

Sind Fusionen erfolgreich?

In Graubünden wird jeder Gemeinde, die ihre Fusion beschliesst, gratuliert. Nach der Fusion fängt die Arbeit erst an, so eine Verschmelzung will erst verdaut sein. Jetzt erst gibt es ein Instrument, das die Fusionsqualität messen kann.

«Schweizer Gemeinde»: Sie haben versucht, den Erfolg von Fusionen zu untersuchen. Ist das geglückt?

Ursin Fetz: Die Auswirkungen von Gemeindefusionen sind bisher erst in wenigen Bereichen wie etwa Finanzen und Partizipation untersucht worden. Es fehlte ein Instrument, mit welchem die Auswirkungen von ökonomischen, demokratischen und gesellschaftlichen Aspekten gleichzeitig gemessen werden können. Diese Lücke schliesst der «Fusions-Check». Aufgrund der Resultate in unseren Pretest-Gemeinden Bauma (ZH), Kallnach (BE), Mettauertal (AG), Sternenberg (ZH) und Val Müstair (GR) bin ich von der Qualität des Instruments überzeugt.

Sie messen eine Vielzahl von Faktoren. Warum diese Breite?

Es ist ein wichtiger Erfolgsgarant des Messinstruments. Damit wird auch die breite Diskussion um Vor- und Nachteile von Gemeindefusionen abgedeckt. Die Herausforderungen an ein ganzheitliches Messinstrument in der heterogenen, föderalistischen Schweizerischen Gemeindefusionen sind gross.

Ihr «Fusions-Check» misst auch die Entwicklung einer Fusion. Geht das überhaupt? Die Welt ist ja kein Labor.

Der Fusions-Check basiert auf der Idee, die Entwicklung einer fusionierten Gemeinde vor der Fusion, am Inkraftsetzungszeitpunkt und mit einem späteren Zeitpunkt zu vergleichen. Hauptnutznießer ist die Gemeinde selber, der in einem Expertengespräch die Schwachpunkte der Entwicklung gezeigt werden

kann. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass viele externe Einflüsse auf die Gemeinden einwirken und die eigentlichen Fusionseffekte verwässern können. Dazu zählen beispielsweise gesellschaftliche Entwicklungen, aber auch politische Entscheide.

Was kann verglichen werden und was nicht?

Ein systematischer Vergleich von verschiedenen fusionierten Gemeinden untereinander oder mit nicht fusionierten Referenzgemeinden ist mit zunehmender Anzahl erfasster Gemeinden theoretisch möglich. Dabei muss aber der unterschiedlichen Gemeindegrösse und -typologie Rechnung getragen werden. Es ist also wichtig, zu wissen, ob es sich um eine Zentrumsgemeinde oder eine periphere Gemeinde handelt. Interessant könnte es sein, Glarus Nord mit Landquart (GR) oder anderen Agglomerationsfusionen zu vergleichen. Aufgrund der Kantonszugehörigkeit verlieren einzelne Indikatoren an Bedeutung.

Einige Ergebnisse waren überraschend.

Die ursprüngliche Vermutung, dass sich eine Fusion positiv auf die von uns ausgewählten Dimensionen «wirtschaftliche Argumente» und «Qualität Demokratie» auswirkt und negativ auf die Dimension «gesellschaftliche Faktoren» muss relativiert werden. Aufgrund der ausgewogenen Auswahl der Indikatoren können sie sich gegenseitig neutralisieren. So messen wir bei den wirtschaftlichen Faktoren neben der finanziellen Entwicklung auch den Grad der «Bürokratie». Hier sind negative Resultate – also eine Zu-

nahme der Bürokratie – zu erwarten. Umso wichtiger ist, dass neben der Gesamtschau auch die Resultate auf Indikatorebene vertieft analysiert werden.

Sie stossen mit ihrem Projekt in eine Forschungslücke vor. Welche Wirkung erwarten sie auf die Debatte über die sinnvolle Gemeindegrösse?

Bei einer mehrmaligen Datenerfassung werden sich einige Gemeinden herausheben, die eine besonders positive Entwicklung nach der Fusion aufweisen. Daraus aber den Schluss zu ziehen, dass es sich um ideale Gemeindegrössen handelt, scheint mir zu gewagt. Allenfalls lassen sich gewisse Indizien ablesen. Wichtig bleibt, den «Fusions-Check» differenziert einzusetzen und ihn nicht als gesamtschweizerisches Benchmark-Instrument zu missbrauchen.

Seit Längerem schon wird in wissenschaftlichen Kreisen über Demokratieverlust diskutiert. In der interkommunalen Zusammenarbeit werden z.B. Kompetenzen in Gremien delegiert, die nicht an der Urne gewählt wurden.

Demokratiedefizite entstehen nicht nur in Zusammenhang mit der interkommunalen Zusammenarbeit. Der «Fusions-Check» misst die Qualität der Demokratie deshalb mit mehreren Indikatoren. Neben den häufig untersuchten Indikatoren wie Partizipation und Anzahl interkommunaler Zusammenarbeitsformen untersucht er unter anderem auch die Anzahl Kandidierende pro Amt oder das Verhältnis der Anzahl Unterschriften bei Referenden und Initiativen zur Anzahl der Stimmberechtigten. Es ist zu



erwarten, dass die Qualität der Demokratie nach der Fusion insgesamt steigt, obwohl der Einzelindikator «Partizipation» tendenziell sinkt.

Im Kanton Graubünden haben letztes Jahr mehrere Grossfusionen stattgefunden. Was kommt nun auf diese Gemeinden und ihre Verwaltungen zu?

Die fusionierten Gemeinden – nicht nur in Graubünden – müssen zunächst ihre Führungsstrukturen überdenken. Sind diese auch für die neue Gemeinde sinnvoll? Die aktuelle Diskussion um optimale Gemeindeführungsmodelle ist eine direkte Folge des Gemeindefusionstrends. Daneben sind die Gemeinden mit einem kurzfristigen Mehraufwand auf der operativen Ebene konfrontiert.

Historisch gewachsene Strukturen zu verändern, ist nicht einfach.

Was gilt es zu beachten?

Mir scheint wichtig, dass die neue Gemeinde nicht überreagiert und eine Gesetzesflut produziert. Es braucht Zeit für den notwendigen Kulturwandel, der gerade vom Personal viel Flexibilität verlangt. Gewisse Dinge funktionieren in der grösseren Gemeinden nicht mehr wie bis anhin. Augenmass und Bodenständigkeit sind auch angesichts neuer Begehrlichkeiten der Bürger gefragt. Besondere Beachtung verdienen dabei die im «Fusions-Check» aufgeführten gesellschaftlichen Faktoren. Sie sind im «Fusions-Check» dargestellt mit den Stichworten Bürgernähe, soziale Integration und Identifikation mit der Gemeinde. Hier ist mit Fingerspitzengefühl der Gemeindeverantwortlichen viel Goodwill zu erreichen. So ist man gut beraten, liebgewonnene Traditionen, wie etwa den Besuch zum 100. Geburtstag eines Einwohners, beizubehalten.

In der Wirtschaft gibt es Beispiele von gescheiterten Fusionen. Daimler Chrysler ist ein bekanntes Beispiel. Können auch Gemeindefusionen scheitern?

Gemeindefusionen können nicht kom-

Ursin Fetz

Prof., Dr. iur.
Rechtsanwalt,
Leiter Zentrum für
Verwaltungs-
management, Hoch-
schule für Technik
und Wirtschaft Chur.



plett scheitern, genauso wie eine Gemeinde auch nicht Konkurs gehen kann. Allerdings mutet es seltsam an, wenn eine Gemeinde fünf Jahre nach der Fusion den Steuerfuss anheben muss mit der Begründung, der Fusionsbeitrag sei aufgebraucht. Da macht man es sich zu einfach. Gewisse Indikatoren, so in der Qualität der Dienstleistungen, sollten zwingend positiv sein – auch in weniger privilegierten Gemeinden.

Es gibt nach dem Entscheid kein Zurück?

Rechtlich wäre es denkbar, dass auch innerhalb einer Gemeinde das Selbstbestimmungsrecht ausgeübt wird, ähnlich wie dies auf kantonaler Ebene mit der Schaffung des Kantons Jura geschehen ist. Praktisch ist dies kaum nicht vorstellbar. Die Fusionskompetenz liegt bekanntlich beim Kanton, und dieser wird

Der «Fusions-Check»

Die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur beschäftigt sich seit vielen Jahren in Beratung und Forschung mit Gemeindefusionen. Sie hat ein Messinstrument auf der Basis von insgesamt 47 Indikatoren zur Erfolgsmessung entwickelt. Weitere Informationen zum «Fusions-Check» sowie einen «Schnelltest» finden Sie unter: www.htwchur.ch/zvm-fusions-check

in der aktuellen fusionsfreundlichen Atmosphäre kaum einer Separation zustimmen. Dazu kommt, dass fast allen Gemeindefusionen ein demokratischer Prozess zugrunde liegt. Die Fusionen wachsen von unten, Zwangsfusionen bleiben die Ausnahme.

Welchen Rat geben Sie diesen neuen Gemeindebehörden mit auf den Weg?

Ich empfehle ihnen, neuen Wünschen aus der Gemeinde gegenüber kritisch zu sein. Erfolgsgaranten sind in der Regel Persönlichkeiten in den politischen Ämtern, die schon vor der Fusion oder dann bei der Fusionsvorbereitung eine wichtige Rolle gespielt haben. Wichtig scheint mir auch ein intensiver Austausch mit der Bevölkerung, um dem Vorwurf der fehlenden Bürgernähe zu begegnen. Dazu kann es sinnvoll sein, in den altrechtlichen Dörfern auch nach der Fusion Orientierungsversammlungen durchzuführen, um den Puls zu spüren.

Und was raten Sie Fusionswilligen?

Fusionen können vielen Gemeinden helfen. Sie sind aber nicht Allerheilmittel in jeder Situation. Zunächst sollte die Gemeinde ihre Strategie festlegen und sich darauf abstützend grundlegende Gedanken machen, ob die Fusion zum jetzigen Zeitpunkt das richtige Instrument zur Zielerreichung ist.

Wie wird der «Fusions-Check» nun weiter verwendet?

Wenn eine Gemeinde am «Fusions-Check» teilnimmt, stellt das ZVM der Gemeindeverwaltung den Gemeindefragebogen zur standardisierten Datenerhebung zur Verfügung. Zudem erhalten die Gemeinden einen Fragenbogen für die Bevölkerung, der zusätzliche Daten erfassen kann und auf Wunsch auch als Onlineversion erhältlich ist. Das ZVM erfasst und analysiert die Daten. In einem gemeinsamen Workshop werden die Resultate dann diskutiert.

Interview: Peter Camenzind



Bild: Wikipedia.org