

## «Fusions-Check»

Messinstrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen -  
Erfahrungen aus dem Kanton Glarus

**Ursin Fetz, Prof., Dr. iur. Rechtsanwalt**

# Vorstellung

## Ursin Fetz

- Dr. iur., Rechtsanwalt, Professor für Recht
- Leiter Zentrum für Verwaltungsmanagement der HTW Chur
- Dissertation zum Thema Gemeindefusionen (2009)
- Forschungsarbeiten (z.B. «Leitfaden für Gemeindefusionen», «Auswirkungen von Gemeindefusionen», «Fusions-Check»).
- Diverse Publikationen zum Thema Gemeindefusionen

[ursin.fetz@htwchur.ch](mailto:ursin.fetz@htwchur.ch)

[www.zvm.ch](http://www.zvm.ch)

# Vorstellung

## Fusionsprojekte (fett: zustande gekommen)

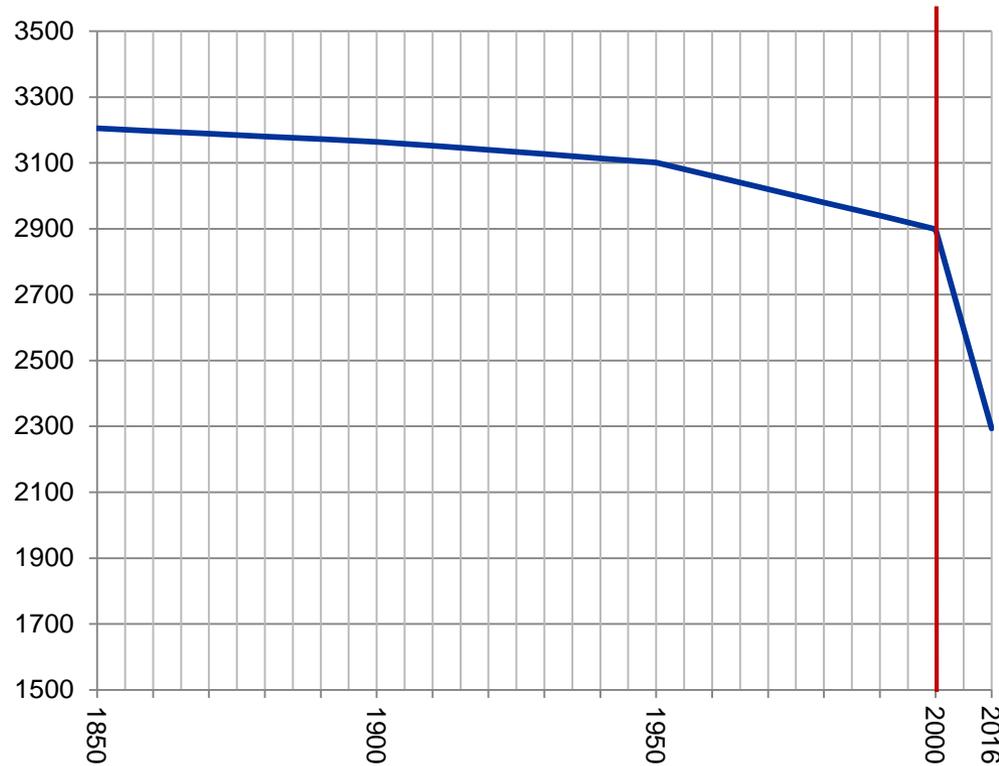
- **Suraua** (Gemeinden Camuns, Tersnaus, Surcasti, Uors-Peiden) (Fusion) 1999-2001
- **Donat** (Gemeinden Donath, Patzen-Fardün) (Fusion) 2000-2002
- Surses (Gemeinden Bivio, Cunter, Salouf, Sur, Marmorera, Mulegns, Tinizong/Rona, Riom/Parsonz) (Fusion) 2002-2005
- Schams (Gemeinden Andeer, Casti-Wergenstein, Clugin, Donat, Innerferrera, Lohn, Mathon, Pignia, Rongellen, Zillis-Reischen) (Fusion) 2005-2006
- **Trimmis-Says** (Fusion) 2004-2007
- **Bergell** (Gemeinden Bondo, Castasegna, Soglio, Stampa, Vicosoprano) (Fusion) 2005 - 2008
- **Obertoggenburg** (Gemeinden Alt St. Johann und Wildhaus) (Fusion) 2006-2008
- **Andeer** (Andeer-Clugin-Pignia) (Fusion) 2007-2008
- **Cazis** (Cazis, Portein, Präz, Sarn, Tartar) 2008-2009
- Tschlin-Ramosch 2009-2010
- **Grüsch** (Grüsch-Valzeina-Fanas) 2009-2010
- Oberengadin 2009-2011
- Schamserberg/Zillis/Rongellen 2009-2010
- **Safiental** (Safien, Tenna, Valendas, Versam) 2010-2011
- **Ilanz/Glion** (Castrisch, Duvin, Ilanz, Ladir, Luven, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Schluein, Schnaus, Sevgein, Siat) (2010-2013)
- **Luzein-St. Antönien** (2013-2015)
- **Klosters-Serneus-Saas** (2013-2015)
- **Waltensburg-Andiast-Brigels/Ilanz** (2015-

# Agenda

1. Ausgangslage
2. «Fusions-Check» – Messinstrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen
3. Umsetzung «Fusions-Check» im Kanton Glarus
4. Sind Gemeindefusionen erfolgreich?

# AUSGANGSLAGE

# Entwicklung der Anzahl Gemeinden in der Schweiz von 1850 - 2016



**Anzahl Gemeinden**  
(Stand 1.1.2016)  
CH 2224

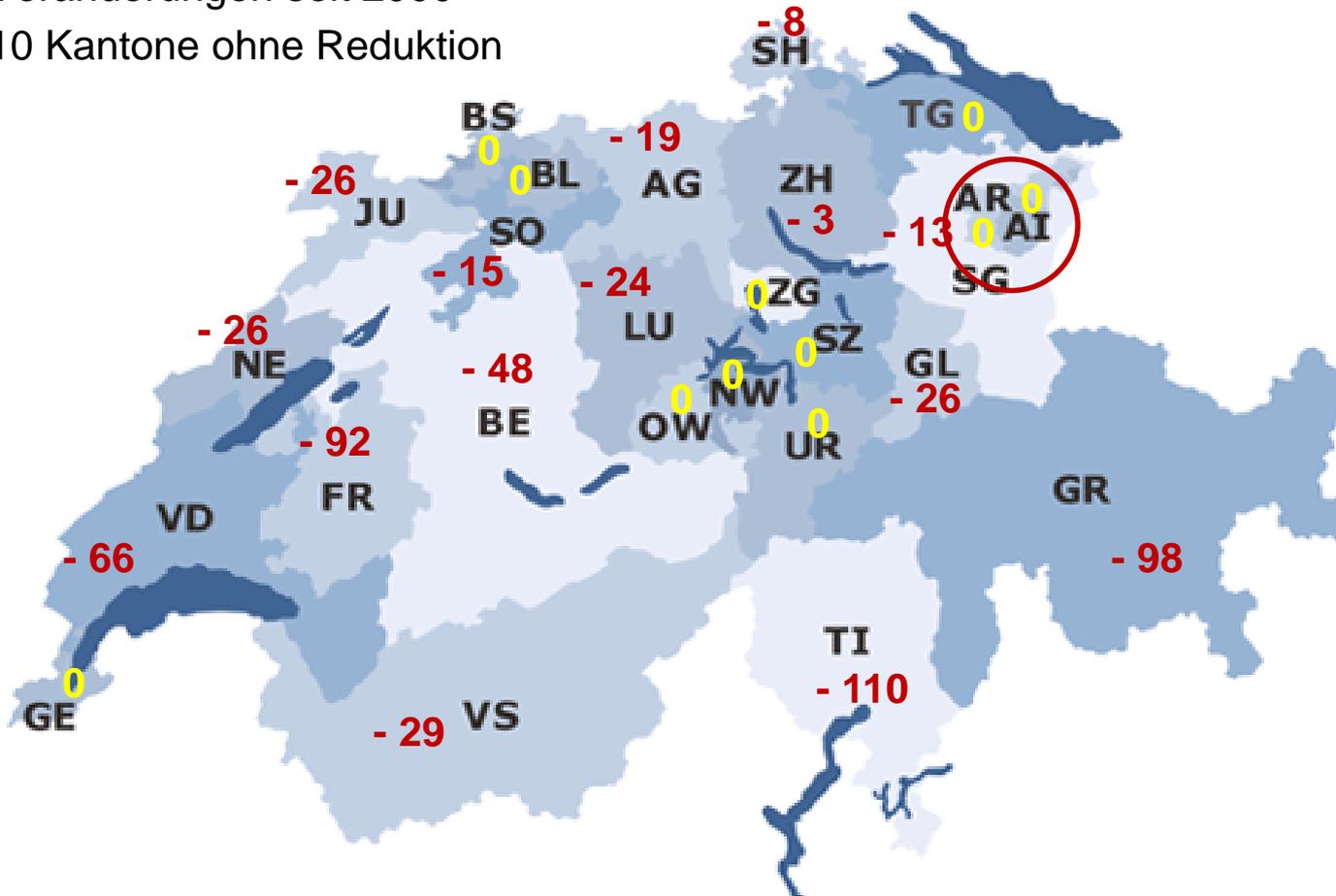
**Reduktion seit 2000**  
CH 605  
-20.86 %

# Gemeindefusionen in der Schweiz

## Kantone

Veränderungen seit 2000

10 Kantone ohne Reduktion

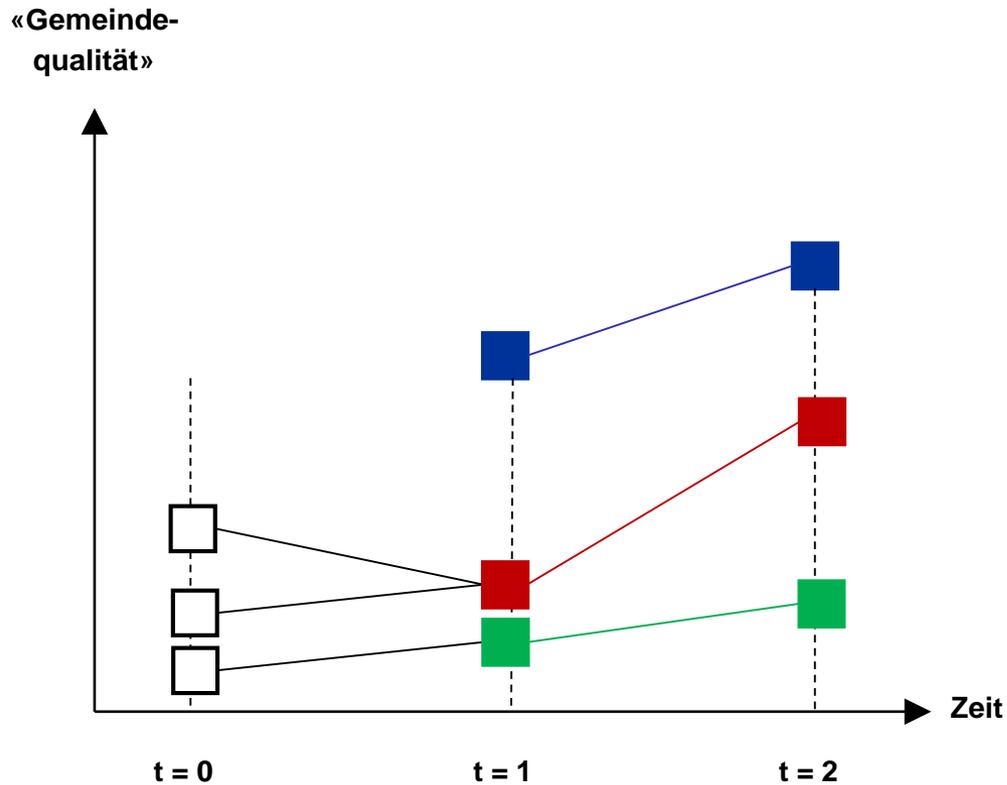


# «FUSIONS-CHECK» - MESSINSTRUMENT ZUR ERFOLGSMESSUNG VON GEMEINDEFUSIONEN

# Untersuchungsdesign

## Legende

- Fusionsgemeinde 1
- Fusionsgemeinde 2
- Nicht fusionierte Referenzgemeinde



Eigenständige  
Gemeinden  
(vor Fusions-  
entscheid)

Neu fusionierte  
Gemeinde  
(Inkraftsetzung)

Fusionierte Gemeinde  
nach X Jahren  
(Fusion weiter-  
entwickelt)

# Argumente Gemeindefusionen (Gemeindequalität)

## Fusionsbefürworter

- **Wirtschaftliche Argumente**
  - Finanzielle Leistungsfähigkeit
  - Professionalität
  - Aussenwirkung
  - Standortattraktivität
- **Qualität Demokratie**
  - Mitwirkungsrechte (insb. bei IKZ)
  - Partizipation/Übernahme Ämter
  - «Vetterliwirtschaft/Filz»

## Fusionskritiker

- **Weiche Faktoren (lokale Identität)**
  - Bürgernähe
  - Soziale Integration
  - Identifikation mit Gemeinde

## Exkurs: Wirtschaftliche Argumente

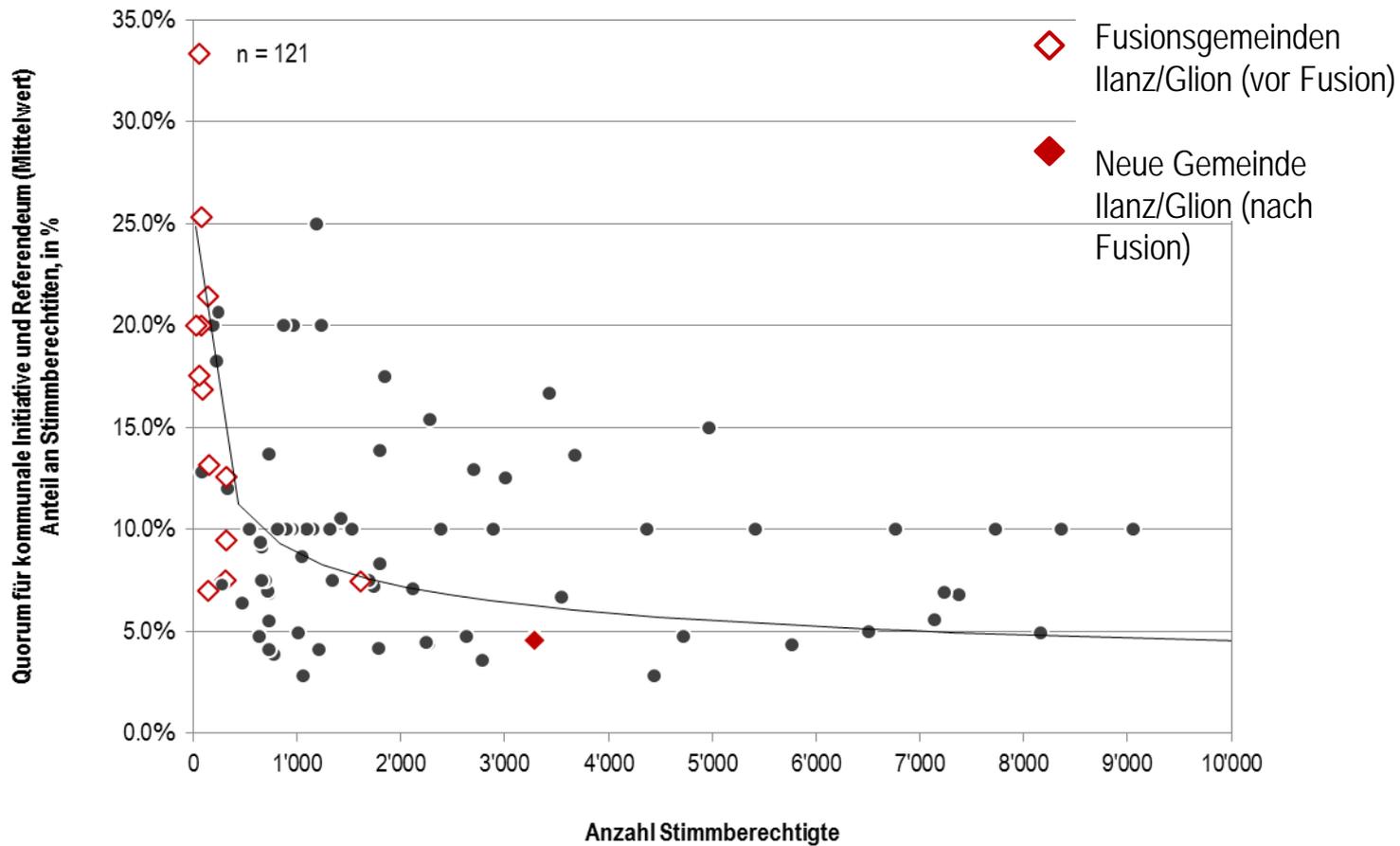
### Kosten/Nutzen

<b>Gemeinden (Einwohner 2008)</b>	<b>«Betriebskosten» (Pos. 30-45 HRM)</b>	<b>Personal/ Sachaufwand und DL (Pos. 30 et 31 HRM)</b>
Lavizzara (599)	-30.0%	-7.7%
Acquarossa (1'848)	-18.0%	+ 22.4%
Castel S. Pietro (2'127)	- 10.8%	- 18.6%
Bioggio (2'380)	-10.2%	- 12.0%
Maggia (2'390)	-15.4%	- 11.9%
Collina d'Oro (4'501)	+1.9%	+56.1%
Lugano (54'914)	0.0%	+ 4.7%

(Quelle: Studie Ticino/IDHEAP (Baroni/Rossi), in: Schweizer Gemeinde 1/11)

# Exkurs: Qualität der Demokratie

## Zugang zu demokratischer Mitwirkung auf kommunaler Ebene



(Quelle: eigene Untersuchung HTW Chur)

## Exkurs: weiche Faktoren (Identität)



(Abb. Blick von Says Richtung Bündner Rheintal)

# Fusions-Check: 3 Dimensionen, 10 Kriterien, 47 Indikatoren

## 1. Wirtschaftliche Argumente

- Finanzielle Leistungsfähigkeit
- Professionalität
- Aussenwirkung
- Standortattraktivität



## 2. Qualität Demokratie

- Mitwirkungsrechte
- Partizipation
- «Vetterliwirtschaft/Filz»

## 3. Weiche Faktoren

- Bürgernähe
- Soziale Integration
- Identifikation mit Gemeinde

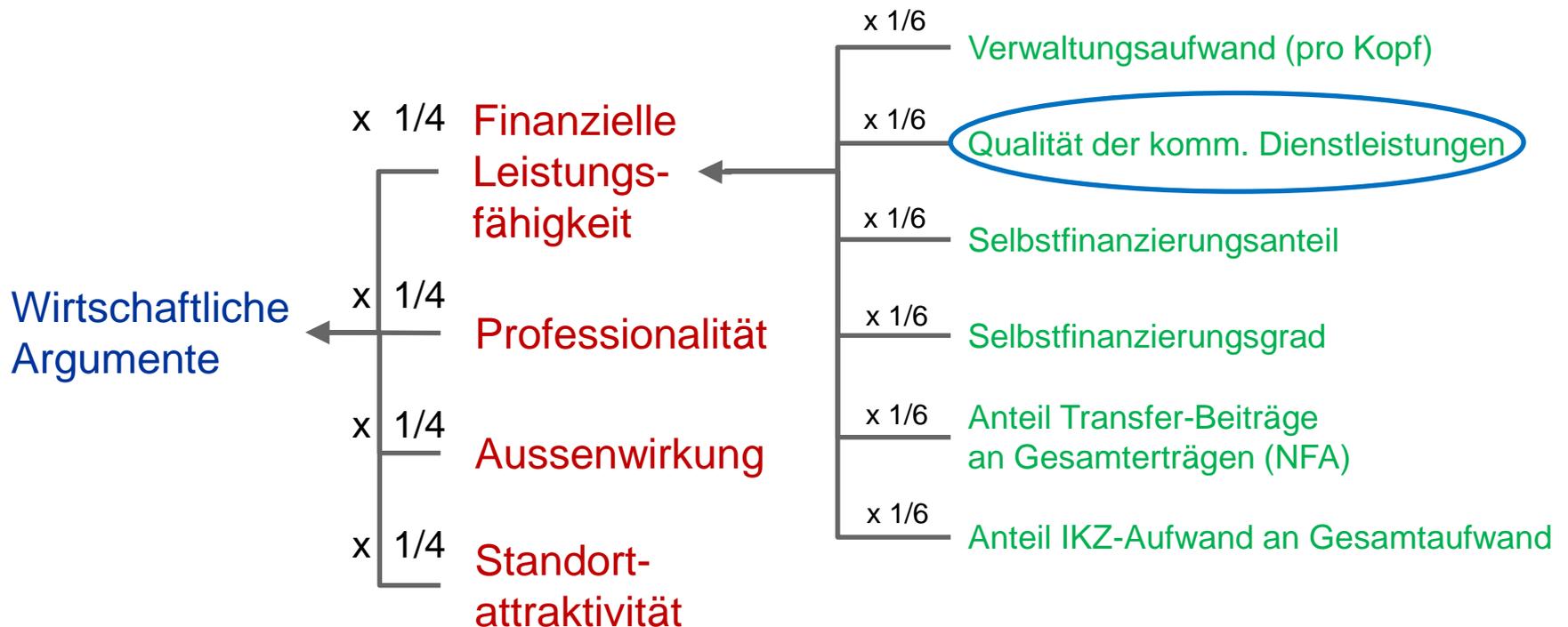
# Indikatoren

## Indexkonstruktion

Index Dimension i  
(0 – 100 Punkte)

Kriterium  
(0 – 100 Punkte)

Indikatorwert  
(0 – 100 Punkte)



# Ausgewählte Indikatoren (1)

## Qualität der kommunalen Dienstleistung (2): Bevölkerungsbefragung

Fragestellung <i>Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:</i>	Zustimmung				
	Stimme überhaupt nicht zu	Stimme eher nicht zu	Stimme eher zu	Stimme stark zu	Weiss nicht
Die Qualität der kommunalen Dienstleistungen ist insgesamt gut.					
Die Einwohnerkontrolle hat eine hohe Qualität (z.B. die Anfragen werden rasch und unbürokratisch beantwortet).					
Kindergarten, Primarschule und Oberstufe haben eine hohe Qualität (z.B. Kinder fühlen sich wohl in der Schule).					
Die Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche haben eine hohe Qualität (z.B. bestehendes, gut genutztes Angebot).					
Die Unterstützung und Betreuung älterer Personen (Alters- & Pflegeheim, Spitex) hat eine hohe Qualität (z.B. spezielles Angebot für Senioren wie Seniorenturnen etc.).					
<b>Die Schneeräumung hat eine hohe Qualität (z.B. frühzeitige Räumung)</b>					

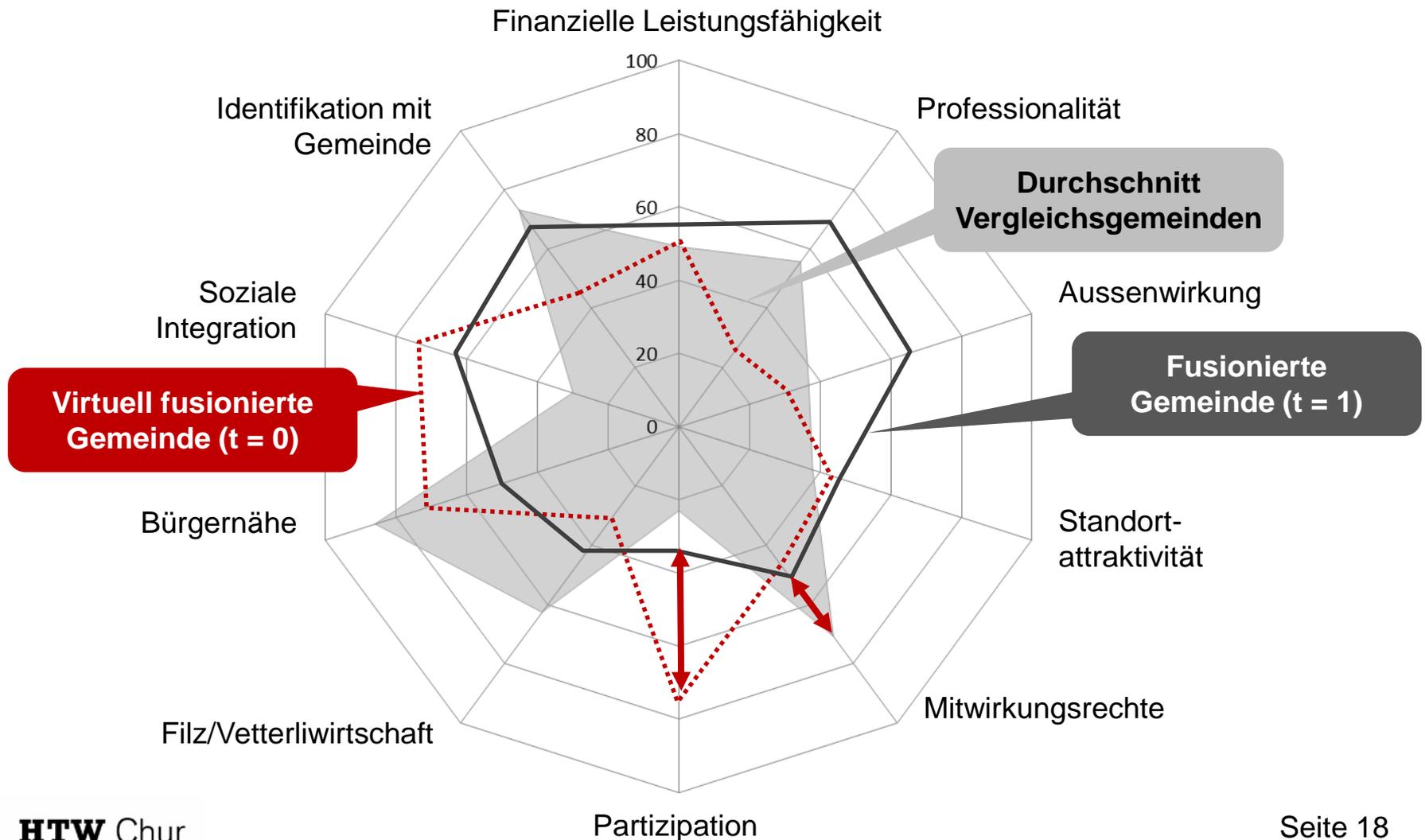
## Ausgewählte Indikatoren (2)

### Stellenprozent der Kernverwaltung (8/9): Gemeindebefragung

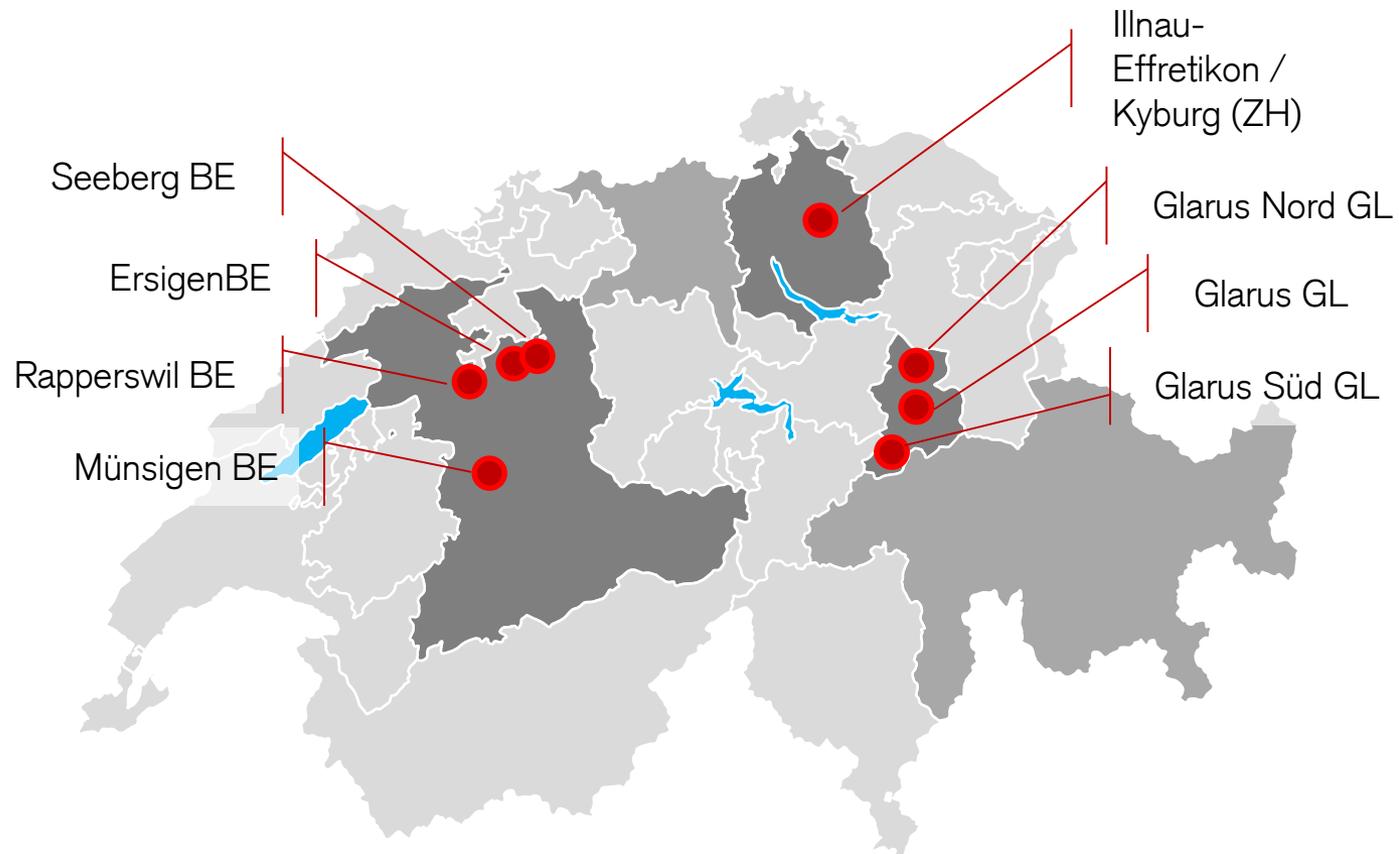
Angaben in %	2015	Anmerkungen
Gemeindeexekutive		
• Gemeindepräsident		Angabe wenn möglich in Stellen%; ansonsten für Angaben der Pauschalen sowie allfälligen Sitzungsgeldern bitte in dieser Zelle vermerken (Umrechnung: Fr. 120'000.- inkl. Sozialleistungen sind 100 Stellenprozente).
• übrige Exekutivmitglieder (kumuliert)		
Allgemeine Verwaltung		
Gemeindeschreiber		
Einwohnerkontrolle		
(andere)		
Finanzen, Steuern und Personal		
Finanzverwalter		
• Steuersekretär		
• (andere)		
Soziale Dienste (ohne schul. Sozialdienste)		
Leiter		
• Jugendarbeiter		
• (andere)		

**Anmerkung:** Tragen Sie die Stellenprozente der Kernverwaltung summarisch nach Stellenplan oder nach einzelnen Personen resp. Funktionen ein. Davon ausgenommen sind: Personen in interkommunalen Zusammenarbeitsformen (IKZ), der Schule (Lehrpersonen, Schulleitung, etc.), im Betriebs-/Grundbuchamt oder in AHV-Zweigstellen. Die Linie "andere" bitte nur benutzen, sofern diese Personen Ihrer Ansicht nach ebenfalls zur Kernverwaltung gehören.

# Fusions-Check: Vergleich vor / nach Gemeindefusion



# «Fusions-Check»-Gemeinden



## Fusions-Check: Erste Ergebnisse

Dimension	Kriterium	Veränderung Indexpunkte vor / nach Fusion
Wirtschaftliche Argumente	Finanzielle Leistungsfähigkeit	→
	Professionalität	↑
	Aussenwirkung	↑
	Standortattraktivität	→
Qualität Demokratie	Mitwirkungsrechte	↗
	Partizipation	↘
	Vetterliwirtschaft/Filz	→
Weiche Faktoren	Bürgernähe	→
	Soziale Integration	? (→)
	Identifikation mit Gemeinde	? (→)

## Voraussetzungen «Fusions-Check»

- Es braucht eine mehrfache Datenerhebung ( $t = 0 / t = 1$ )  $\Rightarrow$  Aufwand nicht unterschätzen.
- Die Mitarbeit der Bevölkerung resp. der Gemeindeverwaltung in der Datenerhebung ist wesentlich für die Qualität.
- Die Erfolgsmessung kann Entwicklungstendenzen aufzeigen, nicht aber eine exakte Erfolgs-Masszahl  $\Rightarrow$  Limitationen beachten.
- Der politische Wille zur kritischen Diskussion der Ergebnisse muss vorhanden sein.

## Zwischenfazit zum «Fusions-Check»

- «umfassendes, mehrdimensionales Messinstrument»: grosse Herausforderung
- 47 Indikatoren als Mehrwert!
- Hauptnutzen für einzelne fusionierte Gemeinde im Expertengespräch
- nachträgliche Erfassung von t0 schwierig
- kantonsübergreifende Resultate auf Typologiebasis möglich
- langfristigen Erfolgsmessung erst nach mehrmaliger Analyse möglich
- neben der Gesamtschau auch Indikatoren vertieft analysieren
- Es braucht ideelle kantonale Unterstützung.
- Übersteuerung durch Megatrends (z.B. Individualisierung)

# UMSETZUNG «FUSIONS-CHECK» BEI DEN GLARNER GEMEINDEN

# Umsetzung des «Fusions-Checks» bei den Glarner Gemeinden

## Hintergrundinformationen und Limitationen



Copyright 2013, Kantonale Verwaltung Glarus. All Rights Reserved

# Indikatorenübersicht t = 0 (2008) und t = 1 (2014)

## Datenverfügbarkeit bei den Glarner Gemeinden

Nr.	Indikator	2008	2014
1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner)	✓	✓
2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	↘	✓
3	Selbstfinanzierungsanteil	✓	✓
4	Selbstfinanzierungsgrad	✓	✓
5	Anteil Transfer-Beiträge (NFA) an Gesamterträgen	✓	✓
6	Anteil IKZ-Aufwand an Gesamtaufwand	✓	✓
7	Bruttoverschuldungsanteil	✓	✓
8	Stellenprozente in Kernverwaltung	✓	✓
9	Stellenprozente in Exekutive	✓	✓
10	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufw.)	✓	✓
11	Tel. Erreichbarkeit / Öffnungszeiten Gemeindehaus	✓	✓
12	Qualität Internetauftritt	✗ / ↘	✓
13	Kommunikation/PR	↘	✓
14	Bürokratie	✓	✓
15	Professionalität der Behörden/Gemeinde-MA	↘	✓
16	Dauer der Verabschiedung der Jahresrechnung durch Legislative	✗	✓
17	Dauer ordentliche Baubewilligungsverfahren	✓	✓
18	Prozessdokumentation	✓	✓
19	Stellvertreterregelung	✓	✓
20	Wahrnehmung	↘	✓
21	Anteil Einwohner an Kantonsbevölkerung	✓	✓
22	Anteil Zuzüger an Gesamtbevölkerung	✓	✓
23	Steuerfuss	✓	✓
24	Steuererträge natürliche Personen (pro Einwohner)	✓	✓

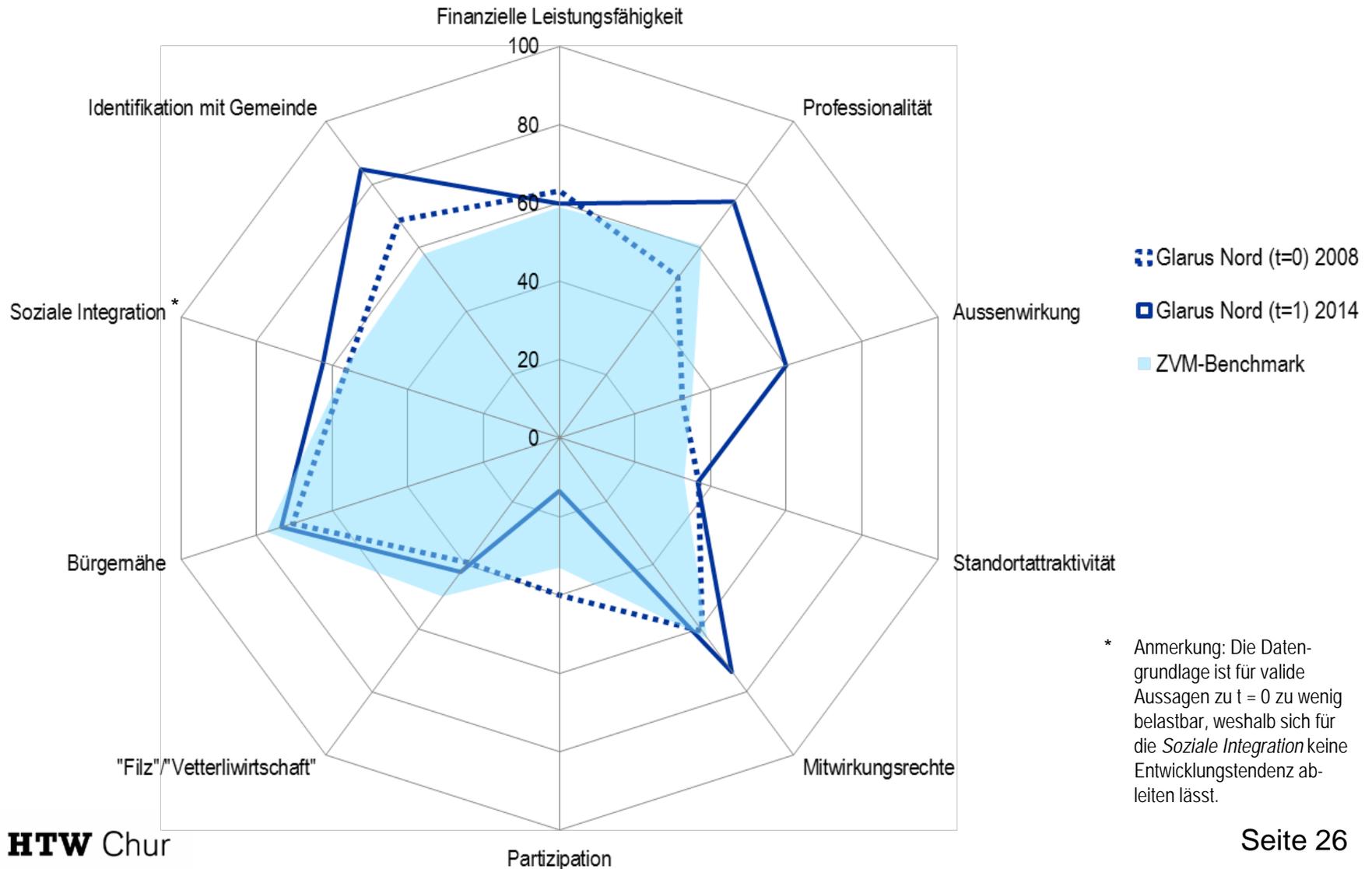
Nr.	Indikator	2008	2014
25	Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1000 Einwohner)	✓	✓
26	Konzentration Wohnzone	✗	✓
27	Anzahl Kinderbetreuungsplätze pro Kind	✓	✓
28	Anzahl neu angesiedelte und gegründete Unternehmen (pro 1000 Einwohner)	✗	✓
29	Wachstum Arbeitsplätze (VZÄ)	✓	✓
30	Steuerträge juristische Personen (pro Einwohner)	✓	✓
31	Konzentration Gewerbe-/ Industriezone	✗	✓
32	Anzahl IKZ-Vereinbarungen	✓	✓
33	Interesse / Teilnahme an Gemeindepolitik	↘	✓
34	Stimmkraft pro 1'000 Einwohner	✓	✓
35	Quorum für Initiativen/ Referenden	✓	✓
36	Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten	✓	✓
37	Anzahl Kandidierende pro Amt	✓	✓
38	Anzahl Initiativen und Referenden	✓	✓
39	Politisches Vertrauen der Bevölkerung	↘	✓
40	Submission	✗	✓
41	Anteil angenomm. Vorlagen des Gemeindevorstands	✓	✓
42	Zufriedenheit mit politischen Behörden	↘	✓
43	Anzahl Gesuche zur Durchführung einer Veranstaltung von Vereinen	✗	✓
44	Kommunale Kulturausgaben (pro Einwohner)	✓	✓
45	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde	↘	✓
46	Durchschnittliche Dauer der Wohnsitznahme	✗	✓
47	Anteil Wochenaufenthalter	✗	✓

Legende: ✓ = Daten für den jeweiligen Zeitpunkt erhoben, ↘ = rückwirkend eingeschätzt, ✗ = keine Daten erhoben

# Gesamtergebnisse nach Kriterien



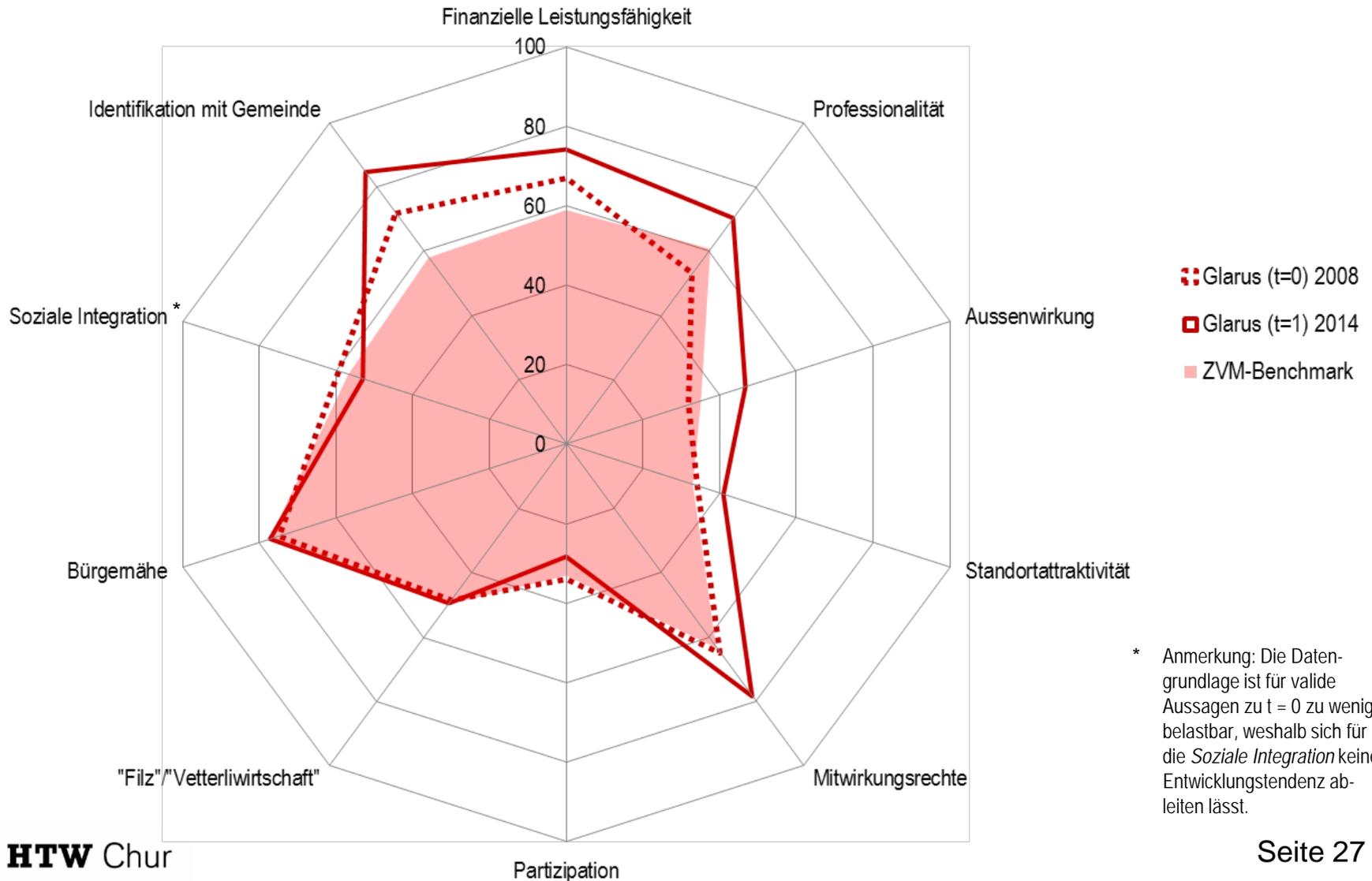
## Gemeinde Glarus Nord



\* Anmerkung: Die Datengrundlage ist für valide Aussagen zu t = 0 zu wenig belastbar, weshalb sich für die *Soziale Integration* keine Entwicklungstendenz ableiten lässt.

# Gesamtergebnisse nach Kriterien

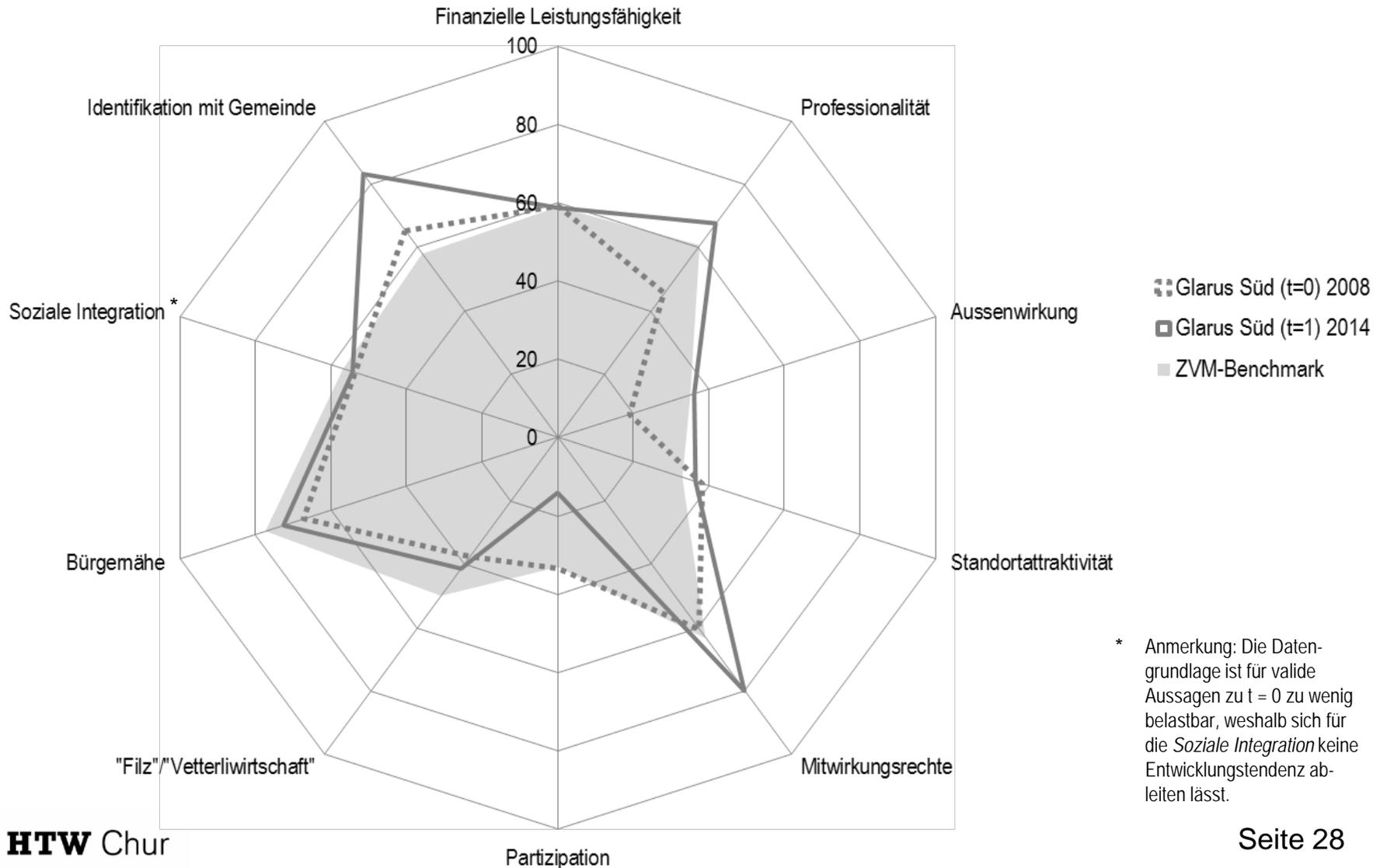
## Gemeinde Glarus



\* Anmerkung: Die Daten-  
grundlage ist für valide  
Aussagen zu t = 0 zu wenig  
belastbar, weshalb sich für  
die *Soziale Integration* keine  
Entwicklungstendenz ab-  
leiten lässt.

# Gesamtergebnisse nach Kriterien

## Gemeinde Glarus Süd



# Vergleich der Gesamtergebnisse nach Kriterien

## Gesamtübersicht aller drei Gemeinden





## Wirkt die Fusionspille?



- (Leider) keine Laborexperimente möglich
- (Leider) mehrdeutige Messgrösse von «Erfolg»
- (Leider) Wirkungsverzögerungen in Fusionsprojekten
- (Leider) übergeordnete, fusionsunabhängige Megatrends

⇒ **Klassische Verfahren und Methoden der Naturwissenschaften können auf Gemeindefusionen nicht angewandt werden**

# Sind Gemeindefusionen erfolgreich?



nzz.ch

**Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit.**