



(Sternenberg ZH, Quelle: Limmattaler Zeitung/keystone)

Fusions-Check

**Instrument zur Erfolgsmessung von
Gemeindefusionen**

(Leitfaden)

Ursin Fetz / Curdin Derungs

Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur

Chur, 17. Dezember 2014

(Version vom 25. Februar 2016)

Ausgangslage und Grundidee

Gemeindefusionen finden seit dem Jahr 2000 schweizweit in verstärkter Masse statt. Die Auswirkungen von Gemeindefusionen sind bisher aber erst in einigen wenigen Bereichen (z.B. Finanzen, Partizipation) untersucht worden. Es fehlte insbesondere ein Messinstrument, das eine ganzheitliche Darstellung der Auswirkungen verschiedener Aspekte (ökonomische, demokratische, gesellschaftliche) ermöglicht. Der „Fusions-Check“ möchte diese Lücke schliessen.

Im Rahmen eines Forschungsprojektes für die fünf Kantone Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich haben Ursin Fetz und Curdin Derungs unter Mitarbeit von Antonia Hidber einen Prototyp entwickelt. Er basiert auf der Idee, die Entwicklung einer fusionierten Gemeinde vor der Fusion ($t = 0$) über den Inkraftsetzungszeitpunkt ($t = 1$) mit einem späteren Zeitpunkt ($t = 2$) zu vergleichen.

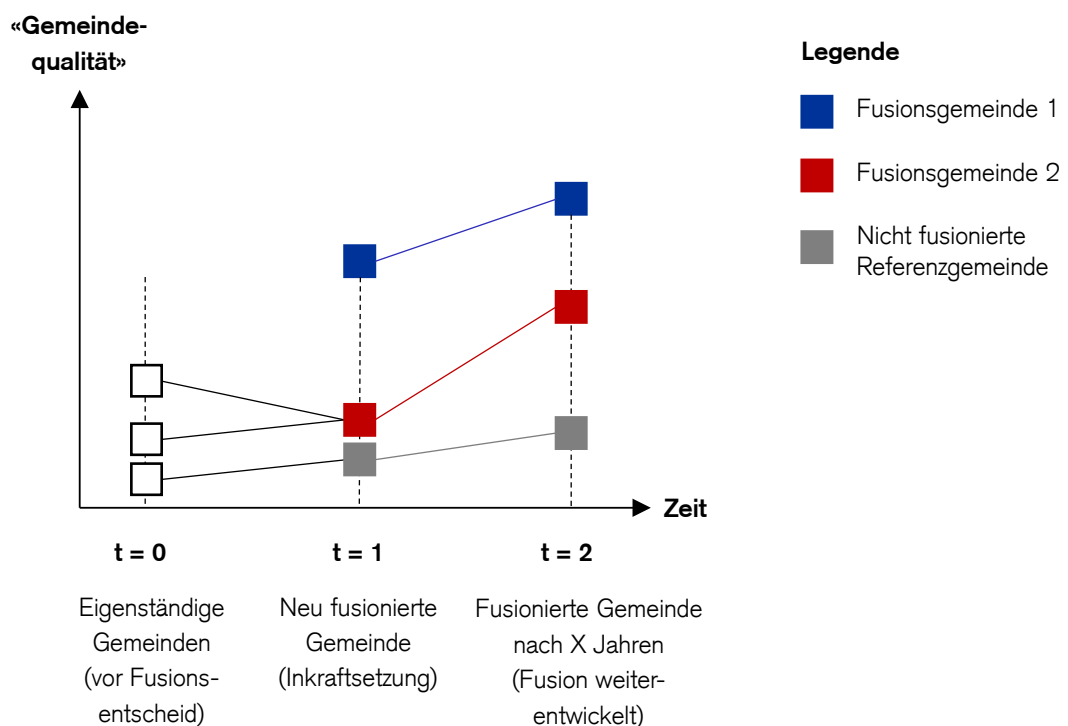


Abb. 1: Entwicklung der Gemeinden in der Zeitachse

Nutzen für Gemeinden und Kantone

Hauptnutzniesserin ist die fusionierte Gemeinde selber, die im Expertengespräch über Schwachpunkte in ihrer Entwicklung aufgeklärt werden kann. Ein systematischer Vergleich von verschiedenen fusionierten Gemeinden untereinander oder mit nicht fusionierten Referenzgemeinden ist mit zunehmender Anzahl erfasster Gemeinden möglich. Dabei muss der unterschiedlichen Gemeindegrösse und -typologie Rechnung getragen werden. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass externe Einflüsse auf die fusionierte Gemeinde einwirken und ggf. die Fusionseffekte verwässern. Dazu zählen gesellschaftliche Entwicklungen (z.B. Individualisierung), aber auch konkrete politische Entscheide (z.B. Anpassungen des kantonalen Finanzausgleichs). Schliesslich sind einige Ergebnisse mit der neuen Grösse der Gemeinde erklärbar und weniger auf die Fusion zurückzuführen. Die hohe Anzahl Indikatoren trägt trotz dieser Limitationen dazu bei, den Fusionserfolg aufgrund verschiedener Kriterien breit abgestützt beurteilen zu können.

Der Kanton erhält mit dem „Fusions-Check“ ein Instrument, das er gemeinsam mit seinen Fusionsgemeinden zur Beurteilung der Entwicklung der Leistungsfähigkeit nutzen kann. Dies ermöglicht ihm letztendlich, seine Unterstützungsstrategie fortlaufend zu optimieren.

Der „Fusions-Check“ ist nicht geeignet als gesamtschweizerisches Benchmark-Instrument, weshalb auch kein Rating erstellt wird. Dafür sind die Voraussetzungen der Schweizer Gemeinden zu unterschiedlich. Je mehr Gemeinden mitmachen, umso besser wird die Datenbank.

Aufbau des Fusions-Checks

Der Fusions-Check besteht aus vier Teilen:

- vorliegender Leitfaden
- Forschungsbericht (wissenschaftliche Hintergründe)
- Gemeindefragebogen (Anhang 2)
- Bevölkerungsfragebogen (Anhang 4)

Kernstück sind die 47 Indikatoren, aufgeteilt auf die in der Fusionsliteratur gängigen Hauptdimensionen (1) wirtschaftliche Argumente, (2) Qualität Demokratie und (3) gesellschaftliche Faktoren.

Abbildung 2 zeigt die Dimensionen mit den jeweiligen Kriterien als Einflussvariablen auf den Fusionserfolg. Einerseits bestehen gegenseitige Abhängigkeiten zwischen den Einflussvariablen, andererseits ist die fusionierte Gemeinde mit ihrer Entwicklung in übergeordneten ökonomischen, rechtlichen, sozialen und ökologischen Rahmenbedingungen eingebettet.

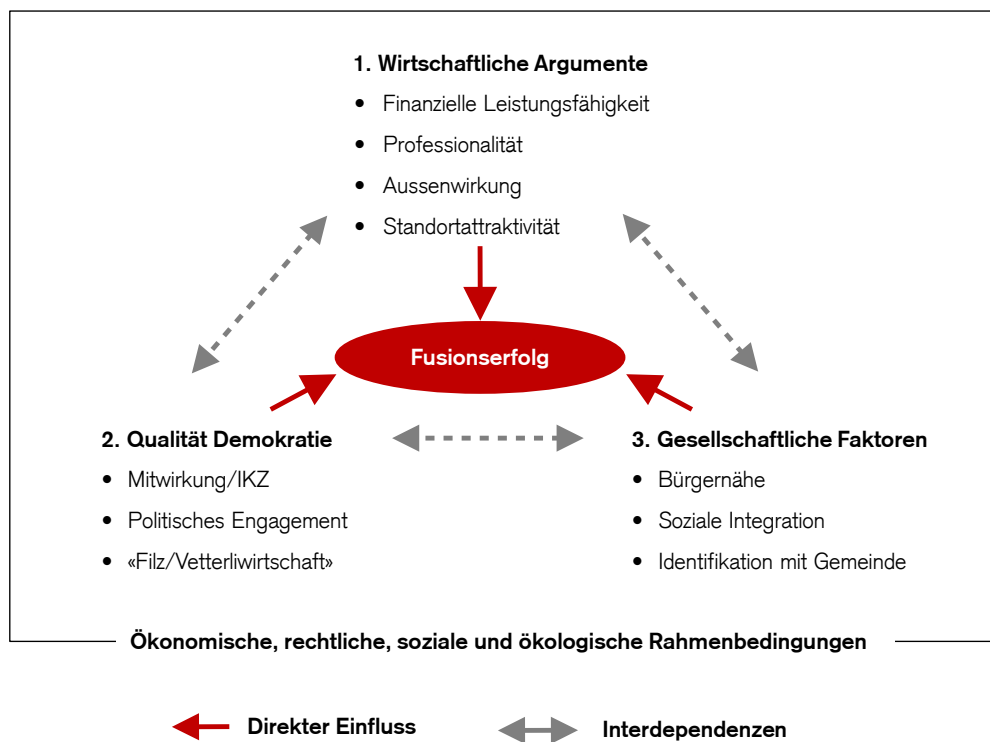


Abb. 2: Wirkungsmodell – Dimensionen und Kriterien

Als Beispiele für die erste Dimension dienen die bekannten kommunalen Finanzkennzahlen wie Verwaltungsaufwand, Selbstfinanzierungsanteil etc. Daneben wird aber auch die Qualität der kommunalen Dienstleistung, der Anteil Zuzüger usw. gemessen. Zur zweiten Dimension gehören Indikatoren wie Stimmbeteiligung oder Anzahl Kandidierende pro Amt, zur dritten Dimension z.B. die Zufriedenheit mit den politischen Behörden, aber auch die Höhe der kommunalen Kulturausgaben. Die Auflistung sämtlicher Indikatoren finden Sie in Anhang 1.

Das Ergebnis der Datenerfassung lässt sich in einem bekannten „Spider-Diagramm“ darstellen. Der Durchschnittswert aller Gemeinden ist schraffiert dargestellt. Die Werte der Einzelgemeinde sind als Linie und bei mehrmaliger Erfassung in unterschiedlichen Farben dargestellt.

Fusions-Check – Fallbeispiel Mustera CH

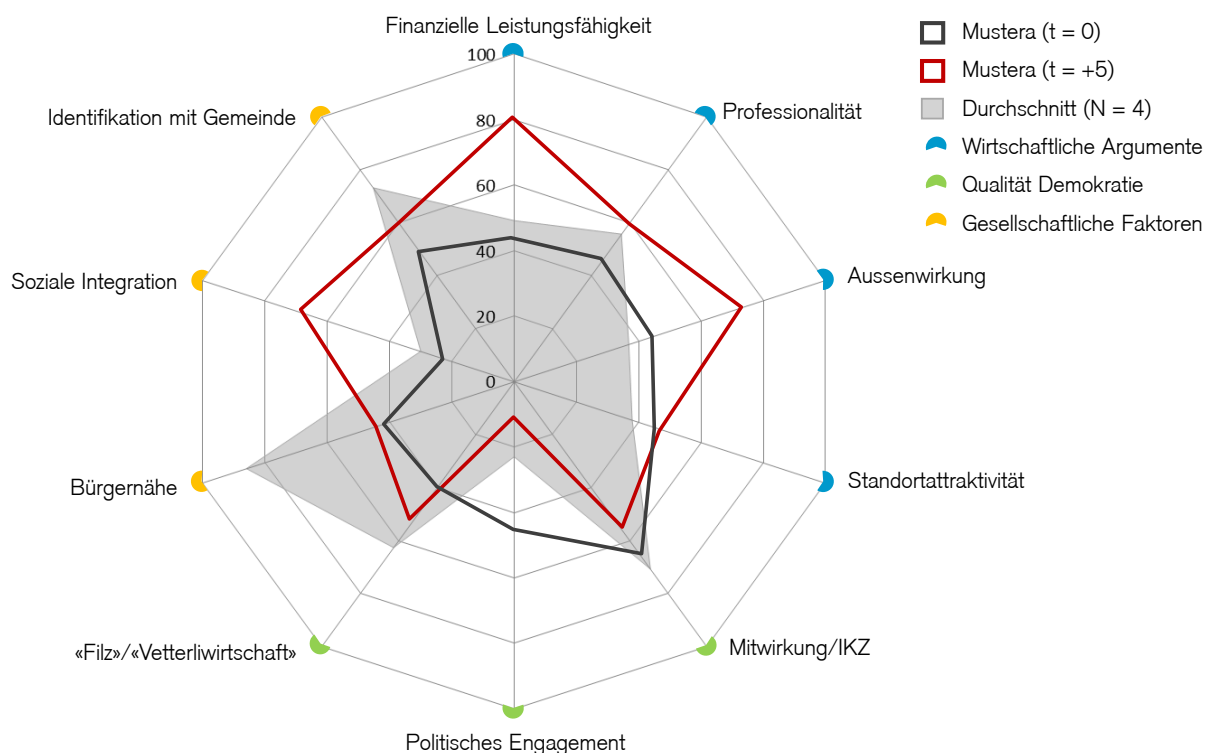


Abb. 3: Darstellung des „Fusions-Checks“

Für die Darstellung der Durchschnittswerte werden die Daten des jeweiligen Kantons verwendet. Es ist technisch aber auch möglich, andere Durchschnittswerte zu benutzen. Interessant könnte z.B. auch der Vergleich mit anderen Gemeinden des gleichen Gemeindetyps (vgl. Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik) sein.

Erste Erfahrungen und erste Erkenntnisse

In den fünf Fusionsgemeinden Bauma (ZH), Kallnach (BE), Mettauertal (AG), Sternenberg (ZH) sowie Val Müstair (GR) wurden Pretests durchgeführt. Eine erste Auswertung lässt vermuten, dass insgesamt die Mehrheit der Indikatoren auf einen positiven Effekt der Fusion hinweisen. Abschliessende Ergebnisse und damit die Antwort auf den konkreten Fusionsmehrwert sind erst möglich, wenn die gleichen Gemeinden mehrmals erfasst worden sind. Die ursprüngliche These, dass sich eine Fusion positiv auf die Dimensionen „wirtschaftliche Argumente“ und „Qualität Demokratie“ auswirkt und negativ auf die Dimension „gesellschaftliche Faktoren“ muss relativiert werden. Aufgrund der ausgewogenen Auswahl der Indikatoren können sich diese innerhalb der einzelnen Dimensionen gegenseitig neutralisieren. Umso wichtiger ist, dass neben der Gesamtschau auch die Resultate auf Indikatorebene vertieft analysiert werden.

Im Jahre 2015 wurde der „Fusions-Check“ im Auftrag der drei Glarner Gemeinden Glarus Süd, Glarus und Glarus Nord eingesetzt. Dabei wurde parallel der Zeitpunkt $t = 0$ nachträglich erfasst. Bei der Bevölkerungsbefragung wurde eine offene Lösung verwendet und dazu der Link zur Umfrage über öffentliche Kanäle publik gemacht. Eine Mehrfachbeantwortung lässt sich elektronisch erschweren.

Die Auswertungen¹ zeigen insgesamt für alle drei Glarner Gemeinden eine positive Entwicklung seit der Fusion auf. Auffallend ist, dass sich alle drei Glarner Gemeinden fast gleich positiv entwickelt haben, wenn auch mit unterschiedlichem Ausgangs- und Endniveau:

- Die finanzielle Leistungsfähigkeit steht in engem Zusammenhang mit der Professionalität der Verwaltung. Diese beiden Kriterien zusammen zeigen ein deutlich positives Ergebnis. Die finanzielle Leistungsfähigkeit im Besonderen hat sich kaum verändert. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass verschiedene Rahmenbedingungen im Kanton Glarus im Untersuchungszeitraum stark verändert worden sind (Entflechtung der Aufgaben und Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinde, Neuregelung Kantons- und Gemeindesteuern, neuer Finanzausgleich, neue finanzielle Lasten, Steuersenkung im 2010, Umstellung HRM1 ($t = 0$) zu HRM2 ($t = 1$)). Es ist wissenschaftlich nicht schlüssig zu beantworten, wie diese Veränderungen zusammen die finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflusst haben. Zu vermuten ist, dass das Ergebnis auch bei diesem Kriterium besser ausgefallen wäre. Das jährliche kantonale Gemeindefinanzrating gibt detailliert Auskunft.
- Aus kantonaler Sicht zeigt sich, dass auch bei den Kriterien innerkantonalen Aussenwirkung und Mitwirkungsrechte seit der Umsetzung der Gemeindereform erhebliche Fortschritte erzielt wurden. Verbesserungspotenzial ist dagegen insbesondere beim politischen Engagement vorhanden, wobei vor allem die Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten sowie die Anzahl Initiativen und Referenden negative Treiber auf Indikatorebene waren.
- Die Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage, die unter anderem zur Abbildung der gesellschaftlichen Faktoren (Bürgernähe, Identifikation mit der Gemeinde) verwendet werden, zeichnen ein positives Bild. Die Antwortenden sind insgesamt zufriedener mit den politischen Behörden und mit dem Leben in ihrer Gemeinde als noch vor der Fusion. Auch das Vertrauen in die politischen Behörden ist in diesem Zeitraum gestiegen. Trotzdem gibt es bei all diesen Indikatoren noch Spielraum nach oben. D.h. es sind weiterhin Anstrengungen der Politik und Verwaltung notwendig, die Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse aktiv mit einziehen und eine transparente Kommunikation sicherzustellen. Erfreulich ist, dass die Bevölkerung die Qualität der erbrachten Dienstleistungen der Gemeinden in der Tendenz leicht besser als zum Zeitpunkt vor der Fusion beurteilt. Weniger gut ist die Rückmeldung in ausgewählten Sachfragen wie z.B. Verkehr und Schneeräumung.

Für eine abschliessende Einschätzung der Glarner Gebietsreform und für die Weiterentwicklung der Gemeinden bezüglich ihrer gesellschaftlichen Faktoren ist eine weitere Befragung zum Zeitpunkt $t = 2$ wichtig (z.B. in fünf Jahren).

¹ Quelle: Medienmitteilung der Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd vom 26.02.2016

Einsatz Fusions-Check in der Gemeinde

Wenn Ihre Gemeinde Interesse am Fusions-Check hat, werden der genaue Ablauf und darauf aufbauend die Kosten definiert. Anschliessend stellt die HTW den Gemeindefragebogen der Gemeindeverwaltung zur standardisierten Datenerhebung zur Verfügung. Das Ausfüllen dauert netto ca. 8-10 Stunden, wobei je nach Indikator Rückfragen gemacht werden müssen (z.B. beim Gemeindegeometer). Zudem erhalten Sie einen Bevölkerungsfragebogen, der zusätzliche Daten erfassen kann und auf Wunsch auch als Online-Version erhältlich ist. Dafür ist ein Aufwand von einer Viertelstunde notwendig. Die HTW erfasst und analysiert alle eingegangenen Daten. In einem gemeinsamen Ergebnisworkshop werden die Resultate schliesslich diskutiert.

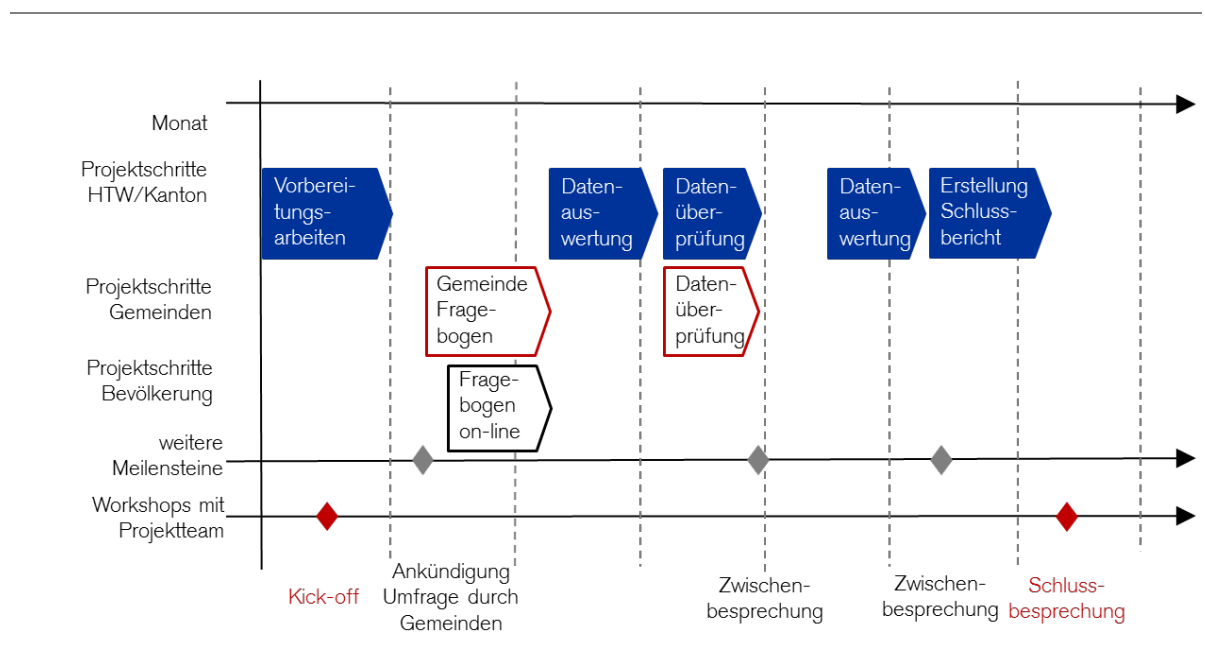


Abb. 4: Darstellung des zeitlichen Ablaufs des Einsatzes „Fusions-Check“

Kontakt

Zentrum für Verwaltungsmanagement
 HTW Chur
 Dr. Ursin Fetz/Dr. Curdin Derungs
 Comercialstrasse 22
 7000 Chur
 081 286 24 24
 zvm@htwchur.ch

Anhang 1: Indikatorenverzeichnis

Nr.	Dimension / Kriterium / Indikator	Masseinheit	Skalierung		Daten- quelle	Zusammenhang mit Indexwert / Algorithmus
			Min.	Max.		
Wirtschaftliche Argumente						
a. Finanzielle Leistungsfähigkeit						
1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner)	in CHF	100	750	GB	- / EB
2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	in Skalapunkten	1	4	BB	+ / GM
3	Selbstfinanzierungsanteil	in %	0%	30%	GB	+ / EB
4	Selbstfinanzierungsgrad	in %	50%	150%	GB	+ / EB
5	Anteil Transfer-Beiträge (Finanzausgleichs- beiträge) an Gesamterträgen	in %	0%	30%	GB	- / EB
6	Anteil IKZ-Aufwand an Gesamtaufwand	in %	5%	75%	GB	- / EB
7	Bruttoverschuldungsanteil	in %	0%	200%	GB	- / EB
b. Professionalität						
8	Stellenprozente in Kernverwaltung	VZÄ	100	5000	GB	+ / GM
9	Stellenprozente in Exekutive	VZÄ	20	300	GB	+ / GM
10	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufwand)	in %	0%	50%	GB	- / EB
11	Telefonische Erreichbarkeit / Öffnungszeiten Gemeindehaus	in h	14	42	GB	+ / GM
12	Qualität Internetauftritt	in Skalapunkten	0 1	12 4	BB GB	+ / GM
13	Kommunikation/PR	in Skalapunkten	0 1	10 4	BB GB	+ / GM
14	Bürokratie	in Skalapunkten	1	5	GB	- / GM
15	Professionalität der Behörden / Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung	in Skalapunkten	0 1	5 4	BB GB	+ / GM
16	Dauer der Verabschiedung der Jahresrechnung durch Legislative	in Tagen	0	365	GB	- / GM
17	Dauer ordentliche Baubewilligungsverfahren	in Tagen	-20	30	GB	- / GM
18	Prozessdokumentation	in Skalapunkten	0	54	GB	+ / GM
19	Stellvertreterregelung	in Skalapunkten	0	5	GB	+ / GM
c. Aussenwirkung						
20	Wahrnehmung	in Skalapunkten	0 1	15 4	BB GB	+ / GM
21	Anteil Einwohner an Kantonsbevölkerung	in %	0%	100%	OFS	+ / GM
d. Standortattraktivität						
22	Anteil Zuzüger an Gesamtbevölkerung	in %	-30%	30%	OFS	+ / GM
23	Steuerfuss (Relative Abweichung vom kant. Mittelwert)	in Punkten	-40%	40%	OFS	- / GM
24	Steuererträge natürliche Personen (pro Einwohner)	in CHF	500	4000	OFS	+ / GM

Nr.	Dimension / Kriterium / Indikator	Masseinheit	Skalierung		Datenquelle	Zusammenhang mit Indexwert / Algorithmus
			Min.	Max.		
25	Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1'000 Einwohner)	Anzahl	0	8	OFS	+ / GM
26	Konzentration Wohnzone	in Punkten	0	1	GB	+ / GM
27	Anzahl Kinderbetreuungsplätze pro Kind	Anzahl	0	0.5	GB	+ / GM
28	Anzahl neu angesiedelte und gegründete Unternehmen (pro 1'000 Einwohner)	Anzahl	0	2.5	OFS	+ / GM
29	Wachstum Arbeitsplätze (VZÄ)	in %	-30%	30%	OFS	+ / GM
30	Steuerträge juristische Personen (pro Einwohner)	in CHF	0	400	OFS	+ / GM
31	Konzentration Gewerbe-/ Industriezone	in Punkten	0	1	GB	+ / GM
Qualität Demokratie						
e. Mitwirkung/IKZ						
32	Anzahl IKZ-Vereinbarungen	Anzahl	2	24	GB	- / S
33	Interesse / Teilnahme an Gemeindepolitik (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	1	4	BB	+ / GM
34	Stimmkraft pro 1'000 Einwohner	Zahl	0	0.2	GB	+ / GM
35	Verhältnis Anzahl Unterschriften bei Referenden / Initiativen zu Anzahl der Stimmberechtigten	in %	1%	15%	GB	- / GM
f. Politisches Engagement						
36	Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten	in %	5%	65%	GB	+ / GM
37	Anzahl Kandidierende pro Amt	Anzahl	0.75	3	GB	+ / GM
38	Anzahl Initiativen und Referenden	Anzahl	0	6	GB	+ / S
g. "Filz"/"Vetterliwirtschaft"						
39	Politisches Vertrauen der Bevölkerung (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	1	4	BB	+ / GM
40	Anzahl Offerten pro Submission	Anzahl	2	6	GB	+ / GM
Gesellschaftliche Faktoren						
h. Bürgernähe						
41	Anteil angenommene Vorlagen des Gemeindevorstands	in %	0%	100%	GB	+ / GM
42	Zufriedenheit mit politischen Behörden (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	1	4	BB	+ / GM
i. Soziale Integration						
43	Anzahl Gesuche zur Durchführung einer Veranstaltung von Vereinen	Anzahl	0	30	GB	+ / GM
44	Kommunale Kulturausgaben (pro Einwohner)	in CHF	0	200	GB	+ / GM
j. Identifikation mit Gemeinde						
45	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (Empfehlungsrate)	in Skalapunkten	1	4	BB	+ / GM
46	Durchschnittliche Dauer der Wohnsitznahme	in Jahren	10	30	GB	+ / GM
47	Anteil Wochenaufenthalter	in %	0%	30%	GB	- / GM

Legende

Datenquellen:

- GB Gemeindebefragung (Gemeindeschreiber/in)
- BB Bevölkerungsbefragung
- OFS Offizielle Statistik (BFS, kantonale Ämter)

Algorithmus zur Konstruktion der „virtuellen“ Gemeinde in $t = 0$:

- EB Effektive Berechnung (von Verhältniszahlen)
- GM Gewichtetes Mittel (Basis: Anteil Bevölkerung in $t = 0$)
- S Summe der Daten aller Gemeinden

Anhang 2: Gemeindefragebogen (Auszug)

Fragebogen Gemeindeverwaltung

Angaben zu Ihrer Gemeinde:

Gemeinde:

Kanton:

Inkraftsetzung der Fusion:

Rechnungsmodell:
(HRM1 oder HRM2)

Angaben zur Auskunftsperson:

Vorname:

Name:

Position:

Telefon:

E-Mail:



Themenübersicht:

Wirtschaftliche Argumente (Dimension 1):

- a. Finanzielle Leistungsfähigkeit
- b. Professionalität
- c. Aussenwirkung
- d. Standortattraktivität

Qualität der Demokratie (Dimension 2):

- e. Mitwirkung/IKZ
- f. Politisches Engagement
- g. "Filz" / Vetterliwirtschaft

Gesellschaftliche Faktoren (Dimension 3):

- h. Bürgernähe
- i. Soziale Integration
- j. Identifikation mit der Gemeinde

Anhang 3: Datenblatt (Auszug)

Dateneingabe						
Kanton:	AG	BE	GR	ZH	ZH	
Gemeinde:	Mettauertal	Kallnach	Val Müstair	Sternenberg	Bauma	
Analysejahr:	2013	2013	2013	2013	2013	

Indikator

1 Wirtschaftliche Argumente

1.1 Finanzielle Leistungsfähigkeit

1.1.1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner)	in CHF				
1.1.2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	in Skalapunkten				
1.1.3	Selbstfinanzierungsanteil	in %				
1.1.4	Selbstfinanzierungsgrad	in %				
1.1.5	Anteil Transfer-Beiträge (NFA) an Gesamterträgen	in %				
1.1.6	Anteil IKZ-Aufwand an Gesamtaufwand	in %				
1.1.7	Bruttoverschuldungsanteil	in %				

1.2 Professionalität

1.2.1	Stellenprozente in Kernverwaltung	VZÄ				
1.2.2	Stellenprozente in Exekutive	VZÄ				
1.2.3	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufwand)	in %				
1.2.4	Telefonische Erreichbarkeit / Öffnungszeiten Gemeindehaus	in h				
1.2.5	Qualität Internetauftritt	in Skalapunkten				
1.2.6	Kommunikation/PR	in Skalapunkten				
1.2.7	Bürokratie	in Skalapunkten				
1.2.8	Professionalität der Behörden/Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung	in Skalapunkten				
1.2.9	Dauer der Verabschiedung der Jahresrechnung durch Legislative	in Tagen				
1.2.10	Dauer ordentliche Baubewilligungsverfahren	in Tagen				
1.2.11	Prozessdokumentation	in Skalapunkten				
1.2.12	Stellvertreterregelung	in Skalapunkten				

Anhang 4: Bevölkerungsfragebogen (Auszug)

Fragebogen Bevölkerung

Einleitung

Die Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Gemeindefusionen. Dabei hat sie ein Messinstrument auf der Basis von insgesamt 47 Indikatoren zur Erfolgsmessung entwickelt. Einige davon möchten wir mittels Bevölkerungsbefragung untersuchen. Weitere Informationen zu unserer Tätigkeit und zum „Fusions-Check“ erhalten Sie unter www.htwchur.ch/zvm-fusions-check.

Durch Ihre Mitarbeit helfen Sie uns, die Befragung für Ihre Gemeinde zu verbessern. Bitte nehmen Sie sich 15 Minuten Zeit, um die folgenden Fragen zu beantworten.

Angaben zu Ihrer Gemeinde:

Gemeinde: _____

Kanton: _____

Angaben zu Ihrer Person:

Geschlecht: weiblich männlich

Nationalität: _____

Geburtsjahr: _____

Wie lange wohnen Sie in der Gemeinde?

Anzahl Jahre: _____

Ihre Angaben werden anonym behandelt – es sei denn, Sie geben uns Ihre Koordinaten an:
