



Projekt Vision Gemeinde Heerbrugg

Schlussbericht

Inhalt

| | |
|--|---|
| 1. Ausgangslage | 2 |
| 2. Vorgeschichte | 2 |
| 3. Projektorganisation | 3 |
| 4. Projektaufbau | 3 |
| 5. Projektumfang | 4 |
| 6. Kommunikation und Information | 4 |
| 7. Abstimmungsresultate | 5 |
| 8. Kurzanalyse des Abstimmungsresultates | 5 |
| 9. Positive Aspekte des Projektes | 7 |
| 10. Schlussbemerkung | 8 |

Annex:

- Übersicht über das Sitzungsprogramm für Ausschuss, Co-Präsidium und Berater, Bearbeitungsstand 11.5.2007.
- Gutachten und Antrag "Grundsatzabstimmung und Projektkredit zur Abklärung der Vereinigung der Gemeinden Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau und Widnau".
- Informationszeitungen "Vision Gemeinde Heerbrugg" Nr. 1 und 2.

Dr. Jean-Claude Kleiner, OBT St. Gallen
Dr. Hans-Rudolf Galliker, Galliker Kommunikation, Uster



1. Ausgangslage

Von Februar 2005 bis Juni 2007 klärten die Mittelrheintaler Gemeinden Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau und Widnau ab, ob sie ihre Gemeinden zusammenfügen und eine gemeinsame "Gemeinde Heerbrugg" bilden sollten. Am 17. Juni 2007 stellten sie dem Souverän in einer Grundsatzabstimmung die Frage, ob das Projekt einer Gemeindevereinigung weiter zu verfolgen sei. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aller fünf Gemeinden antwortete mit einem deutlichen Nein. Der Anteil an Ja-Stimmen betrug zwischen 45 Prozent (Au und Balgach) und 23 Prozent (Diepoldsau). Nach diesem klaren Votum des Stimmvolks entschieden die Gemeindepräsidenten, das Anliegen einer vereinigten Gemeinde ruhen zu lassen.

Dieser Schlussbericht fasst den Projektverlauf zusammen und analysiert das Abstimmungsresultat. Wir verzichten darauf, die Argumente für eine vereinigte "Gemeinde Heerbrugg" an dieser Stelle nochmals aufzuzählen. Diese sind im Gutachten und Antrag zur Urnenabstimmung vom 17. Juni 2007 "Grundsatzabstimmung und Projektkredit zur Abklärung der Vereinigung der Gemeinden Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau und Widnau" ausführlich dargestellt. Dieses Gutachten wird als Annex diesem Schlussbericht beigefügt.

2. Vorgeschichte

Der Zusammenschluss der fünf Mittelrheintaler Gemeinden Au, Balgach, Berneck, Diepoldsau und Widnau wurde seit den 1930er-Jahren immer wieder diskutiert. Dass die entsprechenden Bemühungen 2005 intensiviert wurde, hat verschiedene Ursachen:

- Die fünf Gemeinden arbeiten seit vielen Jahren in verschiedensten Bereich eng zusammen. Die interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Mittelrheintaler Gemeinden wurde seit 1970 laufend auf neue Gebiete erweitert. Seit der Jahrtausendwende trafen sich die fünf Gemeindepräsidenten zudem regelmässig zu gemeinsamen Sitzungen. Die interkommunale Zusammenarbeit erwies sich zwar als fruchtbar, jedoch auch als sehr aufwändig. Die vier Gemeindepräsidenten und die Gemeindepräsidentin suchten deshalb nach Möglichkeiten, die Zusammenarbeit für alle Partner und die Bevölkerung gewinnbringend zu intensivieren. Sie gaben deshalb unter anderem bei Dr. Dieter J. Niedermann, St. Gallen, im Jahr 2004 einen Projektbericht in Auftrag. Dieser empfahl, die Fusion als langfristiges Ziel beizubehalten, kurzfristig jedoch andere Möglichkeiten zu realisieren, beispielsweise einen Gemeindeverband zu bilden. Die Gemeindebehörden stellten den Nutzen eines Gemeindefverbandes in Frage und entschieden dann, den direkten Weg zur gemeinsamen Gemeinde zu prüfen.
- Verschiedene Vertreter der regionalen Wirtschaft gründeten den Verein "Füges" (der Name wurde gebildet aus dem Zusammenzug der Anfangsbuchstaben von: "Fünf Gemeinden – eine Stadt".) Der private Verein kurbelte zum einen die Diskussion um eine gemeinsame Gemeinde (der Verein sprach konsequent von Stadt) wieder an und initiierte andererseits die als Befragung angelegte Studie "Mittelrheintal", die von gfs Bern durchgeführt und 2004 unter dem Titel "Effizienzerwartung versus Verlustängste" publiziert wurde. Die Forscher kamen aufgrund einer Umfrage bei der Bevölkerung unter anderem zum Schluss, dass im Mitterheintal weder Befürworter noch Gegner über eine klare Mehrheit verfügten.



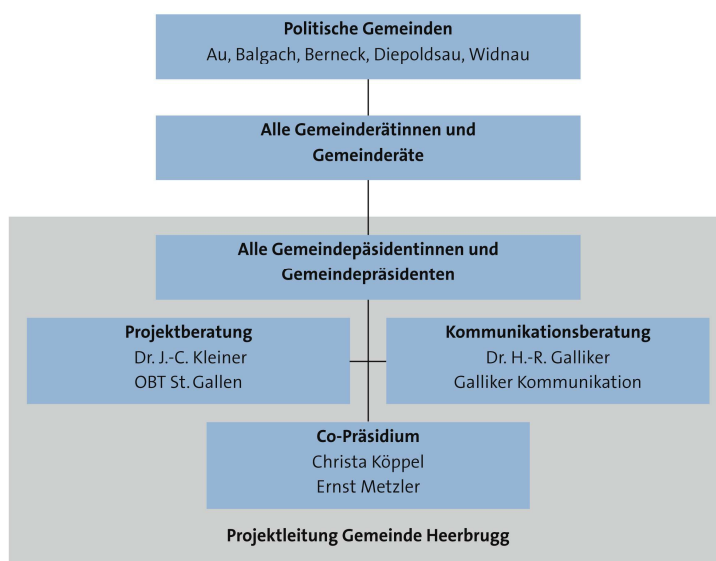
Die beiden Studien sowie vertiefte Analysen der Gemeindepräsidenten bewogen die Behörden, die Frage eines Zusammenschlusses genau zu prüfen und sie in einer Grundsatzabstimmung den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern der fünf Gemeinden vorzulegen. Den entsprechenden Auftrag erteilten die fünf Gemeinderäte ihren Präsidenten an einem Workshop am 17. Februar 2005.

3. Projektorganisation

Folgende Projektorganisation wurde gebildet:

Projektleitung: 5 Gemeindepräsidien
 Co-Präsidium: Christa Köppel, GP Widnau; Ernst Metzler, GP Balgach
 Fachliche Beratung und Begleitung: Jean-Claude Kleiner, OBT St. Gallen
 Kommunikationsberatung: Hans-Rudolf Galliker, Galliker Kommunikation

Die Projektorganisation



4. Projektaufbau

Das Projekt "Vision Gemeinde Heerbrugg" wurde in vier Etappen gegliedert:

1. Etappe: Februar bis Juni 2006

Entscheidfindung und Projektentwicklung. Gemeindepräsidien und Gemeinderäte entscheiden definitiv, den Weg bis zur Grundsatzabstimmung zu beschreiten. Das Projekt wird strukturiert und aufgebaut.

Frühjahr 2006: Änderungen der Gemeindeordnungen aller fünf Gemeinden, um sicherzustellen, dass Grundsatz und Sachabstimmungen über Vereinigungen mit anderen Gemeinden an der Urne vorgenommen werden.



2. Etappe: Juni 2006 bis August 2006

Argumentarium "Gemeinde Heerbrugg". An Sitzungen, in Workshops mit Gemeinderäten und Interessengruppen werden die Argumente pro und kontra eine gemeinsame Gemeinde geprüft und diskutiert. Am ersten Bürgerforum (6. Juni 2006) wird die Bevölkerung in die Diskussion einbezogen. Die erste Informationszeitung wird als Dokumentation in alle Haushalte verteilt.

3. Etappe: September 2006 bis Februar 2007

Organisation und Struktur "Gemeinde Heerbrugg": Die Projektleitung, die Gemeinderäte und die Interessengruppen diskutieren über die mögliche künftige Organisationsstruktur der neuen Gemeinde und skizzieren in groben Zügen eine vereinigte "Gemeinde Heerbrugg". Die Stimmbürger/innen äussern sich am 2. Bürgerforum zu den Vorschlägen.

4. Etappe: Februar 2007 – Juni 2007

Abstimmungsvorbereitung. Die Grundsatzabstimmung wird mit zahlreichen Veranstaltungen, einem Gutachten und Informationsabenden in jedem Dorf vorbereitet. Die Grundsatzabstimmung findet am Wochenende vom 16./17. Juni 2007 statt.

5. Projektumfang

Die Projektleitung entschied sich für einen Projektaufbau, der hauptsächlich auf der Kommunikation mit der Bevölkerung und mit Interessengruppen fusste. Die detaillierte Übersicht über Sitzungen, Workshops und öffentliche Veranstaltungen liegt diesem Schlussbericht als Anhang bei. Insgesamt umfasste das Projekt "Vision Gemeinde Heerbrugg" folgende Veranstaltungen und Sitzungen:

| | |
|--|---|
| Co-Präsidium und externe Berater: | 32 Sitzungen |
| Projektleitung (5 GPs + Berater): | 20 Sitzungen |
| Workshops und Sitzungen mit Gemeinderäten: | 5 Veranstaltungen |
| Workshops und Sitzungen mit Interessengruppen: | 16 Veranstaltungen |
| Öffentliche Veranstaltungen und Bürgerforen: | 9 offizielle Veranstaltungen, zahlreiche Auftritte von Vertretern der Projektleitung an Podien, Gesprächsrunden etc. |

Der enorme Arbeitsumfang des Projektes führte insbesondere das Co-Präsidium zeitweise an die Belastungsgrenze und bedeutete für die gesamte Projektleitung eine erhebliche zusätzliche Arbeitsbelastung.



6. Kommunikation und Information

Folgende Informationsmittel wurden entwickelt und realisiert:

- Homepage www.gemeinde-heerbrugg.ch (ab April 2006)
- Zwei Informationszeitungen "Vision Gemeinde Heerbrugg" (Mai 2006, Februar 2007)
- Gutachten und Antrag zur Urnenabstimmung vom 17. Juni 2007
- Artikelserie im "Rheintaler Tagblatt" und in der "Rheintaler Volkszeitung" mit je 15 Artikeln
- Beitragsserie Radio Rhi mit 15 Kurzbeiträgen
- verschiedene PowerPoint-Präsentationen
- Plakate und Flyer "Aufruf zum Abstimmen".

Hinzu kamen verschiedene Pressekonferenzen und zahlreiche Medienmitteilungen.

7. Abstimmungsresultate

Die Bevölkerung aller fünf Gemeinden lehnte es in der Grundsatzabstimmung von 16./17. Juni 2007 ab, das Projekt "Vision Gemeinde Heerbrugg" weiterzuverfolgen. Die Stimmbeteiligung betrug in der Region Mittelrheintal rund 60 Prozent. Die Abstimmungsresultate präsentierten sich wie folgt:

| | Au | Balgach | Berneck | Diepoldsau | Widnau | Total |
|----------------------|-----------|----------------|----------------|-------------------|---------------|--------------|
| Ja absolut | 840 | 664 | 493 | 483 | 1030 | 3510 |
| Ja in % | 45 | 45 | 37 | 23 | 40 | 38 |
| Nein absolut | 1037 | 814 | 828 | 1606 | 1551 | 5836 |
| Nein in % | 55 | 55 | 63 | 77 | 60 | 62 |
| Stimmen total | 1877 | 1478 | 1321 | 2089 | 2581 | 9346 |

8. Kurzanalyse des Abstimmungsresultates

Das Resultat ist eindeutig: Die Mittelrheintaler Bevölkerung ist in ihrer überwiegenden Mehrheit an einer vereinigten Gemeinde Heerbrugg nicht interessiert. Folgende Punkte können zu diesem Befund beigetragen haben:

a) *Fehlende Notlage und Dringlichkeit*

Den fünf Mittelrheintaler Gemeinden geht es finanziell und wirtschaftlich gut. Alle sind sowohl für Unternehmen als auch für Familien attraktiv. Im Rating des Kantons St. Gallen figurieren alle Gemeinden im vordersten Bereich. Eine vereinigte Gemeinde hätte aus Sicht der Behörden diese Stärken auch in einer mittleren und fernerer Zukunft gesichert. Die Bevölkerung sah angesichts der ausgezeichneten aktuellen Verfassung der Gemeinden offensichtlich keinen Anlass, am Status Quo etwas zu ändern. Zu den Kernargumenten der Kritiker und Gegner einer Fusion gehörte denn auch jeweils Lob an die Adresse der Gemeinderäte, die ihre Arbeit sehr gut gemacht hätten, weshalb an der Strategie keine Änderung vorzunehmen sei.



b) *Kopf versus Bauch*

Die Befürworter/innen einer Vereinigung argumentierten praktisch ausschliesslich mit intellektuellen Argumenten, das heisst mit "dem Kopf". Im Vordergrund standen:

- Vorteile für die örtliche Wirtschaft
- Vorteile für die Orts-, Regional- und Verkehrsplanung
- Vorteile für eine effiziente Verwaltungsorganisation
- Sicherung der guten Finanzlage.

Emotionale Argumente fehlten weitgehend und waren aufgrund der starken Stellung aller fünf Gemeinden auch kaum zu vermitteln. Aus etwas Gutem etwas Besseres zu machen, weckte offenbar wenig Emotionen und Begeisterung. Eine Notlage, die zu diesem weitreichenden Schritt gezwungen hätte, konnte und wollte niemand herbeireden. Die Gegner/innen und Kritiker/innen argumentierten demgegenüber fast ausschliesslich "aus dem Bauch", das heisst mit emotionalen Aspekten. Sie pflichteten den Pro-Argumenten zwar durchaus bei, machten aber Verlustängste geltend, wobei sie den möglichen Verlust an Heimat, an dörflicher Identität, an der Nähe zu den Behörden meinten. Aufgrund der fehlenden Notlage überwogen offenbar die Ängste, während die Chancen deutlich weniger gewichtet wurden.

c) *Keine Volksbewegung*

Zwar zeigt die hohe Stimmbeteiligung von 60 Prozent (sehr hohe Stimmbeteiligung bei den Altersgruppen 60+), dass die Frage einer vereinigten "Gemeinde Heerbrugg" sehr wohl auf breites Interesse stiess. Diese Feststellung wird durch die rege Beteiligung der Bevölkerung an beiden Bürgerforen untermauert. Gleichwohl gelang es nicht, schon frühzeitig eine breite Diskussion zwischen den Behörden und der Bevölkerung in Gang zu setzen:

- Die Kritiker/innen und Gegner/innen hielten sich lange Zeit bedeckt. Weder an den Workshops noch an den Bürgerforen und Informationsveranstaltungen wurden intensiv Argumente ausgetauscht. Die Befürworter/innen blieben so weitgehend unter sich.
- Während sich ein kleiner Teil der Bevölkerung schon früh in die Diskussion einschaltete und mitwirkte, kümmerte sich ein erheblicher Teil lange Zeit nicht um diese wichtige Frage. Sie wurde nur "auf kleinem Feuer gekocht".
- Ortsparteien und Interessengruppen beobachteten primär das Geschehen, ohne sich aktiv einzumischen. Selbst die Anstrengungen von Füges blieben insgesamt verhalten. Zwar thematisierte der Verein an verschiedenen Heimatveranstaltungen grundlegende Aspekte einer vereinigten Gemeinde, insbesondere aus der Sicht von Identität und Heimat. Ansonsten aber hielt sich Füges in der öffentlichen Diskussion eher zurück. Dass die Heimatveranstaltungen des Vereins eher schwach besucht waren, untermauert die Tatsache, dass keine Volksbewegung für eine vereinigte Gemeinde Heerbrugg entstanden war.
- Der von Wirtschaftsvertretern gegründete Verein Füges wird von Teilen der Bevölkerung eher skeptisch beobachtet. Unter anderem deshalb konnte zwischen den Behörden und den Exponenten des Vereins kein Schulterschluss stattfinden, obwohl beide Gruppen inhaltlich sehr ähnlich argumentierten.



d) *Siedlungsraum versus Dorf*

Die Befürworter/innen einer vereinigten "Gemeinde Heerbrugg" argumentierten primär mit Blick auf den gesamten Siedlungsraum Mittelrheintal. Diese Strategie wurde auch wegen der limitierten personellen und finanziellen Ressourcen gewählt. Am klarsten wurde sie mit dem Gutachten zur Grundsatzabstimmung ausgedrückt, das in allen fünf Gemeinden absolut identisch war. Argumente, welche Vorteile jedes einzelne Dorf aus einer Vereinigung ziehen würde, traten demgegenüber in den Hintergrund. Offenbar aber sieht sich die Bevölkerung nicht primär in einem Siedlungsraum oder einer Agglomeration, sondern im jeweiligen Dorf zuhause.

9. Positive Aspekte des Projektes

Trotz des für die Projektleitung negativen Abstimmungsausgangs zeitigte das Projekt zahlreiche positive Ergebnisse:

a) *Gute und intensivierete Zusammenarbeit zwischen den Gemeindebehörden*

Alle Gemeindebehörden bestätigten, dass noch nie so gut und intensiv zusammengearbeitet wurde wie während des Projektes. Diese Zusammenarbeit soll deshalb auch in Zukunft gepflegt werden.

b) *Aussagekräftiges Argumentarium, klare Analyse, eindeutiges Resultat*

Eine Vereinigung der fünf Mittelrheintaler Gemeinden wird seit über 50 Jahren in unterschiedlicher Intensität diskutiert. Doch noch nie wurden die Stärken und Schwächen einer vereinigten Gemeinde wirklich fundiert geprüft, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und einer Abstimmung zugeführt. Die Analysen inklusive einer fundierten Überprüfung der finanziellen Situation der fünf Gemeinden liegen nun vor. Ebenso konnte sich die Bevölkerung zum ersten Mal in der Geschichte des Mittelrheintals zur Frage eines Zusammenschlusses äussern.

Verschiedene von den Behörden in Auftrag gegebene Studien und Analysen können den Gemeinden auch in Zukunft für die strategische Planung dienen. Auch die von Füges initiierte Umfrage liefert wichtige Informationen:

- Niedermann, Dieter J. und Ernst & Young AG: Projektbericht G5 Mittelrheintal, St. Gallen, 2004
- Bieri, Urs und Longchamp Claude, Tschöpe Stephan: Effizienzerwartung versus Verlustängste. Schlussbericht zur Studie "Mittelrheintal". 2004
- Kleiner, Jean-Claude und Brunner Christoph: Projekt Gemeinde Heerbrugg, Teilbericht Finanzen. Dezember 2006
- Ritter, Werner: Gutachten über die Möglichkeiten und Grenzen der Organisation der neu zu bildenden Einheitsgemeinde Heerbrugg. Juli 2006.

c) *Zahlreiche externe Studien und Arbeiten an Hoch- und Mittelschulen*

Die angestrebte Vereinigung der fünf Mittelrheintaler Gemeinden zu einer "Gemeinde Heerbrugg" löste an Hochschulen und Mittelschulen zahlreiche Studien und Arbeiten aus. Viele Erkenntnisse aus diesen Arbeiten können als Grundlage für die künftige strategische Entwicklung des Mittelrheintales einen wichtigen Beitrag leisten:

- Hutter, Manuel J.: Vision – Gemeinde Heerbrugg. Ein Gemeindefusion und deren Auswirkungen auf die Raumplanung. Diplomarbeit an der HSR Hochschule für Technik Rapperswil. Dezember 2006.



- Brunner, Felix: Gestaltungsraum Heerbrugg – Raumplanerische Potenziale der angestrebten Gemeindefusion im Mittelrheintal. Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin. November 2006.
- Hummler, Anneliese: Chancen und Gefahren bei Gemeindefusionen – Analyse am Beispiel der fünf Rheintaler Gemeinden. Maturaarbeit an der Berufsfachschule Wirtschaft St. Gallen. 2005
- Hongler, Peter: Stadt Mittelrheintal – Vision einer Einheitsgemeinde. Maturaarbeit an der Kantonsschule Heerbrugg. 2003
- Grubisic, Michael und Memeti Rinon: Synergieeffekte durch Fusion – Eine finanzielle Vergleichsanalyse über Synergieeffekte bei der Fusion der fünf Mittelrheintaler Gemeinden. Maturaarbeit an der Kantonsschule Heerbrugg. 2005

10. Schlussbemerkung

Die Autoren der Studie "Effizienzerwartung versus Verlustängste" halten in der Auswertung ihrer Umfrage fest: "Auf der einen Seite sprechen sich 42% tendenziell für eine Gemeindefusion aus, während fast ebenso gewichtige 38% gegenteiliger Meinung sind. 20% sind in dieser Frage aktuell unentschieden. (...) Während Au und Balgach (wie auch die Region Heerbrugg) mit einer überdurchschnittlichen Chancenerwartung auffallen, definiert Diepoldsau mit einer überdurchschnittlichen Risikoerwartung gerade den Gegenpol. Es zeigen sich in Fragen von einer Gemeindefusion altbekannte Motivationen: Der Hoffnung einer Effizienzsteigerung stehen Verlustängste gegenüber. (...) Der grösste Kritikpunkt gegen eine Gemeindefusion ist in allen fünf beobachteten Gemeinden die Angst vor Heimatverlust."

Es fällt auf, dass sich trotz einer intensiven Projektarbeit, die von verschiedensten Kommunikations- und Informationsmassnahmen begleitet war, an dieser Ausgangslage wenig geändert hat. Es ist offenbar nicht gelungen, das befürwortende Lager signifikant zu stärken.

St. Gallen und Uster 2007.