

LEITFADEN FÜR GEMEINDEFUSIONEN IM KANTON THURGAU



HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN IM 21. JAHRHUNDERT 4

GEBIETSSTRUKTUR THURGAU 5

GEBIETSSTRUKTUR SCHWEIZ 6

RECHTLICHE GRUNDLAGEN IM KANTON THURGAU 7

VERSCHIEDENE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEITSFORMEN 8

CHANCEN UND GEFAHREN VON GEMEINDEFUSIONEN 10

FORSCHUNGSERGEBNISSE ZU GEMEINDEFUSIONEN 11

ERFAHRUNGEN AUS DER GEMEINDELANDSCHAFT 12

AUSLÖSER UND VORAUSSETZUNGEN 14

PROJEKTSTART 15

PROJEKTABLAUF 16

VORWORT DES REGIERUNGSRATES



«Gouverner c'est prévoir» sagte der französische Verleger und Politiker Emile de Girardin im 19. Jahrhundert. Regieren heisst vorausschauen – genau dies tut der VTG mit diesem Leitfaden. Die 80 Politischen Gemeinden geniessen laut Verfassung eine Bestandesgarantie und eine ausserordentlich hohe Autonomie. Sie müssen diese aber auch jederzeit voll und ganz wahrnehmen. Die Gesellschaft verändert sich laufend und zunehmend schneller. Herausforderungen wie die Digitalisierung, Raumplanung und Ansprüche an Verwaltung und Infrastrukturen steigen rasch. Die Bevölkerung ist mobiler und weniger an gewachsene kommunale Strukturen gebunden. Da macht es Sinn, wenn sich der VTG als Dachverband der Thurgauer Gemeinden mit der Frage von Gemeindefusionen auseinandersetzt. Denn die Frage lautet nicht ob, sondern wann die nächsten Gemeindefusionen anstehen. Ich danke den Verantwortlichen des VTG für dieses proaktive Handeln und vorausschauende Denken.

Walter Schönholzer, Regierungsrat
Chef Departement für Inneres und Volkswirtschaft

VORWORT DES VERBANDSPRÄSIDENTEN



Mit dem grossangelegten Fusionsprojekt hat der Kanton Thurgau in den 1990er Jahren den Gemeindedualismus überwunden. Daraus entstanden sind die bestehenden 80 Politischen Gemeinden. Heute, nach rund 20 Jahren, kann das Fazit gezogen werden, dass unsere Gemeinden grundsätzlich gute Arbeit leisten. In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich das Aufgabenspektrum jedoch stark verändert. Verschiedene Aufgaben wurden oder werden noch kantonalisiert (das Zivilstandsamt, die Vormundschaftsbehörde, juristische Steuern und bald auch die Quellensteuer). In verschiedenen Aufgabenbereichen arbeiten unsere Thurgauer Gemeinden vermehrt zusammen und bündeln ihre Kräfte. Das macht Sinn und steigert die Effizienz. Doch solche Optimierungen sind dann zu hinterfragen, wenn eine Gemeinde wesentliche Teile ihrer Verwaltungsaufgaben auslagert und nicht mehr selbständig erledigt. Die gesellschaftlichen Ansprüche, die Digitalisierung und die knapper werdenden Ressourcen beschleunigen diesen Prozess. Die grösste Autonomie erreicht eine Gemeinde dann, wenn sie ihre Aufgaben selbständig, effizient und in hoher Qualität zur Zufriedenheit ihrer Bevölkerung erledigt. Eine allzu kleinräumige Gemeindestruktur verhindert zunehmend das Erreichen dieses Ziels.

Mit dem vorliegenden Leitfaden will der Verband Thurgauer Gemeinden VTG keine Vorgaben für Fusionsprojekte erlassen. Er soll vielmehr zum Nachdenken über die aktuelle Gemeindestruktur anregen. Der Inhalt soll bei möglichen Fusionsprojekten auch eine erste Hilfestellung sein.

Dieser Leitfaden alleine garantiert noch nicht, dass zukünftige Gemeindefusionen im Kanton Thurgau gelingen. Ein Blick in andere Kantone zeigt, dass die kantonalen Instanzen bei solchen Projekten eine wichtige Rolle spielen. Sie können mit rechtlichen Beratungen und anderen Hilfestellungen den Prozess aktiv begleiten und unterstützen. Insbesondere hilfreich sind substantielle Mittel aus der Staatskasse zur Unterstützung von Fusionsprojekten. Ich erwarte von der Thurgauer Kantonalpolitik, dass sie dazu in Zukunft Verantwortung übernimmt.

Ich wünsche im Namen des Verbandes Thurgauer Gemeinden allen Gemeindebehörden, welche sich zukünftig auf einen Fusionsprozess einlassen, viel Erfolg, Durchhaltewillen und ein gutes Gespür über die Anliegen der involvierten Bevölkerung.

Kurt Baumann,
Präsident Verband Thurgauer Gemeinden, VTG

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN IM 21. JAHRHUNDERT

Die Staatsaufgaben wie auch die Grundsätze zu deren subsidiären Erfüllung sind die gleichen geblieben. Und auch in der Vergangenheit mussten die Gemeinden steigenden Ansprüchen von staatlicher Seite, wie von Seiten der Bevölkerung genügen. Was uns heute aber zunehmend zu schaffen macht, ist die hohe Komplexität und Regeldichte, die wir in allen Bereichen – sei es im Bau-, Finanz-, Gesundheits-, Sozial- oder Umweltwesen – antreffen. Eine Komplexität, die auf politischer Ebene das Milizsystem an seine Grenzen bringt, indem es immer schwieriger wird, geeignete Personen mit genügend fachlichen wie zeitlichen Ressourcen zu finden. Auf Verwaltungsebene ist hohe Fachkompetenz gefragt, die auf dem Arbeitsmarkt zum Teil nur schwer erhältlich ist. Diese zwei Faktoren sind es denn auch, die die heutigen Organisationsstrukturen vermehrt an ihre Grenzen bringen. Hier darf die Frage wohl erlaubt sein, ob die heutigen Qualitätsansprüche noch verhältnismässig sind? Übrigens – sogar in der Verfassung ist das Verhältnismässigkeitsprinzip festgehalten!

Es ist Aufgabe der Gemeinden, sich das notwendige Knowhow anzueignen. Genauso gehört es aber auch zu den Aufgaben der Gemeinden, ihrer Einwohnerschaft die komplexe Materie verständlich und transparent darzulegen.

Der Handlungsbedarf ist in unserer Gemeindelandschaft sicherlich sehr unterschiedlich. Auch sind die kurzfristigen Bedürfnisse oft zeitlich ungleich. Jede Gemeindebehörde ist aber gefordert, sich strategische Ziele zu setzen, um den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen gewachsen zu sein. Der Leitfaden soll dabei als Hilfsmittel dienen.

HERAUSFORDERUNGEN

- Steigende Ansprüche der Bevölkerung und des Kantons
- Hohe Komplexität und Regeldichte
- Milizsystem unter Druck
- Rekrutierungsschwierigkeiten
- Fachkompetenz in der Verwaltung

GEBIETSSTRUKTUR THURGAU

Vor wenigen Jahren, als es um die Reduzierung der Bezirke ging, plakatierten die Gegner des Vorhabens «Nicht zerstören, was Napoleon geschaffen hat». Da war sie also immer noch (oder sollte man sagen: noch einmal) spürbar – die Anhänglichkeit der Thurgauerinnen und Thurgauer zur Helvetik, der sie ja schliesslich ihre Selbständigkeit verdankten. Und dies war wohl auch mit ein Grund dafür, dass der Thurgau als einziger Kanton noch nahezu 200 Jahre an den seinerzeit nach französischem Muster geschaffenen Municipalités, den Munizipalgemeinden, festhalten liess. Der damit etablierte Gemeindedualismus blieb eine Thurgauer Besonderheit.

1970 hat der Grosse Rat die Motion Scheuber, die auf eine Vereinfachung der thurgauischen Gemeindeorganisation zielte, «mit einem sehr grossen Mehr» erheblich erklärt. Das Nebeneinander von Munizipal- und Ortsgemeinden sollte aufgehoben und darüber hinaus mit Blick auf eine bessere Erfüllung der Gemeindeaufgaben eine neue Gebietseinteilung geschaffen werden, und zwar so, dass die Gemeinden in kultureller, geografischer und wirtschaftlicher Hinsicht Einheiten bilden sollen. Den Gemeinden sei bei dieser Ausmar- chung ein weitgehendes Mitspracherecht einzuräumen.

Rudolf Leemann (Gemeindeschreiber und Mitglied eines Gemeindep- arlaments) erstellte 1980 im Auftrag der «Kommission Kramer» für Gemeindeorganisationsfragen ein Gutachten «Zur Frage nach minimalen Gemeindegrössen im Thurgau». Damit eine Ge-

meinde eine leistungsfähige, rechtlich einwandfreie und wirtschaftlich arbeitende Verwaltung bestmöglich führen könne, sollte eine Gemeinde aus verwaltungsbetrieblicher Sicht eine untere Grösse von 3 000 Einwohnerinnen und Einwohner umfassen. Allerdings sei bei dieser Grösse der Spezialisierungsgrad nur gering. Ziehe man die zu erwartenden steigenden Ansprüche an die öffentliche Daseinsvorsorge und die Abwanderung aus den kleineren Gemeinden in Betracht, erscheine eine Mindesteinwohnergrösse von 4 000 Einwohnern die angemessenere Lösung zu sein.

Dem Grossen Rat waren die verwaltungsökonomischen Aspekte jedoch zu vordergründig. Am 1. Januar 1990 trat dann die neue Verfassung in Kraft; §98 besagt, dass die Bildung der Politischen Gemeinden innert zehn Jahren zu erfolgen hat. Bereits in den 1970-er Jahren schlossen sich viele Ortsgemeinden aus eigenem Antrieb zu sogenannten Einheitsgemeinden zusammen. Diese über 30 neuen Gemeinden wurden in den 90-er Jahren dann in Politische Gemeinden umbenannt. Ein weiterer Fusionsschub fand dann zwischen 1995 bis 2000 statt; aus insgesamt 73 Munizipal- und Einheitsgemeinden mit 144 Ortsgemeinden wurden unsere heute noch bestehenden 80 Politischen Gemeinden gebildet, deren Bestand in der Verfassung festgeschrieben ist.

Grössenklasse (Einwohner/innen)	Gemeinden Schweiz		Gemeinden Thurgau	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
1–500	384	17,44 %	2	2,5 %
501–1000	384	17,44 %	9	11 %
1001–5 000	1040	47,23 %	59	74 %
5 001–10 000	235	10,67 %	4	5 %
> 10 000	159	7,22 %	6	7,5 %
	2202	100 %	80	100 %

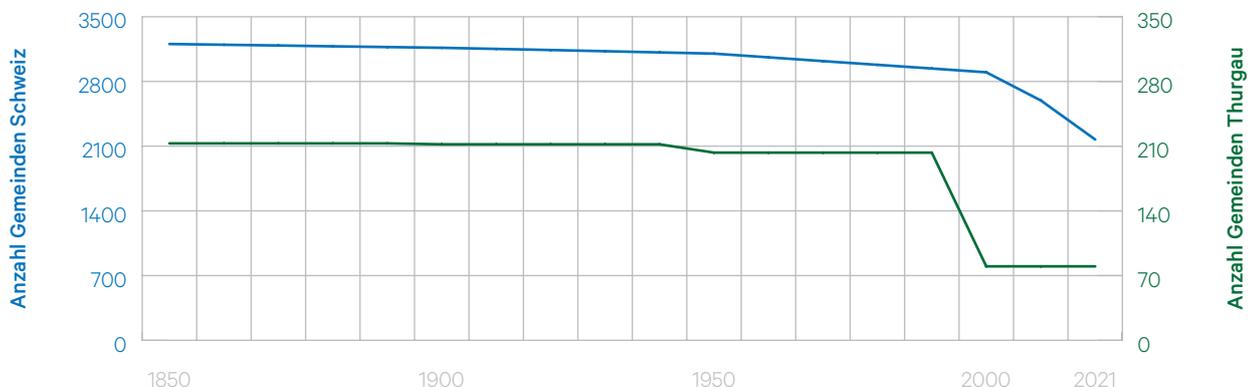
(Tab. 1: Grössenklasse der Gemeinden in der Schweiz und im Kanton Thurgau, Stand 1.1.2020)

GEBIETSSTRUKTUR SCHWEIZ

Die Gemeinden in der Schweiz haben ihren Ursprung in den sog. Markgenossenschaften des frühen Mittelalters. Diese waren rein privatwirtschaftliche, genossenschaftlich aufgebaute Nutzungsverbände zur Regelung der gemeinsamen Nutzung von Grund und Boden. Mit der Zeit übernahmen sie aber weitere lokale Aufgaben wie die Sicherung der öffentlichen Ordnung, das Feuerwehrwesen sowie Bau und Unterhalt von Wegen und Brücken sowie die Armenfürsorge zugunsten der Bürger. Im 17. und 18. Jahrhundert entwickelten sie sich schliesslich zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften, deren Stellung und Funktion mit den heutigen Gemeinden vergleichbar ist.

Durch die Bundesverfassung von 1848 erhielt die Politische Gemeinde ihre zentrale Bedeutung, denn darin wurde das einheitliche Schweizer Bürgerrecht massgeblich für die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten.

Die Schweiz verfügte am 1. Januar 2020 noch über 2202 Politische Gemeinden (vgl. Tab. 2). Diese Zahl ist seit 1990 aufgrund von Gemeindefusionen verstärkt rückläufig. Die Reduktion ist eine «von unten» gewachsene Antwort auf die aktuellen Herausforderungen und nicht wie im Kanton Thurgau auf eine kantonale Strukturreform zurückzuführen (vgl. S. 5). Der Kanton Thurgau umfasst 80 Gemeinden. Die Schweizer Gemeinden gehören damit immer noch zu den kleinsten in Europa und entsprechen trotz Gemeindefusionen nicht immer auch den sog. Funktionalräumen.



(Tab. 2: Entwicklung der Anzahl Gemeinden in der Schweiz und im Kanton Thurgau)

RECHTLICHE GRUNDLAGEN IM KANTON THURGAU

Im Kanton Thurgau wird die Gemeindeautonomie hochgehalten. Eine rechtliche «Verpflichtung» oder «Vorgabe» von Seiten des Kantons, dass Gemeinden, welche z.B. nicht eine gewisse Einwohnerzahl erreichen, Fusionen mit benachbarten Gemeinden zu prüfen haben, besteht nicht. Der «Fusionswille» soll von den Gemeinden bzw. aus der Gemeinde herauskommen. Nachstehend die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen auf kantonaler Ebene:

VERFASSUNG DES KANTONS THURGAU (KV) VOM 16. MÄRZ 1987, STAND 20. MAI 2019 (RB 101)

Der Bestand der Politischen Gemeinden ist im Rahmen der Verfassung gewährleistet (§ 58 Abs. 1).

Änderungen im Bestand politischer Gemeinden bedürfen deren Zustimmung und der Genehmigung durch den Grossen Rat (§58 Abs. 2).

Aus triftigen Gründen kann der Grosse Rat Änderungen im Bestand oder Gebiet politischer Gemeinden beschliessen, sofern mindestens die Hälfte der betroffenen Gemeinden zustimmt (§58 Abs. 4).

Zusammenfassung: Die Politischen Gemeinden können nicht zu einer Fusion gezwungen werden. Wenn die fusionswilligen Gemeinden der Fusion zugestimmt haben, muss der Grosse Rat die Fusion abschliessend genehmigen.

GESETZ ÜBER DIE GEMEINDEN (GEMG) VOM 5. MAI 1999, STAND 1. JANUAR 2021 (RB 131.1)

Über Änderungen im Bestand der Politischen Gemeinden beschliessen die Stimmberechtigten (§ 3 Abs. 1 Ziffer 2.). Die Stimmberechtigten äussern ihren Willen in der Gemeindeversammlung, soweit nicht die Urnenabstimmung vorgeschrieben ist (§2 Abs. 2). Die Kompetenzen (Gemeindeversammlung/Gemeindeparlament oder Urnenabstimmung) sind in den jeweiligen Gemeindeordnungen festgelegt.

Zusammenfassung: Einer Gemeindefusion müssen zwingend die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden zustimmen, entweder durch die Gemeindeversammlung oder an der Urne gemäss Festlegung in den jeweiligen bestehenden Gemeindeordnungen.

GESETZ ÜBER DEN FINANZAUSGLEICH DER POLITISCHEN GEMEINDEN (FAG) VOM 11. SEPTEMBER 2002, STAND 1. JANUAR 2019 (RB 613.1)

An den Zusammenschluss von Politischen Gemeinden können einmalig Beiträge gewährt werden, wenn durch die Reorganisation der Finanzausgleich entlastet wird (§3 Abs. 1).

Finanzausgleichsverordnung (FAV) vom 4. März 2003, Stand 1. Januar 2019 (RB 613.11)

Das Departement für Finanzen und Soziales entscheidet in Übereinstimmung mit dem Departement für Inneres und Volkswirtschaft über Beiträge bei der Bildung oder beim Zusammenschluss von Politischen Gemeinden (§2 Abs. 1).

Die Zusicherung eines Beitrages steht unter dem Vorbehalt, dass der Grosse Rat die geplante Gemeindebildung beschliesst (§2 Abs. 2).

Zusammenfassung: Der Kanton kann an den Zusammenschluss von Politischen Gemeinden einmalige Beiträge gewähren, sofern durch die Reorganisation der Finanzausgleich entlastet wird. Es empfiehlt sich, frühzeitig mit den zuständigen Departementen Kontakt aufzunehmen.

VERSCHIEDENE INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEITSFORMEN

Verschiedene Aufgaben können nur in einem Verbund angegangen und gelöst werden, da sie unterschiedliche Gemeindegebiete betreffen und die technischen Anlagen hierzu nur im grösseren Masse wirtschaftlich betrieben werden können. Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bietet in Bezug auf diese Herausforderungen die Möglichkeit trotz der weiterhin vorherrschenden Kleinräumigkeit die Aufgaben professionell, mit ausreichend Ressourcen, im umfassenden Sinn verstanden, versehen und auf einer breiteren Basis abgestützt, anzugehen. Für den Kanton Thurgau ergeben sich, dass in 28% der kommunalen Aufgabengebiete eine Interkommunale Zusammenarbeit in der einen oder anderen Art und Weise stattfindet. Dieser Anteil hat sich in den vergangenen Jahren weiter erhöht, ist doch zwischenzeitlich die kantonsweite Reorganisation des gesamten Vormundschaftswesens mit Begründung der KESB sowie der Berufsbeistandschaften zu verzeichnen, sowie vor allem in den So-

zialen Diensten eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit zu beobachten. Für die erfolgreiche Begründung einer interkommunalen Zusammenarbeit sind die gemeinsame Interessenlage, die fachliche Übereinstimmung des Sachgebietes, sowie nicht zu unterschätzen, die zeitliche Abhängigkeit massgebend. In Bezug auf die obgenannte Begründung der Berufsbeistandschaften waren diese Grundvoraussetzungen ideal gegeben. Die interkommunale Zusammenarbeit wird mit Bezug zu den eingangs aufgezeigten Herausforderungen weiter an Bedeutung gewinnen, ist doch bis auf weiteres keine neue Fusionswelle in Sicht und besteht auch kein politischer Druck in diese Richtung.

IKZ MODELL	DEFINITION (GESETZLICHE GRUNDLAGEN)	CHARAKTERISTIKA	VORTEILE	NACHTEILE	ANWENDUNGS- BEISPIELE
Auslagerung an Private Unternehmung	Abgabe eines eng definierten Sach- und Aufgabengebietes zur eigenständigen Erledigung im Gemeindeauftrag mit oder ohne eigenständige Aussenwirkung. (vgl. §§28, 29 GemG)	Die Kernaufgabenerfüllung wird an ein externes Unternehmen übertragen. Personelle und prozessual, administrative Organisationsverantwortung geht an Unternehmung über, während prozessual technische, inhaltliche Verantwortung bei der abgebenden Gemeinde verbleibt (hoheitliche Aufgabenerfüllung).	Abgabe organisatorischer administrativer Verantwortung; Spezialistenfunktionen können geschaffen, genutzt und bewirtschaftet werden; kurzfristige Einsatzmöglichkeit; Überbrückungsmöglichkeit von Vakanzten.	Im Verhältnis eine eher teure Lösung; Gesamtverantwortung bleibt weiterhin bei der abgebenden Gemeinde; In der Aussensicht wird zumeist nur die Gemeinde wahrgenommen.	Überbrückung von personellen Vakanzten im Verwaltungsbereich; Auslagerung der technischen Betriebsführung Bereich EW an externes Dienstleistungsunternehmen.
Einfache Gesellschaft	lose, punktuelle, zeitlich befristete oder unbefristete Zusammenarbeitsform, in Bezug auf eine konkrete, gleich gelagerte Problemstellung. (vgl. Art.530 ff. OR)	Zumeist ad hoc Zusammenarbeit aufgrund von eng zeitlich, inhaltlich und örtlich nahe beieinander liegender Problemstellungen personeller oder infrastruktureller Art.	kurzfristige Realisierbarkeit und Problemlösung; zumeist einmalige Lösungsansätze, die sich nicht auf Dauer bewähren.	enge gegenseitige Abhängigkeit trotz separater Vertragsbasis; zeitlich, inhaltlich eng aneinander gekoppelt; Nutzungskonflikte; unterschiedliche Organisationsform und -einheit.	Gemeinsamer Kauf Fahrzeuge; Anstellung von Personen in zwei eigenständigen Organisationen mit denselben Arbeitsgebieten.

IKZ MODELL	DEFINITION (GESETZLICHE GRUNDLAGEN)	CHARAKTERISTIKA	VORTEILE	NACHTEILE	ANWENDUNGS- BEISPIELE
Sitzgemeinde- modell	Zusammenarbeit in einem eng definierten Aufgabenbereich, welcher organisatorisch in eine neue Organisationseinheit ausgelagert wird. Diese wird jedoch bei einer Sitzgemeinde organisatorisch und administrativ angegliedert. (vgl. GemG §37 Abs. 1 Ziff. 2)	Umfassende Aufgabenerfüllung einer Gemeinde übertragenen Verpflichtung, die selbständig durch diese Organisationseinheit wahrgenommen wird. Die Sitzgemeinde ist für die Schaffung der Grundlagen der Tätigkeit der Organisationseinheit verantwortlich. Die Tätigkeit der Organisationseinheit wird i.d.R durch einen Ausschuss/Vorstand, bestehend aus Mitgliedern der Vertragsgemeinden eng begleitet und die umfassende Tätigkeit mittels Mitgliederversammlung überwacht.	Entwicklung schlagkräftiger, spezialisierter Organisationseinheit; Know-how Bildung bzw. Transfer; Entlastung Vertragsgemeinden Erfüllungsverpflichtung.	gegenseitige enge vertragliche Abhängigkeit; einseitige Belastung organisatorisch administrativ Sitzgemeinde; begrenzte Einflussmöglichkeit der Einzelgemeinde; kritische Masse muss erreicht werden.	Berufsbeistandschaften; Soziale Dienste.
Zweckverband	Zusammenarbeit in einem eng definierten Aufgabenbereich, welcher organisatorisch in eine neue eigenständige Organisationseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenständiger Erhebung von Gebühren für die umfassende Aufgabenerledigung ausgliedert wird. (vgl. GemG §§ 39 ff.)	Der Zweckverband definiert sich in erster Linie über seinen zu erfüllenden inhaltlichen Zweck. Dieser ist nur zu erreichen, indem mehrere Gemeinden sich organisatorisch in einem solchen Zweckverband zusammenschliessen, um gemeinsam die Kosten für zentrale Infrastrukturen eines grösseren zusammenhängenden Gebietes, die alleine nicht tragbar oder zu realisieren wären, zu tragen bzw. diese auszulasten. Der Zweckverband verfügt über eine grosse auch finanzielle Autonomie, wird durch eine Betriebskommission organisatorisch geleitet und mittels Delegiertenversammlungen durch die Beteiligten Gemeinden überwacht.	höhere Auslastung; Finanzierbarkeit der Zwecksetzung; schlanke Organisationseinheiten; Schnelle und schlagkräftige Einsätze möglich.	geringe direktdemokratische Legitimation; Technokratentum; hohe finanzielle Aufwendungen mit relativ geringer Kontrolle.	Zweckverbände regionale Wasserversorgungen, zentrale Abwasserreinigungsanlagen; Verband KVA TG
Gemeindefusion	Umfassender Zusammenschluss oder Integration einer oder mehrerer unabhängig bestehender Gemeinden in eine neue oder bestehende Gemeinde. (vgl. GemG generell, spez. §31)	Vollständiger Zusammenschluss inkl. Übergang sämtlicher Rechte und Pflichten in eine neue oder vollständige Integration in eine bestehende Organisationseinheit.	Vgl. Chancen und Gefahren, S. 10	Vgl. Chancen und Gefahren, S. 10	Gemeindereorganisation Kanton Thurgau 1990 er Jahre

(Tab. 3: Interkommunale Zusammenarbeitsformen im Kanton Thurgau)

CHANCEN UND GEFAHREN VON GEMEINDEFUSIONEN

In der Debatte um Gemeindefusionen sind schweizweit immer wieder ähnliche Argumente zu hören. Fusionsbefürworter streichen die positiven Effekte auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und auf die Qualität der Demokratie hervor. Fusionsgegner argumentieren in der Regel mit den Nachteilen bei den gesellschaftlichen bzw. «weichen» Faktoren. Chancen und Gefahren können sich je nach Gemeinde unterscheiden. Auf der nachfolgenden Tabelle findet sich eine Auswahl ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Chancen	Gefahren
Neuer Perimeter entspricht «funktionalem Raum»	Neuer Perimeter schafft neue Schnittstellen
Finanzielle «Skaleneffekte»	Kaum finanzielle Einsparungen, kein kantonaler Fusionsbeitrag
Erhöhung des kommunalen Handlungsspielraums durch Abbau von IKZ	IKZ ergeben bedarfsgerechte Lösungen
Steigerung der Professionalität	«Bürokratie» nimmt zu
Rekrutierung von Behördemitgliedern (grössere Auswahl) und Verwaltungspersonal (interessantere Stellen) wird vereinfacht	Rekrutierung von Behördemitgliedern wird erschwert (komplexere Gemeinde)
Aussenwahrnehmung (insb. geg. Kanton) nimmt zu	«Anonymisierung» nimmt zu und Identität geht verloren

(Tab. 4: Chancen und Gefahren von Gemeindefusionen)

FORSCHUNGSERGEBNISSE ZU GEMEINDEFUSIONEN

Insgesamt halten sich die potenziellen wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte von Gemeindefusionen – seien diese positiv oder negativ – in Grenzen. Sowohl die Hoffnungen als auch die Befürchtungen sind aufgrund der zugänglichen Forschungsergebnisse zu relativieren.

Empirisch lässt sich vor allem eine Verbesserung in der Professionalisierung, Aussenwirkung und Standortattraktivität nachweisen. Für die finanzielle Leistungsfähigkeit sind die Ergebnisse zweideutig, da der politische Wille, identifizierte Einsparungen auch zu realisieren, nicht immer vorhanden ist. Demgegenüber ist tendenziell ein Rückgang in der Bürgernähe und im politischen Engagement zu beobachten. Bezüglich Mitwirkung/Interkommunale Zusammenarbeit, «Filz»/«Vetterliwirtschaft» sowie der sozialen Integration und Identifikation mit der Gemeinde bleiben die Verhältnisse vor und nach der Gemeindefusion mehrheitlich stabil.

Dimensionen	Kriterien	Entwicklung
Wirtschaftliche Effekte	Finanzielle Leistungsfähigkeit	?
	Professionalität	+
	Aussenwirkung	+
	Standortattraktivität	+
Demokratische Effekte	Mitwirkung/IKZ	0
	Politisches Engagement	–
	«Filz/Vetterliwirtschaft»	0
Gesellschaftliche Effekte	Bürgernähe	–
	Soziale Integration	0
	Identifikation mit der Gemeinde	0

(Tab. 5: Forschungsergebnisse zu Gemeindefusionen.

Legende: + positive Entwicklung, 0 stabile Entwicklung, – negative Entwicklung, ? unklare Entwicklung)

ERFAHRUNGEN AUS DER GEMEINDELANDSCHAFT

In den Gesprächen mit verschiedenen Gemeindevorsitzenden wurde deutlich, dass eine Fusion oder ein Fusionsprojekt auf Vertrauen aufzubauen ist.

Es beginnt mit dem Commitment der Exekutivmitglieder aller beteiligten Gemeinden. Es braucht Mut und Weitsicht der Gremien und dem Kollegialitätsprinzip muss stets nachgelebt werden. Gibt es keine Einheit, wird die Kommunikation gegen aussen sehr schwierig. Die Räte sollten sich kennenlernen und die Bedürfnisse voneinander bzw. deren Gemeinden verstehen. Der Austausch und die Einigung für das Projekt sind wegweisend.

Nachdem sich die Räte für das Projekt ausgesprochen haben, muss das Personal zeitnah abgeholt werden. Nichts Dramatischeres, als wenn sie es aus den Medien erfahren! Dem Personal soll die Angst vor dem allfälligen Verlust der Arbeitsstelle genommen werden.

Als nächster Schritt sollte definitiv geklärt werden, ob ein Fusionsprojekt gestartet wird oder nicht. Eine Planung umzusetzen, mit diversen Anstrengungen und viel Ressourcenaufwand, um dann an der Schlussabstimmung von der Bevölkerung zu erfahren, dass sie die Fusion nicht wollen, wäre sehr risikohaft. Es ist sinnvoll, vorgängig Klarheit durch die Legitimation der Bevölkerung zu erhalten. Diese wäre mittels GV-Beschlusses oder Urnenabstimmung einzuholen. Will die Exekutive das Risiko wagen, wird die Information und der Prozess im Gemeindeblatt publiziert und die Bevölkerung lediglich gedanklich abgeholt.

Einer der wichtigsten Schritte betrifft die Einbindung der Schulgemeinde. Aus der Bevölkerung entsteht oft die Angst, dass auf-

grund von Fusionen Schulstandorte verschoben werden müssen. Eine Fusion muss aber nicht gleichzeitig heissen, dass sich am Schulwesen etwas ändert. Eine enge Zusammenarbeit innerhalb der Gremien ist aber unerlässlich.

In der Planungs- und Realisierungsphase muss eng mit der Bevölkerung zusammengearbeitet werden. In den diversen Arbeitsgruppen müssen Volksvertreter Einsitz erhalten. Informationsveranstaltungen werden bestenfalls gezielt auf die Anspruchsgruppen geplant. Der breiten Bevölkerung ist zu erklären, warum eine Fusion sinnvoll und wichtig ist. Der Aufwand muss durch die Behörden auf jeden Fall getätigt werden! Dabei gilt es den Vereinen und Organisationen grosse Beachtung zu schenken. Dort entwickelt sich meist die grösste Eigendynamik für oder gegen das Projekt. Für diese Gruppe müssen frühzeitig Perspektiven aufgezeigt werden, beispielsweise die weiterführende Nutzung des Probelokals.

Sofern der Kanton ein Fusionsprojekt finanziell unterstützt, ist das ein positiver Nebeneffekt. Was aber noch wertvoller ist, dass aus der kantonalen Verwaltung Fachpersonen (Amt für Gemeinden, Rechtsdienst) kostenlos zur Verfügung gestellt wurden. Dies gab den Projekten jeweils mehr Rechtssicherheit und in den Arbeitsgruppen konnte auf sehr viel Knowhow zurückgegriffen werden.

Bis zur Unterzeichnung des Fusionsvertrags braucht es von allen Beteiligten viel Energie, Zuversicht und Motivation. Die anführende Exekutive darf niemals den Mut verlieren und das Vertrauen an den Erfolg der Fusion!



Hanspeter Hilfiker, Stadtpräsident Aarau AG

(Fusionsprojekt mit fünf Gemeinden zur neuen Hauptstadt Aarau, 2020 vorerst gescheitert)

- Motivation nicht willkürlich – es braucht Argumente
- Postleitzahlen nicht verändern
- Darauf achten, dass Fusionsprozesse nicht zu lange dauern
- Breite Diskussion führen – Kritikpunkte stets aufnehmen
- Kantonsvertreter in Projekten grosser Vorteil
- Bevölkerung in Aarau wollte den Weg gehen – darum offen für die Zukunft, nächste Exekutivwahlen könnten Chance sein

EINE GEMEINDEFUSION muss von allen Partnern gut vorbereitet und breit kommuniziert werden.



Peter Weber, Gemeindepäsident Mettauertal AG

(Fusionsprojekt Mettauertal mit fünf Gemeinden, 2008)

- Sensibilität notwendig
- Kollegialitätsprinzip unerlässlich
- Keine «Hauruckübungen»
- Transparente Kommunikation im gesamten Prozess matchentscheidend
- Mit der Fusion der fünf Ortsteile hat sich der Selbstfinanzierungsgrad stark verbessert.
Die Bevölkerung sieht die Vorteile, auch wenn es bspw. zu Schulschliessungen gekommen ist
- Kanton (DIV) hat das Projekt gestützt und mitgetragen

EINE GEMEINDEFUSION sollte von einer externen, neutralen Beratungsstelle begleitet werden, sodass Fallgruben durch deren Erfahrung umgangen werden können.



Michael Bürki, Gemeindepäsident Riggisberg BE

(Fusionsprojekt Riggisberg und Rümligen, per 1. Januar 2021)

- Fusion oder Absorption – beide Fragen müssen gestellt werden zu Beginn
- Besitzstandwahrung an Personal für ersten Jahre vorschlagen
- Skaleneffekte – Fusion beeinflusst das Gesamtbudget nicht wesentlich – Fokus auf Synergien, Innovation, Stärkung des Milizsystems
- Interkommunale Zusammenarbeit schon vorzeitig aufgleisen
- Unerwartete finanzielle Veränderungen in den Fusionsgemeinden müssen ausgeblendet werden – Lottogewinn von 9 Mio. brachte Projekt fast zum Scheitern
- Überzeugungsarbeit muss geleistet werden, bis zum «Klinkenputzen»
- Verwaltung muss im Takt bleiben – Prioritäten setzen
- Bevölkerung war in den ersten Wochen sehr kritisch – Veränderungen in Prozessen werden hinterfragt oder persönlich genommen – auch ungewollte Missverständnisse werden zu Beginn immer auf Fusion zurückgeführt

EINE GEMEINDEFUSION fördert attraktive Arbeitsplätze, steigert die Wohnattraktivität und stärkt das Dienstleistungsangebot einer Gemeinde.



Leo Thomann, Gemeindepäsident Surses GR

(Fusionsprojekt «Talfusion» mit neun Gemeinden aus elf Dörfern, 2007 gescheitert, 2015 angenommen)

- Finanzielle Vorteile nicht in den Vordergrund stellen – werden erst mittelfristig spürbar
- Einfach Kommunikation wählen – adressatengerecht
- Genügend Zeit einplanen – Umsetzung Gemeindefusion kann 1–2 Legislaturen dauern
- Keine Namen verändern – Ortsnamen belassen
- Infrastruktur dort aufbauen wo Touristen sind
- Zweckverbände bilden – Gemeinden sind so bereits vor Fusionsthematik eng zusammengeschlossen – Durchführung von Gemeindefusionen oft einfacher
- Innovative Projekte können vorangetrieben werden
- Bevölkerung auch über finanzielle Veränderungen (steuertechnisch) aufklären
- Kanton hat Revision erste zwei Jahre übernommen
- Wegzeiten teilweise Kritikpunkt aus der Bevölkerung

EINE GEMEINDEFUSION braucht viel Zeit und Geduld.

AUSLÖSER UND VORAUSSETZUNGEN

Auslöser von Gemeindefusionsprojekten sind häufig Defizite (Notlagen) in einer oder mehreren der involvierten Gemeinden. Als unmittelbare Ursache stehen dabei Rekrutierungsschwierigkeiten für Behördenmitglieder und/oder Verwaltungspersonal im Zentrum. Daneben ist aber auch möglich, dass andere Faktoren ausschlaggebend sind (z.B. raumplanerische Engpässe wie im Projekt «Grande Lugano»). Seltener stehen finanzielle Engpässe am Beginn des Prozesses.

Gute Voraussetzungen für den Start eines Projektes sind absehbare Vakanzen in den Behörden. In Anbetracht der Dauer eines durchschnittlichen Fusionsprozesses von zwei Jahren würde sich die Mitte einer Legislatur als Starttermin besonders eignen. Taktisch ist dabei zu beachten, dass die Anfrage sinnvollerweise von der «kleinen» Gemeinde ausgeht. Obwohl Fusionsverhandlungen an sich in die Kompetenz der Gemeindebehörde fallen, entscheiden sich gewisse Gemeinden trotzdem zu einer vorgängigen Befragung der Stimmbevölkerung in Form einer Konsultativabstimmung. Ebenfalls bedeutsam für den Fusionserfolg sind die gemachten bisherigen Erfahrungen bei der interkommunalen Zusammenarbeit sowie die Einstellung der Behörden zu einer allfälligen Fusion.

KRITERIUM

- Notlage (z.B. Rekrutierungsschwierigkeiten, Raumplanung, Finanzen)
- Günstiger Zeitpunkt (z.B. Mitte der Legislatur)
- Anfrage durch die «kleine» Gemeinde
- Funktionierende interkommunale Zusammenarbeit
- Positive Einstellung der Behörde

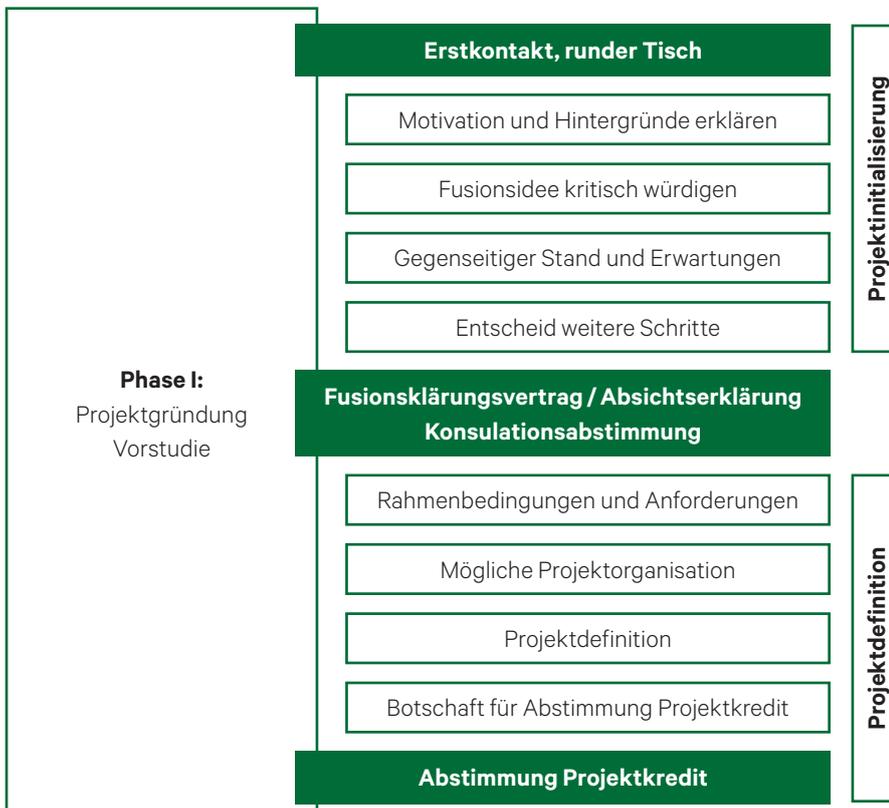
PROJEKTSTART

Der Projektstart bzw. die Anbahnung eines Projektes entscheidet häufig wesentlich über den Erfolg. Es werden Erwartungen, Hoffnungen und Ängste diskutiert und ein gemeinsames Bild – eine Vision – eines möglichen Weges gemeinsam erarbeitet. Als Erfolg kann verstanden werden, dass Hindernisse frühzeitig erkannt werden und darauf reagiert wird. Im Kontext der Gemeindefusion geht es beim Projektmanagement um eine sequentielle Abarbeitung von fundierten Entscheidungen, welche letztlich zu einer Fusion führen können.

Fusionsprojekte bergen zahlreiche emotionale und psychologische Hindernisse in sich. Es ist daher ratsam, die Projektgründung in zwei Phasen aufzugliedern. In der Projektinitialisierungsphase ste-

hen die emotionalen und psychologischen Aspekte der Fusionsmotivation im Vordergrund. In dieser Phase ist es wichtig, Rapport und gegenseitiges Verständnis zu schaffen. Hier werden die Grundlagen für eine respektvolle und lösungsorientierte Zusammenarbeit gelegt. Ist diese erste Hürde genommen, kann dies in einem Fusionsklärungsvertrag festgehalten und die nächsten Schritte geplant werden.

In der Projektdefinitionsphase werden die organisatorischen und materiellen Inhalte des Projektes definiert. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für einen Projektauftrag. Dies kann in Form eines Kreditantrages an die Stimmberechtigte erfolgen.



(Abb.1: Phase I im Fusionsprozess)



Sag mir wie Dein
Projekt beginnt
und ich sag Dir wie
es endet.

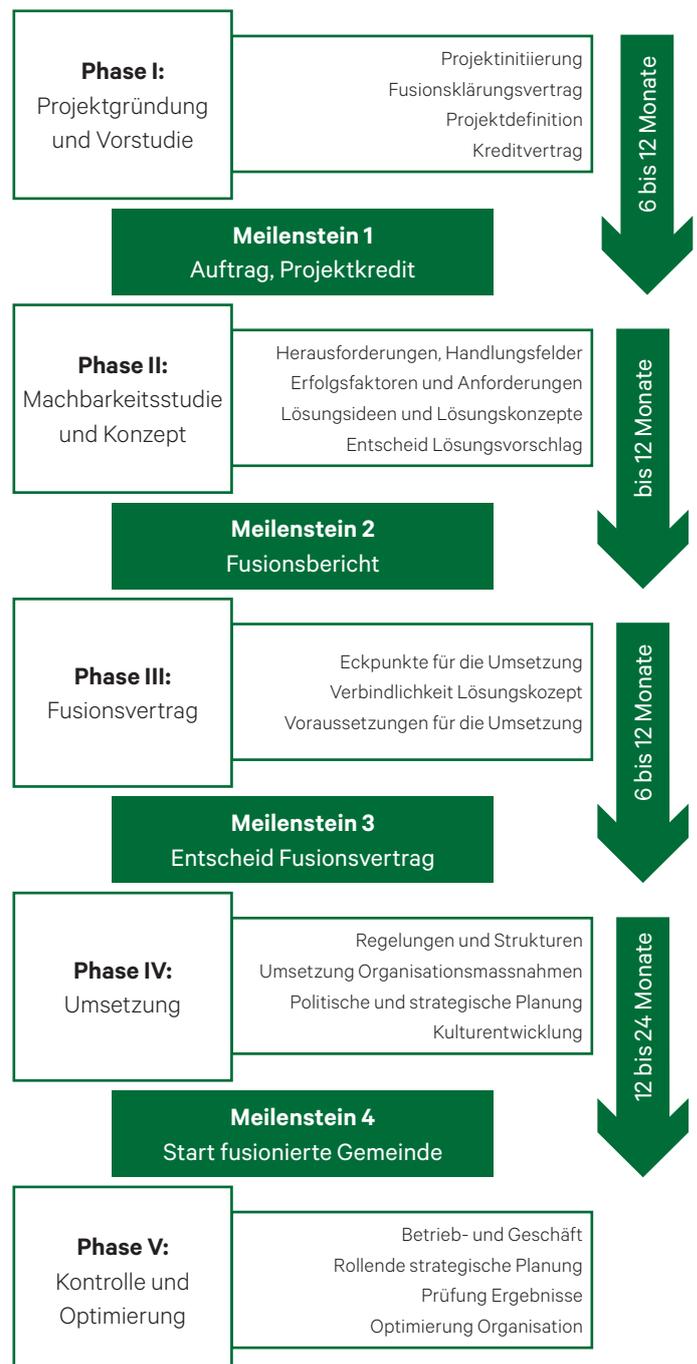


PROJEKTABLAUF

Projekte sind per Definition zeitlich begrenzte (Start- und Endpunkt) Vorhaben. Weitere Merkmale sind die interdisziplinäre Bearbeitung, das Risikoausmass und die Bedeutung des Projektes. Die Gemeindefusion ist eine organisatorisch und gesellschaftlich komplexe Aufgabe. Kulturellen und psychologischen Aspekten kommt eine genauso grosse Bedeutung zu, wie den organisatorischen und finanziellen Themen. Verschiedene Fachbereiche und Interessengruppen müssen einbezogen und mögliche Risiken frühzeitig erkannt und bearbeitet werden. Ein schrittweises Vorgehen – vom Groben ins Feine – gekennzeichnet durch mehrere klare Entscheidungspunkte (Meilensteine), verhindert Fehlentscheidungen und Fehlentwicklungen und geben Gelegenheit Interessengruppen stufengerecht in den Entscheidungsprozess einzubeziehen. Es empfiehlt sich, externe Unterstützung einzuholen, wenn die Gemeinde nicht über genügend geschulte und zeitlich verfügbare Ressourcen verfügt.

Kommt man nach einer entsprechend sorgfältig bearbeiteten Phase I (Projektgründung/Vorstudie) zum Schluss, das Projekt weiter zu bearbeiten, kommt den Stimmberechtigten die Rolle des Auftraggebers zu (z.B. Kreditvorlage). Nachdem eine Projektgruppe die materiellen Inhalte einer Fusion zu einem Lösungskonzept entwickelt hat, werden die Ergebnisse in einem Fusionsbericht dokumentiert und zusammengefasst. Dieser dient als Entscheidungsgrundlage und Vorlage für einen Fusionsvertrag. Durch die Zustimmung zum Fusionsvertrag wird der Weg für die Umsetzung geebnet. Im Sinne einer Nachbearbeitung und der Projektqualität sind eine Prüfung und Optimierung der neuen Gemeindestrukturen angezeigt.

Je nach Gemeindegrössen und Rahmenbedingungen kann ein Fusionsprozess zwei bis fünf Jahre dauern. Die Kosten sind ebenfalls abhängig von der Grösse und der Tiefe der Fusion. Zudem ist entscheidend, wieviel externe Unterstützung benötigt wird. Die reinen Projektkosten können sich insgesamt zwischen 50 000 bis 120 000 CHF belaufen. Es lohnt sich, in der Phase Projektgründung dies zu verifizieren.



(Abb. 2: Phasen II bis V im Fusionsprozess)

CHECKLISTE 1

VOR GRUNDSATZENTSCHEID IM GEMEINDERAT

Frage	Grundlage im Leitfaden
Findet ein regelmässiger Austausch mit möglichen Fusionspartnern/ Nachbargemeinden zum Thema Gemeindefusion oder interkommunale Zusammenarbeit statt?	
Ist die Haltung bei diesen Gemeinden bekannt?	
Ist die interkommunale Zusammenarbeit ausgereizt?	S. 8
Gibt es keine alternativen Zusammenarbeitsformen?	S. 8
Überwiegen die Chancen oder die Gefahren?	S. 10
Ist der «Fusionsperimeter» sinnvoll und berücksichtigt beispielsweise den «funktionalen Raum» oder ermöglicht die Auflösung einer möglichst grossen Anzahl von IKZ?	
Würden sich finanzielle Skaleneffekte ergeben?	
Würde sich der kommunale Handlungsspielraum durch Abbau von IKZ er- höhen?	
Könnte die Professionalität der Verwaltung gesteigert werden?	
Würde die Rekrutierung von Behördemitgliedern (grössere Auswahl) und Verwaltungspersonal (interessantere Stellen) vereinfacht werden?	
Würde sich die Aussenwahrnehmung (insb. geg. Kanton) verbessern?	
Lassen sich die dargestellten positiven Erfahrungen auch in unserer Gemeinde realisieren?	S. 12
Ist die Ausgangslage für eine Fusion in unserer Gemeinde günstig?	S. 14
Gibt es eine «Notlage»?	
Ist sichergestellt, dass die «kleine» Gemeinde die Anfrage startet?	
Sind die beteiligten Behörden grundsätzlich ergebnisoffen?	
Funktioniert die bestehende IKZ?	

CHECKLISTE 2

NACH GRUNDSATZENTSCHEID IM GEMEINDERAT

Frage	Grundlage im Leitfaden
Ist die Aufbau- und Ablauforganisation des Projekts geklärt?	
Wann und in welcher Form soll die Stimmbevölkerung einbezogen werden?	S. 15
Braucht es einen Fusionsabklärungsvertrag?	S. 15
Braucht es eine externe Unterstützung?	S. 15
Ist der Kontakt mit den kantonalen Amtsstellen informell organisiert?	S. 16
Sind die wahrscheinlichen Projektkosten budgetiert?	S. 16
Ist ein Kommunikationskonzept vorhanden?	S. 16
Sind alle Anspruchsgruppen frühzeitig abgeholt worden?	S. 16

NÜTZLICHE LINKS

www.vtg.ch

www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindereformen/fusion/praxisbeispiele_fusionen.html

www.ag.ch/de/dvi/gemeindeaufsicht/gemeindestrukturen/gemeindestrukturen.jsp

www.gemeindereform.lu.ch

VERWENDETE LITERATUR

Derungs, Curdin; Fetz, Ursin (2020): Gemeindefusionen in der Schweiz. Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte. In: Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 11 (1), S. 108–128. DOI: 10.5334/ssas.131.

Derungs, Curdin; Fetz, Ursin (2018): Effizienzpotenziale der Liechtensteiner Gemeinden. Studie. Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur. Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM); Stiftung Zukunft.li. Chur. Online verfügbar unter <https://www.stiftungzukunft.li/publikationen/effizienzpotenzial-der-gemeinden-aufgabenerfuellung-im-spannungsfeld-zwischen-autonomie-und-fusion>, zuletzt geprüft am 07.05.2020.

Jaag, Tobias; Rüssli, Markus (2019): Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Zürich: Schulthess.

Rühli, Lukas (2012): Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone. Hg. v. Avenir Suisse (Kantonsmonitoring, 4).

IMPRESSUM

Autoren:

Chandra Kuhn, Geschäftsleiterin VTG

Jacqueline Müller, Gemeindepräsidentin Pfyn

Martin Imboden, Gemeindepräsident Wuppenau

René Walther, Projektkoordinator, Gemeindepräsident
Münsterlingen

Thomas Niederberger, Stadtpräsident Kreuzlingen

Ulrich Marti, Gemeindepräsident Herdern

Ursin Fetz, Projektleiter, Leiter Zentrum für
Verwaltungsmanagement FHGR

Gesamtleitung:

Verband Thurgauer Gemeinden

Gestaltung und Druck:

medienwerkstatt ag, Sulgen

VERBAND THURGAUER GEMEINDEN

Thomas-Bornhauser-Strasse 23a

8570 Weinfelden

Tel. +41 71 622 07 91

info@vtg.ch

www.vtg.ch

