Quelle Bild: BERNMOBIL

Gemeindefusionen – die wahren Argumente

Die Herausgeberin:

Entente Bernoise

Ausgangslage
Gemeindefusionen im Allgemeinen und die mögliche Fusion Bern-Ostermundigen im Besonderen sind aktuell ein Thema, das sehr beschäftigt und in den Medien zu den Top Themen gehört.

Auf den ersten Blick lösen geplante Gemeindefusionen immer die Gedanken an «Synergien nutzen», «Kosten einsparen» und «Attraktivität steigern» aus. So konstatiert auch Swissinfo[1]: «Der Trend zur Gemeindefusion geschieht heute aus pragmatischen Gründen, aus Sachzwängen und aufgrund von finanziellen Engpässen». Aber führen Gemeindefusionen tatsächlich zu tieferen Kosten sowie zu höherer Attraktivität? Um dieser Frage nachzugehen, hat die Entente Bernoise bei Wüest Partner AG eine Studie[2] in Auftrag gegeben, um prüfen zu lassen, inwieweit Gemeindefusionen tatsächlich zu tieferen Kosten aus Sicht der Steuerzahler:innen sowie zu einer Attraktivitätssteigerung der Gemeinde führen. Wüest Partner untersuchte diese Fragestellungen anhand diverser Indikatoren und verglich dabei je eine Auswahl von fusionierten und nicht fusionierten Gemeinden. Weiter wurden die Indikatoren auch für die (mehrfach) fusionierte Gemeinde Lugano untersucht.

Ergebnisse der Studie
Wie untenstehende Tabelle zeigt, lassen sich nach einer Fusion weder tiefere Kosten aus Sicht Steuerzahler:innen noch eine spürbare Steigerung der Gemeindeattraktivität empirisch nachweisen.

Das Fazit von Wüest Partner ist denn auch ganz klar: «Die (...) Resultate legen den Schluss nahe, dass fusionierte Gemeinden weder betreffend Steuerbelastung aus Sicht Steuerzahler:innen noch betreffend Attraktivität besser abschneiden als nicht fusionierte Gemeinden»[3].

Politische Würdigung der empirischen Ergebnisse
Zeigt die Studie somit, dass Gemeindefusionen wenig Sinn machen? Nein! Die Studie zeigt aber, dass die für Gemeindezusammenschlüsse vorgebrachten Argumente «Kosteneinsparung» und «Attraktivität steigern» kaum greifen und deshalb nicht im Fokus der politischen Diskussion stehen sollten. Dies gilt auch für die Fusion von Bern und Ostermundigen: Wie sollen zwei Gemeinden mit strukturellen Defiziten glaubwürdig nachhaltige Steuerentlastungen in Aussicht stellen können? Und wie sollen zwei

Übersicht Indikatoren

Indikator	Geprüfte Argumente	Argument für Fusion empirisch erwiesen oder nicht
Indikator Kosteneinsparung		
– Geringere Steuerbelastung	Bewohner:innen fusionierter Gemeinden zahlen weniger Steuern als Bewohner:innen nicht fusionierter Gemeinden	Empirisch nicht nachweisbar
Indikatoren Attraktivität		
– Bevölkerungsentwicklung	Fusionen machen Gemeinden attraktiver, was zu einem Schub bei der Bevölkerungsentwicklung führt.	Empirisch nicht nachweisbar
– Entwicklung Immobilienpreise	Fusionen machen Gemeinden attraktiver, was zu steigenden Immobilienpreisen führt.	Empirisch nicht nachweisbar
– Entwicklung Leerstand	Dank der Fusion gibt es weniger Leerstände. Fusionen machen Gemeinden attraktiver, was zu sinkenden Leerständen führt.	Empirisch nicht nachweisbar
– Entwicklung baubewilligte Wohnbauinvestitionen	Fusionen machen Gemeinden attraktiver, was zu einer Zunahme der Wohnbauinvestitionen führt.	Empirisch nicht nachweisbar

Quelle: eigene Darstellung

[1] Vgl. URL: https://www.swissinfo.ch/ger/gemeindefusionen-in-der-schweiz--zwang-zur-groesse/7165402
[2] Die gesamte Studie von Wüest Partner AG finden Sie ab Seite 4 in diesem Dokument
[3] Wüest Partner AG: Studie zu Gemeindefusionen, Seite 9 (in diesem Dokument Seite 4)

Gemeinden, welche bereits heute eng miteinander verwachsen sind, ausschliesslich aufgrund einer neuen Grenzziehung sprunghaft an Attraktivität zulegen?

Befürworter:innen von Gemeindefusionen sollten deshalb die echten und langfristig ausgerichteten Vorteile von Gemeindezusammenschlüssen ins Feld führen. Dies sind insbesondere:

1. Gemeinsame Vision
2. Professionalisierung der Verwaltung (Höhere Anforderungen an Verwaltung)
3. Zeitliches Engagement von ehrenamtlichen und teilprofessionellen Gemeinderät:innen

1. Gemeinsame Vision
Als erstes brauchen fusionswillige Gemeinden eine gemeinsame Vision. Diese Vision darf aber nicht ausschliesslich von den politischen Behörden aus kommen, sondern muss in der breiten Bevölkerung verankert sein. Einwohner:innen, Wirtschaft und Behörden müssen «Lust aufeinander» haben. Nur so lässt sich auch sicherstellen, dass nach einer Fusion – abgesehen von ein paar administrativen Änderungen – nicht einfach weitergemacht wird wie bisher.

2. Möglichkeit zur Professionalisierung der Verwaltung
In den letzten Jahren sind die Anforderungen an die Gemeindeverwaltungen stetig gewachsen (z. B. Baubewilligungsprozesse). Dies ist gerade für kleinere Gemeinden, welche in ihrer Verwaltung kaum die notwendige Spezialisierung für jedes Fachthema erreichen kann, eine grosse Herausforderung. Mit einer Fusion könnten die höheren Anforderungen mittels Professionalisierung abgefedert werden, was nicht nur der Gemeinde (und ihren Angestellten) selber sondern auch ihrer Bevölkerung zugute kommt.

3. Zeitliches Engagement von ehrenamtlichen und teilprofessionellen Gemeinderät:innen
Für kleine Gemeinden steht das Argument im Vordergrund, dank einer Fusion geeignete Personen zu finden, die für den Gemeinderat nicht nur das benötigte Know-how mitbringen sondern eben auch zeitlich verfügbar sind. Dies ist in kleinen Gemeinden aktuell vielerorts nicht gegeben, da das Amt des Gemeinderates ehrenamtlich ist und diese zeitliche Belastung nicht in Kauf genommen werden will oder schlicht und einfach nicht mit dem Job vereinbar ist. Dank einer Fusion wird das Spektrum potenziell geeigneter Gemeinderät:innen grösser und es wird dank höherem Pensum auch eine angemessene (Teil-) Entschädigung möglich. Diese Teilprofessionalisierung ist erneut nicht nur im Interesse der Behörden, sondern auch aller Einwohner:innen.

Schlussfolgerungen und Forderungen
Das Kostenargument und die Attraktivitätssteigerung (Bevölkerungsentwicklung, Immobilienpreise, Leerstand von Wohneinheiten und Entwicklung baubewilligter Wohnbauinvestitionen) haben sich als Fusions-Promotoren nicht bewahrheitet. Es sind dies andere Punkte, die im Einzelfall für eine Fusion sprechen können. Die Entente Bernoise fordert deshalb:

Fusionsvorhaben Bern-Ostermundigen
- Die Promotor:innen des Zusammenschlusses von Bern und Ostermundigen müssen dringend eine gemeinsame Vision entwickeln und der Bevölkerung in geeigneter Weise schmackhaft machen. Bisher ist zwar bekannt, wie viele Ferientage die Angestellten des vergrösserten Berns hätten, was aber die Einwohner:innen von Bern und Ostermundigen im Sinne von Gemeinsamkeiten zusammenbringen soll, wurde kaum diskutiert.
- Weiter haben die beiden Finanzdirektor:innen von Bern und Ostermundigen noch happige Hausaufgaben zu machen: Sie müssen glaubhaft darlegen, weshalb die versprochene Steuersenkung in Ostermundigen finanzierbar sein soll. Fakt bisher ist: Beide Gemeinden rechnen kurz- und mittelfristig mit hohem Investitionsbedarf und Defiziten. Weiter hat die Studie von Wüest Partner gezeigt, dass eine Fusion allein nicht zu «automatischen Kosteneinsparungen» führt.

Für kleinere, fusionswillige Gemeinden
- Promotor:innen einer Fusion von kleineren Gemeinden sollten sich in ihrer Argumentation auf die Professionalisierung der Verwaltung sowie auf die grössere Auswahl an möglichen Gemeinderatsmitgliedern fokussieren. Hier können Sie ihren Einwohner:innen einen echten Mehrwert aufzeigen ohne falsche Versprechungen machen zu müssen.
- Schliesslich sollten vorgenannte Promotor:innen aber auch glaubwürdig aufzeigen können, wie sie die Professionalisierung der Verwaltung ohne Steuererhöhungen für die Bevölkerung erreichen können. Auch für kleinere Gemeinden gilt: Kosteneinsparungen passieren nicht einfach so.

Über Entente Bernoise
Der Verein «Entente Bernoise» bezweckt, ein für die Wirtschaft günstiges politisches Klima in der Agglomeration Bern zu fördern und die Rolle von Bern im Zentrum der Hauptstadtregion Schweiz zu stärken. In regelmässigen Abständen verfassen wir Recherchen zu wichtigen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Themen und stellen diese der Öffentlichkeit über verschiedene Kanäle zur Verfügung.

Mitglied werden auf www.ententebernoise.ch

Zur Methodik: Gestützt auf die empirische Studie von Wüest Partner AG, die die Faktenlage präsentiert, wurde eine politische Würdigung von Entente Bernoise vorgenommen.

© Alle Rechte dieser Studie liegen ausschliesslich bei der Entente Bernoise.

wüestpartner

Entente Bernoise

Studie zu Gemeindefusionen

Bern, 22. August 2022

Projektnummer	122378
Auftraggeberin	Entente Bernoise c/o Brotschi Management Heckenweg 27 3007 Bern
Kontaktperson	Ramona Meyer-Brotschi Geschäftsführerin infos@ententebernoise.ch
Bearbeitung	Wüest Partner AG Münzgraben 6 3011 Bern Schweiz T +41 31 300 73 00 wuestpartner.com
Projektleitung	Dr. Bernhard Eicher
Stv. Projektleitung	Nico Lüthy
Zeitraum	Juli / August 2022

Wüest Partner ist ein unabhängiges und inhabergeführtes Beratungsunternehmen. Seit 1985 schaffen wir als neutrale Expert:innen erstklassige Entscheidungsgrundlagen für professionelle Immobilienakteure. Mit einem breiten Leistungsangebot – bestehend aus Beratung, Bewertung, Daten, Applikationen, Publikationen und Bildung – begleiten wir unsere Kund:innen im In- und Ausland. Unser Wissen schafft Transparenz und ebnet neue Wege für die Weiterentwicklung der Immobilienwirtschaft.

Mit einem rund 320-köpfigen (Stand Mai 2022), interdisziplinären Team an Berater:innen verfügt das Unternehmen über eine hohe Kompetenz und langjährige Erfahrung. Die Mitarbeiter:innen stammen aus den Disziplinen Ökonomie, Architektur, Informatik, Ingenieurwesen sowie Sozial- und Naturwissenschaften. Die in Zürich, Genf, Bern, Lugano, Frankfurt am Main, Berlin, Hamburg, München, Düsseldorf und Paris stationierten Teams werden von einem internationalen Netzwerk von Partnerfirmen und regional gut verankerten Fachpersonen ergänzt.

Für Kontinuität, Nachhaltigkeit und Unabhängigkeit der Unternehmensleistungen bürgen die 24 Partner:innen, die zugleich Eigentümer:innen der Wüest Partner AG sind: Andreas Ammann, Andreas Bleisch, Jan Bärthel, Patrick Schnorf, Mario Grubenmann, Patrik Schmid, Gino Fiorentin, Stefan Meier, Ronny Haase, Pascal Marazzi-de Lima, Andreas Keller, Karsten Jungk, Ivan Anton, Fabio Guerra, Alain Chaney, Christine Eugster, Matthias Weber, Jörg Lamster, Julia Selberherr, Daniel Meister, Andreas Pörschke, Jacqueline Schweizer, Christoph Axmann und Rüdiger Hornung.

Inhaltsverzeichnis

1	**Einleitung**	**4**
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Auftrag	4
2	**Methodik**	**5**
2.1	Generell	5
2.2	Ausgewählte Indikatoren	5
3	**Ergebnisse**	**6**
3.1	Indikator Kostensenkung	6
3.2	Indikatoren Attraktivität Gemeinde	7
3.3	Fallstudie Lugano	8
4	**Schlussfolgerungen**	**9**
4.1	Interpretation der Ergebnisse	9
4.2	Einschränkungen	10
5	**Disclaimer**	**11**
6	**Anhang 1: Literatur und Quellen**	**11**

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Gründungsjahr der Schweiz, 1848, bestand der Bundesstaat aus 3'205 Gemeinden mit insgesamt rund 2.4 Millionen Einwohner:innen. Seither hat sich auf kantonaler Ebene – abgesehen von der Gründung des Kantons Jura im Jahr 1978 – wenig verändert. Anders präsentiert sich das Bild auf Gemeindeebene: Per Frühjahr 2022 bestehen in der Schweiz noch 2'148 politische Gemeinden mit insgesamt rund 8.75 Mio. Einwohner:innen. Somit hat innerhalb der letzten 174 Jahre die Anzahl politischer Gemeinden – insbesondere aufgrund von Gemeindefusionen – um rund 33 Prozent abgenommen, während sich im gleichen Zeitraum die Anzahl Einwohner:innen mehr als verdreifacht hat.

Im Kanton Bern bestehen per Frühjahr 2022 338 politische Gemeinden. Auch im Kanton Bern ist aufgrund von Gemeindefusionen eine Reduktion von politischen Gemeinden festzustellen. So existierten im Jahr 2002, d. h. vor zwanzig Jahren, noch 400 Gemeinden. Seither hat sich der Bestand um gut 15 Prozent reduziert.

Aktuell steht im Kanton Bern insbesondere die mögliche Fusion der politischen Gemeinden Bern und Ostermundigen im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Gemäss publiziertem Entscheidungsfindungsprozess sollen die zuständigen Parlamente der Stadt Bern sowie der Einwohnergemeinde Ostermundigen im Jahr 2023 die Rechtsgrundlagen und die Botschaften zu Händen der Stimmbevölkerung verabschieden. Die notwendigen Urnenabstimmungen in beiden Gemeinden sind für Ende 2023 vorgesehen, Fusionszeitpunkt wäre im Falle einer Annahme durch die Stimmberechtigten aus Bern und Ostermundigen der 1. Januar 2025.

1.2 Auftrag

Die Auftraggeberin der vorliegenden Studie, die Entente Bernoise, will zur vorerwähnten Debatte über die mögliche Fusion von Bern und Ostermundigen einen Diskussionsbeitrag leisten. Entsprechend hat sie Wüest Partner beauftragt, zwei aus ihrer Sicht häufig vorgebrachte Argumente genauer zu untersuchen. Erstens soll geprüft werden, ob Gemeindefusionen zu Kosteneinsparungen aus Sicht Steuerzahler:innen führen. Zweitens soll eruiert werden, ob Gemeinden mittels Fusion ihre Attraktivität steigern können. Zusammenfassend ist somit zwei Fragen nachzugehen:

1. Führen Gemeindefusionen zu Kosteneinsparungen aus Sicht Steuerzahler:innen?
2. Führen Gemeindefusionen zu erhöhter Attraktivität der fusionierten Gemeinden?

Beide Fragestellungen können nicht primär direkt, sondern indirekt mittels geeigneter Indikatoren geprüft werden. Die methodischen Details hierzu werden im nächsten Abschnitt erläutert.

2 Methodik

2.1 Generell

Um mögliche Auswirkungen von Gemeindefusionen im Sinne einer Indikation untersuchen zu können, sind zwei Ansätze möglich. In einer ersten Betrachtungsweise können die Entwicklungen einer Gruppe von fusionierten Gemeinden mit jener von nicht fusionierten Gemeinden verglichen werden. Dieser Vergleich zeigt Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu verschiedenen Indikatoren auf. Für die vorliegende Untersuchung wurden sämtliche Gemeinden, welche im Zeitraum 2015/2016 resp. 2016/2017 aufgrund Fusion veränderte Gemeindecodes erhielten, in einer Gruppe zusammengefasst (total 89 Gemeinden). Als Vergleichsgruppe wurden sämtliche Gemeinden gewählt, welche im Betrachtungszeitraum keine Fusion vollzogen haben (total 1‘917 Gemeinden).

Der zweite Ansatz fokussiert auf Einzelfälle. Für die vorliegende Studie wird hierzu auf die Stadt Lugano, mit welcher 18 Gemeinden zu unterschiedlichen Zeitpunkten fusionierten, eingegangen. Dies, weil es sich bei Lugano um eine der wenigen Fusionen von Städten mit weiteren Gemeinden handelt und somit eine gewisse Vergleichbarkeit mit dem Fusionsvorhaben von Bern und Ostermundigen besteht.

Als Betrachtungszeitraum wurden die vergangenen fünf Jahre, d. h. 2017 bis 2021, gewählt. Dies gewährt, dass einmalige Ausreisser (z. B. sprunghaftes Bevölkerungswachstum aufgrund eines Einzelereignisses in der Gemeinde) geglättet werden und die Ergebnisse kaum verfälschen können. Weiter wird durch den begrenzten Betrachtungszeitraum die Wahrscheinlichkeit für Trendwenden, welche die Ergebnisse ebenfalls verfälschen könnten, reduziert.

2.2 Ausgewählte Indikatoren

Um die beiden unter Ziffer 1.2 aufgeführten Fragestellungen im Sinne einer Indikation beantworten zu können, werden in der vorliegenden Studie nachfolgend aufgeführte Indikatoren untersucht:

<u>Frage 1: Führen Gemeindefusionen zu Kosteneinsparungen aus Sicht Steuerzahler:innen?</u>

Indikator	Erläuterungen
Entwicklung Steuerbelastung Gemeinde	Als Referenz wurde ein verheiratetes Paar mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von CHF 120'000 im Jahr gewählt

Hinweis: Aus Sicht Steuerzahler:innen ist ein steigender Steuersatz mit höheren (Lebenshaltungs-)kosten verbunden. Die Steigerung des Steuersatzes muss aber nicht zwingend höhere Ineffizienz der Gemeindeverwaltung bedeuten, sondern kann auch auf einen Ausbau des Leistungsangebots zurückzuführen sein.

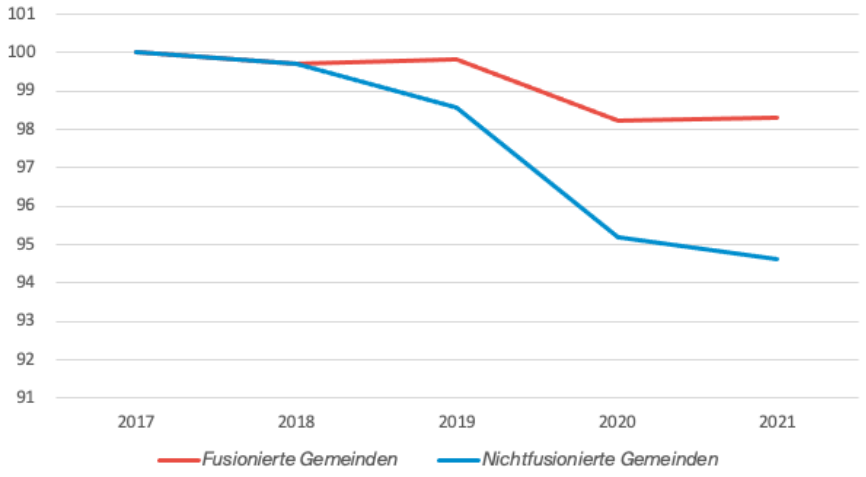
Frage 2: Führen Gemeindefusionen zu erhöhter Attraktivität der fusionierten Gemeinden?

Indikator	Erläuterungen
Bevölkerungsentwicklung	Gemäss Bundesamt für Statistik, Stand 31. Dezember 2021 (Daten 2021 provisorisch).
Entwicklung Immobilienpreise pro m2	Dargestellt wird die Entwicklung der Immobilienpreise sowohl für Einfamilienhäuser als auch für Eigentumswohnungen. Die indexierten Preise werden pro m^2 und für die jeweiligen Einheiten vom 50%-Quantil angegeben.
Entwicklung Leerstand	Der Leerstand bildet die Anzahl leerstehender Wohneinheiten im Vergleich zur Gesamtzahl an verfügbaren Wohneinheiten ab. Er umfasst sowohl Mietwohnungen als auch Eigenheime.
Baubewilligte Wohninvestitionen pro Kopf	Umfasst die Kosten für baubewilligte Wohnbauobjekte (Mehrfamilienhäuser und Eigenheime), errechnet pro Einwohner:in. Es handelt sich hierbei um Schätzungen von Wüest Partner.

3 Ergebnisse

3.1 Indikator Kostensenkung

Die Kosten aus Sicht Steuerzahler:innen haben sich im Zeitraum von 2017 bis 2021 unterschiedlich entwickelt. So hat sich die Gemeindesteuerbelastung für ein verheiratetes Paar mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von CHF 120'000 in fusionierten Gemeinden zwischen 2017 und 2021 um durchschnittlich knapp zwei Prozentpunkte reduziert. Das gleiche Referenzpaar erfuhr in nicht fusionierten Gemeinden eine durchschnittliche Reduktion um rund 5 Prozentpunkte. Im Mittel betrug die Reduktion über den Betrachtungszeitraum in fusionierten Gemeinden CHF 125 (2017: CHF 4'031; 2021 CHF 3'906), in nicht fusionierten Gemeinden CHF 218 (2017: CHF 4'033; 2021: CHF 3'815).



Mittelwert der Gemeindesteuerbelastung 2017-2021 eines verheirateten Paares mit zwei Kindern und Bruttoeinkommen TCHF 120

Quelle: WebRIS Wüest Partner

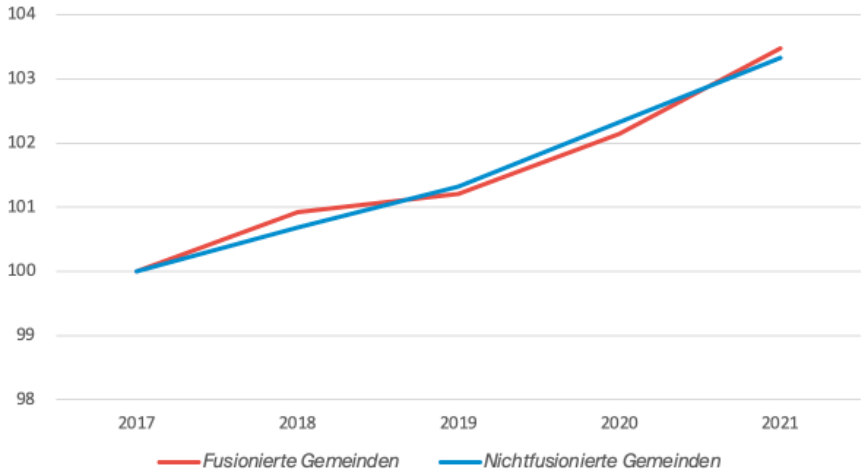
Indexierung: 2017 = 100

Stand: 28. Juni 2022

3.2 Indikatoren Attraktivität Gemeinde

Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerung ist im Durchschnitt sowohl in den fusionierten, als auch in den nicht fusionierten Gemeinden kontinuierlich gewachsen. Unterschiede zwischen den fusionierten und nicht fusionierten Gemeinden lassen sich keine erkennen.



Mittelwert der Bevölkerungsentwicklung 2017-2021

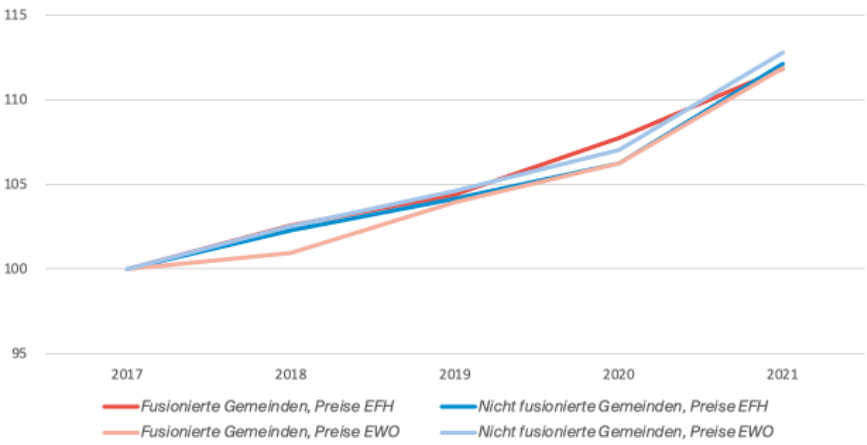
Quelle: WebRIS Wüest Partner

Indexierung: 2017 = 100

Stand: 28. Juni 2022

Entwicklung Immobilienpreise pro m2

Auch bei der Entwicklung der durchschnittlichen Immobilienpreise pro m2– sowohl bei Einfamilienhäusern als auch bei Eigentumswohnungen – lassen sich zwischen fusionierten und nicht fusionierten Gemeinden keine Unterschiede feststellen. Über alle Gemeinden hinweg haben sich die Immobilienpreise stark aufwärts entwickelt. So betrug der m2-Preis 2017 für ein Einfamilienhaus im Mittel CHF 5'046 bei fusionierten Gemeinden und CHF 5'518 bei nicht fusionierten Gemeinden. Die Preise stiegen bis 2021 im Mittel auf CHF 5'533 bei fusionierten und CHF 6'200 bei nicht fusionierten Gemeinden an.



Mittelwert Immobilienpreisentwicklung von Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen pro m^2 2017-2021

Quelle: WebRIS Wüest Partner

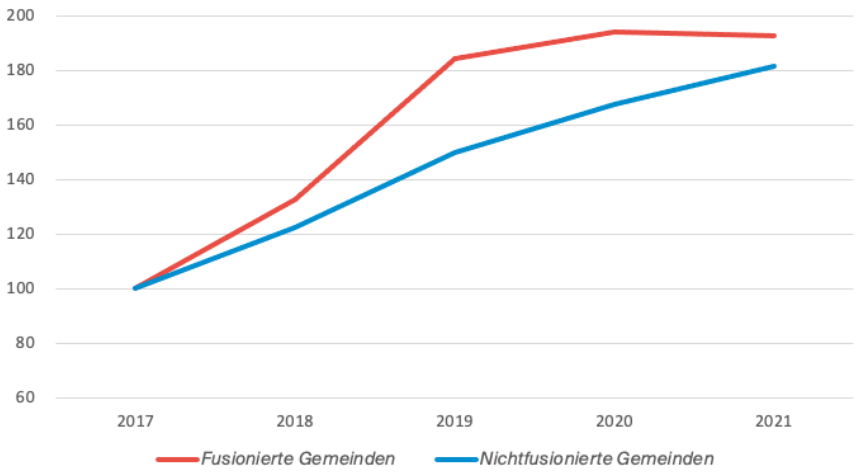
Indexierung: 2017 = 100

Stand: 19. Juli 2022

Entwicklung Leerstand

Der Leerstand – er zeigt die Anzahl leerstehender Wohneinheiten im Vergleich zur Gesamtzahl an verfügbaren Wohneinheiten – hat sich über den Betrachtungszeitraum ähnlich entwickelt. Zwar stieg der Leerstand 2017 bis 2019 in fusionierten

Gemeinden stärker an als in nicht fusionierten Gemeinden, letztlich gleichen sich die Steigerungen aber wieder an. Eine klare Tendenz zugunsten fusionierter oder nicht fusionierter Gemeinden lässt sich daraus nicht erkennen.



Mittelwert der Leerstandsentwicklung Wohneinheiten 2017-2021

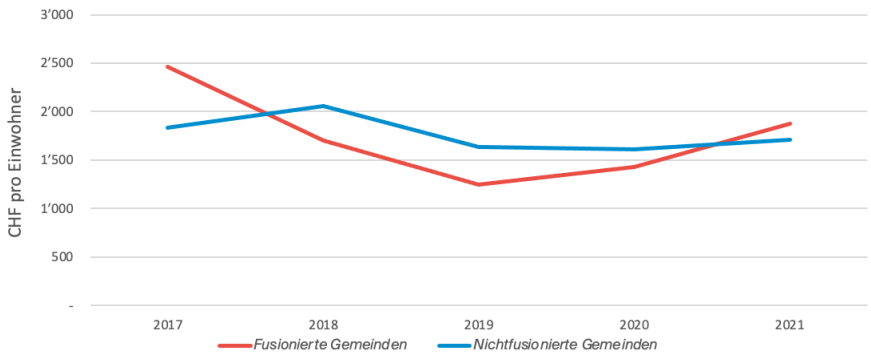
Quelle: WebRIS Wüest Partner

Indexierung: 2017 = 100

Stand: 28. Juni 2022

<u>Entwicklung baubewilligte Wohnbauinvestitionen pro Kopf</u>

Bei der Darstellung der Entwicklung der Investitionshöhe für baubewilligte Wohnbauprojekte – diese umfasst sowohl Mehrfamilienhäuser als auch Eigenheime – drängt sich ein Vergleich pro Kopf auf, eine Darstellung mittels Index ist kaum geeignet. Die Darstellung zeigt, dass fusionierte Gemeinden mit CHF 2'500/Kopf zwar auf einem höheren Niveau starten als nicht fusionierte Gemeinden, in den beiden Folgejahren 2018 und 2019 anschliessend aber geringere Volumina bewilligten. In den Jahren 2020 und 2021 holten die fusionierten Gemeinden gegenüber den nicht fusionierten Gemeinden wieder auf, so dass sich Ende 2021 das baubewilligte Wohnbauinvesitionsvolumen bei rund CHF 1'800/Kopf einpendelt. Eine eindeutige Tendenz zugunsten der fusionierten resp. nicht fusionierten Gemeinden lässt sich hieraus nicht lesen.



Mittelwert der baubewilligten Wohnbauinvestitionen pro Kopf 2017-2021

Quelle: WebRIS Wüest Partner

Stand: 6. Juli 2022

3.3 Fallstudie Lugano

Die Stadt Lugano wuchs in den vergangenen rund zwanzig Jahren durch insgesamt 18 Absorptionsfusionen. Im Jahr 2004 schlossen sich die Gemeinden Breganzona, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona und Viganello an. Im Jahr 2008 folgten dann die Gemeinden Barbengo, Carabbia und Villa Luganese sowie 2013 die Gemeinden Bogno, Cadro,

Carona, Certara, Cimadera, Sonvico und Valcolla. Aktuell wohnen in der Stadt Lugano rund 62'000 Einwohner:innen.

Bei den Gemeindesteuern nahm die Stadt Lugano im Zeitraum 2017 bis 2021 für das Referenzpaar mit zwei Kindern sowie einem Bruttoeinkommen von CHF 120'000 eine massive Senkung vor. Betrug die indexierte Gemeindesteuerbelastung 2017 für das Referenzpaar 100, beläuft sich die Belastung Ende 2021 noch auf gut 68.5 Indexpunkte. Anzumerken ist, dass die Stadt Lugano in den Jahren 2013 und 2014 bereits eine ähnlich tiefe Gemeindesteuerbelastung für das Referenzpaar aufwies wie Ende 2021. So belief sich damals die Belastung auf CHF 2'321 (2013) resp. CHF 2'653 (2014), 2021 betrug sie CHF 2’403. Hier drängt sich eine weiterführende Untersuchung auf, weshalb die Gemeindesteuerbelastung zwischen den Jahren 2014/2015 sprunghaft anstieg und sich auf das Jahr 2021 wieder auf das Niveau von 2013/2014 einpendelte. Dies würde aber den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen.

Auch betreffend Bevölkerungswachstum decken sich die Ergebnisse nicht mit den Erkenntnissen aus dem Gruppenvergleich. So sank die Bevölkerung in der Stadt Lugano im Zeitraum 2017 bis 2021 merklich von 63'500 auf knapp 62'000 Personen (Index 2017 = 100, 2021 = 98). Dies im Gegensatz zu den Gruppen fusionierter und nicht fusionierter Gemeinden, welche beide im gleichen Zeitraum ein Bevölkerungswachstum verzeichneten.

Die Entwicklung des bewilligten Wohnbauinvestitionsvolumens pro Kopf hingegen erscheint ähnlich wie jene der beiden Vergleichsgruppen. So betrug das Volumen im Jahr 2017 etwas über CHF 2'600/Kopf und sank anschliessen bis im Jahr 2021 auf rund CHF 2'000/Kopf.

Die Entwicklung der Immobilienpreise schliesslich ist massiv schwächer ausgefallen als bei den beiden Vergleichsgruppen. Der Preis pro m^2 für ein Einfamilienhaus in der Stadt Lugano ist von CHF 7'116 im Jahr 2017 kaum spürbar auf CHF 7'190 im Jahr 2021 angestiegen. Im 2. Quartal 2022 betrug der Preis pro m^2 CHF 7'480.

4 Schlussfolgerungen

4.1 Interpretation der Ergebnisse

Die unter Ziffer 3 vorgestellten Resultate legen den Schluss nahe, dass fusionierte Gemeinden weder betreffend Steuerbelastung aus Sicht Steuerzahler:innen noch betreffend Attraktivität besser abschneiden als nicht fusionierte Gemeinden. So lässt sich aus dem Gruppenvergleich der Schluss ziehen, dass fusionierte Gemeinden gleich oder teilweise gar schlechter abschneiden als nicht fusionierte Gemeinden. Insbesondere betreffend durchschnittlicher Steuerbelastung für ein verheiratetes Paar mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von CHF 120'000 jährlich schneiden nicht fusionierte Gemeinden im Betrachtungszeitraum besser ab als fusionierte Gemeinden. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass bei den beiden gewählten Gruppen viele kleine Gemeinden enthalten sind.

Entsprechend wurden die gleichen Indikatoren auch nochmals für die Stadt Lugano untersucht. Hier zeigt sich, dass die Stadt Lugano im Betrachtungszeitraum insbesondere betreffend Gemeindesteuerbelastung für besagtes Referenzpaar markant besser abschneidet als die beiden Gruppen fusionierter und nicht fusionierter Gemeinden. Unter Berücksichtigung der Gemeindesteuerbelastung 2013/2014 relativiert sich das Ergebnis aber stark, war damals die Belastung doch bereits ähnlich tief wie 2021. Betreffend Bevölkerungsentwicklung und Immobilienpreisentwicklung weist Lugano ebenfalls Unterschiede zu den Vergleichsgruppen auf, diesmal allerdings schlechter als nicht fusionierte Gemeinden. Die Unterschiede sind derart frappant, dass sich zwecks Erklärung weitergehende Untersuchungen aufdrängen. Trotzdem lässt sich auch bei der kurzen Fallstudie der Stadt Lugano erkennen, dass es kaum Hinweise gibt, wonach fusionierte Gemeinden betreffend Kosteneinsparungen aus Sicht Steuerzahler:innen oder betreffend Attraktivität besser abschneiden als nicht fusionierte Gemeinden.

Die beschriebenen Erkenntnisse korrespondieren im Übrigen mit den Ergebnissen einer ähnlich gelagerten Untersuchung von Wüest Partner aus dem Jahr 2011.

4.2 Einschränkungen

Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass mit der vorliegenden Studie Indikatoren für die eingangs aufgeführten Fragestellungen untersucht wurden. D. h. die Ergebnisse zeigen Indikationen, keine definitiven Ergebnisse. Weiter sei darauf hingewiesen, dass die vorliegend untersuchten Fragestellungen lediglich zwei Argumente in der Diskussion Pro/Contra Gemeindefusionen beleuchten. Es besteht eine weitere Vielzahl von möglichen Argumenten, welche für oder gegen eine Gemeindefusion sprechen. Die vorliegende Untersuchung ist somit keine Stellungnahme betreffend Gemeindefusionen, sondern leistet lediglich einen Diskussionsbeitrag.

Wüest Partner AG
Bern, 22. August 2022

5 Disclaimer

Diese Daten und Informationen sind grundsätzlich ausschliesslich zur Information für die Auftraggeber:in bestimmt und dürfen nur mit schriftlicher Zustimmung der Wüest Partner AG Dritten zugänglich gemacht werden. Vorliegend gilt die Zustimmung als erteilt, da die Studie Publikationszwecken dient. Die Nutzer:innen der vorliegenden Daten und Informationen tragen das Risiko für deren weitere Verwendung. Die Wüest Partner AG übernimmt für diese Daten und Informationen keine Gewähr, insbesondere nicht für ihre Vollständigkeit, Richtigkeit und Aktualität. Jede diesbezügliche Haftung ist ausgeschlossen.

6 Anhang 1: Literatur und Quellen

Bundesamt für Statistik (2022). Online-Portal mit Gemeindeporträts, URL: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraets-kennzahlen/gemeinden.assetdetail.20604220.html.

Bundesamt für Statistik (2022). Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeitskategorie, Alter und Kanton, 1. Quartal 2022.

Bundesamt für Statistik (2005). Eidgenössische Volkszählung. Die Raumgliederung der Schweiz.

Gemeinden Bern und Ostermundigen (2022). Gemeinsame Informationswebsite, URL: https://ostermundigen-bern.ch.

Kanton Bern (2022). Internetportal des Kantons Bern zu den Gemeinden, URL: https://www.be.ch/de/start/ueber-uns/gemeinden.html.

Statista (2022). Die zehn grössten Städte in der Schweiz am 31. Dezember 2021, URL: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/216783/umfrage/groesste-staedte-in-der-schweiz.

Wüest Partner (2011). Immo-Monitoring 2011 | 1, Kapitel 5: Gemeindefusionen.