

Titel

Kritik an 20 Millionen, Befürwortung von Fusionen

Schlussbericht zur Studie "20 Mio. Fusionsbeitrag",
Dezember 2007, im Auftrag des Regierungsrates des
Kantons Luzern

Projektteam:
Laura Kopp, Projektleiterin
Urs Bieri, Senior-Projektleiter
Martina Imfeld, Projektassistentin
Silvia Ratelband-Pally, Administration



Das Wichtigste in Kürze

Das Mandat

Der Kanton Luzern hat das Forschungsinstitut gfs.bern mandatiert, eine Nachanalyse zum abgelehnten kantonalen Fusionsbeitrag über 20 Mio. Franken durchzuführen. gfs.bern hat dazu die Stimmberechtigten des Kantons Luzern nach ihrer Stimmabgabe, deren Motivation und Begründung sowie nach einem möglichen weiteren Vorgehen nach der Ablehnung befragt.

Das Wichtigste ganz kurz

Der Beitrag über 20 Mio. Franken an die Fusion zwischen Luzern und Littau wurde aus zwei verschiedenen Gründen und mit einem mehrheitlich geteilten Blick in die Zukunft abgelehnt:

- Auf der einen Seite manifestiert sich im ablehnenden Stimmentscheid eine gewichtige Kritik an der Politik des Kantons Luzern. Die Luzerner Stimmberechtigten können die politische Entscheidungsfindung hin zu einem solchen Kredit nicht nachvollziehen und äussern dies sowohl mit einem situativen Misstrauen gegenüber der Politik wie auch in einem damit begründeten ablehnenden Stimmentscheid.
- Auf der anderen Seite lehnen die Luzerner Stimmberechtigten nicht primär die Fusionsabsicht zwischen den beiden Gemeinden ab, sondern den Beitrag über die 20 Mio. Franken. Die Fusion stösst zwar im Gesamtkanton auf spürbare, bei weitem aber nicht mehrheitliche Kritik.
- Aus Sicht der Luzerner Stimmberechtigten steht weiteren Fusionsabsichten rund um die Stadt Luzern explizit wenig im Wege. Knackpunkt bleibt aber nach wie vor die finanzielle kantonale Unterstützung, welche ungebrochen polarisiert.

Die Hintergründe ganz kurz

Zum mehrheitlichen Nein an der Urne führte nicht eine fehlende Vertrautheit mit der Vorlage. Die Stimmberechtigten waren damit gut vertraut. Dies zeigt sich zum einen bei der Selbsteinschätzung der Informiertheit, zum anderen bei der direkten Frage nach deren Inhalten. Dass die Informiertheit gut war, zeigt sich auch darin, dass nicht fehlende Informationen ein Hauptgrund für die Nicht-Teilnahme an der Abstimmung war. Auch die Kampagnenkommunikation scheint gut gewesen zu sein, bezeichnet doch eine grosse Mehrheit die erhaltenen Informationen als gerade richtig. Die Stimmberechtigten waren weder überfordert noch schlecht informiert, weshalb es sich auch nicht um eine Stellvertreterabstimmung handelte. Der negative Stimmentscheid kann deshalb als bewusstes Veto gegen die Behördenvorlage verstanden werden.

Obwohl die BefürworterInnen der Vorlage über mehrheitsfähige Argumente verfügten, die als Grund für den positiven Stimmentscheid genannt wurden, hat es die Vorlage nicht geschafft, eine Mehrheit der Stimmberechtigten für sich zu gewinnen. Zwar können sich die

Behörden auf die oben erwähnten Selbstverständnisse und Interessen stützen; allerdings scheinen diese nicht entscheidungsrelevant zu sein. Dies zeigt sich deutlich bei der Betrachtung der stimmentscheidenden Argumente: Der Einfluss der mehrheitlich unterstützten Pro-Argumente ("gleiche Rechte", "starkes Zentrum", "wichtiges Zeichen") auf den individuellen Stimmentscheid ist im Vergleich zu den mehrheitlich geteilten Kontra-Argumenten eher gering. Das entscheidungswirksamste Argument aus dem Pro-Lager, die Investition in die Zukunft, findet in der Bevölkerung keine Mehrheit. Anders sieht es auf der Kontra-Seite aus: Das mehrheitlich geteilte Argument, dass der Kanton mit den 20 Mio. Franken wichtige Probleme lösen könnte, kann sein volles Potential entfalten und führt zu einem negativen Stimmentscheid. Explizit keine Mehrheit fand hingegen das Argument, dass es in Luzern kein Platz für ein "Grossluzern" hat. Hier fehlten sowohl die Mehrheiten in der Bevölkerung als auch die Wirksamkeit in Bezug auf die Entscheidungsfindung.

Die Stimmberechtigten richten sich jedoch nicht prinzipiell gegen Gemeindefusionen, spricht sich doch eine kleine Mehrheit für deren Zweckmässigkeit aus. Die Ablehnung ist demnach auch kein Festhalten am Status quo. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass sich eine Mehrheit der Befragten dafür ausspricht, dass die Stadt Luzern über weitere Fusionen nachdenken soll. In die gleiche Richtung weist auch die mehrheitliche Ablehnung der Aussage, dass die Ablehnung des finanziellen Beitrags ein klares Zeichen gegen weitere Fusionen sei.

Nur teilweise Einigkeit findet sich in Bezug auf das "Wie Weiter". Unverändert mehrheitlich geteilt wird auch nach der Ablehnung vom 25. November 2007 die Ansicht, dass nichts gegen weitere Fusionen im Umfeld von Luzern spricht. Mehrheitliche Umstrittenheit bleibt in Bezug auf eine finanzielle Beteiligung des Kantons.

Die Studie

Die Ergebnisse der Befragung "20 Mio. Fusionsbeitrag" basieren auf einer repräsentativen Befragung von 1003 Stimmberechtigten aus dem Kanton Luzern, welche gfs.bern befragt hat. Die Befragung wurde dabei zwischen dem 26.11. und 9.12.2007 durchgeführt. Um Aussagen sowohl zu den Teilnehmenden wie auch zu den themeninteressierten Nicht-Teilnehmenden zu erhalten, befragten wir 600 Teilnehmende und 400 Nicht-Teilnehmende. Der Datensatz wurde nach den realen Verhältnissen rund um Teilnahme und Stimmabgabe zurückgewichtet.

Die statistischen Fehler bei der Stichprobengrösse für die jeweiligen befragten Gruppen betragen:

Tabelle 1: Ausgewählter statistischer Stichprobenfehler nach Stichprobengrösse und Basisverteilung		
Stichprobengrösse	Fehlerquote Basisverteilung	
	50:50	20:80
N=1000	3.2%	2.6%
N=600	4.2%	3.3%
N=100	10.0%	8.1%
N=50	14.0%	11.5%

Lesebeispiel: Bei rund 600 Befragten und einem ausgewiesenen Wert von 50 Prozent liegt der effektive Wert zwischen 50 % +/- 4.2%, bei einem Basiswert von 20% zwischen 20% +/- 3.3 %.

Um Fehlinterpretationen zu minimieren, nehmen wir keine Subgruppenanalysen unter 50 vor.

Bei der Datenanalyse haben wir unter anderem die Regressionsanalyse verwendet. Die Regressionsanalyse klärt den Einfluss eines Variablensets auf eine weitere Variable. Das ist beispielsweise der Fall, wenn man den Einfluss von Argumenten auf die Einstellung gegenüber einem Stimmentscheid klären will.

Inhaltsverzeichnis

1. DIE EINLEITUNG	6
1.1. DIE FRAGESTELLUNG	6
1.2. DIE AUSGANGSLAGE	6
2. DER FORSCHUNGSPLAN.....	9
2.1. DIE GENERALE THESE DES DISPOSITIONSANSATZES.....	9
2.2. DIE ARBEITSHYPOTHESEN.....	10
2.3. DER FRAGEBOGEN	11
2.4. DIE BEFRAGUNG.....	12
2.5. DIE DATENANALYSE	12
2.6. DIE GRAFISCHE AUFARBEITUNG	14
2.7. DIE BERICHTERSTATTUNG	15
3. DIE BEFUNDE	16
3.1. DIE ÜBERSICHT.....	16
3.2. AUSGANGSLAGE	16
3.2.1. <i>Das Vertrauen in die Politik</i>	16
3.2.2. <i>Der Reformwille</i>	18
3.2.3. <i>Zwischenbilanz</i>	19
3.3. DER ZUGRUNDE LIEGENDE WISSENSSTAND	20
3.3.1. <i>Die Informiertheit</i>	20
3.3.2. <i>Die Kampagnenkommunikation</i>	22
3.3.3. <i>Zwischenbilanz</i>	24
3.4. EINE SOZIODEMOGRAPHISCHE DIFFERENZIERUNG	25
3.4.1. <i>Zwischenbilanz</i>	30
3.5. DAS ZUGRUNDE LIEGENDE ARGUMENTARIUM	30
3.5.1. <i>Die Stimmotive</i>	31
3.5.2. <i>Das Argumentarium</i>	32
3.5.3. <i>Zwischenbilanz</i>	36
3.6. DER BLICK IN DIE ZUKUNFT.....	36
3.6.1. <i>Erkennbarer Wunsch nach weiteren Fusionen</i>	37
3.6.2. <i>Regionale Unterschiede</i>	38
3.6.3. <i>Zwischenbilanz</i>	39
4. SCHLUSSBILANZ	40
4.1. RÜCKBLICK	40
4.2. AUSBLICK.....	42
ANHANG.....	44
DAS GFS.BERN TEAM.....	44

1. Die Einleitung

1.1. Die Fragestellung

Jede Abstimmung liefert nur einen dichotomen Ja-/Nein-Entscheid. Entweder wird eine Vorlage angenommen oder abgelehnt. Wer hat aber vermehrt abgelehnt oder angenommen und aus welchen Gründen? Bedeutet ein Nein zu einem kantonalen Finanzbeitrag an eine Gemeindefusion, dass Gemeindefusionen von den Stimmberechtigten abgelehnt werden oder sprechen andere Gründe gegen eine finanzielle Beteiligung? Jeder AbstimmungsteilnehmerIn hat sich mit derartigen Fragen konfrontiert und daraus seinen/ihren Stimmentscheid generiert. Die Antworten auf diese wichtigen Fragestellungen sind im Stimmenscheid enthalten, allerdings in unsichtbarer Form.

Im Prinzip kann der/die interessierte BeobachterIn den Behörden-Prozess bis zur Verabschiedung einer Vorlage verfolgen, in einem zweiten Schritt den Abstimmungskampf beobachten und dann von sich behaupten, er/sie kenne die Gründe für die Ablehnung. Doch kennt er/sie diese wirklich?

Der Kanton Luzern hat sich entschlossen, diese Unsicherheit mit Hilfe des Forschungsinstituts gfs.bern systematisch zu durchleuchten. Ziel der Studie ist es, das Abstimmungsverhalten der Stimmberechtigten des Kantons Luzern vom 25. November 2007 bei der Entscheidung rund um die Gemeindefusion vertieft erklären zu können. Die Analyse sollte vorrangig Antworten auf drei Fragenkomplexe geben.

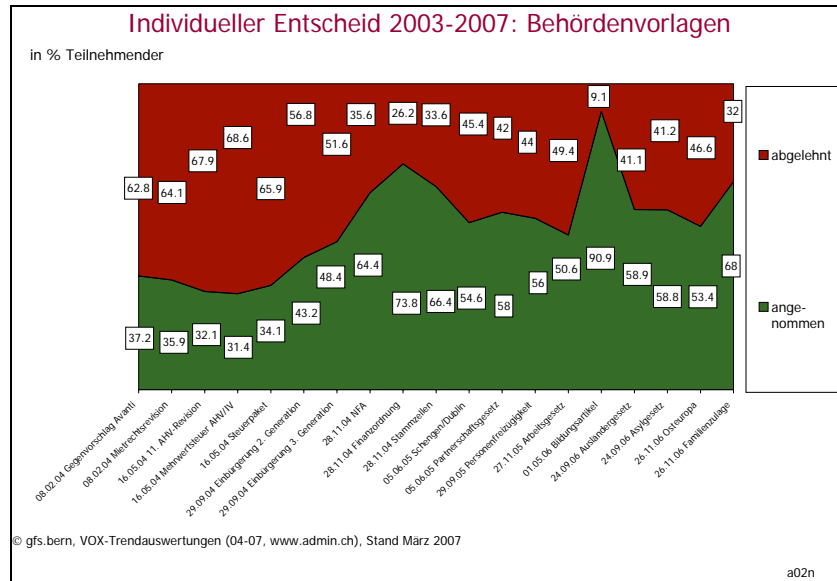
Es soll

1. in Bezug auf soziodemographische Variablen nach Verteilungsmustern geforscht werden (wer hat wie abgestimmt?),
2. der Informationsstand sowie die zugrunde liegende Motivation untersucht werden (welche Argumente werden akzeptiert, welche nicht?) und
3. nach den Konsequenzen gesucht werden, die vom Abstimmungsergebnis abzuleiten sind.

1.2. Die Ausgangslage

Am 25. November 2007 sprachen sich die Stimmberechtigten des Kantons Luzern gegen den kantonalen Finanzbeitrag von 20 Mio. Franken an die Fusionsgemeinden Luzern und Littau aus. Die Vorlage wurde von 59% der Abstimmungsteilnehmenden abgelehnt. Obwohl nicht von einer flächendeckenden Ablehnung gesprochen werden kann, haben die Stimmberechtigten des Kantons Luzern die Vorlage nicht gleich beurteilt wie die zuständigen Behörden. Eine solche Ablehnung zu Behördenvorlagen ist eher selten und deshalb überraschend:

Grafik 1:



Überraschend ist sie deswegen, weil es Behördenvorlagen in der Regel von allen Abstimmungsvorlagen am einfachsten haben, angenommen zu werden. Auf nationaler Ebene wurden beispielsweise zwischen 2003 und 2007 sieben von 19 Behördenvorlagen verworfen und zwölf angenommen. Erfahrungsgemäss sieht diese Bilanz auf kantonaler Ebene besser aus, da Behördenentscheidungen auf dieser Ebene meist näher an den StimmbürgerInnen sind, als wir dies auf nationaler Ebene beobachten.

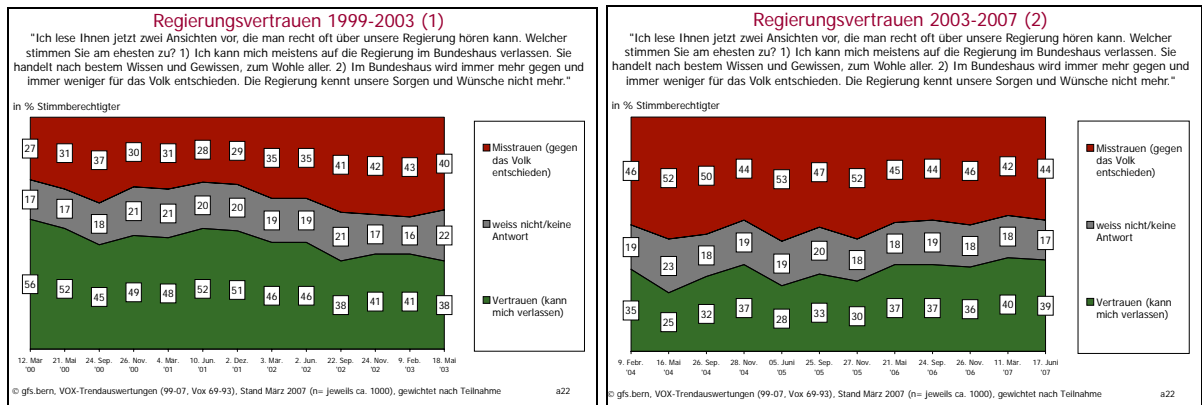
Noch ohne Daten der Studie zu befragen, könnte eine erste theoretische Erklärung für den erfolglosen Abstimmungsausgang vom 25. November 2007 folgendermassen lauten: Der kantonale Finanzbeitrag an die Fusionsgemeinden Luzern und Littau wurde nicht abgelehnt, weil er eine Behördenvorlage, sondern *obwohl* er eine Behördenvorlage war.

Eine weitere Erkenntnis liefert die Betrachtung der Abstimmungsbeteiligung. Es wurde am Abstimmungstag über zwei kantonale Vorlagen abgestimmt; zusätzlich fand eine Ersatzwahl eines hauptamtlichen Mitglieds des Amtsgerichts Luzern-Stadt statt. Allem Anschein nach gelang es den Vorlagen nicht, die Stimmberechtigten zum Urnengang zu motivieren; die Stimmbeteiligung liegt mit 32.26% für den kantonalen Finanzbeitrag zu den Fusionsgemeinden auf einem eher tiefen Niveau.

Alleine aufgrund dieser Ausgangslage kann das Abstimmungsverhalten vom 25. November 2007 allerdings schlecht erklärt werden. Eine Argumentation, die in solchen Fällen deshalb immer wieder herbeigezogen wird, findet sich im Misstrauen der Stimmberechtigten gegenüber der Exekutive.

Zumindest auf nationaler Ebene ist ein gesteigertes Misstrauen gegenüber den Behörden in den letzten 10 Jahren durchaus beobachtbar. Dieses kann denn auch für die Ablehnung von Behördenvorlagen auf nationaler Ebene herangezogen werden.

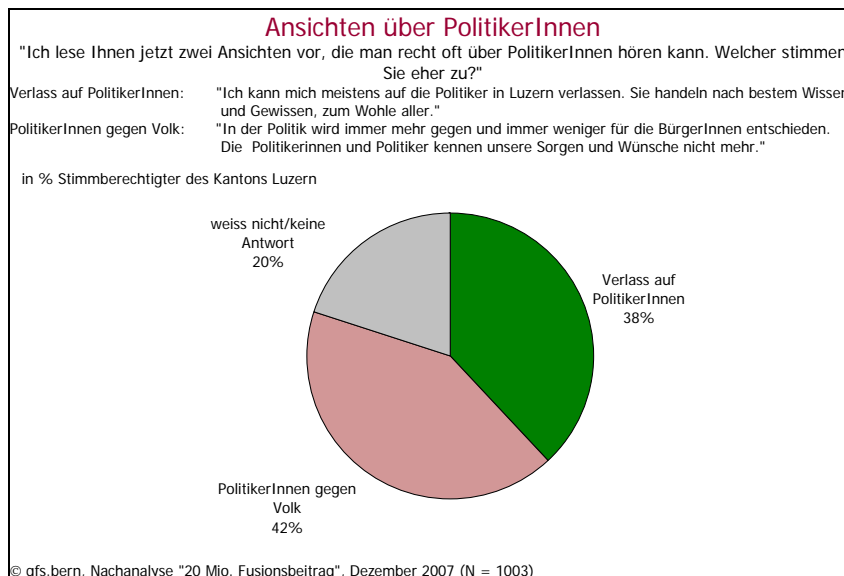
Grafik 2:



Nicht nur das Vertrauen in die Behörden, sondern auch jenes in die PolitikerInnen kann jedoch für den Stimmentscheid von Bedeutung sein. Ohne an dieser Stelle bereits zu fest in die Detailerkennnisse der Befragung einzutauchen, sei gesagt, dass dies auch für die Vorlage 20 Mio. Franken Fusionsbeitrag zutrifft.

Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern folgen klar dem nationalen Trend des Misstrauens gegenüber den PolitikerInnen; sie stehen ihnen mit einer relativen Mehrheit kritisch gegenüber.

Grafik 3:



Diese Übereinstimmung mit dem nationalen Trend ist auf kantonaler Ebene durchaus erstaunlich: Normalerweise haben PolitikerInnen auf Kantonsebene den Bonus der grösseren Nähe zu den StimmbürgerInnen. Sie werden entsprechend auch als ansprechbarer erlebt, was sich in einem grösseren Vertrauen seitens der Stimmbevölkerung ausdrückt. Dies ist offensichtlich im Umfeld dieser Abstimmung im Kanton Luzern nicht der Fall.

Diese Erkenntnis alleine sagt aber noch wenig über die Zusammensetzung und Wirkung des überdurchschnittlichen Misstrauens aus, kann es sich doch sowohl um ein situatives, durch die Vorlage ausgelöstes, als auch ein strukturelles und somit grundsätzliches Misstrauen gegenüber der Politik handeln. Unklar ist nach dieser Betrachtung zudem, ob

ein solches Misstrauen überhaupt einen Einfluss auf den Stimmentscheid hatte. Die Studie soll unter anderem zu diesen beiden Punkten Gewissheit schaffen.

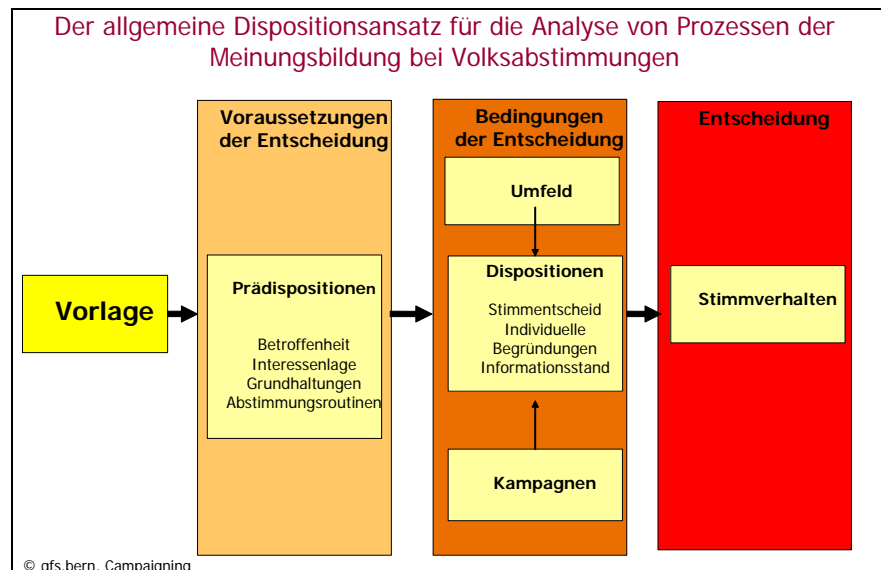
2. Der Forschungsplan

Als Konzept für Abstimmungsanalysen hat gfs.bern den Dispositionsansatz entwickelt. Dieser eignet sich besonders, um über den Einzelfall hinaus verständlich zu machen, wer wie gestimmt hat, was dazu geführt hat und was aus der Entscheidung gefolgert werden kann. Ohne in die Details zu gehen, seien die hauptsächlichen Prämissen des Ansatzes und die Folgerungen, die sich für die vorliegende Analyse ergeben, kurz vorgestellt.

2.1. Die generelle These des Dispositionsansatzes

Die These des Dispositionsansatzes lautet: Ergebnisse von Volksabstimmungen zu einer bestimmten Vorlage stehen in der Regel nicht ein für alle Mal fest. Vielmehr sind sie das Produkt aus Prädispositionen der Bevölkerung und aus Kampagnenwirkungen, die in einem bestimmten Umfeld erzeugt worden sind.

Grafik 4:



Elemente dieser Definition sind nebst der "Entscheidung" auch "Kampagnen", "Prädispositionen", "Umfeld" und "Vorlage". Formalisiert werden Entscheidungen als Funktion von Vorlagen, Kampagnen, Prädispositionen und Umfeld gesehen. Entscheidungen variieren demnach, wenn sich mindestens eines dieser Elemente ändert. Allerdings können sie sich nicht beliebig entwickeln. So wird die Öffentlichkeitsarbeit durch das Umfeld und die Vorlage mitbestimmt, und Prädispositionen ändern sich in der Regel nur langfristig oder nur als Folge von veränderten Umfeldbedingungen. Schliesslich können auch Vorlagen nicht einfach ausgewechselt werden.

Streng genommen setzt der Dispositionsansatz Vor- und Nachanalyse von Entscheidungsprozessen voraus. Denn nur so können Prädispositionen sauber ermittelt werden, da sie sich als Vorverständnisse der BürgerInnen von Problemen und Lösungsvorschlägen verstehen, die nicht erst unter Bedingungen gezielter Öffentlichkeitsarbeit entstehen. Vielmehr stellen sie die Basis dar, auf der die Politik Meinungsbildung betreiben sollte, sei es als Bestätigung, als Weiterentwicklung oder als Umkehr bisheriger Präferenzen. Prädispositionen sind als politische Routinen vorhanden, aber auch als Interessenlagen, als Werthaltungen und als Identitäten, sofern diese für die Entscheidung von Belang sind oder werden können.

Nachanalysen müssen auf die Prozessbetrachtung verzichten, verfahren aber retrospektiv grundsätzlich nach dem gleichen Analyseschema. Im Nachhinein nicht leisten können wir eine Unterscheidung zwischen Prädispositionen und Kampagnen-Argumentarium, da wir ohne Vorbetrachtung nicht wissen, was erst in der Kampagne als Argument auftaucht, und was schon vor Kenntnisnahme der Vorlage in der Bevölkerung angelegt war.

2.2. Die Arbeitshypothesen

Der Dispositionsansatz legt bei der Erklärung von Entscheidungen, die BürgerInnen bei Volksabstimmungen treffen, eine Reihe von Hypothesen nahe. Soweit diese in Kenntnis des Abstimmungsausgangs von Belang erschienen, haben wir sie zum Ausgangspunkt für die nachstehende Analyse gemacht. Unsere Arbeitshypothesen für diesen Bericht lauten:

1. Arbeitshypothese

Entscheidungen zu Behördenvorlagen werden um so eher geteilt, als eine Vertrautheit der BürgerInnen mit den Forderungen der Behörden besteht, sei dies selbstredend oder aufgrund der Kampagnenkommunikation. Zustimmung ist insbesondere bei Personen zu erwarten, die sich informiert resp. nicht überfordert fühlen.

2. Arbeitshypothese

Entscheidungen zu Behördenvorlagen werden um so eher geteilt, als die Regierungsparteien die Behördenposition teilen. Zustimmung ist insbesondere bei Personen zu erwarten, die sich mit Regierungsparteien identifizieren, die sich für eine Behördenvorlage aussprechen.

3. Arbeitshypothese

Entscheidungen über Behördenvorlagen werden um so eher geteilt, als die Behörden vorlagenspezifische Botschaften entwickeln resp. sich auf Selbstverständnisse und Interessen stützen können, die mehrheitlich geteilt und entscheidungsrelevant in die Meinungsbildung eingebracht werden können.

4. Arbeitshypothese

Ablehnungen von Behördenvorlagen sind meist nicht als Festhalten am Status Quo zu verstehen, sondern als Wunsch nach einer anderen Lösung. Hinterfragt wird in solchen Fällen meist nicht die Existenz des Problems, sondern die angebotene Lösung.

Der Schlussbericht soll diese vier Hypothesen im Teil der Befunde testen und die damit verbundenen Annahmen im Syntheseteil klären.

2.3. Der Fragebogen

Der Fragebogen für die Untersuchung wurde in zwei Schritten erstellt: Im ersten Schritt wurden die Indikatoren bestimmt, die für die Überprüfung der Arbeitshypothesen nötig sind. Im zweiten Schritt wurde ein Fragebogen formuliert, der sich für Bevölkerungsbefragungen eignet.

Die Arbeitshypothesen verlangen mindestens 5 Module: Eines zu den abhängigen und vier zu den erklärenden Variablen. Die abhängige Variablengruppe nennen wir "Handeln bei der Abstimmung"; sie enthält Angaben zum Beteiligungs- und Sachentscheid sowie zu den damit verfolgten Absichten der Individuen. Die vier erklärenden Module folgen den Arbeitshypothesen, wir nennen sie das "Informationsverhalten", die "politischen Routinen" und die "Beurteilung der Botschaften". Das vierte dieser Module enthält die gesellschaftlich relevanten Informationen zu den Befragten wie die soziodemografischen und sozioökonomischen Angaben zur Person resp. zum Haushalt sowie die Angaben zum Wohnort, die wir als indirekte Operationalisierung von Interessenlagen und Werthaltungen verwendeten. Zusätzlich wurden zur nachanalytischen Fragestellung mögliche Weiterentwicklungen des Status quo auf ihre potenzielle Mehrheitsfähigkeit hingetestet.

Tabelle 1:
Übersicht über die Module und Indikatoren der Befragung "20 Mio. Fusionsbeitrag"

<i>Haushalts-/Personenbezogene Merkmale</i> Geschlecht Alter Schulabschluss Einkommen (des Haushaltes)
<i>Bezug Kanton Luzern</i> Zufriedenheit Kanton Wohndauer
<i>Generelle Einstellung Reformen</i> Einschätzung Gemeindefusionen
<i>Informationsverhalten</i> Selbstreferierte Informiertheit Wissensstand
<i>Politische Routinen</i> Parteibindung Bezug Politik
<i>Beurteilungen von Botschaften</i> 8 argumentative Verortungen

<i>Handeln bei der Abstimmung</i> Teilnahmeverhalten Stimmverhalten Individuelle Begründung der Sachentscheidung
<i>Mögliche Weiterentwicklungen</i> Einstellung gegenüber weiteren Reformen Einstellung gegenüber kantonaler Finanzierung der Fusionen Einschätzung des Abstimmungsentscheids für zukünftige Fusionen

Quelle: gfs.bern, 20 Mio. Fusionsbeitrag

Das Vorgehen beim Fragebogen folgte den Erfahrungen, die wir bei anderen Abstimmungsnachanalysen, namentlich im Rahmen der VOX-Analysen, gesammelt haben. Es berücksichtigte auch die Erkenntnisse zu kantonalen und städtischen Abstimmungen, insbesondere zu anderen Fusionsprojekten.

2.4. Die Befragung

Die Befragung eines repräsentativen Querschnitts von Stimmberechtigten aus dem Kanton Luzern fand zwischen dem 26. November und 9. Dezember 2007 statt. Die Befragung wurde mittels Telefoninterviews realisiert. Die Interviews wurden von 42 ausgebildeten BefragterInnen durchgeführt. Sie wurden vorgängig über Ziel und Ablauf der Befragung instruiert. Die Befragungsarbeit wurde an Werktagen zwischen 8 Uhr und 21 Uhr realisiert. Die von den BefragterInnen produzierten Angaben wurden nachträglich plausibilisiert und auf allfällige Einflüsse der InterviewerInnen hin untersucht. Die Qualität der gelieferten Arbeit war für die Entlohnung relevant.

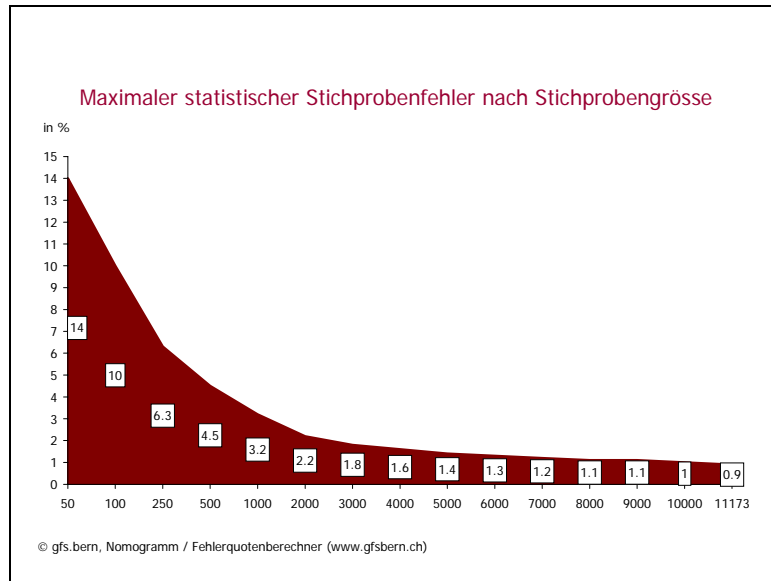
Die stimmberechtigten EinwohnerInnen des Kantons Luzern bildeten die Grundgesamtheit der befragbaren Personen. Bei der Realisierung der Stichprobe wurden zwei Ziele verfolgt: Zunächst sollten 1000 verwertbare Interviews realisiert werden. Um Aussagen sowohl zu den Teilnehmenden wie auch zu den themeninteressierten Nicht-Teilnehmenden zu erhalten, befragten wir 600 Teilnehmende und 400 Nicht-Teilnehmende. Der Datensatz wurde nach den realen Verhältnissen rund um Teilnahme und Stimmabgabe zurückgewichtet.

Besondere Vorkommnisse während der Befragungszeit sind keine zu verzeichnen. Insbesondere ergaben sich keine speziellen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung der Personen für die Interviews resp. bei der Durchführung der eigentlichen Befragungsarbeit.

2.5. Die Datenanalyse

Die neu generierten Daten wurden wie folgt analysiert. Zuerst leisteten wir die beschreibende Analyse. Dabei wurden vor allem Häufigkeiten in Form von Prozentwerten beschrieben. Jede dieser Aussagen ist mit einem statistischen Unsicherheitsbereich behaftet. Dieser richtet sich vor allem nach der Stichprobengrösse, bedingt auch nach der Höhe der Prozentzahl, die interessiert.

Grafik 5:



Die statistischen Fehlerquoten für die vorliegende Untersuchung sind in der nachstehenden Tabelle zusammengestellt. Der statistische Fehler beträgt rund +/-3.2 Prozent.

Tabelle 2: Ausgewählter statistischer Stichprobenfehler nach Stichprobengrösse und Basisverteilung		
Stichprobengrösse	Fehlerquote Basisverteilung	
	50:50	20:80
N=1000	3.2%	2.6%
N=600	4.2%	3.3%
N=100	10.0%	8.1%
N=50	14.0%	11.5%

Lesebeispiel: Bei rund 600 Befragten und einem ausgewiesenen Wert von 50 Prozent liegt der effektive Wert zwischen 50 % +/- 4.2%, bei einem Basiswert von 20% zwischen 20% +/- 3.3 %.

Um Fehlinterpretationen zu minimieren, nehmen wir keine Subgruppenanalysen unter 50 vor.

Zusammenhänge zwischen zwei Variablen, also beispielsweise zwischen der Stimmabsicht und dem Geschlecht, wurden mittels Korrelationen gemessen. Das normalerweise verwendete Mass ist der Koeffizient Cramers V. Der Vorteil dieser Masszahl ist, dass sie unabhängig vom Skalenniveau der Indikatoren verwendet werden kann. Damit bestimmen wir die Stärke des Zusammenhangs. Dieser ist umso mehr gegeben, als Cramers V von Null differiert. Davon unterscheiden wir die Frage, ob der in der Befragung gefundene und vermessene Zusammenhang auch auf die Grundgesamtheit verallgemeinert werden darf. Hierfür verwendeten wir den üblichen Signifikanztest Chi². Dieser sagt, mit welcher Sicherheit eine Verallgemeinerung auch für nicht befragte Personen gemacht werden kann. In der Regel verwendeten wir ein Sicherheitsmass von 95 Prozent.

Gilt es, die Zusammenhänge zwischen mehr als zwei Variablen zu bestimmen, kommen multivariate Analysemethoden zum Einsatz. Die Erklärung von Zusammenhängen zwischen mehreren unabhängigen Variablen und einer abhängigen Variable leistet die multivariate Regressionsanalyse. Diese basiert analog zu Korrelationen auf Koeffizienten, wel-

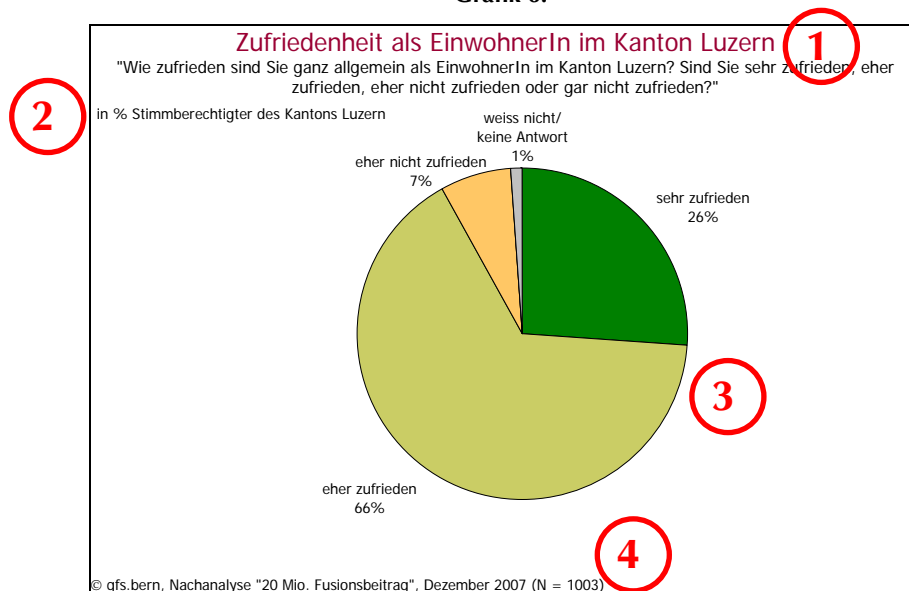
che die Stärke des Zusammenhangs bestimmen. Der Unterschied zur Korrelationsrechnung besteht allerdings darin, dass die Regressionsanalyse nicht nur eine unabhängige Variable ausmisst, sondern eine beliebige Zahl von Variablen mit einbeziehen kann. Dies kommt komplexen Realitäten deutlich näher. Die Regressionsanalyse bestimmt auf diese Weise, welche der unabhängigen Variablen wie stark auf die abhängige Variable wirken, wenn man die Effekte der anderen unabhängigen Variablen mitberücksichtigt. Dabei stellt man auf den Beta-Koeffizienten ab. Zudem gibt es wie bei der Korrelationsrechnung auch Sicherheitsmasse, die angeben, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein in der Stichprobe gefundener Zusammenhang auch in der Grundgesamtheit gilt. Konkret handelt es sich auch hier um den Signifikanztest, der analog zur obigen Beschreibung funktioniert.

Eingesetzt wird dieses Verfahren vor allem dort, wo die Zusammenhänge zwischen der Beurteilung verschiedener Botschaften einerseits und den Stimmabgaben andererseits bestimmt werden sollen. Dies kann an sich auch mit der Korrelationsrechnung geleistet werden, doch hat diese Form der Analyse den Nachteil, dass man die gleiche Beziehung mit verschiedenen Argumenten immer wieder nachweist. Dies schliesst die Regressionsrechnung aus, denn sie zeigt auf, welches Argument am besten die Stimmabgaben erklärt, welches Argument an zweiter Stelle steht und so weiter.

2.6. Die grafische Aufarbeitung

Alle im Schlussbericht enthaltenen Grafiken liegen dem gleichen Schema zugrunde, das im Folgenden kurz erläutert werden soll:

Grafik 6:



Im Titel (1) lässt sich sowohl eine schlagwortartige Zusammenfassung der Frage, wie in Anführungszeichen auch der genaue Fragetext ablesen. Der Fragetext selber wird von unseren InterviewerInnen auf schweizerdeutsch vorgelesen.

Die Referenzgrösse (2) gibt darüber Aufschluss, auf welche Gruppe sich die Auswertung in der Grafik bezieht. In den meisten Fällen sind dies die AbstimmungsteilnehmerInnen vom 25. November 2007.

Die Resultate (3) zeigen in grafisch visualisierter Form die Ergebnisse. Je nach angestrebter Aussage visualisieren wir Resultate mittels Kuchen, Balken oder Säulen.

Der Fusszeile (4) entnimmt man sowohl den Zeitraum der Befragung (Dezember) wie auch die Anzahl der befragten Personen, die für die Aussage in der Grafik relevant sind.

2.7. Die Berichterstattung

Das Projektteam bestand aus den SpezialistInnen von gfs.bern zu Fragen von Nachanalysen bei Volksabstimmungen auf kantonalem und städtischem Niveau sowie von Gemeindefusionen:

Leitung:	Urs Bieri, Senior-Projektleiter gfs.bern, Mitglied Geschäftsleitung
Koordination:	Laura Kopp, Projektleiterin gfs.bern Monia Aebersold, Projektleiterin gfs.bern
Datenanalyse:	Stephan Tschöpe, Projektassistentin gfs.bern
Grafik, Desktop:	Silvia Ratelband-Pally, Projektadministratorin gfs.bern

3. Die Befunde

3.1. Die Übersicht

Der Teil zu den Befunden gliedert sich wie folgt:

Kapitel 3.2.

In einem ersten Kapitel untersuchen wir das Vertrauen der Stimmberechtigten in die Politik sowie deren Reformwillen.

Kapitel 3.3.

Im Zentrum des zweiten Kapitels stehen die Informiertheit der Stimmberechtigten sowie die Auswirkung der Informiertheit auf den Stimmentscheid.

Kapitel 3.4.

Das dritte Kapitel untersucht den Einfluss soziodemographischer Subgruppen auf die Entscheidungsfindung der Stimmberechtigten.

Kapitel 3.5.

Das vierte Kapitel setzt sich mit der Gewichtung und Wirkung ausgewählter Botschaften und Argumente auseinander.

Kapitel 3.6.

Im letzten Kapitel richten wir den Fokus auf mögliche Zukunftsperspektiven.

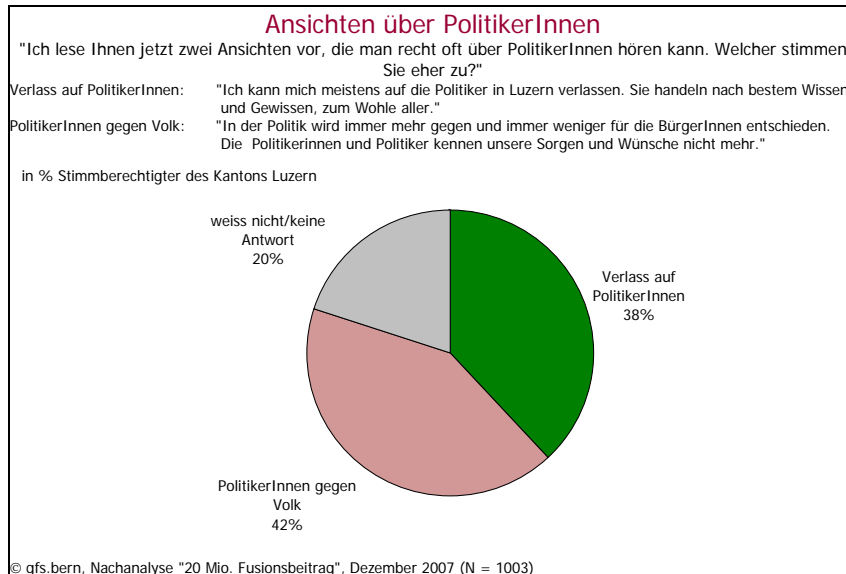
3.2. Ausgangslage

3.2.1 *Das Vertrauen in die Politik*

Ein wichtiges Resultat sei gleich vorweg genommen: Das Vertrauen resp. Misstrauen in die Politik scheint ein wichtiger Faktor für die Ablehnung des kantonalen Finanzbeitrags an die Fusionsgemeinden Luzern und Littau gewesen zu sein.

Die Frage nach dem Vertrauen in die PolitikerInnen zeigt denn auch, dass dieses momentan nicht mehrheitlich gegeben ist: Minderheitliche 38% sind der Meinung, dass man sich auf die PolitikerInnen in Luzern verlassen kann. Dem stehen 42% der Befragten gegenüber, die finden, dass die PolitikerInnen die Sorgen und Wünsche der Bevölkerung nicht mehr kennen. Ganze 20% können oder wollen diese Frage nicht beantworten.

Grafik 7:

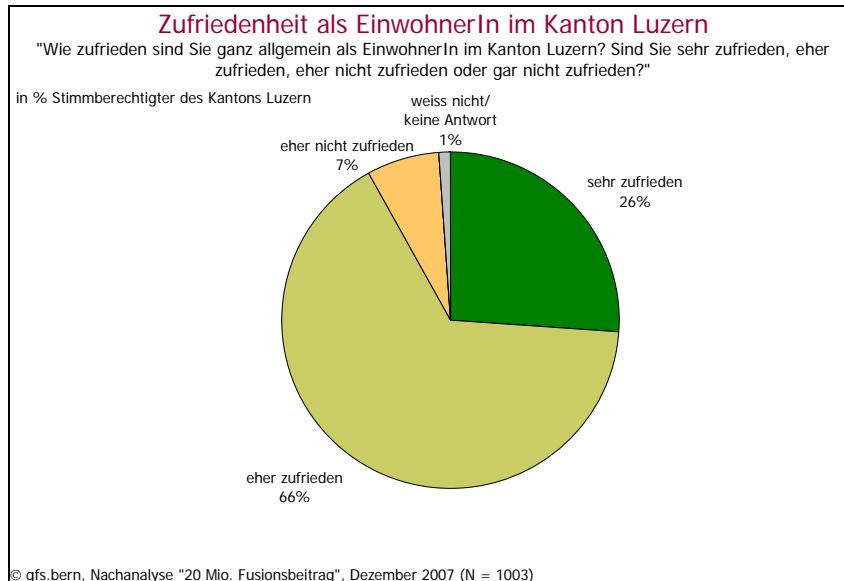


Das Vertrauen in die PolitikerInnen ist vor allem bei älteren Personen und solchen mit tiefer oder mittlerer Bildung getrübt. Zudem sympathisieren diese Personen mehrheitlich mit der SVP. Diese Skepsis ist bei jüngeren Personen und bei SP-, FDP- und CVP-Sympathisierenden weniger ausgeprägt.

Das hier geäußerte Misstrauen gegenüber PolitikerInnen entspricht in etwa den auf nationaler Ebene gemachten Beobachtungen und ist so auf den ersten Blick aussergewöhnlich. Auf den zweiten Blick erstaunt diese Vergleichbarkeit mit dem nationalen Mittel, ist das Vertrauen in die PolitikerInnen auf kantonaler Ebene doch meist höher. Die PolitikerInnen sind den EinwohnerInnen eines Kantons meist vertrauter resp. näher, was das Vertrauen in sie erhöht. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, von wo das Misstrauen kommt, ob es genereller Art oder eher situativ gegeben ist.

Obwohl das Vertrauen in die PolitikerInnen eher tief ist, sind die Befragten als EinwohnerInnen des Kantons Luzern mehrheitlich zufrieden. Insgesamt geben 92% an, dass sie sehr oder eher zufrieden sind; als eher nicht zufrieden bezeichnen sich nur 7%.

Grafik 8:



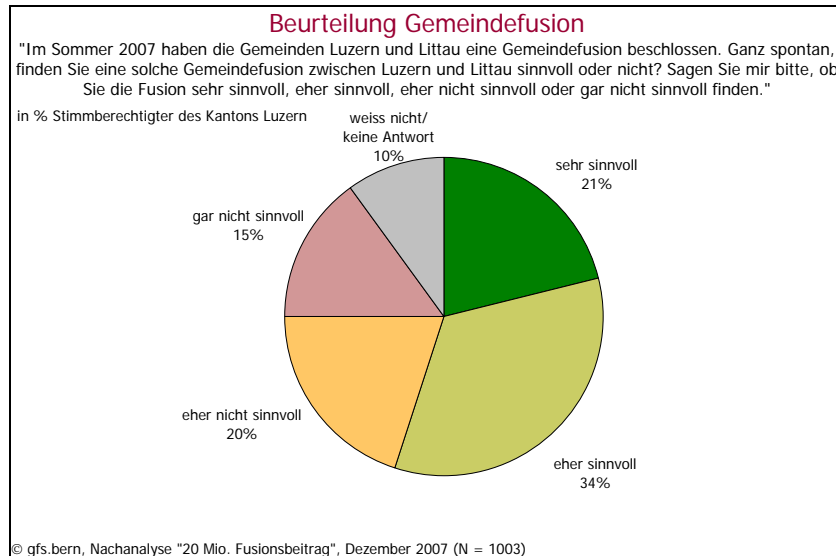
Am grössten ist die Zufriedenheit bei jüngeren Personen mit höheren Einkommen und hoher Bildung, die mit der FDP oder der CVP sympathisieren; bei diesen Personen ist auch das Vertrauen in die PolitikerInnen vorhanden.

Diese breite Zufriedenheit mag schon einen ersten Hinweis auf die Zusammensetzung des Politikermisstrauens geben: Offensichtlich führt diese spürbare Kritik an der Politik im Wohnkanton nicht dazu, dass die Luzerner Stimmberechtigten mit ihrer Wohnsituation im Kanton unzufrieden sind. Das Misstrauen beruht offensichtlich nicht auf einer generell schlechten Befindlichkeit mit dem Zustand des Kantons.

3.2.2. Der Reformwille

Bei der konkreten Frage nach der Zweckmässigkeit der Fusion der Gemeinden Luzern und Littau zeigt sich, dass eine knappe Mehrheit von 55% diese als sinnvoll einschätzt. Dagegen spricht sich eine Minderheit von 35% aus, währenddem sich 10% noch keine genaue Meinung gemacht haben.

Grafik 9:



Für die Fusion von Luzern und Littau sprechen sich vor allem jüngere Personen bis 39 Jahre mit einem hohen Einkommen und einer hohen Bildung aus. Dies entspricht den in anderen Untersuchungen gemachten Resultaten: Vor allem ältere Personen wollen an den traditionellen Strukturen festhalten, befürchten sie doch ein Verlust "ihrer Heimat".

Personen, welche Gemeindefusionen sinnvoll finden, haben zudem ein grösseres Vertrauen in die PolitikerInnen und sind als EinwohnerIn des Kantons Luzern zufrieden. Mehrheitlich sympathisieren diese Personen mit der SP; aber auch FDP- und CVP-Sympathisierende räumen ein, dass die Gemeindefusion von Luzern und Littau sinnvoll ist. Einzig SympathisantInnen der SVP finden sie mehrheitlich nicht sinnvoll. Ein kleiner Unterschied bei der Einschätzung der Gemeindefusion zeigt sich in Bezug auf die Siedlungsart: Sowohl die in ländlichen als auch die in kleinen und mittleren Agglomerationsgemeinden wohnhaften Befragten finden die Fusion sinnvoll; die Zustimmung ist in letzteren Gebieten allerdings leicht höher.

3.2.3. Zwischenbilanz

Im Umfeld des Stimmentscheids vom 25.11.2007 finden sich drei wichtige Grundvoraussetzungen: Erstens finden sich Mehrheiten, welche die Fusion zwischen Luzern und Littau als sinnvoll erachten. Zweitens fühlen sich die Luzerner Stimmberechtigten im Kanton weitgehend wohl. Und drittens findet sich ein relativ mehrheitliches Misstrauen gegenüber der Politik.

3.3. Der zugrunde liegende Wissensstand

1. Arbeitshypothese

Entscheidungen zu Behördenvorlagen werden um so eher geteilt, als eine Vertrautheit der BürgerInnen mit den Forderungen der Behörden besteht, sei dies selbstredend oder aufgrund der Kampagnenkommunikation. Zustimmung ist insbesondere bei Personen zu erwarten, die sich informiert resp. nicht überfordert fühlen.

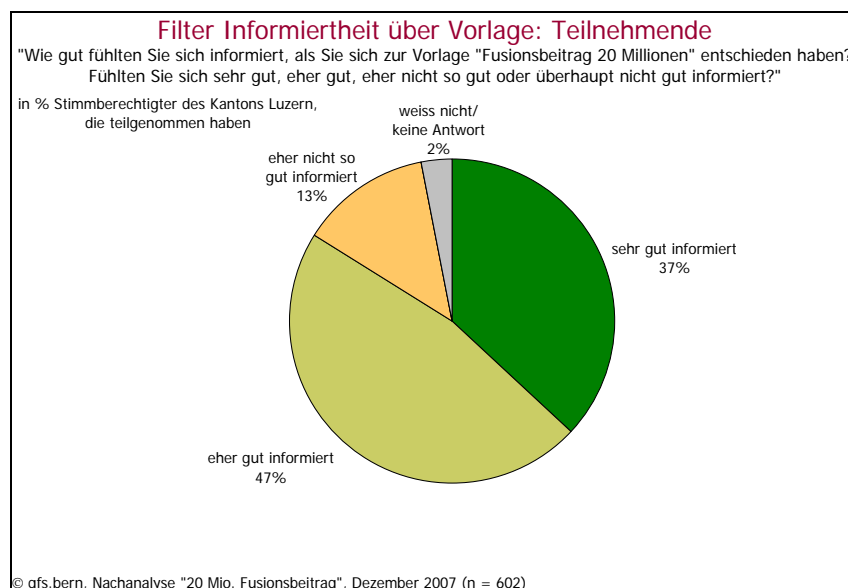
Die erste Hypothese betont die hohe Wichtigkeit einer Vertrautheit mit einer Abstimmungsvorlage. Eine hohe Vertrautheit mit dem Inhalt der Vorlage minimiert das Risiko, dass es aufgrund einer unverständlichen Behördenvorlage zu einer Stellvertreterabstimmung kommt, bei der die Stimmberechtigten in Unkenntnis des Vorlageninhaltes vielmehr über die Behörden als über die Vorlage abstimmen.

Im Folgenden soll geklärt werden, inwiefern diese Vertrautheit eine erste Begründung für die Ablehnung vom 25. November 2007 liefern kann.

3.3.1. Die Informiertheit

Ein erstes wichtiges Element von Vertrautheit mit politischen Vorlagen findet sich in der Informiertheit. Weitgehende Kenntnis einer Thematik ist Grundvoraussetzung dafür, dass sich eine Vertrautheit überhaupt erst einstellen kann. Beim Entscheid für oder gegen den kantonalen Fusionsbeitrag von 20 Mio. Franken an die Fusionsgemeinden Luzern und Litau zeigt sich eine breite Informiertheit.

Grafik 10:



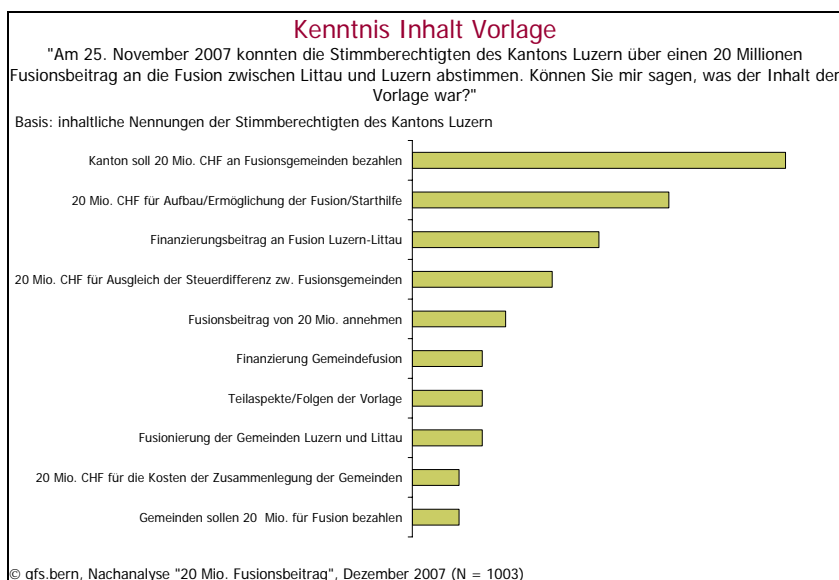
84% aller Befragten, die an der Abstimmung teilgenommen haben, fühlten sich sehr gut oder eher gut informiert. Nur eine kleine Minderheit von 13% schätzte ihre eigene Informiertheit als eher nicht gut ein. Diese hohe (selbst eingeschätzte) Informiertheit ist erfahrungsgemäss nicht nur ein Zeichen für einen informativ abgestützten Stimmentscheid,

sondern auch für einen breit wahrgenommenen Abstimmungskampf. Im Vergleich mit anderen Abstimmungen auf nationaler Ebene ist eine solche weitgehende Informiertheit keineswegs alltäglich. Bezeichnenderweise fanden wir eine gleichartig hohe Informiertheit auch in der Nachbetrachtung des Fusionsentscheids in Luzern und Littau. Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern scheinen sich für die Thematik faktisch nicht weniger zu interessieren, als wir dies auch bei den Direktbetroffenen im Juni 2007 festhielten.

Bei der Betrachtung einzelner Merkmalsgruppen zeigt sich, dass sich in der Tendenz die 18 bis 39 Jährigen und Personen mit einem mittleren Bildungsstand etwas schlechter informiert fühlen. Diese Einschätzungen erstaunen nicht, sind es doch diese Gruppen, die bei politischen Themen grundsätzlich und von Vorlagen losgelöst eher schlechter informiert sind. Im Weiteren bezeichnen sich Personen, die der Meinung sind, dass PolitikerInnen die Sorgen und Wünsche der BürgerInnen nicht mehr kennen, etwas seltener als gut informiert. Dasselbe gilt auch für jene Befragten, denen der Stimmentscheid eher schwer gefallen ist. Allerdings sind diese Abstimmungsteilnehmenden mehrheitlich gut informiert, was auf einen einfachen Zugang zur Abstimmungsvorlage schliessen lässt.

Bei der Vorlage vom 25. November 2007 scheint als Basis für den Stimmentscheid auf den ersten Blick Informiertheit vorzuherrschen. Allerdings genügt dieser erste Blick nicht. Erstens kann die selbst geäusserte Informiertheit auch eine Fehleinschätzung sein (über die falsche Vorlage abgestimmt) und zweitens kann es sein, dass alle Befragten, welche sich schlecht informiert fühlten, der Abstimmung fern blieben (schlechte Informiertheit als Filterfunktion für oder gegen die Teilnahme). Der erste Unterton lässt sich mit einem Blick auf den wahrgenommenen Inhalt der Vorlage entkräften:

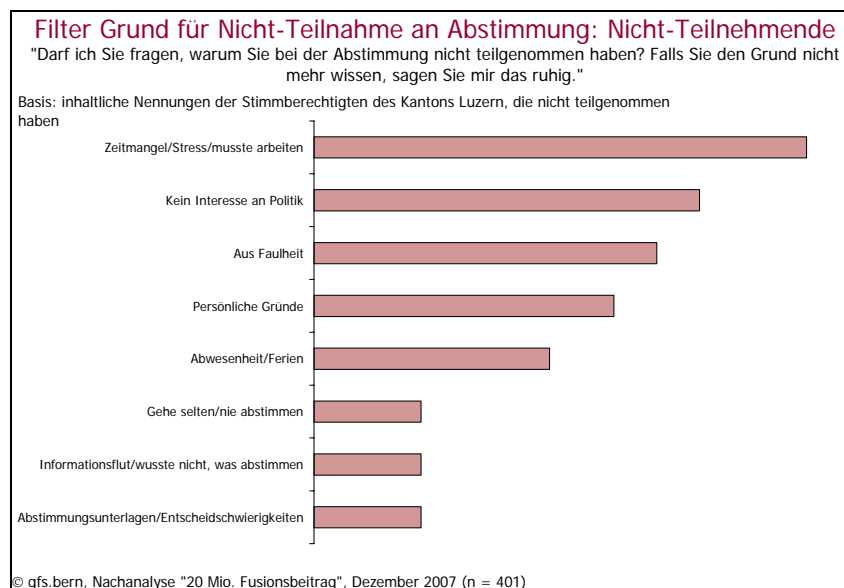
Grafik 11:



Unabhängig davon, ob eine Person am 25. November 2007 an der Abstimmung teilgenommen hat oder nicht, hält eine klare Mehrheit der Befragten richtigerweise fest, dass es bei der Vorlage um einen Beitrag des Kantons von 20 Mio. Franken an die Fusionsgemeinden geht. So lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass die Befragten wissen, über was abgestimmt wird.

Ein Zeichen dafür, dass nicht die fehlende Informiertheit den Ausschlag gegen eine Teilnahme an der Abstimmung gab, finden wir, wenn wir direkt die Begründung für den Abstimmungsverzicht abfragen:

Grafik 12:



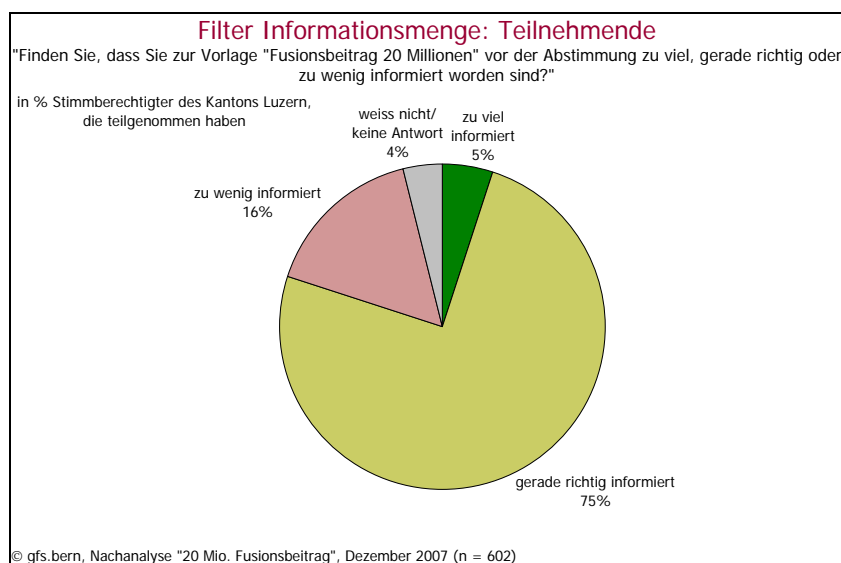
Als hauptsächliche Begründungen für die (doch beträchtliche) Nicht-Teilnahme werden themenfremde Gründe wie Zeitmangel, Desinteresse, Faulheit, persönliche Gründe oder Abwesenheit angegeben. Die Überforderung mit dem Entscheid wird demgegenüber nur am Rande erwähnt. Diese Erkenntnis ist insbesondere darum wichtig, weil die Teilnahme am Urnengang mit 32% doch erkennbar unterdurchschnittlich war.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Stimmberechtigten mit der Vorlage vertraut waren und sich nicht überfordert fühlten. Der Ablehnung der Vorlage kann so nicht erklärt werden. Werfen wir deshalb einen detaillierten Blick auf die Kampagnenkommunikation.

3.3.2. Die Kampagnenkommunikation

In einem zweiten Schritt finden wir kein Anzeichen dafür, dass die Stimmberechtigten des Kantons Luzern durch die Informationen rund um die Abstimmungsvorlage mehr verwirrt als informiert wurden:

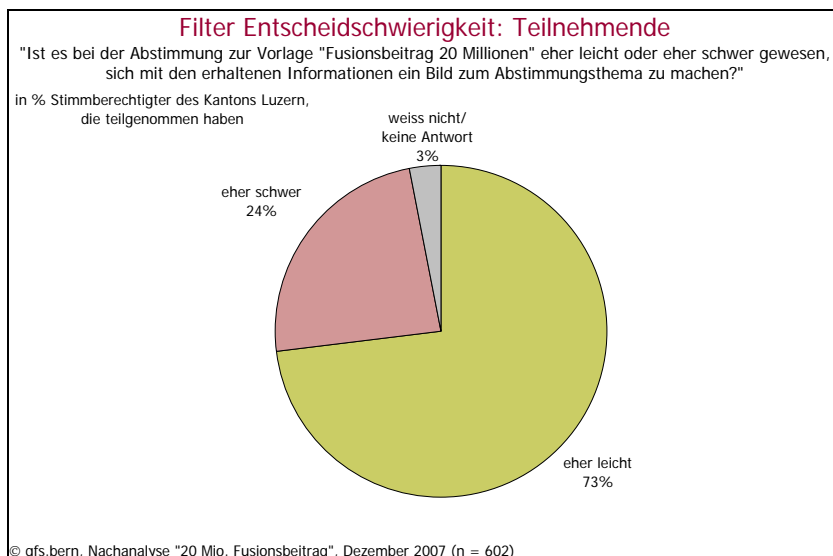
Grafik 13:



Eine klare Mehrheit von 75% ist der Meinung, dass sie zur Vorlage vor der Abstimmung gerade richtig informiert wurde. Leichte Unterschiede in der Einschätzung gibt es zwischen Personen, die das Gefühl haben, sich auf PolitikerInnen verlassen zu können und jenen, die finden, dass die Politik die Wünsche und Sorgen der BürgerInnen nicht kennt. Auch wenn beide Personengruppen die Informationsmenge mehrheitlich als gerade richtig einschätzte, zeigt sich, dass letztere Personen häufiger das Gefühl haben, zu wenig informiert worden zu sein (22% gegenüber 12%). Dieselbe Tendenz lässt sich auch bei Personen, die als EinwohnerInnen des Kantons Luzern nicht zufrieden sind, feststellen: 22% geben an, zu wenig informiert worden zu sein; dieser Anteil beträgt bei den zufriedenen EinwohnerInnen 16%. Mit anderen Worten: Die skeptischere Haltung gegenüber der Politik und die Unzufriedenheit als EinwohnerIn des Kantons widerspiegeln sich in der Einschätzung der Informationstätigkeit, die vom Generalverdacht geprägt ist, dass die Behörden bewusst zu wenig oder zu einseitig informieren. Es kann aber nicht genug betont werden, dass es sich hierbei um eine klar minderheitliche Ansicht (und Gruppe) handelt. Entsprechend ist diese Erkenntnis nicht überzugewichten.

Grössere Differenzen gibt es bezüglich der Entscheidungsschwierigkeit. Nur knapp die Hälfte der Personen mit Entscheidungsschwierigkeiten gibt an, gerade richtig informiert worden zu sein. 36% dieser Personen haben das Gefühl, zu wenig informiert worden zu sein. Allerdings ist der Anteil der Befragten, die Entscheidungsschwierigkeiten haben, mit 24% tief.

Grafik 14:



Eine klare Mehrheit von 73% der Befragten stuft den Stimmentscheid aufgrund der vorhandenen Informationen als eher leicht ein. Leichte Differenzen bei der Einschätzung der Entscheidungsschwierigkeit gibt es zwischen Personen, die Gemeindefusionen als etwas Sinnvolles betrachten und jenen, die sie eher nicht sinnvoll finden. Erstere geben tendenziell häufiger an, dass ihnen der Entscheid eher leicht gefallen ist. Sie scheinen sich aufgrund ihres Interesses gegenüber Gemeindefusionen ein besseres Bild über die Thematik verschaffen können.

3.3.3. Zwischenbilanz

Die Stimmberechtigten waren mit der Vorlage gut vertraut. Dies zeigt sich zum einen bei der Selbsteinschätzung der Informiertheit, zum anderen bei der direkten Frage nach deren Inhalten. Dass die Informiertheit gut war, zeigt sich auch darin, dass nicht fehlende Informationen ein Hauptgrund für die Nicht-Teilnahme an der Abstimmung war.

Auch die Kampagnenkommunikation scheint gut gewesen zu sein, bezeichnet doch eine grosse Mehrheit die erhaltenen Informationen als gerade richtig.

Diese Resultate weisen daraufhin, dass nicht die fehlende Vertrautheit mit der Vorlage zu ihrer Ablehnung führte. Die Stimmberechtigten waren weder überfordert noch schlecht informiert, weshalb es sich auch nicht um eine Stellvertreterabstimmung handelte. Der negative Stimmentscheid kann deshalb als bewusstes Veto gegen die Behördenvorlage verstanden werden.

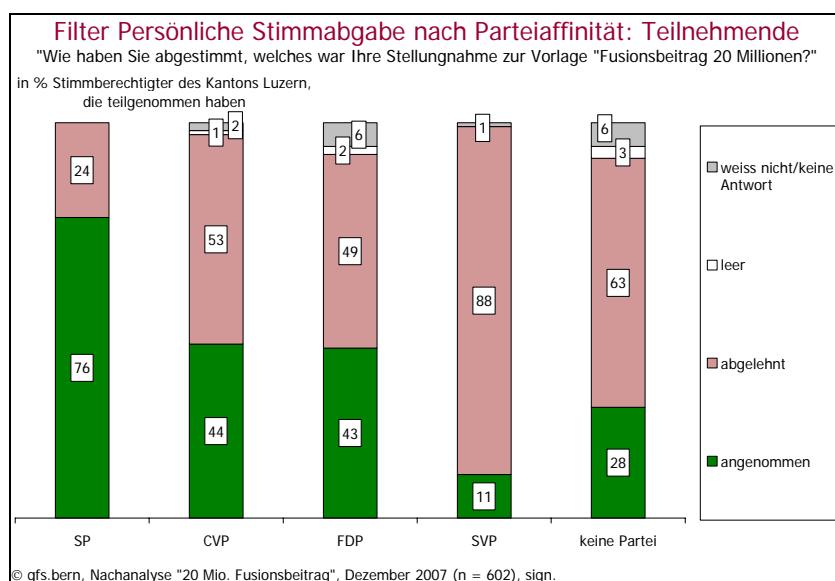
3.4. Eine soziodemographische Differenzierung

2. Arbeitshypothese

Entscheidungen zu Behördenvorlagen werden um so eher geteilt, als die Regierungsparteien die Behördenposition teilen. Zustimmung ist insbesondere bei Personen zu erwarten, die sich mit Regierungsparteien identifizieren, die sich für eine Behördenvorlage aussprechen.

Gegen den finanziellen Beitrag von 20 Mio. Franken an die Gemeindefusion von Luzern und Littau haben zwei Komitees aus dem Umkreis der SVP und der Chance21 das Referendum ergriffen. Die anderen Parteien sprachen sich für den Finanzbeitrag aus und empfahlen die Ablehnung des Referendums. Da sich die Mehrheit der Regierungsparteien für die finanzielle Unterstützung der Fusionsgemeinden ausgesprochen hat, sollte – gemäss Arbeitshypothese 2 – das Referendum von den Stimmberechtigten abgelehnt werden. Diese Vermutung trifft im vorliegenden Falle nicht zu:

Grafik 15:



Den Parolen der Parteien gefolgt sind einzig die SP- und die SVP-Sympathisierenden. Eine klare Mehrheit der SP-SympathisantInnen hat den Fusionsbeitrag angenommen, währenddem ihn eine noch deutlichere Mehrheit der mit der SVP sympathisierenden Befragten abgelehnt hat. Den Parteiparolen nicht gefolgt sind hingegen die CVP- und FDP-Sympathisierenden. Hier zeigt sich eine gewisse Gespaltenheit der Parteianhängerschaft rund um die Abstimmungsvorlage. Eine Gespaltenheit bezüglich der Thematik Fusionen zeigte sich bei den FDP-Sympathisierenden bereits bei der Abstimmung über die Gemeindefusion Luzern-Littau im Sommer 2007. Personen, die sich nicht für eine bestimmte Partei entscheiden können resp. keine speziellen Parteisympathien haben, haben die Vorlage mehrheitlich abgelehnt.

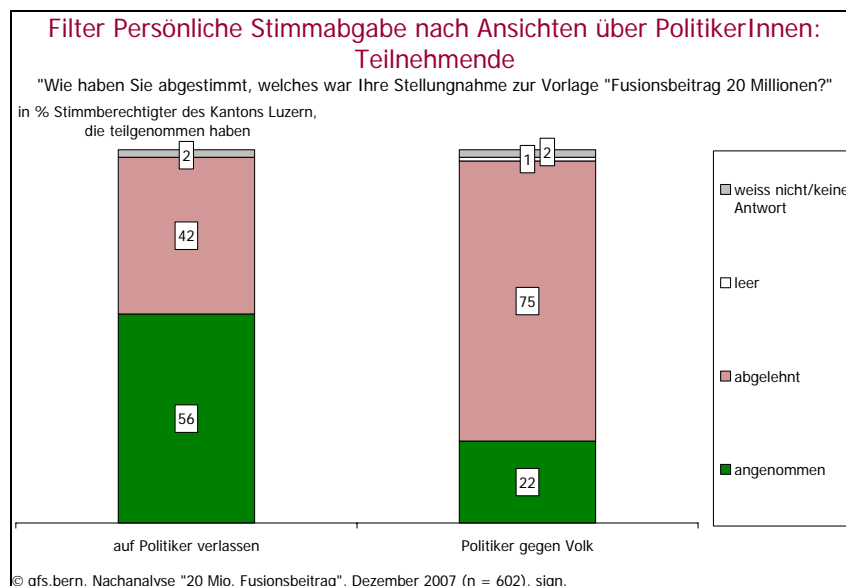
Dass bei den Stimmberechtigten des Kantons Luzern im Zusammenhang mit der Vorlage ein latentes Misstrauen gegenüber PolitikerInnen vorhanden ist, zeigt sich hier besonders

deutlich bei den FDP- und CVP-Sympathisierenden. Beide Merkmalsgruppen sind den Par-teiparolen "ihrer Partei" nicht gefolgt.

Diese fehlende Parolentreue gibt uns einen ersten Hinweis darauf, wie das vorgängig konstatierte Misstrauen gegenüber der Politik zu verstehen ist. Luzerner Stimmberechtigte, welche sich selber als SympathisantInnen einer Regierungspartei verorten, folgen deren Parolen offensichtlich nicht. Mit der erklärten Sympathie geben sie einem strukturellen Vertrauen in die Politik Ausdruck, während die fehlende Parolentreue von einem situativen Misstrauen zeugt. Oder in anderen Worten: Das Misstrauen in die Politik scheint nicht strukturell bedingt, sondern vielmehr durch die Vorlage ausgelöst worden zu sein.

Wenn wir den Blick weg von den Parteisympathien hin zu weiteren soziodemografischen Merkmale richten, zeigt sich deutlich, wie wichtig das Vertrauen in die PolitikerInnen für den individuellen Stimmentscheid ist. Hierin findet sich der Faktor, der erklären kann, weshalb die Abstimmungsteilnehmenden die Vorlage mehrheitlich abgelehnt haben.

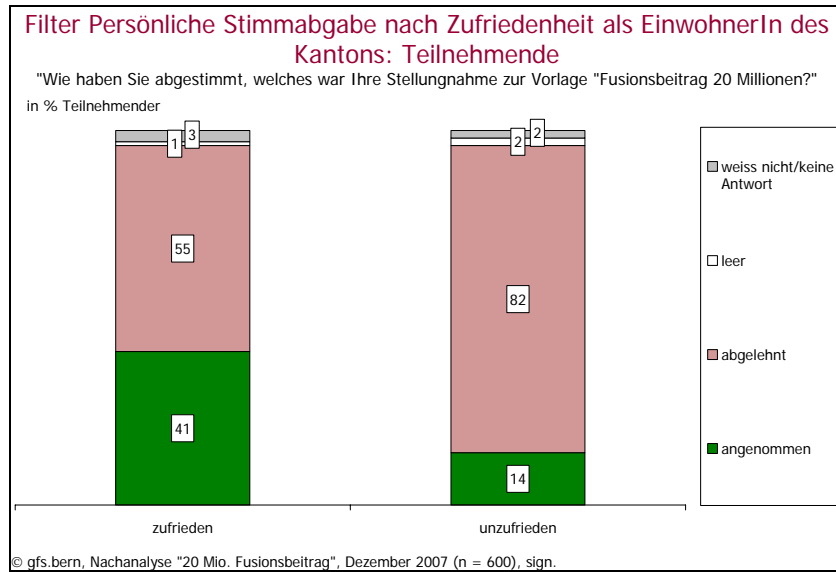
Grafik 16:



Eine Mehrheit von 75%, die der Meinung ist, dass die PolitikerInnen die Wünsche und Sorgen der Bevölkerung nicht kennen, hat sich gegen den kantonalen Finanzbeitrag an die Fusionsgemeinden ausgesprochen. Demgegenüber unterstützen Personen, die den PolitikerInnen vertrauen, den kantonalen Finanzbeitrag mehrheitlich.

Auch die Zufriedenheit mit dem Kanton als EinwohnerIn scheint beim Stimmentscheid eine Rolle zu spielen: Eine deutliche Abfuhr erhielt die Vorlage von Personen, die unzufrieden sind. Die Vorlage wird aber auch von jenen Befragten mehrheitlich abgelehnt, die als EinwohnerIn des Kantons Luzern zufrieden sind.

Grafik 17:

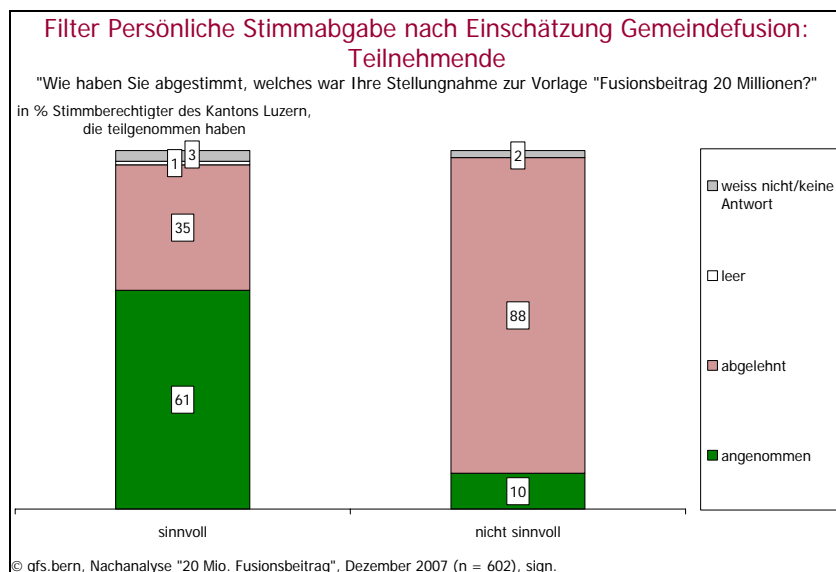


Offensichtlich hat der Stimmentscheid direkt etwas mit dem generellen Misstrauen gegenüber der Politik und der Zufriedenheit mit dem Kanton zu tun. Mit anderen Worten: Der Stimmentscheid kann als klares Misstrauensvotum gegenüber der kantonalen Politik und als Ausdruck der momentanen Unzufriedenheit verstanden werden.

Abgesehen vom generellen Misstrauensvotum gegenüber der kantonalen Politik, welches die Stimmberechtigten mit ihrem Urnenentscheid zum Ausdruck brachten, sind noch weitere Faktoren für den persönlichen Stimmentscheid relevant.

Nicht überraschend ist, dass Personen, welche Gemeindefusionen nicht sinnvoll finden, die finanzielle Unterstützung seitens des Kantons grossmehrheitlich abgelehnt haben: 88% sprachen sich gegen die Vorlage aus.

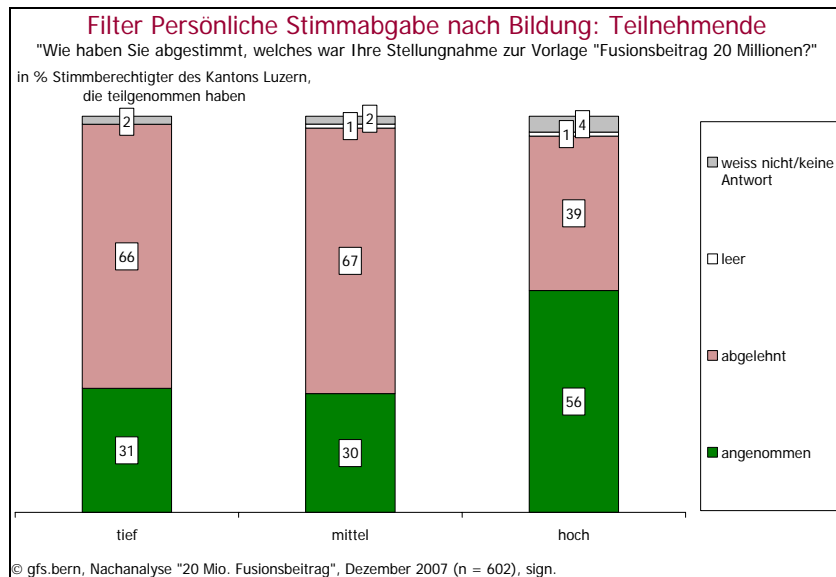
Grafik 18:



Finden die Befragten Gemeindefusionen etwas Sinnvolles, sprechen sie sich mehrheitlich für die Vorlage aus. Allerdings ist auch hier ein nicht zu vernachlässigender Anteil von 35% gegen den finanziellen Beitrag.

Schliesslich zeigt sich, dass sich die BefürworterInnen und GegnerInnen in drei weiteren soziodemografischen Merkmalen signifikant unterscheiden.

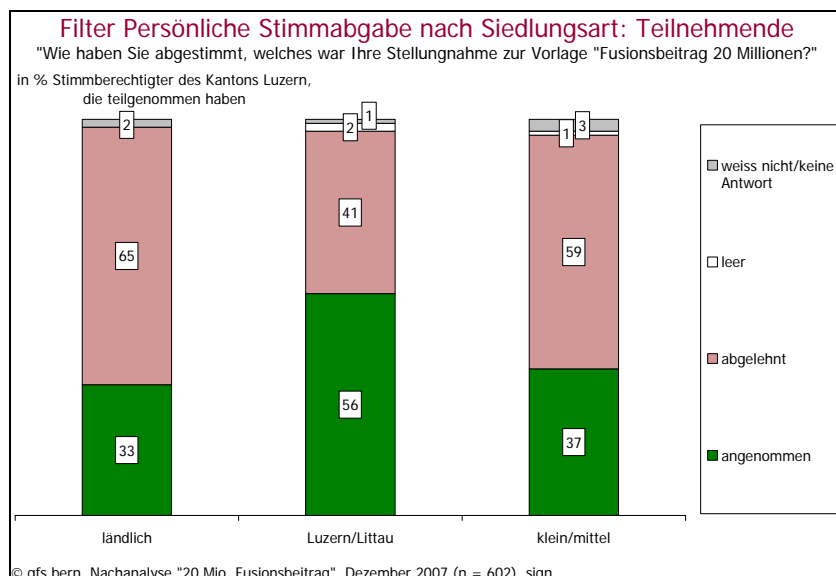
Grafik 19:



Abgelehnt wird der Fusionsbeitrag von 20 Mio. Franken von Personen mit tiefer und mittlerer Bildung; Personen mit hoher Bildung hingegen sprechen sich mehrheitlich für die Vorlage aus.

Der zweite signifikante Unterschied ergibt sich in Bezug auf die Siedlungsart. Auf dem Land lebende Stimmberechtigte haben den Fusionsbeitrag deutlicher abgelehnt als jene, die in einer Agglomerations- oder einer anderen kleinen bis mittleren Gemeinde leben. Hier wird die Vorlage von 59% der Befragten abgelehnt. Einzig die betroffenen Fusionsgemeinden Luzern und Littau haben sich für die Vorlage ausgesprochen.

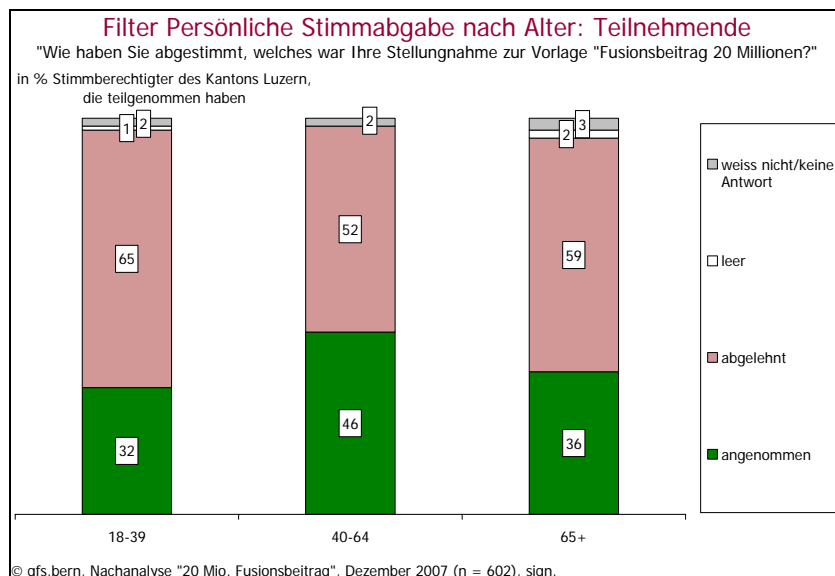
Grafik 20:



Schliesslich zeigt sich, dass die Vorlage über alle Alterskategorien hinweg abgelehnt wird. Besonders deutlich ist der negative Stimmentscheid bei Personen zwischen 18 und 39 Jah-

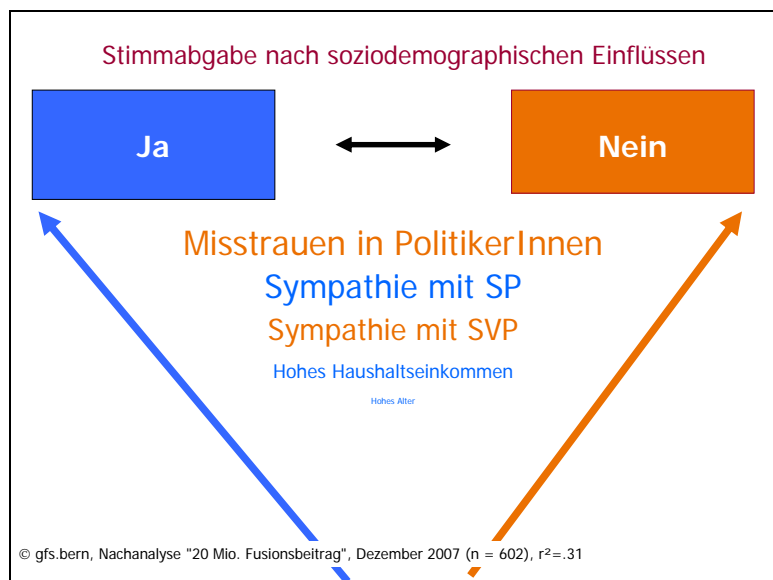
ren, gefolgt von Personen über 65 Jahren. Nur gerade bei den 40 bis 64 Jährigen ist die Ablehnung mit 52% weniger deutlich.

Grafik 21:



Um feststellen zu können, welche Faktoren den grössten Einfluss auf den individuellen Stimmentscheid haben, wird eine Regressionsanalyse durchgeführt. Sie untersucht alle getesteten Indikatoren auf ihre Wirksamkeit und lässt jeweils das erklärungs-wirksamste stehen. In unserer Betrachtung erscheinen fünf verschiedene Elemente als erklärungs-wirksam:

Grafik 22:



Besonders wirksam führten ein Misstrauen gegenüber den PolitikerInnen und die SVP-Sympathie zu einem Nein an der Urne, währenddem die Sympathie mit der SP zu einem Ja führt. Einen weniger grossen Einfluss auf einen positiven Stimmentscheid haben ein hohes Haushaltseinkommen und – noch ganz schwach – ein hohes Alter. Es zeigt sich erneut, dass das Misstrauen gegen die Behördenpolitik ein ausschlaggebender Grund für die negative Haltung war. Das Misstrauen in die Politik ist bei den Stimmberechtigten zwar nicht mehrheitlich verankert, scheint die Ablehnung des kantonalen Fusionsbeitrags aber dennoch gut zu erklären.

3.4.1. Zwischenbilanz

Obwohl sich mit Ausnahme der SVP die Regierungsparteien für den kantonalen Fusionsbeitrag an die beiden Fusionsgemeinden ausgesprochen haben, wurde die Vorlage von den Stimmberechtigten abgelehnt. Dies steht im Widerspruch zur formulierten Arbeitshypothese, die davon ausgeht, dass Entscheidungen zu Behördenvorlagen eher geteilt werden, wenn die Regierungsparteien die Behördenposition teilen. Einzig Personen, die mit der SP sympathisieren, sind der Parteiparole mehrheitlich gefolgt und haben die Vorlage angenommen. Die CVP- und FDP-SympathisantInnen haben sich demgegenüber – trotz der positiven Haltung ihrer Parteien gegenüber dem Finanzbeitrag – mehrheitlich gegen die Vorlage entschieden.

Es muss nach anderen Faktoren gesucht werden, die helfen, den negativen Stimmentscheid zu verstehen. Der wichtigste ist das der Politik situativ entgegengebrachte Misstrauen der Stimmberechtigten. Das Misstrauen in PolitikerInnen hat erstens den grössten Einfluss auf den Stimmentscheid und wird zweitens von einer relativen Mehrheit der Befragten geteilt. Somit kam es zu Ablehnung der Vorlage.

Unterschiede zwischen BefürworterInnen und GegnerInnen der Vorlage ergeben sich schliesslich in Bezug auf die Zufriedenheit als EinwohnerIn des Kantons, den Bildungsstand, die Siedlungsart und das Alter: Unzufriedene Personen mit tiefer Bildung, die auf dem Land leben, unter 40 oder über 65 Jahren sind, sprechen sich deutlicher gegen die Vorlage aus.

3.5. Das zugrunde liegende Argumentarium

3. Arbeitshypothese

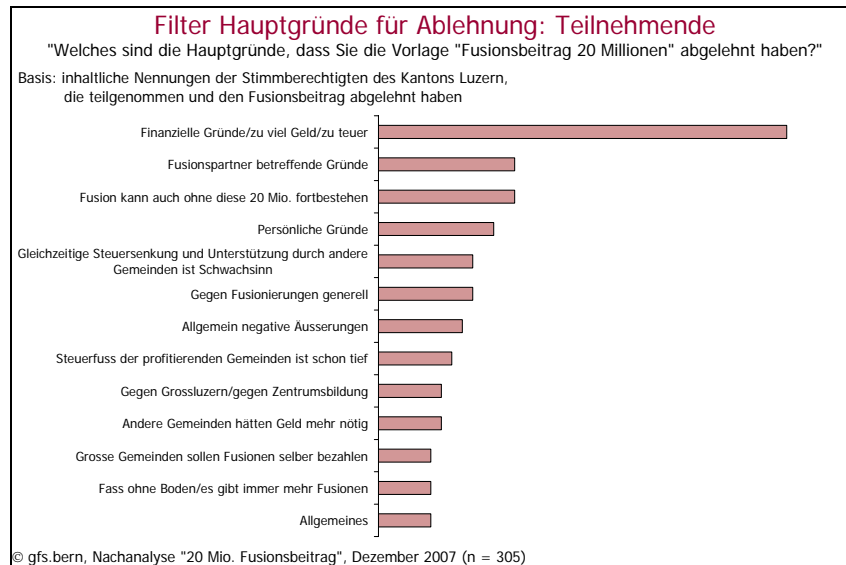
Entscheidungen über Behördenvorlagen werden um so eher geteilt, als die Behörden vorlagenspezifische Botschaften entwickeln resp. sich auf Selbstverständnisse und Interessen stützen können, die mehrheitlich geteilt und entscheidungsrelevant in die Meinungsbildung eingebracht werden können.

Die Vermutung liegt nahe, dass die gemessenen Unterschiede entlang der Parolentreue, dem Misstrauen gegenüber Politik sowie entlang der Bildung und Siedlungsart auch eine inhaltliche Fortsetzung in den Abstimmungsbotschaften finden. Die 3. Arbeitshypothese lässt vermuten, dass gerade gegnerische Botschaften am 25. November 2007 mehr Wirkung entfacht haben, als wir dies für die befürwortenden festhalten können. Wir nähern uns der Überprüfung der dritten Arbeitshypothese auf zwei unterschiedlichen Wegen: Auf der einen Seite untersuchen wir die Motivation, welche einer Stimmentscheidung zugrunde lag. Auf der anderen Seite konfrontieren wir die Befragten auch mit konkreten Argumentationslinien, welche auch im Abstimmungskampf verwendet wurden, um abzufragen, welche Wirkung die jeweiligen Argumente auf den eigenen Stimmentscheid hatten.

3.5.1. Die Stimmotive

Bei der Betrachtung der von den Befragten selbst geäusserten Stimmotivation zeigt sich der Hauptgrund für die Ablehnung der Vorlage: der finanzielle Aspekt. Der Fusionsbeitrag von 20 Mio. Franken wird als zu viel Geld resp. als zu teuer eingeschätzt.

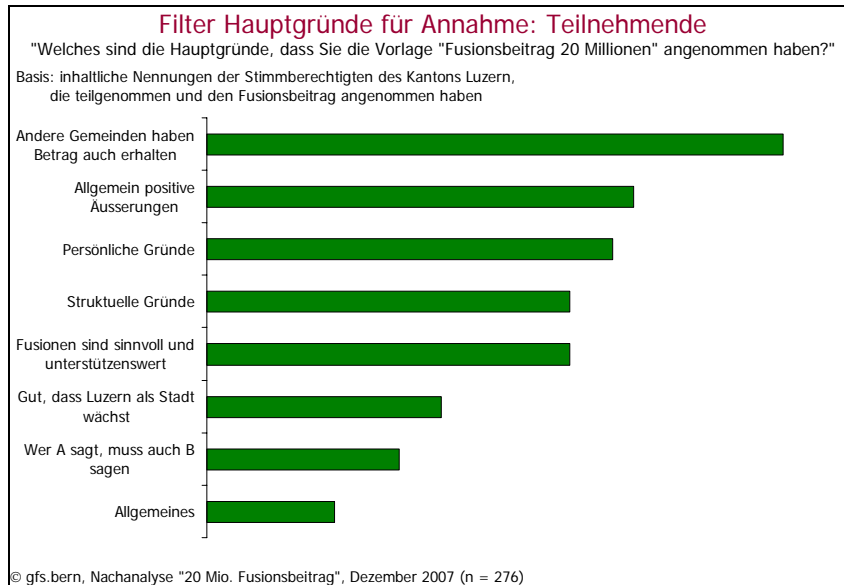
Grafik 23:



Daneben äussern die Befragten auch Gründe, welche die Fusionspartner direkt betreffen, ohne diese genauer zu erläutern. Sie erwähnen auch, dass die Fusion ohne die 20 Mio. Franken fortbestehen kann, oder dass sie aus persönlichen Gründen gegen den Fusionsbeitrag abgestimmt haben. Ein Teil der Befragten findet die Steuersenkung bei gleichzeitiger Unterstützung durch andere Gemeinden ein Schwachsinn. Die Ablehnung eines Grossluzerns resp. der Zentrumsbildung wird hingegen nur selten spontan als Entscheidmotiv geäussert.

Die Befürwortenden führen als Hauptgrund für ihren Stimmentscheid die Gleichbehandlung aller Fusionsgemeinden an; sie argumentieren damit, dass andere Gemeinden den Betrag auch erhalten haben. Daneben äussern sie sich allgemein positiv zur Vorlage und führen persönliche oder strukturelle Gründe an.

Grafik 24:



Für die Vorlage spricht im Weiteren, dass Fusionen sinnvoll und unterstützenswert sind, und dass es gut ist, wenn Luzern als Stadt wächst. Schliesslich führen die Befragten auch das Argument an, dass wer A sagt, auch B sagen muss.

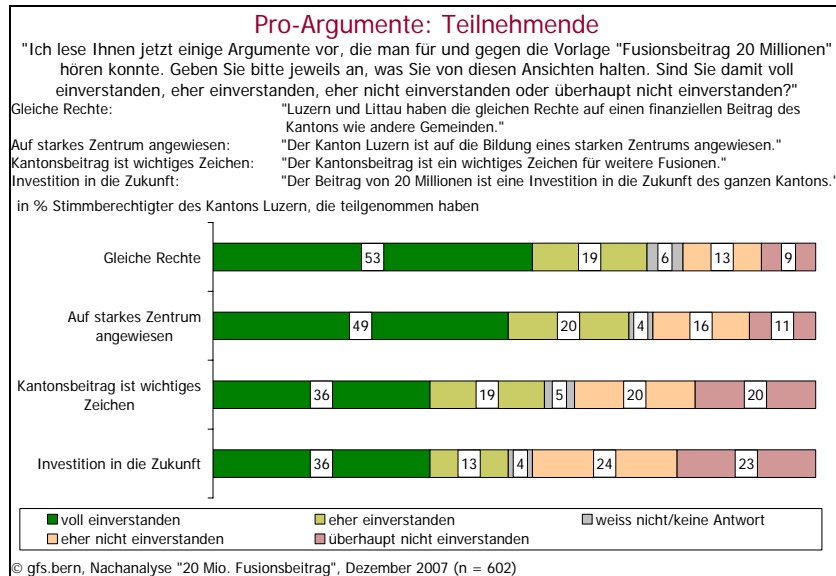
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass auf Seiten der Gegnerschaft vor allem ein Argument für den negativen Stimmentscheid ausschlaggebend war. Der Beitrag von 20 Mio. Franken an die Fusionsgemeinden scheint für die Stimmberechtigten zu hoch zu sein, als dass sie die Vorlage unterstützen könnten. Ängste vor einem Grossluzern scheinen demgegenüber nicht ausschlaggebend gewesen zu sein. Für die Befürwortenden scheint die Höhe des Finanzbeitrags keine Rolle zu spielen; eine Gleichbehandlung der fusionswilligen Gemeinden ist ihnen wichtiger. Damit erwähnen die Befragten spontan eines jener Argumente, das seitens der Behörden resp. der Regierungsparteien für die Annahme der Vorlage angeführt wurde. Weshalb es trotzdem zu einer mehrheitlichen Ablehnung gekommen ist, soll ein Blick auf die Argumente zeigen.

3.5.2. Das Argumentarium

Bei der Betrachtung der Argumente erstaunt zunächst, dass die Vorlage abgelehnt wurde. Dies darum, weil die Seite der Befürwortenden über die besseren resp. über mehr Argumente verfügt als die Seite der GegnerInnen.

Wie bereits bei den spontanen Äusserungen ist das Argument, wonach Luzern und Littau die gleichen Rechte auf einen finanziellen Beitrag des Kantons wie andere Gemeinden haben, jenes mit der grössten Zustimmung. Eine Mehrheit von 53% ist voll, weitere 19% eher damit einverstanden. Auch die Ansicht, dass der Kanton Luzern auf die Bildung eines starken Zentrums angewiesen ist, wird mehrheitlich geteilt; insgesamt sprechen sich 69% dafür aus. Weniger Zuspruch, aber immer noch mehrheitlichen, findet das Argument, wonach der Kantonsbeitrag ein wichtiges Zeichen für weitere Fusionen ist. Dieser Meinung wird allerdings einige Skepsis entgegen gebracht; immerhin 40% sind mit der Äusserung nicht einverstanden. Ähnliches gilt für das Argument, dass der Beitrag von 20 Mio. Franken eine Investition in die Zukunft des ganzen Kantons ist. Ein Anteil von 49% ist damit einverstanden, währenddem 47% sich dagegen stellen.

Grafik 25:



Bei der Beurteilung der Argumente ergeben sich zwischen den Merkmalsgruppen einige signifikante Unterschiede. Die Unterschiede beziehen sich zum einen auf soziodemografische Merkmale, zum anderen auf individuelle Einstellungen.

Die Argumente erhalten von allen Altersgruppen mehrheitlich Zustimmung. Es zeigt sich, dass der grösste Zuspruch meist von jüngeren Personen bis 39 oder von 40 bis 64 Jährigen kommt. Dieses Ergebnis stimmt mit in anderen Untersuchungen zu Gemeindefusionen gemachten Beobachtungen überein. Über 65 Jährige stehen Gemeindefusionen in der Regel skeptischer gegenüber.

Ein weiterer Unterschied ergibt sich in Bezug auf die Bildung: Personen mit hoher Bildung sprechen sich tendenziell häufiger für die Pro-Argumente aus als jene mit mittlerer Bildung. Damit einher gehen Differenzen bezüglich Einkommen. Die Zustimmung von Personen mit hohem Einkommen (über Fr. 5'000.-) ist deutlicher als jene von Personen mit tieferen Einkommen.

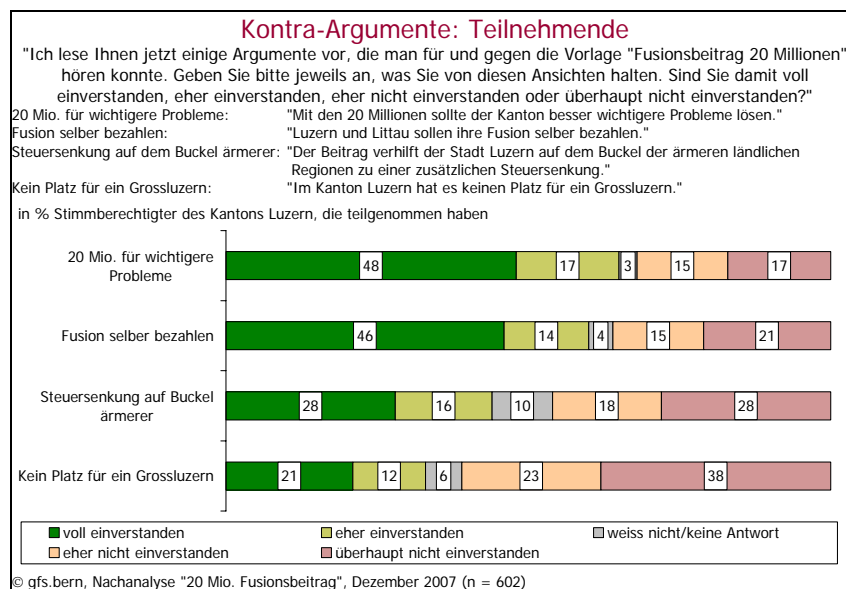
Auch die Parteilaffinität ist ein die Befragten kennzeichnendes Merkmal. So finden die Argumente vor allem bei SP-Sympathisierenden klare Mehrheiten, währenddem SVP-Sympathisierende deutlich skeptischer sind. Kein Einverständnis geben letztere für die Argumente, dass der Beitrag eine Investition in die Zukunft und ein wichtiges Zeichen für weitere Fusionen sei.

Deutlichere Unterschiede ergeben sich in Bezug auf die individuellen Einstellungen. Haben die Befragten Vertrauen in die PolitikerInnen, stimmen sie allen Argumenten mehrheitlich zu. Haben sie hingegen das Gefühl, dass die PolitikerInnen die Wünsche des Volkes nicht kennen, sind sie auch gegenüber den einzelnen Argumenten skeptischer eingestellt und stimmen diesen weniger zu. Die Argumente, wonach der Beitrag eine Investition in die Zukunft und ein wichtiges Zeichen für weitere Fusionen ist, werden von diesen Personen gar abgelehnt. Ähnliches gilt für jene Personen, die Gemeindefusionen nicht sinnvoll finden. Sie gehen zwar mehrheitlich mit dem Argument einig, dass Luzern und Littau die gleichen Rechte auf einen finanziellen Beitrag wie andere Gemeinden haben, lehnen alle anderen Argumente jedoch ab.

Ähnliche Zusammenhänge ergeben sich bei den negativen Argumenten. Mehrheitlich überzeugt haben hier allerdings nur zwei Meinungen. Eine Mehrheit spricht sich so für das

Argument aus, dass der Kanton mit den 20 Mio. Franken besser wichtigere Probleme lösen soll. Bezeichnenderweise sind sowohl Personen, die PolitikerInnen vertrauen als auch jene, die es nicht tun, mehrheitlich mit diesem Argument einverstanden. Auch die Meinung, wonach Luzern und Littau die Fusion selber bezahlen sollen, wird mehrheitlich geteilt. Allerdings zeigt sich hier bereits ein Unterschied zwischen Personen, die ein gewisses Vertrauen in PolitikerInnen haben und jenen die ihnen misstrauen: Letztere sprechen sich mehrheitlich für das Argument aus, erste lehnen es mehrheitlich ab.

Grafik 26:



Die beiden weiteren negativen Argumente können keine Mehrheiten mehr auf sich vereinen. Der Meinung, dass der Beitrag der Stadt Luzern auf dem Buckel der ärmeren ländlichen Regionen zu einer zusätzlichen Steuersenkung verhilft, stimmen nur noch 44% zu; ein Anteil von 46% ist damit nicht einverstanden. Mit dem Argument, wonach es im Kanton Luzern keinen Platz für ein Grossluzern hat, ist schliesslich eine Mehrheit von 61% nicht einverstanden.

Gerade das Argument, dass der Beitrag der Stadt Luzern auf dem Buckel der ärmeren ländlichen Regionen zu einer zusätzlichen Steuersenkung verhilft, wurde im Vorfeld der Abstimmung besonders hervorgehoben. Nun zeigt sich, dass sich diese Aussage auf keine Mehrheit stützen kann, und damit schon aufgrund der fehlenden Mehrheitsfähigkeit keinen entscheidenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung haben kann.

Wie bereits bei den positiven Argumenten zeigen sich auch in Zusammenhang mit den negativen Ansichten gewisse signifikante Unterschiede. Erneut spielt das Alter eine Rolle. So wird beispielsweise dem am best akzeptiertesten Argument, wonach das Geld für die Lösung wichtigerer Probleme eingesetzt werden soll, über alle Alterskategorien klar zugestimmt. Am deutlichsten ist die Zustimmung bei den zwischen 18 und 34 Jährigen sowie bei den über 65 Jährigen. Diese beiden Alterskategorien sind es denn auch, welche dem Argument, dass die Fusion selber bezahlt werden soll, mehrheitlich zustimmen. Die Meinung, dass die Stadt Luzern auf dem Buckel der ärmeren ländlichen Regionen zu einer zusätzlichen Steuersenkung kommt, teilt jedoch nur eine knappe Mehrheit (50%) der 18 bis 39 Jährigen.

Bezogen auf die Bildung zeigt sich, dass die Zustimmung zu den negativen Argumenten bei Personen mit tiefer und mittlerer Bildung höher ist als bei jenen mit hoher Bildung.

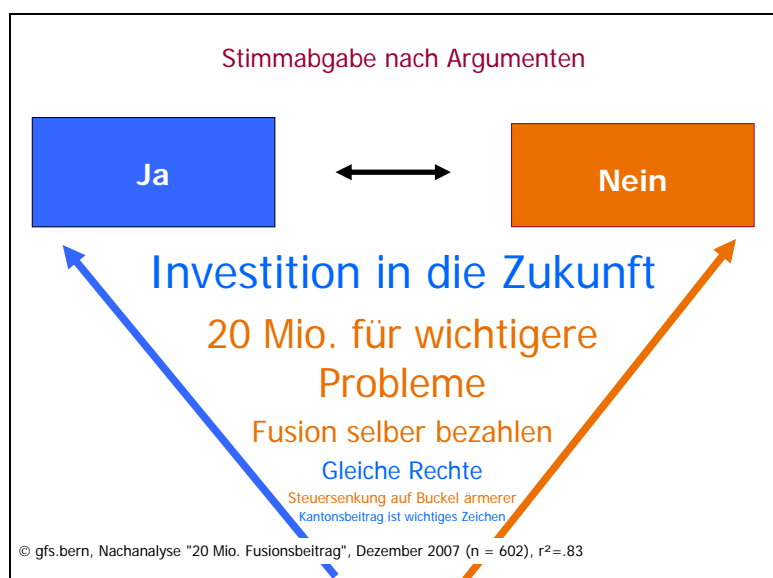
Letztere lehnen alle negativen Argumente ab, währenddem die ersteren den zwei stärksten negativen Argumenten zustimmen. Ähnliche Zusammenhänge zeigen sich bezüglich Einkommen. Es kann festgehalten werden, dass in der Tendenz Personen mit einem tiefen bis mittleren Einkommen den negativen Ansichten häufiger zustimmen als Personen mit einem hohen Einkommen.

Abgelehnt werden die negativen Argumente von Personen, die mit der SP sympathisieren; am meisten, wenn auch nicht immer mehrheitliche Zustimmung erhalten sie von SVP-SympathisantInnen. Die CVP-Sympathisierenden stimmen den Argumenten in der Tendenz etwas deutlicher zu als jene der FDP.

Schliesslich zeigt sich wiederum ein Zusammenhang zwischen der individuellen Einschätzung von Gemeindefusionen. Die Argumente erhalten nur von jenen Personen eine mehrheitliche Zustimmung, die Gemeindefusionen als nicht sinnvoll erachten.

Die mehrheitliche Zustimmung zu den positiven Argumenten alleine sagt nichts über deren Einfluss auf den Stimmentscheid aus. So ist beispielsweise beim Befürwortendenargument "gleiche Rechte für alle fusionswilligen Gemeinden" eminent, dass auch GegnerInnen der Vorlage dieses Argument teilen, an der Abstimmung aber trotzdem gegen die Vorlage eingetreten sind. Das Argument führte offensichtlich nicht direkt zu einem befürwortenden Stimmentscheid. Der Grund für diese vermeintliche Diskrepanz ist in der Wirkung der einzelnen Argumente zu finden. Allein die Tatsache, dass ein Argument mehrheitlich geteilt wird, bedeutet nicht zwingend, dass es in der Entscheidungsfindung einen Einfluss hat. Dieser Wirkungszusammenhang lässt sich am einfachsten an einem Beispiel erklären: Mehrheiten in der Bevölkerung würden auf die Frage, ob Autofahren mit zur Umweltverschmutzung beiträgt, mit einem Ja antworten. Trotzdem fahren grosse Mehrheiten in der Bevölkerung täglich Auto. Die Einschätzung der Umweltverschmutzung führt nicht dazu, dass man auf das Auto verzichtet. Gleiches lässt sich in Bezug auf die Wirkung einzelner Argumente auf den Stimmentscheid zum Beitrag von 20 Mio. Franken beobachten:

Grafik 27:



So steht das Argument, dass es sich bei den 20 Mio. Franken um eine sinnvolle Investition in die Zukunft des Kantons Luzern handelt, bei der argumentativen Meinungsbildung Richtung Befürwortung im Zentrum. Die Ansicht einer Rechtsgleichheit wirkte deutlich schwächer mit, während der Beitrag als Zeichen nur marginal und das starke Zentrum keinerlei Wirkung Richtung Befürwortung entfalten konnten. Stark ins Gewicht fällt, dass gerade das

Argument einer Investition in die Zukunft nur ausgesprochen knapp mehrheitlich ist und zudem gewichtige Gruppen kritisch stimmt.

Ein anderes Bild ergibt sich auf der Seite der Gegnerschaft. Diese verfügt faktisch über zwei Argumente, die nicht nur mehrheitlich geteilt werden, sondern auch eine Wirkung in Richtung negativer Stimmenscheid haben. Die Ansicht, dass mit den 20 Mio. Franken wichtigere Probleme zu lösen sind resp. dass Luzern und Littau die Fusion selber bezahlen sollen, stehen im Zentrum des kritischen Argumentariums. Explizit keine Wirkung hat hingegen die Ansicht, dass es im Kanton Luzern keinen Platz für ein Grossluzern gäbe. Die Luzerner Stimmberechtigten beurteilten den Kantonsbeitrag offensichtlich nicht aus diesem Blickwinkel heraus.

3.5.3. Zwischenbilanz

Obwohl die BefürworterInnen der Vorlage über mehrheitsfähige Argumente verfügten, die teilweise auch spontan als Grund für den positiven Stimmenscheid genannt wurden, hat es die Vorlage nicht geschafft, eine Mehrheit der Stimmberechtigten für sich zu gewinnen. Die Arbeitshypothese, wonach Entscheidungen über Behördenvorlagen umso eher geteilt werden, wenn die Behörden vorlagenspezifische Botschaften entwickeln resp. sich auf Selbstverständnisse und Interessen stützen können, die mehrheitlich geteilt und entscheidungsrelevant in die Meinungsbildung eingebracht werden können, kann so nicht bestätigt werden. Zwar können sich die Behörden auf die oben erwähnten Selbstverständnisse und Interessen stützen; allerdings scheinen diese nicht entscheidungsrelevant zu sein.

Dies zeigt sich deutlich bei der Betrachtung der stimmenscheidenden Argumente: Der Einfluss der mehrheitlich unterstützten Pro-Argumente ("gleiche Rechte", "starkes Zentrum", "wichtiges Zeichen") auf den individuellen Stimmenscheid ist im Vergleich zu den mehrheitlich geteilten Kontra-Argumenten eher gering. Das mehrheitlich geteilte Argument, dass der Kanton mit den 20 Mio. Franken wichtige Probleme lösen könnte, kann dadurch sein volles Potenzial entfalten und führt zu einem negativen Stimmenscheid. Dass der finanzielle Beitrag resp. dessen Höhe den Stimmenscheid negativ beeinflusst, zeigt sich bereits bei den spontanen Begründungen: Hier werden Äusserungen wie zu teuer, zu viel Geld – also finanzielle Gründe – am häufigsten als Ablehnungsgrund aufgeführt.

3.6. Der Blick in die Zukunft

4. Arbeitshypothese

Ablehnungen von Behördenvorlagen sind meist nicht als Festhalten am Status quo zu verstehen, sondern als Wunsch nach einer anderen Lösung. Hinterfragt wird in solchen Fällen meist nicht die Existenz des Problems, sondern die angebotene Lösung.

Mit der vierten Arbeitshypothese wird versucht, die ablehnende Haltung der Stimmberechtigten besser zu verstehen. Haben sich die Stimmberechtigten nur gegen die finanzielle

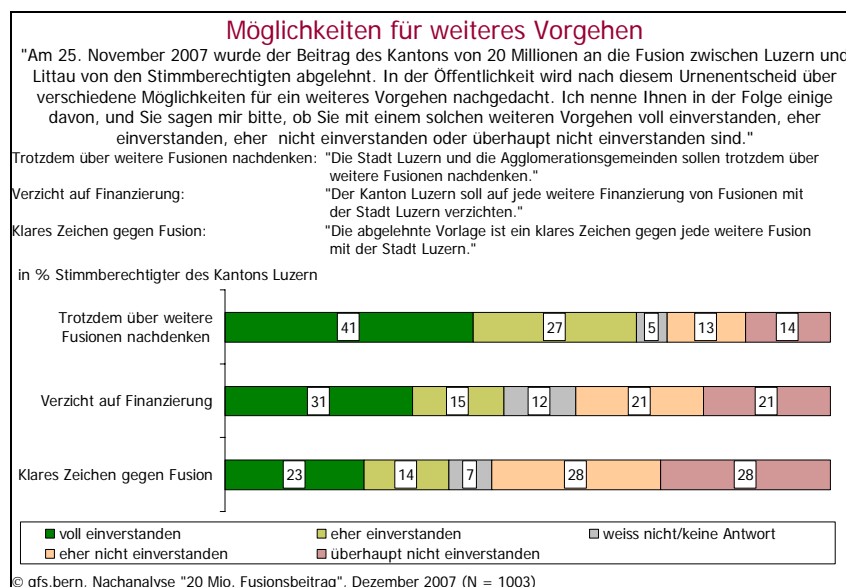
Unterstützung der Gemeindefusionen ausgesprochen oder richtet sich die Ablehnung prinzipiell gegen Gemeindefusionen?

3.6.1. Erkennbarer Wunsch nach weiteren Fusionen

Die Ablehnung des kantonalen Beitrags von 20 Mio. Franken an die Fusionsgemeinden Luzern und Littau bedeutet nicht, dass sich die Befragten prinzipiell gegen Fusionen und somit für den Status quo aussprechen. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass sich keine Mehrheit gegen ein "Grossluzern" ausgesprochen hat.

Direkt nach den Möglichkeiten für ein weiteres Vorgehen gefragt, zeigt sich folgendes Bild:

Grafik 28:



Eine Mehrheit von 68% ist mit dem Argument einverstanden, dass die Stadt Luzern und die Agglomerationsgemeinden trotzdem über weitere Fusionen nachdenken sollen. Dieses Argument findet über alle Alters- und Einkommensgruppen sowie über alle Bildungsschichten und Parteisympathien hinweg mehrheitliche Zustimmungen. Zuspruch erhält die Ansicht auch von Personen, die den PolitikerInnen eher misstrauen. Einzig Personen, die Gemeindefusionen als nicht sinnvoll bezeichnen, sprechen sich folgerichtig gegen das Argument aus.

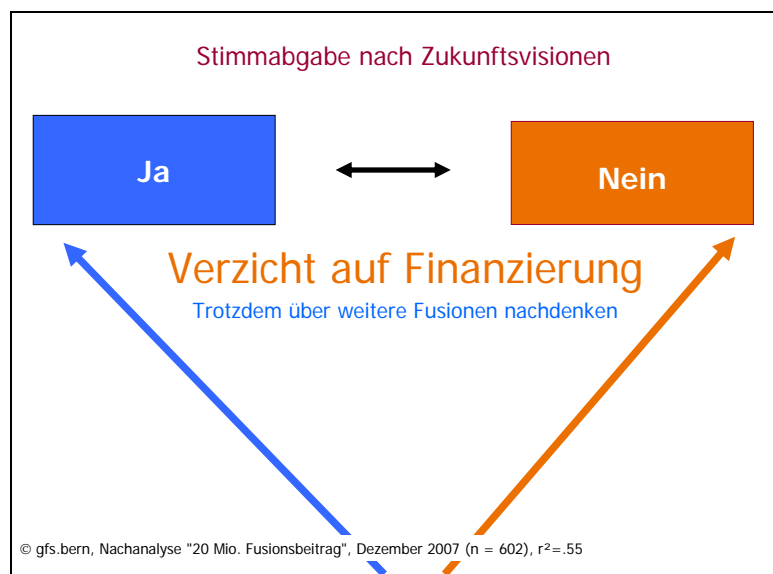
Die Ablehnung der Vorlage sehen nur gerade 37% als klares Zeichen gegen weitere Fusionen mit der Stadt Luzern; eine Mehrheit von 56% spricht sich gegen das Argument aus. In der Tendenz, wenn auch nicht mehrheitlich, erhält die Meinung von älteren Personen mit tieferen Einkommen und einem mittleren Bildungsstand grössere Zustimmung. Bezogen auf die Parteisympathie sprechen sich nur die SVP-SympathisantInnen mehrheitlich für das Argument aus.

Grenzen der Toleranz gegenüber von Fusionen zeigen sich allerdings vor allem auf finanzieller Ebene. Die Frage, ob weitere Fusionen mit der Stadt Luzern nach dem negativen Entscheid finanziell unterstützt werden sollen, polarisiert stark und kann keine Mehrheiten hinter sich scharen. So sind auf der einen Seite SVP- und FDP-Sympathisierende mehrheit-

lich der Meinung, dass der Kanton auf die weitere Finanzierung von Fusionen verzichten soll. Auf der anderen Seite sprechen sich CVP- (eher knapp) und SP-Sympathisantinnen für die weitere Finanzierung von Fusionen der Stadt Luzern aus. Im Weiteren sprechen sich auch ältere Personen mit einem eher tiefen Einkommen, die den PolitikerInnen nicht vertrauen und Gemeindefusionen nicht sinnvoll finden gegen eine weitere Finanzierung aus.

Bezeichnenderweise dienen gerade die Erwartungen, dass über weitere Fusionen nachgedacht werden soll, und dass künftig auf die Finanzierung von Fusionen mit der Stadt Luzern verzichtet werden sollen, ideal zur Beschreibung des Zukunftsbildes der bisherigen Befürworter- resp. Gegnerschaft. Gerade für die Gegnerschaft bleibt die finanzielle Frage ausgesprochen relevant, was auch in Zukunft entsprechenden Widerstand gegen ein solches Vorhaben vermuten lässt.

Grafik 29:



3.6.3 Regionale Unterschiede

Interessanterweise ergeben sich bezüglich möglicher Zukunftsvisionen keine signifikanten Unterschiede zwischen den Siedlungsarten.

Es kann aber festgehalten werden, dass sich die Befragten aller möglichen Siedlungsarten mehrheitlich dafür aussprechen, dass über weitere Fusionen nachgedacht werden soll. Dies gilt sowohl für ländliche, kleine und mittlere Gemeinden als auch für die möglichen weiteren Fusionspartner der Stadt Luzern (Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw und Kriens) sowie für die aktuellen Fusionspartner Luzern und Littau. Dasselbe Bild zeigt sich auch in Bezug auf das Argument, wonach der Abstimmungsentscheid ein klares Zeichen gegen weitere Fusionen sei. Das Argument wird in allen Siedlungsarten mehrheitlich verworfen. Es kann hier in der Tendenz jedoch festgestellt werden, dass die Ablehnung des Arguments bei Befragten, die in möglichen Fusionsgemeinden leben, etwas weniger deutlich ist. Allerdings sollten aus diesem Resultat keine allzu grossen Schlussfolgerungen gezogen werden, da erstens der Unterschied minimal ist und zweitens der Zusammenhang zwischen dem Argument und der Siedlungsart – wie erwähnt – nicht signifikant.

Bezüglich der Aussage, dass künftig auf die Finanzierung von Fusionen verzichtet werden soll, zeigt sich eine kleine, wenn auch nicht signifikante Differenz: Personen, die in klei-

nen und mittleren Gemeinden leben, die nicht mögliche Fusionspartner sind, stimmen dem Argument mehrheitlich zu. Bei Befragten aus allen anderen Siedlungsarten findet es jedoch keine Zustimmung. Daraus lässt sich ein bekanntes Entscheidmuster in Bezug auf politische Vorlagen ableiten: (Potenzielle) Direktbetroffenheit erhöht grundsätzlich die Annahme (bei Profit) oder die Ablehnung (bei Schaden) einer Vorlage. Entsprechend entscheidet sich die Frage "finanzieller Beitrag ja oder nein" erst in Betrachtung einer genauen Vorlagen-Ausgestaltung.

3.6.3. Zwischenbilanz

Wie in Arbeitshypothese 4 postuliert wird, richten sich die Stimmberechtigten nicht prinzipiell gegen Gemeindefusionen; die Ablehnung ist demnach auch kein Festhalten am Status quo. Dies zeigt sich insbesondere auch darin, dass sich eine Mehrheit der Befragten dafür ausspricht, dass die Stadt Luzern über weitere Fusionen nachdenken soll. In die gleiche Richtung weist auch die mehrheitliche Ablehnung der Aussage, dass die Ablehnung des finanziellen Beitrags ein klares Zeichen gegen weitere Fusionen sei.

Keine signifikanten Unterschiede ergeben sich bezüglich der Siedlungsart. Die Stimmberechtigten scheinen ähnliche Zukunftsvisionen zu haben, egal ob sie in einer von der Vorlage betroffenen Fusionsgemeinden (Luzern/Littau), in einer der möglichen Fusionsgemeinden (Adligenswil, Ebikon, Emmen, Horw oder Kriens), in einer anderen kleinen resp. mittleren Gemeinde oder auf dem Land leben.

Allerdings scheint das "Wie weiter?" nicht vollständig geklärt zu sein. Die finanzielle Unterstützung von Gemeindefusionen der Stadt Luzern durch den Kanton wird zwar nicht mehrheitlich abgelehnt, stösst aber auch nicht gerade auf grosse Begeisterung. Zudem hat gerade dieses Argument den grössten Einfluss auf den individuellen Stimmentscheid. Mit anderen Worten: Hinterfragt wird die Lösung, nicht die Existenz des Problems.

4. Schlussbilanz

Im Verlaufe der Analysearbeiten dienten uns vier Arbeitshypothesen als wegleitende Interpretationshilfen. Während der Analyse konnte bereits festgestellt werden, dass sich nicht alle Hypothesen zur Erklärung gleichermaßen eignen. In der Folge lassen wir die Hypothesen einzeln Revue passieren und entscheiden über ihre Zweckmässigkeit in Bezug auf die Abstimmung vom 25. November 2007 zum 20 Mio. Fusionsbeitrag an die Stadt Luzern und Littau.

4.1 Rückblick

1. Arbeitshypothese

Entscheidungen zu Behördenvorlagen werden um so eher geteilt, als eine Vertrautheit der BürgerInnen mit den Forderungen der Behörden besteht. Zustimmung ist insbesondere bei Personen zu erwarten, die sich informiert resp. nicht überfordert fühlen.

Die AbstimmungsteilnehmerInnen vom 25. November 2007 verfügten über eine grosse Vertrautheit mit der Vorlage. Sie wussten, um was es in der Abstimmung ging, sie kamen einfach zu einem Stimmentscheid und fanden sich durch die Informationsarbeit aller AbstimmungskommunikatorInnen im richtigen Masse bedient. Zudem beobachteten wir auch unter den Nicht-Teilnehmenden keinen Verzicht auf eine Abstimmungsteilnahme aufgrund von Entscheidungsschwierigkeiten. Überforderung mit der Vorlage liess sich also ausschliessen. All diese Voraussetzungen würden gemäss unserer Annahme dazu führen, dass die Vorlage von den Stimmberechtigten angenommen wird.

Trotzdem wurde die Vorlage von den Stimmberechtigten abgelehnt. Etwas überspitzt formuliert kann gesagt werden, dass die Stimmberechtigten ihr Nein in voller Kenntnis der Vorlage in die Urne gelegt haben; die Vorlage scheiterte weder an fehlender Informiertheit noch an Überforderung.

2. Arbeitshypothese

Entscheidungen zu Behördenvorlagen werden um so eher geteilt, als die Regierungsparteien die Behördenposition teilen. Zustimmung ist insbesondere bei Personen zu erwarten, die sich mit Regierungsparteien identifizieren, die sich für eine Behördenvorlage aussprechen.

Abgesehen von der SVP und der Chance21, die das Referendum gegen die Vorlage ergriffen haben, standen alle Regierungsparteien hinter dem kantonalen Finanzbeitrag an die

beiden Fusionsgemeinden. Trotz dieser Einigkeit wurde die Vorlage von den Stimmberechtigten deutlich abgelehnt.

Ein Blick auf die Parolentreue der ParteisympathisantInnen zeigt bereits ein erstes Mal, weshalb dies so ist: Nur gerade die SP- und SVP-SympathisantInnen haben sich an die Parolen der Partei gehalten; sowohl die CVP- als auch die FDP-Anhängerschaft haben sich entgegen der Parteiparole gegen die Vorlage ausgesprochen. Der Grund dafür liegt im momentan fehlenden Vertrauen in die PolitikerInnen des Kantons Luzern. Dieser Umstand ist es denn auch, weshalb die Stimmberechtigten die Vorlage verworfen haben.

Die fehlende Parolentreue gibt auch den entscheidenden Hinweis zum aktuell relativ mehrheitlichen Misstrauen gegenüber der Luzerner Politik. Aufgrund der verbleibenden Parteisympathie halten wir ein situatives Misstrauen fest, dass explizit durch die Vorlage zustande kommt. Die Luzerner Stimmberechtigten können offensichtlich mehrheitlich nicht nachvollziehen, wieso die Politik einen Beitrag in der Höhe von 20 Mio. Franken beschlossen hat.

Das Misstrauen gegenüber der Politik in Luzern ist zudem nicht nur situativ überdurchschnittlich, es erweist sich auch als hochgradig wirksam für einen ablehnenden Stimmentscheid. Diese Umsetzung von Politikmisstrauen in eine Ablehnung vermag gerade rund um Gemeindereformen nicht erstaunen: Gerade bei Vorlagen, die zukunftsgerichtete Folgen nach sich ziehen, die von den StimmbürgerInnen schwierig zu beurteilen sind, spielt das Vertrauen in die PolitikerInnen für den Stimmentscheid eine grosse Rolle. Können die Stimmberechtigten die Folgen nur schwer selber beurteilen, stimmen die StimmbürgerInnen weniger über diese als vielmehr über ihr Vertrauen in die vermittelnde Politik ab. Dadurch erklärt sich schlussendlich der negative Stimmentscheid: Bei einem eingeschränkten Vertrauen wird ein befürwortender Stimmentcheid unwahrscheinlicher.

Allerdings ist nicht nur das Misstrauen für den Stimmentcheid von Bedeutung. Lehnen die Stimmberechtigten Gemeindefusionen per se ab, sprechen sie sich konsequenterweise auch gegen den kantonalen Beitrag an die Fusionsgemeinden aus. Wie bei anderen Untersuchungen sind es auch hier eher ältere Personen mit tieferer Bildung und entsprechend tieferem Einkommen, die solchen Fusionen skeptisch gegenüber stehen. Dies erklärt sich mit der durch Fusionen generierten Angst vor einem Heimatverlust.

3. Arbeitshypothese

Entscheidungen über Behördenvorlagen werden um so eher geteilt, als die Behörden vorlagenspezifische Botschaften entwickeln resp. sich auf Selbstverständnisse und Interessen stützen können, die mehrheitlich geteilt und entscheidungsrelevant in die Meinungsbildung eingebracht werden können.

Bei der Betrachtung der Argumente erstaunt es zunächst, dass die Vorlage abgelehnt wurde. Dies darum, weil die Behörden über drei mehrheitlich geteilte vorlagenspezifische Botschaften verfügten, währenddem es auf der Seite der GegnerInnen nur gerade zwei solche gab.

Allerdings zeigt eine vertiefte Analyse, dass die mehrheitlich geteilten Pro-Argumente für den Stimmentscheid weniger relevant waren als die beiden Kontra-Argumente. Damit ist ein wichtiger Bestandteil der Arbeitshypothese nicht erfüllt, was denn auch die Ablehnung der Vorlage nachvollziehbarer macht.

Die Befragten stehen zwar durchaus hinter der Meinung, dass die Fusionsgemeinden die gleichen Rechte auf einen Finanzierungsbeitrag wie die anderen Gemeinden haben, dass der Kanton Luzern auf ein starkes Zentrum angewiesen, und dass der Kantonsbeitrag ein wichtiges Zeichen für künftige Fusionen ist. Für den Stimmentscheid für oder gegen die Vorlage allerdings werden diese Argumente nur teilweise herangezogen. So können die mehrheitlich geteilten negativen Aussagen, dass mit den 20 Mio. Franken wichtigere Probleme gelöst werden können, und dass die Fusionspartner die Fusion selber bezahlen sollen, ihr Potenzial voll entfalten und in der Konsequenz den negativen Stimmentscheid auslösen.

Nicht mehrheitlich geteilt und auch nicht ausschlaggebend für das Nein an der Urne war allerdings das in der öffentlichen Diskussion oft hervorgebrachte Argument, dass es im Kanton Luzern keinen Platz für ein Grossluzern hat. Das Nein gegen den kantonalen Finanzbeitrag kann deshalb nicht als ein Nein gegen weitere Fusionen der Stadt Luzern mit Agglomerationsgemeinden gleichgesetzt werden.

4. Arbeitshypothese

Ablehnungen von Behördenvorlagen sind meist nicht als Festhalten am Status quo zu verstehen, sondern als Wunsch nach einer anderen Lösung. Hinterfragt wird in solchen Fällen meist nicht die Existenz des Problems, sondern die angebotene Lösung.

Dass das Nein gegen den kantonalen Finanzbeitrag kein Festhalten am Status quo ist, widerspiegelt sich in den Meinungen der Stimmberechtigten über das künftige Vorgehen. Eine klare Mehrheit spricht sich dafür aus, dass die Stadt Luzern und die Agglomerationsgemeinden trotz dem Nein über weitere Fusionen nachdenken sollen. Genau so deutlich spricht sich eine Mehrheit gegen die Aussage aus, dass das Nein ein klares Zeichen für jede weitere Fusion mit der Stadt ist.

Es ist aber gerade die Art der Unterstützung, welche auch künftig zu Diskussionen Anlass geben wird. Finanzielle Beteiligungen des Kantons Luzern an Gemeindefusionen scheinen nicht gerade die beste der angebotenen Lösung zu sein, weshalb sie auch weiterhin eher kritisch betrachtet werden.

4.2 Ausblick

Das Nein der Stimmberechtigten des Kantons Luzern zum kantonalen Finanzbeitrag von 20 Mio. Franken an die Fusionsgemeinden Luzern und Littau ist nicht als prinzipielle Ablehnung von Gemeindefusionen zu verstehen. Vielmehr richtet sich die negative Haltung gegen den Betrag. Es ist deshalb anzunehmen, dass es finanzielle Zuschüsse an Gemeindefusionen in dieser Höhe im Kanton Luzern nach wie vor schwierig haben werden.

Angst vor einem Grossluzern oder – etwas überspitzt formuliert – vor einem übermächtigen Zentrum scheint aber nicht zu bestehen. Weitere Gemeindefusionen im Kanton – auch solche der Stadt Luzern mit anderen Agglomerationsgemeinden – können deshalb weiterhin in Betracht gezogen werden.

Anhang

Das gfs.bern Team

[identität]



URS BIERI

Politikwissenschaftler, Mitglied der Geschäftsleitung, Senior-Projektleiter. Schwerpunkte: Themen- und Issue-Monitoring, Risikotechnologien, kantonale/städtische Abstimmungen, Kampagnenvorbereitung und -begleitung, Feldaufträge, Prospektivmethoden, Qualitativmethoden.

[identität]



LAURA KOPP

Politikwissenschaftlerin, Projektleiterin. Schwerpunkte der Forschung: Analyse politischer Themen und Issues, Evaluationen, Gesellschaftsthemen, Feldaufträge, international vergleichende Studien, Qualitativmethoden, Text- und Inhaltsanalyse, Abstimmungen und Wahlen. Publikationen im Rahmen der VOX-Analyse und auf Internet.

[identität]



MONIA AEBERSOLD

Sozialwissenschaftlerin, Projektleiterin. Schwerpunkte: Kultur- und Gesellschaftsthemen, Sozialpolitik, Erforschung schwer fassbarer Phänomene, Feldaufträge, international vergleichende Studien, Prospektivmethoden, Qualitativmethoden, Text- und Inhaltsanalyse, Evaluation.

[identität]



STEPHAN TSCHÖPE

Datenanalytiker/Programmierer. Schwerpunkte: Komplexe Datenanalytik, EDV- und Befragungs-Programmierungen, Hochrechnungen, Parteienbarometer, Visualisierung.

[identität]



SILVIA-MARIA RATELBAND-PALLY

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