

# **Gemeindefusionen: selbstständige Erarbeitung der Grundlagen durch die Gemeinden, Prozessberatung oder Fachberatung?**

**Studie über die Unterschiede in Vorgehen und Qualität anhand von Fallbeispielen aus dem Kanton Bern**

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des  
Executive Master of Public Administration (MPA)

**u<sup>b</sup>**

---

<sup>b</sup>  
**UNIVERSITÄT  
BERN**

Betreuender Dozent: Prof. Dr. Reto Steiner

Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

von:

**Franziska Sarott-Rindlisbacher**  
aus Scuol/GR und Landiswil/BE

Höhe 42  
3150 Schwarzenburg

Schwarzenburg, 31. August 2008

## Vorwort

Die Idee zum Thema entstand aus meiner beratenden Tätigkeit als Regierungsstatthalterin, welche unter Anderem auch die Unterstützung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Amtsbezirkes Schwarzenburg mit Rat und Tat beinhaltet.

Dabei ist mir in den letzten Jahren aufgefallen, dass der Bedarf an Hilfe und Beratung der flächen- und einwohnermässig kleinsten Gemeinde Albligen stark zugenommen hat. Es wurde und wird für die Behörden der Gemeinde Albligen (Fläche 428 Hektaren, Einwohner 497 Stand: 31.12.2005) immer schwieriger, eine gut ausgebildete und damit geeignete Person für die Besetzung der Stelle als Gemeindeverwalter, bzw. als Gemeindeverwalterin (im Kanton Bern meist Gemeindeschreiber/in genannt) zu finden. Es kam in kurzen Abständen zu mehreren aufeinander folgenden Wechselln der Gemeindeschreiber, deren Tätigkeitsbereich alle Bereiche der Gemeindeverwaltung (inkl. die Finanzverwaltung) umfasst.

Zurzeit besteht wieder eine personeller Engpass, der nun zum Teil durch eine freiberuflich tätige, ausgebildete Gemeindeschreiberin im Mandat (Beschäftigungsgrad 50%) überbrückt werden kann.

Eine Vakanz im fünfköpfigen Gemeinderat, die lange nicht behoben werden konnte, verschärfte die Situation zusätzlich. Der Spielraum der Gemeinde Albligen im finanziellen Bereich ist ebenfalls klein und hat zur Folge, dass verschiedene anstehende Investitionen zurückgestellt werden mussten.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob nicht eine Fusion mit einer der Nachbargemeinden Wahlen (Kt. Bern) oder Ueberstorf (Kt. Freiburg) die Probleme der kleinen Gemeinde lösen könnte. Noch im laufenden Jahr wird nun nach umfangreichen Abklärungen der Entscheid der Gemeindeversammlung erwartet, ob fusioniert werden soll und wenn ja, mit wem. Da es sich eventuell um eine kantonsübergreifende Fusion handeln wird, ist das Verfahren komplizierter als bei einer kantonsinternen Fusion.

Die personelle Ressourcenknappheit auf der Gemeindeverwaltung und im Gemeinderat von Albligen hatte zur Folge, dass insbesondere das Regierungsstatthalteramt Schwarzenburg, aber auch weitere Stellen der kantonalen Verwaltung in Bern in zunehmendem Masse um Auskünfte in verschiedensten Bereichen der Tätigkeit von Gemeindeverwaltung oder Gemeinderat ersucht wurden.

Mit solchen Problemen kämpfen viele kleinere Gemeinden in der Schweiz und im Kanton Bern.

Da im Kanton Bern auf den 1. 1. 2010 die Reform der dezentralen Verwaltung in Kraft treten wird und damit den fast 400 Gemeinden nur mehr zehn (früher sechsundzwanzig) Regierungsstatthalterämter mit reduziertem Personal für Beratungs- und Unterstützungsleistungen zur Verfügung stehen werden, wird die Situation für die kleinen Gemeinden künftig noch schwieriger werden.

Aus diesem Grunde war es mir ein Anliegen, einen Beitrag an Hilfsmittel für kleine Gemeinden zu leisten, welche diesen Fusionsabklärungen erleichtern können.

Bei der Ausarbeitung der Fragen für das Erstellen der Projektarbeit standen mir mein früherer Studienkollege (- in Gemeindefusionsfragen versiert -) Daniel Kettiger, Fürsprecher und mag.

rer. publ., sowie Prof. Dr. Reto Steiner, betreuender Dozent des KPM, stets geduldig und hilfsbereit zur Seite, wofür Ihnen spezieller Dank gebührt.

Für die Untersuchung der Fallbeispiele möchte ich auch allen Beteiligten aus Behörde und Verwaltung der Gemeinden Wichtrach (früher Ober- und Niederwichtrach), Oberdiessbach und Aeschlen danken, die mir Zugang zu den nötigen Dokumenten verschafften und jederzeit bereitwillig Auskunft gaben.

Ein besonderer Dank geht dabei an Annalise Herzog-Jutzi, Gemeindegeschreiberin von Wichtrach (vormals von Niederwichtrach) und an Oliver Zbinden, Gemeindegeschreiber von Oberdiessbach.

Selbstverständlich möchte ich auch meinem Mann Nicolà und meinen Söhnen Roman und Martin für ihr Verständnis danken. Sie haben einige Aufgaben in Haus und Garten übernommen und mich damit massgeblich entlastet.

Schwarzenburg, im August 2008

Franziska Sarott

## Management Summary

Die Anforderungen an die Gemeinden sind in der heutigen Zeit enorm und die Aufgaben sind zunehmend komplexer. Gerade kleinere Gemeinden stossen daher vermehrt an ihre Leistungsgrenzen. Sie finden nur mit Mühe genügend Behördenmitglieder und geeignete Mitarbeiter/Innen für die Gemeindeverwaltung. Sie sind vermehrt auf die Dienstleistungen von Nachbargemeinden und kantonalen Amtsstellen angewiesen, was auf die Dauer nicht befriedigend ist. Zudem wird auch der finanzielle Handlungsspielraum immer enger.

Bei Fusionsabklärungen stossen aber gerade diese Gemeinden immer wieder auf Hindernisse, die sie überwinden müssen. Solche Hindernisse sind die fehlenden Mittel zur Finanzierung der notwendigen Abklärungen und vor allem die notwendige Prozessbegleitung.

In diesem Zusammenhang interessiert, wie dieser Aufwand verringert und/oder die notwendigen Mittel beschafft werden können.

Bei den Abklärungen für die vorliegende Arbeit wurde rasch klar, dass die Ziele einer Gemeindefusion in der Regel die gleichen sind, nämlich die Effizienz und Effektivität der Behörden und Verwaltung zu erhöhen, Synergien zu nutzen, Handlungsspielräume zu vergrössern, grösseren Stellenwert gegenüber der übergeordneten Ebene zu erhalten und sinnvolle Wirtschafts- und Lebensräume zu schaffen.

Die Wege zur Zielerreichung mittels Gemeindefusionen können aber wesentlich voneinander abweichen. Die spezifischen Probleme sind zwar oft ähnlich, dennoch ist jeder Fall auf Grund der konkreten Verhältnisse und Rahmenbedingungen anders. Eine Orientierung an Mustern und Vorlagen ist möglich, vor allem was die zu untersuchenden Inhalte angeht. Das gewählte Vorgehen ist aber abhängig von den beteiligten Partnern, der Zielsetzung der angestrebten Fusion (Strategie) und dem bestimmten Perimeter (betroffene Gemeindegebiete) und muss sorgfältig geplant werden. Selbstverständlich spielen dabei die eigenen Ressourcen in der Gemeindeverwaltung und Bevölkerung eine grosse Rolle, aber auch das gewählte Verfahren in Bezug auf Kommunikation und Information. Wichtig ist dabei vor allem, dass der Prozess von den betroffenen Partnern so gestaltet werden kann, dass aus Betroffenen Beteiligte werden. Anhand der gezeigten Beispiele wird klar, dass unterschiedliche Vorgehensweisen zum Erfolg führen können.

Erstaunlicherweise wurde im Rahmen der genaueren Abklärungen bei den konkreten Fallbeispielen rasch klar, dass die Unterschiede kleiner waren als erwartet, obwohl die Kosten für die externen Beratungen sehr unterschiedlich waren. Prozessberatungen (mit Anteil Fachberatung) können in unterschiedlichem Ausmass erfolgen und mit verschiedenem Aufwand betrieben werden. Tatsache ist aber, dass Pilotprojekte immer komplizierter und kostenintensiver sind als nachfolgende Verfahren.

Die Frage, ob die Selbsterarbeitung von Fusionsabklärungen bei Bestehen des entsprechenden Instrumentariums mit Ausbildungsmodul für Projektmanagement vollständig möglich ist, kann nur ansatzweise beantwortet werden, da die Umstände von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sind und eine individuelle Betrachtungsweise erfordern.

Bleibt zu hoffen, dass in Politik, Wissenschaft und Praxis die weiterhin notwendigen Bestrebungen zur Förderung von Fusionsabklärung kleiner Gemeinden weitergehen.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	1
Management Summary .....	3
Inhaltsverzeichnis.....	4
Abbildungsverzeichnis .....	6
Tabellenverzeichnis.....	7
Abkürzungsverzeichnis .....	8
Anhangverzeichnis .....	9
1 Problemstellung und Relevanz des Themas.....	10
1.1 Abgrenzungen und Definitionen .....	10
1.1.1 Abgrenzungen .....	10
1.1.2 Definition Gemeindezusammenschluss und Fusion .....	11
1.1.3 Definition der Beratungsfunktionen: Fachberatung, Prozessberatung, Mischform Co-Creation .....	11
1.2 Zielsetzungen .....	12
1.3 Methodisches Vorgehen.....	12
1.4 Stand der Forschung und der Diskussion.....	13
2 Theoretischer Rahmen für die Beurteilung.....	14
2.1 Situation der Gemeinden in der Schweiz und im Kanton Bern .....	14
2.1.1 Schweiz .....	14
2.1.2 Kanton Bern .....	15
2.2 Reformbestrebungen im Kanton Bern.....	17
2.3 Politisch-rechtliche Rahmenbedingungen im Kanton Bern (GFG, Gemeindefusionsgesetz vom 25. November 2004, BSG 170.12).....	18
2.4 Ressourcen der bernischen Gemeinden für Fusionsabklärungen.....	21
2.4.1 finanzielle Ressourcen.....	21
2.4.2 personelle Ressourcen (Verwaltung und Behörden).....	21
2.4.3 weitere Ressourcen (Kanton, externe Beratung).....	24
2.5 Definition entscheidender Informationsinhalte für den Fusionsentscheid.....	24
2.6 Festlegung von Qualitätskriterien für Fusionsberichtsbeurteilung.....	26
2.7 Fazit: Folgerungen für die folgenden Studien.....	27
3 Fallstudie 1 (die Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen).....	28

---

3.1	Projektstand .....	28
3.2	Phasen des Projekts .....	29
3.3	Rolle der Beratung .....	31
3.3.1	Auftrag des externen Beraters .....	31
3.3.2	weitere Beratungen.....	31
3.3.3	Würdigung der Beratungen (Fach und/oder Prozessberatung, Co-Creation, Kosten und Bewertung).....	32
3.3.4	Empfehlungen bezüglich Beratungsleistungen .....	33
3.4	Untersuchung des Berichts (qualitativ) .....	33
3.5	Schlussfolgerungen betreffend Beratung (nur Fall 1).....	36
3.5.1	Grenzen der Selbsterarbeitung und Bedarf an Beratung (vgl. Kapitel 1.2) .....	36
4	Fallstudie 2 (die Gemeinden Niederwichtrach und Oberwichtrach, seit 1. Januar 2004 Gemeinde Wichtrach) .....	37
4.1	Projektstand .....	37
4.2	Phasen des Projekts .....	38
4.3	Rolle der Beratung .....	40
4.3.1	Auftrag der externen Beratung .....	40
4.3.2	weitere Beratungen.....	40
4.3.3	Würdigung der Beratungen (Fach- und/oder Prozessberatung, Co-Creation, Kosten und Bewertung).....	41
4.3.4	Empfehlungen bezüglich Beratungsleistungen .....	42
4.4	Untersuchung des Berichts (qualitativ) .....	43
4.5	Schlussfolgerungen betreffend Beratung (nur Fall 2).....	46
4.5.1	Grenzen der Selbsterarbeitung und Bedarf an Beratung (vgl. Kapitel 1.2) .....	46
5	Gesamtbeurteilung .....	48
5.1	Berichte .....	48
5.2	Beratung .....	48
5.3	Fazit.....	49
6	Empfehlungen/Ausblick.....	50
7	Literaturverzeichnis.....	51
8	Verzeichnis der Rechtsquellen .....	55
9	Anhang .....	56
10	Selbstständigkeitserklärung.....	100
11	Über die Autorin.....	101

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gemeindefusionen in der Schweiz von 5.12.2000 - 1.1.2005 .....	14
Abbildung 2: Karte Gemeindefusionsprojekte im Kanton Bern, Stand 11. Juni 2008, Amt für Gemeinden und Raumordnung.....	20

---

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Stellenprozente kommunale Verwaltungen im engeren Sinne Schweiz und Kanton Bern (Gemeindemonitoring 2005) .....	22
Tabelle 2: Mittelwert und Median Anzahl Mitglieder Gemeindeexekutive / Stellenprozente sowie ehrenamtliche, halbamtliche und vollamtliche Behördenmitglieder pro Gemeindekategorie in der Schweiz (Gemeindemonitoring 2005) .....	22
Tabelle 3: Mittelwert und Median Anzahl Mitglieder Gemeindeexekutive / Stellenprozente sowie ehrenamtliche, halbamtliche und vollamtliche Mitglieder Gemeindeexekutive pro Gemeindekategorie im Kanton Bern (Gemeindemonitoring 2005) .....	23

## Abkürzungsverzeichnis

AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
FILAG	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern vom 27. November 2000 (BSG 631.1)
FLG	Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen des Kantons Bern vom 26. März 2002 (BSG 620.0)
GFG	Gemeindefusionsgesetz des Kantons Bern vom 25. November 2004 (BSG 170.12)
GG	Gemeindegesezt des Kantons Bern vom 16. März 1998 (BSG 170.11)
GV	Gemeindevorordnung des Kantons Bern vom 16. Dezember 1998 (BSG 170.111)
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management der Universität
KV	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)
VBG	Verband Bernischer Gemeinden
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechtes
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung

---

## Anhangverzeichnis

Anhang 1:	Interview mit Oliver Zbinden, Gemeindeschreiber von Oberdiessbach .....	56
Anhang 2:	Interview mit Hans Rudolf Vogt, Gemeindepräsident von Oberdiessbach .....	61
Anhang 3:	Interview mit Stephan Tschaggelar, Gemeindepräsident von Aeschlen.....	65
Anhang 4:	Interview mit Thomas Reusser, Finanzverwalter von Oberdiessbach .....	69
Anhang 5:	Interview mit Heinz Berger, FP AG, externer Berater von Oberdiessbach und Aeschlen .....	73
Anhang 6:	Interview mit Annalise Herzog-Jutzi, Gemeindeschreiberin von Wichtrach.....	78
Anhang 7:	Interview mit Peter Lüthi, Gemeindepräsident von Wichtrach.....	83
Anhang 8:	Interview mit Gottfried Reusser, Gemeinderat von Wichtrach.....	87
Anhang 9:	Interview mit Andreas Stucki, Finanzverwalter von Wichtrach .....	91
Anhang 10:	Interview mit Hans Peter Blaser, KPMG AG, externer Berater von Ober- und Niederwichtrach .....	95

# 1 Problemstellung und Relevanz des Themas

In der Schweiz und auch im Kanton Bern gibt es noch immer sehr viele kleine und kleinste politische Gemeinden (vgl. Steiner 2002: 68f).

Verschiedene Gründe (fehlende personelle Ressourcen, finanzielle und personelle Probleme in der Aufgabenerfüllung, zunehmend komplexere Aufgaben, höhere Qualitätsansprüche der einzelnen Bürger an die Dienstleistungen, finanzielle Anreize des Kantons etc.) führen dazu, dass sich politische Gemeinden immer mehr mit Fusionsabklärungen beschäftigen.

Gerade kleinere Gemeinden können bei solchen Fusionsabklärungen an ihre Grenzen stossen, (in personeller, finanzieller oder fachlicher Hinsicht).

Das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern begleitet aus diesem Grund das Fusionsprojekt der bernischen Gemeinde Albligen im Amtsbezirk Schwarzenburg wissenschaftlich im Rahmen eines Forschungsprojektes. Ziel ist es, ein Instrumentarium für kleinere Gemeinden als praktische Arbeitshilfe zur Selbsterarbeitung von Unterlagen für den Fusionsentscheid herauszugeben. Gleichzeitig soll durch das KPM ein Ausbildungsmodul zur Begleitung des Prozesses geschaffen werden (Steiner 2007: 8)

In diesem Zusammenhang soll die zu erarbeitende Studie anhand praktischer Fälle aus dem Kanton Bern einen ergänzenden Beitrag leisten und klären, wo bei eigenständigen Fusionsabklärungen mit Prozessberatung Grenzen sichtbar werden, und welche zusätzlichen Beiträge durch unterstützende Partner wie Kanton und Beratungsunternehmen trotzdem noch geleistet werden sollten oder sogar erarbeitet werden müssen.

Zudem soll geprüft werden, inwieweit es Qualitätsunterschiede (nebst möglichen Kostenfolgen) zwischen einer primär eigenständig und einer primär von Beratungsunternehmen erstellten Studie gibt (Prozessberatung gegenüber Fachberatung).

Das Thema ist von zunehmender Bedeutung, insbesondere im Kanton Bern, da im Moment aufgrund der finanziellen Unterstützung von Fusionen durch den Kanton die konkreten Zusammenschlussprojekte wie Pilze aus dem Boden schiessen.

## 1.1 Abgrenzungen und Definitionen

### 1.1.1 Abgrenzungen

Die vorliegende Arbeit wird sich nicht mit den vielfältigen Formen von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) befassen.

Weitere Formen von Gemeindereformen wie die Einbeziehung Dritter in die Aufgabenerfüllung der Gemeinde oder die interne Reorganisation von Gemeindebehörden oder -verwaltungen werden ebenfalls nicht untersucht.

Es würde den Rahmen der Arbeit sprengen, auf Projekte wie die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wie z.B. New Public Management einzugehen.

Ausgeklammert bleiben auch die Zusammenschlüsse von anderen öffentlich rechtlichen Körperschaften wie Kirchgemeinden, Burgen, Schwellegemeinden etc.

Die Studie beschränkt sich auf die Untersuchung von Fusionsprozessen von politischen Gemeinden bzw. Einwohner- oder Gemischten Gemeinden.

Die Typologie der Beratungsformen bleibt für diese Studie auf die nachfolgend unter 1.1.3 definierten Arten beschränkt.

### **1.1.2 Definition Gemeindezusammenschluss und Fusion**

Unter Zusammenschluss oder Fusion von zwei politischen Gemeinden wird das Zusammengehen zweier Gemeinden verstanden, d.h. eine Vereinigung zweier Gemeinden zu einer neuen Gemeinde. Dieser Zusammenschluss ist mit der vollständigen Aufgabe der Selbstständigkeit der beiden bisherigen Gemeinden verbunden. Die Gemeinden geben ihre Existenz als Einzelgemeinden auf und schliessen sich zu einer neuen Gemeinde zusammen (vgl. Steiner 2002: 115f).

Ist eine Gemeinde deutlich kleiner, so kann dies auch zu einem Zusammenschluss in Form einer so genannten Eingemeindung (oder Einverleibung) führen. Dabei tritt eine Gemeinde in eine schon bestehende ein.

Bei beiden Formen spricht man von Zusammenschluss oder Fusion.

Im Folgenden werden die Begriffe Fusion oder Gemeindezusammenschluss für beide oben geschilderten Erscheinungen ohne Unterscheidung verwendet werden.

### **1.1.3 Definition der Beratungsfunktionen: Fachberatung, Prozessberatung, Mischform Co-Creation**

Von einer Fachberatung durch Experten spricht man nach Lehre und Praxis, wenn Informationen und Expertendienstleistungen eingekauft werden, die der Besteller nicht selber erbringen kann. Der Besteller oder Auftraggeber definiert ein Bedürfnis, das die Organisation – hier die Gemeinde – nicht selber mit ihren Ressourcen (Personal und Zeit) befriedigen kann (vgl. Schein 2000: 25). Der Experte verfügt somit über Fachwissen oder beschafft sich dieses in Erfüllung eines klaren Auftrages. In der Regel sind dies die Grundlagen für einen Entscheid, den dann der Besteller trifft und umsetzt (vgl. Walger 1995: 4).

Die Prozessberatung (Prozessbegleitung) zielt dagegen darauf ab, die Diagnose und die Entwicklung eines geeigneten Handlungsplanes für den vorgesehenen Prozess zu erarbeiten. Der Berater nimmt dabei dem Klienten nicht das Problem ab, sondern kann nur die Hilfestellung leisten, die der Klient braucht, um es selbst zu lösen. Die Aufgabe des Prozessberaters liegt darin, Diagnose und Problemlösungsmethoden zu vermitteln (Schein 2000: 28). Als Prozessberater muss der Berater nicht unbedingt selber Experte sein, was die Lösung der zu entdeckenden Probleme betrifft (Schein 2000: 35).

In der neueren Wissenschaft und Praxis werden die beiden Ansätze zu einem wirksamen Management von Change-Prozessen verbunden und als Co-Creation bezeichnet. Bei diesem Verfahren wird die Prozessberatung durch Fachimpulse ergänzt und der Berater und der Auftrag-

geber gestalten die Schritte der Veränderungen partnerschaftlich, lernen voneinander und treffen gemeinsam Entscheide (Höfler 2003: 58ff).

In der Praxis finden sich die beschriebenen Beratungsarten selten in einer reinen Form; meist handelt es sich um Mischformen.

## **1.2 Zielsetzungen**

Die vorliegende Studie soll die Ausarbeitung von Fusionsgrundlagen für kleinere Gemeinden mit eigenen beschränkten Mitteln erleichtern und ermöglichen. Zu diesem Zweck sollen die folgenden Fragen beantwortet werden:

- 1). Wo liegen die Grenzen und Probleme eigenhändiger Erarbeitung von Fusionsgrundlagen durch eine kleine Gemeinde?
- 2). Welche Beiträge können, sollen oder müssen von unterstützenden Partnern (z.B. Kanton, Unternehmensberatung) geleistet werden?

Im Weiteren soll die Qualität des Resultats von verschiedenen Beratungstätigkeiten anhand ihrer Berichte mit folgendem Ziel unter die Lupe genommen werden:

- 3) Welche Qualitätsunterschiede bestehen zwischen einer primär eigenständig erarbeiteten und einer primär von Beratungsunternehmen erstellten Studie (Prozessberatung gegenüber Fachberatung)?

(Zu den Bewertungskriterien siehe Kapitel 2.6.)

## **1.3 Methodisches Vorgehen**

Zur Erreichung der vorerwähnten Zielsetzungen ist eine passende wissenschaftliche Vorgehensweise empfehlenswert.

Sie besteht im ersten Teil bis Kapitel 2.7 einerseits im Zusammentragen verschiedener bestehender schriftlicher Materialien aus Wissenschaft und Praxis, die mittels Literatur- und Dokumentenanalyse für den hier interessierenden Forschungszusammenhang erschlossen werden. Die qualitative Interpretation der Dokumente ist dabei von entscheidender Bedeutung und hat einen grossen Stellenwert (vgl. Mayring 2002: 47).

Dabei soll nach der Definition der Begriffe und der Abgrenzung der konzeptionelle Bezugsrahmen erarbeitet werden, der die Parameter für das weitere Vorgehen der Beurteilung der beiden Fallbeispiele bildet und den Hintergrund, bzw. die Rahmenbedingungen beschreibt.

Im zweiten Teil der Arbeit wird empirisch anhand der beiden Fallbeispiele überprüft werden, was aufgrund des ersten Teils festgestellt oder vermutet wird.

Für die Untersuchung werden dabei wiederum Methoden wie die Dokumentenanalyse, ergänzt mit strukturierten Interviews und Methoden der Auswertung mit qualitativ-interpretativen Techniken (vgl. Mayring 2002: 66) angewendet.

Die Interviews werden direkt schriftlich protokolliert und anschliessend von den Interviewten gegengelesen (Protokolle der Befragungen siehe Anhang). Auf eine Aufnahme der Befragungen und eine wörtliche Transkription wird verzichtet. Eine sinngemässe Wiedergabe der Aussagen genügt für das Erreichen der Zielsetzung dieser Studie.

Quantitative Aussagen sind aufgrund der geringen Fallzahlen, bzw. den lediglich zwei Beispielen nicht möglich und auch nicht vorgesehen.

#### **1.4 Stand der Forschung und der Diskussion**

Mehrere Wissenschaftsgebiete oder besser gesagt viele Wissenschaftler verschiedener Disziplinen beschäftigen sich mit Gemeindefusionen, deren Ursachen, Zusammenhänge, Abläufe, Umsetzung und Folgen aus entsprechend verschiedenen Gesichtswinkeln und mit unterschiedlichen Perspektiven betrachtet und untersucht werden.

Es wird auch von einer Pluralität der Wissenschaften auf dem Gebiet der Kommunalforschung gesprochen (Steiner 2002: 4ff).

Wie im vorliegenden Fall, kommt das Bedürfnis nach wissenschaftlicher Bearbeitung meist aus der Praxis, was die vielen bisherigen, vorwiegend betriebswirtschaftlich ausgerichteten Studien von Kantonen und Gemeinden belegen (vgl. Steiner 2002: 6).

Die positive Wirkung der finanziellen Förderung von Gemeindefusionen durch die kantonale Politik wird jedoch bereits anhand konkreter Beispiele wissenschaftlich nachgewiesen (vgl. Hänggli 2006: 6, 71 und Steiner 2006b: 14)

Wissenschaftliche Arbeiten auf dem Gebiet der Beratungstätigkeit im Zusammenhang mit Gemeindefusionen fehlen jedoch noch weitgehend.

Zur Rolle von Beratern in Change-Management Prozessen findet sich ein reicher wissenschaftlicher Fundus, der aber auf die private Unternehmensberatung ausgerichtet ist.

Im öffentlichen Bereich existiert dazu wenig Literatur.

Zur gutachterlichen Tätigkeit in der Beratung von Politik und öffentlicher Verwaltung äussert sich immerhin der deutsche Professor für Wirtschaftspolitik und öffentliche Finanzen Wolfgang Benkert, der allgemein eine Zunahme solcher Beratungstätigkeiten feststellt, (vgl. Benkert 1995: 63ff). Er spricht allerdings eher vom politischen Bereich (Beratung von Behörden und Politikern) und seine Aussagen sind daher für die vorliegende Thematik kaum von grosser Relevanz.

Mit der aktuellen Zunahme der Vernetzung von öffentlicher Verwaltung und privaten Unternehmen bei der Erfüllung verschiedenster Aufgaben wird sich die Frage aber vermehrt stellen, wie solche Partnerschaften für beide Partner nutzbringend einzusetzen sind bzw. sich ergänzend kombinieren lassen (Austausch und Kombination von Wissen), zum Beispiel für die Erarbeitung von Grundlagen für einen Gemeindefusionsentscheid.

Es besteht meines Wissens bisher keine systematische, wissenschaftliche Erhebung zum Thema der Rahmenbedingungen von Gemeindefusionen in den verschiedenen Kantonen der Schweiz insbesondere bezogen auf die Beratungsleistungen. Daher macht eine wissenschaftliche Bearbeitung des Themas Sinn.

## 2 Theoretischer Rahmen für die Beurteilung

Bei der vorliegenden Studie sollen verschiedene wissenschaftliche Ansätze im konzeptionellen Bezugsrahmen zusammengefasst und auf die Beschreibung und Erklärung realer Phänomene ausgerichtet werden (vgl. Steiner 2002: 17). Es sollen dabei verschieden relevante Parameter wie die gemeindeexternen und die gemeindeinternen Bezugsgrößen als Rahmenbedingungen, Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden im Zusammenhang mit der Abklärung, Vorbereitung und Durchführung von Gemeindefusionen betrachtet, Beurteilungskriterien für die Arbeit der Berater und die Notwendigkeit von Beratungstätigkeiten entwickelt und daraus folgend Erkenntnisse für die Praxis gewonnen werden.

### 2.1 Situation der Gemeinden in der Schweiz und im Kanton Bern

#### 2.1.1 Schweiz

Gemäss Angaben des Bundesamtes für Statistik bestanden im Jahre 1850 in der Schweiz 3'205 Gemeinden. 2001 waren es noch 2'880 (Steiner 2002: 129). Die Anzahl Gemeinden nahm langsam und kontinuierlich ab, was auch die Angaben anderer Studien belegen. Im Jahr 2005 waren es noch 2758 Gemeinden (Hänggli 2006: 6), anno 2006 noch 2737 (Steiner 2006b: 13), und am 1.1.2008 noch 2715 (Bundesamt für Statistik 2008)

Seit 1990 ist ein deutlicherer Rückgang des Gemeindebestandes in der Schweiz zu verzeichnen als vorher.

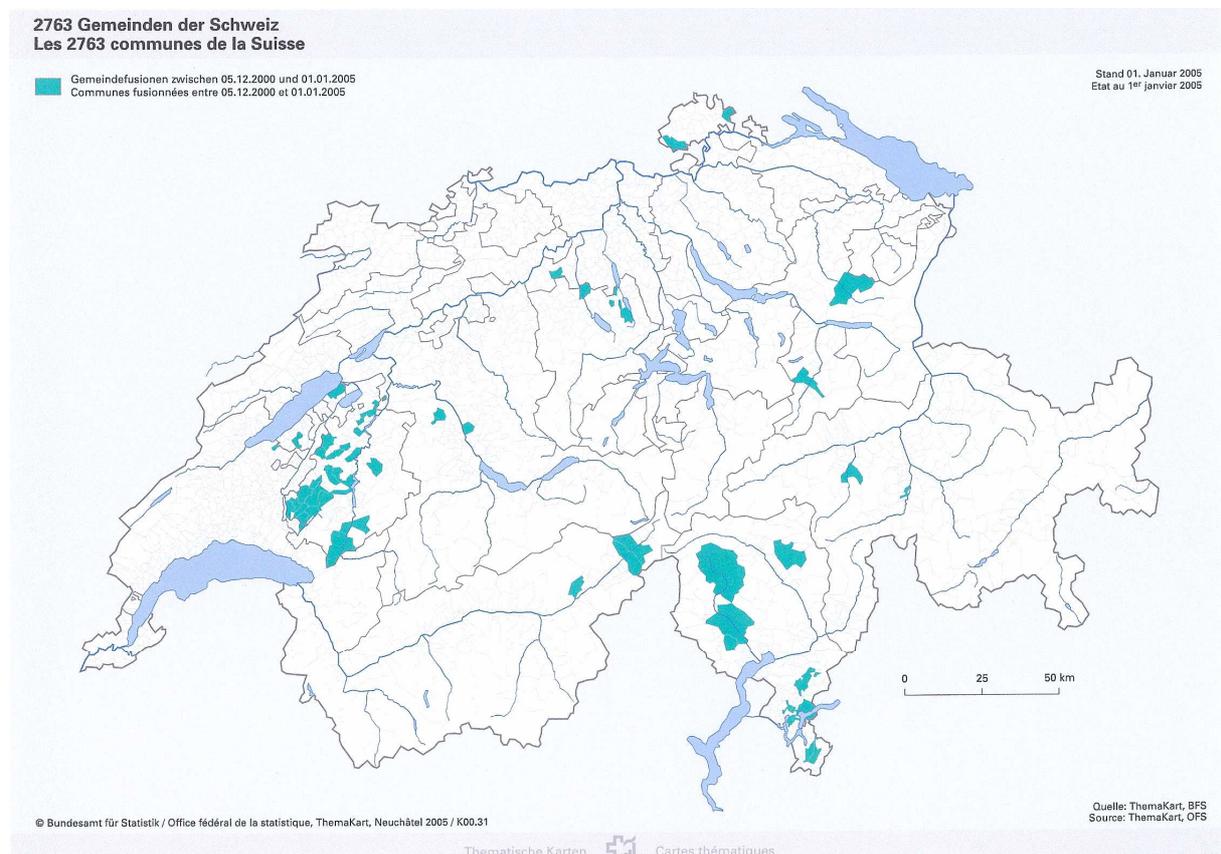


Abbildung 1: Gemeindefusionen in der Schweiz von 5.12.2000 - 1.1.2005

Aus verschiedenen Gründen wie z.B. spezielle gesetzliche Grundlagen und materielle Fusionsanreize ist besonders in gewissen Kantonen in den letzten ca. 20 Jahren einiges in Bewegung geraten oder im Gange. Es handelt sich dabei zuerst vor allem um die Kantone Freiburg, Thurgau, Tessin, Bern und Schaffhausen (vgl. Steiner 2006c: 12).

Diesen Kantonen ist gemeinsam, dass sie bezüglich Anzahl Einwohner viele Klein- und Kleinstgemeinden besitzen und politisch die Reduktion der Anzahl Gemeinden vorantreiben wollen und/oder finanziell unterstützen oder unterstützten (Kt. FR) bzw. im Einzelfall eine Fusion sogar erzwungen haben (Kt. TG)(vgl. Steiner 2002: 131f).

Auch in anderen Kantonen ist ab den 90er Jahren einiges zur Unterstützung und Förderung von Gemeindefusionen unternommen worden oder wird erst geprüft, so z.B. in den Kantonen Luzern, St. Gallen, Graubünden, Solothurn und Aargau.

Die Förderstrategien sind aber so vielfältig wie die Kantone selbst.

Die Gemeindegrößen variieren zudem in der Schweiz stark. Auf das ganze schweizerische Staatsgebiet bezogen liegt der Median<sup>1</sup> für die Gemeinden bei 985 Einwohnern und der Mittelwert<sup>2</sup> bei 2709 Einwohnern, wobei Zürich, die grösste Gemeinde, 345'236 Einwohner und die Gemeinde Corippo im Kanton Tessin als kleinste eigenständige Gemeinde 19 Einwohner zählt (vgl. Steiner 2006c: 10).

Im Vergleich zu anderen, vor allem nordeuropäischen Staaten kann man generell feststellen, dass es in der Schweiz bis gegen Ende des 20. und Anfang des 21. Jahrhundert nicht zu bedeutenden territorialen Gemeindereformen in grösserem Umfang gekommen ist (vgl. Steiner 2006c: 10).

Dies hängt mit verschiedenen Faktoren zusammen.

Die Schweiz ist von kleinräumigen, föderalistischen Strukturen geprägt. Die Gemeinde gilt noch heute als Urzelle der Demokratie und der lokalen Identität und sie nimmt vielfältige Aufgaben wahr, ist verhältnismässig autonom und im europäischen Vergleich finanziell gut situiert (vgl. Steiner 2006c: 11).

Für die Durchführung von Reformen braucht es in vielen Kantonen die Zustimmung der Betroffenen, was Fusionsvorhaben erschwert. Zudem kann auch dort, wo Kantone die Gemeindezusammenschlüsse beschliessen, immer das Referendum durch die Kantonsbevölkerung ergriffen werden.

Je nach Rechtsgrundlage sind verschiedene Verfahren notwendig, um Gemeinden zu fusionieren (vgl. Steiner 2006b:12).

Bei kantonsübergreifenden Fusionen ist die Bundesverfassung zu beachten (Art. 53 BV, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (SR 101)).

### **2.1.2 Kanton Bern**

Der Kanton Bern erfuhr in den letzten fünfzig Jahren durch die Abtrennung des Kantons Jura per 1. Januar 1979 und des Laufentals im Jahr 1995 (neu Kanton BL) gebietsmässig Veränderungen, die sich auch auf die Anzahl der politischen Gemeinden auswirkten (Steiner 2002: 128). Im Jahr 2001 wies der Kanton Bern 400 politische Gemeinden auf (Steiner 2002: 129)

---

<sup>1</sup> Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer geordneten Zahlenreihe liegt. Das heisst, es gibt gleich viele kleinere wie grössere Zahlen

<sup>2</sup>  $a+b+c+\dots/n$

und war noch 2004 der Kanton mit der grössten Anzahl Gemeinden der ganzen Schweiz, nämlich 398. Dabei betrug 2001 die durchschnittliche Einwohnerzahl einer bernischen Gemeinde 880 (Median), was deutlich unter dem schweizerischen Median von 985 liegt. Mehr als die Hälfte der Gemeinden hatte weniger als 1'000 Einwohner und somit besass und besitzt der Kanton Bern im gesamtschweizerischen Vergleich überdurchschnittlich viele kleine Gemeinden (vgl. Kanton Bern 2004: 45/3).

In den Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern leben ca. 10 % der Bevölkerung des Kantons Bern (Kanton Bern 2008b: 18)

Die zunehmend höheren Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger an die Qualität des Dienstleistungsangebots, die immer komplexer werdenden Aufgaben, die gerade in kleineren Gemeinden oft zunehmende Knappheit an Ressourcen im finanziellen und personellen Bereich zur Folge haben, die Forderung nach mehr Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns und die Strukturreformen in den Kantonen sind aber Aspekte, welche die Gemeinden in den letzten Jahren überall zu beschäftigen beginnen und zur Überprüfung ihrer Situation bewegen.

Neue Aufgaben sind auf die Gemeinden zugekommen und diverse Leistungsgrenzen haben sich bemerkbar gemacht (Steiner 2006c: 9). Der Wettbewerb unter den Gemeinden nimmt stetig zu.

Bei der Evaluation von möglichen Optimierungen ihrer Strukturen rücken nun für die Gemeinden in der ganzen Schweiz neben Massnahmen wie der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und Einführung von New Public Management unter anderem immer mehr auch Gemeindefusionen ins Zentrum des Interesses.

Gerade kleinere Gemeinden (wie auch die Stadtgemeinden) befassen sich in letzter Zeit vermehrt mit Fusionsabklärungen. Je kleiner die Gemeinden sind, desto grösser ist der Anteil an fusionsinteressierten Gemeinden (vgl. Steiner 2006b: 13).

Dass sie dabei bereits für die Erarbeitung von Grundlagen für den Entscheid über mögliche Fusionen rasch an ihre Grenzen stossen und Beratung und Unterstützung benötigen, erstaunt nicht.

Bei den ersten durchgeführten Fusionen, Pilotprojekten wie Wichtrach (Kanton Bern) - also auch bei mittleren Gemeinden - war der Anteil externer Beratung beträchtlich, da damals noch keine Wegleitungen oder Ratgeber für das Vorgehen vorlagen (näheres Siehe Kapitel 4). Viele dieser Hilfsmittel und Instrumente wurden erst in den vergangenen Jahren aufgrund der Prozesse in den Pilotgemeinden entwickelt (siehe Fallbeispiel Wichtrach, Kapitel 4.3).

Für die Erarbeitung von Fusionsgrundlagen ist der Beratungsaufwand umso grösser je geringer die personellen Ressourcen der Gemeindeverwaltungen, der Behörden und der beteiligten Personen aus der Bevölkerung der Gemeinden sind. Dies bedeutet, dass, je weniger professionelle Ressourcen in den Verwaltungen und den Gemeinden vorhanden sind, desto mehr Beratungsaufwand entsteht, was auch Kosten mit sich bringt. Oft können sich deshalb gerade kleine Gemeinden, die es nötig hätten, Fusionsabklärungen finanziell nicht leisten (vgl. Steiner 2006c: 15).

## 2.2 Reformbestrebungen im Kanton Bern

Im Zusammenhang mit Reformen im Gemeindewesen sind im Kanton Bern grundsätzlich die folgenden Erlasse zu beachten: die Kantonsverfassung (KV) vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1; Art. 107ff), das Gemeindegesetz (GG) vom 16. März 1998 (BSG 170.11) und die Gemeindeverordnung (GV) vom 16. Dezember 1998 (BSG 170.111).

Der Kanton Bern weist eine überdurchschnittlich grosse Anzahl kleiner und kleinster Gemeinden auf (siehe Kapitel 2.1) Es ist daher nachvollziehbar, dass der Regierungsrat des Kantons Bern sich bereits im Jahre 2000 in der „Strategie Gemeinden“ zum Ziele setzte, mit der Förderung von Reformen auf der kommunalen Ebene eine optimalere Aufgabenerfüllung in den Gemeinden anzustreben. Nebst Strukturreformen und aktiver Unterstützung von Reformprozessen, die als gleichwertig zu betrachten sind, wurden freiwillige Fusionen von Gemeinden dabei als Möglichkeit bezeichnet, Zwangsfusionen aber abgelehnt.

Der Grosse Rat unterstützte diese Haltung der Regierung mit einer Planungserklärung und erwartete gleichzeitig eine aktivere Förderung von kommunalen Zusammenarbeitsformen und Gemeindefusionen (vgl. Kanton Bern 2004: 45/5).

Anfangs 2000 wurde die Motion Frey eingereicht, die die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Unterstützung freiwilliger Gemeindefusionen mit finanziellen Anreizen verlangte (Kanton Bern 2004: 45/4).

- Zwar bestand im Kanton Bern schon seit 1977 ein Dekret über den Zusammenschluss kleiner Gemeinden, welches das Verfahren bei Fusionsprojekten beschrieb und eine Förderung mittels Beiträgen aus dem Finanzausgleich vorsah, doch fand dieses keine Anwendung und wurde durch das neue Gemeindegesetz 1998 aufgehoben (vgl. Kanton Bern 2004: 45/3). -

Eine neue gesetzliche Regelung zur Förderung von Gemeindefusionen war notwendig geworden, da auch im Kanton Bern die kleineren Gemeinden - wie bereits mehrmals beschrieben - immer mehr Mühe bekundeten, für ihre Verwaltungen geeignetes und gut ausgebildetes Personal zu finden und ihre Behörden zu besetzen. Dies erschwerte die Aufgabenerfüllung und führte zu zunehmendem Unterstützungsaufwand kantonaler Amtstellen.-

Durch die per 1. Januar 2010 geplante Umsetzung der Reform der dezentralen Verwaltung und der Justizreform (Umsetzung per 1. Januar 2011 des Kantons Bern wird die Struktur der Kantonalen Verwaltung verändert und die Anzahl der dezentralen Einheiten (u.a. Regierungsstatthalterämter) reduziert, so dass künftig den Gemeinden weniger Ämter mit weniger Personal zur Unterstützung und als Ratgeber zur Verfügung stehen werden.

Dies ist ohne Zweifel ein weiterer Aspekt, der die Gemeinden dazu bewegt, die eigene Handlungsfähigkeit zu überprüfen und Strukturen zu optimieren. Dabei stellen Gemeindefusionen einen gangbaren Weg dar, der zumindest mit vertretbarem Aufwand als mögliche Handlungsvariante auch für eine kleine Gemeinde detailliert prüfbar sein sollte.

Durch die Förderung von Gemeindefusionen soll im Kanton Bern eine starke und leistungsfähige Gemeindefusion entstehen. Starke Gemeinden sind besser in der Lage, ihre Aufgaben eigenverantwortlich, wirksam und kostengünstig wahrzunehmen, was zu einer Entlastung des Kantons in seiner Beratungs- und Aufsichtsfunktion beitragen soll (Kanton Bern 2004: 45/2).

Der Kanton Bern entschied sich daher für die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage zur Förderung von Gemeindefusionen mit ehrgeiziger Zielsetzung.

In seinem Vortrag zum Gemeindefusionsgesetz vom 11. August 2004 bezeichnet der Regierungsrat des Kantons Bern eine Reduktion der Anzahl Gemeinden um 25% auf rund 300 als anvisierte Zielgrösse (vgl. Kanton Bern 2004: 1). Dieses Ziel soll mittels finanziellen Anreizen erreicht werden, wie sie im Gemeindefusionsgesetz vorgesehen sind, das im folgenden Kapitel näher vorgestellt wird.

Weiterer Reformbedarf bestand zudem Ende der 90-er Jahre im Bereich der Gemeindefinanzen.

Zur Stärkung der finanziellen Situation der Gemeinden und zum Abbau der bestehenden Disparitäten wurde im Kanton Bern das Gesetz über den Ausgleich von Finanzen und Lasten (FILAG) geschaffen, das am 1. 1. 2002 in Kraft getreten ist.

Es fragt sich nun, wie die Wirkung des FILAG in Bezug auf die angestrebten Gemeindefusionen zu beurteilen ist.

Die Schlussevaluation des Kantons Bern zur „Strategie Gemeinden“ hat bereits im Jahre 2005 darauf hingewiesen, dass die Kompatibilität des FILAG mit der „Strategie Gemeinden“ näher betrachtet werden müsse, da das FILAG strukturerhaltende Effekte aufweise, indem der Druck auf finanzschwache Gemeinden gemildert werde. Dies stehe im Widerspruch zur Erneuerung der Gemeindestruktur des Kantons Bern, wie sie mit der „Strategie Gemeinden“ angestrebt werde (vgl. Ladner 2005: 52)

Im Rahmen der Diskussion rund um die Vernehmlassung zu den Änderungen im neuen Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, wird aktuell auch das Problem der Mindestausstattung erneut thematisiert und die Frage der strukturerhaltenden Wirkung des Finanzausgleichs angesprochen.

In diesem Zusammenhang werden Stimmen laut, die von der bisherigen Strategie der freiwilligen Gemeindefusionen wegkommen wollen und die Möglichkeit von Zwangsfusionen zumindest als prüfenswert erachten. Diese Tendenz geht aus einer aktuellen Umfrage des Verbandes bernischer Gemeinden hervor, wonach nun bereits 19 % der Gemeinden Sympathie für Zwangsfusionen bekunden (Schäfer 2008: 42 und VGB 2008).

Zwangsfusionen wären im Kanton Bern erst nach einer Änderung der Kantonsverfassung möglich, die den Bestand der Gemeinden garantiert (Art. 108 KV).

### **2.3 Politisch-rechtliche Rahmenbedingungen im Kanton Bern (GFG, Gemeindefusionsgesetz vom 25. November 2004, BSG 170.12)**

Seit dem 1. Juni 2005 ist das Gemeindefusionsgesetz des Kantons Bern in Kraft. Es sieht die Möglichkeit finanzieller Unterstützung bei Abklärung und Durchführung von Gemeindezusammenschlüssen vor. Ein finanzielles Anreizsystem soll die Voraussetzungen für freiwillige Gemeindefusionen schaffen. Im Vordergrund stehen dabei die Vereinigungen kleinerer Gemeinden, die immer weniger in der Lage sind, die ihnen übertragenen Aufgaben eigenwirtschaftlich, wirksam und kostengünstig wahrzunehmen (Kanton Bern 2004: 45/7).

Das Anreizsystem des Gesetzes sieht Pro-Kopf-Beiträge der an der Fusion beteiligten Gemeinden vor. Unterstützt werden dabei Einwohnergemeinden und Gemischte Gemeinden, die

sich zusammenschliessen. (Die Neugründung von Gemischten Gemeinden ist aber gemäss Art. 118 Abs. 2 Gemeindegesetz (GG), BSG 170.11 ausgeschlossen). Für die Vereinigung anderer öffentlich rechtlicher Körperschaften wie z.B. Burgergemeinden oder Kirchengemeinden werden keine finanziellen Beihilfen im Sinne des Gemeindefusionsgesetzes gewährt (siehe Art. 1 GFG). Die Geltungsdauer des Gesetzes ist auf zwölf Jahre befristet, wobei der Regierungsrat spätestens nach 6 Jahren die Auswirkungen des Gesetzes auswerten lässt (Art. 2 in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 GFG).

Voraussetzung für eine finanzielle Unterstützung ist, dass die Fusion zu Stande kommt und die neu entstehende Gemeinde eine Wohnbevölkerung von mindestens 1'000 Einwohnern hat. In Art. 3 Abs. 2 GFG ist eine Ausnahmeregelung vorgesehen, die auf begründetes Gesuch hin Finanzhilfe auch erlaubt, wenn die neue Gemeinde mindestens 500, aber noch nicht 1'000 Einwohner aufweist.

Finanzhilfen können generell nur gewährt werden, soweit die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen („first in - first served“). Sie werden aus der Multiplikation der Wohnbevölkerung aller am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden mit dem Pro-Kopf-Beitrag von Fr. 400.-- berechnet, wobei max. 1'000 Einwohner anrechenbar sind. (Art. 4 bis 8 GFG). Zusätzlich kommt der Zusammenlegungsmultiplikator gemäss Art. 6 GFG zur Anwendung. Wenn mehr als zwei Gemeinden beteiligt sind, erhöht er sich von 1 um 0,1 pro zusätzliche beteiligte Gemeinde. Art. 10 GFG (Übergangsbestimmung) sieht auch für Gemeinden, die sich vor dem Inkrafttreten des Gesetzes aber nach dem 1.1. 2003 zusammengeschlossen haben oder den Entscheid nach diesem Datum gefällt haben, Finanzhilfen vor.

Zuschüsse, die für die Vorbereitung des Zusammenschlusses in Anwendung von Art. 34 Abs. 2 und 3 des FILAG ausgerichtet werden können, werden von den Finanzhilfen in Abzug gebracht. Diese Zuschüsse sind im Unterschied zu den Finanzhilfen nach Gemeindefusionsgesetz erfolgsunabhängig. Sie werden so berechnet, dass im Grundsatz die Hälfte der Projektkosten bis Fr. 50'000.-- für die Vorbereitung und Umsetzung der Fusionen gesprochen werden können. Bei mehr als zwei Gemeinden kann der Zuschuss um max. Fr. 10'000.-- pro zusätzliche Gemeinde auf insgesamt höchstens Fr. 100'000.-- erhöht werden.

Finanziert werden die Beiträge aus dem hierzu vom Regierungsrat periodisch bestimmten Betrag des Fonds für Sonderfälle des FILAG (insbesondere Art. 49) sowie aus Rahmenkrediten des Grossen Rates gemäss Art. 53 des FLG (Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002, BSG 620.2). Es wird mit Kosten von ca. 4 Mio. Fr. pro Jahr während 12 Jahren gerechnet. Aus der Spezialfinanzierung (Fonds für Sonderfälle FILAG) sind 10 - 30 Mio. Fr. vorgesehen und aus allgemeinen Staatsmitteln 20 - 40 Mio. Fr. (mehrjährige Verpflichtungskredite, Rahmenkredite); (Kanton Bern 2008a).

Aufgrund der Entwicklungen in den letzten Jahren kann bereits jetzt festgestellt werden, dass das eben beschriebene Gesetz Einiges in Bewegung gebracht hat. So haben im Kanton Bern seit dem Jahre 1850 bis zum 1. Juni 2005, also während 155 Jahren, gemäss Angaben des Bundesamtes für Statistik, nebst verschiedenen Abtrennungen, 29 Vereinigungen von zwei oder mehreren Gemeinden stattgefunden. Die zwei letzten dieser Fusionen wurden rückwirkend finanziell vom Kanton in Anwendung des Gemeindefusionsgesetzes unterstützt. Es waren dies die Gemeindefusionszusammenschlüsse von Wichtrach (früher Ober- und Niederwichtlach) und Wald (früher Englisberg und Zimmerwald).

Seit dem 1. Juni 2005 ist eine merkliche Zunahme der Fusionsprojekte zu verzeichnen. Bis 1. Juli 2008 sind zusätzlich 6 Fusionen beschlossen worden und gemäss Angaben des AGR 24 Projekte mit insgesamt 107 beteiligten Gemeinden in Abklärung, was in Abbildung 2 grafisch dargestellt wird (Kanton Bern 2008).

Es sind aber in der letzten Zeit an den Gemeindeversammlungen auch 6 Projekte abgelehnt worden, wie z.B. die Fusion der Gemeinden Clavaleyres und Münchenwiler sowie die Grossfusion im südlichen Berner Jura zur Gemeinde Rondchâtel. Hier sollten sechs Gemeinden zu einer neuen zusammenschlossen werden. Die zustimmenden Gemeinden werden nun prüfen, ob sie ihr Projekt ohne die ablehnende Gemeinde Péry weiterführen wollen (Kanton Bern. 2008a).

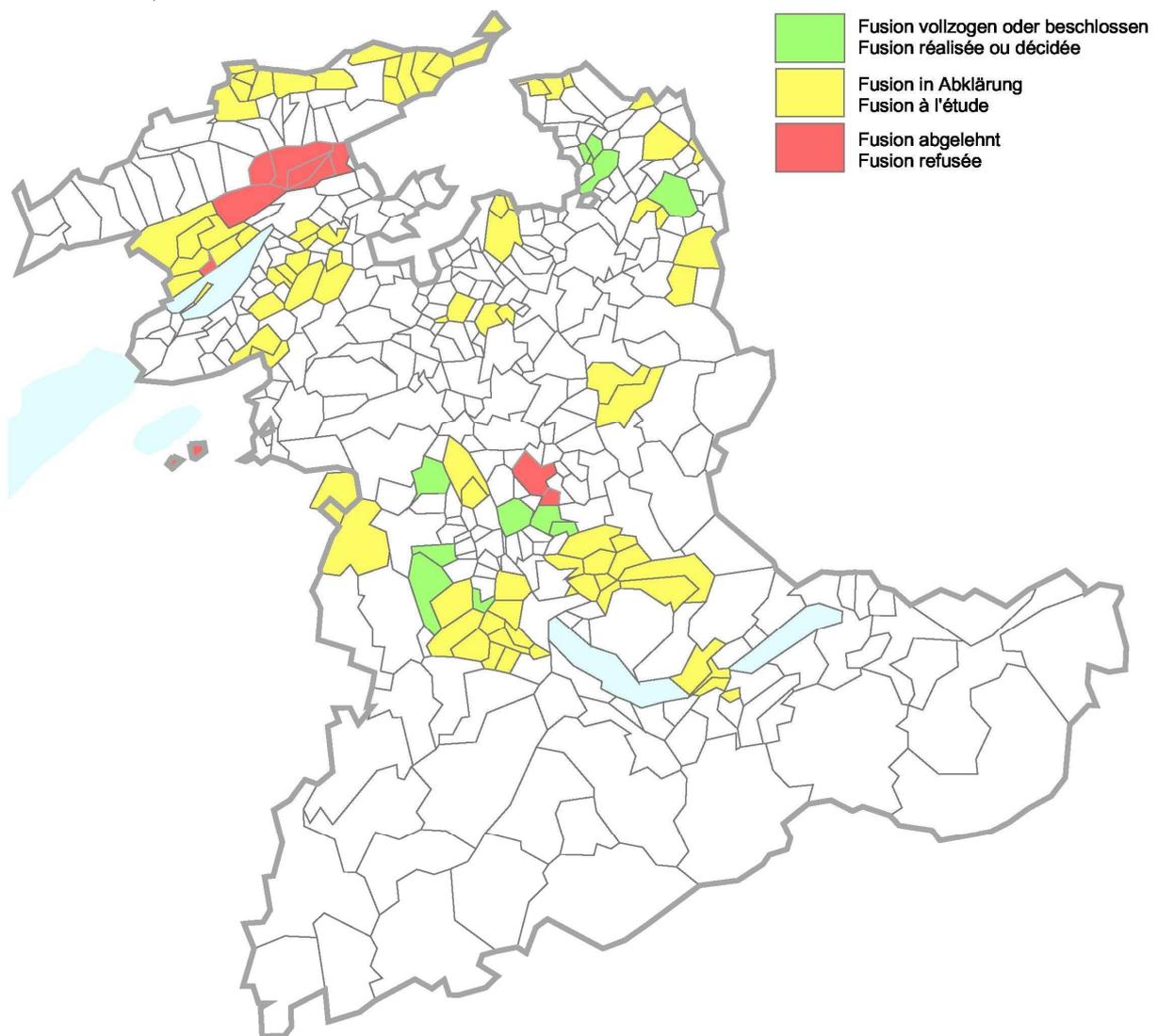


Abbildung 2: Karte Gemeindefusionsprojekte im Kanton Bern, Stand 11. Juni 2008, Amt für Gemeinden und Raumordnung

Ob sich der Trend der grossen Zunahme der Gemeindefusionsprojekte weiterhin in Richtung der vom Regierungsrat gewünschten Zielvorgabe und damit einer Reduktion von 400 auf 300 Gemeinden entwickeln wird, bleibt abzuwarten und hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab.

## **2.4 Ressourcen der bernischen Gemeinden für Fusionsabklärungen**

### **2.4.1 finanzielle Ressourcen**

Generell darf festgestellt werden, dass sich die finanzielle Situation der Gemeinden im Kanton Bern seit dem Inkrafttreten des FILAG am 1.1.2002 entscheidend verbessert hat und die bernischen Gemeinden im interkantonalen Vergleich gut abschneiden. So weisen Ende 2006 nur 99 Gemeinden ein Defizit und noch 7 Gemeinden (inkl. Stadt Bern) einen Bilanzfehlbetrag auf (vgl. Kanton Bern 2008b: 1, 22, 26f). Das FILAG hat die Disparitäten zwischen den finanzschwachen und –starken Gemeinden gemildert.

Dies war im Durchschnitt der Jahre 2000 und 2001 noch anders. Damals wiesen noch rund die Hälfte der Gemeinden im Kanton Bern ein Defizit in ihrer Jahresrechnung auf und tendenziell Kernstädte, Tourismusgemeinden und strukturschwache Gemeinden in Randregionen Bilanzfehlbeträge (vgl. Kanton Bern 2002: 11f, 19, 28f).

Es fällt auf, dass von den 99 Gemeinden, die Ende 2006 ein Defizit aufweisen, 68 (oder gut zwei Drittel der Gemeinden) weniger als 1'000 Einwohner haben.

Weitere generelle Aussagen zu den Gemeinden unter 1'000 Einwohner sind aber kaum möglich, da die Unterschiede sehr gross sind.

Trotz einer allgemeinen Verbesserung kann davon ausgegangen werden, dass die finanzielle Situation in vielen kleineren Gemeinden tendenziell angespannt bleibt und der Spielraum besonders in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern gering ist und bleiben wird.

### **2.4.2 personelle Ressourcen (Verwaltung und Behörden)**

Die Ressourcen der bernischen Gemeindeverwaltungen und Gemeindebehörden sind je nach Gemeindegrösse und Art der Aufgabenerfüllung sehr unterschiedlich. Eine wissenschaftliche Erfassung der Ressourcen von Verwaltung oder Behörden der bernischen Gemeinden fehlt bisher. Aus der schweizweiten Gemeindebefragung des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern (Stand 1.1.2005) lassen sich für den Kanton Bern und die Schweiz bezüglich Personalbestand der engeren Verwaltung sowie Anzahl und Stellenprozente der Behördenmitglieder (Median und Mittelwert) und Anzahl ehrenamtlicher, halbamtlicher und vollamtlicher Mitglieder der Gemeindeexekutiven (Median und Mittelwert) Angaben aus den folgenden Tabellen 1-3 entnehmen.

Die Gemeinden wurden dabei in Kategorien mit 1 – 499 Einwohnern, 500 bis 999 Einwohnern, und mehr als 1'000 Einwohnern unterteilt (Tabelle 1). Bei den folgenden Tabellen 2 und 3 wurden noch Kategorien von 1'000 bis 5'000 Einwohner und ab 5'000 Einwohner ergänzt.

<b>Personalbestand in Stellenprozenten: Kommunale Verwaltung im engeren Sinne</b>				
	Ständige Wohnbevölkerung per 01.01.2005	Median	Mittelwert	N
CH	1 - 499	100	150.2	510
	500 - 999	160	210.5	333
	1000+	280	339.6	715
	Insgesamt	180	250.0	1558
BE	1 - 499	105	153.8	94
	500 - 999	180	201.6	55
	1000+	295	342.5	123
	Insgesamt	195	248.8	272

Tabelle 1: Stellenprozente kommunale Verwaltungen im engeren Sinne Schweiz und Kanton Bern (Gemeindemonitoring 2005)

<b>Bericht</b>			
Ständige Wohnbevölkerung per 01.01.2005 (Gemeindebestand 01.01.2005 = 2763) (Klassiert)		Mitglieder in Gemeindeexekutive	Stellenprozente für gesamte Exekutive (inkl. 0%)
<= 499	Mittelwert	4.95	3.75
	Median	5.00	0.00
	N	649	570
500 - 999	Mittelwert	5.55	7.69
	Median	5.00	0.00
	N	434	385
1000 - 4999	Mittelwert	6.38	31.06
	Median	7.00	0.00
	N	846	763
5000+	Mittelwert	7.01	136.79
	Median	7.00	100.00
	N	245	219
Insgesamt	Mittelwert	5.86	30.33
	Median	5.00	0.00
	N	2'174	1'937

<b>Bericht</b>				
Ständige Wohnbevölkerung per 01.01.2005 (Gemeindebestand 01.01.2005 = 2763) (Klassiert)		Ehrenamtliche Mitglieder Gemeindeexekutive (in %)	Halbamtliche Mitglieder Gemeindeexekutive (in %)	Vollamtliche Mitglieder Gemeindeexekutive (in %)
<= 499	Mittelwert	0.87	0.13	0.00
	Median	1.00	0.00	0.00
	N	632	632	632
500 - 999	Mittelwert	0.87	0.13	0.00
	Median	1.00	0.00	0.00
	N	422	422	422
1000 - 4999	Mittelwert	0.79	0.20	0.02
	Median	1.00	0.00	0.00
	N	835	835	835
5000+	Mittelwert	0.53	0.37	0.10
	Median	0.86	0.09	0.00
	N	237	237	237
Insgesamt	Mittelwert	0.80	0.19	0.02
	Median	1.00	0.00	0.00
	N	2'126	2'126	2'126

Tabelle 2: Mittelwert und Median Anzahl Mitglieder Gemeindeexekutive / Stellenprozente sowie ehrenamtliche, halbamtliche und vollamtliche Behördenmitglieder pro Gemeindekategorie in der Schweiz (Gemeindemonitoring 2005)

		Bericht		
		Ständige Wohnbevölkerung per 01.01.2005 (Gemeindebestand 01.01.2005 = 2763) (Klassiert)	Mitglieder in Gemeindeexekutive	Stellenprozentage für gesamte Exekutive (inkl. 0%)
Kanton Bern	<= 499	Mittelwert	5.37	1.17
		Median	5.00	0.00
		N	104	103
	500 - 999	Mittelwert	6.41	0.00
		Median	7.00	0.00
		N	69	69
	1000 - 4999	Mittelwert	7.35	3.11
		Median	7.00	0.00
		N	135	132
	5000+	Mittelwert	7.55	98.52
		Median	7.00	90.00
		N	31	27
	Insgesamt	Mittelwert	6.57	9.64
		Median	7.00	0.00
		N	339	331

		Bericht			
		Ständige Wohnbevölkerung per 01.01.2005 (Gemeindebestand 01.01.2005 = 2763) (Klassiert)	Ehrenamtliche Mitglieder Gemeindeexekutive (in %)	Halbamtliche Mitglieder Gemeindeexekutive (in %)	Vollamtliche Mitglieder Gemeindeexekutive (in %)
Kanton Bern	<= 499	Mittelwert	0.98	0.02	0.00
		Median	1.00	0.00	0.00
		N	104	104	104
	500 - 999	Mittelwert	1.00	0.00	0.00
		Median	1.00	0.00	0.00
		N	70	70	70
	1000 - 4999	Mittelwert	0.95	0.05	0.00
		Median	1.00	0.00	0.00
		N	135	135	135
	5000+	Mittelwert	0.65	0.24	0.11
		Median	0.86	0.00	0.00
		N	31	31	31
	Insgesamt	Mittelwert	0.94	0.05	0.01
		Median	1.00	0.00	0.00
		N	340	340	340

Tabelle 3: Mittelwert und Median Anzahl Mitglieder Gemeindeexekutive / Stellenprozentage sowie ehrenamtliche, halbamtliche und vollamtliche Mitglieder Gemeindeexekutive pro Gemeindekategorie im Kanton Bern (Gemeindemonitoring 2005)

### Tabellen 1, 2 und 3

Angaben aus: Ladner Andreas, Geser Hans, Steiner Reto: Gemeindemonitoring 2005, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern, 2008, unveröffentlicht

Die vorangehenden Zahlen werden durch die folgenden Beispiele bestätigt.

Gerade in kleineren Gemeinden (bis 1'000 Einwohner) ist meist ein Gemeindeschreiber oder eine Gemeindeschreiberin mit wenig Mitarbeiterstellenprozentagen für die gesamte Verwaltung zuständig. Oft kann für diese Gemeindeschreiberstellen, die auch weniger als 100 Stellenprozentage aufweisen können, keine geeignete Person mit Gemeindeschreiberausbildung gefunden werden. Die Gemeinderäte/Innen sind in diesen Gemeinden in der Regel nebenberuflich als Behörden tätig und erledigen ihre Gemeindeaufgaben abends und in der Freizeit (Gemeinde Albligen 2008). Bei Kleinstgemeinden mit weniger als 100 Einwohnern kann die Gemeindeverwaltung auch an private Unternehmungen oder eine grössere Nachbargemeinde ausgelagert sein.

Mittlere Gemeinden (1'000 bis ca. 5'000 Einwohner) haben oft bereits Gemeindeverwaltungen mit Gemeindeschreiberei (oft Amtsinhaber/Innen mit Gemeindeschreiber Ausbildung), eigener Finanz- und eventuell Bauverwaltung. Bei diesen Gemeinden finden sich nur vereinzelt Gemeindepräsidien mit eigenen Stellenprozenten für das Amt. Für die übrigen Gemeinderäte/Innen gilt das bereits für die kleinen Gemeinden Gesagte (Gemeinde Rüschegg 2008).

Grosse Gemeinden (ab 5'000 Einwohner) verfügen über Gemeindeverwaltungen mit verschiedenen Abteilungen, wie Bauen (Hoch- und Tiefbau), Finanzen, Einwohnerkontrolle, u.a. Diese Gemeinden haben in der Regel ausgebildete Gemeindeschreiber/Innen, aber auch Amtsinhaber/Innen mit juristischer Ausbildung. Hier sind oft auch halbamtliche oder vollamtliche (Gemeindepräsidium) Behördenmitglieder vorhanden (Gemeinde Wahlern 2008).

Die konkreten Ausgestaltungen der Gemeindeverwaltungen variieren sehr stark. Tendenz ist lediglich, dass je kleiner und ländlicher die Gemeinden sind, desto weniger gross sind die eigenen personellen Ressourcen von Gemeindeverwaltungen, mit Ausnahme der Kleinstgemeinden, die ihre Verwaltung ausgelagert haben.

Zu den Ressourcen der Behörden (Exekutive) lässt sich in Ergänzung der Tabelle anfügen, dass sie in der Regel (mit Ausnahme der Städte) als Milizpolitiker tätig sind und vom Stimmvolk der Gemeinde gewählt werden, was regelmässig zu Wechseln führt (d.h. evtl. Problem der Kontinuität).

### **2.4.3 weitere Ressourcen (Kanton, externe Beratung)**

Nebst den gesetzlichen Rahmenbedingungen im Sinne der finanziellen Anreize nach Gemeindefusionsgesetz fördert der Kanton Bern Gemeindefusionen auch durch Beratungsleistungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnungen, das einerseits in Zusammenarbeit mit der Firma KPMG AG den Ratgeber für Gemeindefusionen im Jahre 2005 als Hilfsmittel herausgegeben hat und andererseits juristische Beratung für die Erstellung von Fusionsverträgen und Gemeindereglementen zur Verfügung stellt. Die Finanzinspektoren des AGR beraten in finanziellen Fragen.

Für die Fragen des Finanzausgleichs ist die kantonale Finanzdirektion zuständig.

Diverse Unterlagen und Arbeitshilfen sowie Musterverträge und Reglemente sind über die Internetplattform des AGR herunterladbar (Kanton Bern, 2008a).

Je nach finanziellem Spielraum der beteiligten Gemeinden und Fusionsabklärungszuspruch des Kantons gemäss FILAG können externe Berater (private Unternehmungen) bei gezogen werden. Das Angebot privater Firmen in diesem Bereich ist recht gross.

## **2.5 Definition entscheidender Informationsinhalte für den Fusionsentscheid**

Vor Beginn eines Fusionsprozesses muss Klarheit darüber bestehen, welche Themenfelder für einen Fusionsentscheid bearbeitet werden müssen. Dabei sind aber nicht alle Bereiche im gleichen Detaillierungsgrad abzuklären. Wo, wie viel und mit welcher Tiefenschärfe untersucht und abgeklärt werden muss, ist von Fall zu Fall zu prüfen. Entscheidend ist dabei, wie viele und wie grosse Gemeinden in welchem Perimeter und mit welcher Zielsetzung die Fusionsabklärungen durchführen wollen. Hier können nur Angaben über wesentliche, relevante

Abklärungsbereiche gemacht werden, die generell von grosser und grundlegender Bedeutung sind.

Auf die Vorgehensweise und den Prozess im Detail wird im Folgenden nicht eingegangen. Hierzu wird auf die verschiedenen Hilfsmittel verwiesen wie den Ratgeber für Gemeindefusionen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, den Leitfaden für Gemeindefusionen der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur sowie den Managementleitfaden des WEKA Verlags mit dem Titel „Gestaltung von Gemeindefusionsprozessen“ (siehe Literaturverzeichnis)

Als Definition entscheidender Informationsinhalte dient die folgende Gliederung mit Umschreibung der wesentlichen Inhalte (nicht abschliessend) zu den einzelnen Themen:

### **Strategische Politikfelder:**

Bevölkerungsentwicklung: Wachstumspotenzial der künftigen Gemeinde abschätzen (wichtig auch für künftigen Investitionsbedarf Infrastruktur)

Raumplanung: Entwicklungsperspektiven der neuen Gemeinde bezüglich Bauzonen, regionale Position der neuen Gemeinde

Wirtschaft: Perspektiven klären, Gewerbezone überprüfen, gemeinsame (Marketing-) Strategien

Finanzen: künftigen Steuerfuss berechnen, Steuerertrag, Finanzplan erstellen, Finanzausgleich abklären, Gebühren vereinheitlichen, Verwaltungs- und Finanzvermögen überprüfen, Investitionsbedarf und Devestitionsmöglichkeiten anschauen

### **Organisation und Personal:**

Behördenorganisation: Struktur der Behörden angleichen (Sitzgarantien, politische Zusammensetzung), Reglemente vorbereiten

Verwaltungsorganisation: Synergien prüfen, Funktionendiagramm anpassen, Aufbau- und Ablauforganisation bestimmen, Prozesse optimieren, Reglemente vorbereiten

Personal: Veränderungen klären, beschränkte Besitzstandsgarantie für Personal prüfen, finanzielle Auswirkungen berücksichtigen

Raum: Standort und Raumverhältnisse für Verwaltung klären (Investition oder Devestition: siehe Finanzen),

Informatik: Migrationsfähigkeit der bestehenden Systeme anschauen oder Neuanschaffung prüfen (Investition Finanzen)

### **Dienstleistungen:**

Schulen, Bildung: Anzahl Klassen und Standorte überprüfen, Schulwege berücksichtigen, Bevölkerungsentwicklung mit einbeziehen, Personalplanung überprüfen

Versorgung, Entsorgung (Strom, Wasser, Gas, Abfall, Abwasser, etc.): Potenzial für Veränderung, Träger, Leistungsangebot und Kosten abklären (evtl. Zusammenlegungen)

Öffentlicher Verkehr: Abänderungen im Angebot klären

Strassen, Wege: Bestandesaufnahmen und Zustandsanalyse erstellen (Investitionsbedarf Finanzen), Unterhaltsorganisation klären

Dienstleistungen der Verwaltung: Standort und Öffnungszeiten festlegen, Gebühren und Qualität der wichtigsten Dienstleistungen abgleichen

Justizdienstleistungen: Auswirkungen klären (abhängig von kantonalem Recht)

Sportanlagen/Freizeit: Bestandes und Belegungsaufnahme, Veränderungen klären

Gesundheit/Soziales: Spitex, Heime, evtl. Regionalisierung Vormundschaft, Ambulanz etc., auf Veränderungen überprüfen

Blaulichtorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz). Optimierung der Organisationen prüfen (rechtliche Vorgaben von Bund und Kanton berücksichtigen)

#### **Gesellschaftspolitik:**

politische Organisation: Grösse des Gemeinderates, Besitzstandsgarantien, Kommissionen, evtl. Parlament (Reglemente, siehe auch Behördenorganisation)

Minderheitenschutz: Sitzgarantie prüfen

Identität (Wappen, Ortsnamen, Sprache, gesellschaftlicher Zusammenhalt): bestehende Verbindungen bei Vereinen, Kultur, Sport, Konfession etc. suchen

#### **andere Gebietskörperschaften im Perimeter:**

Kirchgemeinden, Bürgergemeinden: Veränderungspotential klären

übergeordnete Ebene: materielle und finanzielle Unterstützung durch den Kanton abklären, übergeordnete gesetzliche Bestimmungen sowie Strategien, Entwicklungskonzepte prüfen.

#### **Zusammenarbeit, gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung:**

vertragliche Zusammenarbeit zwischen Gemeinden: Bestandesaufnahme und Überprüfung

Gemeinschaftsinstitutionen (Zweckverbände): Auswirkungen prüfen

vertragliche Zusammenarbeit mit Dritten (Auslagerungen): Bestandesaufnahme und Überprüfung (vgl. Kettiger 2008: 1-7 und Steiner 2006a: Anhang).

Für die Durchführung des Prozesses sind verschiedene Vorgehensweisen, oft unterteilt in Phasen, möglich. Dabei sind nicht alle obgenannten Inhalte bereits für einen Grundsatzentscheid detailliert abzuklären. Es empfiehlt sich aber ein sorgfältiges Vorgehen mit Vorbereitung aller im Einzelfall relevanten Fragen vor Einberufung einer Gemeindeversammlung (insbesondere Vorbereitung auf Fragen von Gegnern der Vorlage und möglicher kritischer Punkte im konkreten Fall).

Bei allen Abklärungen sind die Stärken und Schwächen der beteiligten Gemeinden sowie die Chancen und Risiken der Fusion im Auge zu behalten und zu berücksichtigen.

## **2.6 Festlegung von Qualitätskriterien für Fusionsberichtsbeurteilung**

Ein Fusionsbericht sollte die in Kapitel 2.5. angesprochenen Themen behandeln. Als Kriterien für die Bewertung werden bestimmt:

1. Der Fusionsbericht enthält alle Informationen, die im konkreten Fall aus fachlicher Sicht für den Fusionsentscheid von Bedeutung sind.
2. Der Fusionsbericht enthält alle Informationen, die im konkreten Fall aus politischer Sicht für den Fusionsentscheid von Bedeutung sind.
3. Der Fusionsbericht genügt den Anforderungen der verschiedenen Anspruchsgruppen: Bevölkerung, Verwaltung und Behörden (Akteurtriangulation).
4. Der Fusionsbericht genügt den Anforderungen des Methodenpluralismus (verschiedene Methoden werden angewandt zur Überprüfung der Validität von Abklärungen).
5. Die Studie/der Bericht zeigt die aktuellen Stärken und Schwächen der betroffenen Gemeinden auf.

6. Die Studie/der Bericht zeigt die Chancen und Risiken einer Fusion auf.

## **2.7 Fazit: Folgerungen für die folgenden Studien**

Für die Qualitätsbeurteilung der Fusionsberichte in den beiden Fallstudien sind die Inhalte gemäss Kapitel 2.5 auf ihre Vollständigkeit hin zu untersuchen und mit den Kriterien gemäss Kapitel 2.6. zu bewerten. Daraus wird abgeleitet werden können, welche qualitativen Unterschiede zwischen den beiden Berichten bestehen und ob diese - wenn vorhanden- auf die Beratertätigkeit und deren Ausgestaltung zurückzuführen sind.

Bei der Untersuchung der Beratungstätigkeit in den beiden Fallstudien ist darzustellen, um welche Arten der Beratungen es sich handelt und ob sich für künftige Fusionen Schlussfolgerungen ziehen lassen, in wieweit Beratung in welcher Form auch künftig notwendig sein wird, selbst wenn ein Instrumentarium für kleine Schweizer Gemeinden für die Selbsterarbeitung von Fusionsgrundlagen vorliegt, und ein Ausbildungsmodul zu Projektmanagement und Moderation von Fusionsprozessen vorhanden ist, das Gemeindevertreter zur eigenständigen Prozessberatung befähigen soll.

Es wird die These aufgestellt, dass Fusionsabklärungen nicht vollständig ohne externe Beratung möglich sind, auch wenn Instrumentarium und Prozessberatungstool vorliegen.

### 3 Fallstudie 1 (die Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen)



Oberdiessbach



Aeschlen



ab 1.1.2010 Oberdiessbach

Die Gemeinde Oberdiessbach liegt im Kiesental auf 605 m ü. M. und weist eine Fläche von 813h Fläche, 2874 Einwohner und eine Steueranlage von 1,54 auf.

Die Nachbargemeinde Aeschlen liegt auf 678 m ü. M., hat 312 Einwohner auf einer Fläche von 491h. und eine Steueranlage von 2,04 (Gemeinde Oberdiessbach 2008).

Bereits 1999 wurden erstmals durch die Gemeinden Oberdiessbach, Aeschlen und Linden Gespräche über einen möglichen Zusammenschluss der Verwaltungen geführt. Ziel war das Sparen von Kosten für die Allgemeinheit. Die Verhandlungen führten damals nicht zum Zusammenschluss der drei Verwaltungen oder gar zu einer ebenfalls angesprochenen Fusion. Sie verliefen ergebnislos (vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007: 6).

Der Gemeinderat von Aeschlen gelangte im Februar 2003 erneut an die Nachbargemeinde Oberdiessbach und wünschte die Prüfung der Möglichkeit der Übernahme von Teilen (Finanz-, Bauverwaltung) oder der ganzen Verwaltung. Auch dieser Anlauf war vorerst nicht von Erfolg gekrönt.

#### 3.1 Projektstand

Im Frühling 2004 beauftragte die Gemeindeversammlung von Aeschlen den Gemeinderat erneut mit der Aufnahme von Gesprächen mit der Gemeinde Oberdiessbach über einen möglichen Zusammenschluss. In Kenntnis des bevorstehenden, kantonalen Gemeindefusionsgesetzes beschloss die Gemeindeversammlung von Oberdiessbach am 13. Dezember 2004, eine Fusion oder vertiefte Zusammenarbeit der beiden Gemeinden zu prüfen.

Mit Vorvertrag vom 16. Dezember 2004 gemäss Muster des AGR wurde das weitere Vorgehen geregelt. Die eingesetzte Arbeitsgruppe begann ihre Arbeit bereits im Dezember 2004 und übertrug dem Gemeindefusionsbeauftragten der Gemeinde Oberdiessbach die Projektleitung und bestimmte den externen Berater.

Im folgenden Abklärungsverfahren arbeitete die paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe und bestimmte drei Teams. Diese Teams bestanden aus Mitgliedern der Arbeitsgruppen, Verwaltungspersonal der beiden Gemeinden und dem externen Berater. Die von den Teams erarbeiteten Grundlagen wurden vom Projektleiter koordiniert und der Arbeitsgruppe zum Beschluss vorgelegt.

Die Arbeiten von Arbeitsgruppe, Teams und externer Beratung wurden vom Projektleiter im Bericht über die Fusionsabklärungen der Gemeinden Aeschlen und Oberdiessbach zusammengefasst, der von beiden Gemeinderäten am 10. Mai 2007 genehmigt wurde.

Der Bericht ging vom 10. Mai bis zum 10. Juli 2007 in die Vernehmlassung. Zu Beginn der Vernehmlassungsfrist fanden am 14. und 23. Mai. 2007 in Oberdiessbach und Aeschlen öffentliche Orientierungsveranstaltungen zum Fusionsbericht statt.

Die Orientierung über die Eingaben und deren Würdigung erfolgte öffentlich am 29. Oktober 2007.

Nach Abschluss der Vorprüfung des Fusionsvertrages, der neuen Gemeindeordnung und des Wahl- und Abstimmungsreglements durch das AGR Ende 2007 wurden die Reglemente und der Fusionsvertrag im Februar 2008 öffentlich aufgelegt. Der Fusion und dem Fusionsvertrag der beiden Gemeinden Aeschlen und Oberdiessbach wurde am 10. März 2008 anlässlich von ausserordentlichen Gemeindeversammlungen in beiden Gemeinden zugestimmt. Die neuen Reglemente wurden ebenfalls genehmigt und es wurden für die Umsetzung der Fusion die notwendigen Kreditbeschlüsse gefasst.

Für den Herbst 2008 sind die Vorbereitungen für Neuwahlen vorgesehen. Weitere Vorbereitungsarbeiten für die Zusammenführung der beiden Gemeinden sind zwischen Frühling und Herbst 2009 geplant. Im Herbst 2009 erfolgen kommunale Gesamterneuerungswahlen. Die neue Gemeinde Oberdiessbach entsteht am 1. Januar 2010 (Gemeinde Oberdiessbach 2008).

Im Moment ist die Genehmigung der Fusion der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen im Grossen Rat hängig.

### **3.2 Phasen des Projekts**

Nach den Beschlüssen der Gemeindeversammlungen Anfangs 2004 (Gemeinde Aeschlen) und Ende 2004 (Gemeinde Oberdiessbach) unterzeichneten die Gemeinderäte im Dezember 2004 einen Vorvertrag für die Fusionsverhandlungen mit dem Ziel, bis 31. Dezember 2005 den vertragsschliessenden Parteien einen Bericht vorzulegen. Der Vertrag setzte auch den Gesamtaufwand (Kosten) für diese 1. Phase fest und regelte den Kostenteiler.

Die Arbeitsgruppe erhielt die folgenden Aufträge:

- Abklärung der Folgen einer Fusion in rechtlicher, finanzieller und politischer Hinsicht;
- Erstellung eines Berichts bis 31. 12. 2005, welcher die möglichen Vor- und Nachteile einer Fusion aufzeigt;
- Prüfung der Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit und Vergleich mit einer möglichen Fusion;
- den Gemeinden Antrag betreffend weiteres Vorgehen stellen.

Daraufhin erstellte die Arbeitsgruppe ein Organisationsstatut und ein Informationskonzept.

Der externe Berater unterstützte fortan den Prozess.

Die Arbeitsgruppe traf sich im Jahre 2005 zu acht Sitzungen. Der Projektleiter arbeitete rechtliche Fragen und andere Fachfragen von untergeordneter politischer Bedeutung selbstständig mit den involvierten Behörden und Institutionen (Kanton, Geometer, etc.) aus und brachte sie in die Arbeitsgruppe ein.

Während dem Jahr 2005 fanden zweimal Informationsanlässe für die Kommissionsmitglieder, Delegierten und Abgeordneten der beiden Gemeinden statt, die ebenfalls beauftragt wurden, in ihrem Verantwortungsbereich Abklärungen zu treffen.

Das Personal beider Gemeinden wurde ebenfalls regelmässig über den Stand der Arbeiten informiert. Gleiches galt für die Ortsparteien.

Im November 2005 unterbreitete die Arbeitsgruppe ihren Bericht den beiden Gemeinderäten. Da die Schulfrage aber noch nicht befriedigend geklärt werden konnte, folgten im Jahre 2006 weitere Abklärungen, die zu einem Beschluss der beiden Gemeinderäte führte, der die künftige Schulorganisation bestimmte. In dieser Zeit wurde auch der Investitionsbedarf in der Gemeinde Aeschlen überarbeitet und ergänzt.

Am 10. Mai 2007 wurde dann der ergänzte Bericht von den beiden Gemeinderäten genehmigt. Darauf folgte die Vernehmlassung unter Behörden, Verwaltung und Bevölkerung.

Zwischen dem 10. Mai 2007 und dem 10. März 2008 fanden in Aeschlen und in Oberdiessbach mehrere öffentliche Orientierungen statt.

Vor dem 10. Mai 2007 wurde periodisch via Medien informiert (Medienmitteilungen).

Auf die Durchführung einer Bevölkerungsbefragung wurde verzichtet.

Aufgrund des geschilderten Vorgehens kann der bisherige Fusionsprozess in drei Phasen unterteilt werden:

1. Phase 2004 bis 10. Mai 2007: Auftrag von Gemeindeversammlungen und Gemeinderäten, Abklärungen in Arbeitsgruppe und Teams aus Behördenmitgliedern und Verwaltung (ehemaliger Mitarbeiter), Abschluss mit Bericht an Gemeinderäte, Öffentlichkeitsarbeit mittels Medienmitteilungen.

2. Phase 10. Mai 2007 bis 30. März 2008: Genehmigung durch die Gemeinderäte und Veröffentlichung des Berichts inkl. Anhänge, Vernehmlassungsverfahren, kantonale Vorprüfung Fusionsvertrag und Organisations- sowie Wahl- und Abstimmungsreglement, öffentliche Informationsveranstaltungen, Erstellung Transportkonzept für Schule Oberdiessbach, Abschluss durch Genehmigung Fusion an ausserordentlichen Gemeindeversammlungen in beiden Gemeinden am 30. März 2008.

3. Phase ab 30. März 2008: Vorbereitung der Umsetzung, Vorbereitung der Neuwahlen im Herbst 2009, ab 1. Januar 2010: Umsetzung und Betrieb der neuen Gemeinde.

Mit dieser Vorgehensweise haben die Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen einen anderen Weg eingeschlagen, als er im Ratgeber Gemeindefusionen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern vorgeschlagen wird. Die dort vorgeschlagenen Phasen der Vorabklärung und Machbarkeitsstudie wurden zusammengefasst.

Bei den Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen handelt es sich um zwei Gemeinden unterschiedlicherer Grösse und unterschiedlicherer Ausgestaltung der Gemeindeverwaltungen als dies z.B. bei Ober- und Niederwichttrach der Fall war.

Die Gemeinderäte von Oberdiessbach und Aeschlen wählten bewusst den Weg einer möglichst kostengünstigen Variante für die Grundlagenarbeit für die Fusion und konnten dabei die grössere personelle und zeitliche Kapazität der Gemeindeverwaltung Oberdiessbach nutzen, da der Gemeindegeschreiber von Oberdiessbach bereit war, die Projektleitung zu übernehmen (vgl. Anhang 1 und 2).

### **3.3 Rolle der Beratung**

#### **3.3.1 Auftrag des externen Beraters**

Auftrag des externen Beraters war gemäss Offerte, Variante 1, die fachliche Begleitung der Arbeitsgruppe und die Erarbeitung von Vorschlägen zu Organisation, Vorgehensplan, Informationskonzept, Bericht, Organisation der Gemeinde und der Finanzen. Die externe Beratung sollte zur Verfügung stehen, an Sitzungen teilnehmen und für Abklärungen und Vorschläge zuständig sein, solange und soweit die Projektleitung und die Arbeitsgruppe es wünschte. Sie verfasste keine Protokolle von Sitzungen. Die Kosten für die externe Beratung sollten tief gehalten werden und die Gemeinden wollten ihre eigenen Ressourcen zielgerichtet einsetzen. Die Kosten für diese Arbeiten betrugen gemäss Offerte Fr. 29'270.-- (vgl. Berger 2004: 3).

In der Schlussabrechnung der Beratung fielen für die Beratung infolge Mehraufwandes wegen diverser Abklärungen vor allem im Bereich des Schulwesens Kosten von Fr. 36'064.70 an (vgl. Anhang 1 und 5), was dem erfolgsunabhängigen, kantonalen Fusionsabklärungsbeitrag gemäss FILAG entsprach. Nach erfolgreichem Fusionsabschluss erhalten die Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen noch Fr. 524'800.-- vom Kanton Bern in Anwendung der GFG, abzüglich des Beitrags gemäss FILAG (vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007: 32)

Mit Abschluss von Phase 2 wurde die Zusammenarbeit mit dem externen Berater beendet. Die Umsetzung der Fusion wird von den Gemeinden selbst bewältigt werden. Der erneute Beizug der externen Beratung ist nicht vorgesehen.

#### **3.3.2 weitere Beratungen**

Der Gemeinderat der Gemeinde Oberdiessbach liess ein juristisches Gutachten zum Thema „Rahmenbedingungen und Möglichkeiten für die Organisation der Elektrizitätsversorgung im Falle einer Fusion der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen“ erstellen (vgl. Friederich 2005: 1-20). Die Kosten dieses externen Fachgutachtens beliefen sich auf Fr. 2'969.75 und wurden alleine von der Gemeinde Oberdiessbach getragen (vgl. Anhang 1)

Für die übrigen juristische Fragen im Zusammenhang mit den Fusionsabklärungen wurde das AGR bei gezogen. Durch diese Beratung entstanden keine Kosten (gehört zum Dienstleistungsangebot des Kantons siehe Kapitel 2.4.3).

Fragen im finanziellen Bereich wurden ebenfalls an die Finanzinspektoren des AGR gerichtet, soweit deren Beantwortung nicht durch die Finanzverwaltung von Oberdiessbach selbst erarbeitet werden konnten (vgl. Anhang 4).

Daneben wurden diverse Amtstellen des Kantons (wie z.B. Amt für Geoinformation des Kantons Bern), Institutionen und Private (z.B. Ingenieur-Geometer) durch den Projektleiter angefragt. Darunter auch die Erziehungsdirektion im Bereich Schulwesen sowie die zuständige Schulinspektorin. Für eine öffentliche Veranstaltung zum Schulproblem wurden der Gemeindepräsident der Nachbargemeinde sowie ein weiterer externen Fachmann in Schulfragen und gleichzeitig in der Region bekannter Politiker (Grossrat) bei gezogen .

Für all diese weiteren Beratungen entstanden keine Kosten.

Noch offen sind die genauen Angaben des Kantons zum künftigen Finanzausgleich, die vor der Umsetzung des Fusionsbeschlusses noch mit der Finanzdirektion des Kantons Bern ge-

klärt werden müssen. Hierfür werden keine Kosten anfallen (vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007: 19).

### **3.3.3 Würdigung der Beratungen (Fach und/oder Prozessberatung, Co-Creation, Kosten und Bewertung)**

Die Beratung in juristischer und finanzieller Hinsicht durch Mitarbeiter/Innen des AGR wird in den Interviews einheitlich als Fachberatung bezeichnet, was mit der Anfangs dieser Studie beschriebenen Definition für Fachberatung übereinstimmt.

Bei der Tätigkeit des externen Beraters wird zwischen Prozess- und Fachberatung unterschieden.

Der externe Berater klärte einerseits besonders im Schulbereich verschiedene fachliche und finanzielle Fragen und erstellte diverse Berechnungen (Finanzplan und Teil Grundlagenbericht) zuhanden der Arbeitsgruppe. Andererseits begleitete er die Arbeitsgruppe und unterbreitete Vorschläge zu Vorgehen, Information, Ausgestaltung des Berichts etc. gemäss Auftrag (siehe Kapitel 3.3.1).

Er moderierte auf Wunsch der Arbeitsgruppe und Projektleitung auch eine Sitzung (gemeinsame Sitzung der beiden Gemeinderäte vom 3. Mai 2006).

Aus dem Vorhergehenden wird klar, dass es sich um eine Mischform von Fach- und Prozessberatung (inkl. Moderation) mit folgenden geschätzten Anteilen von 30 % Fachberatung und 70 % Prozessberatung handelt, nicht jedoch um die Form der Co-Creation (vgl. Anhang 1).

Die Arbeitsgruppe und die politischen Behörden entschieden über Übernahme der Vorschläge der externen Beratung unabhängig. Es handelte sich nicht um gemeinsame Entscheide (vgl. Definition von Co-Creation in Kapitel 1.1.3).

Die Kosten der externen Beratung (vgl. Kapitel 3.3.1) stehen zu den internen Kosten im Verhältnis 1:2 bis 1:2,5 bis zum Abschluss der zwei ersten Phasen mit Beteiligung der externen Beratung, d.h. ca. 1/3 externe Kosten und 2/3 interne Kosten.

Bei der Auswertung der Interviews 1 – 5 (vgl. Anhang) fällt auf, dass die externe Beratung mehrheitlich gleich beurteilt wird.

Die externen Beratungen werden als gut bis sehr gut eingestuft. Sie waren vor allem für die Arbeit der Arbeitsgruppe und zur Unterstützung der Projektleitung von grosser Bedeutung.

Einzig von politischer Seite (vgl. Anhang 2) wird zum Teil etwas vorsichtiger beurteilt und die Bedeutung der externen Beratung als mittel eingeschätzt.

Der neutrale Aspekt einer aussenstehenden Person als Berater wird immer wieder betont. Gerade weil der Gemeindeschreiber der grösseren Gemeinde als Projektleiter wirkte, war dies für den Prozess sehr wichtig und wirkte ausgleichend (vgl. Anhang 1).

In Bezug auf die finanziellen Bereiche wird vom Finanzverwalter Kritik geübt an der Unterstützung durch die kantonalen Behörden. Hier erfolgte die Beratung nicht wunschgemäss (vgl. Anhang 4).

Die Aussagen des externen Beraters, der früher beim zuständigen Amt des Kantons Bern (AGR) arbeitete, bestätigen die fehlenden Ressourcen in diesem Bereich beim Kanton (vgl. Anhang 5).

Der Wunsch nach kompetenter Beratung durch den Kanton im Bereich Finanzen, das Anbieten eines Ausbildungsmoduls für Prozessberatung sowie die kompetente Unterstützung im Bereich der Gemeindefinanzen, wird deutlich ausgedrückt.

### **3.3.4 Empfehlungen bezüglich Beratungsleistungen**

Um die Kosten der externen Beratung tief zu halten, sind bei der externen Beratung Fachkenntnisse aus dem Bereich Gemeindeverwaltung sinnvoll, sie dienen der Steigerung der Effizienz und verkürzen die Einarbeitungszeit der Beratung (vgl. Anhang 1).

Dem Kanton Bern wird zur Förderung von Gemeindefusionen konkret eine stringente Strategie und deren Umsetzung empfohlen, im Sinne von mehr Unterstützung hinsichtlich Prozessgestaltung und fachlichem, gemeindespezifischem Know-How in Finanzfragen für fusionswillige Gemeinden (vgl. Anhang 4).

Generell ist der Beizug eines externen Beraters mit Kenntnissen und Erfahrungen aus dem Bereich Gemeindegewesen als neutrale Person für die Begleitung des Fusionsprozesses wertvoll und vor allem für die Gestaltung des Prozesses, aber auch für die Klärung von Einzelfragen, notwendig und sinnvoll.

Dies gilt insbesondere für den Fall beträchtlicher Grössenunterschiede der beteiligten Gemeinden (sehr unterschiedliche gemeindeeigene personelle und finanzielle Ressourcen) und der gemeindeinternen Projektleitung durch die grössere Gemeinde.

## **3.4 Untersuchung des Berichts (qualitativ)**

Die Bewertung des Berichts über die Fusionsabklärungen der Gemeinden Aeschlen und Oberdiessbach gemäss den in Kapitel 2.5 aufgelisteten Kriterien führt zu den folgenden Erwägungen:

### 1. Fachliche Vollständigkeit

Der Bericht enthält alle für den konkreten Fall notwendigen Informationen. Den wichtigen Aspekten der Schulfrage, allen anderen Aufgabenbereichen (von Abfall bis Zivilschutz) sowie den finanziellen Fragen wird angemessen Platz eingeräumt und auch dargestellt, wo sich welche Änderungen ergeben, bzw. wo alles beim Alten bleibt.

Die Aussagen zu den zu erwarteten Veränderungen sind klar und es wird offen kommuniziert, wo noch Unklarheiten bestehen, wie z.B. bei den genauen Zahlen für den zu erwartenden Finanzausgleich ab 1. Januar 2010 (vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007: 33f).

Im Anhang II (Standortbestimmung „künftige Organisationsformen“) findet sich zusätzlich in tabellarischer Form eine vollständige Übersicht über alle Gemeindeaufgaben, die bisherige und die neue Organisation und unter „Bemerkungen“ die relevanten Informationen über Veränderungen und/oder geplante Massnahmen.

Es können im Vergleich zu den in Kapitel 2.4 aufgeführten Themen im konkreten Fall keine Mängel oder fehlende Informationen eruiert werden.

Es fehlen im Organigramm des Gemeinderates von Aeschlen einzig die für die Fusion nicht massgebenden und bereits seit 2004 regionalisierten Aufgaben der Vormundschaft und des Sozialwesens (Regionale Sozialkommission, vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007: 20). Bei

den Ressorts der Gemeinderäte von Oberdiessbach ist der Vermerk „Soziales“ zu finden, die Vormundschaft wird nicht erwähnt (vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007:11).

Dies vermag nichts am positiven Gesamteindruck einer sorgfältigen Berichtsabfassung mit präzisen Aussagen und einer anschaulicher Darstellung zu ändern.

## 2. Politische Vollständigkeit

Die Organisation der künftigen Behörden wird im Bericht mit den dazugehörigen Anhängen klar geregelt, ebenso das Wahl- und Abstimmungsverfahren (vorbehältlich kantonaler Vorprüfung und Genehmigung durch die Gemeindeversammlungen). Beide Gemeinderäte unterstützen die Fusion und die beiden Gemeindepräsidenten illustrieren ihre Position mit je einem einleitenden Vorwort.

Die vorhandene Parteienlandschaft wird beschrieben und mögliche lokale Perspektiven im Zusammenhang mit den anstehenden Gesamterneuerungswahlen werden aufgezeigt. Die Anzahl Mitglieder des künftigen Gemeinderates entspricht demjenigen der bisherigen Gemeinde Oberdiessbach.

Es ist im Entwurf zum Organisationsreglement keine Sitzgarantie für die Gemeinde Aeschlen vorgesehen, wohl aber eine Wunschformulierung, wonach beide künftigen Ortsteile in den Behörden vertreten sein sollten (vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007: 20).

Der Bericht klärt auch alle übrigen Bereiche und lässt in politischer Hinsicht keine zur Zeit der Erstellung beantwortbaren Fragen offen.

## 3. Anforderungen von Bevölkerung, Behörden und Verwaltung

Ob der Bericht die Erwartungen der Anspruchsgruppen erfüllt, lässt sich vor allem anhand der Eingaben der Vernehmlassung beurteilen. Während der Dauer der Vernehmlassungsfrist vom 10. Mai bis 10. Juli 2007 gingen 14 Eingaben ein. Sie äussern sich mit zwei Ausnahmen alle zur Schulfrage (Problem Schulschliessung in Aeschlen) und dem künftigen Schülertransport. Eine Eingabe äusserte sich zur Erhöhung der Finanzkompetenz des künftigen Gemeinderates und zum Wahlverfahren; und eine Stellungnahme bringt lediglich die Unterstützung für die Fusion zum Ausdruck, was in anderen Vernehmlassungen ebenfalls festgehalten wird.

Die in den Eingaben geäusserten Einwände betreffen nur in einem Fall eine Frage der Auslegung, bzw. der Eindeutigkeit des Berichts. So wird die Frage gestellt, ob die wöchentliche Abfallentsorgung auch in einem bestimmten Gebiet der Gemeinde Aeschlen künftig gelten werde. Die Antwort auf diese Frage kann Anhang II entnommen werden.

Die in den anderen Stellungnahmen enthaltenen Meinungen äussern sich zur kontroversen Frage der Schulschliessung in der Gemeinde Aeschlen und dem Schülertransport.

Diese Äusserungen führten dazu, dass der Projektleiter im Auftrag der beiden Gemeinderäte ein Transportkonzept für die Schule Oberdiessbach entwarf, das der Bevölkerung am 29. Oktober 2007 öffentlich vorgestellt wurde und Bestandteil der Abstimmungsbotschaft der beiden Gemeinderäte zu den ausserordentlichen Gemeindeversammlungen vom 10. März 2008 wurde.

Es finden sich ausser der zusätzlichen, vor allem politisch noch notwendigen, detaillierteren Regelung der Frage des Schülertransportes keine Hinweise auf Mängel, Unklarheiten oder Fehler im Bericht. Er ist verständlich abgefasst und entspricht den Anforderungen der An-

sprechgruppen. Inhaltlich musste einzig auf die Frage des Schülertransportes noch näher eingegangen werden.

#### 4. Methodenpluralismus

Die Frage nach der Anwendung verschiedener Methoden zur Gewinnung der im Bericht resultierenden Ergebnisse ergibt sich aus der Art der Vorgehensweise der verschiedenen Akteure bei den Fusionsabklärungen.

Die meisten Abklärungen wurden durch Mitglieder der Arbeitsgruppe, der gebildeten Teams oder vom Projektleiter vorgenommen, die ihre Resultate dann wieder in die Arbeitsgruppe einbrachten. Die Arbeitsgruppenmitglieder waren in der Wahl der angewendeten Methoden zur Klärung einer Frage frei. Die Arbeitsgruppe entschied dann zusammen mit der Projektleitung über allfällige weitere zu treffende Abklärungen, bzw. Verifikationen. Die Projektleitung brachte dabei das Fachwissen der Gemeindeverwaltungen ein und nahm auch Kontakt zu weiteren (kantonalen) Stellen, Institutionen und Privaten auf.

So erfolgte eine Kontrolle der Abklärungen durch die Projektleitung und durch weitere beigezogene Fachleute und Berater (vgl. auch Kapitel 3.3.1 und 3.3.2)

Bei den wichtigen Bereichen Schule und Finanzen wurden verschiedene Personen und Amtsstellen zusätzlich einbezogen, so dass hier der Methodenpluralismus ebenfalls als erfüllt gelten kann.

Im Grossen und Ganzen darf aufgrund der vorstehenden Erwägungen von der Anwendung verschiedener Methoden zur Überprüfung der Validität der Ergebnisse ausgegangen werden.

In Einzelfällen konnte auf die Einholung mehrerer Meinungen mit verschiedenen Methoden verzichtet werden, weil es sich um Abklärungen mit geringer Bedeutung handelte wie z. B. die Anfrage an den Schwellenmeister von Aeschlen, ob die Gewässerverbauungen in gutem Zustand seien (vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007: 27), zumal der Hochwasserschutz in Aeschlen keine grossen Probleme aufwirft.

Gemäss den bestehenden Unterlagen wurde auf die Durchführung einer Bevölkerungsbefragung verzichtet.

Das Kriterium des Methodenpluralismus darf, soweit sinnvoll, als erfüllt betrachtet werden.

#### 5. Stärken und Schwächen

Beim ausführlichen Gemeindevergleich im Anhang I des Berichtes kommen die Stärken und Schwächen der beiden Gemeinden in der direkten Gegenüberstellung klar zum Ausdruck.

Infolge unterschiedlicher Grösse und Struktur ist offensichtlich, dass die kleinere Gemeinde Aeschlen in vielen Bereichen weniger Möglichkeiten und Spielraum hat, wie dies auch die Finanzkennzahlen belegen und das Vorwort des Gemeindepräsidenten bestätigt (vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007: 3). Bei den Prognosen zum Finanzausgleich kommt dies im Bericht auch zum Vorschein (vgl. Gemeinde Oberdiessbach 2007: 33).

Weitere Angaben zu den Stärken und Schwächen der betroffenen Gemeinden finden sich im Bericht soweit sinnvoll bei den jeweiligen Sachbereichen. Weitere ausführliche Hinweise zu Stärken und Schwächen sind weder verlangt noch sachdienlich. Das Kriterium der Angabe von Stärken und Schwächen der betroffenen Gemeinden ist erfüllt.

## 6. Chancen und Risiken

Es werden im Bericht keine expliziten, in einer Rubrik zusammengefassten Ausführungen zu Chancen und Risiken der Fusion gemacht.

Sowohl bei der Zusammenfassung am Anfang des Berichts als auch bei den Schlussfolgerungen am Ende des Berichts wird auf Chancen (Vorteile) und Risiken (Nachteile) der Fusion hingewiesen. Aufgrund des vorliegenden Berichts mit detaillierten Folgeabschätzungen werden insgesamt die Chancen einer Fusion aufgezeigt, ohne die Nachteile zu verschweigen.

Eine systematische Gegenüberstellung von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken im Sinne einer SWOT<sup>3</sup>-Analyse, wie sie heute in der Betriebswirtschaft üblich ist, fehlt. Dies ist nicht notwendig, da die inhaltlichen Elemente im Bericht vorhanden sind.

Der Bericht über die Fusionsabklärungen der Gemeinden Aeschlen und Oberdiessbach (inkl. Anhänge I bis V) ist sprachlich gut verständlich abgefasst, übersichtlich dargestellt, nachvollziehbar gestaltet und erfüllt die in Kapitel 2.5 aufgestellten Kriterien, wobei die Kriterien 5 (Stärken / Schwächen) und 6 (Chancen / Risiken) zusammenfassend und nicht einzeln erfasst sind.

### **3.5 Schlussfolgerungen betreffend Beratung (nur Fall 1)**

Fusionsabklärungen können von mittleren Gemeinden (zwischen 1'000 – 5'000 Einwohner), genügend Ressourcen der Gemeindeverwaltungen vorausgesetzt, schon im heutigen Zeitpunkt und anhand der bestehenden Hilfsmittel und mit den allgemein zugänglichen, kostenlosen Unterstützungen (Fachberatungen) durch den Kanton mit relativ geringem Kostenaufwand für externe Beratung vorgenommen werden.

#### **3.5.1 Grenzen der Selbsterarbeitung und Bedarf an Beratung (vgl. Kapitel 1.2)**

Die juristische Beratung des AGR ist sehr wichtig, da in der Regel bei Gemeinden mit bis zu 5'000 Einwohnern keine juristisch ausgebildeten Personen in den Gemeindeverwaltungen tätig sind.

Die finanzielle Beratung des AGR sollte unbedingt verbessert werden. Sie ist vor allem bei kleineren Gemeinde mit bis zur 1'000 Einwohnern wichtig, da diese in der Regel nicht über eine ausgebaute eigene Finanzverwaltung verfügen (vgl. Kapitel personelle Ressourcen. 2.4.2).

Unerlässlich ist die externe Beratung bei der Gestaltung des Prozesses und vor allem bei der Bewältigung von auftretenden Problemen und kritischen Punkten. Hier hat die Aussensicht des externen, neutralen Beraters in jedem Fall eine grosse Bedeutung.

Die Frage, ob die Ausbildung gemeindeeigener Personen mit entsprechender Eignung im Bereich Projektmanagement zielführend oder trotzdem noch die neutrale Perspektive eines externen Beraters notwendig ist, kann zur Zeit nicht abschliessend beurteilt werden.

Die Vermutung liegt aber nahe, dass zumindest in Krisensituationen („Knackpunkten“) die Vermittlung durch eine neutrale, externe Stelle notwendig bleiben wird.

---

<sup>3</sup> SWOT-Analyse umfasst eine Stärke-Schwächen-Analyse (S=Strength; W=Weakness) und eine Chancen-Risiko-Analyse (O=Opportunities; T=Threats).

## 4 Fallstudie 2 (die Gemeinden Niederwichtach und Oberwichtach, seit 1. Januar 2004 Gemeinde Wichtach)



Oberwichtach



Niederwichtach



seit 1.1.2004 Wichtach

Die Gemeinde Niederwichtach, im Aaretal auf einer Höhe von 551 m ü. M. gelegen, wies 1414 Einwohner und eine Fläche von 603 h auf. Die Nachbargemeinde Oberwichtach mit einer Fläche von 558 h und 2553 Einwohnern war mit der Gemeinde Niederwichtach siedlungsmässig nahezu zusammengewachsen und wies dieselbe Steueranlage auf, nämlich 2.4 (Stand 31.12.2003).

Die Gemeinden Nieder- und Oberwichtach arbeiteten in vielen Bereichen wie Schule, Sozialwesen und Feuerwehr zusammen und waren somit durch vielfältige interkommunale Zusammenarbeitsformen verbunden, als im Herbst 1998 in Niederwichtach und im Frühling 1999 in Oberwichtach erstmals Bevölkerungsbefragungen zum Thema vertiefte Zusammenarbeit und Fusion durchgeführt wurden (vgl. Gemeinde Wichtach 2007: 4f). Die Resultate dieser Umfragen waren ermutigend, so dass die beiden Gemeinderäte im Frühjahr 2000 eine gemeinsame Projektorganisation einsetzten. Bereits im Juni 2000 stimmten die beiden Gemeindeversammlungen erstmals über einen Kredit für die externe Beratung des Projektes und den Zusammenarbeitsvertrag ab (vgl. Blaser 2003). Nach weiteren Abklärungen, Zwischenschritten, Mitwirkungsverfahren, Abstimmungen und diversen Orientierungen, die genauer in Kapitel 4.2. beschreiben werden, kam es am 23. April 2003 zur definitiven Annahme der Fusion durch die Gemeindeversammlungen der beiden Gemeinden, die anschliessend auch vom Grossen Rat des Kantons Bern genehmigt und per 1. Januar 2004 umgesetzt wurde. Seit der Umsetzung der Fusion sind nun bereits über vier Jahre vergangen.

### 4.1 Projektstand

Am 29. Oktober 2007 gab die Gemeinde Wichtach einen Schlussbericht zur Fusion der Gemeinden Nieder- und Oberwichtach heraus, der die Folgen des Zusammenschlusses detailliert auswertete und zu einem positiven Schluss kam: „Vier Jahre nach der Fusion darf somit festgestellt werden, dass die Fusion von Nieder- und Oberwichtach zu Wichtach als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden darf und eins plus eins mehr als zwei ergeben hat“ (Gemeinde Wichtach 2007: 19).

## 4.2 Phasen des Projekts

Die Fusionsabklärungen wurden im Jahre 2000 in den Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach aufgrund von Ergebnissen ermutigender konsultativer Umfragen von 1998 und 1999 an die Hand genommen (Gemeinde Wichtrach 2007: 5).

Die beiden Gemeinderäte starteten gemeinsam mit der Ausschreibung und Vergabe des zwei-stufigen Auftrages zur Erarbeitung von Grundlagen für einen Grundsatzentscheid und anschliessend eines Fusionsvertrages. Die Offerten von externen Beratungsfirmen wurden eingeholt und der Auftrag unter Vorbehalt der Zustimmung der beiden Gemeindeversammlungen vergeben. Zusammen mit dem Vorvertrag, der die wesentlichen Elemente der Zusammenarbeit in dieser ersten Phase regelte, wurden im Juni 2000 durch die beiden Gemeindeversammlungen sowohl die externe Beratung definitiv bestimmt als auch der Kredit und der Fusionsvorvertrag genehmigt.

Die Fusionsabklärungen können in Phasen eingeteilt werden, die immer durch einen Gemeindeversammlungsbeschluss beider Gemeinden abgeschlossen werden.

Im Juli 2000, Beginn der 1. Phase, starteten der paritätisch zusammengesetzte Projektausschuss unter der Leitung des Gemeindepräsidenten von Niederwichtrach und etwas später die Arbeitsgruppen (zusammengesetzt aus Interessierten aus der Bevölkerung unter der Leitung der externen Beratung) ihre Arbeiten. Sie begannen mit der Aufnahme der Ist-Situation und behandelten vor allem die Themen politische Strukturen, betriebliche Strukturen, Zustand der Infrastrukturen, finanzielle Verhältnisse, Stellung der Gemeinde, Schulfragen und kulturelle Fragen. Ziel war die Skizzierung eines Soll-Zustandes als Entscheidungsgrundlage sowie die Aufarbeitung der Vor- und Nachteile der Fusion hinsichtlich der Zielsetzungen der beiden Exekutiven.

Die Zielsetzungen der beiden Gemeinderäte waren eine Stärkung des Bewährten, die Steigerung von Effizienz und Effektivität, die Stärkung des Gewichts (und der Politik) beider Gemeinden und die Erweiterung des Handlungsspielraumes. Zu diesem Zweck wurde die Arbeitsgruppe Strukturen beauftragt, insbesondere die folgenden Zusammenarbeitsvarianten zu prüfen:

- Beibehaltung des Ist-Zustandes
- Verzicht auf die bestehende Zusammenarbeit beider Wichtrach
- Verstärkung der Zusammenarbeit beider Wichtrach
- Schaffung eines Dienstleistungszentrums Wichtrach
- Fusion zu einer Gesamtgemeinde Wichtrach

Die Resultate dieser ersten Phase wurden durch die Gemeinderäte im Frühling 2001 abgesegnet. Nach Information der Bevölkerung gemäss Informationskonzept folgte ein Mitwirkungsverfahren, das ausgewertet und in die Studie eingebaut wurde. Mit Genehmigung des Grundsatzes der Fusion durch die beiden Gemeindeversammlungen wurde diese Phase am 6. November 2001 abgeschlossen (vgl. Gemeinde Wichtrach 2007: 5)

Ab 6. November 2001, Beginn der 2. Phase, wurde mit der Erarbeitung des Fusionsvertrages, der neuen Gemeindeordnung und des Wahl- und Abstimmungsreglementes begonnen.

Ungefähr ein Jahr später konnten in den beiden Gemeinden öffentliche Orientierungen durchgeführt und die Entwürfe der Bevölkerung und den Parteien zur Vernehmlassung unterbreitet

werden. Der Projektausschuss und die politischen Parteien konnten dabei in kontroversen Fragen zu den Themen Wahlmodus des Gemeinderates und der Kommissionen einen gemeinsamen Nenner und damit eine allgemein akzeptierte Win-Win-Situation schaffen.

Für die Mitarbeitenden der beiden Gemeindeverwaltungen wurden eine Wahrung des lohn-mässigen Besitzstandes und eine Beschäftigungsgarantie von zwei Jahren ab Umsetzung, d.h. bis Ende 2005, beschlossen.

Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens, an dem 41 Bürger, 4 Parteien und 2 Kommissionen teilgenommen hatten, kam es am 23. April 2003 zur Genehmigung der Fusionsvorlage durch die beiden Gemeindeversammlungen (vgl. Blaser 2003).

Anschliessend genehmigte der Grosse Rat des Kantons Bern den Zusammenschluss vor Ende 2003.

Ab dem Zeitpunkt der Genehmigungen durch die Gemeindeversammlungen der beiden fusionswilligen Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach begann die 3. Phase der Fusion: die Vorbereitung der Umsetzung. Dies waren hauptsächlich die kantonale Genehmigung der notwendigen Reglemente, die Vorbereitung und Genehmigung der weiteren für die Organisation und Aufgabenerfüllung notwendigen Reglemente und Verordnungen auf Gemeindeebene, die gemeindeinterne Bestellung der neuen Behörden und Kommissionen (Gesamterneuerungswahlen November 2003), sowie die Vorbereitung der Umsetzung auf betrieblicher Ebene (vgl. Gemeinde Wichtrach 2007: 22).

Aufgrund des geschilderten Vorgehens kann der Fusionsprozess beider Wichtrach zusammenfassend in die folgenden Phasen unterteilt werden:

1. Phase Juli 2000 bis 6. November 2001: Auftrag von Gemeindeversammlungen und Gemeinderäten. Abklärungen durch Projektausschuss (Behördenmitglieder, externe Beratung, Sekretariat Gemeindeschreiberin von Niederwichtrach) und Arbeitsgruppen (externe Beratung, Interessierte aus der Bevölkerung), öffentliche Orientierung, Mitwirkungsverfahren, Abschluss mit Genehmigung des Grundlagenberichts vom 12. Juni 2001 durch die Gemeindeversammlungen im August 2001.

2. Phase 6. November 2001 bis 23. April 2003: Ausarbeitung Fusionsvertrag und neue Gemeindeordnung, öffentliche Orientierungen, Vernehmlassungs- und Mitwirkungsverfahren, Abschluss mit Genehmigung von Fusionsvertrag, Gemeindeordnung und neuem Wahl- und Abstimmungsreglement durch beide Gemeindeversammlungen am 23. April 2003.

3. Phase ab 23. April 2003: Vorbereitung der Umsetzung, Vorbereitung der Neuwahlen im Herbst 2003, ab 1. Januar 2004 Umsetzung und Betrieb der neuen Gemeinde.

Das von den beiden Wichtrach gewählte Verfahren weicht von demjenigen der Fusion der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen ab, weil dort erst die 2., nicht aber die 1. Phase durch einen Gemeindeversammlungsbeschluss abgeschlossen wurde.

Bei den Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach handelte es sich um zwei mittlere Gemeinden mit ähnlicheren Strukturen, Gesamtflächen und Einwohnerzahlen.

Die Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach können als Pilotgemeinden bezeichnet werden, die ungefähr zeitgleich mit den Gemeinden Englisberg und Zimmerwald eine Gemeindefusion ins Auge fassten. Sie taten dies im Unterschied zu den Gemeinden Englisberg und Zim-

merwald (Anlass war hier die Aufhebung der Schulgemeinde bedingt durch das neue Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16. März 1998, BSG 170.11) aus freien Stücken.

Dem Verfahren gingen im Unterschied zu Oberdiessbach und Aeschlen konsultative Umfragen voraus. Im Fusionsprozess beider Wichtrach erfolgte die Projektleitung durch den Projektausschuss, nicht durch den Gemeindegemeinschafter der grösseren Gemeinde. Die externe Beratung führte in den Arbeitsgruppen das Protokoll und leitete die Sitzungen. Sie brachte die Resultate der Arbeitsgruppenabklärungen in den Projektausschuss ein, was bei Oberdiessbach/Aeschlen Aufgabe der Projektleitung war. Die Verwaltungen der beiden Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach waren im Projektausschuss durch die protokollierende Gemeindegemeinschafterin von Niederwichtrach (ohne Stimmrecht) vertreten. In den Arbeitsgruppen waren keine Mitarbeiter/Innen der Verwaltungen vertreten. Wurde Fachwissen aus den Verwaltungen benötigt, so erfolgte die Beschaffung der Informationen durch die Mitglieder der Arbeitsgruppen bei der Verwaltung oder durch den externen Berater via Gemeindegemeinschafterin von Niederwichtrach (vgl. Anhang 6).

### **4.3 Rolle der Beratung**

#### **4.3.1 Auftrag der externen Beratung**

Auftrag der externen Beratung war hauptsächlich die Unterstützung und Beratung des Projektausschusses, die Projektplanung und Projektabwicklung, die Leitung der Arbeitsgruppen und die Aufbereitung der Arbeitsgruppenergebnisse sowie die Zusammenstellung der Projektdokumentation (Grundlagenbericht). Dazu kam die Erarbeitung eines Informationskonzeptes.

Bei der Ausarbeitung von Entwürfen für den Fusionsvertrag, die neuen Organisations-, Wahl- und Abstimmungsreglemente wirkte die externe Beratung ebenfalls mit.

Die externe Beratung war auch für die Protokollierung der Arbeitsgruppensitzungen zuständig.

Die Gemeindeversammlungen vom 21. Juni 2000 genehmigten für die externe Beratung einen Kredit von insgesamt Fr 140'000.--, d.h. je Fr. 70'000.-- pro Gemeinde. Dieses Kostendach konnte eingehalten werden. Die externe Beratung stellte abschliessend Rechnung für insgesamt Fr. 139'273.40. Effektiv wurden aber noch für weitere Fr. 36'563.75 Leistungen erbracht, die aber nicht in Rechnung gestellt wurden (Kulanzleistungen), insgesamt erbrachte die externe Beratung also Leistungen für ca. Fr. 175'000.-- (vgl. Anhang 9).

Der Kanton Bern leistete an die Fusionsabklärungen einen Beitrag von Fr. 50'000.-- à fonds perdu und später nach gelungener Fusion noch zusätzlich Fr. 750'000.-- gemäss GFG.

In der 3. Phase (Vorbereitung der Umsetzung und Umsetzung: nach dem 23. April 2003) war die externe Beratung nicht mehr für die Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach tätig.

#### **4.3.2 weitere Beratungen**

Für die juristischen Fragen im Zusammenhang mit der Gemeindefusion wurde das AGR beigezogen. Vor allem für die Erarbeitung der Fusionsverträge war diese Beratung notwendig, da

in diesem Bereich noch keine Musterverträge vorlagen. Die Beratung erfolgte auch hier kostenlos. Im finanziellen Bereich wurde keine Beratung des AGR beansprucht.

Die notwendigen Abklärungen in fachlicher Hinsicht bei Behörden, Institutionen und weiteren Personen wurden entweder von Mitgliedern der Arbeitsgruppen und/oder von den Gemeindeverwaltungen getroffen.

Einzig im Bereich der Finanzverwaltungen musste in der Umsetzungsphase noch durch ein spezialisiertes Unternehmen ein Assessment durchgeführt werden, um über die Entscheidungsgrundlage für die Besetzung der Kaderstelle in der künftigen Finanzverwaltung der fusionierten Gemeinde zu verfügen.

#### **4.3.3 Würdigung der Beratungen (Fach- und/oder Prozessberatung, Co-Creation, Kosten und Bewertung)**

Bei der juristischen Beratung durch das AGR handelte es sich um eine Fachberatung, die aber auch Streitfragen in den politischen Gremien klären konnte und damit auch einen schlichtenden Aspekt im Sinne einer neutralen, vermittelnden Aussensicht einbrachte, was auch als Prozessberatung bezeichnet werden kann. Der Anteil der Fachberatung überwiegt aber eindeutig (vgl. Anhang 6).

Bei der Tätigkeit der externen Beratung handelt es sich vor allem um Prozessberatung. Sie war auch dafür zuständig, dass der Prozess in den Arbeitsgruppen nicht ausuferte. Für die Einhaltung des roten Fadens und des Zeitplans war die externe Beratung entscheidend (Anhang 6).

In einzelnen Fragen wie der Struktur des künftigen Gemeinderates (Anzahl Gemeinderäte, Hauptamt oder Nebenamt etc.), wurden von der externen Beratung auch fachliche Grundlagenpapiere vorgelegt. Die Beratung war aber dennoch vor allem für die Sicherstellung der Bearbeitung aller wichtigen Bereiche zuständig. Die Führung der Arbeitsgruppen war dabei Sache der externen Beratung. In den Arbeitsgruppen war ein breites Fach-Know-How vorhanden, das durch den externen Berater strukturiert und gesteuert werden musste (vgl. Anhang 7).

Im Bereiche der Finanzen ist keine Fachberatung durch die externen Berater zu erkennen, daher wird die Arbeit der externen Berater durch die Finanzverwaltung als reine Prozessberatung bezeichnet (vgl. Anhang 9).

Die externe Beratung selbst beurteilt ihre Arbeit ebenfalls hauptsächlich als Prozessberatung im Sinne einer externen Projektleitung, Terminüberwachung, Konfliktmanagement, Moderation und Strukturierung des Prozesses. In einigen Fachbereichen seien aber auch fachliche Inputs erfolgt, die als Fachberatung bezeichnet werden können (vgl. Anhang 10).

Es handelt sich also insgesamt mehrheitlich um eine Prozessberatung mit gewissem Anteil Fachberatung (inkl. Moderation), also um eine Mischform.

Der Projektausschuss und die politischen Behörden entschieden unabhängig über Übernahme der Vorschläge der externen Beratung. Es handelte sich nicht um gemeinsame Entscheide

Die moderne Form der Co-Creation kam somit nicht zur Anwendung (siehe Kapitel 1.1.3).

Das Verhältnis der internen zu den externen Kosten ist hier anders als bei der Fusion der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen. Ein Vergleich ist schwierig, da im Falle von Oberdiessbach und Aeschlen erst die Phase 3 läuft, d.h. die Vorbereitung der Umsetzung.

Die Umsetzung der Fusion ist erst per 1. Januar 2010 geplant und somit können die Gesamtkosten der Fusion erst geschätzt werden.

Beim Fusionsprojekt von Wichtrach betragen die Beratungskosten 27% der Gesamtkosten.

Die externen Beratungskosten sind in den Phasen 1 und 2 entstanden.

Die externen Beratungskosten beider Wichtrach stehen zu den internen Personalkosten ca. im Verhältnis 1:1.

Ohne Umsetzungskosten der Verwaltung wären interne Kosten von ca. Fr. 90'000.-- angefallen, was ein Verhältnis von 60 : 40, d.h. 3:2 (extern: Beratung zu intern: Projektausschuss und Arbeitsgruppen) ergibt (vgl. Anhang 9).

Die Tätigkeiten der externen Beratung werden mehrheitlich als wichtig bis sehr wichtig eingestuft. Einzig für die Arbeit der Finanzverwaltung war sie unbedeutend.

Die Begleitung des Projektausschusses wird von der Beratung selber als weniger bedeutend eingestuft als die Leitung der Arbeitsgruppen (vgl. Anhang 10). Sowohl die heutigen Behördenmitglieder als auch die Vertretung der Verwaltung erachten die Arbeit der externen Beratung als sehr wichtig und benoten diese mit 5-6 (vgl. Anhänge 6, 7, 8).

In Anbetracht des Pilotcharakters der eben beschriebenen Fusion war eine weitergehende Prozessberatung im Vergleich zum Projekt von Oberdiessbach und Aeschlen sicher notwendig. Zudem war durch die anderen Grössenverhältnisse und die bestehenden kulturellen Unterschiede in den Verwaltungen ein beiden Wichtrach politisch angepasstes Vorgehen zu wählen (vgl. Gemeinde Wichtrach 2007: 19).

Vor allem für den Start und den Entwurf des Vorgehens, der Definition der Meilensteine und den Ablauf des Verfahrens war die externe Beratung sehr wichtig (vgl. Anhang 8).

Da in beiden Gemeindeverwaltungen keine juristisch ausgebildeten Mitarbeiter/Innen vorhanden waren, war die juristische Beratung des AGR ebenfalls sehr wichtig.

#### **4.3.4 Empfehlungen bezüglich Beratungsleistungen**

Rolle und Vertretung der Gemeindeverwaltungen war in den beiden Projekten sehr unterschiedlich gestaltet.

Neben Äusserungen, die alles nochmals gleich machen würden, kommen bei den durchgeführten Befragungen auch Meinungen zum Ausdruck, die auf Verbesserungspotential hinweisen.

Für weitere Fusionsprojekte nach dem Muster von Wichtrach sollten Behörden und Berater für einen früheren und engeren Einbezug der Gemeindeverwaltungen sorgen. Die Zusammenarbeit von Projektteams, Beratern und Verwaltung sollte von Anfang an intensiver sein (vgl. Anhang 1 und 9).

Die politischen Behörden sollten von den externen Beratern im Hinblick auf ihr Auftreten in der Öffentlichkeit bezüglich Kommunikation geschult werden.

Die Forderung nach einer allgemein aktiveren Rolle des Kantons im Sinne einer ganzheitlichen Strategie zur Förderung von Gemeindefusionen wird auch hier gestellt. Unterstützung und finanzielle Anreize genügten nicht (vgl. Anhang 6).

Es sollten vermehrt Fusionsprojekte untersucht und ausgewertet werden, mit dem Ziel, neue und bessere Hilfsmittel zur Verfügung stellen zu können (vgl. Anhang 8).

Das Hauptschwergewicht der externen Beratung sollte nebst der notwendigen juristischen Fachberatung eindeutig auf die Prozessberatung gelegt werden.

Die Bedeutung der externen Beratung gerade in der Startphase, wo zum Teil politische Diskussionen aufgrund von Meinungsverschiedenheiten stattfanden, war gross. Der neutrale Aspekt einer aussen stehenden Unterstützung und Vermittlung wird auch hier betont und als sehr wichtig eingestuft (vgl. Anhang 8).

Bei Gemeinden mit ähnlicher Grösse und Beschaffenheit wird es aus politischen Gründen schwieriger sein, sich auf eine Projektleitung im Sinne des Projektes Oberdiessbach/Aeschlen einigen zu können.

Der Aufwand an externer Beratung (ausser im juristischen Bereich) könnte dennoch durch die frühere und engere Einbindung der Gemeindeverwaltungen reduziert und Schnittstellen könnten verringert werden.

Für die Gestaltung des Prozesses wären im jetzigen Zeitpunkt bereits mehr Arbeitshilfen vorhanden, die den Ablauf des Verfahrens vereinfachen.

Für Nieder- und Oberwichtrach bestand diese Möglichkeit zum damaligen Zeitpunkt nicht.

Es fehlten zu jener Zeit vergleichbare, erfolgreiche Projekte im Kanton Bern

Zum heutigen Zeitpunkt ist aber die neutrale Perspektive einer externen Beratung für die Gestaltung des Prozesses nach wie vor wertvoll und auch für die Klärung von Einzelfragen notwendig und sinnvoll. Das Verfahren könnte aber aufgrund der vorliegenden Verfahrensanleitung des Ratgebers des AGR angegangen werden, was das Vorgehen wesentlich erleichtern würde, die neutrale Aussensicht in Form einer Prozessbegleitung sowie die juristische Beratung aber nicht ersetzen könnte.

#### **4.4 Untersuchung des Berichts (qualitativ)**

Die Bewertung des Berichts (Grundlagen für einen Grundsatzentscheid über die Fusion der Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach vom 12. Juni 2001) gemäss den in Kapitel 2.5. aufgelisteten Kriterien führt zu den folgenden Erwägungen:

##### 1. Fachliche Vollständigkeit

Der Grundlagenbericht enthält die für den konkreten Fall notwendigen Informationen. Den Aspekten der künftigen Gestaltung der Behörden- und Verwaltungsorganisation wird sehr viel Platz eingeräumt. Es werden dem Auftrag entsprechend alle in Frage kommenden Varianten von „keiner Zusammenarbeit“ über „Status Quo“ über „verstärkte Zusammenarbeit“ über „Dienstleistungszentrum“ bis hin zur „Fusion“ geprüft und detailliert abgehandelt.

Es wird festgestellt, dass die beiden Gemeinden bereits sehr stark zusammenarbeiten, und dass nicht sehr grosse Unterschiede bestehen, so dass einzig die Fusion die gewünschten Synergien und Erweiterungen der Handlungsspielräume bzw. eine Steigerung der Effizienz und Effektivität bewirken kann.

Auf die Beurteilung der Finanzperspektiven beider Gemeinden im Sinne eines Finanzplans wurde bewusst verzichtet, weil dies sehr komplex ist und durch mehrere schwer einschätzbare Faktoren beeinflusst würde (vgl. Gemeinden Niederwichtrach und Oberwichtrach 2001a: 33).

Zur konkreten Situation der Weiterbeschäftigung der Verwaltungsmitarbeiter/Innen sowie zu Standort und Räumen der künftigen Verwaltung werden noch keine Angaben gemacht.

Erst im Fusionsvertrag vom 23. April 2003 wird die lohnmassige Besitzstandsgarantie von zwei Jahren ab Fusion, d.h. bis Ende 2005, für die Mitarbeiter/Innen der Gemeindeverwaltungen festgeschrieben (vgl. Gemeinden Niederwichtrach und Oberwichtrach 2003: 5).

Auch die Frage des künftigen Gemeindewappens ist in diesem Stadium noch ungeklärt, wird aber auch später nicht zu Problemen führen (vgl. Gemeinde Wichtrach 2007: 6).

Für die Ausfällung eines Grundsatzentscheides durch die Bevölkerung waren im Bericht alle notwendigen Angaben anschaulich und verständlich dargelegt. Die dazugehörige Dokumentation der Ergebnisse der Arbeitsgruppen konnte zusätzlich auf den Gemeindenverwaltungen eingesehen werden.

Der Gesamteindruck des Berichts in fachlicher Hinsicht ist positiv.

## 2. Politische Vollständigkeit

Die künftigen Behörden und die Verwaltungsorganisation wird mit den Strukturvarianten 5 oder 7 Gemeinderäte ausführlich dargestellt und mit positivem Resultat für 7 Gemeinderäte gewürdigt. Infolge Staffelung des Vorgehens liegen zum Zeitpunkt des Grundlagenberichtes noch keine Entwürfe von Organisations-, Wahl- und Abstimmungsreglementen vor.

Die politischen Parteien und alle Interessierten haben aber Gelegenheit beim Mitwirkungsverfahren ihre Eingaben zu machen.

Die beiden Gemeinderäte unterstützen das Fusionsprojekt und die beiden Gemeindepräsidenten illustrieren ihre Position mit je einem einleitenden Vorwort.

Die im Zeitpunkt des Grundsatzentscheides zu klärenden politischen Fragen werden durch den Bericht vollständig beantwortet (vgl. Gemeinden Niederwichtrach und Oberwichtrach 2001a: 19 – 26).

## 3. Anforderungen von Bevölkerung, Behörden und Verwaltung

Ob der Bericht die Erwartungen der Ansprechgruppen erfüllt, lässt sich auch hier vor allem anhand der Mitwirkungseingaben beurteilen. Während der Dauer des Mitwirkungsverfahrens gingen 8 Eingaben von Personen aus Oberwichtrach und 7 Eingaben von Personen aus Niederwichtrach ein. Die drei Parteien SP, FDP und Focus haben ebenfalls je eine Stellungnahme abgegeben. 14 Bürger/Innen und alle Parteien sprachen sich für die Fusion aus, nur eine Person äusserte Bedenken( vgl. Blaser 2004: 36).

Bei den Fragen und Meinungsäusserungen in den Mitwirkungseingaben wurde der Bericht mehrheitlich als gut und genügend bezeichnet. Einzelne Fragen wurden im Mitwirkungsbericht der beiden Gemeinden vom 25. September 2001 erneut gemäss Grundlagenbericht beantwortet. Der Mitwirkungsbericht konnte bei den Gemeindeverwaltungen verlangt oder eingesehen werden.

Einzelne im Prozess später untersuchte Fragen wie diejenige nach der Gestaltung des künftigen Wappens, der Weiterbeschäftigung des Personals und dem künftigen Standort der Verwaltung wurden gestellt und dem Verfahrensstand entsprechend beantwortet.

Die Eingaben waren meist politischer und nicht fachlicher Art, so dass davon ausgegangen werden kann, dass der Bericht von den Ansprechgruppen verstanden und als umfassend und vollständig betrachtet wurde. Es finden sich keine weiteren Hinweise auf Mängel, Unklarheiten oder Fehler im Bericht (vgl. Gemeinde Ober- und Niederwichtach 2001b: 1-5).

Die Erwartungen der Ansprechgruppen werden somit durch den Grundlagenbericht erfüllt.

#### 4. Methodenpluralismus

Aus der Art der Vorgehensweise ergibt sich die Anwendung verschiedener Methoden zur Gewinnung der im Bericht aufgeführten Ergebnisse und Ausführungen.

Die meisten fachlichen Abklärungen wurden durch Mitglieder der Arbeitsgruppen, die Gemeindeverwaltungen und die zugezogene Juristin des AGR vorgenommen. Dabei waren sie in der Methode frei. Die Resultate wurden dann unter der Leitung der externen Beratung in den Arbeitsgruppen diskutiert, allenfalls überprüft und dem Projektausschuss vorgelegt, wo sie einer nochmaligen Kontrolle unterzogen wurden. Die Arbeitsgruppenmitglieder und insbesondere die Gemeindeverwaltungen zogen neben ihrem eigenen Fachwissen für ihre Auskunftserteilung bei Bedarf auch kantonale Stellen, weitere Institutionen und Private bei. Auf diese Weise wurden die Abklärungen und eingebrachten Informationen mehrfach verifiziert (vgl. auch Kapitel 4.3.1. und 4.3.2.).

Beim wichtigen Bereich der Finanzen zogen die Finanzverwalter auch die Finanzdirektion bei (vgl. Anhang 9).

Es kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der vorher beschriebenen Vorgehensweise verschiedene Methoden zur Überprüfung der Validität der Ergebnisse des Berichtes angewendet wurden.

Ausgangspunkt des Fusionsprozesses waren konsultative Bevölkerungsbefragungen als zusätzliches methodisches Element des Verfahrens.

Das Kriterium des Methodenpluralismus darf als erfüllt bezeichnet werden.

#### 5. Stärken und Schwächen

Bei der zusammenfassenden Gesamtbeurteilung (Gemeinden Niederwichtach und Oberwichtach, 2001a: 46ff) sowie dem Finanzdaten- und dem Gebührenvergleich kamen die Unterschiede der beiden Gemeinden Nieder- und Oberwichtach zum Ausdruck, die jedoch insgesamt nicht ins Gewicht fielen (vgl. Gemeinden Niederwichtach und Oberwichtach 2001a: 31-36).

In der Gesamtbeurteilung der Gemeinderäte wurden vor allem die Stärken einer fusionierten neuen Gemeinde zum Ausdruck gebracht. Die schon bestehenden Gemeinsamkeiten und Zusammenarbeiten im Hinblick auf eine Fusion wurden näher beschreiben und festgestellt, dass keine fusionshindernden Tatbestände vorlagen (vgl. Gemeinden Niederwichtach und Oberwichtach 2001a: 5).

Es besteht keine separate Auflistung von Stärken und Schwächen der beiden Gemeinden im eigentlichen Sinne.

## 6. Chancen und Risiken

In der bereits erwähnten Gesamtbeurteilung der beiden Gemeinderäte wurden ausführlich die Chancen der Fusion aufgelistet und es wurde festgehalten, dass keiner der beiden Gemeinden aus der Fusion Nachteile erwachsen würden.

Beim Variantenvergleich wurde detailliert ausgewertet, welche Vor- und Nachteile der Status Quo, die verstärkte Zusammenarbeit, das Dienstleistungszentrum und die Fusion bezüglich mehrerer Bereiche („politische Strukturen“, „Schnittstellen Politik-Politik“, „Schnittstellen Verwaltung-Politik“, „Schnittstellen Verwaltung-Verwaltung“, „Nutzung von Synergien“, „Auswirkungen auf die Effizienz des politischen Systems“, „Auswirkungen auf die Effizienz des Verwaltungssystem“, „Auswirkungen auf die Effektivität des Gesamtsystems“, „Auswirkungen auf den Handlungsspielraum“) haben (vgl. Gemeinden Niederwichtrach und Oberwichtrach 2001a: 18).

Diese Gegenüberstellung ist übersichtlich und anschaulich. Sie entspricht nicht der klassischen Form einer SWOT-Analyse, wie sie heute in der Betriebswirtschaft üblich ist, kommt ihr aber inhaltlich sehr nahe.

Der Bericht für den Grundsatzentscheid über die Fusion der beiden Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach ist sprachlich gut verständlich abgefasst, übersichtlich dargestellt, nachvollziehbar gestaltet und erfüllt die in Kapitel 2.5 aufgeführten Kriterien.

## **4.5 Schlussfolgerungen betreffend Beratung (nur Fall 2)**

Die Kosten für die externe Beratung fielen im vorliegenden Fall mit insgesamt knapp Fr. 140'000.-- relativ hoch aus, da es sich bei der Fusion der beiden Wichtrach um ein Pilotprojekt handelte, das von Grund auf konzipiert und aufgebaut werden musste. Es gab in den Jahren zuvor im Kanton Bern kein erfolgreiches anderes Fusionsprojekt, das als Vorlage hätte dienen können. Die Projektorganisation war so aufgebaut, dass die externe Beratung sehr viele Aufgaben wahrzunehmen hatte und die Gemeindeverwaltung, ausser für die Protokollierung der Sitzungen des Projektausschusses, nur zur Klärung von Fachfragen zugezogen wurde.

Unter der Voraussetzung des vermehrten Einbezuges der Gemeindeverwaltungen für Protokollierung von Arbeitsgruppensitzungen und Zusammenstellung von Dokumentationen könnten die Kosten der externen Beratung wesentlich gesenkt werden, dafür würden die internen Kosten steigen.

### **4.5.1 Grenzen der Selbsterarbeitung und Bedarf an Beratung (vgl. Kapitel 1.2)**

Die juristische Beratung des AGR ist und bleibt sehr wichtig, da Gemeinden mit bis zu 5'000 Einwohnern kaum juristisch ausgebildete Personen beschäftigen.

Die finanzielle Beratung des AGR wurde nicht benötigt, dafür wurde die Finanzdirektion beigezogen. Offenbar besteht bei Gemeinden mit eigener Finanzverwaltung wenig Bedarf an Beratung im finanziellen Bereich. Dies ist bei kleinen Gemeinden anders (siehe Kapitel 3.5.1).

In jedem Fall unerlässlich ist aber auch hier die externe Beratung für die Gestaltung des Prozesses und für die Einhaltung des Zeitplanes. Vor allem beim Bewältigen von auftretenden Problemen, hier von Meinungsverschiedenheiten und politischen Diskussionen, ist die Perspektive eines neutralen Beraters sehr wichtig.

Ob die Ausbildung von Personen aus den betroffenen Gemeinden im Bereich des Projektmanagements zur Lösung interner Probleme beitragen kann, ist offen und kann zum heutigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

Mit grosser Wahrscheinlichkeit wird auch dann zumindest bei Konfliktsituationen eine externe, neutrale Stelle vermitteln müssen.

## 5 Gesamtbeurteilung

### 5.1 Berichte

Die beiden Berichte, für Oberdiessbach und Aeschlen als Fusionsbericht und für Nieder- und Oberwichtlach als Grundlagenbericht bezeichnet, unterscheiden sich nur unwesentlich.

Beim Fusionsbericht wurde in Anbetracht der Situation mehr Gewicht auf die Ausgestaltung des künftigen Schulwesens gelegt. Beim Grundlagenbericht wird der künftigen Struktur von Behörden und Verwaltung und der Evaluierung der Alternativen zur Fusion mehr Gewicht zugemessen.

Diese unterschiedlichen Bewertungen sind einerseits auf die unterschiedlichen in den Gemeinden auftretenden Fragen, andererseits aber auch auf die Gestaltung der Projektorganisation zurück zu führen.

War die Projektleitung in Oberdiessbach bei der Gemeindeverwaltung angesiedelt, hatte dies zur Folge, dass sie die Sicht der Verwaltung sehr stark einbrachte. So wurde zum Beispiel die Frage der Weiterbeschäftigung der Mitarbeiter/Innen der Gemeindeverwaltungen früher angegangen.

Bei der Projektleitung im Projektausschuss der beiden Wichtlach war die politische Behörde prägend, was dazu führte, dass die Aufträge an die Arbeitsgruppen stark politischen Fragen gewidmet waren (z.B. ausführliche Abklärung zur künftigen Anzahl Gemeinderäte). Dazu kam, dass die Gemeindeverwaltungen nicht in den Arbeitsgruppen vertreten waren, die unter der Leitung der externen Beratung aus interessierten Gemeindebürger/Innen zusammengesetzt war. Dies führte dazu, dass konkrete Fragen wie die Weiterbeschäftigung der Verwaltungsmitarbeitenden und die Migrationsfähigkeit der EDV relativ spät angegangen wurden.

Die Unterschiede in den Berichten stehen also nicht mit den Unterschieden der Mandate der externen Berater im Zusammenhang, sondern mit der konkreten Ausgestaltung der Projektorganisation und Projektleitung und dem gewählten Fusionsverfahren.

Die Berichte weisen ausser den fallbedingten, eben beschriebenen, keine wesentlichen Unterschiede auf.

Bildlich gesprochen: „Es ist schwierig einen Döschwo mit einem Mercedes zu vergleichen!“ (Anhang 5)

### 5.2 Beratung

Erstaunlicherweise handelt es sich bei beiden untersuchten Fällen mehrheitlich um Prozessberatungen und nicht um Fachberatungen, wie dies zumindest im Falle von Wichtlach vermutet worden war. Die beiden Fusionsprojekte von benachbarten Gemeinden weisen gewisse Parallelen, aber auch viele Unterschiede auf.

Die Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen wählten in Kenntnis des Verfahrens und der in Wichtlach für die externe Beratung entstandenen Kosten bewusst einen Weg, der möglichst viel eigene, personelle und fachliche Ressourcen der Gemeindeverwaltung der grösseren Ge-

meinde nutzte und damit die Kosten der externen Beratung tief hielt. Zudem wurden die Phasen der Erarbeitung des Berichts mit der Erarbeitung der Entwürfe für den Fusionsvertrag und die Reglemente zusammengelegt.

Die kontroverse Frage des Schulwesens verzögerte den Fusionsprozess und konnte nur dank Unterstützung diverser externer Personen und mit Hilfe der externen Beratung schliesslich gelöst werden.

Bei Wichtrach wurde das Verfahren aufgrund der positiven Vorzeichen und der politischen Absichten durch die externe Beratung straff strukturiert und in zügigem Tempo vorangetrieben. Der ehrgeizige Zeitplan konnte eingehalten werden. Die externe Beratung leistete mehr als die festgelegten Arbeitsstunden und konnte damit für künftige Projekte Erfahrungen sammeln.

Eine vermehrte Einbindung der Verwaltung hätte hier den Aufwand der externen Beratung reduzieren können. Dies entsprach aber nicht dem Wunsch der politischen Behörden und hätte dafür die internen Kosten (der Verwaltung) erhöht.

### **5.3 Fazit**

Grenzen der Selbsterarbeitung (vor allem juristische und finanzielle) bestehen in fachlicher Hinsicht für kleine Gemeinden bis zu 1'000 Einwohner für Fusionsabklärungen auf jeden Fall, auch wenn ein Instrumentarium vorliegen wird.

Beratungen im finanziellen und juristischen Bereich werden nach wie vor notwendig sein und bleiben.

Die Gestaltung des Prozesses durch eigene geschulte Personen ist vorstellbar. Es fragt sich allerdings, wie die politische Akzeptanz und somit die Erfolgchancen sein werden, wenn sich Zweifel an der Art des Vorgehens regen, weil die Prozessberatung durch eine „eigene“ mitbetroffene und mitbeteiligte Person geleitet wird.

Auf jeden Fall wird bei politischen Unstimmigkeiten, fachlichen Knacknüssen und Konflikten aller Art der Beizug externer Berater oder anderer neutraler Vertrauenspersonen nach wie vor notwendig und entscheidend sein.

Externe Beratung bleibt in jedem Falle notwendig.

## 6 Empfehlungen/Ausblick

Für den Erfolg von Gemeindefusionsprojekten sind viele verschiedene Faktoren ausschlaggebend, die hier nicht näher untersucht werden können.

Sinn dieser Studie ist es aber aufzuzeigen, wo im Bereich der Beratungen noch Verbesserungspotential besteht, um möglichst in diesem Bereich die Chancen eines Scheiterns einer Fusion zu minimieren.

Aus den Fallstudien kann abgeleitet werden, dass die Erarbeitung von Fusionsgrundlagen mit tragbaren Kosten für Beratungen möglich sein sollte, genügend eigene Ressourcen in Behörden, Verwaltung und Bevölkerung vorausgesetzt.

Dies sollte nach Vorliegen des entsprechenden Werkzeugkastens noch leichter fallen.

Wichtig ist dabei aber auch die kostenlose Unterstützungsleistung der kantonalen Behörden im juristischen und finanziellen Bereich.

Die Prozessberatung ist bisher noch nicht Bestandteil des kantonalen Angebots. Geplant ist erst ein Ausbildungstool für Projektmanagement als Bestandteil des wissenschaftlich erarbeiteten Instrumentariums im Rahmen der bereits erwähnten KTI-Studie. Noch offen ist, ob der Kanton Bern dieses Tool zu gegebener Zeit auch anbieten wird oder gar später Prozessberater zur Verfügung stellt.

Ein Angebot für die Kommunikationsschulung von Behördenmitgliedern ist auf kantonaler Ebene nicht vorhanden.

Interessanterweise wird mehrmals der Wunsch nach einer generellen kantonalen Strategie geäußert, die mehr als finanzielle Anreize und juristische Unterstützung beinhaltet.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Unterstützungen des Kantons Bern generell ausgebaut werden sollten, damit das ehrgeizige Ziel einer Reduktion der Anzahl Gemeinden um 25% erreicht werden kann.

Die Beratungen im juristischen und finanziellen Bereich sind für kleine Gemeinden unentbehrlich.

Für die ebenfalls notwendige externe Beratung bezüglich Gestaltung von Prozessen und die Vermittlung und Unterstützung bei Konfliktlösungen müssten kantonale finanzielle Unterstützungen möglich sein, selbst wenn die betroffenen Gemeinden nach FILAG keine Rechtsansprüche auf finanzielle Beiträge haben.

Ziel muss sein, dass jede (kleine) Gemeinde in der Lage ist, eigene Fusionsabklärungen in geeigneter Form vornehmen zu können.

In Anbetracht der beschränkten gemeindeeigenen personellen und finanziellen Ressourcen der kleinen Gemeinden werden für Prozessberatungen, juristische und finanzielle Beratungen weiterhin Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen.

Der Kanton Bern wird nur mittels einer klaren Strategie, der Bereitstellung geeigneter Instrumentarien und Unterstützungsangeboten sowie finanzieller Mittel als Anreiz die gewünschte Reduktion der Anzahl Gemeinden erreichen können.

## 7 Literaturverzeichnis

- Berger, Heinz (2004): Offerte Entscheidfindung vertiefte Zusammenarbeit unter Gemeinden, Bowil 2004
- Benkert, Wolfgang (1995): das Gutachten in der Beratung von Politik und öffentlicher Verwaltung, Aufsatz, hrsg, von Gerd Walger: Formen der Unternehmensberatung, Köln, 1995, S. 63-90
- Blaser, Hans Peter (2004) Werkstattbericht Fusion Wichtrach, KPMG, Bern 2004
- Blaser, Hans Peter (2003): Die neue Gemeinde Wichtrach: Erfolgreiche Fusion zweier Berner Gemeinden, KPMG, Bern 2003 (<http://www.sgvw.ch/sekto/news/Fusion-wichtrach.pdf>), 15. Mai 2008
- Bundesamt für Statistik, die Raumgliederung der Schweiz, amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz (2008), Bern, online:  
[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische\\_karten/maps/raumgliederung/institutionelle\\_gliederungen.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/thematische_karten/maps/raumgliederung/institutionelle_gliederungen.html), 7. Juli 2008
- Fetz, Ursin/ Bühler Daniel (2005): Leitfaden für Gemeindefusionen, Chur, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Chur 2005
- Friederich, Ueli (2005): Rahmenbedingungen und Möglichkeiten für die Organisation der Elektrizitätsversorgung im Fall einer Fusion der gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen, Advokatur Dr. D. Arn und Dr. U: Friederich, Bern 2005
- Gemeinde Albligen (2008): online: <http://www.albligen.ch>, 15. Juli 2008
- Gemeinde Oberdiessbach (2008): online: <http://www.oberdiessbach.ch> 21. Juli 2008
- Gemeinde Oberdiessbach (2007): Bericht über die Fusionsabklärungen der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen, Oberdiessbach 2007
- Gemeinde Rüschegg (2008): online: <http://www.rueschegg.ch>, 15. Juli 2008
- Gemeinde Nieder- und Oberwichtlach (2003): Fusionsvertrag zwischen den Einwohnergemeinden Niederwichtlach und Oberwichtlach, Wichtlach 2003
- Gemeinde Nieder- und Oberwichtlach (2001a): Grundlagen für den Grundsatzentscheid über die Fusion der Gemeinden Nieder- und Oberwichtlach, Wichtlach 2001

Gemeinde Nieder- und Oberwichtlach (2001b): Mitwirkungsbericht zum Grundsatzentscheid über die Fusion der beiden Gemeinden Nieder und Oberwichtlach, Wichtlach 2001

Gemeinde Wichtlach (2007): Schlussbericht zur Fusion der Gemeinden Nieder- und Oberwichtlach, Wichtlach 2007

Gemeinde Wahlern (2008): online: <http://www.wahlern.ch>, 15. Juli 2008

Hänggli, Regula (2006): Gemeindefusionen: ein Beitrag zur Erklärung und Beschreibung institutioneller Reformen, Lizentiatsarbeit Universität Bern 2006

Höfler, Manfred/ Skribot, Mischa (2003): Co-Creation: Wirksame Beratung für Change-Prozesse, Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management, hrsg. v. Prof. Dr. F. Brodbeck et alia, Düsseldorf, Nr.4, 10. Jahrgang, 2003, S. 58-67

Kanton Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung (2008a): online: [http://www.jgk.ch/site/agr\\_gemeinden/agr\\_gemeinden\\_reformen/agr\\_gemeinden\\_reformen\\_fusion.htm](http://www.jgk.ch/site/agr_gemeinden/agr_gemeinden_reformen/agr_gemeinden_reformen_fusion.htm), 23. Juli 2008

Kanton Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung (2008b), Bericht Gemeindefinanzen, Januar 2008, Bern, 2008, online: [http://www.jgk.be./site/agr\\_gemeinden\\_finanzen\\_statistik\\_2006\\_bericht\\_gemeindefinanzen\\_d.pdf](http://www.jgk.be./site/agr_gemeinden_finanzen_statistik_2006_bericht_gemeindefinanzen_d.pdf), 14. Juli 2008

Kanton Bern (2005), Ratgeber für Gemeindefusionen, Amt für Gemeinden und Raumordnung, Bern 2005

Kanton Bern (2004), Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Gesetz zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (Gemeindefusionsgesetz; GFG) (2004), Bern, 2004, online: [http://www.be.ch/gr/VosData/Gwd/Tagblatt%202004/11%20Novembersession/Beilagen/20041221\\_134608/Beilage%2045%20Gesetz%20Förderung%20Gemeindezusammenschlüsse%20Vortrag.pdf](http://www.be.ch/gr/VosData/Gwd/Tagblatt%202004/11%20Novembersession/Beilagen/20041221_134608/Beilage%2045%20Gesetz%20Förderung%20Gemeindezusammenschlüsse%20Vortrag.pdf), 6. Mai 2008

Kanton Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung (2002), Gemeindefinanzen 2000/2001, online: [http://www.jgk.be.ch/site/agr\\_gemeinden\\_finanzen\\_statistik\\_gemeindefinanzen\\_bericht2001\\_2000.pdf](http://www.jgk.be.ch/site/agr_gemeinden_finanzen_statistik_gemeindefinanzen_bericht2001_2000.pdf), 14. Juli 2008

- Kettiger, Daniel (2008): Checkliste für den Inhalt von Fusionsabklärungen, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern 2008
- Ladner, Andreas/Geser, Hans/ Steiner, Reto: Gemeindemonitoring 2005, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern 2008, unveröffentlicht
- Ladner, Andreas/ Fivaz, Jan/ Schwarz, Daniel (2005): Schlussevaluation „Strategie Gemeinden“, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern 2005
- Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung; Weinheim und Basel, 5. Auflage, 2002
- Schäfer, Fabian (2008): „Jede Fünfte ist für Zwangsfusion“ in Berner Zeitung in Nr. 149 vom 28. Juni 2008, Bern
- Schein, Edgar H. (2000): Prozessberatung für die Organisation der Zukunft; Köln 2000
- Steiner, Reto/ Kettiger, Daniel/ Erni, Rita (2007): Entwicklung eines Instrumentariums für kleinere Gemeinden zur eigenständigen Prüfung der Auswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen, Beitragsgesuch an KTI, Förderagentur für Innovation des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT), Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern 2007
- Steiner, Reto/ Fetz, Ursin/ Käppeli Stephan (2006a): Gestaltung von Gemeindefusionsprozessen, in Managementleitfaden öffentliche Verwaltung, Weka Verlag AG, Zürich 2006, Anhang Checkliste zur Prüfung einer Fusion
- Steiner, Reto (2006b): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, in Interkommunale Kooperation, hrsg. v. Peter Biwald, Hans Hack und Klaus Wirth, Wien 2006, S.1-25
- Steiner, Reto/ Ladner, Andreas (2006c): Die Schweizer Gemeinden im Fokus. Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in Perspektiven der Gemeindefinanzen, hrsg. v. Alexander Glatthard, Alexander/ Isch, Ulrich, Bern 2006, S. 8-38
- Steiner, Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten, Bern, Stuttgart, Wien 2002

Verband Bernischer Gemeinden (2008), online: [http://  
www.begem/de/aktuelles/meldungen7dok/vernehmlassung\\_filag\\_2012  
kommunalverbände.pdf](http://www.begem/de/aktuelles/meldungen7dok/vernehmlassung_filag_2012_kommunalverbände.pdf) vom 15. Juli 2008

Walger, Gerd (1995): Formen der Unternehmensberatung; Köln 1995

## 8 Verzeichnis der Rechtsquellen

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. Dezember 1998 (SR101)
KV	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)
GG	Gemeindegesezt des Kantons Bern vom 16. März 1998 (BSG 170.11)
GV	Gemeindeverordnung des Kantons Bern vom 16. Dezember 1998 (BSG 170.111)
GFG	Gemeindefusionsgesetz des Kantons Bern vom 25. November 2004 (BSG 170.12)
FILAG	Gesezt über den Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern vom 25. November 2000 (BSG 631.1)
FLG	Gesezt über die Steuerung von Finanzen und Leistungen des Kantons Bern vom 26. März 2002 (BSG 620.0)

## 9 Anhang

### Anhang 1:

#### Interview mit Oliver Zbinden, Gemeindeschreiber von Oberdiessbach

Zbinden, Oliver (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen. Experteninterview auf der Gemeindeverwaltung von Oberdiessbach, Oberdiessbach, 27. Mai 2008

- |    |   |   |
|----|---|---|
| 1. | Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (GS, GP, FV)?  | <b>Zbinden, Oliver</b><br><br>Gemeindeschreiber der Gemeinde Oberdiessbach  |
| 2. | Aufgabe (Auftrag) im Fusionsprojekt?  | Projektleiter, Gesamtkoordination der Arbeitsgruppen  |
| 3. | Wie waren die beiden Gemeindeverwaltungen vor der Fusion personell zusammengesetzt (Gemeindeschreiber/In)? Wie die Gemeinderäte (Gemeindepräsident)? Evtl. wie die Finanzverwaltungen der Gemeinden (Finanzverwalter/In)? | <p><u>Gemeindeverwaltung Oberdiessbach:</u></p> <p>30 Personen auf vier Abteilungen verteilt inkl. Sozialdienst im Sitzgemeindemodell, Verwaltung: Gemeindeschreiberei: Leitung 100%, Finanzverwaltung (inkl. Steuern und AHV): Leitung 100%, Bauverwaltung Leitung 100%. Nur Verwaltung (ohne Sozialdienst): 9 Personen (davon 2 Auszubildende und eine Teilzeitstelle zu 60%, weitere 6 Personen zu 100%)</p> <p>Gemeinderäte 7 (Gemeindepräsident hat keine separaten Stellenprozente)</p> <p><u>Gemeindeverwaltung Aeschlen:</u> Gemeindeschreiberin 60%, Finanzverwalterin (20%)</p> <p>Gemeinderäte 5 (Gemeindepräsident hat keine separaten Stellenprozente)</p> |
| 4. | Welche Berater wurden für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?   | <p>Die Firma Finances Publiques AG (FP), vertreten durch Heinz Berger, wurde bei gezogen.</p> <p>Fürsprecher Ueli Friederich erstellte ein Gutachten zur Energieversorgung.</p> <p>Das Amt für Gemeinden und Raumordnung</p>  |

- (AGR), M. Schürch und K. Hunyady, standen für juristische Fragen zur Verfügung.
- Schulinspektorin Frau Eva Frischknecht wurde ebenfalls angefragt.
5. Was hatten die Berater für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten sie für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?
- Die Firma Finances Publiques AG (FP) hatte den Auftrag, für die fachliche Begleitung des Projekts und die Erarbeitung von Vorschlägen zu Organisation, Vorgehensplan, Informationskonzept, Berichtswesen (Identifikation, Fragestellung, Prioritäten, Arbeitsaufteilung, Vorgehensweise klären) sowie den Kontext zu setzen zwischen verstärkter Zusammenarbeit und Fusion.
- Fürsprecher U. Friederich verfasste ein Gutachten zur Energieversorgung.
6. Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachberatung) oder um Prozessberatungen (Verfahren, Vorgehen, Mediation und Moderation) oder um Zwischen- und Mischformen?
- Es handelte sich vorwiegend um Prozessberatung (70%), weniger um Fachberatung (30%).
- Es handelte sich um eine Mischform.
7. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten und Bewertung mit Worten)?
- Die Wichtigkeit wird mit Note 5 bewertet.
- Die Beratung wirkte ausgleichend. Sie setzte immer wieder den Fokus auf wichtige Fragen. Es war eine klärende Aufarbeitung des Prozesses.
8. a) Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit der Arbeitsgruppen und  
b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)? Haben Sie ergänzende Bemerkungen?
- a) Die Bedeutung der Beratung wird mit Note 5 bewertet. Sie war wichtig, wirkte ausgleichend, erklärend. Berater nimmt neutrale Position ein.
- b) als Projektausschuss wird der innere Kreis der Leitung des Prozesses verstanden: hier wird die Bedeutung der Beratung ebenfalls als wichtig mit Note 5 bewertet. Die Beratung zeigt die Vorgehensweise auf und setzt Prioritäten. Sie gibt wichtiges Feedback für die Projektleitung.

- |     |   |   |
|-----|---|---|
| 9.  | Wo und wann war die Beratung unerlässlich? Wo wären Sie ohne Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen? (mehrere Nennungen möglich, die dann in Frage 10 zu begründen sind).  | Die Beratung leistete einen wichtigen Beitrag für die Lösung des Problems der Neuorganisation des Schulwesens.  |
| 10. | Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung!  | Beim Problem Schulwesen wirkte die Beratung vermittelnd zwischen den Exekutiven. Sie besorgte zudem eine umfassende Aufarbeitung der Lösungsvarianten.  |
| 11. | Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.?   | Beides war unerlässlich, dies zeigte sich am Beispiel des Schulproblems.  |
| 12. | Wie bewerten Sie die Arbeit Ihrer Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit?  | Die Beratung leistete qualitativ gute Arbeit. Der Umfang war ausreichend (Phase 2 wurde durch Projektleiter im selben Projekt gemeinsam mit Phase 1 realisiert (Investitionsbedarf Infrastruktur fehlte zuerst). Die Zeitgerechtigkeit war sehr gut.  |
| 13. | Welche Kosten entstanden durch die verschiedenen externen Beratungen insgesamt?   | <p>Durch die Finances Publiques AG (FP)<br/>Fr. 36'064.70 (210.25 Std.)</p> <p>Gutachten U. Friederich Fr. 2'969.75 (Kosten wurden durch Gemeinde Oberdiessbach allein getragen)</p> <p>Total Fr. 39'034.75</p>   |
| 14. | <p>Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?</p> <p>1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,</p> <p>2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und</p> <p>3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde</p> | <p>Phase 1 und 2 wurden verschmolzen</p> <p>Kosten siehe oben Frage 13 unter Total.</p> <p>Für die Umsetzung wurden Fr. 150'000.-- veranschlagt und bereits an den Gemeindeversammlungen vom 10. März 2008 beschlossen (Fr. 117'000.-- für die Gemeinde Oberdiessbach und Fr. 33'000.-- für die Gemeinde Aeschlen).</p> |

- 
15. Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?
- Phasen 1 und 2 Projektleiter: der Aufwand der Projektleitung betrug bis zur Abgabe des 2. Berichtsentwurfs an die Exekutive 236 Stunden. Dazu kommen die Stunden der Finanzverwaltung, die auch etwa bei 200 Stunden liegen werden. Das Verhältnis interne zu externen Kosten beträgt also ca. 1:2 bis 1:2,5.
16. Wie war die Zusammenarbeit der Berater mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?
- Die Zusammenarbeit war konstruktiv, aber auch kritisch, d.h. inhaltlich wurde nicht alles übernommen, was der Berater vorschlug. Das Arbeitsklima war gut.
17. Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da die Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten?
- Die Mitarbeit der Verwaltungskader ist in allen Bereichen unerlässlich. Einzig die Verwaltung kennt die Marktposition der Gemeinde und die sich daraus ergebenden Abhängigkeiten. Sind die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten in der Gemeinde geregelt, ergibt sich vieles aus den vorhandenen Bestimmungen. Die Beratung kann immer nur ergänzend mitwirken und sollte vorab für die Prozessfragen und die Mediation zur Verfügung stehen.
18. Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton und weitere Partner?
- Generell ist das Fachwissen im Gemeinwesen wichtig.
- Beim Kanton fehlt eine stringente Strategie für Fusionsprojekte. Der Wunsch nach klaren, verbindlichen Aussagen bezüglich finanziellen Auswirkungen und bezüglich künftiger Schulorganisation besteht.
- Das Angebot eines Prozessberatungstools durch den Kanton wäre wünschenswert.
19. Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals so wiederholen?
- Ja, aber! ist so gemeint:
- Niemals, es bedeutet zuviel Aufwand für die Verwaltung, verbunden mit Frustpotential.
- Auf jeden Fall ja. Es wurde eine gute Ausgangslage für die Umsetzung geschaffen.

- 
20. Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)? Nichts.
21. Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)? Der Mehrwert einer Beratung beruht auf dem vorhandenen Wissen über das Gemeinwesen. Für eine effektive und kostengünstige Beratung muss die beigezogene Firma zwingend darüber verfügen.
22. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen? Die Verschmelzung der Abklärungsphasen 1 und 2 klärte alle Fragen und erlaubte wenig Projektionsfläche für eine allfällige Gegnerschaft. Empfehlung: Möglichst komplett abklären, bevor man an die Gemeindeversammlung gelangt, aber die Bevölkerung laufend über den Stand der Abklärungen informieren.

**Anhang 2:****Interview mit Hans Rudolf Vogt, Gemeindepräsident von Oberdiessbach**

Vogt, Hans Rudolf (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen. Experteninterview auf der Gemeindeverwaltung von Oberdiessbach, Oberdiessbach, 27. Mai 2008

- |    |  |  |
|----|--|--|
| 1. | Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (GS, GP, FV)?   | <b>Vogt, Hans Rudolf</b><br><br>Gemeindepräsident der Gemeinde Oberdiessbach seit 1.1.2002   |
| 2. | Aufgabe (Auftrag) im Fusionsprojekt?   | Mitglied der Arbeitsgruppe Fusion, die paritätisch zusammengesetzt war und von Gemeinbeschreiber Oliver Zbinden geleitet wurde   |
| 3. | Wie waren die beiden Gemeindeverwaltungen vor der Fusion personell zusammengesetzt (Gemeinbeschreiber/In.)? Wie die Gemeinderäte (Gemeindepräsident)? Evtl. wie die Finanzverwaltungen der Gemeinden (Finanzverwalter/In)? | siehe Interview mit Gemeinbeschreiber der Gemeinde Oberdiessbach O. Zbinden  |
| 4. | Welche Berater wurden für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?  | Die Firma Finances Publiques AG (FP), vertreten durch Heinz Berger, war beratend tätig, wo notwendig. Für rechtliche Belange konnte das Amt für Gemeinden und Raumordnung(AGR), Fürsprecherin M. Schürch bei gezogen werden. Zu einzelnen Fragen wurden kantonale Ämter konsultiert. |
| 5. | Was hatten die Berater für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten sie für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?  | Die Aufgaben des Beraters Heinz Berger wurden vertraglich geregelt. Der Gemeinbeschreiber kann dazu nähere Angaben machen (siehe Interview mit O. Zbinden)   |
| 6. | Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachberatung) oder um Prozessberatungen (Verfahren, Vorgehen, Mediation und Moderation) oder um Zwischen- und Mischformen?                                      | Hauptzweck der Beratung war eine fachliche Unterstützung sowie die Prozessberatung. Heinz Berger hat an Sitzungen der Arbeitsgruppe teilgenommen (Prozessberatung) und auch eine Veranstaltung moderiert (Schulwesen).   |

- 
7. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten und Bewertung mit Worten)?
- Die Wichtigkeit wird mit Note 4 bis 5 bewertet.
- Die Beratung war wichtig für das Einbringen der Aussenperspektive (neutraler Aspekt).
- Wichtig war dies auch deshalb, weil der Gemeindeschreiber von Oberdiessbach die Projektleitung hatte. Heinz Berger war für die Vertreter der Gemeinde Aeschlen eine neutrale Ansprechperson.
8. Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit a) der Arbeitsgruppen und b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)? Haben Sie ergänzende Bemerkungen?
- Die Bedeutung der Beratung wird mit Note 3 bewertet, was mittlere Bedeutung meint. Es wäre wohl auch ohne Beratung gegangen.
- Bei den Abklärungen für die Fusion von Oberdiessbach und Aeschlen gab es eine Arbeitsgruppe und themenbezogene Untergruppen (Teams).
- Heinz Berger war anwesend bei den Arbeitsgruppensitzungen und wirkte mehrheitlich prozessberatend. In Untergruppen war er nicht tätig.
9. Wo und wann war die Beratung unerlässlich? Wo wären Sie ohne Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen? (mehrere Nennungen möglich, die dann in Frage 10 zu begründen sind).
- Die Beratung von Heinz Berger war in keinem Bereich absolut unerlässlich. Sie war aber beim Hauptproblembereich Schulwesen sicher hilfreich (finanzielle Abklärungen, Fachberatung). Hier wurden aber noch weitere Personen bei gezogen wie z.B. Schulinspektorin und Gemeindepräsident von Wichtrach.
10. Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung!
- Für die Abklärung der finanziellen Seite war die Beratung von Heinz Berger wichtig. Für die Überzeugung von Behörden und Betroffenen waren noch andere Beiträge notwendig (z.B. Erfahrungen aus anderen Gemeinden)
11. Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.?
- Absolut unerlässlich war die Beratung von Heinz Berger nicht. Die personellen Ressourcen der Gemeinden wären aber zu knapp gewesen. Die Prozessberatung wird generell als wichtiger eingestuft als die Fachberatung.

- 
- |     |  |  |
|-----|--|--|
| 12. | Wie bewerten Sie die Arbeit Ihrer Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit?   | Die Arbeit von Heinz Berger darf in jeder Hinsicht (Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit) als sehr gut bezeichnet werden und bewegte sich im vorgesehenen finanziellen Rahmen.   |
| 13. | Welche Kosten entstanden durch die verschiedenen externen Beratungen insgesamt?  | Diese Frage beantwortet der Projektleiter und Gemeindeschreiber Oliver Zbinden.(siehe Interview mit O. Zbinden)  |
| 14. | Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?<br><br>1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,<br><br>2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und<br><br>3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde | Diese Frage beantwortet ebenfalls Oliver Zbinden (siehe Interview mit O. Zbinden).   |
| 15. | Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?   | Der Projektleiter Oliver Zbinden hat hier genaue Angaben (siehe Interview mit O. Zbinden).   |
| 16. | Wie war die Zusammenarbeit der Berater mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?  | Die Zusammenarbeit war sehr angenehm und problemlos.   |
| 17. | Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da die Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten?   | Die Federführung war bei Projektleiter und Gemeindeschreiber von Oberdiessbach O. Zbinden (also Gemeindeverwaltung). Die meisten fachlichen Arbeiten wurden intern durch die Gemeindeverwaltungen abgedeckt. Dies war so geplant und als sinnvoll erachtet worden, aber nicht, weil die Berater diese Arbeiten nicht hätten ausführen können, sondern weil möglichst wenig Kosten entstehen sollten, bevor klar war, ob eine Fusion überhaupt zustande kommen würde. |
| 18. | Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton   | Personen mit mehr praktischer Erfahrung in Gemeindefusionsprozessen wären für alle   |

- 
- |  |   |
|--|---|
| und weitere Partner?   | Beteiligten nützlich. Ein Schulungsangebot für Prozessberatung durch den Kanton wäre sinnvoll.  |
| 19. Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals <u>so</u> wiederholen?   | Grundsätzlich ja. Die Anfrage für die Fusion muss von der kleineren Gemeinde kommen.  |
| 20. Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)?   | Wahrscheinlich nichts. Die externe Prozessberatung mit einzelnen fachlichen Aspekten ist sinnvoll.  |
| 21. Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)? | Anderen Gemeinden kann ein ähnliches Vorgehen vorschlagen werde, angepasst an die Situation der betroffenen Gemeinden.  |
| 22. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen?   | Fusionen und vermehrte Zusammenarbeit unter den Gemeinden sind heute wichtig, weil kleine Gemeinden immer mehr an Leistungsgrenzen stossen und Synergien so vermehrt genutzt werden können. |

**Anhang 3:****Interview mit Stephan Tschaggelar, Gemeindepräsident von Aeschlen**

Tschaggelar, Stephan (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen. Experteninterview in der Garage Sägesser in Worb, 27. Mai 2008

- |    |  |  |
|----|--|--|
| 1. | Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (GS, GP, FV)?   | <b>Tschaggelar, Stephan</b><br><br>Gemeindepräsident der Gemeinde Aeschlen seit 2006, seit 2004 Mitglied des Gemeinderates   |
| 2. | Aufgabe (Auftrag) im Fusionsprojekt?   | Der Vorgänger, Gemeindepräsident Roger Senn, war Mitglied der Arbeitsgruppe. S. Tschaggelar hat Einsitz in der Arbeitsgruppe als Nachfolger genommen, das waren aber nur noch wenige Sitzungen   |
| 3. | Wie waren die beiden Gemeindeverwaltungen vor der Fusion personell zusammengesetzt (Gemeindeschreiber/In,)? Wie die Gemeinderäte (Gemeindepräsident)? Evtl. wie die Finanzverwaltungen der Gemeinden (Finanzverwalter/In)? | siehe Interview mit O. Zbinden   |
| 4. | Welche Berater wurden für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?  | Die Firma Finances Publiques AG (FP), vertreten durch Heinz Berger, wurde bei gezogen.<br><br>Für juristische Fragen wurde das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), M. Schürch und K. Hunyady bei gezogen.<br><br>Die Gemeinde Oberdiessbach hat noch ein schriftliches Gutachten zur Energieversorgung erstellen lassen (durch Fürsprecher U. Friederich) |
| 5. | Was hatten die Berater für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten sie für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?  | siehe Interview mit O. Zbinden   |

- 
- |     |   |   |
|-----|---|---|
| 6.  | Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachberatung) oder um Prozessberatungen (Verfahren, Vorgehen, Mediation und Moderation) oder um Zwischen- und Mischformen?                                 | Zu Einzelfragen handelte es sich bei der Beratung durch Heinz Berger um Fachberatung (finanzielle Abklärungen), sonst aber überwiegend um Prozessberatung, also insgesamt war es eine Mischform.  |
| 7.  | Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten und Bewertung mit Worten)?  | Die Wichtigkeit wird mit Note 6 bewertet.<br>Die Beratung war wichtig, weil extern und nicht befangen, neutral.   |
| 8.  | Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit a) der Arbeitsgruppen und b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)? Haben Sie ergänzende Bemerkungen? | Die Bedeutung der Beratung in der Arbeitsgruppe wird mit Note 5 bewertet.<br>Grosse Bedeutung hatte die Beratung für den Prozess (Prozessberatung) und das Vorgehen. Auch für die Auswertung von Resultaten war die Beratung wichtig.<br>Die Arbeitsgruppe war so zusammengesetzt, dass von Seiten Oberdiessbach zwei Gemeinderäte und der Gemeindepräsident vertreten und von Aeschlen der Gemeindepräsident, der Vizegemeindepräsident und eine wichtige Integrationsperson aus der Gemeinde vertreten waren. |
| 9.  | Wo und wann war die Beratung unerlässlich? Wo wären Sie ohne Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen? (mehrere Nennungen möglich, die dann in Frage 10 zu begründen sind).                                      | Die Beratung war nirgends unerlässlich.<br>Für die Lösung des Schulproblems war es hilfreich, dass Heinz Berger gewisse Berechnungen gemacht hat und für die Prozessberatung war der Berater auch wichtig.  |
| 10. | Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung!  | Der neutrale Aspekt der Beratung war gut und wichtig.   |
| 11. | Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.?   | Die Prozessberatung war wichtiger als die Fachberatung, aber nicht unerlässlich. Fachwissen kann anderweitig organisiert werden.  |

- 
- |     |  |  |
|-----|--|--|
| 12. | Wie bewerten Sie die Arbeit Ihrer Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit?   | Die Arbeit kann insgesamt als sehr gut bewertet werden. Dies gilt für alle drei Aspekte.   |
| 13. | Welche Kosten entstanden durch die verschiedenen externen Beratungen insgesamt?  | siehe Interview mit O. Zbinden   |
| 14. | Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?<br><br>1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,<br><br>2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und<br><br>3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde | siehe Interview mit O. Zbinden   |
| 15. | Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?   | siehe Interview mit O. Zbinden   |
| 16. | Wie war die Zusammenarbeit der Berater mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?  | Die Zusammenarbeit war gut und unproblematisch   |
| 17. | Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da die Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten?   | Die fachlichen Grundlagen waren auf den Verwaltungen beider Gemeinden vorhanden, die auch praktisch alles hätten selber machen können. Das Auslagern von Abklärungen war auch eine Frage der Kapazitäten und dem spezialisierten Wissen des Beraters und daher sinnvoll. |
| 18. | Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton und weitere Partner?  | Dies ist schwierig zu beurteilen. Der Gemeindeschreiber O. Zbinden wird dazu nähere Aussagen machen können.  |

- 
- |  |  |
|--|--|
| 19. Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals <u>so</u> wiederholen?   | Im Grossen und Ganzen ja!<br>Von Anfang an hätte in der Schulfrage von Oberdiessbach mehr Verständnis erwartet werden dürfen. Die Schulfrage wäre dann anders angegangen worden. |
| 20. Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)?   | Nichts.  |
| 21. Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)? | Bei der Beratung ist Wert darauf zu legen, dass Erfahrung im Gemeindegewesen vorhanden ist.  |
| 22. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen?   | Für Fusionsverfahren von Gemeinden braucht es mehr Zeit als im privaten Unternehmensbereich. Gründliche Vorbereitung und umsichtiges Vorgehen lohnen sich aber schon.            |

**Anhang 4:****Interview mit Thomas Reusser, Finanzverwalter von Oberdiessbach**

Reusser, Thomas (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen. Experteninterview auf der Gemeindeverwaltung von Oberdiessbach, Oberdiessbach, 9. Juni 2008

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (GS, GP, FV)?   | <b>Reusser, Thomas</b><br><br>Finanzverwalter der Gemeinde Oberdiessbach  |
| 2. | Aufgabe (Auftrag) im Fusionsprojekt?   | Fachliche Abklärungen im Bereich Finanzen, nicht im Projektausschuss vertreten  |
| 3. | Wie waren die beiden Gemeindeverwaltungen vor der Fusion personell zusammengesetzt (Gemeindeschreiber/In,)? Wie die Gemeinderäte (Gemeindepräsident)? Evtl. wie die Finanzverwaltungen der Gemeinden (Finanzverwalter/In)? | siehe Interview mit O. Zbinden  |
| 4. | Welche Berater wurden für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?  | siehe Interview mit O. Zbinden<br><br>Die Finanzverwaltung klärte noch zusätzlich Aspekte von zukünftigen Zahlungen aus dem Finanzausgleich mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) ab.<br><br>Im Bereich Schule hat Heinz Berger aufgrund von Zahlen der Finanzverwaltung Berechnungen zum Schülertransport vorgenommen. |
| 5. | Was hatten die Berater für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten sie für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?  | siehe Interview mit O. Zbinden  |
| 6. | Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachberatung) oder um Prozessberatungen (Verfahren, Vorgehen, Mediation und Moderation) oder um Zwischen- und   | Bei den Schulen war es eher eine Fachberatung. Beim der Beratung im Zusammenhang mit dem Finanzplan handelte es sich vorwiegend um Fachberatung, aber auch um Prozessberatung. Der erwartete fachliche  |

- Mischformen? Beitrag des AGR erfolgte nicht wunschgemäss, so dass schlussendlich das meiste in Eigenarbeit erarbeitet wurde.
7. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten und Bewertung mit Worten)? Die Wichtigkeit der Beratung von H. Berger wird mit Note 5-6 bewertet. Die Beratung von Herrn Berger war sehr wichtig.  
Die Wichtigkeit der Beratung des AGR kann nicht bewertet werden, weil sie nicht stattgefunden hat
8. Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit a) der Arbeitsgruppen und b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)? Haben Sie ergänzende Bemerkungen? Siehe Interview mit Oliver Zbinden  
Die Bedeutung der Beratung im Bereich Finanzen wird mit 3-4 bewertet. Für das Vorgehen war sie wichtiger. Die fachlichen Grundlagen wurden aber meist selber erarbeitet.
9. Wo und wann war die Beratung unerlässlich? Wo wären Sie ohne Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen? (mehrere Nennungen möglich, die dann in Frage 10 zu begründen sind). Die Beratung im Finanzbereich war nirgends unerlässlich. Sie war dennoch wertvoll.
10. Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung! siehe Antwort zu Frage 9
11. Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.? Die Prozessberatung war eher unerlässlich (Neutralität durch aussenstehende Person)
12. Wie bewerten Sie die Arbeit Ihrer Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit? Die Arbeit von H. Berger wird allgemein mit gut bewertet.  
Die Beratung des AGR war im Bereich Finanzausgleich unbefriedigend.
13. Welche Kosten entstanden durch die verschiedenen externen Beratungen insgesamt? siehe Interview mit O. Zbinden

- 
14. Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?
1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,  
2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und  
3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde
15. Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?
16. Wie war die Zusammenarbeit der Berater mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?
17. Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da die Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten?
18. Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton und weitere Partner?
19. Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals so wiederholen?
- siehe Interview mit O. Zbinden
- Die internen Kosten der Finanzverwaltung können wie folgt ausgewiesen werden: der Arbeitsaufwand betrug ca. 120 -140h. Verhältnis externe zu internen Kosten beträgt also ca. 1:2
- Die Zusammenarbeit von H. Berger mit der Verwaltung war gut.  
Leider war die Zusammenarbeit mit dem AGR im Finanzbereich nicht so gut.
- Die Finanzverwaltung hat im Bereich Finanzen praktisch alle Abklärungen selber vorgenommen. Die Einarbeitung eines externen Beraters wäre viel zu aufwendig, weil er gemeindeintern die Zusammenhänge und Abläufe nicht kennt.
- Es wäre auf allen Ebenen von Bedeutung, dass spezifisches Wissen und Erfahrung aus Gemeindefusionsprozessen vorhanden ist. Der Kanton sollte jemanden zur Verfügung stellen, der über dieses Know-How verfügt und die Gemeinden begleiten kann (inkl. Finanzwissen)
- Das Vorgehen wird im jetzigen Moment als richtig angeschaut und würde so wiederholt.

- 
- |     |  |   |
|-----|--|---|
| 20. | Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)?   | Es würde eine kompetentere und klarere Beratung seitens des Kantons erwartet.   |
| 21. | Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)? | Es ist auf den Beizug einer neutralen Person zu achten. Besonders bei konkreten Problemen ist es hilfreich, auch weitere neutrale erfahrene Personen bei zu ziehen (z. B. aus anderen Gemeinden). |
| 22. | Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen?   | Keine weiteren Bemerkungen.   |

**Anhang 5:****Interview mit Heinz Berger, FP AG, externer Berater von Oberdiessbach und Aeschlen**

Berger, Heinz (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Oberdiessbach und Aeschlen. Experteninterview per E-Mail und Telefon, Regierungsstatthalteramt Schwarzenburg, 12. und 15. Juni 2008

- |   |   |
|---|---|
| 1. Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (Berater/In), evtl. berufliche Ausbildung?  | <b>Berger Heinz</b><br><br>Geschäftsführer Finances Publiques AG, dipl. Betriebsökonom FH, (Diplomarbeit 1992 Kostenrechnung einer Gemeinde unter Berücksichtigung rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen). Leiter Gemeindefinanzen Kanton Bern 1998 – 2003, amtierender Gemeinderat, ehemaliger Gemeindevorsteher, Finanzverwalter, Bauverwalter. Angaben zur Person und Referenzlisten beiliegend. |
| 2. Was war Ihre Aufgabe (Beratungsauftrag) im Fusionsprojekt?   | Gemäss Offerte. Die Auftraggeberschaft wählte Variante 1, Beschreibung siehe Interview mit O. Zbinden.  |
| 3. Wie war/ist Ihr Beratungsteam zusammengesetzt, evtl. wie ist Ihre Beratungsfirma zusammengesetzt, bzw. welche personellen Ressourcen brachten, bzw. bringen Sie ins Projekt ein? | Prospekt liegt bei. 2x dipl. Betriebsökonom FH, 1x lic. iur, 1x dipl. Kulturingenieur ETH (im Prospekt Ausgabe 2004 noch nicht enthalten), 1x Dr. phil. nat, 2x dipl. Gemeindevorsteher, 5x dipl. Finanzverwalter, 2x kaufmännische Angestellte, 1 Auszubildende, Total:15 Personen Stand 2008, Stand 2004: 10 Personen.<br><br>Im Projekt war nur Heinz Berger beratend tätig.                             |
| 4. Welche Berater wurden nebst Ihnen für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?                      | Normale Begleitung durch AGR, Juristin Sabine von Steiger war an 1 Sitzung anwesend.  |

- 
5. Was hatten Sie für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten Sie für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?
- Siehe Offerte. Zusätzlich Risikoanalyse und vertiefte Abklärungen im Schulwesen.
6. Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachberatung), oder um Prozessberatungen (Verfahren, Vorgehen, Mediation, Moderation) oder um Zwischen- und Mischformen?
- Schwergewicht war Prozessberatung. In Teilbereichen Finanzplanung und Grundlagenbericht Fachberatung bis hin zur Ausführung.
7. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten sowie Bewertung mit Worten)?
- Schwer zu sagen. Es war im Vergleich zu anderen Projekten ein kleines Mandat; die Kosten wurden bewusst tief gehalten, die Projektleitung lag beim Gemeindeglied der grösseren Gemeinde. Bei der kleineren Gemeinde war die Motivation zur Mitarbeit zeitweise gering und es bestanden beträchtliche politische Spannungen; der Gemeinderatspräsident wechselte während des Projekts. Note 5 wäre wahrscheinlich angemessen, immerhin ist die Fusion gelungen, wir konnten aufgrund unserer Risikoeinschätzung die grössten Risiken frühzeitig identifizieren und gezielt angehen, der Zeitplan wurde eingehalten und der Grundlagebericht ist sehr aussagekräftig herausgekommen. (Etwas speziell: In diesem Projekt hat auf Druck der grösseren Gemeinde das Schulwesen weit überproportionales Gewicht erhalten, ich konnte das trotz Moderation nicht verhindern, die Gemeinden haben sich an der Schulfrage fast aufgerieben). Vielleicht bin ich hier aber auch zu selbstkritisch? Interessant wäre die Meinung der Gemeinden.
8. Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit a) der Arbeitsgruppen und b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)?
- Jeweils 5, also gut.
- a) Arbeitsgruppen.  
b) Projektausschuss
- In beiden Fällen grosse Bedeutung durch

- |  |  |
|--|--|
| Haben Sie ergänzende Bemerkungen?  | Erfahrungswerte in Projektorganisation und in der Organisation einer Gemeinde, sowie neutrale Optik eines aussenstehenden Experten ohne Verpflichtungen gegenüber einer der beiden Gemeinden. Besonders, da die Projektleitung beim Gemeindeschreiber der grösseren Gemeinde lag, war die neutrale Aussensicht für den Prozess sehr wichtig. |
| 9. Wo und wann war Ihrer Meinung nach die Beratung unerlässlich? Wo wären die Gemeinden ohne Ihre Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen (mehrere Nennungen möglich, die dann in Frage 10 zu begründen sind)? | Projektplanung<br>Struktur und Inhalte Grundlagebericht<br>Finanzplanung fusionierte Gemeinde  |
| 10. Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung!   | Um ein gezieltes Vorgehen zu erreichen.<br>Wenige Vergleichsfälle (es startete 2004!)<br>Fachliches Know-how<br>Zusammenhänge erkennen<br>Risikoanalyse  |
| 11. Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.?  | Beides. Bei diesem Projekt war die Prozessberatung wichtiger und umfangreicher als die Fachberatung.   |
| 12. Wie bewerten Sie Ihre Arbeit als Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit?  | Gut und der Offerte entsprechend.  |
| 13. Welche Kosten entstanden durch Ihre Beratungen insgesamt?  | Insgesamt betragen die Kosten Fr 36'064.70 (210,25 h).   |
| 14. Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?   | Wir haben Phasen 1 und 2 betreut, Phase 3 wird alleine durch die Gemeinden betreut.  |
| 1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,   |  |
| 2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und  |  |
| 3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde  |  |

- 
15. Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?
- Bitte beim Projektleiter erfragen. Wahrscheinlich ist es Grössenordnung 1/3(extern) zu 2/3(intern), kommt auf den angewendeten Verrechnungssatz an.
16. Wie war die Zusammenarbeit mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?
- Sehr gut, in der Schlussphase mit einzelnen Exponenten des Gemeinderates Oberdiessbach etwas angespannt wegen der Schulfrage, wo ich eine offenere Haltung empfohlen habe.
17. Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da Sie als Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten oder können?
- Mit unserem Team können wir alles abdecken. Bei diesem Auftrag war die Projektleitung bei der Gemeinde und nur eine punktuelle Beratung extern im Auftrag. (Das dürfte im Vergleich zu anderen Projekten im Rahmen Ihres Projekts schwierig auszuwerten sein.)
18. Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton und weitere Partner?
- Der Kanton könnte einen umfangreichen Fusionsordner machen (Beispiel Raiffeisenbanken mit 700 Fusionen, ich habe als VRP 5 Fusionen von Banken aufgrund eines solchen Fusionsordners mit Planungs- und Umsetzungswerkzeugen und Fallbeispielen selber durchgespielt, wäre sehr gut. Als Leiter Fachbereich Gemeindefinanzen wollte ich mit dem GEREK-Koordinator 1998 – 2001 einen solchen Ordner erstellen, wir hatten aber zu wenig Ressourcen).
19. Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals so wiederholen?
- Ja, aber mehr eingebunden in die Projektleitung. So war es für mich unverständlich, die bewährte Arbeitsgruppe auf halbem Weg zu verabschieden, ich hätte sie unbedingt bis ganz zum Schluss weiter beschäftigt.
20. Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)?
- Mehr Zeit für Verschiedenes und Unvorhergesehenes in die Offerte aufnehmen und jours fixes mit dem Projektleiter (hier Gemeindeglied der grösseren Gemeinde) pflegen.

- 
21. Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)?
- Prozessberatung und Fachberatung aus einer Hand von einer Unternehmung oder Person beziehen.
- Nicht den Anspruch haben, alle kleinsten Details bereits in den Phasen 1 und 2 regeln zu wollen (Erfahrung aus anderen Projekten), sondern dies in der 3. Phase vorsehen.
- Weit blickend die Gemeindestruktur so planen, dass unsere Kinder eine gute Ausgangslage haben und nicht mit Strukturen aus dem Jahr 1832 weiterfahren.
- Allgemein: Die bernische Gemeindestruktur ist je nach Landesteil oder Amtsbezirk sehr unterschiedlich. Besonders in kleinräumig strukturierten Gebieten (Ämter Wangen, Aarwangen, Seftigen, Konolfingen, Berner Jura) können Fusionen viel zu effizienteren Strukturen und Leistungserbringungen beitragen.
22. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen?
- Das Projekt ist insofern einzigartig, als die Projektleitung bei der Gemeinde war und wir als Externe nur für ausgewählte Bereiche beigezogen wurden. Bitte berücksichtigen Sie das in der Auswertung. Man kann einen Rolls Royce nicht mit einem 2CV (=Döschwo) vergleichen.

**Anhang 6:**

**Interview mit Annalise Herzog-Jutzi, Gemeindefusionsbeauftragte von Wichtrach**  
 Herzog-Jutzi, Annalise (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach auf der Gemeindefusionsbeauftragten von Wichtrach, 3. Juli 2008

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (GS, GP, FV)?   | <b>Herzog- Jutzi, Annalise</b><br><br>Gemeindefusionsbeauftragte von Wichtrach seit 1.1.2004, vorher seit 1.8.1987 Gemeindefusionsbeauftragte von Niederwichtrach   |
| 2. | Aufgabe (Auftrag) im Fusionsprojekt?   | Sekretärin des Projektausschusses   |
| 3. | Wie waren die beiden Gemeindeverwaltungen vor der Fusion personell zusammengesetzt (Gemeindefusionsbeauftragter/In,)? Wie die Gemeinderäte (Gemeindepräsident)? Evtl. wie die Finanzverwaltungen der Gemeinden (Finanzverwalter/In)? | <u>Die Gemeindeverwaltung von Oberwichtrach</u> war zusammengesetzt aus der Gemeindefusionsbeauftragten und Finanzverwaltung (100% Gemeindefusionsbeauftragter und 100 % Kassier, bzw. Finanzverwalter), und einer 80% Angestellten sowie einer 100% Angestellten und einer Lernenden<br><br>Gemeinderäte: 7 (Gemeindepräsident hat keine separaten Stellenprozente)<br><br><u>Die Gemeindeverwaltung von Niederwichtrach</u> war zusammengesetzt aus der Gemeindefusionsbeauftragten und der Finanzverwaltung (100% Gemeindefusionsbeauftragten, 80 % Finanzverwaltung und 20% Elektrizitätswerk) und zwei Angestellten (90 und 100% sowie einer Lernenden)<br><br>Gemeinderäte: 7 (Gemeindepräsident hat keine separaten Stellenprozente) |
| 4. | Welche Berater wurden für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?  | Die Firma KPMG AG, vertreten durch Hans Peter Blaser und Peter Dolder, wurde für die externe Beratung bei gezogen.<br><br>Das AGR, vertreten durch Fürsprecherin Monique Schürch. war für die juristische Beratung zuständig.   |
| 5. | Was hatten die Berater für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten sie   | Die KPMG AG war zuständig für Unterstützung und Beratung des Projektausschusses   |

- für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?
6. Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachberatung) oder um Prozessberatungen (Verfahren, Vorgehen, Mediation und Moderation) oder um Zwischen- und Mischformen?
7. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten und Bewertung mit Worten)?
8. Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit a) der Arbeitsgruppen und b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)? Haben Sie ergänzende Bemerkungen?
9. Wo und wann war die Beratung unerlässlich? Wo wären Sie ohne Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen? (mehrere Nennungen möglich,
- ses, Projektplanung und Projektabwicklung, Leitung der Arbeitsgruppen und Aufbereitung der Arbeitsergebnisse sowie für die Projektdokumentation.
- Frau Schürch war ausschliesslich im Projektausschuss für die juristische Beratung zuständig. Sie konnte aber auch Streitfragen in den politischen Gremien klären.
- Die KPMG AG war vor allem prozessberaternd tätig.
- Sie war auch dafür zuständig, dass der Prozess in den Arbeitsgruppen nicht „ausufer-te“ (roter Faden).
- Die Sachfragen wurden von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit der Juristin des AGR geklärt und bearbeitet.
- Die juristische Beratung von Frau Schürch war in erster Linie Fachberatung.
- Die Wichtigkeit der Beratung wird mit Note 6 bewertet. Die Beratung war sehr wichtig.
- a) Die Arbeitsgruppen hätten ohne KPMG AG wohl nicht funktioniert, die Bedeutung war sehr gross und wird mit Note 6 bewertet.
- b) Im Projektausschuss war die Beratung der KPMG AG vor allem am Anfang auch sehr wichtig, nachher etwas weniger. Die Beratung wird hier mit Note 6 am Anfang und am Schluss mit Note 3 bewertet.
- Die Beratung von Frau Schürch war immer sehr wichtig und erhält für die ganze Dauer Note 6.
- Die Fusionsverträge wären ohne juristische Fachberatung von M. Schürch nur erschwert zu erarbeiten gewesen. Die Erarbeitung wäre ohne sie zwar nicht unmöglich gewesen

- die dann in Frage 10 zu begründen sind).
10. Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung!
11. Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.?
12. Wie bewerten Sie die Arbeit Ihrer Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit?
13. Welche Kosten entstanden durch die verschiedenen externen Beratungen insgesamt?
14. Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?
1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,
2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und
3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde
15. Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?
- aber qualitativ schlechter erfolgt.
- Für die Einhaltung des Zeitplans war die Beratung der KPMG AG entscheidend und unerlässlich. Andernfalls wäre es möglicherweise zu Verzögerungen gekommen.
- Bei den einzelnen Fusionsverträgen und reglementarischen Bestimmungen gab es noch keine Muster und daher war die juristische Beratung unerlässlich.
- Für den roten Faden war die KPMG AG unerlässlich. Der Ausgangspunkt der Abklärungen und das Vorgehen musste zuerst definiert werden.
- Beides: siehe Antworten zu Fragen 6 und 10.
- Die Arbeiten der KPMG AG und von Frau Schürch können in Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit als sehr gut bezeichnet werden.
- siehe Interview mit A. Stucki
- siehe Interview mit A. Stucki
- siehe Interview mit A. Stucki

16. Wie war die Zusammenarbeit der Berater mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?
- Die Vertreter der KPMG AG, hatten Kontakt mit den Gemeinderatsmitgliedern im Projektausschuss und mit der Gemeindeschreiberin, nicht mit anderen Mitarbeitern der Verwaltung. Die Mitglieder der Arbeitsgruppen waren Kontaktpersonen zur Verwaltung und jeweils mit Abklärungen betraut..
- Die Zusammenarbeit war sehr gut.
17. Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da die Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten?
- Sämtliche fachlichen Abklärungen die Verwaltungen betreffend wurden auch durch die Verwaltung, vorweg durch das Kader, vorgenommen.
- Die Berater verfügten nicht über Know-How in diesem Bereich.
18. Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton und weitere Partner?
- Die politischen Mandatsträger sowie die beauftragten Berater sollten dafür sorgen, dass die Verwaltungen früher und enger in den Fusionsabklärungs-Prozess einbezogen werden. Die Zusammenarbeit der Projektteams mit der Verwaltung sollte von Anfang an intensiver sein.
- Die Unternehmensberatung sollte die politischen Behörden besser für den öffentlichen Auftritt schulen, da Information und Kommunikation sehr wichtig sind.
- Der Kanton sollte mehr Unterstützung und Anreize bieten, wenn er die Gemeindefusionen wirklich fördern will. Geld allein genügt nicht.
19. Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals so wiederholen?
- Ja, mit den Bemerkungen zu Frage 18.
20. Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)?
- Nichts.

- 
21. Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)?
- Die politische Behörde muss voll hinter dem Projekt stehen, die Bevölkerung informieren und auch die Verwaltung intern informieren, damit Ängste abgebaut werden können.
- Die Gemeinden sollen sich bewusst sein, dass die Beratung vor allem eine Prozessberatung sein sollte.
- Von Anfang an muss ein ehrgeiziger Zeitplan aufgestellt werden.
- Die Information nach allen Seiten ist von Anfang an entscheidend.
22. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen?
- Der Fusionsprozess ist eine Chance für echte Veränderungen. Es muss dabei alles hinterfragt werden. Das Vorgehen muss vorwärts gerichtet sein und man muss bereit zum Aufbruch in die Zukunft sein.
- Das neue Gemeindegesetz ist noch nicht auf die neuen Herausforderungen ausgerichtet. Die Gemeinden müssen lernen, vermehrt unternehmerisch zu denken. Die politischen Strukturen der heutigen Gemeinden sind veraltet.

**Anhang 7:****Interview mit Peter Lüthi, Gemeindepräsident von Wichtrach**

Lüthi, Peter (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen

Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Nieder- und Oberwichtrach auf der Finanzverwaltung von Wichtrach, 17. Juni 2008

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (GS, GP, FV)?   | <b>Lüthi Peter</b><br><br>Gemeindepräsident Wichtrach, vorher als Bürger und FDP Mitglied am Fusionsprozess beteiligt, ab Mitte 2000 Mitglied Arbeitsgruppe Strukturen  |
| 2. | Aufgabe (Auftrag) im Fusionsprojekt?   | Mitglied Arbeitsgruppe Strukturen, anschliessend mit FDP als Parteivertreter Abfassung Stellungnahme zu Reglementsentwürfen und Erstellung Wirtschaftlichkeitsrechnung im Auftrag des Projektausschusses  |
| 3. | Wie waren die beiden Gemeindeverwaltungen vor der Fusion personell zusammengesetzt (Gemeindeschreiber/In.)? Wie die Gemeinderäte (Gemeindepräsident)? Evtl. wie die Finanzverwaltungen der Gemeinden (Finanzverwalter/In)? | siehe Interview mit A. Herzog   |
| 4. | Welche Berater wurden für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?  | Private Firma KPMG AG.<br><br>Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) für juristische Fragen  |
| 5. | Was hatten die Berater für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten sie für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?  | Nach Phasen unterscheiden:<br><br>Juristische Beratung durch AGR, Frau M. Schürch in allen Phasen.<br><br>Externe Beratung durch Herr Hans Peter Blaser und Herr Dolder der KPMG Fides gemäss Beilage in Phasen 1 und 2 (Beilage Organisationsstatut) |
| 6. | Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachbera-   | Bei der Beratung der KPMG AG handelte es sich überwiegend um Prozessberatung.   |

- tung) oder um Prozessberatungen (Verfahren, Vorgehen, Mediation und Moderation) oder um Zwischen- und Mischformen?
7. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten und Bewertung mit Worten)?
8. Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit a) der Arbeitsgruppen und b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)? Haben Sie ergänzende Bemerkungen?
9. Wo und wann war die Beratung unerlässlich? Wo wären Sie ohne Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen? (mehrere Nennungen möglich, die dann in Frage 10 zu begründen sind).
10. Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung!
11. Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.?
12. Wie bewerten Sie die Arbeit Ihrer Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit?
- Es wurden aber von der KPMG AG auch fachliche Grundlagenpapiere vorgelegt, z.B. zum Thema Struktur von Gemeinderäten, Anzahl Gemeinderäte, Hauptamt oder Nebenamt etc.
- Es war also eine Mischform.
- Die Wichtigkeit wird mit mehr als 4 bewertet. Die Beratung war wichtig.
- Zu a) Die Bedeutung wird mit mehr als 4 bewertet. Es ging vor allem um die Führung der Arbeitsgruppe, was eine anspruchsvolle Aufgabe war. Es war ein breites Fach Know-How in der Gruppe vorhanden, das aber strukturiert werden musste. Die Bedeutung war in dieser Hinsicht gross.
- Für die Bearbeitungstiefe war der Überblick des Beraters wichtig.
- Für die Sicherstellung der Bearbeitung aller wichtigen Bereiche und der wichtigen Zwischenentscheide war die Beratung ebenfalls sehr wichtig.
- Bei der Beratungstiefe bestand sonst die Gefahr, sich im Detail zu verlieren. Das Wichtige muss in der benötigten Arbeitstiefe behandelt werden.
- Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe ist da auch entscheidend. In der Arbeitsgruppe Strukturen war sicher die Prozessberatung unerlässlich.
- Aus Sicht Arbeitsgruppe war die Arbeit der Beratung (KPMG AG, AGR in juristischer Hinsicht) in allen drei Bereichen gut.

- 
- |     |  |   |
|-----|--|---|
| 13. | Welche Kosten entstanden durch die verschiedenen externen Beratungen insgesamt?  | siehe Interview mit A. Herzog   |
| 14. | Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?<br><br>1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,<br><br>2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und<br><br>3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde | siehe Interview mit A. Herzog, bzw. A. Stucki   |
| 15. | Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?   | siehe Interview mit A. Herzog   |
| 16. | Wie war die Zusammenarbeit der Berater mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?  | Die Zusammenarbeit wird generell als sehr gut bewertet.   |
| 17. | Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da die Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten?   | Das fachliche Know-How musste auf der Verwaltung abgeholt werden. Die Berater waren für den Prozess zuständig und trafen in einigen Punkten eigene Abklärungen (siehe Frage 6). |
| 18. | Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton und weitere Partner?  | Aus der Sicht von Wichtrach besteht kein Verbesserungsbedarf in diesem Bereich. Es wurden keine Fehler gemacht, die künftig vermieden werden müssten.                           |
| 19. | Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals <u>so</u> wiederholen?   | Ja  |
| 20. | Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)?   | Nichts.   |

- 
21. Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)?
- Keine sportlichen Zeitpläne! Sich für den Prozess Zeit nehmen! Bevölkerung muss mitwachsen und immer orientiert werden. Aus dem Fusionsinfoblatt „Zämerütsche“ wurde neu die Gemeindezeitung „Drachepost“.
- Sinnvolle Perimeter sind zu wählen.
- Die Kapazitäten und Kapabilitäten müssen beachtet werden. Kontinuität auch in personeller Hinsicht ist wichtig.
22. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen?
- Nein.

**Anhang 8:****Interview mit Gottfried Reusser, Gemeinderat von Wichtrach**

Reusser, Gottfried (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Nieder- und Oberwichtlach an der Jungfraustrasse 1 in Wichtrach, 24. Juni 2008

- |    |  |   |
|----|--|---|
| 1. | Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (GS, GP, FV)?   | <b>Reusser Gottfried</b><br><br>Gemeinderat von Wichtrach seit dem 1.1.2004, vorher seit dem 1.1.1999 im Gemeinderat Oberwichtlach  |
| 2. | Aufgabe (Auftrag) im Fusionsprojekt?   | G. Reusser wurde immer wieder als Gemeinderat von Oberwichtlach involviert und informiert. Er war bei den politischen Entscheidungen beteiligt. Er war nicht Mitglied im Projektausschuss oder in einer Arbeitsgruppe             |
| 3. | Wie waren die beiden Gemeindeverwaltungen vor der Fusion personell zusammengesetzt (Gemeindeschreiber/In,)? Wie die Gemeinderäte (Gemeindepräsident)? Evtl. wie die Finanzverwaltungen der Gemeinden (Finanzverwalter/In)? | siehe Interview mit A. Herzog   |
| 4. | Welche Berater wurden für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?  | Die Firma KPMG AG wurde bei gezogen, vertreten durch Hans Peter Blaser und Peter Dolder.<br><br>Für die rechtlichen Fragen wurde Monique Schürch vom AGR bei gezogen.   |
| 5. | Was hatten die Berater für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten sie für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?  | Die Aufträge der KPMG AG sind dem Organisationsstatut zu entnehmen: Es musste der Ist-Bestand der bestehenden Gemeinden aufgenommen werden, Strukturen und Organisation verglichen und neu zusammengeführt und geschaffen werden. |
| 6. | Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachberatung) oder um Prozessberatungen   | Bei den juristischen Beratungen des AGR handelte es sich um Fachberatungen. Bei den Beratungen der KPMG Fides handelte  |

- (Verfahren, Vorgehen, Mediation und Moderation) oder um Zwischen- und Mischformen?
7. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten und Bewertung mit Worten)?
8. Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit a) der Arbeitsgruppen und b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)? Haben Sie ergänzende Bemerkungen?
9. Wo und wann war die Beratung unerlässlich? Wo wären Sie ohne Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen? (mehrere Nennungen möglich, die dann in Frage 10 zu begründen sind).
10. Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung!
11. Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.?
12. Wie bewerten Sie die Arbeit Ihrer Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit?
13. Welche Kosten entstanden durch die verschiedenen externen Beratungen insgesamt?
- es sich aber vorwiegend um Prozessberatung. In einzelnen Punkten gab es aber auch hier fachliche Beratung.
- Die Beratung wird mit Note 6 in Worten sehr wichtig bewertet.
- Die Bedeutung wird ebenfalls mit Note 6 bewertet, in Worten: kompetent, grosser Überblick, nachvollziehbar, termingerecht, effizient (allgemeiner Eindruck, da G. Reusser nicht in Projektausschuss oder Arbeitsgruppe vertreten war). Der Informationsfluss war auch sehr gut.
- Es gab keine eigentlichen sachlichen Knackpunkte. Es bestanden eher am Anfang politische Differenzen und Diskussionen, Zur Bestimmung des Vorgehens, der einzelnen Meilensteine war aber die Beratung entscheidend.
- Beim Zusammentragen der Entscheide mussten immer wieder der weitere Weg und die weiteren Schritte definiert werden, dabei war die Beratung wichtig..
- Die Prozessberatung war eindeutig bedeutender, vor allem auch, da es ein Pilotprojekt war.
- Die Arbeit der Berater (KPMG AG und AGR) wird - wie gesagt - als termingerecht, in guter Qualität und in angemessenem Umfang bewertet.
- siehe Interview mit A. Stucki

- 
- |     |  |   |
|-----|--|---|
| 14. | Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?<br><br>1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,<br><br>2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und<br><br>3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde | siehe Interview mit A. Stucki   |
| 15. | Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?   | siehe Interview mit A. Stucki   |
| 16. | Wie war die Zusammenarbeit der Berater mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?  | Die Zusammenarbeit war sehr gut.  |
| 17. | Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da die Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten?   | Die fachlichen Beiträge und Abklärungen betreffend die Gemeinden bzw. ihre Verwaltungen konnten nur von ihnen selber erbracht werden. Die Beratung war hauptsächlich auf den Prozess gerichtet.                           |
| 18. | Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton und weitere Partner?  | Es wäre sicher zu begrüßen, dass künftig der Kanton die durchgeführten Fusionen auswerten würde und daraus neue Arbeitshilfen entwickeln würden.<br><br>Bei der KPMG AG können keine Verbesserungen vorgeschlagen werden. |
| 19. | Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals <u>so</u> wiederholen?   | Ja, ohne Beratung ginge es nicht.   |
| 20. | Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)?   | Nichts.   |

- 
21. Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)?
- Eine Beratung wird auf jeden Fall empfohlen, damit ein ausgeglichenes Niveau für die Verhandlungen geschaffen werden kann. Die Zusammenarbeit mit dem AGR (Kanton, insbesondere dem zuständigen Regierungsrat) wird ebenfalls empfohlen.
22. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen?
- Gemeindefusionen müssen wachsen und können nicht erzwungen werden.

**Anhang 9:****Interview mit Andreas Stucki, Finanzverwalter von Wichtrach**

Stucki, Andreas (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Nieder- und Oberwichtlach auf der Finanzverwaltung von Wichtrach, 24. Juni 2008

- |    |  |  |
|----|--|--|
| 1. | Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (GS, GP, FV)?   | <b>Stucki Andreas</b><br><br>Seit dem 1.1.2004 Finanzverwalter der Gemeinde Wichtrach, vorher Finanzverwalter der Gemeinde Niederwichtlach   |
| 2. | Aufgabe (Auftrag) im Fusionsprojekt?   | Arbeitsgruppen arbeiteten verwaltungsunabhängig. Erst bei der Umsetzung wurde die Finanzverwaltung beigezogen und leistete fachliche Inputs und ergänzte und hinterfragte zum Teil die Arbeiten der Arbeitsgruppen.<br><br>Der frühere Finanzverwalter von Oberwichtlach war als Rechnungsführer im Projektausschuss vertreten.  |
| 3. | Wie waren die beiden Gemeindeverwaltungen vor der Fusion personell zusammengesetzt (Gemeindeschreiber/In,)? Wie die Gemeinderäte (Gemeindepräsident)? Evtl. wie die Finanzverwaltungen der Gemeinden (Finanzverwalter/In)? | siehe Interview mit A. Herzog für die anderen Bereiche<br><br>Die Finanzverwaltung der Gemeinde Niederwichtlach war vor der Fusion mit 180 Stellenprozenten dotiert, die Finanzverwaltung der Gemeinde Oberwichtlach war mit 200 Stellenprozenten dotiert. Die Finanzverwaltung von Wichtrach hat nun 460 Stellenprozente, dabei wurden aber z.B. Aufgaben von der Gemeindeschreiberei im Bereich Steuern verschoben in die Finanzverwaltung. Der Aufgabenbereich ist nicht identisch mit den Aufgaben vor der Fusion. |
| 4. | Welche Berater wurden für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?  | Externe Berater waren die KPMG AG und das AGR, Monique Schürch (juristische Beratung). Die Finanzverwaltung wurde fallweise bei gezogen.   |
| 5. | Was hatten die Berater für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten sie   | siehe Interview mit A. Herzog und P. Lüthi   |

- für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?
6. Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachberatung) oder um Prozessberatungen (Verfahren, Vorgehen, Mediation und Moderation) oder um Zwischen- und Mischformen?  
Aus Sicht der Finanzverwaltung handelte es sich bei der Beratung der KPMG AG rein um Prozessberatung. Das AGR beriet fachlich (juristisch).
  7. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten und Bewertung mit Worten)?  
Da es sich um ein Pilotprojekt handelte und noch kaum Arbeitshilfen bestanden, war die Beratung wichtig. Bei der Initiierung und Vorbereitung gilt für die Wichtigkeit die Note 5 und bei der Umsetzung gilt nur noch untergeordnete Bedeutung, Note 0. Die Unterlagen der Arbeitsgruppen waren bei der Umsetzung bereits veraltet.
  8. Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit a) der Arbeitsgruppen und b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)? Haben Sie ergänzende Bemerkungen?  
Für die Finanzverwaltung waren die Arbeiten der Arbeitsgruppen und damit auch die externe Beratung nicht von Bedeutung (Note 0). Beim Projektausschuss wurden Grundlagen für die künftige Organisation geschaffen, die wichtig waren (Note 5). Somit war hier die Beratung eher wichtig. Die Entscheidungen fielen aber auf politischer Ebene.
  9. Wo und wann war die Beratung unerlässlich? Wo wären Sie ohne Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen? (mehrere Nennungen möglich, die dann in Frage 10 zu begründen sind).  
Primär in der Startphase war die externe Beratung von grundlegender Bedeutung. Für die Projektinitiierung und dann auch für die Projektbegleitung war die Beratung wichtig aber nicht unerlässlich.
  10. Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung!  
Am Anfang war die Akzeptanz des Projekts nicht unbedingt gegeben. Im paritätischen zusammengesetzten Projektausschuss waren auch kritische Stimmen vorhanden, die durch den neutralen Berater ausgeglichen werden konnten.

- 
11. Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.?
- Keine Beratung war unerlässlich, aber die Prozessberatung war sicher bedeutender.  
Im Rechtlichen fand eine Fachberatung durch das AGR statt.
12. Wie bewerten Sie die Arbeit Ihrer Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit?
- Die externe Beratung der KPMG AG war umfassend, zeitgerecht und kompetent.
13. Welche Kosten entstanden durch die verschiedenen externen Beratungen insgesamt?
- Die Beratung des AGR war kostenlos.  
Die KPMG AG erbrachte Leistungen für ca. Fr. 175'000.--, effektiv fakturiert wurden Fr. 139'273.40.--.
14. Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?
1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,  
2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und  
3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde
- Für die Kosten der KPMG AG gilt:  
Ca. 80% der Kosten entstanden in der 1. Phase  
Ca. 20% in der 2. Phase  
In der 3. Phase entstanden keine externen Beratungskosten mehr.
15. Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?
- Die externen Beratungskosten betragen ca. 27% der Gesamtkosten. Die externen Beratungskosten stehen zu den internen Personalkosten ca. im Verhältnis 1:1 (siehe auch Frage 14). Ohne Umsetzungskosten durch die Verwaltung wären interne Personalkosten von ca. Fr. 90'000.-- angefallen, was zu einem Verhältnis 60 externe Beratung zu 40 Projektausschuss/Arbeitsgruppen führen würde.  
Es fielen in der 3. Phase noch externe Umsetzungskosten an, die hier aber nicht berücksichtigt wurden.
16. Wie war die Zusammenarbeit der Berater mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?
- Die Zusammenarbeit war sehr gut.

- 
- |     |  |   |
|-----|--|---|
| 17. | Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da die Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten? | Für alle fachlichen Aspekte mussten die Gemeindeverwaltungen bei gezogen werden.  |
| 18. | Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton und weitere Partner?  | Am Anfang wurde recht breit abgeklärt (Pilot), was heute aufgrund der vorhandenen Hilfsmittel nicht mehr so notwendig wäre.<br><br>Die Finanzdirektion des Kantons konnte kompetent Auskunft geben.<br><br>Es kann kein Verbesserungsbedarf bezüglich Beratung festgestellt werden. |
| 19. | Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals <u>so</u> wiederholen?   | Die vermehrte und frühere Einbindung der Gemeindeverwaltungen in die Arbeitsgruppen müsste zumindest geprüft werden.  |
| 20. | Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)?   | Vermehrt auf interne Ressourcen zurückgreifen (siehe Frage 19).   |
| 21. | Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)?   | Die Prozesse und Probleme pragmatisch angehen. Vorhandene interne Ressourcen sollten genutzt werden. Der Prozess sollte einfach und gut kommunizierbar ablaufen.  |
| 22. | Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen?   | Mit Fusionen kann die Gemeindeautonomie unter Umständen gestärkt werden. Es kann damit nicht unbedingt gespart werden, da sich die Dienstleistungsqualität und die Professionalität erhöhen.  |

**Anhang 10:****Interview mit Hans Peter Blaser, KPMG AG, externer Berater von Ober- und Niederwichtlach**

Blaser, Hans Peter (2008): Zum Thema der Relevanz von verschiedenen Beratungstätigkeiten im Gemeindefusionsprojekt der Gemeinden Nieder- und Oberwichtlach bei der KPMG AG in Gümligen, 25. Juni 2008

- |    |   |   |
|----|---|---|
| 1. | Angaben zur Person:<br><br>Name, Vorname, Funktion (Berater/In), evtl. berufliche Ausbildung?   | <b>Blaser Hans Peter</b><br><br>externer Berater der Firma KPMG AG ursprünglich Architekt, Personalchef und Berater   |
| 2. | Was war Ihre Aufgabe (Beratungsauftrag) im Fusionsprojekt?  | Unterstützung und Beratung des Projektausschusses, Projektplanung / Projektabwicklung, Leitung der Arbeitsgruppen und Aufbereitung der Arbeitsgruppenergebnisse, Erstellen der Berichte und der Projektdokumentation. |
| 3. | Wie war/ist Ihr Beratungsteam zusammengesetzt, evtl. wie ist Ihre Beratungsfirma zusammengesetzt, bzw. welche personellen Ressourcen brachten, bzw. bringen Sie ins Projekt ein?    | Das Beratungsteam bestand aus Hans Peter Blaser und Peter Dolder. Peter Dolder leitete die Arbeitsgruppe Sonderfragen und unterstützte Hans Peter Blaser bei den übrigen Aufgaben.                                    |
| 4. | Welche Berater wurden nebst Ihnen für die Vorbereitung des Fusionsprozesses und der notwendigen Unterlagen bei gezogen (privates Unternehmen, Kanton etc.)?                         | Amt für Gemeinden und Raumordnung, Monique Schürch für juristische Fragen .   |
| 5. | Was hatten Sie für Aufträge, bzw. welche Leistungen erbrachten Sie für die Gemeinden (genauere Umschreibung der Tätigkeiten)?   | Der Auftrag war die externe Projektleitung, Terminüberwachung, „Konfliktmanagement“, Moderation, Strukturierung des Prozesses, Festlegung von Meilensteinen.  |
| 6. | Handelte es sich bei den Beratungen um Expertenberatungen (Fachberatung), oder um Prozessberatungen (Verfahren, Vorgehen, Mediation, Moderation) oder um Zwischen- und Mischformen? | Es handelte sich mehrheitlich um Prozessberatung (inkl. Moderation). In einzelnen Fachbereichen war es auch Fachberatung.<br><br>Es war eine Mischform.   |

- 
7. Wie schätzen Sie die Wichtigkeit des Beitrags der Beratung ein (Skala von 1 bis 6 wie Noten sowie Bewertung mit Worten)?
- Die Wichtigkeit wird mit 5 bewertet. Die Beratung wird als wichtig erachtet (Einbringen einer Aussensicht).
8. Wie bewerten Sie die Bedeutung des Beitrages der Beratung in der Arbeit a) der Arbeitsgruppen und b) des Projektausschusses (nach Noten zwischen 1 bis 6 und Bewertung mit Worten)? Haben Sie ergänzende Bemerkungen?
- Die Bedeutung der Beratung in der Arbeitsgruppe wird mit Note 6 bewertet und war sehr wichtig.  
a) Im Projektausschuss wird die Bedeutung der Beratung mit Note 5 bewertet, die Beratung war wichtig. Der Projektausschuss war kompetent zusammengesetzt.  
Bedeutend wird die Beratung in jenen Situationen in welchen die "internen" Mitglieder des Ausschusses an "toten Punkten" anlangen. Aussenstehenden ist es leichter möglich Lösungswege aufzuzeigen.
9. Wo und wann war Ihrer Meinung nach die Beratung unerlässlich? Wo wären die Gemeinden ohne Ihre Beratung nicht oder nur schwer weitergekommen (mehrere Nennungen möglich, die dann in Frage 10 zu begründen sind)?
- Der Prozess wäre auch ohne Beratung möglich gewesen, hätte wohl mehr Zeit gebraucht. Bei gewissen Fragen war sehr wichtig, dass die Moderation helfen konnte, das Problem in den Griff zu bekommen, sowohl in Arbeitsgruppen wie im Projektausschuss.
10. Warum war die Beratung in diesem Zeitpunkt so wichtig? Erklärung und Begründung!
- Die Beratung war wichtig, weil die Aussensicht bei heiklen Punkten half, Stillstände zu überwinden. Die neutrale Perspektive war dabei wichtig.
11. Welche Art von Beratung war somit unerlässlich: Fachberatung, Prozessberatung etc.?
- Die Prozessberatung war unerlässlich. Bei Wichtrach bestanden bezüglich Prozessabwicklung auch noch kaum Arbeitshilfen. Hans Peter Blaser erarbeitete dann aufgrund der Erfahrungen in Wichtrach den Ratgeber für Gemeindefusionen des AGR.
12. Wie bewerten Sie Ihre Arbeit Berater in Bezug auf Qualität, Umfang und Zeitgerechtigkeit?
- Die Arbeit wurde immer zeitgerecht, qualitativ und umfangmässig einwandfrei geliefert, was die Bewertungen der anderen Personen bestätigen.

- 
- |  |  |
|--|--|
| 13. Welche Kosten entstanden durch Ihre Beratungen insgesamt?  | siehe Interview mit A. Stucki  |
| 14. Können Sie die Kosten nach Phasen der Fusionsabklärungen und Berater differenzieren?<br><br>1. Phase: Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen,<br><br>2. Phase: Ausarbeiten Fusionsvertrag und Organisationsreglement und<br><br>3. Phase. Umsetzung und Betrieb der neuen fusionierten Gemeinde | siehe Interview mit A. Stucki  |
| 15. Wie stehen die Kosten für Beratung im Verhältnis zu den internen Kosten (evtl. aufgeteilt auf die Phasen gemäss Frage 14)?   | siehe Interview mit A. Stucki  |
| 16. Wie war die Zusammenarbeit mit Behörden und Verwaltung aus Ihrer Sicht?  | Die Zusammenarbeit war ausgezeichnet.  |
| 17. Für welche Abklärungen, Abklärungsschritte und/oder Aspekte brauchte es die Mitarbeit der Gemeindeverwaltung für die Erarbeitung von Grundlagen, da Sie als Berater diese Bereiche nicht abdecken konnten oder können?   | Die fachlichen Abklärungen wurden alle von den Gemeindeverwaltungen durchgeführt. Die Beratung musste aber dann sicherstellen, dass die Plausibilität überprüft wurde.   |
| 18. Was könnte in der Beratung verbessert werden durch Unternehmen, Kanton und weitere Partner?  | Die Unterstützung des Kantons könnte noch optimiert werden, vor allem im Bereich Finanzen wäre mehr Unterstützung sinnvoll.<br><br>Eine generelle Strategie Gemeindefusionen im Kanton Bern mit Bereitstellung personeller Ressourcen fehlt noch. Die Koordination zwischen den Direktionen ist nicht optimal. |
| 19. Würden Sie den Fusionsprozess aus heutiger Sicht und mit den gemachten Erfahrungen nochmals <u>so</u> wiederholen?   | Heute werden die Phasen des Prozesses anders abgewickelt. Zuerst eine Vorstudie, dann eine Machbarkeitsstudie, bei denen parallel die Finanzen, IKZ, Emotionen und Identifikation mit der Gemeinde, Ver- und Entsorgung (Infrastruktur generell), Schul-   |

fragen und Entwicklungspotential der Gemeinden angeschaut werden. Bei der Vorstudie werden echte Fusionskiller und Problembereiche gesucht. Die Vorstudie erlaubt einen Zwischenentscheid in welcher Richtung das Projekt weitergeführt werden soll. In der Machbarkeitsstudie werden die kritischen Bereiche tiefer untersucht und Lösungsansätze formuliert. Nach einem weiteren Zwischenentscheid werden die Arbeiten weitergeführt und die gesetzlich vorgeschriebenen Unterlagen ausgearbeitet und den Abstimmungen unterzogen.

Neu ist auch, dass die Vorstudie und mit der Verwaltung erarbeitet wird und erst nachher bei der Machbarkeitsstudie die Bürger einbezogen werden.

Die Erkenntnis, dass Öffentlichkeitsarbeit sehr wichtig ist, bleibt gültig.

Die Abklärungen gehen vom Groben (Vorstudie) ins Feine (Machbarkeit).

20. Was würden Sie ändern (in Bezug auf Beratung)?
- Keine Änderung aber: die Prozessberatung im kleinen Team ist entscheidend, damit der Koordinationsbedarf im Beratungsteam nicht zu gross wird, Zuzug von Fachpersonen nur im Bedarfsfall, punktuell. Generalist mit Prozess Know-How und politischem Flair und Lebenserfahrung ist als Berater ideal.
21. Was möchten Sie anderen Gemeinden, die eine Fusion prüfen, mit auf den Weg geben (in Bezug auf Beratungsleistungen)?
- Die Gemeinden müssen sich im Klaren sein, was für ein Ziel sie anstreben und wie sie ihre Arbeit strukturieren wollen; Bereitschaft, Knochenarbeit zu leisten in Behörde und Verwaltung. Eine externe Prozessberatung (vergleiche oben) wird empfohlen.
- Wichtig: Beharrlichkeit, Offenheit, Bereitschaft Problemstellungen auszutragen und auszuhalten, genügend Reifezeit für das Projekt in der Bevölkerung

- 
22. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Anregungen? Neue Arbeitshilfen sollten praktikabel, pragmatisch und anwenderfreundlich sein.

## **10 Selbstständigkeitserklärung**

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Schwarzenburg, 31. August 2008

Franziska Sarott

## 11 Über die Autorin



**Franziska Sarott, 1962**, legte die Matur Typ B 1981 im Gymnasium Köniz ab und schloss 1987 das Rechtsstudium an der Universität Bern mit dem Staatsexamen als Fürsprecherin ab. Es folgten vier Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin des Bundesamtes für Polizeiwesen, Sektion Internationale Rechtshilfe, anschliessend fünf Jahre Familienarbeit.

Seit dem 1.1.1997 ist sie als Regierungsstatthalterin des Amtsbezirkes Schwarzenburg tätig und absolvierte in dieser Zeit diverse Fach- und Führungsweiterbildungen.

Höhe 42, CH-3150 Schwarzenburg