

Thesepapier „Prozesse“

Systemgrenzen und Rollen im Fusionsabklärungsprozess

These 1: Es ist wesentlich, die Systemgrenzen einer Fusionsabklärung vor deren Beginn zu ermitteln und festzulegen.

Die Bedeutung der Systemgrenzen zeigt sich anschaulich am etwas atypischen Beispiel des Projekts von Albligen. Die Systemgrenzen der Abklärungen können insbesondere von folgenden Faktoren geprägt werden:

- Fusion von zwei oder von mehreren Gemeinden?
- Fusionsabklärungen mit oder ohne Varianten hinsichtlich der beteiligten Gemeinden?
- Fusion über Grenzen von Gebietskörperschaften (Bezirke, Kantone) hinweg?
- Fusion über Sprachgrenzen hinweg?

Die Systemgrenzen der Abklärung wirken sich bestimmend auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Fusionsabklärungen aus. Zusammen mit dem jeweils geltenden kantonalen Recht bestimmen sie die Zuständigkeiten und zwingenden Verfahrensabläufe.

These 2: Es ist wesentlich, die Rollen im Fusionsabklärungsprozess vor dessen Beginn zu ermitteln und festzulegen.

Gemeindefusionen sind Organisationsentwicklungsprozesse. Wie in jedem Organisationsentwicklungsprozess ist es entscheidend, die Akteure zu erkennen, zu kennen und ihre Rollen festzulegen. Grundsätzlich können bei jeder Fusionsabklärung minimal folgende Rollen erkannt werden: Auftraggeber und strategische Leitung (Steuerungsorgan), operative Projektleitung, Arbeitsgruppen, externe Beratung, Entscheidungsträger über Fusion (Parlament, Stimmberechtigte), Betroffene (Gemeindeverwaltungen, Personal, andere Körperschaften), Öffentlichkeit/Bevölkerung. Eine Akteuranalyse ist in jedem Fall geboten.

These 3: Systemgrenzen und Rollen bestimmen die Kommunikationslandschaft und damit das Kommunikationskonzept.

Die Systemgrenzen und Rollen bestimmen, wann im Verlauf der Abklärungen wer, auf welche Weise informiert werden muss, damit das Ergebnis der Abklärungen zur Entscheidungsfindung beiträgt. Kommunikation ist zwingender Bestandteil des Abklärungsprozesses und muss daher geplant werden.

Wahl des Vorgehensmodells

These 4: Bei kleineren und mittleren Gemeinden ist es grundsätzlich vorteilhafter nach dem „Moderatorenmodell“ (Abklärungen primär in Arbeitsgruppen der Gemeinden) vorzugehen.

Ein Vorgehen nach dem sog. Moderatorenmodell, d.h. Fusionsabklärungen durch angeleitete und begleitete Arbeitsgruppen im Milizsystem, ist bei kleineren und mittleren Gemeinden¹ das bevorzugte Modell. Der Vorteil liegt erstens in wesentlich tieferen pagatorischen Kosten bei einem im Vergleich mit dem Expertenmodell für den politischen Entscheid qualitativ nicht wesentlich schlechteren Bericht (Machbarkeitsstudie, ...). Zweitens liegt der Vorteil in der Partizipation, d.h. im frühzeitigen Einbezug der Bevölkerung in den Fusionsprozess insgesamt. Das Moderatorenmodell hat allerdings ressourcenbedingte Grenzen der Machbarkeit bei ganz kleinen Gemeinden (gemäss einer Studie von Franziska Sarott unter ca. 1'000 Einwohner/innen).

Unterstützung und Hilfen

These 5: Im Milizsystem arbeitende Arbeitsgruppen sind in der Lage, Fusionsabklärungen weitgehend ohne externe Unterstützung und ohne vorbereitete Hilfen (Tools) vorzunehmen. Vorbehalten bleiben die Thesen 6 und 7.

Bei geeigneter Zusammensetzung der Arbeitsgruppen sind diese in der Lage, die ihnen zur Abklärung zugewiesenen Fragen weitgehend ohne externe Unterstützung und ohne vorbereitete Hilfen bzw. Tools vorzunehmen. Voraussetzung ist eine präzise (und zwingende) Auftragserteilung. Miliz-Arbeitsgruppen können hier qualitativ erstaunliche Leistungen erbringen, vorausgesetzt ist eine geeignete Informationsbeschaffung durch die Arbeitsgruppe selbst. In bestimmten Arbeitsfeldern und Themenbereichen bestehen allerdings – wie These 6 zeigt – erhebliche Einschränkungen.

These 6: In Bezug auf die Abklärung durch im Milizsystem arbeitende Arbeitsgruppen kritisch sind die Durchführung von Befragungen sowie finanzielle und rechtliche Abklärungen.

In methodischer Hinsicht hat sich gezeigt, dass Miliz-Arbeitsgruppen im Bereich der empirischen Sozialforschung rasch überfordert sind und versagen. Bevölkerungsbefragungen oder standardisierte Befragungen von bestimmten Zielgruppen sollten daher nie durch Arbeitsgruppen erfolgen. Hier sollte die Arbeit entweder externer Expertise überlassen werden oder es sollten allfällig vorhandene Standardtools eingesetzt werden (ein solches Tool ist im Rahmen des Projektes geplant). Einer durch eine Arbeitsgruppe durchgeführten Befragung kann auch der Aspekt der Objektivität fehlen.

In fachlicher Hinsicht hat sich gezeigt, dass die Abklärungen im Bereich von Finanzen und Recht spezifische Fachkenntnisse erfordern, die in Miliz-Arbeitsgruppen oft fehlen. In beiden Bereichen ist meist die Unterstützung der zuständigen kantonalen Fachstellen erforderlich oder geboten, allenfalls auch andere externe Fachberatung.

These 7: Fusionsabklärungen sind vollständig ohne externe Beratung nicht möglich. Die Beratung kann aber weitestgehend auf Prozessberatung beschränkt werden.

Die Auswertung der Erfahrungen zeigt, dass Fusionsabklärungen – entgegen der zu Beginn des Projekts geäusserten These – nicht vollständig ohne externe Beratung auskommen können. Die Beratung und Unterstützung – sieht man von der in These 6 erwähnten Unterstützung bei finanziellen und

¹ In unserem Projekt verstehen wir darunter Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis ca. 5'000.

rechtlichen Fragen ab – kann aber weitestgehend auf Prozessberatung beschränkt werden, d.h. auf die Unterstützung hinsichtlich der Prozessgestaltung (Planung, methodische Fragen, Aspekte der Organisationsentwicklung, Finanzierungsmöglichkeiten, Controlling, u.ä.) und auf externe Moderation. Mit Ausnahme des Kantons Luzern wird diese Art der Unterstützung von den Kantonen bisher nicht angeboten; es stellt sich die Frage, ob dies eine Lücke in der Förderung von Gemeindefusionen ist.

Kritische Meilensteine

These 8: Das Gelingen der Fusionsabklärungen hängt primär von einigen kritischen Meilensteinen bzw. von der Qualität der Arbeit in diesen Meilensteinen ab:

- Festlegen der Systemgrenzen und Akteuranalyse als erster Schritt der Projektplanung
- Klare Festlegung der zu klärenden Fragen durch ein strategisches Gremium zu Beginn
- Einfache und klare Auftragserteilung an die Arbeitsgruppen (Endergebnis muss bekannt sein)
- Controlling der Arbeiten und Informationsaustausch an formalisierten periodischen Treffen
- nach einheitlichen Kriterien gegliederte und gestaltete Berichterstattung der Arbeitsgruppen zu allen Themen
- Aufbereitung des Grundlagenberichts in eine kommunizierbare Form.

Entgegen der Annahmen zu Beginn des Forschungsprojekts liegt der Schlüssel zum Erfolg bei Fusionsabklärungen nicht in guten Tools oder in grossem Fachwissen, sondern im Einhalten eines bestimmten Programms und in der qualitativ einwandfreien Ausführung einiger weniger hochkritischer Meilenstein-Aktivitäten.

Faktor Zeit

These 9: Die Dauer der Fusionsabklärungen wird primär bestimmt durch die in den Arbeitsgruppen verfügbaren Ressourcen. Die zeitliche Belastung für die Mitwirkenden darf nicht unterschätzt werden.

Damit Milizarbeit qualitativ hochstehend erledigt werden kann braucht es Zeit. Die Dauer von Fusionsabklärungen wird somit bestimmt durch die in den Arbeitsgruppen verfügbaren personellen Ressourcen. Die Zahl der Arbeitsgruppen und deren Mitglieder sind dabei nicht alleine entscheidend. Erheblich sind auch die Fachkompetenz der Arbeitsgruppenmitglieder bzw. die Möglichkeit und Intensität der Unterstützung der Arbeitsgruppe durch Fachpersonen aus den Gemeindeverwaltungen. Die hohe Kunst der Projektplanung und Projektleitung besteht nun darin, für die Abklärungen durch die Arbeitsgruppen genügend Zeit einzuplanen, ohne auf den leichten Zeitdruck zu verzichten, der jedem Projekt förderlich ist. Bei zwei ganz kleinen fusionswilligen Gemeinden könnten die im Milizsystem rekrutierbaren Ressourcen zur erfolgreichen Durchführung der Abklärungen eventuell nicht ausreichen.

Verfasser: Daniel Kettiger