

Gemeindegrösse hat Einfluss auf die Verwaltungskosten

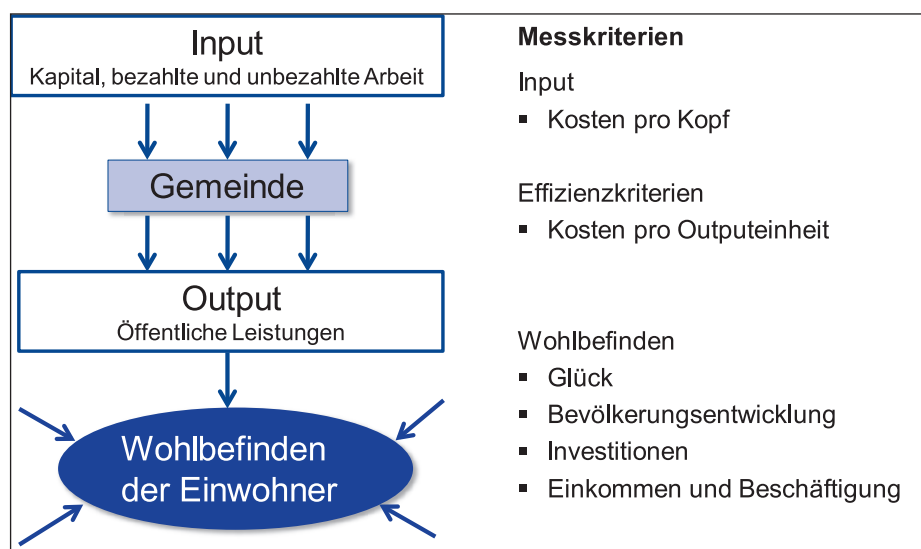
Eine Studie der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur weist nach, dass die Gemeindegrösse einen ausgeprägten Einfluss auf Verwaltungskosten und teilweise auch auf verschiedene Attraktivitätsindikatoren hat. Aufgrund dieser Schätzungen liegt bei einer rein wirtschaftlichen Optik die optimale Gemeindegrösse im Kanton Graubünden bei etwa 5000 bis 6300 Einwohnern, in ländlichen und agrarischen Gebieten bei etwa 1200 bis 1400 Einwohnern. Die Studie wurde im Auftrag des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden durchgeführt.

Die Schweiz ist mit ihren über 2500 Gemeinden sehr kleinräumig strukturiert. Besonders ausgeprägt ist diese Situation im Kanton Graubünden, der unter seinen 178 Gemeinden sehr viele Gemeinden mit einer kleinen Einwohnerzahl aufweist. Deshalb ist für verschiedene Kantone die Frage der Gemeindegrösse ein wichtiges Thema. In Graubünden schlägt die Regierung Anreize vor, die Gemeindegrenzen erleichtern sollen. Ein wichtiger Aspekt ist die Schaffung optimaler Gemeindegrössen, die es den Gemeinden erlauben, ihre Aufgaben selbstständig, kostengünstig und wirksam zu erfüllen.

Die bisherigen Forschungsergebnisse zur Thematik sind nicht eindeutig und differieren stark in den Empfehlungen über Einwohnerzahlen. Einige Studien kommen zur Erkenntnis, dass es keine optimale Gemeindegrösse gibt und die Grösse der Gemeinde kaum einen Einfluss auf die Effizienz hat oder höchstens bei wenigen Gemeindeaufgaben. Viele Untersuchungen sind aber methodisch mangelhaft, da sie nicht berücksichtigen, dass neben der Gemeindegrösse noch viele andere Faktoren die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde beeinflussen. Ein Forscherteam der Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur hat sich daher mit der Frage auseinandergesetzt, welchen Einfluss die Gemeindegrösse bei gleichzeitiger Berücksichtigung anderer Faktoren (beispielsweise Lage, Wirtschaftsstruktur) auf Kosten und Leistungsfähigkeit einer Gemeinde haben.

Kosten, Effizienz und Wohlbefinden

Eine Gemeinde stellt öffentliche Leistungen wie Strassen, Ausbildung und Sozialleistungen bereit. Zu deren Produktion braucht sie Ressourcen, das heisst Gebäude, Maschinen und Arbeitskräfte, die sich weitgehend als Kosten niederschlagen. In einer Demokratie, in der die Einwohner über den Umfang und die



Die Aufgaben der Gemeinde und ihr Einfluss auf das Wohlergehen der Einwohner. Grafik: zvg

Finanzierung der öffentlichen Leistungen bestimmen, sollten diese Leistungen zum Wohlbefinden der Bewohner beitragen. Selbstverständlich wird das Wohlergehen durch viele andere Faktoren beeinflusst, beispielsweise durch die räumliche Lage, das wirtschaftliche Umfeld oder die in der Gemeinschaft gepflegte Kultur. Diese Faktoren können durch die politische Gemeinde nicht direkt beeinflusst werden, aber möglicherweise indirekt etwa durch eine unternehmensfreundliche Politik oder durch eine Förderung des Zusammenhaltes in der Gemeinde.

Drei Möglichkeiten zum Vergleich der Kosten

Will man die Leistungen einer Gemeinde messen und mit anderen Gemeinden vergleichen, so gibt es drei Möglichkeiten:

- **Kostenvergleich:** Ein übliches Vorgehen ist, die Kosten pro Kopf zu vergleichen. Das setzt jedoch voraus, dass alle Gemeinden dieselben Leistungen im selben Ausmass bereitstellen. Das mag bei einem Vergleich der eigentlichen Verwaltungskosten zu-

treffen. Problematisch sind solche Gegenüberstellungen jedoch dann, wenn die Kosten über alle Ausgabenkategorien verglichen werden. Aufgrund unterschiedlicher Bedürfnisse der Einwohner bieten Gemeinden häufig verschiedene Leistungen an.

- **Effizienzvergleich:** Die Mängel der Kostenvergleiche können im Effizienzvergleich teilweise behoben werden. Hier werden die Kosten pro Outputeinheit verglichen, also beispielsweise die Unterhaltskosten pro Strassenkilometer, die Kosten pro Schüler, die Kosten pro Kubikmeter Holz. Solche Vergleiche sind dann zulässig, wenn die Qualität der öffentlichen Leistungen ähnlich ist
- **Vergleich des Wohlbefindens:** Die Steigerung des Wohlbefindens der Einwohner ist der eigentliche Zweck der Gemeinde. Leider lässt sich das Wohlbefinden nur schwierig messen. Eine Möglichkeit ist die Messung von Wanderungsbewegungen. Personen können «mit den Füßen abstimmen» und ihren Wohnsitz in Gemeinden verlegen, die aus ihrer Sicht attraktiver sind. Wanderungsbewegungen

schlagen sich auch in Wohnbauinvestitionen nieder

Die Studie basiert auf einer umfassenden quantitativen Analyse. Mittels Regressionsanalysen wurde der Einfluss verschiedener möglicher Faktoren auf die Verwaltungskosten und auf ausgewählte Attraktivitätsindikatoren (Bevölkerungsveränderung, Erträge der Kantonssteuern, Bauinvestitionen, Beschäftigung) von Bündner Gemeinden geschätzt. Mit der verwendeten Methode war es möglich, den Einfluss mehrerer Variablen gleichzeitig zu untersuchen. Die Tabelle gibt einen Überblick über die berücksichtigten Grössen. Zusätzlich wurde die vom Bundesamt für Statistik erstellte Gemeindetypologie verwendet, um die unterschiedlichen Voraussetzungen von Gemeinden aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation, ihrer Bevölkerungsstruktur und ihrer Lage zu berücksichtigen.

Unterschiedliche Verwaltungskosten pro Kopf

Die Gemeindegrösse hat einen systematischen Einfluss auf die allgemeinen Verwaltungskosten pro Kopf. Dieser Einfluss wird teilweise bereits in der Grafik deutlich. Dort ist der Verwaltungsaufwand pro Kopf in Beziehung zur Bevölkerungsgrösse gesetzt. Einerseits zeigt sich eine schwache Tendenz, dass grössere Gemeinden einen leicht tieferen Verwaltungsaufwand pro Kopf aufweisen. Andererseits fällt auf, dass in

kleinen Gemeinden höchst unterschiedliche Kosten entstehen.

Die Regressionsanalyse bestätigt diesen Eindruck und liefert differenzierte Ergebnisse. Zum einen steigen die Verwaltungskosten mit tieferer Siedlungsdichte und mit zunehmenden Logiernächten. Zum andern ist der Einfluss der Gemeindegrösse nicht linear. Die Verwaltungskosten pro Kopf sinken zunächst mit steigender Bevölkerung, erreichen dann ein Minimum und steigen mit grösserer Bevölkerung wieder an. Mit anderen Worten existiert eine optimale Gemeindegrösse, bei welcher die Verwaltungskosten pro Kopf am tiefsten sind. Die Berechnungen zeigen, dass dieses Optimum nicht für alle Gemeindetypen identisch ist. Aufgrund unserer Schätzungen liegt die optimale Gemeindegrösse im Kanton Graubünden in den urbanen und touristischen Gemeinden bei etwa 5000 bis 6300 Einwohnern, in ländlichen und agrarischen Gebieten bei ca. 1200 bis 1400 Einwohnern. Die Stadt Chur ist ein Sonderfall, der von der Untersuchung ausgeschlossen wurde. Die Ergebnisse für die Verwaltungskosten legen zudem ein beträchtliches Sparpotenzial nahe. Eine Verdoppelung der Einwohnerzahl einer durchschnittlich grossen Gemeinde könnte diese Kosten in ländlichen Gemeinden um 23 Prozent und in allen anderen Gemeinden um 29 Prozent senken.

Während der Einfluss der Gemeindegrösse bei allen Schätzungen zu den

Verwaltungskosten konsistent und bedeutsam ist, wird die Attraktivität einer Gemeinde nur begrenzt durch ihre Grösse bestimmt. Vor allem die Lage (im Oberengadin, in anderen Tourismusregionen oder im Bündner Rheintal) ist sehr entscheidend für die Attraktivität einer Gemeinde. Die Berechnungen weisen jedoch in dieselbe Richtung, nämlich dass in Graubünden tendenziell Gemeinden in einer Grössenordnung von 4000 bis 6000 Einwohner im Durchschnitt am attraktivsten sind.

Die Effekte von Strukturanpassungen


Die Resultate bestätigen, dass von der Anpassung der Gemeindestrukturen bedeutsame wirtschaftliche Effekte ausgehen können. Sie weisen aber auch darauf hin, dass es ein Grössenoptimum gibt, das nicht überschritten werden sollte. Die konkreten Ergebnisse sind jedoch vorsichtig zu interpretieren. So ist die ökonomische Sicht nur eines von verschiedenen Kriterien zur Beurteilung der Gemeindegrösse. Die berechneten Grössenordnungen gelten zudem für die Gemeinden im Kanton Graubünden und können nicht ohne Weiteres auf andere Kantone übertragen werden. Zudem basieren sie auf einigen wenigen Indikatoren, da umfassendere Daten nicht verfügbar sind. Jedoch wurde für die Studie eine Methode entwickelt, die um weitere Indikatoren erweitert und zur Analyse der Gemeindegrössen in anderen Kantonen eingesetzt werden kann.

Prof. Dr. Peter Moser, Forschungsstelle für Wirtschaftspolitik, Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur und Berater Wirtschaftspolitik im Generalsekretariat des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements; Dr. Judith Fischer, Zentrum für Verwaltungsmanagement, Hochschule für Technik und Wirtschaft Chur

Informationen: «Gemeindegrösse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden», Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden, Peter Moser, Judith Fischer, 2010

Abhängige Variablen / Unabhängige Variablen	Allgem. Verwaltungskosten	Bevölkerungsveränderung	Bauinvestitionen	Steuererträge	Arbeitsplätze
Einwohnerzahl	?	?	?	?	?
Gemeindetyp	?	?	?	?	?
Siedlungsdichte	-	?	?	?	?
Höhenlage		-	-	-	-
Erreichbarkeit		+	+	+	+
Logiernächte	+				
Bauinvestitionen	+				

Übersicht über die analysierten Einflussfaktoren. Legende: ? zu untersuchender Einfluss, - negativer Einfluss erwartet, + positiver Einfluss erwartet. Tabelle: zvg



Aktuell mit dem Newsletter

Der Newsletter des Schweizerischen Gemeindeverbandes erscheint monatlich in deutscher, französischer und italienischer Sprache und kann abonniert werden unter www.chgemeinden.ch.

Schweizerischer Gemeindeverband, Solothurnstr. 22, 3322 Urtenen-Schönbühl, Tel. 031 858 31 16, administration@chgemeinden.ch