

Fusionierte Gemeinden
im Kanton Luzern
Stand 1. 1. 2010



Eine Fusion erfolgreich umsetzen

Ein Leitfaden
für Gemeinden

Inhalt

Fusion in fünf Phasen	4
Vorabklärungen	
Fusionsanalyse	
Erarbeitung Fusionsvorlage	
Umsetzung	
Abschluss	
Führungsorgan Gemeinderat	5
Organisation	6
Projektrat	
Projektsteuerung	
Fachgruppen	
Planung	8
Personal	9
Umsetzung und Kontrolle	11
Anpassung des Leistungsangebots	12
Kommunikation	13
Anhang	14

Einleitung

Ist die Fusionsabstimmung in den Gemeinden gewonnen, dann ist ein wichtiger Zwischenschritt erreicht. Danach folgt der Schritt der Umsetzung. Dieser ist zwar weniger spektakulär, aber umso arbeitsintensiver für den Gemeinderat und auch für die Verwaltung. In akribischer Kleinarbeit heisst es nun, die Gemeinden de facto zusammenzuführen.

Zum Fusionsprozess bis zur Abstimmung gibt es viel Grundlagenmaterial. Weniger Informationen existieren zur Umsetzung einer Fusion. Das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR von der Hochschule Luzern hat die Umsetzung von Gemeindefusionen im Kanton Luzern im Auftrag des Amtes für Gemeinden analysiert und darüber einen Bericht verfasst (siehe Anhang S. 14). Der Bericht ist die Grundlage für den vorliegenden Leitfaden. An dieser Stelle danken wir Stephan Käppeli, IBR, und den Gemeinden Römerswil und Reiden, die ihre Erfahrungen und ihr Wissen eingebracht haben.

Ein Fusionsprozess bringt einen grossen Erfahrungszuwachs mit sich und hinterlässt in der Regel das positive Gefühl, ein grosses Projekt gemeinsam gut bewältigt zu haben. Das kann in der fusionierten Gemeinde eine Aufbruchstimmung auslösen und den Mut zu weiteren Veränderungen bringen. Damit diese positive Stimmung nach der Abstimmung anhält, sollten ein paar Grundsätze beachtet werden.

Die Fusionen Römerswil mit Herlisberg und Reiden, Langnau, Richenthal gehören zu den frühen Fusionen. In der Zwischenzeit liegt im Kanton Luzern die Erfahrung mit 12 Fusionen vor. Diese sind in den Leitfaden eingeflossen und bieten Gemeinden, die sich für eine Fusion entschieden haben, bei der Umsetzung Unterstützung. Der Leitfaden enthält Hinweise in den zentralen Bereichen einer Umsetzung: Organisation, Planung, Controlling, Personal und Kommunikation.

Amt für Gemeinden
Kanton Luzern

Fusion in fünf Phasen

Eine Fusion ist ein längerer Prozess, der drei, vier Jahre und mehr dauern kann. Insgesamt läuft er in fünf Phasen ab. Die eigentliche Umsetzung erfolgt in der 4. Phase; in Phase 5 wird die Fusion abgeschlossen.

Phase 1

Vorabklärungen

Es werden geeignete Partnerinnen unter den Gemeinden gesucht, welche bereit sind, eine Fusionsdebatte aufzunehmen. Am Ende steht der Entscheid der Gemeinden, sich an einer Fusionsabklärung zu beteiligen.



Phase 2

Fusionsanalyse

Fusionsmöglichkeiten mit Chancen und Risiken werden diskutiert. Am Ende entscheiden sich die Gemeinden, ob sie auf die Erarbeitung einer Fusionsvorlage eingehen wollen. Sie binden sich durch einen Fusions-Vorvertrag.



Phase 3

Erarbeitung Fusionsvorlage

Es werden verbindliche Lösungen für die Fusion gesucht. An deren Ende steht die Volksabstimmung in den Gemeinden. Für diesen Zweck werden der Fusionsvertrag und die Botschaft erarbeitet. In ihnen sind alle wesentlichen Fakten und Regeln für den Start der fusionierten Gemeinde enthalten.



Phase 4

Umsetzung

Die Phase umfasst den Zeitraum von der Abstimmung bis zum Inkrafttreten der Fusion. Am Ende steht die formelle Zusammenlegung der Gemeinden.



Phase 5

Abschluss

Sie beginnt nach dem Inkrafttreten der Fusion. Ihr Ende ist offen. Sie kommt dann zum Abschluss, wenn sich bezüglich aller kommunalen Aufgaben der Alltag in der fusionierten Gemeinde eingestellt hat.

Führungsorgan Gemeinderat

Eine Gemeindefusion ist politisch eine sehr anspruchsvolle Aufgabe. Dem Gemeinderat kommt dabei eine besonders wichtige Rolle zu, damit überzeugte Auftritte nach aussen möglich werden. Frühzeitige Gespräche innerhalb der Gemeinderäte sind wichtig. Am Ende sollte bezüglich der zukünftigen Strategie ein Konsens bestehen.

Während der Erarbeitung der Fusionsvorlage (Phase 3) ist im Hinblick auf die Umsetzung (Phase 4) zu klären, welche Entscheidungen noch in den alten Zuständigkeiten gefällt werden und welche nicht. Im Fusionsvertrag wird festgehalten, dass Entscheidungen von strategischer oder finanzieller Relevanz nur in Absprache mit den anderen Gemeinden geschehen dürfen. Ohne solche Übereinkommen besteht die Gefahr, dass nach der Fusionsabstimmung Entscheidungen getroffen werden, die gegen das Gesamtinteresse der fusionierten Gemeinde laufen.

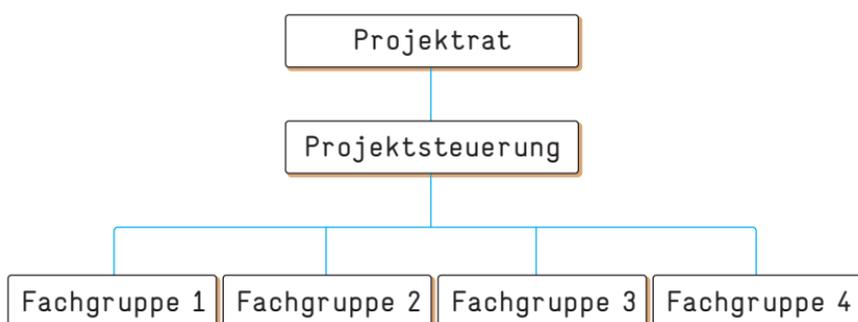
- **Gut zu wissen:** Demissionen in den Gemeinderäten während des Fusionsprozesses sollten vermieden werden. Sie können den Fusionsprozess entscheidend stören.

Tipps zum Thema Gemeinderat

- * Es hat sich bewährt, wenn der Gemeinderat der fusionierten Gemeinde frühzeitig gewählt wird und schon vor dem eigentlichen Amtsantritt in die Umsetzungsarbeiten einbezogen werden kann.
 - * Es empfiehlt sich, in den neuen Gemeinderat der fusionierten Gemeinde Personen aus allen Ursprungsgemeinden zu wählen. Sind es bisherige Gemeinderäte, dann ist gleichzeitig ein Teil des Wissenstransfers gesichert. Andernfalls sind Brücken zu ihnen sicherzustellen.
 - * Für die erste Gemeinderatswahl besteht die Möglichkeit einer Sitzgarantie. Damit wird die Ortsvertretung im Gemeinderat sichergestellt.
-

Organisation

Die bewährte Projektorganisation besteht aus Projektrat, Projektsteuerung, Projektleitung und Fachgruppen.



Projektrat

Im Projektrat sind alle Gemeinderäte der Fusionsgemeinden und Schlüsselpersonen (Gemeinbeschreiber) aus der Verwaltung vertreten.

Der Projektrat trägt auch die politische Verantwortung für Phase 4 bis zum Inkrafttreten der neuen Gemeinde. Da es noch keinen Gemeinderat für die fusionierte Gemeinde gibt, trifft er die strategischen und finanziellen Entscheidungen.

- **Gut zu wissen:** Eine gemeinsame Gemeindeversammlung der beteiligten Fusionsgemeinden ist für die Gemeindeordnung erforderlich; später noch eine für die Freigabe des Vorschlags und eventuell für die Wahlen. Gemeindeversammlungen während der Umsetzungsphase mit allen Fusionsgemeinden tragen zur Integration und zu einem guten Zusammenhalt bei.

Projektsteuerung

In der Projektsteuerung sitzen alle Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten und eventuell weitere Gemeinderäte der Fusionsgemeinden. Die Projektsteuerung ist Dreh- und Angelpunkt der Fusion. Sie ist für die Gesamtkoordination der Fusion zuständig und bereitet für den Projektrat Entscheidungsfindungen vor.

- **Gut zu wissen:** Bei der Umsetzung ist zwingend zu unterscheiden zwischen politischen Fragen (Ebene Gemeinderat) und Fachfragen (Ebene Verwaltung).

Fachgruppen

In den Fachgruppen arbeiten Fachleute nach Aufgabengebieten (z.B. Schule, Finanzen, Soziales). Sie erarbeiten Lösungen für die neue Gemeinde nach sachlichen Grundlagen. Probleme, die in den Fachgruppen auftauchen, gehen an die Projektsteuerung. Sie entscheidet oder leitet die Fragestellung - je nach Tragweite - an den Projektrat weiter.

- **Gut zu wissen:** Mit Vorteil gibt es nicht nur inhaltliche Fachgruppen (z.B. Schule, Soziales), sondern auch funktionale (Personal, Kommunikation usw.).

Tipps zur Organisation

- * Bei den wichtigsten Aufgabenbereichen ist darauf zu achten, dass die personellen Zuständigkeiten klar geregelt sind. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Personal (siehe S. 9) und Kommunikation (siehe S. 13).
 - * Stark zu beachten ist die Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Verwaltung. Mit Vorteil sind in den einzelnen Fachgruppen sowohl Mitglieder der Verwaltung (Kader) und des Gemeinderates vertreten.
 - * Es ist zu beachten, dass die betriebliche Fusion (verwaltungstechnisch-operativ) in erster Linie durch die Fachleute aus den Verwaltungen zu planen ist und nicht durch die Gemeinderäte.
 - * Es ist ratsam, für die Umsetzung fachliche Unterstützung zu holen (beim Kanton, durch Externe, bei bereits fusionierten Gemeinden).
-

Planung

Nach dem positiven Fusionsentscheid muss die Detailplanung der Umsetzung unverzüglich an die Hand genommen werden. Die grösste Herausforderung dabei ist, die Vielzahl von Aufgaben und Einzelfragen rechtzeitig zu identifizieren und anzugehen. Damit Prioritäten gesetzt werden können, muss Klarheit darüber bestehen, welche Aufgaben unverzüglich an die Hand zu nehmen sind und welche einen gewissen Aufschub zulassen. Mit einer Prozessplanung kann sichergestellt werden, dass die Umsetzung pannenfrei abläuft und gleichzeitig das Leistungsangebot der Gemeinde zu keiner Zeit beeinträchtigt ist.

- **Gut zu wissen:** Für die Planung der Umsetzung hat sich die Orientierung am Rechnungsmodell bewährt. Fast alle kommunalen Aufgabenbereiche spiegeln sich in der Gemeinderechnung wider. Bisherige Fusionsgemeinden haben den Kontenplan zu Hilfe genommen, und alle Themen nach dem Handlungsbedarf durchforscht. Angefügt wurde die Rubrik «Diverses», in der anderweitige Aufgaben aufgelistet wurden. (Eine Checkliste ist auf der Homepage www.gemeindereform.lu.ch zu finden.)

Tipps zur Planung

- * Der Erfahrungsaustausch mit einer bereits fusionierten Gemeinde vermittelt Sicherheit.
 - * Ein grosser Projektrat, in dem unterschiedliche (interne und externe) Anspruchsgruppen vertreten sind, kann bei der Umsetzung von Vorteil sein. Dank umfassender Information und einer offenen Diskussionskultur innerhalb des Gremiums wird sichergestellt, dass nicht oder zu wenig berücksichtigte Anliegen einzelner Anspruchsgruppen zur Sprache kommen. Der Nachteil besteht darin, dass sich ein grosser Projektrat zum Debattierklub entwickeln kann. Aus diesem Grund bestand der Projektrat späterer Fusionen meist aus den «Vereinigten Gemeinderäten».
-

Personal

Gemeindefusionen gehen für die Mitarbeitenden mit Zusatzaufwand und Unsicherheit einher. Eine Fusion tangiert die Arbeitsplätze und damit existenzielle Interessen der Gemeindegestellten. Die neue Gemeinde muss auch in Zukunft funktionieren; dazu ist das Wissen der Mitarbeitenden wichtig. Eine gute Personalpolitik während des gesamten Fusionsprozesses ist deshalb im Sinn der Mitarbeitenden und der zukünftig fusionierten Gemeinde zentral.

Es ist wichtig, dass die Rahmenbedingungen für die künftigen Arbeitsstellen frühzeitig definiert und den Mitarbeitenden mitgeteilt werden. Gemeindefusionen sind in der Regel mit einem administrativen Mehraufwand verbunden: Der Normalbetrieb wird neben der Fusionsarbeit weitergeführt; der Umzug der Verwaltung muss geplant und durchgeführt werden; in vielen Tätigkeitsfeldern gibt es vorübergehend zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der Kanzleischalter erfährt eine höhere Frequentierung usw. In der Regel kann den Mitarbeitenden bereits während der Erarbeitung der Fusionsvorlage (Phase 3) eine Weiterbeschäftigung über den Fusionstermin hinaus zugesichert werden. Dazu ist eine sorgfältige Personalbedarfsplanung notwendig.

- **Gut zu wissen:** In Personalfragen ist grundsätzlich zwischen der politischen (Gemeinderat) und der betrieblichen (Verwaltungsangestellte) Ebene zu unterscheiden. Während auf der politischen Ebene durch die Fusion Personal eingespart werden kann, ist auf der betrieblichen Ebene (vorübergehend) eher das Gegenteil der Fall. Die Erfahrung zeigt, dass gegen Abschluss (Phase 5) vermehrt Kündigungen der Arbeitnehmenden zu verzeichnen sind. Mit der Fusion zur neuen Gemeinde stellt sich für einige der Mitarbeitenden die Frage einer Neuorientierung.

Tipps für die Personalplanung

- * Um Unsicherheiten auszuräumen, sollen die wichtigsten Personalentscheide im Hinblick auf die fusionierte Gemeinde frühzeitig (spätestens mit Beginn der Umsetzung) geklärt werden. Solche Entscheidungen können allerdings delikat sein (Gemeindeschreiber). Deshalb wird geraten, ein externes Coaching sowohl für die Entscheidungsfindung wie für die Kommunikation des Entscheids in Anspruch zu nehmen.
 - * Gewichtige Personalrochaden während der Fusionsphasen können den Prozess erschweren. Um Erfahrungsverluste zu vermindern, sind wichtige Wissensträger an die Gemeinde zu binden. Mit Schlüsselpersonen innerhalb der Verwaltung sind rechtzeitig Gespräche zu führen; Personalwechsel sind mit möglichst langen Übergangszeiten vorzubereiten.
-

Tipps für die Personalführung

- * Die Mitarbeitenden sind frühzeitig über das Aufgabengebiet, die Funktion und die Arbeitsbedingungen in der fusionierten Gemeinde zu orientieren. Dies trifft besonders für diejenigen in den Aussengemeinden zu.
 - * Der Einbezug der Mitarbeitenden beim Entwurf der künftigen Verwaltungsorganisation trägt zum Abbau von Unsicherheiten bei.
 - * Die Erwartungen, Bedürfnisse und Interessen in Bezug auf das künftige Tätigkeitsfeld sollen die Mitarbeitenden schon zu Beginn der Umsetzung (Phase 4) artikulieren können. Formelle Gespräche der Linienverantwortlichen mit allen Gemeindeangestellten sind deshalb zu institutionalisieren.
 - * Damit Unsicherheiten aufgegriffen und ausgeräumt werden können, ist eine geeignete Ansprechperson für das Personal zu bezeichnen.
 - * Die Gemeindeschreiber sind stark in den Fusionsprozess eingebunden und zugleich persönlich stark von der Fusion betroffen. Ihnen sollte eine Ansprechperson zur Seite stehen (externes Coaching). Dies ist umso dringender, wenn ein Gemeindeschreiber sich aufgrund der Fusion beruflich neu ausrichten muss.
-

Umsetzung und Kontrolle

Die Umsetzung ist abhängig von der Komplexität der Fusion, dennoch sollte sie nicht zu lange dauern. Mit Vorteil umfasst sie nicht länger als zwei Jahre. Der Schwebezustand, in dem sich Gemeinden in der Umsetzungsphase befinden, führt bei Personal und Bevölkerung zu Unsicherheiten.

Nicht alle Aufgaben müssen am ersten Tag der Fusion geregelt sein. Doch in denjenigen Bereichen, von denen die Bevölkerung direkt betroffen ist (z.B. Abfallentsorgung), muss die Gemeinde funktionieren. Andere Aufgaben lassen sich problemlos auch noch in der Abschlussphase regeln.

Bei der Zusammenlegung der Verwaltung ist der geordneten Dossierübergabe erste Priorität einzuräumen. Auch ist zu prüfen, wie sinnvoll es ist, die Verwaltung etappenweise (in der Umsetzungs- oder Abschlussphase) zusammenzuführen. So können Arbeitsspitzen reduziert und den einzelnen Abteilungen erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

- **Gut zu wissen:** Bei der Umsetzung bereiten in der Regel nicht die «grossen Themen» Probleme. Sie finden meist grosse Beachtung und werden intensiv diskutiert. Die Schwierigkeiten treten eher bei den Detailfragen auf und sind oft auf individuelle Bedürfnisse zurückzuführen (Abgeltung der Unterhaltsarbeiten beim Werkdienst, Abgleich von Kinderhort- und Kindergartenangebot usw.).

Tipps zur Umsetzung und Kontrolle

- * Um den Fusionsprozess für andere nachvollziehbar zu halten, sollte er gut dokumentiert werden.
 - * Das Wissen der ehemaligen Gemeinden gilt es zu erhalten. Es empfiehlt sich, frühzeitig ein gut strukturiertes Wissensmanagementsystem einzuführen.
 - * Bezüglich Leistungsangebot und Effizienz der Arbeitsabläufe sind die Überprüfung der gefällten Entscheide und deren Auswirkungen wichtig. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine offene Information der Bevölkerung. So kann überprüft werden, ob früher geäusserte Befürchtungen eingetreten sind.
 - * Eine besondere Herausforderung ist die Migration der EDV-Daten. Die technische Datenüberführung kann zu einem Systemwechsel führen, was für eine Verwaltung zur grossen Belastungsprobe werden kann.
-

Anpassung des Leistungsangebots

Eine Fusion bietet die Gelegenheit, das bestehende Leistungsangebot zu hinterfragen und anzupassen. Wie viele zusätzliche Reformen im Rahmen einer Gemeindefusion opportun sind, ist allerdings eine Frage der politischen Gewichtung. Es gilt, vor allem drei Fragen abzuwägen:

1. Welche Leistungen sind anzupassen, damit die neue Gemeinde gut funktionieren kann?
2. Wie viele Reformen werden durch die Bevölkerung akzeptiert?
3. Was kann im gegebenen Zeitrahmen bewältigt werden und welche Routineaufträge lassen sich delegieren?

- **Gut zu wissen:** Nach der erfolgten Fusion ist der politische Spielraum in Bezug auf Infrastrukturplanung und -anpassung erschwert. So wurde zum Beispiel in einer Gemeinde die Schliessung einer schlecht ausgelasteten Schiessanlage direkt mit der Fusion in Zusammenhang gebracht und als Wortbruch interpretiert. Wichtige Änderungen im Leistungsangebot müssen im Fusionsvertrag, also vor der Fusionsabstimmung, angekündigt werden.

Tipps zur Anpassung des Leistungsangebots

* Im Rahmen einer Fusion bietet es sich an, die Stellenbeschreibungen, Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe innerhalb der Verwaltung auf ihre Effizienz zu überprüfen und nötigenfalls zu verbessern. Die Verwaltungsfachleute sollten frühzeitig miteinander in Kontakt treten, um gemeinsam die internen Arbeitsabläufe abzugleichen und sich gegenseitig über vorhandene Pendenzen zu informieren.

* Im Verlaufe von Umsetzung und Abschluss (Phasen 4 und 5) sind die Reglemente und Tarife zu vereinheitlichen. Die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind bereits während der Erarbeitung der Fusionsvorlage (Phase 3) festzuhalten. Es gilt zu entscheiden, welche Regelung in Zukunft Gültigkeit haben wird. Diese Entscheide sind transparent nach aussen zu kommunizieren.

Kommunikation

Die Kommunikation nach innen (Mitarbeitende) und aussen (Öffentlichkeit) ist für die erfolgreiche Umsetzung einer Fusion ein entscheidender Faktor. Sie ist von Projektbeginn an zu planen und rollend anzupassen. Während der Fusionsabklärungen (Phasen 1-3) werden die Gemeinden bei der Kommunikation durch eine Fachperson des Kantons unterstützt. Diese Unterstützung hat sich bewährt, endet aber mit der Fusionsabstimmung.

Auch während der Umsetzungsphase bleibt die Kommunikation wichtig. In der Vergangenheit lag sie in vielen Fusionsgemeinden beim Gemeindeschreiber, was nebst der vielen anderen Aufgaben, die eine Umsetzung mit sich bringt, eine Überforderung darstellte. Eine fachliche Unterstützung bei Konzeption und Umsetzung der Kommunikation nach innen und aussen während der Umsetzung ist sehr hilfreich.

- **Gut zu wissen:** Von einer Fusion sind die Arbeitsplätze der Gemeindemitarbeitenden direkt betroffen. Das kann zu Verunsicherung führen. Eine Informationspolitik nach innen richtet ihr Augenmerk darauf, Sicherheit und Perspektiven zu bieten. Damit kann die Arbeitsmotivation erhalten werden.

Tipps für die Kommunikation nach innen

- * Der persönliche Kontakt zu den Mitarbeitenden ist im Rahmen eines Fusionsprozesses wichtig. Deshalb sind Führungs- und Identifikationsfiguren zu benennen.
- * An Personalveranstaltungen kann über wichtige Aspekte informiert werden.
- * In Personalgesprächen können persönliche Wünsche und Entwicklungsperspektiven der Mitarbeiterin und des Mitarbeiters diskutiert werden.

Tipps für die Kommunikation nach aussen

- * Es ist zu überprüfen, ob sich die vor der Fusion erwarteten Wirkungen bestätigen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage einer offenen Informationspolitik gegenüber der Bevölkerung. Planungsfehler sind zu kommunizieren. Transparenz ist für den Aufbau von Vertrauen in die neue Gemeinden zwingend.
- * Einige Fusionsgemeinden hatten während der Umsetzungsphase mittels einer Broschüre über den Stand der Umsetzungsarbeiten informiert. Zum Teil wurde sie anschliessend zum eigentlichen Gemeindeblatt.
- * Dem Übergang von der Umsetzung zum Abschluss (Phase 4 zu Phase 5) ist besonderes Augenmerk zu schenken. Die Gemeinsamkeiten der fusionierten Gemeinden sind zu betonen. In einigen Gemeinden geschieht dies mit einem Fest, einem neuen Erscheinungsbild und/oder einer neuen Gemeindebroschüre.

Bei der Gestaltung eines neuen Erscheinungsbildes ist darauf zu achten, dass sich darin alle Ortsteile wiederfinden.

* Nach Inkrafttreten der Fusion ist der Kontakt zu den verschiedenen Ortsteilen wichtig. Das kann mit einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung geschehen, an der Wünsche und Anregungen der Bevölkerung entgegengenommen werden. Oder der Gemeinderat geht in die Ortsteile und stellt sich dort den Erwartungen und Wünschen der Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Erfahrung zeigt, dass am Anfang solche Veranstaltungen auf grosses Interesse stossen, das mit der Zeit abnimmt.

Anhang

Hilfreiche Adressen

www.gemeindereform.lu.ch

Literatur

Erfolgreiche Umsetzung von Gemeindefusionen, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen aus der Praxis, in: Luzerner Beiträge zur Betriebs- und Regionalökonomie, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Käppeli Stephan, Willimann Ivo, Bürkler Paul, Luzern 2009

