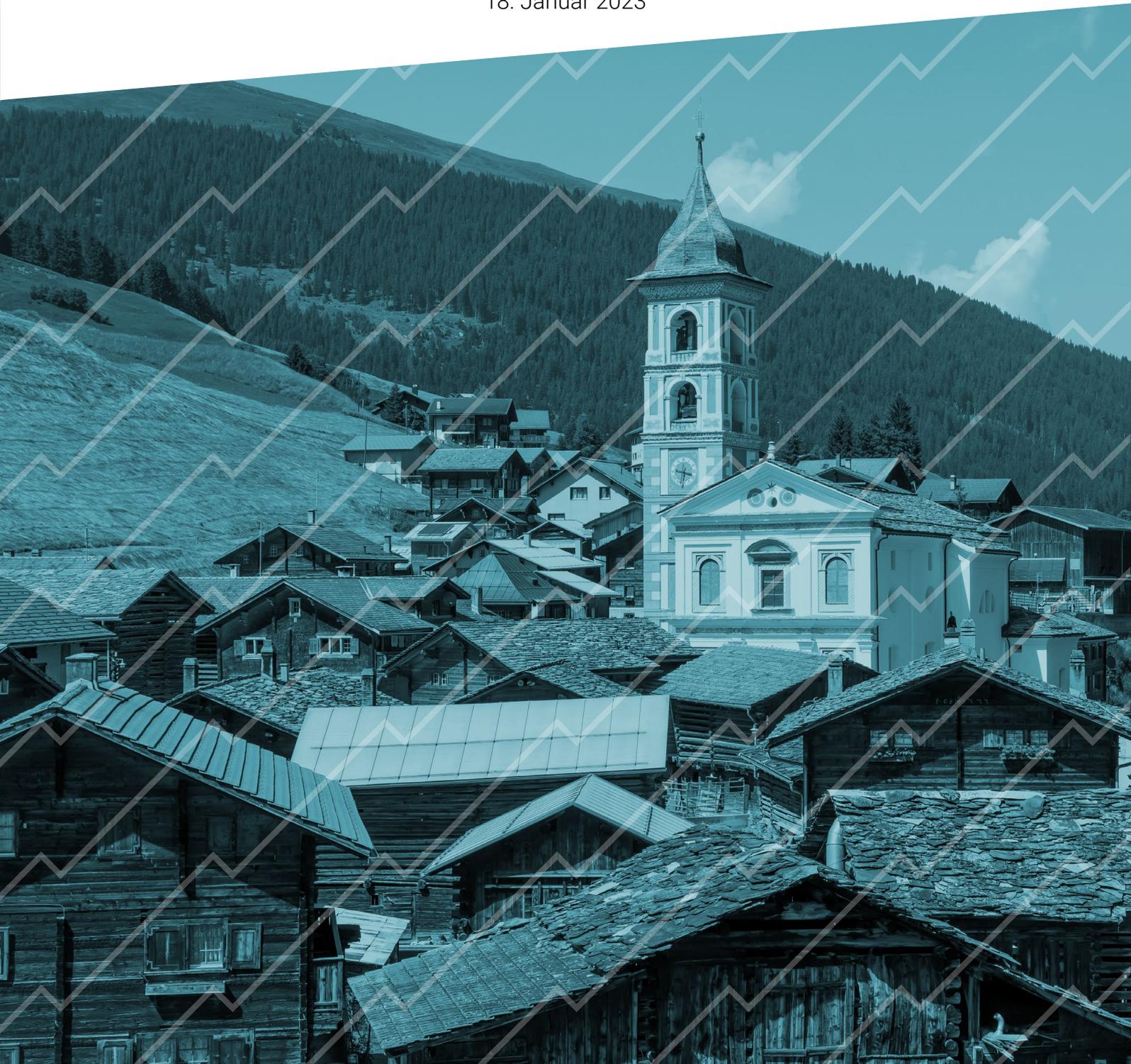


«Fusions-Check» Graubünden II

2. Evaluation im Auftrag des Amtes für Gemeinden, Kanton Graubünden

Curdin Derungs und Ursin Fetz
Fachhochschule Graubünden

18. Januar 2023



Management Summary

Das Amt für Gemeinden des Kantons Graubünden hat die Fachhochschule Graubünden (FHGR) beauftragt, die Bündner Gemeindefusionen der letzten 15 Jahre zu untersuchen. Dabei sollen in einer zweiten Evaluation – die erste erfolgte 2018 – wiederum die wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Fusionseffekte analysiert werden. Das Hauptziel besteht darin, eine Standortbestimmung vorzunehmen und Entwicklungstendenzen auf kantonaler Ebene aufzuzeigen. Der «Fusions-Check» der FHGR ermöglicht es, die Entwicklung einer fusionierten Gemeinde über die Zeit nachzuverfolgen und anhand von 29 Indikatoren – zusammengefasst in zehn Kriterien bzw. drei Dimensionen – mehrdimensional zu messen. Er verwendet neben Daten aus offiziellen und bestehenden Statistiken des Kantons Angaben, die bei den fusionierten Gemeinden direkt erhoben wurden, und Einschätzungen der Bevölkerung. Dazu wurde eine breit abgestützte Bevölkerungsbefragung durchgeführt, an der knapp 15'000 Personen teilgenommen haben. Dieses methodische Vorgehen ermöglicht es einerseits, vielschichtige Aspekte von Gemeindefusionen abzubilden und mehr als nur Finanzkennzahlen zu analysieren. Andererseits eignet sich der «Fusions-Check» vor allem dazu, übergeordnete Wirkungen von Gemeindefusionen zu erfassen. Für eine Detailanalyse der einzelnen Gemeinden und die Interpretation der Gemeindeergebnisse ist es hingegen notwendig, die lokalen Verhältnisse zu berücksichtigen. Ein unmittelbarer Vergleich zwischen den Gemeinden ist deshalb nur bedingt möglich.

Die vorliegende Evaluation kommt zu folgenden Schlüssen: Der Zustand der fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden kann gesamthaft als gut bezeichnet werden. Dies zeigt sich auch im Vergleich mit fusionierten Gemeinden in anderen Kantonen. Besonders trifft dies zu auf die «Identifikation mit der Gemeinde» und die «Professionalität» der Gemeindeverwaltungen mit ihren Behörden und gilt auch – zwar in abgeschwächter Masse – für die «finanzielle Leistungsfähigkeit», die «soziale Integration» und die «Standortattraktivität». Das Optimierungspotential liegt im Kanton Graubünden wie auch in anderen Kantonen in der «Bürgernähe» und «Mitwirkung/IKZ» sowie im «politischen Engagement» und in der «Aussenwirkung». Dabei sind die langfristigen Veränderungen in den zehn Kriterien als moderat einzustufen, so dass insgesamt die Hoffnungen der Fusionsbefürworter/innen und die Ängste der Gegner/innen zu relativieren sind. Auf Ebene der Gemeinde allerdings können sich im Einzelfall Abweichungen zu den übergeordneten Erkenntnissen ergeben. Im Allgemeinen haben sich die untersuchten Gemeinden weiterhin gut entwickelt, auch wenn Unterschiede zwischen den Gemeinden zu beobachten sind. Auffällig sind die festgestellten Kompensationseffekte bei den zum zweiten Mal analysierten Gemeinden. Gemeinden, die sich z. B. bezüglich der wirtschaftlichen Argumente kurz-/mittelfristig schwach entwickelt haben, holen langfristig auf. Dies gilt auch umgekehrt. Daraus ist zu schliessen, dass sich die Fusionseffekte nicht linear über den gesamten Zeitraum erstrecken und fusionierte Gemeinden, die sich zuerst gut entwickelt haben, sich nicht ständig und in gleichem Masse weiterverbessern.

In der Bevölkerungsbefragung resultiert eine bemerkenswert hohe Zufriedenheit der Einwohner/innen. Die Leute wohnen gerne in ihren Gemeinden – auch nach der Fusion. Die Zufriedenheit mit den politischen Behörden und das politische Vertrauen allerdings liegen tiefer. Dies ist im Auge zu behalten, mit Blick auf den interkantonalen Benchmark aber zu relativieren. Die Resultate liegen im Schweizer Trend. Die breite Öffentlichkeit bemerkt fusionsbedingte Veränderungen nur bedingt, z. B. in der subjektiven Einschätzung, wonach Fraktionen benachteiligt würden. Daneben bewegen allgemeine Themen, die sich in der pauschalen Kritik an den Gemeindedienstleistungen oder der zunehmenden Verkehrsbelastung und einigen Spezialthemen in den betroffenen Gemeinden zeigen (u. a. die Verbindungsstrasse zwischen Waltensburg/Vuorz und Breil/Brigels, fehlende Erstwohnungen im Unterengadin, hohes Verkehrsaufkommen auf der A13 mit Verkehrsbehinderungen in den Gemeinden). Nicht immer ist ein Zusammenhang zur Fusion direkt erkennbar.

Schliesslich wurde für die erstmals berücksichtigten Gemeindefusionen deren Akzeptanz in der Bevölkerung untersucht. Eine Fusion würde heute in allen Gemeinden mit grossem Mehr angenommen. Die Zustimmungsraten liegen zwischen 60% und 93%. Zeitgleich hat sich in vier der sieben Gemeinden die Zustimmung zur Fusion teils deutlich erhöht. Dies gilt für Chur, Thusis, Grono und Muntogna da Schons. In den drei Gemeinden Breil/Brigels, Bergün Filisur und Rheinwald würde die Fusion heute weniger deutlich angenommen. Die Ursachen für die Zu- oder Abnahme der Ja-Anteile wurden nicht im Detail untersucht. Dies lag ausserhalb des Auftrags. Immerhin ist anzumerken, dass im Vergleich zur ersten Evaluation im Jahr 2018 die Zustimmung zur Fusion nach deren Umsetzung gesamthaft leicht höher ausfällt.

Resumaziun

L'Uffizi da vischnancas dal chantun Grischun ha incumbensà la Scola auta spezialisada dal Grischun (SAS Grischun) d'examinar las fusiuns da vischnancas dal Grischun dals ultims 15 onns. En ina segunda evaluaziun – l'emprima è vegnida fatga l'onn 2018 – duain danovamain vegnir analisads ils effects economics, democratics e socials da fusiuns. La finamira principala è da far in'analisa da la situaziun e da mussar las tendenzas da svilup sin plaun chantunal. Il «check da fusiuns» da la SAS Grischun pussibilescha da perseguir il svilup d'ina vischnanca fusiunada sur in tschert temp e da mesirar quel a moda multidimensiunala a basa da 29 indicaturs resumads en diesch criteris u trais dimensiuns. El utilischa ultra da las datas da statisticas uffizialas ed existentas dal Chantun indicaziuns ch'èn vegnidas relevadas directamain da las vischnancas fusiunadas e valitaziuns da la populaziun. Per quest intent han ins fatg ina vasta retschertga tar la populaziun, a la quala èn sa participadas stgars 15 000 persunas. Quest proceder metodich pussibilescha d'ina vart da represchentar ils aspects multifars da fusiuns da vischnancas e d'analisar dapli che mo ils indicaturs da finanzas. Da l'autra vart è il «check da fusiuns» cunzunt adattà per registrar ils effects cumplexs da fusiuns da vischnancas. Per analizar detagliadamain las singulas vischnancas e per interpretar ils resultats da las vischnancas èsi dentant necessari da resguardar las relaziuns localas. Igl è perquai pussaivel da far ina cumparegliaziun directa tranter las vischnancas mo a moda limitada.

Questa evaluaziun vegn a las suandantas conclusiuns: il stadi da las vischnancas fusiunadas en il chantun Grischun po vegnir giuditgà sco bun. Quai sa mussa er en la cumparegliaziun interchantunala cun autras vischnancas fusiunadas. Quai vala particularmain per «l'identificaziun cun la vischnanca» e «la professiunalitad» da las administraziuns communalas cun lur autoritads ed era – schebain en ina dimensiun pli debbla – per «la capacitad finanziala», per «l'integraziun sociala» e per «l'attractivitat dal Grischun sco lieu economic». Potenzial d'optimar han il chantun Grischun sco er auters chantuns en «la proximitad a las burgaisas ed als burgais» ed en «la participaziun/cooperaziun intercommunala» sco er en «l'engaschament politic» ed en «l'effect vers anora». Las midadas a lunga vista en ils diesch criteris ston vegnir taxadas sco moderadas, uschia ch'ins sto tut en tut relativar las speranzas da las aderentas e dals aderents sco era las temas da las adversarias e dals adversaris. Sin plaun communal poi dentant dar en singuls cas divergenzas dals resultats generals. En general èn las vischnancas examinadas sa svilupadas vivand bain, era sch'i dat differenzas tranter las vischnancas. Ils effects da cumpensaziun en las vischnancas analizadas per la segunda giada èn sorprendents. Vischnancas ch'èn sa svilupadas per exempel a curta fin media vista a moda flailva ord vista economica, sa revegnan a lunga vista. Quai vala era viceversa. Quai mussa ch'ils effects da fusiun na s'extendan betg a moda lineara sur l'entir spazi da temp e che las vischnancas fusiunadas ch'èn sa svilupadas l'emprim bain, na sa megliereschan betg permanentamain ed en la medema dimensiun.

En l'enquista da la populaziun dat en egl la gronda cuntentientscha da las abitantas e dals abitants. La glied abita gudent en l'atgna vischnanca – era suenter la fusiun. La cuntentientscha cun las autoritads

politicas e la confidenza politica è dentant pli bassas. Quai è da tegnair en egl, ma da relativar en vista al benchmark intercantunale. Ils resultats correspundan al trend svizzer. La vasta publicità s'accorscha mo a moda limitada las midadas che resultan da la fusiun, p.ex. quai che riguarda il dischavantatg percepi en las fracziuns. Ultra da quai preoccupeschan era dumondas generalas che sa fan valair en la critica pauschala envers ils servetschs communalis u l'augment dal traffic sco er en intginas dumondas specificas en las vischnancas pertutgadas (tranter auter la via da colliaziun tranter Vuorz e Breil, la mancanza d'emprimas abitaziuns en l'Engiadina Bassa, l'augment dal traffic sin la A13 cun impediments da traffic en las vischnancas). Betg adina na pon ins vesair directamain il connex cun il project da fusiun.

Per las fusiuns da vischnancas ch'èn vegnidas resguardadas per l'emprima giada han ins la finala examinà l'acceptanza da vart da la populaziun. Ina fusiun vegniss acceptada oz cun gronda maiortad en tut las vischnancas. Las quotas d'approvaziun sa movan tranter 60% e 93%. A medem temp è l'approvaziun da la fusiun s'augmentada cleramain en quatter da las set vischnancas, per part a moda signifi-tganta. Quai vala per Cuira, Tusaun, Grono e la Muntogna da Schons. En las trais vischnancas da Breil, Bravuogn Filisur e Valragn na vegniss la fusiun betg acceptada oz uschè cleramain. Ils motifs per l'augment u la reducziun da las vuschs affirmativas n'èn betg vegnids examinads en detagl, cunquai che quai n'ha betg fatg part da l'incumbensa. Tuttina èsi da menziunar che l'approvaziun da la fusiun è tut en tut – cumpareglia cun l'emprima evaluaziun l'onn 2018 – levamain pli auta suenter sia realisaziun.

Sintesi

L'Ufficio per i comuni del Cantone dei Grigioni ha commissionato alla Scuola universitaria professionale dei Grigioni (SUP Grigioni) uno studio sulle fusioni comunali nei Grigioni negli ultimi 15 anni. In una seconda valutazione – la prima era stata svolta nel 2018 – saranno analizzati gli effetti economici, democratici e sociali delle fusioni. L'obiettivo principale è quello di fare il punto della situazione e identificare le tendenze di sviluppo a livello cantonale. Il «check delle fusioni» della SUP Grigioni consente di seguire nel tempo lo sviluppo di un Comune fuso e di misurarlo, in modo multidimensionale, sulla base di 29 indicatori riassunti in dieci criteri o tre dimensioni. Oltre ai dati provenienti da statistiche ufficiali e da statistiche cantonali esistenti, esso utilizza i dati raccolti direttamente dai Comuni fusi e le valutazioni della popolazione. A tal fine è stata condotta un'ampia indagine demoscopica, a cui hanno partecipato poco meno di 15'000 persone. Questo approccio metodologico permette, da un lato, di rappresentare aspetti complessi delle fusioni comunali e di analizzare non solo indicatori finanziari. Dall'altro, il «check delle fusioni» è particolarmente adatto per identificare gli effetti globali delle fusioni comunali. Per un'analisi dettagliata dei singoli Comuni e l'interpretazione dei risultati comunali è necessario tenere conto delle condizioni locali. Un confronto diretto tra i Comuni è pertanto possibile solo in misura limitata.

La presente valutazione giunge alle seguenti conclusioni: la condizione dei Comuni fusi nel Cantone dei Grigioni può essere definita complessivamente buona. Ciò emerge anche da un confronto intercantonale con altri Comuni interessati da una fusione – in particolare per quanto riguarda l'«identificazione con il Comune» e la «professionalità» delle amministrazioni comunali con le relative autorità. E vale anche, sebbene in misura minore, relativamente alla «performance finanziaria», all'«integrazione sociale» e all'«attrattiva del luogo». Il potenziale di ottimizzazione nel Canton Grigioni risiede, come in altri Cantoni, nella «vicinanza alle cittadine e ai cittadini» e nella «partecipazione / cooperazione intercomunale» nonché nell'«impegno politico» e nell'«impatto esterno». I cambiamenti a lungo termine nei dieci criteri devono essere classificati come moderati, in modo da relativizzare, nel complesso, le speranze dei sostenitori della fusione e i timori degli oppositori. A livello comunale, tuttavia, in singoli casi possono verificarsi deviazioni dai risultati globali. Dal punto di vista generale, i Comuni analizzati hanno continuato a svilupparsi in maniera positiva, anche se si possono riscontrare differenze tra i Comuni stessi. Gli effetti di

compensazione osservati nei Comuni analizzati per la seconda volta sono sorprendenti. I Comuni che si sono sviluppati debolmente nel breve/medio termine relativamente ad argomenti economici, ad esempio, recuperano nel lungo termine. Questo vale anche viceversa. Da ciò si può concludere che gli effetti delle fusioni non si estendono linearmente sull'intero periodo e che i Comuni oggetto di fusione che inizialmente hanno mostrato un buono sviluppo non continuano a migliorare costantemente e nella stessa misura.

L'indagine sulla popolazione ha rivelato un livello di soddisfazione notevolmente alto tra gli abitanti. Essi amano vivere nei propri Comuni, anche dopo la fusione. La soddisfazione nei confronti delle autorità politiche e la fiducia politica sono invece più basse. Questo aspetto va monitorato ma va anche relativizzato alla luce del benchmark intercantonale. I risultati sono in linea con la tendenza svizzera. Il pubblico in generale nota solo in misura limitata i cambiamenti legati alle fusioni, ad esempio nella valutazione soggettiva secondo la quale alcune frazioni verrebbero svantaggiate. Inoltre preoccupano questioni generali che emergono nella critica sommaria dei servizi comunali o nella crescente congestione del traffico e in alcune tematiche particolari nei Comuni interessati – tra cui la strada di collegamento tra Waltensburg/Vuorz e Breil/Brigels, la mancanza di abitazioni primarie nella Bassa Engadina, gli elevati volumi di traffico sull'arteria autostradale A13 con ostruzioni del traffico nei Comuni. La correlazione con la fusione non è sempre direttamente riconoscibile.

Infine, per le fusioni comunali considerate per la prima volta è stata analizzata la loro accettazione da parte della popolazione. Una fusione sarebbe accettata oggi da un'ampia maggioranza in tutti i Comuni. Le percentuali di consenso sono comprese tra il 60% e il 93%. Allo stesso tempo, il consenso alla fusione è aumentato, in parte, sensibilmente in quattro dei sette Comuni. Ciò vale per Coira, Thusis, Grono e Muntogna da Schons. Nei tre Comuni Breil/Brigels, Bergün Filisur e Rheinwald, la fusione verrebbe oggi accettata con meno consensi. Le ragioni dell'aumento o della diminuzione dei consensi non sono state analizzate in dettaglio ed esulano dall'ambito dello studio. Va evidenziato tuttavia che, rispetto alla prima valutazione svoltasi nel 2018, i consensi alla fusione dopo la sua attuazione sono, nel complesso, leggermente superiori.

Inhalt

1	Einführung	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Ziel und Fokus.....	10
1.3	Vorgehen.....	11
2	Konzeptionelle Grundlagen	14
2.1	Theoretischer Bezugsrahmen	14
2.1.1	Stand der Forschung	14
2.1.2	Wirkungsmodell.....	16
2.2	Untersuchungsdesign	17
2.3	Untersuchungsobjekt	18
2.4	Indikatoren.....	23
3	Methodik und Daten	25
3.1	Methodisches Verfahren.....	25
3.1.1	Gesamtanalyse.....	25
3.1.2	Bevölkerungsbefragung	26
3.2	Daten	29
3.3	Limitationen.....	32
4	Analyse der Gemeindefusionen	34
4.1	Auswertungskonzept.....	34
4.2	Gesamtergebnisse Kanton Graubünden	34
4.2.1	Zustand und Dynamik	34
4.2.2	Übersicht und kurz-/mittel- und langfristige Veränderungen.....	36
4.2.3	Veränderungen pro Kriterium.....	39
4.3	Detaillergebnisse einzelne Gemeindefusionen.....	41
4.3.1	Entwicklung nach Dimensionen	41
4.3.2	Entwicklungspfade.....	43
4.4	Spezialanalyse I: Bevölkerungsbefragung	45
4.4.1	Deskriptive Analyse und methodische Anmerkungen.....	45
4.4.2	Zustand und Standortbestimmung	46
4.4.3	Kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungen	48
4.4.4	Analyse der qualitativen Kommentare	49
4.5	Spezialanalyse II: Zustimmung zur Fusion.....	50
4.5.1	Gesamtergebnisse Kanton Graubünden	50
4.5.2	Detaillergebnisse einzelne Gemeindefusionen.....	52
5	Diskussion und Würdigung der Ergebnisse	54

Literaturverzeichnis	57
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	59
Anhang.....	61
Anhang 1 – Gesamtergebnisse Kanton Graubünden	61
Anhang 2 – Detailanalyse nach Kriterien	62
Anhang 3 – Bevölkerungsbefragung: Antwortverhalten nach Geschlecht und Alter.....	67
Anhang 4 – Bevölkerungsbefragung: Erhebung FC GR I und II.....	68
Anhang 5 – Bevölkerungsbefragung: Details	70
Autoren.....	72
Zentrum für Verwaltungsmanagement	72

Abkürzungsverzeichnis

AFG	Amt für Gemeinden, Kanton Graubünden
AFI	Amt für Informatik, Kanton Graubünden
AWT	Amt für Wirtschaft und Tourismus, Kanton Graubünden
BFS	Bundesamt für Statistik
FC	Fusions-Check
FC GR I	Fusions-Check Graubünden I (2018, Erhebung im 2017)
FC GR II	Fusions-Check Graubünden II (2023, Erhebung im 2022)
FHGR	Fachhochschule Graubünden
GEFIS	Gemeindefinanzstatistik
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
NFA	Neuer Finanzausgleich Kanton Graubünden
UDEM0	Statistik der Unternehmensdemografie
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte

Impressum

Autoren: Curdin Derungs und Ursin Fetz unter Mitarbeit von Tatjana Schädler
© FHGR Verlag, Chur 2023, ISBN 978-3-907247-18-1

Titelbild: Vrin in der Gemeinde Lumnezia (Foto: shutterstock/Canetti)

1 Einführung

1.1 Ausgangslage

Ab Mitte des 20. Jahrhunderts wurden in zahlreichen OECD-Ländern Gebietsreformen durchgeführt mit dem Ziel, die kommunalen und regionalen Körperschaften räumlich zu optimieren. Im Vergleich dazu blieb die Gemeindefstruktur in der Schweiz lange unverändert. Erst in den vergangenen beiden Jahrzehnten haben Gemeindefusionen als Reformstrategie auch hierzulande deutlich an Bedeutung gewonnen (vgl. Steiner & Kaiser, 2017). Allerdings verlief die Fusionsdynamik je nach Kanton und Zeitraum sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 1).

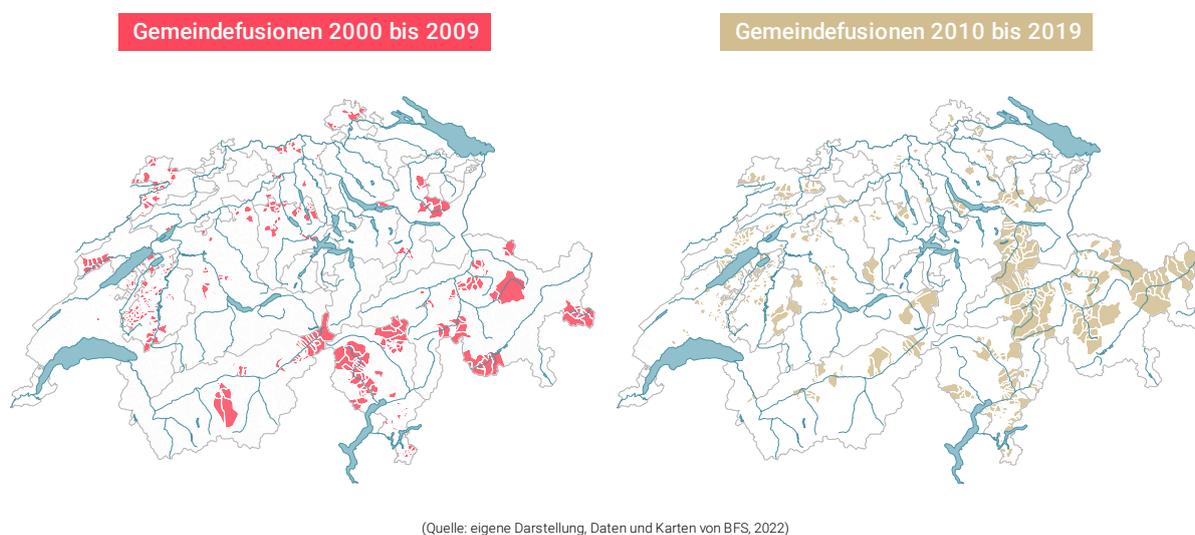


Abbildung 1: Fusionsdynamik in der Schweiz (2000 bis 2019)

Der Kanton Graubünden gehört zusammen mit Glarus, Neuenburg, Tessin und Fribourg zu jenen Kantonen, die von einer eigentlichen Fusionswelle erfasst wurden. Seit 2010 haben die Kantone in dieser «Spitzengruppe» ihre Anzahl Gemeinden erheblich reduziert, nämlich zwischen -88% bis -24%. Andere Kantone zeigen eine geringe oder gar keine Fusionstätigkeit (gesamter Überblick in: Steiner et al., 2021: 134). Neuere Erhebungen zeigen zudem, dass schweizweit fast drei von zehn fusionierten Gemeinden (27.9%) ländlich periphere Gemeinden sind (gemäss Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik, BFS). Dies ist deutlich mehr als zu vermuten wäre (Steiner et al., 2021: 135 ff). Zugleich sind auch ländliche Zentrums-gemeinden überdurchschnittlich häufig an Fusionsprojekten beteiligt. Dies erstaunt nicht, da diese oft den Kern der neu zusammengeschlossenen Gemeinde bilden. Dagegen ist der Wille zur Eigenständigkeit bei periurbanen Gemeinden, d. h. bei Agglomerationsgemeinden mit guter Verkehrsanbindung an Zentren, besonders stark ausgeprägt. Im Bündner Kontext fallen statistisch z. B. die Gemeinden im Churer Rheintal wie Domat/Ems, Felsberg oder Bonaduz darunter. Schliesslich ist festzustellen, dass in der Deutschschweiz in den letzten Jahren seltener über Gemeindefusionen diskutiert wurde als in den anderen Sprachregionen. Dies trifft auch auf kleinere Gemeinden mit unter 1'000 Einwohner/innen zu, wo Fusionen häufiger thematisiert werden als in mittleren und grösseren Gemeinden.

Mit Blick auf den Kanton Graubünden fällt der starke Rückgang der Anzahl Gemeinden seit Beginn des 21. Jahrhunderts auf (vgl. Abbildung 2). Von vormals 212 Gemeinden am 01. Januar 2001 gibt es heute noch 101. Entstanden sind seither total 42 neue Gemeinden, an deren Fusion im Durchschnitt drei

Gemeinden beteiligt waren (Minimum = 2, Maximum = 13). In Folge dieser Entwicklung hat sich die durchschnittliche Gemeindegrösse markant erhöht und beträgt nun rund 2'000 Einwohner/innen pro Gemeinde. Interessant ist der Unterschied zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Bündner Gemeinden. Letztere sind mit einer durchschnittlichen Bevölkerung von etwa 1'300 Personen deutlich kleiner als fusionierte Gemeinden mit einer durchschnittlichen Grösse von gut 3'300 Personen.

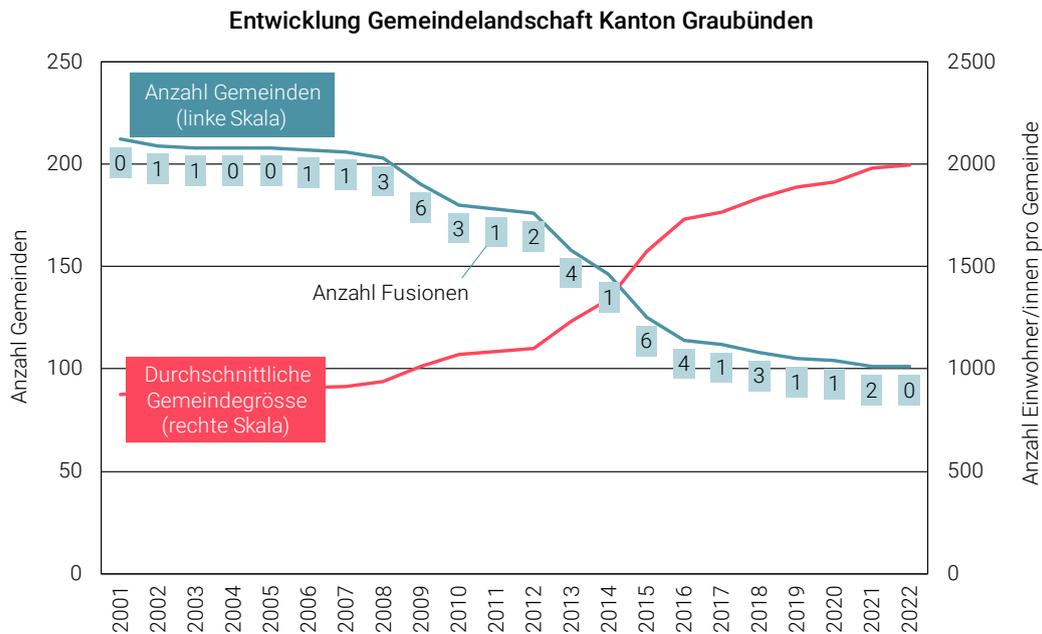


Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl Gemeinden und der Gemeindegrösse im Kanton Graubünden

Zusammen mit der Neuorganisation der Regionen im Rahmen der kantonalen Gebietsreform hat sich im Kanton Graubünden eine strukturelle Bereinigung vollzogen. Diese hatte aus Sicht des Kantons das Ziel, die Gemeinden in ihrer Leistungsfähigkeit zu stärken und so schliesslich deren Autonomie zu erhöhen. Nachdem im Jahr 2018 der Grosse Rat eine Gesamtschau im Rahmen des Strukturberichts (vgl. Botschaft Heft Nr. 8 /2018 – 2019: 667ff) die bisherige kantonale Bottom-Up-Strategie und Förderung von Gemeindefusionen gewürdigt hatte, sollen mit der vorliegenden Studie die Grundlagen fortgeschrieben werden. Dabei stellt sich die Forschungsfrage, wie sich die Gemeindefusionen im Kanton Graubünden kurz- resp. mittel- und langfristig ausgewirkt haben und inwiefern diese als Erfolg zu werten sind.

1.2 Ziel und Fokus

Die Fachhochschule Graubünden (FH Graubünden, FHGR) hat mit dem «Fusions-Check» ein ganzheitliches Messinstrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen auf der Basis von 47 Indikatoren entwickelt. Der «Fusions-Check» (FC) wurde mittlerweile in verschiedenen Kantonen in der Schweiz eingesetzt, um begleitend oder rückblickend Gemeindefusionen zu beurteilen (nämlich in den Kantonen Aargau, Bern, Glarus und Zürich).

Im Rahmen der Analyse der Bündner Gemeindestrukturen hat die FH Graubünden den «Fusions-Check» im Kanton Graubünden im Jahre 2017 zum ersten Mal flächendeckend eingesetzt und die Gemeindefusionen vertieft untersucht. Die Ergebnisse sind in der Botschaft der Regierung, Heft Nr. 8/2018–2019, abgebildet. In der parlamentarischen Diskussion im Dezember 2018 hat die Bündner Regierung die

Absicht bekräftigt, die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demokratischen Fusionseffekte im Kanton in einer zweiten Evaluation neu zu bewerten. Dies soll es ermöglichen, mittel- und langfristige Auswirkungen von Gemeindefusionen breiter abgestützt analysieren und dem Grossen Rat die weiteren Entwicklungen in der Bündner Gemeindefusionen aufzeigen zu können. Im Einzelnen sind mit dem vorliegenden Projekt drei übergeordnete Projektziele sowie ein nachrangiges Ziel verbunden:

- (1) **Kantonale Entwicklung der fusionierten Bündner Gemeinden:** Auf Basis ausgewählter Indikatoren soll die weitere Entwicklung der bereits untersuchten Gemeindefusionen nachgezeichnet werden. Gleichzeitig sind alle Gemeindefusionen, die in der ersten Erhebung noch nicht berücksichtigt werden konnten, erstmals zu untersuchen. Werden die Ergebnisse auf kantonaler Ebene aggregiert, lassen sich daraus die allgemeinen Entwicklungstendenzen zu unterschiedlichen Zeitpunkten darstellen. Dabei ist zu beachten, dass als Vergleichsbasis in erster Linie das Ergebnis der erfassten Bündner Gemeinden beigezogen wird. Zudem steht als Vergleichsmassstab der FC-Benchmark 2022 zur Verfügung, der Daten von fusionierten Gemeinden aus den Kantonen Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich zusammenfasst.
- (2) **Unterschiede in der Entwicklung der fusionierten Gemeinden:** Da für alle untersuchten Gemeindefusionen wiederum dieselben Indikatoren erhoben werden sollen, können auf kantonaler Ebene konsolidiert die unterschiedlichen Rahmenbedingungen resp. der Effekt einzelner Faktoren analysiert werden. Dies erfolgt mit Rücksicht auf verschiedene Gruppenmerkmale wie z. B. die Gemeindegrösse oder -typologie. Gleichzeitig sollen auf übergeordneter Ebene die wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Veränderungen in den einzelnen Gemeinden ausgewiesen werden – wenn auch wie in der ersten Untersuchung auf ein «Ranking» der einzelnen Gemeinden verzichtet wird.
- (3) **Standortbestimmung:** Die umfassende Datenerfassung unter Einbezug der Gemeinden und Bevölkerung erlaubt es dem Kanton Graubünden, eine weitere aussagekräftige Standortbestimmung vorzunehmen. Die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung sollen auch als «Stimmungsbarometer» für den Kanton dienen. Inwiefern sich die Einstellung der Bevölkerung zu Gemeindefusionen verändert hat, lässt sich nun mit einer zweiten Bevölkerungsbefragung erfassen.
- (4) **Entwicklung der Einzelgemeinden:** Der gewählte Untersuchungsansatz und die mehrmalige Erhebung ermöglichen es, dass die Entwicklung der einzelnen fusionierten Gemeinde im Detail nachvollzogen werden kann. Sofern gewünscht, kann dies bilateral mit der interessierten Gemeinde konkretisiert werden. Diese Zielsetzung ist nicht Gegenstand des vorliegenden Forschungsprojekts.

1.3 Vorgehen

Die Abbildung 3 skizziert das methodische Vorgehen entlang des Zeitstrahls für das Jahr 2022. Das Forschungsprojekt wurde per 01. Januar 2022 gestartet und konnte im Januar 2023 mit dem vorliegenden Bericht abgeschlossen werden. In diesem Zeitraum fanden sieben Arbeitssitzungen mit Beteiligung des kantonalen Amtes für Gemeinden Graubünden (AFG) als Auftraggeberin, der FH Graubünden als Auftragnehmerin sowie – soweit nötig – dem kantonalen Amt für Informatik (AFI) statt. Die Umsetzung erfolgte in sieben Arbeitspaketen, beginnend mit der (1) Vorbereitung, über das (2) Design der Erhebungsinstrumente und Auswertungstools, hin zur Datenerhebung (3 bis 5), (6) -aufbereitung und -auswertung bis zur (7) Erstellung des Schlussberichts.

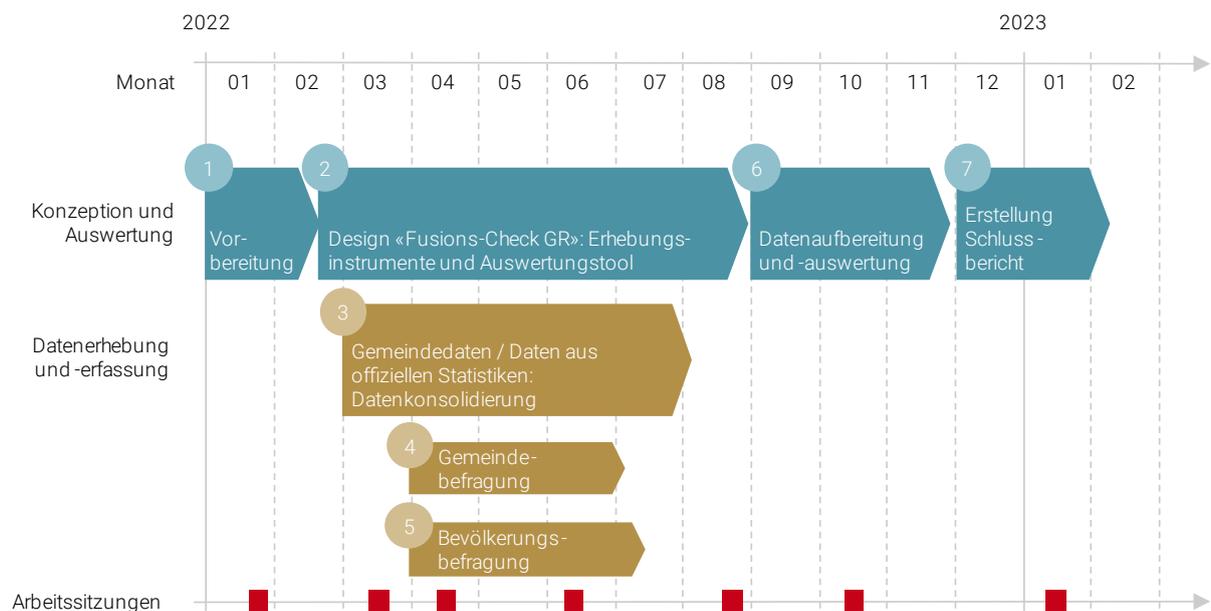


Abbildung 3: Methodisches Vorgehen mit Arbeitspaketen

Im Einzelnen wurden unter Beizug der aktualisierten Erhebungs- und Auswertungsinstrumente folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- **Konsolidieren vorliegender Gemeindedaten und offizieller statistischer Daten:** Das AFG hat wie bei der ersten Untersuchung die bereits vorliegenden Gemeindedaten (v.a. Finanzkennzahlen) zusammengetragen und mit weiteren statistischen Daten (z. B. Wohnbevölkerung, Zuzüger/innen, Arbeitsplätze) und der Unterstützung des Fachbereichs «Statistik und Register» im Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) angereichert.
- **Ausfüllen des Gemeindefragebogens durch Gemeinden:** Die Gemeindeverwaltungen haben den standardisierten Gemeindefragebogen in Form eines Excel-Erhebungsrasters erhalten und mit gemeindespezifischen Daten abgefüllt. Bei gewissen Fragen waren weitere Nachforschungen nötig bzw. zur vertieften Qualitätssicherung sinnvoll (z. B. Kommunikation/PR oder Raumplanung). Mit Ausnahme der Gemeinde Trimmis haben alle Gemeinde ihre Daten zur Verfügung gestellt.
- **Ankündigen der Umfrage:** Die Gemeinden kündigten die Bevölkerungsbefragung über ihre gemeindeeigenen Informationskanäle an (Website, Flyer, Gemeindeversammlung etc.). Die FH Graubünden stellte dazu geeignetes Text- und Bildmaterial zur Verfügung.
- **Ausfüllen des Fragebogens:** Alle Personen, die am Stichtag älter als 18 Jahre und in der jeweiligen Gemeinde niedergelassen sind, erhielten von Regierungsrat Dr. Christian Rathgeb, Kanton Graubünden, ein Einladungsschreiben, sich per Online-Fragebogen an der Umfrage zu beteiligen (in allen drei Kantonssprachen, inkl. persönlichem Zugangscode). Der Briefversand wurde durch das AFG koordiniert und vom AFI verantwortet. Die verwendete Fragebogen-Software kann ein Mehrfaches an Antworten einer Person ausschliessen. Um einen ansprechend hohen Rücklauf zu erhalten, wurde der Fragebogen auf Nachfrage auch in Papierform an die Bevölkerung zugeschickt resp. als Download zur Verfügung gestellt.
- **Aufbereiten der Daten und Indexberechnungen:** Die FH Graubünden sammelte alle vom Kanton Graubünden resp. den Gemeinden erhobenen Rohdaten und überprüfte diese mithilfe des AFG qualitativ.

Es waren vereinzelt Rückfragen bei den Gemeinden zur Datenvalidierung nötig. Danach wurden die Rohdaten (inkl. Bevölkerungsbefragung) aufbereitet und konsolidiert, die Indexwerte in den 29 Indikatoren und zehn Kriterien für alle 34 Gemeindefusionen in $t=1/2$ und $t=3$ sowie für die neuen, virtuell fusionierten Gemeinden (in $t=0$) berechnet (vgl. hierzu Kapitel 2 und 3).

- **Auswerten der Daten:** Die FH Graubünden hat alle Daten auf Stufe der einzelnen fusionierten Gemeinde ausgewertet. Dies erfolgte in einem Excel-basierten Auswertungstool. Auf Basis der berechneten Indexwerte wurden die Fusionseffekte für alle 34 Gemeindefusionen auf kantonaler Ebene ausgewertet. Besonders wurde die Entwicklung seit der ersten Erhebung hervorgehoben. Die neu erfassten Daten erlaubten, die Entwicklung in der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demokratischen Dimension zeitlich auszuweiten und gleichzeitig inhaltlich vertieft zu erfassen. Dazu wurden zusätzliche und ergänzende Formen der quantitativen Analyse und grafischen Darstellung der Ergebnisse entwickelt.
- **Erstellen des Schlussberichts:** Abschliessend hat die FH Graubünden auf der Grundlage einer Zwischenpräsentation die Ergebnisse im vorliegenden Auswertungsbericht konsolidiert. Analog zur ersten Erhebung lag der Fokus auf der kantonalen Perspektive.

Weitere Details zum Untersuchungsdesign und -objekt sind in den Kapiteln 2.2 und 2.3 sowie zur Forschungsmethodik im Kapitel 3 zu finden. In Kapitel 4 sind die Ergebnisse der Auswertungen dargestellt. In Kapitel 5 werden diese schliesslich gewürdigt.

2 Konzeptionelle Grundlagen

2.1 Theoretischer Bezugsrahmen

2.1.1 Stand der Forschung

Die Literaturanalyse stützt sich auf einen wissenschaftlichen Beitrag der Autoren (vgl. Derungs & Fetz, 2020) und wurde für die vorliegende Evaluation durch eine zusätzliche Recherche ergänzt. Der Stand der Forschung lässt sich anhand der drei Dimensionen wirtschaftliche, demokratische und gesellschaftliche Effekte gliedern. Insgesamt fallen die Forschungsergebnisse dazu divers und teilweise widersprüchlich aus. Das hängt zum einen mit der Vielfalt in der gewählten Methodik und Operationalisierung der Effekte zusammen. Zum anderen unterscheiden sich international die Voraussetzungen für Gemeindefusionen erheblich. Dies zeigt sich in strukturellen (z. B. Anzahl und Grösse der Gemeinden), kulturellen (z. B. Sprache und Religion) und institutionellen Eigenheiten (z. B. Staatsaufbau und Mitwirkungsrechte der Bevölkerung). Entsprechend lassen sich die folgenden Erkenntnisse aus der Forschungsliteratur nicht unbesehen auf den Kanton Graubünden übertragen.

Wirtschaftliche Effekte

Am häufigsten wurden die wirtschaftlichen Effekte von Gemeindefusionen untersucht. Im Fokus stehen die ökonomische Effizienz in Form von Kosteneinsparungen und Grössenvorteilen ('economies of scale') oder die Qualitätsverbesserungen und Angebotsausdehnung von öffentlichen Leistungen ('economies of scope', vgl. Übersicht in: Gendzwilf et. al. 2020). Für die Schweiz kommen Steiner und Kaiser (2017) zum Schluss, dass sich die finanzielle Situation bei Gemeindefusionen nicht signifikant verbessert (ähnlich in: Studerus 2016). Eine neuere Studie zur Glarner Gemeindereform findet zumindest für bestimmte Aufgaben finanzielle Einsparungen (Hofmann & Rother 2019). Nach Studerus (2016, für Gemeinden aus der ganzen Schweiz) sowie Moser und Fischer (2010, für Graubünden) trifft dies vor allem auf die allgemeinen Verwaltungskosten pro Kopf zu, die durch eine höhere Einwohnerzahl fusionsbedingt sinken. Derungs und Fetz (2018b) allerdings stellen für die Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein grössere Effizienzpotenziale fest. Sie simulieren Einsparungsmöglichkeiten von 3% bis 6% des Netto-Aufwandes, wobei diese auch durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit zu erreichen wären.

Insgesamt zeigen die empirischen Erkenntnisse zu den finanziellen Auswirkungen von Gemeindefusionen in der Schweiz ein gemischtes Bild. Dies zeigt sich auch in weiteren Studien: Auf der einen Seite identifizieren beispielsweise Moisiu und Uusitalo (2013) bei Gemeindefusionen in Finnland keine niedrigeren Pro-Kopf-Ausgaben. Auf der anderen Seite stellt Reingewertz (2012) bei fusionierten Gemeinden in Israel tiefere Ausgaben im Umfang von rund 9% fest. Hortas-Rico und Rios (2019) finden einen nicht-linearen Kostenverlauf und weisen für Spanien eine U-förmige Beziehung zwischen der Bevölkerungsgrösse und den Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen nach. Demnach liegt die kosteneffiziente Gemeindegrösse bei ungefähr 10'000 Einwohner/innen. In einer Meta-Analyse von 52 Fusionsstudien kommt Tavares (2018: 1) zusammenfassend zum Schluss, dass finanzielle Einsparungen vor allem in der allgemeinen Verwaltung erzielt werden und insgesamt bescheiden bleiben.

Zugleich findet er in der internationalen Forschungsliteratur Hinweise darauf, dass die Dienstleistungsqualität durch Gemeindefusionen nicht beeinträchtigt, sondern tendenziell verbessert wird (Tavares 2018: 11). Für die Schweiz zumindest lässt sich dies beobachten, d. h. mit Gemeindefusionen gehen in der Regel ein Ausbau des Dienstleistungsangebots und eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität einher (vgl. Steiner 2002, keine Evidenz dafür in: Studerus 2016). Steiner und Kaiser (2017) belegen ausserdem, dass Gemeindefusionen die Professionalität in den Gemeindeverwaltungen erhöhen (ähnlich auch in: Fetz & Derungs 2016). Weiter werden die flexiblere Raumplanung in fusionierten Gemeinden und die einfachere

Internalisierung von zentralörtlichen Leistungen als positive Effekte von Gemeindefusionen hervorgehoben. Diese sollen fusionsbedingt die wirtschaftliche Entwicklung von Gemeinden stimulieren und sich damit positiv auf die Standortattraktivität auswirken. Die wenigen Studien hierzu finden meistens Belege für eine positive Auswirkung von Fusionen auf die wirtschaftliche Entwicklung – z. B. auf die Wirtschaftsleistung (Tang & Hewings 2017 für China), auf das Bevölkerungseinkommen (Hall et al. 2017 für USA) oder auf die Häuserpreise (Lima & Neto 2018 für Brasilien). Andere Untersuchungen erkennen keinen systematischen Zusammenhang zwischen Gemeindefusionen und Standortattraktivität (z. B. Studerus 2016 für die Schweiz).

Demokratische Effekte

Im Schweizer Kontext werden in der Forschung verschiedene Formen von demokratischen Effekten untersucht. So gibt es empirisch belegte Hinweise, dass die Rekrutierung von Behördenmitgliedern fusionsbedingt nicht zwingend vereinfacht wird (Fetz 2009, ähnlich für Deutschland in: Roesel 2017). Hingegen wird die Anzahl Unterschriften zur Einreichung einer Initiative oder eines Referendums nach der Fusion tiefer angesetzt, was gemeinhin als Verbesserung der Qualität der Demokratie interpretiert wird (Fetz 2015). Demgegenüber halten Ladner und Bühlmann (2007) fest, dass die Demokratiequalität unter Gemeindefusionen leidet und die politische Partizipation bei ansteigender Gemeindegrösse tendenziell abnimmt. Dabei stellen Koch und Rochat (2017) bei Wahlen in fusionierten Gemeinden eine sinkende Wahlbeteiligung und eine Delokalisierung des Parteiensystems fest. Auch im internationalen Kontext weisen die meisten Studien auf negative demokratische Effekte (vgl. Tavares 2018: 11): So führt in Dänemark eine durch Gemeindefusionen gestiegene Bevölkerungszahl zu einem tieferen politischen Vertrauen (Hansen 2013, 2015). Zudem fühlt sich die dänische Bevölkerung dadurch weniger im Stande, politische Prozesse verstehen und mitgestalten zu können (Lassen & Serritzlew 2011). Vereinzelt Forschungen erkennen hingegen keinen fusionsbedingten Niedergang der lokalen Demokratie (z. B. Steiner & Kaiser 2017: 244 für die Schweiz) – oder gar eine positive Entwicklung (Spicer 2012 für Kanada) – und erachten etwaige Befürchtungen in der Praxis als unbegründet (z. B. Aulich, Sansom, & McKinley 2013: 13 für Australien).

Gesellschaftliche Effekte

Die gesellschaftlichen Veränderungen, die von Gemeindefusionen potenziell ausgehen, sind vielfältig. Entsprechend werden auch in der Forschung unterschiedliche Aspekte diskutiert und hervorgehoben. Erstens steht das Verhältnis von Bürger/innen und lokaler Verwaltung resp. Gemeindeexekutive im Vordergrund. Für die Schweiz leiden – gemäss den Ergebnissen von Steiner und Kaiser (2017: 246) auf Basis einer Befragung von Gemeindeschreiber/innen – fusionierte Gemeinden nicht an einem Verlust an Bürgernähe. Die meisten Forschungsarbeiten aus anderen Ländern kommen hingegen zu einem gegenteiligen Schluss (vgl. Tavares 2018: 11). Zweitens wird untersucht, wie die Gemeindefusion die Einbindung der Bevölkerung in das kommunale Leben beeinflusst. Ladner und Bühlmann (2007) zeigen für die Schweiz, dass die soziale Integration bei fusionierten, grösseren Gemeinden geringer ist, aber kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Zufriedenheit der Bevölkerung besteht. In einem ähnlichen Zusammenhang steht die Studie von Denters et al. (2014). Demnach sank in Norwegen, Dänemark und den Niederlanden bei zunehmender Gemeindegrösse unter anderem die soziale Einbettung, aber auch die Zufriedenheit mit den lokalen Behörden nahm ab. Schliesslich liegen für fusionierte Gemeinden wenige Untersuchungen zur Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde vor. Für Ontario (Kanada) stellen Kushner und Siegel (2003) fest, dass sich für den Grossteil der Bevölkerung die emotionale Bindung an die Gemeinde durch die Gemeindefusion nicht verändert hat. Darüber hinaus verdeutlichen sie (Kushner & Siegel 2005) die zentrale Rolle der Identifikation für den wahrgenommenen Erfolg von Gemeindefusionen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Jones und Soguel (2010) für die Zustimmung der Bevölkerung zu Gemeindefusionen im Kanton Neuenburg sowie Soguel und Silberstein (2015) für ausgewählte Städte in der Westschweiz.

Den meisten erwähnten Forschungsarbeiten ist gemeinsam, dass sie sich auf ausgewählte Aspekte von Gemeindefusionen fokussieren. Der «Fusions-Check» strebt demgegenüber einen systematischen Ansatz an, der eine umfassende Evaluation der Fusionseffekte im Kanton Graubünden erlaubt.

2.1.2 Wirkungsmodell

Die Evaluation der Gemeindefusionen stützt sich auf einen theoretischen Bezugsrahmen, der den Fusionserfolg auf drei Dimensionen mit wiederum total zehn Kriterien zurückführt (vgl. Abbildung 4). Diese sind – wie in Kapitel 2.1.1 dargestellt – in der bestehenden Forschungsliteratur untersucht worden. Unter die wirtschaftlichen Argumente fallen alle Wirkungen, die sich entweder unmittelbar in der «finanziellen Leistungsfähigkeit» der Gemeinde und «Professionalität der Gemeindebehörden und -verwaltung» oder mittelbar in machtpolitischen resp. räumlichen Veränderungen zeigen. Letztere beiden sind unter der «Aussenwirkung» und «Standortattraktivität» zusammengefasst. Die Qualität der Demokratie subsumiert die Mitwirkung und Strukturen der institutionellen Zusammenarbeit («Mitwirkung/IKZ»), das politische Engagement der (Stimm-)Bevölkerung in der Gemeindepolitik sowie das politische Vertrauen der Bevölkerung in die Gemeindebehörden («Filz/Vetterliwirtschaft»). Schliesslich fallen unter der Dimension der gesellschaftlichen Faktoren Kriterien, die das Verhältnis des/der Einzelnen zu den Gemeindebehörden («Bürgernähe»), zur Gemeinschaft vor Ort («Soziale Integration») und zum lokalen Lebensraum («Identifikation mit Gemeinde») beschreiben.

Die einzelnen Dimensionen mit den zugeordneten Kriterien werden hier eigenständig untersucht, stehen allerdings in wechselseitigen Beziehungen. Dies gilt innerhalb einer Dimension und zwischen zwei Dimensionen. Zugleich sind die Effekte, die von der Gemeindefusion ausgehen und im Ergebnis den Erfolg oder Misserfolg ausmachen, von den äusseren Rahmenbedingungen abhängig. Diese können sich in ökonomischer, rechtlicher, sozialer oder ökologischer Hinsicht ergeben und werden von globalen Megatrends sowie nationalen und kantonalen Entwicklungen beeinflusst.

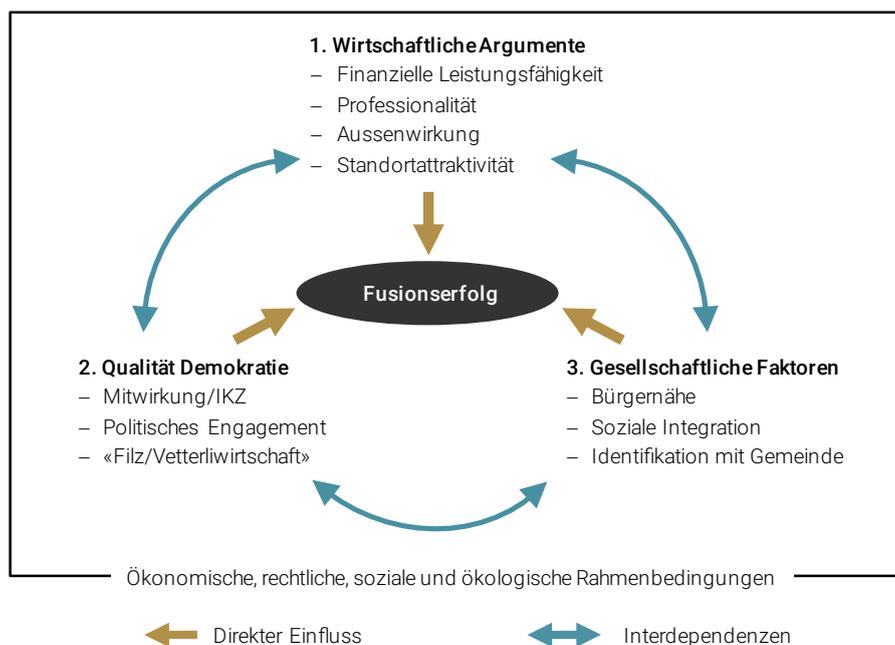


Abbildung 4: Wirkungsmodell

2.2 Untersuchungsdesign

Basierend auf dem Wirkungsmodell stellt das Untersuchungsdesign dar, wie der «Fusions-Check» konzeptionell aufgebaut ist und für den Fall des Kantons Graubünden praktisch umgesetzt wird. Um mögliche Veränderungen über die Zeit als wirtschaftliche, demokratische und gesellschaftliche Effekte erfassen zu können, ist die Studie als Längsschnitt-Untersuchung aufgebaut (sog. 'longitudinal study'). D. h. es werden für alle Gemeindefusionen dieselben Daten zu den zehn Kriterien zu mehreren Zeitpunkten erhoben (vgl. Abbildung 5). So lassen sich dynamische Prozesse über einen bestimmten Zeitraum messen und erkennen. Dieser Ansatz wird auch als «Tracking-Forschung» bezeichnet.

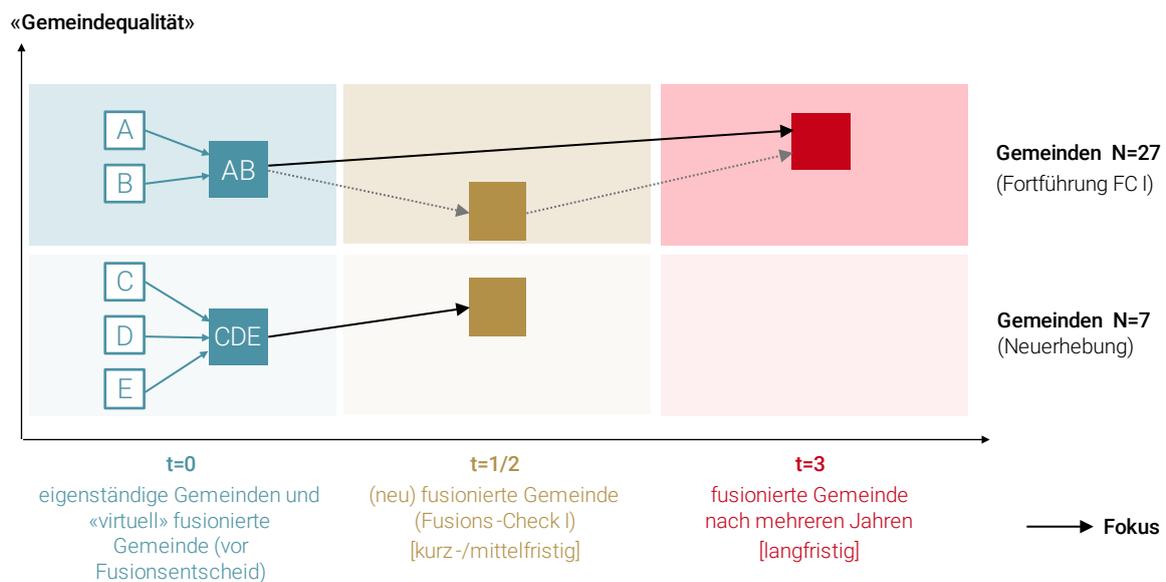


Abbildung 5: Konzeption der Untersuchung

Das Untersuchungsdesign im «Fusions-Check Graubünden II» (FC GR II) unterscheidet zwischen drei Erhebungszeitpunkten. Zum Zeitpunkt t=0 vor der Fusion sind die Gemeinden noch selbständig. Sie werden virtuell fusioniert und im Zuge dessen zu einer Gemeinde im Zeitpunkt t=0 zusammengefasst, um später einen Vergleich mit der fusionierten Gemeinde ziehen zu können. Nach der Fusion werden die effektiv fusionierten Gemeinden analysiert. Dabei lassen sich zum Zeitpunkt t=1/2 kurz- resp. mittelfristige und zum Zeitpunkt t=3 langfristige Entwicklungen feststellen. Wie in der ersten Evaluation gilt als Zeitpunkt t=1 grundsätzlich der Fusionszeitpunkt, d. h. das Inkrafttreten der Fusion. Da zu diesem Zeitpunkt noch keine Daten vorhanden sind, wird dieser auf den Zeitpunkt fixiert, wo die ersten konsolidierten Finanzergebnisse vorliegen. Da t=1 und t=2 oftmals zusammenfallen oder sehr nahe beieinanderliegen, werden diese zu t=1/2 zusammengefasst und meinen die kurz-/mittelfristige Perspektive. Dies erfolgt in Abgrenzung zum Zeitpunkt t=3, der als langfristige Perspektive bezeichnet wird.

Die Definition der Zeitpunkte folgt dem methodischen Verfahren, wie es in Abbildung 6 beschrieben ist. Die Anwendung variiert je nach konkretem Fall. In Abbildung 8 befindet sich hierzu eine Übersicht für alle untersuchten Gemeindefusionen. Im Ergebnis liegen für N=27 Gemeindefusionen, die bereits in der ersten Evaluation analysiert wurden, Daten zu allen drei Zeitpunkten vor. Für die N=7 Gemeinden, die seit der ersten Erhebung neu fusioniert haben, sind lediglich die Daten zu t=0 und t=1/2 verfügbar.

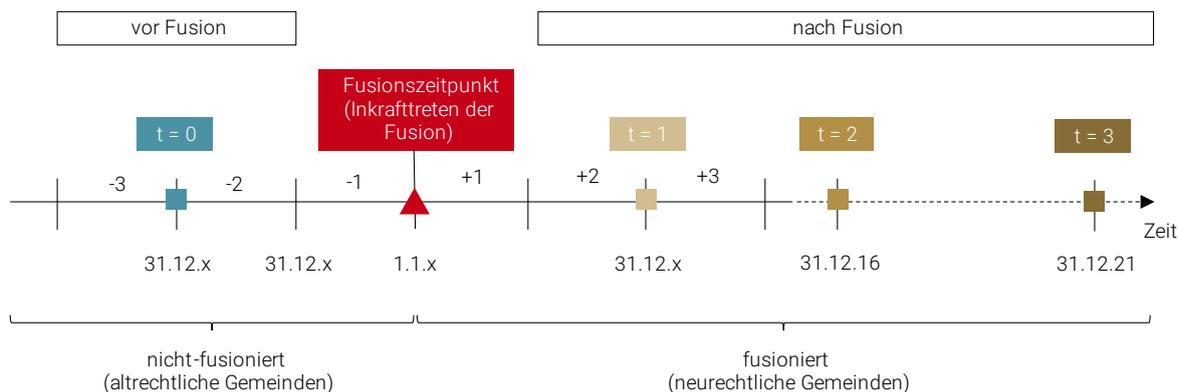


Abbildung 6: Erhebungszeitpunkte ($t=0$, $t=1/2$, $t=3$) – Definition

2.3 Untersuchungsobjekt

Als Untersuchungsobjekte werden alle Gemeinden im Kanton Graubünden berücksichtigt, die per 01. Januar 2008 fusioniert haben. Darunter fallen insgesamt 34 Gemeinden, die wiederum aus 134 altrechtlichen Gemeinden entstanden sind. Sogenannte «Doppelfusionen» – wie z. B. die Stadt Chur, die im Jahr 2020 mit der Gemeinde Maladers und ein Jahr später mit der Gemeinde Haldenstein fusioniert hat – sind nur einmal erfasst¹.

Geografisch sind die fusionierten Gemeinden über (fast) den ganzen Kanton verteilt. In jüngerer Vergangenheit sind keine Fusionsprojekte im Oberengadin, der oberen Surselva und in der Bündner Herrschaft vollzogen worden. Im italienisch-sprachigen Teil des Kantons blieb die Fusionsdynamik mit Ausnahme des Bergells punktuell verhaftet, obschon auch in der Region Moesa Fusionen umgesetzt wurden. (vgl. Abbildung 7).

Mit Rückgriff auf die Anzahl fusionierter Gemeinden zeigt sich folgendes Bild: Eine hohe Fusionsdynamik verzeichneten die Regionen Plessur, Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair, Surselva und Viamala, wo sich seit dem 31. Dezember 2007 die Anzahl an Gemeinden zwischen 50% und 75% verringert hat. Die Reduktionen in den Regionen Moesa, Landquart, Prättigau/Davos und Maloja liegen zwischen 25% und 29% und weisen auf eine mittlere Fusionsdynamik hin. In den beiden Regionen Imboden und Bernina fanden gar keine Fusionen statt. Total sind im Betrachtungszeitraum 51% der Gemeinden aufgelöst worden.

Diese regionalen Unterschiede ergeben sich auch in Bezug auf die Wohnbevölkerung. In den Regionen Plessur und Engiadina Bassa/Val Müstair waren 100% resp. 91% der Wohnbevölkerung von einer Gemeindefusion betroffen. Bereits tiefere Werte erreichen die Regionen Prättigau/Davos mit 72%, Viamala mit 70%, Surselva mit 60% und Albula mit 56%, gefolgt von den Regionen Landquart mit 48%, Moesa mit 19% sowie Maloja mit 9%.

¹ Die weiteren Doppelfusionen sind im ersten Evaluationsbericht einzeln aufgeführt (Derungs & Fetz, 2018: 12).



Abbildung 7: Geografischer Fokus der Untersuchung

Statistisch betrachtet weisen die untersuchten Gemeinden eine grosse Bandbreite aus (vgl. Tabelle 1). Die Stadt Chur als grösste Gemeinde hat per 31. Dezember 2021 eine ständige Wohnbevölkerung von 37'875, Ferrera als kleinste 75. Der Median der fusionierten Gemeinden beträgt 1'581 Einwohner/innen, für die Gruppe der nicht-fusionierten Gemeinden ist er mit 846 deutlich tiefer. Mit anderen Worten liegt die Hälfte der Gemeinden je nach Gruppe unter dem Wert von 1'581 bzw. 846.

Typischerweise haben im Kanton Graubünden seit 2008 Gemeinden mit mittlerer Grösse und einer Bevölkerung zwischen 1'000 und 4'000 Personen fusioniert². Darunter fallen 53% der Gemeinden im Fokus. Grossgemeinden mit mehr als 4'000 Einwohner/innen machen lediglich 18%, Kleingemeinden mit weniger als 1'000 29% aus. Auch sind mit 62% mehr Eingemeindungen zu verzeichnen als Partnerfusionen, in denen sich ähnlich grosse Gemeinden zusammengeschlossen haben³. Klassische «Talfusionen» umfassen lediglich 26%. Die anderen beziehen sich auf einen kleineren Perimeter. Zudem dominieren Fusionen mit ländlichen peripheren Gemeinden (68%), gefolgt von ländlichen Zentrumsgemeinden (18%) sowie städtisch und periurbanen Gemeinden (14%). Nach wie vor ist eine Grossfusion, an der mehr als fünf Gemeinden beteiligt sind, die Ausnahme (21%). Häufiger sind Kleinfusionen mit zwei Gemeinden (41%) und Fusionen mit drei bis fünf Gemeinden (38%). Schliesslich liegt die Fusion in 50% der Gemeinden schon mehr als acht Jahre zurück. Nur in 3% der analysierten Fälle haben die Gemeinden erst kürzlich fusioniert (d. h. seit weniger als drei Jahren).

² Gemeindegrösse: Die Kategorisierung und deren Grenzwerte wurden den Bündner Verhältnissen angepasst, wobei es keine nationale und internationale einheitliche Definition gibt (vgl. auch Legende in Tabelle 1).

³ Eingemeindung: Der vorliegenden Studie liegt nicht ein rechtliches, sondern ein räumliches Verständnis des Begriffes «Eingemeindung» vor, wonach die Bevölkerungsverteilung zwischen den an der Fusion beteiligten Gemeinden massgebend ist (vgl. auch Legende in Tabelle 1).

Nr.	Gemeinde	Fusion per	Bevölkerung per 31.12.2021	Gemeindegrösse 1	Fusionstyp I 2	Fusionstyp II 3	Gemeindetypologie (BFS) 4	Anzahl Gemeinden 5	Fusionszeitpunkt
1	Albula/Alvra	01.01.2015	1'288	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
2	Andeer	01.01.2009	915	Kleingemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
3	Arosa	01.01.2013	3'101	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
4	Bergün Filisur	01.01.2018	893	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
5	Bregaglia	01.01.2010	1'567	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
6	Breil/Brigels	01.01.2018	1'716	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
7	Calanca	01.01.2015	197	Kleingemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
8	Cazis	01.01.2010	2'295	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
9	Chur	01.01.2021	37'875	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 3 Jahren
10	Churwalden	01.01.2010	1'956	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
11	Davos	01.01.2009	10'648	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
12	Domleschg	01.01.2015	2'193	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
13	Ferrera	01.01.2008	75	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
14	Grono	01.01.2017	1'453	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
15	Grüsch	01.01.2011	2'144	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
16	Ilanz/Glion	01.01.2014	4'851	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren

Nr.	Gemeinde	Fusion per	Bevölkerung per 31.12.2021	Gemeindegrösse 1	Fusionstyp I 2	Fusionstyp II 3	Gemeindetypologie (BFS) 4	Anzahl Gemeinden 5	Fusionszeitpunkt
17	Klosters	01.01.2016	4'411	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
18	Landquart	01.01.2012	9'043	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
19	Lumnezia	01.01.2013	2'009	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
20	Luzern	01.01.2016	1'595	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
21	Muntogna da Schons	01.01.2021	377	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 3 Jahren
22	Obersaxen Mundaun	01.01.2016	1'160	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
23	Rheinwald	01.01.2019	561	Kleingemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 3 Jahren
24	Safiental	01.01.2013	947	Kleingemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
25	Scuol	01.01.2015	4'650	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
26	Surses	01.01.2016	2'391	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
27	Thusis	01.01.2018	3'399	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
28	Trimmis	01.01.2008	3'343	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
29	Trun	01.01.2012	1'163	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
30	Tschierschen-Praden	01.01.2009	301	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
31	Val Müstair	01.01.2009	1'409	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
32	Vals	01.01.2015	963	Kleingemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren

Nr.	Gemeinde	Fusion per	Bevölkerung per 31.12.2021	Gemeindegrösse 1	Fusionstyp I 2	Fusionstyp II 3	Gemeindetypologie (BFS) 4	Anzahl Gemeinden 5	Fusionszeitpunkt
33	Valsot	01.01.2013	829	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
34	Zernez	01.01.2015	1'513	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
Die Gruppeneinteilung erfolgt aufgrund folgender Kriterien (Stichtag per 31.12.2021):									
1	Grossgemeinde ... > 4'000 Einwohner/innen; Mittlere Gemeinde ... 1'000 bis 4'000 Einwohner/innen; Kleingemeinde ... < 1'000 Einwohner/innen								
2	Eingemeindung ... Bevölkerungskonzentration einer Gemeinde im Fusionsperimeter (korrigierter Gini-Koeffizient > 0.5), Partnerfusion ... Gleichmässige Verteilung der Bevölkerung auf Gemeinden im Fusionsperimeter (korrigierter Gini-Koeffizient < 0.5)								
3	Talfusion ... Fusionsperimeter entspricht einer geografischen Taleinheit, Nicht-Talfusion ... Fusionsperimeter deckt geografische Taleinheit nicht ab								
4	nach Gemeindetypologie (BFS, 2017), wobei Städtische und periurbane Gemeinde = Typ 13, 22 und 23 aus BFS-Typologie, Ländliche Zentrums-gemeinde = Typ 31 aus BFS-Typologie und Ländliche periphere Gemeinde = Typ 33 aus BFS-Typologie								
5	Grossfusion ... > 5 beteiligte Gemeinden, Mittlere Fusion ... 3 bis 5 beteiligte Gemeinden, Kleinfusion ... 2 beteiligte Gemeinden								

Tabelle 1: Übersicht – Gemeinden und ihre Merkmale

2.4 Indikatoren

Für die Untersuchung und die Interpretation der Ergebnisse ist die Operationalisierung der zehn Kriterien entscheidend. Die Tabelle 2 zeigt die entsprechenden 29 Indikatoren, die der Messung zugrunde liegen, inklusiv der Masseinheit und Datenquellen. Um die Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen aus der ersten Evaluation sicherstellen zu können, sind die konzeptionellen Grundlagen und Indikatoren unverändert geblieben.

Für einen detaillierten Beschrieb mit Herleitung und Begründung der einzelnen Indikatoren ist der erste Evaluationsbericht zu konsultieren (vgl. Derungs & Fetz, 2018a: 17ff). Des Weiteren zeigt die Tabelle in der Spalte «Hypothese» einen Wirkungszusammenhang, der sich aus bestehenden empirischen Untersuchungen aus der wissenschaftlichen Forschung vermuten lässt. Beispielsweise deuten Studienergebnisse darauf hin, dass sich die (2) Qualität der kommunalen Dienstleistungen als Folge der Fusion verbessert oder (8) der Aufwand für den Bezug Dritter (v.a. externe Fachleute) verringert hat.

Nr.	Indikator	Masseinheit	Datenquelle*	Hypothese**
a. Finanzielle Leistungsfähigkeit				↗
1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner, netto)	in CHF	GB	→
2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	in Skalapunkten	BB	↗
3	Selbstfinanzierungsanteil	in %	GB	↗
4	Selbstfinanzierungsgrad	in %	GB	↗
5	Anteil Transfer-Beiträge (NFA) (an Gesamterträgen)	in %	GB	↘
6	Anteil IKZ-Aufwand (an Gesamtaufwand)	in %	GB	↘
7	Bruttoverschuldungsanteil	in %	GB	↘
b. Professionalität				↗
8	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufwand)	in %	GB	↘
9	Qualität Internetauftritt	in Skalapunkten	BB GB	↗
10	Kommunikation/PR	in Skalapunkten	BB GB	↗
11	Professionalität der Behörden/Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung	in Skalapunkten	BB GB	↗
12	Dauer der Verabschiedung der Jahresrechnung durch Legislative	in Tagen	GB	↘
c. Aussenwirkung				↗
13	Wahrnehmung der Gemeindeverwaltung und der Bevölkerung	in Skalapunkten	BB GB	↗
14	Anteil Einwohner/innen an Kantonsbevölkerung	in %	OFS	↗
d. Standortattraktivität				→
15	Anteil Zuzüger/innen an Gesamtbevölkerung	in %	OFS	↗
16	Steuerfuss im kantonalen Vergleich	in %	OFS	→
17	Steuererträge natürliche Personen (pro Einwohner/in)	in CHF	OFS	→
18	Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1'000 Einwohner/in)	Anzahl	OFS	↗
19	Anzahl neu angesiedelte und gegründete Unternehmen (pro 1'000 Einwohner/in)	Anzahl	OFS	↗

Nr.	Indikator	Masseinheit	Datenquelle*	Hypothese**
20	Wachstum Arbeitsplätze (VZÄ)	in %	OFS	↗
21	Steuerträge juristische Personen (pro Einwohner/in)	in CHF	OFS	→
e. Mitwirkung/IKZ				→
22	Anzahl IKZ-Vereinbarungen	Anzahl	GB	↘
23	Interesse /Teilnahme an Gemeindepolitik (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	BB	→
24	Stimmkraft pro 1'000 Einwohner/innen	Zahl	GB	↘
f. Politisches Engagement				↘
25	Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten	in %	GB	↘
g. «Filz»/ «Vetterliwirtschaft»				↘
26	Politisches Vertrauen der Bevölkerung (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	BB	↗
h. Bürgernähe				↘
27	Zufriedenheit mit politischen Behörden (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	BB	↘
i. Soziale Integration				↘
28	Kommunale Kulturausgaben (pro Einwohner/in)	in CHF	GB	↘
j. Identifikation mit Gemeinde				↘
29	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (Empfehlungsrage)	in Skalapunkten	BB	↘
<p>* Legende: GB ... Gemeindebefragung, BB ... Bevölkerungsbefragung, OFS ... Offizielle Statistik / Daten AFG</p> <p>** Anmerkung: Die Hypothesen beziehen sich ausschliesslich auf die Veränderung der Indikatoren und nicht auf die Veränderung der Indexwerte (vgl. Kapitel 3). Zum Beispiel ist zu erwarten, dass (6) der Anteil IKZ-Aufwand an Gesamtaufwand abnimmt (Hypothese: ↘). Dies bedeutet umgekehrt, dass der entsprechende Indexwert steigt.</p>				

Tabelle 2: Übersicht – Indikatoren

3 Methodik und Daten

3.1 Methodisches Verfahren

3.1.1 Gesamtanalyse

Der «Fusions-Check» verwendet und verarbeitet Daten aus bestehenden öffentlichen oder kantonalen Statistiken sowie einer Gemeinde- und Bevölkerungsbefragung, die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführt wurden. Die erhobenen Daten sind in Kapitel 3.2 im Detail beschrieben.

Datenerhebung und -aufbereitung

Das AFG hat zusammen mit der Fachstelle für Statistik und Register des Kantons Graubünden (AWT) die notwendigen Daten aus öffentlichen Statistiken des Bundes und des Kantons zwischen dem 01. März und 31. Juli 2022 aufbereitet und konsolidiert. Ergänzend dazu erhob die FH Graubünden spezifische Daten direkt bei den Gemeinden. Dies erfolgte mittels Excel-Fragebogen zwischen dem 04. April und 16. Mai 2022 durch die Gemeindeschreiber/innen. Der Aufwand belief sich gemäss Rückmeldungen auf maximal einen halben Arbeitstag. Mit Ausnahme der Gemeinde Trimmis haben alle Gemeinden ihre Daten eingereicht⁴. Die Bevölkerungsbefragung fand etwas zeitversetzt statt (Details dazu in Kapitel 3.1.2).

In einem ersten Schritt wurden die Daten mit Fachpersonen plausibilisiert und gegebenenfalls durch Rückfragen bei den entsprechenden Statistikstellen oder Gemeinden verifiziert. Alle Daten wurden in einem zweiten Schritt in eine Excel-basierte Datenbank überführt und für die Analyse aufbereitet. Aus den einzelnen Werten pro Indikator wurden Indexwerte berechnet, die jeweils von 0 bis 100 Punkte reichen. Die Umrechnung von Werten (z. B. Franken, Anzahl, Punkte) in Indexpunkte erfolgt mittels linearer Transformation. Dazu wurden für jeden Indikator minimale und maximale Grenzwerte⁵ definiert, die den Wert angeben, dem 0 resp. 100 Punkte zugeordnet sind (vgl. Tabelle 4). Mit diesem Vorgehen lassen sich alle Indikatoren «harmonisieren», was für die weiteren Berechnungen und die Vergleichbarkeit notwendig ist. Schliesslich wurde das arithmetische Mittel für alle Indikatoren, die sich aus mehreren Werten ergeben, berechnet (z. B. bemisst sich die «Qualität des Internetauftritts» aus Angaben der Gemeinde und der Einschätzung der Bevölkerung). Analog werden die Indexwerte pro Kriterium aus den Mittelwerten der dazugehörigen Indikatoren für alle Gemeinden und daraus wiederum die Indexwerte pro Dimension ermittelt. Dieses Vorgehen entspricht exakt jenem, wie es in der ersten Evaluation zur Anwendung kam⁶. Entsprechend sind die Indexwerte aus dem FC GR I und FC GR II direkt miteinander vergleichbar.

Die Excel-Datenbank enthält nach diesem Verfahren zu jeder ursprünglich untersuchten Gemeinde (N=27)

⁴ Als Folge daraus konnte im Falle der Gemeinde Trimmis das Kriterium «Politisches Engagement» nicht berechnet werden.

⁵ Die Grenzwerte und Skalierung leiten sich aus einem Datensatz ausgewählter Kantone und Gemeinden her und orientieren sich an den jeweiligen Mittelwerten. Dies war mehrheitlich für diejenigen Indikatoren möglich, die finanzielle und wirtschaftliche Kennzahlen verwenden, und weitestgehend harmonisiert sind (z. B. Gemeindefinanzstatistik GEFIS und Statistiken des Bundes).

⁶ «Für die fusionierten Gemeinden in t=1/2 und t=3 («nach Fusion») werden die Daten aus der Gemeinde- und Bevölkerungsbefragung sowie den offiziellen Statistiken direkt als Indikatorwerte übernommen. Diese müssen für die «virtuell» fusionierte Gemeinde in t=0 («vor Fusion») erst berechnet werden. Dies erfolgt nach zwei unterschiedlichen Methoden: (1) Für alle Indikatoren, wo es rechnerisch möglich ist, werden die Daten der nicht-fusionierten Einzelgemeinden «virtuell» fusioniert, d. h. die Daten aufsummiert oder die Verhältniskennzahlen neu berechnet. Dies ist vor allem für die finanziellen und wirtschaftlichen Indikatoren der Gemeinden möglich. (2) Für Indikatoren, die sich z.B. auf Einschätzungen und Wahrnehmung der Gemeindebehörden und Bevölkerung stützen, werden hingegen die Daten nach der Bevölkerungszahl der nicht-fusionierten Gemeinden gewichtet und der Durchschnitt berechnet (gewichtetes Mittel). Der so ermittelte Indikatorwert widerspiegelt damit die gewichtete «Betroffenheit» in der «virtuell» fusionierten Gemeinde.» (Derungs & Fetz, 2018: 26).

Indexwerte pro Indikator, Kriterium und Dimension für den Zeitpunkt t=0 (vor Fusion), t=1/2 (nach Fusion, kurz-/mittelfristig) und t=3 (nach Fusion, langfristig). Für die neu berücksichtigten Gemeinden (N=7) fehlen letztere logischerweise noch.

Datenanalyse

Für die quantitative Analyse wurden sowohl deskriptive Methoden eingesetzt und dazu in erster Linie das Excel-Programm verwendet als auch multivariate Methoden durchgeführt. Dies erfolgte mithilfe des Statistikprogramms SPSS Statistics Version 28.0.

Des Weiteren ist auf einige Besonderheiten hinzuweisen. Im FC GR I wurde für die Gesamtanalyse und Darstellung der kantonalen Sicht der Mittelwert der Indizes pro Kriterium nach der Bevölkerungsanzahl gewichtet berechnet. Die Gewichtung hat im FC GR II den Nachteil, dass die Ergebnisse der Stadt Chur das Gesamtergebnis stark dominieren (vgl. Ergebnisse mit Gewichtung in Anhang 1). Deshalb wird in der vorliegenden Untersuchung für die Interpretation resp. für den Vergleich von t=0 zu t=1/2 mit N=34 das einfache arithmetische Mittel verwendet. Dadurch sind die Ergebnisse besser mit dem FC GR I vergleichbar. Folglich ist es auch zweckmässig, die langfristige Entwicklung von t=0 zu t=3 mit N=27 auf diese Berechnungsmethode abzustützen.

Bereits im FC GR I wurde mit dem FC-Benchmark ein Vergleichsmassstab entwickelt und für die Einschätzung der Resultate hinzugezogen. Seither wurden in verschiedenen Kantonen mit dem «Fusions-Check» Gemeindefusionen wissenschaftlich ausgewertet. Diese stehen nun für den interkantonalen Vergleich und als Bezugsgrösse zur Verfügung. Neu umfasst der FC-Benchmark 71 Fusionsprojekte zwischen 2008 und 2021 aus den Kantonen Aargau (21% der enthaltenen Gemeinden), Bern (49%), Glarus (9%) und Zürich (21%), wobei sowohl t=0- als auch t=1-Messungen vorliegen und jeweils gleichgewichtet in den Benchmark einfließen. Bündner Gemeinden sind darin explizit nicht enthalten, was einen objektiveren Anhaltspunkt gibt und eine bessere Standortbestimmung zulässt.

3.1.2 Bevölkerungsbefragung

Die Bevölkerungsbefragung ist ein wichtiges methodisches Element im «Fusions-Check» Graubünden und u.W. in dem Umfang in der Schweiz einzigartig. Im Bericht hier werden die Ergebnisse in einer Spezialanalyse vertieft (vgl. Kapitel 4.4). Die folgenden methodischen Eckwerte sind dabei zu beachten.

Datenerhebung und -aufbereitung

Die Bevölkerungsbefragung fand im Kanton Graubünden gleichzeitig in allen 34 Gemeinden zwischen dem 02. Mai und 20. Juni 2022 statt. Unter die Grundgesamtheit fallen alle niedergelassenen Personen (Datenexport aus Personenregister per 19. April 2022), die über 18 Jahre alt sind und in einer der fusionierten Gemeinden wohnhaft sind (inkl. ausländische Personen mit C-Bewilligung). Insgesamt wurden N=85'948 Einwohner/innen brieflich kontaktiert und zur Teilnahme an der Bevölkerungsbefragung eingeladen. Die Aufbereitung der Adressen und der Briefversand erfolgten gestaffelt und zentral durch das kantonale Amt für Informatik AFI. Damit ist sichergestellt, dass Externe – namentlich auch die FH Graubünden – keine Einsicht in die verwendeten Adressen erhalten haben. Der Fragebogen stand in Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch unter www.fhgr.ch/umfrage als Online- und Download-Version zur Verfügung. Zudem konnte bei der FH Graubünden eine Papierversion inkl. frankiertem Rückantwort-Couvert bestellt werden. Um eine mehrmalige Teilnahme an der Umfrage zu verhindern, enthielt der Einladungsbrief einen persönlichen, eindeutigen Zugangscode, der erst das Ausfüllen ermöglichte, resp. dazu berechnigte (im Falle der Papierversion). Die manuelle Datenerfassung der gedruckten Fragebögen hat die FH Graubünden organisiert.

Insgesamt haben N=14'629 Personen an der Befragung teilgenommen, mehrheitlich mit der Online-Version. Lediglich 501 Personen resp. 3.4% haben dazu den Fragebogen in Papierform zurückgesandt. Die Rücklaufquote hat sich im Vergleich von 2017 zu 2022 von 15% auf 17% erhöht, fällt jedoch je nach

Gemeinde sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 3). Sie reicht von 13% in Trun bis 24% in Safiental. Absolut haben in Chur am meisten Personen (N=4'260) teilgenommen, am wenigsten in Ferrera (N=11).

Auch die erzielten Ausschöpfungsquoten pro Gemeinde haben sich gegenüber der ersten Befragung leicht verbessert und wurden in fast allen Gemeinden erreicht. Ausnahmen bilden die (Klein-)Gemeinden Calanca, Ferrera, Muntogna da Schons und Tschierschen-Praden. Dort wären aufgrund der geringeren Bevölkerungszahl prozentual sehr hohe Ausschöpfungsquoten gefordert (zwischen 24% und 68% aller Einwohner/innen über 18 Jahren). Es liegen hier aber nur wenige Antworten vor (von N=24 bis N=45). Für diese Gemeinden sind deren Einzelergebnisse mit gebotener Vorsicht zu interpretieren.

Gemeinde	Grundgesamtheit Anzahl Personen	Stichprobe* Anzahl Personen	Ausschöpfungs- quote 2022, in % (FC GR II)	Empfohlene Aus- schöpfungsquote **, in %	Ausschöpfungs- quote 2017, in % (FC GR I)
Albula/Alvra	999	199	20%	9%	15%
Andeer	718	151	21%	12%	15%
Arosa	2'286	475	21%	4%	17%
Bergün Filisur	665	136	20%	13%	–
Bregaglia	1'211	236	19%	7%	19%
Breil/Brigels	1'348	290	22%	7%	–
Calanca	172	24	14%	36%	16%
Cazis	1'730	242	14%	5%	14%
Chur	28'994	4'260	15%	0.3%	–
Churwalden	1'443	314	22%	6%	16%
Davos	7'493	1'266	17%	1%	12%
Domleschg	1'715	379	22%	5%	18%
Ferrera	61	11	18%	62%	14%
Grono	1'070	175	16%	8%	–
Grüsch	1'714	306	18%	5%	18%
Ilanz/Glion	3'729	698	19%	3%	16%
Klosters	3'388	613	18%	3%	14%
Landquart	6'725	1'105	16%	1%	13%
Lumnezia	1'660	262	16%	5%	11%
Luzein	1'290	221	17%	7%	11%
Muntogna da Schons	298	45	15%	24%	–
Obersaxen Mundaun	926	169	18%	10%	17%
Rheinwald	445	86	19%	18%	–
Safiental	756	179	24%	11%	19%
Scuol	3'459	726	21%	3%	18%
Surses	1'885	422	22%	5%	20%
Thusis	2'348	306	13%	4%	–
Trimmis	2'578	414	16%	4%	12%
Trun	927	117	13%	9%	10%

Gemeinde	Grundgesamtheit Anzahl Personen	Stichprobe* Anzahl Personen	Ausschöpfungs- quote 2022, in % (FC GR II)	Empfohlene Aus- schöpfungsquote **, in %	Ausschöpfungs- quote 2017, in % (FC GR I)
Tschiertschen-Praden	232	46	20%	30%	13%
Val Müstair	1'194	233	20%	7%	17%
Vals	696	144	21%	12%	13%
Valsot	676	130	19%	13%	16%
Zernez	1'117	249	22%	8%	16%
Total	85'948	14'629	17%	3.4%	15%

Anmerkung:

* Die Stichprobe bezieht sich auf den bereinigten Datensatz, d. h. die Anzahl Personen gibt die Anzahl an verwertbaren Antworten an. Davon bereits abgezogen sind (beinahe) leere Fragebögen oder Fragebögen ohne gültigen Zugangscode.

** Die empfohlene Stichprobengrösse gibt an, wie viele Personen resp. Antworten notwendig sind (hier als Anteil an Grundgesamtheit), damit ein Grenzwert (Stichprobenfehler⁷) von 10% eingehalten und ein Vertrauensintervall von 95% erreicht wird.

Tabelle 3: Stichprobe und Ausschöpfungsquote

Die Stichprobe erlaubt es, grundsätzlich von erwartungsgetreuen und belastbaren Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung auszugehen, so dass Verallgemeinerungen, d. h. Rückschlüsse von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit, möglich sind. Mit Ausnahme der erwähnten Gemeinden werden in allen Fällen die statistisch-theoretischen Mindeststichproben erreicht.

Datenanalyse

Die Analyse der Bevölkerung umfasst neun Indikatoren, die sich als arithmetisches Mittel verschiedener Items (2 bis 9 pro Indikator) berechnen. Vorgängig wurde eine weitgehende Datenvorprüfung durchgeführt. Diese soll aufzeigen, inwiefern die strukturellen Merkmale der antwortenden Personen im vorliegenden Datensatz der Grundgesamtheit entspricht und ob eine Gewichtung der Daten angebracht ist. Ziel ist es, eine möglichst hohe Repräsentativität und Vergleichbarkeit mit den Resultaten aus Bevölkerungsbefragungen in Fusionsprojekten anderer Kantone zu erreichen. Dazu wurde folgendes Verfahren angewandt:

- **Gewichtung nach Geschlecht:** Eine Datenvorprüfung hat ergeben, dass Männer und Frauen im Durchschnitt signifikant anders antworten. Allerdings sind die Unterschiede in der Regel gering (vgl. Ergebnisse in Kapitel 4.4.1). Trotzdem wurden in einem ersten Schritt die Antworten nach Geschlecht pro Gemeinde gewichtet. Dieser Ansatz hat – wie eine Ex-Post-Analyse der Ergebnisse zeigt – allerdings zu keiner spürbaren Veränderung der Ergebnisse geführt. Die Gewichtungsfaktoren liegen zwischen 0.87 (Männer in Rheinwald) und 1.21 (Frauen in Rheinwald). Entsprechend ist von repräsentativen und belastbaren Umfrageergebnissen auszugehen. Gleichzeitig ist das Alter annähernd genau abgebildet. Hier bedarf es keiner Gewichtung.
- **Gewichtung nach Gemeindegrösse (Bevölkerung):** Um eine repräsentative, kantonale Sicht der Gesamtbevölkerung in den fusionierten Gemeinden zu erhalten, wurden für die Analyse des heutigen Zustands und der Entwicklungstendenzen in Kapitel 4.4 in einem weiteren Schritt die Antwortenden nach dem jeweiligen Bevölkerungsanteil ihrer Gemeinde gewichtet. Damit sind die Anteile in der Stichprobe und in der Grundgesamtheit identisch. Die Gewichtungsfaktoren reichen von 0.662 (Safiental) bis 1.418 (Thusis). Mit anderen Worten wären in der Stichprobe ohne Korrektur resp. Gewichtung die

⁷ Der Stichprobenfehler ist die maximal tolerierte Abweichung vom «wahren» Wert in der Grundgesamtheit.

Antwortenden aus Safiental über- und jene aus Thusis unterrepräsentiert.

- **FC-Benchmark 2022:** Der verwendete Benchmark basiert auf Daten aus Bevölkerungsbefragungen, die bei angenommenen Fusionsprojekten in den Kantonen Aargau, Bern, Glarus und Zürich erhoben wurden. Er umfasst eine Stichprobe von N=7'022 Personen aus 35 Bevölkerungsbefragungen zwischen den Jahren 2015 und 2022. Die Stichprobe deckt eine Bevölkerung von total N=166'488 ab. Für die Berechnung des FC-Benchmarks wurden vier Modelle mit unterschiedlicher Gewichtung (Bevölkerung, Repräsentanz der Raumtypologie) und verschiedenen Zeitpunkten (vor/nach Fusion) berechnet und zu einem Mittelwert verdichtet. Dieser Ansatz lässt sich mit der Ex-Post-Analyse begründen. Diese zeigt nämlich eine gewisse Sensitivität der Ergebnisse zur gewählten Gewichtung. Wird der FC-Benchmark 2022 z. B. nicht nach Bevölkerungsanzahl, sondern nach der Raumtypologie (städtisch, intermediär, ländlich) gewichtet, so dass deren Verteilung im FC-Benchmark genau der Verteilung der untersuchten Fusionsgemeinden im Kanton Graubünden entspricht, verändern sich die Ergebnisse deutlich⁸.

Neben der quantitativen Analyse der Daten aus dem Bevölkerungsfragebogen wurden zusätzlich alle qualitativen Kommentare im offenen Textfeld am Ende des Fragebogens erfasst. Auf Basis einer qualitativen Vor-Analyse von N=200 Kommentaren wurden 101 vorläufige Kategorien getestet, einige dieser zusammengefasst und ausdifferenziertere Kategorien neu gebildet. Mit einem Set von 89 Kategorien wurden schliesslich die Kommentare aller Personen kategorisiert. Pro Person wurden bis zu vier einzelne Aussagen verarbeitet und auf diese Art N=4'180 einzelne Aussagen von N=2'997 Personen codiert. Auf dieser Datengrundlage wurde eine statistische Inhaltsanalyse durchgeführt und mit MAXQDA verschiedene «Wortwolken» nach Auftrittshäufigkeit der einzelnen Kategorien konstruiert (vgl. Anhang 5).

3.2 Daten

Alle Daten aus den Statistiken des Kantons Graubünden und des Bundes, der Gemeinde- und Bevölkerungsbefragung lassen sich nach verschiedenen Merkmalen beschreiben. Zuerst liegen für sämtliche Gemeinden Daten zu mehreren Zeitpunkten vor, d. h. zu $t=0$ und $t=1/2$ sowie $t=3$ für die Gemeinden aus der Evaluation von 2018 (N=27). Die exakte Definition der Zeitpunkte hängt vom Fusionszeitpunkt der jeweiligen Gemeinde ab. Davon ausgehend lassen sich alle anderen Zeitpunkte ableiten. Abbildung 8 zeigt dies im Überblick für alle Gemeinden (sortiert nach Fusionszeitpunkt). Zum Beispiel hat die Gemeinde Ilanz/Glion per 01. Januar 2014 fusioniert, so dass das Jahr 2011 als Zeitpunkt $t=0$, die Jahre 2015/2016 als Zeitpunkt $t=1/2$ und das Jahr 2021 als Zeitpunkt $t=3$ abzuleiten sind.

Bei total 17 Gemeinden fallen die Zeitpunkte $t=1$ und $t=2$ zusammen, weil diese Gemeindefusionen zum Zeitpunkt der Erhebung im Jahr 2017 resp. 2022 erst vor wenigen Jahren in Kraft getreten sind. Dazu zählen auch alle N=7 neu erhobenen Gemeindefusionen, d. h. Grono fusionierte per 01. Januar 2017, Bergün Filisur, Breil/Brigels und Thusis schlossen sich per 01. Januar 2018 zusammen, und Rheinwald per 01. Januar 2019 sowie Muntogna da Schons und Chur per 01. Januar 2021. Als Folge dessen werden in der Analyse die beiden Zeitpunkte $t=1$ und $t=2$ zu $t=1/2$ zusammengefasst und als kurz-/mittelfristige Perspektive verstanden. Ebenfalls gibt es Gemeindefusionen, die vergleichsweise lange zurückliegen. Darunter fallen sechs Gemeinden, nämlich Trimmis und Ferrera (beide per 01. Januar 2008 fusioniert) sowie Davos, Val Müstair, Andeer und Tschierschen-Praden (alle per 01. Januar 2009 fusioniert). Das Inkrafttreten der Fusion in allen N=27 Gemeinden, die nun zum zweiten Mal erfasst werden, liegen mehr als sieben Jahre zurück. Die Auswirkungen der Fusion sind deshalb weniger offensichtlich.

⁸ In diesem Modell bewertet die Bündner Bevölkerung in 7 von 9 Indikatoren die abgefragten Aspekte kritischer als der (Deutsch-)Schweizer Durchschnitt im Vergleich. Grund: Die ländlichen und intermediären Gemeinden, deren Bevölkerung in der Tendenz die Situation in $t=0$ besonders gut bewerten, sind im FC-Benchmark im Vergleich zur Bündner Stichprobe unterrepräsentiert. Durch die Korrektur fallen sie stärker ins Gewicht als die städtischen Gemeinden, die an Bedeutung verlieren.

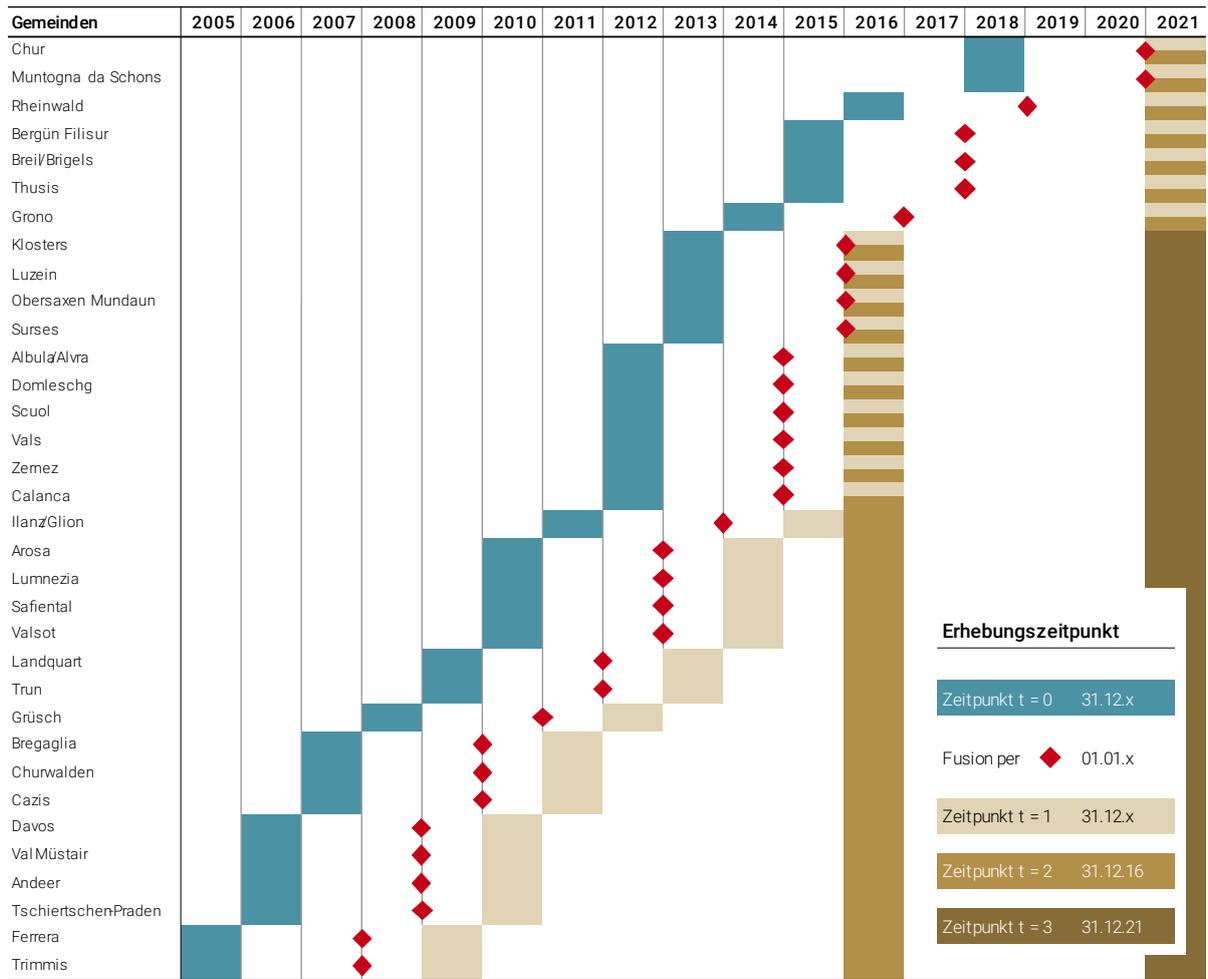


Abbildung 8: Erhebungszeitpunkte (t=0, t=1/2, t=3) – Umsetzung im «Fusions-Check» Graubünden II

Des Weiteren können die erhobenen Daten nach Indikator, Masseinheit, Skalierung, Transformation und Datenquelle charakterisiert werden (vgl. Tabelle 4). Beispielsweise wird der Indikator 1 «Verwaltungsaufwand (pro Einwohner/in, netto)» in Schweizer Franken gemessen, wobei dem Minimalwert von CHF 100 ein Indexwert von 100 Punkten und dem Maximalwert CHF 750 ein Indexwert von 0 Punkten zugewiesen wird. Dieser negative Zusammenhang mit linearer Skalierung wird in der Spalte «Transformation» rot gekennzeichnet, d. h. im vorliegenden Fall je höher der Verwaltungsaufwand in CHF, desto tiefer der Indexwert. Die Daten für Indikator 1 stammen aus der Gemeindebefragung («GB»).

Nr.	Indikator	Mass- einheit	Skalierung		Trans- formation	Daten- quelle
			Min.	Max.		
1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner/in, netto) ⁹	in CHF	100	750	●	GB
2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	in Skala- punkten	1	4	●	BB
3	Selbstfinanzierungsanteil ¹⁰	in %	0%	30%	●	GB
4	Selbstfinanzierungsgrad ¹¹	in %	50%	150%	●	GB
5	Anteil Transfer-Beiträge (NFA) (an Gesamterträgen) ¹²	in %	0%	30%	●	GB
6	Anteil IKZ-Aufwand (an Gesamtaufwand) ¹³	in %	5%	75%	●	GB
7	Bruttoverschuldungsanteil ¹⁴	in %	0%	200%	●	GB
8	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufwand) ¹⁵	in %	0%	50%	●	GB
9	Qualität Internetauftritt	in Skala- punkten	0 1	14 4	●	GB BB
10	Kommunikation/PR	in Skala- punkten	0 1	10 4	●	GB BB
11	Professionalität der Behörden/ Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung	in Skala- punkten	0 1	5 4	●	GB BB
12	Dauer der Verabschiedung der Jahresrechnung durch Legislative	in Tagen	0	365	●	GB
13	Wahrnehmung der Gemeindeverwaltung und der Bevölkerung	in Skala- punkten	0 1	15 4	●	GB BB
14	Anteil Einwohner/innen an Kantonsbevölkerung	in %	0%	10%	●	OFS

⁹ Der Verwaltungsaufwand umfasst den Netto-Aufwand für die Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung, Bauverwaltung, Verwaltungsliegenschaften, ohne Kosten für Werkgebäude und Abschreibungen (HRM 1) resp. für die Legislative, Exekutive, Finanz- und Steuerverwaltung, Allgemeine Dienste und Verwaltungsliegenschaften nicht anderweitig genannt (HRM 2).

¹⁰ Der Selbstfinanzierungsanteil berechnet sich als Verhältnis von Selbstfinanzierung im Verhältnis zum Finanzertrag (HRM1) resp. Laufenden Ertrag (HRM 2) und gibt damit die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde an.

¹¹ Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt an, in welchem Ausmass die Nettoinvestitionen durch selbst erwirtschaftete Mittel finanziert werden können (= Selbstfinanzierung/Nettoinvestitionen). Der Indikator berechnet sich als Durchschnittswert von drei aufeinander folgenden Jahren (mit Ausnahme von Chur und Muntogna da Schons nur ein Jahr, da Daten noch nicht für drei Jahre vorliegend).

¹² Die Transferbeiträge umfassen die Finanzausgleichsbeiträge (HRM 1: Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung, HRM 2: Ertragsanteile und Finanz- und Lastenausgleich), den Gesamtertrag, die Erträge ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen.

¹³ Der IKZ-Aufwand beinhaltet die Entschädigung für Dienstleistungen anderer Gemeinwesen (HRM 1) resp. die Entschädigung an Gemeinwesen (HRM 2), der Gesamtaufwand den Aufwand ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen.

¹⁴ Der Bruttoverschuldungsanteil zeigt die Bruttoschulden in Prozent des Finanzertrags (HRM 1) resp. in Prozent des Laufenden Ertrags (HRM 2).

¹⁵ Der Aufwand für den Beizug Dritter beinhaltet die Dienstleistungen und Honorare (Korrektur: ohne enthaltene Kosten für Abwasser- und Kehrtafahrgeldgebühren der eigenen Liegenschaften), der Gesamtaufwand den Aufwand ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen.

Nr.	Indikator	Mass-einheit	Skalierung		Trans-formation	Daten-quelle
			Min.	Max.		
15	Anteil Zuzüger/innen an Gesamtbevölkerung	in %	-30%	30%	●	OFS
16	Steuerfuss (relative Abweichung zum kantonalen Mittelwert)	in %	-40%	40%	●	OFS
17	Steuererträge natürliche Personen (pro Einwohner/in)	in CHF	500	4000	●	OFS
18	Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1'000 Einwohner/innen) ¹⁶	Anzahl	0	8	●	OFS
19	Anzahl neu angesiedelte und gegründete Unternehmen (pro 1'000 Einwohner/in) ¹⁷	Anzahl	0	2.5	●	OFS
20	Wachstum Arbeitsplätze (VZÄ)	in %	-30%	30%	●	OFS
21	Steuerträge juristische Personen (pro Einwohner/in)	in CHF	0	400	●	OFS
22	Anzahl IKZ-Vereinbarungen	Anzahl	2	24	●	GB
23	Interesse /Teilnahme an Gemeindepolitik (Wahrnehmungsindex)	in Skala-punkten	1	4	●	BB
24	Stimmkraft pro 1'000 Einwohner/innen	Zahl	0	4	●	GB
25	Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten	in %	0%	50%	●	GB
26	Politisches Vertrauen der Bevölkerung (Wahrnehmungsindex)	in Skala-punkten	1	4	●	BB
27	Zufriedenheit mit politischen Behörden (Wahrnehmungsindex)	in Skala-punkten	1	4	●	BB
28	Kommunale Kulturausgaben (pro Einwohner/in) ¹⁸	in CHF	0	100	●	GB
29	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (Empfehlungsrage)	in Skala-punkten	1	4	●	BB

Legende:
Transformation: ● = negativer Zusammenhang zw. Indikatorwert / Indexwert, ● = positiver Zusammenhang zw. Indikatorwert / Indexwert
Datenquelle: GB ... Gemeindebefragung, BB ... Bevölkerungsbefragung, OFS ... Offizielle Statistik / Daten AFG

Tabelle 4: Indikatoren – Berechnungsmethodik Indexwerte

3.3 Limitationen

Inhaltlich und methodisch wird in der zweiten Evaluation der Gemeindefusionen derselbe Ansatz wie in der ersten verfolgt. Dies ist für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse wichtig. Entsprechend sind die Ergebnisse vor dem Hintergrund der Limitationen zu betrachten, wie sie bereits im ersten Bericht zum FC GR I diskutiert wurden. Dies sind im Einzelnen (vgl. Derungs & Fetz, 2018a: 29; Derungs & Fetz, 2020: 123):

¹⁶ BFS-Daten sind zum Zeitpunkt der Analyse für das Jahr 2020 verfügbar. Dies gilt auch für den Indikator Nr. 20.

¹⁷ BFS-Daten sind zum Zeitpunkt der Analyse für das Jahr 2019 verfügbar.

¹⁸ Die kommunalen Kulturausgaben umfassen den Aufwand für die Kulturförderung (HRM 1) resp. den Aufwand für Museen und bildende Kunst, Bibliotheken, Konzert und Theater und Kultur nicht anderweitig genannt. Neu wird der Durchschnitt der letzten drei verfügbaren Jahre verwendet (ausser in Chur und Muntogna da Schons nur ein Jahr, da noch zu wenig lange fusioniert). Dies verspricht stabilere Ergebnisse.

- **Konzeptionelle Limitationen:** Die in der Studie gewonnenen Erkenntnisse (vgl. Kapitel 4) beziehen sich in erster Linie auf den Kanton Graubünden und können nicht ohne Weiteres auf andere Kantone übertragen werden. Trotz vorhandener Unterschiede und Besonderheiten kann der interkantonale Vergleich helfen, die Bündner Ergebnisse einzuordnen, obschon sich verallgemeinerbare Aussagen nur beschränkt ableiten lassen. Zudem kommt der Auswahl der fusionierten Gemeinden für die Interpretation der Ergebnisse eine gewisse Bedeutung zu. Dies gilt auch für den Kanton Graubünden und den FC-Benchmark 2022. Um empirisch belastbarere Aussagen zur Entwicklung der verschiedenen Typen von Gemeindefusionen und deren Gemeinden zu erhalten, müsste die Fallzahl höher sein. Trotzdem kann die Evaluation Tendaussagen machen.
- **Methodische Limitationen:** Der «Fusions-Check» misst den Fusionserfolg mehrdimensional und anhand verschiedener, gleichwertiger Indikatoren. Dies ist insofern zweckmässig, als dass die latente Variable «Fusionserfolg» unterschiedlich, mitunter auch widersprüchlich wahrgenommen wird. Der «Fusions-Check» verzichtet dabei auf eine Gewichtung der Indikatoren, obschon in der Praxis einige Indikatoren besonders beachtet werden. Ausserdem wirken weitere äussere Einflüsse auf die fusionierte Gemeinde ein, welche die eigentlichen Fusionseffekte verwässern. Solche Megatrends sind die gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen (z. B. neue Arbeitsmodelle, Urbanisierung, Individualisierung, Digitalisierung), aber auch politische Entscheide. Die hohe Anzahl an Indikatoren kann diese Einschränkung zwar «entschärfen», wenn auch nicht vollständig beseitigen, trägt aber dazu bei, dass das Schlussergebnis an Qualität gewinnt. Ausserdem schwankt die Anzahl an Indikatoren je nach Kriterium. Die drei Kriterien «Bürgernähe», «Soziale Integration» und «Identifikation mit Gemeinde» werden jeweils nur mit einem Indikator gemessen. Dies schränkt die Generalisierbarkeit und Robustheit der Ergebnisse ein und muss in der Interpretation beachtet werden.
- **Datenbedingte Limitationen:** Der Aussagegehalt des «Fusions-Checks» wird massgeblich durch den Umfang und die Qualität der Daten bestimmt. Soweit möglich stützt sich der «Fusions-Check» auf bestehende Datenquellen. Dies mindert das Risiko von fehlerhaften oder unvollständigen Daten. Die Erhebung von tiefergehenden Daten dagegen erfolgt direkt bei den Gemeinden resp. den Gemeindeforschreiber/innen. Der dafür entwickelte Fragebogen leitet und standardisiert die Dateneingabe. Dabei zeigen die Erfahrungen aus den bisherigen Erhebungen, dass eine Validierung der Daten und damit Rückfragen bei den Gemeinden punktuell notwendig sind, um eine hohe Datenqualität sicherzustellen. Erschwerend kommt hinzu, dass in einigen wenigen Indikatoren die verwendeten Rechnungslegungsstandards (HRM 1/HRM 2) das Ergebnis beeinflussen können. Dieses Problem hat an Bedeutung verloren, da die betroffenen Daten in den 2022 erhobenen Gemeinden dem einheitlichen HRM2-Standard folgen.

Zudem ist für die Bevölkerungsbefragung und die Qualität der Ergebnisse die Repräsentativität der erhaltenen Antworten entscheidend. Diese ist bei den allermeisten Gemeinden gegeben, wenn auch teilweise die Anzahl verwertbarer Datensätze gering ist. Dies erhöht die Gefahr, dass vereinzelt die Ergebnisse aus den Bevölkerungsbefragungen einseitig verzerrt sind und höhere Stichprobenfehler auftreten (vgl. Kapitel 4.4.1).

Der «Fusions-Check» verfolgt den Ansatz, die Wirkungen von Gemeindefusionen über eine möglichst hohe Anzahl an Indikatoren zu messen. Dies stellt sicher, dass Messungenauigkeiten und zufällige Abweichungen von der Realität besser ausgeglichen werden können. Deshalb sind trotz konzeptionellen, methodischen und datenbedingten Vorbehalten valide Ergebnisse zu erwarten.

4 Analyse der Gemeindefusionen

4.1 Auswertungskonzept

Die folgende Analyse folgt einem dreistufigen Auswertungskonzept einer Pyramide und orientiert sich damit am Vorgehen der ersten Untersuchung aus dem Jahr 2018 (vgl. Abbildung 9). Auf jeder Stufe wird der Zustand (absolute Indexwerte) und die zeitliche Veränderung (Differenz der Indexwerte) betrachtet. Das Kapitel 4.2 umfasst die übergeordnete kantonale Perspektive und zeigt, wie sich die zehn Kriterien in den fusionierten Gemeinden insgesamt entwickelt haben und wo sie heute stehen. Diese erste Standortbestimmung wird durch verschiedene Analysen auf Ebene der einzelnen Gemeindefusionen ergänzt. Dies erlaubt eine differenziertere, aber spezifischere Betrachtung. Jene Ergebnisse sind in Kapitel 4.3 zu finden. Besonderes Augenmerk wird der Bevölkerungsbefragung im Allgemeinen und der Frage nach der heutigen Zustimmung zur Fusion (sog. Fusionsfrage) im Speziellen geschenkt. Im Sinne von Spezialanalysen erlauben sie eine Untersuchung ausgewählter Fragen und Aspekte. Sie wollen den Puls der Bevölkerung in den untersuchten Gemeinden erfassen, dargestellt in den Kapiteln 4.4 und 4.5.

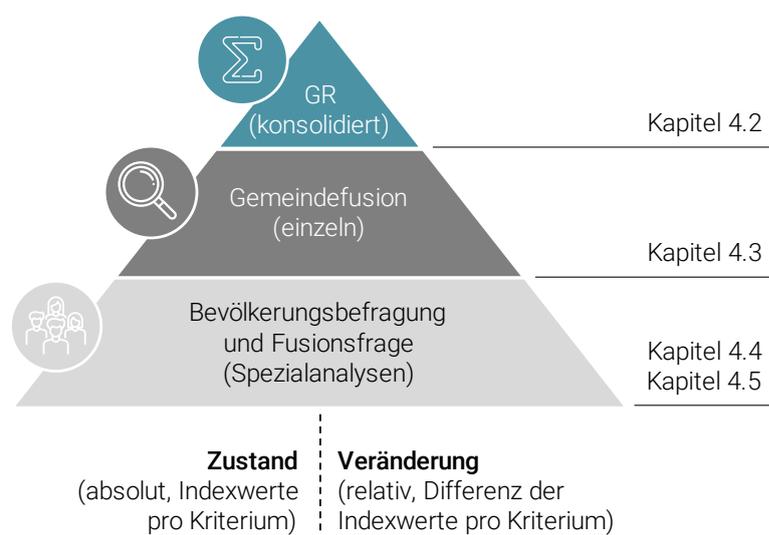


Abbildung 9: Auswertungskonzept – Analysestufen

In Kapitel 4 sind die Ergebnisse der Auswertungen nach Analysestufen dargestellt. Die Diskussion und Würdigung erfolgen später in Kapitel 5. Weiterführende Ergebnisse, die für die Argumentation nicht zentral sind, diese aber besser nachvollziehbar erscheinen lassen, sind im Anhang aufbereitet.

4.2 Gesamtergebnisse Kanton Graubünden

4.2.1 Zustand und Dynamik

Alle untersuchten fusionierten Gemeinden lassen sich in Bezug auf den aktuellen Zustand und die Veränderung über die Zeit beschreiben. Letztere zeigt die Dynamik zwischen dem Zeitpunkt $t=0$ vor der Fusion und je nach Gemeinde $t=1/2$ resp. $t=3$ nach der Fusion. Um einen Vergleich zu Gemeinden ausserhalb des Kantons Graubünden zu erhalten, wird der Zustand als Abweichung vom FC-Benchmark 2022 gemessen. Beide Dimensionen «Zustand» und «Veränderung» verwenden einen sogenannten synthetischen Index, der alle zehn Kriterien als Durchschnittswert in einem Wert erfasst und von -2 bis +2 reicht. Auf dieser

Basis lassen sich für die Bewertung der Ergebnisse vier Bereiche (Quadranten I bis IV) konstruieren und den Gemeinden zuordnen. Somit gibt es Gemeinden, die sich in einem überdurchschnittlich guten Zustand befinden und sich seit der Fusion positiv entwickelt haben (blauer Quadrant in Abbildung), Gemeinden, die hinsichtlich des Zustands unterdurchschnittlich sind und sich seit der Fusion rückläufig entwickelt haben (roter Quadrant), sowie Gemeinden mit rückläufiger Entwicklung und überdurchschnittlich gutem Zustand und umgekehrt (ocker Quadranten).

Die Abbildung 10 visualisiert die Ergebnisse. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Gut 82% der untersuchten Gemeindefusionen im Kanton Graubünden liegen über dem FC-Benchmark 2022 – rund die Hälfte deutlich. Gleichzeitig haben sich 56% der fusionierten Gemeinden seit der Fusion positiv entwickelt, wovon 12% erheblich (blauer Quadrant). Lediglich 6% der fusionierten Gemeinden sind als kritisch zu betrachten (2 von 34; roter Quadrant). Allerdings stehen weitere 38% der fusionierten Gemeinden unter Beobachtung, entweder weil sie sich über alle Kriterien betrachtet eher schwach entwickelt haben oder bezüglich Zustand im (Deutsch-)Schweizer Vergleich¹⁹ eher bescheidene abschneiden (ocker Quadranten).

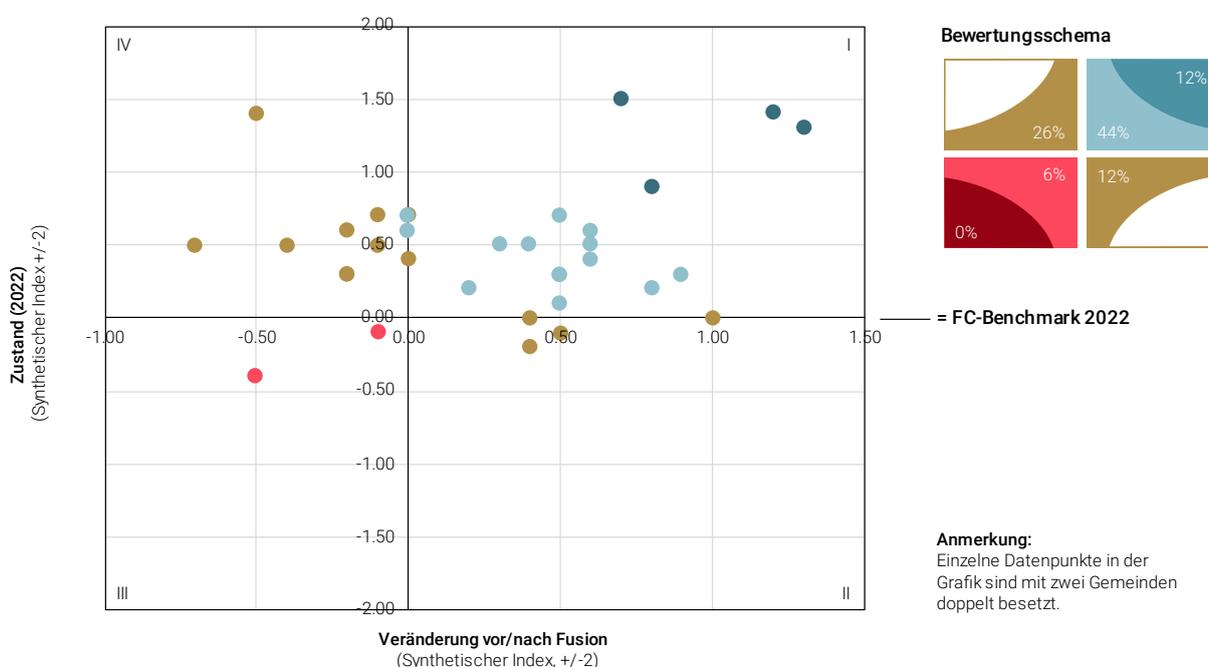


Abbildung 10: Gesamtanalyse – Zustand und Dynamik der fusionierten Gemeinden

Die Analyse hier stützt sich auf einen synthetischen Indikator, der den Durchschnitt der Indexwerte aller zehn Kriterien pro Gemeinde harmonisiert und – ähnlich wie der Median – weniger für Ausreisser anfällig ist (d. h. für sehr hohe und sehr tiefe Indexwerte). Dies ist methodisch ein Vorteil. Gleichzeitig werden vertiefende Erkenntnisse zu den Kriterien oder Dimensionen pro Gemeinde und mögliche Muster «verwischt». Deshalb bietet sich eine Detailanalyse auf Stufe der einzelnen Gemeindefusionen an (in Kapitel 4.3). Zugleich ist es sinnvoll, neben dieser ersten kantonalen Standortbestimmung, die kurz-/mittel- und langfristigen Entwicklungstendenzen eine Analyse auf Grundlage der zehn Kriterien einzeln vorzunehmen. Dies erfolgt in den folgenden Kapiteln 4.2.2 und 4.2.3.

¹⁹ Im Vergleich zur ersten Erhebung liegt der FC-Benchmark tiefer, was darauf zurückzuführen ist, dass keine Gemeinden aus dem FC GR I mehr darin enthalten sind. Dies hat zur Folge, dass die Wahrscheinlichkeit einer Gemeinde, über dem FC-Benchmark zu liegen, steigt.

4.2.2 Übersicht kurz-/mittel- und langfristige Veränderungen

Für die untersuchten Gemeindefusionen werden die zehn Kriterien einzeln und für die verschiedenen Erhebungszeitpunkte berechnet. Wie erwähnt werden daraus Aussagen zum Zustand sowie zur kurz-/mittelfristigen und langfristigen Entwicklung abgeleitet. Die Ergebnisse sind in Abbildung 11 für die langfristige Entwicklung (N=27) und Abbildung 12 für die kurz- und mittelfristige Entwicklung (N=34) zu finden. Sie stützen sich auf die ungewichteten Mittelwerte der Gemeinden pro Kriterium, d. h. alle untersuchten Gemeinden gehen zu gleichen Teilen in den Durchschnitt ein, ohne die Bevölkerungsgrösse zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 3.1.1).

Zum heutigen Zustand lässt sich feststellen, dass die untersuchten Gemeinden besonders gut bezüglich der Kriterien «finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität», «Bürgernähe» und «Identifikation mit der Gemeinde» abschneiden. Die Indexwerte liegen jeweils über 60 Punkte. Schlechter sieht die Lage in Bezug auf die «Aussenwirkung» und das «politische Engagement» aus, wo die Indexwerte weniger als 45 Punkte betragen. Die anderen Kriterien «Standortattraktivität», «Mitwirkung/IKZ», «Filz/Vetterliwirtschaft» und «Soziale Integration» liegen mit Punkten zwischen 45 und 60 im mittleren Bereich.

Interessant ist der Vergleich mit anderen fusionierten Gemeinden der (Deutsch-)Schweiz. Diese sind in den beiden Abbildungen 11 und 12 als graue Fläche grafisch hervorgehoben. Die Bündner Gemeinden aus dem FC GR II liegen bezüglich der «Bürgernähe» sowie «Mitwirkung/IKZ» deutlich und bezüglich der «Identifikation mit der Gemeinde» etwas unter dem FC-Benchmark 2022. In allen anderen Kriterien übertreffen die Bündner Gemeinden aus dem FC GR II den FC-Benchmark 2022, teilweise sogar erheblich. Dies gilt vor allem für die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität», «Standortattraktivität», «Politisches Engagement» und «Soziale Integration».

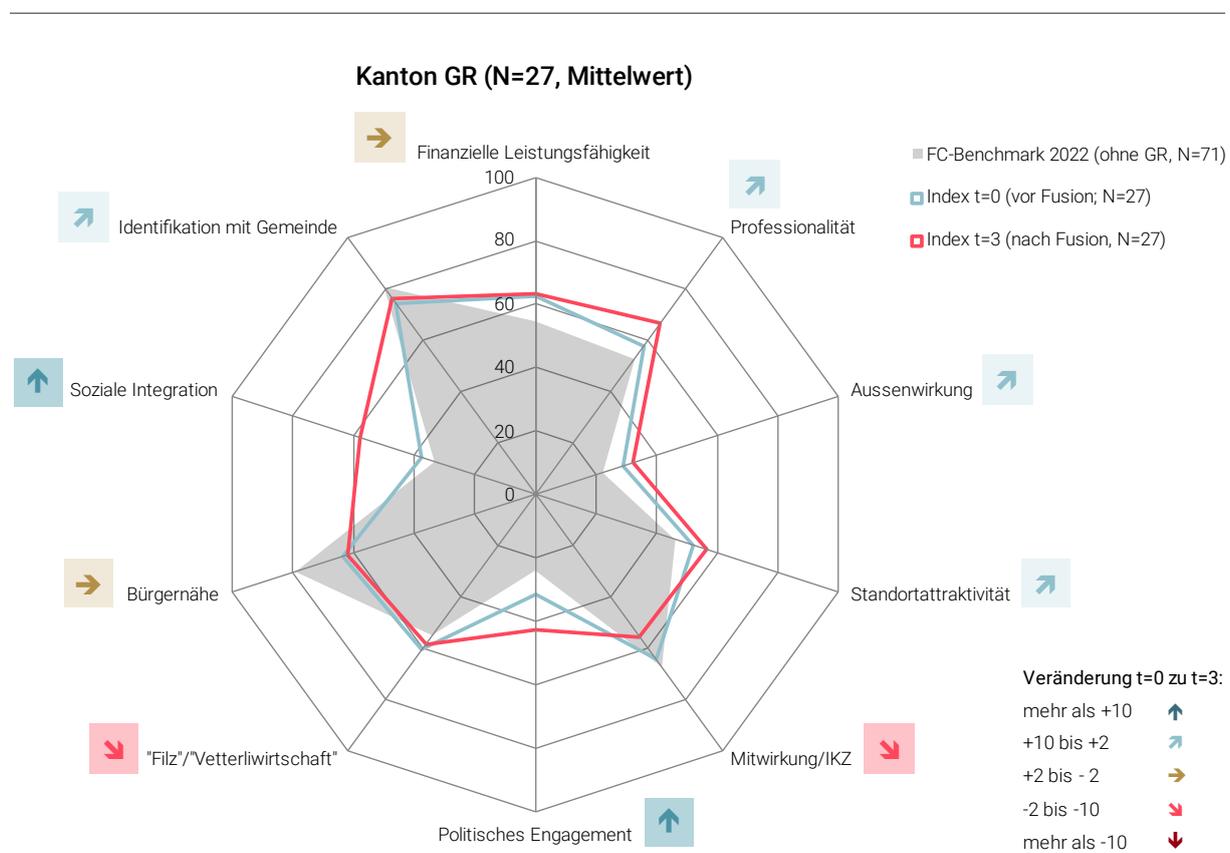


Abbildung 11: Gesamtanalyse – Langfristige Veränderung (t=0; t=3; N=27)

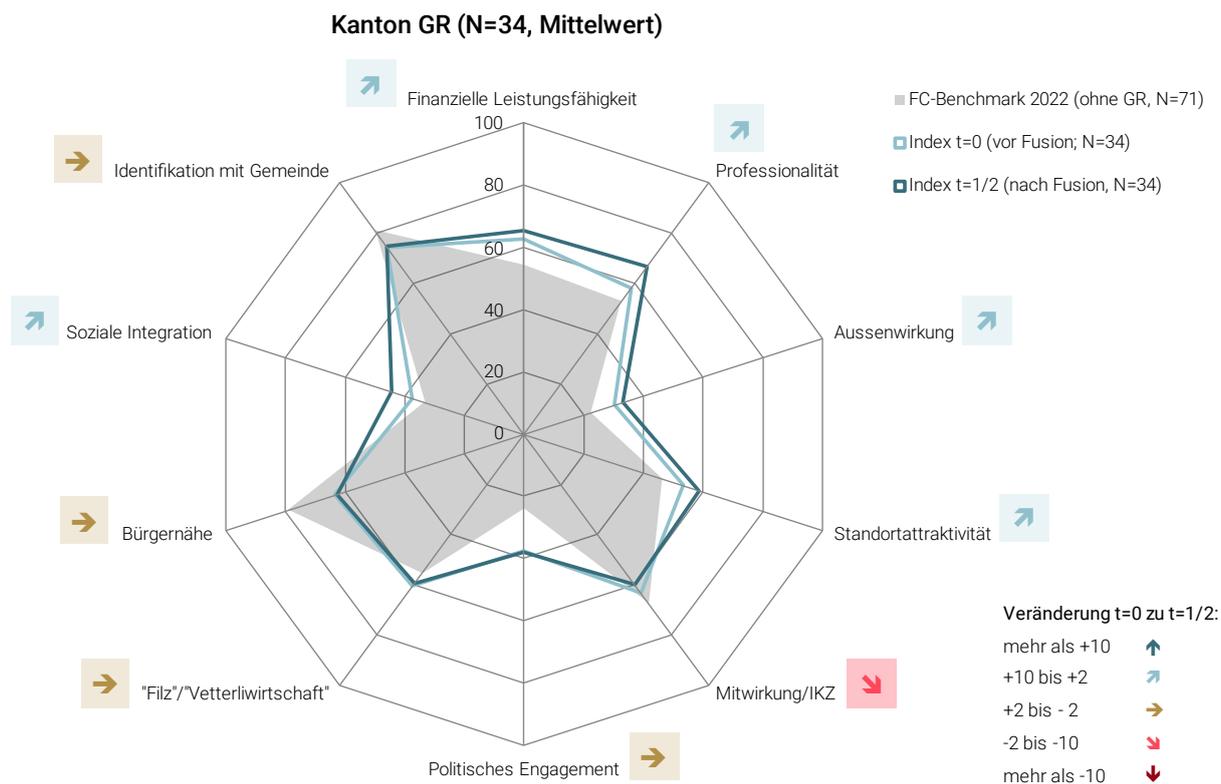


Abbildung 12: Gesamtanalyse – Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34)

Die Veränderungen, die sich in den Abbildungen 11 und 12 auf Stufe der Kriterien sowohl kurz-/mittelfristig als auch langfristig ergeben, sind auf die Entwicklungen der dazu gehörenden Indikatoren zurückzuführen (vgl. Tabelle 4). Im Falle des Kriteriums «Filz/Vetterliwirtschaft» etwa ist die Verschlechterung mit einem leichten Rückgang des Vertrauens der Bevölkerung in die politischen Behörden zu erklären (vgl. die Spezialanalyse in Kapitel 4.4). Beim Kriterium «Mitwirkung/IKZ» wirken sich gleich alle drei Indikatoren negativ aus: zum einen der Verlust an Stimmkraft pro Person, der sich automatisch bei einem Bevölkerungswachstum einstellt, und zum anderen der generelle Rückgang am Interesse an der Gemeindepolitik sowie der Umstand, dass einige Gemeinden wieder neue Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit eingegangen sind. In der Entwicklung des Kriteriums «Soziale Integration» zeigt sich zudem, dass sich die kommunalen Kulturausgaben in den letzten 15 Jahren auf breiter Front erhöht haben. Die Zunahme des «politischen Engagements» ist mit der höheren Stimmbeteiligung bei kommunalen Vorlagen zu begründen. Deren tiefes Niveau, das bei der ersten Evaluation gemessen wurde, ist hierfür mitverantwortlich.

Aufschlussreich sind neben der Zustandsanalyse und dem Vergleich mit dem FC-Benchmark 2022 die Entwicklungen in den Kriterien. Wie sich diese über die Zeit kurz-/mittelfristig resp. langfristig verändert haben, ist ebenfalls in den zwei Abbildungen 11 und 12 dargestellt. Darin sind die zeitlichen Veränderungen als Pfeile visualisiert und kategorisiert. Demzufolge lassen sich aus der Entwicklung der Mittelwerte folgende Trends pro Kriterium ableiten: Sowohl kurz-/mittel- als auch langfristige Verbesserungen sind in erster Linie in der «Professionalisierung», «Aussenwirkung» und «Standortattraktivität» nachzuweisen. Für die «finanzielle Leistungsfähigkeit» sind die Ergebnisse zweideutig. Ein positiver Trend tritt eher kurz- bis mittelfristig auf. Langfristig bleibt die Leistungsfähigkeit weitestgehend konstant (im Durchschnitt). Bezüglich «Bürgernähe» bleiben die Verhältnisse mehrheitlich stabil. Dies gilt sowohl kurz-/mittelfristig als

auch langfristig und in abgeschwächtem Masse auch für das Kriterium «Filz»/«Vetterwirtschaft». Das «politische Engagement» hat sich positiv entwickelt. Ähnliches gilt für die «soziale Integration». Diese hat weiter zugenommen, d. h. über den gesamten Zeitraum. Hingegen hat sich die «Mitwirkung/IKZ» auf übergeordneter Ebene betrachtet eher rückläufig entwickelt.

Inhaltlich ist anzumerken, dass sich die Erkenntnisse aus der Analyse der langfristigen Entwicklung auch auf die kurze/mittlere Frist übertragen lassen, auch wenn diese weniger ausgeprägt sind. Allerdings verändert sich dies teilweise je nach Gewichtung der einzelnen Gemeindefusionen («Fälle») und Zeithorizont. Die Ergebnisse auf Basis der nach der Bevölkerungsanzahl gewichteten Ergebnisse sind im Anhang 1 ausgewiesen.

In Erweiterung der bisherigen Analysen lassen sich aus übergeordneter Perspektive Optimierungspotenziale herleiten. Dazu werden gestützt auf die Daten, die in Abbildung 11 und Abbildung 12 verwendet wurden, der Zustand der untersuchten Gemeinden (im Durchschnitt, $t=1/2$ für $N=7$ und $t=3$ für $N=27$) und die Abweichung zum FC-Benchmark 2022 für alle zehn Kriterien berechnet. Die Ergebnisse sind in Abbildung 13 zu finden. Die Optimierungspotenziale («rot» in Abbildung markiert) liegen in der «Bürgernähe» und «Mitwirkung/IKZ», in denen der Kanton Graubünden zwar hohe Indexwerte erzielt, aber im Vergleich zum FC-Benchmark 2022 unterdurchschnittlich abschneidet. Umgekehrt liegt im «politischen Engagement» und in der «Aussenwirkung» Entwicklungspotenzial, wo die untersuchten Bündner Gemeinden besser als der FC-Benchmark 2022 dastehen, aber immer noch eher tiefe Indexwerte aufweisen.

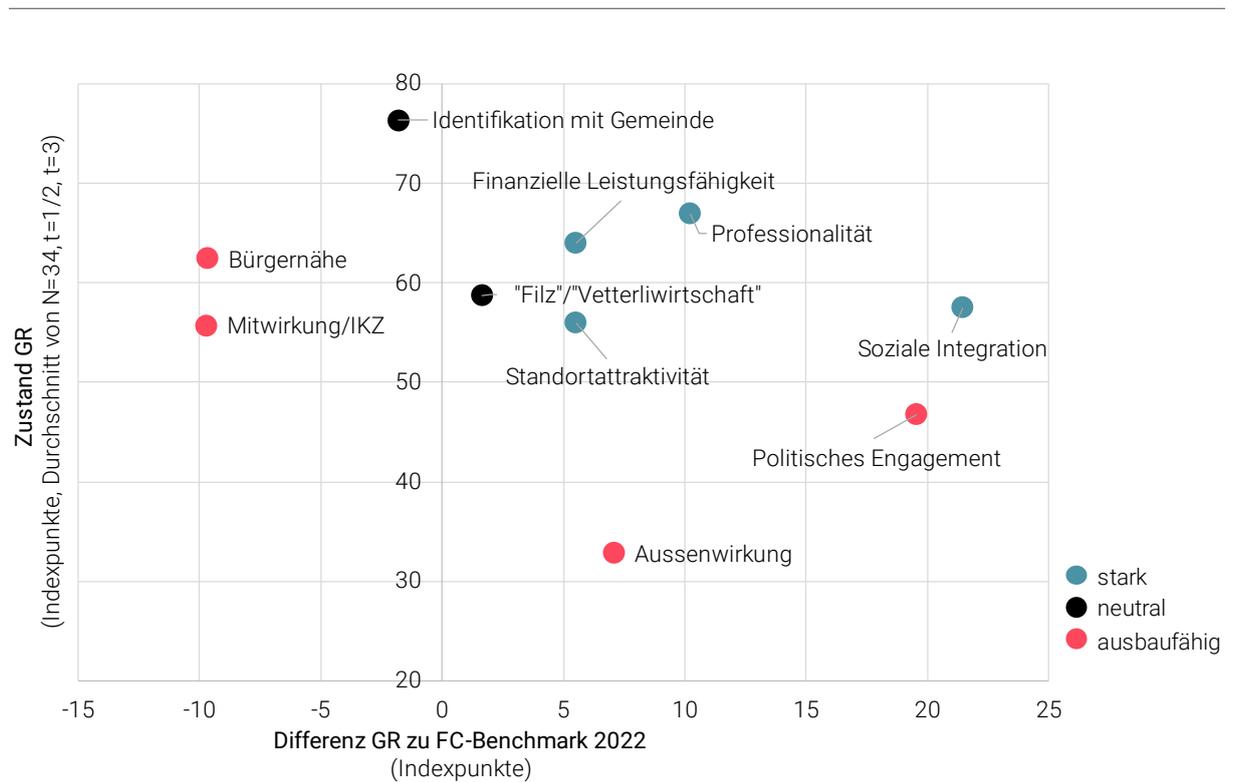


Abbildung 13: Optimierungspotenziale nach zehn Kriterien (Durchschnitt $N=34$, $t=1/2$ und $t=3$)

Bereits im Bericht zum FC GR I wurde die gleiche Analyseverfahren angewandt, um Entwicklungstendenzen zu erfassen (vgl. Derungs & Fetz, 2018a). Es stellt sich die Frage, inwiefern sich die Ergebnisse seit der ersten Evaluation erhärtet haben. Die Tabelle 5 zeigt in einem synoptischen Überblick einen Vergleich

der Ergebnisse aus der ersten («FC GR I») und zweiten («FC GR II») Evaluation. Die Gegenüberstellung lässt die Aussage zu, dass sich die Entwicklungstendenzen bestätigt haben. Dies gilt für (fast) alle Kriterien mit Ausnahme der «finanziellen Leistungsfähigkeit», die sich langfristig im Durchschnitt eingemittelt hat, und der «Mitwirkung/IKZ», deren Verschlechterung sich stärker akzentuiert hat.

Kriterien	FC GR I		FC GR II			
	kurz- bis mittelfristig (t=0 vs. t=1/2)				Langfristig (t=0 vs. t=3)	
	N=27 (Mittelwert)	N=27 (gew. Mittelwert)	N=34 (Mittelwert)	N=7 ²⁰ (Mittelwert)	N=27 (Mittelwert)	N=27 (gew. Mittelwert)
Finanzielle Leistungsfähigkeit	↗	↗	↗	↗	→	→
Professionalität	↗	↑	↗	↗	↗	↑
Aussenwirkung	↗	↗	↗	→	↗	↗
Standortattraktivität	↗	↗	↗	↘	↗	↗
Mitwirkung/IKZ	↘	→	↘	↘	↘	↘
Politisches Engagement	→	↗	→	→	↑	↑
«Filz»/ «Vetterliwirtschaft»	→	→	→	→	↘	→
Bürgernähe	→	→	→	→	→	→
Soziale Integration	↗	↗	↗	↑	↑	↑
Identifikation mit Gemeinde	→	→	→	→	↗	→
Durchschnitt	→	↗	↗	↗	↗	↗

Tabelle 5: Synopse – Veränderungen vor/nach Fusion (FC GR I und FC GR II)

Alle bisherigen Aussagen erfolgen auf Basis von Mittelwerten. Dieser Ansatz führt zu ersten Erkenntnissen auf übergeordneter Ebene und zu (stark) verdichteten Aussagen. Um einen differenzierteren Einblick auf die Entwicklungen im Kanton zu ermöglichen, folgen Detailanalysen zu den zehn Kriterien und auf Stufe der einzelnen Gemeindefusionen.

4.2.3 Veränderungen pro Kriterium

Die fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden unterscheiden sich in ihren räumlichen, wirtschaftlichen und kulturell-sprachlichen Voraussetzungen. Entsprechend ist zu vermuten, dass zwischen den einzelnen Gemeinden Unterschiede in der Entwicklung der zehn Kriterien bestehen. Gemäss der vorliegenden Detailanalyse fällt pro Kriterium jede Gemeinde in eine der fünf folgenden Kategorien: deutliche Zunahme (↑, +10 Indexpunkte), leichte Zunahme (↗, +10 bis +2 Indexpunkte), keine Veränderung (→, +2 bis 2 Indexpunkte), leichte Abnahme (↘, -2 bis -10 Indexpunkte) und deutliche Abnahme (↓, mehr als -10 Indexpunkte). Die Ergebnisse sind in den Abbildungen 14 und 15 enthalten, die für jedes Kriterium die Verteilung der Kategorien auf kantonaler Ebene zeigen. Zum Beispiel haben sich in Bezug auf das Kriterium «Identifikation mit der Gemeinde» 7% der Gemeinden langfristig deutlich verbessert, 41% der Gemeinden leicht und weitere 41% zeigen stabile Verhältnisse und 11% eine leichte Verschlechterung.

²⁰ N=7 umfasst die Ergebnisse für die in dieser Evaluation erstmals erfassten Gemeinden. Diese sind in N=34 zusätzlich zu den ursprünglichen N=27 Gemeinden enthalten und im Gesamtergebnis konsolidiert.

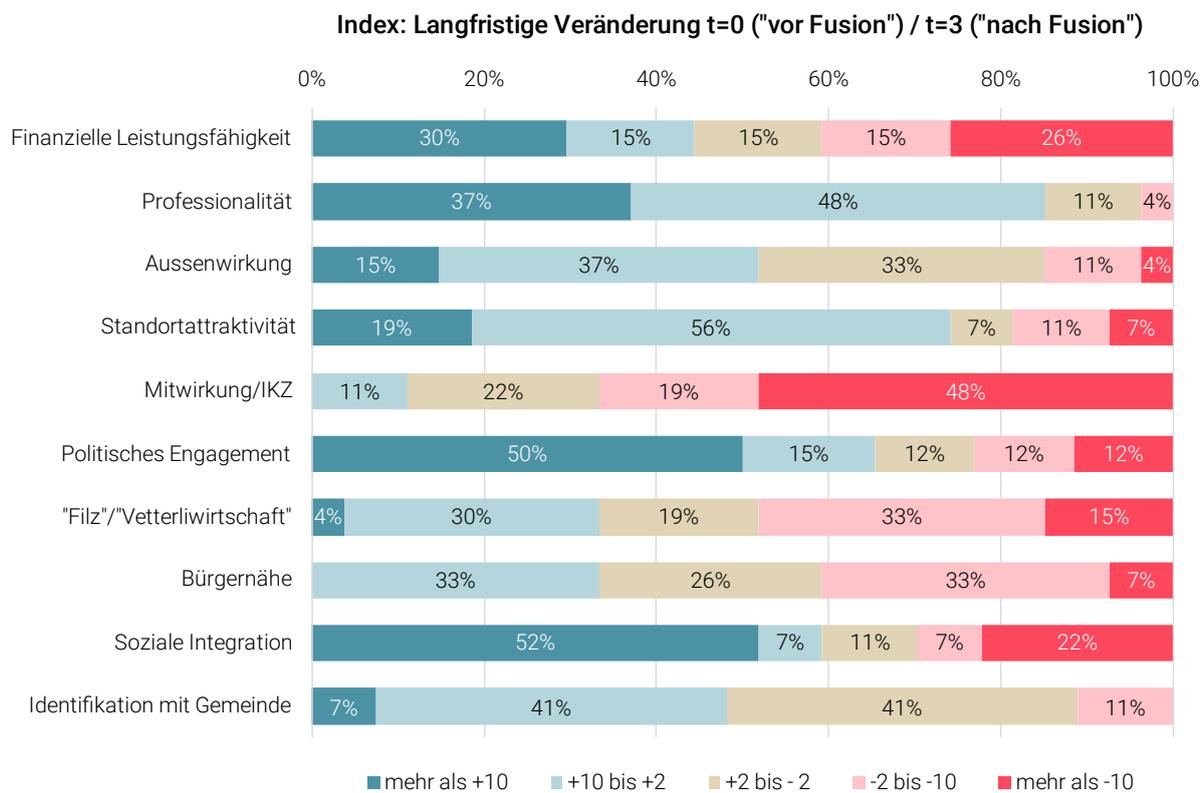


Abbildung 14: Detailanalyse (alle Kriterien): Langfristige Veränderung (t=0, t=1/2; t=3; N=27)

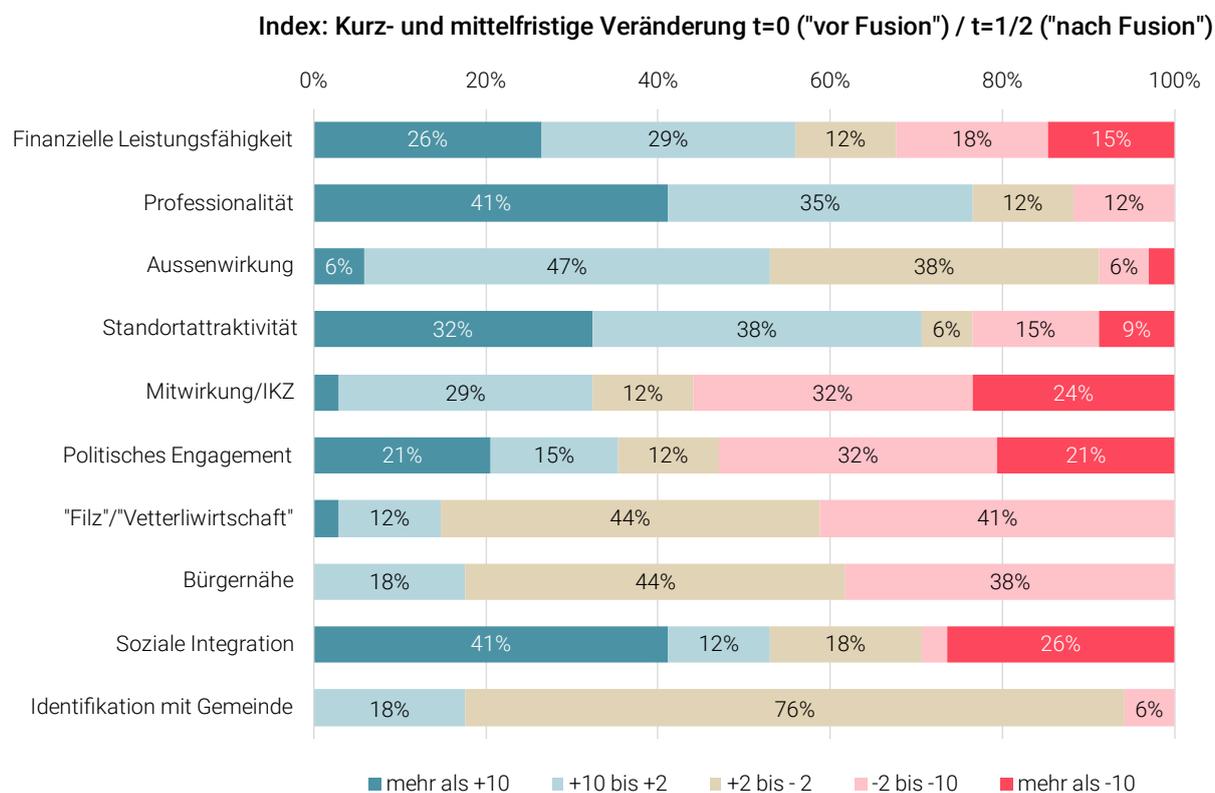


Abbildung 15: Detailanalyse (alle Kriterien): Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34)

Die Analyse der Verteilung der Gemeinden nach Entwicklungskategorien (↑, ↗, →, ↘, ↓) zeigt sowohl für die langfristige als auch kurz- und mittelfristige Tendenz auffallende Muster. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen: Langfristig betrachtet bestehen je nach Kriterium grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden in ihrer Entwicklung. Dies gilt vorwiegend für die «finanzielle Leistungsfähigkeit» (positiv [= ↑, ↗] = 45% der Gemeinden vs. negativ [= ↘, ↓] = 41% der Gemeinden), «Filz»/«Vetterliwirtschaft» (34% vs. 48%) und «Bürgernähe» (33% vs. 40%). Hier stehen sich zwei etwa gleich grosse Gruppen an Gemeinden gegenüber. Eindeutiger ist die Verteilung bezüglich «Professionalität» (85% vs. 4%), «Aussenwirkung» (52% vs. 15%), «Standortattraktivität» (75% vs. 18%) sowie «sozialer Integration» (59% vs. 29%) und «Identifikation mit der Gemeinde» (48% vs. 11%). Hier ist der Anteil an Gemeinden mit einer positiven langfristigen Entwicklung vergleichsweise hoch. Dagegen ist die «Mitwirkung/IKZ» das einzige Kriterium, bei welchem die Mehrheit der Gemeinden eine negative langfristige Entwicklung ausweist (11% vs. 67%). Der Anteil an Gemeinden mit einer stabilen langfristigen Entwicklung ist mit 41% beim Kriterium «Identifikation mit der Gemeinde» besonders hoch.

Es ist bemerkenswert, dass sich die Verteilung der Kategorien in vielen Kriterien wenig verändert hat und mehrheitlich ähnlich bleibt. Ausnahmen bilden die Kriterien «Mitwirkung/IKZ» und «politisches Engagement». Im ersten Fall gibt es langfristig mehr Gemeinden mit einer negativen und im zweiten Fall mehr Gemeinden mit einer positiven Entwicklung. Insgesamt lassen sich aber die Ergebnisse aus dem FC GR I bestätigen. Dies ist auch für die neu untersuchten Gemeinden in der kurzfristigen Entwicklung festzustellen. Einzig die Standortqualität hat sich etwas häufiger verschlechtert. Darauf lässt die Detailanalyse im Anhang 2 schliessen.

4.3 Detailergebnisse einzelne Gemeindefusionen

4.3.1 Entwicklung nach Dimensionen

In Anlehnung und Erweiterung zur Analyse im FC GR I-Bericht werden für alle Gemeinden die kurz-/mittelfristigen und langfristigen Entwicklungen ausgewiesen. Diese sind auf Basis der Mittelwerte der zehn Kriterien für die drei erwähnten Dimensionen «Wirtschaftliche Argumente», «Qualität Demokratie» und «Gesellschaftliche Faktoren» berechnet worden.

Für die N=27 Gemeinden, die bereits in der ersten Evaluation untersucht wurden, sind die bisherigen und neuen Ergebnisse in der Tabelle 6 aufgeführt. Der Gesamteffekt entspricht der Veränderung zwischen t=0 und t=3 und damit der langfristigen Entwicklung. Dieser lässt sich weiter in zwei Teileffekte unterteilen, wobei der 1. Teileffekt die Veränderung von t=0 zu t=1/2 und daher die kurz-/mittelfristige Entwicklung abdeckt und aus dem FC GR I-Bericht stammt. Der 2. Teileffekt zeigt die Veränderung seit der ersten Erhebung. Für die Gemeinde Albula/Alvra zum Beispiel haben sich die wirtschaftlichen Argumente zwischen t=1 und t=1/2 erheblich verbessert (↑) und seither nicht mehr massgeblich verändert (→), so dass insgesamt eine deutliche Verbesserung resultiert (↑). Gleichzeitig hat sich die Qualität der Demokratie insgesamt verschlechtert (Gesamteffekt = -10.1 = ↓), was auf eine leicht negative Entwicklung in der ersten Phase (1. Teileffekt = -8.4 = ↘) und eine stabile in der zweiten Phase (2. Teileffekt = -1.7 = →) zurückzuführen ist. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass aufgrund der Kategorisierung auf den ersten Blick erklärungsbedürftige, aber erklärbare Resultate möglich sind.

Dimensionen	Wirtschaftliche Argumente			Qualität Demokratie			Gesellschaftliche Faktoren		
	1. Teileffekt (t=0 - t=1/2)	2. Teileffekt (t=1/2 - t=3)	Gesamteffekt (t=0 - t=3)	1. Teileffekt (t=0 - t=1/2)	2. Teileffekt (t=1/2 - t=3)	Gesamteffekt (t=0 - t=3)	1. Teileffekt (t=0 - t=1/2)	2. Teileffekt (t=1/2 - t=3)	Gesamteffekt (t=0 - t=3)
Albula/Alvra	↑	→	↑	↘	→	↓	→	↑	↑
Andeer	↗	↘	↗	→	→	→	↗	↑	↑
Arosa	↗	→	↗	↗	→	↗	↘	→	↘
Bregaglia	↗	↘	↗	↘	↗	→	↗	↑	↑
Calanca	↗	↗	↑	↘	↘	↓	↘	↗	→
Cazis	↗	↘	→	↘	↑	↗	↘	↘	↘
Churwalden	↗	↗	↗	↘	↗	↗	↑	↓	↗
Davos	↑	↘	↗	→	↑	↑	→	↑	↑
Domleschg	↗	↘	↗	↓	↑	↘	→	→	↗
Ferrera	↑	↓	→	↘	↘	↘	↑	↘	↑
Grüsch	↘	↗	→	↘	↗	→	↘	↗	↘
Ilanz/Glion	↗	↘	↗	↑	↓	→	→	↘	↘
Klosters	↘	↗	→	↘	↗	↗	→	↗	↗
Landquart	↗	→	↗	→	→	→	→	↑	↑
Lumnezia	↑	↘	↗	↘	↘	↓	↗	↑	↑
Luzern	→	↑	↗	↘	→	↘	↓	↑	↘
Obersaxen Mundaun	↗	↘	→	→	↗	↗	↗	→	↗
Safiental	↗	→	↗	↘	↑	→	↗	↗	↗
Scuol	↑	↘	↗	→	→	→	↗	↗	↑
Surses	→	→	→	↗	↓	↘	→	↑	↑
Trimmis	↗	↓	→	↗	↑	↑	↘	→	↘
Trun	↗	→	↗	↗	→	↗	↗	↑	↑
Tschierschen-Praden	↗	→	↗	→	↗	↗	↗	↗	↑
Val Müstair	↗	↗	↑	→	↗	↗	↘	↗	↗
Vals	→	→	→	→	→	→	↓	↗	↘
Valsot	↗	↘	→	→	↘	→	→	→	→
Zernez	↗	↘	↗	↘	→	↘	→	↘	↘

Legende:

Veränderung t=0 («vor Fusion») / t=1/2 («nach Fusion») / t=3 («nach Fusion»):

↑ ... mehr als +10, ↗ ... +10 bis +2, → ... +2 bis -2, ↘ ... -2 bis -10, ↓ ... mehr als -10

Tabelle 6: Langfristige Entwicklung der Dimensionen nach Gemeinden (N=27)

Die Ergebnisse für die N=7 Gemeinden, die in der zweiten Evaluation zum ersten Mal berücksichtigt wurden, sind der Tabelle 7 zu entnehmen. Der Datenlage entsprechend können hier nur die kurz- und mittelfristigen Veränderungen zwischen t=0 und t=1/2 für die drei Dimensionen berechnet werden.

Dimensionen	Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0 vs. t=1/2)		
Gemeinde	Wirtschaftliche Argumente	Qualität Demokratie	Gesellschaftliche Faktoren
Bergün Filisur	↗	➔	↗
Breil/Brigels	↗	➔	↑
Chur	↗	↗	↗
Grono	↑	↘	↗
Muntogna da Schons	↗	↗	↑
Rheinwald	↘	↓	↑
Thusis	↘	➔	↘

Legende:
Veränderung t=0 («vor Fusion») / t=1/2 («nach Fusion»):
 ↑ ... mehr als +10, ↗ ... +10 bis +2, ➔ ... +2 bis -2, ↘ ... -2 bis -10, ↓ ... mehr als -10

Tabelle 7: Kurz-/mittelfristige Entwicklung der Dimensionen nach Gemeinde (N=7)

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Entwicklungen auf Stufe der Dimensionen abhängig von Gemeinde und Zeithorizont (1. Teileffekt, 2. Teileffekt, Gesamteffekt) unterschiedlich ausfallen. Ein eigentliches Muster ist vordergründig nicht zu erkennen. Immerhin haben sich die Mehrheit der Gemeinden in der Dimension «Wirtschaftliche Argumente» positiv entwickelt (68% der Gemeinden = [↑, ↗] vs. 6% der Gemeinden = [↘, ↓]). Sehr ausgeglichen sieht die Verteilung in der Dimension «Qualität der Demokratie» aus (35% = [↑, ↗] vs. 30% = [➔] vs. 35% = [↘, ↓]). Dagegen ist in der Dimension «Gesellschaftliche Faktoren» eher eine Polarisierung festzustellen, wenn sich auch die Mehrheit der Gemeinden diesbezüglich gut entwickelt hat (68% = [↑, ↗] vs. 26% = [↘, ↓]).

4.3.2 Entwicklungspfade

Die Daten und gemeindespezifischen Entwicklungen pro Dimension, die im Kapitel 4.3.1 aufgeführt sind, wurden in einem nächsten Schritt auf mögliche Muster und gemeinsame Entwicklungspfade untersucht. Dazu weist die vertiefende Analyse alle Gemeinden einzeln einer Gruppe pro Dimension zu. Die Gruppeneinteilung erfolgt auf Grundlage der kurz-/mittelfristigen Entwicklung, d. h. alle Gemeinden, die kurz- resp. mittelfristig eine deutliche Zunahme (1. Teileffekt in Tabelle 6 = ↑) erfahren, fallen in die «Gruppe 1 – Zunahme ++», diejenigen Gemeinden mit einer moderaten Zunahme (1. Teileffekt in Tabelle 6 = ↗) in die «Gruppe 2 – Zunahme +», usw. Danach wird für jede Gruppe pro Dimension ermittelt, wie sich diese im Durchschnitt seit der ersten Erhebung, d. h. in der zweiten Phase t=1/2 – t=3 (2. Teileffekt in Tabelle 6), entwickelt hat. In diese Pfadanalyse gehen die Daten der N=27 Gemeinden ein.

Die Entwicklungspfade in der Dimension «Wirtschaftliche Argumente» sind in der Abbildung 16 grafisch für jede Gruppe dargelegt. Der Index der Gemeinden der Gruppe 1, worunter 19% der Gemeinden fallen,

hat sich beispielsweise zwischen t=0 und t=1/2 im Durchschnitt stark erhöht, allerdings zwischen t=1/2 und t=3 wieder abgenommen. Hingegen haben sich die 7% Gemeinden in der Gruppe 4 bezüglich der wirtschaftlichen Kriterien zuerst durchschnittlich leicht verschlechtert und später wieder etwas erholt. Mit anderen Worten lässt sich ein sogenannter kompensatorischer Gegeneffekt beobachten (\cap - und \cup -Effekt). Dieser ist auch in den beiden anderen Dimensionen «Qualität der Demokratie» und «Gesellschaftliche Faktoren» erkennbar (mit Ausnahme der Gruppe 2 in Abbildung 17 und Gruppe 3 in Abbildung 18).

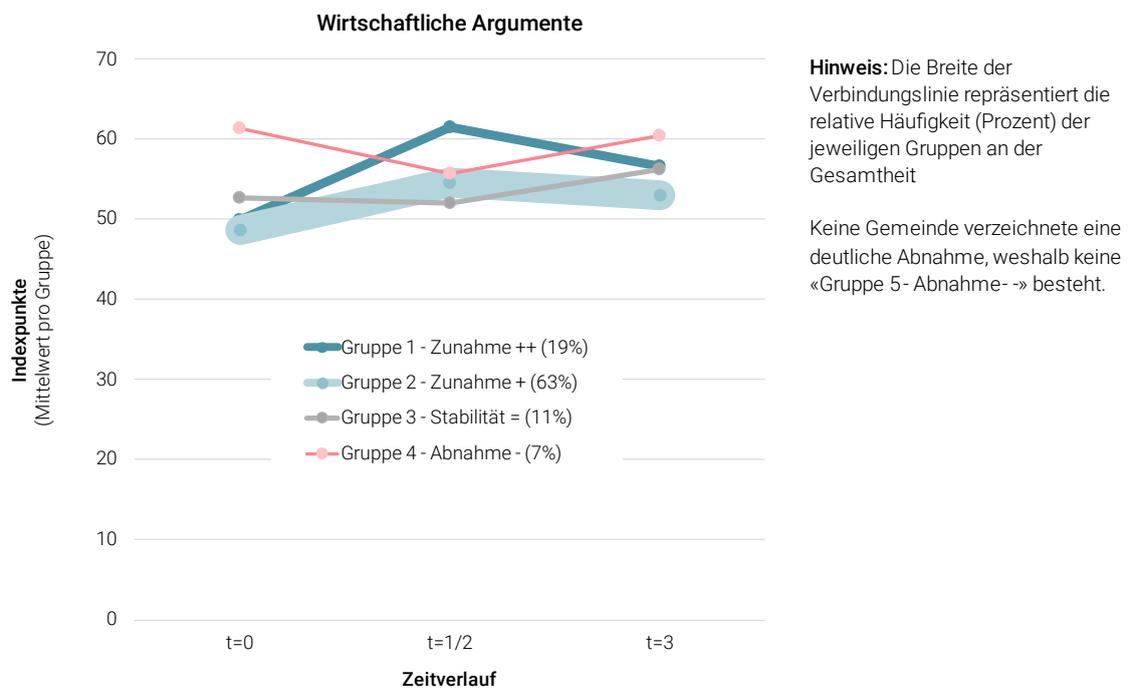


Abbildung 16: Entwicklungspfad – Wirtschaftliche Argumente (N=27)

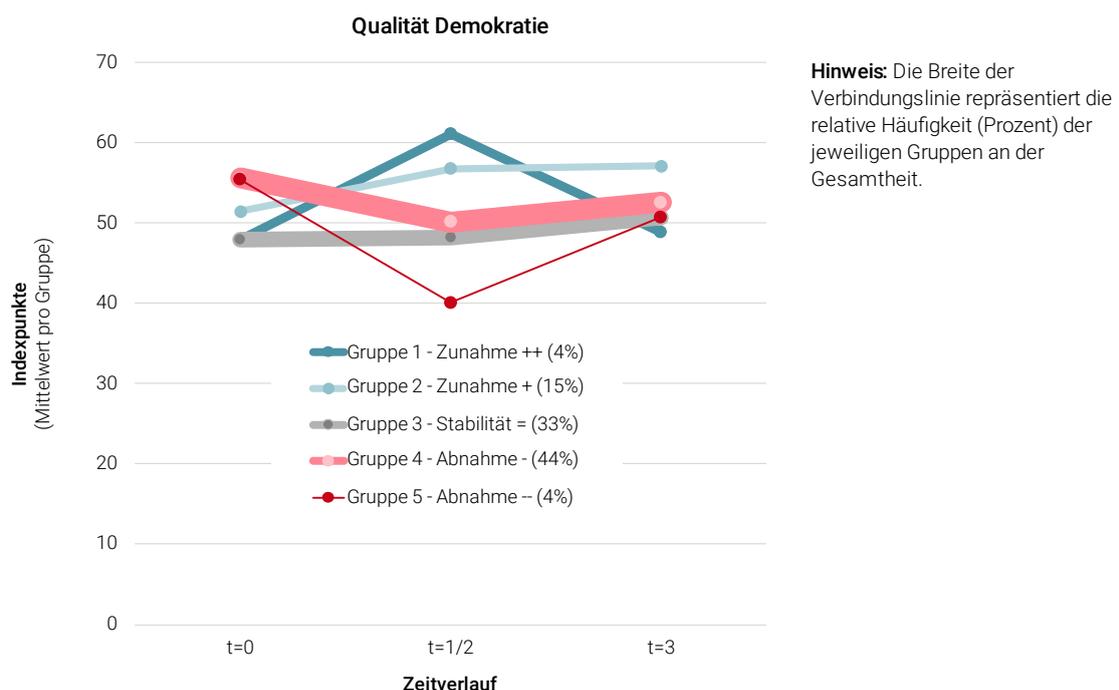


Abbildung 17: Entwicklungspfad – Qualität Demokratie (N=27)

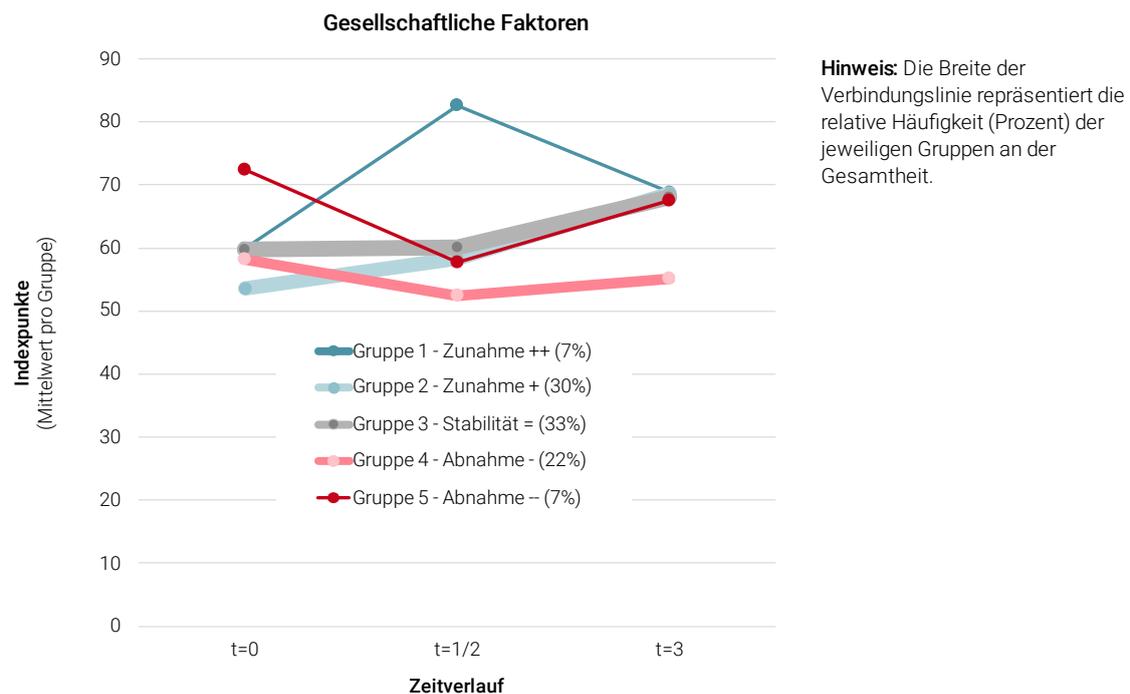


Abbildung 18: Entwicklungspfad – Gesellschaftliche Faktoren (N=27)

Als Zwischenfazit der Pfadanalyse lassen sich neue Muster erkennen: Gemeinden, die sich zwischen t=0 und t=1/2 positiv entwickelt haben, verändern sich zwischen t=1/2 und t=3 eher rückläufig. Dies gilt vice versa. Diese kompensatorischen Gegeneffekte treten in \cap - und \cup -Form bei allen Dimensionen auf. Trotzdem sei erwähnt, dass zu t=3 in (fast) allen Gruppen der drei Dimensionen eine positive Veränderung im Vergleich zur Ausgangslage in t=0 festzustellen ist (am stärksten in den gesellschaftlichen Faktoren und am wenigsten bezüglich der Qualität der Demokratie). D. h. die jeweils gegenläufigen Entwicklungen werden insgesamt nicht vollständig kompensiert.

4.4 Spezialanalyse I: Bevölkerungsbefragung

4.4.1 Deskriptive Analyse und methodische Anmerkungen

Die Bevölkerungsbefragung ist integraler Bestandteil des gesamten «Fusions-Checks» und wird im Sinne einer Spezialanalyse gesondert ausgewertet. Für die Verlässlichkeit und Güte der Aussagen ist mitentscheidend, welche Personengruppen an der Umfrage teilgenommen haben und inwiefern die Stichprobe der Grundgesamtheit (hier: alle Einwohner/innen über 18 Jahre in den seit 2008 fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden) entspricht. Die Frage der Repräsentativität lässt sich statistisch – entgegen der landläufigen Meinung – nicht einfach oder nur mit einer Kennzahl beantworten. Vielmehr müssen Hinweise dafür gesucht werden, dass in der Stichprobe hinreichend genau die antwortbestimmenden Merkmale der Personen in der Grundgesamtheit abgebildet sind.

Üblicherweise wird in breit angelegten Bevölkerungsbefragungen, die Einschätzungen zu unterschiedlichen Themen verlangen, geprüft, ob die Verteilung von Geschlecht und Alter in der Stichprobe und Grundgesamtheit identisch ist. Dies setzt voraus, dass die beiden Personenmerkmale Alter und Geschlecht das Antwortverhalten massgeblich beeinflussen. Würden sie dies nicht tun, wäre es auch unerheblich, wie diese in der Stichprobe im Vergleich zur Grundgesamtheit vertreten sind. Folglich wäre es z. B. unproblematisch, wenn nur Frauen in einer Untersuchung befragt werden, wenn alle Geschlechter ohnehin gleich antworten. Dies lässt sich ex-ante oftmals nur schwer feststellen. Erschwerend kommt hinzu, dass in der

Regel nicht eindeutig klar ist, welche Personenmerkmale das Antwortverhalten am stärksten prägen und in der Überprüfung der Repräsentativität zu berücksichtigen wären. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Überprüfung in der vorliegenden Studie dem standardmässigen Verfahren, wonach die Repräsentativität über die relativen Häufigkeiten der Merkmalskategorien «Geschlecht» und «Alter» eingeschätzt werden. Die Ergebnisse der dafür notwendigen deskriptiven Analyse liegen in Abbildung 19 vor.

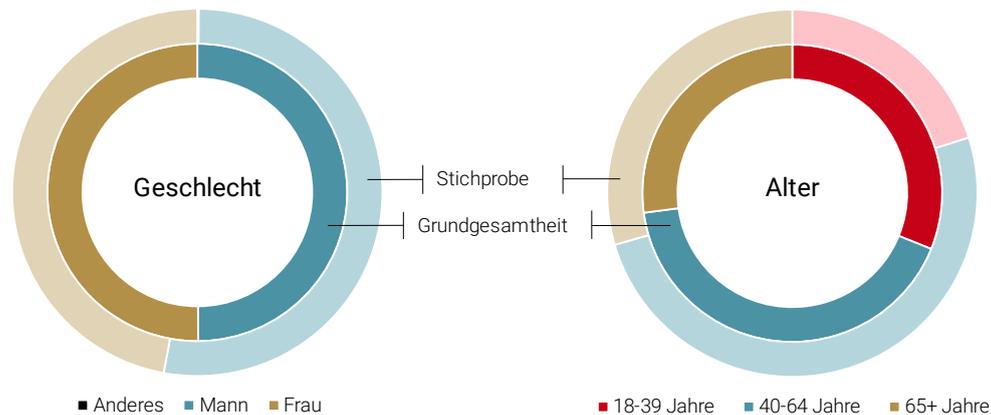


Abbildung 19: Bevölkerungsbefragung – Deskriptive Analyse

Insgesamt kann die Repräsentativität der Befragungsergebnisse als gegeben betrachtet werden. Dies gründet auf folgenden methodischen Überlegungen:

- **Repräsentativität nach Geschlecht:** Das Geschlecht der antwortenden Personen ist in der Befragung von 2022 in der Stichprobe sehr ähnlich wie in der Grundgesamtheit verteilt. Frauen sind in der Stichprobe leicht untervertreten. Es wurde überprüft, inwiefern sich Männer und Frauen bezüglich ihres Antwortverhaltens unterscheiden. Mit Ausnahme des Items «Interesse /Teilnahme Gemeindepolitik» sind die Differenzen in den Mittelwerten geringfügig und bewegen sich zwischen 0.01 und 0.05. Allerdings sind die Unterschiede für viele der abgefragten Items signifikant ($p < 0.05$), weshalb eine Gewichtung nach Geschlecht pro Gemeinde vorgenommen wurde (vgl. weiterführende Angaben dazu in Anhang 3). Dies erfolgt für die Berechnung des kantonalen Mittelwertes zusätzlich zur Gewichtung nach Bevölkerungsgrösse (vgl. Kapitel 3.1.2).
- **Repräsentativität nach Alter:** Im Vergleich zur Grundgesamtheit sind in der Stichprobe die Erwachsenen bis 39 Jahre (Gruppe 1) unter- und jene zwischen 40 und 64 Jahren (Gruppe 2) übervertreten. Die Gruppe der über 65-Jährigen (Gruppe 3) ist annähernd gleich abgebildet. Die Detailanalyse zeigt, dass sich die Erwachsenen der Gruppe 1 und 2 in ihrem Antwortverhalten nicht signifikant voneinander unterscheiden (vgl. Anhang 3). Da die Stichprobe die Gruppe 3 insgesamt gut repräsentiert, wurde auf eine Gewichtung verzichtet.

4.4.2 Zustand und Standortbestimmung

Die einzelnen Fragen («Items»), die in der Bevölkerungsbefragung zur Beantwortung vorgelegt wurden, lassen sich zu neun Indikatoren zusammenfassen. Der Indikator «Qualität der kommunalen Dienstleistungen» beispielsweise zeigt die Zufriedenheit der Bevölkerung mit einer breiten Palette an Dienstleistungen der Gemeinde und reicht von der Einwohnerkontrolle, den öffentlichen Schulen, Freizeitangeboten und der

Schneeräumung bis hin zur Verkehrsplanung. Insgesamt deckt dieser Indikator N=9 Items ab. Für alle Indikatoren wird jeweils die mittlere Zufriedenheit berechnet und ausgewiesen, wobei die Skala von 1=tief bis 4=hoch geht. Um auf kantonaler, übergeordneter Ebene repräsentative Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung zu erhalten, wurden die Ergebnisse pro Gemeinde nach deren Bevölkerungsgrösse gewichtet (vgl. Kapitel 3.1.2). Sie sind in Abbildung 20 zu finden und lassen sich zudem anhand des FC-Benchmarks 2022 mit den Resultaten aus Befragungen in anderen Gemeindefusionen der (Deutsch-)Schweiz vergleichen. Diese gilt es bei der Interpretation zu berücksichtigen.

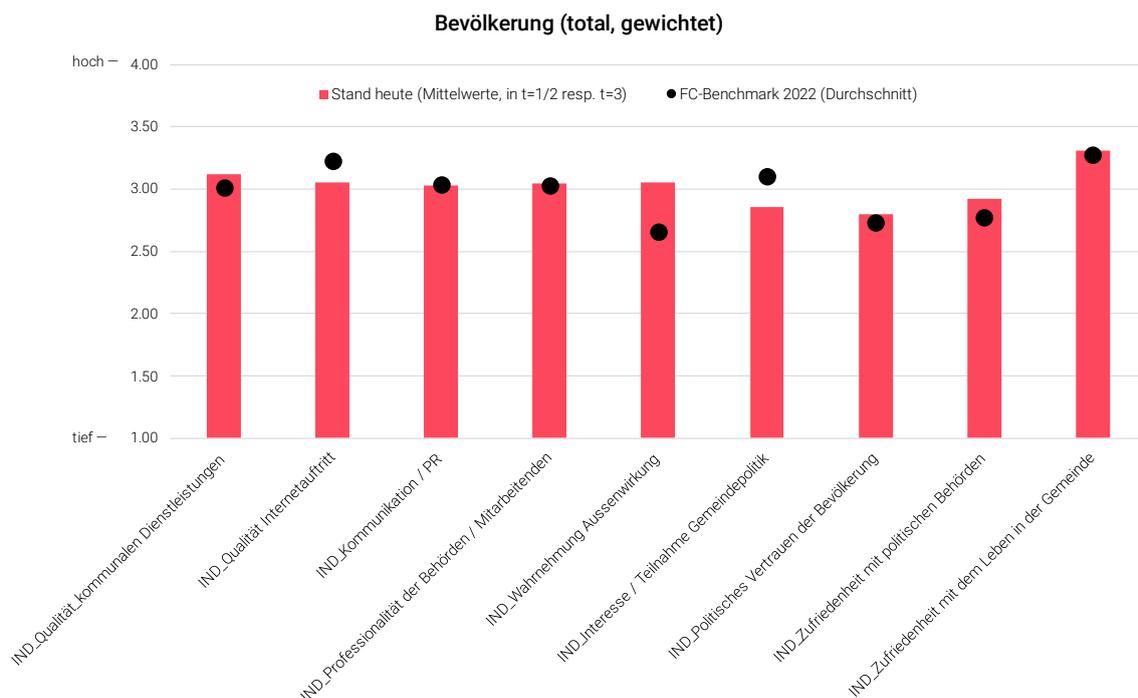


Abbildung 20: Bevölkerungsbefragung – Stand in den fusionierten Gemeinden (t=1/2, t=3, N=14'629)

Aus der Analyse der Umfrageergebnisse lassen sich Hinweise zu den Befindlichkeiten in den fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden herleiten. Folgende Erkenntnisse zum Zustand sind hervorzuheben: Alle Mittelwerte der untersuchten Indikatoren liegen deutlich über 2.5, was einer durchschnittlich eingeschätzten Qualität entspräche. Gleichzeitig erreichen zwei Drittel der Indikatoren einen Mittelwert von über 3.0, d. h. die Bevölkerung beurteilt hier die Qualität der verschiedenen Aspekte zwischen mittel und hoch. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Gemeindepolitik und die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den politischen Behörden fallen in der Beurteilung der Bevölkerung allerdings etwas ab. Insgesamt ist jedoch die Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde vergleichsweise hoch.

Der Vergleich mit dem FC-Benchmark 2022 lässt erkennen, dass die Bevölkerung aus den untersuchten Bündner Gemeinden (N=34) die Situation in fünf von neun Indikatoren besser als im (Deutsch-) Schweizer Durchschnitt bewertet. In je zwei Fällen ist die Bewertung (fast) identisch resp. schlechter. Im Besonderen werden in Graubünden die Aspekte in den Indikatoren «Qualität des Internetauftritts» und «Interesse/Teilnahme an der Gemeindepolitik» schlechter wahrgenommen. Hervorzuheben ist schliesslich die höhere Bewertung in den Indikatoren «Politisches Vertrauen der Bevölkerung» und «Zufriedenheit mit den politischen Behörden». Am deutlichsten zeigt sich der positive Unterschied bei der «Wahrnehmung Aussenwirkung» der Gemeinde.

4.4.3 Kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungen

Das Auswertungskonzept in Kapitel 4.1 sieht vor, für die summarische Standortbestimmung nicht nur den Zustand, sondern auch die zeitliche Veränderung zu ermitteln. Letztere wird ebenfalls für die Bevölkerungsbefragung im Speziellen nachgezeichnet. Für alle Indikatoren wurden die Mittelwerte der durchschnittlichen Einschätzungen für die drei Erhebungszeitpunkte $t=0$, $t=1/2$ und $t=3$ errechnet. Daraus lassen sich die kurz-/mittelfristigen und langfristigen Entwicklungstendenzen bei der Bevölkerung in der Abbildung 21 ableiten.

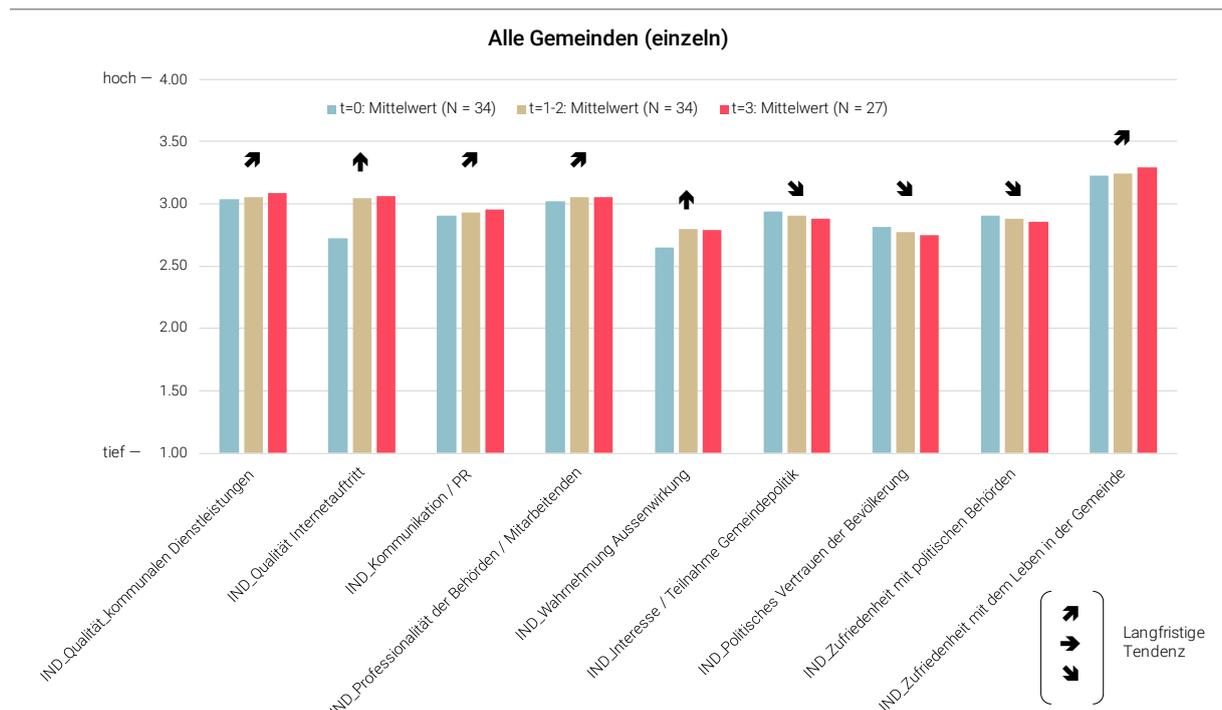


Abbildung 21: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/mittel- und langfristige Veränderung ($t=0$, $t=1/2$, $t=3$; $N=34$)

Die Ergebnisse zeichnen für die langfristige Entwicklung (Vergleich $t=0$ mit $t=3$) folgendes Bild: Alle Indikatoren erreichen eine überdurchschnittlich gute Beurteilung durch die Bevölkerung (Indikatoren-Mittelwerte aller Gemeinden in $t=3$ zwischen Minimum 2.4 und Maximum 3.5, insgesamt zwischen Minimum 2.8 und Maximum 3.3). (Eher) positive Tendenzen in der Wahrnehmung treten in den Bereichen «Internetauftritt», «Aussenwahrnehmung», «Qualität der öffentlichen Dienstleistungen», «Kommunikation/PR», «Professionalität der Behörden/Mitarbeitenden» und «Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde» auf. (Eher) kritische Tendenzen in der Wahrnehmung sind in den Bereichen «Interesse/Teilnahme an Gemeindepolitik», «Politisches Vertrauen in die Bevölkerung» und «Zufriedenheit mit den politischen Behörden» zu erkennen. Abschliessend sind kaum Indizien dafür zu sehen, dass in der Bevölkerung eine Umkehr resp. Änderung in der Wahrnehmung und Beurteilung stattfindet. Für eine genaue Analyse bräuchte es allerdings eine Zeitreihenanalyse auf Basis von personenbezogenen Paneldaten.

Für die kurz-/mittelfristige Perspektive lassen sich ergänzend zur langfristigen für die erstmals befragten Gemeinden ($N=7$, Vergleich $t=0$ mit $t=1/2$) erste Erkenntnisse herleiten. Der systematische Vergleich stützt sich auf die Analysen in Anhang 4 und kommt zu einem positiven Zwischenfazit: Die Bevölkerung der seit 2017 fusionierten Gemeinden nehmen die Fusion in sehr vielen Aspekten positiv wahr. Dies gilt für (fast) alle Gemeinden. Eine Ausnahme bildet der Indikator «Interesse/Teilnahme an der Gemeindepolitik», der auf einen generellen Rückgang seit der Fusion hindeutet. Ansonsten bewertet die Bevölkerung

– besonders im Vergleich zu den Gemeinden, die in der ersten Erhebung 2017 befragt wurden – ihre Fusionsprojekte besser resp. weniger kritisch. Dies zeigt sich vor allem in den Indikatoren «Interesse/Teilnahme an Gemeindepolitik», «Politisches Vertrauen der Bevölkerung» und «Zufriedenheit mit politischen Behörden». Denn diese drei Aspekte werden auch über alle N=34 Gemeinden betrachtet bereits in der kurzen und mittleren Frist kritisch wahrgenommen und verbessern sich danach kaum.

4.4.4 Analyse der qualitativen Kommentare

Das offene Kommentarfeld ermöglichte es der Bevölkerung, sich direkt zum Fusionsprojekt selbst oder zu anderen für sie relevanten Themen zu äussern. Zur systematischen Analyse wurden alle qualitativen Kommentare kategorisiert und bewertet (vgl. methodisches Verfahren in Kapitel 3.1.2). Die Resultate sind in den Abbildungen 22 und 23 enthalten. Weitere Detailanalysen befinden sich Anhang 5.

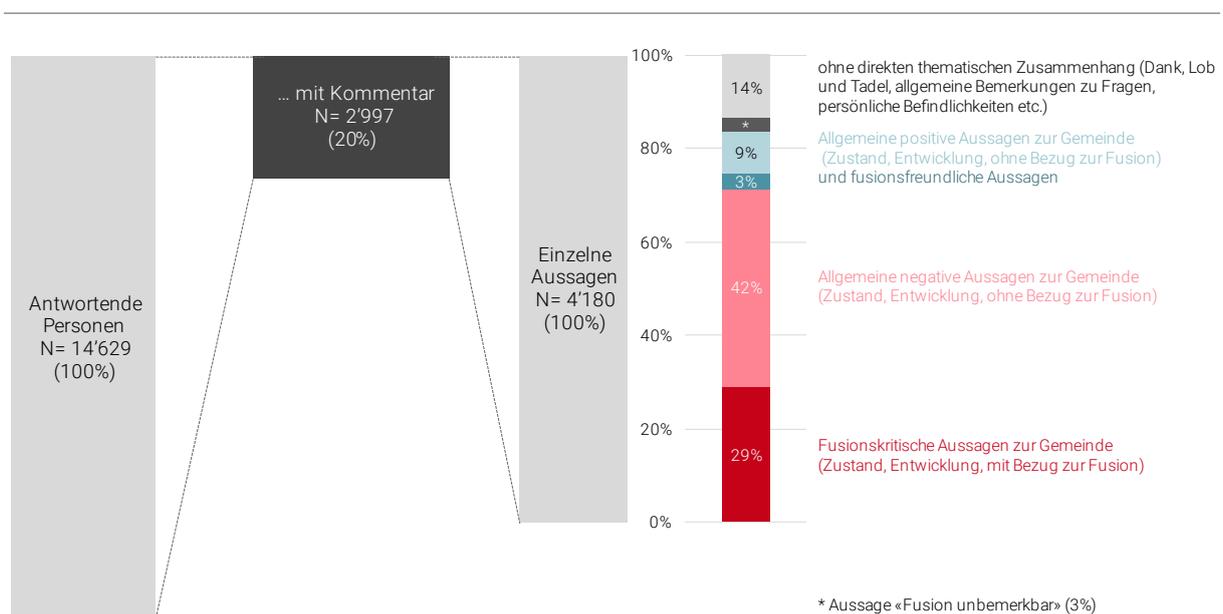


Abbildung 22: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Übersicht

Auf folgende Erkenntnisse ist im Speziellen hinzuweisen: Gut 20% der befragten Personen haben das freihändige Kommentarfeld genutzt und Anmerkungen angebracht. Dies ist im Vergleich zur Erhebung von FC GR I deutlich weniger (zuvor 31%), im Vergleich zu anderen Erhebungen im Durchschnitt, aber immer noch beachtlich. Erfahrungsgemäss liegt dieser Anteil bei Bevölkerungsbefragungen und Kundenbefragungen in der Regel zwischen 15% und 25%.

Gesamthaft überwiegen inhaltlich die kritischen Aussagen zum Zustand oder zu Entwicklungen in der jeweiligen Gemeinde (42% der Aussagen) sowie zur Fusion (29%). Positive Aussagen machen total 12% aus. Weitere 3% fallen in die Kategorie «Fusion unbemerkbar» resp. 14% in «ohne direkten thematischen Zusammenhang». Allerdings bezieht sich lediglich ein Drittel der Kommentare explizit auf Veränderungen in Zusammenhang mit der Fusion (negative und positive, total 32%).

Die qualitative Inhaltsanalyse zeigt, welche Themen die Bevölkerungen in den fusionierten Gemeinden besonders bewegen (vgl. Abbildung 23). Die Top-10-Themen, d. h. die am häufigsten genannten Themen, vereinen zusammen 2'144 Aussagen. Dies ist ein Anteil von 51.3% an allen 4'180 Aussagen. Die Konzentration auf einige wenige ist erwähnenswert. Gleichzeitig fällt auf, dass häufig pauschale Kritik an Fusionen und Gemeindedienstleistungen ohne weitere Angaben geäussert (243 resp. 224 Aussagen) und einige übergeordnete Themen mehrfach erwähnt wurden, wie die subjektiv wahrgenommene Benachteiligung

der Fraktionen (Zentralisierung, mangelhafte Repräsentanz) (199), die zunehmende Verkehrsbelastung (185) oder die hohe Lebensqualität und Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (je 155). Zudem liegt der Schluss nahe, dass einige Spezialthemen in den betroffenen Gemeinden (z. B. die Verbindungsstrasse zwischen Waltensburg/Vuorz und Breil/Brigels, fehlende Erstwohnungen im Unterengadin, hohes Verkehrsaufkommen auf der A13 mit Verkehrsbehinderungen in den Gemeinden) emotional belastet sind und deshalb besonders häufig erwähnt wurden. Nicht immer ist der Zusammenhang zum Fusionsprojekt direkt erkennbar, trotzdem aber nennenswert.

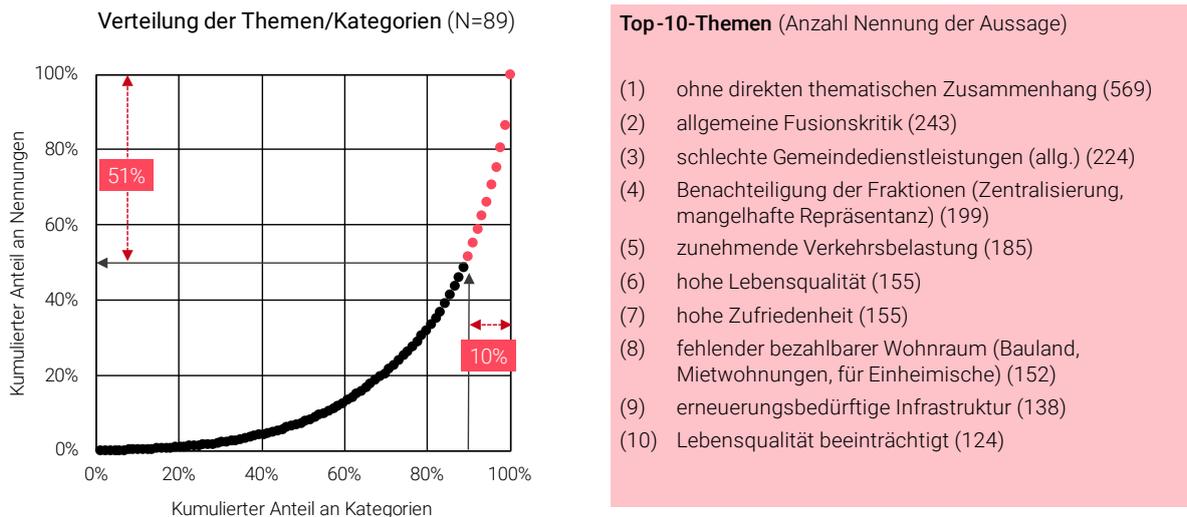


Abbildung 23: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Verteilung und Top-Themen

4.5 Spezialanalyse II: Zustimmung zur Fusion

4.5.1 Gesamtergebnisse Kanton Graubünden

Die Bevölkerung der sieben Gemeinden, die seit der ersten Evaluation neu in den «Fusions-Check» aufgenommen wurden, konnten sich zusätzlich zur Zustimmung zur Fusion äussern. In allen anderen 27 Gemeinden erfolgte dies bereits im Rahmen der ersten Erhebung. Die Gesamtergebnisse befinden sich in Abbildung 24.

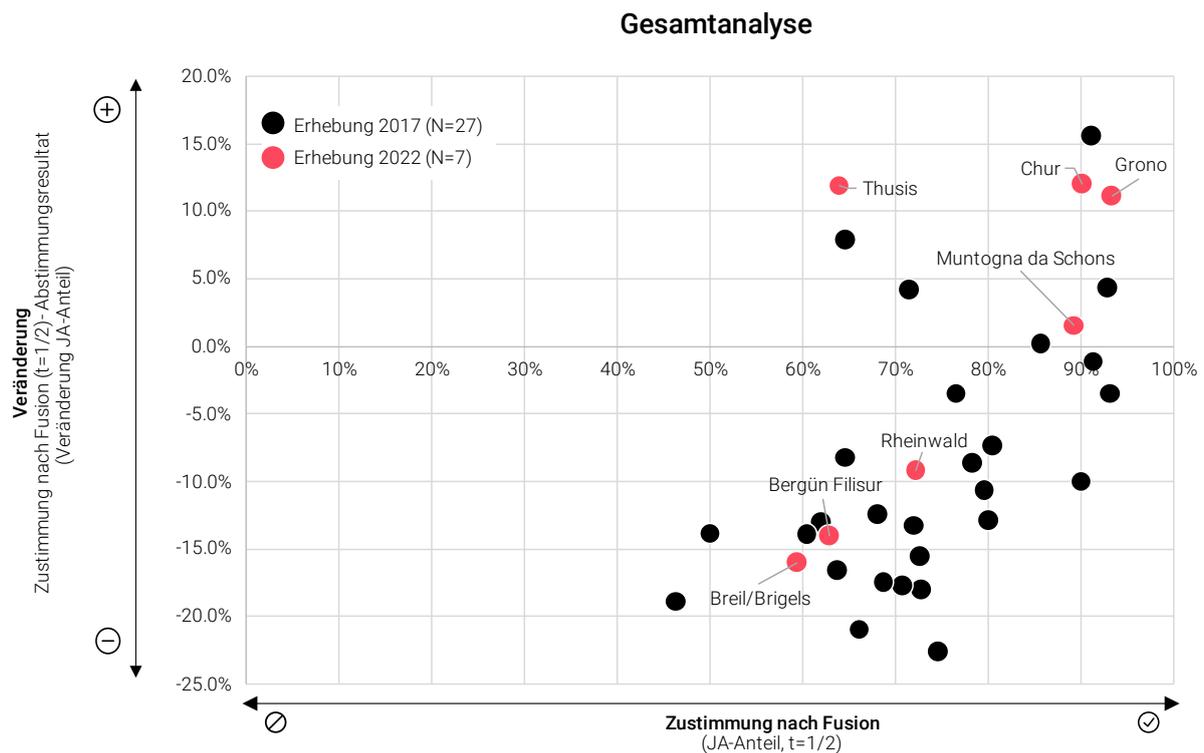
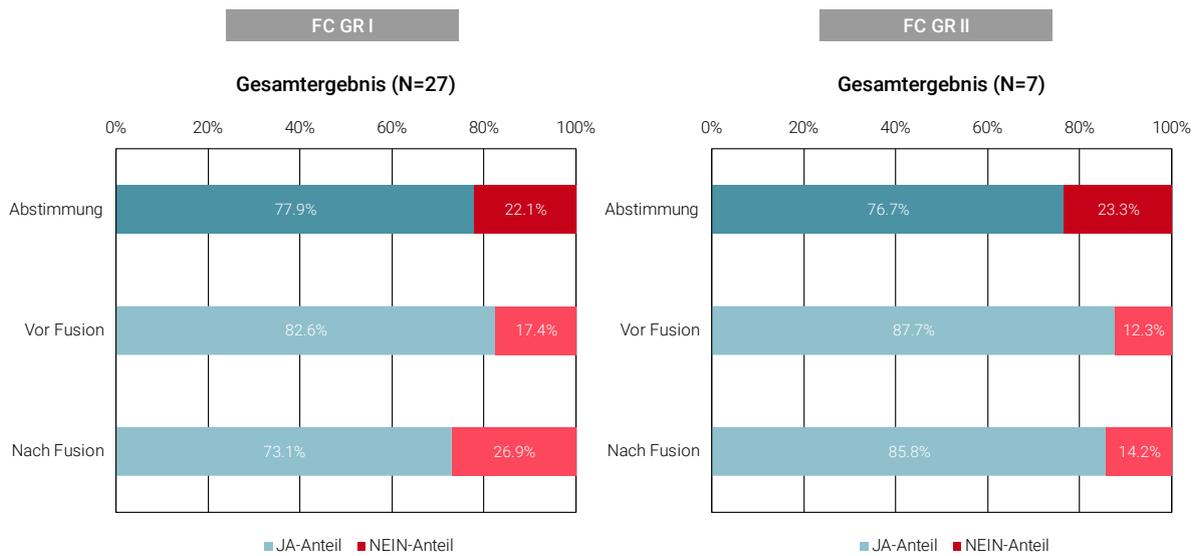


Abbildung 24: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Gesamtanalyse

Die Gesamtanalyse berechnet für alle Gemeinden zwei Werte: Zum einen die Zustimmung zur Fusion nach Umsetzung des Fusionsprojektes auf Basis der Antworten in der Bevölkerungsbefragung (Ja-Anteile, in %, zum Zeitpunkt $t=1/2$) und zum anderen die Veränderung dieser Zustimmung seit der Abstimmung (Veränderung der Ja-Anteile, ohne Enthaltungen, Stimmen aufsummiert für die virtuell fusionierte Gemeinde).

Im Ergebnis ist für die neu untersuchten fusionierten Gemeinden ($N=7$) festzuhalten, dass in allen die Fusion in einer Abstimmung heute mit grossem Mehr angenommen würde. Die Zustimmungsraten liegen zwischen 60% und 93%. Zeitgleich hat sich in vier der sieben Gemeinden die Zustimmung zur Fusion teils deutlich erhöht. Dies gilt für Chur, Thuisis, Grono und Muntogna da Schons. Allerdings würde in den drei Gemeinden Breil/Brigels, Bergün Filisur und Rheinwald die Fusion heute weniger deutlich angenommen. Interessant ist: Die knapp angenommene Fusion von Thuisis/Mutten (Ja-Anteil von 52%) fände heute eine deutlichere Mehrheit (Ja-Anteil von 64%).

Aufschlussreich ist zudem der Vergleich der Ergebnisse zwischen FC GR I ($N=27$) und FC GR II ($N=7$). In beiden Erhebungen wurden gesamthaft die Fusionsprojekte jeweils mit ca. 77% in den Abstimmungen angenommen (vgl. Abbildung 25). Damit ist die Ausgangslage zu beiden Erhebungszeitpunkten sehr ähnlich. Hingegen hat sich in den neu untersuchten Gemeinden die Zustimmung besser entwickelt resp. weniger stark abgenommen als in den Gemeinden der früheren Erhebung von 2018.



*Anmerkung: Berechnung der Gesamtergebnisse basieren auf den aufsummierten JA - und NEINStimmen.

Abbildung 25: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Vergleich FC GR I (N=27) vs. FC GR II (N=7)

4.5.2 Detailergebnisse einzelne Gemeindefusionen

Neben der Analyse auf übergeordneter Ebene wird die Zustimmung zur Fusion in den einzelnen Gemeinden ausgewiesen (vgl. Abbildung 26 bis Abbildung 29). Anzumerken ist, dass diese immer nur eine Momentaufnahme abbildet und keine Prognose macht. Trotzdem sind Rückschlüsse auf Gemeinden möglich, in denen bestimmte – mitunter auch fusionsunabhängige – Themen kontrovers diskutiert werden. So zeigt sich zum Beispiel im Falle von Breil/Brigels, dass die Verbindungsstrasse in der Bevölkerung emotionale Reaktionen hervorruft (vgl. qualitative Kommentare in Kapitel 4.4.4), was sich vermutlich auch im Rückgang in der Zustimmung zur Fusion bemerkbar macht. Die Datenlage erlaubt es aber nicht, eindeutige Faktoren im Einzelfall zu benennen, warum sich die Zustimmung zur Fusion verringert oder erhöht hat. Dazu bräuchte es eine vertiefende Analyse.

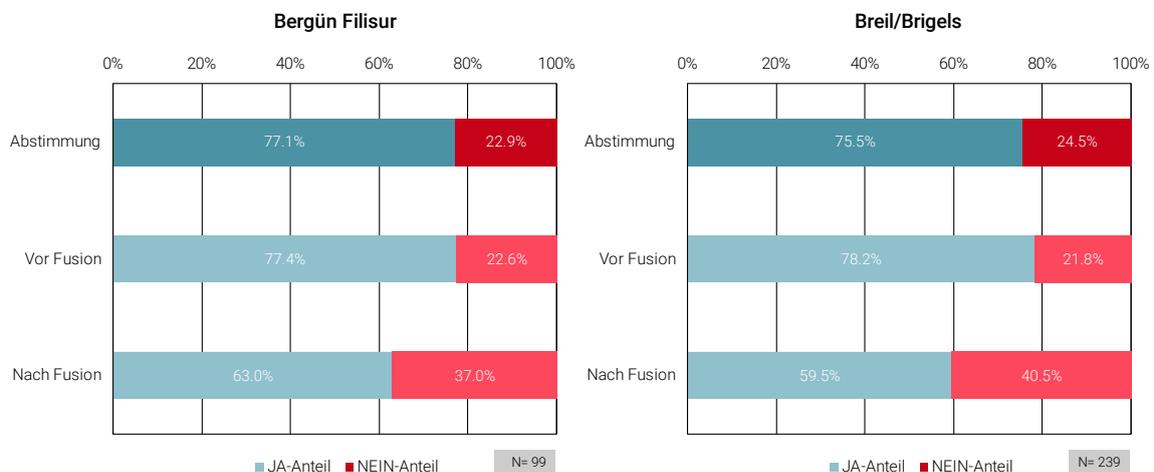


Abbildung 26: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (I)

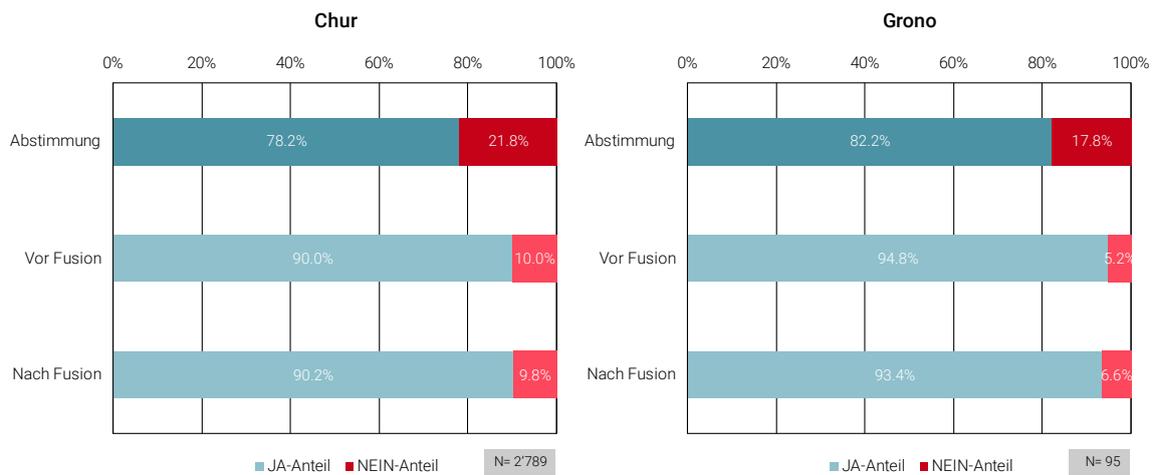


Abbildung 27: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (II)

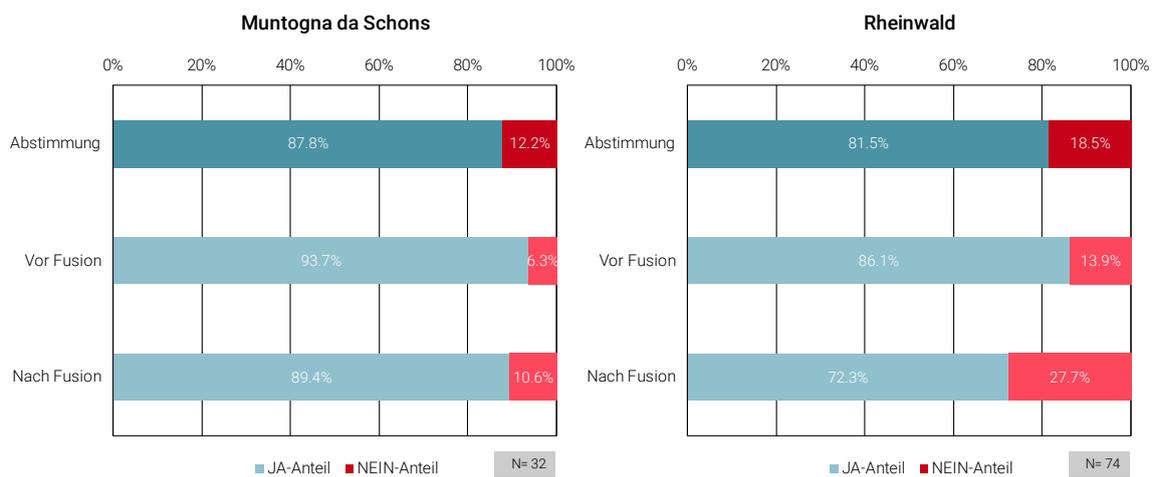


Abbildung 28: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (III)

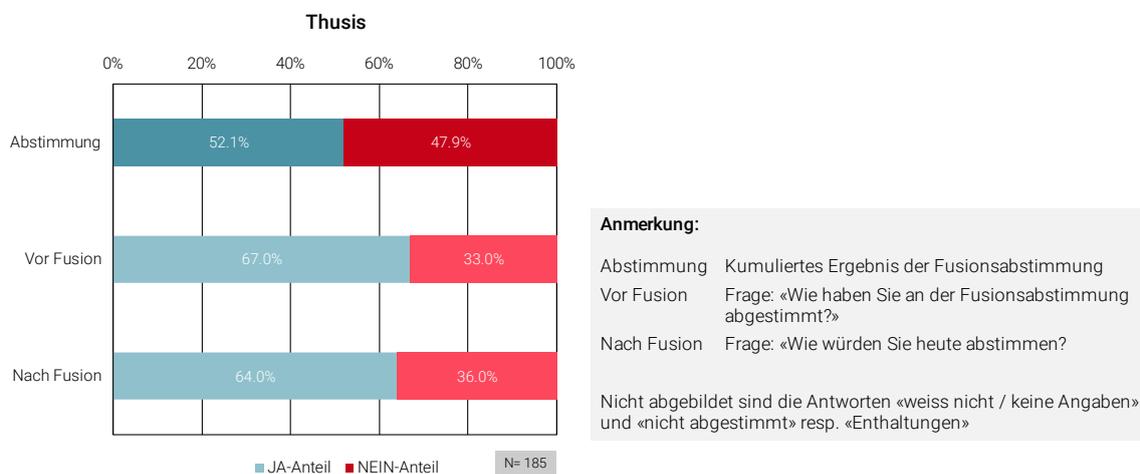


Abbildung 29: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (IV)

5 Diskussion und Würdigung der Ergebnisse

Ausgangslage

Die Gemeindestrukturen im Kanton Graubünden haben sich seit der ersten Evaluation im Jahr 2018 weiter verändert. Obschon weniger Gemeinden fusionierten, ist mittlerweile ein Grossteil der Bündner Bevölkerung von der Fusionsthematik und der Fusionsfrage direkt betroffen. So leben heute über 113'000 Personen in Gemeinden, die in den letzten 15 Jahren fusioniert haben. Dies entspricht 56% der Gesamtbevölkerung des Kantons. In vielen Regionen ist eine Phase der strukturellen Konsolidierung eingeläutet worden, in anderen Regionen stehen Diskussionen um neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) im Vordergrund.

Die Evaluation von 2018 berücksichtigte den damaligen wissenschaftlichen Stand der Forschung und untersuchte für die letzten zehn Jahre die kurz-/mittelfristigen Wirkungen der Gemeindefusionen im Kanton Graubünden. Damit lagen erstmals Daten und fundierte Erkenntnisse zu den Effekten von Gemeindefusionen im Bündner Kontext vor, die über die anekdotische Evidenz aus Praxiserzählungen hinausgingen. Offen blieb damals, wie sich die Gemeindefusionen längerfristig, d. h. über mehr als zehn Jahre betrachtet, entwickeln würden. Diese Forschungslücke kann der FC GR II schliessen. Ein wesentliches Ziel war es nachzuzeichnen, inwiefern die vorläufigen Tendenzen aus dem FC GR I bestätigt werden können und auch für eine weitere Periode zu finden sind. Im Vergleich zu anderen Untersuchungen fokussiert sich der «Fusions-Check» auf mehrere Aspekte gleichzeitig und nicht auf eine spezifische Fragestellung. Damit verfolgt der «Fusions-Check» einen systematischen Ansatz, der eine umfassende Evaluation der Fusionseffekte anstrebt. Dies hat sich bewährt. Mittlerweile sind mit dieser Methodik schweizweit über 120 Gemeinden analysiert worden. Die Ergebnisse offenbaren ein vielschichtiges Bild der insgesamt 34 untersuchten Gemeindefusionen im Kanton Graubünden und dienen der vertieften fachlichen und politischen Diskussion.

Erkenntnisse

Die Einschätzung der vorliegenden Befunde hängt davon, ob der Zustand der Gemeindefusionen, deren Entwicklung oder der Vergleich zu anderen Schweizer Gemeindefusionen herangezogen wird.

Zustand und Entwicklung (insgesamt)

Insgesamt stimmen die Erkenntnisse aus dem FC GR II zur kantonalen Optik zuversichtlich: Im Grundsatz schneiden die Bündner Gemeindefusionen bezüglich der untersuchten zehn Kriterien gut ab – vor allem auch im (Deutsch-)Schweizer Vergleich. Diese Feststellung lässt die Analyse des Zustandes zu und erstaunt nicht. So gibt es kaum Anhaltspunkte, dass sich einzelne oder gleich mehrere Fusionsgemeinden im Kanton Graubünden zu einer gescheiterten Gemeinwesen («failed state») entwickelt hätten. Ergänzend sind die Erkenntnisse aus der Analyse zu den Entwicklungen der Gemeinden interessant. Die positiven kurz-/mittelfristigen Trends, die im Bericht zum FC GR I ausführlich dargelegt sind, lassen sich grösstenteils bestätigen. Dies trifft insbesondere auf die wirtschaftlichen Argumente wie die «Professionalisierung», «Aussenwirkung» und «Standortattraktivität» zu. Ähnliche Ergebnisse sind für die ganze Schweiz zu finden (vgl. Derungs & Fetz, 2020). Langfristig ist eher eine Stabilisierung festzustellen – vielleicht mit Ausnahme der «sozialen Integration» und dem «politischen Engagement», wo Aufholeffekte zu beobachten sind. Dies ist mit Blick auf andere Studien eher atypisch und war in dieser Form nicht zu erwarten. In der Tendenz rückläufig hat sich seit der ersten Erhebung die «finanzielle Leistungsfähigkeit» entwickelt, die aber nach wie vor hoch und besser als im interkantonalen Vergleich ist. Die Befunde untermauern die These, wonach die finanziellen Effekte einer Gemeindefusion sehr divers ausfallen können und für sich alleine kein Argument für oder gegen Gemeindefusionen darstellen. Schliesslich sind die langfristigen

Veränderungen in allen zehn Kriterien als moderat einzustufen, obschon die Analyse auf übergeordneter Ebene Optimierungspotenzial erkennen lässt. Dieses liegt im Kanton Graubünden wie auch in anderen Kantonen in der «Bürgernähe» und «Mitwirkung/IKZ» sowie im «politischen Engagement» und in der «Aus-senwirkung». Letzteres lässt sich mit der immer noch kleingliedrigen Struktur der Bündner Gemeindegemeinschaft begründen. Über alles betrachtet sind aufgrund der vorliegenden Resultate sowohl die Hoffnung der Fusionsbefürworter/innen als auch die Befürchtungen der Fusionsgegner/innen zu relativieren. Dafür halten sich in der langen Frist sowohl die wirtschaftlichen und demokratischen als auch die gesellschaftlichen Effekte von Gemeindefusionen allzu stark in Grenzen.

Einzelne Gemeinden

Auf Ebene der Gemeinde können sich im Einzelfall Abweichungen zu den übergeordneten Erkenntnissen ergeben. Im Allgemeinen haben sich die untersuchten Gemeinden weiterhin gut entwickelt, auch wenn Unterschiede zwischen den Gemeinden festzustellen sind. Für die Mehrheit der Gemeinden liegen positive wirtschaftliche Effekte vor. Die demokratischen Effekte dagegen sind ausgeglichen verteilt – d. h. je ein Drittel der Gemeinden haben sich positiv, stabil und negativ entwickelt. Bezüglich der gesellschaftlichen Faktoren tritt eine gewisse Polarisierung auf. Insgesamt hatten sich gemeindegenspezifische Unterschiede bereits im FC GR I abgezeichnet. Dabei fallen insbesondere die Entwicklungspfade mit den kompensatorischen Effekten in allen drei Dimensionen auf. Daraus lässt sich zum einen schliessen, dass sich die Fusionseffekte nicht linear über den gesamten Zeitraum erstrecken, d. h. fusionierte Gemeinden, die sich zuerst gut entwickelt haben, verbessern sich nicht ständig und in gleichem Masse weiter. Die Bäume wachsen nicht in den Himmel. Zum anderen bleibt die hoffnungsvolle Erkenntnis, dass ein harziger Start in der Umsetzung eines Fusionsprojektes ausgeglichen werden kann. Letztlich bedarf es für den langfristigen Erfolg eines permanenten Efforts der Gemeindebehörden. Einschränkend ist zu vermuten, dass mit zunehmender Dauer die langfristigen Effekte und Entwicklungspfade fusionsunabhängig sind, d. h. die Fusionseffekte zeitlich bedingt abnehmen und verblassen. Dies ist insofern plausibel, als dass die ältesten Fusionen in den Gemeinden Trimmis und Ferrera bereits vor 15 Jahren vollzogen wurden. Die Ursächlichkeit zwischen Fusion und Effekte wird zeitlich bedingt immer schwieriger nachweisbar.

Bevölkerungsbefragung

Neben den kantonalen und kommunalen Erkenntnissen wurde im FC GR II im Rahmen der Spezialanalyse die Bevölkerungsbefragung im Besonderen ausgewertet. Bemerkenswert ist die generell hohe Zufriedenheit der Einwohner/innen. Die Leute wohnen gerne in ihren Gemeinden. Die Zufriedenheit mit den politischen Behörden und das politische Vertrauen allerdings liegen tiefer. Dies ist im Auge zu behalten, mit Blick auf den FC-Benchmark aber zu relativieren, da die Resultate im Schweizer Trend liegen. Das politische Engagement in Form einer höheren Beteiligung an kommunalen Abstimmungen hat erfreulicherweise zugenommen – mutmasslich begünstigt durch die Mobilisierung an nationalen Urnengängen und den Wechsel von Gemeindeversammlung auf Urnengemeinde im Zuge der Fusionen. Die Wechselwirkung zwischen der Bürgernähe seitens Gemeindebehörden und -verwaltungen und dem Interesse resp. der aktiven Teilnahme an der Gemeindepolitik seitens der (Stimm-)Bevölkerung bleibt ein Thema und eine anhaltende Herausforderung. Hier zeigt sich seit der ersten Erhebung keine Trendumkehr. Vielmehr deuten die Ergebnisse auf eine Fortsetzung der kurz- und mittelfristigen Entwicklungen hin. Gesamthaft liegen kaum Indizien dafür vor, dass in der Bevölkerung die Wahrnehmung und Beurteilung der Fusion drastisch geändert hätten – weder in die eine oder andere Richtung. Die breite Öffentlichkeit bemerkt fusionsbedingte Veränderungen nur bedingt. Vergleichbares gilt für die ganze Schweiz (vgl. Derungs & Fetz, 2020). Für eine genauere Analyse bräuchte es hierzu eine quantitative Zeitreihenanalyse auf Basis von personenbezogenen Paneldaten. Nichtsdestotrotz sind anhaltend kritische Stimmen in den Gemeinden zu Gemeindefusionen sowie zur Gemeindeentwicklung und -führung auszumachen. Hierfür kann es unterschiedliche Gründe geben: Zum einen könnte es den fusionierten Gemeinden tatsächlich misslingen, spürbare Verbesserungen zu erreichen und diese der Bevölkerung effektiv zu kommunizieren. Zum anderen wirken womöglich fusionsunabhängige Trends bzw. die Tagespolitik hier besonders stark – z. B. überhöhte

Ansprüche an staatliche Dienstleister, eine generelle Politikverdrossenheit und grössere Skepsis gegenüber politischen Eliten. Oder es haben überdurchschnittlich viele «fusionsensitive» Personen an der Bevölkerungsbefragung geantwortet und sich im Kommentarfeld geäussert. Welcher Grund letztlich überwiegt, lässt sich nicht abschliessend feststellen. Immerhin deutet die rege Teilnahme an der Umfrage darauf hin, dass die Bevölkerung sich um das Wohl der eigenen Gemeinde sorgt. Dies ist positiv.

In der zweiten Spezialanalyse stand die Fusionsfrage im Zentrum. Erneut ist in einigen der neu untersuchten Gemeinden eine bemerkenswert hohe Zustimmung erkennbar, teilweise gepaart mit einem merklichen Rückgang der Ja-Anteile. Die im FC GR I vorgenommene Einschätzung lässt sich deshalb wiederholen: «Dass die Zustimmung [...] gesunken ist, lässt sich mit verschiedenen Faktoren begründen. An erster Stelle sind die ausserordentlich hohen Ja-Anteile in den damaligen Abstimmungen zu nennen [...]. Denn dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Zustimmung im Zeitverlauf sinkt. Auch kann das «offene» Abstimmungsverfahren an Gemeindeversammlungen zu einem gewissen Gruppendruck und damit zu einer sehr hohen Zustimmung geführt haben – im Gegensatz zur anonymen Bevölkerungsbefragung» (Derungs & Fetz, 2018a: 51). Insbesondere stützen die qualitativen Kommentare die Vermutung, dass fusionsunabhängige Ereignisse die lokalpolitischen Diskussionen und möglicherweise auch die Bewertung der Fusion prägen (vgl. zur Bewertung von kurz- und langfristigen Folgen im Rahmen von Fusionsabstimmungen in: Strandberg et al., 2022). Diese Emotionen sind ernst zu nehmen, aber nicht (nur) der Fusion anzulasten.

Ausblick

«Die untersuchten Gemeindefusionen können durchaus, wenn auch nicht durchwegs, als Erfolg gewertet werden» (Derungs & Fetz, 2018a: 51). So lässt sich das Fazit aus der ersten Evaluation zusammenfassen. Der vorliegende Bericht bekräftigt diese Feststellung. Viele der Gemeindefusionen im Kanton Graubünden haben langfristig positive Akzente gesetzt. Dafür waren die Rahmenbedingungen wie z. B. das Steuer- und Finanzierungsumfeld im letzten Jahrzehnt oftmals günstig. In vielen Fällen ergaben sich im Zuge der Fusionsprojekte Chancen, organisch gewachsene Strukturen zu überdenken und Neues einzuführen (z. B. neue Führungsmodelle). Wohl konnten sich auch Gemeinden, die trotz fehlender kritischer Masse eigenständig geblieben sind, im gleichen Zeitraum gut weiterentwickeln. Ein systematischer Vergleich zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden bleibt aussehend, ist für eine weitergehende Beurteilung der Fusionseffekte zwar wünschenswert, indes wissenschaftlich-methodisch herausfordernd.

Die Fusionsbemühungen der letzten Jahrzehnte können nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich alle Gemeinden im Kanton Graubünden und anderswo zukünftig grossen Herausforderungen stellen müssen. Bereits heute sind Megatrends zu beobachten, welche das Leben in der Gemeinde massgeblich beeinflussen werden und die fusionsbedingten Effekte womöglich überlagern werden. Ungeachtet, wie sich Gemeinden inhaltlich ausrichten und strategisch auf die zukünftigen Herausforderungen reagieren, bleibt die Klärung der optimalen Strukturen der Organisation und Zusammenarbeit eine Daueraufgabe der Gemeinde.

Literaturverzeichnis

- Aulich, C., G. Sansom, & P. McKinley (2013). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies* 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.775124>
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Derungs, C., & Fetz, U. (2018a). Fusions-Check Graubünden. Evaluation im Auftrag des Amtes für Gemeinden, Kanton Graubünden. In Kanton Graubünden (Hrsg.), *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat*, Heft. Nr. 8/2018-2019 (S. 709-773). Abgerufen von https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_20182019/Bot_08_2019_web.pdf
- Derungs, C., & Fetz, U. (2018b). *Effizienzpotenziale der Liechtensteiner Gemeinden. Studie im Auftrag der Stiftung Zukunft.li*. Chur: HTW Chur. Abgerufen von https://www.stiftungzukunft.li/application/files/5715/2809/8773/Effizienzpotenzial-Gemeinden_Grundlagenstudie-HTW-Chur_Maerz-2018.pdf
- Derungs, C., & Fetz, U. (2020). Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), 108–128. DOI: <http://doi.org/10.5334/ssas.131>
- Fetz, U. (2009). Wie wirken sich Gemeindefusionen aus? *Schweizer Gemeinde*, 2009 (10), 18-19.
- Fetz, U. (2015). Demokratiedefizite bei Gemeindefusionen. In D. Kübler & O. Dlabac (Hrsg.), *Demokratie in der Gemeinde: Herausforderungen und mögliche Reformen. Schriften zur Demokratieforschung, Band 11* (S. 155-171). Zürich: Schulthess.
- Fetz, U., & Derungs, C. (2014). «Fusions-Check» – Instrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen. Studie im Auftrag der Kantone Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich. Chur: HTW Chur. Abgerufen von <https://www.fhgr.ch/fhgr/unternehmerisches-handeln/zentrum-fuer-verwaltungsmanagement-zvm/projekte/fusions-check/>
- Fetz, U., & Derungs, C. (2016). «Fusions-Check»: Gemeinden des Kantons Glarus. Chur: HTW Chur.
- Gendźwiłł, A., Kurniewicz, A., & Swianiewicz, P. (2020). The Impact of Municipal Territorial Reforms on Economic Performance of Local Governments: A Systematic Review of Quasi-experimental Studies. *Paper presented at the ECPR-conference, Hamburg, August 21–23*.
- Hall, J. C., Matti, J., & Zhou, J. (2017). The economic impact of city-county consolidations: A Synthetic Control Approach. *Working Papers No.17-08*. Department of Economics, West Virginia University.
- Hansen, S. W. (2013). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-Experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43-66. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9477.2012.00296.x>
- Hansen, S. W. (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*, 63(2), 373-389. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.12096>
- Hofmann, R., & Rother, N. (2019). Was It Worth It? The Territorial Reform in the Canton of Glarus. *Swiss Political Science Review*, 25(2), 128-156. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/spsr.12354>
- Hortas-Rico, M., & Rios, V. (2019): Is there an optimal size for local governments? A spatial panel data model approach, *Regional Studies*, DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1648786>
- Jones, P., & Soguel, N. (2010). Fiscal Federalism at the Ballot Box: The Relevance of Expressive Voting. *Review of Law and Economics*, 6 (3), 469–485. <https://doi.org/10.2202/1555-5879.1536>
- Koch, P., & Rochat, P. E. (2017). The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 23(3), 215-230. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/spsr.12269>

- Kushner, J., & Siegel, D. (2003). Citizens' attitudes toward municipal amalgamation in three Ontario municipalities, *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 26, no. 1, pp. 49-59.
- Kushner, J., & Siegel, D. (2005). Citizens Satisfaction with Municipal Amalgamations. *Canadian Public Administration*, 48 (1), 73–95.
- Ladner, A., & Bühlmann, M. (2007). *Demokratie in den Gemeinden: Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich: Rüegger.
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-Scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238-258. DOI: <https://dx.doi.org/10.1017/S000305541100013X>
- Lima, R. C. A., & Neto, R. M. S. (2018). Secession of municipalities and economies of scale: Evidence from Brazil. *Journal of Regional Science*, 58(1), 159–180. DOI: <https://doi.org/10.1111/jors.12348>.
- Moisio, A., & Uusitalo, R. (2013). The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), 148-166.
- Moser, P., & Fischer, J. (2010). *Gemeindegrösse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden*. Chur: HTW Chur.
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2-3), 240-251. DOI: <https://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>
- Roesel, F. (2017). Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method, *European Journal of Political Economy*, 50, 22-36. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.10.002>
- Soguel, N., & Silberstein, J. (2015). Welfare Loss with Municipal Amalgamations and the Willingness-to-Pay for the Municipality Name, *Local Government Studies*, 41 (6), 977-996, DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1061507>
- Spicer, Z. (2012). Post-amalgamation politics: How does consolidation impact community decision-making?, *Canadian Journal of Urban Research*, 21 (2), 90-111.
- Strandberg, K., Leino, M., Lindell, M., Christensen, H. & Setälä, M. (2022): Citizens' intertemporal perspectives on municipal mergers and the role of deliberation for these, *Journal of Contemporary European Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2028132>
- Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232-252. DOI: <https://dx.doi.org/10.1080/14719037.2016.1153704>
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A. & Keuffer, N. (2021). Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden: Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017. Glarus/Chur: So-media Buchverlag. DOI: <https://doi.org/10.21256/zhaw-3134>
- Studerus, J. (2016). *Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland* (Working Paper at University of St.Gallen).
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 22(1), 5–15. DOI: <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- Tang, W., & Hewings, G. J. (2017). Do city–county mergers in China promote local economic development? *Economics of Transition*, 25(3), 439–469. DOI: <https://doi.org/10.1111/ecot.12118>.
- Zukunftsinstitut (2022). Megatrend Urbanisierung (abgerufen am 13.12.2022). <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrend-urbanisierung>

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Fusionsdynamik in der Schweiz (2000 bis 2019)	9
Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl Gemeinden und der Gemeindegrösse im Kanton Graubünden	10
Abbildung 3: Methodisches Vorgehen mit Arbeitspaketen.....	12
Abbildung 4: Wirkungsmodell.....	16
Abbildung 5: Konzeption der Untersuchung	17
Abbildung 6: Erhebungszeitpunkte (t=0, t=1/2, t=3) – Definition.....	18
Abbildung 7: Geografischer Fokus der Untersuchung	19
Abbildung 8: Erhebungszeitpunkte (t=0, t=1/2, t=3) – Umsetzung im «Fusions-Check» Graubünden II.....	30
Abbildung 9: Auswertungskonzept – Analysestufen	34
Abbildung 10: Gesamtanalyse – Zustand und Dynamik der fusionierten Gemeinden	35
Abbildung 11: Gesamtanalyse – Langfristige Veränderung (t=0; t=3; N=27)	36
Abbildung 12: Gesamtanalyse – Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34)	37
Abbildung 13: Optimierungspotenziale nach zehn Kriterien (Durchschnitt N=34, t=1/2 und t=3)	38
Abbildung 14: Detailanalyse (alle Kriterien): Langfristige Veränderung (t=0, t=1/2; t=3; N=27).....	40
Abbildung 15: Detailanalyse (alle Kriterien): Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34).....	40
Abbildung 16: Entwicklungspfad – Wirtschaftliche Argumente (N=27).....	44
Abbildung 17: Entwicklungspfad – Qualität Demokratie (N=27).....	44
Abbildung 18: Entwicklungspfad – Gesellschaftliche Faktoren (N=27).....	45
Abbildung 19: Bevölkerungsbefragung – Deskriptive Analyse	46
Abbildung 20: Bevölkerungsbefragung – Stand in den fusionierten Gemeinden (t=1/2, t=3, N=14'629).....	47
Abbildung 21: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/mittel- und langfristige Veränderung (t=0, t=1/2, t=3; N=34).....	48
Abbildung 22: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Übersicht	49
Abbildung 23: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Verteilung und Top-Themen	50
Abbildung 24: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Gesamtanalyse	51
Abbildung 25: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Vergleich FC GR I (N=27) vs. FC GR II (N=7)	52
Abbildung 26: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (I).....	52
Abbildung 27: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (II)	53
Abbildung 28: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (III)	53
Abbildung 29: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (IV)	53
Abbildung 30: Gesamtanalyse: Langfristige Veränderung (t=0, t=1/2; t=3; N=27, gewichtet)	61
Abbildung 31: Gesamtanalyse: Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34, gewichtet)	61
Abbildung 32: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Finanzielle Leistungsfähigkeit.....	62
Abbildung 33: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Professionalität.....	62
Abbildung 34: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Aussenwirkung.....	63
Abbildung 35: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Standortattraktivität	63
Abbildung 36: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Mitwirkung/IKZ	64
Abbildung 37: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Politisches Engagement.....	64
Abbildung 38: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Filz/«Vetterliwirtschaft».....	65

Abbildung 39: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Bürgernähe.....	65
Abbildung 40: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Soziale Integration.....	66
Abbildung 41: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Identifikation mit Gemeinde	66
Abbildung 42: Unterschiede nach Geschlecht und Alter (Kategorien).....	67
Abbildung 43: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; FC GR I, N=27).....	68
Abbildung 44: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; FC GR II, N=7).....	68
Abbildung 45: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34).....	69
Abbildung 46: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Allgemeine A. (positiv, N=389)	70
Abbildung 47: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Allgemeine A. (kritisch, N=1'757) ..	70
Abbildung 48: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: fusionsfreundliche A. (N=140).....	71
Abbildung 49: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: fusionskritische A. (N=1'222).....	71
Tabelle 1: Übersicht – Gemeinden und ihre Merkmale	22
Tabelle 2: Übersicht – Indikatoren.....	24
Tabelle 3: Stichprobe und Ausschöpfungsquote.....	28
Tabelle 4: Indikatoren – Berechnungsmethodik Indexwerte.....	32
Tabelle 5: Synopse – Veränderungen vor/nach Fusion (FC GR I und FC GR II).....	39
Tabelle 6: Langfristige Entwicklung der Dimensionen nach Gemeinden (N=27)	42
Tabelle 7: Kurz-/mittelfristige Entwicklung der Dimensionen nach Gemeinde (N=7)	43

Anhang

Anhang 1 – Gesamtergebnisse Kanton Graubünden

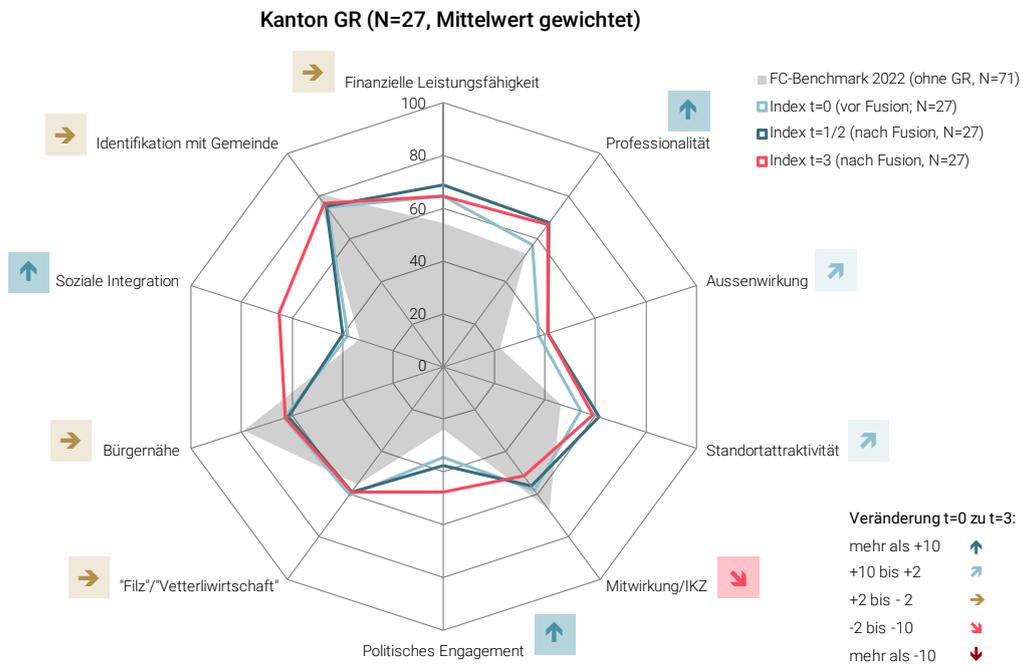
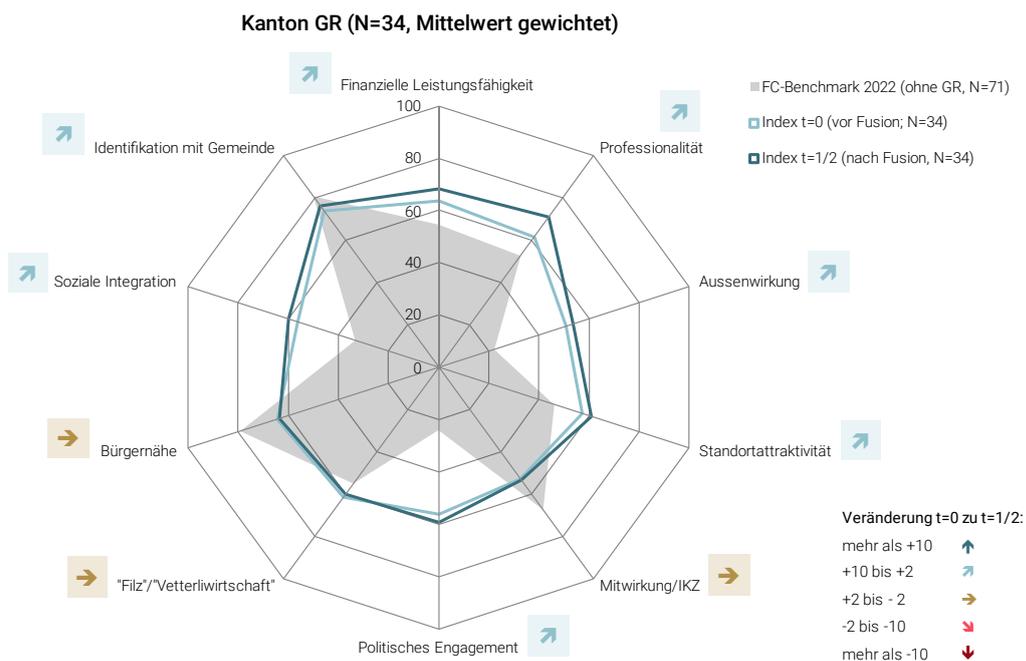


Abbildung 30: Gesamtanalyse: Langfristige Veränderung (t=0, t=1/2; t=3; N=27, gewichtet)



Anmerkung: Durch die Gewichtung dominieren die Ergebnisse der Stadt Chur, die mit 33.4% am Gesamtergebnis einfließen.

Abbildung 31: Gesamtanalyse: Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34, gewichtet)

Anhang 2 – Detailanalyse nach Kriterien

Die folgenden Abbildungen zeigen für alle zehn Kriterien jeweils oben den langfristigen Gesamteffekt, der sich aus einem 1. und 2. Teileffekt zusammensetzt. Im unteren Teil der Abbildung ist der kurz-/mittelfristige Effekt aus dem FC GR I (N=27) dargestellt und den neu berechneten Ergebnissen (N=34, FC GR II) gegenübergestellt.

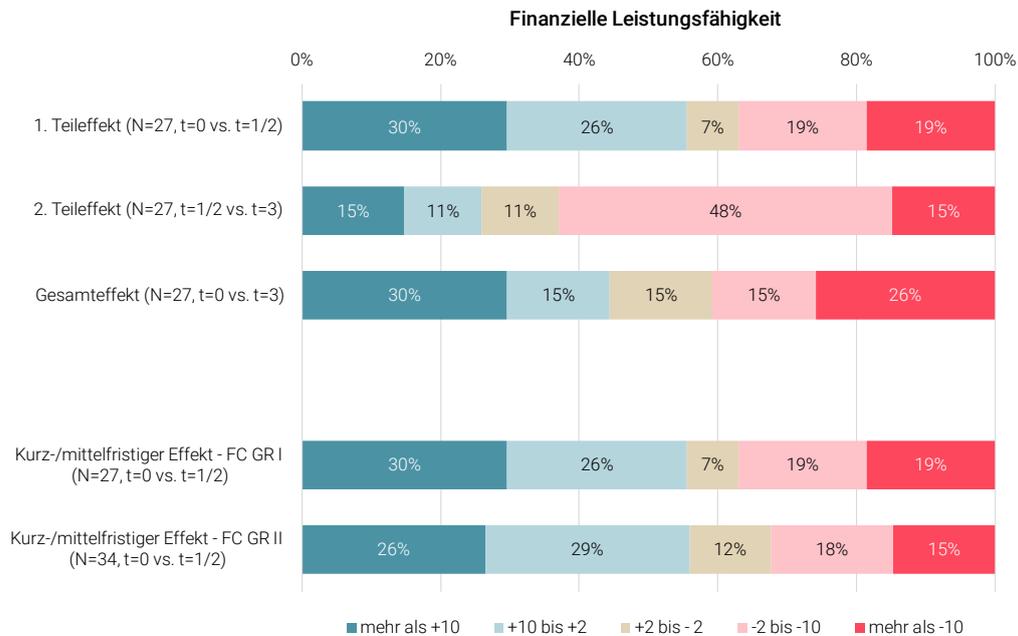


Abbildung 32: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Finanzielle Leistungsfähigkeit

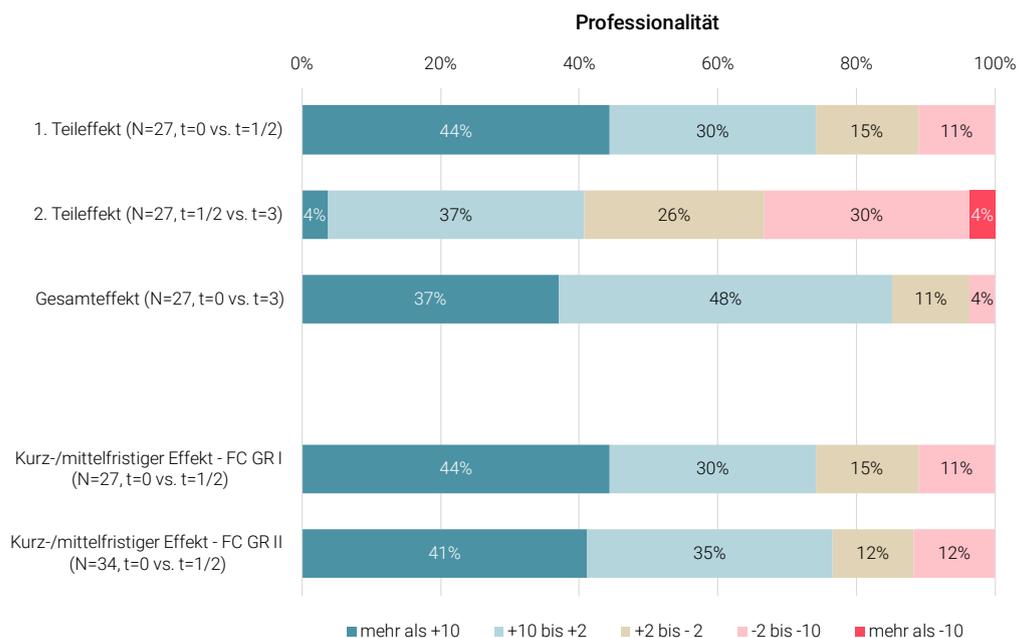


Abbildung 33: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Professionalität

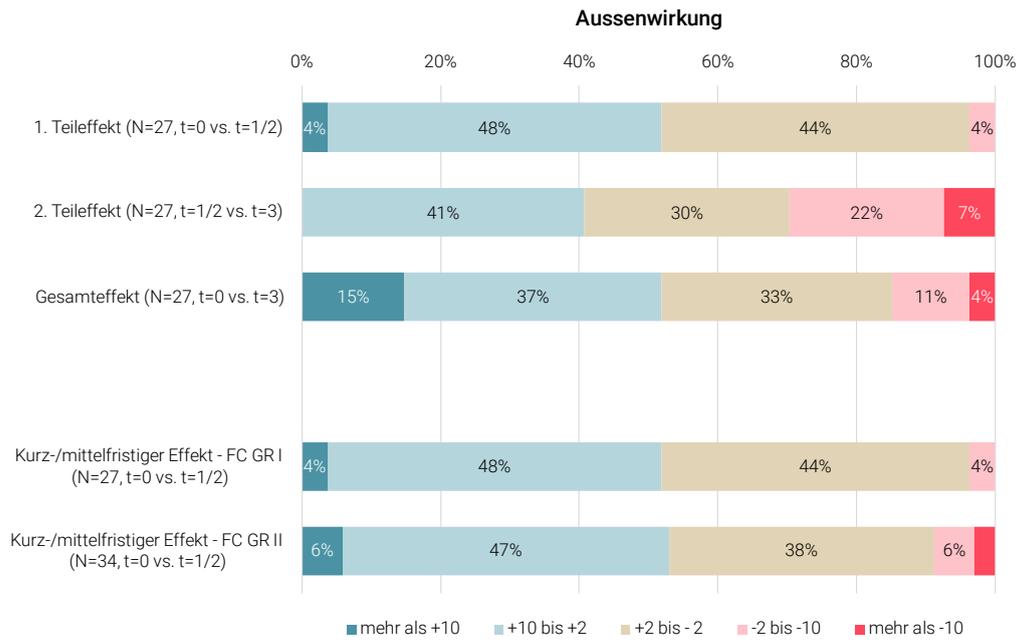


Abbildung 34: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Aussenwirkung

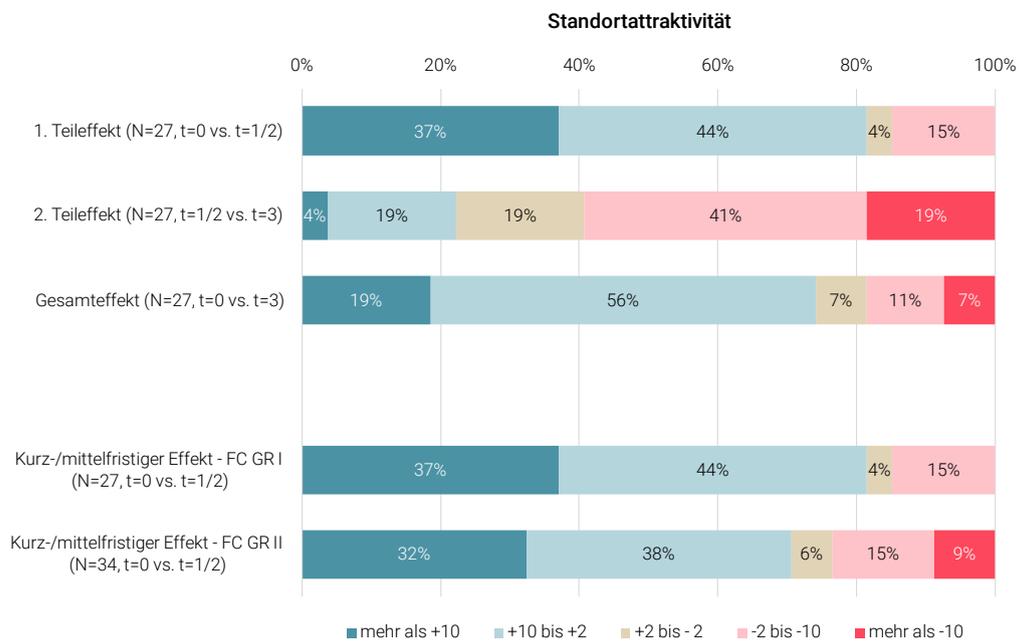


Abbildung 35: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Standortattraktivität

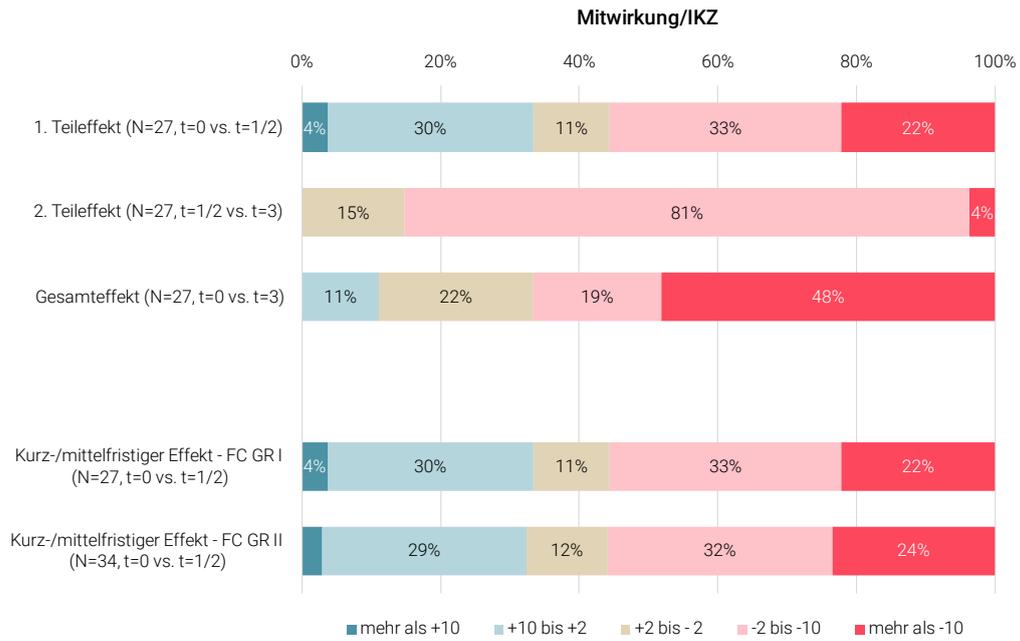


Abbildung 36: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Mitwirkung/IKZ

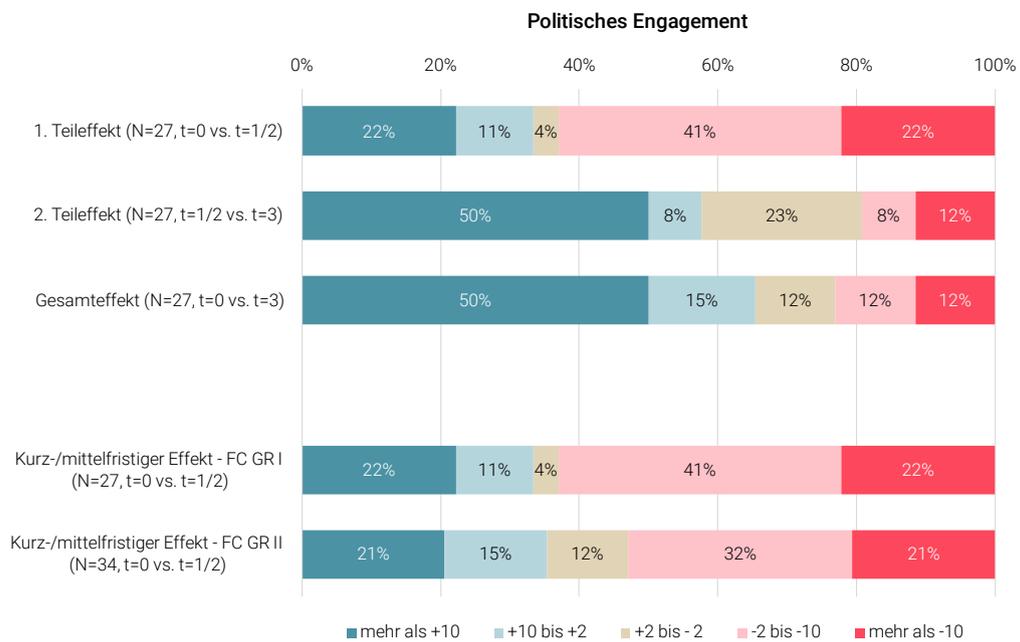


Abbildung 37: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Politisches Engagement

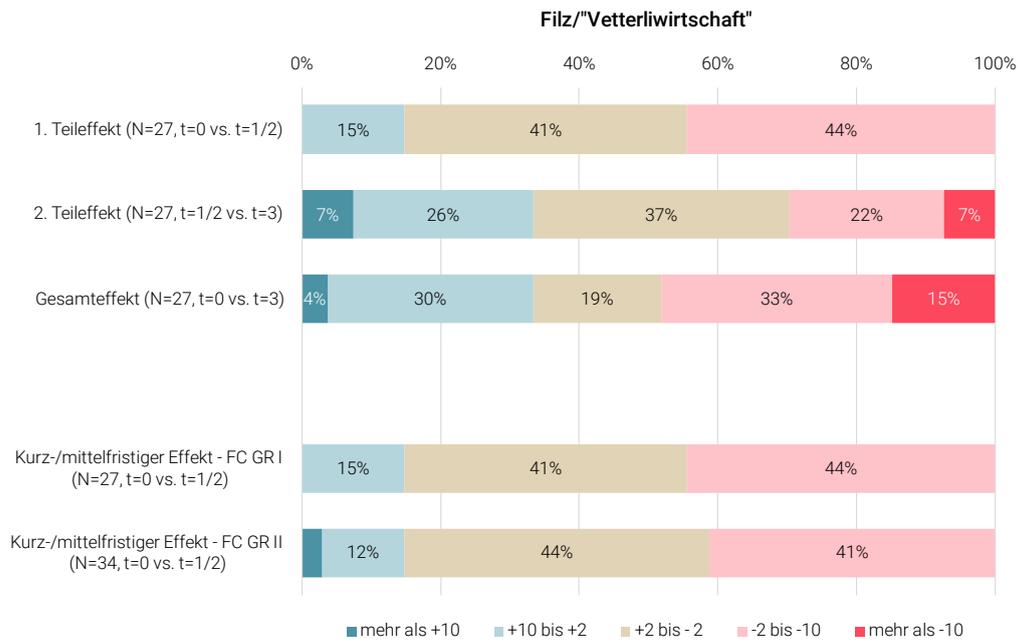


Abbildung 38: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Filz/«Vetterliwirtschaft»

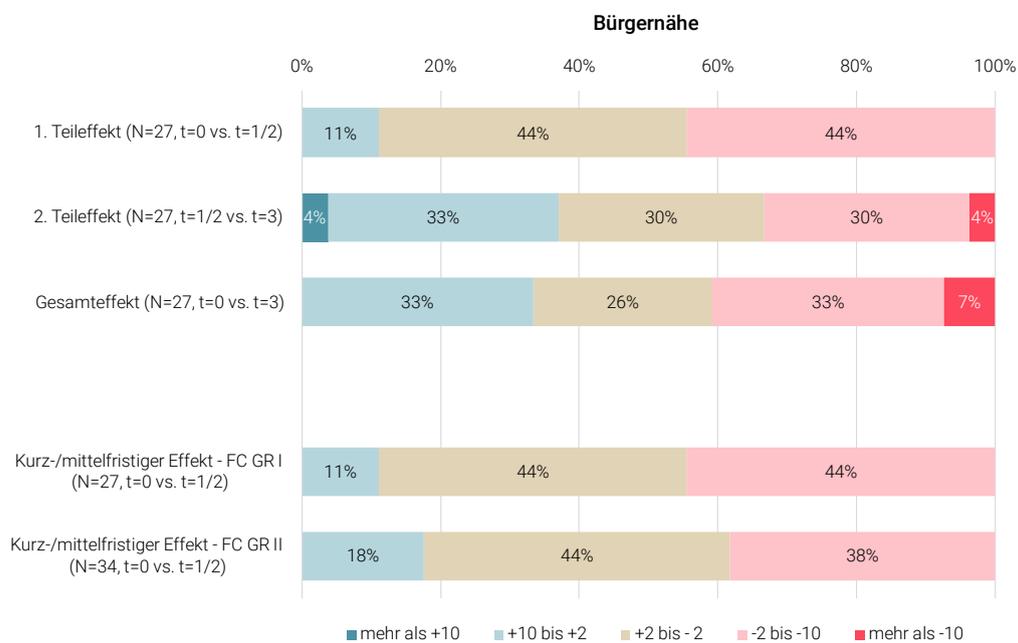


Abbildung 39: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Bürgernähe

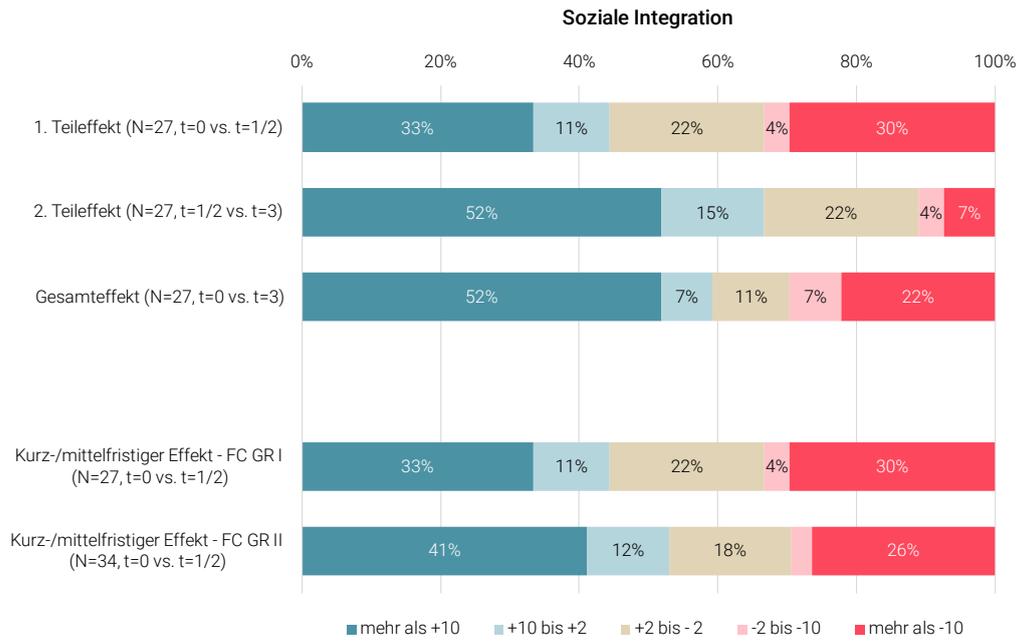


Abbildung 40: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Soziale Integration

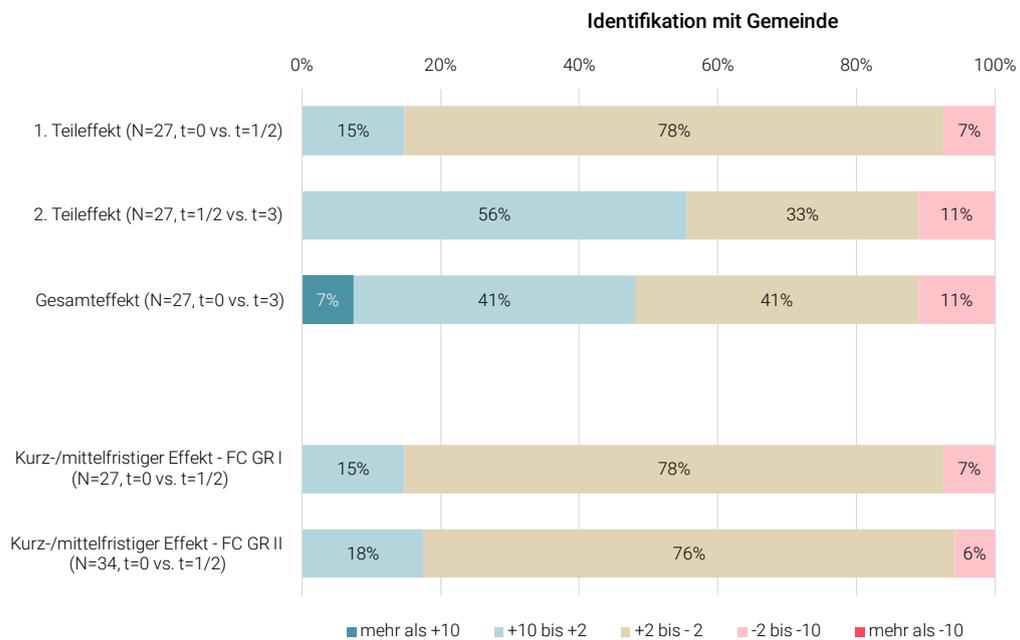


Abbildung 41: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Identifikation mit Gemeinde

Anhang 3 – Bevölkerungsbefragung: Antwortverhalten nach Geschlecht und Alter

Gruppe	Mittelwerte	IND_Qualität_kommunalen Dienstleistungen	IND_Qualität Internetauftritt	IND_Kommunikation / PR	IND_Professionalität der Behörden / Mitarbeitenden	IND_Wahrnehmung Aussenwirkung	IND_Interesse / Teilnahme Gemeindepolitik	IND_Politisches Vertrauen der Bevölkerung	IND_Zufriedenheit mit politischen Behörden	IND_Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde
männlich		3.10	3.03	3.00	3.02	2.99	2.99	2.78	2.88	3.29
weiblich		3.12	3.07	3.03	3.07	3.05	2.72	2.80	2.93	3.32
Differenzen		0.01	0.04	0.03	0.05	0.05	-0.27	0.03	0.04	0.03
t-Test Signifikanz, zweiseitig p		0.174	0.000	0.003	0.000	0.000	0.000	0.031	0.000	0.005
18 bis 39 Jahre (1)		3.08	3.01	2.97	2.99	3.02	2.58	2.80	2.91	3.27
40 bis 64 Jahre (2)		3.08	3.03	3.00	3.03	2.99	2.87	2.75	2.88	3.30
65 Jahre und mehr (3)		3.17	3.11	3.05	3.08	3.06	3.03	2.84	2.94	3.33
Paarweise Vergleiche (Kruskal -Wallis-Tests)										
Sample 1-Sample 2 (Anp. Sig.; Jede Zeile prüft die Nullhypothese, dass die Verteilungen in Stichprobe 1 und Stichprobe 2 gleich sind.)										
1-2		1.000	0.968	0.108	0.007	0.168	0.000	0.038	0.267	0.109
1-3		0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
2-3		0.000	0.000	0.000	0.000	0.137	0.000	0.089	0.439	0.010
Interpretation der paarweisen Vergleich: Die Gruppe 1 und 2 (Sample) unterscheiden sich bezüglich ihrer Verteilungen nur in den Indikatoren IND_Professionalität der Behörden / Mitarbeitenden und IND_Interesse / Teilnahme Gemeindepolitik signifikant von einander. Ansonsten sind die Unterschiede nicht signifikant (auf p=0.01-Niveau). Die Gruppen 1 und 3 unterscheiden sich immer signifikant von einander, 2 und 3 fast immer.										

Abbildung 42: Unterschiede nach Geschlecht und Alter (Kategorien)

Anhang 4 – Bevölkerungsbefragung: Erhebung FC GR I und II

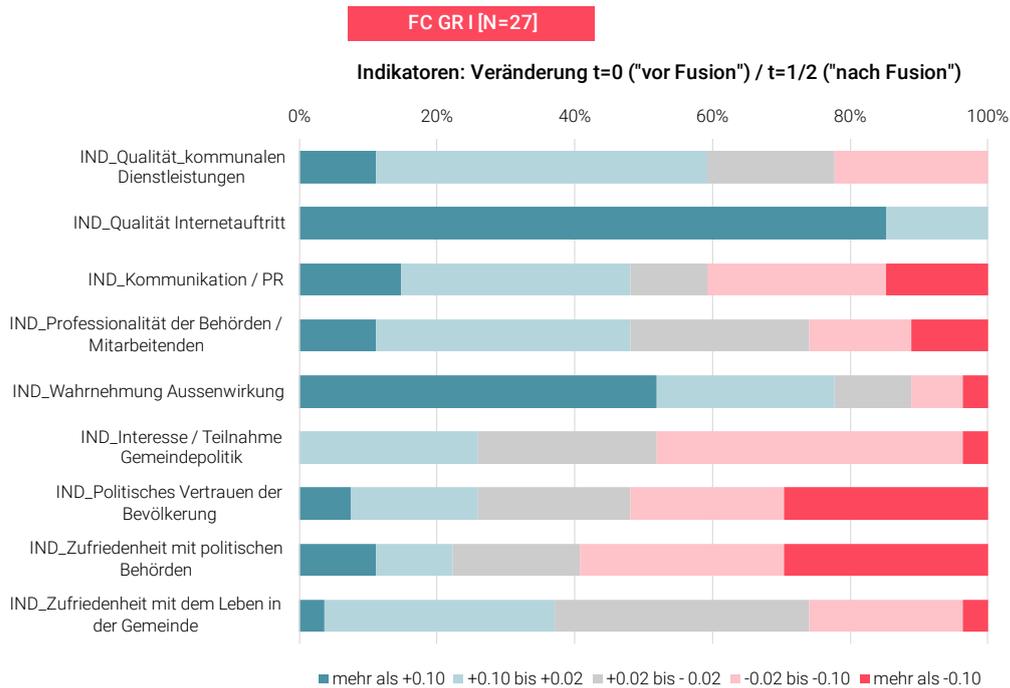


Abbildung 43: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; FC GR I, N=27)

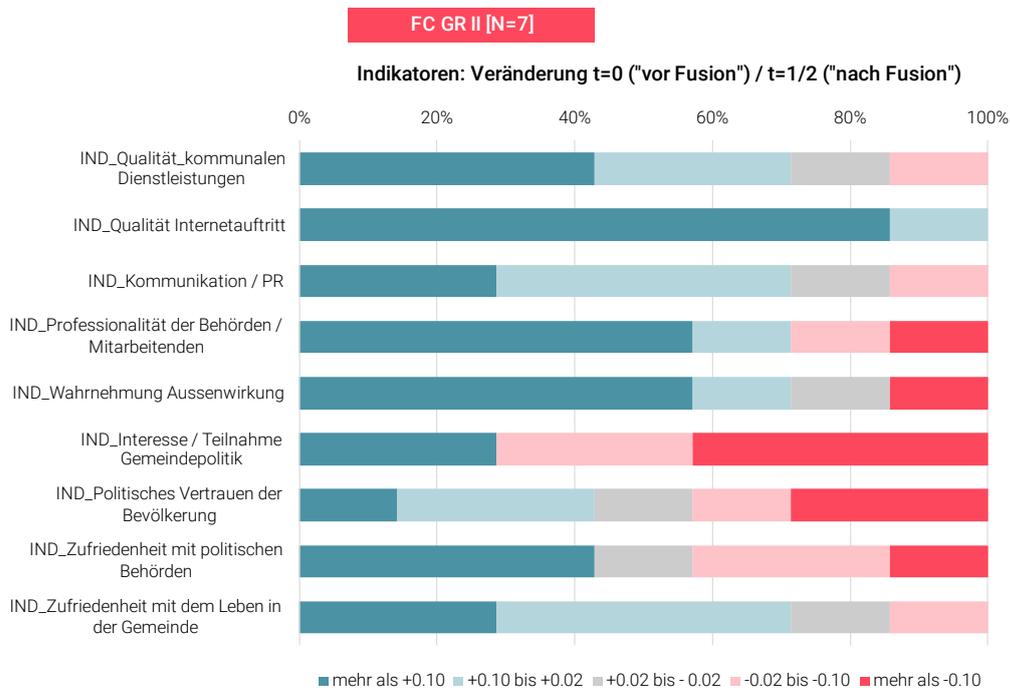


Abbildung 44: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; FC GR II, N=7)

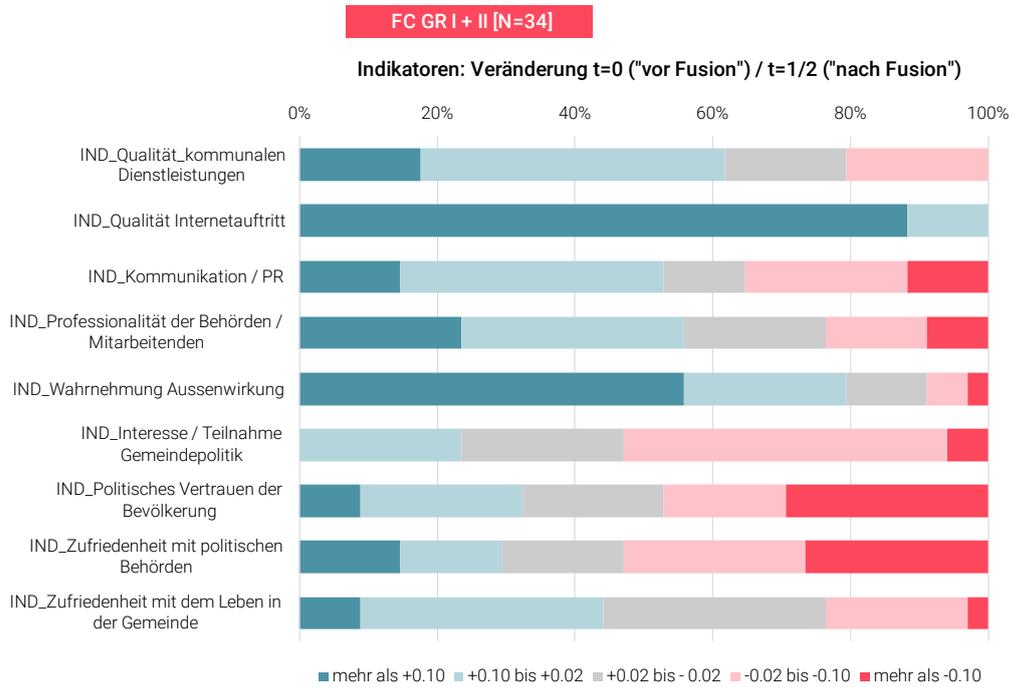


Abbildung 45: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34)

Anhang 5 – Bevölkerungsbefragung: Details

Anmerkung: Je grösser die Schrift, desto häufiger wurde die Aussage gemacht. Die Grössenverhältnisse beziehen sich auf den dargestellten Bereich «Allgemeine Aussagen (positiv)».



Abbildung 46: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Allgemeine Aussagen (positiv, N=389)

Anmerkung: Je grösser die Schrift, desto häufiger wurde die Aussage gemacht. Die Grössenverhältnisse beziehen sich auf den dargestellten Bereich «Allgemeine Aussagen (kritisch)».



Abbildung 47: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Allgemeine Aussagen (kritisch, N=1'757)

Anmerkung: Je grösser die Schrift, desto häufiger wurde die Aussage gemacht. Die Grössenverhältnisse beziehen sich auf den dargestellten Bereich «fusionsfreundliche Aspekte».



Abbildung 48: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: fusionsfreundliche Aspekte (N=140)

Anmerkung: Je grösser die Schrift, desto häufiger wurde die Aussage gemacht. Die Grössenverhältnisse beziehen sich auf den dargestellten Bereich «fusionskritische Aspekte».



Abbildung 49: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: fusionskritische Aspekte (N=1'222)

Autoren



Curdin Derungs

Prof. Dr. oec. HSG

Curdin Derungs ist Professor für Public Management und stellvertretender Leiter des Zentrums für Verwaltungsmanagement (ZVM). Er hat sich auf Fragen der Gemeindeführung und -strategie spezialisiert.



Ursin Fetz

Prof. Dr. iur.

Ursin Fetz leitet das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM). Im Besonderen beschäftigt sich er mit der Entwicklung von tragfähigen Gemeindeführungsmodellen und Gemeindefusionen.

Zentrum für Verwaltungsmanagement

Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) fördert das unternehmerische Handeln in der öffentlichen Verwaltung und in Non-Profit-Organisationen (NPO) mit dem Ziel, die Effizienz und Effektivität zu steigern. Dazu vermitteln wir angewandtes Wissen, entwickeln praxistaugliche Lösungen für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung und forschen in ausgewählten Schwerpunkten – insbesondere zum Gemeindeführungsmangement.

Das ZVM steht in einem ständigen Wissensaustausch mit der öffentlichen Hand und moderiert im Praxisdialog verschiedene ERFA-Gruppen. Es unterstützt die öffentliche Verwaltung sowie Non-Profit-Organisationen (NPO) in Forschungs- und Beratungsprojekten zu den Themen Gemeindeführung und -fusionen, Miliz- und Freiwilligentätigkeit sowie Digitalisierung, Strategie und Organisation.

Fachhochschule Graubünden
Zentrum für Verwaltungsmanagement
Comercialstrasse 22
7000 Chur
Schweiz

Curdin Derungs und Ursin Fetz
T +41 81 286 24 24
zvm@fhgr.ch



fhgr.ch/zvm
fhgr.ch/fusions-check

Fachhochschule Graubünden
Scola auta specialisada dal Grischun
Scuola universitaria professionale dei Grigioni
University of Applied Sciences of the Grisons