

Thesenpapier „Inhalte“

These und grundsätzliche Überlegungen

These: Fusionsabklärungen müssen grundsätzlich nur jene Fragen umfassen, welche im konkreten Fall aus politischer und fachlicher Sicht für den Entscheid über einen Gemeindezusammenschluss massgeblich sind.

Die „grossen“ bekannten Fusionsabklärungsstudien¹ enthalten meistens eine umfassende Analyse der Ist-Situation und möglicher Entwicklungsszenarien der fusionswilligen Gemeinden. Derart umfassende Abklärungen und Auslegeordnungen sind bei Fusionen von zwei bis fünf kleineren und mittleren Gemeinden² als Grundlage für die politischen Behörden und die sie beratenden Fachpersonen zu einem Fusionsentscheid in aller Regel nicht notwendig. Der Aufwand für Fusionsabklärungen kann somit minimalisiert werden und Fusionsabklärungen können bei gleicher Wirksamkeit effizienter durchgeführt werden, wenn zu Beginn vorerst einmal abgeklärt wird, welche Informationen im konkreten Einzelfall für einen fachlich richtigen und politisch tragfähigen Entscheid über den Zusammenschluss wirklich notwendig sind.

Die Festlegung der abzuklärenden Themen und der konkreten Fragen muss durch ein Gremium auf der politisch-strategischen Ebene erfolgen. Wenn nur zwei Gemeinden betroffen sind, kann dies an einer gemeinsamen Klausur beider Gesamtgemeinderäte (Exekutiven) erfolgen. Wenn mehrere Gemeinden beteiligt sind, empfiehlt es sich, ein strategisches Steuerungsgremium zu schaffen, dem zwei oder drei Vertreterinnen jeder Exekutive angehören.

Für ein Gremium, das den Fragenkatalog für die Fusionsabklärungen festlegen muss, stellt sich zwangsläufig die Frage, welche Informationen als Grundlage für einen Entscheid über einen Gemeindezusammenschluss in jedem Fall zur Verfügung stehen müssen (im Sinne einer inhaltlichen Minimalanforderung an eine Fusionsabklärungs-Studie³). Denn nur wenn diese Frage beantwortet ist, ist sichergestellt, dass bei der Festlegung des Fragenkatalogs nichts vergessen geht.

Herangehensweise vom Inhalt her

Eine Möglichkeit zur Beantwortung der Frage nach den inhaltlichen Minimalanforderungen besteht in einer empirischen Annäherung vom Inhalt her. Der Verfasser dieses Thesenpapiers hat bereits vor dem Projekt „Fusionsabklärungs-Tools“ im Jahr 2004 im Auftrag eines Beratungsunternehmens eine Checkliste erstellt, die alle für Gemeindezusammenschlüsse relevanten Themen enthält und dazu dienen sollte, abzuklären, welche Informationen im konkreten Einzelfall notwendigerweise erhoben,

¹ Vgl. z.B. Reto Steiner et al.: Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern mit der Gemeinde Littau, KPM; Bern 2004.

² In diesem Projekt gelten Gemeinden bis max. 5'000 Einwohnende als „kleinere und mittlere Gemeinden“.

³ Oft auch als „Machbarkeitsstudien“ bezeichnet.

aufbereitet und bereitgestellt werden müssen. Der Inhalt der Checkliste entstand durch das Zusammenstellen der von Reto Steiner in seiner Dissertation⁴ an verschiedenen Stellen aufgeführten Inhalten von Fusionsabklärungen sowie aus der Inhaltsanalyse von rund zehn damals bestehenden und öffentlich verfügbaren Fusionsabklärungs-Studien. Diese Checkliste diente zu Beginn des Projekts dem Gemeinderat von Albligen in einem Workshop als Grundlage zur Festlegung der konkret abzuklärenden Fragen und wurde im Projektverlauf weiterentwickelt.

Ein anderer Ansatz der inhaltlichen Annäherung wurde im Fusionsprojekt Unterleberberg (Kanton Solothurn) gewählt: Ausgegangen wurde von Raster der funktionalen Gliederung des Harmonisierten Rechnungsmodells. Ein Abgleich mit der vorerwähnten Checkliste ergab weitestgehende Identität des Fragenkatalogs.

Auf der Grundlage der im Projekt bestehenden Checkliste wurde nun herausgefiltert, welche Informationen als Grundlage für eine Entscheidung über einen Gemeindezusammenschluss in jedem Fall zur Verfügung stehen müssen und welche zusätzlichen Informationen auch bei kleineren und mittleren Gemeinden empfohlen werden, weil sie für den Entscheidungsprozess einen Zusatznutzen bringen können. Das Ergebnis wurde im Arbeitspapier „Erforderliche Erkenntnisse für einen Fusionsentscheid“⁵ festgehalten.

Herangehensweise von der Qualität her

Eine andere Herangehensweise besteht darin zu untersuchen, welchen minimalen Qualitätsanforderungen eine Fusionsabklärungs-Studie genügen muss. Nach einer älteren Definition ist Qualität „die Gesamtheit von Merkmalen einer Einheit bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“⁶, nach einer anderen Definition das "Vermögen ... zur Erfüllung von Forderungen von Kunden und anderen interessierten Parteien"⁷.

Ausgehend davon, dass eine Fusionsabklärungs-Studie als Grundlage für die politischen Behörden (Gemeinderat, Parlament, Stimmberechtigte) und die sie beratenden Fachpersonen zu einer Fusionsentscheidung dient, ist sie qualitativ dann hinreichend, wenn sie:⁸

1. alle Informationen enthält, die im konkreten Fall aus fachlicher Sicht für den Fusionsentscheid von Bedeutung sind;
2. alle Informationen enthält, die im konkreten Fall aus politischer Sicht für den Fusionsentscheid von Bedeutung sind;

⁴ Reto Steiner: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz; Bern 2002, z.B. S. 50 ff., S. 119 ff., S. 239 ff. (konzeptioneller Bezugsrahmen), S. 474 (präziser Bezugsrahmen).

⁵ Vgl. Beilage zu diesem Thesenpapier.

⁶ DIN EN ISO 8402:1995-08, jetzt abgelöst durch DIN EN ISO 9000:2005 mit anderer Definition.

⁷ DIN EN ISO 9000:2000, wobei Qualität nicht nur bedeutet, genau das zu liefern, was die Kundin bzw. der Kunde wollte, sondern auch das, was er gewollt hätte, wenn er richtig beraten worden wäre.

⁸ Liste in teilweiser Anlehnung an ein Papier von Franziska Sarott.

3. die aktuellen Stärken und Schwächen der betroffenen Gemeinden mit und ohne Fusion in den Entscheiderrelevanten Themenbereichen aufzeigt;
4. den Informationsbedürfnissen der verschiedenen Anspruchsgruppen (Bevölkerung, Behörden, Verwaltung, Betroffene)⁹ genügt.

Bei dieser Herangehensweise ist der minimal notwendige Inhalt einer Fusionsabklärungs-Studie dynamisch und bezieht sich immer auf eine konkret abzuklärende Situation. Sie erlaubt somit nicht, eine feststehende Standard-Checkliste zu erstellen. Hingegen ist die qualitative Herangehensweise dazu geeignet, nach dem Festlegen des Fragenkatalogs im konkreten Einzelfall diesen (anhand der vier aufgezeigten Kriterien – in Frageform) dahingehend zu validieren, dass er einerseits keine Lücken und andererseits keine unnötigen Fragen enthält.

Verfasser: Daniel Kettiger

⁹ Vgl. zur Bedeutung der Anspruchsgruppen bzw. der Akteure und ihrer Rollen sowie zur Wichtigkeit einer Akteuranalyse die These 2 im Thesenpapier „Prozesse“.