Jan Fivaz und Daniel Schwarz

Gemeindereformen im Kanton Aargau

Rahmenbedingungen und Einstellungen der Bevölkerung zu Fusionen und Kooperationen anhand einer Fallstudie in den Gemeinden Endingen und Unterendingen

Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

In Zusammenarbeit mit dem Nationalfondsprojekt „Gemeindereformen – zwischen staatlicher Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation“ im Rahmen des Schwerpunktprogrammes „Zukunft Schweiz“

http://www.gemeindereformen.unibe.ch

Unter Mitarbeit von:
Patrik Müller und John Davidson

Projektleiter: Dr. Andreas Ladner

Herausgeber und Bezugsadresse:
Universität Bern
Institut für Politikwissenschaft
Unitobler – Lerchenweg 36
3000 Bern 9

http://www.cx.unibe.ch/ipw

Vorwort und Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Es ist eine weit verbreitete Sitte in Jubiläumsjahren den Stand der Dinge einem kritischen Blick zu unterziehen. So wurden die 150-Jahr Feiern des Bundesstaates zum Anlass genommen sich einige Gedanken über den Zustand, die Probleme und allfällige Reformen des politischen Systems in der Schweiz zu machen. Ein weiteres Jubiläum das auf das Jahr 1998 fiel, war das 1200-Jahr Jubiläum der Gemeinden Endingen und Unterendingen. Es würde allerdings nicht der Wahrheit entsprechen, wenn wir (die Autorengruppe) behaupten würden, dass uns dieses Jubiläum bewogen hat, diese Studie anzufertigen. Als die Idee zu einer solchen Studie im Spätsommer 1997 immer konkretere Züge annahm, waren andere Gründe dafür ausschlaggebend gewesen.

Im Zentrum stand der Wunsch von vier Studenten ihr erworbenes Wissen mit einem praktischen Bezug zu verknüpfen. Als Untersuchungsobjekte boten sich unsere Heimatgemeinden geradezu an. Zum einen besassen wir in diesen Gemeinden bereits einige Hintergrundinformationen, welche wir uns in anderen Gemeinden erst mühsam hätten erarbeiten müssen, zum anderen hatten die beiden Untersuchungsgemeinden Endingen und Unterendingen gerade beschlossen ihre Steuerämter gemeinsam mit der Nachbargemeinde Lengnau zusammenzulegen, was auf einen bereits vorhandenen Willen zu Reformen schliessen liess. Im Oktober 1997 bestätigten dann auch beide Gemeinderäte ihr Einverständnis sowie ihr Interesse an der Studie, so dass wir mit den ersten Abklärungen beginnen konnten.

Im Laufe unserer Untersuchungen hatten wir mit verschiedenen Behörden, Unternehmungen und Einzelpersonen Kontakt, denen im Gegenzug für ihre Unterstützung und ihre Informationen ein Exemplar dieses Berichtes versprochen worden ist. Jede Institution oder Person hat nun aber andere Ansprüche an diesen Bericht. Eine Universität ist grundsätzlich an einer anderen Form sowie anderen Inhalten der Arbeit interessiert als ein Gemeinderat oder die Regionalplanungsgruppe. Da wir nicht in der Lage waren, jeder Anspruchsgruppe einen auf ihre spezifischen Bedürfnisse angepassten Bericht abzugeben, haben wir versucht, einen Bericht zu schreiben, der zwar von allen Seiten Konzessionen verlangt und nicht auf jeden individuellen Anspruch eingehen kann, aber mit dem alle Seiten etwas anfangen können.

Eine weitere Einschränkung ist dem Umstand entsprungen, dass es sich um eine Wochenend- und Freizeitstudie handelt, da wir auch unseren sonstigen Pflichten an der Universität nachzukommen hatten. Dies hatte leider zur Folge, dass wir uns nicht mit jedem Teilaspekt so detailliert beschäftigen konnten, wie es unsere ursprüngliche Absicht gewesen war. Wir bitten also bei kleineren Ungenauigkeiten um das Verständnis der Leserinnen und Leser. Sollten uns jedoch grobe Schnit-

zer unterlaufen sein, so sind wir für Anregungen offen und für Kritik dankbar. Die Kontakt- und E-Mailadressen können dem Anhang 1 entnommen werden.

Bleibt noch den vielen Behörden und Personen zu danken, die uns bei unserer Arbeit unterstützt haben. Dank gebührt nicht zuletzt den vielen Endinger und Unterendinger Stimmberechtigten, die sich die Zeit genommen haben, unseren Fragebogen auszufüllen und somit diese Studie erst ermöglicht haben. Besonders möchten wir der Gemeindeschreiberin Unterendingens, Frau Peterhans und dem Gemeindeschreiber Endingens, Herrn Hitz, die immer wieder von uns mit lästigen Anfragen heimgesucht worden sind, sowie dem Projektleiter des im Rahmen des Schwerpunktprogrammes "Zukunft Schweiz" laufenden Nationalfondsprogrammes "Gemeindereformen", Herrn Dr. Andreas Ladner, für seine fachliche und materielle Unterstützung unseren Dank aussprechen.

Endingen im Juni 1999

Jan Fivaz
Daniel Schwarz
Patrik Müller
John Davidson

Kurzzusammenfassung

Der Bericht gliedert sich in fünf Teile. Neben einem Kapitel über den Sinn und Zweck dieser Studie beinhaltet der erste Teil einen kurzen Überblick über das Gemeindewesen in der Schweiz sowie eine Beschreibung, wie die Befragung der Stimmberechtigten in beiden Gemeinden zum Thema Gemeindereformen durchgeführt worden ist. Die wichtigsten Erkenntnisse sind folgende:

- Gesamtschweizerisch betrachtet zeichnen sich die Gemeinden trotz Defiziten im Vergleich zu Bund und Kantonen durch eine einigermassen solide Finanzlage aus.

- Mit annähernd 3'000 Gemeinden mit zumeist unter 1'000 Einwohnern weist die Schweiz im internationalen Vergleich eine äusserst kleinräumige Struktur aus, die sich seit 1850 als sehr stabil erwiesen hat. Erst seit Ende der 80er Jahre macht sich eine grössere Dynamik innerhalb der Gemeindestrukturen bemerkbar.

Im zweiten Teil wird zunächst der kantonale Rahmen, innerhalb dessen sich die Untersuchungsgemeinden bewegen, gestreift. Danach werden die beiden Gemeinden anhand allgemeiner Daten sowie der ersten Ergebnisse aus der Befragung vorgestellt. Dieser Teil des Berichtes wendet sich vorwiegend an nicht ortskundige Leserinnen und Leser, wobei auch Einwohnerinnen und Einwohner Endingens und Unterendingens noch das eine oder andere über ihre Gemeinde erfahren können. Anhand einer Befragung der Kantone und der Gemeindeschreiber aus dem Jahre 1998 sowie mehrerer Gespräche mit kantonalen und kommunalen Behörden und einem historischen Rückblick bis ins 19. Jahrhundert zeichnet sich ein deutliches Bild des Kantons Aargau ab. Trotz einiger Anstrengungen speziell im NPM-Bereich handelt es sich beim Aargau um keinen besonders reformfreudigen Kanton. Die beiden Untersuchungsgemeinden können bezüglich ihrer politischen Präferenzen und ihrem sozialen Gefüge als durchschnittliche ländliche Gemeinden bezeichnet werden.

Der Hauptabschnitt des Berichtes stellt der dritte Teil dar. Er widmet sich ausführlich der Einstellung der Stimmberechtigten zum Thema Gemeindereformen. Für eine Zustimmung zu Kooperationen oder gar einer Fusion zwischen zwei Gemeinden stellen Endingen und Unterendingen das "worst case-Szenario" dar, da eine kleinere, finanziell gesunde Gemeinde mit tiefem Steuerfuss und hoher Identifikation (Unterendingen) einer grösseren, finanziell angeschlagenen und steuerlich weniger attraktiven Gemeinde (Endingen) gegenübersteht. Die Zustimmung zu den wichtigsten Reformvorschlägen verhielt sich wie folgt: Während Endingen für jedes Reformprojekt zu haben wäre, ist die Situation in Unterendingen differenzierter zu betrachten. Wird eine verstärkte Kooperation noch knapp abgelehnt, so erfahren die Fusion von Kommissionen und die Fusion der Verwaltung eine deutliche Absage. Die Fusion der beiden Feuerwehren hingegen wird in beiden Gemeinden durch alle Schichten und sozialen Gruppen hindurch überaus deutlich befürwortet, wie auch Bestrebungen nach vermehrten regionalen Lösungsansätzen. Beim Vorschlag einer vollständigen Gemeindefusion bietet sich ein spiegelbildliches Resultat. Während Endingen sie haushoch befürwortet, wird die Fusion in Unterendingen ebenso deutlich verworfen. Werden eine Steuererhöhung für Unterendingen ausgeklammert oder begleitende Massnahmen getroffen, so kann die strikte Ablehnung in Unterendingen jedoch durchbrochen werden.

Zum Abschluss werden im vierten Teil einige Reformideen und Ansätze zu ihrer Umsetzung zuhanden der beiden Untersuchungsgemeinden dargestellt. Die Vorschläge verteilen sich auf drei Kategorien: Gemeindeinterne, gemeindeübergreifende und regionale Reformansätze. Die wichtigsten daraus sind:

- Gemeindeinterne Reformen. Transparenz, einheitliche Strukturen, mehr Effizienz und Bürgernähe und die Förderung einer positiven politischen Kultur sollen erreicht werden durch die Abschaffung der Ortsbürgergemeinde, ein an die Bedürfnisse und Möglichkeiten von Kleingemeinden angepasstes NPM-Konzept, die Einführung eines Ombudsmannes zur unabhängigen Behandlung von Bürgerbeschwerden sowie einige weitere kleinere Massnahmen.

- Gemeindeübergreifende Reformen. Neben der fast schon zwingen notwendigen Zusammenlegung der Feuerwehren sollten auch Kooperationen in den Bereichen Bauverwaltung, Bauamt, Forstamt und Sozialamt ins Auge gefasst werden. Das Für und Wider einer vollständigen Gemeindefusion halten sich in etwa die Waage. Mittel- bis langfristig könnte sich ein Zusammenschluss als vorteilhaft erweisen.

- Regionale Reformen: Eine Intensivierung der Zusammenarbeit innerhalb der Regionalplanungsgruppe des Bezirks, ergänzt durch eine Formulierung gemeinsamer Standpunkte der Surbtaler Gemeinden gegenüber Kanton und Wirtschaft scheint dringend angebracht, um einem drohenden Bedeutungsverlust und den Problemen einer Randregion besser entgegenzutreten.

Der fünfte Teil besteht aus dem Anhang sowie dem Literatur- und Quellenverzeichnis.

Inhaltsverzeichnis

Teil I - Einführung

1. Braucht es kommunale Reformen? - Sinn und Zweck dieser Studie 1

2. Gemeinden in der Schweiz - ein kurzer Überblick 7

2.1. Gemeindepluralismus und Gemeindeautonomie 7
2.2. Gemeindestrukturen in der Schweiz 8
2.3. Politische Institutionen 13
2.3.1. Die Exekutive 13
2.3.2. Die Legislative 15

3. Durchführung der Bevölkerungsbefragung 18

Teil II - Die zwei Gemeinden im Überblick und im kantonalen Kontext

4. Der kantonale Rahmen 22

4.1. Änderungen im Gemeindebestand des Kantons Aargau seit 1850 22
4.2. Der kantonale Finanzausgleich 25
4.3. Die Reformanstrengungen des Kantons Aargau und seiner Gemeinden im schweizerischen Vergleich 27
4.3.1. Reformbereitschaft der Aargauer Gemeinden im schweizerischen Vergleich 28
4.3.2. Die Haltung der kantonalen Behörden 32

5. Die Gemeinden Endingen und Unterendingen im Überblick 35

5.1. Geographische Lage 35
5.2. Bevölkerungsdaten 37
5.3. Infrastrukturdaten 39
5.4. Finanzielle Eckdaten 40

6. Gesellschaftliche Struktur und politische Merkmale der Gemeinden 44

6.1. Soziodemographische Daten und Angaben zum Erwerbsleben 44
6.2. Identifikation der Bevölkerung, Vereinsleben und Einkaufsverhalten 49
6.3. Politische Merkmale der BürgerInnen 55
6.3.1. Interesse an Gemeindepolitik und Bedeutung der lokalen Politik 57

6.3.2. Politische Ausrichtung und Parteizugehörigkeit 60
6.3.3. Teilnahme an Abstimmungen und Gemeindeversammlungen 70

Teil III - Einstellung der Bevölkerung zu Reformen

7. Die Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung 77

8. Die Zusammenlegung der Steuerverwaltungen 80

9. Verstärkte Kooperationen 82

10. Die Zusammenlegung von Kommissionen 85

11. Die Zusammenlegung der Feuerwehren 88

12. Eine Fusion der beiden Verwaltungen 91

13. Akzeptanz regionaler Reformvorschläge 94

14. Eine vollständige Fusion der beiden Gemeinden 97

14.1. Fusion ohne Wenn und Aber 97
14.2. Fusion unter Bedingungen 100
14.3. Die Rolle des Steuerfusses 101

15. Allgemeine Reformfreudigkeit 105

16. Die statistischen Ergebnisse auf einen Blick 109

Teil IV - Reformvorschläge

17. Gemeindeinterne Reformen 114

17.1. Das New Public Management (NPM) 114
17.1.1. Grundgedanken des NPM-Ansatzes 115
17.1.2. Kritik am NPM-Ansatz 117
17.1.3. NPM-basierte Reformvorschläge 119
17.2. Reform des Ortsbürgerwesens 122
17.3. Reform der Gemeindeversammlung 125
17.4. Reform des Kommissionswesens 130
17.5. Drei kleine Reformen 135

18. Gemeindeübergreifende Reformschritte 136

18.1. Perspektiven einer engeren Kooperation zwischen Endingen und Unterendingen 136
18.2. Zusammenlegung der Feuerwehren 138
18.3. Weitere mögliche Kooperationsbereiche 141
18.4. Fusion von Endingen und Unterendingen 143

19. Regionale Reformansätze 149

19.1. Formen der regionalen Zusammenarbeit 149
19.2. Felder der regionalen Zusammenarbeit 151
19.3. FOCJ - ein neuer Ansatz 153
19.4. Konkrete Vorschläge zu regionalen Reformen 156

Teil V - Anhang, Literatur- und Quellenverzeichnis

Anhang 159

Anhang 1 - Personen und Adressen der Autorengruppe 159
Anhang 2 - Begleitbrief und Fragebogen (Endingen) 159
Anhang 3 - Erklärungen und Definitionen zu finanzstatistischen Kennzahlen 165
Anhang 4 - Kreuztabellen zu den Auswertungen der Befragung 167

Anhang 4.1. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen 167
Anhang 4.2. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen 167
Anhang 4.3. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Alter (UV) in Endingen 168
Anhang 4.4. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Alter (UV) in Unterendingen 168
Anhang 4.5. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen 169
Anhang 4.6. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen 169
Anhang 4.7. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen 170
Anhang 4.8. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen 170
Anhang 4.9. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Alter (UV) in Endingen 171
Anhang 4.10. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Alter (UV) in Unterendingen 171
Anhang 4.11. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen 172

Anhang 4.12. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen 172
Anhang 4.13. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen 173
Anhang 4.14. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen 173
Anhang 4.15. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Alter (UV) in Endingen 174
Anhang 4.16. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Alter (UV) in Unterendingen 174
Anhang 4.17. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen 175
Anhang 4.18. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen 175
Anhang 4.19. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen 176
Anhang 4.20. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen 176
Anhang 4.21. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Alter (UV) in Endingen 177
Anhang 4.22. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Alter (UV) in Unterendingen 177
Anhang 4.23. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen 178
Anhang 4.24. Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen 178
Anhang 4.25. Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen 179
Anhang 4.26. Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen 179
Anhang 4.27. Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Alter (UV) in Endingen 180
Anhang 4.28. Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Alter (UV) in Unterendingen 180
Anhang 4.29. Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen 181
Anhang 4.30. Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen 181
Anhang 4.31. Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen 182
Anhang 4.32. Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen 182
Anhang 4.33. Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Alter (UV) in Endingen 183
Anhang 4.34. Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Alter (UV) in Unterendingen 183

Anhang 4.35. Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen 184
Anhang 4.36. Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen 184

Anhang 5 – Nebenbeamtungen und Kommissionen in Unterendingen und Endingen 185

Anhang 5.1. – Nebenbeamtungen und Kommissionen in Unterendingen 185
Anhang 5.2. – Nebenbeamtungen und Kommissionen in Endingen 187

Literatur- und Quellenverzeichnis 192

Literaturverzeichnis 192
Internetseiten 194

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1	Bereiche mit hohen Belastungen für kleine Gemeinden 1994 und die Entwicklung 1984-1994	3
Tabelle 1.2	Leistungsgrenzen der Gemeinden aus der Sicht der Kantone	4
Tabelle 1.3	Rechnungsabschlüsse von Bund, Kantonen und Gemeinden 1970-1997 in Millionen Franken	5
Tabelle 1.4	Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden 1970-1997 in Millionen Franken	5
Tabelle 2.1	Gemeindebestand der Kantone seit 1850	9
Tabelle 2.2	Veränderungen des Gemeindebestandes seit 1850	10
Tabelle 2.3	Anzahl Gemeinden in den Kantonen per 1.7.1998	10
Tabelle 2.4	Die durchschnittliche Gemeindegrösse im Ländervergleich	11
Tabelle 2.5	Grösse der Schweizer Gemeinden nach Klassen geordnet	12
Tabelle 2.6	Durchschnittliche Gemeindegrösse in den Kantonen	12
Tabelle 2.7	Exekutivgrössen nach Einwohnerzahlen geordnet	14
Tabelle 2.8	Anteil der Gemeinden mit einem Gemeindeparlament nach Kantonen (in Prozent)	16
Tabelle 2.9	Anteile der Gemeinden mit einem Parlament und Parlamentsgrösse nach Gemeindegrösse	17
Tabelle 3.1	Rücklauf der Bevölkerungsbefragung	19
Tabelle 3.2	Verzerrungen der erhaltenen Antworten in Bezug auf das Alter in Endingen	21
Tabelle 3.3	Verzerrungen der erhaltenen Antworten in Bezug auf das Alter in Unterendingen	21
Tabelle 4.1	Gemeindefusionen und -trennungen im Kanton Aargau seit 1850	23
Tabelle 4.2	Finanzausgleichsysteme in der Schweiz	26
Tabelle 4.3	Anstrengungen der Gemeinden zu inneren Reformen (Mittelwerte aus einem Index von 1 bis 5)	28
Tabelle 4.4	Geplante NPM-Projekte in den Gemeinden (Ja-Anteile in Prozent)	29
Tabelle 4.5	Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden (Mittelwerte aus einem Index von 1 bis 3)	30
Tabelle 4.6	Gemeinden mit einer konkreten Diskussion über eine Gemeindefusion (Ja-Anteile in Prozent)	30
Tabelle 4.7	Bewertung der Zusammenarbeit mit dem Kanton aus der Sicht der Gemeinden (Mittelwerte aus einem Index von 1 bis 5)	31
Tabelle 4.8	Bewertung der Unterstützung des Kantons für reformwillige Gemeinden aus der Sicht der Gemeinden (Mittelwerte aus einem Index von 1 bis 5)	32
Tabelle 5.1	Bevölkerungsentwicklung in Endingen und Unterendingen seit 1950	38
Tabelle 5.2	Altersverteilung der ständigen Wohnbevölkerung 1997	38
Tabelle 5.3	Infrastruktur für den alltäglichen Bedarf in Endingen und Unterendingen	39
Tabelle 5.4	Anzahl Schüler am Schul- und Wohnort 1997	39
Tabelle 5.5	Rechnungsabschlüsse seit 1990 in Fr.	40
Tabelle 5.6	Steuererträge 1996 in Fr.	40
Tabelle 5.7	Steuerfussentwicklungen, 1975-1998	41

Tabelle 5.8	Steuerfussentwicklung im Kanton Aargau, 1975-1998 (Anzahl Gemeinden, geordnet nach Höhe des Steuerfusses, Angaben in Prozent des gesamten Gemeindebestandes)	41
Tabelle 5.9	Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Steuerfuss, 1996	42
Tabelle 5.10	Finanzielle Eckdaten der Gemeindefinanzen, 1996	43
Tabelle 6.1	Häufigkeitsverteilung des Geschlechts (Frage Nr. 16)	45
Tabelle 6.2	Häufigkeitsverteilung des Alters (Frage Nr. 17)	46
Tabelle 6.3.	Häufigkeitsverteilung der beruflichen Ausbildung (Frage Nr. 20)	47
Tabelle 6.4	Häufigkeitsverteilung der Wohnsitzdauer (Frage Nr. 18)	48
Tabelle 6.5	Häufigkeitsverteilung des Arbeitsortes (Frage Nr. 19)	49
Tabelle 6.6	Kennzahlen zum Erwerbsleben	49
Tabelle 6.7	Häufigkeitsverteilung der Identifikation (Frage Nr. 1; Mehrfachantworten möglich)	50
Tabelle 6.8	Identifikation der Schweizer Bevölkerung (Daten der GfS-Studie zum Thema "Globalisierung" aus dem Jahr 1996; 1. und 2. Wahl addiert; Angaben in Prozent)	52
Tabelle 6.9	Häufigkeitsverteilung der Vereinsmitgliedschaften (Frage Nr. 2)	52
Tabelle 6.10	Häufigkeitsverteilung der Anzahl Einkäufe und sonstiger Besorgungen in Endingen (Frage Nr. 3)	53
Tabelle 6.11	Häufigkeitsverteilung des Index „Verwurzelung in der Gemeinde“	54
Tabelle 6.12	Variablenkategorien bei Kreuztabellen	56
Tabelle 6.13	Häufigkeitsverteilung des Interesses an der Gemeindepolitik (Frage Nr. 6)	57
Tabelle 6.14	Veränderungen des Interesses an der Gemeindepolitik, 1983-1988	58
Tabelle 6.15	Häufigkeitsverteilung der Bedeutungseinschätzung der Gemeindepolitik (Frage Nr. 7)	59
Tabelle 6.16	Häufigkeitsverteilung der politischen Ausrichtung (Frage Nr. 8)	61
Tabelle 6.17	Korrelationsrechnung zur politischen Ausrichtung (AV)	62
Tabelle 6.18	Häufigkeitsverteilung zur Parteibindung (Frage Nr. 9a)	63
Tabelle 6.19	Resultate der Nationalratswahlen 1991 und 1995 in Endingen und Unterendingen (Angaben in Prozent)	64
Tabelle 6.20	Kreuztabelle zu Parteibindung (AV) / Ausbildung (UV) in Endingen	65
Tabelle 6.21	Kreuztabelle zu Parteibindung (AV) / Ausbildung (UV) in Unterendingen	66
Tabelle 6.22	Kreuztabelle zu Parteibindung (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen	66
Tabelle 6.23	Kreuztabelle zu Parteibindung (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen	67
Tabelle 6.24	Häufigkeitsverteilung der Parteimitgliedschaften (Frage Nr. 9b)	67
Tabelle 6.25	Grösse der Gemeinden und durchschnittliche Anzahl politischer Gruppierungen, 1988	68
Tabelle 6.26	Durchschnittliche Mitgliederzahlen der Lokalsektionen der Bundesratsparteien	69
Tabelle 6.27	Häufigkeitsverteilung der Teilnahme an Gemeindewahlen und -abstimmugen (Frage Nr. 4)	70
Tabelle 6.28	Häufigkeitsverteilung der Teilnahme an Gemeindeversammlungen (Frage Nr. 4)	71

Tabelle 6.29 Durchschnittliche Teilnahme an Gemeindeversammlungen nach Gemeindegrösse, 1988 (Angaben in Prozent der Stimmberechtigten) 72
Tabelle 6.30 Korrelationsrechnung zur Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV) 73
Tabelle 6.31 Kreuztabelle zu Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen 74
Tabelle 6.32 Kreuztabelle zu Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen 74
Tabelle 6.33 Kreuztabelle zu Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV) / Parteibindung (UV) in Endingen 75
Tabelle 6.34 Kreuztabelle zu Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV) / Parteibindung (UV) in Unterendingen 75
Tabelle 7.1 Wie zufrieden sind Sie mit dem Dienstleistungsangebot der Gemeindeverwaltung und dessen Qualität? (Frage Nr. 10) 77
Tabelle 7.2 Korrelationsrechung zur Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung 78
Tabelle 7.3 Wie oft suchen Sie die Gemeindekanzlei auf (Wahlen und Abstimmungen nicht mitgerechnet)? (Frage Nr. 12) 79
Tabelle 8.1 Die Gemeinden Endingen, Lengnau und Unterendingen haben 1997 ihre Steuerverwaltungen zusammengelegt. Wie beurteilen Sie diese Massnahme im Prinzip? (Frage Nr. 11) 80
Tabelle 9.1 Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn Endingen/Unterendingen eine verstärkte Kooperation mit Unterendingen/Endingen eingehen würde? (Frage Nr. 13a) 82
Tabelle 9.2 Logistische Regression verstärkte Kooperation (AV) 84
Tabelle 10.1 Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn doppelt geführte Kommissionen der Gemeinden Endingen und Unterendingen zusammengelegt würden? (Frage Nr. 13b) 85
Tabelle 10.2 Logistische Regression Fusion von Kommissionen (AV) 87
Tabelle 11.1 Würde Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn die Feuerwehren von Unterendingen und Endingen zusammengelegt würden? (Frage Nr. 13c) 88
Tabelle 11.2 Logistische Regression Fusion der Feuerwehren (AV) 90
Tabelle 12.1 Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn die Verwaltungen von Endingen und Unterendingen bei nach wie vor getrennten, politisch unabhängigen Gemeinden zusammengelegt würden? (Frage Nr. 13d) 91
Tabelle 12.2 Logistische Regression Fusion der Verwaltungen (AV) 92
Tabelle 13.1 Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn vermehrt gemeindeübergreifende Lösungen auf regionaler Ebene (z.B. Bezirk) gesucht würden? (Frage Nr. 13e) 94
Tabelle 13.2 Logistische Regression vermehrte Suche nach Regionallösungen (AV) 96
Tabelle 14.1 Würden Sie einen vollständigen Zusammenschluss der Gemeinden Endingen und Unterendingen befürworten? (Frage Nr. 14a) 97
Tabelle 14.2 Logistische Regression vollständige Fusion (AV) 99
Tabelle 14.3 Zustimmung zu einer Fusion bei einer angemessenen Vertretung Unterendingens in Gemeinderat und Kommissionen (Frage Nr. 14b) 100
Tabelle 14.4 Zustimmung zu einer Fusion bei einem Teilverbleib der Verwaltung in Unterendingen (Frage Nr. 14c) 101

Tabelle 14.5 Einfluss einer Steuerfussveränderung auf die Zustimmung zu einer Fusion (Frage Nr. 15) 101
Tabelle 14.6 Kreuztabelle Einfluss des Steuerfusses (AV) / Politische Ausrichtung (UV) in Endingen 103
Tabelle 14.7 Kreuztabelle Einfluss des Steuerfusses (AV) / Politische Ausrichtung (UV) in Unterendingen 103
Tabelle 14.8 Kreuztabelle Einfluss des Steuerfusses (AV) / Parteibindung (UV) in Endingen 104
Tabelle 14.9 Kreuztabelle Einfluss des Steuerfusses (AV) / Parteibindung (UV) in Unterendingen 104
Tabelle 15.1 Häufigkeitsverteilung des Index der Reformfreudigkeit 105
Tabelle 15.2 Korrelation Index Reformfreudigkeit (AV) 106
Tabelle 15.3 Lineare Regression Reformfreudigkeit in Endingen 107
Tabelle 15.4 Lineare Regression Reformfreudigkeit in Unterendingen 108
Tabelle 16.1 Ergebnisse der bi- und multivariaten Auswertungen auf einen Blick 109
Tabelle 17.1 Stimmbeteiligung an den Gemeindeversammlungen der Einwohnergemeinde in Endingen seit 1994 126
Tabelle 17.2 Stimmbeteiligung an den Gemeindeversammlungen der Ortsbürgergemeinde in Endingen seit 1994 127
Tabelle 17.3 Anzahl Kommissionen in Schweizer Gemeinden 131
Tabelle 17.4 Kommissionen in Endingen im Überblick 132
Tabelle 17.5 Alternativer Vorschlag zur Organisation des Kommissionswesens 134
Tabelle 18.1 Kooperationsbereiche der Gemeinde Hirschthal mit ihren Nachbargemeinden und daraus resultierende Einsparungen 137
Tabelle 18.2 Ausgaben und Einnahmen im Feuerwehrwesen in Endingen und Unterendingen 1997 in Franken 140
Tabelle 18.3 Überschlagsmässige Ausgaben und Einnahmen im Feuerwehrwesen nach erfolgter Fusion und Veränderung gegenüber 1997 in Franken 140
Tabelle 18.4 Gesamtaufwand und Pro-Kopf-Aufwand 1997 in den Gemeinden Endingen und Unterendingen in Franken 144
Tabelle 18.5 Aufwand 1997 für Personal in der Gemeindeverwaltung im engen Sinne in den Gemeinden Endingen und Unterendingen in Franken 146
Tabelle 19.1 Rechtsformen der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit 150
Tabelle 19.2 Anzahl und Aufgaben der Gemeindeverbände im Aargau 1998 151

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5.1	Bezirke des Kantons Aargau	35
Abbildung 5.2	Die Gemeinden des Kantons Aargau	36
Abbildung 5.3	Karte von Endingen und Unterendingen	37
Abbildung 6.1	Altersstruktur	46
Abbildung 6.2	Ausbildung	47
Abbildung 6.3	Wohnsitzdauer	48
Abbildung 6.4	Identifikation	51
Abbildung 6.5	Vereinsmitgliedschaften	53
Abbildung 6.6	Index „Verwurzelung in der Gemeinde“ (0 = gering, 6 = stark)	54
Abbildung 6.7	Interesse an Gemeindepolitik (1 = interessiert mich gar nicht, 10 = interessiert mich ausserordentlich)	58
Abbildung 6.8	Bedeutung der Gemeindepolitik (1 = völlig unbedeutend, 10 = äusserst bedeutend)	60
Abbildung 6.9	Politische Ausrichtung (1 = links, 10 = rechts)	61
Abbildung 6.10	Parteibindung	63
Abbildung 6.11	Teilnahme an Gemeindewahlen und -abstimmungen	70
Abbildung 6.12	Teilnahme an Gemeindeversammlungen	72
Abbildung 7.1	Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	78
Abbildung 7.2	Frequentierung der Gemeindekanzlei	79
Abbildung 8.1	Bewertung Fusion der Steuerverwaltung	80
Abbildung 9.1	Befürwortung einer verstärkten Kooperation	82
Abbildung 10.1	Befürwortung einer Fusion von Kommissionen	85
Abbildung 11.1	Befürwortung einer Fusion der Feuerwehr	88
Abbildung 12.1	Befürwortung einer Fusion der Verwaltungen	91
Abbildung 13.1	Befürwortung mehr Regionallösungen	94
Abbildung 14.1	Befürwortung einer vollständigen Fusion	98
Abbildung 14.2	Einfluss einer Steuerfussveränderung auf die Zustimmung zu einer Fusion	102
Abbildung 15.1	Index der Reformfreudigkeit	106
Abbildung 17.1	Die drei Ebenen im NPM	115
Abbildung 17.2	Politische Rechte und Bürgerrechte in der Gemeinde	123
Box 6.1	Erklärungen zu statistischen Begriffen der univariaten Auswertung	45
Box 6.2	Erklärungen zu statistischen Begriffen der bivariaten Auswertung	55
Box 7.1	Erklärungen zu statistischen Begriffen der multivariaten Auswertung	76

Teil I - Einführung

1. Braucht es kommunale Reformen?

Ob es auf Gemeindeebene Reformen braucht, ist für uns - die Autoren dieser Studie - eine weitgehend rhetorische Frage. Es entspricht unserer Überzeugung, dass sich jedes Gemeinwesen – ob Bundessaat oder Gemeinde – einem ständigen Veränderungsprozess ausgesetzt sieht und somit zu einem dauernden Reformprozess gezwungen wird. Es gilt dabei mit der gesellschaftlichen Entwicklung Schritt zu halten und der Bürgerin bzw. dem Bürger zeitgemässe und angemessene Dienstleistungen anzubieten. Dies soll allerdings nicht heissen, dass eine Gemeinde jede Modeerscheinung, die von den Verwaltungswissenschaften vorgebetet wird, ungeprüft und unangepasst übernehmen soll. Reformen führen oftmals nur dann zum Erfolg, wenn aus Pilotprojekten der eigenen oder einer anderen Gemeinde Erfahrungen übernommen und gelernt werden kann. Meist stellt sich dabei heraus, dass eine Übertragung der "reinen" wissenschaftlichen Lehre auf Gemeindeebene, speziell in den im Milizsystem organisierten Landgemeinden, kaum praktikabel ist. Andererseits soll dies auch nicht heissen, dass gleich die ganze Idee, die sich hinter einem wissenschaftlichen Ansatz verbirgt, verworfen werden muss. Eine Anwendung in angepasster, reduzierter und angemessener Form kann durchaus positive Resultate zeitigen.

Es wäre denn auch falsch zu behaupten, dass sich in der Schweiz auf dem Gebiet der Gemeindereformen nur wenig bewegen würde. Um die Organisation und die Strukturen der Schweizer Gemeinden an das veränderte gesellschaftliche Umfeld anzupassen und auf zukünftige Entwicklungen vorzubereiten, hat sich in den 90er Jahren eine beachtliche Reformdynamik entwickelt, die sowohl von den Gemeinden als auch von den Kantonen ausgeht. So haben in jüngster Zeit 12 der 26 Kantone eine Überarbeitung ihrer Gemeindegesetze in Angriff genommen und in praktisch sämtlichen Kantonen sind Reformprojekte eingeleitet worden oder werden intensiv diskutiert (Ladner / Steiner 1998: 7 und 46).[1] Von einer breiteren Öffentlichkeit viel beachtet werden vor allem die Gemeindereformen in den Kantonen Luzern, Tessin, Freiburg und Thurgau. Dabei fällt auf, dass hauptsächlich das Thema der Gemeindefusionen die Gemüter erhitzt, was den Projekten insofern nicht gerecht wird, als dass sie häufig auf umfassendere Ziele angelegt sind als auf die blosse Reduktion der Anzahl Gemeinden.

[1] Eine zwar nicht vollständige aber dennoch sehr umfassende Datenbank, in der Reformprojekte verschiedenster Art und aus allen drei staatlichen Ebenen erfasst sind, wird durch das Nationalfondsprojekt "Gemeindereformen" betreut und kann unter folgender Adresse über das Internet benutzt werden: www.gemeindereformen.unibe.ch

Das viel diskutierte Projekt Luzern '99 kann hierbei als Beispiel dienen. Während vom Publikum überwiegend nur die geplante Mindestgrösse von rund 3'000 Einwohnern pro Gemeinde und die damit verbundene Halbierung des Gemeindebestandes wahrgenommen wird, hat das Projekt noch wesentlich mehr zu bieten. So werden auch der Grosse Rat, der Regierungsrat und das Ober- und Verwaltungsgericht reformiert und verkleinert. Verwaltungsintern sind grössere und kleinere Reformen im Gesundheits- und Bildungsbereich sowie beim Feuerwehrwesen, dem Zivilschutz, den kantonalen Pensionskassen, der Steuerverwaltung und weiteren Ämtern beabsichtigt. Alles in allem handelt es sich um eine umfassende Strukturreform für den gesamten Kanton, bei der dem Projekt "Gemeindereformen" zwar eine herausragende Rolle, jedoch nicht diejenige des Alleinunterhalters zukommt (Regierungsrat des Kantons Luzern 1996). Es wird interessant sein zu verfolgen, wie sich das Projekt angesichts der existierenden und sich auch lautstark äussernden Widerstände entwickelt.

Gemäss Ladner / Steiner (1998: 21) lassen sich vier grössere Reformbereiche auf kommunaler Ebene in der Schweiz ausmachen. Erstens die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kantonen und Gemeinden (meist wird dies über eine Neuregelung des Finanzausgleichs praktiziert), zweitens eine verstärkte Kooperation zwischen den Gemeinden, die drittens bis zur Zusammenlegung von Gemeinden führen kann und viertens "innere" Reformen, die man unter dem Schlagwort New Public Management (NPM) zusammenfassen kann. Das Schwergewicht dieser Studie liegt eindeutig auf dem zweiten und dritten Reformbereich, wobei auch das Thema NPM angesprochen werden wird.

Doch wodurch wird dieser Reformdruck auf die Gemeinden ausgelöst? Auf einer allgemeinen Ebene lassen sich drei Gründe finden. Die Aufgaben (vor allem auch die reinen Vollzugsaufgaben), die den Gemeinden übertragen werden, haben an Umfang und Komplexität zugenommen. Weiter haben auch die Ansprüche der BürgerInnen zugenommen, während ihre Bereitschaft, sich für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen, abgenommen hat. Hinzu kommt noch, dass die lang andauernde Rezession in den 90er Jahren den finanziellen Spielraum nicht nur des Bundes sondern auch der Gemeinden verengt hat (Ladner / Steiner 1998: 6).

Im Jahre 1994 wurde von der Universität Zürich eine Gemeindeschreiberbefragung durchgeführt (GSB'94).[2] Anhand der darin erhobenen Daten lässt sich abschätzen, in welchen Bereichen vorab kleinere Gemeinden in naher Zukunft vermehrt an ihre Leistungsgrenzen stossen werden. Denn gemäss Ladner (o.J.: 7) sind es weniger finanzielle Engpässe, welche die Gemeinden zu Reformen bewegen, sondern vielmehr eine hohe Belastung und somit das Erreichen von Leistungs- und Kapazitätsgrenzen. Tabelle 1.1 stellt einige Ergebnisse der GSB'94 in geraffter Form dar. In der ersten Spalte sind diejenigen Bereiche aufgeführt, in denen kleinere Gemeinden (d.h. bis 2'000 Einwohner) nach eigenen Angaben hohe Belastungen aufwiesen. Die zweite Spalte gibt an, wie viele Prozent der Kleingemeinden in diesen Bereichen eine hohe Belastung zu verzeichnen haben. Die dritte Spalte führt diejenigen Aufgabenbereiche an, in welchen in den Jahren von 1984 bis 1994 die Belastungen übermässig angestiegen sind, während die letzte Spalte den Anteil der Kleingemeinden aufführt, die diese Entwicklungen zu verzeichnen hatten.

[2] Eine erste Befragung aller Schweizer Gemeindeschreiber fand bereits 1988 statt (zitiert: GSB'88). Die Auswertung der GSB'88 findet sich in Ladner (1991a). Die neueste Gemeindeschreiberbefragung datiert von 1998 (GSB'98), deren Ergebnisse bislang jedoch noch nicht veröffentlicht worden sind.

Tabelle 1.1 Bereiche mit hohen Belastungen für kleine Gemeinden 1994 und die Entwicklung 1984-1994

Höchstbelastungen 1994		Entwicklung 1984-1994	
Abfallentsorgung	58.6%	Abfallentsorgung	88.4%
Abwasserentsorung	48.9%	Arbeitslosenunterstützung	79.3%
Raum- und Zonenplanung	48.2%	Raum- und Zonenplanung	71.5%
Baubewilligungen	41.1%	Abwasserentsorgung	67.9%
Schulwesen	36.5%	Baubewilligungen	65.8%
		Sozialhilfe	57.9%
		Schulwesen	56.6%

Quelle: GSB‘94, eigene Berechnungen

Lediglich 18.7% der kleinen Gemeinden wiesen 1994 grosse Belastungen bei der Arbeitslosenunterstützung auf, bei der Sozialhilfe waren es sogar nur 13.4%. Dies ganz im Gegensatz zu den mittleren Gemeinden und den Grossstädten, bei denen es sich bei beiden Bereichen immer stärker um eigentliche Problembereiche handelt. Andererseits tauchen sowohl die Arbeitslosenunterstützung als auch die Sozialhilfe in jenen Bereichen auf, bei denen die Kleingemeinden seit 1984 vermehrt mit grossen oder wachsenden Belastungen konfrontiert sind. Es scheint also, dass sich auch die kleinen, vorwiegend ländlichen Gemeinden der Schweiz nicht vor den grossen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemen verschliessen können, doch dass diese negativen Effekte sich erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung bemerkbar machen.

Die Belastungszunahme kann auf verschiedene Weise erklärt werden, wobei in der Realität mehrere Gründe gleichzeitig ausschlaggebend sein dürften. Ein einfaches Erklärungsmuster geht davon aus, dass die Belastung proportional zum Bevölkerungswachstum zunimmt. Ein etwas komplizierteres, aber auch realistischeres Muster folgt dem betriebswirtschaftlichen Argument der “kritischen Grösse”, d.h. dass kleine Gemeinden mit ihren kleinräumigen Milizstrukturen noch relativ gut über die Runden kommen, während vor allem die mittelgrossen Gemeinden bis ca. 10'000 Einwohner eine Grösse erreichen, welche einerseits zu umfangreich für ein kostengünstiges Milizsystem und andererseits zu klein für eine vollständig professionelle Verwaltung ist. Ein drittes Muster, welches eher sozialpolitisch geprägt ist, lässt sich in der Häufung der Probleme in den Zentren mit ihren Zentrumslasten erkennen. Während die finanzkräftigen Steuerzahler in die Agglomeration wegziehen, verbleiben in den städtischen Zentren nur noch einkommensschwache Einwohner, die zudem hohe Sozialkosten verursachen. Dieser Vorgang ist als Problem der A-Städte bezeichnet worden, da bald nur noch Arbeitslose, Ausgesteuerte, Arme und Ausländer in den Stadtzentren wohnen.

Diese Entwicklungen betreffen vor allem die grösseren Stadtgebiete. Kleine Gemeinwesen scheinen sich hingegen in einer relativ guten Ausgangslage zu befinden. Ihnen fallen weder Zentrumslasten zu (im Gegenteil: sie geben sie an die Zentren ab), noch werden sie übermässig vom Dilemma der kritischen Grösse geplagt. Dennoch leiden auch Kleingemeinden unter den wachsenden Belastungen, vor allem da die Komplexität der zu erfüllenden Aufgaben laufend zunimmt. In Kleingemeinden, wo oft nur gerade zwei bis drei Personen vollamtlich beschäftigt sind, und diese auch "nur" über eine Allgemeinausbildung wie z.B. eine kaufmännische Lehre sowie das Gemeindeschreiberpatent als Ergänzung besitzen, wird das Personal zunehmend

überfordert. Ein Gemeindeschreiber sollte heute bereits Finanzexperte, Baujurist, Sozialversicherungsexperte, Steuerrechtsexperte und einfühlsamer Sozialarbeiter in personam sein. Daher und auch wegen der oben bereits erwähnten Verzögerung, mit der die gesellschaftlichen Probleme auf die kleinen Gemeinden zukommen, sollten auch Kleingemeinden, die sich momentan noch in einer recht komfortablen Lage befinden, sich frühzeitig Gedanken zu einer effizienteren und leistungsfähigeren Verwaltung machen.

Im Rahmen des Nationalfondsprojekts "Gemeindereformen" wurde zu Beginn des Jahres 1998 eine Befragung bei den kantonalen Verwaltungsstellen durchgeführt, um zu eruieren, wo diese die Defizite und Leistungsgrenzen der Gemeinden verorten.

Die Kantone konnten bei insgesamt 27 Gemeindeaufgaben das Ausmass der Schwierigkeiten angeben. Daraus wurde dann ein Index gebildet, der einen Höchstwert von 52 erreichen kann. Als Problembereiche wurden die Sozialhilfe, die Arbeitslosenunterstützung, die Raum- und Zonenplanung, Ausländerfragen und der Verkehr eingeschätzt. Im Vergleich zu den Angaben der Gemeindeschreiber in der GSB'94 fehlen die Bereiche Baubewilligungen und Abfallentsorgungen bei den problembeladenen Gemeindeaufgaben. Allerdings scheinen die Kantone die Lage als nicht gerade kritisch einzustufen. Der höchste verzeichnete Wert liegt mit 24 sogar noch unter der Hälfte der maximal zu erreichenden Punktzahl von 54 (Ladner / Steiner 1998: 16f.). Auf die Frage nach kantonalen Unterschieden in der Bewertung wird noch im Kapitel 4.3. zurückgekommen.

Tabelle 1.2 Leistungsgrenzen der Gemeinden aus der Sicht der Kantone

Höchste Werte		**Tiefste Werte**	
Politikbereiche	Indexwerte	Politikbereiche	Indexwerte
Sozialhilfe	24	Energieversorgung	5
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	19	Gemeindepolizeiliche Aufgaben	5
Raum- und Zonenplanung	17	Wasserversorgung	6
Integration von Ausländern	17	Sport und Sportanlagen	7
Asylwesen	17	Zivilschutz	8
Privater Verkehr	16	Kulturelle Veranstaltungen/ Kulturfragen	8
Öffentlicher Verkehr	16	Gemeindeverwaltung im engeren Sinn	9
Betreuung Drogenabhängiger	16	Öffentliche Bauten	10
Jugendfragen	15	Unterstützung und Betreuung älterer Personen	10

Quelle: Ladner / Steiner (1998: 18)

Befürworter von Reformen führen oft finanzielle Begründungen an, weshalb diese oder jene Reform notwendig sei. Grund genug, einen kurzen Blick auf die finanzielle Lage der Schweizer Gemeinden zu werfen.

Tabelle 1.3 Rechnungsabschlüsse von Bund, Kantonen und Gemeinden 1970-1997 in Millionen Franken

	1970	1975	1980	1985	1990	1995(a)	1997(b)
Bund							
Ausgaben	7'765	13'541	17'389	22'881	31'616	40'528	44'242
Einnahmen	7'975	12'232	16'318	22'185	30'837	36'062	38'471
Überschuss	210	-1'309	-1'071	-696	-779	-4'467	-5'768
Kantone							
Ausgaben	9'533	18'494	21'926	29'158	41'116	52'111	56'500
Einnahmen	9'287	17'879	21'763	29'420	39'264	50'147	53'400
Überschuss	-246	-615	-163	262	-1'852	-1'964	-3'100
Gemeinden							
Ausgaben	6'840	13'463	16'476	22'089	30'245	38'427	39'700
Einnahmen	6'412	12'948	16'934	22'230	29'423	37'587	39'200
Überschuss	-428	-515	458	141	-822	-840	-500
Total							
Ausgaben	20'285	38'066	47'240	62'773	86'614	110'826	116'159
Einnahmen	19'840	35'797	46'464	62'480	83'161	103'555	106'791
Überschuss	-445	-2'269	-776	-293	-3'453	-7'271	-9'368

Bemerkungen: a) Ab 1991 neue Berechnungsmethode. b) Budgets
Quelle: Internet: www.zahlenspiegel.ch

1970 hatte der Anteil der Gemeinden an den Defiziten der öffentlichen Haushalte noch 63.5% betragen. In den Budgets von 1997 schlugen die Fehlbeträge der Gemeinden gerade mal noch mit 5.3% des Defizits des gesamten öffentlichen Sektors zu Buche. Eine vergleichbare Entwicklung lässt sich auch bei der Verschuldung der öffentlichen Haushalte erkennen.

Tabelle 1.4 Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden 1970-1997 in Millionen Franken

	1970	1980	1990	1995 (b)	1997 (c)	1970-1997(d)
Bund	11'284	31'680	38'509	82'152	90'900	705.6%
Kantone	10'029	22'400	30'535	53'436	59'000	488.3%
Gemeinden	15'000	23'000	29'000	36'750	38'000	153.3%
Total (a)	36'313	77'080	98'044	172'338	187'900	417.4%

Bemerkungen: a) Ohne Doppelzählungen. b) Geschätzte Zahlen für die Gemeinden. c) Budgets. d) Prozentuale Zunahme
Quelle: Internet: www.zahlenspiegel.ch, eigene Berechnungen

1970 entfielen auf die Gemeinden 41.3% der gesamten Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden. Somit fiel die Rolle des grössten Schuldners den Gemeinden zu (vgl. Tabelle 1.4). 1997 hingegen weisen die Gemeinden nur noch einen Anteil von 20.2% an den Gesamtschulden auf. Sowohl Bund als auch Kantone haben heute deutlich mehr Schulden aufzuweisen als die Gemeinden. Ebenfalls diesem Muster entsprechen die Zuwachsraten der Verschuldung.

Mit "bloss" +153.3% verzeichneten die Gemeinden einen um ein Vielfaches geringeren Zuwachs als Bund und Kantone. Ohne weiter auf die Ursachen für das stärkere Ausgabenwachstum bei Bund und Kantonen einzugehen, kann man behaupten, dass die Gemeindefinanzen gesamthaft betrachtet mehr oder weniger im Lot sind, zumal von der GSB'94 erhobene Daten zu ähnlichen Schlüssen führen.

In der GSB'94 wurde unter anderem nach den Rechnungsabschlüssen der Jahre 1991-1993 sowie nach der Steuerentwicklung der Jahre 1984-1994 gefragt. Nur bei den grösseren Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern schloss eine klare Mehrheit mit einem Defizit ab. Bei kleinen Gemeinden - also Gemeinden mit bis zu 2'000 Einwohnern - lässt sich keine eindeutige Aussage machen, während Gemeinden mittlerer Grösse - zwischen 2'000 und 10'000 Einwohnern sogar mehrheitlich Gewinne auszuweisen hatten. In der 1998 bei den Verwaltungen sämtlicher Kantone durchgeführten Umfrage des Nationalfondsprojekts "Gemeindereformen" wurden schliesslich folgende Daten erhoben. Während rund 33% der Gemeinden Defizite und 15% eine ausgeglichene Rechnung ausgewiesen haben, schlossen insgesamt 52% der Gemeinden mit einem Überschuss ab (Ladner / Steiner 1998: 52). Auch die Entwicklung der Steuerfüsse seit 1984 zeichnet kein dramatisches Bild der Finanzlage der Gemeinden. Meist ist das Niveau in etwa gleich geblieben oder sogar gesunken. Diese Ergebnisse sind relevant, da spektakuläre Einzelfälle wie z.B. Leukerbad von der Tatsache ablenken, dass die überwiegende Mehrheit der Gemeinden ihre Finanzen im Griff hat. Wie bereits erwähnt, zeigen Studien, dass finanzielle Aspekte nicht zu den bedeutendsten Auslösern von Reformen gehören. Ein Ergebnis, das zwar vordergründig erstaunt, aber im Hinblick auf die oben präsentierte allgemeine Finanzlage der Gemeinden insgesamt nicht überraschen sollte.

Es wurde bereits weiter oben angedeutet, dass nicht alle Gemeinden denselben Reformbedarf haben und dass sich kleinere Gemeinden strukturell und institutionell in einer ganz anderen Lage befinden als Grossgemeinden. Zusätzlich ist auch noch die kantonale Ebene mit einzubeziehen. Nicht alle Gemeinden in der Schweiz haben denselben Aufgabenkatalog zu erfüllen. Im wesentlichen bestimmen die jeweiligen kantonalen Gesetze den Umfang der Gemeindeaufgaben. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch der kommunale Finanzausgleich, welcher überall auf unterschiedliche Art geregelt ist (vgl. Kapitel 4.2.). Betrachtet man die jüngsten Vorschläge verschiedener Kantone, wie sie das Verhältnis zu ihren Gemeinden zukünftig zu regeln gedenken, so zeichnet sich bereits heute eine Aufgabenverschiebung zu Lasten der Gemeinden ab. Dies verheisst vorab für die kleinen Gemeinden nichts Gutes, selbst wenn die nun eingetretene Verbesserung der konjunkturellen Lage eine gewisse Entspannung im sozialen Bereich mit sich bringen dürfte.

Vor diesem Hintergrund ist es der Zweck der Studie, anhand eines Fallbeispiels zweier kleiner Aargauer Gemeinden Antworten auf die Frage zu finden, welche Reformprojekte relativ schnell und mit der Akzeptanz der lokalen Bevölkerung realisiert werden können, d.h. Reformen, die ohne grössere Widerstände aus der Einwohnerschaft rasch umsetzbar sind, die aber dennoch den Gemeinden sowohl transparentere Strukturen bringen als auch finanzielle Einsparungen nach sich ziehen sollen.

2. Gemeinden in der Schweiz - ein kurzer Überblick[1]

2.1. Gemeindepluralismus und Gemeindeautonomie

Ein herausragendes Merkmal des schweizerischen Gemeindesystems ist die Tatsache, dass es *die* Gemeinde gar nicht gibt. Vielmehr kennt die Schweiz einen Gemeindepluralismus; eine wahre Artenvielfalt. Neben den politischen Gemeinden (Einwohnergemeinden) existieren verschiedene weitere Gemeindearten wie z.B. Bürgergemeinden, Schulgemeinden und Kirchgemeinden. Hinzu kommen noch ganz ausgefallene Gemeindetypen, die jeweils nur in vereinzelten Kantonen existieren, sofern sie nicht bereits abgeschafft worden sind, wie die Armengemeinden (Kantone Glarus und Nidwalden), die Wahlgemeinde (Kanton Glarus; 1988 abgeschafft) oder die Zivilgemeinden im Kanton Zürich. Der Kanton Thurgau hat 1990 mit der Annahme der neuen Kantonsverfassung der Aufhebung des bis anhin geltenden Dualismus von Einwohner- und Munizipalgemeinde zugestimmt. Innerhalb von zehn Jahren haben sich nun die Gemeinden zu Einheitsgemeinden zusammenzuschliessen (Ladner 1991a: 26f.). Damit liegt der Kanton Thurgau genau im Trend der Zeit. Generell kann man sagen, dass die Entwicklung des Schweizer Gemeindesystems eindeutig in Richtung Einheitsgemeinde geht. Von der Einheitsgemeinde verspricht man sich einfachere und transparentere Strukturen, die unter anderem auch die Grundlage für eine effiziente Verwaltung darstellen. Denn obwohl die meisten wichtigen Aufgaben in der politischen Gemeinde konzentriert sind, neigen pluralistische Systeme oft zu unnötiger Kompliziertheit und Doppelspurigkeiten. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die territorialen Zuständigkeitsbereiche verschiedener Gemeinden nicht deckungsgleich sind. Gemäss Giacometti (1952: 23f.) lassen sich die Gemeindearten nach zwei Dimensionen unterscheiden. Zum einen nach der Basis, die territorial, territorial/personell oder personell sein kann, zum anderen nach dem Zweck, der ihnen zu Grunde liegt und allgemein oder spezifisch ausgerichtet sein kann. So sind die politischen Gemeinden beispielsweise territorial definiert und auf einen allgemeinen Zweck hin ausgerichtet, während die Bürgergemeinden personell definiert und auf spezifische Zwecke ausgerichtet sind. Aus diesen unterschiedlichen Definitionen und Ausrichtungen können Reibungsverluste entstehen. Eher wenig mit einem ausgeprägten Gemeindepluralismus anzufangen wissen die Westschweizer Kantone. So sind es gerade die Kantone Genf, Neuenburg und Waadt, die das System der strikten Einheitsgemeinde kennen (Ladner 1991a: 28). Wenn in dieser Studie im folgenden von der "Gemeinde" die Rede sein wird, so ist ohne weitere Angaben stets die politische Gemeinde darunter zu verstehen.

Neben dem Gemeindepluralismus ist die Gemeindeautonomie ein weiteres herausragendes Merkmal des Schweizer Gemeindesystems. Darunter wird die Anerkennung der Gemeinden als eigentliche Selbstverwaltungskörperschaften verstanden, welche nicht nur dem Kanton unterstellte Verwaltungs- und Vollzugskörper darstellen (vgl. Zimmerli 1995: 201; Häfelin / Müller 1993: Rz. 1075). Gemeindeautonomie meint daher die Befugnis zur Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung *innerhalb der vom kantonalen Recht gesetzten Schranken*. Die Gemeindeautonomie ist nicht ausdrücklich in der (alten) Bundesverfassung verankert, sondern fungiert als vom

[1] In diesem Kapitel wird lediglich auf einige ausgewählte Merkmale des Schweizer Gemeindesystems eingegangen. Eine umfassende Darstellung, die auch die Grundlage für die Ausführungen in diesem Kapitel bildet, findet sich bei Ladner (1991a: 1-93).

Bundesgericht anerkanntes, ungeschriebenes *kantonales* verfassungsmässiges Recht, falls das kantonale Recht keine näheren Angaben über den Grad der Autonomie enthält (vgl. Häfelin / Müller 1993: Rz. 1099). Die neue Bundesverfassung von 1999 hingegen bringt eine Klärung des Sachverhalts ganz im Sinne der propagierten „Nachführung". Unter dem Abschnitt „Gemeinden" hält Art. 50 fest: Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

2.2. Gemeindestrukturen der Schweiz

Die Gemeindestruktur der Schweiz soll anhand der Anzahl Gemeinden sowie deren Grösse erörtert werden. 1850 bestand die Schweiz aus 3'203 Gemeinden, 1988 aus 3'022 und 1998 aus 2'915 Gemeinden. In der Periode von 1850 bis 1988 hatte der Gemeindebestand netto um 181 Gemeinden oder um 5.7% abgenommen. Somit sind in diesen 138 Jahren durchschnittlich 1.3 Gemeinden pro Jahr von der Landkarte verschwunden. Ladner (1991a: 42f.) betrachtet denn auch im Hinblick auf die enormen gesellschaftlichen Veränderungen und des Bevölkerungswachstums von 2.4 auf 6.4 Millionen das Ausmass der Veränderung des Gemeindebestandes als gering sowie als eine der grossen Konstanten in der politischen Landschaft der Schweiz. Ein kurzer Blick über die Landesgrenzen hinaus scheint diesen Schluss zu unterstützen. Nur gerade Frankreich weist mit 4% eine geringere Abnahme der Anzahl Gemeinden auf, während Schweden seinen Bestand um 89%, Dänemark um 80%, Belgien um 78%, Grossbritannien um 68%, Deutschland (ehemalige BRD-Länder) um 64%, Österreich um 43% und Norwegen um 40% reduziert hat.

Das Bild des Gemeindebestandes als eine grosse Konstante kann zwar für den Zeitraum von 1850 bis 1988 als zutreffend bezeichnet werden, für die letzten zehn Jahre scheint dies aber nicht mehr uneingeschränkt zu gelten. Eine nicht zu übersehende Dynamik hat das Schweizer Gemeindesystem erfasst. Seit 1988 hat sich der Bestand um weitere 107 Gemeinden verringert. Damit hat sich die Reduktion der Anzahl Gemeinden seit 1850 innerhalb von zehn Jahren von 5.7% (1988) auf 9.0% erhöht. Während von 1850 bis 1988 rund 1.3 Gemeinden verschwunden sind, ging der Bestand in den Jahren 1988 bis 1998 um durchschnittlich 10.7 Gemeinden pro Jahr zurück!

Eine derart dramatische Entwicklung verlangt jedoch einen genaueren zweiten Blick. In der letzten Spalte der Tabelle 2.1 sind die absoluten Veränderungen seit 1988 aufgeführt. Mit 89 bzw. 14 aufgelösten Gemeinden sind die beiden Kantone Thurgau und Freiburg für den Rückgang von 107 Gemeinden fast alleine verantwortlich. Die grossen Bestandesänderungen der Kantone Bern und Basel-Land lassen sich mit dem Kantonswechsel der Laufenthaler Gemeinden von Bern zu Basel-Land erklären, während sich die Bestände der übrigen Kantone meist kaum oder gar nicht verändert haben. Beim Kanton Freiburg handelt es sich um einen Kanton, der viele äusserst kleine Gemeinden aufweist und somit einen grösseren Reform- und vor allem Fusionsdruck verspürt als andere Kantone. Die massive Reduktion im Kanton Thurgau erklärt sich mit der Annahme der neuen Kantonsverfassung von 1990. Die These, dass es sich beim Gemeindebestand um eine Konstante handelt, ist in den 90er Jahren erschüttert worden, und es zeichnen sich bereits die nächsten grösseren Fusionswellen bei kleinen Gemeinden ab. Der Kanton Luzern möchte seinen Gemeindebestand halbieren, der Tessin von 245 auf rund 80 Gemeinden zurückfahren. Sollten diese Pläne verwirklicht werden, so kann in Zukunft nicht mehr von einem stabilen Gemeindebestand die Rede sein.

Die Tabellen 2.1 bis 2.3 sollen die oben beschriebenen Tendenzen untermauern. Auf einen weiteren Kommentar wird allerdings verzichtet.

Tabelle 2.1 Gemeindebestand der Kantone seit 1850

	1850	**1900**	**1930**	**1950**	**1960**	**1970**	**1980**	**1988**	**1998**	**1850-1998**	**1988-1998**
ZH	197	189	171	171	171	171	171	171	171	-26	0
BE	519	507	497	493	492	492	410	412	400	-119	-12
LU	110	107	107	107	107	107	107	107	107	-3	0
UR	20	20	20	20	20	20	20	20	20	0	0
SZ	29	30	30	30	30	30	30	30	30	1	0
OW	7	7	7	7	7	7	7	7	7	0	0
NW	12	11	11	11	11	11	11	11	11	-1	0
GL	26	28	28	29	29	29	29	29	29	3	0
ZG	11	11	11	11	11	11	11	11	11	0	0
FR	285	283	284	284	284	279	266	260	246	-39	-14
SO	132	132	132	132	132	131	130	130	126	-6	-4
BS	4	3	3	3	3	3	3	3	3	-1	0
BL	74	74	74	74	74	74	73	73	86	12	+13
SH	36	36	36	35	35	34	34	34	34	-2	0
AR	20	20	20	20	20	20	20	20	20	0	0
AI	8	6	6	6	6	6	6	6	6	-2	0
SG	92	93	91	91	91	90	90	90	90	-2	0
GR	232	224	222	221	221	220	215	213	213	-19	0
AG	246	241	234	233	233	231	231	232	232	-14	0
TG	213	212	204	201	201	194	181	179	90	-123	-89
TI	259	265	257	257	253	253	247	247	245	-14	-2
VD	389	388	388	388	388	385	385	385	385	-4	0
VS	170	166	170	170	169	167	163	163	163	-7	0
NE	73	63	62	62	62	62	62	62	62	-11	0
GE	39	48	45	45	45	45	45	45	45	6	0
JU							82	82	83	83	+1
Total	3'203	3'164	3'110	3'101	3'095	3'072	3'029	3'022	2'915	-288	-107

Quelle: Eidgenössische Volkszählung 1990, eigene Berechnungen

Tabelle 2.2 Veränderungen des Gemeindebestandes seit 1850

Jahr	Anzahl	Veränderung	Jahr	Anzahl	Veränderung
1850	3'203	0	1930	3'118	-18
1860	3'210	7	1941	3'107	-11
1870	3'193	-17	1950	3'101	-6
1880	3'190	-3	1960	3'095	-6
1888	3'185	-5	1970	3'072	-23
1900	3'164	-26	1980	3'029	-43
1910	3'157	-7	1988	3'022	-7
1920	3'136	-21	1998	2'915	-107

Quelle: Ladner (1991a: 44), eigene Berechnungen

Tabelle 2.3 Anzahl Gemeinden in den Kantonen per 1.7.1998

Kanton	Anzahl	Kanton	Anzahl
BE	400	JU	83
VD	385	NE	62
FR	246	GE	45
TI	245	SH	34
AG	232	SZ	30
GR	212	GL	29
ZH	171	UR	20
VS	163	AR	20
SO	126	NW	11
LU	107	ZG	11
SG	90	OW	7
TG	90	AI	6
BL	86	BS	3

Quelle: Ladner / Steiner (1998: 11)

Als zweite Variable der Gemeindestruktur soll die Gemeindegrösse einer näheren Betrachtung unterzogen werden. In einem internationalen Vergleich unter OECD-Ländern wird deutlich, dass die Schweiz sowohl bezüglich der durchschnittlichen Einwohnerzahl als auch hinsichtlich der durchschnittlichen Grösse der Gemeindefläche sehr kleine Gemeinden hat. Nur gerade Frankreich und Griechenland weisen eine geringere durchschnittliche Bevölkerung pro Gemeinde auf als die Schweiz. Allerdings ist die durchschnittliche Fläche pro Gemeinde in diesen Ländern bereits grösser als in Schweiz, die somit mit 13 Quadratkilometern pro Gemeinde die tiefste durchschnittliche Fläche pro Gemeinde vorzuzeigen hat (vgl. Tabelle 2.4). Die Existenz von eigenständigen Gemeinden ist überdies keine Selbstverständlichkeit. Irland und Grossbritannien kennen beispielsweise keine Gemeinden im bei uns gebräuchlichen Sinne - und haben dennoch die letzten Jahrzehnte leidlich gut über die Runden gebracht.

Tabelle 2.4 Die durchschnittliche Gemeindegrösse im Ländervergleich

Land	Anzahl Gemeinden	Ø Einwohnerzahl	Ø Fläche (km^2)
Frankreich	36'394	1'500	15
Griechenland	5'800	1'700	26
Schweiz	3'100	2'100	13
Spanien	9'212	4'200	55
Italien	8'080	7'050	38
Deutschland (BRD)	8'426	7'200	29
Norwegen	440	6'400	720
Finnland	464	10'500	650
USA	18'861	12'500	520
Neuseeland	223	14'500	1'330
Belgien	596	16'600	50
Australien	877	17'700	8'700
Holland	817	17'700	50
Dänemark	276	18'500	156
Schweden	282	29'600	1'500
Portugal	305	33'300	300
Japan	3'257	36'800	115

Quelle: Ladner (1998: 7)

Hinsichtlich ihrer Einwohnerzahlen und ihrer flächenmässigen Ausdehnung variieren die Schweizer Gemeinden in einem beachtlichen Ausmass. 1980 zählte die kleinste Gemeinde (Largario) gerade mal 17 Einwohner die grösste (Zürich) hingegen rund 370'000 Einwohner. Die flächenmässig grösste Gemeinde (Bagnes) brachte es auf eine Fläche von 280 km^2 die kleinste (Kleingurmels) auf 0.3 km^2 (Ladner 1991a: 47).

Aus der Tabelle 2.5 wird ersichtlich, was oft vergessen wird. Rund 60% der Schweizer Gemeinden haben weniger als 1'000 Einwohner und 90% weniger als 2'000 Einwohner! Verschiedene Studien versuchten optimale Grössen für eine Gemeinde zu finden. Dabei wurden meist Einwohnerzahlen zwischen 3'000 und 5'000 ermittelt (vgl. Ladner 1991a: 47; Regierungsrat des Kantons Luzern 1996: 2). Gemäss diesen Richtlinien würde die Schweiz nur gerade zu 3.6% aus Gemeinden mit einer optimalen Grösse bestehen.

Tabelle 2.5 Grösse der Schweizer Gemeinden nach Klassen geordnet

Einwohner	Gemeinden		
	absolut	in Prozent	in Prozent (kumuliert)
-99	204	6.8	6.8
100-249	455	15.1	21.9
250-499	561	18.6	40.4
500-999	578	19.1	59.6
1'000-1'999	502	16.6	76.2
2'000-4'999	452	15.0	91.1
5'000-9'999	159	5.3	96.4
10'000-19'999	81	2.7	99.1
20'000-49'999	20	0.7	99.7
50'000-99'999	4	0.1	99.9
100'000-	5	0.2	100.0
Total	3'021	100.0	

Quelle: Eidgenössische Volkszählung 1990, Ladner (1998: 8)

Tabelle 2.6 Durchschnittliche Gemeindegrösse in den Kantonen

	Anzahl Gemeinden	Ø Einwohnerzahl		Anzahl Gemeinden	Ø Einwohnerzahl
BS	3	66'470	AI	6	2'311
GE	45	8'462	AG	232	2'187
ZG	11	7'776	SH	34	2'122
ZH	171	6'894	SO	130	1'782
SG	90	4'750	UR	20	1'710
OW	7	4'146	VD	385	1'563
SZ	30	3'732	VS	163	1'532
BL	73	3'198	GL	29	1'327
LU	107	3'049	TG	179	1'169
NW	11	3'004	TI	247	1'142
NE	62	2'644	FR	259	824
AR	20	2'611	GR	213	816
BE	412	2'325	JU	82	806
			Total	3'021	2'275

Quelle: Eidgenössische Bevölkerungsbefragung 1990, Ladner (1998: 10)

Wie die Tabelle 2.6 zeigt, variiert die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Gemeinde beträchtlich zwischen den Kantonen. Der Aargau liegt mit 2'187 Einwohner knapp unterhalb des gesamt-

schweizerischen Mittelwertes. Jedoch liegt der Kanton Aargau, was die Anzahl Gemeinden betrifft, an fünfter Stelle unter allen Kantonen. Diese beiden Faktoren dürfte in den nächsten Jahren zu einem verstärkten Druck auf die kleinen Gemeinden im Kanton führen, sich vermehrt mit Kooperationen oder Fusionen mit Nachbargemeinden zu befassen.

2.3. Politische Institutionen

In diesem Teilkapitel werden wir uns der politischen Organisation der Schweizer Gemeinden zuwenden. Dabei beschränken wir unsere Ausführungen auf einzelne Aspekte der Exekutiven (Gemeinderat) sowie der Legislativen (Gemeindeversammlung, Gemeindeparlament). Auf Kommissionen und ständige Spezialbehörden werden wir im Teil IV im Rahmen von Reformvorschlägen zu sprechen kommen.

In der Literatur wird zwischen einer ordentlichen und einer ausserordentlichen Gemeindeorganisation unterschieden. Die ordentliche Gemeindeorganisation stellt eine zweistufige Organisationsform mit Gemeinderat und Gemeindeversammlung dar, während die ausserordentliche Gemeindeorganisation neben Gemeinderat und Bürgerschaft noch eine dritte Stufe, das Gemeindeparlament, kennt (Ladner 1991a: 53).

Die Trennung der legislativen, exekutiven und richterlichen Gewalt gilt in den westlichen Demokratien heute als selbstverständlich. In der Praxis gilt dieses Prinzip jedoch oft nur für die Trennung zwischen der „neutralen“ Justiz einerseits und den politischen Organen (Legislative und Exekutive) andererseits. Die unvollständige Trennung von Exekutive und Legislative ist in der Schweiz insbesondere bei kleineren Gemeinden sichtbar. Auf der Stufe der Gemeinden gilt es gemäss Ladner (1991a: 54) drei Punkte zu beachten:

- Die kommunale Legislative ist im Vergleich zu Bund und Kantonen deutlich schwächer. Sie nimmt ihre Aufgabe, nämlich das Einbringen von Vorlagen (Input-Funktion) in das politische System, nur beschränkt wahr, speziell wenn kein Gemeindeparlament besteht.

- Anstelle der legislativen Gewalt übernimmt die Exekutive oftmals deren Aufgaben. In den Gemeinden werden Vorschläge meist in der Exekutive oder in der Verwaltung erarbeitet und allenfalls mittels einer Abstimmung an der Gemeindeversammlung oder an der Urne der Bevölkerung unterbreitet.

- Schliesslich ist die Rechtsprechung auf kommunaler Ebene eigentlich inexistent.

2.3.1. Die Exekutive

Die Exekutiven in den Gemeinden zeichnen sich durch ihre weitreichenden Machtbefugnisse aus. Zwar werden die Exekutivmitglieder mit Ausnahme des Kantons Neuenburg direkt vom Volk gewählt, was ihre Legitimität erhöht, doch ist eine kontinuierliche Kontrolle ihrer Geschäftstätigkeit durch die Legislative, die nur selten in Form eines Gemeindeparlamentes organisiert ist und stattdessen auf Urnenabstimmungen und Gemeindeversammlungen zurückgreifen muss, nicht gewährleistet. Diese fehlende Kontrolle kann auch durch die Bezirksgerichte nur teilweise wettgemacht werden.

Ein Merkmal, das sämtliche Staatsebenen der Schweiz aufweisen, ist der Regierungsproporz. Darunter wird die Einbindung aller ausschlaggebenden politischen Kräfte in die Regierungsverantwortung verstanden. Als Paradebeispiel kann die Zauberformel auf der Bundesebene angeführt werden, sie hat jedoch zahlreiche mehr oder weniger ähnlich ausgestaltete Pendants auf den beiden untergeordneten Ebenen. Die GSB'88 hat ergeben, dass in 70.7% aller Gemeinden zwei oder mehr politische Gruppierungen an der Macht beteiligt sind. In Gemeinden ab einer Grösse von 2'000 Einwohnern weisen 95.9% der Exekutiven mindestens zwei politische Gruppierungen auf. Lediglich in den Kleinstgemeinden bis 500 Einwohner finden sich mehr als 20% der Exekutiven mit maximal einer beteiligten politischen Gruppierung. Die Einparteienregierungen sind denn auch zu einem grossen Teil darauf zurückzuführen, dass es in Kleinstgemeinden oftmals nur eine politische Gruppierung gibt. Somit sind diese Einparteienregierungen nicht das Produkt von Machtkämpfen oder Zeichen eines mangelnden Willens, Minderheiten in die Exekutive einzubinden (Ladner 1991a: 58f.). Dies beweist, wie tief verwurzelt die Konsens- und Konkordanzdemokratie sowie der damit verbundene weitgehende Verzicht auf eine ausgeprägte Oppositionspolitik im politischen System der Schweiz und in der politischen Kultur des Landes sind.

Die Tabelle 2.7 soll einen Eindruck der Grösse der Exekutive in den Schweizer Gemeinden sowie des Zusammenhangs zwischen der Exekutivgrösse und der Einwohnerzahl einer Gemeinde vermitteln.

Tabelle 2.7 Exekutivgrössen nach Einwohnerzahlen geordnet

Geimeinde-grösse	**Ø Anzahl Sitze**	**Anzahl Sitze in Prozentanteilen**							**Anzahl der Gemeinden**
		3	5	7	9	11	13	15	
-249	4.7	23.6	**69.5**	6.5	0.2		0.2		479
250-499	5.3	4.5	**77.9**	16.1	1.1	0.2			446
500-999	5.8	4.2	**57.7**	30.6	5.5	0.2			446
1'000-1'999	6.3	2.3	**49.5**	31.8	10.7	2.8	0.2	0.2	418
2'000-4'999	7.3	1.3	**37.1**	32.3	18.3	5.4	1.1	0.3	356
5'000-9'999	8.1	3.0	25.2	**34.8**	23.7	3.7	3.0	1.5	128
10'000-19'999	8.3	1.4	16.4	**41.1**	28.8	5.5		2.7	70
20'000-49'999	6.8	12.5	**37.5**	25.0	12.5	6.3		6.3	16
50'000-99'999	5.2		**50.0**	25.0	25.0				4
100'000-	7.0		20.0	**60.0**	20.0				5
Total	6.0	7.2	**55.8**	24.2	8.4	1.8	0.4	0.3	2'368

Quelle: Ladner (1991a: 64)

Der Kanton Aargau gehört zu denjenigen Kantonen, die den Gemeinden die Sitzanzahl der Exekutive zwar nicht direkt vorschreiben, aber die möglichen Gemeinderatsgrössen festlegen. So erstaunt es auch nicht, dass der Aargau nur zwei verschiedene Grössen von Gemeinderäten kennt. 97.7% der Gemeinden verfügen über fünf, 2.3% der Gemeinden über sieben Gemeinderatssitze (Ladner 1991a: 65f.).

2.3.2. Die Legislative

Zu Beginn des Kapitels haben wir bereits auf die zwei- oder dreistufige Gemeindeorganisation in der Schweiz hingewiesen. Die Unterschiede zwischen den beiden Organisationsformen machen sich in der Ausgestaltung der Legislativen bemerkbar, die auf zwei unterschiedliche staats- und demokratietheoretische Konzepte zurückzuführen sind. Bei der zweistufigen Gemeindeorganisation können die StimmbürgerInnen ihre politischen Rechte direkt an der Urne oder in der Gemeindeversammlung ausüben. Dahinter steht das Prinzip der direkten Demokratie. Im Fall der dreistufigen Organisationsform werden gewisse Funktionen und Rechte der Legislative an ein Gemeindeparlament delegiert, während andere Funktionen und Rechte bei den Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen verbleiben, die diese dann an der Urne ausüben können. Diese Organisationsform entspricht somit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie. Allerdings schliesst eine parlamentarische Demokratie direktdemokratische Elemente nicht aus. Wie auf Bundes- und Kantonsebene stehen auch auf der Gemeindeebene Initiative und Referendum als direktdemokratische Instrumente zur Verfügung (Ladner 1991a: 79). Vorteile eines Gemeindeparlaments sind die verbesserte Kontrolle der Exekutive und der Verwaltung, die durch eine Gemeindeversammlung kaum in einem befriedigenden Masse vollzogen werden kann, sowie der Umstand, dass ein Grossteil der legislativen Input-Funktion nun auch in der Verantwortung der Legislative liegt und nicht zur Mehrheit von der Exekutive übernommen wird.

In diesem Teilkapitel möchten wir nun der Frage nachgehen, wie viele und welche Gemeinden über ein Gemeindeparlament verfügen. Die Thematik der Gemeindeversammlungen wird uns hingegen in Kapitel 6 (wer nimmt daran teil?) sowie im Teil IV, in welchem einige Reformvorschläge präsentiert werden, noch eingehender beschäftigen.

Nur eine Minderheit der Schweizer Gemeinden verfügt über ein Gemeindeparlament. In der GSB'88 gaben lediglich 16.8% von 2'409 antwortenden Gemeinden an, über ein Gemeindeparlament zu verfügen. Die prozentualen Anteile der Gemeinden mit einem Parlament variieren im kantonalen Vergleich beträchtlich. Dies ist unter anderem den unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen zuzuschreiben. In den Kantonen Genf und Neuenburg müssen sämtliche Gemeinden von Gesetzes wegen über ein Parlament verfügen, während die Gesetzgebung in den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Glarus und Appenzell-Innerrhoden überhaupt keine Parlamente vorsieht. Die meisten Kantone - darunter auch der Aargau - haben den Gemeinden die Wahl zwischen einer zwei- oder einer dreistufigen Organisation völlig freigestellt. Ausnahmen sind die Kantone Freiburg, Basel-Land, Thurgau, Tessin, Wallis und Zürich, die die Einführung von Gemeindeparlamenten von der Einwohnerzahl oder der Anzahl Stimmberechtigten abhängig machen.

Tabelle 2.8 Anteil der Gemeinden mit einem Gemeindeparlament nach Kantonen (in Prozent)

Kanton	Prozentanteil der Gemeinden mit einem Parlament	Kanton	Prozentanteil der Gemeinden mit einem Parlament	Kanton	Prozentanteil der Gemeinden mit einem Parlament
NE	100	GR	6.6	TG	1.7
GE	100	BE	5.1	SO	0.8
BS	66.7	AR	5	UR	0
TI	59.5	AG	4.7	SZ	0
VD	34	LU	4.7	OW	0
SH	17.6	FR	4.6	NW	0
ZG	9.1	VS	4.3	GL	0
BL	8.2	JU	3.7	AI	0
ZH	7	SG	3.3	Total	16.3

Quelle: Ladner (1991a: 83)

Die 100-Prozent-Anteile der Kantone Genf und Neuenburg erklären sich natürlich durch das gesetzliche Obligatorium und der hohe Anteil von Basel-Stadt rührt daher, dass der Kanton nur drei Gemeinden hat. Interessant sind jedoch die hohen Anteile des Kantons Tessin - trotz vieler kleiner Gemeinden - und des Kantons Waadt. In den übrigen Kantonen beschränkt sich die Existenz von Gemeindeparlamenten fast ausschliesslich auf die grösseren Städte. Weiter lässt sich festhalten, dass in der Westschweiz und im Tessin neben den grossen vor allem auch kleine und Kleinstgemeinden weit häufiger über ein Parlament verfügen als die Gemeinden in der Deutschschweiz (vgl. dazu Tabelle 2.9).

Bei der Entscheidung für oder gegen die Einführung oder Beibehaltung von Gemeindeparlamenten scheinen staatstheoretische Überlegungen und die politische Kultur eine wichtige Rolle zu spielen. In der Deutschschweiz, die allgemein die Bedeutung der direkten Demokratie höher einschätzt als die Kantone der lateinischen Schweiz, wird in der Regel erst von Gemeindeversammlungen zu Gemeindeparlamenten gewechselt, wenn die Einwohnerzahl für die Durchführung von Gemeindeversammlungen zu gross oder wenn die prozentuale Beteiligung an den Gemeindeversammlungen zu gering ist. In der Westschweiz und dem Tessin hingegen werden Gemeindeparlamente zur Erfüllung der Legislativfunktion bevorzugt und erst in Kleinstgemeinden, wo die personellen Ressourcen zur Rekrutierung der Parlamentarier zu stark strapaziert werden, in Frage gestellt und durch die Gemeindeversammlung ersetzt. Somit kann keine kritische Einwohnerzahl für die Einführung eines Gemeindeparlaments bestimmt werden, welche für die ganze Schweiz Gültigkeit besässe. Die Schwelle zur Einführung von Parlamenten liegt in der Deutschschweiz wesentlich höher als in der französischen bzw. italienischen Schweiz, was in den oben beschriebenen, unterschiedlichen staatstheoretischen Überlegungen begründet liegt (Ladner 1991a: 83f.).

Tabelle 2.9 Anteile der Gemeinden mit einem Parlament und Parlamentsgrösse nach Gemeindegrösse

Gemeindegrösse	Gemeinden mit einem Parlament Angaben in Prozentanteilen pro		Ø Anzahl Sitze der Gemeindeparlamente	
	alle Gemeinden	ohne GE, NE, TI, VD	alle Gemeinden	ohne GE, NE, TI, VD
-249	2.4	0.0	14.1	0.0
250-499	11.7	0.3	22.1	10.0
500-999	17.5	0.5	26.5	15.0
1'000-1'999	19.5	2.3	31.3	22.1
2'000-4'999	17.7	5.5	40.3	33.3
5'000-9'999	31.9	21.6	41.3	38.7
10'000-19'999	60.8	54.7	49.2	40.0
20'000-49'999	100.0	100.0	45.9	42.8
50'000-99'999	100.0	100.0	53.3	53.3
100'000-	100.0	100.0	103.0	11.7
Total	16.8(a)	5.8 (b)	35.3 (c)	39.2 (d)

Bemerkungen: a) 100% = 2'393. b) 100% = 1'860. c) 100% = 389. d) 100% = 107
Quelle: Ladner (1991a: 84 und 86)

Teil II - Die zwei Gemeinden im Überblick und im kantonalen Kontext

In Kapitel 4 soll der kantonale Rahmen, innerhalb dessen sich die Gemeinden bewegen, angegangen werden. Behandelt werden allerdings nur wenige ausgewählte Aspekte, wie ein historischer Rückblick auf die Veränderungen des Gemeindebestandes im Aargau seit 1850 oder einige Gedanken zum kantonalen Finanzausgleich. Im Weiteren soll versucht werden, den Kanton Aargau annäherungsweise innerhalb der Thematik der Gemeindereformen in einen gesamtschweizerischen Kontext zu stellen. Das Kapitel 5 soll dem nicht ortskundigen Leser einen allgemeinen Überblick über die Gemeinden Endingen und Unterendingen verschaffen und im Kapitel 6 werden erste Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung zu soziodemographischen Merkmalen, gesellschaftlichen Strukturen oder auch zur politischen Ausrichtung und Partizipation vorgestellt.

4. Der kantonale Rahmen

4.1. Änderungen im Gemeindebestand des Kantons Aargau seit 1850

Die zahlenmässige Entwicklung des Aargauer Gemeindebestandes seit Mitte des letzten Jahrhunderts gibt ein fast deckungsgleiches Abbild der gesamtschweizerischen Entwicklung wieder. Insgesamt reduzierte sich die Anzahl der Gemeinden in der Schweiz seit 1850 um 181 auf 3'022 Gemeinden (vgl. dazu Kapitel 2), was einem Rückgang von 5.65% entspricht (Ladner: 1991:42). Im Kanton Aargau ging der Gemeindebestand von 246 Gemeinden im Jahr 1850 auf 232 im Jahr 1998 zurück. Dies kommt einer Reduktion um 5.69% gleich, wobei die Entwicklung zunächst auf Grund von Gemeindetrennungen in die entgegengesetzte Richtung verlief, so dass in den Jahren 1883-1898 ein Höchststand von 249 Gemeinden verzeichnet wurde (vgl. Tabelle 4.1).

Tabelle 4.1 Gemeindefusionen und -trennungen im Kanton Aargau seit 1850

	Vorher			**Fusion/ Trennung**	**Jahr**	**Nachher**	
	Gemeinde(n)	Einwohnzahl	Stand			Gemeinde(n)	Einwohnerzahl danach (ca.)
1)	Rohrdorf	1'646	1850	Trennung	1854	Niederrohrdorf	530
						Oberrohrdorf	590
						Remetschwil	570
2)	Oberleibstadt	453	1860	Fusion	1866	Leibstadt	890
	Unterleibstadt	469	1860				
3)	Bözberg	904	1870	Trennung	1872	Oberbözberg	340
						Unterbözberg	510
4)	Gebenstorf	2'435	1880	Trennung	1883	Gebenstorf	1'570
						Turgi (inkl. Wil)	650
5)	Rüfenach	167	1888	Fusion	1898	Rüfenach	270
	Rein	109	1888				
6)	Boniswil	497	1888	Fusion	1899	Boniswil	580
	Alliswil	116	1888				
7)	Rottenschwil	300	1888	Fusion	1899	Rottenschwil	400
	Wird	125	1888				
8)	Seon	1'697	1888	Fusion	1899	Seon	1'870
	Retterswil	118	1888				
9)	Wisliskofen	148	1888	Fusion		Wisliskofen	240
	Mellstorf	116	1888				
10)	Meisterschwanden	724	1888	Fusion	1900	Meisterschwanden	1'110
	Tennwill	218	1888				
11)	Würenlos	786	1888	Fusion	1900	Würenlos	950
	Kempfhof	120	1888				
	Oetlikon	78	1888				
12)	Brugg	2'600	1900	Fusion	1901	Brugg	8'640
	Altenburg	293	1900				
13)	Niederwil	500	1900	Fusion	1901	Niederwil	800
	Nesselnbach	301	1900				
14)	Riken	1'729	1900	Fusion	1901	Murgenthal	1'920
	Balzenwil	191	1900				
15)	Staffelbach	684	1900	Fusion	1901	Staffelbach	970
	Wittwil	284	1900				
16)	Wohlenschwil	336	1900	Fusion	1906	Wohlenschwil	620
	Büblikon	278	1900				
17)	Oberwil	468	1900	Fusion	1909	Oberwil-Lieli	640
	Lieli	181	1900				
18)	Wohlen	3'958	1910	Fusion	1914	Wohlen	4'500
	Anglikon	482	1910				

Tabelle 4.1 Gemeindefusionen und -trennungen im Kanton Aargau seit 1850 (Fortsetzung)

	Vorher			Fusion/ Trennung	Jahr	Nachher	
	Gemeinde(n)	Einwohnzahl	Stand			Gemeinde(n)	Einwohnerzahl danach (ca.)
19)	Bünzen	702	1930	Fusion	1940	Bünzen	730
	Waldhäusern	124	1930				
20)	Baden	13'949	1960	Fusion	1962	Baden	14'600
	Dättwil	604	1960				
21)	Brugg	7'961	1960	Fusion	1970	Brugg	8'640
	Lauffohr	674	1960				
22)	Arni-Islisberg	817	1980	Trennung	1983	Arni	600
						Islisberg	250

Quelle: Bundesamt für Statistik (1992)

Die meisten der 18 Gemeindefusionen im Kanton erfolgten zwischen 1890 und 1909. Damals sprach man allerdings noch nicht von Fusionen sondern von "Verschmelzungen" (vgl. zur Geschichte der aargauischen „Verschmelzungscampagne“ um 1900 Steigmeier 1998: 229-236). Die vorläufig letzte Änderung im Gemeindebestand resultierte aus der Trennung der Gemeinde Arni-Islisberg in die beiden eigenständigen Gemeinden Arni und Islisberg im Jahr 1983. Die beiden letzten Fusionen liegen ebenfalls bereits mehrere Jahre zurück. 1970 wurde die Gemeinde Lauffohr mit Brugg fusioniert und 1962 wurde Dättwil in Baden eingemeindet. Danach muss man bis ins Jahr 1940 zurückblenden, um eine Veränderung des Gemeindebestandes feststellen zu können.

In zwölf der 18 Fusionen schlossen sich zwei oder drei Kleingemeinden (jeweils unter 1'000 Einwohner) zusammen. In der Regel wurde in diesen Fällen der Name der grösseren/grössten Gemeinde übernommen. Interessant ist jedoch der Fall des Zusammenschlusses von Oberwil und Lieli. Der Zusammenschluss war 1909 vollzogen worden. 75 Jahre später im Jahr 1984 wurde dann der Name der ehemaligen Gemeinde Lieli in einen neuen Doppelnamen Oberwil-Lieli integriert (Steigmeier 1998: 235). Dies nur als Beispiel über welch lange Zeiträume sich gefühlsmässige Bindungen erhalten können und um was für ein emotionales Thema es sich bei Gemeindefusionen handelt.

Die restlichen sechs Fusionen kamen zwischen einer Kleingemeinde und einer mittleren oder grösseren Gemeinde (über 1'000 Einwohner) zustande. Auch in diesen Fällen wurden meist der Name der grösseren Gemeinde übernommen. Doch lässt sich auch hier eine Ausnahme finden, welche die allgemeine Regel bestätigt. Als sich die Gemeinden Riken (1'729 Einwohner) und Balzenwil (191 Einwohner) zusammenschlossen, wurde nicht einfach der Name des wesentlich grösseren Riken übernommen, sondern man einigte sich auf eine völlig neue Ortsbezeichnung. So entstand die neue Gemeinde Murgenthal.

Aus diesem kurzen Blick zurück lassen sich vor allem zwei wichtige Erkenntnisse gewinnen. Zum einen ist es niemals zu Zusammenschlüssen von mittleren und/oder grösseren Gemeinden gekommen. Zum anderen liegen die letzten Gemeindefusionen bereits fast 30 Jahre zurück. Die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen haben sich seit dieser Zeit jedoch in vielfältiger Weise verändert. Aus diesem Grund haben wir darauf ver-

zichtet, frühere Gemeindefusionen genauer zu untersuchen, um allenfalls Parallelen oder Strategien für ein Zusammenrücken der beiden Untersuchungsgemeinden Endingen und Unterendingen zu finden.

4.2. Der kantonale Finanzausgleich

Die Bedeutung des kantonalen Finanzausgleichs für die Thematik der Gemeindefusionen und gemeindeübergreifenden Kooperationen im allgemeinen wird bei einem Blick in den südlichen Nachbarkanton des Aargaus rasch ersichtlich. Der Luzerner Regierungsrat hat die Ausgestaltung des Finanzausgleichs als einen wichtigen Grund für die Notwendigkeit der Erstellung eines tiefgreifenden Reformpaketes für den Kanton Luzern (das sogenannte Projekt Luzern'99) angesehen. Die Ausgestaltung des bundesstaatlichen und der innerkantonalen Finanzausgleichsysteme stellt eine höchst komplexe Angelegenheit dar, vor allem wenn man die Finanzflüsse zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden detailliert erklären und berechnen möchte. Einen richtigen Überblick und tiefen Einblick in diese spezielle Thematik kann und will dieses Teilkapitel nicht bieten, der Verweis auf darauf spezialisierte Literatur soll genügen.

Beschäftigt man sich jedoch mit Gemeindereformen, kann man die Problematik des kantonalen Finanzausgleichs kaum umgehen. Hängt doch das Schicksal von Reformvorschlägen auf Gemeindeebene nur zu oft davon ab, ob sich aus den Reformschritten die Gefahr ableiten lässt, dass die Gemeinde aus dem illustren Kreis der Finanzhilfeempfänger herausfällt und auf die Seite der Nettozahler wechseln muss. Es kann je nach Art des Finanzausgleichs die paradoxe Situation entstehen, dass es für eine Gemeinde finanziell bequemer ist, Reformen zurückzustellen und die althergebrachten Strukturen zu bewahren als mittels Reform- und Sparmassnahmen den Wegfall von Beiträgen aus dem Finanzausgleich zu riskieren. Die Ausgestaltung des Finanzausgleichs kann also reformbegünstigend, aber auch -hemmend wirken.

Bezüglich der Art des Finanzausgleichs sind zwei wichtige Begriffspaare zu unterscheiden. Der direkte und der indirekte Finanzausgleich sowie der vertikale und der horizontale Finanzausgleich (vgl. dazu Stäger 1996: 171ff.).

Unter dem direkten Finanzausgleich versteht man in der Regel zweckungebundene Zahlungen aus einem Finanzausgleichsfonds an finanz- und strukturschwache Gemeinden. Im Gegensatz dazu sind Zahlungen innerhalb des indirekten Finanzausgleichs stets zweckgebundene Beiträge für einzelne, genau definierte Aufgaben der Empfängergemeinden.

Unter dem vertikalen Finanzausgleich versteht man Zahlungen, die vom Kanton an die Gemeinden fliessen, während der horizontale Finanzausgleich Beiträge von finanzstärkeren zu finanzschwächeren Gemeinden beinhaltet. Kantonale Finanzausgleichsysteme, die sowohl vertikale wie auch horizontale Beiträge vorsehen, werden als gemischte Systeme bezeichnet.

Tabelle 4.2 Finanzausgleichsysteme in der Schweiz

	Horizontaler Finanzausgleich	**Vertikaler Finanzausgleich**	**gemischtes System**
Direkter Finanzausgleich	GL (d), SZ (a), TI (b),ZH (b)	AI, AR, BL, GL (b, f), LU, SG, SZ, TG, UR, ZH (c), ZG	**AG**, BE, JU (e), GR (e), NW (e), OW, SH, SO, TI (e, f), VS (e)
Indirekter Finanzausgleich		**AG**, AI, BE, BL, FR, JU, GE (d), GL (d), LU, NE, OW, SH, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZH	

Bemerkungen: a) Nur Kirchgemeinden. b) Steuerkraftausgleich. c) Investitionsbeiträge und Steuerfussausgleich. d) Steuerverbund. e) Inklusive andere Einlagen. f) Steuerfussausgleich
Quelle: Stäger (1996: 172)

Gesamtschweizerisch lässt sich feststellen, dass 21 Kantone (darunter der Aargau) einen direkten (zweckungebundenen) Finanzausgleich kennen. Von diesen wenden die meisten ein vertikales oder ein gemischtes (so der Aargau) Konzept an, während praktisch kein Kanton auf ein rein horizontales System zurückgreift. Wiederum 21 Kantone kennen einen indirekten Lastenausgleich, wobei dieser in allen betroffenen Kantonen vertikaler Natur ist, d.h. vom Kanton zu den Gemeinden führt. Als einziger Kanton kennt Basel-Stadt weder einen direkten noch einen indirekten Finanzausgleich, was angesichts der Tatsache, dass der Kanton aus gerade mal drei Gemeinden besteht, verständlich erscheint.

Wir möchten uns nun noch einem etwas oberflächlich gehaltenen Vergleich der beiden Kantone Aargau und Luzern zuwenden. Der Kanton Aargau ist ein typischer Fall eines gemischten Systems, in welchem sowohl vertikal wie auch horizontal Finanzausgleichsbeiträge fliessen. Demgegenüber kennt der Kanton Luzern nur einen vertikalen Finanzausgleich, d.h. sämtliche Beiträge laufen über den Kanton. Die verschiedenen Arten der Finanzausgleichsysteme lassen sich des weiteren nach der Bemessungsgrundlage für die Ermittlung eines Anspruchs auf Finanzbeiträge unterscheiden. Sowohl der Kanton Aargau als auch der Kanton Luzern kennen ein gemischtes System, in welchem primär ein Steuerkraftausgleich und subsidiär ein Steuerfussausgleich stattfindet. Trotz gewisser Gemeinsamkeiten bestehen zwischen den beiden Kantonen auch grosse Unterschiede. Der Finanzausgleich im Aargau wird im Vergleich mit dem Luzerner System von Vertretern der kantonalen Behörden als relativ nüchtern und durch die Gemeinden selbst schlecht beeinflussbar bezeichnet. Diese Ansicht wird auch durch einen Blick auf die Statistik bestätigt (vgl. Stäger 1996: 180). Darin wird der direkte (zweckungebundene) Finanzausgleich im Aargau mit rund Fr. 100.- pro Kopf beziffert, während er in Luzern bei ca. Fr. 225.- pro Kopf liegt. Betrachtet man den gesamten Finanzausgleich, also auch die indirekten Leistungen des Kantons, so sind die Unterschiede noch deutlicher. Im Aargau liegt dieser Betrag bei knapp Fr. 200.-, während er im Kanton Luzern fast Fr. 1'000.- beträgt!

Wir möchten hier nicht noch weiter in die Irrungen und Wirrungen des Finanzausgleichsdschungels eindringen. Was wir aber noch anzufügen wollen, ist ein kleines Beispiel für ein Instrument, das zwar gut gemeint ist, in seiner Anwendung jedoch eher unerwünschte Nebenwirkungen hervorruft. Im Luzerner Finanzausgleich ist vorgesehen, dass Gemeinden

mit einer geringeren Bevölkerungsdichte höhere Ausgleichsbeträge zugestanden bekommen als Gemeinden mit einer eher grösseren Bevölkerungsdichte (Stäger 1996: 174). Diese Regelung, ursprünglich gedacht als ein Instrument der Struktur- und Regionalpolitik, das den kleineren Land- und Berggemeinden helfen sollte, allfällige Infrastrukturdefizite zu beheben, wirkt heute strukturerhaltend und reformbehindernd. Nicht nur im Hinblick auf allfällige Gemeindereformen, sondern auch im Rahmen der Diskussion um die Zentrumslasten der Städte sowie deren Abgeltung ist diese Regelung kritisch zu betrachten.

In der unterschiedlichen Ausgestaltung des Finanzausgleichs kann man ohne weiteres einen Hauptgrund darin sehen, dass den Gemeinden im Kanton Aargau eine von "oben" verordnete Fusionswelle, wie sie den Luzerner Gemeinden voraussichtlich bevorsteht, vorläufig noch erspart geblieben ist. Aus der Reformperspektive der Gemeinden bleibt weiter festzuhalten, dass die Ausgestaltung des Finanzausgleichs seitens des Kantons ein zwar politisch nicht immer ganz ehrliches, jedoch sehr probates Mittel ist, um Strukturreformen auf der Gemeindeebene zu steuern. Ein Finanzausgleich sollte aus diesem Blickwinkel zumindest drei Ziele (mit-) verfolgen:

- Verhinderung eines hohen Wohlstandgefälles zwischen den Gemeinden.

- Unterstützung bei akuten, aber nicht strukturellen Finanzproblemen.

- Unterstützung von dauerhaft strukturschwachen Gemeinden. Eine solche Finanzhilfe sollte jedoch von der Ausschöpfung des vorhandenen Kooperationspotentials mit Nachbargemeinden oder in der Region verknüpft sein.

Eine Reform des Lastenausgleichs (und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, wie sie in Kapitel 4.3.2. angesprochen werden wird) wird aus unserer Sicht in jedem Fall den Kooperationsdruck auf die Gemeinden erhöhen, zumal der Kanton Aargau relativ viele und kleine Gemeinden besitzt (vgl. Kapitel 2.2.). Diese Verschiebung muss staatspolitisch allerdings nicht schlecht sein, da ein ständiges Beharren auf einer möglichst grossen Gemeindeautonomie im Gegenzug auch in eine höhere Verantwortung bei der Erfüllung und Finanzierung von Staatsaufgaben münden sollte. Wer Rechte beansprucht, soll auch Pflichten tragen können. Die Gemeinden sollten daher die zukünftige Lage nicht dramatisieren, sondern sich frühzeitig auf eine veränderte Situation einstellen.

4.3. Die Reformanstrengungen des Kantons Aargau und seiner Gemeinden im schweizerischen Vergleich

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, wo der Kanton Aargau mit seinen Gemeinden bezüglich der Reformbereitschaft und konkreten Reformanstrengungen im Vergleich zu anderen Kantonen positioniert werden kann. Der Abschnitt wurde dazu in zwei Unterabschnitte unterteilt. Kapitel 4.3.1. versucht anhand der jüngst erhobenen Daten der GSB'98[1] die Reformbereitschaft der Aargauer Gemeinden mit anderen Kantonen zu vergleichen. Ist der Aargau als ganzes besonders aktiv oder halten sich die Gemeinden in Reformangelegenheiten vornehmlich zurück? Kapitel 4.3.2. stützt sich hingegen auf die Ergebnisse einer Befragung aller kantonalen Verwaltungen, die anfangs 1998 vom Nationalfondsprojekt "Gemeindereformen" durchgeführt wurde. Das Ziel ist es, die aktuelle Haltung der Aargauer Kantonsbe-

[1] Auf Grund eigener Auswahlkriterien und der Tatsache, dass einige Nachzügler-Gemeinden ihre Fragebogen erst nach unserer vorgezogenen Auswertung zurückgeschickt hatten, können die von uns errechneten Fallzahlen gegenüber denjenigen der offiziellen Auswertung, die auf 2'465 eingegangen Fragebogen basiert, abweichen.

hörden gegenüber Strukturreformen im Gemeindebereich zu ermitteln und ebenfalls einem schweizerischen Vergleich zu unterziehen. Ist der Kanton Aargau ein aktiver Förderer von Gemeindereformen und falls ja, inwiefern werden die Gemeinden ermuntert, unterstützt oder gezwungen sich zu reformieren?

4.3.1. Reformbereitschaft der Aargauer Gemeinden im schweizerischen Vergleich

Anhand einiger Auswertungen der GSB'98 wird nun ermittelt, wo die Aargauer Gemeinden bezüglich Reformeifer im schweizerischen Vergleich stehen. Zuerst werden gemeindeinterne Reformen angesprochen, danach externe Reformen wie verstärkte Kooperationen oder Fusionen mit anderen Gemeinden behandelt. Als letztes wird die Beziehung der Gemeinden zum Kanton aus Sicht der Gemeinden besprochen. Die Gemeinden wurden aufgrund ihrer Einwohnerzahl in sieben Grössenklassen eingeteilt, so dass die Ergebnisse differenziert nach Gemeindegrösse interpretiert werden können.

In der GSB'98 wurde den Gemeinden die Frage gestellt, ob sie in den letzten zehn Jahren innere Reformen erfolgreich durchgeführt oder allenfalls einen erfolglosen Versuch dazu unternommen haben. Hierzu wurde eine längere Liste mit 24 möglichen Reformen vorgegeben, in welcher die Gemeinden jeweils zwischen den Rubriken „erfolgreich durchgeführt", „Versuch ohne Erfolg" oder „nicht unternommen" auszuwählen hatten. Wurden die ersten beiden Rubriken angekreuzt, so erhielt die Gemeinde jeweils zwei bzw. einen Punkt. Für die dritte Rubrik - "nicht unternommen" - erhielt man keinen Punkt. Die Liste enthielt Reformvorschläge bezüglich der Exekutive, der Verwaltung und der Legislative. Aus den Antworten wurde von uns einen Index gebildet, der fünf Klassen umfasst, wobei der Wert 1 auf eine geringe und 5 auf eine grosse Reformtätigkeit der Gemeinden hinweist. Die untenstehende Tabelle 4.3 fasst die Ergebnisse auf einen Blick zusammen, indem sie die Mittelwerte jeder Kategorie auflistet. Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass grössere Gemeinden in der Tendenz mehr interne Reformprojekte durchgeführt bzw. Versuche dazu unternommen haben als kleinere Gemeinden. Dies gilt sowohl für den Aargau als auch für die ganze Schweiz. Auffällig ist jedoch, dass die Aargauer Gemeinden in fast jeder Kategorie einen geringeren Reformeifer an den Tag legen als der Schweizer Durchschnitt. Eine Ausnahme scheinen allerdings die Gemeinden über 10'000 Einwohner darzustellen, wo der Aargauer Durchschnitt über dem Schweizer Mittel liegt. Allerdings gilt es anzumerken, dass der Kanton Aargau nur vier Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern kennt, wovon nur drei diese Frage beantwortet haben und somit eine nur sehr geringe Fallzahl vorliegt.

Tabelle 4.3 Anstrengungen der Gemeinden zu inneren Reformen (Mittelwerte aus einem Index von 1 bis 5)

	Aargau	**Schweiz**
0-99	1.0	1.5
100-249	1.0	1.6
250-499	1.3	1.4
500-1'999	1.2	1.5
2'000-4'999	1.4	1.7
5'000-9'999	1.4	1.9
10'000+	3.0	1.9
Ø aller Gemeinden	1.3	1.6
Anzahl Gemeinden (N)	190	2'372

Dem NPM als spezielle und besonders aktuelle Form der inneren Verwaltungsreform wurde in der GSB'98 eine eigene Frage gewidmet. Die Gemeinden wurden gefragt, ob sie planen, die Methoden des NPM in ihre Verwaltungsstruktur zu integrieren. Die Frage konnte mit Ja oder Nein beantwortet werden. Tabelle 4.4 enthält die prozentualen Ja-Anteile. Wiederum zeigt sich, dass mit der Gemeindegrösse auch die Zahl der geplanten oder bereits durchgeführten Reformprojekte - in diesem Fall der NPM-Projekte - zunimmt. Eher überraschend – auch mit Blick auf die Ergebnisse aus der Tabelle 4.3 – ist jedoch die Feststellung, dass die Aargauer Gemeinden praktisch in jeder Kategorie über oder zumindest auf dem Schweizer Mittelwert liegen. Speziell die kleineren und mittelgrossen Gemeinden zwischen 100 und 5'000 Einwohner liegen weit über dem schweizerischen Durchschnitt. Die NPM-Diskussion scheint also im Aargau auf vergleichsweise fruchtbaren Boden zu fallen. NPM-Projekte werden sowohl im Vergleich zum Schweizer Mittel als auch zu den übrigen internen Reformen häufig in Angriff genommen.

Tabelle 4.4 Geplante NPM-Projekte in den Gemeinden (Ja-Anteile in Prozent)

	Aargau	**Schweiz**
0-99	0.0	2.8
100-249	28.6	6.2
250-499	10.0	8.9
500-1'999	30.9	21.8
2'000-4'999	58.3	43.6
5'000-9'999	52.9	55.6
10'000+	75.0	77.2
Ø aller Gemeinden	38.2	23.8
Anzahl Gemeinden (N)	191	2'380

Nach der inneren Reformbereitschaft betrachten wir nun Gemeindereformen, welche auf eine engere Kooperation mit den Nachbargemeinden oder gar auf eine Gemeindefusion abzielen. In der GSB'98 wurde danach gefragt, welche Aufgaben die Gemeinden in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erledigten. Wie schon bei der Frage nach den inneren Reformen (vgl. oben) wurde den Gemeinden wiederum eine Liste vorgegeben - dieses Mal mit möglichen Aufgabenbereichen, bei denen eine Kooperation mit anderen Gemeinden stattfindet - in der sie die zutreffenden Antworten ankreuzen konnten. Aus den Antworten haben wir erneut einen Index gebildet, der diesmal drei Klassen umfasst, wobei 1 auf wenige und 3 auf viele Zusammenarbeitsbereiche hinweist. Die untenstehende Tabelle 4.5 listet die Mittelwerte jeder Gemeindekategorie für den Aargau und für die gesamte Schweiz auf. Die Ergebnisse sind nicht eindeutig. Auch kann kein klarer Zusammenhang bezüglich der Gemeindegrösse festgestellt werden. Im Aargau scheinen kleinere Gemeinden tendenziell kooperativer als grössere Gemeinden zu sein, während sich im gesamtschweizerischen Vergleich keine Unterschiede ausmachen lassen. Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden im Aargau entspricht insgesamt ziemlich genau dem Schweizer Mittelwert.

Tabelle 4.5 Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden (Mittelwerte aus einem Index von 1 bis 3)

	Aargau	Schweiz
0-99	2.0	1.3
100-249	1.6	1.3
250-499	1.3	1.2
500-1'999	1.2	1.2
2'000-4'999	1.2	1.3
5'000-9'999	1.1	1.2
10'000+	1.3	1.4
Ø aller Gemeinden	1.2	1.3
Anzahl Gemeinden (N)	192	2'437

Eine Gemeindefusion ist zweifelsohne die folgenschwerste Form einer nach aussen orientierten Gemeindereform. Die Gemeinden wurden in der GSB'98 danach befragt, ob die Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden bereits einmal konkret diskutiert wurde. Die nachfolgende Tabelle 4.6 listet die prozentualen Ja-Anteile nach Gemeindegrösse auf.

Tabelle 4.6 Gemeinden mit einer konkreten Diskussion über eine Gemeindefusion (Ja-Anteile in Prozent)

	Aargau	Schweiz
0-99	100.0	27.6
100-249	28.6	23.7
250-499	15.0	21.3
500-1'999	6.4	16.2
2'000-4'999	14.6	14.6
5'000-9'999	5.9	12.2
10'000+	25.0	11.9
Ø aller Gemeinden	11.0	18.2
Anzahl Gemeinden (N)	191	2'406

Gesamtschweizerisch zeigt sich eine Tendenz, die kaum verwundert. Kleinere Gemeinden überlegen es sich eher zu fusionieren als grössere Gemeinden. Der Gesamtdurchschnitt liegt im Aargau jedoch tiefer als im schweizerischen Mittel. Dies ist erstaunlich, denn der Kanton Aargau belegt mit 232 Gemeinden den fünften Rang in der Liste derjenigen Kantone mit den meisten Gemeinden (vgl. dazu Tabelle 2.3). Wir hätten somit erwartet, dass das Thema Fusionen aktueller sein müsste als in den meisten Kantonen. Zu der hundertprozentigen Zustimmungsrate bei den Aargauer Gemeinden unter 100 Einwohner ist anzumerken, dass es sich dabei um nur eine Gemeinde handelt, die in diese Kategorie fällt. Auffallend tief sind hingegen die Zustimmungsraten in den Aargauer Gemeinden zwischen 500 und 1'999 bzw. 5'000 und 9'999 Einwohnern.

Soviel zu den diskutierten, geplanten und durchgeführten Reformvorhaben der aargauischen Gemeinden im schweizerischen Vergleich. Interessant ist nun noch, wie sich die Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden im allgemeinen und die Unterstützung seitens des Kantons in Reformangelegenheiten aus der Sicht der Gemeinden präsentieren. Wie die Situation aus Kantonssicht aussieht, wird im nächsten Kapitel (Kapitel 4.3.2.) dargestellt.

Die Gemeinden wurden in der GSB'98 gefragt, wie sich die allgemeine Zusammenarbeit mit dem Kanton aus der Sicht der Gemeinden gestaltet. Zur Auswahl standen die Antwortkategorien „gut", „eher gut", „mittelmässig", „eher schlecht" sowie „schlecht", was den Werten 1 (= gut) bis 5 (= schlecht) entspricht. Die untenstehende Tabelle 4.7 enthält die Mittelwerte der erhaltenen Antworten. Die Ergebnisse zeigen, dass gesamtschweizerisch die Zufriedenheit mit dem Kanton bei steigender Gemeindegrösse abnimmt. Auf den Kanton Aargau fokussiert, erscheint dieser Trend jedoch etwas weniger deutlich. Der Mittelwert über alle Gemeinden liegt im Aargau leicht über demjenigen der ganzen Schweiz, d.h. die Aargauer Gemeinden bewerten die Kooperation mit dem Kanton etwas schlechter als der Schweizer Durchschnitt. Alles in allem geben die Aargauer Gemeinden dem Kanton dennoch knapp die Note „eher gut".

Tabelle 4.7 Bewertung der Zusammenarbeit mit dem Kanton aus der Sicht der Gemeinden (Mittelwerte aus einem Index von 1 bis 5)

	Aargau	**Schweiz**
0-99	1.0	1.9
100-249	2.1	1.9
250-499	2.1	1.9
500-1'999	2.2	2.1
2'000-4'999	2.4	2.3
5'000-9'999	2.4	2.4
10'000+	2.5	2.4
Ø aller Gemeinden	2.3	2.1
Anzahl Gemeinden (N)	192	2'408

Als letztes möchten wir untersuchen, wie die Unterstützung des Kantons für reformwillige Gemeinden aus der Sicht der Gemeinden bewertet wird. Für die Sicht des Kantons wird wiederum auf das Kapitel 4.3.2. verwiesen. Den Gemeinden standen erneut dieselben fünf Antwortkategorien wie bei der vorangegangen Frage nach der Bewertung der allgemeinen Zusammenarbeit mit dem Kanton mit Werten 1 (=gut) bis 5 (=schlecht) zur Verfügung (vgl. oben). In Tabelle 4.8 sind die Mittelwerte aus den Antworten der Gemeinden dargestellt. Je kleiner der Wert, desto besser wird die Unterstützung durch den Kanton eingeschätzt. Sowohl gesamtschweizerisch wie auch auf den Aargau bezogen, bewerten die Gemeinden die Unterstützung ihres Kantons im Durchschnitt zwischen „mittelmässig" und „eher gut" (Durchschnittswerte von 2.5). Weiter ergibt die Auswertung, dass kleinere Gemeinden eher zufriedener sind mit der kantonalen Unterstützung bei Reformen als die grösseren Gemeinden. Speziell die grossen Aargauer Gemeinden mit über 10'000 Einwohnern scheinen relativ unzufrieden zu sein.

Diese Erkenntnis ist auch interessant, weil von verschiedener Seite oft bemängelt wird, dass der Kanton Aargau seine Reformprojekte immer nur auf die grossen Gemeinden ausrichte (z.B. im Bereich des NPM), so dass kleine Gemeinden von diesen Reformen gar nicht profitieren könnten. In Anbetracht der Ergebnisse in Tabelle 4.8 liesse sich nun argumentieren, dass die kantonalen Behörden gut daran tun, die Unzufriedenheit in diesem Bereich bei den grossen Gemeinden abzubauen, während bei den kleinen Gemeinden scheinbar der Handlungsbedarf weniger gross ist.

Tabelle 4.8 Bewertung der Unterstützung des Kantons für reformwillige Gemeinden aus der Sicht der Gemeinden (Mittelwerte aus einem Index von 1 bis 5)

	Aargau	Schweiz
0-99	-	2.3
100-249	2.6	2.3
250-499	2.3	2.4
500-1'999	2.5	2.5
2'000-4'999	2.6	2.6
5'000-9'999	2.7	2.8
10'000+	3.3	2.8
Ø aller Gemeinden	2.5	2.5
Anzahl Gemeinden (N)	169	2'078

Wie sieht nun ein Fazit der bisher in diesem Kapitel vorgenommenen Auswertungen aus? Es drängen sich zwei generelle Beobachtungen auf. Zum einen sind die Aargauer Gemeinden mit Ausnahme der NPM-Reformen nicht übermässig reformfreudig. Vielmehr liegt ihre Reformbereitschaft eher etwas unter dem allgemeinen Schweizer Durchschnitt. Zum anderen können die Beziehungen zwischen den Gemeinden und dem Kanton, auch wenn sie nicht als ausgesprochen schlecht bezeichnet worden sind, als verbesserungswürdig eingestuft werden. Während sich die Unterstützung der Gemeinden in Reformangelegenheiten durch den Kanton aus der Sicht der Gemeinden bloss durchschnittlich (im gesamtschweizerischen Kontext) gestaltet, wird die allgemeine Zusammenarbeit mit dem Kanton sogar unterdurchschnittlich bewertet.

4.3.2. Die Haltung der kantonalen Behörden

Anhand der Befragung der kantonalen Verwaltungen der Schweiz von 1998 wird im folgenden die Sichtweise der kantonalen Verwaltung dargestellt und mit dem jeweiligen „Schweizer Mittelwert“ verglichen.

Der Kanton Aargau scheint bei der Aufgabenerfüllung durch seine Gemeinden von grossen Schwierigkeiten verschont zu sein. Auf die Frage, wo aus Sicht des Kantons die Gemeinden Probleme bei der Aufgabenerfüllung haben und wie gross diese Probleme seien, gab der Kanton Aargau an, dass in keinem Politikbereich der Gemeinden „grosse Schwierigkeiten“ auftauchen würden. „Gewisse Probleme“ verortet der Kanton im Sozialbereich (Armut, Fürsorge, Vormundschaft, Arbeitslosenunterstützung, Unterstützung von Drogenabhängigen, Integration von Ausländern sowie Jugendfragen), im Bereich der Raum- und Zonenplanung (inklusive Baubewilligungsverfahren), im Schulbereich, bei der Wirtschaftsförderung, bei der Abfallentsorgung, im Umweltschutzbereich, sowie bei der Gemeindeverwaltung i.e.S. und den Gemeindebehörden. Dabei ist allerdings festzustellen, dass nur die Einschätzung des Problembereichs „Gemeindeverwaltung i.e.S.“ über dem Schweizer Durchschnitt liegt. Vergleicht man die Kantone untereinander, so steht der Kanton Aargau mit seiner Sicht der Problembereiche ziemlich genau in der Mitte. Am meisten Probleme bei den Gemeinden sehen die Vertreter der Kantone Zürich, Jura und Bern, die geringsten die Kantone Zug, Appenzell-Innerrhoden und Glarus (vgl. Ladner / Steiner 1998: 19).

Nach Einschätzung des Kantons waren Gemeindefusionen im Aargau anfangs 1998 „kein Thema“.[2] Fusionen werden zwar keine Steine in den Weg gelegt, die Initiative dazu muss allerdings von den betroffenen Gemeinden selbst ausgehen. Im Unterschied etwa zu den Kantonen Luzern oder Tessin plant der Aargau nicht, Gemeindefusionen aktiv zu fördern oder gar zu erzwingen. Der Aargau ist dabei bei weitem nicht allein. Auf die Frage in der Kantonsbefragung, welches Gewicht der Kanton Gemeindefusionen beimisst, haben 32% der Kantone geantwortet, dass sie diesem Aspekt „kein Gewicht“ und weitere 28% nur „wenig Gewicht“ zuordnen. Den Aargauer Behörden sind auch rechtlich die Hände gebunden, weil das kantonale Recht keinen Passus enthält, der die Zwangsfusion von Gemeinden erlauben würde. Der Kanton ist jedoch daran, die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu überarbeiten und die Einführung des NPM auf Gemeindeebene beratend zu begleiten. Die Neuordnung der Aufgabenteilung im Aargau hat die Entflechtung der Aufgabenbereiche als oberstes Ziel. Es soll erreicht werden, dass die Finanzierung, Erfüllung und Regelungszuständigkeit bei einer Staatsaufgabe möglichst auf derselben Ebene, d.h. entweder bei den Gemeinden oder beim Kanton, konzentriert werden. Kosteneinsparungen sind dabei kein ausdrückliches Ziel, die gesamte Neuordnung soll aber zumindest kostenneutral erfolgen.[3] Dennoch kann es (und höchstwahrscheinlich wird es auch) zu Verschiebungen der Kosten durch Be- und Entlastungen je nach Aufgabenbereich bei den Gemeinden kommen. Und langfristig ist auch durch die Tatsache, dass die Kosten nun vermehrt von der Ebene, bei der sie anfallen, finanziert werden sollen, mit einem haushälterischen Umgang mit den Finanzmitteln und zumindest kleineren Einsparungen zu rechnen. Der Kanton Aargau befindet sich auch hierbei in guter Gesellschaft. Gemäss der Kantonsbefragung sind zur Zeit in 22 der 26 Kantone neue Aufgabenteilungen geplant (vgl. Ladner / Steiner 1998: 24).

Nach den Angaben der Aargauer Kantonsverwaltung ist zudem ein Reformprojekt in Planung, das die interkommunale Zusammenarbeit fördern soll. Schon heute bestehen in gewissen Bereichen für die Aargauer Gemeinden punktuelle Anreize zur Zusammenarbeit. Der Kanton entrichtet z.B. im Bereich des Feuerwehrwesens höhere Beiträge an diejenigen Gemeinden, welche miteinander kooperieren. Ebenso belohnt der Kanton über den Finanzausgleich weitere kostensparende Projekte in anderen Aufgabenbereichen und fördert damit indirekt auch die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Ein Grund, weshalb die Kantonsbehörden im Aargau keinen allzu dringlichen Handlungsbedarf bezüglich einer zusätzlichen Förderung interkommunaler Kooperationen sehen, liegt darin, dass das kantonale Gemeindegesetz bereits heute eine praktisch vollständige Palette unterschiedlicher Zusammenarbeitsformen vorsieht. Den Gemeinden ist es weitestgehend frei, sich diesbezüglich selbst zu organisieren. Sowohl Vertragsverhältnisse, als auch Ein- und Mehrzweckverbände, Agglomerationsverbände, öffentlich-rechtliche Verbindungen, juristische Personen des Privatrechts oder punktuelle flexible Kooperationsformen sind möglich. Tendenziell nimmt gemäss Angaben der Kantonsverwaltung die Häufigkeit interkommunaler Zusammenarbeit zu, wobei vor allem Vertragsverhältnisse (zur Zeit in ca. 100 Fällen), Einzweckverbände (in ca. 160 Fällen) und die punktuelle, flexible Zusammenarbeit sehr beliebt sind.

Zusammenfassend kann die Haltung des Kantons Aargau gegenüber Gemeindereformprojekten als wohlwollend distanziert beschrieben werden. Reformen werden grundsätzlich begrüsst, speziell wenn es sich um verstärkte Kooperationen zwischen den Gemeinden handelt.

[2] Die jüngsten Entwicklungen im Aargau scheinen diese Ansicht zu widerlegen. Konkret steht im Frühsommer 1999 die Vollziehung eines geplanten „Beitritts“ der Gemeinde Mühlethal (ca. 700 Einwohner) zur Gemeinde Zofingen (knapp 9'000 Einwohner) an. Dazu werden ab März 1999 die beiden Gemeindeversammlungen und anschliessend die Einwohnerschaft auch noch an der Urne ihre Zustimmung geben müssen (vgl. Aargauer Zeitung vom 15. Januar 1999).
[3] Vgl. NZZ vom 11. Juni 1998

Dazu hat der kantonale Gesetzgeber auch ein breites rechtliches Instrumentarium zur Verfügung gestellt. Auch innere Reformen in den Gemeinden sollen keinesfalls verhindert werden. Die gesetzliche Grundlage zur Einführung des NPM besteht bereits seit längerem. Eine klare Strategie, wie der Kanton allerdings die Gemeinden zu mehr Zusammenarbeit anhalten will, besteht jedoch nicht. Es wird vor allem auf die Vernunft der Gemeinden und die finanziellen Anreize aus dem Finanzausgleich vertraut. Offiziell gar kein Thema sind Gemeindefusionen, erst recht nicht mittels Zwang. So ist es weitgehend innovationsfreudigen Gemeinden überlassen, innere Reformen durchzusetzen bzw. neue Wege in der Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden anzugehen.

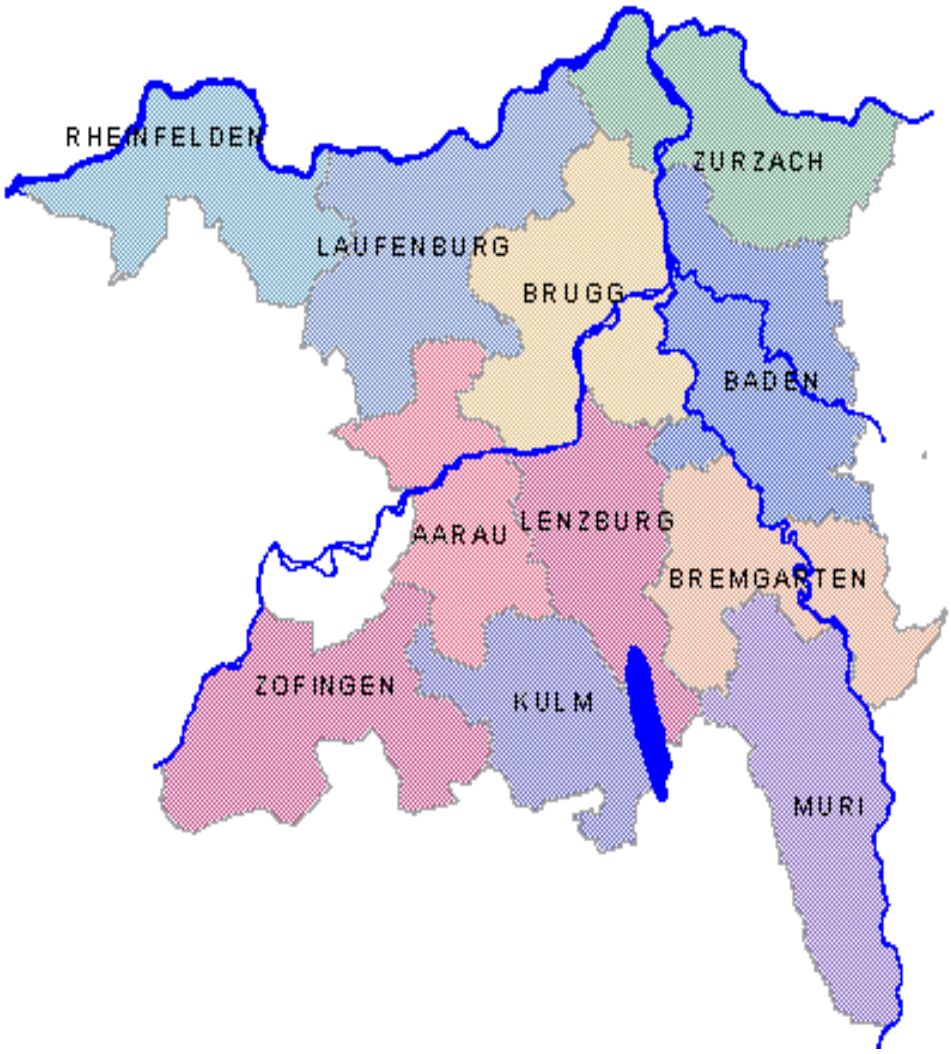
5. Die Gemeinden Endingen und Unterendingen im Überblick

In diesem Kapitel sollen die beiden Gemeinden und ihre Infrastruktur in einem allgemeinen, teilweise stichwortartigen Überblick vorgestellt werden. Dementsprechend richtet sich das Kapitel vorwiegend an die nicht ortskundigen LeserInnen.

5.1. Geographische Lage

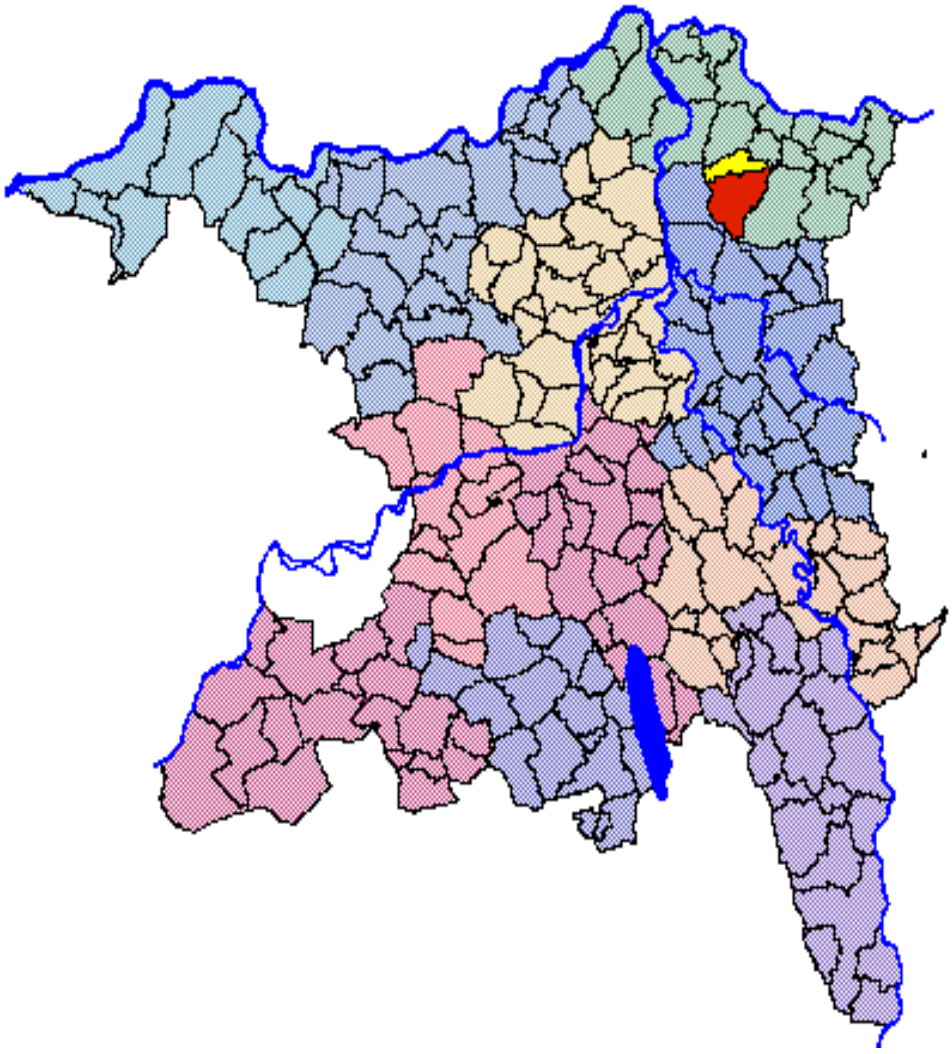
Bei Endingen und Unterendingen handelt es sich, wie sich bereits aus den Namen unschwer erraten lässt, um Nachbargemeinden. Sie liegen im Kanton Aargau und gehören beide zum Bezirk Zurzach.

Abbildung 5.1 Bezirke des Kantons Aargau



Quelle: Internet www.ag.ch/agis/agis.htm

Abbildung 5.2 Die Gemeinden des Kantons Aargau

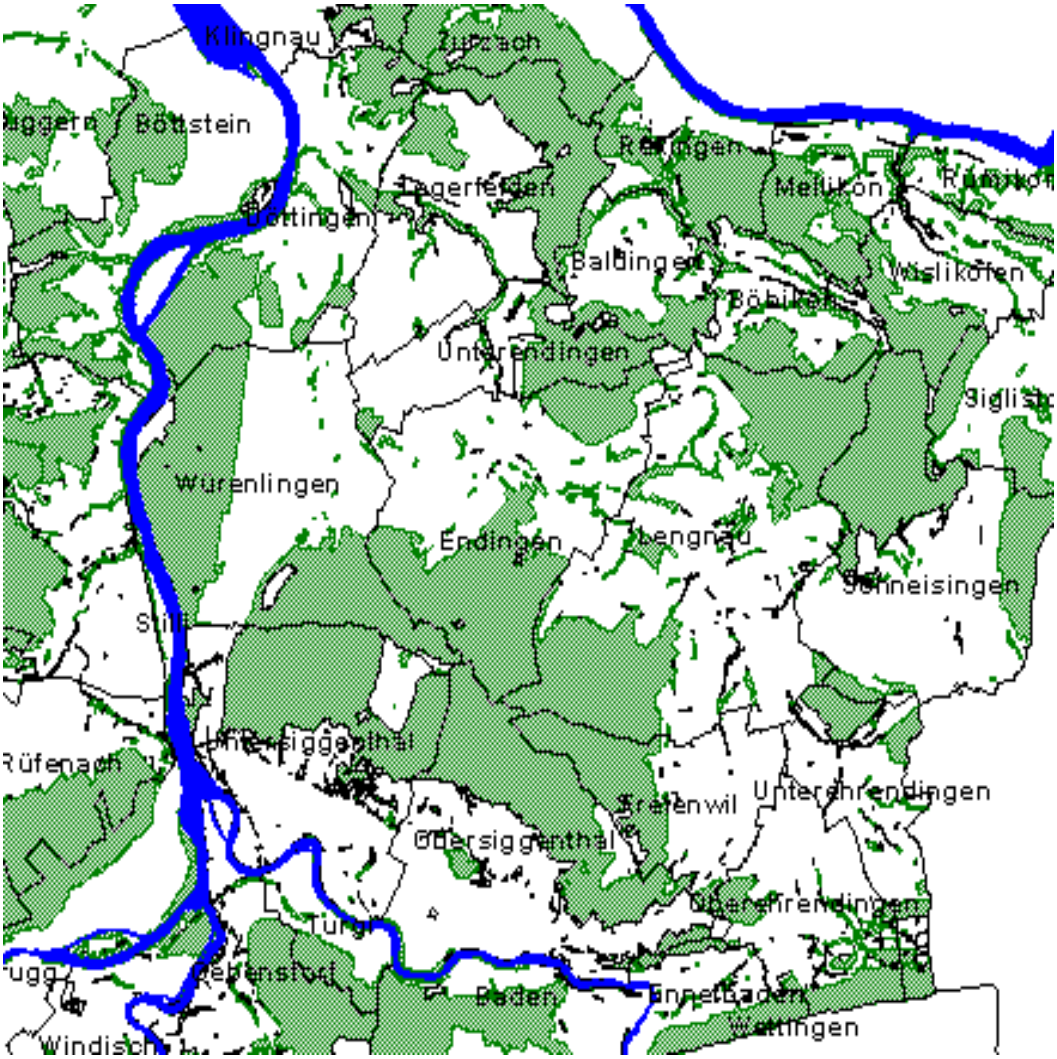


Quelle: Internet www.ag.ch/agis/agis.htm

Abbildung 5.2 zeigt die elf Bezirke und 232 Gemeinden des Kantons Aargau. Die Gemeinden Endingen und Unterendingen wurden farblich hervorgehoben. Endingen wurde rot und Unterendingen gelb eingefärbt.

Die Entfernung zur nächsten mittelgrossen Stadt (Baden) beträgt ca. 15 Autominuten, die Entfernung zur nächsten Grossstadt (Zürich) ca. 40 Autominuten. Endingen ist mit zwei PTT-Buslinien verhältnismässig gut an das Netz des öffentlichen Verkehrs angebunden. Beides sind ländlich geprägte Gemeinden, wobei Endingen ebenfalls einige Charakteristika einer Schlafgemeinde (z.B. einen relativ hohen Pendleranteil) aufweist.

Abbildung 5.3 Karte von Endingen und Unterendingen



Quelle: Internet www.ag.ch/agis/agis.htm

5.2. Bevölkerungsdaten

Das einfachste Kriterium um Gemeinden zu unterscheiden ist ihre jeweilige Grösse gemessen an den Einwohnerzahlen. Die Tabelle 5.1 beschreibt die Bevölkerungsentwicklung in beiden Gemeinden seit dem Jahr 1950. Die Altersverteilung der gesamten ständigen Wohnbevölkerung wird in Tabelle 5.2 dargestellt. Diese Altersverteilung darf nicht mit denjenigen aus dem Kapitel 3 (vgl. Tabellen 3.2 und 3.3) verwechselt werden, da sich die Altersverteilungen in Kapitel 3 nur auf die Stimmberechtigten beziehen, die älter als 20 Jahre alt sind.

Tabelle 5.1 Bevölkerungsentwicklung in Endingen und Unterendingen seit 1950

	Endingen			Unterendingen		
	Bevölkerung	Ausländer		Bevölkerung	Ausländer	
		absolut	in %		absolut	in %
1950	1082	16	1.48	159	3	1.89
1960	1041	40	3.84	149	5	3.36
1970	1161	106	9.13	150	18	12.00
1975	1415	145	10.25	127	5	3.94
1980	1519	134	8.82	195	17	8.72
1985	1519	117	7.70	270	23	8.52
1990	1597	139	8.70	329	21	6.38
1995	1726	212	12.28	373	31	8.31
1997	1737	204	11.74	372	36	9.68

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kanton Aargau, verschiedene Jahrgänge.
Internet: www.ag.ch/staag/gemeinden/bez114305.html
Internet: www.ag.ch/staag/gemeinden/bez114321.html

Obwohl Endingen mit 1'737 Einwohnern bereits über der Mediangrösse[1] der Schweizer Gemeinden liegt (vgl. Tabelle 2.5), können dennoch beide Gemeinden als kleine Gemeinden bezeichnet werden. Seit 1950 sind beide Gemeinden jedoch deutlich gewachsen. Auffallend sind die unterschiedlichen Wachstumsphasen. Während Endingen ein relativ gleichmässiges Wachstum aufweist, kann man bei Unterendingen zwei Phasen unterscheiden. Zunächst sank die Einwohnerzahl kontinuierlich, bis 1975 mit gerade einmal 127 Einwohnern ein Tiefpunkt erreicht wurde. In den folgenden rund zwanzig Jahren erlebte die Gemeinde allerdings eine stürmische Wachstumsphase, die ihre Einwohnerzahl fast verdreifachte, wobei sich seit 1990 das Wachstum deutlich verlangsamt hat und seit 1995 stagniert.

Tabelle 5.2 Altersverteilung der ständigen Wohnbevölkerung 1997

	Endingen		Unterendingen	
	absolut	in %	absolut	in %
0-9 Jahre	218	12.55	59	15.86
10-19 Jahre	228	13.13	60	16.13
20-29 Jahre	236	13.59	46	12.37
30-39 Jahre	300	17.27	58	15.59
40-49 Jahre	249	14.34	75	20.16
50-59 Jahre	236	13.59	38	10.22
60-69 Jahre	143	8.23	19	5.11
70-79 Jahre	90	5.18	13	3.49
80+ Jahre	37	2.13	4	1.08
Total	1'737	100.00	372	100.00

Quelle: *Internet: www.ag.ch/staag/gemeinden/bez114305.html*
Internet: www.ag.ch/staag/gemeinden/bez114321.html

[1] Zur Erklärung des Medians vgl. Box 6.1 in Kapitel 6.

5.3. Infrastrukturdaten

Der nächste Punkt betrifft die zur Erledigung alltäglicher Geschäfte zur Verfügung stehende Infrastruktur wie Post, Bank oder Lebensmittelgeschäfte. Darauf einzugehen ist zwar für eine solche Studie etwas ungewöhnlich, da aber der Fragebogen unter anderem die Frage enthalten hat, wie oft die Befragten pro Woche in Endingen einkaufen oder sonstige Besorgungen erledigen gehen, sollte auch auf die vorhandenen Möglichkeiten, solche Besorgungen zu erledigen, eingegangen werden.

Tabelle 5.3 Infrastruktur für den alltäglichen Bedarf in Endingen und Unterendingen

Endingen	Unterendingen
Post, Bank	Post
Bäckerei, Metzgerei, zwei Lebensmittelgeschäfte, Milchgeschäft	Milchgeschäft, Getränkehandel
Papeterie, Möbelgeschäft, zwei Coiffeursalons	Coiffeursalon
Fünf Restaurants	Zwei Restaurants
Arzt, Physiotherapeut	
Schwimmbad (nur Freibad)	

Trotz seiner geringen Grösse kann Unterendingen sowohl einen Kindergarten als auch eine Primarschule aufweisen. Endingen hingegen verfügt als Schulort über eine regionale Bedeutung, da neben dem Kindergarten und der Primarschule auch noch eine Sekundar- sowie eine Bezirksschule im Ort angesiedelt sind.

Tabelle 5.4 Anzahl Schüler am Schul- und Wohnort 1997

	Endingen		Unterendingen	
	Schüler am ...		Schüler am ...	
	Schulort	Wohnort	Schulort	Wohnort
Kindergarten	44	44	9	9
Primarschule	115	115	31	31
Realschule	-	13	-	2
Sekundarschule	48	31	-	10
Bezirksschule	255	43	-	15
übrige Schulen	-	6	-	1

Quelle: Internet: www.ag.ch/staag/gemeinden/bez114305.html
Internet: www.ag.ch/staag/gemeinden/bez114321.html

5.4. Finanzielle Eckdaten

In einem letzten Abschnitt sollen finanzielle Eckdaten - wie Rechnungsabschlüsse, Steuerertrag und Steuerfuss der Gemeindesteuern - vorgestellt werden. Es muss jedoch betont werden, dass die im folgenden präsentierten Daten keine umfassende Analyse der finanziellen Situation darstellen. Sie sollen lediglich einen Eindruck der finanziellen Lage der beiden Gemeinden vermitteln. Sämtliche Zahlen beziehen sich auf die Einwohnergemeinden.

Tabelle 5.5 Rechnungsabschlüsse seit 1990 in Fr.

	Endingen	Unterendingen
1990	781'066.00	848.30
1991	804'332.00	-157'296.00
1992	60'336.00	-9'872.05
1993	31'191.00	-24'661.40
1994	-12'905.00	-24'578.00
1995	-463'406.00	28'199.55
1996	-135'661.00	46'296.90

Die Rechnungsabschlüsse Unterendingens bieten wenig Diskussionsstoff. Nachdem vor allem im Rechnungsjahr 1991 ein dramatisches Defizit hingenommen werden musste, scheint sich die Lage seither wieder beruhigt zu haben. Im Falle Endingens fallen vor allem die grossen Schwankungen auf. Wurde 1991 noch ein Überschuss von mehr als 800'000 Franken verbucht, so verzeichnete man 1995 ein Defizit von über 460'000 Franken. Die beiden Gemeinden bezahlten 1996 weder Gelder in den Finanzausgleich ein, noch erhielten sie aus ihm Gelder zugesprochen. Auffallend ist die sich verschlechternde Finanzlage Endingens seit 1993. Ebenfalls seit 1993 erhält Endingen keine Mittel mehr aus dem kantonalen Finanzausgleich, was ein Mitgrund für die Defizite der folgenden Jahre sein könnte. Diese Aussage muss jedoch mit Vorsicht behandelt werden. Um treffende Aussagen machen zu können, müsste die finanzielle Situation über einen längeren Zeitraum beobachtet werden. Zudem müssten die Ursachen für die massiven Ausschläge der Rechnungsabschlüsse näher analysiert werden.

Tabelle 5.6 Steuererträge 1996 in Fr.

	Endingen	Unterendingen
natürliche Personen	3'073'733.00	632'678.65
juristische Personen	67'556.00	21'456.00
Gesamte Steuererträge	3'141'289.00	654'134.65

Bei der Tabelle 5.6 sei nur auf die bloss marginale Rolle verwiesen, die die Steuererträge der juristischen Personen spielen.

Die Tabelle 5.7 zeichnet die Steuerfussentwicklung in Endingen und Unterendingen seit 1975 auf. Endingen weist seit 1980 einen konstant höheren Steuerfuss als Unterendingen auf, jedoch verhält sich der Endinger Steuerfuss weitaus stabiler. Zu beachten gilt es vor allem die Entwicklung in den 90er Jahren. Während Endingen seinen Steuerfuss um lediglich einen Prozentpunkt erhöht hat, sah sich Unterendingen gezwungen, seinen Steuerfuss um nicht weniger als 15 Prozentpunkte von 95 auf nun 110% zu erhöhen. Auf die Steuerfüsse werden wir

innerhalb des Kapitels 14.3. bei der Beurteilung der Bedeutung der unterschiedlichen Steuerfüsse für die Zustimmung zu einer allfälligen Gemeindefusion zurückkommen.

Tabelle 5.7 Steuerfussentwicklungen, 1975-1998

	Endingen	**Unterendingen**
1975	140	140
1980	125	120
1985	121	105
1990	118	95
1991	118	95
1992	116	95
1993	116	100
1994	116	100
1995	116	107
1996	116	107
1997	119	110
1998	119	110

Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Aargau, verschiedene Jahrgänge

Doch wo stehen die beiden Gemeinden im innerkantonalen Vergleich? Tabelle 5.8 enthält die prozentuale Verteilung der Gemeinden nach der Höhe ihres Steuerfusses, geordnet für die Jahre 1975-1998.

Tabelle 5.8 Steuerfussentwicklung im Kanton Aargau, 1975-1998 (Anzahl Gemeinden, geordnet nach Höhe des Steuerfusses, Angaben in Prozent des gesamten Gemeindebestandes)

Steuerfuss	-89	90-99	100-109	110-119	120-129	130-139	140+	Ø Steuerfuss
1975	-	-	1.3	3.5	13.4	22.5	**59.3**	130.8
1980	-	1.3	7.8	16.9	29.9	**43.3**	0.9	118.3
1985	1.3	4.3	12.5	19.0	**57.8**	5.2	-	112.8
1990	2.2	6.0	19.4	**36.2**	**36.2**	-	-	108.2
1991	1.7	6.5	18.1	**42.2**	31.5	-	-	108.4
1992	0.9	7.3	17.2	**39.2**	34.9	0.4	-	109.0
1993	0.4	5.2	16.8	32.3	**44.0**	1.3	-	110.4
1994	0.4	4.3	15.9	27.2	**48.3**	3.9	-	111.3
1995	0.4	4.3	15.9	17.2	**56.9**	5.2	-	112.3
1996	0.4	4.3	16.4	17.2	**56.0**	5.6	-	112.4
1997	0.4	4.7	17.2	17.2	**56.5**	3.9	-	112.1
1998	0.4	6.0	16.4	22.4	**53.0**	1.7	-	111.4

Quelle: Gemeindefinanzstatistik 1996 des Kantons Aargau: 16

Zunächst einige allgemeine Bemerkungen zur Entwicklung im Kanton. Ins Auge sticht sofort der massive Rückgang des durchschnittlichen Steuerfusses im Kanton von fast 20 Prozentpunkten seit 1975. Weiter fällt auf, dass im Verlauf dieser Periode sich eine Entwicklung in

Gang gesetzt hat, die man mit einer Angleichung der Steuersätze in den Gemeinden bezeichnen könnte. Von einer Steuerharmonisierung zu sprechen, wäre etwas gewagt, dennoch haben sich die Steuerfüsse beträchtlich angenähert. So wiesen 1998 91.8% der Gemeinden einen Steuerfuss zwischen 100 und 129% auf, während 1975 die Steuerfüsse noch fast über die gesamte Skala gestreut lagen.

Auf die beiden Untersuchungsgemeinden bezogen, lassen sich grössere Unterschiede feststellen. Zwar konnten beide Gemeinden ihre Steuerfüsse seit 1975 senken, doch nur Unterendingen gelang es, sich auch im kantonalen Vergleich zu verbessern. 1975 lagen beide Gemeinden mit einem Steuersatz von 140% rund zehn Prozentpunkte über dem kantonalen Durchschnitt. 1998 liegt Endingen noch immer 7.6% über dem Mittel. Andererseits liegt Endingen seit jeher entweder direkt in oder knapp unterhalb derjenigen Steuerfusskategorie, in welche die meisten Aargauer Gemeinden fallen (d.h. die sogenannte Modalkategorie, vgl. Box 6.1 im 6. Kapitel). Unterendingen jedoch spiegelt mit 110% fast exakt den kantonalen Durchschnitt von 111.4% wider. Betrachtet man allerdings die Verteilung nach den klassierten Gemeinden in Tabelle 5.8, so lässt sich auch erkennen, dass im Jahre 1975 40.7% der Aargauer Gemeinden über einen günstigeren Steuerfuss als Endingen und Unterendingen verfügten, während es 1998 nur noch deren 20.8% sind. Zu dieser Sichtweise muss angemerkt werden, dass Unterendingen mit 110% die untere und Endingen mit 119% die obere Begrenzung ihrer Kategorie besetzen.

Ein weiterer Vergleich kann anhand der Einwohnerzahl gezogen werden. In Tabelle 5.9. sind die Gemeinden nach der Grösse (Einwohnerzahl) sowie nach der Höhe des Steuerfusses jeweils für das Jahr 1996 geordnet.

Tabelle 5.9 Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Steuerfuss, 1996

	Anzahl Gemeinden mit einem Steuerfuss von ... %						**Total**
	-89	90-99	100-109	110-119	120-129	130-139	
-199	-	-		-	**5**		5
200-499	-	-	3	-	**22**	5	30
500-999	-	-	-	5	**43**	4	52
1'000-1'999	-	3	11	9	**37**	2	62
2'000-2'999	1	-	5	9	**12**	1	28
3'000-4'999	-	5	8	**11**	5	1	30
5'000-7'499	-	-	**4**	**4**	**4**	-	12
7'500-9'999	-	1	**4**	-	2	-	7
10'000+	-	1	**3**	2	-	-	6
Total	1	10	38	40	130	13	232

Quelle: Gemeindefinanzstatistik 1996 des Kantons Aargau: 17

In der Regel liegt der Steuerfuss der Aargauer Gemeinden um so höher, je geringer die Einwohnerzahl einer Gemeinde ist. Allerdings haben nicht die grössten Gemeinden die niedrigsten Steuerfüsse, sondern ein Teil der mittelgrossen Gemeinden, die vorwiegend auf Grund ihrer attraktiven Wohnlage einkommensstarke Bevölkerungsschichten anziehen konnten (Gemeindefinanzstatistik 1998: 17).

Unterendingen scheint die Ausnahme von der oben aufgeführten Regel zu sein. In seiner Grössenklasse (200-499 Einwohner) gehört Unterendingen mit seinem Steuerfuss von 107% zu

den drei steuergünstigsten Gemeinden und nimmt auch im Vergleich mit den übrigen Grössenklassen eine deutliche Sonderstellung unter den Gemeinden ein. Innerhalb seiner Grössenkategorie steht auch Endingen relativ gut da. Sind doch zwar 14 Gemeinden mit einem günstigeren, aber auch 39 mit einem höheren Steuerfuss erfasst worden.

In der Tabelle 5.10 haben wir einige vergleichende Kennzahlen der Finanzwissenschaft zusammengetragen. Die Tabelle richtet sich vor allem an Fachleute wie Gemeinderäte oder Verwaltungsbeamte sowie an interessierte BürgerInnen. Im Anhang 3 sind die Definitionen und Interpretationshilfen der verschiedenen Kennzahlen abgedruckt. Auf eine eigene Interpretation oder einen Kommentar haben wir jedoch verzichtet.

Tabelle 5.10 Finanzielle Eckdaten der Gemeindefinanzen, 1996

	Kanton Aargau	**Bezirk Zurzach**	**Endingen**	**Unterendingen**
Steuerfuss	112.4	115.6	116	107
Tragfähigkeitsfaktor	17.33	15.64	13.55	15.27
Relative Steuerkraft	1'948.3	1'808.1	1'572.1	1'633.4
Nettozinsquote	8.9	7.8	7.2	11
Nettoschuld in Fr./Einwohner	1'991	2'770	4'382	715
Finanzertrag in 1'000 Fr.	1'536'821	86'955	5'169	836
Finanzertrag in Fr./Einwohner	2'876.0	2'889.9	2'980.9	2'234.8
Selbstfinanzierungsgrad	171.3	187.6	162.8	327.8
Selbstfinanzierungsanteil	18.3	16.4	12.7	10.9
Zinsbelastungsanteil	6.1	7.5	10.5	3.5
Kapitaldienstanteil	15.2	19.4	25.9	8.9
Belastbarkeitsquote	32.2	32.6	38.3	18.5
Belastbarkeitsanteil	24.4	23.9	23.3	14.4
Bruttoinvestitionsquote	14.9	16.3	8.4	3.4

Quelle: Gemeindefinanzstatistik 1996 des Kantons Aargau: 94-101

6. Gesellschaftliche Struktur und politische Merkmale der Gemeinden

In diesem Kapitel werden nun erste Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung präsentiert. Diese Ergebnisse gehören nicht im engeren Sinne zum Thema „Reformen“. Die Erhebung der Daten war jedoch notwendig, um die komplexeren Auswertungen und Analysen zu den verschiedenen Reformprojekten durchführen zu können. Den Auswertungen bezüglich der Reformvariablen werden wir uns im nächsten Abschnitt widmen (vgl. Teil III – Einstellung der Bevölkerung zu Reformen). Doch auch die hier vorgestellten Daten von sekundärer Bedeutung erlauben interessante Einblicke in die gesellschaftliche und politische Struktur der beiden Dörfer.

Dabei kommen zunächst einige einfachere statistische Methoden zum Einsatz. Leider ist es kaum möglich statistische Auswertungen zu präsentieren, ohne dabei Fachbegriffe zu verwenden. Wir haben uns deswegen tunlichst bemüht, den Fachjargon auf ein Minimum zu beschränken und zudem allfällige Fachbegriffe mit einer allgemeinverständlichen Erklärung zu versehen. Die Ergebnisse werden grundsätzlich in Tabellenform dargestellt, ergänzt mit den wichtigsten statistischen Kennzahlen. Wo es uns dem Verständnis förderlich schien, haben wir zusätzlich eine grafische Darstellung hinzugefügt, welche die in der Tabelle enthaltenen Daten bildlich umsetzt. Alle Tabellen sind mit einer kurzen Interpretation versehen. Es muss aber vorausgeschickt werden, dass wir einerseits die Zahl der Auswertungen beschränken mussten und andererseits auch aus Platzgründen nicht in der Lage waren, jede Tabelle und jede Grafik bis ins letzte Detail zu interpretieren. Es bleibt also der Leserschaft überlassen, die folgenden Auswertungen und Analysen aktiv zu lesen, d.h. zusätzlich zu unseren Angaben sich eigene Gedanken zu den Tabellen zu machen.

Bleibt noch eine letzte Vorbemerkung. Die präsentierten Ergebnisse beziehen sich stets auf die eingegangen Antworten und nicht auf die gesamte Bevölkerung der beiden Gemeinden, auch wenn es der Einfachheit zuliebe sprachlich manchmal so formuliert worden ist. Da, wie in Kapitel 3 ausgeführt, die Rücklaufquoten hoch und die Verzerrungen des Sample gering sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse, auf die gesamte Bevölkerung hochgerechnet, nur in einem beschränkten Ausmass abweichen.

6.1. Soziodemographische Daten und Angaben zum Erwerbsleben

In diesem Teilkapitel werden Ergebnisse der univariaten Statistik zu verschiedenen Variablen vorgelegt. Die Tabellen zu den Häufigkeiten der einzelnen Variablen enthalten Angaben über die relative und absolute Häufigkeit in beiden Untersuchungsgemeinden, die jeweilige Gesamtanzahl der Antwortenden ("N"; das kleine "n" steht für die Zahl der Antwortenden in einer bestimmten Kategorie), die absolute und relative Zahl der Antwortverweigerungen, sowie – sofern es statistisch Sinn machte – die wichtigsten Kennzahlen wie den arithmetischer Mittelwert, den Median, den Modalwert und die Standardabweichung (zur Erklärung vgl. unten Box 6.1).

Univariat bedeutet, dass immer nur eine Variable für sich betrachtet wird, d.h. es wird z.B. beschrieben, wie oft die Befragten welche Antworten gegeben haben und welches der Mittelwert, die Standardabweichung etc. ist. Die Fragen werden also noch einzeln für sich ausgewertet und nicht zueinander in Beziehung gesetzt.

Der ***Median*** bezeichnet denjenigen Wert, welcher genau in der Mitte der Verteilung steht; d.h. 50 Prozent der Antwortenden befinden sich jeweils unter- und oberhalb des Medianwertes.

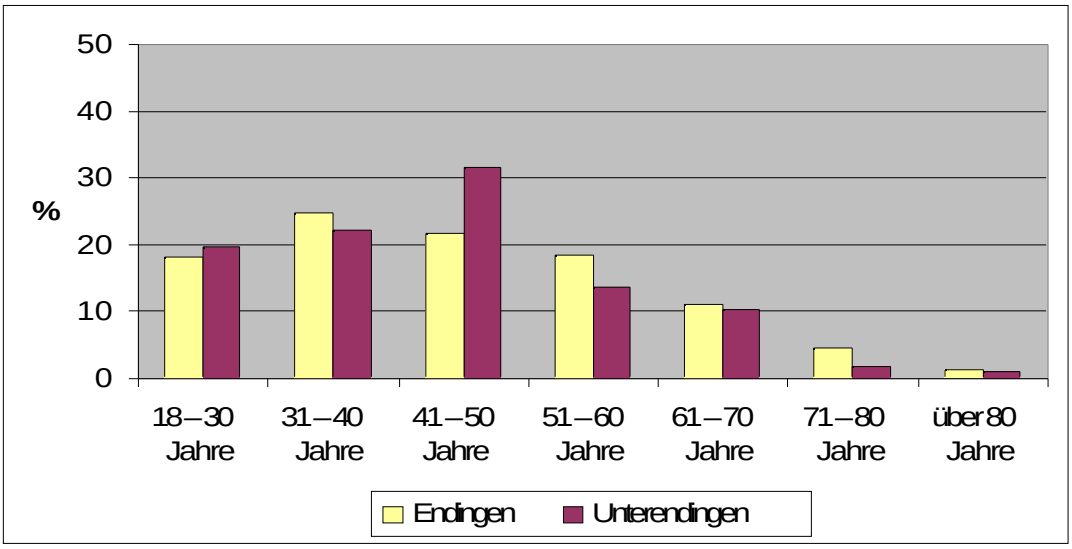
Modus wird diejenige Antwort genannt, welche in der ganzen Verteilung am häufigsten vorkommt.

Die ***Standardabweichung*** gibt – vereinfacht gesagt – die Streuungsbreite an. Eine (im Verhältnis) hohe Standardabweichung bedeutet demnach, dass die Werte breit streuen, eine (im Verhältnis) tiefe Standardabweichung heisst, dass die Werte in der Verteilung nahe beieinander liegen.

Tabelle 6.2 Häufigkeitsverteilung des Alters (Frage Nr. 17)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
18 – 30 Jahre	18.2	89	19.7	23
31 – 40 Jahre	24.7	121	22.2	26
41 – 50 Jahre	21.8	107	31.6	37
51 – 60 Jahre	18.4	90	13.7	16
61 – 70 Jahre	11.2	55	10.3	12
71 – 80 Jahre	4.5	22	1.7	2
über 80 Jahre	1.2	6	0.9	1
Total Anzahl (N=)	490		117	
Verweigerungen	21 (4.1%)		9 (7.1%)	
Mittelwert	44.7		42.3	
Median	44		42	
Modus	33		44	
Standardabweichung	15.1		13.69	

Abbildung 6.1 Altersstruktur



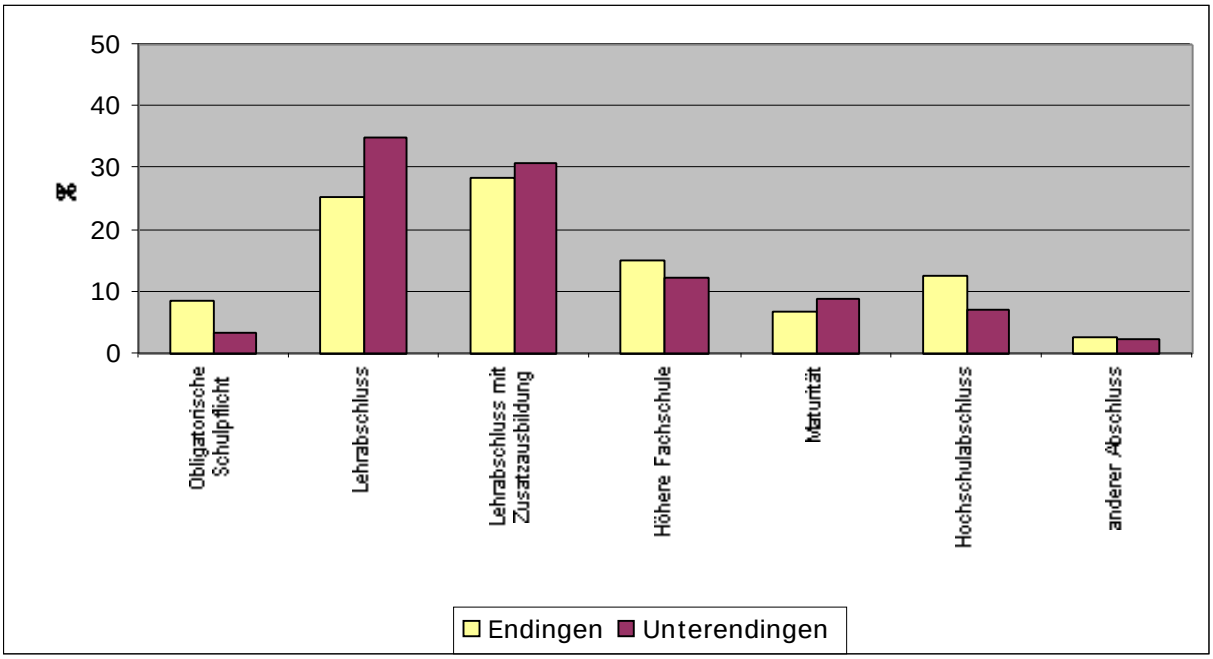
Auf die geringen Verzerrungen bei der Altersverteilung sind wir bereits eingegangen (vgl. Kapitel 3) und möchten nun nach dem Geschlecht und dem Alter zu der dritten klassisch soziodemographischen Variable, der Ausbildung, überleiten.

Bei den Häufigkeitsverteilungen der beruflichen Ausbildung zeigen sich nun doch erste grössere Unterschiede zwischen den Gemeinden (vgl. dazu Tabelle 6.3 und Abbildung 6.2).

Tabelle 6.3. Häufigkeitsverteilung der beruflichen Ausbildung (Frage Nr. 20)

	Endingen		Unterendingen	
	in %	n	in %	n
Obligatorische Schulpflicht	8.6	43	3.3	4
Lehrabschluss	25.4	127	35.0	43
Lehrabschluss mit Zusatzausbildung	28.4	142	30.9	38
Höhere Fachschule	15.2	76	12.2	15
Maturität	7.0	35	8.9	11
Hochschulabschluss	12.6	63	7.3	9
anderer Abschluss	2.8	14	2.4	3
Total Anzahl (N=)	500		123	
Verweigerungen	11 (2.2%)		3 (2.4%)	

Abbildung 6.2 Ausbildung



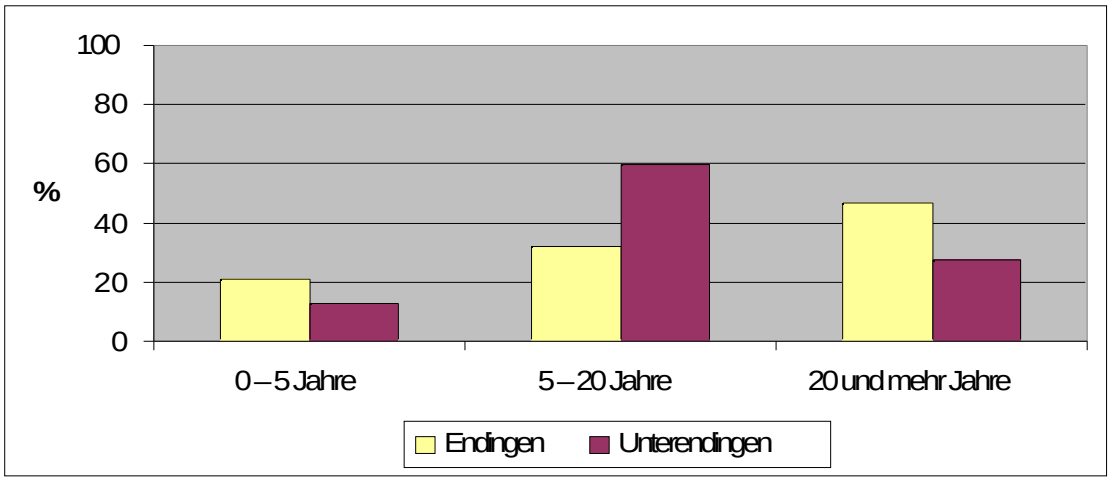
In Unterendingen dominieren eindeutig Lehrabschlüsse (allenfalls noch mit einer Zusatzausbildung wie z.B. einer Meisterprüfung), während in Endingen die Verteilung etwas ausgeglichener ist. Die Ergebnisse der beiden Gemeinden laufen in verschiedene Richtungen, so dass sich kaum klare Aussagen machen lassen. So wohnen in Endingen zwar mehr Hochschulabsolventen aber auch mehr Personen, die nur die obligatorische Schulzeit vollendet und keinen Beruf erlernt haben.

Im Gegensatz zur beruflichen Auswertung führt eine Betrachtung der Häufigkeitsauszählung der Frage nach der Wohnsitzdauer in den Gemeinden sowohl zu unterschiedlichen als auch zu eindeutig interpretierbaren Ergebnissen.

Tabelle 6.4 Häufigkeitsverteilung der Wohnsitzdauer (Frage Nr. 18)

	Endingen		Unterendingen	
	in %	n	in %	n
0 – 5 Jahre	21.1	107	12.9	16
5 – 20 Jahre	32.3	164	59.7	74
20 und mehr Jahre	46.7	237	27.4	34
Total Anzahl (N=)	500		124	
Verweigerungen	11 (0.6%)		2 (1.6%)	

Abbildung 6.3 Wohnsitzdauer



Im Falle Endingens lässt sich ein einigermassen linearer Verlauf feststellen, indem die meisten der Befragten seit über 20 Jahren in Endingen wohnen und die Häufigkeit mit absteigender Wohnsitzdauer abnimmt (unter anderem auch, da die Kategorien gegen unten zeitlich enger definiert worden sind). Unterendingen präsentiert ein gegensätzliches Bild. Mit Abstand am meisten Befragte wohnen zwischen 5 und 20 Jahren in Unterendingen. Nur wenige haben erst seit 5 Jahren ihren Wohnsitz in Unterendingen.

Vergleicht man diese Ergebnisse mit den Daten der eidgenössischen Volkszählungen sowie denjenigen der Statistischen Jahrbücher des Kantons Aargau ergibt sich eine deutliche Übereinstimmung. In den Jahren ab 1975 und vor allem in den 80er Jahren muss Unterendingen einen wahren Zuzügerboom durchlebt haben, der dann um das Jahr 1993 an Schwung zu verlieren begann und seit 1995 zu Ende ist (vgl. Kapitel 5, Tabelle 5.1). 1975 zählte Unterendingen gerade einmal 127 Einwohner. 1995 waren es dann aber bereits 373. Seither ist die Zahl in etwa konstant geblieben.

Wie die Frage nach der Wohnsitzdauer zielte auch die Frage, ob der Wohnort auch gleich der Arbeitsort sei, primär darauf ab, Anhaltspunkte auf die Verwurzelung und die Verbundenheit der Befragten mit ihrer Wohngemeinde zu finden.

Tabelle 6.5 Häufigkeitsverteilung des Arbeitsortes (Frage Nr. 19)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nein	70.8	335	79.5	97
Ja	29.2	138	20.5	25
Total Anzahl (N=)	473		122	
Verweigerungen	38 (7.4%)		4 (3.2%)	

In der Datenbank des Nationalfondsprojekts "Gemeindereformen" wird Endingen als Mischung aus den Gemeindetypen "ländliche Gemeinde" und "Schlafgemeinde" geführt und Unterendingen als eine rein ländliche Gemeinde bezeichnet. Diese Einordnungen sind sicher nicht gänzlich falsch, es gilt das Bild jedoch etwas zu präzisieren. Denn Unterendingen weist einen höheren Anteil an Pendlern aus (79.5%) als Endingen. Dieses Ergebnis wird noch von den Kennzahlen der in den Gemeinden wohnhaften Erwerbstätigen, wie sie Tabelle 6.6 darstellt, untermauert. Die Daten beziehen sich auf die eidgenössische Volkszählung aus dem Jahr 1990.

Tabelle 6.6 Kennzahlen zum Erwerbsleben

	Erwerbstätige				**Arbeitsplätze**
	Total	1. Sektor (in %)	2. Sektor (in %)	3. Sektor (in %)	**am Arbeitsort**
Endingen	811	6.3	30.0	63.7	399
Unterendingen	165	15.8	23.0	61.2	63

Quelle: Internet: www.ag.ch/staag/gemeinden/bez114305.html
Internet: www.ag.ch/staag/gemeinden/bez114321.html

Bei den Erwerbstätigen des 3. Sektors (Dienstleistungsbereich) dürften die meisten Personen Pendler sein. Unterendingen weist jedoch in diesem Sektor einen etwa gleich grossen Anteil an Erwerbstätigen auf wie Endingen, was die Ergebnisse unserer Befragung stützt, dass es sich auch bei Unterendingen nicht mehr um eine rein ländliche sondern zumindest teilweise auch schon um eine Schlaf- oder Pendlergemeinde handelt. Weiter ist der Anteil des 2. Sektors, zu dem auch das lokale Gewerbe gehört, in Endingen deutlich höher, was zusammen mit der relativ hohen Zahl von Arbeitsplätzen am Arbeitsort (399 Arbeitsplätze in Endingen) zum Schluss führt, dass wohl ein beträchtlicher Teil der wohnortsgebundenen Erwerbstätigen in Endingen ihr Auskommen im lokalen Gewerbe findet. In Unterendingen hingegen dürften knapp die Hälfte der lokalen Arbeitsplätze im 1. Sektor (Landwirtschaft) liegen, der mit 15.8% einen äusserst hohen Anteil verzeichnet, was insofern die Verleihung des Prädikats "ländliche Gemeinde" rechtfertigt, auch wenn der Anteil der Pendler ebenfalls sehr hoch ist.

6.2. Identifikation der Bevölkerung, Vereinsleben und Einkaufsverhalten

Die erste Frage des Fragebogens hatte die Identifikation der Befragten mit verschiedenen politischen Ebenen zum Inhalt (vgl. Tabelle 6.7 und Abbildung 6.4). Dabei waren Mehrfachantworten ohne Einschränkung möglich, jedoch haben wir darauf verzichtet, zwischen einer

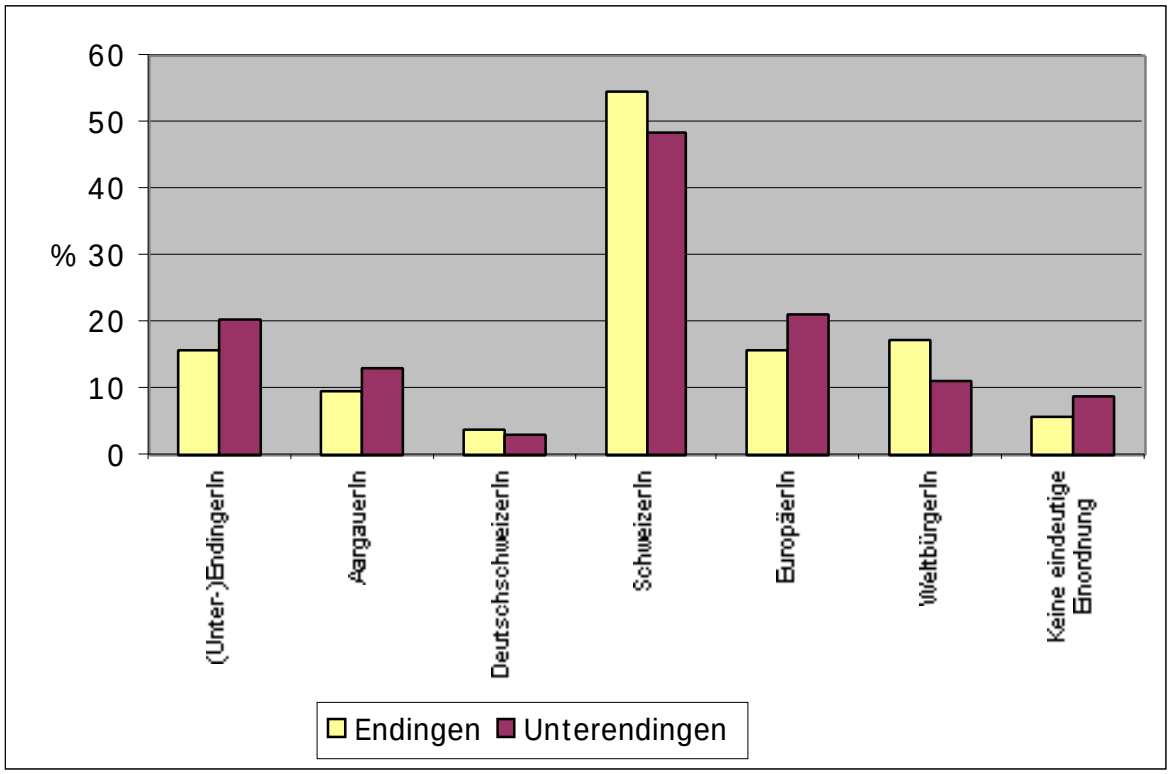
ersten, einer zweiten oder gar noch einer dritten Wahl zu unterscheiden. In beiden Gemeinden gab jeweils etwa die Hälfte der Befragten an, sich mit dem schweizerischen Nationalstaat als ganzes zu identifizieren. Hauptsächlich als "SchweizerInnen" fühlten sich in Endingen 54.6%, in Unterendingen 48.4%. In Endingen ist die zweitgrösste Gruppe diejenige der „WeltbürgerInnen“ (17.5%), gefolgt von „EuropäerInnen“ und „EndingerInnen“ (gleichauf mit jeweils 15.9% aller Nennungen). In der Nachbargemeinde präsentiert sich die Lage hingegen etwas anders. Nach der Identifikation als "SchweizerInnen" folgen in Unterendingen die Kategorien „EuropäerInnen“ (21.0%), die „UnterendingerInnen“ (20.2%) und bereits mit grösserem Abstand die „AargauerInnen“ (12.9%).

Tabelle 6.7 Häufigkeitsverteilung der Identifikation (Frage Nr. 1; Mehrfachantworten möglich)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
(Unter-)EndingerIn	15.9	79	20.2	25
AargauerIn	9.5	47	12.9	16
DeutschschweizerIn	3.8	19	3.2	4
SchweizerIn	54.6	271	48.4	60
EuropäerIn	15.9	79	21.0	26
WeltbürgerIn	17.5	87	11.3	14
Keine eindeutige Einordnung	5.8	29	8.9	11
Total (Mehrfach-)Antworten (N=)	611		156	
Total Anzahl Antwortende (N=)	496		124	
Verweigerungen	15 (2.9%)		2 (1.6%)	

Eine Zugehörigkeit zum Landesteil oder auch zum Kanton ist den meisten Befragten fremd. Nur eine kleine Minderheit fühlt sich ausgesprochen als „DeutschschweizerInnen“ oder "AargauerInnen". Alles in allem lässt sich feststellen, dass in Unterendingen der Anteil derjenigen, welche sich vorwiegend in lokalen oder regionalen Strukturen erkennen, eindeutig grösser ist als in Endingen. Allerdings gilt dies auch für die Kategorie der „EuropäerInnen“. Bemerkenswert ist auch der hohe Anteil der "WeltbürgerInnen" (in Endingen übertreffen sie die "EndingerInnen") und der "EuropäerInnen" (in Unterendingen übertreffen sie die "UnterendingerInnen"). Es scheint also, dass entgegen der landläufigen Meinung auch an kleinräumige Strukturen gewöhnte Landgemeinden eine ausgesprochen weltoffene Haltung einnehmen können.

Abbildung 6.4 Identifikation



Im Jahre 1996 führte das GfS-Institut eine "Globalisierungs-Studie" durch, welche eine ähnliche Fragestellung beinhaltete (vgl. Tab. 6.8).[2] Gemäss dieser gesamtschweizerischen Erhebung fühlten sich 41.3% der Deutschschweizer Bevölkerung in erster oder zweiter Linie ihrer eigenen Gemeinde zugehörig. Trifft man eine andere geographische Unterscheidung, so identifizierten sich 46.5% desjenigen Bevölkerungsteils, welcher auf dem Land lebt, mit der eigenen Gemeinde. Für eine Zugehörigkeit zum schweizerischen Nationalstaat votieren 58.9% der Deutschschweizer (bzw. 51.2% der Landbevölkerung) und zu Europa fühlten sich 28.7% der Deutschschweizer (bzw. 24.8% der Landbevölkerung) zugehörig. Vergleicht man diese Werte mit denjenigen unserer Befragung in (Unter-) Endingen, so zeigen sich gewisse Differenzen.

Während der Wert für die Identifikation mit der eigenen Gemeinde in unserer Untersuchung klar unterhalb desjenigen der GfS-Studie liegt, sind die Werte bezüglich der Zugehörigkeit zur Schweiz ähnlich hoch. Bezüglich der Identifikation mit dem eigenen Kanton bzw. mit Europa sind die Daten aus unserer Erhebung wiederum klar unterhalb denjenigen der GfS-Studie. Doch weil sich die (Unter-)EndingerInnen nicht gerade stark mit ihrem Dorf identifizieren und somit in einer auf die beiden Gemeinden fokussierten Analyse hohe Identifikationswerte mit Europa und der Welt aufweisen, kann man sie in einem gesamtschweizerischen Kontext zwar nicht als überzeugte Nationalisten aber eben auch nicht als übermässig europafreundliche und weltoffene Schweizer bezeichnen. Es gilt jedoch zu beachten, dass in der GfS-Studie maximal zwei Antworten pro Person zugelassen wurden, was die Vergleichbarkeit mit unserer Erhebung einschränkt.

[2] Das GfS-Institut (Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung) mit Büros in Bern und Zürich ist spezialisiert auf empirische Umfragen zu politischen und gesellschaftlichen Themen. Bekannt ist zumindest die Person, welche das Institut leitet: Es handelt sich um Claude Longchamps, welcher an Wahl- und Abstimmungstagen für die Hochrechnungen und statistischen Interpretationen der Resultate im Schweizer Fernsehen zuständig ist.

Tabelle 6.8 Identifikation der Schweizer Bevölkerung (Daten der GfS-Studie zum Thema "Globalisierung" aus dem Jahr 1996; 1. und 2. Wahl addiert; Angaben in Prozent)

	Ganze Schweiz	Schweizerische Landbevölkerung	Deutsch-schweiz
Gemeinde	39.9	46.5	41.3
Kanton	26.6	28.3	17.4
Sprachregion	21.2	22.1	17.8
Ganze Schweiz	52.0	51.2	58.9
Europa	28.6	24.8	28.7
Welt	24.4	19.4	25.0
unentschieden	3.8	3.9	4.1
keine Antwort	3.5	3.9	2.1
Anzahl Antworten (N=)	1‘428	516	1‘066
Anzahl Befragte (N=)	714	258	533

Die nächsten beiden Auswertungen betreffen die Häufigkeit einer oder mehrerer Vereinsmitgliedschaften sowie die Auswertung nach der Frage, wie oft die Befragten pro Woche in Endingen alltägliche Besorgungen wie z.B. Einkäufe oder Bankgeschäfte tätigen. Hinter diesen beiden Fragen steckt die Absicht, mittels zwei einfach zu erhebenden Variablen Indikatoren für die Intensität des Beziehungsnetzwerks und der sozialen Kontakte zwischen den Einwohnern der beiden Gemeinden zu erhalten.

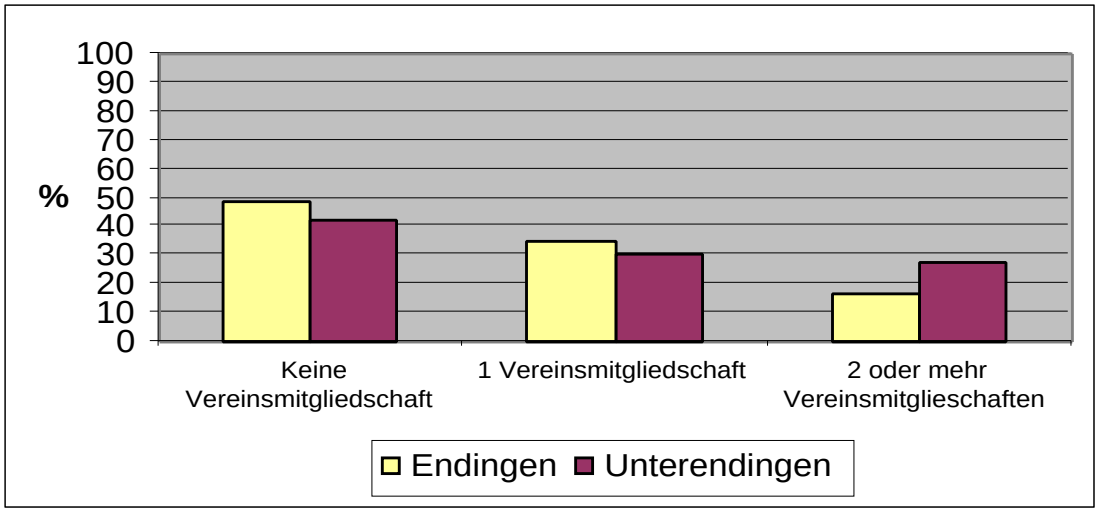
Tabelle 6.9 Häufigkeitsverteilung der Vereinsmitgliedschaften (Frage Nr. 2)

	Endingen		Unterendingen	
	in %	n	in %	n
Keine Vereinsmitgliedschaft	48.6	248	42.1	53
1 Vereinsmitgliedschaft	34.7	177	30.2	38
2 oder mehr Vereinsmitglieschaften	16.7	85	27.8	35
Total Anzahl (N=)	510		126	
Verweigerungen	1 (0.2%)		0 (0.0%)	

Wie zu erwarten war, gehören in beiden Gemeinden die meisten Befragten keinem Verein an. Etwas erstaunlich ist jedoch, dass Unterendingen den höheren Anteil an aktiven Vereinsmitgliedern aufweist, denn Unterendingen kennt lediglich drei Vereine (den "Dorfverein", den "Freien Schützenverein" und den "Landfrauenverein"). Im Gegensatz dazu hat Endingen insgesamt 32 Vereine vorzuweisen, vom Familientreff über den Jodelclub, den Kulturkreis oder drei verschiedenen Schützenclubs (die Jagdgesellschaft nicht mitgerechnet), bis hin zum Nationalliga A Handballclub. Die Vermutung liegt nun nahe (auch ohne die Mitgliederzahlen der Vereine zu kennen), dass viele der Unterendinger Vereinsaktiven sich in mindestens einem Endinger Verein engagierten, zumal nur nach der Mitgliedschaft in Unterendinger *oder* Endinger Clubs und Vereinen gefragt worden war. Man kann also davon ausgehen, dass auf jeden Fall zwischen den Vereinsaktiven der beiden Gemeinden ein reger sozialer Kontakt be-

steht. Über die Qualität der Kontakte und die Intensität der Freundschaft können wir nichts aussagen, aber man kennt sich zumindest.

Abbildung 6.5 Vereinsmitgliedschaften



Da in Unterendingen keine Einkaufsmöglichkeiten vorhanden sind, vermuteten wir eine ähnliche Situation wie bei den Vereinskontakten auch beim Einkaufsverhalten vorzufinden. Aus diesem Grund haben wir nach der Anzahl Einkäufe pro Woche in Endingen gefragt. Aus Tabelle 6.10 ergibt sich, dass die Unterendinger Bevölkerung tatsächlich einen diesbezüglich starken Austausch mit der Nachbargemeinde pflegt. Über 92% der Unterendinger Bevölkerung geht jede Woche mindestens einmal nach Endingen um bestimmte Besorgungen zu erledigen. Dies sind in etwa gleich viele wie in Endingen selbst (ca. 94%). Ein ansehnlicher Anteil von 38.0% der befragten UnterendingerInnen fährt sogar mindestens zweimal in der Woche nach Endingen, während bloss eine Minderheit von 7.4% nie in Endingen einkauft oder andere Besorgungen erledigt. Auf der anderen Seite kaufen aber auch 4.6% der Endinger Befragten nie in Endingen ein.

Tabelle 6.10 Häufigkeitsverteilung der Anzahl Einkäufe und sonstiger Besorgungen in Endingen (Frage Nr. 3)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nie	4.6	23	7.4	9
Einmal pro Woche	33.8	172	54.5	66
Mehrmals pro Woche	61.7	314	38.0	46
Total Anzahl (N=)	509		121	
Verweigerungen	2 (0.4%)		5 (4.0%)	

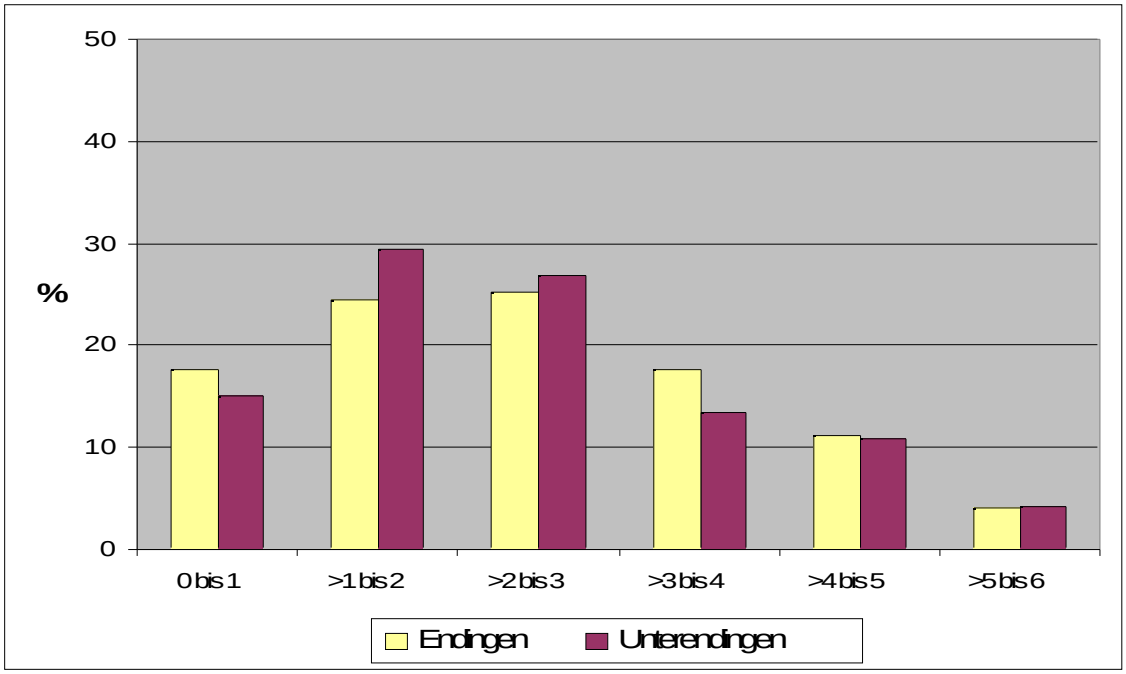
Einige der zuvor beschriebenen Variablen sind nachträglich zu einer neuen Indexvariable mit dem Namen „Verwurzelung in der Gemeinde“ zusammengefügt worden. Dieser Sammelindex ist aus einer Addition der Antworten aus den Fragen Nr. 1.6 (Identifikation mit (Unter-) Endingen), Nr. 2 (Vereinsmitgliedschaften), Nr. 4 (Teilnahme an Gemeindeversammlung),

Nr. 6 (Interesse an Gemeindepolitik), Nr. 18 (Wohnsitzdauer in (Unter-) Endingen) sowie Nr. 19 (Arbeitsort in der Wohngemeinde) entstanden. Jede Frage innerhalb des Sammelindex hat dieselbe Gewichtung erhalten, d.h. maximal 1 Punkt für eine starke Verwurzelung. Wo es sich um eine Frage gehandelt hat, die mit Ja oder Nein zu beantworten war (Nr. 1.6 und 19), erhielt die Antwort „Ja" 1 Punkt und „Nein" 0 Punkte. Wo Zahlenangaben verlangt waren bzw. Kategorien vorgegeben wurden, wurde für das Maximum 1 Punkt und für das Minimum 0 Punkte verteilt. Alle Werte dazwischen haben proportionale Punktanteile erhalten.

Tabelle 6.11 Häufigkeitsverteilung des Index „Verwurzelung in der Gemeinde"

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
0 bis 1 (geringe Verwurzelung)	17.6	79	15.1	18
>1 bis 2	24.4	110	29.4	35
>2 bis 3	25.3	114	26.9	32
>3 bis 4	17.6	79	13.4	16
>4 bis 5	11.1	50	10.9	13
>5 bis 6 (starke Verwurzelung)	4.0	18	4.2	5
Total Anzahl (N=)	450		119	
Fehlend	61 (11.9%)		7 (5.6%)	
Mittelwert	2.4		2.4	
Median	2.4		2.3	
Modus	3.53		1.92	
Standardabweichung	1.37		1.36	

Abbildung 6.6 Index „Verwurzelung in der Gemeinde" (0 = gering, 6 = stark)



Ziel der Indexbildung ist es, die Verbundenheit mit der eigenen Gemeinde und ihrem gesellschaftlichen Leben zu messen. Betrachtet man die Ergebnisse der Auswertung, zeigen sich bezüglich Mittelwert und Median praktisch keine Unterschiede zwischen Endingen und Unterendingen (vgl. Tabelle 6.11 und Abbildung 6.6). Die Verwurzelung der Befragten in ihrer Wohngemeinde, so wie wir sie gemessen haben, ist in beiden Untersuchungsgemeinden nahezu identisch.

6.3. Politische Merkmale der BürgerInnen

In den folgenden Auswertungen wird neben den univariaten Methoden teilweise auch auf bivariate Verfahren zurückgegriffen. Bei diesem Verfahren werden immer zwei Variablen zueinander in Beziehung gesetzt (deshalb: bi-variat), wobei diejenige Variable, die man erklären will, die sogenannte abhängige Variable (AV) ist, und diejenige, die man zur Erklärung der abhängigen Variablen hinzuzieht, als unabhängige Variable (UV) bezeichnet wird. Mittels einer bivariaten Auswertung lässt sich also ermitteln, ob und wie stark z.B. die politische Haltung der Befragten vom Geschlecht oder von der Ausbildung abhängt. Bei der bivariaten Statistik wenden wir zwei unterschiedliche Auswertungsmethoden an: Korrelationsrechnungen und Kreuztabellen (zur Erklärung vgl. Box 6.2).

Box 6.2 Erklärungen zu statistischen Begriffen der bivariaten Auswertung

Bei der ***Korrelationsrechnung*** geben wir jeweils den Korrelationskeoffizienten (r), das Signifikanzniveau (Sig.) sowie die Anzahl der einbezogenen Antworten (N) an.

Der ***Korrelationskoeffizient*** r zeigt an, wie stark und in welche Richtung ein Zusammenhang zwischen zwei Variablen besteht. Er kann eine Bandbreite von –1 bis +1 annehmen, wobei r = -/+1 ein perfekter Zusammenhang und r = 0 vollkommene Unabhängigkeit voneinander bedeuten. Zwei Sterne (**) hinter dem Koeffizienten bedeuten einen signifikanten Zusammenhang mit 1% Fehlerwahrscheinlichkeit, ein Stern (*) weist auf einen signifikanten Zusammenhang mit 5% Fehlerwahrscheinlichkeit, d.h. schwache Signifikanz, hin (vgl. Spalte „Sig.“). Kein Stern: Zusammenhang ist nicht als signifikant zu betrachten (d.h. Fehlerwahrscheinlichkeit über 5%). Messmethode: Zweiseitig.

Bei den ***Kreuztabellen*** haben wir dort, wo es statistisch Sinn macht, die Prozentsatzdifferenz (d%) und/oder den Chi-Quadrat-Test durchgeführt.

Der ***Chi-Quadrat-Test*** nach Pearson gibt an, ob zwischen der unabhängigen und der abhängigen Variablen ein Zusammenhang besteht, jedoch kann nicht abgelesen werden, wie stark bzw. in welche Richtung. Dies muss aus der Tabelle interpretiert werden. Für den Laien ist lediglich die Zeile „Signifikanz“ von Bedeutung: Je geringer der in ihr enthaltene Wert, desto eher besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen den untersuchten Variablen. Als „kritische Marke“ gilt der Wert von 5%, d.h. 0.050.

Wo innerhalb der Kreuztabellen Prozentwerte angegeben werden, handelt es sich immer um Spaltenprozente, d.h. in Prozenten der unabhängigen Variablen. Obwohl Kreuztabellen übersichtlicher sind als Korrelationsrechnungen, sind sie oft schwerer zu interpretieren. Als sehr einfaches Mass bietet sich bei Kreuztabellen mit nur vier

Feldern die sogenannte ***Prozentsatzdifferenz*** (d%) an. Es handelt sich dabei um die Subtraktion der beiden horizontalen Prozentsätze. Je grösser die Differenz, desto eher besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen den beiden untersuchten Variablen.

Die Anwendung von Kreuztabellen macht es oftmals nötig, gewisse Variablen zu gruppieren und zu kategorisieren, d.h. zu einigen wenigen Kategorien zusammenzufassen. Die folgende Tabelle gibt über immer wiederkehrende Kategorien Auskunft und besitzt auch Gültigkeit für die Auswertungen in Teil III dieses Berichts (reformbezogene Auswertungen).

Tabelle 6.12 Variablenkategorien bei Kreuztabellen

Originalvariable	Neue Kategorien	Inhalt/Codes
Geschlecht	bleibt gleich	Mann = 1; Frau = 2
Ausbildung	Niedrige Ausbildung	Obligatorische Schulpflicht
	Mittlere Ausbildung	Lehrabschluss oder Lehrabschluss mit Zusatzausbildung
	Höhere Ausbildung	Höhere Fachschule, Maturität, Hochschulabschluss
Verwurzelung in der Gemeinde	niedrig bis mittel	Werte zwischen 0 und 2.99 (Originalskala von 0 bis 6)
	mittel bis hoch	Werte zwischen 3.0 und 6.0 (Originalskala von 0 bis 6)
Politische Ausrichtung	Links oder eher links	Werte von 1 bis 4 (Originalskala von 1 (links) bis 10 (rechts))
	Mitte	Werte von 5 bis 6 (Originalskala von 1 (links) bis 10 (rechts))
	Rechts oder eher rechts	Werte von 7 bis 10 (Originalskala von 1 (links) bis 10 (rechts))
Interesse an Gemeindepolitik	bleibt gleich	Skala von 1 (kein Interesse) bis 10 (sehr hohes Interesse)
Bedeutung der Gemeindepolitik	bleibt gleich	Skala von 1 (unbedeutend) bis 10 (sehr bedeutend)
Zufriedenheit mit Verwaltung	bleibt gleich	Skala von 1 (unzufrieden) bis 10 (sehr zufrieden)
Reformfreudigkeit	bleibt gleich	Skala von 1 (reformunfreudig) bis 10 (reformfreudig)
Teilnahme an Gemeindeversammlung	Nie oder eher selten	Kategorien "nie", "selten" oder "1 von 2 mal"
	Öfter oder immer	Kategorien "3 von 4 mal" und "immer"
Identifizierung mit der Gemeinde	bleibt gleich	Ja = 1; Nein = 0

Noch ein Wort zur Signifikanz: Streng statistisch ist bei einer Vollerhebung (wie sie hier vorliegt), d.h. wenn eine Befragung alle möglichen Personen einschliesst und deshalb keine Zufallsstichprobe genommen werden muss, der Signifikanztest nicht von allzu grosser Bedeutung. Dies deshalb, weil bei einer Vollerhebung die Frage nach der Genauigkeit der zufällig

ausgewählten Stichprobe dahin fällt. Nichtsdestotrotz wollten wir nicht auf diese statistische Kennzahl verzichten. Unser Gedanke dabei war, dass selbst innerhalb unserer Vollerhebung nur ca. 50% den Fragebogen zurückgeschickt haben. Es stellt sich also auch in unserer Erhebung die Frage, ob die Ergebnisse die tatsächliche Meinung in der Bevölkerung widerspiegeln. Zu diesem Zweck haben wir auf den Signifikanztest zurückgegriffen.

6.3.1. Interesse an Gemeindepolitik und Bedeutung der lokalen Politik

Auf die Frage nach dem Interesse an der Politik auf der Ebene der Gemeinde haben die Befragten in Endingen und Unterendingen weitgehend identische Antworten gegeben (vgl. Tabelle 6.13 und Abbildung 6.7).

Der Durchschnittswert des Interesses liegt in beiden Gemeinden bei einem Wert von 6.4 auf einer Skala von 1 ("völliges Desinteresse") bis 10 ("hohes Interesse"). Auch der Medianwert ist in beiden Gemeinden mit 7.0 identisch. Mit einer Standardabweichung von 2.50 weist Unterendingen eine minimal grössere Streuung auf als Endingen mit einer Standardabweichung von 2.36. Bei diesen Resultaten gilt es allerdings eine Bemerkung anzubringen, denn möglicherweise liegt eine systematische Verzerrung in der Statistik vor. Man kann davon ausgehen, dass sich vorwiegend politisch Interessierte oder Stimmberechtigte mit einem Mindestmass an Interesse an der Politik im allgemeinen sowie an der Gemeindepolitik im besonderen den Fragebogen ausgefüllt haben. Somit dürften die tatsächlichen Werte bezogen auf sämtliche Stimmberechtigten tiefer liegen, als diejenigen, die wir an dieser Stelle präsentieren können.

Tabelle 6.13 Häufigkeitsverteilung des Interesses an der Gemeindepolitik (Frage Nr. 6)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
1 ("interessiert mich gar nicht")	3.6	18	4.8	6
2	3.7	19	4.0	5
3	5.7	29	5.6	7
4	7.9	40	7.1	9
5	13.8	70	14.3	18
6	9.7	49	10.3	13
7	14.0	71	14.3	18
8	24.7	125	19.0	24
9	7.5	38	8.7	11
10 ("interessiert mich ausserordentl.")	9.5	48	11.9	15
Total Anzahl (N=)	507		126	
Verweigerungen	4 (0.8%)		0 (0.0%)	
Mittelwert	6.4		6.4	
Median	7		7	
Standardabweichung	2.36		2.5	

Abbildung 6.7 Interesse an Gemeindepolitik (1 = interessiert mich gar nicht, 10 = interessiert mich ausserordentlich)

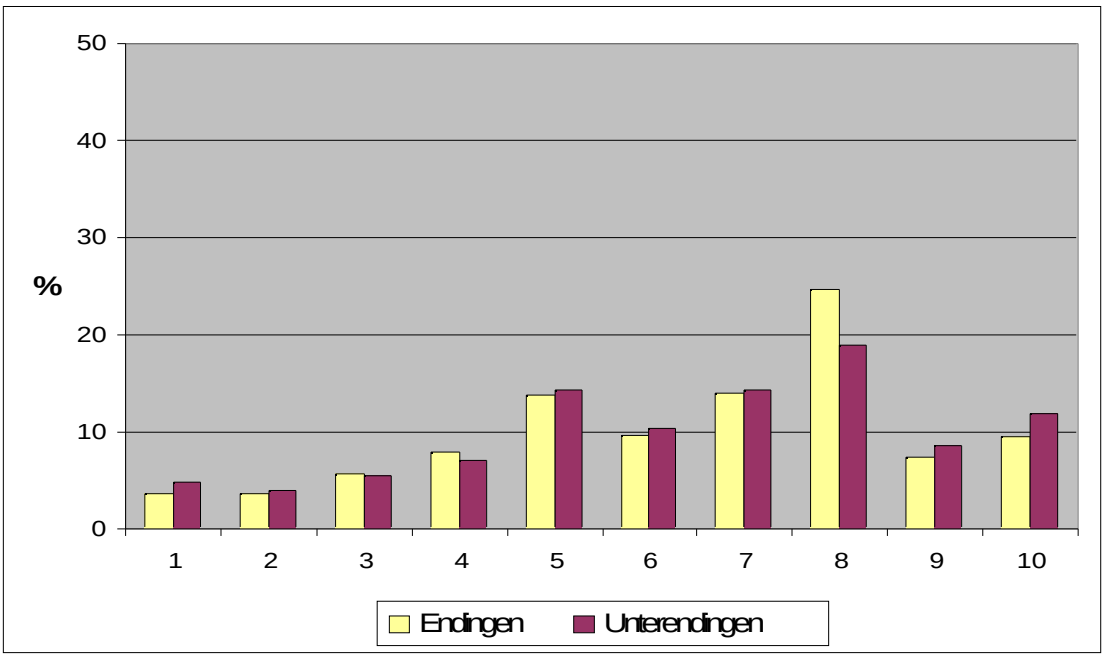


Tabelle 6.14 Veränderungen des Interesses an der Gemeindepolitik, 1983-1988

Gemeindegrösse	eher zugenommen		gleich geblieben		eher abgenommen	
	in %	N	in %	N	in %	N
1-249	14.7	68	64.8	300	20.5	95
250-499	23.3	102	61.4	269	15.3	67
500-999	21.2	64	60.1	267	18.7	83
1'000-1'999	22.8	67	57.7	246	19.5	83
2'000-4'999	21.0	78	51.9	193	27.2	101
5'000-9'999	19.4	26	53.7	72	26.9	36
10'000-19'999	18.9	14	62.2	46	18.9	14
20'000-49'999	12.5	2	75.0	12	12.5	2
50'000-99'999	-	-	33.3	1	66.7	2
100'000+	-	-	100.0	4	-	-
Total	20.3	481	59.4	1'410	20.3	483

Quelle: Ladner (1991a: 199)

Die Angaben in Tabelle 6.14 stammen aus der GSB'88. In dieser Umfrage wurden die Gemeindeschreiber u.a. gefragt, wie sich das Interesse an der lokalen Politik in ihrer Gemeinde in den Jahren zwischen 1983 und 1988 aus ihrer Sicht entwickelt hatte. Rund 60% der Gemeinden verzeichneten demnach ein konstantes Interesse, während jeweils rund 20% der Gemeinden eine Abnahme bzw. eine Zunahme des lokalpolitischen Interesses zu vermelden hatten. Gemeinden mit 250-499 Einwohner (wie Unterendingen) und diejenigen mit 1'000-1'999 Einwohnern (wie Endingen) wiesen eine überdurchschnittliche Zunahme sowie eine unterdurchschnittliche Abnahme des Interesses auf. Zwar müssen in Anbetracht der geringen Differenzen die Werte vorsichtig interpretiert werden, dennoch macht es den Anschein, dass

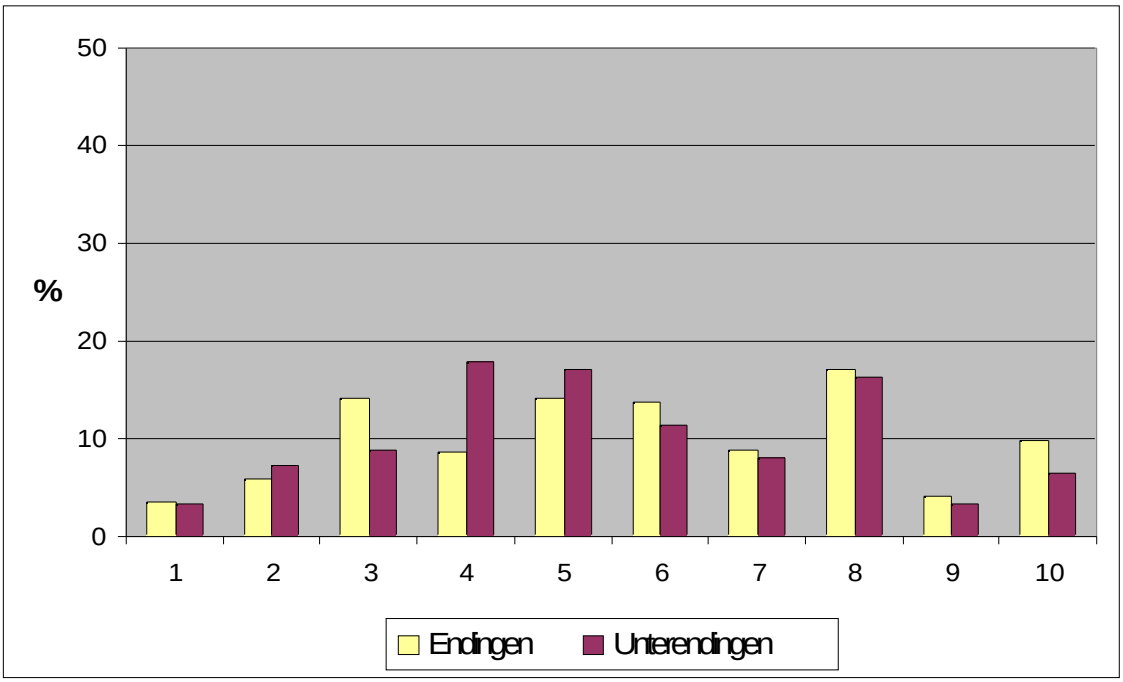
das Interesse an der Lokalpolitik in kleinen und mittleren Gemeinden in den 80er Jahren gestiegen ist. Damit eine aktivitäts- und interessefördernde politische Kultur entsteht, sollte eine Gemeinde demnach nicht zu gross werden. Ab 5'000 Einwohner unterscheiden sich die lokalen Politikmuster nur noch wenig von denjenigen auf der kantonalen oder gar nationalen Ebene. Die politischen Verhältnisse werden ab dieser Grösse unübersichtlicher und komplexer, was sich in einem Rückgang des Interesses an der gesamten Politik bei den Stimmberechtigten ausdrückt (Ladner 1991a: 199).

Weiter haben wir auch nach der Einschätzung der Bedeutung der Gemeindepolitik gefragt, wobei wiederum eine Skala mit Werten von 1 ("völlig unbedeutend") bis 10 ("äusserst bedeutend") vorgegeben wurde (vgl. Tabelle 6.15 und Abbildung 6.8). Wiederum bieten die beiden Gemeinden ein sehr ähnliches Bild. Die EndingerInnen stufen allerdings die Bedeutung der Gemeindepolitik sowohl beim Mittelwert als auch beim Median etwas höher ein als die Befragten in Unterendingen. Dies ist einerseits erstaunlich, da die Stimmberechtigten in Unterendingen z.B. eine höhere Identifikation mit ihrer Gemeinde verspüren (vgl. Tabelle 6.7), andererseits deckt sich diese Beobachtung mit anderen Erkenntnissen der politikwissenschaftlichen Forschung. So z.B. mit der Tatsache, dass sich eine Gemeinde mit zunehmender Grösse auch gegenüber übergeordneten politischen Ebenen besser zu behaupten vermag (vgl. dazu Dafflon 1996: 25f.). Insofern kann man die etwas tiefere Bedeutungseinschätzung im Falle Unterendingens auch als eine sehr realistische Sichtweise seiner Stimmberechtigten bezeichnen.

Tabelle 6.15 Häufigkeitsverteilung der Bedeutungseinschätzung der Gemeindepolitik (Frage Nr. 7)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
1 ("völlig unbedeutend")	3.6	18	3.3	4
2	5.8	29	7.3	9
3	14.1	71	8.9	11
4	8.7	44	17.9	22
5	14.1	71	17.1	21
6	13.7	69	11.4	14
7	8.9	45	8.1	10
8	17.1	86	16.3	20
9	4.2	21	3.3	4
10 ("äusserst bedeutend")	9.9	50	6.5	8
Total Anzahl (N=)	504		123	
Verweigerungen	7 (1.4%)		3 (2.4%)	
Mittelwert	5.8		5.5	
Median	6		5	
Standardabweichung	2.51		2.36	

Abbildung 6.8 Bedeutung der Gemeindepolitik (1 = völlig unbedeutend, 10 = äusserst bedeutend)



6.3.2. Politische Ausrichtung und Parteizugehörigkeit

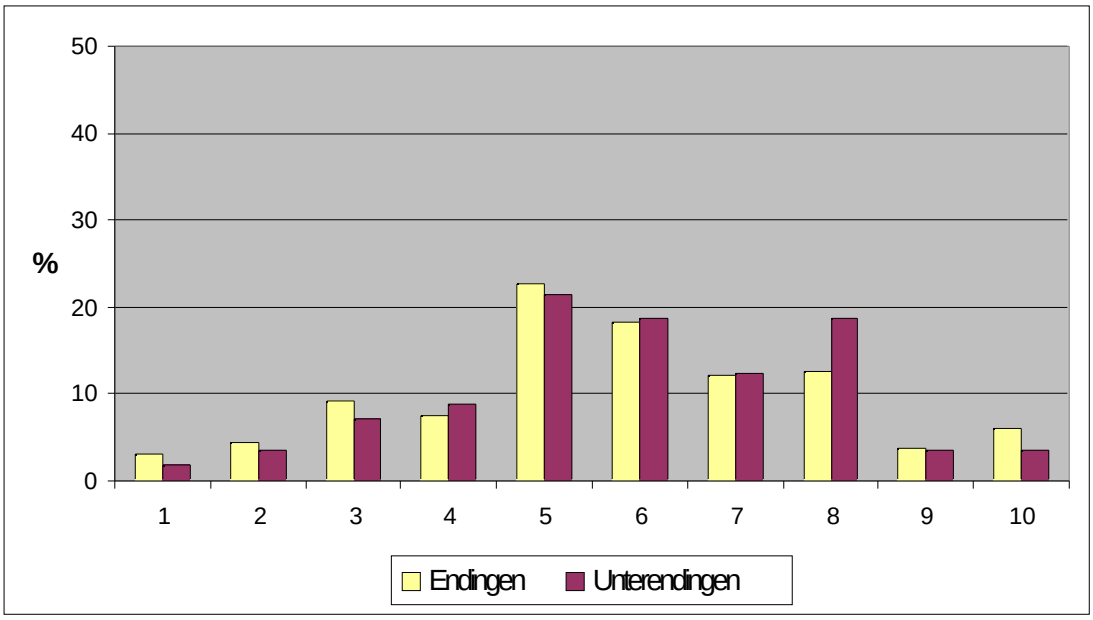
Obwohl namhafte Autoren und Politiker im In- und Ausland bereits seit einiger Zeit eine Abkehr vom Links-Rechts-Schema hin zu einem ominösen "Dritten Weg" verkünden, haben wir uns entschlossen, dennoch bei der Frage nach der politischen Ausrichtung (Frage Nr. 8) auf eine klassische Links-Rechts-Skala mit den Werten 1 (links) bis 10 (rechts) zurückzugreifen.

Indes gilt es einem anderen Problem Aufmerksamkeit zu schenken. Es sollte nicht vergessen werden, dass jedermann etwas anderes unter links und rechts versteht. So werden z.B. die Grünen im allgemeinen in einen linken Kontext gestellt. Dennoch weisen Parteien und Gruppierungen auf dem äussersten rechten Flügel viele Parallelen mit den "linken" Grünen auf. So spielt der Umweltschutz - um nur ein Beispiel zu nennen - sowohl bei den Grünen als auch bei den Schweizer Demokraten (SD) eine zentrale Rolle (Linder 1997: 129). Eine Beurteilung der politischen Ausrichtung sollte demnach nicht nur auf dieser Links-Rechts-Skala beruhen.

Tabelle 6.16 Häufigkeitsverteilung der politischen Ausrichtung (Frage Nr. 8)

	Endingen		Unterendingen	
	in %	n	in %	n
1 ("links")	3.2	15	1.8	2
2	4.5	21	3.6	4
3	9.3	43	7.1	8
4	7.5	35	8.9	10
5	22.6	105	21.4	24
6	18.3	85	18.8	21
7	12.1	56	12.5	14
8	12.7	59	18.8	21
9	3.7	17	3.6	4
10 ("rechts")	6.0	28	3.6	4
Total Anzahl (N=)	464		112	
Verweigerungen	47 (9.2%)		14 (11.1%)	
Mittelwert	5.7		5.9	
Median	6		6	
Standardabweichung	2.18		2.01	

Abbildung 6.9 Politische Ausrichtung (1 = links, 10 = rechts)



Die BürgerInnen der beiden Gemeinden sind sich politisch sehr ähnlich, wie aus der Tabelle 6.16 und der Abbildung 6.9 hervorgeht. Unterendingen weist einen leicht höheren Mittelwert auf, d.h. die Unterendinger Befragten sind politisch etwas weiter rechts positioniert, während in Endingen der Anteil der Befragten, die politisch einem eher linken Gedankengut zugeneigt sind, etwas höher ist als in Unterendingen. Die Mittel- und Medianwerte beider Gemeinden liegen mit Werten zwischen 5.7 und 6.0 sehr nahe bei 5.5, der politischen Mitte der Skala. Der

hohe Anteil (jeweils über 40%) der Befragten, die ihre politische Ausrichtung mit den Werten 5 oder 6 deklarierten, kam nicht überraschend zustande. Bei jeder Frage mit einer solchen Skala besteht die allgemeine Tendenz, in der Mitte liegende Werte zu favorisieren. Insbesondere bei einer Frage nach der politischen Gesinnung darf man erwarten, dass sich nur verhältnismässig wenige der Befragten an den Extremwerten ansiedeln und die Mehrheit sich als "Mitte" oder "gemässigt" bezeichnet. Beachtenswert sind weiter die mit 9.2 und 11.1% recht hohen Verweigerungsraten.

Im weiteren haben wir die Antworten zur politischen Ausrichtung einer bivariaten Korrelationsanalyse unterzogen. Mit dieser Berechnung sollte ermittelt werden, ob signifikante Zusammenhänge zwischen dem Geschlecht, dem Alter, der Ausbildung sowie der Verwurzelung in der Wohngemeinde auf der einen Seite und der politischen Gesinnung auf der anderen Seite bestehen und falls ja, wie sie sich auswirken. Auf welche Art und Weise der Verwurzelungsindex von uns gebildet worden ist, haben wir in Kapitel 6.2 bereits erläutert. In Tabelle 6.17 sind die Ergebnisse der Korrelationsrechnung zusammengefasst.

Tabelle 6.17 Korrelationsrechnung zur politischen Ausrichtung (AV)

Unabhängige Variablen (UV)	**Endingen**			**Unterendingen**		
	r	Sig.	N	r	Sig.	N
Geschlecht	-0.091	0.052	460	-0.250**	0.008	112
Alter	0.290**	0	447	0.285**	0.003	105
Ausbildung	-0.039	0.416	441	-0.103	0.289	107
Index "Verwurzelung"	0.277**	0	409	0.340**	0	106

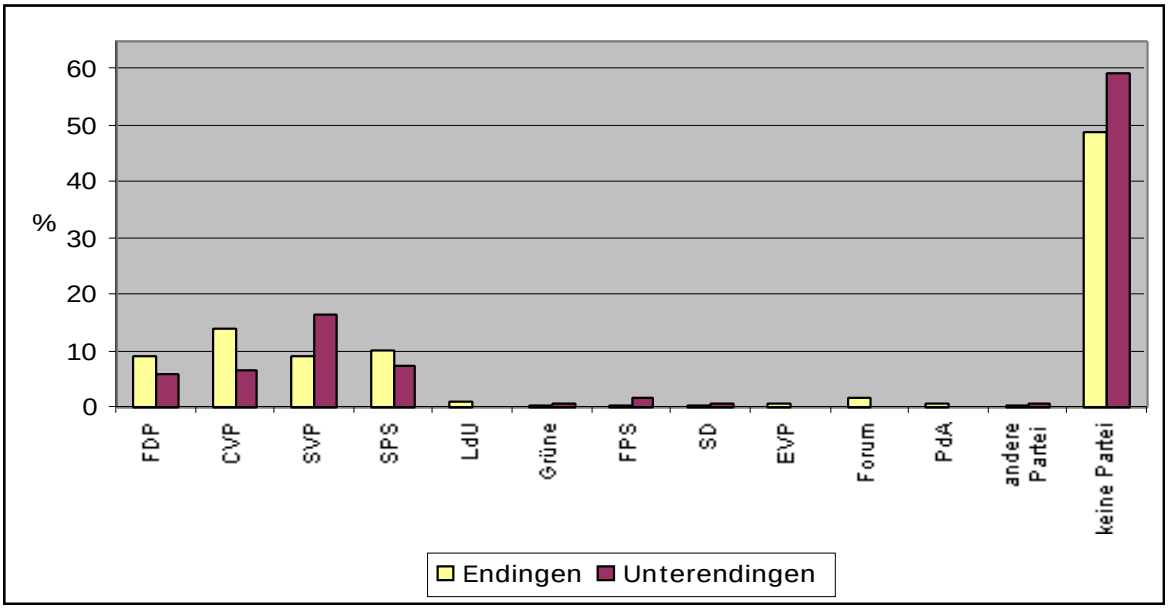
Einen starken (signifikanten) Einfluss auf die politische Gesinnung haben in beiden Gemeinden das Alter und die Verwurzelung in der Gemeinde. In Unterendingen kommt zusätzlich noch das Geschlecht der Befragten hinzu, das eine wesentliche Rolle spielt. Sowohl in Endingen als auch in Unterendingen zeigt sich somit, dass je älter und je verwurzelter die befragten Personen sind, desto mehr tendieren sie zur politischen Rechten. Im Gegensatz dazu sind Frauen und Personen mit einer höheren Ausbildung eher nach links orientiert (negative Vorzeichen beachten). Allerdings kann nur für den Einfluss des Geschlechts in Unterendingen eine eindeutige statistische Signifikanz festgemacht werden.

Die Mängel einer einfachen Links-Rechts-Skala zur Bestimmung der politischen Ausrichtung haben wir bereits angesprochen. Daher haben wir in einer weiteren Frage nach der Zuordnung (Frage Nr. 9a) zu und nach der Mitgliedschaft (Frage Nr. 9b) in politischen Parteien und Gruppierungen gefragt.

Tabelle 6.18 Häufigkeitsverteilung zur Parteibindung (Frage Nr. 9a)

	Endingen		Unterendingen	
	in %	n	in %	n
FDP	9.1	44	5.8	7
CVP	14.1	68	6.6	8
SVP	9.1	44	16.5	20
SPS	10.2	49	7.4	9
LdU	1.0	5	0.0	0
Grüne	0.4	2	0.8	1
FPS	0.4	2	1.7	2
SD	0.4	2	0.8	1
EVP	0.8	4	0.0	0
Forum	1.6	8	0.0	0
PdA	0.6	3	0.0	0
andere Partei	0.2	1	0.8	1
keine Partei	48.9	250	59.5	72
Total Anzahl (N=)	482		121	
Verweigerungen	29 (5.7%)		5 (4.0%)	

Abbildung 6.10 Parteibindung



Zunächst fällt in der Tabelle 6.18 die sehr hohe Anzahl derer auf, die sich mit keiner Partei identifizieren können. In Endingen sind dies 48.9% in Unterendingen sogar 59.5%. Diejenigen, die sich einer Partei zuordnen können, tun dies fast ausschliesslich zu den vier Bundesratsparteien. In Endingen fühlen sich gerade einmal 27 Personen zu einer Nicht-Bundesratspartei hingezogen, was rund 5.6% der Befragten oder 11.6% derjenigen Endinger-Innen ausmacht, die sich einer Partei zuordnen konnten. Für Unterendingen lassen sich in die-

ser Hinsicht kaum sinnvolle Angaben machen, da nur fünf Personen sich einer Nicht-Bundesratspartei zuordnen.

Endingen wird deutlich mit 14.1% der Befragten von der CVP dominiert, gefolgt von der SPS mit 10.2% sowie der FDP und SVP, die beide einen Anteil von 9.1% aufweisen. Unterendingen ist von wesentlich eindeutigeren Kräfteverhältnissen geprägt. Die SVP verfügt über einen Anteil von 16.5%. Wiederum auf dem zweiten Platz liegt die SPS, allerdings mit einem Anteil von 7.5%, was nicht einmal die Hälfte des Anteils der SVP ausmacht. Es folgen die CVP und die FDP.

In der Tabelle 6.19 sind die Resultate der Nationalratswahlen von 1991 und 1995 im Vergleich zu den Anteilen, die wir in unserer Umfrage ermittelt haben, aufgeführt. Um die Stimmanteile aus der Befragung zu berechnen, sind diejenigen, die sich keiner Partei zuordnen konnten, ausgeschieden worden. Auf Grund der unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen und der relativ grossen Zeitspanne seit den letzten Wahlen sind die Ergebnisse in dieser Tabelle mit besonderer Vorsicht zu interpretieren.

Tabelle 6.19 Resultate der Nationalratswahlen 1991 und 1995 in Endingen und Unterendingen (Angaben in Prozent)

Parteien	**Endingen**			**Unterendingen**		
	NR '91	NR '95	Befragung '98	NR '91	NR '95	Befragung '98
FDP	10.9	14.4	19.0	11.9	10.0	14.3
CVP	27.2	26.9	29.3	24.3	17.0	16.3
SPS	17.3	17.7	21.1	10.5	21.0	18.4
SVP	18.0	18.1	19.0	29.5	24.6	40.8
LdU	5.5	2.8	2.2	2.1	6.3	0.0
Grüne	7.7	4.0	0.9	3.5	3.5	2.0
FPS	6.3	6.4	0.9	11.4	10.4	4.1
SD	4.0	4.2	0.9	5.0	1.1	2.0
EVP	1.7	1.0	1.7	1.1	4.5	0.0
PdA	0.0	0.0	1.3	0.0	0.0	0.0
andere Parteien	1.3	2.9	4.9	0.6	1.7	2.0

Quelle: Gemeindeverwaltungen Endingen und Unterendingen

Es bietet sich ein ziemlich unübersichtliches Bild. Während die Anteile einiger Parteien wie der CVP und der SVP in Endingen oder der CVP und der SPS in Unterendingen der Befragung ziemlich gut zu den Ergebnissen der Nationalratswahlen passen, machen sich vor allem bei der SVP in Unterendingen und den Nicht-Bundesratsparteien in beiden Gemeinden erhebliche Unterschiede bemerkbar. Auf eine tiefgreifende Interpretation der Tabelle müssen wir allerdings infolge der bereits erwähnten Gründe sowie wegen der geringen Fallzahlen bei den Nicht-Bundesratsparteien verzichten.

Einer eingehenderen Betrachtung unterzogen haben wir hingegen die Zusammenhänge zwischen der Identifikation mit einer politischen Partei auf der einen Seite sowie der Ausbildung und der Verwurzelung im Dorf auf der anderen Seite. Wir wollten in Erfahrung bringen, ob eine höhere oder niedrigere Bildung bzw. eine starke oder geringe Verwurzelung in der Gemeinde einen Einfluss auf die politische Gesinnung der (Unter-)EndingerInnen hat. Da sich nur rund 40-50% der Befragten überhaupt mit einer Partei identifizieren konnten, haben wir

dabei die Untersuchung auf die vier Bundesratsparteien sowie die Gruppe derjenigen, die sich keiner Partei zuordnen konnten, beschränkt. Die Ergebnisse für die Zusammenhänge zwischen der Parteibindung und der Ausbildung finden sich in den Tabellen 6.20 (Endingen) und 6.21 (Unterendingen), jene für die Zusammenhänge zwischen der Parteibindung und der Verwurzelung in der Gemeinde in den Tabellen 6.22 (Endingen) und 6.23 (Unterendingen).

Aus der Tabelle 6.20 lässt sich erkennen, dass die FDP in Endingen ihre Sympathisanten vor allem unter den Höhergebildeten findet. Den Gegenpol bildet die CVP. Mit 23.7% weist sie den weitaus grössten Anteil aller vier Bundesratsparteien an Personen mit einer eher niedrigen Bildung auf. Sowohl die SVP als auch die SPS verteilen sich relativ gleichmässig über die drei Bildungsstufen. Das gilt ebenfalls für die grosse Zahl jener, welche sich keiner Partei zugehörig fühlen, wobei die Personen mittleren Bildungsstands sich deutlich am wenigsten einer Partei zuordnen können. Für Unterendingen ist eine sinnvolle Interpretation der Kreuztabelle kaum möglich, da die einzelnen Kategorien - mit Ausnahme derjenigen ohne Parteibindung - nur schwach besetzt sind (vgl. Tabelle 6.21).

Tabelle 6.20 Kreuztabelle zu Parteibindung (AV) / Ausbildung (UV) in Endingen

	Niedrige Ausbildung		**Mittlere Ausbildung**		**Höhere Ausbildung**		**Total (AV)**	
	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %
FDP	1	2.6	17	7.1	26	17.0	44	10.2
CVP	9	23.7	36	14.9	20	13.1	65	15.0
SVP	5	13.2	22	9.1	17	11.1	44	10.2
SPS	5	13.2	24	10.0	20	13.1	49	11.3
Keine Partei	18	47.4	142	58.9	70	45.8	230	53.2
Total (UV)	38	100.0	241	100.0	153	100.0	432	100.0
Chi-Quadrat-Test	18.656							
df	8							
Signifikanz	0.017							

Tabelle 6.21 Kreuztabelle zu Parteibindung (AV) / Ausbildung (UV) in Unterendingen

UV / AV	Niedrige Ausbildung		Mittlere Ausbildung		Höhere Ausbildung		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %
FDP	0	0.0	3	3.9	4	12.5	7	6.3
CVP	1	25.0	6	7.9	1	3.1	8	7.1
SVP	1	25.0	14	18.4	3	9.4	18	16.1
SPS	0	0.0	5	6.6	4	12.5	9	8.0
Keine Partei	2	50.0	48	63.2	20	62.5	70	62.5
Total (UV)	4	100.0	76	100.0	32	100.0	112	100.0
Chi-Quadrat-Test	8.237							
df	8							
Signifikanz	0.411							

Beide Gemeinden können einen ausgeprägten Einfluss des dörflichen Verwurzelungsgrades auf die Parteibindung vorweisen. In Endingen verfügen die CVP und die SVP unter den mittel bis stark verwurzelten Personen über grosse Anteile, während die SPS vorwiegend Stimmberechtigte anzuziehen vermag, die als eher weniger mit der Gemeinde verbunden zu bezeichnen sind. Die FDP ist diesbezüglich ausgeglichen. Es zeigt sich jedoch, dass die parteiungebundenen Personen in einem ausserordentlich starken Masse aus nur schwach verwurzelten Kreisen stammen.

Tabelle 6.22 Kreuztabelle zu Parteibindung (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen

UV / AV	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %
FDP	27	10.0	15	11.5	42	10.5
CVP	14	5.2	41	31.3	55	13.8
SVP	16	5.9	22	16.8	38	9.5
SPS	37	13.8	7	5.3	44	11.0
Keine Partei	175	65.1	46	35.1	221	55.3
Total (UV)	269	100.0	131	100.0	400	100.0
Chi-Quadrat-Test	74.66					
df	4					
Signifikanz	0					

In Unterendingen ist bei der Interpretation der Tabelle 6.23 einmal mehr auf die oft nur schwache Besetzung der Kategorien zu achten. In der Tendenz zeigt sich jedoch ein sehr ähnliches Bild wie in Endingen. Einzig die FDP-Anhänger weichen davon ab, indem sie im Ge-

gensatz zu den FDP-Sympathisanten in Endingen eher den Personen zuzuordnen sind, die nur schwach in ihrer Gemeinde verwurzelt sind.

Tabelle 6.23 Kreuztabelle zu Parteibindung (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen

UV	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
AV	n	in %	n	in %	n	in %
FDP	6	7.6	1	3.2	7	6.4
CVP	6	6.3	3	9.7	8	7.3
SVP	7	8.9	12	38.7	19	17.3
SPS	8	10.1	1	3.2	9	8.2
Keine Partei	53	67.1	14	45.2	67	60.9
Total (UV)	79	100	31	100	110	100
Chi-Quadrat-Test	15.548					
df	4					
Signifikanz	0.004					

In der Frage Nr. 9b des Fragebogens wurde nach der Mitgliedschaft in politischen Parteien gefragt. Die Antworten fielen für einmal sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 6.24). Während sich in Endingen 15.6% der Befragten als Mitglied einer Partei bezeichnen, sind es in Unterendingen nur 5.6%. Gesamtschweizerisch sind gemäss Untersuchungen etwa 7% der Bevölkerung Mitglied einer politischen Partei.[3] Somit müssten in Endingen rund 84 und in Unterendingen etwa 16 Stimmberechtigte Mitglieder einer Partei sein, um das schweizerische Mittel zu erreichen. Obschon wir "nur" eine Rücklaufquote von weniger als 50% in Endingen erreicht haben, können 77 Parteimitglieder nachgewiesen werden. Auch wenn man davon ausgeht, dass sich Parteimitglieder durch ein überdurchschnittliches Interesse an Politik auszeichnen und sich daher auch vermehrt an der Umfrage beteiligt haben als Nicht-Parteimitglieder, kann man davon ausgehen, dass in Endingen wohl mehr als 7% der Stimmberechtigten Mitglieder in einer politischen Partei sind.

Tabelle 6.24 Häufigkeitsverteilung der Parteimitgliedschaften (Frage Nr. 9b)

	Endingen		Unterendingen	
	in %	n	in %	n
Nein	84.4	418	94.4	119
Ja	15.6	77	5.6	7
Total Anzahl (N=)	495		126	
Verweigerungen	16 (3.1%)		0 (0.0%)	

[3] vgl. Tages-Anzeiger vom 31. Januar 1997

Zu Diskussionen Anlass geben kann die Frage, wie sich genau ein Parteimitglied definiert. Gehört dazu die Entrichtung eines regelmässigen Mitgliederbeitrags, bedarf es einer Registrierung durch die Partei oder gehört man bereits durch blosse Teilnahme an gewissen Veranstaltungen einer Partei zu ihren Mitgliedern? Die nationalen Parteisekretariate sind oftmals nicht in der Lage, eine einigermassen exakte Mitgliederanzahl anzugeben. Dies hauptsächlich, da die Parteien dezentral organisiert sind und weil die Lokalsektionen sogar innerhalb der Parteien auf verschiedene und teilweise etwas schwammige Definitionen zurückgreifen (Schaller 1994: 54-58).

Ein Grossteil der oben festgestellten Differenzen zwischen Endingen und Unterendingen kann dadurch erklärt werden, dass Unterendingen keine lokalen Parteisektionen aufzuweisen hat, während Endingen über lokale Sektionen der FDP, CVP, SPS und SVP verfügt. Hinzu kommt noch mit dem überparteilichen "Forum" eine fünfte politische Gruppierung.

Der gesamtschweizerische Vergleich zeigt, dass Endingen mit fünf aktiven politischen Gruppierungen eine absolut überdurchschnittliche Stellung unter den Gemeinden seiner Grössenkategorie einnimmt. Unterendingen hingegen ist mit keiner aktiven politischen Partei kein Einzelfall in seiner Grössenklasse. Tabelle 6.25 basiert auf Daten, die in der GSB'88 erhoben worden sind.

Tabelle 6.25 Grösse der Gemeinden und durchschnittliche Anzahl politischer Gruppierungen, 1988

	Ø Anzahl politischer Gruppierungen	**N**
1-249	1.0	484
250-499	1.3	444
500-999	1.9	449
1'000-1'999	2.7	423
2'000-4'999	3.6	374
5'000-9'999	5.0	134
10'000-19'999	6.4	74
20'000-49'999	7.1	17
50'000-99'999	9.3	3
100'000+	9.0	5
Total	2.4	2407

Quelle: Ladner (1991a: 156)

Die Sonderstellung Endingens wird sofort ersichtlich. Mit fünf politischen Gruppierungen verfügt es über etwas weniger als das Doppelte des Durchschnitts der Gemeinden mit 1'000-1'999 Einwohnern. Erst Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern können auf mindestens fünf politische Gruppierungen verweisen. Die Gemeinden in Unterendingens Grössenklasse verfügen durchschnittlich über 1.3 Parteien. Dass Unterendingen kein Einzelfall ist, zeigt jedoch eine weitere Studie. Geser (1994: 13) zeigt, dass etwa 55% aller Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern über keine Lokalsektionen von Parteien verfügen. In der Studie wird weiter bestätigt, dass es sich bei Endingen zumindest unter dem Aspekt der politischen Parteien um eine äusserst aktive Gemeinde handelt. Gehört doch Endingen mit fünf bzw. vier Par-

teien (je nachdem ob man das "Forum" als Partei bezeichnen will oder nicht) zu den 5 bzw. 18% der Gemeinden mit den meisten lokalen politischen Parteien.[4]

Für die Gemeinde Endingen versuchten wir nun noch annäherungsweise die Zahl der Mitglieder in den lokalen Parteisektionen abzuschätzen. Dazu mussten wir zwei Annahmen treffen. Erstens dass die Befragten, die angegeben haben, Mitglied in einer Partei zu sein, auch Mitglied in derjenigen Partei sind, der sie sich in der vorangegangen Frage nach der Parteibindung zugeordnet haben. Zweitens dass die Mitglieder der in Endingen vorhandenen Parteien auch in der Endinger Sektion als Mitglieder eingeschrieben sind. Somit kamen wir zu den in Tabelle 6.26 in der ersten Spalte dargestellten Mitgliederzahlen.

Das "Forum" ist wegen der geringen Fallzahl (nur 1 Mitglied im Sample unserer Umfrage) und wegen der Vergleichbarkeit (es handelt sich um eine Ortsgruppierung im wahrsten Sinn des Wortes) in der Tabelle 6.26 weggelassen worden. Die Angaben in der zweiten Datenspalte beziehen sich auf die Angaben von Schaller (1994: 48) zu den durchschnittlichen Mitgliederzahlen der Parteien in Gemeinden mit 500-1'999 Einwohnern. Die Angaben bei Schaller beziehen sich auf eine Umfrage bei den Lokalsektionen der Parteien. Dies kann auch als Erklärung für die enormen Unterschiede zu den von uns erhobenen Daten betrachtet werden, denn es hat den Anschein, als ob die Parteien etwas gar leichtfertig mit ihren Mitgliederzahlen umgehen, und man kann sich die Frage stellen, ob diese Mitgliederzahlen nicht eher dem Wunschdenken der Parteien entstammen.

Tabelle 6.26 Durchschnittliche Mitgliederzahlen der Lokalsektionen der Bundesratsparteien

	Befragung '98	**Schaller '94**
FDP	11	72
CVP	30	102
SPS	6	26
SVP	17	75

Quellen: Schaller (1994: 48), eigene Berechnungen

Addiert man die Mitglieder der vier Bundesratsparteien zusammen, so müsste eine Gemeinde von 500-1'999 Einwohnern gemäss Schaller (1994) rund 275 Parteimitglieder aufweisen, was selbst bei der grösstmöglichen Gemeinde dieser Klasse und unter der Annahme, dass sämtliche Einwohner Stimmberechtigte sind, noch einen Anteil von fast 14% aller Stimmberechtigten ausmachen würde. Das wäre doppelt soviel wie die 7%, die in einer anderen Studie als gesamtschweizerisches Mittel errechnet wurden. Oben haben wir festgestellt, dass es sich bei Endingen um eine politisch aktive Gemeinde handelt, und mit mehr als 1'700 Einwohnern gehört sie zu den grösseren Gemeinden der Bezugsklasse. Somit müsste Endingen mindestens über 164 Parteimitglieder in den vier Bundesratsparteien verfügen, aufweisen kann es jedoch gerade einmal 64! Für eine Widerlegung der Zahlen bei Schaller ist unsere Datenbasis mit Sicherheit zu klein, aber sie genügt, um eine berechtigte Skepsis zu wecken.

[4] Für Informationen zu den Bestimmungsgründen der Entstehung lokaler Parteisektionen vgl. Ladner (1991a: 155-187).

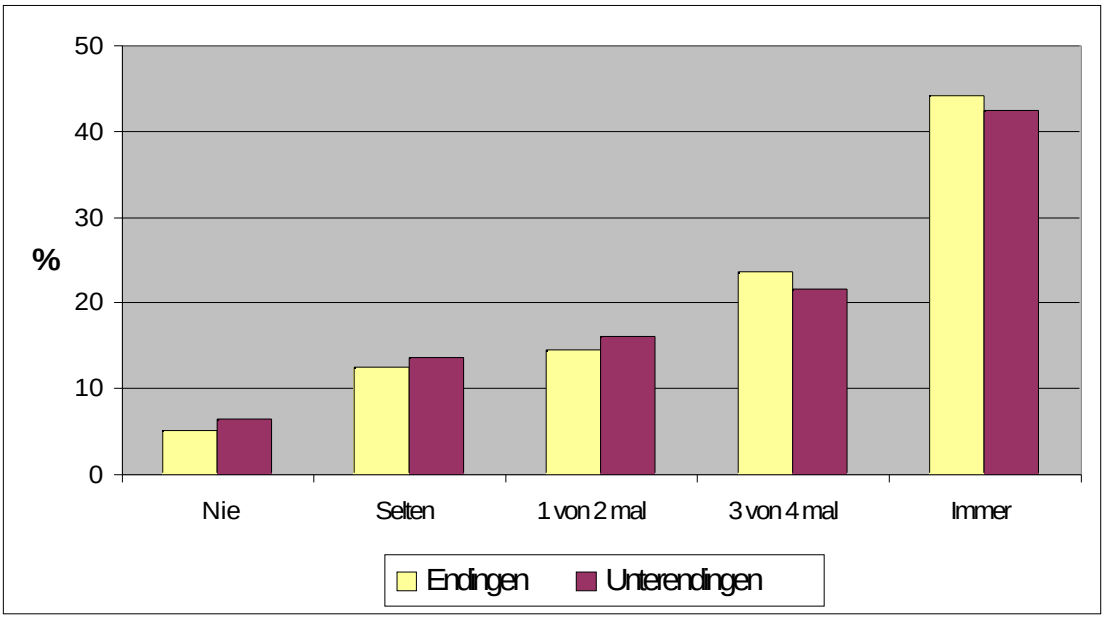
6.3.3. Teilnahme an Abstimmungen und Gemeindeversammlungen

Nach dem kleinen Exkurs in die Irrungen und Wirrungen der Schweizer Lokalparteien möchten wir uns zum Abschluss des Kapitels der politischen Partizipation zuwenden. Zunächst werden wir die Teilnahme an Gemeindewahlen und -abstimmungen untersuchen (vgl. Tabelle 6.27 und Abbildung 6.11).

Tabelle 6.27 Häufigkeitsverteilung der Teilnahme an Gemeindewahlen und -abstimmugen (Frage Nr. 4)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nie	5.1	26	6.4	8
Selten	12.4	63	13.6	17
1 von 2 mal	14.6	74	16.0	20
3 von 4 mal	23.7	120	21.6	27
Immer	44.2	224	42.4	53
Total Anzahl (N=)	507		125	
Verweigerungen	4 (0.8%)		1 (0.8%)	

Abbildung 6.11 Teilnahme an Gemeindewahlen und -abstimmungen



Mit 67.9% der Befragten, welche mindestens 3 von 4 mal an die Urne gehen, weist Endingen eine leicht höhere Beteiligung seiner Stimmberechtigten auf als Unterendingen (60.4%). Es können sich jedoch beide Gemeinden an einer scheinbar äusserst hohen Stimmbeteiligung erfreuen. Der Wermutstropfen dabei ist jedoch die Tatsache, dass die Angaben nicht stimmen können. Wissentlich oder unwissentlich geben sich die Stimmberechtigten ein erheblich besseres Zeugnis als dies die offiziellen Wahl- und Abstimmungsprotokolle tun.

Würde man die in der Umfrage gemachten Angaben hochrechnen, so müssten an den Wahlen und Abstimmungen Beteiligungen von bis zu 70% erreicht werden! Nach einer Auswertung der Protokolle von mehr als fünfzig Wahlen- und Abstimmungen auf sämtlichen Staatsebenen seit 1991 haben wir folgende Eckwerte der Beteiligung an den Urnengängen erlangt: Bei Abstimmungen schwankte die Beteiligung in Endingen und Unterendingen zwischen 54.5 und 26.3% bzw. 62.8 und 17.1%. Bei den National- und Ständeratswahlen 1995 wies Endingen eine Wahlbeteiligung von 45.9 und Unterendingen von 43.6% auf. Die Beteiligungen sind – von Ausnahmen abgesehen – in einem kantonalen oder nationalen Kontext als absolut durchschnittlich zu sehen. Allerdings kann von einer durchschnittlichen Beteiligung von 70% mit Sicherheit keine Rede sein.

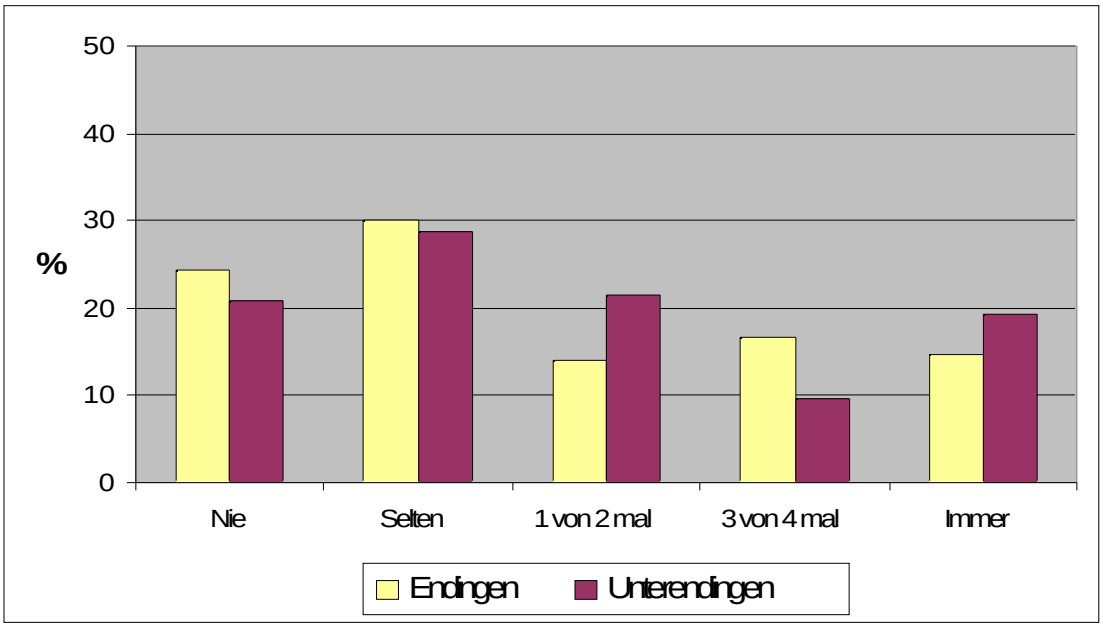
Neben den Wahlen- und Abstimmungen stehen den StimmbürgerInnen ja auch noch die Gemeindeversammlungen zur Verfügung, um ihren politischen Willen kund zu tun. Auf die Vor- und Nachteile der Gemeindeversammlungen möchten wir im Teil IV unter den Reformvorschlägen noch zu sprechen kommen. Doch soviel sei vorweggenommen, für die Beurteilung der demokratietheoretischen Legitimation der Gemeindeversammlungen sind die Teilnahmequoten eine äusserst wichtige Bestimmungsgrösse. Ist nur eine geringe Teilnahme zu verzeichnen, so kann an der Legitimität der Institution "Gemeindeversammlung" gezweifelt werden (Ladner 1991a: 80).

Tabelle 6.28 Häufigkeitsverteilung der Teilnahme an Gemeindeversammlungen (Frage Nr. 4)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nie	24.4	124	20.8	26
Selten	30.1	153	28.8	36
1 von 2 mal	14.0	71	21.6	27
3 von 4 mal	16.7	85	9.6	12
Immer	14.8	75	19.2	24
Total Anzahl (N=)	508		125	
Verweigerungen	3 (0.6%)		1 (0.8%)	

Nach den erhaltenen Angaben könnte die Beteiligung an den Gemeindeversammlungen in beiden Gemeinden wiederum als sehr hoch bezeichnet werden. Obwohl eine genaue Berechnung aufgrund der vorgegebenen Kategorien nicht möglich ist, könnte man schätzungsweise davon ausgehen, dass in beiden Gemeinden jeweils deutlich über 20% der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung teilnehmen würden. Dies wäre für Gemeindeversammlungen, welche im Kanton Aargau im Durchschnitt von ca. 17% der Stimmberechtigten besucht werden (vgl. Ladner 1991b: 79) und im gesamtschweizerischen Mittel Teilnahmequoten in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 250 und 499 von ca. 23% und bei einer Einwohnerzahl zwischen 1'000 und 1'999 von ca. 12% der Stimmberechtigten aufweisen (Ladner 1991a: 81), eine hohe Beteiligung.

Abbildung 6.12 Teilnahme an Gemeindeversammlungen



Anhand der bei der Betrachtung der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen gemachten Erfahrungen dürften die realen Beteiligungsquoten für die Gemeindeversammlungen ebenfalls etwas tiefer zu liegen kommen (vgl. dazu Kapitel 17.3.). Tabelle 6.29 gibt die von der GSB'88 erfassten Teilnahmequoten der Gemeindeversammlungen geordnet nach Gemeindegrösse wieder. Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohner kennen aus verständlichen Gründen keine Gemeindeversammlungen mehr und sind daher nicht in der Tabelle erfasst.

Tabelle 6.29 Durchschnittliche Teilnahme an Gemeindeversammlungen nach Gemeindegrösse, 1988 (Angaben in Prozent der Stimmberechtigten)

	Ø Teilnahme an der Gemeindeversammlung	**N**
1-249	31.9	431
250-499	22.6	375
500-999	16.7	357
1'000-1'999	11.7	338
2'000-4'999	8.2	304
5'000-9'999	5.4	92
10'000-19'999	3.8	27
alle Gemeinden	18.3	1'924

Quelle: Ladner (1991a: 81)

Wie erwartet fallen die Teilnahmequoten mit zunehmender Gemeindegrösse geringer aus. Gemeinden mit bis zu 499 Einwohner können im Allgemeinen eine deutlich höhere Beteiligung als Gemeinden mit 1'000-1'999 Einwohnern verzeichnen. Diesem allgemeinen Trend widersprechend, weisen gemäss den von uns erhobenen Daten sowohl Endingen als auch Unterendingen in etwa gleich grosse Teilnahmequoten auf. Für Endingen kann sogar eine minim höhere Teilnahme nachgewiesen werden, vereinigen doch die beiden obersten Kategorien

("3 von 4 mal" und "immer") in Endingen 31.5% und in Unterendingen 28.8% der Stimmberechtigten auf sich (vgl. Tabelle 6.28).

Die grossen Unterschiede zwischen der politischen Partizipation, die sich aus den Angaben der eingegangenen Fragebögen errechnen lässt, und den realen Teilnahmequoten lassen sich wohl dadurch erklären, dass vorwiegend politisch interessierte Personen an der Umfrage teilgenommen haben, von denen man auch annehmen kann, dass sie vermehrt an Wahlen, Abstimmungen und Gemeindeversammlungen partizipieren. Zudem dürften viele der Befragten bewusst oder unbewusst den Drang verspürt haben, sich von ihrer besten staatsbürgerlichen Seite zu präsentieren, was rasch zu einer überhöhten Einschätzung der eigenen politischen Partizipation führen kann.

Wir sind stets von der Annahme ausgegangen, dass sich an den Gemeindeversammlungen hauptsächlich die politisch engagiertesten BürgerInnen beteiligen. Reformideen und Reformvorschläge müssen also in der Gemeindeversammlung bestehen können, um realisiert werden zu können. Grund genug, die Bestimmungsfaktoren für die Teilnahme an Gemeindeversammlungen näher zu betrachten. Dazu führten wir eine Korrelationsrechnung zur Erklärung der abhängigen Variablen "Teilnahme an Gemeindeversammlungen" durch. Als unabhängige Variablen wurden dabei die Vereinsmitgliedschaft, das Interesse an der Gemeindepolitik, die Einschätzung der Bedeutung der Gemeindepolitik, die politische Ausrichtung, die Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung, die allgemeine Reformfreudigkeit der Befragten[5], das Geschlecht, das Alter sowie die Ausbildung mit einbezogen (vgl. Tabelle 6.30).

Tabelle 6.30 Korrelationsrechnung zur Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV)

Unabhängige Variablen (UV)	**Endingen**			**Unterendingen**		
	r	Sig.	N	r	Sig.	N
Vereinsmitgliedschaften	0.305**	0	507	0.531**	0	125
Interesse an Gemeindepolitik	0.542**	0	505	0.683**	0	125
Bedeutung der Gemeindepolitik	0.344**	0	501	0.409**	0	122
Politische Ausrichtung	0.158**	0.001	462	0.257**	0.006	111
Zufriedenheit mit Verwaltung	0.178**	0	484	0.093	0.304	125
Index "Reformfreudigkeit"	0.034	0.481	435	-0.206*	0.034	106
Geschlecht	-0.162**	0	504	-0.204*	0.023	124
Alter	0.170**	0	487	0.416**	0	116
Ausbildung	0.133**	0.003	484	-0.007	0.94	119

Fast alle unabhängigen Variablen zeigen in der Tabelle 6.30 einen signifikanten Einfluss auf die Teilnahme an der Gemeindeversammlung. Nur der Index "Reformfreudigkeit" in Endingen sowie die Ausbildung und die Zufriedenheit mit der Verwaltung in Unterendingen sind nicht signifikant. Aufgrund dieser Daten haben wir versucht, den typischen Teilnehmer bzw. die typische Teilnehmerin an Gemeindeversammlungen für die beiden Gemeinden annäherungsweise zu eruieren.

Eine typische teilnehmende Person ist somit männlichen Geschlechts, reif an Jahren, ist politisch eher rechts einzustufen, hat ein grosses Interesse an der Gemeindepolitik, deren Bedeutung er hoch einschätzt und ist Mitglied in mehreren Vereinen. Dazu kommen noch je nach

[5] Zur Definition des Sammelindex "Reformfreudigkeit" vgl. Kapitel 15.

Gemeinde unterschiedliche Ausprägungen. In Unterendingen ist der Zusammenhang zwischen der Teilnahme an der Gemeindeversammlung und dem Geschlecht nur schwach signifikant. Ebenfalls schwach signifikant ist in Unterendingen der Einfluss der Reformfreudigkeit, dennoch zeigt sich, dass eher weniger reformfreudige Leute an den Gemeindeversammlungen teilnehmen. Dass diese Variable in Endingen gar nicht signifikant ist, ist wahrscheinlich darin begründet, dass sich in Endingen kaum reformkritische Stimmen finden, weder an der Gemeindeversammlung noch bei denjenigen, die nicht daran teilnehmen. In Endingen sind hingegen die Zufriedenheit mit der Verwaltung und die Ausbildung von Bedeutung. Je zufriedener eine Person ist, desto eher nimmt sie an der Gemeindeversammlung teil. Zudem haben die Teilnehmer eine eher höhere Ausbildung absolviert.

Sowohl den Einfluss des Geschlechts wie auch denjenigen der Parteibindung haben wir zusätzlich mittels Kreuztabellen untersucht. Zunächst zum Einfluss des Geschlechts. Für beide Gemeinden gibt der Chi-Quadrat-Test einen signifikanten Zusammenhang an (vgl. Tabelle 6.31 und 6.32).

Tabelle 6.31 Kreuztabelle zu Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen

UV / AV	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %
nie oder eher selten	156	61.4	189	75.6	345	68.5
öfter oder immer	98	38.6	61	24.4	159	31.5
Total (UV)	254	100	250	100	504	100
Chi-Quadrat-Test	11.736					
df	1					
Signifikanz	0.001					
d%	14.2					

Tabelle 6.32 Kreuztabelle zu Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen

UV / AV	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %
nie oder eher selten	36	62.1	52	78.8	88	71
öfter oder immer	22	37.9	14	21.2	36	29
Total (UV)	58	100	66	100	124	100
Chi-Quadrat-Test	4.188					
df	1					
Signifikanz	0.041					
d%	16.7					

Die beiden Tabellen 6.31 und 6.32 bringen allerdings nur wenig Unbekanntes ans Licht. Bereits die Korrelationsrechnung hat gezeigt, dass wesentlich mehr Männer an den Gemeindeversammlungen teilnehmen (auch wenn dieses Ergebnis in Unterendingen nur schwach signifikant ist). Nun können wir noch die Grössenverhältnisse liefern. Von den Frauen, die uns den Fragebogen zurückgeschickt haben, gehen bloss zwischen 24.4% (Endingen) und 21.2% (Unterendingen) an die Gemeindeversammlungen, während bei den Männern der Spitzenwert bei 38.6% (Endingen) liegt.

Betrachtet man die Teilnahme an der Gemeindeversammlung anhand des Kriteriums der Parteibindung, so zeigt sich ebenfalls ein erwartetes Muster. Die Anhängerschaft der SVP und der CVP sind fleissigere Versammlungsgänger als jene der FDP und SPS (vgl. Tabellen 6.33 und 6.34).

Tabelle 6.33 Kreuztabelle zu Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV) / Parteibindung (UV) in Endingen

UV / AV	FDP		CVP		SVP		SPS		Keine Partei		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %
nie oder eher selten	25	56.8	36	52.9	22	50.0	39	79.6	187	75.7	309	68.4
öfter oder immer	19	43.2	32	47.1	22	50.0	10	20.4	60	24.3	143	31.6
Total (UV)	44	100.0	68	100.0	44	100.0	49	100.0	247	100.0	452	100.0
Chi-Quadrat-Test	26.068											
df	4											
Signifikanz	0											

Tabelle 6.34 Kreuztabelle zu Teilnahme an Gemeindeversammlungen (AV) / Parteibindung (UV) in Unterendingen

UV / AV	FDP		CVP		SVP		SPS		Keine Partei		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %
nie oder eher selten	5	71.4	5	62.5	8	40.0	7	77.8	56	78.9	81	70.4
öfter oder immer	2	28.6	3	37.5	12	60.0	2	22.2	15	21.1	34	29.6
Total (UV)	7	100.0	8	100.0	20	100.0	9	100.0	71	100.0	115	100.0
Chi-Quadrat-Test	11.802											
df	4											
Signifikanz	0.019											

Auch dass die SPS-Anhängerschaft unter denjenigen, die sich einer Partei zuordnen können, den Gemeindeversammlungen am wenigsten abgewinnen kann, ist kaum erstaunlich. Ein wichtiges Resultat liegt jedoch in der Erkenntnis, dass die Beteiligung an Gemeindewahlen und Abstimmungen an der Urne wesentlich höher ist als an den Gemeindeversammlungen. Damit ist die Frage nach der demokratischen Legitimität berechtigt, doch darauf möchten wir im Teil IV zurückkommen.

In der ***multivariaten Analyse*** werden auch die unabhängigen Variablen zueinander in Beziehung gesetzt, d.h. aufgrund der Ergebnisse aus der multivariaten Analyse kann nicht nur gesagt werden, ob ein Zusammenhang besteht, sondern auch, wie stark der Einfluss einer Variablen im Verhältnis zu allen anderen unabhängigen Variablen ist.

Die von uns angewandte Methode ist die ***Regressionsrechnung***. Das Ergebnis der Regressionsrechnung wird in Form einer sogenannte Regressionsgeradengleichung ($y = ß_1x_1 + ß_2x_2 + ß_3x_3 + ...$) ausgegeben. Für den Laien sind zwei Dinge von Bedeutung: Die Signifikanz und das Vorzeichen vor dem Korrelationskoeffizienten ß bzw. B. Wie schon zuvor gelten auch hier Variablen mit einem Signifikanzniveau von maximal 5% (0.050) als signifikant. Hinsichtlich unserer Überlegungen zur Bedeutung der Signifikanz in einer Vollerhebung verweisen wir auf Kapitel 6. Dem Vorzeichen vor dem Korrelationskoeffizienten kann hingegen entnommen werden, in welche Richtung ein Zusammenhang besteht. Nimmt also z.B. die Reformfreudigkeit bei zunehmendem Alter zu oder ab? Die Interpretation hängt von der Kodierung im Fragebogen ab, welche in Kapitel 6 (Tabelle 6.12) aufgelistet ist. Um es der Leserschaft einfacher zu machen, wird im Text jeweils darauf eingegangen, in welche Richtung sich signifikante Zusammenhänge ergeben.

Der sogenannte ***Anteil erklärter Varianz*** (r^2) bzw. der Anteil korrekt klassifizierter Fälle gibt an, wie „gut“ das errechnete Modell den erhobenen Datensatz beschreibt. Je höher der Wert, desto mehr wird durch das Modell erklärt. Ein tiefer Wert gibt an, dass durch die in das Modell aufgenommenen unabhängigen Variablen die Varianz der abhängigen Variablen nur unzulänglich erklärt werden kann.

7. Die Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung

Obwohl es sich bei diesem und den folgenden Kapiteln um die zentralen Aussagen unserer Befragung handelt, sind die einzelnen Abschnitte relativ kurz. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass wir bewusst für jeden einzelnen Reformvorschlag ein eigenes Kapitel gewählt haben, um die Arbeit klarer zu strukturieren und ein selektives Lesen zu ermöglichen. Andererseits fehlen in diesem Teil die Verweise und Vergleiche zu anderen Studien, da schlichtweg keine vergleichbare Bevölkerungsbefragung zu einzelnen Reformvorschlägen existiert. Zumindest ist uns keine solche bekannt. Ein dritter Grund ist der, dass viele Kreuztabellen, um die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit zu verbessern, in den Anhang verbannt worden sind.

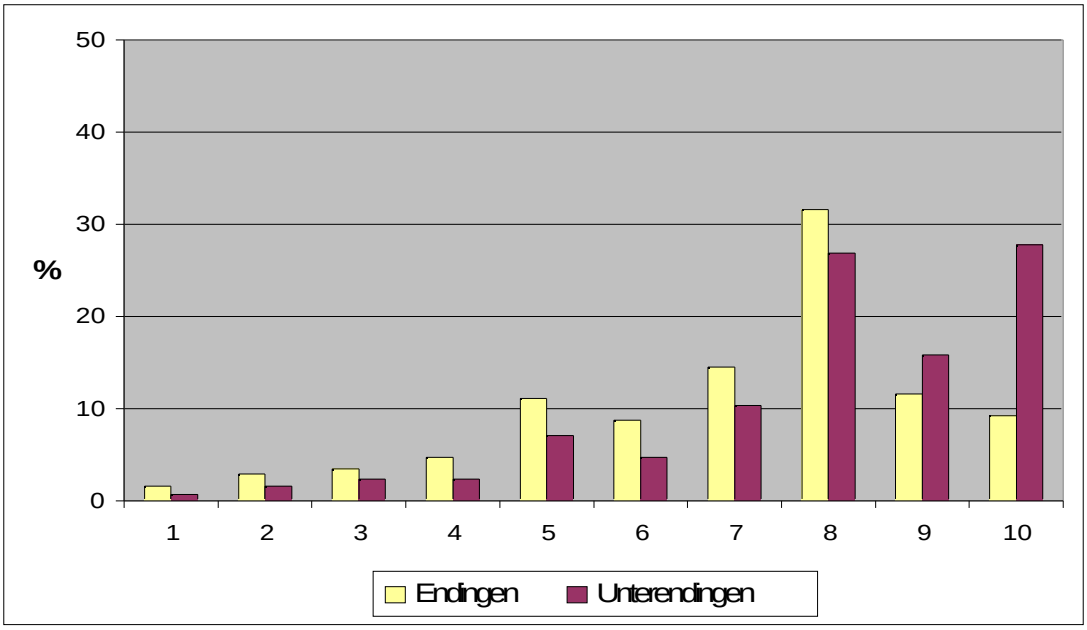
Bevor auf die eigentlichen Reformvariablen eingegangen wird, stellen wir in diesem Kapitel kurz dar, wie zufrieden die Bürgerinnen und Bürger zur Zeit mit ihrer Gemeindeverwaltung sind, und wie häufig sie die Dienste der Verwaltung durchschnittlich in Anspruch nehmen. Daraus kann der Ist-Zustand des Frühjahrs 1998 abgelesen werden, welcher somit die Basis für die weiteren Reformauswertungen bildet.

Als erstes fragten wir nach der Zufriedenheit mit dem Dienstleistungsangebot und der Qualität der Gemeindeverwaltung. Die Antworten konnten innerhalb einer Skala von 1 (äusserst unzufrieden) bis 10 (sehr zufrieden) frei ausgewählt werden.

Tabelle 7.1 Wie zufrieden sind Sie mit dem Dienstleistungsangebot der Gemeindeverwaltung und dessen Qualität? (Frage Nr. 10)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
1 („äusserst unzufrieden“)	1.6	8	0.8	1
2	2.9	14	1.6	2
3	3.5	17	2.4	3
4	4.7	23	2.4	3
5	11.1	54	7.1	9
6	8.8	43	4.8	6
7	14.6	71	10.3	13
8	31.7	154	27.0	34
9	11.7	57	15.9	20
10 („sehr zufrieden“)	9.3	45	27.8	35
Total Anzahl (N=)	486		126	
Verweigerungen	25 (4.9%)		0 (0.0%)	
Mittelwert	7.0		7.9	
Median	8.0		8.0	
Standardabweichung	2.11		2.04	

Abbildung 7.1 Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung



Es wurden recht hohe Mittelwerte von 7.0 in Endingen und 7.9 in Unterendingen erzielt (vgl. Tabelle 7.1). Der Median liegt in beiden Gemeinden sogar bei 8.0. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die BürgerInnen mit ihrer Gemeindeverwaltung im Grossen und Ganzen sehr zufrieden sind. Dies darf durchaus als Kompliment an die beiden Gemeindeschreiber verstanden werden, welche anscheinend nach wie vor Dienstleistungen von guter Qualität zu erbringen vermögen trotz eines steigenden Anspruchsniveaus der Einwohnerschaft. Abbildung 7.1 macht die erfreuliche Verteilung der Anworten auf die 10 Kategorien besonders klar ersichtlich.

Wer ist mit der Gemeindeverwaltung zufrieden, und wer macht bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen Defizite aus? Diese Fragen stehen als nächstes im Zentrum des Interesses. Als unabhängige Variablen wurden die politische Ausrichtung, das Geschlecht, das Alter und die Ausbildung in eine Korrelationsrechnung aufgenommen (vgl. Tabelle 7.2).

Tabelle 7.2 Korrelationsrechnung zur Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung (AV)

	Endingen			**Unterendingen**		
	r	Sig.	N	r	Sig.	N
Politische Ausrichtung	0.116*	0.015	441	0.079	0.406	112
Geschlecht	0.028	0.542	482	0.037	0.679	125
Alter	0.107*	0.021	466	0.232*	0.012	117
Ausbildung	0.061	0.188	463	-0.038	0.684	120

Dabei haben sich nur wenige Variablen als signifikant erwiesen. In Endingen gilt dies für die politische Ausrichtung (politisch rechts denkende BürgerInnen sind eher zufrieden) und das Alter (ältere Leute sind eher zufrieden). In Unterendingen ist nur gerade das Alter der Befragten schwach signifikant, wobei wiederum ältere Personen mit der Gemeindeverwaltung eher zufrieden sind als jüngere. Das Geschlecht und die Ausbildung zeigen nur einen geringen Einfluss auf. Die Frauen sind tendenziell etwas leichter zufrieden zu stellen als die Männer.

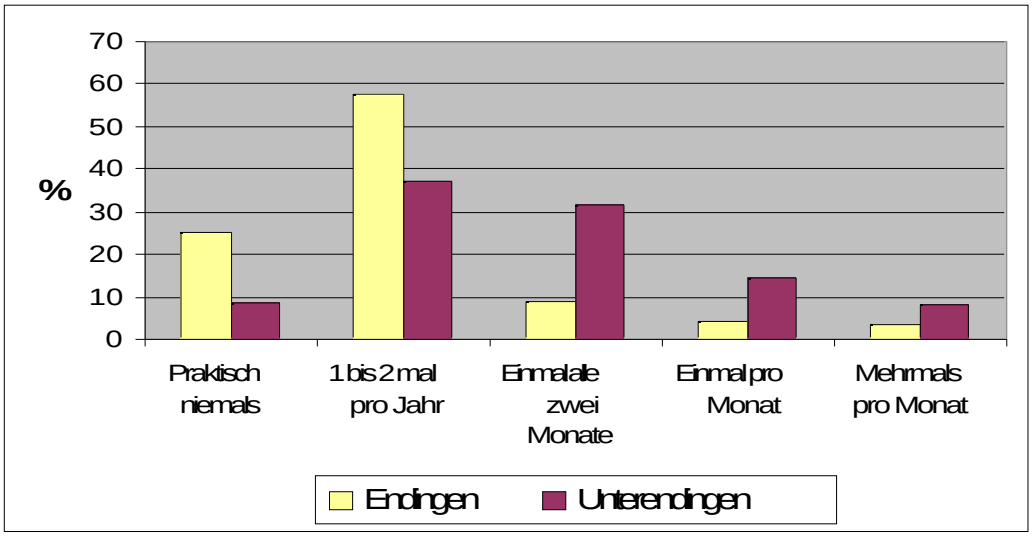
Der Einfluss der Ausbildung bietet in den beiden Gemeinden ein uneinheitliches Bild, das keine Schlüsse zulässt.

Die andere Frage, welche eine gewisse Grundlage für die weiteren Reformauswertungen liefern soll, ist diejenige nach der durchschnittlichen Frequentierung der Gemeindekanzlei. Die Ergebnisse sind in Tabelle 7.3 und Abbildung 7.2 dargestellt. In Endingen tritt eine erstaunlich hohe Zahl „praktisch niemals“ mit der Kanzlei in direkten persönlichen Kontakt (über 25%). In beiden Gemeinden beinhaltet die Kategorie derjenigen, welche etwa ein- bis zweimal pro Jahr die Kanzlei aufsuchen, die höchste Anzahl Antworten (57.6% in Endingen, 37.3% in Unterendingen). In Unterendingen scheint die Kanzlei reger benutzt zu werden als in Endingen, jedenfalls was das persönliche Erscheinen in derselben betrifft. Dies wird eindrücklich mit der Tatsache bewiesen, dass der Anteil derjenigen, welche praktisch nie oder nur selten im Jahr die Gemeindekanzlei aufsuchen, in Endingen fast 83% beträgt, während er in Unterendingen mit 46% nur etwa die Hälfte des Endinger Wertes ausmacht.

Tabelle 7.3 Wie oft suchen Sie die Gemeindekanzlei auf (Wahlen und Abstimmungen nicht mitgerechnet)? (Frage Nr. 12)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Praktisch niemals	25.3	126	8.7	11
1 bis 2 mal pro Jahr	57.6	287	37.3	47
Einmal alle zwei Monate	9.0	45	31.7	40
Einmal pro Monat	4.4	22	14.3	18
Mehrmals pro Monat	3.6	18	7.9	10
Total Anzahl (N=)	498		126	
Verweigerungen	13 (2.5%)		0 (0.0%)	

Abbildung 7.3 Frequentierung der Gemeindekanzlei



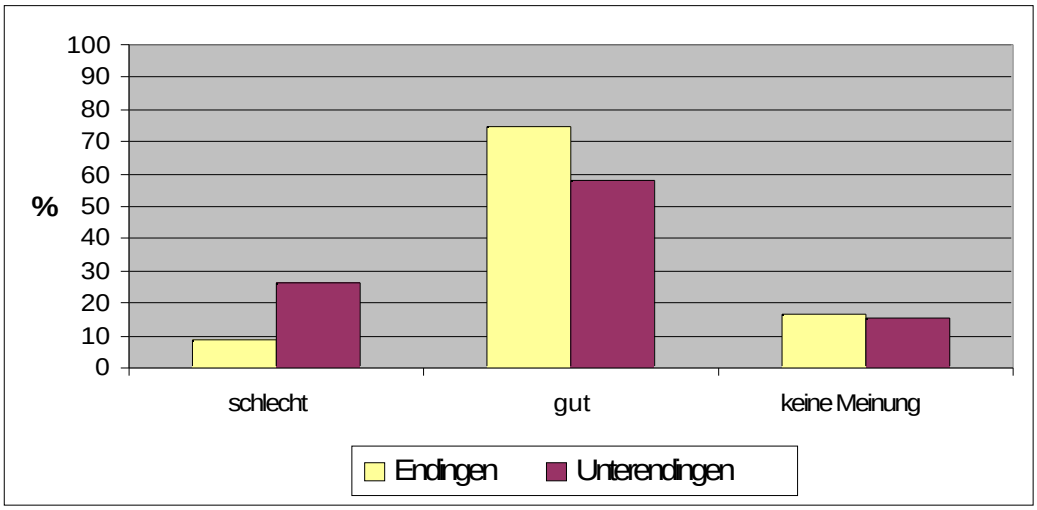
8. Die Zusammenlegung der Steuerverwaltungen

Die Steuerverwaltungen von Endingen, Unterendingen und Lengnau, einer ca. 2'100 Einwohner zählenden Nachbargemeinde, sind seit den Jahren 1996/97 zusammengefasst und in den Räumlichkeiten der Endinger Gemeindeverwaltung untergebracht worden. Es handelt sich bei dieser Fusion um die erste grössere Kooperation zwischen den genannten Gemeinden, welche auf eine Teilfusion gewisser Verwaltungsbereiche hinausläuft. Für dieses Kooperationsprojekt sind die beteiligten Gemeinden vom Aargauer Regierungsrat Pfisterer sogar als "Pioniere in der regionalen Kooperation" bezeichnet worden.[1] Zur Zeit unserer Befragung hatte die Bevölkerung bereits erste Erfahrungen mit diesem Reformschritt sammeln können. Deshalb unsere Frage, wie die Bürgerinnen und Bürger von Endingen und Unterendingen diese Massnahme beurteilen (Lengnau wird in unserer Studie nicht berücksichtigt).

Tabelle 8.1 Die Gemeinden Endingen, Lengnau und Unterendingen haben 1997 ihre Steuerverwaltungen zusammengelegt. Wie beurteilen Sie diese Massnahme im Prinzip? (Frage Nr. 11)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
schlecht	8.5	42	26.6	33
gut	74.8	368	58.1	72
keine Meinung	16.7	82	15.3	19
Total Anzahl (N=)	492		124	
Verweigerungen	19 (3.7%)		2 (1.6%)	

Abbildung 8.1 Bewertung Fusion der Steuerverwaltung



[1] Aargauer Zeitung vom 23. Juli 1998

Dabei kamen in beiden Gemeinden mehrheitlich positive Rückmeldungen zustande (vgl. Tabelle 8.1 und Abbildung 8.1). In Endingen, wo die Umstellung keine grosse Veränderung mit sich brachte, finden 74.8% der Befragten die Zusammenlegung „gut“, nur 8.5% sprechen sich dagegen aus. In Unterendingen sind immerhin 58.1% von der Massnahme überzeugt, während 26.6% ihr nichts Gutes abgewinnen können. Die Anzahl der Meinungslosen bewegt sich in beiden Gemeinden um ca. 15%. Es lässt sich somit feststellen, dass beide Gemeinden mehrheitlich die Zusammenlegung der Steuerverwaltungen begrüssen.

Es ist kaum erstaunlich, dass in jener Gemeinde, die als Standort der neuen Verwaltung fungiert, die Zustimmung sehr viel höher ist. Da die Steuerverwaltung (welche im Falle Unterendingens zuvor auch vom Gemeindeschreiber bewältigt wurde) in kleinen Gemeinden oft noch die Funktion einer Steuerberatungsstelle einnimmt, gehören vermutlich vorab ältere und in Steuerfragen nicht so versierte Personen aus Unterendingen zu den „Verlierern“ dieser Zusammenlegung, da das Steueramt nun grösser, vermutlich eine Spur unpersönlicher oder zumindest ungewohnter ist und in der Regel auch geographisch weiter entfernt liegt. Dennoch kann dieser erste Reformschritt, wenn man die Meinung der Bevölkerung als Massstab nimmt, als gelungen bezeichnet werden und sollte zu weiteren Schritten ermutigen.

9. Verstärkte Kooperationen

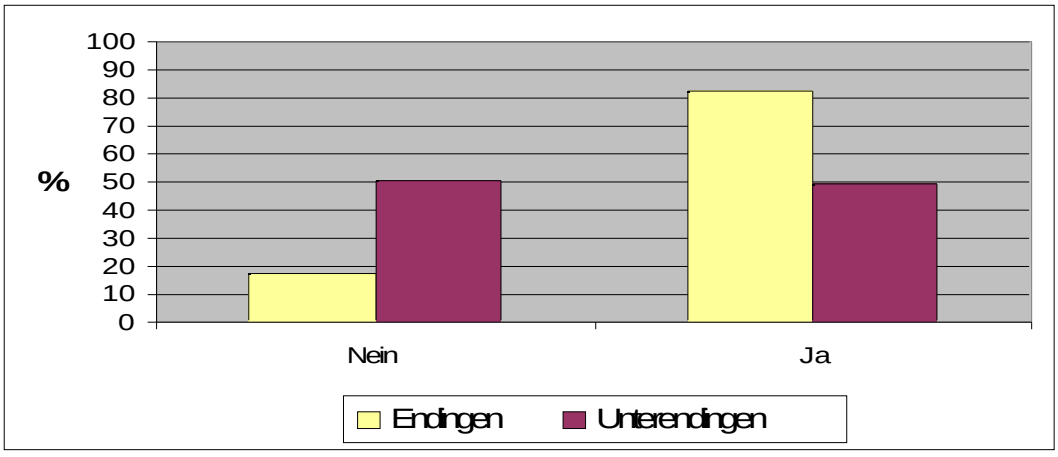
Mit unserer Frage bezüglich einer Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Endingen und Unterendingen sollte das allgemeine Klima für weitere interkommunale Kooperationsschritte ermittelt werden. Deswegen ist die Frage sehr unverbindlich gehalten worden und hat noch keine konkreten Reformvorschläge angesprochen.

Während in Endingen die Ergebnisse eindeutig sind (82.7% wünschen sich eine engere Zusammenarbeit mit Unterendingen), liegt die Zustimmung in Unterendingen nur bei knapp 50% (vgl. Tabelle 9.1 und Abbildung 9.1).

Tabelle 9.1 Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn Endingen/Unterendingen eine verstärkte Kooperation mit Unterendingen/Endingen eingehen würde? (Frage Nr. 13a)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nein	17.3	83	50.4	59
Ja	82.7	398	49.6	58
Total Anzahl (N=)	481		117	
Verweigerungen	30 (5.9%)		9 (7.1%)	

Abbildung 9.1 Befürwortung einer verstärkten Kooperation



Die, wenn auch nur knappe, Ablehnung von weiteren Kooperationen mit der Nachbargemeinde durch die UnterendingerInnen ist in Anbetracht der deutlich über 50% liegenden Zustimmung zur bereits realisierten Zusammenlegung der Steuerverwaltungen (vgl. Kapitel 8) doch etwas erstaunlich. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass die Unterendinger Bevölkerung mit dem Ausdruck "verstärkte Kooperation" einen weiteren Verlust an Eigenständigkeit sowie eine zusätzliche Verlagerung von Verwaltungsbereichen nach Endingen assoziiert. Diese Ängste und Befürchtungen müssen bei der weiteren Zusammenarbeit auf jeden Fall be-

rücksichtigt werden. Eine weitere mögliche Erklärung bezieht sich auf das Vorhandensein eines sogenannten "Status-Quo-Bias". Der "Status-Quo-Bias" ist ein in der direkten Demokratie weit verbreitetes Phänomen. In Experimenten und Fallstudien konnte diese Verhaltensanomalie häufig nachgewiesen werden. Es zeigt sich, dass in Entscheidungssituationen die "Status-Quo"-Option, nämlich alles beim Alten zu belassen, einen deutlichen systematischen Vorteil gegenüber vorgeschlagenen Neuerungen besitzt (Brunetti 1997: 169). Es drängt sich der Verdacht auf, dass es u.a. auch dieser Mechanismus ist, der für die unterschiedlichen Ergebnisse in den Kapiteln 8 und 9 verantwortlich ist.

Welche Personengruppen stimmen einer engeren Kooperation eher zu, welche lehnen sie eher ab? Diese Frage haben wir mittels Kreuztabellen für die unabhängigen Variablen Geschlecht, Alter und Verwurzelung in der Gemeinde zu analysieren versucht. Um es der Leserschaft etwas angenehmer zu machen, haben wir, wie bereits erwähnt, hier wie auch bei den folgenden Kapiteln darauf verzichtet, die Kreuztabellen in den Hauptteil zu integrieren, da unserer Ansicht nach zu viele Tabellen – und dieser Bericht enthält ja weiss Gott nicht wenige davon – eine sehr ermüdende Wirkung entfalten können. Wir haben es daher vorgezogen, die Resultate dieser bivariaten Auswertungen in eine kurze Textform zu pressen. Für besonders Interessierte befinden sich die dazugehörenden Tabellen im Anhang.

Bezüglich des Vorschlags einer verstärkten Kooperation zwischen Endingen und Unterendingen zeigen sich beim Geschlecht der Antwortenden grosse Differenzen unter den beiden Dörfern (vgl. Anhang 4.1 und 4.2). Während in Endingen sowohl Männer wie auch Frauen mit 85.7 bzw. 79.8% mehrheitlich für eine engere Kooperation mit Unterendingen zu gewinnen sind, hat in Unterendingen vor allem die männliche Bevölkerung (57.9% Nein) grosse Vorbehalte. Die befragten Frauen hingegen würden auch in Unterendingen für eine engere Bindung an Endingen stimmen. Betrachtet man das Alter, ergibt sich ein ähnliches Bild (vgl. Anhang 4.3 und 4.4). Während in Endingen die Bevölkerung jeden Alters einer verstärkten Kooperation zustimmt, sind es in Unterendingen nur die unter 60jährigen, welche ein solches Vorgehen knapp befürworten würden. Bei der Verwurzelung ist ebenfalls ein ähnliches Verhalten beobachtbar (vgl. Anhang 4.5 und 4.6). In Endingen sind sowohl die weniger stark wie auch die stark verwurzelten Bevölkerungsschichten für eine engere Kooperation, obwohl hier die stärker verwurzelten Personen mit 75.0% weniger deutlich zustimmen als die wenig verwurzelten Personen (87.1%). In Unterendingen stimmen die wenig verwurzelten Befragten der vorgeschlagenen Massnahme mit 57.1% knapp zu, während die Einwohner mit einer stärkeren Bindung zum Dorf sie klar ablehnen (36.4% Ja).

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass in Endingen praktisch alle hier untersuchten Bevölkerungsschichten einer engeren Kooperation mit Unterendingen zustimmen, während in Unterendingen nur weibliche, eher jüngere sowie geringer verwurzelte Personengruppen dies tun.

Die einzelnen Reformvariablen wurden auch einer multivariaten Analyse (Regression) unterzogen. Für genauere statistische Erklärungen zu diesem Verfahren verweisen wir auf Box 7.1 im Einleitungstext zu Teil III. Die Regressionsrechnung erinnert in ihrer äusseren Form stark an die Korrelationstabellen, die in diesem Bericht des öfteren schon als bivariate Auswertungsmethode verwendet worden sind. Die Verwandtschaft ist jedoch nicht nur äusserlich. Tatsächlich ist das Regressionsverfahren nichts anderes als eine Korrelationsrechnung, bei der mehrere unabhängige Variablen gleichzeitig berücksichtigt werden. Der Vorteil der Regression liegt darin, dass sie die Einflüsse der unabhängigen Variablen untereinander aufzudecken vermag. Der Nachteil liegt in der hohen Komplexität des Verfahrens. Im folgenden wurden

darum auch nur die einfachsten Regressionsmethoden (lineare Regression und logistische Regression) angewandt.

Tabelle 9.2 Logistische Regression verstärkte Kooperation (AV)

	Endingen		**Unterendingen**	
	B	Sig.	B	Sig.
Alter	-0.0022	0.8573	**-0.0701**	**0.0315**
Identifikation mit (Unter-)Endingen	**-1.1995**	**0.0068**	-0.7218	0.4106
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	**0.3177**	**0.0002**	0.2790	0.1301
Frequentierung der Gemeindekanzlei	0.0481	0.8060	-0.4884	0.1710
Geschlecht	-0.4337	0.2299	0.9354	0.2147
Wohnsitzdauer in (Unter-)Endingen	-0.2285	0.4055	**-1.6037**	**0.0239**
Arbeitsort (Unter-)Endingen	-0.1621	0.6785	**2.2433**	**0.0380**
Vereinsmitgliedschaften	-0.1377	0.6059	-0.3823	0.4615
Ausbildung	0.1603	0.2148	**0.8925**	**0.0054**
Einkäufe in Endingen pro Woche	-0.0218	0.9491	0.3072	0.6413
Teilnahme an Gemeindeversammlung	-0.1244	0.4323	0.2486	0.5641
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	-0.0435	0.8209	0.5507	0.1765
Interesse an Gemeindepolitik	0.1525	0.1034	0.0378	0.8855
Bedeutung der Gemeindepolitik	-0.0331	0.6624	**-0.6735**	**0.0030**
Politische Ausrichtung	-0.1431	0.1007	0.1213	0.5307
(Konstante)	(0.9262)	(0.3972)	(0.0614)	(0.9812)
Anteil korrekt klassifizierter Fälle (%)	86.42		82.76	
Anzahl Fälle (N=)	346		87	

Bei der Frage nach der Zustimmung zu einer verstärkten Kooperation zwischen Endingen und Unterendingen (vgl. Tabelle 9.2) erweisen sich in der Regressionsrechnung für Endingen die Identifikation mit der eigenen Gemeinde und die Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung als signifikant, d.h. eine hohe Identifikation sowie eine hohe Unzufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung favorisieren deutlich die Ablehnung einer verstärkten Kooperation. In Unterendingen sind das Alter, die Wohnsitzdauer, der Arbeitsort in der Wohngemeinde, die Ausbildung sowie die Bedeutung der Gemeindepolitik signifikant. Zunehmendes Alter und Wohnsitzdauer in Unterendingen, ein auswärtiger Arbeitsplatz, eine eher niedrige Ausbildung sowie eine hohe Bedeutungszumessung für die Gemeindepolitik fördern eine Ablehnung des Reformvorschlags. Bemerkenswert ist zudem, dass die politische Ausrichtung auf der Links-Rechts-Skala in beiden Gemeinden keinen signifikanten Einfluss ausübt. Auch die tendenzielle Richtung des Einflusses der politischen Ausrichtung ist in den beiden Gemeinden inkonsistent. Während in Endingen politisch links denkende Personen eine engere Kooperation stärker befürworten, ist es in Unterendingen genau umgekehrt.

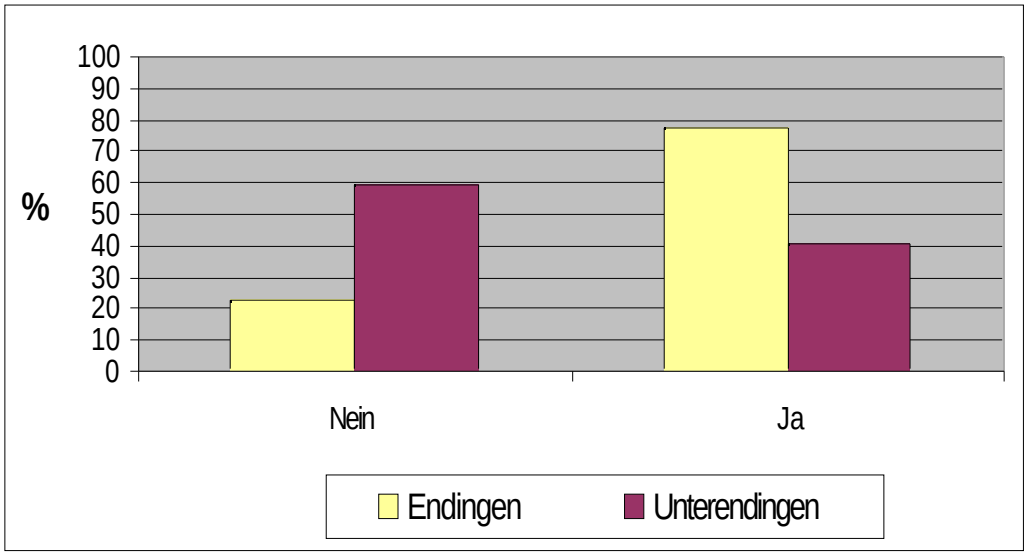
10. Die Zusammenlegung von Kommissionen

Als erste konkrete Reformmassnahme wurde im Fragebogen nach der Zustimmung zu einer Zusammenlegung von doppelt geführten Kommissionen gefragt (Frage Nr. 13b). Die Frage wurde ohne all die juristischen Fussangeln formuliert, welche in der Realität im Bereich der Bestellung von Kommissionen bestehen. Gemäss Vertretern der Kantonsverwaltung sind aufgrund der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes zur Zeit nur diejenigen Kommissionen fusionierbar, welche von der Exekutive, d.h. vom Gemeinderat, eingesetzt werden. Die rechtlichen und demokratietheoretischen Aspekte bei Zusammenlegungen von Kommissionen werden wir in Kapitel 17 eingehender behandeln. An dieser Stelle möchten wir uns auf die empirische Analyse der Bevölkerungsmeinung zu solchen Kooperationsformen konzentrieren.

Tabelle 10.1 Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn doppelt geführte Kommissionen der Gemeinden Endingen und Unterendingen zusammengelegt würden? (Frage Nr. 13b)

	Endingen		Unterendingen	
	in %	n	in %	n
Nein	22.3	108	59.3	73
Ja	77.7	377	40.7	50
Total Anzahl (N=)	485		123	
Verweigerungen	26 (5.1%)		3 (2.4%)	

Abbildung 10.1 Befürwortung einer Fusion von Kommissionen



Wie auch immer geartete Fusionen einzelner Kommissionen können sich in Endingen gegen 80% der Befragten vorstellen. In Unterendingen liegt die Zustimmungsrate bedeutend tiefer. Nur wenig mehr als 40% würden eine solche Massnahme begrüssen (vgl. Tabelle 10.1 und

Abbildung 10.1). Vermutlich wird in Unterendingen ein Verlust an Einfluss auf die Tätigkeiten der Kommissionen befürchtet sowie die „Gefahr“ einer unerwünschten Einmischung „Fremder“ in die inneren Angelegenheiten des Dorfes als recht hoch eingestuft. Hinzu kommt ebenfalls die generell etwas skeptischere Haltung, die die Unterendinger Bevölkerung gegenüber Kooperationsprojekten an den Tag legt.

In unserer standardisierten, bivariaten Analyse des Geschlechts, des Alters und der Verwurzelung in der Gemeinde auf die Zustimmungsrate zeigt sich bezüglich einer Zusammenlegung einzelner Kommissionen, dass in Endingen sowohl Männer (80.4%) wie Frauen (75.4%) den Vorschlag deutlich begrüssen würden, wobei unter den Frauen eine leicht geringere Zustimmung herrscht (vgl. Anhang 4.7). In Unterendingen lehnen beide Geschlechter den Vorschlag mit Ja-Anteilen von 37.9% (Männer) bzw. 43.8% (Frauen) ab (vgl. Anhang 4.8). Hier sind es jedoch die Frauen, welche einer Fusion von bestimmten Kommissionen eher zustimmen würden. Betrachtet man das Alter, so stimmen in Endingen alle Altersgruppen dem Vorschlag zu, mit zunehmendem Alter schwindet die Zustimmung jedoch (vgl. Anhang 4.9). In Unterendingen lehnen alle Altersgruppen den Vorschlag ab, wobei die unter 60jährigen nur relativ knapp (vgl. Anhang 4.10). In Endingen stimmen sowohl die schwach wie auch die stark verwurzelten Personen dem Vorschlag zu (vgl. Anhang 4.11). Die Zustimmung ist bei den stark Verwurzelten allerdings deutlich geringer. In Unterendingen lehnen beide Gruppen eine Fusion der Kommissionen ab, wobei die schwach verwurzelten Bevölkerungsschichten dem Vorschlag wesentlich positiver gegenüberstehen (49.4% Ja) als die stark verwurzelten Einwohner mit einem Ja-Anteil von nur 22.9% (vgl. Anhang 4.12).

In der multivariaten Regression ergibt sich bezüglich einer Fusion von Kommissionen folgendes Bild (vgl. Tabelle 10.2). In Endingen hat die Identifikation mit der Gemeinde, die Zufriedenheit mit der Gemeindeversammlung sowie die Wohnsitzdauer einen signifikanten Einfluss auf die Zustimmung zu einer Zusammenlegung. Leute mit einer hohen Identifikation mit der Gemeinde, mit einer hohen Unzufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung und mit einer langen Wohnsitzdauer in Endingen lehnen diesen Reformvorschlag eher ab. In Unterendingen zeigen sich das Alter, die Anzahl Einkäufe in Endingen pro Woche, die Bedeutungszumessung für die Gemeindepolitik sowie die politische Ausrichtung als signifikant. Das heisst, dass ein höheres Alter, wenig Einkäufe in Endingen, eine hohe Bedeutungseinschätzung der Gemeindepolitik und auch eine politisch eher links liegende Gesinnung die Ablehnung dieses Reformvorschlages begünstigen. Die politische Ausrichtung hat in Endingen wiederum keinen signifikanten Einfluss. Tendenziell sind es jedoch wie bei der Frage zur verstärkten Kooperation erneut die politisch eher rechts denkenden Personen, welche grössere Vorbehalte gegenüber einer Zusammenlegung von Kommissionen haben.

Tabelle 10.2 Logistische Regression Fusion von Kommissionen (AV)

	Endingen		**Unterendingen**	
	B	Sig.	B	Sig.
Alter	0.0023	0.8331	**-0.0931**	**0.0071**
Identifikation mit (Unter-)Endingen	**-0.9148**	**0.0190**	-0.6227	0.5039
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	**0.2217**	**0.0024**	0.0812	0.6486
Frequentierung der Gemeindekanzlei	0.0223	0.8956	-0.4255	0.2539
Geschlecht	-0.2097	0.5064	0.8719	0.2829
Wohnsitzdauer in (Unter-)Endingen	**-0.5632**	**0.0210**	-0.6616	0.2506
Arbeitsort (Unter-)Endingen	-0.1562	0.6509	0.3924	0.6652
Vereinsmitgliedschaften	0.0057	0.9800	-0.9025	0.0621
Ausbildung	-0.0706	0.5086	0.3561	0.1501
Einkäufe in Endingen pro Woche	0.1666	0.5551	**1.4129**	**0.0180**
Teilnahme an Gemeindeversammlung	0.0139	0.9190	0.2407	0.5648
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	-0.3162	0.0715	0.1325	0.7165
Interesse an Gemeindepolitik	0.1016	0.2312	0.2439	0.3336
Bedeutung der Gemeindepolitik	-0.0579	0.4105	**-0.8975**	**0.0003**
Politische Ausrichtung	-0.0548	0.4585	**0.4478**	**0.0520**
(Konstante)	(2.0165)	(0.0483)	(1.1062)	(0.6893)
Anteil korrekt klassifizierter Fälle (%)	81.95		76.40	
Anzahl Fälle (N=)	349		89	

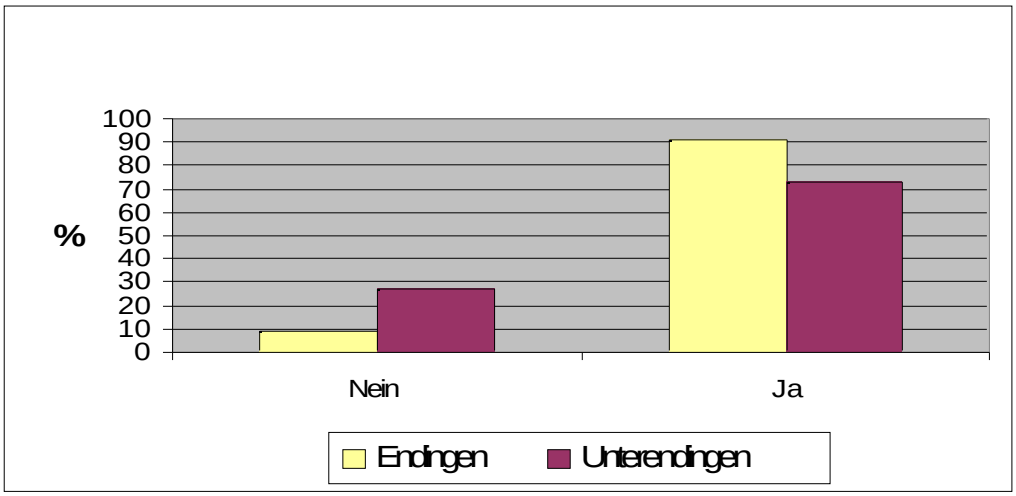
11. Die Zusammenlegung der Feuerwehren

Als zweiten konkreten Reformvorschlag haben wir die Fusion der Feuerwehren von Endingen und Unterendingen in den Fragebogen aufgenommen. Diese Frage bescherte uns bei der Auswertung auch eine der grössten Überraschungen. Konnte man nach den lauwarmen bis ablehnenden Haltungen der Unterendinger Stimmbevölkerung bei den vorangegangenen Fragen hinsichtlich allgemeiner Kooperation und Kommissionen auch bei dieser Frage eine kritische Haltung erwarten, so traf uns das tatsächliche Ergebnis ganz unverhofft (vgl. Tabelle 11.1 und Abbildung 11.1). Nicht nur in Endingen mit 91.2%, sondern auch in Unterendingen mit sehr klaren 72.6% würde eine Zusammenlegung der Feuerwehren stark willkommen geheissen. Es darf vermutet werden, dass diese hohe Zustimmungsrate unter beiden Bevölkerungen stark mit den generell hohen Kosten des Feuerwehrwesens zusammenhängt. Trifft diese Vermutung zu, so wäre dies andererseits ein Hinweis darauf, dass Kooperationen mit anderen Gemeinden vor allem dann in der Bevölkerung begrüsst werden, wenn dadurch finanziell grosse Einsparungen (bzw. Verhinderung steigender Ausgaben) ermöglicht werden.

Tabelle 11.1 Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn die Feuerwehren von Unterendingen und Endingen zusammengelegt würden?

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nein	8.8	43	27.4	34
Ja	91.2	448	72.6	90
Total Anzahl (N=)	491		124	
Verweigerungen	20 (3.9%)		2 (1.6%)	

Abbildung 11.1 Befürwortung einer Fusion der Feuerwehr



Die bivariate Analyse bezüglich der Rolle des Geschlechts kann zwischen Endingen und Unterendingen diesmal nur geringe Unterschiede sichtbar machen (vgl. Anhang 4.13 und 4.14). In beiden Gemeinden sind bei beiden Geschlechtern eine deutliche Mehrheit für den Zusam-

menschluss, wobei die Frauen eine leicht geringere Zustimmung zeigen. Das Niveau der Zustimmung ist allerdings in Endingen um ca. 20 Prozentpunkte höher als in Unterendingen. Dieses Teilergebnis, dass die Männer in Unterendingen (die Zustimmung Endingens war von uns erwartet worden) einer Fusion der Feuerwehren stärker zustimmen als "ihre" Frauen, kam für uns noch überraschender als die gesamthafte Zustimmung der Gemeinde. Eine nicht ganz ernstgemeinte Erklärung läuft darauf hinaus, dass die Männer einen deutlichen Informationsvorteil besitzen. Da die Mitglieder der Feuerwehr ja mehrheitlich Männer sein dürften, kann davon ausgegangen werden, dass die Männer im Allgemeinen besser über die Zustände in der Feuerwehr Bescheid wissen als die Frauen, und anscheinend scheinen die Zustände derart besorgniserregend zu sein, dass sich eine Fusion mit der Endinger Dorffeuerwehr geradezu aufdrängt.

Nimmt man den Einfluss des Alters als unabhängige Variable unter die Lupe, so lassen sich in Endigen in allen Alterskategorien hohe Zustimmungsraten feststellen, wobei die über 60jährigen mit 87.5% Ja-Anteil die geringste Zustimmung zeigen (vgl. Anhang 4.15). In Unterendingen sind ebenfalls die Befragten jeden Alters für eine Feuerwehrfusion zu gewinnen, wobei das Bild etwas uneinheitlich ist (vgl. Anhang 4.16): Die geringste Zustimmung ist bei den 41- bis 60jährigen zu verzeichnen (67.3% Ja), während die über 60jährigen fast geschlossen dafür stimmen. Dabei ist aber die schwache Besetzung dieser Kategorie zu berücksichtigen.

Bei der Verwurzelungsvariable ist in Endingen zwischen den stärker und schwächer verwurzelten Gruppen in der Zustimmung zu einer Zusammenlegung der Feuerwehr kein grosser Unterschied zu verzeichnen. Beide stimmen einer Fusion mit über 90% zu (vgl. Anhang 4.17). In Unterendingen hingegen nimmt die Zustimmung unter den stärker verwurzelten Schichten stark ab, liegt aber immer noch weit über der 50%-Schwelle (vgl. Anhang 4.18).

Unterzieht man die Feuerwehrfusion einer multivariaten Regressionsanalyse (vgl. Tabelle 11.2), sind in Endingen nur die Zufriedenheit mit der Gemeindeversammlung und die politische Ausrichtung signifikant. Leute, die mit der aktuellen Verwaltung zufrieden sind und politisch eher links denken, befürworten diesen Reformschritt stärker als andere Personengruppen. Somit ist dies der erste Fall, bei dem in Endingen die politische Ausrichtung einen entscheidenden Einfluss auf die Zustimmungsrate zu einem Reformvorschlag ausübt. In Unterendingen sind die Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung, der Arbeitsort sowie die Bedeutungszumessung für die Gemeindepolitik signifikant. Demnach stimmen dieser Reform jene eher zu, welche mit der Gemeindeverwaltung zufrieden sind, in Unterendingen arbeiten und die Bedeutung der Gemeindepolitik eher niedrig einschätzen.

Tabelle 11.2 Logistische Regression Fusion der Feuerwehren (AV)

	Endingen		**Unterendingen**	
	B	Sig.	B	Sig.
Alter	0.0116	0.4998	-0.0554	0.1001
Identifikation mit (Unter-)Endingen	-0.6114	0.3122	-1.0605	0.1734
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	**0.3336**	**0.0047**	**0.6376**	**0.0028**
Frequentierung der Gemeindekanzlei	-0.2345	0.3621	-0.2503	0.4005
Geschlecht	-0.9735	0.0654	-0.3786	0.5697
Wohnsitzdauer in (Unter-)Endingen	-0.5482	0.1666	-0.2766	0.6392
Arbeitsort (Unter-)Endingen	0.4676	0.4122	**2.0850**	**0.0432**
Vereinsmitgliedschaften	0.1064	0.7871	-0.8379	0.0894
Ausbildung	0.3494	0.0668	0.5329	0.0634
Einkäufe in Endingen pro Woche	0.3831	0.3827	0.1966	0.7403
Teilnahme an Gemeindeversammlung	0.0408	0.8575	0.3240	0.4182
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	0.0663	0.7941	0.7744	0.0624
Interesse an Gemeindepolitik	0.0854	0.5085	-0.0720	0.7651
Bedeutung der Gemeindepolitik	-0.0089	0.9348	**-0.7089**	**0.0019**
Politische Ausrichtung	**-0.4580**	**0.0014**	0.1089	0.5554
(Konstante)	(2.7027)	0.0705	(-0.2470)	(0.9216)
Anteil korrekt klassifizierter Fälle (%)	94.33		81.11	
Anzahl Fälle (N=)	353		90	

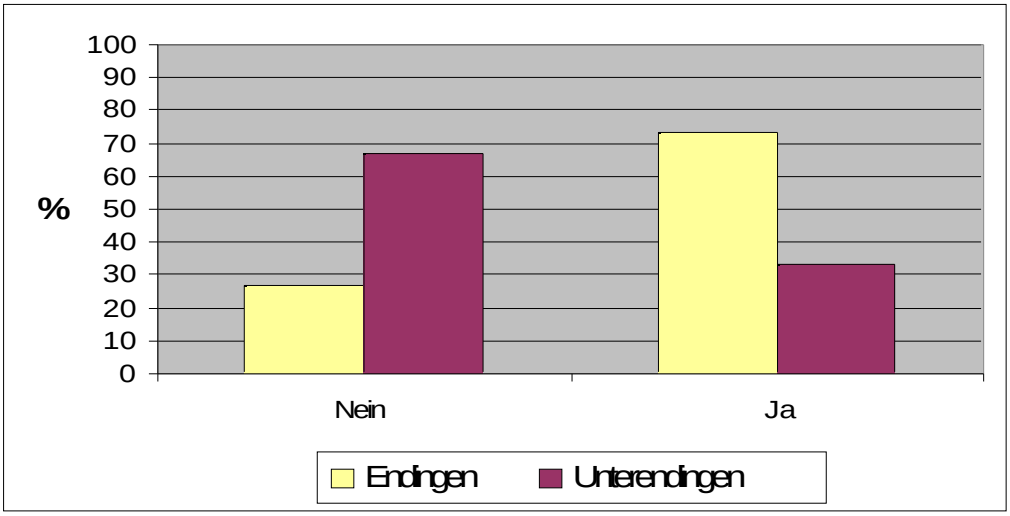
12. Eine Fusion der beiden Verwaltungen

Ein weiter gehender Reformschritt als die bisher genannten wäre eine Fusion der beiden Verwaltungen bei nach wie vor getrennten, politisch unabhängigen Gemeinden. Konkret würde dies heissen, dass man den im Bereich der Steuerverwaltung bereits vollendeten Zusammenschluss auf weitere Verwaltungsbereiche ausdehnen würde nach dem Motto „zwei Gemeinden – eine Verwaltung“. In Endingen liegt die Zustimmungsrate wie bei den zuvor behandelten Reformen sehr hoch. 73.4% der Endinger Befragten können sich einen solchen Schritt sehr gut vorstellen (vgl. Tabelle 12.1 und Abbildung 12.1). Sehr viel skeptischer zeigen sich hingegen die UnterendingerInnen. Nur 33.1% sind für eine Verwaltungsfusion zu haben, auch wenn die Gemeinde formell unabhängig bleiben würde. Vermutlich spielt hier die Angst vor einer Verlegung der gesamten Verwaltung nach Endingen eine grosse Rolle.

Tabelle 12.1 Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn die Verwaltungen von Endingen und Unterendingen bei nach wie vor getrennten, politisch unabhängigen Gemeinden zusammengelegt würden? (Frage Nr. 13d)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nein	26.6	128	66.9	81
Ja	73.4	353	33.1	40
Total Anzahl (N=)	481		121	
Verweigerungen	30 (5.9%)		5 (4.0%)	

Abbildung 12.1 Befürwortung einer Fusion der Verwaltungen



Beurteilt man die Zustimmung zu einer Zusammenlegung der Verwaltungen bivariat nach Geschlecht, Alter und Verwurzelung in der Gemeinde, ist in Endingen mit 76.8% bei den Männern und 70.3% bei den Frauen bei beiden Geschlechtern eine hohe Zustimmungsrate zu verzeichnen, wobei die Frauen leicht skeptischer eingestellt sind (vgl. Anhang 4.19). Demge-

genüber lehnen die UnterendingerInnen diesen Reformschritt fast ebenso deutlich ab. Hier sind es allerdings die Männer, welche mit einem Ja-Anteil von 31.0% gegenüber den Frauen (35.5%) leicht grössere Vorbehalte haben (vgl. Anhang 4.20). Beim Alter zeigt sich in Endingen ein Muster, das teilweise bereits bei den zuvor besprochenen Reformvorschlägen aufgetreten ist. Die höchste Zustimmungsrate ist bei der mittleren Kategorie der 41- bis 60jährigen zu verzeichnen, während sie bei den über 60jährigen am geringsten ist (vgl. Anhang 4.21). Jedoch stimmen alle Altersgruppen einem Verwaltungszusammenschluss zu. In Unterendingen, wo sämtliche Altersgruppen einen solchen Zusammenschluss ablehnen, ist die Zustimmung bei den Jüngsten mit 39.1% am höchsten und bei den Ältesten mit 20.0% am tiefsten (vgl. Anhang 4.22). Bei der Verwurzelung als unabhängige Variable folgen beide Gemeinden demselben Muster, allerdings auf stark unterschiedlichen Niveaus (vgl. Anhang 4.23 und 4.24). In Endingen stimmen sowohl die stärker als auch die schwächer verwurzelten Personen einer Verwaltungsfusion zu. Stärker verwurzelte Personen jedoch in deutlich geringerem Ausmass. In Unterendingen lehnen beide Kategorien eine solche Massnahme ab, wobei die stark verwurzelten Schichten sie fast unisono verwerfen.

Tabelle 12.2 Logistische Regression Fusion der Verwaltungen (AV)

	Endingen		**Unterendingen**	
	B	Sig.	B	Sig.
Alter	0.0158	0.1270	**-0.1238**	**0.0019**
Identifikation mit (Unter-)Endingen	**-0.9498**	**0.0116**	-2.2923	0.0810
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	0.1146	0.0966	**0.5054**	**0.0141**
Frequentierung der Gemeindekanzlei	-0.0135	0.9325	-0.5303	0.1976
Geschlecht	-0.2438	0.4075	-0.2230	0.7904
Wohnsitzdauer in (Unter-)Endingen	-0.3971	0.0702	-0.3261	0.5830
Arbeitsort (Unter-)Endingen	0.1439	0.6632	-0.3396	0.7531
Vereinsmitgliedschaften	-0.1760	0.4202	-0.8721	0.1143
Ausbildung	0.1668	0.1038	**0.5454**	**0.0521**
Einkäufe in Endingen pro Woche	0.1253	0.6354	0.1046	0.8555
Teilnahme an Gemeindeversammlung	0.0473	0.7180	0.4431	0.2305
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	-0.2667	0.1054	0.5545	0.0910
Interesse an Gemeindepolitik	0.1073	0.1912	0.0958	0.6526
Bedeutung der Gemeindepolitik	-0.0355	0.5939	**-0.5097**	**0.0127**
Politische Ausrichtung	-0.0729	0.2994	-0.0755	0.7046
(Konstante)	(0.8331)	(0.3839)	(1.4915)	(0.5962)
Anteil korrekt klassifizierter Fälle (%)	77.71		86.67	
Anzahl Fälle (N=)	350		90	

Auch diesen Reformvorschlag haben wir einer multivariaten Regressionsanalyse unterworfen (vgl. Tabelle 12.2). In Endingen ergab sich dabei nur bei der Identifikation mit der eigenen Gemeinde ein signifikanter Zusammenhang. Wie schon bei den anderen Reformvorschlägen führt eine hohe Identifikation eher zur Ablehnung des Vorschlags. In Unterendingen sind das Alter, die Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung, die Ausbildung sowie die Bedeutung der Gemeindepolitik signifikant. Je jünger, je zufriedener mit der Gemeindeverwaltung, je höher die Ausbildung und je geringer die Bedeutungseinschätzung der Gemeindepolitik, desto eher wird dem Reformvorschlag zugestimmt. Die politische Ausrichtung auf der Links-

Rechts-Skala ist hingegen nur von untergeordneter Bedeutung. In beiden Gemeinden stehen eher links denkende Personen dem Vorschlag tendenziell aufgeschlossener gegenüber.

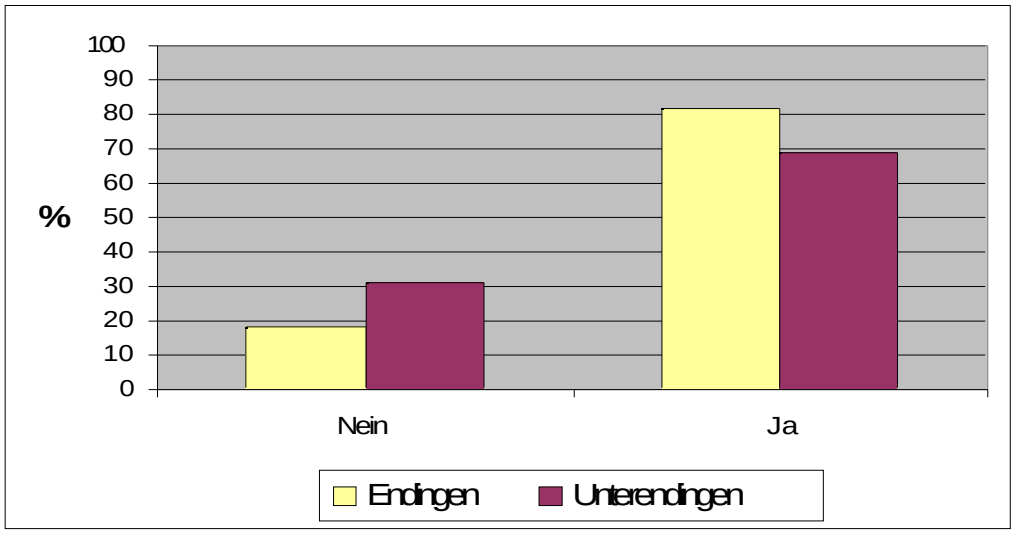
13. Akzeptanz regionaler Reformvorschläge

Eine andere Dimension von Gemeindereformen bilden Reformen in einem regionalen Kontext. Die zuvor abgehandelten Vorschläge haben sich allesamt auf die Beziehungen zwischen Endingen und Unterendingen bezogen, es hat sich also immer um horizontale Beziehungen auf derselben Ebene gehandelt. Regionale Reformen hingegen beziehen auch andere Gemeinden in der näheren oder weiteren Nachbarschaft mit ein. Dabei können die beteiligten Gemeinden nach wie vor alles auf derselben Ebene regeln, oder aber sie delegieren Pflichten und Rechte an ein übergeordnetes Organ, was den Übergang zu vertikalen Beziehungen mit sich bringt. Der Begriff der „Region“ ist von uns im Fragebogen nicht näher definiert worden. Er konnte daher von den Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen sehr flexibel ausgelegt werden.

Tabelle 13.1 Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten, wenn vermehrt gemeindeübergreifende Lösungen auf regionaler Ebene (z.B. Bezirk) gesucht würden? (Frage Nr. 13e)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nein	18.4	87	31.0	36
Ja	81.6	385	69.0	80
Total Anzahl (N=)	472		116	
Verweigerungen	39 (7.6%)		10 (7.9%)	

Abbildung 13.1 Befürwortung mehr Regionallösungen



In beiden Gemeinden erhält die Frage, ob generell vermehrt nach regionalen Lösungen gesucht werden soll, eine deutliche Zustimmung (vgl. Tabelle 13.1 und Abbildung 13.1). In Endingen sind 81.6% dafür, in Unterendingen 69.0%. Vergleicht man dies mit der ebenfalls eher allgemein formulierten Frage bezüglich verstärkter Kooperation zwischen Endingen und Unterendingen (vgl. Kapitel 9), so erhalten unter der Endinger Bevölkerung beide Vorschläge

praktisch dieselbe Zustimmung, während in Unterendingen die Suche nach regionalen Ansätzen klar favorisiert wird. Es scheint, als ob Unterendingen zwar zur Abgabe von Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden bereit wäre, vermutlich da ja sämtliche beteiligten Gemeinden dies ebenfalls tun würden. Bei einer Zusammenarbeit mit Endingen hingegen würde Unterendingen eher mehr Rechte abtreten müssen als Endingen. Zudem hätte man wohl das Gefühl vom grösseren Nachbarn geschluckt zu werden.

In der bivariaten Betrachtung der Einflussfaktoren Geschlecht, Alter und Verwurzelung in der Gemeinde zeigen sich gewisse Unterschiede zwischen den Gemeinden. In Endingen ist zwischen den Geschlechtern kaum ein Unterschied festzustellen, während in Unterendingen die Frauen gegenüber Regionallösungen etwas skeptischer eingestellt sind (vgl. Anhang 4.25 und 4.26). Bezüglich des Alters zeigen sich wiederum dieselben Muster wie zuvor. In Endingen zeigt die mittlere Kategorie die höchste Zustimmung (84.6%), während diejenige der über 60jährigen mit 69.9% Ja-Anteil am meisten Vorbehalte hat (vgl. Anhang 4.27). Dennoch stimmen in Endingen alle Alterskategorien diesem Reformvorschlag zu. In Unterendingen sinkt die Zustimmung mit zunehmendem Alter, doch auch hier sind alle Alterskategorien einer vermehrten Suche nach regionalen Lösungen gegenüber mehrheitlich positiv eingestellt (vgl. Anhang 4.28). Nimmt man schliesslich die Verwurzelung in der eigenen Gemeinde als unabhängige Variable, so zeigen sowohl in Endingen wie auch in Unterendingen die stärker verwurzelten Personengruppen mit 73.8 bzw. 52.9% eine geringere Zustimmung als die schwach verwurzelten Personen, welche Ja-Anteile von 86.7 bzw. 76.3% aufweisen (vgl. Anhang 4.29 und 4.30). Die Differenz ist vor allem in Unterendingen besonders gross, wo die stark verwurzelten Bevölkerungsschichten nur gerade mit 52.9% dem Vorschlag zustimmen.

Wie schon beim Vorschlag der Feuerwehrfusion zeigt sich auch hier, dass alle von uns untersuchten Gruppen einer vermehrten Suche nach regionalen Lösungsansätzen zustimmen.

Bei der multivariaten Betrachtungsweise haben folgende Variablen einen signifikanten Einfluss (vgl. Tabelle 13.2). In Endingen gilt dies für die Identifikation mit der eigenen Gemeinde, die Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung sowie für Leute mit dem Arbeitsort in der Wohngemeinde. Endingerinnen und Endinger, welche sich stärker mit der eigenen Gemeinde identifizieren, mit der Gemeindeverwaltung eher unzufrieden sind und innerhalb Endingens ihren Arbeitsort haben, lehnen Regionallösungen eher ab. In Unterendingen sind das Alter, die Ausbildung, die Teilnahme an Gemeindewahlen und –abstimmungen sowie das Interesse an der Gemeindepolitik signifikant. Je älter jemand ist, je niedriger die berufliche Ausbildung ist, je niedriger die Teilnahme an Gemeindewahlen und –abstimmungen ist und je höher das Interesse an der Gemeindepolitik ist, desto weniger wird eine Suche nach Regionallösungen befürwortet. Wiederum gering ist der Einfluss der politischen Ausrichtung der befragten Personen. In der Tendenz sind politisch eher links orientierte Personen verstärkt für diesen Reformvorschlag zu gewinnen.

Tabelle 13.2 Logistische Regression vermehrte Suche nach Regionallösungen

	Endingen		**Unterendingen**	
	B	Sig.	B	Sig.
Alter	0.0063	0.6171	**-0.0651**	**0.0537**
Identifikation mit (Unter-)Endingen	**-1.1834**	**0.0091**	-1.2691	0.1101
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	**0.2632**	**0.0017**	0.0420	0.8361
Frequentierung der Gemeindekanzlei	0.0636	0.7361	0.0141	0.9667
Geschlecht	0.0705	0.8469	-0.8254	0.2651
Wohnsitzdauer in (Unter-)Endingen	-0.3974	0.1532	-0.2582	0.6874
Arbeitsort (Unter-)Endingen	**-0.7941**	**0.0391**	0.4437	0.6349
Vereinsmitgliedschaften	0.2352	0.3850	-0.5583	0.2343
Ausbildung	0.1323	0.3100	**1.0745**	**0.0063**
Einkäufe in Endingen pro Woche	-0.6200	0.0909	-0.1499	0.7998
Teilnahme an Gemeindeversammlung	0.0978	0.5468	0.4408	0.2972
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	-0.0640	0.7359	**0.9130**	**0.0487**
Interesse an Gemeindepolitik	0.1541	0.1090	**-0.5827**	**0.0386**
Bedeutung der Gemeindepolitik	-0.1263	0.1122	-0.1846	0.3316
Politische Ausrichtung	-0.1592	0.0689	-0.0119	0.9487
(Konstante)	(1.6675)	(0.1610)	(4.4882)	(0.1126)
Anteil korrekt klassifizierter Fälle (%)	87.39		83.91	
Anzahl Fälle (N=)	341		87	

14. Eine vollständige Fusion der beiden Gemeinden

Zweifellos der einschneidenste und folgenschwerste Reformschritt wäre eine vollständige Fusion von Endingen und Unterendingen. Dies ist auch der Grund, weshalb die Frage an den Schluss der Liste mit den Reformvorschlägen gestellt worden ist. Die Frage wurde so gestellt, dass die Antwortenden zwischen drei Varianten wählen konnten (Mehrfachnennungen waren möglich). Die erste Variante in Frage Nr. 14a betrifft eine vorbehaltlose Fusion, sozusagen ohne Wenn und Aber. Die zweite Variante (Frage Nr. 14b) enthält den Vorschlag, dass nach einer allfälligen Fusion der kleineren Gemeinde Unterendingen eine angemessene Vertretung in Gemeinderat und Kommissionen zugebilligt würde. Die dritte Variante in Frage Nr. 14c zielt nach einer Fusion auf einen Verbleib von Teilen der Verwaltung in Unterendingen ab. Das heisst, dass nicht die ganze Verwaltung nach Endingen verlegt werden würde, sondern Teilbereiche in Unterendingen verbleiben würden und gewisse Dienstleistungen, wenn auch nicht alle, nach wie vor in Unterendingen bezogen werden könnten. Zusätzlich wurde mit der Frage Nr. 15 versucht, die Rolle des Einflusses des Steuerfusses auf die Zustimmung bzw. die Ablehnung einer Gemeindefusion zu ergründen.

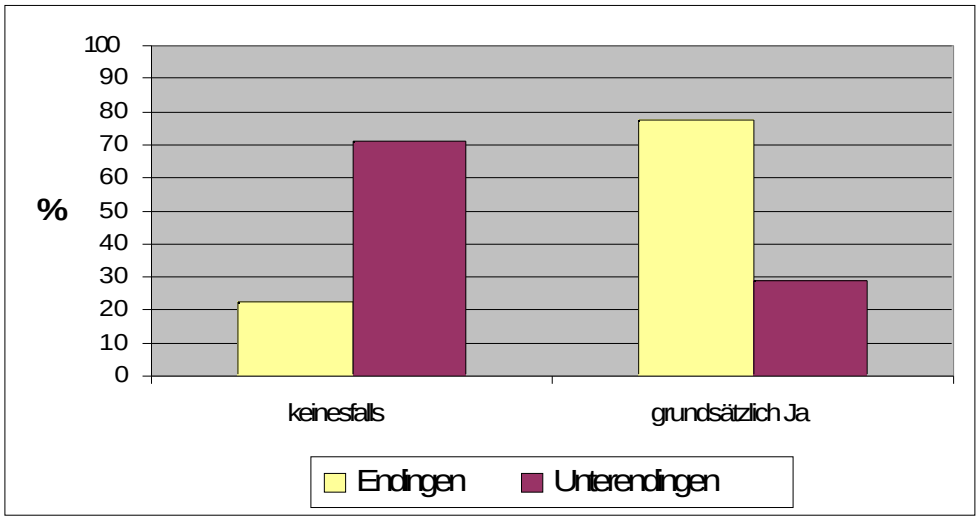
14.1. Fusion ohne Wenn und Aber

Eine vorbehaltlose Fusion findet nur in Endingen eine klare Zustimmung mit über 77% der Stimmberechtigten (vgl. Tabelle 14.1 und Abbildung 14.1). Spiegelbildliche Verhältnisse herrschen hingegen in Unterendingen, wo über 71 % dieselbe Reformmassnahme klar ablehnen. Dieses Ergebnis war zu erwarten gewesen, da gerade die Konstellation „kleiner und reicher“ gegen „grösser und ärmer“ geradezu als klassisches Beispiel für ein Hindernis einer Gemeindefusion bezeichnet werden kann. Zumindest vordergründig stehen eindeutige Gewinner und Verlierer fest.

Tabelle 14.1 Würden Sie einen vollständigen Zusammenschluss der Gemeinden Endingen und Unterendingen befürworten? (Frage Nr. 14a)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Keinesfalls	22.7	108	71.1	86
Grundsätzlich Ja	77.3	367	28.9	35
Total Anzahl (N=)	475		121	
Verweigerungen	36 (7.0%)		5 (4.0)	

Abbildung 14.1 Befürwortung einer vollständigen Fusion



Auch diese Frage wurde bivariat auf den Einfluss des Geschlechts, des Alters und der Verwurzelung in der Gemeinde getestet. Aufgeschlüsselt nach dem Geschlecht ergeben sich für beide Gemeinden sehr ähnliche Verhaltensweisen. Frauen stimmen einer vollständigen Fusion in beiden Gemeinden ganz leicht weniger zu als die Männer (vgl. Anhang 4.31 und 4.32). Jedoch liegt das Niveau der Zustimmung in Endingen bei ca. 75 bis 80%, während die Zustimmung sich in Unterendingen knapp unter der 30%-Marke befindet. Auch bezüglich des Alters folgen beide Gemeinden demselben Muster (vgl. Anhang 4.33 und 4.34). Je jünger, desto eher wird einer vollständigen Fusion zugestimmt. Markante Unterschiede zeigen sich in beiden Gemeinden, wenn man die Zustimmungen zwischen den eher stark verwurzelten und eher schwach verwurzelten Personen vergleicht: In beiden Gemeinden stimmen die stark verwurzelten Schichten mit 65.7% in Endingen und 9.1% in Unterendingen deutlich weniger einer vollständigen Fusion zu, als die weniger stark verwurzelten dies tun (84.8 bzw. 37.0%; vgl. Anhang 4.35 und 4.36).

Die Aussage, dass die jüngeren Generationen vermehrt einer Fusion zustimmen als die älteren Leute, bedarf einer Präzisierung. Es besteht, die Gefahr, dass man nun dem Gedanken verfallen könnte, es sei bloss noch eine Frage der Zeit, bis die älteren Generationen, die einer allfälligen Gemeindefusion äusserst kritisch gegenüberstehen, durch weniger kritische oder sogar befürwortende jüngere Generationen ersetzt werden und somit einer Fusion nichts mehr im Wege stehen würde. Ein solcher Schluss lässt sich aus dem uns zur Verfügung stehenden Datenmaterial nicht ziehen. Der Grund dafür sind zwei Effekte, die sich auf die Werthaltung und Meinungsbildung von Menschen auswirken: der Generationeneffekt und der Lebenszykluseffekt.[2]

Der Generationeneffekt geht davon aus, dass jede Generation eigene Werthaltungen repräsentiert. Diese Werthaltungen werden den Generationen in ihrer Jugend und in der Übergangsphase ins Erwachsenenleben, der sogenannten Sozialisationsphase, mitgegeben. Im weiteren Verlauf des Lebens können sie sich zwar noch etwas verändern, aber im Grossen und Ganzen

[2] Diese Unterscheidung stützt sich z.T. auf die Theorie des Wertewandels die unter anderem von Ronald Inglehart, einem amerikanischen Politologen, welcher nun schon seit über zwei Jahrzehnten nach empirischen Beweisen für seine These eines seit den 60er Jahren beschleunigten gesellschaftlichen Wandels vom Materialismus zum Postmaterialismus forscht, geprägt worden ist. Interessierte finden eine Gesamtdarstellung seiner Theorie in: Inglehart, Ronald (1977): The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics, Princeton.

sind die Werthaltungen, wenn sie einmal gesetzt worden sind, fix. Der Theorieansatz des Lebenszykluseffekts geht von der gegenteiligen Vorstellung aus. Das Vorhandensein einer Sozialisationsphase wird zwar nicht verleugnet, es wird jedoch betont, dass der Mensch im Verlauf seines Lebens grosse Veränderungen durchmacht, die sich auch in grossem Ausmass auf ihre Werthaltungen auswirken. Somit machen die Werthaltungen im Verlauf eines Lebens einen konstanten Wandel durch. Auf unsere Thematik bezogen, würde dies bedeuten, dass jüngere Menschen gegen eine Gemeindefusion nichts einzuwenden haben, da sie sich noch nicht so verbunden mit ihrer Gemeinde fühlen. Man ist noch jung und ungebunden. Mit dem Alter kommen Verpflichtungen (z.B. Familie oder Beruf) hinzu, das Sicherheitsbedürfnis steigt, und somit auch der Wert, den eine stabile Situation in der Gemeinde bietet, was wiederum zu einer kritischen Einstellung gegenüber Veränderungen führen kann.[3]

Welcher der beiden Effekte nun für die Werthaltungen bestimmend ist, können wir mit unserem Datenmaterial nicht ausmachen. Überwiegen die Auswirkungen des Generationeneffekts, so ist es wahrscheinlich, dass die Zustimmung zu einer Fusion wirklich nur eine Frage der Zeit ist. Soweit unser Exkurs.

Tabelle 14.2 Logistische Regression vollständige Fusion

	Endingen		**Unterendingen**	
	B	Sig.	B	Sig.
Alter	0.0117	0.3030	-0.0455	0.1597
Identifikation mit (Unter-)Endingen	**-0.8296**	**0.0335**	-0.9397	0.3204
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	0.1331	0.0869	0.0563	0.7195
Frequentierung der Gemeindekanzlei	-0.0187	0.9100	-0.2065	0.5857
Geschlecht	-0.2698	0.4185	-0.6443	0.3895
Wohnsitzdauer in (Unter-)Endingen	**-0.7731**	**0.0042**	**-1.5278**	**0.0148**
Arbeitsort (Unter-)Endingen	-0.0540	0.8779	0.8601	0.3956
Vereinsmitgliedschaften	-0.1192	0.6161	-0.3336	0.4705
Ausbildung	0.0938	0.4097	0.0302	0.9003
Einkäufe in Endingen pro Woche	0.1183	0.6960	0.1274	0.8016
Teilnahme an Gemeindeversammlung	0.0172	0.9072	-0.4889	0.1606
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	-0.1995	0.2807	**0.7745**	**0.0222**
Interesse an Gemeindepolitik	0.1006	0.2883	0.2420	0.2640
Bedeutung der Gemeindepolitik	-0.1079	0.1566	**-0.3904**	**0.0325**
Politische Ausrichtung	**-0.1825**	**0.0220**	-0.0949	0.6065
(Konstante)	(2.9625)	(0.0074)	(3.2633)	(0.2106)
Anteil korrekt klassifizierter Fälle (%)	83.28		79.78	
Anzahl Fälle (N=)	341		89	

Nimmt man wiederum mehrere Variablen gleichzeitig in ein Modell auf (vgl. multivariate Regression in Tabelle 14.2), so erweisen sich gemäss unseren Berechnungen in Endingen die

[3] Die Theorie des Wertewandels (vgl. Anm. 2) kennt neben dem Generationen- und Lebenszykluseffekt auch noch einen dritten Effekt, welcher hier der Vollständigkeit halber erwähnt werden soll. Es handelt sich um den sogenannten Periodeneffekt, dessen Merkmal es ist, dass er alle Generationen gleichzeitig in ihren Werthaltungen beeinflusst. Typisches Beispiel eines Periodeneffekts ist eine wirtschaftliche Rezession, welche gemäss Inglehart die Werthaltungen von alten und jungen Generationen zur selben Zeit in Richtung Materialismus zu verändern vermag.

Identifikation mit der eigenen Gemeinde, die Wohnsitzdauer sowie die politische Ausrichtung als signifikant. Im Detail bedeutet dies, dass eine hohe Identifikation mit Endingen, eine lange Wohnsitzdauer in Endingen sowie eine eher rechts positionierte politische Ausrichtung die Zustimmung zu einer vollständigen Fusion vermindern. In Unterendingen weisen indes die Wohnsitzdauer, die Teilnahme an Gemeindewahlen und –abstimmungen sowie die Bedeutung der Gemeindepolitik eine Signifikanz auf. Eine lange Wohnsitzdauer, eine geringe Teilnahme an Gemeindewahlen und –abstimmungen sowie eine hohe Bedeutungszumessung für die Gemeindepolitik senken die Zustimmung zu einer vollständigen Fusion.

14.2. Fusion unter Bedingungen

Eine Fusion unter der Bedingung einer angemessenen politischen Vertretung Unterendingens in Gemeinderat und Kommissionen würde sowohl in Endingen wie auch in Unterendingen eine grössere Mehrheit finden als eine vorbehaltlose Fusion (vgl. Tabelle 14.3). In Endingen würden über 87% diesen Vorschlag begrüssen, während es in Unterendingen nach wie vor nur eine Minderheit tut. Immerhin erhöht sich der Anteil der Stimmberechtigten, die sich mit einer Fusion abfinden könnten, durch einen solche Massnahme von 28.9 auf 36.2%.

Tabelle 14.3 Zustimmung zu einer Fusion bei einer angemessenen Vertretung Unterendingens in Gemeinderat und Kommissionen. (Frage Nr. 14b)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nein	12.8	63	63.8	74
Ja	87.2	431	36.2	42
Total Anzahl (N=)	494		116	
Verweigerungen	17 (3.3%)		10 (7.9%)	

Die dritte von uns vorgeschlagene Möglichkeit betrifft den Teilverbleib eines Teils der Verwaltung in Unterendingen. Dieser Vorschlag findet bei den Endinger Befragten weniger Zuspruch als die zwei zuvor behandelten Fusionsvarianten (vgl. Tabelle 14.4), was auch durchaus erklärbar ist. Bei den beiden oben behandelten Fusionsformen hätten die EndingerInnen kaum spürbare negative Folgen zu vergegenwärtigen. Anders bei der hier behandelten Variante, wo sie damit rechnen müssten, dass gewisse Dienstleistungen ausgelagert würden. Dennoch sind nach wie vor über 70% der EndingerInnen auch unter dieser Bedingung für eine Fusion der beiden Gemeinden. Seltsamerweise lassen sich in Unterendingen weniger Befürworter einer Fusion mit Teilverbleib der Verwaltung in der Gemeinde als für eine vorbehaltlose Fusion finden. Nur gerade 28% stimmen dieser dritten Variante zu, obwohl es diejenige ist, welche den Unterendingern am meisten entgegenkommen würde. Ein Grund dafür (und auch ein weiterer für die relativ tiefe Zustimmung in Endingen) könnte an der etwas mangelhaften inneren Logik und Geschlossenheit dieser dritten Fusionsvariante liegen. Die Auslagerung und Verzettelung der Verwaltung steht (ohne weitere Annahmen über die Detailgestaltung und die Umsetzung einer solchen hypothetischen Fusion) in einem Widerspruch zu den grundlegenden Ideen einer Fusion wie der Zusammenfassung und Konzentration der Verwaltungen oder der allgemeinen Effizienzsteigerung, die man von einer solchen Massnahme erwartet.

Tabelle 14.4 Zustimmung zu einer Fusion bei einem Teilverbleib der Verwaltung in Unterendingen. (Frage Nr. 14c)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Nein	29.8	146	72.0	77
Ja	70.2	344	28.0	30
Total Anzahl (N=)	490		107	
Verweigerungen	21 (4.1%)		19 (15.1%)	

Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass begleitende Massnahmen die Akzeptanz einer Gemeindefusion in Unterendingen zwar erhöhen, aber mit maximal 36% Zustimmung der Idee nicht zum Durchbruch verhelfen können. Ausserdem hat es den Anschein, dass die hohe Ablehnung in Unterendingen auf eine vorhandene Fundamentalopposition gegenüber derartigen Fusionsprojekten zurückgeführt werden kann.

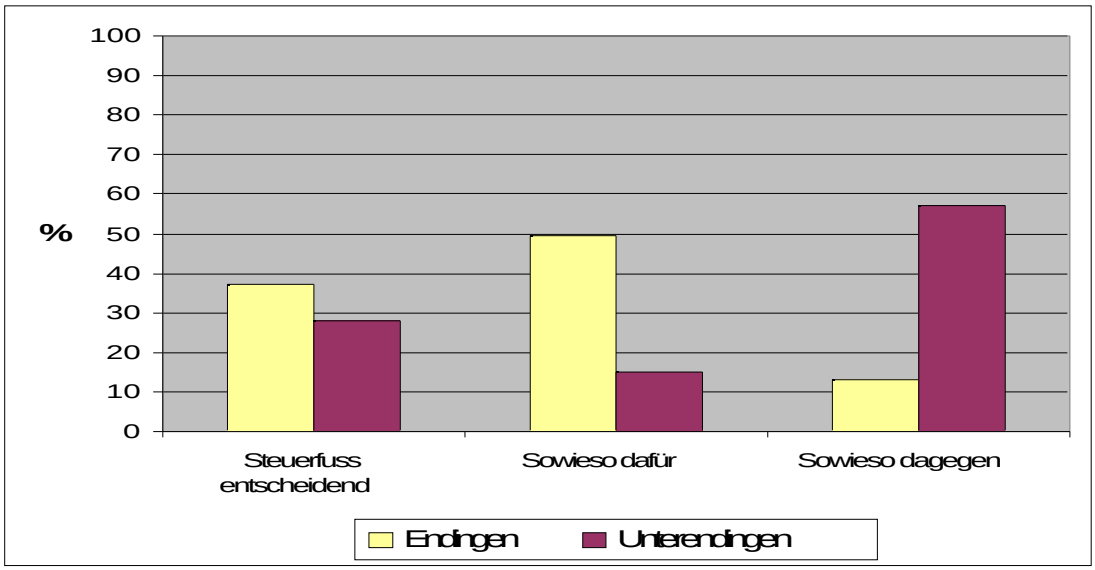
14.3. Die Rolle des Steuerfusses

Zusätzlich wurde mit einer weiteren Frage versucht, den Einfluss einer Steuerfussveränderung auf die Zustimmung zu einer Fusion der beiden Gemeinden zu eruieren. Eigentlich wäre beabsichtigt gewesen, dass die Befragten in Unterendingen angeben sollten, um wie viele Prozentpunkte ihr Steuerfuss maximal steigen dürfte, damit sie dennoch einer Fusion zustimmen würden. Unglücklicherweise haben sich bei dieser Frage im Unterendinger Fragebogen Fehler eingeschlichen, so dass eine Auswertung der Frage in der ursprünglich geplanten Form verunmöglicht worden ist. Deshalb konnten wir nur noch drei verschiedene Kategorien bilden. Es sind dies „bin sowieso dafür", „bin sowieso dagegen" und „Steuerfussveränderung entscheidend". Obwohl diese Frage sowohl den Unterendingern wie auch den Endingern gestellt wurde, ist sie vor allem in Bezug auf Unterendingen interessant, da sie im Falle einer Fusion ja einen höheren Steuerfuss in Kauf nehmen müssten.

Tabelle 14.5 Einfluss einer Steuerfussveränderung auf die Zustimmung zu einer Fusion. (Frage Nr. 15)

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
Steuerfuss entscheidend	37.3	176	28.1	34
Sowieso dafür	49.6	234	14.9	18
Sowieso dagegen	13.1	62	57.0	69
Total Anzahl (N=)	472		121	
Verweigerungen	39 (7.6%)		5 (4.0%)	

Abbildung 14.2 Einfluss einer Steuerfussveränderung auf die Zustimmung zu einer Fusion.



Besonders beachtenswert bei der Auflistung der reinen Häufigkeiten (vgl. Tabelle 14.5 und Abbildung 14.2) ist die Tatsache, dass unter der Unterendinger Bevölkerung die Ablehnung gegenüber einer Fusion schwindet, wenn eine Erhöhung des (Unterendinger) Steuerfusses vermieden werden könnte. Auf der anderen Seite sind auch die Endinger nicht für eine Fusion zu haben, falls damit eine Steuererhöhung einher gehen würde (was allerdings ohnehin sehr unwahrscheinlich wäre).

Hat die politische Ausrichtung bzw. die Parteibindung einen Einfluss auf die Beantwortung der Steuerfussfrage? Unsere These war, dass politisch links gesinnte Bürger weniger materialistisch eingestellt sind als diejenigen, welche sich eher dem rechten Spektrum zuschreiben. Dies würde bedeuten, dass politisch eher links ausgerichtete Personen ihre Entscheidung weniger vom Steuerfuss abhängig machen würden. Diese These haben wir mittels Kreuztabellen (vgl. Tabelle 14.6 bis 14.9) zu überprüfen versucht. In unseren Augen hat sie sich bestätigt. In beiden Gemeinden ist unter politisch links denkenden Leuten der Anteil jener, welche bedingungslos für eine Fusion sind, höher bzw. der Anteil derer, die eine Zustimmung vom Steuerfuss abhängig machen wollen, niedriger als unter politisch rechts gesinnten Bürgern. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man statt der Links-Rechts-Skala die Parteibindungen betrachtet. In Unterendingen sind die Daten allerdings kaum aussagekräftig, da nur sehr wenige BürgerInnen sich zu einer Parteibindung bekennen. Bei den Parteibindungen ist auffällig, dass unter den Anhängern der FDP eine Mehrheit ihre Entscheidung vom Steuerfuss abhängig machen will, während es in den beiden anderen bürgerlichen Parteien deutlich weniger sind. Kommt hier das „fiskal- und steuerpolitische Gewissen" der FDP-Anhänger zum Tragen? Auf jeden Fall ist in beiden Gemeinden die SPS diejenige Partei, deren Anhänger sich am wenigsten um die Frage des Steuerfusses kümmern.

Tabelle 14.6 Kreuztabelle Einfluss des Steuerfusses (AV) / Politische Ausrichtung (UV) in Endingen

	links oder eher links		**Mitte**		**rechts oder eher rechts**		**Total (AV)**	
	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %
Steuerfuss entscheidend	37	32.5	78	41.1	75	46.9	190	40.9
sowieso dafür	67	58.8	91	47.9	63	39.4	221	47.6
sowieso dagegen	10	8.8	21	11.1	22	13.8	53	11.4
Total (UV)	114	100.0	190	100.0	160	100.0	464	100.0
Chi-Quadrat-Test	10.127							
df	4							
Signifikanz	0.038							

Tabelle 14.7 Kreuztabelle Einfluss des Steuerfusses (AV) / Politische Ausrichtung (UV) in Unterendingen

	links oder eher links		**Mitte**		**rechts oder eher rechts**		**Total (AV)**	
	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %
Steuerfuss entscheidend	5	20.8	11	25.6	15	39.5	31	28.7
sowieso dafür	10	41.7	5	11.6	3	7.9	18	16.7
sowieso dagegen	9	37.5	27	62.8	23	60.5	59	54.6
Total (UV)	24	100.0	43	100.0	38	100.0	108	100.0
Chi-Quadrat-Test	15.186							
df	4							
Signifikanz	0.004							

Tabelle 14.8 Kreuztabelle Einfluss des Steuerfusses (AV) / Parteibindung (UV) in Endingen

	FDP		CVP		SVP		SPS		Keine Partei		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %
Steuerfuss entscheidend	22	50.0	28	41.2	19	43.2	15	30.6	106	42.4	190	41.8
sowieso dafür	19	43.2	26	38.2	17	38.6	29	59.2	119	47.6	210	46.2
sowieso dagegen	3	6.8	14	20.6	8	18.2	5	10.2	25	10.0	55	12.1
Total (UV)	44	100	68	100	44	100	49	100	250	100	455	100
Chi-Quadrat-Test	13.160											
df	8											
Signifikanz	0.106											

Tabelle 14.9 Kreuztabelle Einfluss des Steuerfusses (AV) / Parteibindung (UV) in Unterendingen

	FDP		CVP		SVP		SPS		Keine Partei		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %	n	in %
Steuerfuss entscheidend	3	42.9	2	25.0	6	30.0	1	11.1	18	26.9	30	27.0
sowieso dafür	2	28.6	2	25.0	1	5.0	4	44.4	9	13.4	18	16.2
sowieso dagegen	2	28.6	4	50.0	13	65.0	4	44.4	40	59.7	63	56.8
Total (UV)	7	100	8	100	20	100	9	100	67	100	111	100
Chi-Quadrat-Test	10.531											
df	8											
Signifikanz	0.230											

15. Allgemeine Reformfreudigkeit

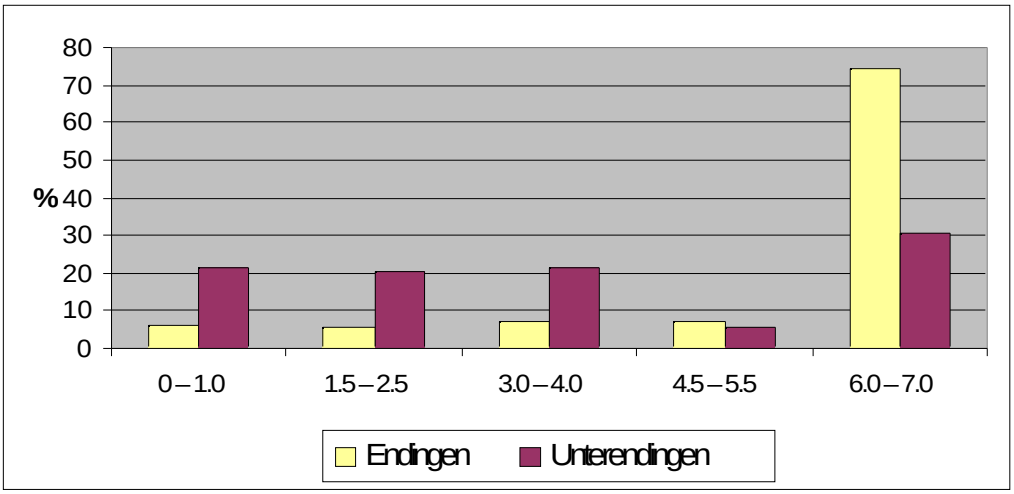
Wie schon bei der Verwurzelung in der Gemeinde (vgl. Kapitel 6.2.) wurde von uns ein weiterer Sammelindex gebildet, diesmal betreffend der Reformfreudigkeit der befragten Personen. In diesen Reformfreudigkeitsindex wurden folgende Einzelvariablen aufgenommen: Die Bewertung der Fusion der Steuerverwaltungen (Frage Nr. 11), die einzelnen Reformvorschläge in den Fragen Nr. 13a bis e sowie die Zustimmung zu einer vollständigen Fusion ohne Vorbehalte (Frage Nr. 14a). Erneut wurden bei jeder Einzelfrage Punkte vergeben und dann addiert. Für die Antwort „gut" bzw. „Ja" wurde jeweils 1 Punkt, für die Antwort „keine Meinung" in Frage Nr. 11 0.5 Punkte vergeben. Die Antworten „schlecht", „Nein" oder „keinesfalls" erhielten keine Punkte angerechnet. Auf diese Weise entstand ein Index mit der Skala 0 bis 7, da insgesamt sieben Fragen darin enthalten sind.

Betrachtet man die Ergebnisse der Häufigkeitsauszählungen (vgl. Tabelle 15.1 und Abbildung 15.1), so bestätigt sich das Bild, das man aufgrund der Auswertungen der Einzelvariablen in den vorangegangenen Kapiteln erwarten konnte. Die Endinger Befragten gaben sich einiges reformfreudiger als ihre Unterendinger Nachbarn. Der Mittelwert liegt in Endingen bei 5.7, in Unterendingen nur bei 3.6. Immerhin ist aber auch in Unterendingen die am besten besetzten Kategorie (Modus) diejenige von 6 bis 7.

Tabelle 15.1 Häufigkeitsverteilung des Index der Reformfreudigkeit

	Endingen		**Unterendingen**	
	in %	n	in %	n
0 – 1.0	6.2	27	21.5	23
1.5 – 2.5	5.5	24	20.5	22
3.0 – 4.0	7.1	31	21.5	23
4.5 – 5.5	6.9	30	5.6	6
6.0 – 7.0	74.4	324	30.8	33
Total Anzahl (N=)	436		107	
Fehlend	75 (14.7%)		19 (15.1%)	
Mittelwert	5.7		3.6	
Median	7.0		3.0	
Modus	7.0		7.0	
Standardabweichung	1.95		2.45	

Abbildung 15.1 Index der Reformfreudigkeit



Was beeinflusst nun die Reformfreudigkeit einer Person? Diese Frage haben wir mit jeweils einer Korrelations- und Regressionsrechnung zu beantworten versucht.

Tabelle 15.2 Korrelation Index Reformfreudigkeit (AV)

	Endingen			**Unterendingen**		
	r	Sig.	N	r	Sig.	N
Identifizierung mit Gemeinde	-0.284**	0.000	423	-0.368**	0.000	107
Vereinsmitgliedschaft	-0.100*	0.036	436	-0.269**	0.005	107
Einkäufe in Endingen	-0.023	0.632	435	-0.057	0.568	103
Teilnahme an Gemeindevers.	0.034	0.481	435	-0.206*	0.034	106
Teilnahme an Gemeindeabst.	-0.036	0.451	434	0.071	0.467	106
Interesse an Gemeindepolitik	0.008	0.863	435	-0.068	0.487	107
Bedeutung der Gemeindepol.	-0.063	0.193	434	-0.336**	0.000	105
Politische Ausrichtung	-0.175**	0.000	405	-0.152	0.136	98
Zufriedenheit mit Verwaltung	0.159**	0.001	426	-0.047	0.631	107
Frequentierung d. Gemeinde	-0.068	0.155	436	-0.187	0.054	107
Verwurzelung	-0.182**	0.000	391	-0.370**	0.000	101
Geschlecht	-0.078	0.105	432	0.033	0.737	106
Alter	-0.094	0.055	420	-0.136	0.176	100
Wohndauer in (Unter-) Endingen	-0.220**	0.000	434	-0.401**	0.000	105
Arbeitsort (Unter-)Endingen	-0.087	0.079	407	-0.138	0.163	103
Ausbildung	0.196**	0.000	416	0.269**	0.007	101

In der Korrelation (vgl. Tabelle 15.2) zeigte sich, dass gewisse Ergebnisse in beiden Gemeinden gleich sind. So gilt für beide Gemeinden, dass je mehr sich jemand mit der eigenen Gemeinde identifiziert, je mehr sich jemand in den Dorfvereinen engagiert, je verwurzelter jemand in der Gemeinde ist, je länger jemand in der Gemeinde seinen Wohnsitz hat und je niedriger das Ausbildungsniveau ist, desto weniger reformbegeistert zeigt er/sie sich. In Endingen gilt zudem, dass wer politisch eher rechts denkt und mit der Gemeindeverwaltung eher unzufrieden ist, ebenso Reformen eher ablehnt als andere Personengruppen. In Unterendingen

zeigt sich demgegenüber, dass wer vermehrt an der Gemeindeversammlung teilnimmt und wer die Bedeutung der Gemeindepolitik hoch einschätzt, ebenfalls vermehrt reformunfreudig ist.

Für die multivariate Regression, welche diesmal eine lineare Regression ist, haben wir mit einer Ausnahme dieselben Variablen wie in der Korrelationsrechnung in Tabelle 15.2 verwendet. Einzig die Verwurzelungsvariable mussten wir entfernen, da sich diese Indexvariable selbst aus mehreren anderen Variablen zusammensetzt, die bereits in die Regressionsanalyse enthalten sind.

Tabelle 15.3 Lineare Regression Reformfreudigkeit in Endingen

	korr. ß	**t**	**Signifikanz**
Identifizierung mit Endingen	-0.245	-4.396	0.000
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	0.223	4.300	0.000
Politische Ausrichtung	-0.150	-2.816	0.005
Wohnsitzdauer in Endingen	-0.120	-2.184	0.030
Geschlecht	-0.105	-2.029	0.043
korr. r^2	0.152		
N			
Aufrund fehlender Signifikanz nicht ins Modell aufgenommen wurden:			
Ausbildung	0.079	1.452	0.147
Teilnahme an Gemeindeversammlung	0.052	0.953	0.341
Interesse an Gemeindepolitik	0.038	0.716	0.474
Bedeutung der Gemeindepolitik	-0.038	-0.711	0.477
Arbeitsort Endingen	-0.023	-0.425	0.671
Einkäufe in Endingen pro Woche	-0.012	-0.220	0.826
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	-0.004	-0.082	0.935
Frequentierung der Gemeindekanzlei	0.004	0.077	0.939
Vereinsmitgliedschaften	-0.001	-0.011	0.992
Alter	0.000	0.006	0.995

Es wurden zwei verschiedene Modelle errechnet, je eines für jede Gemeinde (vgl. Tabellen 15.3 und 15.4). In Endingen zeigen die Variablen Identifizierung mit der eigenen Gemeinde, Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung, Politische Ausrichtung, Wohnsitzdauer in Endingen sowie das Geschlecht einen signifikanten Einfluss auf die Reformfreudigkeit der Bürger. Dass heisst eine hohe Identifikation mit Endingen, eine hohe Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Gemeindeverwaltung, eine politisch eher rechts gerichtete Gesinnung, eine lange Wohnsitzdauer in Endingen sowie Leute weiblichen Geschlechts lehnen Reformen eher ab als andere Personengruppen. Der Anteil der erklärten Varianz (r^2), den dieses Modell erreicht, ist allerdings sehr gering (nur 0.152, d.h. 15.2%). Dies deutet darauf hin, dass die von uns gelieferte Erklärung der Reformfreudigkeit der Endinger nicht sehr präzise ist. Für den weitaus grössten Anteil an den Ursachen der Reformfreudigkeit bzw. -unfreudigkeit müssen weitere Variablen, die nicht von uns erhoben worden sind, verantwortlich sein.

In Unterendingen wurde dieselbe Rechnung durchgeführt. Dort zeigen die Einflussvariablen Bedeutung der Gemeindepolitik, Wohndauer in Unterendingen, Ausbildung, Alter, Teilnahme an Gemeindewahlen und –abstimmungen, Vereinsmitgliedschaften sowie Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung einen signifikanten Einfluss. Das heisst, eine hohe Bedeutungszumessung für die Gemeindepolitik, eine lange Wohnsitzdauer in Unterendingen, eine niedrige Ausbildung, ein höheres Alter, eine niedrige Teilnahme an Gemeindewahlen und –abstimmungen, viele Vereinsmitgliedschaften sowie eine hohe Unzufriedenheit mit der Gemeindeversammlung führen zu geringerer Reformfreudigkeit. In diesem zweiten Modell ist die Erklärungskraft mit $r^2 = 0.424$ wesentlich höher als in Endingen.

Tabelle 15.4 Lineare Regression Reformfreudigkeit (AV) in Unterendingen

	korr. ß	**t**	**Signifikanz**
Bedeutung der Gemeindepolitik	-0.406	-4.271	0.000
Wohndauer in Unterendingen	-0.226	-2.272	0.026
Ausbildung	0.234	2.684	0.009
Alter	-0.274	-2.804	0.006
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	0.309	3.138	0.002
Vereinsmitgliedschaft	-0.214	-2.173	0.033
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	0.194	2.062	0.043
korr. r^2	0.424		
N			
Aufrund fehlender Signifikanz nicht ins Modell aufgenommen wurden:			
Identifikation mit Unterendingen	-0.175	-1.785	0.078
Teilnahme an Gemeindeversammlung	0.187	1.419	0.160
Politische Ausrichtung	0.125	1.318	0.192
Arbeitsort Unterendingen	0.091	1.002	0.320
Interesse an Gemeindepolitik	0.092	0.758	0.451
Einkäufe in Endingen pro Woche	0.064	0.711	0.479
Frequentierung der Gemeindekanzlei	-0.061	-0.611	0.543
Geschlecht	-0.029	-0.315	0.754

16. Die statistischen Ergebnisse auf einen Blick

Da die in den Kapiteln 7 bis 15 dargestellten Ergebnisse bezüglich der Einstellung der Bevölkerung zu Reformen kaum im Gedächtnis behalten werden können und somit die Gefahr besteht, dass man am Ende nicht mehr weiss, was am Anfang stand, liefert dieses Kapitel die wichtigsten Resultate der bivariaten und multivariaten Auswertungen noch einmal in geraffter, tabellarischer Form. Die Tabelle 16.1 führt jedoch nur noch diejenigen unabhängigen Variablen auf, welche in der jeweiligen Auswertung das Signifikanzniveau erreicht oder knapp verfehlt haben. Die Ergebnisse aus den Kreuztabellen wurden dann aufgenommen, wenn sich eine konsistente Tendenz zeigte.

Tabelle 16.1 Ergebnisse der bi- und multivariaten Auswertungen auf einen Blick

Zufriedenheit mit der Gemeindeversammlung (AV) (Kapitel 7)	
Nur bivariat	
a) Endingen	
Politische Ausrichtung	Je rechter, desto zufriedener
Alter	Je älter, desto zufriedener
b) Unterendingen	
Alter	Je älter, desto zufriedener
Verstärkte Kooperation zwischen Endingen und Unterendingen (AV) (Kapitel 9)	
a) Endingen	
1. Bivariat	
Geschlecht	Männer eher dafür als Frauen
Alter	Jüngere eher dafür als Ältere
Verwurzelung in der Gemeinde	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte
2. Multivariat	
Identifikation mit Endingen	Je tiefer die Identifikation, desto eher dafür
Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto eher dafür
Interesse an der Gemeindepolitik	Je interessierter, desto eher dafür
Politische Ausrichtung	Je linker, desto eher dafür
b) Unterendingen	
1. Bivariat	
Geschlecht	Frauen eher dafür als Männer
Alter	Jüngere eher dafür als Ältere
Verwurzelung in Unterendingen	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte

2. Multivariat	
Alter	Je jünger, desto eher dafür
Wohnsitzdauer in Unterendingen	Je geringer die Dauer, desto eher dafür
Arbeitsort in Unterendingen	In Unterendingen arbeitende sind eher dafür
Ausbildung	Je höher die Ausbildung, desto eher dafür
Bedeutung der Gemeindepolitik	Je geringer die Bedeutung, desto eher dafür
Zusammenlegung von Kommissionen (AV) (Kapitel 10)	
a) Endingen	
1. Bivariat	
Geschlecht	Männer eher dafür als Frauen
Alter	Jüngere eher dafür als Ältere
Verwurzelung in Endingen	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte
2. Multivariat	
Identifikation mit Endingen	Je tiefer die Identifikation, desto eher dafür
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto eher dafür
Wohnsitzdauer in Endingen	Je geringer die Dauer, desto eher dafür
b) Unterendingen	
1. Bivariat	
Geschlecht	Frauen eher dafür als Männer
Alter	Jüngere eher dafür als Ältere
Verwurzelung in Unterendingen	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte
2. Multivariat	
Alter	Je jünger, desto eher dafür
Vereinsmitgliedschaften	Je weniger aktiv in Vereinen, desto eher dafür
Einkäufe in Endingen	Je mehr Einkäufe in Endingen, desto eher dafür
Bedeutung der Gemeindepolitik	Je geringer die Bedeutung, desto eher dafür
Politische Ausrichtung	Je rechter, desto eher dafür
Zusammenlegung der Feuerwehren (AV) (Kapitel 11)	
a) Endingen	
1. Bivariat	
Geschlecht	Männer eher dafür als Frauen
2. Multivariat	
Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto eher dafür
Geschlecht	Männer eher dafür als Frauen
Ausbildung	Je höher ausgebildet, desto eher dafür
Politische Ausrichtung	Je linker, desto eher dafür

b) Unterendingen	
1. Bivariat	
Alter	Ältere eher dafür als Jüngere (!)
Verwurzelung in der Gemeinde	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte
2. Multivariat	
Alter	Je älter, desto eher dafür (!)
Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto eher dafür
Arbeitsort in Unterendingen	In Unterendingen arbeitende eher dafür
Vereinsmitgliedschaften	Je weniger aktiv in Vereinen, desto eher dafür
Ausbildung	Je höher ausgebildet, desto eher dafür
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	Je aktiver die Teilnahme, desto eher dafür
Bedeutung der Gemeindepolitik	Je geringer die Bedeutung, desto eher dafür
Fusion der beiden Verwaltungen (AV) (Kapitel 12)	
a) Endingen	
1. Bivariat	
Geschlecht	Männer eher dafür als Frauen
Verwurzelung in Endingen	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte
2. Multivariat	
Identifikation mit Endingen	Je geringer die Identifikation, desto eher dafür
Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto eher dafür
Wohnsitzdauer in Endingen	Je geringer die Dauer, desto eher dafür
Ausbildung	Je höher ausgebildet, desto eher dafür
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	Je geringer die Teilnahme, desto eher dafür
b) Unterendingen	
1. Bivariat	
Alter	Jüngere eher dafür als Ältere
Verwurzelung in Unterendingen	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte
2. Multivariat	
Alter	Je jünger, desto eher dafür
Identifikation mit Unterendingen	Je geringer die Identifikation, desto eher dafür
Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto eher dafür
Ausbildung	Je höher ausgebildet, desto eher dafür
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	Je aktiver die Teilnahme, desto eher dafür
Bedeutung der Gemeindepolitik	Je geringer die Bedeutung, desto eher dafür

Akzeptanz regionaler Reformvorschläge (AV) (Kapitel 13)	
a) Endingen	
1. Bivariat	
Alter	Jüngere eher dafür als Ältere
Verwurzelung in Endingen	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte
2. Multivariat	
Identifikation mit Endingen	Je geringer die Identifikation, desto eher dafür
Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto eher dafür
Arbeitsort in Endingen	Auswärtig arbeitende sind eher dafür
Einkäufe in Endingen	Je weniger Einkäufe, desto eher dafür
Interesse an Gemeindepolitik	Je grösser das Interesse, desto eher dafür
Politische Ausrichtung	Je linker, desto eher dafür
b) Unterendingen	
1. Bivariat	
Geschlecht	Männer eher dafür als Frauen
Alter	Jüngere eher dafür als Ältere
Verwurzelung in Unterendingen	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte
2. Multivariat	
Alter	Je jünger, desto eher dafür
Ausbildung	Je höher ausgebildet, desto eher dafür
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	Je aktiver die Teilnahme, desto eher dafür
Interesse an Gemeindepolitik	Je geringer das Interesse, desto eher dafür
Vollständige Fusion der beiden Gemeinden (AV) (Kapitel 14.1.)	
a) Endingen	
1. Bivariat	
Geschlecht	Männer eher dafür als Frauen
Alter	Jüngere eher dafür als Ältere
Verwurzelung in Endingen	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte
2. Multivariat	
Identifikation mit Endingen	Je geringer die Identifikation, desto eher dafür
Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto eher dafür
Wohnsitzdauer in Endingen	Je kürzer die Dauer, desto eher dafür
Politische Ausrichtung	Je linker, desto eher dafür
b) Unterendingen	
1. Bivariat	
Alter	Jüngere eher dafür als Ältere
Verwurzelung in Unterendingen	Unverwurzelte eher dafür als Verwurzelte

2. Multivariat	
Wohnsitzdauer in Unterendingen	Je kürzer die Dauer, desto eher dafür
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	Je aktiver die Teilnahme, desto eher dafür
Bedeutung der Gemeindepolitik	Je geringer die Bedeutung, desto eher dafür
Allgemeine Reformfreudigkeit (AV) (Kapitel 15)	
a) Endingen	
1. Bivariat	
Identifizierung mit Endingen	Je geringer, desto reformfreudiger
Vereinsmitgliedschaft	Je weniger, desto reformfreudiger
Politische Ausrichtung	Je linker, desto reformfreudiger
Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto reformfreudiger
Verwurzelung in Endingen	Je weniger verwurzelt, desto reformfreudiger
Geschlecht	Männer reformfreudiger als Frauen
Alter	Je jünger, desto reformfreudiger
Wohndauer in Endingen	Je geringer, desto reformfreudiger
Arbeitsort in Endingen	Auswärtig arbeitende sind reformfreudiger
Ausbildung	Je höher, desto reformfreudiger
2. Multivariat	
Identifizierung mit Endingen	Je geringer, desto reformfreudiger
Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto reformfreudiger
Politische Ausrichtung	Je linker, desto reformfreudiger
Wohnsitzdauer in Endingen	Je geringer, desto reformfreudiger
Geschlecht	Männer reformfreudiger als Frauen
b) Unterendigen	
1. Bivariat	
Identifizierung mit Unterendingen	Je geringer, desto reformfreudiger
Vereinsmitgliedschaften	Je weniger, desto reformfreudiger
Teilnahme an Gemeindeversammlungen	Je weniger, desto reformfreudiger
Bedeutung der Gemeindepolitik	Je geringer, desto reformfreudiger
Frequentierung der Gemeindekanzlei	Je weniger, desto reformfreudiger
Verwurzelung in Unterendingen	Je geringer, desto reformfreudiger
Wohndauer in Unterendingen	Je geringer, desto reformfreudiger
Ausbildung	Je höher, desto reformfreudiger
2. Multivariat	
Bedeutung der Gemeindepolitik	Je geringer, desto reformfreudiger
Wohndauer in Unterendingen	Je geringer, desto reformfreudiger
Ausbildung	Je höher, desto reformfreudiger
Alter	Je jünger, desto reformfreudiger
Teilnahme an Gemeindewahlen u. –abst.	Je aktiver, desto reformfreudiger
Vereinsmitgliedschaften	Je weniger, desto reformfreudiger
Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung	Je zufriedener, desto reformfreudiger

Teil IV - Reformvorschläge

In diesem abschliessen Teil des Berichtes sollen nun einige Reformideen für eine verbesserte Gemeindeverwaltung in den beiden Untersuchungsgemeinden unterbreitet werden. Wir möchten unsere Vorschläge als erste Diskussionsgrundlage verstanden haben und ausdrücklich darauf hinweisen, dass einige Reformvorschläge ausgereifter sind als andere, die bloss in ihren ersten Konturen skizziert worden sind. Zu einer konkreten Umsetzung bedarf es noch einer genaueren Analyse der einzelnen Bereiche. Eine solche Analyse hätte den Zeitrahmen dieser Studie jedoch bei weitem gesprengt. Ziel dieses vierten Teils ist es daher eher Anregungen denn konkrete, fertig ausgearbeitete Lösungsvorschläge zu präsentieren. Aus diesem Grund wurden auch noch einige Theorieabschnitte eingefügt, so z.B. zum New Public Management (NPM) oder zu einem neuen regionalen Reformansatz, dem FOCJ-Konzept.

Im Kapitel 17 werden sodann gemeindeinterne Reformen und vor allem Ideen aus dem Bereich des New Public Management behandelt, während in Kapitel 18 verschiedene Kooperationsmöglichkeiten sowie die Idee einer Gemeindefusion zwischen Endingen und Unterendingen diskutiert werden. Abschliessend wenden wir uns im Kapitel 19 eher regional ausgerichteten Reformansätzen zu.

17. Gemeindeinterne Reformen

17.1. Das New Public Management (NPM)

Der Begriff des New Public Mangement (NPM) hat in den letzten Jahren einen eigentlichen Boom erfahren. Wahrscheinlich um einem möglichen Überdruss der englischen Vokabeln frühzeitig zu begegnen, ist ein deutschsprachiges Äquivalent geschaffen worden: Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WiF oder WoV). Dass dieser Ansatz gerade zu Beginn der 90er Jahre bei uns so stark aufgekommen ist, dürfte allerdings kein Zufall sein. Steigende öffentliche Ausgaben bei immer knapper werdenden Mitteln führten zur Suche nach neuen Verwaltungskonzepten. Damit einher gingen gestiegene Ansprüche der Einwohnerschaft an die Qualität der Verwaltungsarbeit sowie eine eigentliche Imagekrise der Politik und ihrer Art der Problembewältigung. In diesem Kapitel wollen wir zuerst die „reine“ Lehre des NPM kurz vorstellen und deren Vor- und Nachteile abwägen, bevor der Frage nachgegangen werden soll, ob eine Anwendung des NPM in Endingen und Unterendingen sinnvoll ist und wenn ja, welche Teile des NPM unserer Meinung nach in die Verwaltungsführung eingebaut werden sollen.

17.1.1. Grundgedanken des NPM-Ansatzes

Eines ist vorne weg zu nehmen. Die Methoden des NPM beschränken sich keinesfalls nur auf die Art und Weise der internen Verwaltungsabläufe. Zwar ist es das übergeordnete Ziel des NPM, durch eine effizientere Verwaltung den „Kunden“ - wie die EinwohnerInnen einer Gemeinde neuerdings ja heissen - insofern besser zufriedenzustellen, als dass bei mindestens gleich bleibender Qualität der Dienstleistung weniger Steuergelder verbraucht werden. Diese Effizienzsteigerung soll gemäss den Vertretern des NPM-Ansatzes durch eine Flexibilisierung derjenigen Instrumente geschehen, welche der Verwaltung bei der täglichen Ausübung ihrer Tätigkeit zur Verfügung stehen. Jedoch wird durch das NPM auch das demokratische System erfasst, und es stellt sich letztlich insbesondere die Frage, wie unabhängig von der Politik eine NPM-geführte Verwaltung sein kann und darf (vgl. dazu weiter unten).

Welche Massnahmen und Instrumente beinhaltet das NPM-Konzept konkret? Der ganze Ansatz kreist um fünf wesentliche Punkte:

Abbildung 17.1 Die drei Ebenen im NPM

Die Abbildung 17.1. kann aus technischen Gründen leider nicht ins PDF-Format übertragen werden.

(1) Der gesamte politische Systemkomplex wird in drei Ebenen aufgeteilt:

- Die normative Ebene besteht aus der Stimmbürgerschaft (bei Gemeindeversammlungen und Urnenabstimmungen) bzw. dem Parlament. Sie soll definieren, welche Dienstleistungen sie gerne von der Verwaltung beziehen möchte (Output), und wieviel Geld sie bereit ist, dafür auszugeben. Die Budgethoheit bleibt somit bei der Volksvertretung, jedoch werden die einzelne Budgetposten nicht bis ins letzte Detail vorgeschrieben.

- Die strategische Ebene bildet die Exekutive. Sie übernimmt die vom Volk gemachten, generellen Vorgaben und erstellt daraus einen konkreten Leistungsauftrag an die ihr unterstellte Verwaltung. Darin wird festgelegt, welche Dienstleistungen zu welcher Qualität

und zu welchem Preis von der Verwaltung angeboten werden sollen. Wie der Name dieser Ebene andeutet, übernimmt die Exekutive wie bis anhin die strategische Führung der Gemeinde, hält sich aber aus den Detailregelungen der alltäglich anfallenden Verwaltungsaufgaben weitgehend heraus. Dies bedeutet auch, dass die finanziellen Vorgaben mittels Globalbudgets gemacht werden.

- Die konkrete Gestaltung der Verwaltungsabläufe innerhalb der von der strategischen bzw. der normativen Ebene gemachten Vorgaben obliegt einzig und allein der Verwaltung selbst (operative Ebene). Sie soll zur Erfüllung der qualitativen und quantitativen Ziele die Gelder innerhalb eines Globalbudgetbereichs nach bestem Wissen und Gewissen frei einsetzen können.

(2) Wie bereits oben angesprochen, erhält die Verwaltung von der strategischen Ebene (Exekutive) einen Aufgabenkatalog, der mit Leistungs- und Wirkungsvorgaben verknüpft wird. Der Aufgabenkatalog enthält die von der Verwaltung erstellten Dienstleistungen, welche im NPM-Jargon häufig „Produkte“ genannt werden. Somit richtet sich die Verwaltung nach den Leistungs- und Wirkungsvorgaben der normativen und strategischen Ebene (Outputsteuerung). Die Verwaltung ist zwar freier im Einsatz der finanziellen Mittel zur Zielerreichung, jedoch wird sie gemäss dem NPM-Modell wirksam kontrolliert. Sowohl die qualitative als auch die quantitative Kontrolle soll durch ein Controlling-System regelmässig von unabhängiger Seite, z.B. einer Fachkommission überprüft werden. So soll auch verhindert werden, dass die Mittel aus den Globalbudgets unzweckmässig und ineffizient eingesetzt werden. Nach wie vor nur unbefriedigend konnte die Frage beantwortet werden, wie die Verwaltung dazu angespornt werden kann, die finanziellen Vorgaben des Globalbudgets nicht nur einzuhalten, sondern sie auch zu unterschreiten. Die meisten Modelle operieren hier häufig mit einem Bonussystem, welches einen Teil der eingesparten Gelder (z.B. ein Anteil von 30-50 Prozent) entweder in das Budget des nächsten Jahres übernimmt oder aber als Belohnung bzw. als Erfolgsprämie an die Gemeindeangestellten ausbezahlt.

(3) Durch die Erstellung von Globalbudgets und die Zurückhaltung der strategischen Ebene (Exekutive) in operationellen Fragen werden innerhalb der Verwaltung dezentralisierte Strukturen geschaffen. Die einzelnen Verwaltungsbereiche erhalten eine relativ grosse betriebliche Autonomie. Die Abläufe werden schneller und durch die erhöhten Entscheidungsspielräume flexibler und effizienter. Auf eine Veränderung von politischen oder wirtschaftlichen Faktoren kann dadurch schneller reagiert werden, als wenn jede noch so geringfügige Entscheidung zunächst noch von der Exekutive abgesegnet werden muss.

(4) Durch die Outputorientierung, d.h. Fokussierung auf das, was vom „Kunden“ nachgefragt wird, geht automatisch eine grössere Kundenorientierung einher. Die EinwohnerInnen werden als Kundschaft betrachtet und bekanntermassen ist der Kunde ja auch König. Handkehrum ist die Verwaltung nur verpflichtet jene Leistungen zu erbringen, welche zuvor von der normativen Ebene im allgemeinen und von der strategischen Ebene im konkreten definiert worden sind.

(5) Um die öffentliche Verwaltung zu mehr Effizienz anzuhalten, sollen verschiedene Markt- und Wettbewerbselemente im System eingebaut werden. Dies kann einerseits mit relativ milden Massnahmen wie einem regelmässigen Benchmarking geschehen. Beim Benchmarking geht es darum, die eigene Leistung systematisch mit derjenigen anderer Gemeinden zu vergleichen und daraus Lehren zu ziehen. Es handelt sich also hierbei um einen eher versteckten, nichtöffentlichen Vergleich zwischen den Kommunen. Angespornt können die Gemeinden

jedoch dadurch werden, dass der Kanton eine periodische Benchmarking-Bilanz für bestimmte Leistungen veröffentlichen würde, so dass die Erbringer teurer bzw. qualitativ minderwertiger Dienstleistungen sich einem zunehmenden öffentliche Druck ausgesetzt sähen, ihre „Produkte“ anzupassen. Etwas radikaler ist der Vorschlag, wonach die Einwohner der einen Gemeinde jeweils berechtigt wären, gewisse Gemeindedienstleistungen in jeder beliebigen anderen Gemeinde nachzufragen. Dies kommt dem FOCJ-Konzept bereits sehr nahe, wie es in Kapitel 19 ausführlicher diskutiert werden wird. Als weiteres Marktinstrument im Zusammenhang mit NPM ist die verwaltungsinterne und –externe Konkurrenz zu nennen. Dabei geht es darum, dass eine Verwaltungsstelle nicht automatisch verpflichtet ist, eine bestimmte Leistung, die sie zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe benötigt, innerhalb der Verwaltung zu beziehen. Zu diesem Zweck muss eine innerbetriebliche Leistungsverrechnung zwischen den Verwaltungsbereichen bestehen. Ein Beispiel: Wenn die verwaltungsinterne Informatikabteilung für die Behebung eines Computerproblems der betroffenen Verwaltungsstelle mehr Kosten verrechnet als wenn eine private Computerfirma engagiert werden würde, so sollte die private Firma zum Zuge kommen (oder die interne Abteilung ihre Kostenforderung senken). Somit sehen sich Verwaltungsabteilungen automatisch einer privaten Konkurrenz gegenüber gestellt. In Verwaltungsbereichen, welche über kurz oder lang Leistungen entweder nicht kostengünstig oder nur in einer ungenügenden Qualität erbringen können, steht auch das Outsourcing zur Debatte, d.h. die Ausgliederung einzelner Bereiche in die Privatwirtschaft. Die Berner Gemeinde Mühledorf hat sogar ihre gesamte Verwaltung privatisiert, indem sie die Verwaltungsarbeiten als Auftrag an eine private Firma übertragen hat, die nun die Steuerverwaltung oder auch die Gemeindekanzlei führt.[1]

17.1.2. Kritik am NPM-Ansatz

Einige NPM-Pilotprojekte in verschiedenen Stadt- und Kantonsverwaltungen konnten auch schon finanziell ermutigende Resultate vermelden.[2] Dennoch werden zu Recht einige Bedenken bezüglich eines grossflächigen Einsatzes des NPM vorgetragen. Wir werden nun im folgenden einige dieser Kritikpunkte benennen, wobei solche ausgewählt wurden, welche auch in dörflichen Milizstrukturen, wie sie in Endingen und Unterendingen vorherrschen, stichhaltig sind.

Der erste Kritikpunkt betrifft die strikte Trennung des politischen Systems in die normative, strategische und operative Ebene. In kleinräumigen Milizstrukturen gehen die drei Ebenen fast nahtlos ineinander über. Es ist unrealistisch zu glauben, man könne die Ebenen sauber trennen, wenn sich Exekutive und Verwaltung, wie in kleinen Gemeinden üblich, dieselben Räumlichkeiten teilen und man sich persönlich gut kennt. Andererseits ist ebenfalls darauf zu achten, dass in kleinen Gemeinden die Exekutive (inklusive Verwaltung) gegenüber der Legislativen, welche meist in der Form der Gemeindeversammlung organisiert ist, einen ungemein grossen Wissens- und Informationsvorsprung besitzt. Die Balance könnte nur mit der Einrichtung eines Gemeindeparlaments mit spezifischen Fachkommissionen einigermassen gewahrt werden. Für ein derartiges Gemeindeparlament fehlen vielen kleineren Gemeinden schlichtweg die personellen und finanziellen Ressourcen. Auch innerhalb der Exekutive besteht in Kleingemeinden ein nicht zu unterschätzendes Gefälle, was die Professionalität und den Informationsstand betrifft. Der Gemeindeschreiber bzw. die Gemeindeschreiberin sieht sich zwar meist einem engagierten Gemeinderat gegenüber, der aber dennoch ein "Feierabend-Gemeinderat" ist. Dies soll nicht eine Geringschätzung der Gemeinderäte darstellen,

[1] Vgl. Das privatisierte Dorf, Facts Nr. 53, 1998, S. 25
[2] Vgl. z.B. Tages-Anzeiger vom 12./13. Juli 1997

sondern vielmehr die Unterschiede und Spannungsfelder aufzeigen, die bei der Kombination einer professionellen Verwaltung mit einer Milizexekutive in kleinen Gemeinden entstehen können.

Die Befähigung der Gemeindeversammlung, die Arbeit der Verwaltung wirksam zu kontrollieren und wenn nötig eine Richtungskorrektur vorzugeben, darf somit zu Recht bezweifelt werden. Für eine bessere Kontrolle müsste innerhalb des NPM eine neue, vom Volk gewählte Kommission eingerichtet oder die Mehrarbeit einer allenfalls bereits bestehenden Geschäftsprüfungskommission aufgebürdet werden. Gerade in kleinen Gemeinden, wo sich Kommissionsmitglieder nicht leicht finden lassen, scheint dies nicht sehr sinnvoll zu sein. Und auch mit unserem Vorschlag, die Zahl der Kommissionen und Nebenbeamtungen zu reduzieren, wie er im Kapitel 17.4. dargestellt werden wird, lässt sich dies nur schwer unter einen Hut bringen.

Das Informationsgefälle innerhalb des politischen Systems in Kleingemeinden birgt auch die Gefahr in sich, dass sich die professionelle Verwaltung von der vom Volk demokratisch legitimierten Exekutive sukzessive ablöst. Die Verwaltung manövriert sich somit in eine Position, die es ihr erlaubt, unabhängig von der Politik zu handeln. Der Vorteil des NPM – eine flexiblere, entscheidungsfreudigere Verwaltung – wird somit in einen gewichtigen Nachteil verkehrt. Die schnelle Verwaltung läuft der langsamen Politik davon und ist imstande, durch ihre Entscheidungen die Politik vor vollendete Tatsachen zu stellen.

Eine weitere Kritik setzt beim betriebswirtschaftlich ausgerichteten Vokabular des NPM an. Der Einwohner wird zum „Kunden“, die Dienstleistung (was ja eigentlich schon eine recht moderne Formulierung ist) wird zum „Produkt“ und die Gemeinde letztlich zur Unternehmung. Dabei wird verkannt, dass der Einwohner gerne Einwohner bzw. Bürger bleibt, d.h. eine Person mit Rechten und Pflichten der Gesellschaft gegenüber, welche sich nicht zu einem nutzenmaximierenden Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen degradieren lässt. Ebenso sollte man die Unterschiede zwischen einer gewinnorientierten Privatunternehmung (und deren Verhaltensweise auf dem Markt) und einem demokratischen Rechts- und Sozialstaat im Auge behalten. In einem Staat hat auch ein Mittelloser Rechte, ohne dass ihm gleich die Rechnung für die staatliche Unterstützung präsentiert wird.[3]

Speziell für kleine Verwaltungen gelten die folgenden zwei Kritikpunkte. Der erste betrifft die Definition von „Produkten“, wie sie vom NPM propagiert wird. Diese Vorgehensweise ist für kleine Gemeinden ohne professionelle Unterstützung viel zu aufwendig und komplex. Voraussichtlich würde dies am Ende mehr kosten als nützen, da die Personalressourcen viel zu klein sind und eine Verpflichtung externer Experten teuer zu stehen käme. Der zweite Punkt dreht sich um die Wettbewerbselemente, welche in die Verwaltungsstruktur eingefügt werden sollen. Milizverwaltungen, wie sie für kleine Gemeinden typisch sind, zeichnen sich ja gerade dadurch aus, dass viele Funktionen und Aufgaben der Gemeinde auf Teilzeitmitarbeiter ausgelagert werden. Der Bauingenieur verbringt einen Teil seiner Freizeit in der Baukommission, der Landwirt setzt seinen Traktor im Winter als Schneepflug ein und in der Exekutive ist der Lehrer für Schulen und Erziehung zuständig. Und grössere Dienstleistungen wie Müllabfuhr oder Elektrizitätsversorgung werden sowieso extern bezogen. Auf diese Weise entsteht eine äusserst kostengünstige, jedoch auch auf personelle Fluktuationen anfällige Gemeindestruktur. Ein für die Gemeinde optimales Outsourcing besteht somit bereits.

Von eher neoliberalen und staatskritischen Wirtschaftswissenschaftlern werden noch zusätzliche Bedenken angemeldet. Im Unterschied zu einigen der oben genannten Punkte gehen die

[3] vgl. zu diesem Kritikpunkt NZZ-Sonderbeilage „Betriebswirtschaft“ vom 11. November 1997

Reformen des NPM den Wirtschaftswissenschaften eher zu wenig weit bzw. sie lösen die systeminhärenten Probleme einer Bürokratie nicht.[4] So wird z.B. der Vorwurf geäussert, das NPM lenke primär von den wirklichen Problemen in der Verwaltungsorganisation ab. Die Verwaltung habe dies inzwischen begriffen und handle nach der Maxime „Durch das NPM halten wir uns umfassendere Verwaltungsreformen vom Hals". Konkret richtet sich die Kritik auf die fehlenden Anreize im NPM, wirklich effizient zu arbeiten. Eine Leistungskontrolle sei zwar gut, jedoch fehlten nach wie vor echte Sanktionsdrohungen bei Nichterreichen der gesteckten Qualitäts- oder Kostenziele, denn eine öffentliche Verwaltung könne ja kaum wie eine Privatunternehmung Konkurs gehen. Dies gilt selbst für die wegen Überschuldung in die nationalen Schlagzeilen geratene Gemeinde Leukerbad.

Wie nun dargelegt wurde, sind die kritischen Anmerkungen zum NPM durchaus vielfältig und ziehen zum Teil erst noch in völlig gegensätzliche Richtungen. Letzteres könnte man nach eidgenössischer Manier des Kompromisses allerdings als Hinweis darauf verstehen, dass die Grundidee gar nicht so schlecht ist. Das NPM ist eine Verwaltungsreform, die gewisse Elemente des Marktes mit dem Ziel der Effizienzsteigerung beinhaltet, ohne gleich den Staat in eine private Unternehmung verwandeln zu wollen. Jedoch ist das ursprüngliche Konzept nur in grösseren Gemeinden bzw. Städten oder auch Kantons- oder Bundesverwaltungen praktizierbar. Es stellt sich somit die Frage, welche Instrumente des NPM in welcher Form auch für einen Einsatz in kleinen Gemeinden sinnvoll sind.

17.1.3. NPM-basierte Reformvorschläge

(1) Eine strikte Trennung des Systems in eine normative, strategische und operative Ebene ist nicht sinnvoll. Dennoch sollten einige der darin enthaltenen Grundgedanken beherzigt werden. So sollte sich der Gemeinderat aller Aufgaben, die nicht die politische Führung der Gemeinde betreffen, sondern eigentliche Verwaltungstätigkeiten sind, unbedingt entledigen, auch wenn damit vordergründig ein Verlust an Macht oder Prestige verbunden ist. Langfristig ist damit eine Stärkung der Position der Exekutive verbunden, da eine gewisse Trennung von der Verwaltung auch die Chance eröffnet, in Konfliktfällen zwischen der Einwohnerschaft und der Verwaltung als glaubwürdige Vermittlerin aufzutreten.

Ein kleines Beispiel für eine bereits vollzogene Trennung von strategischen und verwaltungstechnischen Aufgaben lässt sich in Endingen finden. Seit einiger Zeit darf die Verwaltung ohne Rückfrage beim Gemeinderat öffentliche Räumlichkeiten wie beispielsweise die Waldhütte an Privatpersonen vermieten. Dies ist geradezu ein Paradebeispiel dafür, wie die Exekutive von alltäglichen Verwaltungsaufgaben befreit werden kann. Es liegt nun an den Gemeindebehörden, ihre Tätigkeiten unter diesem Aspekt kritisch unter die Lupe zu nehmen und allenfalls weitere Kompetenzverlagerungen vorzunehmen.

(2) Eine unabhängigere Verwaltung muss stärker kontrolliert werden können. Die Gemeindeversammlung in ihrer heutigen Form bietet dafür nur unzureichend Gewähr. Da es unserer Ansicht nach für eine kleine Gemeinde nicht sinnvoll ist, zu diesem Zweck eine spezielle Kontrollkommission zu schaffen, und weil eine Geschäftsprüfungskommission (GPK) in solchen Gemeinden oftmals nicht besteht, sind wir der Meinung, dass die Kontrolle der Leistungsqualität und –quantität von der Einwohnerschaft, die im täglichen Verkehr mit der Verwaltung steht, übernommen werden muss. Dies ist als ein Kompromissvorschlag zwischen einer möglichst tiefgreifenden und umfassenden Kontrolle auf der einen Seite sowie den nur

[4] vgl. erneut NZZ-Sonderbeilage „Betriebswirtschaft" vom 11. November 1997

in einem beschränkten Masse zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen auf der anderen Seite zu verstehen.

Die finanzielle Kontrolle obliegt nach wie vor der Finanzkommission. Die Leistungskontrolle sollte so ausgestaltet werden, dass dem unzufriedenen „Kunden" ermöglicht wird, sich an einer verwaltungsunabhängigen Stelle ohne zwingende Angabe der Personalien zu beschweren und eventuell Verbesserungsvorschläge zu machen.

Anlässlich der von uns durchgeführten Befragung haben viele Einwohner die Gelegenheit ergriffen und sich zu Fehlern und Kritikpunkten an der Gemeindeverwaltung geäussert.[5] Daraus schliessen wir, dass offensichtlich das Bedürfnis bei den Einwohnern besteht, sowohl generelle Kritik am Gemeinderat und der Gemeindeverwaltung als auch kleinere, alltägliche Probleme anbringen zu können. Ebenso offensichtlich ist, dass die bereits bestehenden Möglichkeiten dazu nicht geeignet sind. Sowohl die Gemeindeversammlung als auch der direkte Kontakt mit der Gemeindeverwaltung sind ungeeignet, da sie im Gegensatz zu unserer Befragung nicht auf der Anonymität basieren und offensichtlich Hemmungen bestehen, Kritik laut zu äussern, was uns auch von den Gemeindeverwaltungen bestätigt wurde. Nun wäre aber eine regelmässig durchzuführende Befragung äusserst aufwendig. Daher plädieren wir für die Schaffung einer Beschwerdestelle, d.h. eines Ombudsmannes oder einer Ombudsfrau.

Die Einwohner könnten nun dieser Ombudsperson ihre Beschwerden schriftlich (auch anonym) oder telefonisch mitteilen.[6] Aufgabe der Ombudsperson ist es dann, diese Beschwerden zu filtern und in einem kurzen Bericht zusammenzufassen. Auf diese Weise könnten verletzende Äusserungen, wie sie bei anonymen Schreiben oftmals vorkommen, ausgesondert und eine sachliche Kritik an der Verwaltungsführung formuliert werden. Dieser Bericht müsste mindestens einmal jährlich schriftlich über das Gemeindebulletin oder an einer Gemeindeversammlung der Einwohnerschaft vorgestellt werden. Zusätzlich wäre denkbar, dass ein halbjährlicher Zwischenbericht zuhanden der Verwaltung erstellt wird, so dass diese die Möglichkeit besitzen würde, bereits an der Gemeindeversammlung Verbesserungsvorschläge diskutieren zu lassen.

Von elementarer Bedeutung ist jedoch die anonyme Behandlung der Reklamationen. Daher sollte der Ombudsmann bzw. die Ombudsfrau eine vertrauenswürdige Person sein, die aber möglichst wenig mit der Gemeindeverwaltung verbunden ist (ehemalige Gemeinderäte sind daher eher ungeeignet). Denn diese Beschwerdestelle sollte ja möglichst unabhängig von der Verwaltung sein und auch keine Hemmungen haben, unbequeme Kritik zu äussern. Im Rahmen einer sinnvollen Kooperation könnte die Ombudsperson diese Funktion sowohl für die Gemeinde Endingen als auch für Unterendingen wahrnehmen.

(3) Wohl die bekannteste NPM-Massnahme ist das sogenannte Globalbudget für einen bestimmten Aufgabenbereich. Die Erstellung und Einhaltung solcher Globalbudgets in kleinen Gemeinden, wo praktisch jeder Verwaltungsangestellte für alles zuständig ist, ist sehr schwierig. Dennoch bestehen auch in kleinen Gemeinden Bereiche, wo die finanziellen Mittel auf diese Weise zugewiesen werden können. Es handelt sich hierbei um ausgelagerte Bereiche

[5] Die häufigsten Kritikpunkte (z.B. die Forderung nach der Einführung einer Grünabfuhr in Endingen) wurden von uns zusammengetragen und anlässlich einer informellen Sitzung den Gemeindeschreibern der beiden Gemeinden mitgeteilt.

[6] Es würde den Gemeinden gut anstehen, wenn die konkrete Ausgestaltung dieser Beschwerdestelle auch ausdrücklich die in der Gemeinde wohnhaften Ausländer miteinbeziehen würde, so dass wirklich alle Einwohner sich zu den Leistungen der Verwaltung äussern können. So könnte auch ein Schritt zu einer besseren Integration der Ausländer unternommen werden.

wie z.B. den Werkhof, die Forstwirtschaft, gemeinderätliche Kommissionen oder auch den Schulbereich. Im Bereich der Steuerverwaltung kann dieses System – zusammen mit der Gemeinde Lengnau – ebenfalls angewandt werden. Das wichtigste an den Globalbudgets ist, wie die Anreize zum Sparen ausgestaltet werden. Ohne solche Anreize, die zusammen mit der permanenten Leistungskontrolle (vgl. oben) ein Spannungsfeld bilden, sind Globalbudgets wertlos. Den besten Anreiz bildet sicher der Lohn der Gemeindeangestellten. Hier schlagen wir ein System vor, das einen unerwartet schlechten Abschluss am Jahresende zwar nicht bestraft, jedoch einen über Erwarten guten finanziellen Abschluss mit einer einmaligen Lohngutschrift belohnt. Die Höhe der Gutschrift kann entweder in der Gemeindeordnung verankert werden oder aber vom Gemeinderat oder von der Gemeindeversammlung von Fall zu Fall beschlossen werden. Die Höhe der Gutschrift sollte sich nicht nur nach dem Finanzabschluss, sondern auch nach der Qualität der Leistung richten.

(4) Zum „echten" NPM gehört eine Definition der angebotenen „Produkte" und die Bestimmung des Preises des jeweiligen Produkts. Wie wir bereits betont haben, ist eine Produktdefinition in kleinen Gemeinden sinnlos und würde mehr Aufwand als Nutzen einbringen. Unserer Ansicht nach sollten die allgemeinen und alltäglichen Dienstleistungen der Gemeindeverwaltung nach wie vor über das Budget finanziert werden und nicht den Einwohnern bei jeder Beanspruchung einer solchen Leistung separat in Rechnung gestellt werden. Es ist jedoch unumgänglich, dass definiert wird (eventuell von der normativen Ebene, d.h. der Gemeindeversammlung), welche Aufgaben zu diesen allgemeinen Dienstleistungen gehören und welche nicht. Denn spezielle, ausgefallene und aufwendige Wünsche aus der Einwohnerschaft sollten in jedem Fall von der betreffenden Person (oder vom betreffenden Verein) separat bezahlt werden müssen. Dazu müssen nicht die realen Kosten berechnet werden, sondern es reicht, wenn ein Pauschalbetrag pro aufgewendete Zeiteinheit oder pro erbrachte Leistung verrechnet wird. Die Ansätze sind selbstverständlich im voraus zu publizieren. Diese Massnahme, die man als eine Form des Verursacherprinzips bezeichnen kann, soll zwei Zielen dienen. Als erstes kann das Gemeindebudget etwas entlastet werden, da die Erfüllung spezieller Wünsche einiger weniger Einwohner nicht mehr von der Allgemeinheit finanziert werden müssen. Zum anderen wird auf diese Weise das Bewusstsein der Einwohnerschaft für die Kosten der Verwaltung gestärkt.

(5) Der letzte Punkt ist besonders heikel und betrifft die Vergabe öffentlicher Aufträge, also das Submissionswesen. Dieser Bereich betrifft zwar nicht direkt das NPM im engeren Sinne, kann aber für den sparsamen Umgang mit Steuergeldern von eminent wichtiger Bedeutung sein. Nach wie vor werden in der Schweiz viele öffentliche Gelder verschwendet, indem beim Submissionswesen versteckter oder offener „Heimatschutz" betrieben wird. Für die grossvolumigen Aufträge der öffentlichen Hand, die meist vom Bund, den Kantonen oder den Grossgemeinden ausgeschrieben werden, sind heute verbindliche völkerrechtliche (WTO) und bundesrechtliche Vorschriften in Kraft, die eine offene Ausschreibung verlangen. Hinzu kommen noch verschiedenste kantonale Richtlinien. Aufträge für Güter und Dienstleistungen, die unter eine bestimmte Wertgrenze liegen, werden davon jedoch kaum erfasst. Gerade in kleinen Gemeinden, die nur in Ausnahmefällen gewichtige Aufträge (über mehre hunderttausend Franken) zu vergeben haben, kann sich jedoch ein Kostenbewusstsein auch im kleinen lohnen. Zumal im Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) und den dazugehörenden Verordnungen (VoeB) deutlich verlangt wird, dass auch unterhalb der Grenzwerte im Sinne des Gesetzes gehandelt werden soll, also mehr Gewicht auf den Wettbewerb gelegt wird. Ob beim Einkauf von Büromaterial, bei Reparaturarbeiten des Handwerkers oder bei der Ausbesserung einer Gemeindestrasse: Solange es sich nicht um Bagatellaufträge handelt, soll konsequent bei mehreren Anbietern (u.U. auch ausserhalb der engeren Region) Of-

ferten eingeholt werden. Aufträge sind ebenso konsequent an diejenige Firma zu vergeben, welche die gewünschte Qualität zum niedrigsten Preis anbieten kann.

Wir sind uns bewusst, dass dies vorab in kleineren Gemeinden zu viel bösem Blut führen kann, z.B. wenn ein Bauauftrag nach "aussen" vergeben wird, obwohl ein einheimischer Handwerker den Auftrag ebenfalls ausführen könnte. Dazu jedoch eine generelle Bemerkung. Im Rahmen der Befragung haben viele Stimmberechtigte ihrem Wunsch Ausdruck verliehen, dass die Gemeinden weniger Geld ausgeben und Einsparungen vollziehen sollen. Es liegt nun an den Behörden dies auch zu tun. Auf der anderen Seite müssen sich die Einwohner aber auch im Klaren sein, das es sich dabei um ein Nullsummenspiel handelt. Geld, dass die Gemeinde ausgibt, geht nicht irgendwo hin, sondern es kommt jemandem zu Gute. Und wenn die Gemeinde nun Einsparungen vornimmt, werden dies auch andere zu spüren bekommen. Einsparungen von Seiten der Gemeinden können also durchaus zu Mindereinnahmen beim lokalen Gewerbe führen, wenn dann z.B. Aufträge vermehrt an auswärtige Unternehmen vergeben werden.

Konkret schlagen wir vor, dass verbindlichen Regeln für die Vergabe von Aufträgen und Dienstleistungen auch für kleinere Summen erlassen werden, die dem preisgünstigsten Angebot ein grosses Gewicht beimessen, aber auch qualitative Aspekte (z.B. ist ein lokaler Handwerker bei Reparaturen schneller verfügbar als jemand von ausserhalb) berücksichtigen. Die Erarbeitung solcher Regeln ist mit Sicherheit eine mühsame Arbeit, dürfte sich jedoch langfristig auszahlen. Weiter scheint uns eine Vereinheitlichung innerhalb der Verwaltung und auch eine Kooperation mit weiteren Partnern angezeigt. Als Beispiel kann die Beschaffung von Büromaterial und Papier dienen. Innerhalb der Verwaltung sollten so mindestens die Schulen und die Gemeindekanzlei ihr Papier und ihre Büromaterialien gemeinsam beschaffen. Weiter wäre es auch innerhalb einer gemeindeübergreifenden Kooperation sinnvoll, Beschaffungen vermehrt gemeinsam mit Unterendingen und weiteren Nachbargemeinden abzustimmen.. Unkonventioneller wäre die Idee, Beschaffungen allenfalls auch mit grösseren privaten Unternehmen gemeinsam zu planen. So könnten vielleicht Beschaffungen im Bereich Baumaterial mit dem lokalen Baugewerbe im Surbtal gemeinsam getätigt werden. Es scheint uns wichtig zu betonen, dass bei solchen Überlegungen nichts vorneweg ausgeschlossen wird.

17.2. Reform des Ortsbürgerwesens

Ortsbürgergemeinden werden heute vom Aargauer Gesetz über die Ortsbürgergemeinden (OBG) von 1978 (in Kraft seit 1982) in § 1 Abs. 1 als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit beschränkter Zweckbestimmung definiert. Die beschränkte Zweckbestimmung umfasst gemäss § 2 Abs. 1 OBG in erster Linie die Erhaltung und die gute Verwaltung des Ortsbürgervermögens. Sofern die Mittel ausreichen, obliegt ihnen des weiteren die Förderung des kulturellen Lebens und die Unterstützung kultureller und sozialer Werke, die Mithilfe bei der Erfüllung von Aufgaben der Einwohnergemeinde und die Erfüllung weiterer, selbst gewählter Aufgaben (§ 2 Abs. 2 OBG).

Im Kanton Aargau besitzen die Ortsbürger keine eigene Exekutive, d.h. der Gemeinderat, welcher die Exekutive der Einwohnergemeinde darstellt, ist zugleich auch die „Regierung“ der Ortsbürgergemeinde. Dies ist im schweizerischen Vergleich keine Selbstverständlichkeit, bestehen doch in anderen Kantonen z.T. eigene Ortsbürgerräte. Die einzige Institution, welche das politische System der Ortsbürger von demjenigen der Einwohnerbürger unterscheidet, ist die Ortsbürgerversammlung. Sie bildet das Äquivalent zur Gemeindeversammlung, mit dem

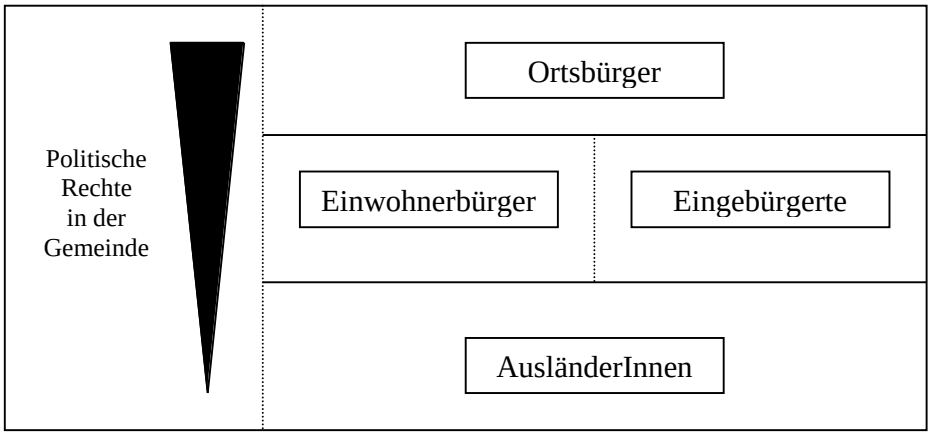
Unterschied, dass an der Ortsbürgerversammlung nur Ortsbürger teilnehmen dürfen, während an der Gemeindeversammlung sowohl Orts- wie auch Einwohnerbürger zugelassen sind.

Das Aargauer Ortsbürgergesetz versucht weitgehend, die Einheit der Gemeinde und die Gemeinsamkeiten der verschiedenen Bürgerrechte zu betonen. Das wird auch durch die Bestimmung deutlich, dass keine Vermögenserträge in geld- oder naturalform an die einzelnen Ortsbürger ausgerichtet werden dürfen (§ 14 OBG). Das Ortsbürgerwesen erhält somit einen treuhänderischen oder stiftungsähnlichen Charakter. Die persönliche Bereicherung der Ortsbürger zu Lasten der Einwohnergemeinde wird auf diese Weise ausgeschlossen. Das Gesetz ermöglicht in § 4 OBG auch eine Kooperation von mehreren Ortsbürgergemeinden untereinander, namentlich zur Verwaltung von Forstgebieten.

Soweit die gesetzlichen Grundlagen. Obwohl mit dem Ortsbürgerwesen keine finanziellen Gewinne für die einzelnen Ortsbürger verbunden sind, die zu Lasten der Einwohnerbürger gehen würden, empfehlen wir den beiden Untersuchungsgemeinden Endingen und Unterendigen die Auflösung der Ortsbürgergemeinden. Auf welche Gründe stützt sich diese Empfehlung und welche Vor- und Nachteile hätte ein solcher Beschluss? Diesen Fragen wollen wir in den nächsten Abschnitten nachgehen.

Unsere ganze Arbeit folgt dem Grundsatz der Transparenz und der Vereinfachung bestehender Strukturen. Dass sich Ortsbürger unter Ausschluss der Stimmen der gewöhnlichen Einwohnerbürger gesondert zu Fragen der Verwaltung von Gemeindevermögen, das das Ortsbürgervermögen de facto nun einmal darstellt, äussern dürfen, entspricht nicht diesen Grundsätzen. Durch ein solches Verfahren wird die Gesamtheit der Einwohnerbürger in verschiedene Klassen unterteilt, welche unterschiedliche Rechte in der Gemeinde besitzen (vgl. Abbildung 17.2). Diese Situation empfinden wir einerseits als unzeitgemäss und andererseits auch als demokratie- und staatstheoretisch stossend. Von der „untersten“ Klasse, den in der Gemeinde wohnenden Ausländern, welchen ohnehin aus kantonalrechtlichen Gründen jegliches Mitspracherecht verweigert wird, wollen wir hier gar nicht erst sprechen.

Abbildung 17.2 Politische Rechte und Bürgerrechte in der Gemeinde



Natürlich kann man argumentieren, dass die Ortsbürger ja ohnehin keinen persönlichen Gewinn aus der Verwaltung und dem Unterhalt ihres Vermögens ziehen dürfen und der Erhalt des Ortsbürgerwesens aus diesem Grund der Einwohnergemeinde keine Nachteile zufügt – nützt’s nichts, so schadet’s nichts. Zudem ist es fraglich, ob sich nach Abtrennung der substantiellen Vermögensteile oder gar nach Auflösung der Ortsbürgergemeinde noch Leute in denselben Masse auf freiwilliger Basis mobilisieren liessen, um gewisse kulturelle oder so-

ziale Aufgaben zu erfüllen. Dem ist jedoch gegenüber zu stellen, dass die Probleme bei der Rekrutierung von Personal für Milizämter ohnehin im Steigen begriffen sind, und zwar mit oder ohne Ortsbürgergemeinde. Und auch innerhalb der Ortsbürgergemeinden in Endingen und Unterendingen ist die Mobilisierungskraft eher begrenzt.

Argumente gegen eine Auflösung der Ortsbügergemeinde richten sich des weiteren auf die vermeintliche Zerstörung traditioneller Werte und Strukturen. Die „Gleichmacherei“ baue die Identifikation mit der Gemeinde ab. Darauf ist aus unserer Sicht zu entgegnen, dass die Ortsbürgergemeinden in ihrer heutigen Form, nämlich mit der rechtlichen Unterscheidung in den Bürgerrechten, im Kanton Aargau keinesfalls eine lange Tradition darstellen, wie oft gemeint wird. Obwohl die Wurzeln der Bürgergemeinde weit in die vorhergehenden Jahrhunderte zurück reichen, fand bis ins Jahr 1940 keine formelle Unterscheidung zwischen Ortsbürgern und Einwohnerbürgern statt. Erst das Inkrafttreten des revidierten Bürgerrechtsgesetzes änderte diesen Zustand (vgl. Mauch 1998: 112ff.). Dass sich Ortsbürger mehr mit ihrer Gemeinde identifizieren als die Einwohnerbürger, daran möchten wir gar nicht zweifeln. Eine einheitliche und auch zeitgemässe Bürgerstruktur mit nur einer "Klasse", nämlich den Einwohnerbürgern (inklusive Eingebürgerte und ehemalige Ortsbürger), scheint uns für die langfristige Sicherung der Identifikation mit der Gemeinde jedoch sinnvoller als die Pflege einer "Schein-Tradition", die sich nur auf eine Minderheit der Einwohnerschaft stützt.

Die historische Entwicklung zeigt auch noch eine andere Tatsache auf. Der Aufgabenkatalog der Ortsbürgergemeinden schrumpfte nach und nach auf immer weniger Bereiche zusammen. Der Grund war in den meisten Fällen finanzieller Natur. Paradebeispiel ist die Armenfürsorge, welche die Ortsbürgergemeinden vollends zu überfordern drohte und deshalb der Einwohnergemeinde übertragen wurde. Dies lässt einen schalen Beigeschmack aufkommen, da es so aussieht, als ob die Ortsbürgergemeinden sehr gern Rechte in Anspruch nehmen, während sie, sobald auch grössere Pflichten (in den meisten Fällen finanzielle Pflichten) auf sie zukommen, den betreffenden Bereich nur zu gern an die Einwohnergemeinde abgeben. Das primär stossende an diesem Vorgang ist nicht, dass die Ortsbürger daraus persönlichen finanziellen Nutzen ziehen würden, was ja aufgrund des Ortsbürgergesetzes sowieso untersagt ist, sondern dass die Einwohnerbürger an den vorgängigen Entscheiden der Ortsbürger nicht partizipieren konnten und die Einwohnergemeinde quasi eine unausgesprochene Defizitgarantie übernimmt.

Wie bereits weiter oben erwähnt wurde, legt das Aargauer Ortsbürgergesetz Wert auf die Einheit der Gemeinde, u.a. mittels einer gemeinsamen Exekutive von Einwohner- und Ortsbürgern. Diese gemeinsame Struktur hat auch ihre Nachteile. So haben sich in anderen Gemeinden bisweilen gewisse Probleme vor allem dann ergeben, wenn die Ortsbürgergemeinde der Einwohnergemeinde Vermögensteile (z.B. Land) verkaufen wollte (vgl. Mauch 1998: 113). In solchen Fällen befindet sich der Gemeinderat in einem Dilemma, da er ja damit beauftragt ist, den besten Preis sowohl für die Ortsbürger- als auch die Einwohnergemeinde herauszuholen.

Ein weiteres Argument, das für eine Auflösung des Ortsbürgerwesens ins Feld geführt werden kann, betrifft die Finanzkraft der Gemeinden Endingen und Unterendigen. Ohne gleich in Ausgeberlaune zu verfallen, lässt sich feststellen, dass eine Übertragung des (unverschuldeten) Ortsbürgervermögens auf die Einwohnergemeinde insofern alle zu Gewinnern machen würde, da dadurch die finanzielle Stärke der Gemeinden zumindest statistisch erhöht werden würde, was sich z.B. bei einem zukünftigen Infrastrukturausbau auszahlen kann. Solche finanzielle Argumente stehen zwar nicht im Vordergrund, vor allem weil durch eine Zusammenführung der Strukturen kaum finanzielle Einsparungen erreicht würden, sollten aber dennoch nicht übersehen werden. Auch die neuesten Entwicklungen scheinen dazu zu führen,

dass man diesem Argument vermehrt Beachtung schenken sollte. Denn nach dem Finanzdebakel von Leukerbad dürfte sich in der Schweiz bei Banken und anderen Kreditgebern eine etwas vorsichtigere Haltung bei der Kreditvergabe an öffentliche Institutionen durchsetzen. Wie anhaltend und nachhaltig diese Entwicklung sein wird, lässt sich bislang noch nicht abschätzen. Was sich jedoch mit Sicherheit sagen lässt, ist dass eine Überführung des Ortsbürgervermögens zur Einwohnergemeinde die Kreditwürdigkeit der Einwohnergemeinde erhöhen würde, und dass dies ein Punkt ist, der mit Blick auf die nahe Zukunft nicht vergessen werden sollte. Zumal die finanzielle Situation Endingens im Hinblick auf die Verschuldung nicht gerade als rosig zu bezeichnen ist.

Eine Aufhebung der Ortsbürgergemeinden würde auch in ein Reformgesamtkonzept passen, mit welchem die Einwohnergemeinde die verstärkte gemeindeübergreifende Zusammenarbeit suchen würde. Der Gemeinderat könnte zukünftige Reformen auf einer gemeinsamen Basis vorantreiben und auch das Forstwesen – heute die vorrangige Aufgabe der Ortsbürgergemeinden von Endingen und Unterendingen – mit einbeziehen, ohne der Gefahr ausgesetzt zu sein, dass die Gemeindeversammlung sich zugunsten von Reformen ausspricht, während die Ortsbürgerversammlung sich dagegen stemmt. Letztlich geht es auch hier wieder um Transparenz und Einheitlichkeit in der kommunalen Politik.

Aus all den genannten Gründen und im vollen Bewusstsein, dass die heutigen Ortsbürgergemeinden die ihnen zugetragenen Aufgaben zur Zufriedenheit aller ausüben und weder verschwenderisch noch unsachgemäss ihr Vermögen verwalten, fordern wir dennoch mit Nachdruck deren Auflösung.

17.3. Reform der Gemeindeversammlung

Eine Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung hat – vorab in kleineren Gemeinden – gegenüber einem Gemeindeparlament einige Vorteile. So haben denn auch rund 85% der Schweizer Gemeinden die Gemeindeversammlung einem Parlament vorgezogen, teils zwangsweise aufgrund der Bestimmungen der kantonalen Gemeindegesetze, teils auf vollkommen freiwilliger Basis (vgl. Ladner 1991a: 80; vgl. auch Kapitel 2). Als Vorteile der Gemeindeversammlung werden gemeinhin die tiefen Kosten und die geförderten sozialen Kontakte unter der Dorfbevölkerung genannt. Auch ist diese Form näher beim Bürger angesiedelt als ein Parlament, weil ein direkter Kontakt zu den Exekutivmitgliedern hergestellt wird. Zudem ist der Verlauf der Versammlung relativ flexibel, neue Themen und Argumente können jeweils relativ kurzfristig und unmittelbar eingebracht werden.

Dennoch sahen sich die Gemeindeversammlungen – ähnlich wie die Landsgemeinden – in den letzten Jahren einer zunehmenden Kritik ausgesetzt. Gewichtige Argumente sprechen für eine Reform dieser alten Form der direkten Demokratie. So ist zu beanstanden, dass aufgrund der öffentlichen Stimmabgabe das Stimmgeheimnis, eigentlich eine absolute Minimalvoraussetzung für eine moderne Demokratie, nicht gewahrt werden kann. Es entsteht eine soziale Kontrolle und der oder die Stimmende ist einem sozialen Druck zur Konformität ausgesetzt, was in der Folge zu einem verzerrten Stimmverhalten führen kann, da man in kontroversen Fragen lieber so stimmt, wie es den (vermuteten) Mehrheitsverhältnissen im Versammlungslokal entspricht. Eine daran anschliessende Konsequenz kann sein, dass politisch anders Denkende bzw. politisch Unangepasste der Versammlung in Zukunft lieber fernbleiben, als dass sie sich jedesmal dem Druck zur Konformität aussetzen wollen. Ein Hinweis darauf, dass an der Gemeindeversammlung nicht alle tatsächlich vorhandenen Meinungen auch geäussert werden, haben wir aufgrund der auf der letzten Seite unseres Fragebogens enthaltenen freien

Äusserungsmöglichkeit für die Befragten erhalten. Eine mögliche Abhilfe für dieses Problem haben wir weiter oben bei der Diskussion der Verwaltungskontrolle und der Funktion eines Ombudsmannes bereits skizziert. Die Äusserungsmöglichkeit, die unsere Befragung bot, wurde rege benutzt, um Vorschläge für eine neue Gemeindeorganisation zu machen oder auch um Kritik an den Gemeindebehörden anzubringen. Wäre die Gemeindeversammlung tatsächlich ein so unmittelbares und offenes Diskussionsforum, wie es in der Theorie oft heisst, dann wäre das Bedürfnis der Befragten, auf der letzten Seite des Fragebogens ihren Gedanken freien Lauf zu lassen, wahrscheinlich weniger zum Tragen gekommen.

Ein weiterer Kritikpunkt an den Gemeindeversammlungen sind die allgemein ziemlich niedrigen Teilnahmequoten. Es fragt sich, wie legitim Beschlüsse der Gemeindeversammlung sind, wenn nur noch durchschnittlich knapp 15% an den Gemeindeversammlungen teilnehmen. Da sich in unserer Befragung die Bevölkerung von Endingen und Unterendingen gegenüber der Gemeindepolitik nicht uninteressiert zeigte, kann man davon ausgehen, dass es nicht an der Gemeindepolitik an sich, sondern an der Art und Weise liegt, wie diese dem Bürger vermittelt wird, dass nur relativ wenige es schaffen, an einer Gemeindeversammlung aktiv zu partizipieren. Die Tabellen 17.1 und 17.2 zeigen die Beteiligungen an den Endinger Gemeindeversammlungen der Einwohnergemeinde und der Ortsbürgergemeinde seit 1994 auf. Obwohl wir für Unterendingen keine separaten Tabellen angefertigt haben, kann man davon ausgehen, dass sich auch dort die Situation nicht grundsätzlich verschieden präsentiert.

Tabelle 17.1 Stimmbeteiligung an den Gemeindeversammlungen der Einwohnergemeinde in Endingen seit 1994

	Stimmberechtigte	Stimmbeteiligung			Stimmberechtigte	Stimmbeteiligung	
		absolut	in Prozent			absolut	in Prozent
1994-S	1'123	136	12.11	1994-W	1'121	144	12.85
1995-S	1'140	167	14.65	1995-W	1'166	142	12.18
1996-S	1'182	182	15.40	1996-W	1'188	303	25.51
1997-S	1'178	167	14.18	1996-W (a)	1'193	106	8.89
1998-S	1'195	292	24.44	1997-W	1'197	184	15.37
1999 (b)	1'196	85	7.11	1998-W	1'197	129	10.78

Bemerkungen: 1994-S bedeutet Sommer-Gemeindeversammlung. 1994-W bedeutet Winter-Gemeindeversammlung. a)Ausserordentliche Gemeindeversammlung, da die vorangegangene ordentliche Gemeindeversammlung aus Zeitgründen abgebrochen werden musste. b) Ausserordentliche Gemeindeversammlung für die Nutzungsplanung des Kulturlandes
Quelle: Gemeindeverwaltung Endingen

Die durchschnittliche Teilnahmequote der Einwohnergemeinde liegt bei 14.45%, während die Ortsbürgergemeinde einen leicht tieferen Durchschnitt von 13.96% aufweist. Dieses Resultat ist insofern interessant, als dass es deutlich aufzeigt, dass die Ortsbürger keine grössere politische Partizipation als die Einwohnerbürger aufweisen. Dies nur als Indiz dafür, dass es fragwürdig ist, Ortsbürgern per se eine grössere Verbundenheit mit der Gemeinde oder eine bedeutendere Rolle für Identität der Gemeinde zuzuschreiben als den "normalen" Einwohnern.

Tabelle 17.2. Stimmbeteiligung an den Gemeindeversammlungen der Ortsbürgergemeinde in Endingen seit 1994

	Stimmberechtigte	Stimmbeteiligung absolut	Stimmbeteiligung in Prozent		Stimmberechtigte	Stimmbeteiligung absolut	Stimmbeteiligung in Prozent
1994-S	337	43	12.76	1994-W	333	38	11.41
1995-S	333	41	12.31	1995-W	330	33	10.00
1996-S	328	25	7.62	1996-W	324	34	10.49
1997-S	314	59	18.79	1997-W	314	48	15.29
1998-S	313	85	27.16	1998-W	313	43	13.74

Bemerkungen: 1994-S bedeutet Sommer-Gemeindeversammlung. 1994-W bedeutet Winter-Gemeindeversammlung
Quelle: Gemeindeverwaltung Endingen

Zur Erklärung dieser niedrigen Teilnahme lassen sich einerseits natürlich die Folgen des oben bereits kritisierten fehlenden Stimmgeheimnisses anführen. Jedoch dürften auch weitere Gründe eine Rolle spielen. So wird die Gemeindeversammlung von neu zugezogenen Personen – vor allem, wenn sie aus Gemeinden mit Parlamentsorganisation stammen – sowie teilweise auch von jungen Personen als eine Veranstaltung für alteingesessene Dorfbewohner wahrgenommen. Es bestehen wohl gewisse Hemmungen bezüglich einer erstmaligen Teilnahme, weil man niemanden kennt, von der Gemeindepolitik und den aktuellen politischen Themen in der Gemeinde noch keine grosse Ahnung hat und folglich der Eindruck entsteht, dass man von den übrigen Teilnehmern der Versammlung als Fremdkörper angesehen werden würde. Zudem erscheint heute, wo Politik zunehmend medial via Fernsehen und Internet ausgetragen wird, die Institution der Gemeindeversammlung als Anachronismus. Für eine tiefergehende Betrachtung der Teilnahme an den Gemeindeversammlungen möchten wir auf das Kapitel 6 verweisen, wo ausführlich darauf eingegangen wird.

Ebenfalls ein wichtiger Punkt, welcher immer wieder kritisiert wird, ist die Tatsache, dass die Teilnahme an Gemeindeversammlungen besonders für kranke, gebrechliche, betagte und Kinder betreuende Personen oft nicht möglich ist. Dies im Gegensatz zu kantonalen und eidgenössischen Urnengängen, wo die briefliche Stimmabgabe für die genannten Personengruppen einige Erleichterungen mit sich bringt.

Es sprechen also gute Gründe für und gegen die Gemeindeversammlung in ihrer heutigen Form. Das einzige, was unserer Meinung praktisch sicher ist, ist die Tatsache, dass der Wechsel zu einem Gemeindeparlament für die Gemeinden Endingen und Unterendingen, auch wenn sie eine Fusion ins Auge fassen sollten, kaum sinnvoll wäre. Insbesondere erschiene es inkonsequent, wenn wir in Kapitel 17.1. mehr Nähe der Verwaltung zum Bürger fordern und im Gegenzug die Abschaffung der Gemeindeversammlung propagieren würden. Wir empfehlen den beiden Gemeinden deshalb nicht eine Abschaffung, sondern eine reformorientierte Modifizierung der Gemeindeversammlung. Dabei sollten die folgenden drei Hauptziele im Zentrum der Bemühungen stehen:

- Wahrung des Stimmgeheimnisses
- Verbesserter Zugang für benachteiligte Personengruppen aufgrund von Krankheit, Gebrechlichkeit / Betagtheit sowie Erziehungspflichten
- Steigerung der Attraktivität der Gemeindeversammlung

Das Stimmgeheimnis innerhalb einer Gemeindeversammlung kann mittels relativ einfacher Vorkehrungen gewahrt werden, indem man auf die Abstimmung per Handerheben verzichten und statt dessen die Mehrheitsverhältnisse mittels vorgedruckter Stimmzettel, jedoch ebenfalls direkt in der Gemeindeversammlung, ermitteln würde. Um das Stimmgeheimnis optimal zu gewährleisten, würden beim Eintritt in das Versammlungslokal, wo die Stimmrechtsausweise der Teilnehmenden kontrolliert werden, jeder Person genügend Stimmzettel mit der vorgedruckten Aufschrift Ja bzw. Nein ausgehändigt. Selbstverständlich müssen die beiden Versionen exakt dieselbe äussere Gestalt haben, so dass im Endeffekt bei der Abstimmung in der Gemeindeversammlung keine Möglichkeit mehr besteht, das Stimmverhalten der Sitznachbarin bzw. des Sitznachbarn herauszufinden. Gewiss bedarf die Einführung von schriftlichen Abstimmungen einiger Anspassungen des bisherigen Verlaufs einer Gemeindeversammlung und würde auch einige organisatorische Probleme und Aufwände mit sich bringen. Wir sind jedoch der Meinung, dass es sich beim Stimmgeheimnis um eine derart elementare Grundvoraussetzung des politischen Entscheidungsprozesses in einer modernen Demokratie handelt, dass diese Nachteile getrost in Kauf genommen werden können.

Die Verbesserung der Partizipationsmöglichkeit für kranke, behinderte, betagte und erziehende Personen ist bereits schwieriger zu erreichen. Eine generelle Einführung der Möglichkeit zur vorgängigen brieflichen Abstimmung auch bei Gemeindeversammlungen würde indirekt der Beteiligungsquote schaden, da auf diese Weise kaum mehr jemand an der Versammlung an sich teilnehmen, sondern den bequemen Weg über die briefliche Abstimmung wählen würde. Zu prüfen ist allerdings, ob es nicht möglich wäre, spezifisch den oben erwähnten Personengruppen eine solche Möglichkeit zu eröffnen. So könnte man insbesondere allen Personen über 80 Jahre, Personen mit Behinderung bzw. chronischer Krankheit, sowie Personen mit Kindern unter 5 Jahren automatisch die briefliche Stimmabgabe in Gemeindeangelegenheiten ermöglichen. Die dazu notwendigen Daten lassen sich bestimmt leicht über die Datenbank der Einwohnerkontrolle bzw. der Invalidenversicherung beschaffen. Durch die von uns durchgeführte Befragung hat sich ergeben, dass es in den beiden Gemeinden auch Stimmberechtigte gibt, die aus Arbeitsplatzgründen Wochenaufenthalter in anderen Gemeinden sind. Diese Stimmberechtigten sind von der Teilnahme an den Gemeindeversammlungen daher ebenfalls faktisch ausgeschlossen. Man könnte daher auch die Möglichkeit überprüfen, ob nicht eine Gemeindeversammlung pro Jahr an einem Wochenende durchgeführt werden könnte.

Der dritte Punkt, welcher an der heutigen Gemeindeversammlung verbesserungswürdig ist, betrifft die allgemeine Attraktivität der Veranstaltung. Von verschiedenen Seiten wurde das Argument vorgebracht, dass vor allem Einbürgerungsvorlagen die Attraktivität der Gemeindeversammlung aufrechtzuerhalten vermögen. Unserer Meinung nach gehört aber gerade die Einbürgerung von Ausländern nicht an eine Gemeindeversammlung, speziell dann nicht, wenn mit fehlendem Stimmgeheimnis darüber abgestimmt wird. Für solch emotional aufgeladene und kontrovers diskutierte Themen eignen sich Gemeinderatsbeschlüsse, allenfalls mit nachträglicher fakultativer Referendumsmöglichkeit, weit besser, da auf diese Weise heikle Themen sachlicher und in Kenntnis der wirklich relevanten Umstände gefällt werden können. So können beispielsweise aus Gründen des Datenschutzes nicht alle Fakten, die dem Gemeinderat aus den vorangegangenen Gesprächen mit den Einbürgerungswilligen bekannt sind, an der Gemeindeversammlung vorgebracht werden. Somit steht der Gemeindeversammlung sowieso keine vollständige Informationsbasis für ihre Entscheidung zur Verfügung. Neben diesen grundsätzlichen Einwänden gegenüber der Behandlung von Einbürgerungsvorlagen in Gemeindeversammlungen, wo das Resultat einer Abstimmung oft von der aktuellen Stimmung abhängig ist, spricht auch ein weiterer Punkt gegen das Argument der Erhöhung der Attraktivität von Gemeindeversammlungen durch Einbürgerungsvorlagen. Es handelt sich da-

bei um die relative Seltenheit solcher Vorlagen. Je kleiner die Gemeinde, desto seltener sind in der Regel Einbürgerungsanträge zu behandeln. In kleinen Gemeinden kommt daher kaum an jeder Gemeindeversammlung eine solche Vorlage. Problematisch ist dabei auch, dass dadurch eher die Gegner der Einbürgerung und traditionellen Nein-Sager mobilisiert werden, was sich auch auf die anderen Vorlagen der Gemeindeversammlung negativ auswirken kann. Seit 1988 kam es in Endingen zu 22 Einbürgerungen (in Unterendigen zu zwei), und es lässt sich nicht erkennen, dass Einbürgerungen die Attraktivität der Gemeindeversammlungen erhöhen. So wurden 1994 vier Einbürgerungen vorgenommen und 1997 keine. Sowohl die Sommer- als auch die Winter-Gemeindeversammlungen von 1997 weisen eine deutlich höhere Teilnahmequote auf als die beiden Gemeindeversammlungen von 1994, deren Teilnahmequoten liegen sogar noch unter dem mehrjährigen Durschnittswert.

Unserer Ansicht nach muss aus den genannten Gründen die Attraktivität von Gemeindeversammlungen auf eine andere Art gesteigert werden können als mittels Einbürgerungsvorlagen. Wichtig erscheint uns die aktive Förderung einer offenen und toleranten politischen Kultur in den Gemeinden. Von grosser Bedeutung dabei ist sicherlich die Gesprächskultur an den Gemeindeversammlungen selbst. Man macht es sich allerdings zu leicht, wenn man auf diese Weise die Verantwortung einfach auf den Gemeinderat abschiebt. Endingen verfügt im gesamtschweizerischen Vergleich über eine grosse Anzahl an Lokalsektionen politischer Parteien und Gruppierungen für eine Gemeinde dieser Grösse (nämlich deren fünf). Bei diesen Lokalsektionen scheint es sich jedoch etwas um Papiertiger zu handeln, denn eine wirklich aktive Rolle im politischen Leben des Dorfes ist kaum zu verzeichnen. Wir plädieren nun dafür, dass die Lokalparteien aufgefordert und dahingehend unterstützt werden sollten, eine aktivere Rolle zu übernehmen. So könnten z.B. zumindest einmal jährlich drei bis vier Wochen vor einer wichtigen Gemeindeversammlung oder einer bedeutenden Urnenabstimmung von der Gemeinde in Zusammenarbeit mit den Parteien eine Informationsveranstaltung organisiert werden, in der die zur Abstimmung kommenden Themen diskutiert werden könnten.

Um die Attraktivität einer solchen Veranstaltung zu erhöhen, könnte man auch regelmässig Gastreferenten einladen. Politiker sind natürlich speziell in Wahljahren gerne bereit solchen Einladungen Folge zu leisten. Aber auch leitende Staatsangestellte und/oder Personen aus der Wissenschaft können relativ einfach zu solchen Veranstaltungen gelockt werden. Wenn man eine solche Veranstaltung terminlich geschickt plaziert (z.B. einige Wochen vor nationalen Wahlen oder Abstimmungen), wäre es ebenfalls möglich ein brennendes nationales Thema als Zugpferd zu benutzen, indem in einem ersten Teil über Probleme der Gemeindepolitik und in einem zweiten Teil über ein nationales Thema, zu dem dann eben einer oder mehrere Gastreferenten eingeladen sind, diskutiert wird. Eine solche Veranstaltung kann neben den schwer messbaren Auswirkungen auf die politische Kultur einen handfesten Vorteil für den Gemeinderat einbringen. Der Gemeinderat wäre in der Lage, heikle Themen vor einer Gemeindeversammlung einem Testlauf zu unterziehen und sein Argumentarium zu testen, so dass er für die entscheidende Gemeindeversammlung gut gerüstet und vorbereitet ist. Ebenfalls denkbar wäre, dass der in Kapitel 17.1. von uns vorgeschlagene Ombudsmann seinen Bericht an einer solchen Informations- und Diskussionsveranstaltung vorlegen würde. Nun hätte der Gemeinderat noch einige Wochen Zeit, sich mit den geäusserten Kritikpunkten zu befassen und allenfalls an der Gemeindeversammlung mögliche Lösungsansätze diskutieren zu lassen.

Die Gemeinde Endingen hat 1998 damit begonnen, im Anschluss an die Gemeindeversammlung einen Apéro zu offerieren. Diese Idee findet unsere ungeteilte Unterstützung. Im Sinne einer aktiven Förderung der politischen Kultur in der Gemeinde ist es durchaus wünschenswert, dass man einmal jährlich einen solchen Apéro durchführt (auch wenn die Gastwirte im Dorf darüber nicht in lauten Jubel ausbrechen werden).

Es ist uns bewusst, dass es auf alle Fälle sehr schwierig ist, die Bürgerin und den Bürger für die alte und auch etwas trocken daher kommende Institution der Gemeindeversammlung zu begeistern. Das Gemeindegesetz des Kantons Aargau lässt den Gemeinden Endingen und Unterendingen jedoch keine realistische Alternative zur Gemeindeversammlung. Denn wie schon dargelegt wurde, ist die Einrichtung eines Gemeindeparlaments für kleine Gemeinden kein gangbarer Weg, die Problematik rund um die Gemeindeversammlung zu umgehen. Andere Möglichkeiten bieten hingegen die Kantone Luzern, beide Appenzell und Thurgau, welche alle unter anderem Gemeinden kennen, die weder eine Gemeindeversammlung im üblichen Sinn, noch ein Parlament besitzen (vgl. Ladner 1991a: 79f.). Als Diskussionsforum dienen in diesen Gemeinden Informationsveranstaltungen, wobei die eigentliche Abstimmung immer in zeitlicher Distanz dazu an der Urne abgehalten wird. Abstimmen kann hingegen jeder, auch wenn er nicht an der Informationsveranstaltung teilgenommen hat. Dies nur als Denkanstoss in Richtung kantonale Behörden als eine sinnvolle Ergänzung und Erweiterung des Gemeindegesetzes.

17.4. Reform des Kommissionswesens

Sowohl Unterendingen als auch Endingen weisen eine ausserordentlich hohe Anzahl an Kommissionen, Spezialbehörden und Nebenbeamtungen auf. Im Anhang 5 sind sämtliche Kommissionen und Nebenbeamtungen basierend auf den Behördenverzeichnissen des Jahres 1998 der beiden Gemeinden aufgeführt. Unterendingen bringt es demnach auf 74 Nebenbeamtungen bei 372 Einwohnern, Endingen auf die stattliche Anzahl von 171 Nebenbeamtungen bei 1'737 Einwohnern.[7] Während Endingen somit für jeweils zehn Einwohner eine Nebenbeamtung aufweist, kommt in Unterendingen sogar eine Nebenbeamtung auf fünf Einwohner! Diese Unterschiede lassen sich auf zwei Gründe zurückführen. Zum einen stellt Unterendingen mit bloss einer festangestellten Gemeindeschreiberin in einem wesentlich grösseren Ausmass auf die Mithilfe und Mitarbeit der Bürgerinnen und Bürger bei der Bewältigung der Verwaltungsarbeit ab als Endingen. Darin ist auch ein Grund für die ziemlich kostengünstige Erbringung der Dienstleistungen in Unterendingen zuhanden seiner EinwohnerInnen zu sehen (vgl. dazu Kapitel 18). Zum anderen lässt sich aber auch erkennen, dass die relative Anzahl der Nebenbeamtungen mit der Zunahme der Gemeindegrösse abnimmt. Endingen verfügt über ein deutlich besseres Verhältnis von Nebenbeamtungen und Einwohnern als Unterendingen.

Die Tabelle 17.3 zeigt ebenfalls deutlich auf, dass das Verhältnis von Kommissionen und Behörden zur Einwohnerzahl bei grösseren Gemeinden zunehmend günstiger wird. Weiter wird durch die Tabelle verdeutlicht, dass Unterendingen mit mindestens sechs Kommissionen bzw. Spezialbehörden (je nach Definition), und vor allem Endingen mit mindestens 13 Kommissionen und Spezialbehörden über ein im gesamtschweizerischen Vergleich überdimensioniertes Kommissionswesen verfügt.

[7] Die Zahlen sind jedoch nur als Richtwerte zu betrachten, da die Anzahl der Nebenbeamtungen wesentlich von der unterschiedlichen Organisation der beiden Gemeinden abhängt und auch einem steten Wandel durch Mutationen ausgesetzt ist. Zudem sind beispielsweise Lehrer und festangestelltes Verwaltungspersonal nicht aufgeführt.

Tabelle 17.3 Anzahl Kommissionen in Schweizer Gemeinden

	Einwohnerzahl							Total
	-250	251-500	501-1'000	1-2'000	2-5'000	5-10'000	10'001-	
Anzahl ständiger Kommissionen/ Spezialbehörden	3.5	5.1	7.3	9.8	13.9	18.6	21.4	9.1
Davon sind nach 1984 entstanden	0.7	0.9	1.4	1.6	2.1	2.6	2.8	1.5
Ständige Kommissionen/ Spezialbehörden pro 100 Einwohner	2.8	1.4	1.0	0.7	0.5	0.3	0.1	1.2

Quelle: Höpflinger (o.J. b): Internet: www.unizh.ch/˜gemeinde/002b.htm

Eine Reduzierung der Kommissionen und Nebenbeamtungen erscheint uns angebracht. Als ein Indiz für einen Handlungsbedarf kann angeführt werden, dass die Gemeinden scheinbar etwas den Überblick verloren haben. So konnte uns Unterendingen auf Anfrage zunächst keine vollständige Liste sämtlicher Kommissionen und Nebenbeamtungen zustellen und in der Gemeindeverwaltung Endingen war das Erstaunen ob der langen Liste von Nebenbeamtungen, die wir vorlegten (Anhang 5), ziemlich gross, obwohl sie alle dem amtlichen Behördenverzeichnis entnommen worden waren. Allerdings sind viele Posten gesetzlich vorgeschrieben und daher kann nicht die gesamte Verantwortung für die unserer Ansicht nach zu grosse Zahl an Nebenbeamtungen den Gemeinden angelastet werden.

Neben der mangelnden Transparenz und einer unnötig komplizierten Struktur sehen wir in einem überbordenden Kommissionswesen generell die Gefahr von Koordinationsproblemen innerhalb der Kommissionen einerseits und zwischen den Kommissionen und dem Gemeinderat andererseits, sowie die Gefahr eines Verlusts an politischer Kontrolle. Zudem dürfte sich das Problem, geeignete Kandidaten für die Kommissionsposten zu finden, in Zukunft vergrössern. In Unterendingen stellt sich noch ein spezielles Problem, nämlich dasjenige der Ämterkumulation. Einige Personen vereinigen bis zu acht Ämter auf sich. Das Problem liegt nun nicht in einem befürchteten Machtmissbrauch sondern darin, dass wenn eine dieser Personen aus Alters-, Gesundheits- oder anderen Gründen nicht mehr bereit oder in der Lage ist, diese Ämter weiterzuführen, ein grösseres Personalproblem entstehen würde. Leider sehen wir uns ausserstande, eine detaillierte Analyse der Nebenbeamtungen und des Kommissionswesen der beiden Gemeinden abzugeben. Dennoch möchten wir einige eher allgemein gehaltene Empfehlungen anbringen, die sich jedoch im Wesentlichen auf die Fachkommissionen beschränken.

- Beide Gemeinden weisen eine grosse Anzahl an gleichen Nebenbeamtungen auf. Hieraus ergibt sich ein relativ grosses Kooperationspotential (nicht zwingend finanzieller sondern vor allem personeller Natur). Von einer gemeindeübergreifenden Kooperation aus gesetzlichen Gründen ausgeschlossen sind jedoch die vom Volk gewählten Kommissionen wie z.B. die Finanz- oder die Steuerkommission. Bei den vom Gemeinderat eingesetzten Kommissionen hingegen gewährt das Gemeindegesetz den Gemeinden grosse Handlungsspielräume, die bislang jedoch nur ungenügend ausgenutzt worden sind. Welche Nebenbeamtungen sich für eine Zusammenarbeit eignen, muss jedoch von den beiden Gemeindeverwaltungen und Gemeinderäten noch eruiert werden.

- Die übrigen Vorschläge beziehen sich darauf, was gemeindeintern verbessert werden könnte. Wir beziehen uns dabei auf die Gemeinde Endingen, aber selbstverständlich gelten die Empfehlungen genau so für Unterendingen.

Die Tabelle 17.3 hat bereits aufgezeigt, dass Endingen überaus viele Kommissionen aufweist. Dazu kommt noch, dass viele der Kommissionen und Behörden sehr gross sind. Als Beispiel kann die Schulpflege dienen. Während der Kanton Aargau in einem offiziellen Leitfaden fünf Mitglieder als optimale Grösse angibt, verfügt die Schulpflege Endigen über sieben Mitglieder. Die Tabelle 17.4 bietet einen Überblick über die wichtigsten Kommissionen und Behörden in Endingen.

Tabelle 17.4 Kommissionen in Endingen im Überblick

Kommission	Zusammenseztung	Kosten 1997	Berater/ Kosten	Pflichtenheft
Asylantenkommision	1 GR plus 1-2 Mitglieder	Fr 1'600		
Baukommission	1 GR, 2 Mitglieder, GS, Planer	Fr 2'357	Ingenieurbüro/ Fr 1'600	BNO
Energiekommission	1 GR, 4 Mitglieder	Fr 660		
Feuerwehrkommission	1 GR, 6 Mitglieder	Fr 1'120		Feuerwehr-reglement
Forstkommisison	1 GR, 4 Mitglieder, Förster	Fr 1'200		Forstgesetz
GEP-Kommission	1 GR, 3 Mitglieder, GWF, GS		Bauingenieur	
Landwirtschaftskommission	1 GR, 4 Miglieder	Fr 200		Landwirtschaftsgesetz
Natur- und Landschaftskommission	2 GR, 4 Mitglieder, Förster	Fr 560		GR-Beschluss
Ortsplanungskommission	5 GR, 5 Mitglieder, GS, Planer	Fr 4'743	Raumplaner / separater Kredit	RPG, Baugesetz
Finanzkommission	3 Mitglieder	Fr 1'005	COMUNOVA/ Fr 7'987	Gemeindegesetz
Schulpflege	7 Mitglieder	Fr 9'760		Schulgesetz

Bemerkungen: GR bedeutet Gemeinderat, GS bedeutet Gemeindeschreiber, GWF bedeutet Gemeindewerkführer
Quelle: Gemeindeverwaltung Endingen (1999)

Aus der Tabelle 17.4 geht hervor, dass die Kommissionen in der Regel fünf oder mehr Mitglieder aufweisen, wobei stets mindestens ein Gemeinderat unter ihnen ist. Ein zweiter Punkt betrifft die Pflichtenhefte. Sofern vorhanden bilden meist die betreffenden Gesetzesgrundlagen die Pflichtenhefte der Kommissionen. Auf dieser Datengrundlage sowie der Basis mehrerer Gespräche möchten wir nun unsere Vorschläge unterbreiten.

- Grundsätzlich sollten sämtliche Kommissionen nicht grösser als drei, in begründeten Fällen höchstens fünf Mitglieder aufweisen. Ist es unabdingbar, dass ein Gemeinderat oder der Gemeindeschreiber in einer Kommission Einsitz nimmt, so sollte die Mitgliederanzahl angepasst werden (z.B. ein Gemeinderat plus zwei Mitglieder).

- Für jede Kommission und jede Nebenbeamtung sollte ein kurzes Pflichtenheft verfasst werden. Darin sollten auf der Grundlage der Gesetzestexte die Aufgaben und Pflichten einer

Kommission aufgeführt werden. Allerdings sollten diese Pflichtenhefte sich vermehrt auf die in der Praxis anfallenden Aufgaben konzentrieren, was Gesetzestexte in der Regel kaum tun. Anhand solcher Pflichtenhefte könnte auch eine systematische Überprüfung der einzelnen Aufgabenbereiche der Kommissionen vorgenommen werden, um allfällige Überschneidungen oder Doppelspurigkeiten zu entdecken.

- Für eine Entlastung des zeitlich eher überlasteten Gemeinderats scheint uns zudem die momentane Organisationsform mit jeweils mindestens einem Gemeinderat pro Kommission nicht gerade geeignet. Weiter sind die Kommissionen fast ausschliesslich beratend tätig. Es stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, für gewisse Aufgabenbereiche den Kommissionen weitergehende Kompetenzen zuzubilligen, die es ihnen auch erlauben würden, innerhalb eines bestimmten Rahmens Entscheidungen ohne ständige Rückfragen beim Gemeinderat zu treffen. Dies würde gemeinsame Sitzungen mit dem Gemeinderat zwar nicht überflüssig machen, jedoch könnten solche „Vollversammlungen“ auf ein Mindestmass reduziert werden.

Wiederum kann die Schulpflege als Beispiel dienen. Sowohl bei der Grösse als auch bei der inneren Organisation der Behörde - so z.B. bei der Ressortverteilung - wurden die existierenden Vorschläge des kantonalen Leitfadens nicht beachtet. Wie bereits erwähnt, besteht die Schulpflege aus sieben Mitgliedern, der Kanton empfiehlt hingegen nur deren fünf.[8] Auch bei der Ressortverteilung ist die Abweichung von der kantonalen Mustervorlage nicht als positiv zu bewerten. Sicherlich kann es nicht angehen, sich sklavisch an eine Mustervorlage zu halten, jedoch erscheint uns die kantonale Vorgabe klar strukturiert und übersichtlich. Hinzu kommt auch ein gewisses Konfliktpotential mit dem Gemeinderat, welches von der Gemeindeverwaltung attestiert wird. Dieses Konfliktpotential wird demnach durch fehlende Finanzkompetenzen der Schulpflege und durch Überlappungen von Aufgaben und Kompetenzen hervorgerufen. Eine Verkleinerung, eine straffere Strukturierung, die Vergabe von Kompetenzen (vor allem Finanzkompetenzen, z.B. innerhalb eines Globalbudgets) vom Gemeinderat hin zur Schulpflege sowie eine klarere Aufgabenteilung scheinen daher angebracht zu sein. Wir möchten jedoch betonen, dass die Schulpflege an dieser Stelle nur als Beispiel für den allgemeinen Eindruck dient, den wir vom Kommissionswesen erhalten haben. Die von uns vorgeschlagenen Lösungen sind jedoch nur in Umrissen dargelegt worden und bedürfen noch einer wesentlich genaueren Ausarbeitung unter Beizug der Gemeindeverwaltung, des Gemeinderates und der Kommissionsmitglieder, denn der Komplexität und der Vielfalt der zu behandelnden Probleme konnten wir auf diesen wenigen Seiten mit Sicherheit nicht gerecht werden.

In Tabelle 17.5 haben wir dennoch einen Versuch unternommen, ein etwas schlankeres Kommissionswesen zu skizzieren. Dabei stützten wir uns auf Angaben, die wir von der Gemeinde Endingen anlässlich mehrerer Gespräche erhalten haben. Es wurden jedoch keine Gespräche mit den betroffenen Kommissionen geführt, was einen Schwachpunkt darstellen kann.

[8] Analog dazu kann man auch die Unterendinger Schulpflege (z.Zt. 5 Mitglieder) als etwas grosszügig bemessen beurteilen. Drei oder maximal vier Mitglieder sollten für die Gemeinde Unterendingen angesichts der wesentlich geringeren Anzahl an Schulen, Klassen und Schülern (im Vergleich zu Endingen) ausreichen.

Tabelle 17.5 Alternativer Vorschlag zur Organisation des Kommissionswesens

Kommission	Zusammensetzung	Kosten 1997	Reformvorschlag	
			Zusammensetzung	ca. Kosten
Asylantenkommision	1 GR plus 1-2 Mitglieder	Fr 1'600	3 Mitglieder (a)	Fr 1'600
Baukommission	1 GR, 2 Mitglieder, GS, Planer	Fr 2'357	3 Mitglieder	Fr 1'885
Energiekommission	1 GR, 4 Mitglieder	Fr 660	3 Mitglieder	Fr 530
Feuerwehrkommission	1 GR, 6 Mitglieder	Fr 1'120	5 Mitglieder	Fr 800
Forstkommisison	1 GR, 4 Mitglieder, Förster	Fr 1'200	5 Mitglieder	Fr 1'000
GEP-Kommission	1 GR, 3 Mitglieder, GWF, GS		5 Mitglieder	
Landwirtschaftskommission	1 GR, 4 Miglieder	Fr 200	3 Mitglieder	Fr 200
Natur- und Landschaftskommission	2 GR, 4 Mitglieder, Förster	Fr 560	5 Mitglieder	Fr 400
Ortsplanungskommission	5 GR, 5 Mitglieder, GS, Planer	Fr 4'743	7-9 Mitglieder (b)	Fr 3'285
Finanzkommission	3 Mitglieder	Fr 1'005	3 Mitglieder	Fr 1'005
Schulpflege	7 Mitglieder	Fr 9'760	5 Mitglieder	Fr 8'365
Total	67 Mitglieder	Fr 23'205	49 Miglieder	Fr 19'070
Einsparungen			18 Mitglieder	Fr 4'135

Bemerkungen: a) Mitgliederzahlen jeweils inklusive Gemeinderäte und Mitglieder der Gemeindeverwaltung (z.B. Gemeindeschreiber oder Förster). b) Mit 13 Mitgliedern ist die Kommission sehr gross, eine alternative Variante wäre z.B. die fünf Gemeinderäte plus fünf weitere Mitglieder inkl. Gemeinschreiber und Planer
Quelle Gemeindeverwaltung Endingen (1999), eigene Berechnungen

Die ungefähren Kosten, die nach der Verkleinerung der Kommissionen anfallen würden, haben wir auf folgende Art berechnet. Die Kosten von 1997 wurden pro Mitglied einer Kommission errechnet und auf die "neue" Grösse der Kommission umgerechnet. Vor allem bei kleineren Kommissionen haben wir sodann noch einen Betrag hinzuaddiert, da die Verringerung einer fünfköpfigen Kommission z.B. auf drei Mitglieder allenfalls eine Mehrbelastung und somit auch höhere Sitzungsgelder pro Kopf mit sich bringen würde, so dass die Nettoeinsparung nicht 40%, sondern bloss 20-30% betragen würde. Aber bereits mit einer derart moderaten Reform, wie in Tabelle 17.5 vorgeschlagen, könnten 18 Kommissionsposten aufgelöst und rund Fr. 4'000.- eingespart werden. Wir möchten daher noch einmal betonen, dass beide Gemeinden gemeinsam ihr Kommissionswesen systematisch darauf untersuchen sollten, ob wirklich jede Nebenbeamtung notwendig ist, ob man nicht besser zusammenarbeiten könnte (denn die Überschneidungen sind gross, vgl. Anhang 5), ob die Grösse der Kommissionen gerechtfertigt ist, ob man nicht auch vermehrt Kompetenzen an Kommissionen abgeben möchte, damit diese ihre Aufgaben eigenständiger erfüllen können, und ob man nicht klarere Aufgabenteilungen finden will.

17.5. Drei kleine Reformen

Zum Schluss des Kapitels zu den Reformvorschlägen innerhalb der Gemeinden noch drei kleine Reformvorschläge. Der erste betrifft die Abschaffung des Beamtenstatus. Der Beamtenstatus gerät zusehends auf sämtlichen Ebenen der Verwaltung unter Druck. Es ist absehbar, dass in naher Zukunft dieses spezielle Anstellungsverhältnis marginalisiert sein wird. Vielerorts wurde der Beamtenstatus durch einen "normalen" Arbeitsvertrag mit kleineren Anpassungen, wie z.B. einem umfassenden Kündigungsschutz, ersetzt. Dabei gab es kaum negative Stimmen, weder von den Arbeitgebern noch von den Arbeitnehmern. Die Abschaffung des Beamtenstatus ist eine Möglichkeit, der Verwaltung ohne grossen politischen und finanziellen Aufwand ein modernes, zeitgemässes Gesicht zu verpassen. Von dieser Massnahme nicht betroffen sein können die Gemeindeschreiber, da der Beamtenstatus für diesen Posten kantonalrechtlich vorgeschrieben ist.

Eine generelle Kritik möchten wir an den Gemeindepublikationen äussern. Vor allem Rechnungen und Voranschläge sind nicht sehr leserfreundlich gestaltet. Neben der graphischen Gestaltung ist anscheinend auch der Zeitpunkt der Publikation zu bemängeln. Auf den Fragebögen unserer Befragung wurde z.T. vermerkt, dass offenbar ab und an die Publikationen erscheinen, wenn die ersten darauf verzeichneten Termine bereits verstrichen sind. Die Gemeinde Endingen ist mit einer informativen und auch gut organisierten Homepage im Internet präsent. Auch wenn die Mehrheit der EndingerInnen dieses neue Medium noch nicht benutzt, so ist dies ein richtiger Schritt hin zu einer modernen Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger, die eine wertvolle Ergänzung zu den schriftlichen Gemeindepulikationen darstellt. Die Gemeinde Hirschthal hat bewiesen, dass man auch Rechnungen und Voranschläge übersichtlich und informativ darstellen kann. Wir haben ein Exemplar einer Rechnung der Gemeinde Hirschthal den Gemeindeverwaltungen von Endingen und Unterendingen übergeben und hoffen, dass man sich in naher Zukunft daran ein Beispiel nehmen wird. An dieser Stelle sei noch etwas Werbung in "eigener" Sache erlaubt. Das Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern bietet in Zusammenarbeit mit der HWV Bern regelmässig Kurse für die Gestaltung von Gemeindepublikationen an. Es würde sich in unseren Augen lohnen, zumindest einen Mitarbeiter bzw. eine Mitarbeiterin pro Gemeinde an einen solchen Kurs zu entsenden.

Der letzte Reformvorschlag dieses Kapitels betrifft die Öffnungszeiten der Gemeindekanzlei. Für Werktätige, die ausserhalb der Gemeinden arbeiten, sind die Öffnungszeiten nicht gerade optimal eingerichtet, was im Falle Endingens auch konkret in der Befragung bemängelt worden ist. Wir schlagen nun vor, an einem Tag (z.B. den Montag) die Kanzlei bis mindestens 18.30 Uhr oder sogar 19.00 Uhr zu öffnen. Allenfalls könnte man die Öffnungszeiten an einem bestimmten Morgen als Kompensation reduzieren.

18. Gemeindeübergreifende Reformschritte

In diesem Kapitel wenden wir uns nun den gemeindeübergreifenden Reformen zu. Im Kapitel 18.1. soll anhand der Erfahrungen der Gemeinde Hirschthal aufgezeigt werden, welches Einsparpotential in verstärkten, gemeindeübergreifenden Kooperationen steckt. Einen sehr konkreten Bezug greift das Kapitel 18.2. mit dem Vorschlag auf, dass Endingen und Unterendingen ihre Feuerwehren zusammenlegen sollen. Bevor wir uns dann mit dem Pro und Contra einer Gemeindefusion (Kapitel 18.4.) auseinandersetzen, soll das in den beiden Gemeinden vorhandene Kooperationspotential etwas ausgeleuchtet werden (Kapitel 18.3.).

18.1. Perspektiven einer engeren Kooperation zwischen Endingen und Unterendingen

Eine engere Zusammenarbeit der beiden Untersuchungsgemeinden – bis hin zu einer allfälligen Fusion – soll nicht Selbstzweck sein. Eine engere Kooperation macht nur Sinn, wenn entweder mittelfristig Kosten eingespart und/oder die Qualität der erbrachten Dienstleistungen gesteigert werden kann. Dabei sollen aber nicht nur die kurzfristigen Auswirkungen berücksichtigt werden, denn unserer Meinung nach wird das Überleben kleiner Gemeinden immer mehr dadurch bestimmt, ob zukünftige Entwicklungen vorausgesehen und mittels geeigneter Massnahmen antizipiert werden. Selbst die Aargauer Regierung fragt sich, ohne sich zu sehr in die Angelegenheiten der Gemeinden einmischen zu wollen, ob auch zukünftig wirklich alle Gemeinden aus Autonomiestolz einen vollen Dienstleistungsservice anbieten sollen.[1]

An der Behördentagung der Aargauer FDP im Januar 1998 stellte Hans Rösch, Hirschthaler Gemeinderat und Chef des Finanzressorts, der im Berufsleben der Visura Treuhandgesellschaft in Aarau vorsteht, den finanziellen Erfolg einer konsequent verfolgten Kooperationspolitik anhand der eigenen Gemeinde dar. In einem kleinen Exkurs wollen wir nun das Sparpotential durch Zusammenarbeit, das sich auch kleinen Gemeinden anbietet, ausleuchten. In der Gemeinde Hirschthal leben ca. 1'200 Einwohner. Gemäss den uns zur Verfügung gestellten Unterlagen besagte die Steuerfussprognose im Jahre 1992 für die darauffolgenden Jahre einen Anstieg auf mindestens 135% voraus, wobei in Hirschthal ein Steuerprozent etwa 20'000 Franken entspricht. Durch einfache, teilweise fast schon banal erscheinende Massnahmen gelang es der Gemeinde jedoch, den Steuerfuss bis zum Jahre 1998 auf 120% zu drücken! Gegenüber der Prognose von 1992 ist dies eine Unterbietung um 15 Prozentpunkte. Wie wurde dies erreicht?

Es ist vorauszuschicken, dass nicht der ganze Erfolg auf die verstärkte Kooperation mit Nachbargemeinden zurückzuführen ist, da man auch gemeindeintern kostensenkende Massnahmen durchgeführt hat, auf die wir aber nicht näher eingehen wollen. Konkret liegt der Anteil der Kooperationsmassnahmen am Sparerfolg bei ca. 8 Steuerprozentpunkten. Andererseits ist allerdings auch zu erwähnen, dass das Potential der Zusammenarbeit 1998 noch längst nicht voll ausgeschöpft war, und die Gemeinde auch beabsichtigt, in näherer Zukunft weitere Kooperationen einzugehen. Bis 1998 sind folgende Kooperationsmassnahmen vollendet worden (vgl. Tabelle 18.1):

[1] Vgl. Aargauer Zeitung vom 12. Januar 1998

Tabelle 18.1 Kooperationsbereiche der Gemeinde Hirschthal mit ihren Nachbargemeinden und daraus resultierende Einsparungen

Kooperationsbereich	Ersparnis pro Jahr in Fr.
Anstellung eines gemeinsamer Försters	80'000
Zusammenlegung der Feuerwehr	40'000
Zusammenlegung der Bauverwaltung	20'000
Gemeinsame Feldrandkompostierung (Kooperation mit einer externen Unternehmung)	20'000
Total Ersparnis (in Fr. / in Steuerfussprozenten)	160'000 / 8%

Quelle: Hans Rösch, Gemeinde Hirschthal

Weitere Bereiche, welche mit finanziellem und auch qualitativem Erfolg von einer engeren Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden erfasst werden können, sind gemäss Hans Rösch die Infrastrukturanlagen (Werkhöfe, Maschinen und Fahrzeuge, Bauten), die EDV-Beschaffung, das Betreibungswesen, das Zivilstandsamt, die AHV-Gemeindezweigstellen bis hin zu Steuer-, Arbeits- und Einwohnerkontrollämtern. Der Hirschthaler Gemeinderat sagt bei voller Ausschöpfung eine Reduktion des Steuerfusses um bis zu 14 Prozentpunkte voraus. Aufgrund der bereits erzielten und beeindruckenden Erfolge sowie angesichts der Tatsache, dass er mit Zahlen von Berufes wegen umzugehen weiss, sind wir der Ansicht, dass man Röschs Angaben durchaus Vertrauen schenken darf. Voraussetzung für den Erfolg der erwähnten Massnahmen ist allerdings eine Bereitschaft zum teilweisen Verzicht im Bereich der Gemeindeautonomie. Der Einwand, dass durch Kooperationsmassnahmen den Gemeinden zu viel Autonomie verloren gehe, ist bei genauerer Betrachtung allerdings kaum stichhaltig. Gewiss geht den Gemeinden formal Autonomie verloren, eine echte Autonomie bedingt jedoch gesunde Finanzen. Nur mit gesunden Finanzen kann sich eine Gemeinde mittelfristig die Handlungsfähigkeit erhalten. Es gilt also zwischen formaler und faktischer Autonomie zu unterscheiden. Zudem können finanziell gesunde und mit gemeinsamen Interessen auftretende Gemeinden gegenüber dem Kanton viel unabhängiger und selbstbewusster auftreten.

Es ist uns bewusst, dass die Gemeinden Endingen und Unterendingen in gewissen Bereichen bereits einige Anstrengungen bei der Zusammenarbeit unternommen haben. Das Paradebeispiel hierfür ist die gemeinsame Steuerverwaltung, zusammen mit Lengnau. Andere Bereiche sind bereits regionalisiert worden (z.B. das regionale Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) und das Betreibungsamt in Zurzach). Dennoch liegt noch ein grosses Sparpotential brach. Bei gewissen Aufgaben ist bereits eine Kooperation zwischen Endingen und Unterendingen sinnvoll, andere benötigen eine weiter gesteckte Allianz, welche auch die übrigen Gemeinden der Region einbezieht. Nachfolgend wird näher auf die in unserer Befragung angesprochenen Reformprojekte zwischen den beiden Gemeinden, inklusive einer vollständigen Fusion, eingegangen. Für den regionalen Ansatz wird auf das Kapitel 19 verwiesen.

18.2. Zusammenlegung der Feuerwehren

Nach den Daten der von uns durchgeführten Bevölkerungsbefragung, scheint sich eine Zusammenlegung der Endinger und Unterendinger Feuerwehren geradezu aufzudrängen, will man dem "Volkswillen" Geltung verschaffen. 91.2% der Endinger und 72.6% der Unterendinger Befragten haben sich für einen solchen Reformschritt ausgesprochen. Alle von uns genauer untersuchten Bevölkerungsschichten und Gruppierungen – auch die stark verwurzelten Personen – haben sich mehrheitlich zustimmend geäussert. Obwohl unsere Befragung nicht mit dem Resultat einer Volksabstimmung gleichgesetzt werden darf, kann die ausserordentlich breite Zustimmung dennoch sehr wohl als ein Aufruf an die Behörden zu konkreten Reformschritten im Bereich des Feuerwehrwesens interpretiert werden.

Dabei darf auch nicht übersehen werden, dass eine effizientere Feuerwehrorganisation zur Zeit gesamtschweizerisch ein höchst aktuelles Thema ist. Die Regierungsratskonferenz für die Koordination des Feuerwehrwesens hat im Februar 1999 ihre Vorschläge zur Reorganisation des Feuerwehrwesens veröffentlicht.[2] Ihr Konzept „Feuerwehr 2000 plus“ empfiehlt den Kantonen einen weiteren massiven Abbau der Personalbestände. Diese sind zwar bereits seit 1990 von 200'000 auf 160'000 zurückgegangen, sollen aber dennoch bis zum Jahre 2003 um nochmals 50'000 Angehörige reduziert werden. Dieses Ziel soll durch Zusammenlegungen von Feuerwehren, namentlich in kleineren Dörfern, und durch eine Regionalisierung der Spezialaufgaben, welche eine Feuerwehr neben der Brandbekämpfung auch noch zu erfüllen hat, erreicht werden. Das Konzept verspricht sich somit neben einer Einsparung von Kosten – gesamtschweizerisch ist von 50 bis 100 Millionen Franken die Rede – auch eine Zunahme an Professionalität und damit eine Erhöhung der Qualität. Trotz dieser Redimensionierung soll die Bedeutung der Feuerwehr nicht etwa geschmälert, sondern im Gegenteil aufgewertet werden. Ihr werden neue Aufgabenbereiche übertragen, wie z.B. Teile des Zivilschutzes, des Kulturgüterschutzes, der Versorgungsaufgaben sowie bei der Betreuung evakuierter Personen. Eine weitere Aufwertung soll die Feuerwehr durch den Vorschlag erhalten, dass Mitglieder der Feuerwehr keine militärischen WKs und keinen Zivilschutz mehr leisten müssen.

An diesen Vorschlägen auf nationaler Ebene kann abgelesen werden, dass früher oder später für die kleineren Aargauer Gemeinden wie Endingen und Unterendingen ohnehin der Zeitpunkt kommen dürfte, an dem man sich ernsthaft mit einer Fusion der Feuerwehren beschäftigen muss. Diesen Schritt bereits getätigt haben beispielsweise die beiden Aargauer Gemeinden Oberrohrdorf (ca. 3'300 Einwohner) und Niederrohrdorf (ca. 2'500 Einwohner). Sie haben ihre beiden Ortsfeuerwehren per 1. Januar 1998 zu einer Gesamtfeuerwehr Rohrdorf zusammengeschlossen.[3]

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Feuerwehrfusion sind im Kanton Aargau klar geregelt und sogar mit finanziellen Anreizen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden versehen. Das kantonale Feuerwehrgesetz, das 1996 revidiert wurde, sieht in Art. 4a Abs. 3 vor: „An Anschaffungen von Gemeinden, die durch Zusammenlegung ihrer Feuerwehren einen Rationalisierungseffekt erzielen, werden erhöhte Beiträge ausgerichtet.“ Das Feuerwehrgesetz geht sogar noch weiter und ermöglicht gemäss Art. 4a Abs. 4 Beitragskürzungen seitens des

[2] Vgl. z.B. Tages-Anzeiger vom 23. Februar 1999
[3] Vgl. Aargauer Zeitung vom 28. März 1998

Kantons, wenn trotz Rationalisierungsmöglichkeiten auf kostensparende Lösungen verzichtet wird.

Wie gross jedoch ist das finanzielle Einsparpotential Endingens und Unterendingens? Dazu einige Bemerkungen vorweg. Die von uns vorgenommenen Berechnungen sollen nur eine Vorstellung über die Grössenordnung einer möglichen Einsparung verleihen. Sie sind rechnerisch nicht absolut wasserdicht und beziehen sich auf die uns zur Verfügung gestellten Angaben aus den Gemeinderechnungen. Dass aber ein Synergiepotential vorhanden ist, beweist das bereits zitierte Beispiel der Gemeinde Hirschthal, welche durch eine Zusammenlegung der Feuerwehr mit Nachbargemeinden im Gegensatz zu früher jährlich 40'000 Franken einspart. Das Potential der Einsparungen hängt vor allem von der Anzahl Gemeinden ab, die bei einer Zusammenlegung mitmachen, sowie von der Grösse der fusionierten Feuerwehren. Deshalb wird die mutmassliche Einsparung im Falle Endingens und Unterendingens kleiner sein als in Hirschthal. Zusätzliche Spareffekte könnten jedoch über eine Einbindung weiterer Nachbargemeinden wie z.B. Tegerfelden oder Lengnau erreicht werden, ganz im Sinne der oben bereits im Rahmen des nationalen Konzepts "Feuerwehr 2000 plus" angesprochenen Regionalisierung von Spezialaufgaben (z.B. des Kulturgüterschutzes).

Zur Abklärung des finanziellen Einsparpotentials durch eine Feuerwehrfusion stützen wir uns auf die Angaben aus der Rechnung 1997 der beiden Gemeinden. Da ein Spareffekt nur dann möglich ist, wenn eine Rationalisierung der Bestände vorgenommen wird, haben wir die folgende Annahme getroffen. Bei einer Fusion der beiden Feuerwehren sollte eine gemeinsame Feuerwehr mit dem personellen und materiellen Bestand der "alten" Endinger Feuerwehr auskommen. Faktisch würde die Unterendinger Feuerwehr aufgelöst. Dies soll nicht bedeuten, dass keine Unterendinger Feuerwehrleute mehr in der gemeinsamen Feuerwehr dienen würden, sondern bedeutet lediglich, dass in unserem Modell die "neue" Feuerwehr zahlenmässig dem Bestand an Personal und Material der "alten" Endinger Feuerwehr entsprechen sollte.

Tabelle 18.2 listet die Ausgaben und Einnahmen im Feuerwehrwesen in den Gemeinden Endingen und Unterendingen aus dem Jahr 1997 auf. Auf der Ausgabenseite würden durch eine Fusion, d.h. Auflösung der Unterendinger Feuerwehr und Übernahme der Versorgung durch die Endinger Feuerwehr, unserer Ansicht nach ca. 80% der Unterendinger Kosten ganz wegfallen. Einige wenige Ausgabenposten blieben erhalten, der grösste darunter die Hydrantenentschädigung an die Wasserversorgung, welche in Unterendingen 2'500 Franken ausmacht. Da das erweiterte Gebiet durch die Feuerwehr Endingen ohne nennenswerte personelle Aufstockungen bewältigt werden kann, sind durch eine Zusammenlegung keine zusätzlichen Kosten zu erwarten. Im Gegenteil, man könnte mit dem Verkauf der überschüssigen Unterendinger und Endinger Materialbestände, z.B. eines der Fahrzeuge, an interessierte Gemeinden versuchen, die Gemeindekassen etwas zu entlasten. Neben einmaligen Erträgen dürften sodann in den folgenden Jahren auch substantielle Einsparungen erwartet werden. Die Effektivität einer solchen Kooperation könnte noch erhöht werden, wenn man sich entschliesst, anlässlich dieser Reform gleich auch die inneren Strukturen der neu entstehenden Feuerwehr auf ihre Effizienz hin zu untersuchen.

Tabelle 18.2 Ausgaben und Einnahmen im Feuerwehrwesen in Endingen und Unterendingen 1997 in Franken

	Aufwand	Ertrag	Saldo
Endingen	126‘583.00	37‘905.70	- 88'677.30
Unterendingen	25'378.65	7'929.00	- 17'449.65
Total beide Gemeinden	151'961.65	45'834.70	- 106'126.95

Wie bereits erwähnt wurde, belohnt der Kanton Feuerwehrzusammenschlüsse mit erhöhten Kantonsbeiträgen. Auf der Einnahmenseite darf daher nach einer Fusion mit einer geringfügigen Erhöhung der Kantonsbeiträge gerechnet werden. Ansonsten bleiben die Einnahmen aus der Unterendinger Rechnung, welche vorwiegend aus dem Feuerwehrpflichtersatz bestehen, in etwa gleich. Nach unseren überschlagsmässigen Berechnungen dürfte nach einer Fusion die Feuerwehrrechnung wie in Tabelle 18.3 dargestellt aussehen.

Tabelle 18.3 Überschlagsmässige Ausgaben und Einnahmen im Feuerwehrwesen nach erfolgter Fusion und Veränderung gegenüber 1997 in Franken

	Aufwand	Ertrag	Saldo
Fusionierte Feuerwehr (ca.)	130‘000	47‘000	- 83‘000
Veränderung gegenüber 1997 in Fr.	- 22‘000	+ 1‘000	+ 23‘000
Veränderung gegenüber 1997 in %	- 14.5%	+ 2.2%	+ 21.7%

Der Gesamtaufwand liesse sich um ca. 15% oder 22'000 Franken senken, was vor allem auf die zu etwa 80% wegfallenden Kosten der Unterendinger Feuerwehr zurückzuführen ist. Die Gesamteinnahmen könnten aufgrund leicht erhöhter Kantonsbeiträge geringfügig gesteigert werden. Der Nettogesamtaufwand würde sich somit um ca. 22% oder 23'000 Franken verbessern. Das Einsparpotential einer Feuerwehrfusion zwischen Endingen und Unterendingen kann daher auf jährlich 20'000 bis 25'000 Franken geschätzt werden. Darin sind einmalige Erträge aus einem allfälligen Verkauf von Maschinen und Materialien an Drittgemeinden noch nicht eingerechnet. Allerdings können sich in den ersten Jahren der Fusion auch gewisse kurzfristige Umstellungskosten ergeben, welche ebenfalls nicht erfasst worden sind.

Im Jahre 1997 lagen die Nettoausgaben für die Feuerwehr in Endingen bei ca. 51 Franken pro Einwohner, während er in Unterendingen 47 Franken pro Einwohner ausmachte. Die Nettokosten einer fusionierten Feuerwehr würden gemäss unseren Berechnungen rund 40 Franken betragen. Somit hätten beide Gemeinden einen finanziellen Anreiz zu einer Fusion. Im Bereich des Feuerwehrwesens gilt es aber noch eine weitere Komponente im Auge zu behalten.

Angesichts der vereinfachenden Annahmen, die unserem Berechnungsmodell zu Grunde liegen, und der Tatsache, dass wir uns bei den Berechnungen bloss auf das Jahr 1997 abgestützt haben, sowie auch angesichts der geringen Einwohnerzahl Unterendingens, sind die Zahlen dieses Pro-Kopf-Kostenvergleichs mit grosser Vorsicht zu geniessen. So würde z.B. eine Reduktion der Ausgaben von bloss 2'500 Franken in Unterendingen dazu führen, dass die Pro-Kopf-Kosten der

Unterendinger Feuerwehr gleichauf liegen würden mit denjenigen einer fusionierten Feuerwehr, und somit würde der finanzielle Anreiz für eine Zusammenlegung der Feuerwehr mit der Nachbargemeinde wegfallen. An dieser Stelle muss jedoch ein weiteres Argument angeführt werden. Gemäss den uns zur Verfügung stehenden Unterlagen wird zur Zeit die Unterendinger Feuerwehr durch die Gemeinde Endingen quersubventioniert. Dadurch lassen sich zu einem grossen Teil die tieferen Pro-Kopf-Kosten Unterendingens im Feuerwehrbereich erklären. Beide Gemeinden haben eine Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehr vereinbart. Gemäss dieser Vereinbarung übernimmt Endingen wichtige Teilaufgaben für die Feuerwehr Unterendingen, und man hat ein gemeinsames Alarmierungssystem eingerichtet. Die Einsatzbereitschaft der Unterendinger Feuerwehr scheint zu einem grossen Teil von dieser Zusammenarbeit abzuhängen, so kann anscheinend die vorgeschriebene Mannschaftsstärke des Atem- und Gasschutzes nur zusammen mit der Endinger Feuerwehr erreicht werden. Unterendingen profitiert also in einem überaus grossen Ausmass von dieser Zusammenarbeit. Die Vereinbarung zwischen den beiden Gemeinden sieht jedoch keinerlei finanzielle Abgeltungen für die geleisteten Dienste an die Gemeinde Endingen vor. Somit ist eine klassische Trittbrettfahrer-Situation entstanden. Die Beibehaltung des Status quo - die Quersubventionierung der Unterendinger Feuerwehr durch die Gemeinde Endingen - erachten wir als inakzeptabel. Es drängen sich zwei Lösungsansätze auf, die beide eine Internalisierung dieser externen Kosten vorsehen. Die von uns vorgeschlagene Zusammenführung der beiden Feuerwehren würde dies auf einem indirekten Weg erreichen. Sollte man sich dazu nicht entschliessen können, so muss die Internalisierung der externen Kosten und somit die Kostenwahrheit durch eine finanzielle Abgeltung der Leistungen, die die Gemeinde Endingen für die Feuerwehr Unterendingen erbringt, erreicht werden.

18.3. Weitere mögliche Kooperationsbereiche

In diesem Teilkapitel sollen weitere Kooperationsbereiche zwischen den beiden Gemeinden angesprochen werden. Dabei stützen wir uns weitestgehend auf Unterlagen, die uns von der Gemeindeverwaltung Endingen zur Verfügung gestellt und von uns lediglich nachbearbeitet worden sind, sowie auf die Ergebnisse mehrerer Gespräche, die wir mit Mitarbeitern der Gemeindeverwaltung der beiden Gemeinden geführt haben. Das Teilkapitel enthält keine vollständige Aufzählung von möglichen Kooperationsbereichen, sondern soll lediglich einige Anregungen vermitteln.

Zunächst genannt wurde die Bauverwaltung. Auf Grund des Baugesetzes ist für einen solchen Schritt kaum mit rechtlichen Problemen zu rechnen. Erwartet werden dürften hingegen sowohl finanzielle Einsparungen als auch qualitative Verbesserungen. Eine gemeinsame Bauverwaltung würde sich natürlich in einer gemeinsamen Baukommission niederschlagen. Somit könnte zumindest eine Baukommission in den beiden Dörfern "eingespart", der Gemeinderat entlastet und auch die Rekrutierungsbasis für die Bauverwaltung vergrössert werden. Denkbar wäre auch, an eine gemeinsame Bauverwaltung weitere Aufgaben (z.B. Gutachten oder Projektleitungen) und Kompetenzen zu verlagern, so dass die beiden Gemeinderäte zusätzlich entlastet werden könnten.

Eine weitere Kooperationsmöglichkeit zwischen den beiden Gemeinden besteht auch im Bereich des Bauamtes (Werkhof). Von einem gemeinsamen Bauamt können beispielsweise eine bessere Auslastung der Infrastruktur, der Maschinen und Werkzeuge sowie Verbesserungen bei der Instandhaltung und Schneeräumung der Strassen und Wege erwartet werden. Die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet beinhaltet mit Sicherheit ein grösseres Einsparpotential oder zumindest eine

deutliche Verbesserung der Qualität der erbrachten Leistungen. Dennoch dürfte sie politisch nur schwer durchsetzbar sein. Die Akzeptanz einer solchen Zusammenarbeit könnte erhöht werden, wenn sie ohne "Arbeitsplatzabbau" durchgeführt werden würde (Synergieeffekte wären auch dann noch zu erwarten). In Unterendingen werden die Aufgaben des Werkhofes mit Miliznebenbeamtungen erfüllt. In einer sozialverträglichen Variante eines gemeinsamen Werkhofes könnten nun diejenigen Personen, die diese Aufgaben in Unterendingen vorher im Nebenamt erledigt haben, nun auf der Basis eines Teilzeit- oder Stundenlohnkontraktes weiterbeschäftigt werden.
Ebenfalls positiv zu bewerten wäre eine Zusammenlegung von Forstämtern. Diese Massnahme sollte gemeinsam mit weiteren Gemeinden durchgeführt werden. So könnten z.B. geographisch und auch ökologisch sinnvollere Grenzen als heute zwischen den einzelnen Forstgebieten gezogen werden (z.B. der gesamte Siggenberg als ein Forstrevier, welches von den umliegenden Gemeinden gemeinsam betrieben wird). Organisatorische Probleme, die zur Zeit auftreten, da gewisse Arbeiten nur in einem 2er-Team verrichtet werden dürfen, können im Falle einer kommunalen oder gar regionalen Zusammenarbeit flexibler gelöst werden. Allenfalls wäre auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Bauämtern und den Forstämtern möglich. Die Realisierung einer solchen Zusammenarbeit dürfte jedoch auch weitgehend von den Qualifikationen der Mitarbeiter in den betreffenden Ämtern abhängen.

Mehrfach wurde der Wunsch nach einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des Sozialwesens zwischen den Gemeinden oder sogar in einem regionalen Rahmen geäussert. Während wir der Zusammenfassung der Sozialämter auf regionaler Ebene eher kritisch gegenüberstehen, befürworten wir ebenfalls die verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden in der näheren Nachbarschaft. Da sich im Sozialwesen eine grosse Anzahl verschiedenster Probleme kumulieren, die von einer besonderen Tragweite für die betroffenen Personen sind, ist eine möglichst hohe Kompetenz der Sozialamtsmitarbeiter notwendig. Die Ausbildung der Gemeindeschreiber und der übrigen Verwaltungsmitarbeiter in kleinen Gemeinden kann solchen Ansprüchen jedoch nicht genügen. Mit der engen Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden können Strukturen geschaffen werden, die über eine gezielte Personalpolitik (durch Einstellungen oder Schulungen bereits angestellter Mitarbeiter) zu der Konzentration von Fachwissen, der Bildung eines Kompetenzzentrums führen. Als sinnvolle Grösse für ein solches gemeinsames Sozialamt erachten wir ein Gebiet, das ungefähr den Gemeindegrenzen von Unterendingen, Endingen und Lengnau entspricht.

Die vier Kooperationsbereiche Bauverwaltung, Bauamt, Forstamt, Sozialamt erscheinen uns neben den bereits in den vorangegangenen Kapiteln vorgeschlagenen Kooperationen im Kommissionswesen, den Nebenbeamtungen und der Feuerwehr als diejenigen Bereiche, in denen sich eine verstärkte, gemeindeübergreifende Kooperation am meisten aufdrängt. Es lassen sich aber auch ohne weiteres zusätzliche Bereiche wie die Einwohnerkontrolle oder die Zivilstandsämter nennen, bei denen uns gemeindeübergreifende Kooperationen ebenfalls sinnvoll erscheinen. Eine systematische Überprüfung sämtlicher Aufgabenbereiche auf mögliche Kooperationen und Zusammenlegungen hin kann diese Studie nicht leisten, dies bleibt den Gemeindeverwaltungen vorbehalten.

18.4. Fusion von Endingen und Unterendingen

Auch Gemeindefusionen im allgemeinen und zwischen Endingen und Unterendingen im speziellen sollen nie Selbstzweck sein, auch wenn in der globalisierten Wirtschaft dies zur Zeit gerade gross in Mode ist. Freiwillige Fusionen machen nur Sinn, wenn dadurch mindestens eine der zwei folgenden Bedingungen erfüllt werden kann:

(1) Kosteneinsparungen durch Effizienzsteigerung und optimale Auslastung der Verwaltung. Wobei unter Einsparungen auch die Verhinderung von Mehrausgaben in der Zukunft verstanden werden kann.

(2) Gewinn an Professionalität und dadurch eine qualitative Verbesserung der angebotenen Dienstleistungen.

Eine allfällige Fusion zwischen Endingen und Unterendingen muss deshalb an diesen beiden Kriterien gemessen werden. Und auch nur wenn die finanziellen Aspekte für eine Fusion sprechen, kann vor allem die Unterendinger Bevölkerung für einen solchen Reformschritt gewonnen werden. Eine Fusion aus rein ideellen Gründen oder mittels Verweis auf Entwicklungen, welche noch allzu weit in der Zukunft liegen und daher erstens unsicher sind und zweitens die Gemeinde in absehbarer Zeit nicht beschäftigen werden, hat in Unterendingen auf Grund der von uns erhobenen Daten keine Chance. Der relevante Zeithorizont in der Bevölkerung ist in dieser Hinsicht als doch eher beschränkt zu betrachten. Zur Erinnerung: rund 71% der Unterendinger Befragten haben eine vollständige Fusion der beiden Gemeinden abgelehnt. Sollte mit der Fusion keine Steuerfusserhöhung einher gehen, so sinkt der Anteil derjenigen, welche sich prinzipiell gegen eine Fusion stemmen, jedoch auf unter 60%.

Der Frage, ob mit einer Fusion der beiden Gemeinden tatsächlich Kosten eingespart werden, kann in dieser Studie nicht auf den Grund gegangen werden, da diesbezüglich seriöse Abklärungen den Rahmen unseres Berichts vollends sprengen würden. Aus diesem Grund haben wir uns im folgenden auf die Darstellung der Erkenntnisse aus anderen Kantonen sowie auf die Erörterung der Frage, welche Vor- und Nachteile eine Fusion zwischen Endingen und Unterendingen mit sich bringen würde, beschränken müssen.

Zuerst wollen wir einen Blick auf den finanziellen Ist-Zustand werfen. Konkret interessiert uns der Vergleich des Pro-Kopf-Aufwands der Rechnung 1997 der beiden Untersuchungsgemeinden. Der Pro-Kopf-Aufwand ist daher interessant, weil er nichts damit zu tun hat, ob eine Gemeinde reich oder arm ist, oder ob der Steuerfuss hoch oder niedrig ist. Er gibt einen Anhaltspunkt, wie effizient eine Verwaltung arbeitet, d.h. wie viele finanzielle Mittel sie einsetzt, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Gemäss Arn (1998: 4) zeigte sich z.B. im Kanton Bern, dass kleine Gemeinden, welche in der Regel eine geringere relative Steuerkraft aufweisen als grössere Gemeinden, ihre Aufgaben mit weniger finanziellen Mitteln zu erfüllen vermögen als die grösseren Gemeinden.

Tabelle 18.4 Gesamtaufwand und Pro-Kopf-Aufwand 1997 in den Gemeinden Endingen und Unterendingen in Franken

	Gesamtaufwand 1997	**Pro-Kopf-Aufwand 1997**
Endingen (1'737 Einwohner)	8'737'851.50	5‘030
Unterendingen (372 Einwohner)	979'253.75	2‘632

Wie sieht nun der Vergleich zwischen Endingen und Unterendingen aus? Tabelle 18.4 gibt darüber Auskunft. Wie zu vermuten war, erbringt die Gemeinde Unterendingen ihre Leistungen zu einem massiv geringeren Preis als Endingen. Der Unterendinger Wert macht mit 2'632 Franken wenig mehr als die Hälfte des Endinger Betrags (5'030 Franken) aus.

Geht man von den Erkenntnissen von Arn (1998) und dem obigen Vergleich der beiden Untersuchungsgemeinden aus, so drängen sich mehrere Fragen auf. Erstens, weshalb „produzieren“ kleinere Gemeinden billiger als grössere Gemeinden, wie dies zumindest im Kanton Bern der Fall zu sein scheint? Zweitens, macht es unter diesen Umständen überhaupt Sinn, von einer optimalen Gemeindegrösse von ca. 3'000 Einwohnern zu sprechen, wie dies im Kanton Luzern diskutiert wird? Drittens, welche Vorteile kann sich Unterendingen von einer Fusion mit Endingen versprechen? Und viertens, unter welchen Bedingungen ist eine Gemeindefusion überhaupt sinnvoll?

Zur ersten Frage. Kleine Gemeinden "produzieren" oftmals kostengünstiger als grössere Gemeinden, da wer wenig Geld hat, dieses auch zielgerichteter und sparsamer einsetzen muss. Zudem werden Aufgaben in kleinen Gemeinden vermehrt im Milizsystem verrichtet oder sogar ganz an Private übertragen. So weisen beispielsweise kleine Gemeinden kaum Kulturausgaben auf, weil die privaten Vereine diese Aufgabe bestens erfüllen. Überhaupt stellt Arn (1998: 3) für den Kanton Bern fest, dass bei kleineren Gemeinden ein geringer Pro-Kopf-Aufwand zu Buche schlägt als bei grösseren Gemeinden. Arn (1998: 4) führt aber noch weitere Gründe an, weshalb kleine Gemeinden günstiger "produzieren".

- Die Verhältnisse in kleinen Gemeinden sind überschaubarer und die sich stellenden Probleme weniger komplex.
- Viele Probleme können deshalb unbürokratisch und rasch erledigt werden.
- Viele Leistungen werden nicht mit dem gleichen Perfektionsgrad wie in Grossgemeinden erbracht.
- Grosse Gemeinden haben mit ihren sozio-strukturellen Voraussetzungen und den zu tragenden Zentrumslasten gar keine Möglichkeit, sich so kostengünstig wie Kleingemeinden einzurichten.

Wie jedoch dem Beispiel unserer Untersuchungsgemeinden zu entnehmen ist, sind nicht alle Kleingemeinden – sowohl Unterendingen wie auch Endingen können als solche bezeichnet werden – in gleichem Masse in der Lage, kostengünstig zu produzieren. Neben anderen Faktoren ist hier vor allem ein Punkt wichtig. Für kleine Gemeinden sind personelle und infrastrukturelle Überkapazitäten kaum verkraftbar. Ein optimaler Punkt ist dann erreicht, wenn z.B. alle personellen und räumlichen Kapazitäten voll ausgelastet sind. Ist eine Gemeinde, wie es bei der Ge-

meinde Unterendingen zur Zeit den Anschein hat, an einem solchen Punkt angelangt, so kann ein zukünftiges Anwachsen der Einwohnerzahl und die damit verbundene Aufstockung personeller und infrastruktureller Kapazitäten negative Auswirkungen auf die Gemeinderechnung haben. Diese Auswirkungen sprungfixen Charakters, den die Aufwände einer Gemeindeverwaltung annehmen können, sollten nicht unterschätzt werden.

Damit wollen wir gleich überleiten zur zweiten Frage, ob das Kreieren einer optimalen Gemeindegrösse, wie es z.B. der Kanton Luzern im Rahmen seines Reformprojekts „Luzern '99“ anstrebt, einen praktischen Nutzen erbringt. Die Idee einer optimalen Gemeindegrösse basiert unter anderem auf dem ökonomischen Gesetz der zunehmenden Skalenerträge, d.h. dass die Kosten pro produzierte Stückeinheit mit zunehmendem Produktionsausstoss sinken. Wie in der Ökonomie, verhält sich auch der Pro-Kopf-Aufwand – das politische Pendant zu den betriebswirtschaftlichen Stückkosten – nicht linear, sondern eher sprungfix, d.h. die Kosten sinken nur solange, wie mit der vorhandenen Infrastruktur die Aufgaben bewältigt werden können. Sobald zusätzliche Räumlichkeiten oder weiteres Personal zur Bewältigung der anfallenden Arbeiten bereitgestellt werden muss, steigen die Kosten sprunghaft an, um dann (auf höherem Niveau) mit steigender Einwohnerzahl wiederum zu sinken. Nun ist es allerdings so, dass diese zunehmenden Skalenerträge nicht ins Unendliche wachsen können. Mit zunehmender Grösse der Verwaltung machen sich störende Effekte bemerkbar. Die Verwaltung wird unübersichtlicher, was tendenziell zu weniger Transparenz sowie mehr Doppelspurigkeiten und Reibungsverlusten führt. Grosse Verwaltungen weisen einen höheren Professionalisierungsgrad und damit verbunden auch höhere Personalkosten auf als kleinere Verwaltungen. Zudem haben grosse Gemeinden schlicht und einfach auch komplexere Probleme zu bewältigen. All dies führt dazu, dass die Pro-Kopf-Aufwände ab einer bestimmten Gemeindegrösse wieder zu steigen beginnen, d.h. dass die Skalenerträge nun nicht mehr steigen, sondern sinken. Diejenige Gemeindegrösse, ab der die Pro-Kopf-Aufwände wieder zu steigen beginnen, bezeichnet man als die optimale Gemeindegrösse. Soweit die Theorie.

Es lässt sich nicht abstreiten, dass gewisse Hinweise bestehen, dass es so etwas wie eine optimale Grösse für Gemeinden gibt. Als Beispiel lässt sich hier die Studie von Höpflinger (o.J. a) erwähnen, welche auf der Basis der Daten der GSB’94 nachweist, dass in der Schweiz Gemeinden mit einer Grösse zwischen 1'000 und 2'000 Einwohnern die geringste Anzahl Gemeindeangestellte pro Kopf aufweisen, während Gemeinden unter 1'000 Einwohner und vor allem solche mit über 2'000 Einwohnern mehr Geld pro Kopf für personelle Ressourcen ausgeben müssen. Inwieweit man solche gesamtschweizerische Resultate auf den konkreten Einzelfall anwenden kann, ist jedoch, wie weiter unten dargelegt wird, umstritten. Interessant ist aber, dass die Pro-Kopf-Ausgaben 1997 in Endingen und Unterendingen für Löhne und übrigen Personalaufwand in der Gemeindeverwaltung im engen Sinne dem von Höpflinger vorgezeichneten Muster folgen (vgl. Tabelle 18.5). Die Endinger Verwaltung hat trotz mehrerer Angestellter und einem Lehrlingsausbildungsplatz einen geringeren Pro-Kopf-Aufwand in diesem Bereich als Unterendingen, das nur eine Verwaltungsangestellte entlöhnen muss.

Tabelle 18.5 Aufwand 1997 für Personal in der Gemeindeverwaltung im engen Sinne in den Gemeinden Endingen und Unterendingen in Franken

	Gesamtaufwand 1997	**Pro-Kopf-Aufwand 1997**
Endingen (1'737 Einwohner)	242'514.95	140
Unterendingen (372 Einwohner)	66'061.75	178

Die z.B. für die Gemeinden des Kantons Luzern errechnete (oder vielmehr: abgeschätzte) optimale Gemeindegrösse von 3'000 Einwohnern ist jedoch schon deshalb kaum auf andere Kantone übertragbar, da die Gemeinden in jedem Kanton andere Aufgaben zu erfüllen haben. Anzahl und Intensität der zu erfüllenden Gemeindeaufgaben müssen bei der Berechnung einer optimalen Gemeindegrösse eine wichtige Rolle spielen. Auf dieser Linie argumentieren auch die Verfechter des FOCJ-Ansatzes (vgl. Kapitel 19.3.), welche sogar für jede einzelne Gemeindeaufgabe eine eigene, theoretisch optimale Grösse des Versorgungsgebiets propagieren. So könnte z.B. für das Abfallwesen eine Grösse von 3'000, für ein Sozialamt hingegen eine Grösse von 10'000 Einwohnern optimal sein. Somit kann es *die* optimale Gemeindegrösse gar nicht geben. Wird sie dennoch berechnet, so darf an der Genauigkeit des Ergebnisses und der Anwendbarkeit über den berücksichtigten Kanton hinaus gezweifelt werden.

Die dritte und vierte Frage nach den möglichen Vorteilen einer Fusion für Unterendingen aus heutiger Sicht sowie nach den allgemeinen Umständen, wann eine Gemeindefusion überhaupt Sinn macht, möchten wir im Folgenden gemeinsam abhandeln.

Es darf festgestellt werden, dass eine Fusion mit Endingen – vorausgesetzt, die Einwohnerzahl stagniere auf heutigem Niveau, und es seien keine grösseren Investitionen notwendig – höchstwahrscheinlich einen zu geringen Gewinn an Professionalität in der Verwaltung bringen würde, als dass die sich abzeichnenden höheren Kosten pro Kopf damit gerechtfertigt werden könnten. Um es nochmals zu betonen: Eine Fusion ist kein Selbstzweck, sondern muss gewissen rationalen Argumenten folgen. Da aber die Unterendinger Verwaltung bereits heute sowohl bei der räumlichen wie auch bei der personellen Ausstattung eher unterdotiert ist (die Räumlichkeiten sind beengend und die Gemeinschreiberin macht Überstunden), zeichnet sich für die Zukunft ein Szenario ab, welches auf zusätzliche Verwaltungsstellen und grössere Räumlichkeiten für die Gemeindeverwaltung hinausläuft. Die Auslagerung der Steuerverwaltung muss durch die Unterendinger Behörden aus dieser Sicht deutlich positiv bewertet werden, auch wenn die Gemeinde heute mehr für die Steuerverwaltung bezahlen muss als vor 1997. Die Alternative – mehr Personal und grössere Räume – wäre auf jeden Fall um ein Vielfaches teurer gekommen.

Arn (1998: 9) beschreibt denn auch das Vorhandensein von Überkapazitäten in der einen Gemeinde sowie Personal- oder Raummangel in der anderen Gemeinde als eine von drei Bedingungen, die idealerweise für eine sinnvolle Fusion vorhanden sein sollten. In einem solchen Fall kann die eine Gemeinde den Verwaltungsaufwand der anderen übernehmen, ohne dass zuerst eine zusätzliche Infrastruktur geschaffen werden muss. Diese Bedingung kann angesichts der grosszügig bemessenen Raumverhältnisse in der Endinger Gemeindeverwaltung als erfüllt betrachtet werden. Das zweite wichtige Kriterium ist gemäss Arn die relative geographische Nähe

der Bevölkerungs- und Dienstleistungszentren, was für die Gemeinden Endingen und Unterendingen wohl bejaht werden kann. Die dritte Bedingung ist eine ähnliche politische Kultur und eine vergleichbare wirtschaftliche Ausgangslage. Während die politische Kultur kaum Probleme bieten dürfte, stellt die vergleichbare wirtschaftliche Ausgangslage *den* politischen Knackpunkt einer Fusion zwischen den beiden Untersuchungsgemeinden dar, da Unterendingen zur Zeit einen um 9 Prozentpunkte tieferen Steuerfuss als Endingen aufweist.

Das Argument der unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausgangslage bedarf jedoch zweierlei Relativierungen. Erstens hat sich in Unterendingen seit 1975 gezeigt, dass sich der Steuerfuss zu erhöhen begann, sobald eine Stagnation bei der Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen war (vgl. Kapitel 5). Obwohl wir es statistisch nicht näher untersucht haben, deutet deshalb einiges darauf hin, dass sich Unterendingen heute in einem Dilemma befindet. Bei stagnierendem Bevölkerungswachstum scheint die Steuerbelastung zu steigen, während andererseits ein Bevölkerungswachstum eine Aufstockung der personellen Ressourcen der Gemeindeverwaltung und somit ebenfalls eine Erhöhung des Steuerfusses notwendig machen würde. Zweitens hat sich der Steuerfuss der Gemeinde Endingen seit 1990 um bloss einen Prozentpunkt erhöht, während Unterendingen eine Erhöhung von nicht weniger als 15 Prozentpunkten hinzunehmen hatte. Mittelfristig dürften sich die beiden Gemeinden in dieser Beziehung weiter annähern.

Bei der Frage nach dem Sinn einer allfälligen Fusion zwischen Endingen und Unterendingen konnte innerhalb der Projektgruppe kein Konsens erreicht werden. Es standen jeweils zwei befürwortende und ablehnende Stimmen gegenüber. Zunächst zur Argumentation der Fusionsbefürworter.

Die in Kapitel 6 präsentierten Auswertungen bezüglich der Vereinsmitgliedschaften von Unterendinger Stimmberechtigten in Endinger Dorfvereinen lassen darauf schliessen, dass die in Unterendingen oftmals geäusserten Befürchtungen, in einer fusionierten Gemeinde würde die Identifikation mit der Gemeinde sowie das Zusammengehörigkeitsgefühl der Einwohner verloren gehen, weitgehend einer objektiven Grundlage entbehren. Denn viele Unterendinger Einwohner pflegen über die Vereinsmitgliedschaften bereits heute enge soziale Kontakte mit Endinger Einwohnern. Weiter konnte in Kapitel 6 auf eine sehr ähnliche politische Kultur in den beiden Gemeinden verwiesen werden. Es steht daher nicht zu befürchten, dass den Einwohnern Unterendingens im Falle einer Fusion mit Endingen ein "Kulturschock" bevorstehen würde. Auf Grund der ähnlichen politischen und gesellschaftlichen Strukturen sowie der gemeinsamen Geschichte sollte es möglich sein in kurzer Zeit eine gemeinsame, neue Identität zu finden. Letztlich ausschlaggebend für die Befürwortung einer Fusion ist jedoch ein "Tabula rasa"-Argument. Im Rahmen dieser Studie sind bislang eine Vielzahl von verschiedensten Reformvorschlägen angesprochen worden. Diese sind zwar auch einzeln sinnvoll umsetzbar, ihre volle Wirkung können sie jedoch nur im Verbund entfalten. Eine Gemeindefusion stellt einen derart drastischen Einschnitt in die Organisation der Gemeindeverwaltungen dar, von dem kein Bereich ausgenommen werden kann, dass man diese Gelegenheit nutzen sollte, um in einem radikalen Schritt eine möglichst umfassende Reform durchzuführen, um der "neuen" Gemeinde ein effizientes und modernes Arbeiten zu ermöglichen. Werden die Reformen einzeln angegangen, besteht die Gefahr, dass man die Kräfte verzettelt und nur Stückwerk, ein Flickenteppich entsteht.

Die Fusionsgegner innerhalb der Projektgruppe schlagen hingegen vor, bis auf weiteres von konkreten Schritten in Richtung einer vollständigen Fusion der beiden Gemeinden abzusehen. Statt dessen soll der Weg der aufgabenspezifischen Fusion, wie er mit der Steuerverwaltung 1996/97

begonnen wurde, konsequent weiterbeschritten werden. In Bereichen, wo solche Teilfusionen in Unterendingen teure Neuinvestitionen und Mehrausgaben verhindern und in Endingen die Auslastung der gemeindeeigenen Räumlichkeiten und des Personals verbessern können, profitieren beide Gemeinden durch eine funktionale Zusammenarbeit. Auch Arn (1998: 9) zieht einen solchen Ansatz, der seiner Meinung nach vertrauensbildend wirken und somit nach einer gewissen Zeit automatisch zur vollständigen Fusion führen könnte, einem überstürzten Zusammenschluss in der Regel vor. Denn letztlich steht und fällt eine Fusion von Endingen und Unterendingen mit dem politischen Willen der StimmbürgerInnen.

19. Regionale Reformansätze

Unter regionalen Reformansätzen bzw. regionaler Zusammenarbeit wird in dieser Studie das Bestreben der Gemeinden verstanden, über die Gemeindegrenzen hinaus zu kooperieren, wobei jedoch mehr als nur zwei Gemeinden daran beteiligt sind. In welchen rechtlichen Formen die regionale Kooperation erfolgen kann, in welchen Bereichen sie verbreitet ist, und wo sie noch zusätzlich Fuss fassen könnte, soll in diesem Kapitel angesprochen werden. Dabei beschränken wir uns auf die Lage im Kanton Aargau. Zusätzlich wird ein relativ neuer Reformansatz - das Konzept der FOCJ - vorgestellt und mit der Frage verknüpft, wie praxistauglich dieser Ansatz ist.

19.1. Formen der regionalen Zusammenarbeit

Unterscheidet man nach den Trägern der Aufgabenerfüllung, so gibt es grundsätzlich drei Zusammenarbeitsformen (vgl. Arn / Friederich 1994: 51ff.):

1) Möglich ist die Leistungserbringung durch eine Gemeinde, wobei die erbrachte Leistung von anderen Gemeinden in Anspruch genommen werden kann. Dabei sind zwei Varianten denkbar. Zum einen, dass andere Gemeinden die Leistung der erbringenden Gemeinde nutzen und diesen Leistungsbezug auch finanziell abgelten. Zum anderen, dass andere Gemeinden die Leistung in Anspruch nehmen, jedoch keine Abgeltung dafür entrichten. So kommt es zu externen Effekten. Ein Beispiel: Gemeinde A betreibt ein subventioniertes Theater, das natürlich auch von auswärtigen Interessierten der Gemeinden B, C, etc. besucht werden kann, die somit indirekt von Gemeinde A subventioniert werden.

2) Die Leistungserbringung durch zwei oder mehrere Gemeinden zusammen, die als gleichberechtigte Partner handeln (z.B. die zusammengelegten Steuerverwaltungen von Unterendingen, Endingen und Lengnau).

3) Die Übertragung der Aufgabenerfüllung an eine juristische Person, die von den beteiligten Gemeinden getragen wird (z.B. eine Aufgabenerfüllung wird an einen Gemeindeverband delegiert).

Den Gemeinden steht bei gemeindeübergreifenden Kooperationen eine Vielzahl von Rechtsformen offen. Diese können nach zwei Kriterien systematisiert werden. Das erste Kriterium betrifft die rechtliche Norm der Zusammenarbeit: Ist sie öffentlichrechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet? Das zweite Kriterium stellt die Frage, wer die Augabenerfüllung übernimmt. Ist es eine juristische Person oder wird die Zusammenarbeit durch einen Vertrag ohne juristische Rechtspersönlichkeit geregelt? Tabelle 19.1 zeigt die verschiedenen Rechtsformen geordnet nach den beiden oben genannten Kriterien auf.

Tabelle 19.1 Rechtsformen der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit

	Öffentlichrechtlich	Privatrechtlich
Juristische Person	Gemeindeverband	Verein
	öfftenlichrechtliche Stiftung	Genossenschaft
		Aktiengesellschaft
		privatrechtliche Stiftung
Keine juristische Person	öfftenlichrechtlicher Vertrag	privatrechtlicher Vertrag
		einfache Gesellschaft

Im aargauischen Gemeindegesetz vom 19. Dezember 1978 (GG) sind der öffentlichrechtliche Vertrag (Gemeindevertrag) und der Gemeindeverband ausdrücklich geregelt. Auch zahlenmässig handelt es sich bei diesen beiden Rechtsformen um die mit Abstand bedeutendsten Kooperationsformen zwischen Gemeinden im Kanton Aargau.

Zunächst zur Regelung des Gemeindevertrages. Art. 72 Abs. 1 GG besagt: "Die Gemeinden können durch Vertrag vereinbaren, dass Aufgaben gemeinsam erfüllt oder einer Gemeinde zur Erfüllung übertragen werden." Der Regierungsrat hat weiter sogar die Kompetenz, eine Zusammenarbeit über einen Gemeindevertrag anzuordnen, falls eine sachgerechte Verwaltung nicht mehr gewährleistet ist und mit der Zusammenarbeit wesentliche Einsparungen und Vereinfachungen erreicht werden können (Art. 72 Abs. 2 GG).

Gemeindeverbände zeichnen sich dadurch aus, dass sie weitgehend frei gestaltbar sind. Das Gemeindegesetz definiert einen Gemeindeverband in Art. 74 als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die aus verschiedenen Gemeinden besteht und die gemeinsame Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben bezweckt. Der Gemeindeverband entsteht, nachdem alle teilnehmenden Gemeinden die Satzungen des Verbands angenommen haben und diese vom Regierungsrat genehmigt worden sind. Die Organisation des Verbandes beruht auf drei Organen: Der Abgeordnetenversammlung (sie ist jedoch fakultativ), dem Vorstand und der Kontrollstelle (Art. 78 GG).

Bemerkenswert ist, dass Gemeindeverbände gemäss Art. 83 GG auch über die Kantonsgrenzen hinweg errichtet werden können. Aargauer Gemeinden können also z.B. auch mit Zürcher oder Luzerner Gemeinden zusammenarbeiten.

Gemäss Angaben der Gemeindeabteilung im Aargauer Innendepartement existierten zu Beginn des Jahres 1998 etwas weniger als 300 gemeindeübergreifende Kooperationen. Dabei stellen die 265 Gemeindeverträge und -verbände die übrigen Kooperationsformen deutlich in den Schatten. Steigende Tendenzen werden für die Gemeindeverträge, die Ein- und Mehrzweckverbände sowie die punktuelle, flexible Zusammenarbeit prognostiziert.

Tabelle 19.2 Anzahl und Aufgaben der Gemeindeverbände im Aargau 1998

Aufgabenbereich	n
Abwasserverbände	46
Berufsberatungen	9
Kehrichtverbände	5
Kreisschulen	5
Regionalplanungsgruppen	14
Sprachheilunterricht, Psychologische Dienste	7
Wasserversorgungsverbände	9
Zivilschutzorganisationen	40
Diverse Gemeindeverbände (Altersheime, Schwimmbad, Sozialdienst, Schiessanlage, Jugend- und Familienberatung, Verkehrsbetrieb etc.)	33

Die Tabelle 19.2 bedarf noch einer Ergänzung. Bei den 14 Regionalplanungsgruppen handelt es sich um die einzigen Kooperationen, die vom Kanton vorgeschrieben sind.

Die Frage, für welchen Aufgabenbereich der Zusammenarbeit welche Rechtsform gewählt wird, lässt sich nicht generell beantworten. Die Tabelle 19.2 zeigt, dass sich allein mit der Rechtsform des Gemeindeverbandes die unterschiedlichsten Aufgaben erfüllen lassen. Arn / Friederich (1994: 6) kommen ebenfalls zum Schluss, dass sich für ein bestimmtes Sachgebiet nicht zum Vornherein eine bestimmte Rechtsform aufdrängt oder ausschliesst. Die Bedeutung der Rechtsform kann also als zweitrangig eingestuft werden.

19.2. Felder der regionalen Zusammenarbeit

In diesem Teilkapitel soll ein Überblick über bestehende Felder der regionalen Zusammenarbeit mit einigen illustrativen Beispielen gegeben werden. Zudem wird kurz auf den Regionalplanungsverband Zurzach eingegangen.

Klassische Felder der regionalen Kooperation sind die Entsorgung (Abfallabfuhr, -verwertung, Abwasser), die Versorgung (Wasser, Strom, Gas) sowie die Planung (Raum- und Verkehrsplanung). Ebenfalls häufig praktiziert wird die Zusammenarbeit in Bezug auf schulische Aufgabenbereiche wie die Berufsberatung und psychologische Dienste. Weniger verbreitet im Kanton Aargau sind hingegen Kooperationen im Sozialbereich, dies obwohl in diesem Bereich (Jugendfragen, Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen, Fürsorge- und Vormundschaftsfälle sowie die Betreuung von Drogenabhängigen) sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden Probleme bei der Aufgabenerfüllung verortet werden. Einzig im Bezirk Kulm existiert ein regionaler Sozialdienst in der Form eines Gemeindeverbandes. Als Gegenbeispiel kann der Kanton Zürich herangezogen werden, in welchem zahlreiche regionale Sozialdienste bestehen. Ein besonders interessantes Beispiel gibt der Sozialdienst Wetzikon ab. Auf den 1. Januar 1998 wurde das Wetziker Gemeindesozialamt zu einem Sozialdienst ausgebaut, der auch von anderen Gemeinden genutzt werden kann. Es besteht jedoch kein Verband. Wetzikon vermietet vielmehr seine Dienstleistungen an die umliegenden Gemeinden. Das Personal wird von der Gemeinde

Wetzikon angestellt und bezahlt; diejenigen Gemeinden, die Klienten nach Wetzikon entsenden, müssen Fallpauschalen (abgestuft nach Beratungsaufwand) entrichten.[1] Ebenfalls dem Sozialbereich anzurechnen sind die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), allerdings handelt es sich dabei nicht um eine Zusammenarbeit von Gemeinden im engeren Sinn, da die RAVs durch den Bund initiiert und von den Kantonen organisiert worden sind.

Gelegentlich organisieren sich Gemeindeverwaltungen zum blossen Informationsaustausch. 85 Gemeinden des Kantons Zürich haben zu diesem Zweck die "Interessengemeinschaft EDV Zürcher Gemeinden" gegründet, welche die Gemeindeverwaltungen über die immer komplexer werdende EDV-Problematik auf dem laufenden hält und die Behörden bei Anschaffungen von Computersystemen berät.[2]

Weitere bereits bestehende Felder der Zusammenarbeit sind die Bereiche Gesundheit (Regionalspitäler, Alters- und Pflegeheime, Hauspflege, Lebensmittelkontrollen), Kultur (Bibliotheken, Museen, Theater), Sport (Schwimmbäder, Sportanlagen) und Verkehr (z.B. die Regionalen Verkehrsbetriebe Baden-Wettingen, die als Gemeindeverband organisiert sind, an dem acht Gemeinden beteiligt sind).[3] Auch im Bereich Sicherheit gibt es, vor allem in grösseren Gemeinden, Zusammenarbeitsformen mit anderen Kommunen. So beteiligen sich beispielsweise alle Gemeinden des zürcherischen Bezirks Dietikon, die eine eigene Polizei unterhalten, an der Koordination der gemeindepolizeilichen Aufgaben (z.B. gemeinsame Streifeneinsätze).[4]

Es existiert also eine breite Palette an von regionalen Kooperationen betroffenen Aufgabenbereichen. Allerdings wird die Zusammenarbeit - ausser in den Bereichen Entsorgung, Versorgung, Planung oder Zivilschutz - oftmals nur von jeweils wenigen Gemeinden praktiziert. Das Problem besteht also nicht darin, dass es zuwenig Möglichkeiten für Kooperationen gibt, sondern dass diese von zuwenig Gemeinden genutzt werden. Dennoch sind auch weitere Gebiete der Zusammenarbeit denkbar, so z.B. in der Waldbewirtschaftung, bei den Bauämtern oder den Werkhöfen. Ein zentrales Problem liegt jedoch darin, dass sich oftmals keine Gemeinde finden lässt, die die Aufgabe übernimmt, für die Initialzündung zu einer regionalen Zusammenarbeit zu sorgen. Gemeinden treten oft nicht gerne Macht und Befugnisse ab, obwohl es der Bevölkerung kaum an regionalem Bewusstsein mangeln würde, wie die Ergebnisse unserer Befragung beweisen (vgl. Kapitel 13). Grosse Würfe und spektakuläre Lösungen sind von einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit ohnehin nicht zu erwarten, denn es kommt stets nur das zustande, was aufgrund des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich ist. Wohl auch deshalb stossen regionale Lösungen bei den Medien vielfach nur auf ein mässiges Interesse.

Eine wichtige Rolle bei der regionalen Zusammenarbeit kommt bereits heute den Regionalplanungsverbänden zu, und es spricht einiges dafür, dass deren Bedeutung noch anwachsen dürfte. Sie sollten jedenfalls nicht als Krönung sondern vielmehr als Katalysator für weitere Zusammenarbeitsprojekte betrachtet werden. Die gesetzliche Grundlage der Planungsverbände findet sich in Art. 11 des kantonalen Baugesetzes. Danach erarbeiten die Verbände die regionalen Grundlagen für die kantonale Planung und sorgen dafür, dass die Gemeinden ihre Planungen innerhalb der Region aufeinander abstimmen. Der Aufgabenbereich der Planungsverbände hat sich allerdings

[1] Vgl. Tages-Anzeiger vom 24. November 1997
[2] Vgl. NZZ vom 24. März 1997
[3] Gegenwärtig wird jedoch die Rechtsform geprüft, vgl. Aargauer Zeitung vom 4. April 1998
[4] Vgl. NZZ vom 4. April 1997

im Verlauf der Zeit erheblich gewandelt, wie anhand des Regionalplanungsverbandes Zurzach gezeigt werden soll.

Im Regionalplanungsverband Zurzach sind die 23 Gemeinden des Bezirkes Zurzach sowie die Gemeinde Mandach (Bezirk Brugg) vertreten. Jede dieser 24 Gemeinden nimmt mit einem Vertreter Einsitz im Vorstand des Verbandes. Bei den Vertretern handelt es sich um Gemeinderäte der einzelnen Ortschaften (meist um die Gemeindeammänner). Der Vorstand trifft sich viermal jährlich. Weiter besteht eine fünfköpfige Geschäftsleitung. Das Jahresbudget des Verbandes beträgt 100'000 Franken, wovon der Kanton 51% und die Gemeinden 49% bezahlen. Die Gemeinden kostet der Verband somit 1.50 Franken pro Einwohner und Jahr.

Nachdem im Aargau die Regionalplanung abgeschlossen worden ist, befasst sich der Verband mit anderen Problemen wie dem öffentlichen Verkehr oder den Schulen (vor allem Oberstufenzentren). Beim öffentlichen Verkehr werden die Interessen der einzelnen Gemeinden gebündelt und können so beim Kanton mit wesentlich mehr Gewicht vertreten werden, als wenn jede Gemeinde einzeln beim Kanton ihre Interessen anmelden würde. Eine weitere Funktion des Verbandes besteht darin, Gemeinden auf deren Wunsch hin zu beraten, wenn es um Fragen der Zusammenarbeit geht.

Im Zusammenhang mit den Sparbemühungen des Kantons sind jedoch auch die Planungsverbände massiv betroffen. So soll die Zahl der Planungsverbände von 15 auf zehn reduziert und die Beitragszahlungen des Kantons reduziert werden. Der Planungsverband Zurzach möchte seine Selbständigkeit wahren, da die Interessen der Region Baden-Wettingen (dem allfälligen Fusionspartner) zu verschieden von denjenigen des Bezirkes Zurzach sind. Gemeinden, welche sich an der Grenze zwischen den beiden Verbänden befinden, soll es jedoch offen stehen, ob sie eine Doppelmitgliedschaft eingehen möchten oder nicht. Statt wie bisher 50'000 Franken müssten die Gemeinden des Bezirks Zurzach in Zukunft ca. 72'000 Franken für den Regionalplanungsverband aufwenden. Angesichts des äusserst niedrigen Pro-Kopf-Beitrages von momentan 1.50 Franken scheint eine Erhöhung durchaus im erträglichen Bereich zu liegen, zumal von den Gemeinden die Arbeit des Planungsverbandes als unentbehrlich bezeichnet worden ist.[5] Auf weitere Aufgabenbereiche, die dem Planungsverband in unseren Augen übergeben werden könnten, werden wir in Kapitel 19.4. zu sprechen kommen. Zunächst soll in Kapitel 19.3. ein neuer, interessanter Vorschlag zu gemeindeübergreifenden Kooperationen diskutiert werden.

19.3. FOCJ - ein neuer Ansatz

Als Argument für Gemeindefusionen (wie z.B. im Kanton Luzern) oder auch für die verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden wird oftmals angeführt, dass die Gemeinden für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu klein seien. Daher sollten sie - notfalls mit Zwang - dazu gebracht werden, zu fusionieren oder wenigstens vermehrt in Zweckverbänden zu kooperieren. Im Jahre 1995 wurde jedoch von den Ökonomen Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger ein theoretischer Ansatz veröffentlicht, der sich als Alternative zu Gemeindefusionen oder Zweckverbänden versteht. Dieser Ansatz trägt das englische Kürzel FOCJ, was für *Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions* steht. Er baut auf der Kritik an den bisherigen Reformansätzen auf.

[5] Vgl. Aargauer Zeitung vom 20. Juni und 26. September 1998

Bereits im Kapitel 18 haben wir darauf hingewiesen, dass es keine generelle optimale Gemeindegrösse geben kann. Darauf beruht ebenfalls die Kritik von Frey und Eichenberger an den Gemeindefusionen. In ihren Augen sind die Schweizer Gemeinden nicht generell zu klein. Sie sind höchstens für die Erbringung einzelner Leistungen zu klein, so wie andere Gemeinden für die Erbringung einzelner Leistungen zu gross sind. An den Zweckverbänden bemängeln sie die fehlende demokratische Legitimation, da die Vertretung der Gemeinden in den Verbänden durch die Gemeinderäte bestimmt wird. Die Verbandsvertreter sind somit nur indirekt demokratisch legitimiert, da sie nicht direkt vom Volk gewählt werden. Gemäss Eichenberger (1998: 40) sollte für solche mehrstufige Delegationspyramiden auf die Bezeichnung "demokratisch" verzichtet werden (je nach Verbandsstruktur können bis zu drei Stufen existieren). Diese Kritik ist hinsichtlich der nicht generell definierbaren, optimalen Gemeindegrösse stichhaltig, im Fall des vermeintlichen Demokratiedefizits jedoch mit Vorsicht zu geniessen. Sie tendiert dazu, nur die direkte Demokratie als "wahre" Demokratie zu bezeichnen und repräsentative Systeme als undemokratisch abzutun.

Auf die Frage, warum die Gemeinden nur in einem ungenügenden Ausmass kooperieren, gibt Eichenberger (1998: 39) drei Antworten: Erstens die bereits angesprochen Demokratiedefizite, die eine Zurückhaltung der Bevölkerung hervorrufen. Zweitens fehlende Anreize zur Kooperation, da oft die Kosten ineffizienter Politik über den Finanzausgleich auf andere Gemeinden abgeschoben werden können. Und drittens fehlende Anreize der Gemeindebehörden zu einer effizienteren Leistungserbringung, da sie ein Monopol besitzen. Aus diesen Ursachen und der ökonomischen Grundannahme, dass Wettbewerb die Gesamtwohlfahrt steigert, wurde schliesslich der FOCJ-Ansatz entwickelt.

Der Grundgedanke bei diesem Ansatz ist, dass für jede Aufgabe jeweils eine optimale Grösse zu deren Erbringung existiert. So könnten z.B. für die Abfallbeseitigung zehn Gemeinden, hingegen für den Betrieb einer Schule nur drei Gemeinden die optimale Grösse darstellen. Deshalb sollen Gemeinden oder sogar einzelne Bürger die Freiheit besitzen, verschiedene Körperschaften für die Bewältigung von jeweils einer (oder einiger weniger) Aufgaben zu gründen. Solche Körperschaften werden FOCJ (oder FOCUS in der Einzahl) genannt. So könnte z.B. die Gemeinde A ihre Schule zusammen mit den Gemeinden B, C und D führen, während sie bei der Feuerwehr mit den Gemeinden B und E kooperiert u.s.w. Für jede Aufgabe wird die optimale Anzahl an Partnergemeinden gesucht, so dass die Erfüllung mit optimaler Effizienz erfolgen kann. Ein FOCUS ist somit funktional (*functional*), da er im Idealfall nur eine einzige Aufgabe erfüllt und den Kostenträger mit dem Kostenempfänger in Einklang bringt. Die FOCJ können sich auch gegenseitig überlappen (*overlapping*), d.h. die verschiedenen Staatsaufgaben können mit jeweils unterschiedlichen Partnergemeinden erfüllt werden.

Würde man es dabei bewenden lassen, so könnte man sich fragen, was denn der Unterschied zu den heutigen Einzweckverbänden sei, da auch diese funktional und überlappend ausgestaltet sind. Das wirklich Neue an diesem Ansatz liegt jedoch darin, dass die FOCJ einerseits sich gegenseitig konkurrenzieren und andererseits eine eigene Steuerhoheit besitzen. Aus dem Wettbewerbspostulat (*competing*) ergibt sich, dass bestehende FOCJ in ihrem Bestreben, eine Leistung möglichst kostengünstig erbringen zu können, sich ständig um den Erhalt ihrer "Kundschaft" (d.h. der angeschlossenen Gemeinden) bzw. um die Zugewinnung neuer Mitglieder bemüht sein müssen. Eine Gemeinde, die z.B. die Abfallentsorgung neu regeln möchte, ist in der komfortablen Lage, aus mehreren, sich offen konkurrenzierenden Angeboten dasjenige auszuwählen, welches die Bedürfnisse der Gemeinde zum günstigsten Preis abdeckt. Die Vorschläge der "Erfinder" des FOCJ-

Ansatzes gehen sogar soweit, dass gar nicht mehr die Gemeinde als gesamtes sich für den einen oder anderen Leistungserbringer entscheiden muss, sondern sich jeder Haushalt gemäss den eigenen Bedürfnissen frei für einen Anbieter entscheiden darf (vgl. Eichenberger 1998: 43). Es würde also nicht mehr die ganze Gemeinde entscheiden, ob sie z.B. ihre Kinder in die Schulgemeinde A, B oder C schicken will, sondern jede Familie würde sich je nach Qualitätsansprüchen und Budget für eines der Angebote entscheiden (wobei sich die Schulen natürlich nach wie vor nach qualitativen Minimalanforderungen und evt. auch finanziellen Maximalschranken richten müssten).

Als letztes Merkmal besitzen die FOCJ eine eigene Steuerhoheit mit dazugehöriger Zwangsgewalt (*jurisdictions*). Konkret heisst dies, dass die Einwohnergemeinden mit den FOCJ auf keine Art und Weise rechtlich verbunden sind. Eine Gemeinde hat somit, im Gegensatz zu den heutigen Zweckverbänden, kein Interesse mehr, einen bestimmten Verband zu bevorzugen. Ein FOCUS ist nichts anderes als ein ganz normaler Leistungsanbieter auf dem Markt. Entscheidet sich eine Gemeinde als ganzes für ein bestimmtes FOCUS, so wird sie diesem eine finanzielle Abgeltung zu entrichten haben. Wo es eine Gemeinde den einzelnen Bürgern überlässt, welchem FOCUS sie sich anschliessen wollen, erhält es das Recht, direkt beim Bürger die geschuldete Steuer einzufordern. Das zuvor angesprochene Demokratiedefizit der Zweckverbände wird dadurch behoben, indem die "Behörden" der FOCJ direkt vom Volk der Mitgliedsgemeinden bzw. von den einzelnen Mitgliedshaushalten gewählt werden, da die FOCJ über eine eigene Exekutive und Legislative verfügen (vgl. Eichenberger 1998: 43). Um zu verhindern, dass sich einzelne Bürger als Trittbrettfahrer betätigen, d.h. von den Leistungen eines FOCUS profitieren, ohne sich an der Finanzierung zu beteiligen, wird vorgeschlagen, dass in gewissen Bereichen für jedermann die Mitgliedschaft in einem FOCUS obligatorisch ist. Somit müssten sich z.B. auch kinderlose Ehepaare einer der Schul-FOCJ anschliessen und (wie heute) dafür Steuern entrichten.

Der FOCJ-Ansatz existiert erst als abstraktes Konzept. Zu viele Unwägbarkeiten scheinen dem Modell bislang noch inhärent zu sein, als dass es sich bis heute irgendwo in der Schweiz hätte realisieren lassen können. Es wäre ganz sicher auch ein radikaler Einschnitt in das sich ansonsten eher gemächlich verändernde schweizerische Staatssystem. Welche Hauptkritikpunkte lassen sich am FOCJ-Konzept anbringen? Nachfolgend wollen wir die grössten Mängel des Grundkonzepts ansprechen, welche unserer Ansicht nach nur schwer behoben werden können.[6]

Die Autoren des FOCJ wollen sehr demokratisch sein und jedem FOCUS eine eigene Exekutive und Legislative zur Seite stellen. Angesichts der zunehmenden Abstinenz der Stimmbürgerschaft bei Wahlen und Abstimmungen ist es jedoch fraglich, ob eine weitere, zumindest halbstaatliche Ebene den Stimmbürger bzw. die Stimmbürgerin dermassen motivieren kann, dass die Stimmbeteiligung bei den FOCJ-Wahlen ein absolutes Mindestmass überschreiten würde. Viel wahrscheinlicher ist eine erhebliche Gleichgültigkeit diesen neuen Gremien gegenüber, was auch eine wirksame demokratische Kontrolle verunmöglichte. Mit dieser Kritik verbunden ist auch der Einwand, dass sich im Milizsystem auf Gemeindeebene kaum genügend Personen finden liessen, welche sich in den FOCJ-Räten engagieren würden, da sich die Gemeinden bereits heute zunehmend über einen Mangel an freiwilligem Personal beklagen.

[6] Die nachfolgend geäusserte Kritik fusst teilweise auf einem Referat von Jürg Schweri, bei welchem wir uns an dieser Stelle für seine wertvollen Anregungen bedanken wollen.

Zu befürchten wäre des weiteren, dass sich der FOCJ-Ansatz vorab für die städtischen Gebiete eignet, während in dünn besiedelten Landgebieten kaum ein Anreiz vorhanden wäre, neben einer bereits bestehenden Struktur eine konkurrierende Parallelstruktur aufzubauen. Die Anfangsinvestitionen für ein weiteres FOCUS sind in manchen Aufgabenbereichen viel zu hoch, als dass mittelfristig ein konkurrenzfähiger Anbieter entstehen könnte. Zudem eigenen sich bestimmte Aufgabenbereiche nur sehr schlecht für das FOCJ-Konzept. Dazu gehören vor allem jene Bereiche, welche von einer immobilen Infrastruktur abhängen, die teuer im Aufbau und Unterhalt ist. So ist z.B. eine Konkurrenzsituation in der Wasserversorgung oder bei Fernwärmeprojekten nur unter erheblichem Kostenaufwand zu verwirklichen. Bei Bereichen mit hohen Anfangsinvestitionen sowie in eher dünn besiedelten, ländlichen Gegenden lässt sich somit auch mit dem FOCJ-Ansatz wohl kaum der Monopolbildung entgegenwirken.

Auch am ökologischen Sinn des FOCJ-Ansatzes lässt sich in gewissen Bereichen zweifeln, vor allem dann, wenn das Modell so ausgestaltet wird, dass sich jeder einzelne Bürger frei für die Mitgliedschaft in einem von ihm bevorzugten FOCUS entscheiden darf. Wenn z.B. mehrere Müllwagen von verschiedenen Anbietern in demselben Dorf den Abfall abholen, dann ist dies wohl kaum mehr mit einem vernünftigen Umweltschutz in Einklang zu bringen.

Dies sind nur die unserer Ansicht nach gewichtigsten Einwände gegenüber dem in den letzten Jahren von den Wirtschaftswissenschaften stark forcierten FOCJ-Ansatz. Es ist uns bewusst, dass sich gewisse Kritikpunkte durch geeignete Massnahmen entschärfen lassen. Trotz aller Kritik handelt es sich beim FOCJ-Konzept um mehr als nur ein theoretisches Gebilde. In den USA erfüllen funktionale Körperschaften, sogenannte "special districts", unterschiedliche Aufgaben wie z.B. Polizeiaufgaben oder Umweltschutzaufgaben. Doch auch in der Schweiz lassen sich Beispiele finden, die einige Ähnlichkeiten mit den FOCJ aufweisen. In den Kantonen Zürich und St. Gallen existieren Schulgemeinden mit ausgebauten direktdemokratischen Institutionen, die auch über eine eigene Steuerhoheit verfügen und somit dem Konzept der FOCJ sehr nahe kommen. Der Kanton Aargau erlaubt zwar, dass Gemeindeverbände über direktdemokratische Volksrechte verfügen dürfen, die Volkswahl der Verbandsexekutiven schliesst das kantonale Gesetz hingegen aus. Weiter fehlt den aargauischen Verbänden die Steuerhoheit. Zu diesen rechtlichen Einschränkungen kommt noch, dass die Politiker und Politikerinnen ihre Spielräume, die ihnen die aargauische Gesetzeslage zugesteht, nur mangelhaft ausschöpfen.[7] Insofern ist mit einer Umsetzung des FOCJ-Konzepts in seiner Reinform kaum zu rechnen. Die Grundidee muss dennoch nicht völlig abgelehnt werden. Bereits bestehende Zweckverbände sollte mit Elementen des FOCJ-Ansatzes bereichert werden, um z.B. das Demokratiedefizit abzubauen. Des weiteren wäre es zu begrüssen, wenn bei der Gründung neuer Verbände den grundlegenden Gedanken des Ansatzes - wie z.B. der Wettbewerb oder die Bürgernähe - vermehrt Beachtung geschenkt würde.

19.4. Konkrete Vorschläge zu regionalen Reformen

Wie die Auswertung der Befragung bezüglich regionaler Reformen gezeigt hat (vgl. Kapitel 13), können sich solche Reformansätze einer ausserordentlich breiten Zustimmung erfreuen. Im Kapitel 19.2. ist der Regionalplanungsverband Zurzach bereits vorgestellt worden. Neben seinen Koordinationsaufgaben berät der Regionalplanungsverband auf Wunsch die Gemeinden des Be-

[7] Vgl. Aargauer Zeitung vom 25. Juli 1998

zirks. Gerade in dieser Beratungstätigkeit sehen wir ein grosses Potential an Entwicklungsmöglichkeiten.

So könnte die Weiterbildung von Exekutiv- und Verwaltungsmitgliedern in Zukunft einen neuen Schwerpunkt bilden. Zum einen dienen die regelmässigen Sitzungen des Regionalplanungsverbandes jetzt schon dem Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden. Diese Funktion sollte auch weiterhin auf keinen Fall vernachlässigt werden. Zum anderen möchten wir anregen, dass zumindest einmal jährlich ein Workshop durchgeführt wird. Als Themen eines solchen Anlasses kommen Problembereiche der kommunalen Verwaltungstätigkeit in der Region in Frage. Anlässlich eines solchen Workshops würden dann qualifizierte Gastreferenten aus Wissenschaft, Verwaltung und Politik eingeladen, welche sich gemeinsam mit den Exekutiv- und Verwaltungsmitgliedern mit der jeweiligen Thematik intensiv befassen würden. Auf diese Weise soll ein engerer Kontakt sowie ein vertiefter Meinungsaustausch zwischen Wissenschaft und Verwaltung ermöglicht werden. Weiter können auf diesem Weg auch neue, eher unkonventionelle Ideen oder bereits in anderen Regionen erprobte Lösungsansätze vermittelt werden. Die Einladung und das Referat von Dr. Andreas Ladner und Reto Steiner anlässlich der Sitzung im März 1999 kann als Auftakt zu einer solchen institutionalisierten Veranstaltungsreihe betrachtet werden.

Neben der Beratungstätigkeit können auch weiterhin konkrete Regionalprojekte verfolgt werden, sofern die Grösse von 24 Gemeinden dafür optimal erscheint. Im bernischen Amt Aarwangen haben sich z.B. mehrere Gemeinden zu einer Dienstleitungsbörse zusammengeschlossen. Dabei vermieten die beteiligten Gemeinden jeweils Gerätschaften oder Dienstleistungen ihrer Wahl den übrigen Teilnehmern. Während eine grössere Gemeinde ihren Computerschulungsraum anbietet, kann eine andere mit ihrem Umweltschutzbeauftragten und wiederum die nächste mit ihrem Häcksler aufwarten.[8] Dies ist ein innovativer Vorschlag, wie eine sinnvolle Zusammenarbeit auch auf regionaler Ebene mit einem relativ bescheidenen Aufwand realisiert werden kann.

Für die meisten konkreten regionalen Kooperationsprojekte sind jedoch 24 Gemeinden zu viel. Die sinnvollste Grösse bei regionalen Kooperationen hinsichtlich der Gemeinden Endingen und Unterendingen dürfte in den meisten Fällen das obere Surbtal (Gemeinden Lengnau, Freienwil, Schneisingen, Unterehrendingen) sein. Bereiche, in denen eine derartige Zusammenarbeit sinnvoll erscheint, wären beispielsweise der Sozialdienst, die Betreuung von Asylsuchenden, der in Kapitel 18.2 bereits erwähnte Kulturgüterschutz oder die gemeinsame Planung und Durchführung des Natur- und Hochwasserschutzes entlang der Surb.

Anlässlich mehrerer Gelegenheiten wurde uns mitgeteilt, dass sich die Surbtaler Gemeinden als Randregion fühlen, da sich die kantonale Politik allzu sehr auf die bevölkerungsreichen Kantonsteile im Limmat- und Aaretal konzentriert. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, ist ein gemeinsames Auftreten und die Schaffung einer regionalen Identität notwendig. Mit einem gemeinsamen Auftritt könnten sich die Surbtaler Gemeinden vermehrt Gehör für ihre Anliegen beim Kanton verschaffen. Die im oberen Absatz beschriebenen Regionalkooperationen können die Bildung einer gemeinsamen Identität begünstigen. Unabdingbar ist hierfür ein regelmässiges Zusammentreffen der Gemeinderäte der betroffenen Gemeinden, um einen gemeinsamen Standpunkt gegenüber dem Kanton zu formulieren. Dabei sollte turnusmässig eine Gemeinde den Vorsitz führen und als Ansprechpartner fungieren. Für den Kontakt zu Bevölkerung, Medien und Wirtschaft sollte eine Internetseite eingerichtet werden. Die Seite sollte nicht nur Informations-,

[8] Vgl. Berner Zeitung vom 22. Oktober 1998

sondern auch direkte Kommunikationsmöglichkeiten anbieten. Nur mit einem solchen gemeinsamen Auftritt in Politik, Gesellschaft und Internet kann ein effektives Standortmarketing gegenüber Wirtschaft und Kanton betrieben werden. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass diese Bemühungen eine Ergänzung zu den Arbeiten des Regionalplanungsverbandes darstellen, oder sogar in Kooperation mit ihm geleistet werden.

Teil V - Anhang, Literatur- und Quellenverzeichnis

Anhang

Anhang 1 - Personen und Adressen der Autorengruppe

Jan Fivaz
Ifang 22
CH-5304 Endingen
056 242 12 20
jan.fivaz@freesurf.ch
Geschichte, Politikwissenschaft, Volkswirtschaft, Universität Bern, 8. Semester

Daniel Schwarz
Sonnenrainweg 8
CH-5426 Lengnau
056 241 15 24
daniel.schwarz.2@sm-rww.unibe.ch
Politikwissenschaft, internationales Recht, Universität Bern, 8. Semester

Patrik Müller
Bodenstrasse 25
CH-5426 Lengnau
056 241 12 18
Patrik.Mueller@student.unisg.ch
Wirtschaftspädagogik, Universität St.Gallen, 8. Semester

John Davidson
Hegi 78
CH-5305 Unterendingen
056 242 17 35
jcdavids@hotmail.com
Betriebswirtschaft, Universität Zürich, 10. Semester

Anhang 2 - Begleitbrief und Fragebogen (Endingen)[1]

Fünf Minuten für Ihre Gemeinde!

Sehr geehrte Einwohnerschaft von Endingen

Wie bereits vor einigen Tagen im Gemeindebulletin angekündigt wurde, erhalten alle stimmberechtigten Einwohner von Endingen einen kurzen Fragebogen zugesandt, in welchem Sie sich über die Zukunft Ihrer Gemeinde äussern können. Dieser Fragebogen wurde von vier Studenten

[1] Aus technischen Gründen wurden einige Details wie z.B. der Briefkopf des Nationalfondsprojekts "Gemeindereformen" weggelassen, inhaltlich werden sowohl der Begleitbrief als auch die Fragen unverändert wiedergegeben.

aus den Gemeinden Endingen, Unterendingen und Lengnau im Rahmen einer Forschungsstudie über Gemeindereformen im Kanton Aargau ausgearbeitet. Unterstützt wird diese Studie von der Universität Bern und dem Nationalfondsprojekt "Gemeindereformen". Zusätzlich wird die Studie vom Gemeinderat Endingen ausdrücklich begrüsst, weshalb Sie gebeten werden, sich für Ihre Gemeinde einige Minuten Zeit zu nehmen und den Fragebogen auszufüllen.

Sie halten nun diesen angekündigten Fragebogen in Ihren Händen. Wir bitten Sie, den ausgefüllten Fragebogen **innerhalb der nächsten 2 Wochen zurückzusenden**. Zu diesem Zweck ist ein an die Gemeinde Endingen adressiertes und **bereits frankiertes Rückantwortcouvert** beigelegt.

Es sei hier nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Daten vertraulich behandelt werden. Die Projektleitung und der Gemeinderat haben keine Möglichkeit und kein Interesse, aufgrund der Antworten aus dem Fragebogen den Namen der Person ausfindig zu machen.

Lassen Sie sich deshalb diese Gelegenheit nicht entgehen und äussern Sie frei Ihre Meinung zu den möglichen Zukunftsperspektiven der Gemeinde Endingen! Für Ihre Mitarbeit bedanken wir uns bereits im voraus.

Mit freundlichen Grüssen

Die Projektgruppe

1. Als was fühlen Sie sich vor allem. Als...

_..WeltbürgerIn
_..EuropäerIn
_..SchweizerIn
_..DeutschschweizerIn
_..AargauerIn
_..EndingerIn
_..keine eindeutige Einordnung möglich

2. Engagieren Sie sich in einem oder mehreren Vereinen in Endingen oder Unterendingen?

_..1 Verein _..2 oder mehrere Vereine _..Keine Vereinsmitgliedschaft

3. Wie oft pro Woche kaufen Sie in Endingen ein, gehen zur Bank oder erledigen andere Besorgungen?

_..Mehrmals pro Woche _..Einmal pro Woche _..Niemals

4. Wie häufig nehmen Sie an den Gemeindeversammlungen teil?

_..Immer _..3 von 4 mal _..1 von 2 mal _..Seltener _..Nie

5. Wie häufig nehmen Sie an den Gemeinderatswahlen und Abstimmungen in Gemeindeangelegenheiten teil?

_..Immer _..3 von 4 mal _..1 von 2 mal _..Seltener _..Nie

6. Als wie stark würden Sie Ihr Interesse an der Gemeindepolitik auf einer Skala von 1 („interessiert mich gar nicht“) bis 10 („interessiert mich ausserordentlich“) einstufen?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

7. Als wie gross würden Sie die Bedeutung der Dorfpolitik innerhalb des gesamten politischen Systems (regionale, kantonale und nationale Politik) auf einer Skala von 1 („völlig unbedeutend“) bis 10 („äusserst bedeutend“) einstufen?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

8. Wo würden Sie sich auf einer Links-rechts-Skala politisch einordnen? 1 bedeutet „links“, 10 bedeutet „rechts“.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

9. A) Welcher Partei würden Sie sich zuordnen?

_..FDP _..LDU _..EVP _..andere Partei
_..CVP _..Grünen _..KVP _..keiner Partei
_..SVP _..FP _..Forum
_..SP _..SD _..PdA

9. B) Sind Sie Mitglied einer politischen Partei? _..Ja _..Nein

10. Wie zufrieden sind Sie mit dem Dienstleistungsangebot der Gemeindeverwaltung und dessen Qualität? 1 bedeutet „äusserst unzufrieden“, 10 bedeutet „sehr zufrieden“.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11. Die Gemeinden Endingen, Lengnau und Unterendingen haben 1996 ihre Steuerverwaltungen zusammengelegt. Wie beurteilen Sie diese Massnahme im Prinzip?

_..Gut _..Schlecht _..Keine Meinung dazu

12. Wie oft suchen Sie die Gemeindekanzlei auf (Wahlen und Abstimmungen nicht mitgerechnet)?

_..Mehrmals pro Monat _..Einmal alle zwei Monate _..Praktisch niemals
_..Einmal pro Monat _..Ein- bis zweimal im Jahr

13. Würden Sie es grundsätzlich als sinnvoll erachten wenn...

A) ...Endingen eine verstärkte Kooperation mit Unterendingen eingehen würde?

_..Ja _..Nein

B) ...doppelt geführte Kommissionen der Gemeinden Endingen und Unterendingen zusammengelegt würden (z.B. die Schul- oder die Finanzkommission)?

_..Ja _..Nein

C) ...die Feuerwehren von Endingen und Unterendingen zusammengelegt würden?

_..Ja _..Nein

D) ...die Verwaltungen von Endingen und Unterendingen bei nach wie vor getrennten, politisch unabhängigen Gemeinden zusammengelegt würden?

_..Ja _..Nein

E) ...vermehrt gemeindeübergreifende Lösungen auf regionaler Ebene (z.B. Bezirk) gesucht würden?

_..Ja _..Nein

F) ...andere Kooperationsformen gesucht würden. Wenn ja, dann teilen Sie uns doch diese Kooperationsformen bei Frage 21 auf der letzten Seite mit.

_..Ja _..Nein

14. A) Würden Sie einen vollständigen Zusammenschluss der Gemeinden Endingen und Unterendingen befürworten?

_..Grundsätzlich ja _..Auf keinen Fall

B) Würden Sie im Falle eines Zusammenschlusses Unterendingen eine angemessene Vertretung in Gemeinderat und Kommissionen zugestehen?

_..Ja _..Nein

C) Wären Sie auch einverstanden, wenn im Falle eines Zusammenschlusses gewisse Teile der Verwaltung in Unterendingen untergebracht werden würden?

_..Ja _..Nein

15. Der Steuerfuss in Endingen lag 1990 bei 118%, heute liegt er bei 119%. In Unterendingen betrug der Steuerfuss 1990: 95%, heute beträgt er 110%. Bei einem allfälligen Zusammenschluss der Gemeinden könnten voraussichtlich Kosten eingespart (auch ohne Stellenabbau) und das Dienstleistungsangebot verbessert werden. Man könnte allenfalls die Steuern senken. Um wieviele Steuerprozente müsste der Steuerfuss sinken, damit Sie einem solchen Zusammenschluss zustimmen würden?

Senkung um ..... %

_..Spielt keine Rolle, ich bin sowieso dafür

_..Spielt keine Rolle, ich bin sowieso dagegen

16. Sind Sie männlichen oder weiblichen Geschlechts?

_..Mann _..Frau

17. Wann wurden Sie geboren?

Jahrgang: .....

18. Wie lange wohnen Sie schon in Endingen?

_..0-5 Jahre _..5-20 Jahre _..20 und mehr Jahre

19. Arbeiten Sie in Ihrer Wohngemeinde (Endingen)?

_..Ja _..Nein

20. Welchen beruflichen oder schulischen Abschluss besitzen Sie?

_..Obligatorische Schulpflicht

_..Lehrabschluss

_..Lehrabschluss mit Zusatzausbildung

_..Höhere Fachschule

_..Maturität

_..Hochschulabschluss (Universität, ETH, HTL)

_..anderen Abschluss

21. Haben Sie Fragen oder Anmerkungen zum Thema Gemeindereformen? Teilen Sie uns diese doch bitte mit. Auch an Ideen und Utopien sowie konkreten Vorschlägen zu Kooperations- und Verbesserungsmöglichkeiten der Gemeindeverwaltungen sind wir interessiert.

Bitte legen Sie den ausgefüllten Fragebogen in das beiliegende Antwortcouvert. Das Antwortcouvert muss **nicht mehr frankiert werden**, wir bitten Sie aber darum, dieses Couvert unbedingt in einen **PTT-Briefkasten in Endingen** einzuwerfen!

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

Anhang 3 - Erklärungen und Definitionen zu finanzstatistischen Kennzahlen

Belastbarkeitsanteil
Berechnung: Selbstfinanzierung plus Nettozinsen dividiert durch den Finanzertrag, multipliziert mit 100. Die Belastbarkeit wird hier an einer anderen Finanzgrösse gemessen. Im Finanzertrag sind neben den Steuern und dem ordentlichen Finanzausgleichsbeitrag auch die übrigen Erträge inbegriffen. Da an einer höheren Grösse gemessen wird, ist der Prozentanteil entsprechend tiefer. Je höher der Anteil ist, desto günstiger ist die Finanzlage.

Belastbarkeitsquote
Berechnung: Selbstfinanzierung plus Nettozinsen dividiert durch die Steuern und den Finanzausgleich, multipliziert mit 100. Die Belastbarkeitsquote sagt aus, wie viele Mittel zur Verfügung stehen, die für den Schuldendienst maximal eingesetzt werden können. Mit dieser Grösse lässt sich unter Anwendung eines Annuitätssatzes die Verschuldungsgrenze errechnen.

Je höher die Belastbarkeitsquote ist, desto günstiger ist die Finanzlage. Die Differenz zwischen der Belastbarkeitsquote in Prozent und 100% entspricht dem Anteil für den Nettoaufwand der Laufenden Rechnung. Je geringer der Anteil für den Nettoaufwand ist, desto günstiger ist somit die Finanzlage.

Bruttoinvestition
Ausgaben der Investitionsrechnung ohne Eigenwirtschaftsbetriebe und Passivierungen.

Bruttoinvestitionsquote
Berechnung: Bruttoinvestition dividiert durch die Gesamtfinanzausgaben, multipliziert mit 100. Die Bruttoinvestitionsquote zeigt den Prozentsatz jenes Anteils an den Gesamtfinanzausgaben, der für Investitionen verausgabt worden ist. Die Differenz zwischen diesem Prozentsatz und 100% entspricht dem Finanzaufwand der Laufenden Rechnung.

Finanzaufwand
Aufwand der Laufenden Rechnung abzüglich der buchmässigen Positionen wie Abschreibungen, durchlaufende Beiträge, Einlagen und interne Verrechnungen sowie ohne Eigenwirtschafts- und Zuschussbetriebe, Einzel- und Vertragsrechnungen.

Finanzertrag
Ertrag der Laufenden Rechnung ohne durchlaufende Beiträge, Entnahmen und interne Verrechnungen sowie ohne die Gemeindebetriebe und Dienststellen von Einzel- und Vertragsrechnungen, ferner ohne Buch- und Erschliessungsgewinne.

Gesamtfinanzausgaben
Bruttoinvestition plus Finanzaufwand.

Kapitaldienstanteil
Berechnung: Kapitaldienst dividiert durch den Finanzertrag, multipliziert mit 100. Ein hoher Kapitaldienstanteil weist auf eine hohe Verschuldung und/oder auf einen hohen Abschreibungsbedarf hin.

Kapitaldienst
Vorgeschriebene Abschreibungen und Nettozinsen.

Nettoinvestition
Bruttoausgaben der Investitionsrechnung ohne durchlaufende Beiträge und Passivierungen abzüglich Bruttoeinnahmen der Investitionsrechnung ohne durchlaufende Beiträge und Aktivierungen.

Nettoschuld
Fremdkapital und Verpflichtungen für Spezialfinanzierungen (ohne passivierte Abschreibungen) abzüglich Finanzvermögen und Vorschüsse für Spezialfinanzierungen.

Nettozinsen
Passivzinsen und Aufwand für Liegenschaften des Finanzvermögens abzüglich Kapital- und Vermögenserträge.

Nettozinsquote
Berechnung: Nettozinsen dividiert durch die Nettoschuld multipliziert mit 100. Die Nettozinsquote zeigt die Zinssituation der Gemeinde und wie die Anlage- bzw. die Schuldenpolitik gehandhabt, d.h. ob sie nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführt wird.

Selbstfinanzierung
Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und dem Bilanzfehlbetrag (mögliche Abschreibungen) zuzüglich Ertragsüberschuss abzüglich Aufwandüberschuss und Buchgewinne auf Liegenschaften des Finanzvermögens.

Selbstfinanzierungsanteil
Berechnung: Selbstfinanzierung dividiert durch den Finanzertrag, multipliziert mit 100. Bei steigendem Selbstfinanzierungsgrad nehmen die Möglichkeiten für die Verwirklichung von Investitionen zu.

Selbstfinanzierungsgrad
Berechnung: Selbstfinanzierung dividiert durch die Nettoinvestitionen multipliziert mit 100. Im Vergleich über mehrere Jahre kann erkannt werden, ob die Investitionen finanziell verkraftet werden können. Ein Selbstfinanzierungsgrad von unter 100 führt zu einer Neuverschuldung und umgekehrt.

Tragfähigkeitsfaktor
= Relative Finanzkraft (Finanzkraft pro Einwohner). Dient zur Bemessung von Staatsbeiträgen.

Zinsbelastungsanteil
Berechnung: Nettozinsen dividiert durch den Finanzertrag, multipliziert mit 100. Ein hoher Zinsbelastungsanteil weist auf eine hohe Verschuldung hin. Im Vergleich über mehrere Jahre kann die Verschuldungstendenz und im Vergleich zu anderen Gemeinden die Verschuldungssituation erkannt werden.

Anhang 4 - Kreuztabellen zu den Auswertungen der Befragung

Anhang 4.1. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	35	14.3	47	20.2	82	17.2
Ja	209	85.7	186	79.8	395	82.8
Total (UV)	244	100.0	233	100.0	477	100.0
Chi-Quadrat-Test	2.843					
df	1					
Signifikanz	0.092					
d%	5.8					

Anhang 4.2. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	33	57.9	25	42.4	58	50.0
Ja	24	42.1	34	57.6	58	50.0
Total (UV)	57	100.0	59	100.0	116	100.0
Chi-Quadrat-Test	2.794					
df	1					
Signifikanz	0.095					
d%	15.5					

Anhang 4.3. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Alter (UV) in Endingen

	18 – 40 Jahre		**41 – 60 Jahre**		**über 60 Jahre**		**Total (AV)**	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	30	15.3	31	16.5	18	22.8	79	17.1
Ja	166	84.7	157	83.5	61	77.2	384	82.9
Total (UV)	196	100.0	188	100.0	79	100.0	463	100.0
Chi-Quadrat-Test	2.299							
df	2							
Signifikanz	0.317							

Anhang 4.4. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Alter (UV) in Unterendingen

	18 – 40 Jahre		**41 – 60 Jahre**		**über 60 Jahre**		**Total (AV)**	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	20	45.4	23	45.1	10	66.7	53	48.2
Ja	24	54.5	28	54.9	5	33.3	57	51.8
Total (UV)	44	100.0	51	100.0	110	100.0	110	100.0
Chi-Quadrat-Test	2.378							
df	2							
Signifikanz	0.304							

Anhang 4.5 Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	36	12.9	36	25.0	72	17.0
Ja	244	87.1	108	75.0	352	83.0
Total (UV)	280	100.0	144	100.0	424	100.0
Chi-Quadrat-Test	9.946					
df	1					
Signifikanz	0.002					
d%	12.1					

Anhang 4.6. Kreuztabelle zu Befürwortung verstärkte Kooperation (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	33	42.9	21	63.6	54	49.1
Ja	44	57.1	12	36.4	56	50.9
Total (UV)	77	100.0	33	100.0	110	100.0
Chi-Quadrat-Test	3.991					
df	1					
Signifikanz	0.046					
d%	20.7					

Anhang 4.7 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	48	19.6	58	24.6	106	22.0
Ja	197	80.4	178	75.4	375	78.0
Total (UV)	245	100.0	236	100.0	481	100.0
Chi-Quadrat-Test	1.738					
df	1					
Signifikanz	0.187					
d%	5.0					

Anhang 4.8 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	36	62.1	36	56.3	72	59.0
Ja	22	37.9	28	43.8	50	41.0
Total (UV)	58	100.0	64	100.0	122	100.0
Chi-Quadrat-Test	0.426					
df	1					
Signifikanz	0.514					
d%	5.8					

Anhang 4.9 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Alter (UV) in Endingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	37	18.7	41	21.7	24	30.4	102	21.9
Ja	161	81.3	148	78.3	55	69.6	364	78.1
Total (UV)	198	100.0	189	100.0	79	100.0	466	100.0
Chi-Quadrat-Test	4.523							
df	2							
Signifikanz	0.104							

Anhang 4.10 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Alter (UV) in Unterendingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	27	56.3	27	52.9	11	73.3	65	57.0
Ja	21	43.8	24	47.1	4	26.7	49	43.0
Total (UV)	48	100.0	51	100.0	15	100.0	114	100.0
Chi-Quadrat-Test	1.987							
df	2							
Signifikanz	0.370							

Anhang 4.11 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen

	Verwurzelung Niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	48	17.0	46	31.7	94	22.0
Ja	234	83.0	99	68.3	333	78.0
Total (UV)	282	100.0	145	100.0	427	100.0
Chi-Quadrat-Test	12.058					
df	1					
Signifikanz	0.001					
d%	14.7					

Anhang 4.12 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion von Kommissionen (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	41	50.6	27	77.1	68	58.6
Ja	40	49.4	8	22.9	48	41.4
Total (UV)	81	100.0	35	100.0	116	100.0
Chi-Quadrat-Test	7.089					
df	1					
Signifikanz	0.008					
d%	26.5					

Anhang 4.13 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	15	6.1	28	11.6	43	8.8
Ja	230	93.9	214	88.4	444	91.2
Total (UV)	245	100.0	242	100.0	487	100.0
Chi-Quadrat-Test	4.488					
df	1					
Signifikanz	0.034					
d%	5.5					

Anhang 4.14 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	15	25.9	18	27.7	33	26.8
Ja	43	74.1	47	72.3	90	73.2
Total (UV)	58	100.0	65	100.0	123	100.0
Chi-Quadrat-Test	0.052					
df	1					
Signifikanz	0.819					
d%	1.8					

Anhang 4.15 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Alter (UV) in Endingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	17	8.4	12	6.3	10	12.5	39	8.3
Ja	186	91.6	177	93.7	70	87.5	433	91.7
Total (UV)	203	100.0	189	100.0	80	100.0	472	100.0
Chi-Quadrat-Test	2.811							
df	2							
Signifikanz	0.245							

Anhang 4.16 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Alter (UV) in Unterendingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	13	27.1	17	32.7	1	6.7	31	27.0
Ja	35	72.9	35	67.3	14	93.3	84	73.0
Total (UV)	48	100.0	52	100.0	15	100.0	115	100.0
Chi-Quadrat-Test	4.005							
df	2							
Signifikanz	0.135							

Anhang 4.17 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	22	7.7	14	9.5	36	8.3
Ja	264	92.3	134	90.5	398	91.7
Total (UV)	286	100.0	148	100.0	434	100.0
Chi-Quadrat-Test	0.400					
df	1					
Signifikanz	0.527					
d%	1.8					

Anhang 4.18 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Feuerwehr (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	22	26.8	11	31.4	33	28.2
Ja	60	73.2	24	68.6	84	71.8
Total (UV)	82	100.0	35	100.0	117	100.0
Chi-Quadrat-Test	0.256					
df	1					
Signifikanz	0.613					
d%	4.6					

Anhang 4.19 Kreuztabelle zur Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	56	23.2	70	29.7	126	26.4
Ja	185	76.8	166	70.3	351	73.6
Total (UV)	241	100.0	236	100.0	477	100.0
Chi-Quadrat-Test	2.532					
df	1					
Signifikanz	0.112					
d%	6.5					

Anhang 4.20 Kreuztabelle zur Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	40	69.0	40	64.5	80	66.7
Ja	18	31.0	22	35.5	40	33.3
Total (UV)	58	100.0	62	100.0	120	100.0
Chi-Quadrat-Test	0.267					
df	1					
Signifikanz	0.605					
d%	4.5					

Anhang 4.21 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Alter (UV) in Endingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	55	28.1	41	21.8	25	32.1	121	26.2
Ja	141	71.9	147	78.2	53	67.9	341	73.8
Total (UV)	196	100.0	188	100.0	78	100.0	462	100.0
Chi-Quadrat-Test	3.608							
df	2							
Signifikanz	0.165							

Anhang 4.22 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Alter (UV) in Unterendingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	28	60.9	33	63.5	12	80.0	73	64.6
Ja	18	39.1	19	36.5	3	20.0	40	35.4
Total (UV)	46	100.0	52	100.0	15	100.0	113	100.0
Chi-Quadrat-Test	1.865							
df	2							
Signifikanz	0.394							

Anhang 4.23 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	59	20.9	48	33.1	107	25.1
Ja	223	79.1	97	66.9	320	74.9
Total (UV)	282	100.0	145	100.0	427	100.0
Chi-Quadrat-Test	7.567					
df	1					
Signifikanz	0.006					
d%	12.2					

Anhang 4.24 Kreuztabelle zu Befürwortung Fusion der Verwaltung (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	46	57.5	31	91.2	77	67.5
Ja	34	42.5	3	8.8	37	32.5
Total (UV)	80	100.0	34	100.0	114	100.0
Chi-Quadrat-Test	12.343					
df	1					
Signifikanz	0.000					
d%	33.7					

Anhang 4.25 Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	43	18.1	44	19.1	87	18.6
Ja	195	81.9	186	80.9	381	81.4
Total (UV)	238	100.0	230	100.0	468	100.0
Chi-Quadrat-Test	0.087					
df	1					
Signifikanz	0.768					
d%	1.0					

Anhang 4.26 Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	15	25.9	20	35.1	35	30.4
Ja	43	74.1	37	64.9	80	69.6
Total (UV)	58	100.0	57	100.0	115	100.0
Chi-Quadrat-Test	1.156					
df	1					
Signifikanz	0.282					
d%	9.2					

Anhang 4.27 Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Alter (UV) in Endingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	33	17.2	29	15.4	22	30.1	84	18.5
Ja	159	82.8	159	84.6	51	69.9	369	81.5
Total (UV)	192	100.0	188	100.0	73	100.0	453	100.0
Chi-Quadrat-Test	7.940							
df	2							
Signifikanz	0.019							

Tabelle 4.28 Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Alter (UV) in Unterendingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	11	25.6	15	29.4	5	35.7	31	28.7
Ja	32	74.4	36	70.6	9	64.3	77	71.3
Total (UV)	43	100.0	51	100.0	14	100.0	108	100.0
Chi-Quadrat-Test	0.554							
df	2							
Signifikanz	0.758							

Anhang 4.29 Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	37	13.3	37	26.2	74	17.7
Ja	241	86.7	104	73.8	345	82.3
Total (UV)	278	100.0	141	100.0	419	100.0
Chi-Quadrat-Test	10.758					
df	1					
Signifikanz	0.001					
d%	12.9					

Anhang 4.30 Kreuztabelle zu Befürwortung Regionallösungen (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Nein	18	23.7	16	47.1	34	30.9
Ja	58	76.3	18	52.9	76	69.1
Total (UV)	76	100.0	34	100.0	110	100.0
Chi-Quadrat-Test	6.010					
df	1					
Signifikanz	0.014					
d%	23.4					

Anhang 4.31 Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Geschlecht (UV) in Endingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Keinesfalls	47	19.5	59	25.7	106	22.5
grundsätzlich Ja	194	80.5	171	74.3	365	77.5
Total (UV)	241	100.0	230	100.0	471	100.0
Chi-Quadrat-Test	2.552					
df	1					
Signifikanz	0.110					
d%	6.2					

Anhang 4.32 Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Geschlecht (UV) in Unterendingen

	Männer		Frauen		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Keinesfalls	39	69.6	46	71.9	85	70.8
grundsätzlich Ja	17	30.4	18	28.1	35	29.2
Total (UV)	56	100.0	64	100.0	120	100.0
Chi-Quadrat-Test	0.072					
df	1					
Signifikanz	0.788					
d%	2.3					

Anhang 4.33 Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Alter (UV) in Endingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Keinesfalls	38	19.6	38	20.3	25	32.5	101	22.1
grundsätzlich Ja	156	80.4	149	79.7	52	67.5	357	77.9
Total (UV)	194	100.0	187	100.0	77	100.0	458	100.0
Chi-Quadrat-Test	5.871							
df	2							
Signifikanz	0.053							

Anhang 4.34 Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Alter (UV) in Unterendingen

	18 – 40 Jahre		41 – 60 Jahre		über 60 Jahre		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	n	in %	N	in %
Keinesfalls	29	61.7	38	74.5	12	80.0	79	69.9
grundsätzlich Ja	18	38.3	13	25.5	3	20.0	34	30.1
Total (UV)	47	100.0	51	100.0	15	100.0	113	100.0
Chi-Quadrat-Test	2.744							
df	2							
Signifikanz	0.254							

Anhang 4.35 Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Endingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Keinesfalls	42	15.2	49	34.3	91	21.7
grundsätzlich Ja	235	84.8	94	65.7	329	78.3
Total (UV)	277	100.0	143	100.0	420	100.0
Chi-Quadrat-Test	20.279					
df	1					
Signifikanz	0.000					
d%	19.1					

Anhang 4.36 Kreuztabelle zu Befürwortung vollständige Fusion (AV) / Verwurzelung in der Gemeinde (UV) in Unterendingen

	Verwurzelung niedrig bis mittel		Verwurzelung mittel bis hoch		Total (AV)	
	n	in %	n	in %	N	in %
Keinesfalls	51	63.0	30	90.0	81	71.1
grundsätzlich Ja	30	37.0	3	9.1	33	28.9
Total (UV)	81	100.0	33	100.0	114	100.0
Chi-Quadrat-Test	8.903					
df	1					
Signifikanz	0.003					
d%	27.9					

Anhang 5 - Nebenbeamtungen und Kommissionen in Unterendingen und Endingen

Anhang 5.1 - Nebenbeamtungen und Kommissionen in Unterendingen

Name	Vorname	Aufgabe	Ort
Hitz	Martin	Zivilstandsamt-Stv.	Unterendingen
Gretler	Bruno	Betreibungsamt	Unterendingen
Lo Coco	Ulrike	Abwartin Mehrzweckgebäude	Unterendingen
Hauenstein	Marie	Abwartin Schulhaus	Unterendingen
Steigmeier	Marie-Theres	Abwartin Schulhaus	Unterendingen
Hossli	Markus	Gemeindeförster	Unterendingen
Steigmeier	Thomas	Viehinspektor	Unterendingen
Hauenstein	Willi	Viehinspektor-Stv.	Unterendingen
Kunz	Hans	Gemeindewerkaufseher	Unterendingen
Rentke Pühringer	Beatrice	Fabrikaufseher/Gewerbe	Unterendingen
Steigmeier	Thomas	Wasenmeister	Unterendingen
Kunz	Hans	Wasenmeister-Stv.	Unterendingen
Meier	Kurt	Obstbau	Unterendingen
Meier	Kurt	Ackerbaustellenleiter	Unterendingen
Kunz	Hans	Ackerbaustellenleiter-Stv.	Unterendingen
Riedener	Martin	Feuerwehrkommandant	Unterendingen
Senn	Günter	Feuerwehrkommandant-Stv.	Unterendingen
Hagenbach	Urs	Atemschutzchef Feuerwehr	Unterendingen
Senn	Rainer	Materialwart Feuerwehr	Unterendingen
Steigmeier	Thomas	Brunnenmeister	Unterendingen
Hauenstein	Willi	Winterdienst	Unterendingen
Besel	Elsa	Lebensmittel-Ortsexperte	Unterendingen
Hug	Walter	Lebensmittel-Ortsexperte-Stv.	Unterendingen
Steigmeier	Thomas	Pumpenwärter	Unterendingen
Winter	Andres	Feuerungskontrolleur	Unterendingen
Winter	Andres	Brandschutzbeamter	Unterendingen
Winter	Andres	Kaminfegermeister	Unterendingen
Gemeindewerk Endingen		Totengräber	Unterendingen
Mühlebach	Viktor	Pilzkontrolleur	Unterendingen
Hauenstein	Kurt	Delegierter Repla	Unterendingen
Beck	Paul	Beauftragter Notfallplanung KKW	Unterendingen
Steigmeier	Thomas	Sirenenwart	Unterendingen
Meier	Kurt	Fahrer mobile Sirene	Unterendingen
Senn	Louis	Fahrer mobile Sirene-Stv.	Unterendingen
Beck	Paul	Kriegswirtschaft	Unterendingen
Hauenstein	Willi	Kriegswirtschaft-Stv.	Unterendingen

Name	Vorname	Aufgabe	Ort
Hauenstein	Willi	Sargträger ref.	Unterendingen
Meier	Kurt	Sargträger ref.	Unterendingen
Steigmeier	Thomas	Sargträger kath.	Unterendingen
Senn	Günter	Sargträger kath.	Unterendingen
Hauenstein	Kurt	Gemeinderat	Unterendingen
Beck	Paul	Vizeamman	Unterendingen
Hauenstein	Willi	Gemeinderat	Unterendingen
Käppeli	Werner	Gemeinderat	Unterendingen
Rentke Pühringer	Beatrice	Gemeinderätin	Unterendingen
Kunz	Hans	Landwirtschaftskommission	Unterendingen
Hauenstein	Willi	Landwirtschaftskommission	Unterendingen
Meier	Kurt	Landwirtschaftskommission	Unterendingen
Breitenstein	Jürg	Schätzungskommission	Unterendingen
Kunz	Hans	Schätzungskommission	Unterendingen
Kunz	Hans	Finanzkommission Ortsbürger	Unterendingen
Senn	Günter	Finanzkommission Ortsbürger	Unterendingen
Senn	Louis	Finanzkommission Ortsbürger	Unterendingen
Senn	Günter	Stimmenzähler Ortsbürger	Unterendingen
Mathis	Gabriela	Schulpflege	Unterendingen
Müller	René	Schulpflege	Unterendingen
Burger	Urs	Schulpflege	Unterendingen
Baldinger	Barbara	Schulpflege	Unterendingen
Kalt	Sabine	Schulpflege	Unterendingen
Schneider	René	Finanzkommission	Unterendingen
Meier	Stefan	Finanzkommission	Unterendingen
Senn	Günter	Finanzkommission	Unterendingen
Schneider	René	Steuerkommission	Unterendingen
Senn	Louis	Steuerkommission	Unterendingen
Steigmeier	Thomas	Steuerkommission Ersatz	Unterendingen
Keller	Fridolin	Steuerkommission Ersatz	Unterendingen
Kunz	Hans	Steuerkommission Ersatz	Unterendingen
Steigmeier	Thomas	Stimmenzähler	Unterendingen
Senn	Günter	Stimmenzähler	Unterendingen
Frei	Willi	Stimmenzähler Ersatz	Unterendingen
Hauenstein	Willi	Stimmenzähler Ersatz	Unterendingen
Senn	Louis	Forstkommission	Unterendingen
Hauenstein	Willi	Forstkommission	Unterendingen
Senn	Günter	Forstkommission	Unterendingen

Anhang 5.2 - Nebenbeamtungen und Kommissionen in Endingen

Name	Vorname	Aufgabe	Ort
Schneider	Jeanne	Gemeinderat	Endingen
Eichenberger	Ruedi	Gemeinderat	Endingen
Hauenstein	Hans	Gemeinderat	Endingen
Hohl	Silvia	Gemeinderätin	Endingen
Keller-Zumsteg	Lukas	Gemeinderat	Endingen
Hitz	Martin	Gemeindeschreiber	Endingen
Wernli	Eveline	Gemeindeschreiber-Stv.	Endingen
Harlacher	Stefan	Finanzverwalter	Endingen
Heule	Christoph	Steueramtsvorsteher	Endingen
Smolders	Claudia	Mitarbeiterin Steueramt	Endingen
Werder	Maya	Bademeisterin	Endingen
Gretler	Bruno	Betreibungsbeamter	Endingen
Hinz	Birgit	Betreibungbeamter-Stv.	Endingen
Fritschi	Reto	Gemeindeförster	Endingen
Werder	Robert	Gemeindewerkführer	Endingen
Keller	Eugen	Klärwerkmeister	Endingen
Steiner	Karl	Schulhauswart Bezirksschule	Endingen
Umbricht	Franz/Silvia	Hauswart Vereinshaus	Endingen
Siegenthaler	Maria	Kindergärtnerin	Endingen
Trefzer	Cécile	Kingergärtnerin	Endingen
Zimmermann	Rita	Kindergärtnerin	Endingen
Keller-Roger	Hermann	Ackerbaustellenleiter	Endingen
Werder	Alexander	Ackerbaustellenleiter-Stv.	Endingen
Besel	Elsy	Lebensmittel-Kontrolleurin	Endingen
Hug	Walter	Lebensmittel-Kontrolleur-Stv.	Endingen
Müller	Georges	Deleg. Aarg. Versicherungsamt	Endingen
Altorfer	Felix	Feuerwehrkommandant	Endingen
Keller-André	Bernhard	Feuerwehrkommandant-Stv.	Endingen
Dr. Rieder	Gottfried	Fleischschauer	Endingen
Dr. Rüdiger	Bernhard	Fleischschauer-Stv.	Endingen
Hitz	Martin	Inventurbeamter	Endingen
Schifferle	Yvonne	Inventurbeamte	Endingen
Winter	Andreas	Kaminfeger	Endingen
Eichenberger	Ruedi	Leiter Mobilmachung	Endingen
Hitz	Martin	Leiter Mobilmachung-Stv.	Endingen
Bächli	Eduard	Milchprobennehmer	Endingen
Eggimann	Paul	Milchprobennehmer-Stv.	Endingen
Ingenieurbüro Urs Hauser AG		Ortsexperte baulicher Luftschutz	Endingen
Hitz	Martin	Pferdekontrollführer	Endingen

Name	Vorname	Aufgabe	Ort
Werder	Robert	Pferdekontrollführer-Stv.	Endingen
Teller	Andreas	Sektionschef	Endingen
Keller	Franz	Sicherheitsdelegierter	Endingen
Spuler	Hans	Viehinspektor	Endingen
Keller	Manfred	Viehinspektor-Stv.	Endingen
Bächli	Eduard	Waagmeister	Endingen
Eggimann	Paul	Waagmeister-Stv.	Endingen
Spuler	Hans	Waldhüttenwart	Endingen
Häusermann	Hansruedi	Zivilschutz-Ortschef	Endingen
Heule	Christoph	Zivilschutzstellenleiter	Endingen
Hohl	Silvia	Asylantenkommission	Endingen
Kohler	Hans	Asylantenkommission	Endingen
Payne	Ursula	Asylantenkommission	Endingen
Eichenberger	Ruedi	Baukommission	Endingen
Riechsteiner	Walter	Baukommission	Endingen
Strähl	Franzpeter	Baukommission	Endingen
Roth	Bruno	Baukommission	Endingen
Hitz	Martin	Baukommission	Endingen
Eichenberger	Ruedi	Energiekommission	Endingen
Oertle	Rolf	Energiekommission	Endingen
Schwaller	Peter	Energiekommission	Endingen
Teller	Andreas	Energiekommission	Endingen
Werder	Robert	Energiekommission	Endingen
Hohl	Silvia	Entsorgungskommission	Endingen
Herzog	Rudolf	Entsorgungskommission	Endingen
Schärer	Beatrice	Entsorgungskommission	Endingen
Werder	Robert	Entsorgungskommission	Endingen
Ziller	Elisabeth	Entsorgungskommission	Endingen
Altorfer	Felix	Feuerwehrkommission	Endingen
Hauenstein	Hans	Feuerwehrkommission	Endingen
Hersperger	Reini	Feuerwehrkommission	Endingen
Keller	Bernhard	Feuerwehrkommission	Endingen
Keller	Christian	Feuerwehrkommission	Endingen
Keller	Fritz	Feuerwehrkommission	Endingen
Spuler	Paul	Feuerwehrkommission	Endingen
Keller-Zumsteg	Lukas	Forstkommission	Endingen
Bächli	Erich	Forstkommission	Endingen
Keller	Lukas	Forstkommission	Endingen
vakant		Forstkommission	Endingen
Fritschi	Reto	Forstkommission	Endingen

Name	Vorname	Aufgabe	Ort
Schneider	Jeanne	GEP-Kommission	Endingen
Bächli	Erich	GEP-Kommission	Endingen
Bitterli	Peter	GEP-Kommission	Endingen
Spuler	Hans	GEP-Kommission	Endingen
Werder	Robert	GEP-Kommission	Endingen
Schneider	Jeanne	Gemeindeführungsstab	Endingen
Altorfer	Felix	Gemeindeführungsstab	Endingen
Häusermann	Hansruedi	Gemeindeführungsstab	Endingen
Hitz	Martin	Gemeindeführungsstab	Endingen
Werder	Robert	Gemeindeführungsstab	Endingen
Hauenstein	Hans	Landwirtschaftskommission	Endingen
Keller	Adrian	Landwirtschaftskommission	Endingen
Keller	Hermann	Landwirtschaftskommission	Endingen
Steiner	Josef	Landwirtschaftskommission	Endingen
Werder	Alexander	Landwirtschaftskommission	Endingen
Hauenstein	Hans	Natur- und Landschaftskommisson	Endingen
Besel	Hermann	Natur- und Landschaftskommission	Endingen
Forster	Markus	Natur- und Landschaftskommission	Endingen
Fritschi	Reto	Natur- und Landschaftskommission	Endingen
Hohl	Silvia	Natur- und Landschaftskommission	Endingen
Spuler	Matthias	Natur- und Landschaftskommission	Endingen
Wild	Theres	Natur- und Landschaftskommission	Endingen
Keller-Zumsteg	Lukas	Ortsbürgerkommission	Endingen
Bächli	Erich	Ortsbürgerkommission	Endingen
Keller	Lukas	Ortsbürgerkommission	Endingen
Meier	Andreas	Ortsbürgerkommission	Endingen
Spuler	Benjamin	Ortsbürgerkommission	Endingen
Spuler	Paul	Ortsbürgerkommission	Endingen
Werder	Thomas	Ortsbürgerkommission	Endingen
vakant		Ortsbürgerkommission	Endingen
Hug	Heinrich	Schätzungskommission	Endingen
Keller	Christian	Schätzungskommission	Endingen
Ehrensperger	Stefan	Schätzungskommission	Endingen
Meier	Robert	Schätzungskommission	Endingen
Schneider	Jeanne	Ortsplanungskommission	Endingen
Altorfer	August	Ortsplanungskommission	Endingen
Besel	Hermann	Ortsplanungskommission	Endingen
Eichenberger	Ruedi	Ortsplanungskommission	Endingen
Hauenstein	Hans	Ortsplanungskommission	Endingen
Hohl	Silvia	Ortsplanungskommission	Endingen

Name	Vorname	Aufgabe	Ort
Keller	Damian	Ortsplanungskommission	Endingen
Keller-Zumsteg	Lukas	Ortsplanungskommission	Endingen
Meier	Paul	Ortsplanungskommission	Endingen
Riechsteiner	Walter	Ortsplanungskommission	Endingen
Roth	Bruno	Ortsplanungskommission	Endingen
Hitz	Martin	Ortsplanungskommission	Endingen
Schneider	Jeanne	Dienst- und Besoldungsreglement	Endingen
Fritschi	Reto	Dienst- und Besoldungsreglement	Endingen
Heule	Christoph	Dienst- und Besoldungsargument	Endingen
Keller-Zumsteg	Lukas	Dienst- und Besoldungsreglement	Endingen
Eichenberger	Ruedi	Hochwasserschutz	Endingen
Fritschi	Reto	Hochwasserschutz	Endingen
Hitz	Martin	Hochwasserschutz	Endingen
Werder	Robert	Hochwasserschutz	Endingen
Hitz	Martin	EDV-Ausschuss	Endingen
Fritschi	Reto	EDV-Ausschuss	Endingen
Harlacher	Stefan	EDV-Ausschuss	Endingen
Schneider	Jeanne	EDV-Ausschuss	Endingen
Smolders	Claudia	EDV-Ausschuss	Endingen
Sieber	Marcel	EDV-Ausschuss	Endingen
Schneider	Jeanne	Delegierte Abwasserverband	Endingen
Hauenstein	Hans	Delegierter Gemeindeverband Wasserhaushaltsplan	Endingen
Schwaller	Peter	Verwaltungsrat REFUNA AG	Endingen
Schneider	Jeanne	Delegierte Regionalplanungsverband	Endingen
Schneider	Jeanne	Delegierte Sozialdienste Bezirk	Endingen
Hohl	Silvia	Delegierte Sozialdienste Bezirk	Endingen
Hauenstein	Hans	Delegierter Altersheim Würenlingen	Endingen
Eichenberger	Ruedi	RSA Homrig - Vorstand	Endingen
Hauentstein	Hans	Zivilschutzkommission	Endingen
Besel	Hermann	Zivilschutzkommission	Endingen
Forster	Markus	Zivilschutzkommission	Endingen
Emmenegger	Theres	Finanzkommission Einwohner	Endingen
Killer	Alban	Finanzkommission Einwohner	Endingen
Strittmatter	Kurt	Finanzkommission Einwohner	Endingen
Meier	Andreas	Finanzkommission Ortsbürger	Endingen
Spuler	Benjamin	Finanzkommission Ortsbürger	Endingen
Werder	Thomas	Finanzkommission Ortsbürger	Endingen
Keller	Eugen	Stimmenzähler	Endingen
Keller-André	Bernhard	Stimmenzähler	Endingen

Name	Vorname	Aufgabe	Ort
Umbricht	Oskar	Stimmenzähler-Ersatz	Endingen
Chappuis	Eva	Stimmenzähler-Ersatz	Endingen
Bloch	Jules	Steuerkommission	Endingen
Erne	Nelli	Steuerkommission	Endingen
Loosli	Bernhard	Steuerkommission	Endingen
Stirnemann	Esther	Schulpflege	Endingen
Meier	Andreas	Schulpflege	Endingen
Hangartner	Christian	Schulpflege	Endingen
Keller-Baldinger	Gertrud	Schulpflege	Endingen
Keller	Hansueli	Schulpflege	Endingen
Keller	Marianne	Schulpflege	Endingen
Müller	Isabelle	Schulpflege	Endingen
Fivaz	Ingrid	Schulsekretariat	Endingen

Literatur- und Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis

Arn, Daniel (1998): Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? (Referat), Bern.

Arn, Daniel / Friederich, Ueli (1994): Gemeindeverbindungen in der Agglomeration, Zürich.

Blunschi, Peter (1998): Ein Stück Heimat geht verloren, in: Meier, Bruno (Hrsg.): Der politische Raum, Baden, S. 132-138.

Brunetti, Aymo (1997): Der "Status Quo Bias" und die bremsende Wirkung des fakultativen Referendums, in: Borner, Silvio, Rentsch, Hans: Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?, Zürich, S. 167-181.

Bundesamt für Statistik (1992): Eidgenössische Volkszählung 1990. Bevölkerungsentwicklung 1850-1990. Die Bevölkerung der Gemeinden, Bern.

Dafflon, Bernard (1996): Analyse socia-économique de vingt-neuf fusions de communes dans le canton de Fribourg (Working Paper Nr. 265), Fribourg.

Diekmann, Andreas (1995): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Reinbek bei Hamburg.

Eichenberger, Reiner (1998): Zweckgemeinden statt Zweckverbände! Effiziente und demokratische kommunale Leistungserbringung dank FOCJ, in: Meier, Bruno: Der politische Raum, Baden, S. 39-51.

Frey, Bruno S. (1997): Neubelebung: Direkte Demokratie und dynamischer Föderalismus, in: Borner, Silvio, Rentsch, Hans: Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?, Zürich, S. 183-203.

Geser, Hans (1994): Die kommunalen Parteien der Schweiz als Gegenstand der soziologischen Analyse, in: Geser, Hans et al.: Die Schweizer Lokalparteien, Zürich, S. 9-37.

Geser, Hans (o. J.): Vom hoheitlichen zum kooperativen Vollzugshandeln. Neue Chancen für die traditionelle Milizverwaltung (http://www.unizh.ch/~gemeinde/001d.htm#44), Zürich.

Giacometti, Zaccaria (1952): Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz, in: Bridel, Marcel: Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich.

Häfelin, Ulrich / Müller, Georg (1993): Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich.

Höpflinger, François (o. J. a): Verwaltungsorganisation von Gemeinden (http://www.unizh.ch/~gemeinde/002a.htm), Zürich.

Höpflinger, François (o. J. b): Behördenorganisation: Exekutive, Spezialbehörden und ständige Kommissionen (http://www.unizh.ch/~gemeinde/002b.htm), Zürich.

Höpflinger, François (o. J. c): Kooperationen mit anderen Gemeinden und mit Privaten (http://www.unizh.ch/~gemeinde/002c.htm), Zürich.

Huebner, Michael (1996): Regionalisierung und kommunale Zusammenarbeit, Oldenburg.

Hügli, Thomas (1998): FOCJ - Die Gemeinden von morgen? (http://www.cx.unibe.ch/ipw/parteienforschung/focj.htm), Bern.

Ladner, Andreas (1991a): Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik, Zürich.

Ladner, Andreas (1991b): Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 31 (1991), Bern, S. 63-68.

Ladner, Andreas (1998): Unterlagen zur Vorlesung "Politik und Raum: Gemeinden im Wandel", Bern.

Ladner, Andreas (o.J.): Die politischen Gemeinden im 21. Jahrhundert - Keine Zukunft ohne Reformen (http://www.gemeindereformen.unibe.ch), Bern.

Ladner, Andreas / Steiner, Reto (1998): Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung, Bern.

Linder, Wolf (1997): Politische Ideen, in: Ladner, Andreas: Politische Ideen und ihre Träger (Vorlesungsskriptum), Bern, S.81-150.

Mäder, Hans (1995): New Public Management: Der Kunde ist König. Oder: die Verwaltung ist tot, es lebe die Verwaltung, in: Der Schweizer Treuhänder 1-2/95, o. O., S. 43-50.

Mauch, Christoph (1998): Bleibt nur noch der Wald?, in: Meier, Bruno (Hrsg.): Der politische Raum, Baden, S. 112-121.

Regierungsrat des Kantons Luzern (1996): Luzern '99. Massnahmen für eine Strukturreform im Kanton Luzern, Luzern.

Schaller, Roland (1994): Anhängerschaft, Mitglieder und Aktive - Zur Grösse der Parteien, in: Geser, Hans et al.: Die Schweizer Lokalparteien, Zürich, S. 39-60.

Stäger, Lucca (1996): Typologie der schweizerischen Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in: Mäder, Hans / Schedler, Kuno (Hrsg.): Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, Bern, S. 167-228.

Statistisches Amt des Kantons Aargau (1998): Gemeindefinanzstatistik 1996, Heft 130, Aarau.

Statistisches Amt des Kantons Aargau (diverse Jahrgänge): Statistisches Jahrbuch des Kantons Aargau, Aarau.

Steigmeier, Andreas (1998): Die aargauische "Verschmelzungscampagne" um 1900, in: Meier, Bruno: Der politische Raum, Baden, S. 229-236.

Zimmerli, Ulrich (1995): Gemeinden, in: Kälin, Walter / Bolz, Urs (Hrsg.): Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern.

Internetseiten

http://www.ag.ch

http://www.ag.ch/staag/gemeinden

http://www.gemeindereformen.unibe.ch

http://www.unizh.ch/~gemeinde

http://www.zahlenspiegel.ch