

# Gegenwärtige Zufriedenheit, trotzdem bleibt Zusammenlegung ein Thema

ltitel

SCHLUSSBERICHT ZUR EXPERTENBEFRAGUNG  
"GEMEINDEENTWICKLUNG NACH  
ERFOLGTER/GESCHEITERTER  
GEMEINDEZUSAMMENLEGUNG"

Projektteam:  
Urs Bieri, Politikwissenschaftler  
Claude Longchamp, Politikwissenschaftler  
Martina Imfeld, Projektassistentin  
Jonas Kocher, Praktikant  
Silvia Ratelband-Pally, Administratorin



# Das Wichtigste in Kürze

## ***Vier Gemeinsamkeiten bei allen untersuchten Entscheidungen für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung***

Neben zweifellos existierenden, gemeindespezifischen Gründen für oder gegen eine Zusammenlegung scheint es gewisse Parallelen zwischen allen Zusammenlegungsprojekten zu geben, welche die Zustimmung fördern oder behindern. In einer Befragung von Personen, welche sich in der Vergangenheit für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung eingesetzt haben, liessen sich vier solche herausarbeiten:

- Erstens zeichnen sich erfolgreiche Gemeindezusammenschlüsse durch eine als ausgesprochen gut befundene Kommunikationsarbeit aus. Diese Kommunikationsarbeit wird in solchen Gemeinden explizit nicht nur von der Befürworterschaft honoriert, sondern gerade auch von der Gegnerschaft. Im Gegenzug mangelte es an ebensolcher befürworterseitigen Kommunikation in gescheiterten Projekten.
- Zweitens scheint die Ablehnung einer Gemeindezusammenlegung auch auf fehlende oder schlecht positionierte Kommunikatoren seitens der Befürworterschaft zurückzuführen zu sein. So beobachten wir in erfolgreichen Zusammenschlüssen eine zweiachsige Kommunikatorenschaft, welche sowohl die Behörden (insbesondere eine aktive Kommunikation des Gemeinderates) wie auch private Kreise einbezog. Bei gescheiterten Zusammenlegungen ist eine solche Zweiachsigkeit faktisch inexistent, während die Gegnerschaft im privaten Bereich über eine breite Palette an Kommunikatoren verfügte.
- Drittens erhärtet sich die Erkenntnis aus den diversen Bevölkerungsbefragungen, dass Gemeindezusammenlegungen auf der ablehnenden Seite aus einer Kombination aus negativen Bauchgefühlen und gemeindespezifischen, expliziten Nachteilserwartungen zusammengesetzt sind. Im Umkehrschluss ist eine Zustimmung an der Urne wahrscheinlicher, je weniger gemeindespezifische Nachteilserwartungen vorhanden sind, während das Bauchgefühl alleine offensichtlich nicht für eine mehrheitlich Ablehnung genügt.
- Viertens erscheinen Nachteile, welche nur einzelne Gemeinden innerhalb des Zusammenschlussprojektes betreffen, deutlich wirksamer für einen ablehnenden Stimmentscheid, als wir dies bei Nachteilen beobachten, welche für das ganze Gebiet der neuen Gemeinde ihre Gültigkeit haben. Gerade punktuelle, finanzielle Bedenken (unterschiedlicher Steuerfuss, einseitige Verschuldung, Altlasten) scheinen hier eine besonders negative Wirkung zu entfachen.

Bezeichnenderweise wirkten sich alle vier erkannten Elemente in erfolgreichen Zusammenschlüssen fördernd aus, während gescheiterte Projekte faktisch alle vier Faktoren als Hinderungsgrund auswiesen.

### ***Die Entwicklung hin zur Gegenwart als Weg der k(l)einen Schritte***

Die wahrgenommene Entwicklung seit dem Entscheid für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung lassen sich auf einen einfachen Nenner bringen: Kleine Schritte beschreibt die Entwicklung in zusammengelegten Gemeinden, keine Schritte diejenige in gescheiterten Fusionsprojekten. Diese (Nicht-)Entwicklung entspricht dabei grossmehrheitlich den Erwartungen und Hoffnungen der damaligen Befürworter und Gegner, was schlussendlich in einer mehrheitlichen Zufriedenheit Ausdruck findet. Zufriedenstellend ist dabei in zusammengelegten Gemeinden die Entwicklung rund um Finanzen sowie die unerwartet leichte Umsetzung der bisherigen Zusammenlegungsschritte. In Gemeinden mit gescheiterten Zusammenlegungsplänen sticht vor allem der positive Status Quo hervor resp. die Ansicht, dass sich die im Abstimmungskampf gezeichneten Negativ-Szenarien bisher nicht erfüllt haben. Allerdings halten die damaligen Befürworter in gescheiterten Gemeinden den Warnfinger leicht höher, als wir dies bei den damaligen Gegnern in erfolgreichen Zusammenlegungsprojekten beobachten, was schlussendlich dazu führt, dass für die Befürworter erstens die Fusion keineswegs vom Tisch ist und dass zweitens diese Gruppe aufgrund des zunehmenden Problemdrucks auch eine leichte Zunahme der Fusionsabsicht in der Bevölkerung wahrnimmt. Eine Entwicklung, welche die Gegnerschaft übrigens nicht so wahrnimmt.

### ***Zukünftige Herausforderungen auch mit Gemeindezusammenlegung – Gemeindezusammenlegung als zukünftige Herausforderung***

Lassen wir die befragten Engagierten die erfolgte oder gescheiterte Gemeindezusammenlegung im Hinblick auf ihre Zukunftstauglichkeit beurteilen, fällt dieses Urteil unterschiedlich aus. Während Befragte aus zusammengelegten Gemeinden "ihrem" Gemeindekonstrukt die Lösung zukünftiger Probleme zutrauen oder zumindest davon ausgehen, mit dem Zusammenschluss bessere Voraussetzungen für eine Lösung geschaffen zu haben, als dies im Alleingang der Fall wäre, ist das Misstrauen in nicht zusammengeschlossenen Gemeinden erkennbar grösser. Gerade die Befürworter von gescheiterten Zusammenlegungsprojekten bringen den Alleingang doch mehrheitlich mit Risiken in Verbindung, während die Gegner von erfolgten Zusammenlegungen dies im Gegenzug so nicht tun.

Es mag so nicht erstaunen, dass ein neuer Versuch hin zur Gemeindezusammenlegung keineswegs von Tisch ist. Sogar die damaligen Gegner einer Zusammenlegung schliessen nicht aus, dass mittelfristig dieses Thema wieder auf den Tisch kommt. Förderlich für einen erneuten Versuch ist aus gemeinsamer Sicht aller Engagierten eine Mischung aus Zeit, anderen Fusionspartnern, Druck vom Kanton und ein verstärkter Angleich an den potenziellen Fusionspartner, wobei die Verhältnisse in dieser Mischung nicht für alle Gemeinden gleichermassen konstituiert sind.

Allerdings sind sich die Befragten mehrheitlich auch einig, dass eine Gemeindezusammenlegung keineswegs alle Herausforderungen einfach so löst. Gerade rund um zukünftige soziale Herausforderungen (beispielhaft: Überalterung), Grenzen des Milizsystems, Infrastrukturkosten und Ortsplanung wird die Gemeinde in Zukunft losgelöst von einer Zusammenlegung konfrontiert.

### **Technischer Kurzbericht**

gfs.bern befragte im Auftrag des Kantons Aargau zwischen April und Mai 2007 54 Personen, welche sich während eines vergangenen Abstimmungskampfes für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung engagiert haben. Dabei wurden in folgenden Gemeinden jeweils 6 Interviews realisiert:

<b>Neue Gemeinde</b>	<b>Alte Gemeinden</b>	<b>Datum Zusammenschluss</b>
Zofingen (AG)	Zofingen, Mühletal	2002
Villigen (AG)	Villigen, Stilli	2006
Ehrendingen (AG)	Ober-/Unterehrendingen	2006
Wichtrach (BE)	Ober-/Niederwichtlach	2004
Erlinsbach (SO)	Ober-/Niedererlinsbach	2006
Rapperswil-Jona (SG)	Rapperswil/Jona	2007
Triengen (LU)	Triengen/Kulmerau/Wilihof	2005
-	Ober-/Niederrohrdorf	Alleingang 2005
-	Schneisingen/Siglistorf	Alleingang 2006

Die zu befragenden Personen ermittelten wir aufgrund eines Schneeballprinzips, wobei die damalige öffentliche Hand die Ausgangslage bildete und wir unsere Interviewpartner jeweils fragten, wer sich für ein Interview sonst noch empfiehlt. Bezeichnenderweise war es deutlich einfacher befürwortende Interviewpartner zu finden als Gegner. Dies liegt vermutlich daran, dass wir vor allem erfolgreiche Zusammenlegungsprojekte untersucht haben und die Gegnerschaft in solchen Projekten nicht nur in der Bevölkerung weniger ausgeprägt war. Faktisch befragten wir 40 Befürworter und 14 Gegner.

Die Interviewpartner gaben aufgrund eines Leitfadenterviews in einem bewusst offen gehaltenen Gespräch ihre Wahrnehmung, Erinnerung, Einstellung, Hoffnung und Befürchtung zu angenommenen oder abgelehnten Gemeindezusammenlegung zu Ausdruck. Die Antworten wurden in einem zweiten Schritt in verschiedenen Stufen zu einer Gruppenmeinung verdichtet. Alle Aussagen im vorliegenden Schlussbericht haben einen qualitativen Charakter und sind nicht nach quantitativen, statistischen Methoden zu interpretieren.

# Das Inhaltsverzeichnis

<b>1. DIE EINLEITUNG .....</b>	<b>6</b>
1.1. DAS MANDAT .....	6
1.2. DAS VORGEHEN .....	7
1.2.1 Was fragen wir .....	7
1.2.2 Wie fragen wir.....	7
1.2.3 Wen fragen wir.....	9
1.2.4. Wie stellen wir dar .....	10
1.2.5. Wer sind wir.....	11
<b>2. DER WEG ZUM GEMEINDEZUSAMMENSCHLUSS.....</b>	<b>12</b>
2.1. DIE INHALTLICHEN GRÜNDE .....	12
2.2. DIE KAMPAGNENSEITIGEN GRÜNDE .....	16
2.3. DIE ZWISCHENBILANZ .....	20
<b>3. DER WEG VOM BESCHLUSS BIS HEUTE .....</b>	<b>21</b>
3.1. DIE WAHRGENOMMENE ENTWICKLUNG.....	21
3.2. DIE ZUFRIEDENHEIT MIT DER ENTWICKLUNG .....	23
3.3. DIE ERWARTBARKEIT DER ENTWICKLUNG .....	25
3.4. DIE ENTWICKLUNG DES INDIVIDUELLEN MEINUNGSBILDES.....	29
3.5. DIE ZWISCHENBILANZ .....	31
<b>4. DER WEG IN DIE ZUKUNFT.....</b>	<b>32</b>
4.1. DIE WAHRGENOMMENEN HERAUSFORDERUNGEN.....	32
4.2. DIE SUBJEKTIVE VERORTUNG DER ZUKUNFT .....	36
4.3. DIE EINSTELLUNG GEGENÜBER EINER NEUAUFLAGE DES ENTSCHEIDS.....	38
4.4. DIE ZWISCHENBILANZ .....	39
<b>5. DIE SYNTHESE .....</b>	<b>41</b>

# 1. Die Einleitung

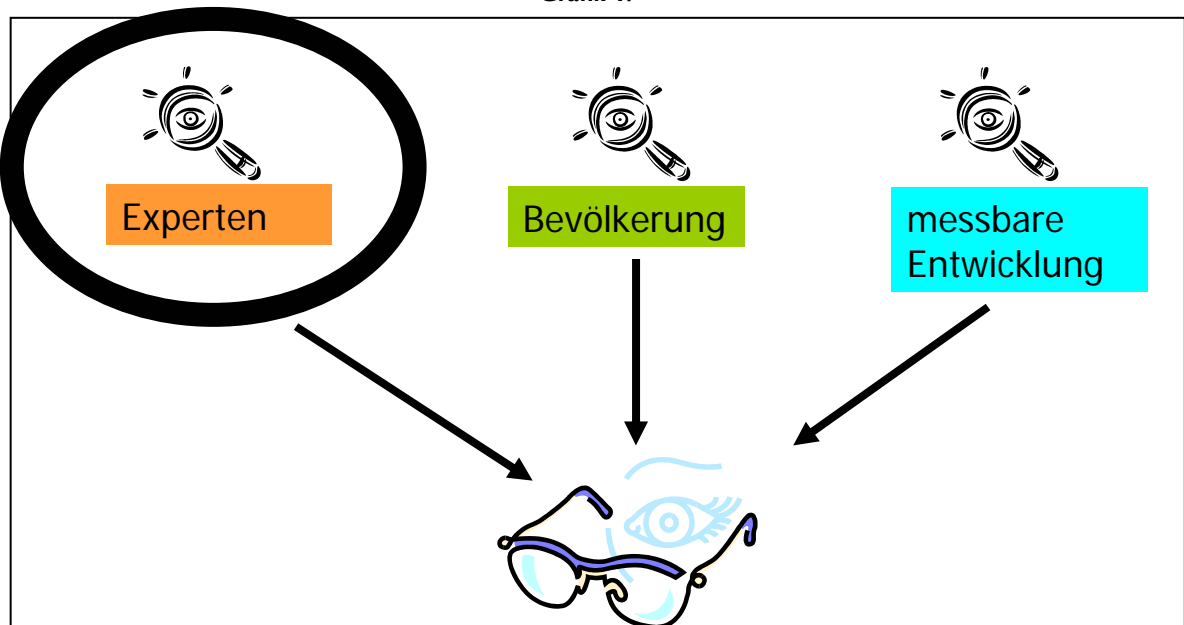
## 1.1. Das Mandat

Gemeindezusammenlegungen (oder Entscheide dagegen) sind nicht nur das Resultat eines längeren Entscheidprozesses, sondern auch eminente Grundlage für die Entwicklung der Gemeinde in Zukunft. Für Gemeinden, welche vor einem solchen Entscheid stehen, ist deshalb nicht nur der Weg zum Entscheid interessant, sondern ebenso auch die Vorstellung davon, was ihr Entscheid für Folgen nach sich zieht.

Der Kanton Aargau interessiert sich im Rahmen der Massnahme 2.1.6 des Reformprojektes GeRAG für genau diese Folgen eines Entscheids für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung. Vorliegende Analyse deckt dabei einen Teilaspekt ab, nämlich die nicht- oder schlecht quantifizierbaren Wahrnehmungen, Hoffnungen, Befürchtungen und Erwartungen aus Sicht derjenigen Gruppe, welche während dem Entscheidzeitpunkt hoch involviert war – den Kampagnenengagierten für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung.

Dieser Teilaspekt steht dabei im Zusammenhang mit zwei anderen Analyseinstrumenten:

Grafik 1:



Die Bevölkerungsbefragung untersucht einen sehr ähnlichen Blickwinkel aus Bevölkerungssicht, während ein drittes Analyseinstrument die Gemeindeentwicklungen aufgrund messbarer Indikatoren nachzeichnet. Im Gegensatz zu der vorliegenden Befragung von Themenexperten befassen sich die Bevölkerungsbefragung und die Indikatorenmessung nur mit erfolgreich zusammengelegten Gemeinden und blenden abgelehnte Zusammenlegungsprojekten aus.

## 1.2. Das Vorgehen

### 1.2.1 Was fragen wir

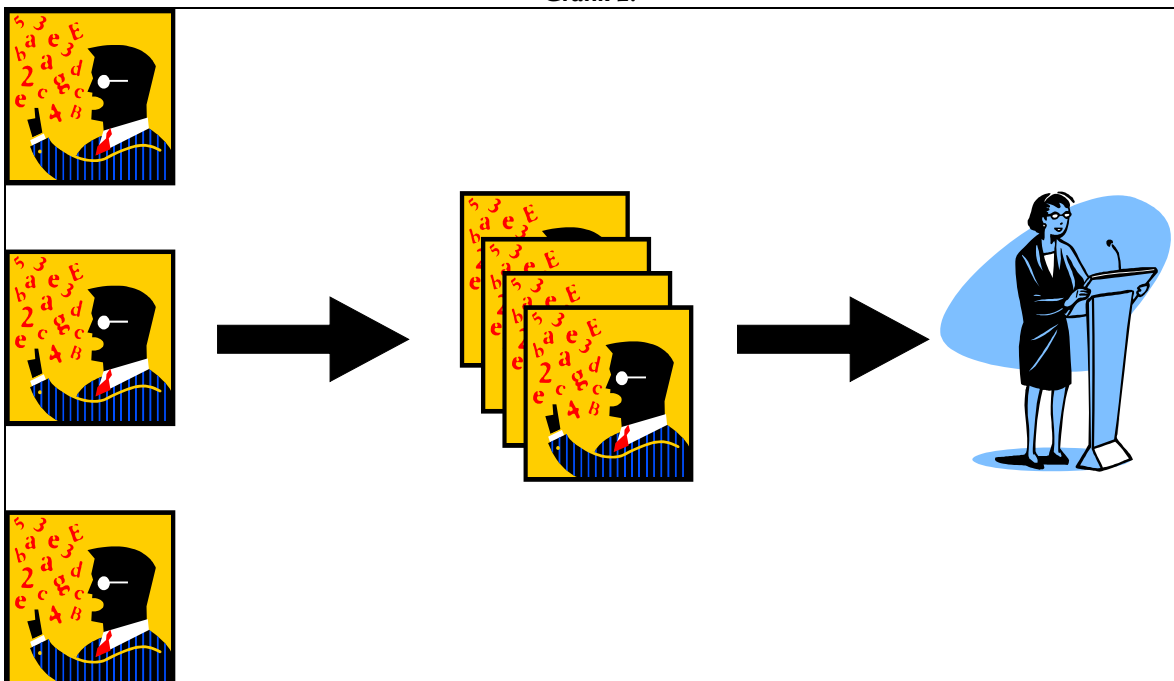
Das Modul "damalig Engagierte" sieht sich in erster Linie als Gefäß zum Sammeln von Wahrnehmung, Erfahrungen, Hoffnungen und Befürchtungen als Folge eines angenommenen oder abgelehnten Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses. Entsprechend stehen bei der Befragung bewusst offen gehaltene Frageblöcke im Zentrum. Im Wesentlichen gaben uns die damalig Engagierten zu folgenden Frageblöcken Auskunft:

- Grund für die Annahme/die Ablehnung am Urnengang
- Entwicklung seit Stimmenscheid bis in die Gegenwart
- Erwartungen, Hoffnungen, Befürchtungen in die Zukunft
- Meinungswandel aufgrund aktueller und zukünftiger Entwicklung

### 1.2.2 Wie fragen wir

Als Basis dieser Interpretation dienen uns so genannte Tiefeninterviews. Das Tiefeninterview eignet sich vor allem für wenige Interviews mit Personen, die klar strukturierte Meinungen über ein Thema haben, die es in der ganzen Tiefe abzubilden gilt. Hierfür wird mit dem Kunden ein Leitfaden der Themen entwickelt, die in einem Interview angesprochen werden müssen, wobei man im Gespräch selber möglichst wenige Vorgaben macht, wenn die interviewte Person von alleine spricht. Der Leitfaden dient aber als Checkliste aller Themen, die angesprochen werden müssen. Das Interview wird bei Einwilligung der zu befragenden Person auf Tonband protokolliert und zu Kernaussagen bezüglich der Fragen verarbeitet.

Grafik 2:



Die Kernaussagen werden in verschiedenen Stufen verdichtet und klar minderheitliche Extrempositionen eingemittet. Mit dieser Einmischung wird gewährleistet, dass extreme Einzelstimmen kein übermäßiges Gewicht erhalten. Aus der schlussendlichen Verdichtung wird in einem letzten Schritt eine Synthese entwickelt, die qualitative Rückschlüsse über das Bild des zu erforschenden Gegenstandes erlaubt. In dieser Synthese geben wir mittels unserer Berichterstattung dem so entstandenen "verdichteten Experten" eine Stimme, welche über einzelne Expertenmeinungen hinausgeht.

In der vorliegenden Analyse war eine solche Verdichtung nicht immer einfach, entwickeln sich doch nicht alle Gemeinden in die gleiche Richtung, noch entstand die Annahme oder Ablehnung einer Zusammenlegung aufgrund der gleichen Ausgangslage oder der gleichen Erwartungen an die Zukunft. Allerdings wäre es entschieden falsch, auf eine solche Verdichtung zu verzichten und jede Gemeinde damit als nicht vergleichbaren Einzelfall zu titulieren. Vielmehr gibt es sowohl in der Ausgangslage hin zum Stimmenscheid, in der Wahrnehmung der Gegenwart, wie auch zum Blickwinkel in die Zukunft einige Elemente, welche sich in allen Gemeinden, oder, ebenso spannend, in allen zusammengelegten Gemeinden oder allen Gemeinden mit einem beschlossenen Alleingang finden. Vorliegender Schlussbericht hat sich denn auch zum Ziel gesetzt, diese Gemeinsamkeiten besonders herauszuheben, da wir davon ausgehen, dass für Gemeinde, welche vor einem solchen Schritt stehen, gerade solche systematisierbaren Elemente von besonderem Interesse sind. Eine solche Verallgemeinerung soll aber keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass es nicht DEN Weg zu einer Zusammenlegung, DIE Entwicklung in die Gegenwart und DIE Erwartungen gegenüber der Zukunft gibt.

Da die Vorgehensweise rein qualitativ ist, finden sich in unserer Analysearbeit folgerichtig keine Aussagen in absoluten Zahlen. Die Frage, welche wir mit dieser Methode beantworten lautet entsprechend "Was könnte auch noch wichtig sein?" und nicht "Wie wichtig ist dies?".

Aufgrund des hohen Personalisierungsgrades der Leitfadenterviews wird darauf verzichtet, dem Kunden eine anonymisierte Abschrift der Interviews in extenso zukommen zu lassen. Da viele zentrale Aussagen auf einfachste Art mit bestimmten Personen in Verbindung gebracht werden können, wäre eine Anonymisierung mit so deutlichen inhaltlichen Kürzungen verbunden, dass dies zu Fehlinterpretationen führen könnte.

### 1.2.3 Wen fragen wir

Die Expertenauswahl wurde durch zwei verschiedene Parameter gesteuert. Einerseits interessierten wir uns für neun ausgewählte Gemeinde, welche sich kurz- bis mittelfristig für oder gegen eine Zusammenlegung entschieden haben.

Befragt wurde dabei in folgenden Gemeinden:

Tabelle 1:

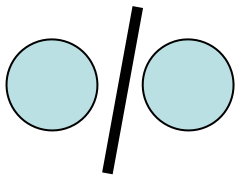
<i>Neue Gemeinde</i>	<i>Alte Gemeinden</i>	<i>Datum Zusammenschluss</i>
Zofingen (AG)	Zofingen, Mühletal	2002
Villigen (AG)	Villigen, Stilli	2006
Ehrendingen (AG)	Ober-/Unterehrendingen	2006
Wichtrach (BE)	Ober-/Niederwichtach	2004
Erlinsbach (SO)	Ober-/Niedererlinsbach	2006
Rapperswil-Jona (SG)	Rapperswil/Jona	2007
Triengen (LU)	Triengen/Kulmerau/Wilihof	2005
-	Ober-/Niederrohrdorf	Alleingang 2005
-	Schneisingen/Siglistorf	Alleingang 2006

Zudem differenzierten wir pro Gemeinde nach damaligen Befürwortern und Gegnern. Die zu befragenden Personen ermittelten wir aufgrund eines Schneeballprinzips, wobei die Vertreter der damaligen öffentlichen Hand die Ausgangslage bildeten und wir unsere Interviewpartner jeweils fragten, wer sich für ein Interview sonst noch empfiehlt. Nach diesem Prinzip wurden pro Gemeinde sechs damalig Engagierte befragt, wobei darauf geachtet wurde, dass wir in allen Gemeinden sowohl befürwortende, wie auch ablehnende Stimmen hatten. Bezeichnenderweise war es deutlich einfacher befürwortende Interviewpartner zu finden als Gegner. Dies liegt vermutlich daran, dass wir vor allem erfolgreiche Zusammenlegungsprojekte untersucht haben und die Gegnerschaft in solchen Projekten nicht nur in der Bevölkerung weniger ausgeprägt war. Faktisch befragten wir 40 Befürworter und 14 Gegner.

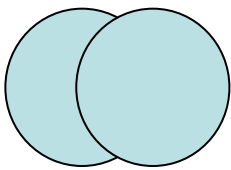
Die Interviews selber wurden im April und Mai 2007 durchgeführt.

### 1.2.4. Wie stellen wir dar

Im vorliegenden Schlussbericht finden sich Grafiken, welche sich auf zusammengelegte Gemeinden stützen und solche, welche einen Alleingang dokumentieren. Unterschieden werden sie anhand einer Kennzeichnung unten rechts:

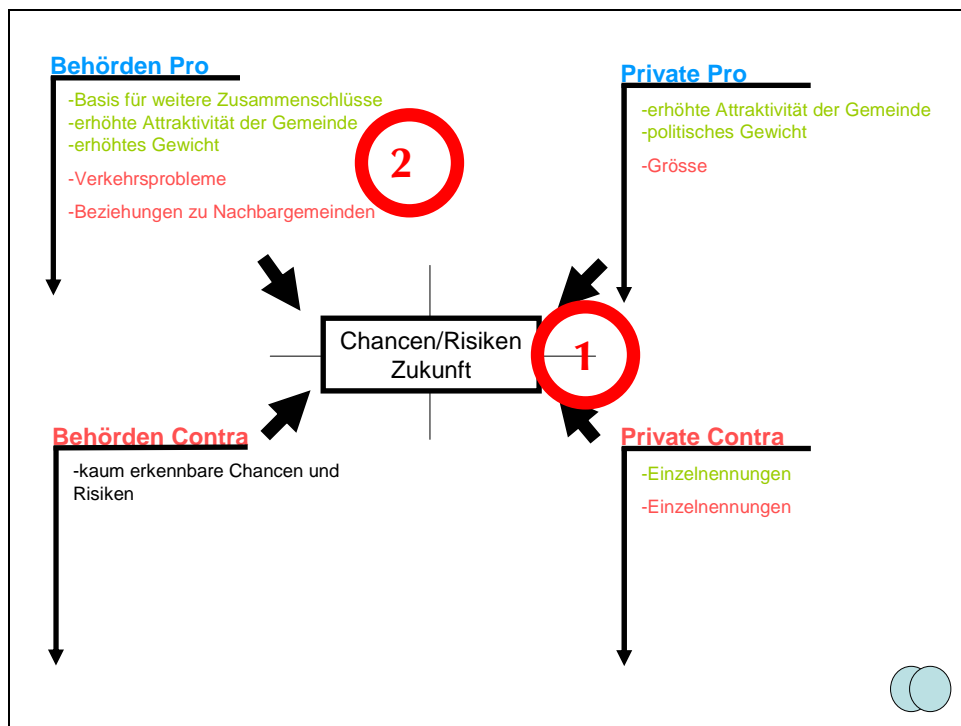


bedeutet dabei, dass es sich bei dieser Grafik um Aussagen zu Gemeinden mit einem Beschluss zum Alleingang handelt.



bedeutet dabei, dass sich diese Grafik auf Gemeinden mit einer erfolgten Gemeindezusammenlegung beziehen.

Neben diesen beiden Erkennungsmerkmalen des Zusammenlegungsstandes weisen die Grafiken folgende zentrale Elemente auf:



Die Darstellung unter Punkt 1 beschreibt die in der Grafik untersuchte Fragestellung. Ist bei der Fragestellung eine Wertung möglich, ist dieser Kasten zudem grün oder rot eingefärbt. Die horizontalen und vertikalen Linien teilen den Kasten in vier Untergruppen, welche den vier untersuchten Zielgruppen entsprechen. Jede dieser vier Untergruppen ist im Kasten separat eingefärbt. Rot bedeutet jeweils eine negative Wertung, grün eine positive. In seiner Gesamtheit gibt die Befärbung des Kastens dann auch wieder, wie stark die Wertung generell positiv ist resp. wie stark die Kritik davon ausgeprägt ist. In unserem Beispiel ist die Einschätzung zur Zukunft

mehrheitlich positiv (Grün), allerdings mit viel Unkenntnis (Weiss) und einiger Kritik (Rot).

Die vier Zielgruppen werden wie unter Punkt 2 angeführt dargestellt. Der Titel gibt dabei Einblick, welche Zielgruppe untersucht wird. Die darunter angefügten Nennungen zeigen auf, wie diese Zielgruppe im Detail zur untersuchten Frage steht resp. aus welchen Elementen sich die unter Punkt 1 gemachte Wertung zusammensetzt. Die Einfärbung der einzelnen Aussagen nimmt ebenfalls eine Wertung vor. Auch hier signalisiert Rot ein negatives Element, Grün ein positives und Schwarz ein wertfreies. Zudem gibt die Reihenfolge der Einzelelemente annähernd die Nennhäufigkeit wieder. Oben sind jeweils oft genannte Nennung, während unten wenig genannte aufgeführt sind. Aufgeführt sind nur Nennungen, welche eine gewisse Nennhäufigkeit aufweisen, Einzelnennungen werden normalerweise nicht dargestellt. Um keineswegs den Eindruck einer quantitativen Interpretierbarkeit zu vermitteln, wird die unterschiedliche Nennhäufigkeit nicht weiter präzisiert.

Aus praktischen und sprachlichen Gründen wurde in dieser Arbeit in der Regel die männliche Form verwendet. Wo diese steht, ist die weibliche mitgemeint.

#### **1.2.5. Wer sind wir**

Das Projektteam bestand aus den themenspezialisierten MitarbeiterInnen von gfs.bern:

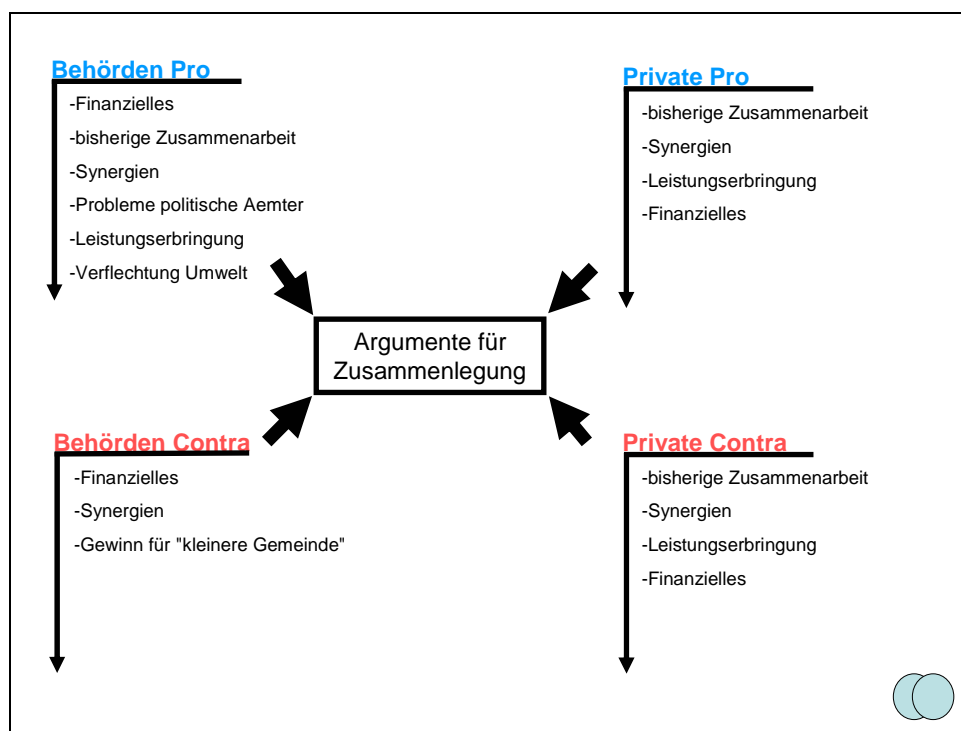
- Urs Bieri, Senior-Projektleiter, Gesamtverantwortung
- Claude Longchamp, Institutsleiter, Stellvertretung,
- Martina Imfeld, Projektassistentin, Fragebogenverdichtung
- Jonas Kocher, Praktikant, Fragebogenverdichtung
- Silvia Ratelband-Pally, Administration

## 2. Der Weg zum Gemeindezusammenschluss

### 2.1. Die inhaltlichen Gründe

"Der Hauptgrund war, dass man bereits in gewissen Bereichen zusammengearbeitet hat, vor allem bei der Schule... Zusätzlich kam dann aber nachher der ganze Finanzausgleich und die Erkenntnis, dass man es finanziell alleine in den kleinen Gemeinden nicht mehr tragen kann."

Nicht alle der untersuchten, erfolgreichen oder gescheiterten Gemeindezusammenlegungen basierten auf derselben Begründung. Vielmehr zeigt sich in jeder Gemeinde und in jedem Projekt zu einer Gemeindezusammenlegung eine relativ einmalige Konstellation von verschiedenen Ursachen. Allerdings bedeutet dies keineswegs, dass sich die Begründung für eine Gemeindezusammenlegung aus Sicht von Gemeinden mit Erfahrung völlig unvergleichbar zeigen. Vielmehr gibt es eine ganze Reihe von Elementen, welche in (fast) jedem Gemeindezusammenlegungsprojekt eine Rolle spielten:



Sowohl bei erfolgreichen als auch bei gescheiterten Gemeindezusammenlegungen werden 4 Argumente für eine Zusammenlegung ins Feld geführt. An erster Stelle beziehen sich die engagierten Akteure aus allen vier Lagern auf den finanziellen Aspekt, eine Knappheit oder erwartete Verknappung der finanziellen Ressourcen in besonders finanzschwachen Gemeinden, eine drohende Verschlechterung der gemeindeseitigen finanziellen Situation durch Neuregelungen des kantonalen oder nationalen Finanzausgleichs, unbewältigbare, finanzielle Altlasten oder drohende teure Renovationen an Gemeindeinfrastruktur oder einfach ein ungleicher Steuersatz

zwischen zwei Nachbargemeinden und die Hoffnung, diesen in die günstige Richtung anzupassen, lieferten hier eine ganze Reihe von zentralen Begründungen für eine Fusion.

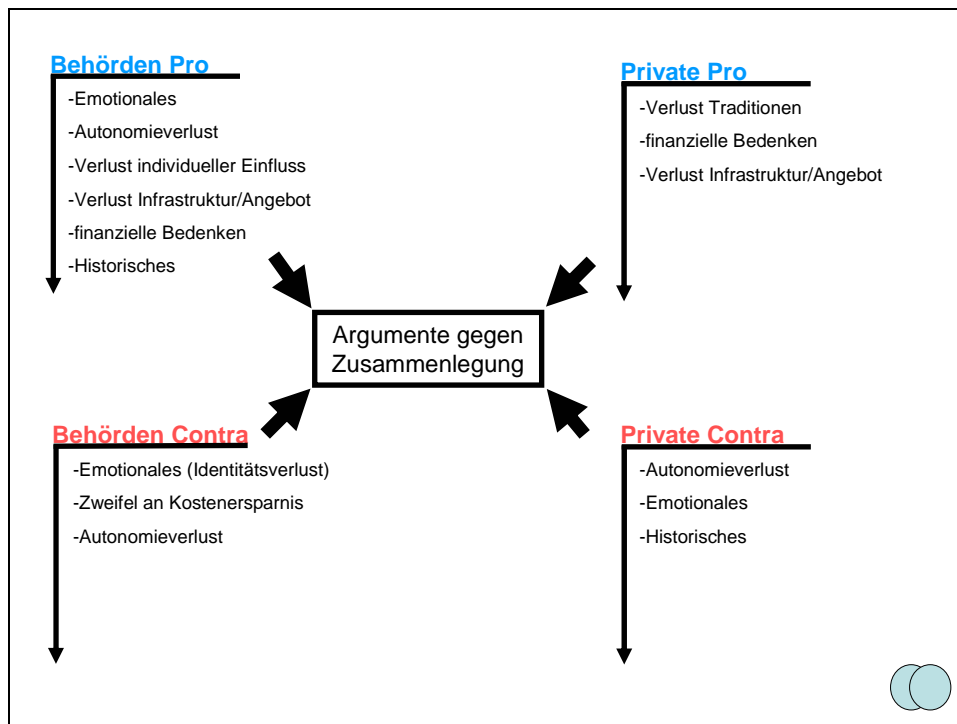
Ähnlich zentral stand an zweiter Stelle die Hoffnung im Raum, mit einer Gemeindezusammenlegung Synergien zu erreichen. Synergien wurden vor allem dort erhofft, wo Gemeindeleistungen bisher einzeln erbracht wurden, eine gemeinsame Leistungserbringung aber als möglich erachtet wird. Eine gemeinsame Gemeindeverwaltung oder eine gemeinsame Gemeindeinfrastruktur schienen hier aus Synergie-Überlegungen Erfolg versprechend.

An dritter Stelle ebenso flächendeckend als Begründung einer Gemeindezusammenlegung wird auch Jahre nach dem Beschluss das Verstetigen einer schon vorgängig langjährigen Kooperation zwischen den Fusionspartnern genannt. Offensichtlich sind gemachte Erfahrungen und Erlebnisse in der direkten Kooperation mit der Nachbargemeinde im Abstimmungskampf ein zentrales Argument.

Schlussendlich finden sich auch Gemeinsamkeiten in allen vier untersuchten Engagierten-Lager in Bezug auf Erwartungen an eine Leistungserbringung. Alle vier Gruppen gingen davon aus, dass auch die erwartete, erhöhte (oder zumindest unverändert gute) Erbringung von Gemeindedienstleistungen Thema im Abstimmungskampf waren.

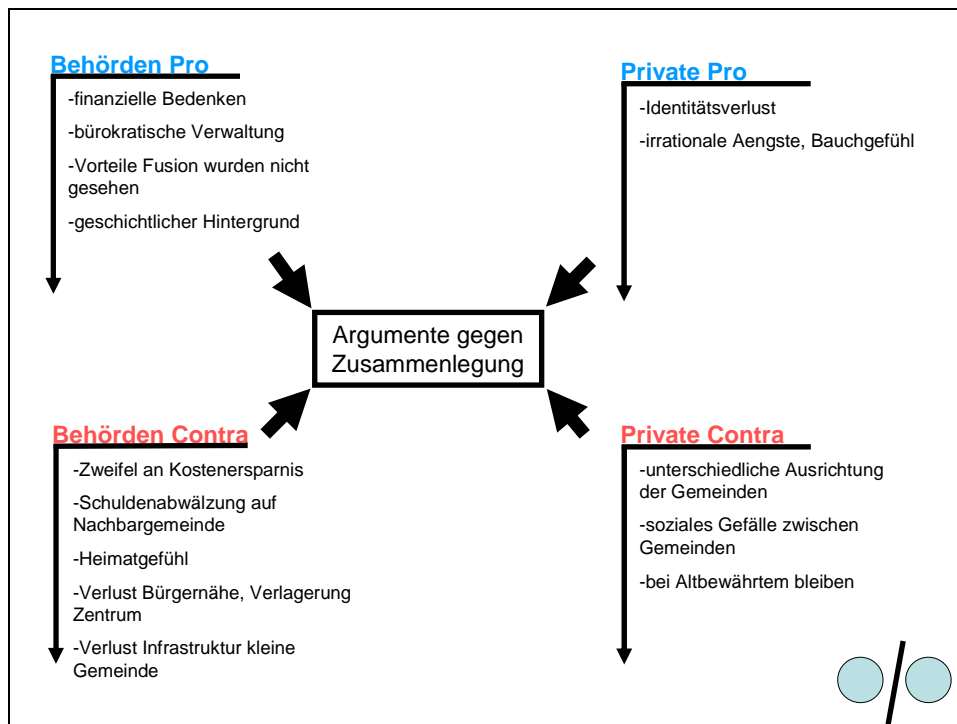
Neben diesen vier faktisch flächendeckend wahrgenommenen Argumenten für eine Gemeindezusammenlegung zeigt sich eine Reihe von Argumenten, welche nur von Personen aus einzelnen Gemeinden geäußert wurden. Probleme bei der Besetzung von politischen Ämtern, die Verflechtung mit einer Umwelt, welche nicht hinter der Gemeindegrenze Schluss macht sowie der Erwartung einer Gewinnsituation für die kleinere Gemeinde mögen hier als mehrfach genannte Beispiele dienen. Offensichtlich hatten solche Argumente nicht in allen Gemeinden gleichermaßen Relevanz, was sie aber im Einzelfall nicht unbedeutender macht.

Deutlich verzettelter gestalten sich auf der anderen Seite die wahrgenommenen Gründe gegen eine Gemeindezusammenlegung. Dabei zeigt sich nicht zuletzt ein zentraler Unterschied in den wahrgenommenen Argumenten aus Gemeinden mit erfolgreichen und erfolglosen Gemeindezusammenschlüssen:



So argumentierte die Gegnerschaft in zusammengeschlossenen Gemeinden rund um eine relativ breite Palette an Einzelinteressen und Einzelbefürchtungen in Form von Bedenken gegenüber Autonomieverlust, Verlust individuellen Einflusses, Bedenken gegenüber der Qualität von Gemeindedienstleistungen oder Gemeinde-Infrastruktur, finanziellen Bedenken wie schlussendlich auch aufgrund eines Bauchgeföhls rund um emotionale, traditionsbezogene oder historische Bedenken. Am verbreitetsten erschien dabei die Befürchtung nach Autonomieverlust, gefolgt von finanziellen Bedenken (sei dies Kritik an der erhofften Kostenersparnis oder sei dies Angst vor einer Steuererhöhung). Gerade die finanziellen Bedenken sind dabei ausgesprochen bemerkenswert, fanden wir doch die Hoffnung hin zu einer finanziellen Besserstellung auch in Bezug auf die Argumentation Richtung Gemeindezusammenlegung. Offensichtlich lässt sich auch unter der ehemals engagierten Expertenschaft eine ähnliche Tendenz betrachten, wie wir sie schon in Bezug auf die Bevölkerungsbefragung 2007 festgehalten haben. Rund um die argumentative Verortung zu Gemeindezusammenlegungen lässt die gleiche Ausgangslage diametral geprägte Erwartungen, Hoffnungen und Befürchtungen zu. Eine Erkenntnis, welche wir auch in der vorliegenden Untersuchung immer wieder antreffen werden.

Eine gewichtige Differenz von dieser Sammlung von Gründen gegen eine Gemeindezusammenlegung findet sich hingegen in Gemeinden mit einem erfolglosen Vorstoss:



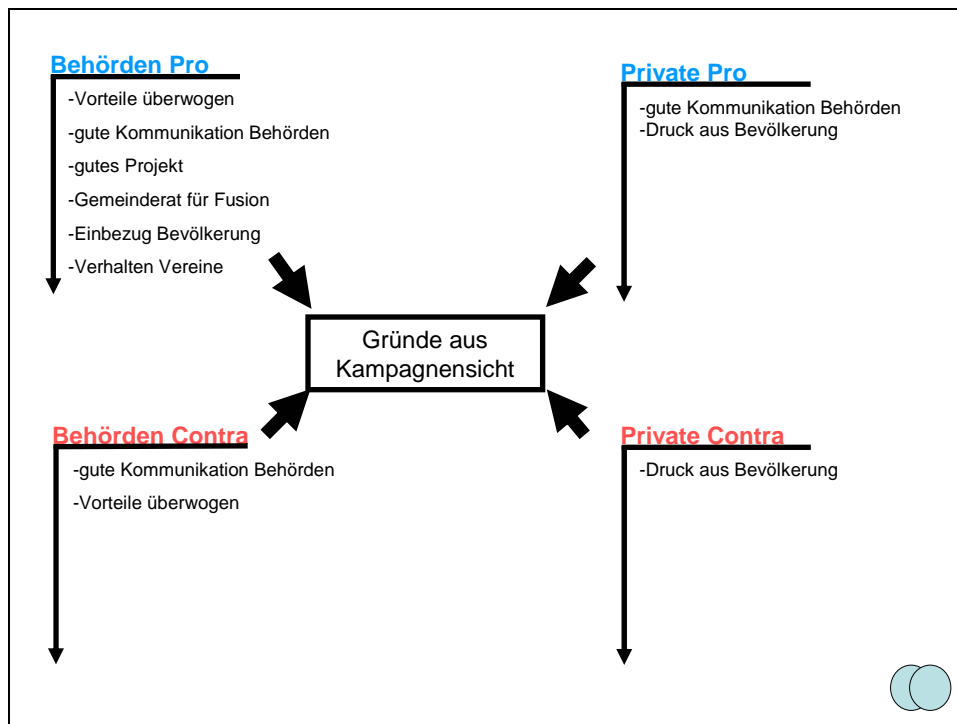
So äussert in solchen Gemeinden, neben den schon bekannten generellen Argumenten gegen eine Zusammenlegung, gerade die damalige Gegnerschaft eine ganze Reihe von Befürchtungen, welche nur eine Gemeinde unter den beteiligten Fusionspartnern betrifft. So finden sich hier eine beträchtliche Anzahl Nennungen, welche eine Schuldenabwälzung von einer Gemeinde auf die andere(n) befürchtet, bei einer der betroffenen Gemeinde eine Verschlechterung der Infrastruktur erwartet, das soziale Gefälle zwischen den Gemeinden als Grund gegen eine Zusammenlegung in den Vordergrund stellt oder unterschiedliche Ausrichtungen und damit Unvereinbarkeit postulieren. Fanden wir im Argumentarium der Gegnerschaft in erfolgreichen Gemeindezusammenlegungen hauptsächlich Argumente, welche an der allenfalls neugebildeten Gemeinde Zweifel übten, betonte die Gegnerschaft im Abstimmungskampf hin zur gescheiterten Gemeindezusammenlegung verstärkt explizite Nachteile für die alten Gemeinden resp. deren Unvereinbarkeit. Darin lässt sich durchaus ein erster Grund für oder gegen eine erfolgreiche Gemeindezusammenlegung erahnen: Fühlt man sich in einem Zusammenschlussprojekt gegenüber den anderen beteiligten Gemeinden benachteiligt, hat dies offensichtlich eine deutlich mobilisierendere Wirkung als wenn die Kritik sich vor allem auf Nachteile rund um eine neukonstituierte Gemeinde bezieht. Oder in anderen Worten: Gelingt es der Gegnerschaft, die Kritik an der Zusammenlegung auf einen expliziten Nachteil für eine einzelne Gemeinde herunterzubrechen, scheint dies einer Ablehnung förderlich gewesen zu sein.

Allerdings ist dieser erste, inhaltliche Grund für oder gegen den Erfolg einer Gemeindezusammenlegung aus Expertensicht keineswegs der einzige, wie wir in einer vertieften Betrachtung der eigentlichen Abstimmungskampagne erkennen. Ein nächstes Kapitel soll diese erste, inhaltliche Annäherung mit einer Einschätzung zum Kampagnenverlauf entsprechend ergänzen.

## 2.2. Die kampagnenseitigen Gründe

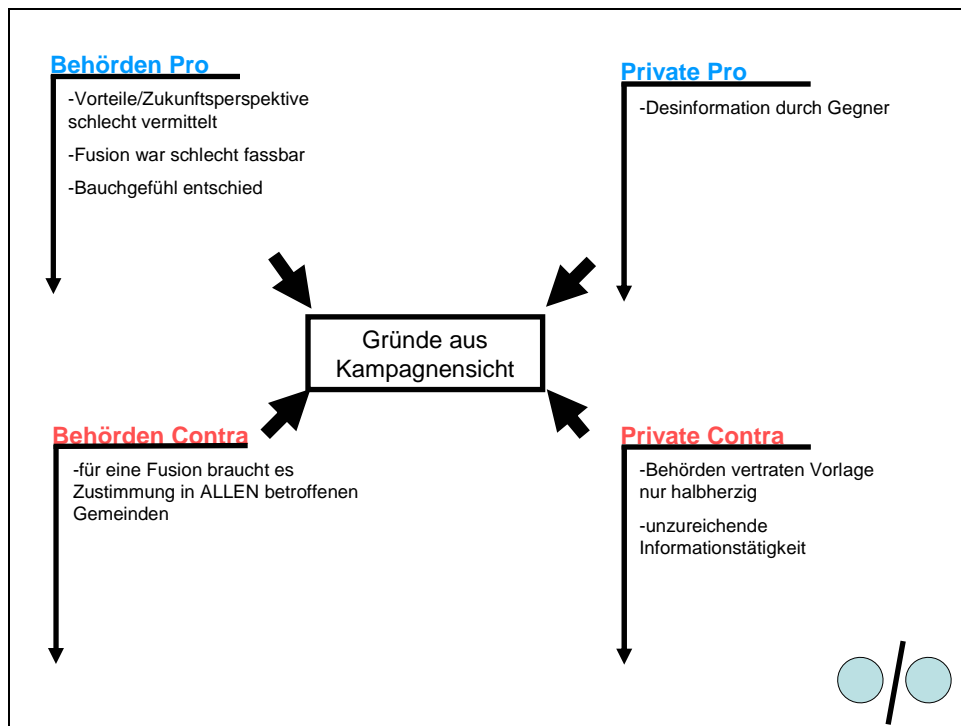
" Der Hauptgrund aus meiner Sicht war in der Art und Weise, wie die Projektgruppe gearbeitet hat und in der Art und Weise, wie man kommuniziert hat. "

So findet sich in der Betrachtung erfolgreicher Gemeindezusammenschlüssen faktisch unisono die Ansicht, dass eine gute Kommunikation der Behörden ein zentrales Element hin zu einem erfolgreichen Zusammenschluss ist:



Die gute Kommunikation wird dabei explizit nicht nur von der Befürworterschaft einer Gemeindezusammenlegung ins Feld geführt, sondern zumindest teilweise auch von der damaligen engagierten Gegnerschaft attestiert. Neben der inhaltlichen Komponente steht damit die kommunikative Komponente als mitbestimmendes Element für eine erfolgreiche Fusion im Raum. Allerdings erscheint dies aus Expertensicht nicht das einzige solche Element. Vielmehr finden sich diverse Verstärker-Elemente, welche in einzelnen Gemeinden die Wirkung einer guten Kommunikation mit unterstützt haben. So wird unter anderem betont, dass ein Bevölkerungsdruck Richtung Zusammenlegung ungemein unterstützend wirkt. Unter solchen Voraussetzungen trifft gute Kommunikation auf eine interessierte Basis, was sich wiederum gegenseitig Richtung Zustimmung am Urnengang verstärkt. Interessant ist zudem, dass in der Behördenschaft, unabhängig von der individuellen Einstellung gegenüber der Gemeindezusammenlegung davon ausgegangen wird, dass über Alles die Vorteile gegenüber den Nachteilen überwogen haben. Eine solche Einschätzung, gerade auch unter den damaligen Gegnern, stellt einmal mehr den Konnex zu den inhaltlichen Gründen der Zustimmung her: Die Gemeindezusammenlegung kam nicht nur aufgrund einer guten Kommunikation zustande, sondern einfach auch deswegen, weil die Gemeindezusammenlegung inhaltlich als gute Alternative zum Status Quo dargestellt werden konnte.

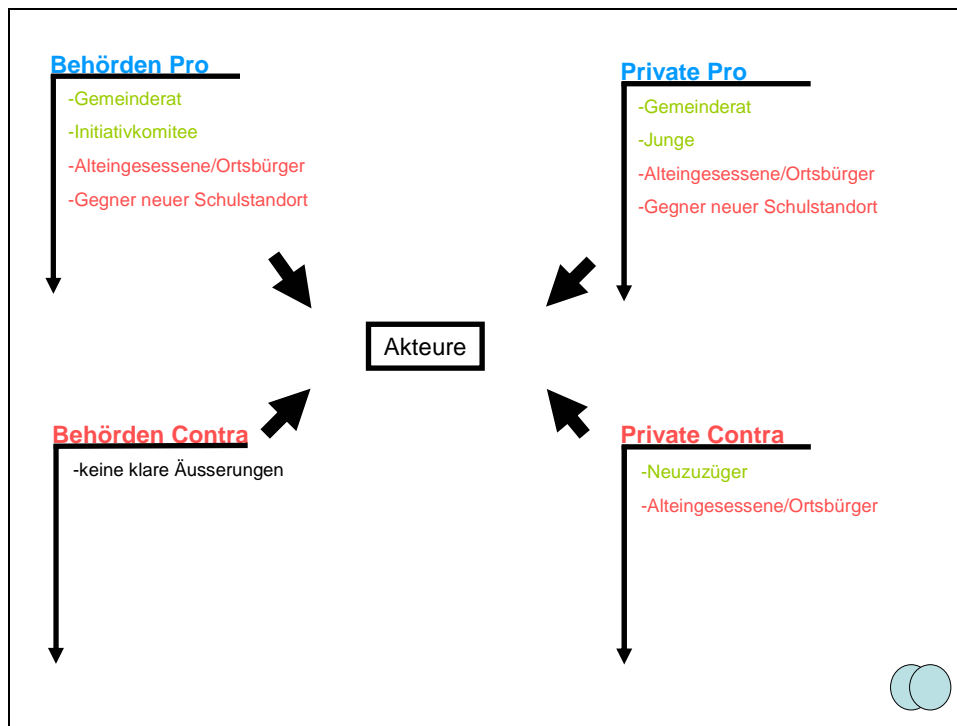
Es mag so nicht erstaunen, dass auch die Ablehnung einer Gemeindezusammenlegung, neben den vorgängig inhaltlichen Begründungen, stark mit der Behördenkommunikation verknüpft ist:



Faktisch flächendeckend wurde nämlich genau diese Informationsarbeit bemängelt, sei dies in Form vermuteter Desinformation durch die Gegnerschaft, sei dies durch ein halbherziges Eintreten der Behörden für die Gemeindezusammenlegung, sei dies in der Wahrnehmung einer generell unzureichenden Informationstätigkeit oder sei dies im Vorwurf, dass es nicht gelungen sei, die Gemeindezusammenlegung fassbar zu machen. Oder in kurzen Worten: Neben den wirksamen inhaltlichen Gegen-Argumenten scheiterte eine Gemeindezusammenlegung in den untersuchten Gemeinden ohne Fusion nicht zuletzt daran, dass die Informationstätigkeit offenbar Mängel aufwies.

Allerdings ist auch hier die mangelhafte Informationstätigkeit nicht der einzige Grund. So machen gerade Gegner aus Behörden dezidiert darauf aufmerksam, dass es für ein erfolgreiches Zusammenschlussprojekt die Zustimmung von allen betroffenen Gemeinden braucht, was es der Gegnerschaft eher erleichtert, in einer knappen Ausgangslage zur Ablehnung zu finden. Sie brauchen nur eine Ablehnung in einer Gemeinde, während die Befürworterschaft die Zustimmung in beiden Gemeinden braucht.

Unterschiede zwischen erfolgreichen und erfolglosen Projekten zur Gemeindezusammenlegung zeigen sich aber nicht nur in Bezug auf die Art der Kampagne(nführung), sondern gerade auch in Bezug auf die zentralen Kampagnenakteure:



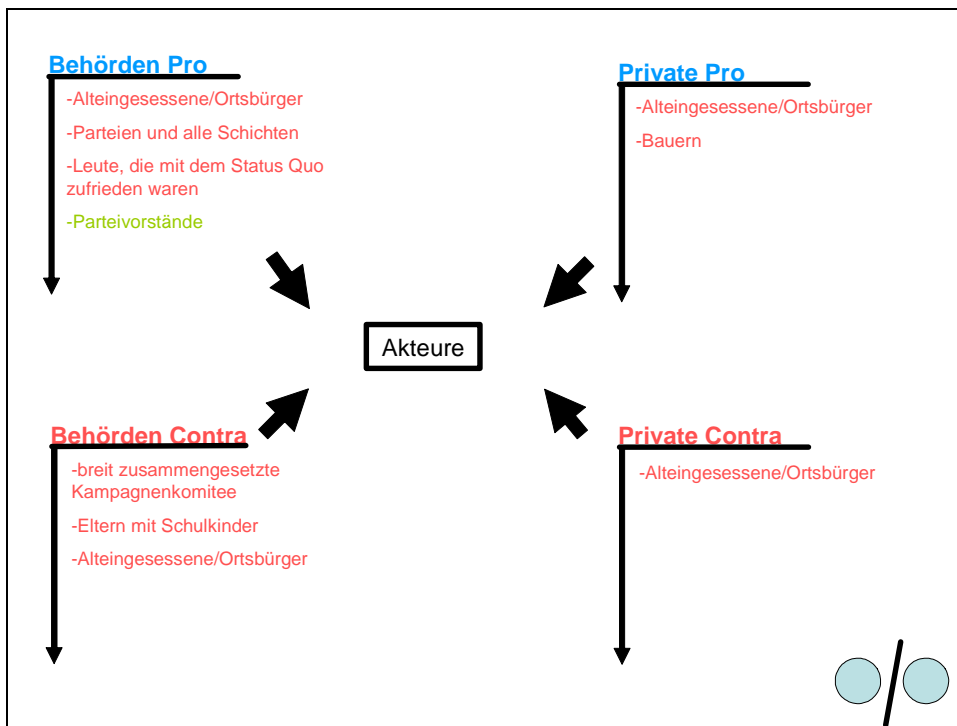
So finden sich in Gemeinden mit einer erfolgten Zusammenlegung auf der einen Seite in der Rückerinnerung engagierte Befürworter seitens der Gemeindebehörden. Auch wenn die Gegnerschaft sich nur am Rande an einen solchen Kampagnenakteur zurückerinnert, geschieht dies unter den damals engagierten Befürwortern fast flächendeckend. Zudem wird mehrfach erwähnt, dass der Gemeinderat explizit vollständig oder zumindest grossmehrheitlich hinter der Zusammenlegung stand, und dies auch ebenso explizit öffentlich kundtat. Meist wird die vorgängig festgehaltene, gute Informationsarbeit in erfolgreichen Zusammenschlussprojekten auch sehr stark mit der öffentlichen Hand und insbesondere dem Gemeinderat in Verbindung gebracht.

Auffällig ist zudem, dass die Gruppe der Akteure mit der öffentlichen Hand keineswegs abgeschlossen ist. So nennen (mit Ausnahme der in dieser Frage nicht fassbaren engagierten Gegner seitens der Behörden) alle untersuchten Gruppen auch engagierte private Akteure. Auch wenn es nicht in jeder Gemeinde dieselben Akteure mit derselben Gewichtung sind, können sich erfolgreiche Gemeindezusammenlegungs-Projekte in einer grossen Mehrheit auf ein engagiertes Mittragen des Projekts in der Bevölkerung stützen. Oder in anderen Worten: Der engagierte Auftritt der Behörden geschah keineswegs isoliert, sondern fand aktiven Widerhall in der Bevölkerung und in speziell engagierten, privaten Kreisen. Genannt wurden in diesem Zusammenhang Komitees, Junge und Neuzuzüger.

Im Zentrum der Gegnerschaft standen auf der anderen Seite einerseits die Ortsbürger/Alteingesessenen, welche erfahrungsgemäss den vorgängig festgehaltenen Bezug zu Tradition und Heimatverlust repräsentieren, und in mehreren Gemeinden Personen, welche mit dem neuen Standort einer Schule nicht einverstanden waren. Diese beiden Gegnergruppen sind dabei typisch für Ablehnung, wie wir sie auch immer wieder in entsprechenden Bevölkerungsbefragungen beobachten: Emotionale Bedenken gegenüber der Aufgabe der Gemeindegrenzen treffen auf spezifische Kritikpunkte. Wie wir vorgängig festhalten konnten, gelang es dieser Kombination in

erfolgreich zusammengelegten Gemeinden nicht, die kritische Grösse einer Mehrheit zu erreichen.

Erkennbar anders setzt sich das Bild der engagierten Akteure zusammen, wenn wir den Blick Richtung gescheiterter Zusammenlegungen werfen:



Dabei wird nämlich offensichtlich, dass eine solche zweiachsige Abstützung der Befürworterschaft in gescheiterten Zusammenlegungsprojekten erstens deutlich nicht vorhanden war und zweitens die Befürworterschaft in der Rückerinnerung grundsätzlich schwächelte. So benennen nur gerade die befürwortenden Behörden mit den Parteivorständen einen herausragenden Akteur für die Zusammenlegung. Die Befürworterseite war damit in gescheiterten Projekten weder zweiachsig vertreten, noch gelang es ihr in der Wahrnehmung der befragten Engagierten überhaupt eine gewichtige Rolle im Abstimmungskampf zu übernehmen.

Auf der anderen Seite gelang genau dies der Gegnerschaft sehr deutlich. Rund um Ortsbürger/Alteingesessene gelang es der Gegnerschaft offensichtlich breite Bevölkerungsschichten nicht nur zu einem Nein an der Urne zu bewegen, sondern diese Schichten auch im Abstimmungskampf zu Engagement anzuhalten. Besonders genannt wurden dabei Parteien, Bauern, Eltern mit Schulkindern oder Kampagnenkomitees. Diese beiden Elemente, eine wenig bis nicht sichtbar engagierte Befürworterschaft auf der einen Seite und eine breit abgestützte, engagierte Gegnerschaft auf der anderen Seite, erscheinen als weiterer Grund für eine Ablehnung der Gemeindezusammenlegung. Aufgrund einer solchen akteursseitigen Ausgangslage mag es nicht erstaunen, dass gerade auch die Informationsarbeit der Befürworterschaft bemängelt wurde.

### 2.3. Die Zwischenbilanz

Gilt es aus Sicht der im Projekt der Gemeindezusammenlegung engagierten Personen Elemente zu finden, welche erfolgreiche Gemeindezusammenlegungen von nicht erfolgreichen unterscheidet, lassen sich vier wesentliche Unterschiede herausarbeiten:

- Erstens erscheinen Nachteile, welche nur einzelne Gemeinden innerhalb des Zusammenschlussprojektes betreffen, deutlich wirksamer für einen ablehnenden Stimmentscheid, als wir dies bei Nachteilen beobachten, welche für das ganze Gebiet der neuen Gemeinde ihre Gültigkeit haben. Gerade punktuelle, finanzielle Bedenken (unterschiedlicher Steuerfuss, einseitige Verschuldung, Altlasten) scheinen hier eine besonders negative Wirkung zu entfachen.
- Zweitens erhärtet sich die Erkenntnis aus den diversen Bevölkerungsbefragungen, dass Gemeindezusammenlegungen auf der ablehnenden Seite aus einer Kombination aus negativen Bauchgefühlen und gemeindespezifischen, expliziten Nachteilserwartungen zusammengesetzt sind. Im Umkehrschluss ist eine Zustimmung an der Urne wahrscheinlicher, je weniger gemeindespezifische Nachteilserwartungen vorhanden sind, während das Bauchgefühl alleine offensichtlich nicht für eine mehrheitlich Ablehnung genügt.
- Drittens zeichnen sich erfolgreiche Gemeindezusammenschlüsse durch eine als ausgesprochen gut befundene Kommunikationsarbeit aus. Diese Kommunikationsarbeit wird in solchen Gemeinden explizit nicht nur von der Befürworterschaft honoriert, sondern gerade auch von der Gegnerschaft. Im Gegenzug mangelte es an ebensolcher befürworterseitigen Kommunikation in gescheiterten Projekten.
- Viertens scheint die Ablehnung einer Gemeindezusammenlegung auch aufgrund fehlender oder schlecht positionierter Kommunikatoren seitens der Befürworterschaft zurückzuführen zu sein. So beobachten wir in erfolgreichen Zusammenschlüssen eine zweiachsige Kommunikatorenschaft, welche sowohl die Behörden, wie auch private Kreise einbezog. Bei gescheiterten Zusammenlegungen ist eine solche Zweiachsigkeit faktisch auf beiden Seiten inexistent, während die Gegnerschaft im privaten Bereich über eine breite Palette an Kommunikatoren verfügte.

Auch wenn eine solche Erklärung einer Zustimmung oder Ablehnung Jahre nach dem Urnengang stark vom Grad der Rückerinnerung lebt und damit mit einer gewissen Irrtumswahrscheinlichkeit leben muss, lässt sich doch festhalten, dass es neben zweifellos existierenden, gemeindespezifischen Gründen für oder gegen eine Zusammenlegung gewisse Parallelen zwischen allen Zusammenlegungsprojekten gibt, welche die Zustimmung fördern oder behindern. Bezeichnenderweise wirkten sich alle vier erkannten Elemente in erfolgreichen Zusammenschlüssen fördernd aus, während gescheiterte Projekte faktisch alle vier Faktoren als Hinderungsgrund auswiesen.

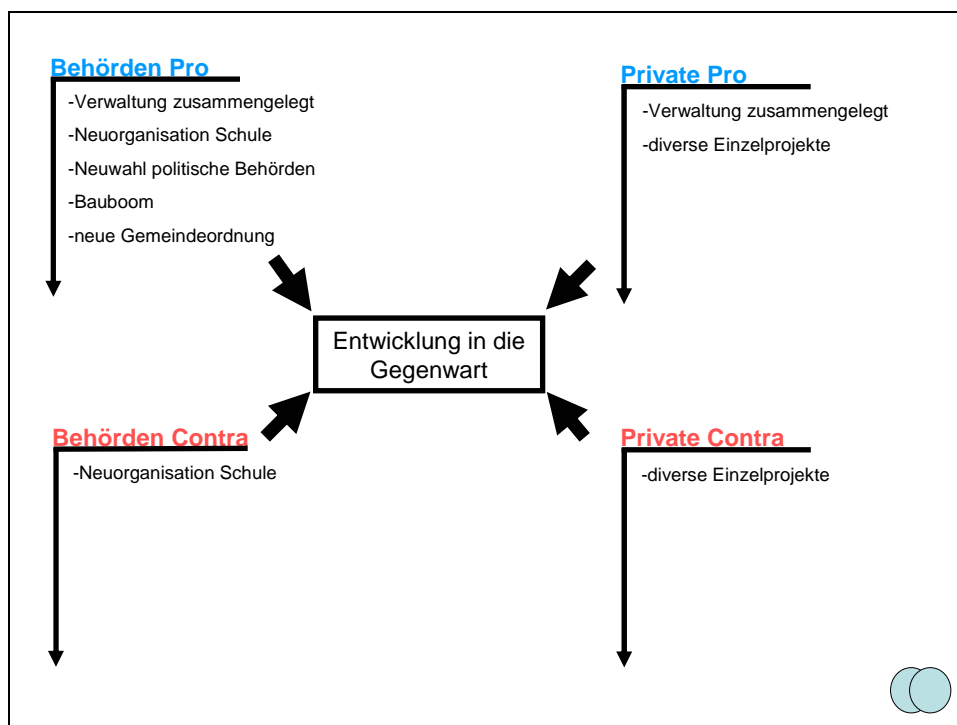
### 3. Der Weg vom Beschluss bis heute

Dieser Rückblick auf den damaligen Entscheid ist aber nicht nur aus Sicht eines Erklärungsansatzes einer Zustimmung oder Ablehnung interessant, sondern auch zur Erklärung der grundsätzlichen Einstellung der damaligen Akteure. Der damalige Entscheid soll uns in einem zweiten Schritt nämlich als Messpunkt für eine Entwicklungsbetrachtung dienen. Entsprechend untersucht das Kapitel 3, wie sich die Gemeinde (zusammengelegt oder nicht) seit dem Entscheid bis heute entwickelt hat, und wie sich diese Entwicklung auf das Meinungsbild und die grundsätzliche Einstellung gegenüber Gemeindezusammenlegungen ausgewirkt hat.

#### 3.1. Die wahrgenommene Entwicklung

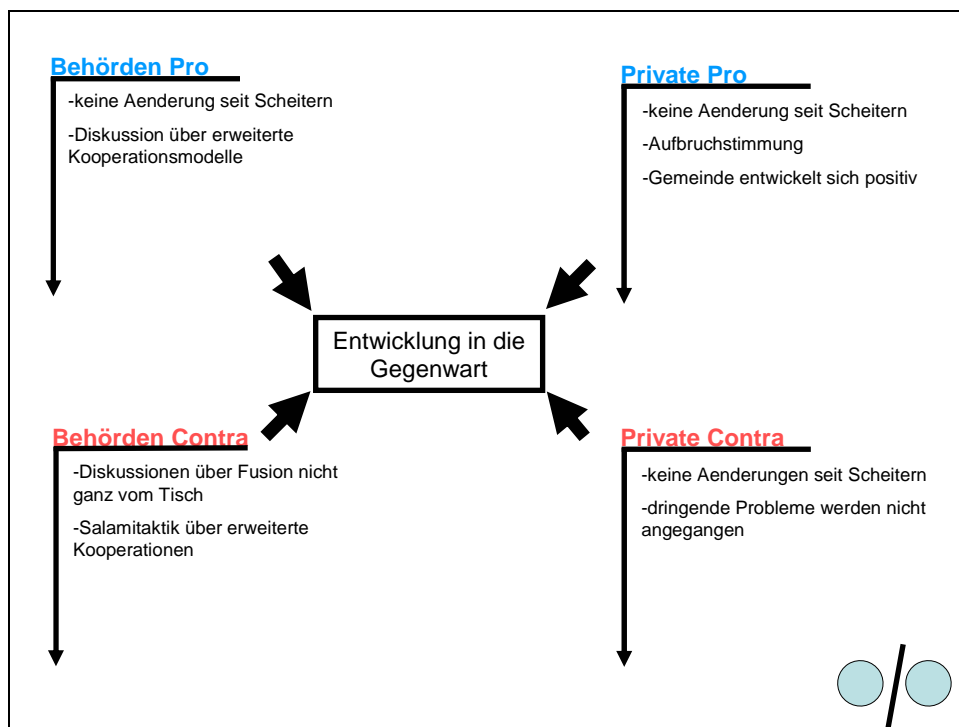
*"Gesellschaftlich kann ich nicht sagen, ob es da eine Entwicklung gab. Man musste Reglemente zusammenführen, den Zonenplan. Vor allem die Werke, die eine Gemeinde führen muss, wurden zusammengelegt. Das ergab eine Mehrarbeit. Was sich im politischen Umfeld ergeben hat, kann ich nicht sagen. Von mir aus gesehen nicht viel."*

Aus den Bevölkerungsbefragungen in denselben erfolgreich zusammengeschlossenen Gemeinden wissen wir, dass die Gemeindezusammenlegung für die Bevölkerung keineswegs als hochrevolutionäre Reform gilt, welche faktisch alles ändert. Vielmehr erkennen die befragten Stimmberechtigten in allen wesentlichen Punkten ein Beibehalten eines schon vorgängig positiven Status Quo. Erwartungsgemäss betrachten damals engagierte Personen die Entwicklung bis heute erkennbar differenzierter:



Dabei wird schnell offensichtlich, dass nicht in allen zusammengeschlossenen Gemeinden eine gleiche Entwicklung geschah, was generelle Aussagen über alle Gemeinden erschwert. Mehrheitlich erwähnt (und vermutlich in allen zusammengeschlossenen Gemeinden unterdessen geschehen) wird dabei der Zusammenschluss der Behörden, namentlich der Verwaltung und mit weniger Nennhäufigkeit auch der politischen Behörden. Einige Gemeinden durchleben auch einen Bauboom (zum Teil wird dieser sogar auf die Gemeindezusammenlegung zurückgeführt) und beschäftigen sich mit den entsprechenden Anpassungen an Baureglementen und Zonenplanungen oder haben die Schule neuorganisiert. Daneben finden sich eine ganze Reihe von gemeindespezifischen Einzelnennungen, was einmal mehr bestärkt, dass nicht nur der Grund für eine Gemeindezusammenlegung nicht in allen Gemeinden gleichermassen ausgestaltet ist, sondern auch die darauf folgende Lösung. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die zuständigen Behörden seit der Zusammenlegung keineswegs untätig waren und grundlegende Schritte gerade rund um Verwaltung, Politik und Gemeindewerke bis heute umgesetzt wurden, auf der anderen Seite aber nur wenig bevölkerungsseitig wesentlich spürbare Änderungen umgesetzt wurden. Betrachtet man die Kurzfristigkeit der erfolgten Zusammenlegung mag dies keineswegs erstaunen, zeigt aber auch auf, dass eine erste wichtige Phase der Gemeindezusammenlegung zwar zu Änderungen führt, diese aber von der Bevölkerung nur am Rande wahrgenommen werden. Oder in anderen Worten: Die Zusammenlegung von Gemeinden erscheint in einer ersten Phase als eher interner Prozess, was explizit nicht die Wichtigkeit dieser Phase schmälern will.

Deutlich Status Quo-orientierter zeigt sich die Entwicklungswahrnehmung in Gemeinden mit einem gescheiterten Zusammenlegungsprojekt:



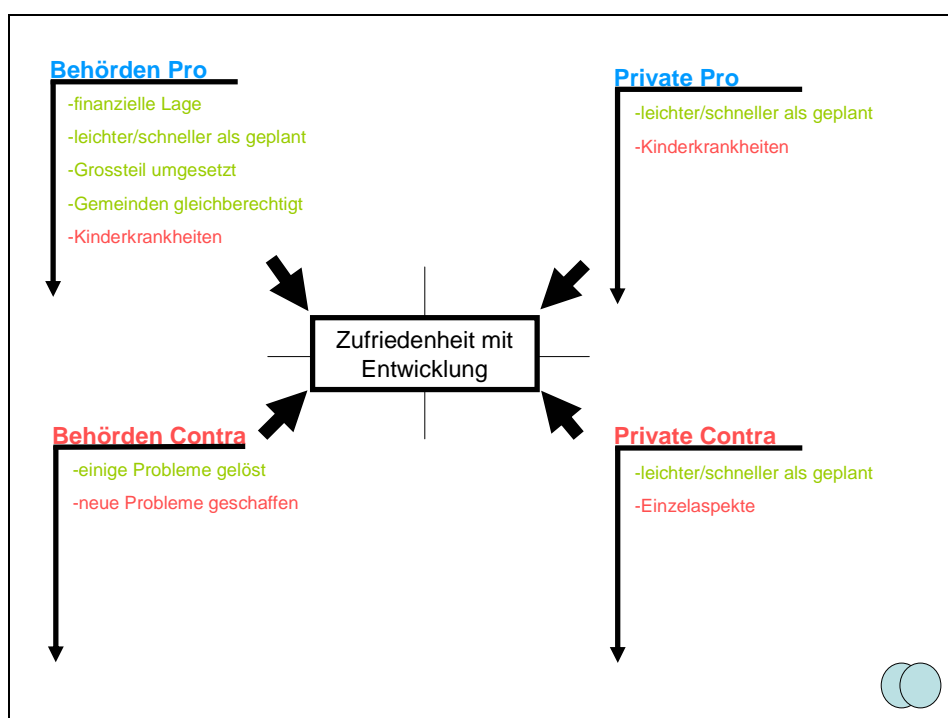
Klare Mehrheiten unter den Engagierten mit befürwortenden oder ablehnenden Stossrichtung nehmen nämlich seit dem Scheitern im Urnengang bis heute keine Veränderungen wahr. Auch wenn hier wiederum die Relativierung der kurzfristigen

Zeiträume angebracht werden muss, zeigt sich doch, dass auch unter den überdurchschnittlich sensibilisierten Engagierten, der Entscheid gegen den Zusammenschluss bisher mehrheitlich nicht mit negativen Folgen verbunden war. Uneinigkeit gibt es allerdings in Bezug darauf, auf welchem gegenwärtigen Klima die Zukunft der einzelnen Gemeinden angegangen wird. Einerseits finden sich gewichtige Gruppen mit der Befürchtung, dass die Fusionsabsichten noch nicht ganz vom Tisch sind oder sich weg von Zusammenlegungen hin zu anderen erweiterten Kooperationsmodellen verschieben. Andererseits wird auch spürbar geäußert, dass der Status Quo auch mit einem Element "Stagnation" versetzt ist oder die Ablehnung der Fusion die Gemeinde deblockiert hat. All diese klimatischen Wahrnehmungen stehen dabei in ihrer Implikation recht diametral zueinander. Offensichtlich herrscht zwar Einigkeit, dass die Ablehnung einer Zusammenlegung zwar grundsätzlich die Situation für die einzelnen Gemeinden nicht verschlechtert hat, die Engagierten sind sich dabei aber nicht einig, ob dies eine positive oder negative Ausgangslage für die Probleme der Zukunft darstellt. Erhofft oder befürchtet wird beides gleichermaßen. Oder in kurzen Worten: Engagierte in gescheiterten Zusammenlegungsprojekten attestieren keine Veränderung, sehen aber, dass dieser Zustand nicht beliebig in Zukunft andauert (und andauern kann). Einen internen Reformprozess, wie sich bei zusammengelegten Gemeinden zeigt, beobachten wir bei Gemeinden mit gescheiterten Projekten zur Zusammenlegung nicht.

### 3.2. Die Zufriedenheit mit der Entwicklung

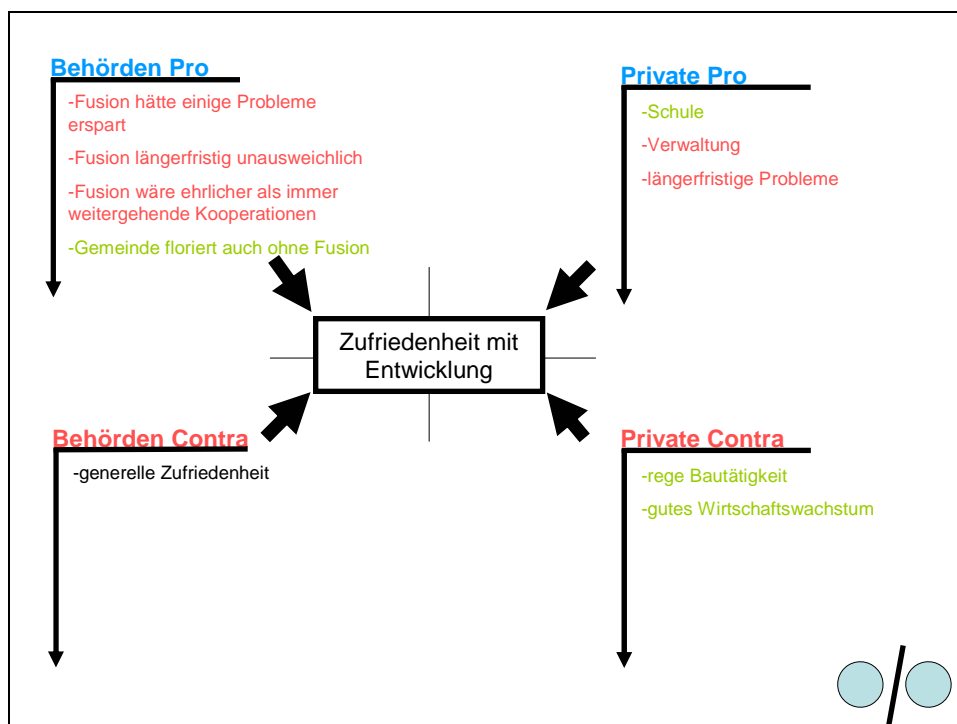
*"Irgendwo ist es ruhig geblieben. Man hört keine Leute, die sagen: "e fertige seich", das bereuen wir."*

In erfolgreich zusammengeschlossenen Gemeinden herrscht weitgehende Zufriedenheit mit der aktuellen Entwicklung:



Allerdings verteilt sich diese Zufriedenheit keineswegs gleichmässig über alle befragten Engagierten. So folgt die Zufriedenheit mit der Entwicklung im wesentlichen der damaligen Entscheidung für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung: Befragte, welche sich für eine Zusammenlegung engagierten, sind fast vollständig mit der aktuellen zufrieden, während die damaligen engagierten Gegner unschlüssiger bis kritischer sind. Nichts desto trotz hält sich die Kritik am aktuellen Zustand auch unter den damaligen Gegnern in Grenzen – sie macht auch in dieser Gruppe spürbar keine Mehrheit aus. Neben der generellen mehrheitlichen Zufriedenheit betonen die Befragten auf der Detailebene vor allem die überraschend schnelle Umsetzung des Zusammenschlussprozesses, schliessen dabei aber ebenso flächendeckend nicht aus, dass dieser Prozess nicht ohne eine gewisse Fehleranfälligkeit vonstatten ging. Über den Grad dieser Fehleranfälligkeit scheiden sich die Geister dann auch auf die gleiche Art, wie wir schon bei der generellen Zufriedenheit beobachten konnten. Während die damalig engagierten Befürworter den Fehlerbereich unter dem Stichwort "Kinderkrankheiten" subsumieren, betonen vor allem die damaligen, gegnerisch orientierten Behörden, dass durch die fortschreitende Zusammenlegung neue Probleme geschaffen wurden, während aus dem Gegnerlager eine ganze Reihe von einzelnen Problemen ins Feld geführt werden. Die fehlende Problemfokussierung in der Gegnerschaft zeigt aber auf, dass die Problemsicht zwar vorhanden, dabei aber auch unter der Gegnerschaft keineswegs zentral meinungsbildend ist. Oder in kurzen Worten: in den untersuchten Zusammenschluss-Gemeinden scheint es gegenwärtig kein Element zu geben, das einen signifikant hohen Problemdruck generiert und damit geeignet ist, die damaligen Gegner aufs Neue zu sensibilisieren. Die Gemeindezusammenlegung schreitet voran, tut dies keineswegs ohne Nebentöne aber auch nicht entlang lauter Kritik.

Deutlich weniger unkritisch geben sich auf der anderen Seite ehemalige Befürworter aus Gemeinden mit gescheiterten Fusionsplänen:



Auf den ersten Blick fällt bei einer solchen Betrachtung auf, dass die Befürworter auf der einen Seite keineswegs mit dem Thema Fusion abgeschlossen haben und nach wie vor die Wichtigkeit oder gar Unausweichlichkeit eines erneuten Versuchs betonen, auf der anderen Seite aber eine erkennbar breitere kritische Sicht auf den zusammenlegungslosen Weg haben, als wir dies bei den Kritikern in erfolgreich zusammengelegten Gemeinden erkennen. Nichtsdestotrotz muss betont werden, dass auch die damaligen Befürworter dem aktuellen Zustand der Gemeinde nicht komplett pessimistisch gegenüberstehen. Gewichtige Gruppen betonen, dass die Gemeindesituation sich aktuell nicht generell verschlechtert hat.

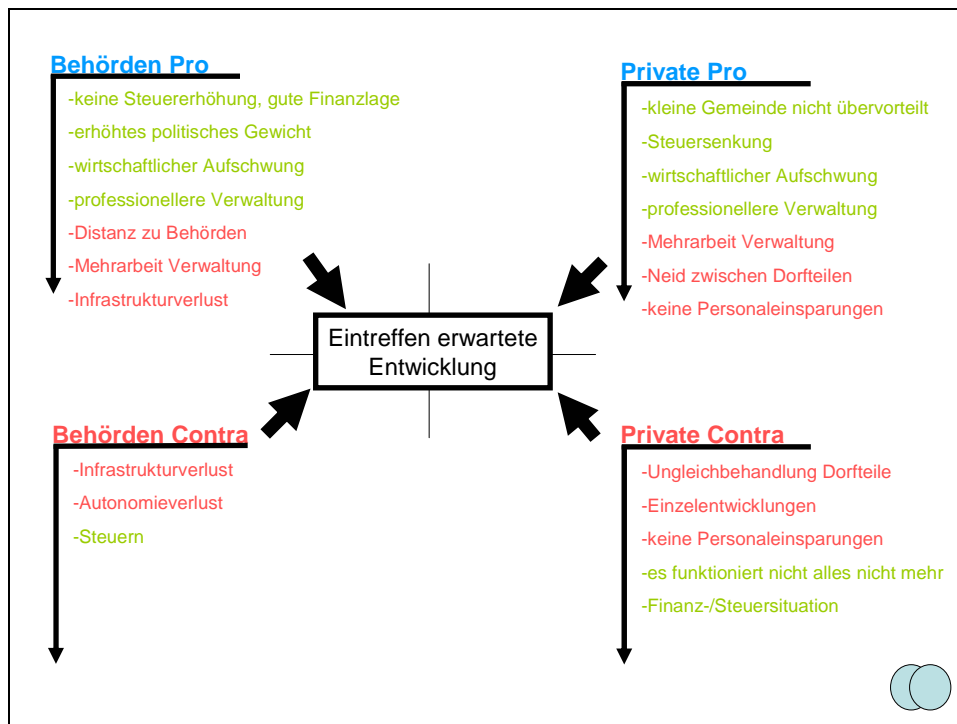
Einig ist sich auf der anderen Seite in dieser Frage die Gegnerschaft. Kritik am Ist-Zustand findet sich unter den damalig organisierten Gegnern faktisch keine. Gerade die privaten damaligen Gegner nehmen eine rege Bautätigkeit und ein gutes Wirtschaftswachstum wahr und gehen dezidiert nicht davon aus, dass der Verzicht auf eine Gemeindezusammenlegung zum Schaden der Gemeinde war.

Betrachten wir sowohl die zusammengeschlossenen Gemeinden wie auch die gescheiterten Zusammenlegungsversuche gemeinsam, fällt auf, dass offenbar unabhängig von einem Zusammenschluss die Zufriedenheit mit der Entwicklung der Gemeinde bis zum heutigen Tag relativ gross ist. Schreckensszenarien herrschen weder bei der Befürwortern gescheiterter Zusammenlegungen noch bei den Gegnern erfolgreicher. Nichtsdestotrotz erkennen wir einen wesentlichen Unterschied entlang der beiden "unterlegenen" Gruppen. Während Kritiker in zusammengelegten Gemeinden offensichtlich mit der neuen Situation zu leben beginnen und keine Fundamentalkritik äussern, betonen die Befürworter in gescheiterten Fusionsprojekten nach wie vor dezidiert den Zusammenschluss als Option.

### **3.3. Die Erwartbarkeit der Entwicklung**

*"Die grösste positive Erwartung war, dass man mit der Zusammenlegung Synergien bekommt. Das ist natürlich schon so."*

Diese weitgehende Zufriedenheit hat sowohl in zusammengelegten Gemeinden wie auch in gescheiterten Zusammenlegungsprojekten viel mit erfüllten positiven Erwartungen zu tun:

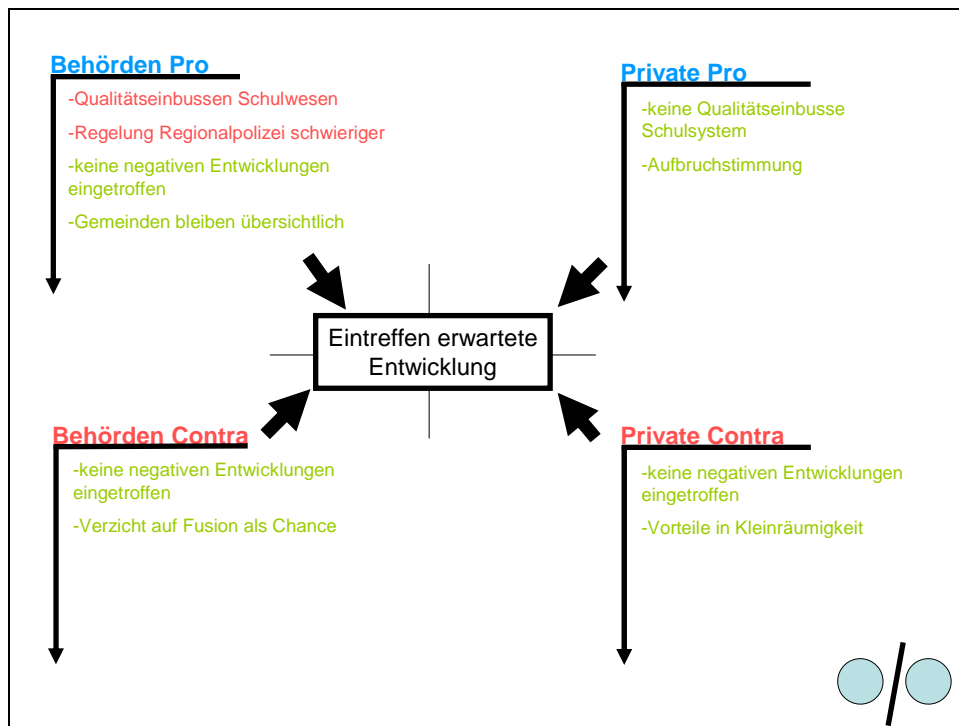


So hat sich die Hoffnung nach finanziellen Vorteilen für fast alle befragten Engagierten faktisch bewahrheitet. Diese positive Entwicklung in finanzieller Hinsicht (wobei schon ein Beibehalten des Status Quo in einzelnen Gemeinden als positiv bewertet wird) führt vor allem bei den damaligen Gegnern fast alleine zu einer als positiv wahrgenommenen Entwicklung. Dies ist insbesondere darum erwähnenswert, weil doch gerade unter der damaligen Gegnerschaft das Misstrauen gegenüber finanziellen Vorteilen ausgeprägt war. Diese Bedenken haben sich offensichtlich in zusammengelegten Gemeinden zum heutigen Zeitpunkt mehrheitlich nicht bewahrheitet.

Allerdings bedeutet dies keineswegs, dass alle erwarteten Kritikpunkte grundsätzlich nicht eingetroffen sind. So fühlt sich die Gegnerschaft vor allem in Bezug auf Infrastruktur- und Autonomieverlust, sowie in der Ansicht, dass kein Personal eingespart werden konnte, in ihren ursprünglichen Bedenken bestärkt. Gerade private Gegner fühlen auch eine Ungleichbehandlung der einzelnen Dorfteile untereinander, was wir ja als Grund für ein Scheitern von Gemeindezusammenlegungen im Abstimmungskampf aufgeführt haben. Allerdings ist gerade diese Wahrnehmung der Realität nicht mehrheitsfähig und wird unter anderem dadurch relativiert, dass die privaten Befürworter dies weniger als Ungleichbehandlung als vielmehr als Neid wahrnehmen, dabei betonen, dass die kleinen Gemeinden nicht übervorteilt wurden und damit einmal mehr festhalten, dass die gleiche Situation durchaus auch unterschiedlich wahrgenommen werden kann. Auch unter der damaligen Befürworterschaft finden sich einige wahrgenommene negative Entwicklungen, welche in dieser Form während des Abstimmungskampfes nicht erwartet wurden: Die erhöhte Distanz zu Behörden, überraschende Mehrarbeit für Behörden während der Zusammenlegung, keine Personaleinsparungen oder Infrastrukturverlust sind dabei die am häufigsten genannten. Allerdings liegt unter den Befürwortern das Gewicht ihrer Einstellung klar nicht auf diesen Elementen.

Deutlich wichtiger aus Befürwortersicht sind nämlich schlussendlich die eingetroffenen erwarteten Vorteile einer Gemeindezusammenlegung. Neben den schon betonten, finanziellen Vorteilen, führen die damaligen Befürworter auch erhöhtes politisches Gewicht, einen wirtschaftlichen Aufschwung und eine professionellere Verwaltung auf die erfolgte Zusammenlegung zurück.

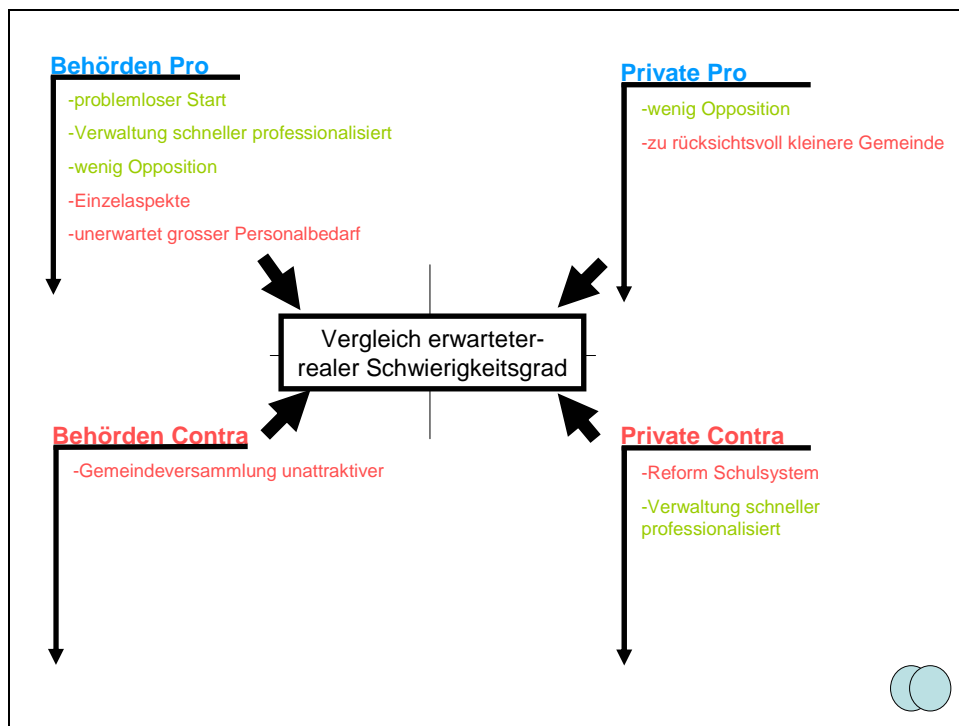
Eingelöste positive Erwartungen finden sich auch in Gemeinden mit abgelehnten Bestrebungen zur Zusammenlegung:



Faktisch findet sich nämlich in allen vier Gruppen die Ansicht, dass keine der erwarteten Negativ-Szenarien bisher eingetroffen sind. Bei der damaligen Gegnerschaft spiegelt dies eine Erwartungshaltung, welche sie schon während des Abstimmungsentscheides hatte, bei der damaligen Befürworterschaft stößt dieses Ausbleiben einer negativen Entwicklung einerseits durchaus auf Erstaunen (eine minderheitliche Gruppe von Befürwortern hält sogar eine positive Aufbruchstimmung fest, welche sie in dieser Form nicht erwartet hätte), andererseits aber auch zur Erklärung, dass auch hier die Kurzfristigkeit der beobachteten Entwicklung die erwarteten Negativ-Trends einfach noch nicht spiegelt. Immerhin finden sich unter den damaligen behördenseitigen Befürwortern rund um Qualitätseinbussen im Schulwesen und Probleme bei der Regelung der Regionalpolizei, die in dieser Form erstens erwartet wurden und zweitens in einigen Gemeinden dann auch in der erwarteten negativen Form eingetroffen sind.

Nichtsdestotrotz gilt in gescheiterten Zusammenschlussprojekten leicht stärker die Maxime, dass sich bisher keine negativen Entwicklungen eingestellt haben, als wir dies bei erfolgreichen Zusammenschlüssen festhielten, was aber nichts daran zu ändern vermag, dass sowohl in zusammengelegten wie auch in nicht zusammengelegten Gemeinden die Zufriedenheit mit dem Status Quo und der Entwicklung dorthin mehrheitlich gegeben ist.

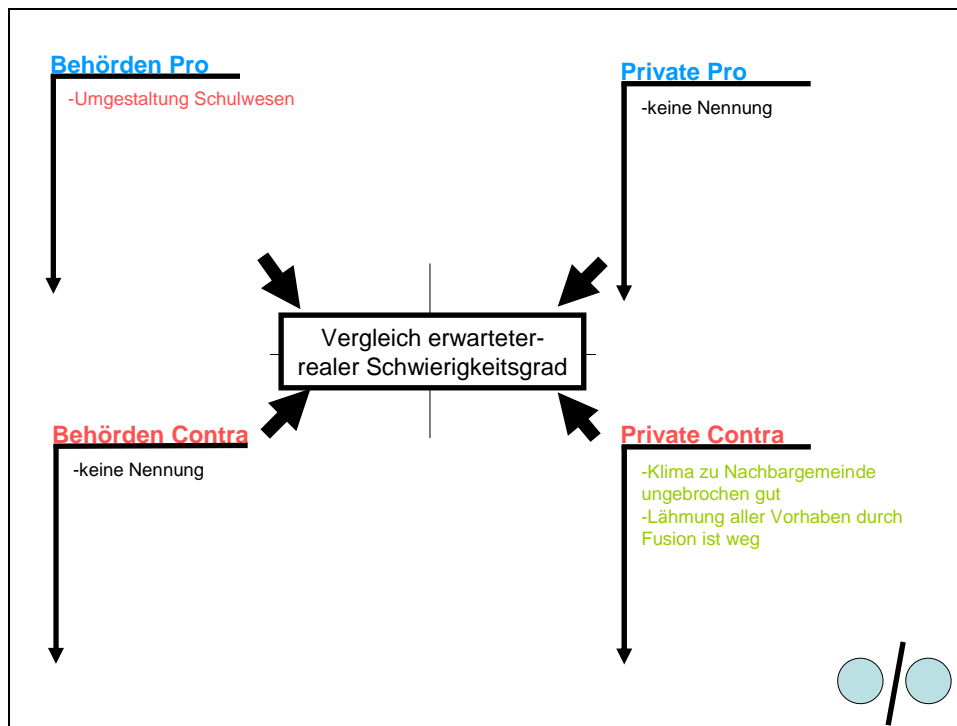
Diese Zufriedenheit ist in einem letzten Schritt aber nicht nur auf das Eintreffen von positiven Erwartungen zurückzuführen, sondern gerade in Gemeinden mit erfolgten Zusammenschlüssen auf eine teilweise unerwartet leichte Umsetzung.



So fühlen sich die damaligen Befürworter überrascht von der schwach ausgeprägten Opposition über den Abstimmungsentscheid hinaus resp. die so resultierende schnelle Umsetzung diverser Initialbemühungen und dem Zusammenschluss der Verwaltung. Dieser Ansicht wird nur im Detail widersprochen, und zwar sowohl von kleinen Teilen der Befürworterschaft wie auch der Gegnerschaft. Unerwartet hoher Personalbedarf, eine unattraktivere Gemeindeversammlung, eine unerwartet ungünstig ausgestaltete Schulreform sowie eine übermässige Berücksichtigung der Wünsche von kleineren Gemeinden werden dabei als unerwartet schwierige Elemente ins Feld geführt. Diese Elemente zeichnen sich nicht nur dadurch aus, dass sie nur in einzelnen Gemeinden eine Rolle zu spielen scheinen, sondern vielmehr auch dadurch, dass auch in solchen Gemeinden diese Rolle eine ausgesprochen kleine ist. Oder in anderen Worten, die Engagierten aus erfolgreichen Zusammenschlüssen wurden in der Tendenz durch die Umsetzung der Zusammenlegung eher positiv als negativ überrascht.

Die Tatsache, dass die Gegnerschaft mehr Mühe hat, auf diese Frage eine Antwort zu finden, ist vermutlich eher künstlich und nicht überzuinterpretieren. Der Verdacht liegt nahe, dass die damaligen Gegner seltener direkt in die Umsetzung der Zusammenlegung eingebunden sind, als wir dies bei den damaligen Befürwortern beobachten, welche in der Folge dann auch besser Auskunft über den Prozess der Zusammenlegung urteilen können.

Als nicht sehr ergiebig erweist sich der gleiche Blickwinkel in Bezug auf Gemeinden mit gescheiterten Zusammenlegungsprojekten:

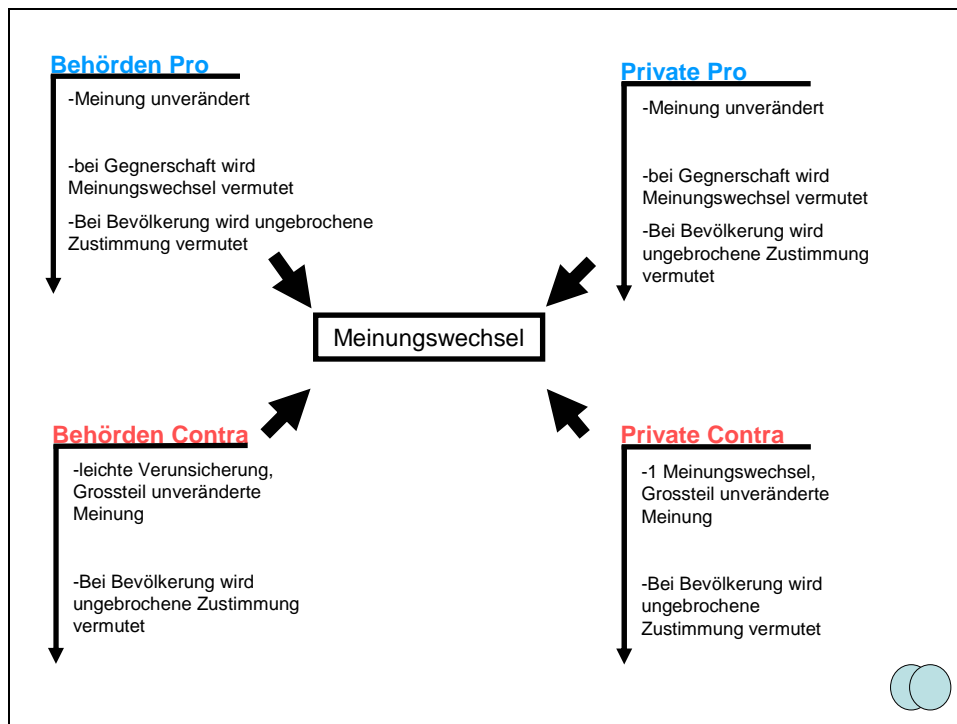


In allen vier Gruppen werden nur am Rande überraschend grosse oder kleine Schwierigkeiten aufgelistet, faktisch entsprechen die bis heute aufgetretenen Schwierigkeiten in allen vier Gruppen mehr oder weniger dem Erwarteten. Wie wir vorgängig schon festhalten konnten, ist das aber gerade in solchen Gemeinden nicht darauf zurückzuführen, dass die Entwicklung zum Zeitpunkt der Abstimmung deutlich besser vorausgesagt wurde, als wir dies in Gemeinden mit einem erfolgten Zusammenschluss beobachten, sondern vielmehr darauf, dass relativ wenig geschah. Der Status Quo in gescheiterten Zusammenlegungsprojekten zeigt sich also nicht nur in Bezug auf die wahrgenommene Entwicklung sondern auch in Bezug auf den Weg dorthin.

### 3.4. Die Entwicklung des individuellen Meinungsbildes

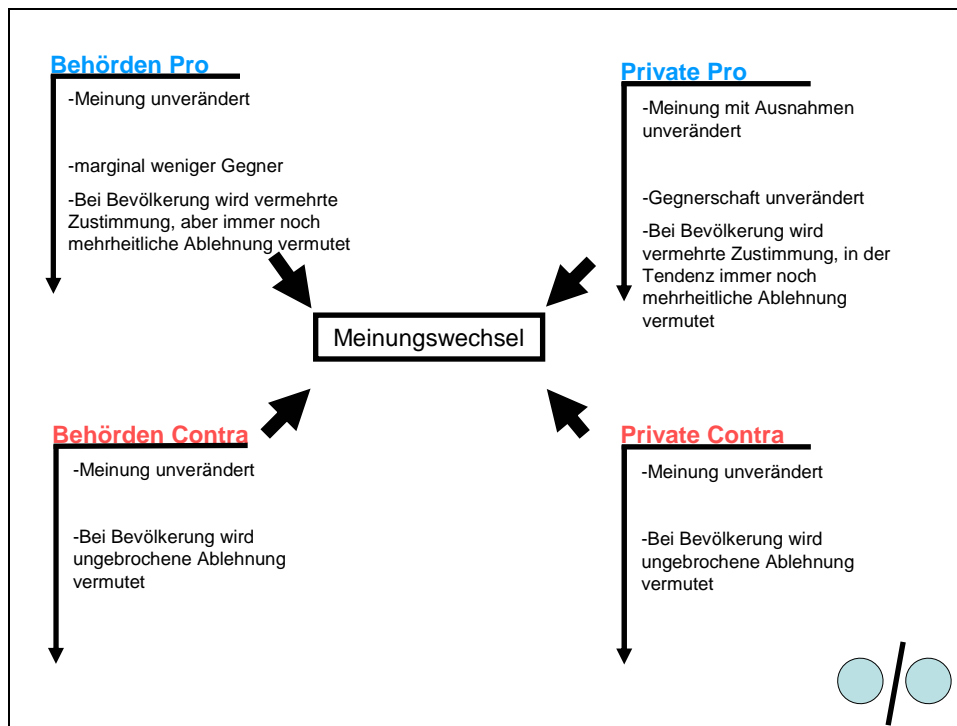
"Ja, je länger, je mehr."

Unter der Voraussetzung „Erfüllte positive Erwartungen, welche in der Tendenz sogar leicht übertroffen wurden“, mag es nicht weiter erstaunen, dass die eigene Meinung nur am Rande gewechselt wurde:



So geben die Engagierten aus allen vier Gruppen an, dass sie bei einem erneuten Urnengang faktisch die gleiche Stimmabgabe tätigen würden und dass auch die Bevölkerung als Ganzes zu einem gleichen Entschluss kommen würde. Auf der Detailebene lassen sich aber durchaus zwei ausgesprochen spannende Differenzierung zu dieser generellen Annäherung vornehmen: So äussert die damalige Gegnerschaft in ihrer Selbsteinschätzung eine leichte Verunsicherung, ob ihre damalige Ablehnung heute noch gleichermassen Sinn macht, in einem Fall resultiert aus dieser Verunsicherung sogar ein direkter Meinungswechsel. Andererseits scheinen auch die damaligen Befürworter die Verunsicherung zu antizipieren und vermuten einen leichten Meinungswechsel bei der damaligen Gegnerschaft. Offensichtlich geht die Befürworterschaft davon aus, dass die günstige Entwicklung seit der Zusammenlegung durchaus auch auf das Meinungsbild abfärbt und gerade die Gegnerschaft positiv zu stimmen vermag, während auf der anderen Seite dieser Prozess bei der Gegnerschaft tatsächlich auch tendenziell feststellbar ist.

Ein ähnliches Bild mit einem wesentlichen Unterschied im Detail findet sich auch bei einer Betrachtung des Meinungsbildes in Gemeinden mit einer gescheiterten Zusammenlegung:



Auch in solchen Gemeinden zeigt sich das Meinungsbild faktisch unverändert. Alle vier Gruppen geben zum Ausdruck, dass sich ihre Meinung durch die antizipierten Entwicklungen bis heute faktisch nicht verändert hat. Unterstrichen wird diese individuelle Unveränderbarkeit auch durch die Ansicht, dass die Bevölkerung ebenso statisch agieren und ihren damaligen ablehnenden Urnenentscheid auch heute erneuern würden. Allerdings findet sich auch der angesprochene Unterschied in dieser Einschätzung zur Bevölkerung. Während nämlich die damaligen Gegner an der verbleibend ablehnenden Haltung der Bevölkerung keinen Zweifel aufkommen lassen, vermuten die damaligen Befürworter in der Bevölkerung eine leicht zusammenlegungsfreundlichere Stimmung, ohne aber von veränderten Mehrheiten auszugehen. Diese Erwartung mag doch angesichts der Tatsache, dass auch die damaligen Befürworter keine Verschlechterung der Gemeinde seit dem Scheitern wahrgenommen haben, durchaus erstaunen. Auf den zweiten Blick findet sich die Erklärung dann aber nicht in einer Betrachtung der Entwicklung bis heute, sondern in erwarteten zukünftigen Entwicklungen. Das Kapitel 4 wird sich entsprechend diesem Blickwinkel annehmen und diese vermeintliche Überraschung auflösen.

Trotz dieser feinen Unterschiede herrscht aber auch in gescheiterten wie auch in zusammengelegten Gemeinden ein unverändertes Meinungsbild vor.

### 3.5. Die Zwischenbilanz

Die wahrgenommene Entwicklung seit dem Entscheid für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung lassen sich auf einen einfachen Nenner bringen: Kleine Schritte beschreibt die Entwicklung in zusammengelegten Gemeinden, keine Schritte diejenige in gescheiterten Fusionsprojekten. Diese (Nicht-)Entwicklung entspricht dabei grossmehrheitlich den Erwartungen und Hoffnungen der damaligen Befürworter und Gegner, was schlussendlich in einer mehrheitlichen Zufriedenheit Ausdruck findet. Zufriedenstellend ist dabei in zusammengelegten Gemeinden die Entwicklung rund um Finanzen sowie die unerwartet leichte Umsetzung der

bisherigen Zusammenlegungsschritte. In Gemeinden mit gescheiterten Zusammenlegungsplänen sticht vor allem der positive Status Quo hervor resp. die Ansicht, dass sich die im Abstimmungskampf gezeichneten Negativ-Szenarien bisher nicht erfüllt haben. Allerdings halten die damaligen Befürworter in gescheiterten Gemeinden den Warnfinger leicht höher, als wir dies bei den damaligen Gegnern in erfolgreichen Zusammenlegungsprojekten beobachten, was schlussendlich dazu führt, dass für die Befürworter erstens die Fusion keineswegs vom Tisch ist und dass zweitens diese Gruppe aufgrund des zunehmenden Problemdrucks auch eine leichte Zunahme der Fusionsabsicht in der Bevölkerung wahrnimmt. Eine Entwicklung, welche die Gegnerschaft übrigens nicht so wahrnimmt.

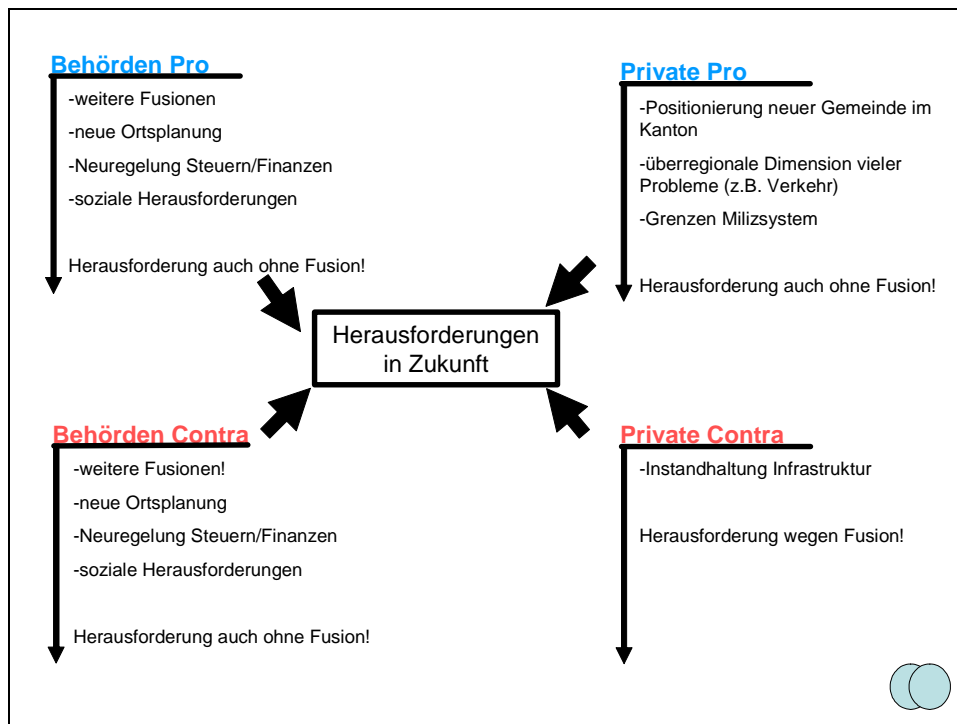
## **4. Der Weg in die Zukunft**

Zumindest in der Gegenwart existiert mit dem aktuellen Stand in der Gemeinde und dem Weg dorthin grossmehrheitliche Zufriedenheit. Allerdings haben unsere Experten zu Recht betont, dass die Zeitspanne zwischen Gemeindezusammenlegung und dem heutigen Tag kurz ist und grosse Entwicklung entsprechend zeitlich nicht möglich waren. Zudem halten gerade auch die Befürworter in gescheiterten Zusammenlegungsprojekten schon in der Gegenwartssicht an mehreren Stellen fest, dass die aktuell günstige Gemeindesituation nicht von selbst in die Zukunft gerettet werden kann. Entsprechend soll ein letztes Kapitel diesen Blick in die Zukunft leisten.

### **4.1. Die wahrgenommenen Herausforderungen**

"Die wären auch so gekommen. Es wäre sicher wesentlich schwieriger, denen zu begegnen als jetzt, wo wir eine Behörde haben, wo wir auch ja trotz allem auch ein bisschen grösseres Gewicht haben in Bezug auf den Kanton."

Auch wenn die Gemeindezusammenlegung meist zum Ziel hat, sich gemeindeseitig für zukünftige Herausforderungen zu wappnen, bedeutet ein Zusammenschluss keineswegs, dass eine zusammengeschlossene Gemeinde sich komplett anderen Herausforderungen stellen muss, als eine nicht zusammengeschlossene:

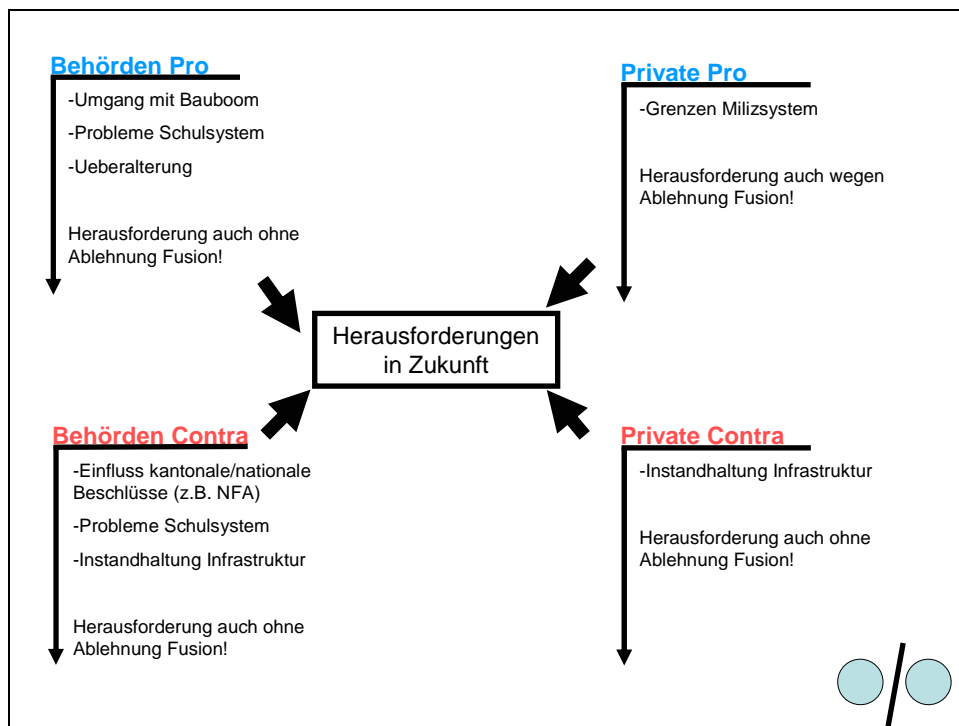


So werden in beiden Gemeindetypen nämlich soziale Herausforderungen (beispielsweise Überalterung), die Grenzen des Milizsystems, Belastung von Milizbehörden mit immer mehr Aufgaben, die Instandhaltung von Infrastruktur, sowie eine neue Ortsplanung resp. der Umgang mit einem aktuellen Bauboom als Herausforderungen in den Vordergrund gestellt. Betont wird auch mehrheitlich, dass alle diese zentralen Herausforderungen der Zukunft auch ohne einen Entscheid für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung aufgetaucht wären. Davon weichen einige private Gegner aus zusammengesetzten Gemeinden ab, welche befürchten, in Zukunft wegen der Fusion mehr Infrastrukturkosten zu tragen. Diese Ansicht ist aber auch in den entsprechenden Gemeinden nicht mehrheitlich.

Allerdings gibt es neben diesem grossen Block Gemeinsamkeiten auch einige Abweichungen. So finden sich die Neuregelung von Steuern/Finanzen, die überregionale Problemdimension (beispielsweise gemeindeübergreifende Verkehrsprobleme) sowie der Wunsch nach weiteren Fusionen nur in erfolgreich zusammengeschlossenen Gemeinden. Offensichtlich scheinen diese Problemdimensionen gerade in Gemeinden, welche sich zur Fusion entschlossen haben, prägender als in Gemeinden mit einer gescheiterten Fusionsabsicht. Ob diese Problemstellungen eine Folge der Zusammenlegung sind oder eher eine Ursache für die erfolgreiche Zusammenlegung, muss hier offen gelassen werden.

Spannend ist auch die genannte Herausforderung "weitere Fusionen". Gerade unter den Befürwortern des Zusammenschlusses scheint es mit der aktuellen Zusammenlegung nicht zwingend getan zu sein.

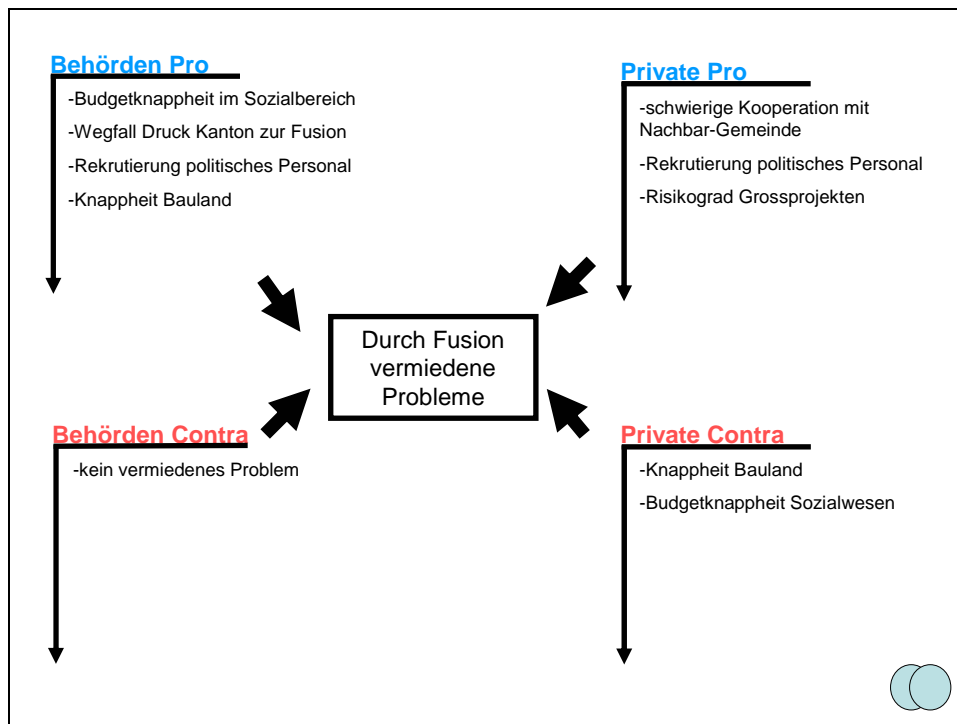
Einige Abweichungen finden sich auch unter Engagierten aus nicht zusammengelegten Gemeinden:



So scheint gerade die Herausforderung Schulsystem und der Umgang mit den NFA-Implikationen verstärkt in nicht zusammengeschlossenen Gemeinden erwartet zu werden, während daneben private Befürworter in solchen Gemeinden betonen, dass der Verzicht auf die Fusion die Besetzung von politischen Ämtern erschwert hat.

Allerdings darf diese weitgehende Unabhängigkeit der erwarteten Herausforderungen von einem erfolgten Zusammenschluss auch nicht überschätzt werden, betonen doch mehrere Experten, dass das aktuelle und in die nahe Zukunft weitergezeichnete Wirtschaftswachstum aktuelle Probleme als weniger wichtig erscheinen lässt und allenfalls den Blick auf zukünftige Probleme beschönigen könnte. Zudem äussern gerade die Befürworter in Gemeinden mit gescheiterten Zusammenlegungsprojekten mehrfach, dass sie sich aufgrund der fehlenden Gemeindezusammenlegung diesen Herausforderungen schutzloser ausgesetzt fühlen, als sie dies bei einer erfolgten Zusammenlegung wären. Auf der anderen Seite fühlen sich die Befürworter in zusammengelegten Gemeinden durch die Zusammenlegung gewappnet für die Zukunft.

Aus Sicht der Engagierten in zusammengelegten Gemeinden trifft die Zusammenlegung in Zukunft nicht nur auf eine ganze Reihe an Problemen, sondern half durchaus auch mit, einige Herausforderungen zu minimieren:



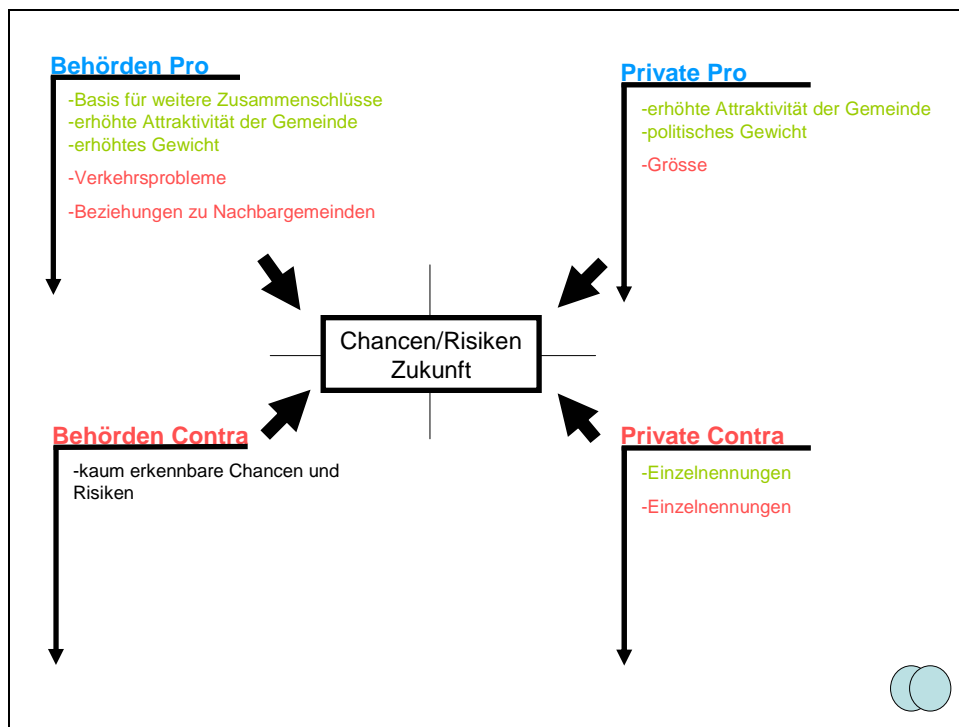
So zeigen sich unter den Engagierten aus Befürworter- und Gegnerlager Mehrheiten, welche für die Zukunft durch den Zusammenschluss eine Entschärfung der Finanzsituation im Sozialbereich vermuten, weniger Mühe im Besetzen von politischen Ämtern erwarten sowie davon ausgehen, dass sich durch den Zusammenschluss in Zukunft eine kleinere Verknappung der Baulandreserven ergibt. Daneben zeigen sich auch in dieser Erwartung eine Reihe von Einzelerwartungen, welche in einzelnen Gemeinden von einzelnen Personen erwähnt werden, beispielhaft genannt sei hier das Vermeiden eines schwierigen Kooperationsmodells mit der nun fusionierten Nachbargemeinde oder der Wegfall des politischen Drucks zur Fusion seitens des Kantons. Weniger wichtig als die genaue Ausgestaltung der einzelnen Erwartung eines vermiedenen Problems ist vielmehr die Tatsache, dass dieses Gefühl, mit der Zusammenlegung ein Problem der Zukunft zu vermeiden, faktisch unter allen damalig Engagierten gleichermassen vertreten ist. Oder in anderen Worten, die Tatsache, dass die meisten erwarteten, zukünftigen Herausforderungen unabhängig von der Gemeindezusammenlegung beurteilt werden, mag nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass die Gemeindezusammenlegung dazu führt, dass einige Herausforderungen nun gar nicht mehr eintreffen. Ausnahme davon sind nur gerade die damaligen Gegner von Behördenseite, welche sich mit einer solchen Nennung offensichtlich schwer tun.

Bezeichnenderweise finden sich unter den hier in der Erwartung vermiedenen Probleme mit der finanziellen Situation und der Rekrutierung politischer Ämter immerhin zwei Herausforderungen, welche auf der Gegenseite von Befragten aus Gemeinden mit gescheiterter Zusammenlegung als Herausforderung genannt wurden. Die vorgängige Verdichtung kann also durch die Erkenntnis ergänzt werden, dass in nicht zusammengelegten Gemeinden durchaus Herausforderungen existieren, welche zusammengelegte Gemeinden als gelöst bezeichnen.

## 4.2. Die subjektive Verortung der Zukunft

"Ich meine, die Chance ist im Allgemeinen, dass wir einfach stärker sind."

Angesichts der Tatsache, dass die engagierten aus zusammengelegten Gemeinden zufrieden sind mit der aktuellen Situation und zudem davon ausgehen, dass die Gemeindezusammenlegung einige Herausforderungen schon im Ansatz gelöst hat, vermag es sicher nicht weiter erstaunen, dass der wertende Blick in die Zukunft relativ unkritisch ausfällt:

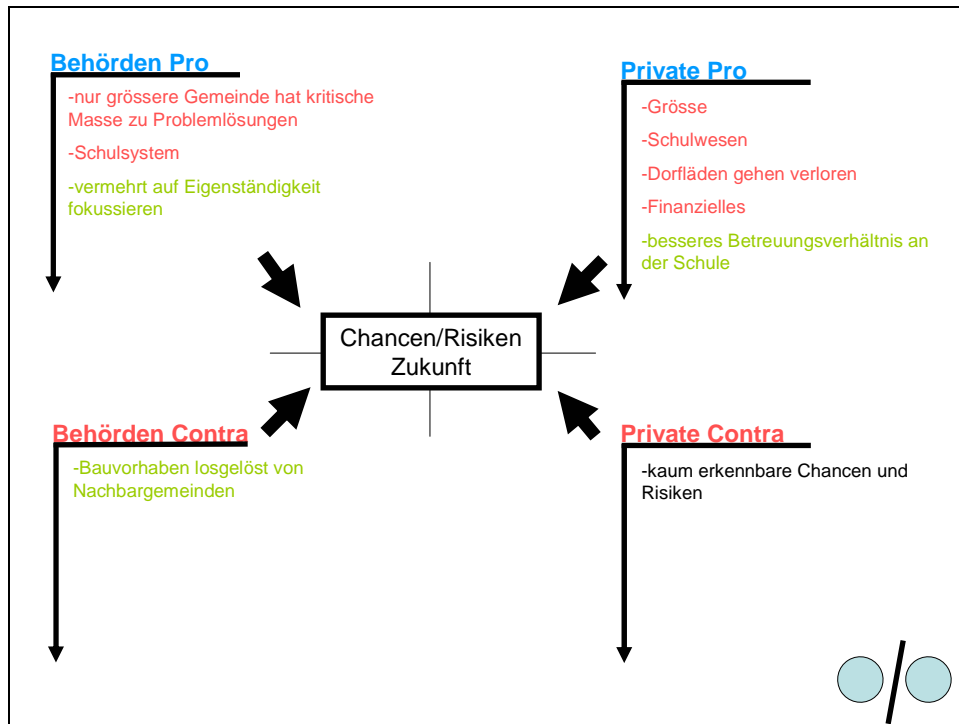


Gerade die damaligen Befürworter verbinden die Gemeindezusammenlegung mit Blick in die Zukunft grossmehrheitlich als Chance und rechtfertigen eine solche Einschätzung mit einer so geschaffenen, guten Basis für weitere Gemeindezusammenlegungen, sowie einer erhöhten Attraktivität und einem erhöhten Gewicht der neuen Gemeinde im Kantonsvergleich. Diese Chancenerwartungen zeigen sich bei befürworterisch Engagierten deutlich grösser als die erwarteten Risiken, welche rund um Verkehrsprobleme und Beziehungen zu nichtfusionierten Nachbargemeinden verortet werden. Aus Sicht der damaligen Befürworter ist die Zusammenlegung also auch in Zukunft ein Projekt mit vielen Chancen und wenigen Risiken.

Auch wenn die damaligen Gegner diese Chancendominanz nicht so sehen, erstaunt doch die tendenziell unkritische Sicht auf die Gemeindezusammenlegung aus der Zukunftsperspektive. Gerade in diesen Gruppen, welche doch noch im Abstimmungskampf auch mit negativen Zukunftsbildern gearbeitet haben (beispielhaft: Heimatverlust), zeigt sich nur sehr wenig Erwartung einer risikobehafteten Zukunft. Dass auf der anderen Seite auch die Chancenwahrnehmung an einem kleinen Ort ist, vermag unter solchen Vorzeichen dann aber wenig

erstaunen – dass aus ehemaligen Kritikern nicht innert kurzer Zeit glühende Befürworter werden, versteht sich von selbst.

Deutlich mehr Kritik gegenüber der Gemeindeentwicklung der Zukunft finden sich auf der anderen Seite in Gemeinden mit gescheiterten Zusammenschlussplänen:



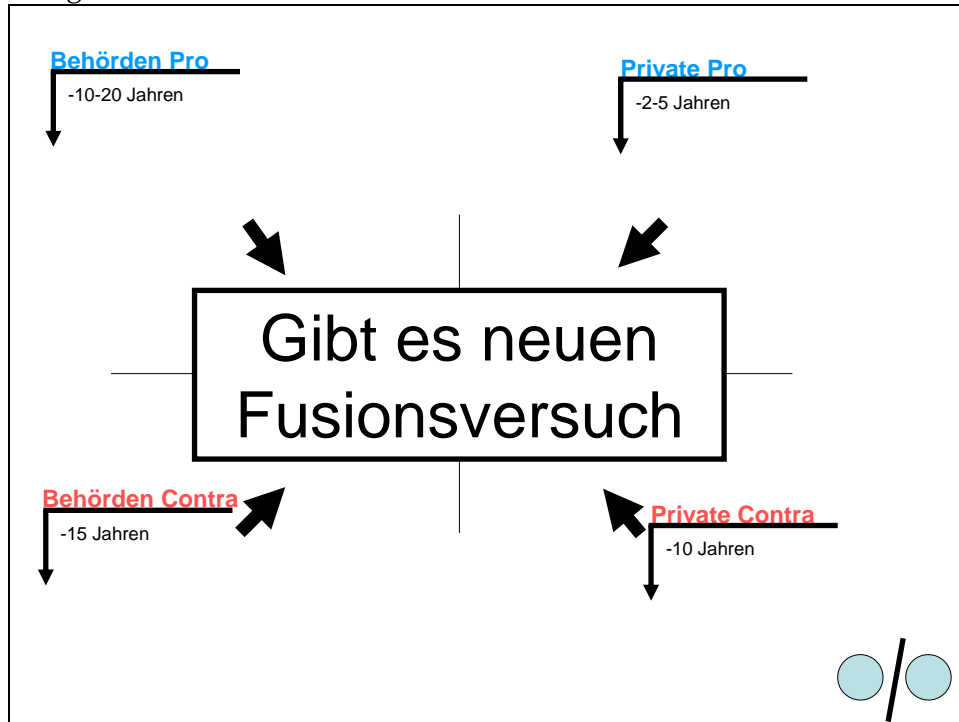
So stützen die damaligen Befürworter in nicht zusammengelegten Gemeinden ihre kritischere (aber nicht mehrheitliche) Einschätzung der Gegenwart auch mit einem mehrheitlich ähnlich wertigen Blick in die Zukunft und verbinden den Alleingang in Zukunft mit mehr Risiken als Chancen. Gerade rund um das Nichtvorhandensein der kritischen Problemlösungsgrösse sowie ungenügende Lösungen in Bezug auf das Schulwesen erkennen diese Befragten mehr Risiken als Chancen. Chancen werden nur am Rande rund um ein besseres Betreuungsverhältnis in der Schule und einer besseren Möglichkeit, auf die Eigenständigkeit zu fokussieren, gesehen. Offensichtlich wünschen sich die damaligen Befürworter einen erneuten Fusionsversuch nicht nur, weil sie nach wie vor von der Lösung "Gemeindezusammenlegung" überzeugt sind, sondern auch, weil sie gerade auch in der Zukunft durch den Alleingang provozierte Risiken befürchten.

Solche Befürchtungen kennen auf der anderen Seite die damaligen Gegner nicht. Sofern eine solche Beurteilung überhaupt vorgenommen werden kann, stehen die Chancen des Alleinganges, insbesondere kein Zwang zur Koordination von Bauvorhaben mit der Nachbargemeinde, bei dieser Gruppe auch in Zukunft im Vordergrund.

### 4.3. Die Einstellung gegenüber einer Neuaufgabe des Entscheids

*"Es geht schneller, als wir meinen, dass diese Frage wieder auftaucht."*

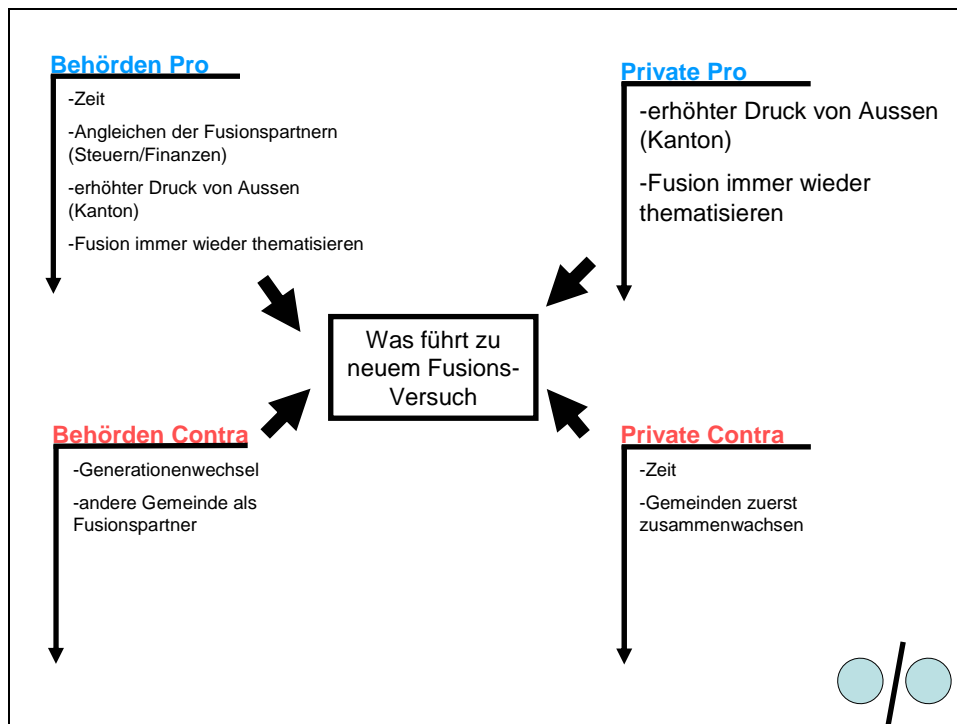
Ausgesprochen spannend ist auf dieser Wahrnehmung und Einstellung gegenüber der Gegenwart und Zukunft in Gemeinden ohne Zusammenschluss die Gretchenfrage in einem weiteren Versuch an der Urne zu stellen:



Tatsächlich spiegelt sich die mehrfach aufblitzende Kritik der damaligen Befürworterschaft an der gescheiterten Zusammenlegung schlussendlich auch in einer mehrheitlichen Erwartung einer weiteren Urnenentscheidung wider. Allerdings sind die Befürworter mit einer solchen Erwartung keineswegs alleine, finden wir eine gleiche Einschätzung doch auch unter der damaligen Gegnerschaft. Auch wenn die Erwartung eines weiteren Versuchs gerade in dieser Gruppe keineswegs mit einer Zustimmung zur Zusammenlegung gleichzusetzen ist, zeigt sich so doch, dass auch die engagierte Gegnerschaft ihr Nein nicht mit der Vorstellung an die Urne getragen hat, damit das letzte Mal über die Frage der Gemeindezusammenlegung abzustimmen.

Uneinigkeit herrscht dabei nicht auf dieser generellen Ebene, sondern mehr in der Frage, wann ein solcher Versuch stattfinden soll – die Schätzungen schwanken zwischen 2 und 20 Jahren, zeigen in der Tendenz aber auf, dass ein solcher weiterer Versuch eher ein längerfristigeres Projekt ist und durchschnittlich unter 10 Jahren nicht stattfindet.

Zeit ist dann auch das Element, welches als Erfolgsfaktor für einen weiteren Versuch häufig ins Feld geführt wird:



Allerdings ist es keineswegs das einzige Element, auch die Suche nach anderen Fusionspartnern, erhöhter Druck von aussen, eine regelmässige Thematisierung des Anliegens "Gemeindezusammenlegung" wie auch das Zusammenwachsen/Angleichen zwischen den potenziellen Fusionspartnern geniessen als Faktoren für einen neuen Versuch eine ähnliche Relevanz. Bezeichnend ist auch hier, dass solche Erfolgsfaktoren nicht nur von den damaligen Befürwortern genannt wurden, sondern ebenso auch für die damalige Gegnerschaft vorstellbar ist. Auch hier gilt offensichtlich: Eine Gemeindezusammenlegung ist offenbar nicht vom Tisch und zwar weder für die damaligen Befürworter noch für die damaligen Gegner.

#### 4.4. Die Zwischenbilanz

Lassen wir die befragten Engagierten die erfolgte oder gescheiterte Gemeindezusammenlegung im Hinblick auf ihre Zukunftstauglichkeit beurteilen, fällt dieses Urteil unterschiedlich aus. Während Befragte aus zusammengelegten Gemeinden "ihrem" Gemeindekonstrukt die Lösung zukünftiger Probleme zutrauen oder zumindest davon ausgehen, mit dem Zusammenschluss bessere Voraussetzungen für eine Lösung geschaffen zu haben, als dies im Alleingang der Fall wäre, ist das Misstrauen in nicht zusammengeschlossenen Gemeinden erkennbar grösser. Gerade die Befürworter von gescheiterten Zusammenlegungsprojekten bringen den Alleingang doch mehrheitlich mit Risiken in Verbindung, während die Gegner von erfolgten Zusammenlegungen dies im Gegenzug so nicht tun.

Es mag so nicht erstaunen, dass ein neuer Versuch hin zur Gemeindezusammenlegung keineswegs vom Tisch ist. Sogar die damaligen Gegner einer Zusammenlegung schliessen nicht aus, dass mittelfristig dieses Thema wieder auf den Tisch kommt. Förderlich für einen erneuten Versuch ist aus gemeinsamer Sicht aller Engagierten eine Mischung aus Zeit, anderen Fusionspartnern, Druck vom

Kanton und ein verstärkter Angleich an den potenziellen Fusionspartner, wobei die Verhältnisse in dieser Mischung nicht für alle Gemeinden gleichermaßen konstituiert sind.

Allerdings sind sich die Befragten mehrheitlich auch einig, dass eine Gemeindezusammenlegung keineswegs alle Herausforderungen einfach so löst. Gerade rund um zukünftige soziale Herausforderungen (beispielhaft: Überalterung), Grenzen des Milizsystems, Infrastrukturkosten und Ortsplanung wird die Gemeinde in Zukunft losgelöst von einer Zusammenlegung konfrontiert.

## 5. Die Synthese

Gemeindeentwicklungen sind nicht nur ein dynamischer Prozess, sondern in dieser Dynamik vor allem stark abhängig vom Umfeld. Geographische Lage, Grösse, Einwohnerstruktur, wirtschaftliche Einbettung und kantonale Vorgaben mögen hier nur als Beispiele dienen. So liegt die Vermutung nahe, dass sich Gemeinden nur am Rande nach einem gemeinsamen Muster entwickeln oder Entscheide aufgrund ähnlicher Überlegungen treffen. Unsere befragten Engagierten äussern so auch an verschiedenen Stellen, dass "ihre" Gemeinde einzigartig sei und verallgemeinerbare Schlüsse aus "ihrer" Gemeindesituation faktisch unmöglich sind.

Die vorliegende Untersuchung hat aufgezeigt, dass es durchaus solche gemeindespezifischen Entwicklungen und Herausforderungen gibt, welche eine einzige Gemeinde besonders beschreiben, für alle anderen Gemeinden aber keine Gültigkeit haben. Unsere Analyse hat aber ebenso ermittelt, dass es neben diesen Spezifika eine ganze Reihe von Elementen gibt, welche zumindest für Mehrheiten aller Gemeinden eine gewisse Gültigkeit haben. Unterschiedlich ist bei solchen Elementen weniger die Existenz als vielmehr der Wichtigkeitsgrad.

Vorliegende Analysearbeit will interessierten Gemeinden in einem Entscheid für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung ein Leitfadensystem zur Verfügung stellen, was während und nach einem solchen Entscheid aus Sicht von Engagierten geschehen könnte und wie sich Meinungen und Einstellungen unter Meinungsführer entwickeln könnten. Entsprechend ist in einem solchen Zusammenhang nicht die ganz spezifische Situation in einer Gemeinde wichtig, sondern eben gerade diese verallgemeinerbaren Elemente.

Gefunden haben wir fünf solcher Elemente. Im Synthese-Kapitel seien sie in verdichteter Form aufgegriffen und kommentiert:

### **Verallgemeinerung 1**

*Eine unterschiedliche Problemlage unter den Fusionskandidaten behindert eine Zusammenlegung.*

Erfolgreiche Gemeindezusammenlegungen unterscheiden sich von gescheiterten wesentlich daran, dass bei gescheiterten Gemeinden ein einseitiger Problemdruck existierte. Meist war ein solcher im finanziellen Bereich zu finden, unterschiedliche Steuersätze mit der Befürchtung einer Anpassung nach oben oder eine einseitige hohe Schuldenlast. Solche Elemente scheinen einer Ablehnung deutlich förderlicher als wir dies beispielsweise für Nachteile beobachten, welche beide Gemeinden betreffen (z.B. höhere Anonymisierung).

### **Verallgemeinerung 2**

*Das Bauchgefühl ist weniger ein Grund für das Scheitern einer Zusammenlegung, sondern vielmehr ein Phänomen, das sich in fast allen Zusammenlegungsprojekten beobachten lässt.*

Auch wenn es in einem Stimmentscheid sicher eine Wirkung gegen eine Zusammenlegung entfalten kann, genügt es alleine nicht, die Zusammenlegung zu

verhindern. Erst zusammen mit handfesten, sachlichen Argumenten hilft ein solches emotionales Element mit, die Gegnerschaft mehrheitlich zu machen.

### **Verallgemeinerung 3**

*Ohne Kommunikation gibt es keine Gemeindezusammenlegung.*

Kommunikation scheint in Sachen Gemeindezusammenlegung eine herausragende Bedeutung zu erhalten. Zumindest unsere befragten Engagierten zeigen sich in erfolgreich zusammengelegten Gemeinden von der damaligen Kommunikation in der Rückbetrachtung klar überzeugt, während in Gemeinden mit einer Ablehnung an der Urne die Kommunikation fast flächendeckend als ungenügend erachtet wurde. Interessanterweise zeigen sich entlang der Zustimmung nicht nur Unterschiede zur Art der Kommunikation, sondern auch zu den Kommunikatoren. So finden wir in erfolgreich zusammengelegten Gemeinden eine zweiseitige Kommunikationsachse mit Kommunikatoren aus dem öffentlichen wie auch dem privaten Raum. In Gemeinden, welche den Alleingang gewählt haben, werden gerade auf der Befürworterseite überhaupt keine herausragenden Kommunikatoren wahrgenommen, geschweige denn diese Zweiachsigkeit.

### **Verallgemeinerung 4**

*In zusammengelegten Gemeinden führen kleine Schritte zu einer positiven Einschätzung der Gegenwart, in Gemeinden mit Alleingang lösen keine Schritte dieses Gefühl aus.*

Auch wenn in zusammengelegten Gemeinden das Zusammenwachsen durchaus wahrgenommen wird, betonen die Befragten, dass sich die meisten Gemeinden erst in einer Initialphase befinden und noch wichtige Prozesse anstehen. Nichtsdestotrotz geht die Zufriedenheit mit dem bisher erreichten weit und umfasst explizit auch die damalige Gegnerschaft. Eine ähnliche Zufriedenheit beobachten wir auch in Gemeinden mit einem gescheiterten Zusammenlegungsprojekt, wenn sich hier die Zufriedenheit auch auf einen unverändert positiven Status Quo stützt. Die im Abstimmungskampf heraufbeschworenen Negativ-Szenarien sind bisher weder in zusammengelegten noch in nicht zusammengelegten Gemeinden eingetroffen. Nichtsdestotrotz sind die kritischen Stimmen und Befürworter in Gemeinden mit einem Alleingang erkennbar grösser, als wir dies bei der damaligen Gegnerschaft in zusammengelegten Gemeinden beobachten.

### **Verallgemeinerung 5**

*Eine Gemeindezusammenlegung löst die zentralen Herausforderungen der Zukunft nicht von alleine, sie bietet aber eine gute Ausgangslage für eine Problemlösung.*

Die meisten der geäusserten zentralen Herausforderungen für Gemeinden in Zukunft sind durch eine Gemeindezusammenlegung nicht vom Tisch. Sowohl die zusammengelegte wie auch die nicht zusammengelegte Gemeinde wird sich in Zukunft mit Fragen der Überalterung, Gemeindeinfrastruktur oder Grenzen des Milizsystems auseinandersetzen. Allerdings schauen Befragte in Gemeinden mit Alleingang diese Herausforderungen verunsicherter an, als wir dies bei der genuinen Gegengruppe beobachten. Es mag so nicht erstaunen, dass die Befragten in solchen Gemeinden mehrheitlich einen weiteren Versuch zur Zusammenlegung keineswegs

ausschliessen. Allerdings geschieht eine solche Neuauflage keineswegs schon morgen; die Befragten gehen von einem Zeitraum im Bereich von 10-15 Jahren aus.

Versuchen wir, diese fünf Elemente ganz im Sinne der angewandten, qualitativen Verdichtungsmethode auf einen abschliessenden, gemeinsamen Nenner zu bringen, könnte dieser folgendermassen lauten:

**Schlussfolgerung**

*Durch den Entscheid für oder gegen eine Gemeindezusammenlegung hat sich keine der beobachteten Gemeinden aus Sicht der befragten Engagierten ins Abseits befördert. Während Befragte aus zusammengelegten Gemeinden den eingeschlagenen Weg in Zukunft fortzeichnen wollen, schliessen Befragte aus Gemeinden mit Alleingang explizit nicht aus, dass der Weg in Zukunft trotzdem über eine Gemeindezusammenlegung führt.*

# Anhang

## Das gfs.bern Team

[identität]



URS BIERI

Politikwissenschaftler, Projektleiter  
Schwerpunkte: Berufsbildung,  
politische Kommunikation, Abstimmungen,  
Wahlen, Kampagnenvorbereitung  
und -begleitung, Datenbanken,  
Prospektivmethoden.

[identität]



CLAUDE LONGCHAMP

Politikwissenschaftler,  
Institutsleiter, Verwaltungsrat  
Schwerpunkte: Abstimmungen, Wahlen,  
Parteien, Europäische Integration,  
Technologiepolitik, politische Kultur und  
politische Kommunikation, Geschichte  
und Methoden der Demoskopie.

[identität]



MARTINA IMFELD

Projektassistentin.  
Schwerpunkte: Statistische Datenanalyse,  
Medienanalysen, Visualisierung.

[identität]



SILVIA-MARIA RATELBAND-PALLY

Administratorin  
Schwerpunkte: Desktop-Publishing,  
Visualisierungen, Projektadministration,  
Vortragsadministration.