



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 8/2010–2011

	Inhalt	Seite
10.	Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform	589

Inhaltsverzeichnis

10. Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform

A.	Das Wesentliche in Kürze	590
	Ausgangslage	590
	Ziele	591
	Strategie	591
B.	Ausgangslage	593
	I. Reformbedarf	593
	1. Allgemein	593
	2. Kantonal laufende Projekte und Entwicklungen	596
	II. Auftrag	605
	1. Parlamentarische Vorstösse	605
	2. Regierungsprogramm 2009–2012	608
	3. Auftrag	608
	III. Föderalismus und Finanzausgleich	610
C.	Gemeindereform	614
	I. Gemeinden	614
	1. Ausgangslage	614
	2. Handlungsbedarf in den Bündner Gemeinden	620
	3. Gemeindeformen in Graubünden	622
	4. Gemeindereformen in anderen Kantonen	627
	5. Bestehende kantonale Förderpraxis	629
	6. Beurteilung der Auswirkungen von Zusammen- schlüssen	634
	7. Umsetzungsstrategie	637
	8. Förderräume	642
	9. Finanzierung der Reformstrategie	645
	10. Beseitigung von Hemmnissen und Schaffung von Anreizen	647
	II. Interkommunale Zusammenarbeit	659
	1. Ausgangslage	659
	2. Handlungsbedarf	662
	III. Bürgergemeinden	664
	1. Ausgangslage	664
	2. Handlungsbedarf	666
	IV. Kirchengemeinden	667

D.	Gebietsreform	668
	I. Kreise.....	668
	1. Ausgangslage.....	668
	2. Handlungsbedarf.....	669
	II. Bezirke und Regionalverbände.....	670
	1. Ausgangslage.....	670
	2. Handlungsbedarf.....	674
	3. Künftige Ausgestaltung und Umsetzungsstrategie	676
E.	Botschaft	681
	I. Erläuterungen zu den einzelnen Revisionsartikeln	681
	1. Gemeindegesetz (GG).....	681
	2. Finanzausgleichsgesetz (FAG).....	682
	3. Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichs-	
	gesetz (VVzFAG).....	684
	4. Strassengesetz (StrG).....	684
	II. Personelle und finanzielle Auswirkungen	685
	III. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR».....	686
F.	Grundsatzentscheidungen des Grossen Rats	686
G.	Anträge	689
H.	Anhang	707

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

10.

Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform

Chur, den 26. Oktober 2010

Sehr geehrte Frau Landespräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform. Gestützt auf eine breite Auslegeordnung über die territorialen Strukturen werden der Handlungsbedarf, die Ziele und die Umsetzungsstrategien mit teilweise konkreten Massnahmenvorschlägen dargelegt. Im Teil F dieser Botschaft unterbreitet Ihnen die Regierung Grundsatzfragen zur künftigen Reformstrategie, deren Antworten die Grundlage für das weitere Vorgehen bilden.

Die Botschaft beinhaltet auch Teilrevisionen des Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050), des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG; BR 730.200), der entsprechenden Vollziehungsverordnung (VVz FAG; BR 730.210) sowie des Strassengesetzes (StrG; BR 807.100).

A. Das Wesentliche in Kürze

Ausgangslage

Der Kanton Graubünden ist mit aktuell 180¹ Gemeinden, 115² Bürgergemeinden, 39 Kreisen, 11 Bezirken, 13 Regionalverbänden und über 400 Formen der interkommunalen Zusammenarbeit³ offensichtlich überstrukturiert. Die Grösse und Leistungsfähigkeit der Aufgabenträger sind zudem innerhalb der gleichen Ebene äusserst heterogen. Diese Zersplitterung behindert eine zweckmässige und bürgernahe Aufgabenerfüllung. Sie raubt Handlungsspielräume, bindet zu viele Ressourcen und hemmt teilweise Entwicklungen. In Folge der bisherigen Ausrichtung der kantonalen Politik auf Klein- und Kleinstgemeinden verfügen heute noch über 100 Gemeinden über weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohner. Sie können zentrale Gemeindeaufgaben nicht mehr selbständig erfüllen. Gleichzeitig haben sich die Verhältnisse im Bereich der regionalen Aufgabenerfüllung, nicht zuletzt aufgrund der Justizreformen, in den letzten Jahren stark verändert. Die anstehenden Aufgaben und Entwicklungen in den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, regionale Wirtschaftsentwicklung, Betreibungs- und Konkurswesen, im Zivilstandswesen oder die Entwicklungen im Justizwesen bedingen grössere administrative Räume, um die sich stellenden Aufgaben im Einklang mit dem übergeordneten Recht, in genügender Qualität und mit der geforderten Effizienz bewältigen zu können.

Eine Strukturreform unter Einbezug aller Staatsebenen ist notwendig. Die Neuausrichtung soll zweigeteilt erfolgen: einerseits auf der kommunalen Ebene mittels einer Gemeinde- und andererseits auf der regionalen Ebene mittels einer Gebietsreform. Als Folge der veränderten politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist der Reformbedarf auf der regionalen Ebene überaus dringend.

¹ ab 1. Januar 2011: 178 Gemeinden (Zusammenschluss der Gemeinden Grüşch, Fanas und Valzeina zu Grüşch); vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Rats in der Dezembersession 2010

² ab 1. Januar 2011: 113 Bürgergemeinden; als Folge des Zusammenschlusses der politischen Gemeinden Grüşch, Fanas und Valzeina lösen sich die beiden Bürgergemeinden Grüşch und Fanas auf.

³ Damit gemeint sind die einzelnen Verbindungen, welche die Gemeinden eingegangen sind und gemäss Art. 50 des Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) möglich sind.

Ziele

- Die staatlichen Strukturen sollen konsequent auf die bestehenden und künftigen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung ausgerichtet werden.
- Die Leistungsfähigkeit, Eigenfinanzierungskraft und -verantwortung der politischen Gemeinden sollen gestärkt werden.
- Die Gemeinden sollen ihre Aufgaben möglichst selbständig, bürgernah, wirksam und kostengünstig erfüllen.
- Die Voraussetzungen für die erforderliche Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs sollen verbessert werden.
- Die Vereinfachung der Strukturen auf der regionalen Ebene soll die Transparenz und Rechtssicherheit erhöhen sowie die Voraussetzungen für die regionale Aufgabenerfüllung verbessern.

Strategie

- Durch eine weiterhin nach dem Bottom-up-Ansatz initiierte Gemeinde-reform soll die Anzahl Gemeinden bis im Jahr 2020 auf 50 bis 100 Gemeinden, langfristig auf unter 50 Gemeinden reduziert werden.
- Mittels einer nach dem Top-down-Ansatz verfassungsrechtlich zu verankernden Gebietsreform soll der Kanton in die drei Staatsebenen Kanton, Region und Gemeinden gegliedert werden.
- Die notwendige Strukturreform soll etappiert diskutiert, beschlossen und umgesetzt werden. So wird über die Zuweisung von Aufgaben an die Region im Einzelfall entschieden.
- Die Strukturreform soll losgelöst von der Diskussion um die Änderung des Wahlsystems für den Grossen Rat vollzogen werden.

Massnahmen zur Umsetzung der Gemeindereform

Gemeinden

- Gemeindezusammenschlüsse sollen weiterhin vor Ort eingeleitet und entschieden werden.
- Gemeinde übergreifende Abstimmungen sowie Kreisabstimmungen über Fusionen sollen unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht werden.
- Bestehende Fusionshemmnisse im Finanzausgleich und in sektoralpolitischen Bereichen sollen weiter abgebaut und Anreize zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen verstärkt werden.
- Gemeindezusammenschlüsse sollen nur innerhalb der von der Regierung festgelegten Förderräume finanziell gefördert werden.

- Das Förderinstrumentarium soll modifiziert werden, so dass auch grössere Zusammenschlüsse profitieren. Dabei soll sich die finanzielle Förderung volumenmässig an der heutigen Praxis orientieren.
- Die notwendigen Fördermittel sollen im Finanzausgleichsfonds sichergestellt werden.
- Der Kanton orientiert sich bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben in den sektoralpolitisch relevanten Bereichen an den Förderräumen der Regierung.

Bürgergemeinden:

- Der automatische Zusammenschluss von Bürgergemeinden, im Falle eines Zusammenschlusses der politischen Gemeinden, soll wegfallen.

Interkommunale Zusammenarbeit:

- Der Kanton forciert und erleichtert die Zusammenlegung und Auflösung bestehender Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und verzichtet auf deren Förderung.

Massnahmen zur Umsetzung der Gebietsreform

Kreise:

- Dem Kreis sollen keine kantonalen Aufgaben mehr zur Erfüllung zugewiesen werden. Er soll aber bis auf Weiteres als Träger kommunaler oder interkommunaler Aufgaben verwendet werden können.
- Die Diskussion über die Wahlkreise soll mit der Festsetzung der Regionsstrukturen koordiniert und nach dem Grundsatz «Zuerst Gebietsreform, dann Wahlreform» angegangen werden.

Regionen:

- Das Kantonsgebiet soll in fünf bis acht Regionen eingeteilt werden, welche bis im Jahr 2013 geschaffen werden.
- Die Regionen sollen aus den heutigen Bezirken und Regionalverbänden gebildet werden.
- Die Regionen sollen den Gemeinden zur Erfüllung überkommunaler Aufgaben dienen. Sie sollen nach den Regeln der interkommunalen Zusammenarbeit ausgestaltet werden. Ihnen soll keine eigene Steuer- und Gesetzgebungshoheit zukommen.
- Den Regionen sollen auch vom Kanton regionale Verwaltungsaufgaben zugewiesen werden können.
- Eine Zuordnung von Aufgaben an die Regionen soll erst nach der Umsetzung der für die Regionbildung notwendigen Verfassungsrevision

vorgenommen werden. Die entsprechende Aufgabenzuordnung soll dann im Rahmen der Revision der Spezialgesetzgebung von Fall zu Fall vorgenommen werden.

- In der Region als künftig einzigem verfassungsmässigem Rechtsträger zwischen Kanton und Gemeinden sollen auch die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wahrgenommen werden. Die materiellen und zeitlichen Aspekte sollen im Rahmen der entsprechenden Verfassungsrevision diskutiert und im Einzelnen festgelegt werden.

B. Ausgangslage

I. Reformbedarf

1. Allgemein

Die öffentlichen Aufgaben werden von verschiedenen Aufgabenträgern wahrgenommen. 180⁴ Gemeinden, 115⁵ Bürgergemeinden, 39 Kreise, 11 Bezirke, 13 Regionalverbände und über 400 Gemeindeverbindungen (interkommunale Zusammenarbeit) sind für die Leistungserbringung der administrativen und justiziellen Aufgaben verantwortlich. Daneben bestehen noch für landeskirchliche Aufgaben 119 reformierte und 129 römisch-katholische Kirchgemeinden. Die Kantonsverfassung bezeichnet die Gemeinde als zentrale staatliche Ebene, welche im Sinne des Subsidiaritätsprinzips jene Aufgaben zu erfüllen hat, welche sie gleich gut oder besser als der Kanton wahrnimmt. Sämtliche Zwischenebenen können nur jene Aufgaben erfüllen, welche ihnen vom Kanton oder von den Gemeinden zugewiesen werden.

Wir brauchen starke Gemeinden. Starke Gemeinden zeichnen sich dadurch aus, dass sie selbständig und selbstverantwortlich, d.h. autonom handeln können. Sie schaffen die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen in unserem Kanton und bilden eine Basis für unseren Wohlstand. Der Druck auf die Gemeinden als Leistungserbringer von Aufgaben steigt. Die Ansprüche der Einwohnerinnen und Einwohner an die Qualität und Quantität der kommunalen Leistungen steigen, auch im ländlichen Raum. Gleichzeitig wird es schwieriger, genügend und geeignete Behördenmitglieder für die zahlreichen Ämter rekrutieren zu können.

⁴ ab 1. Januar 2011: 178 Gemeinden (Zusammenschluss der Gemeinden Grüşch, Fanas und Valzeina zu Grüşch); vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Rats in der Dezembersession 2010

⁵ ab 1. Januar 2011: 113 Bürgergemeinden; als Folge des Zusammenschlusses der politischen Gemeinden Grüşch, Fanas und Valzeina lösen sich die beiden Bürgergemeinden Grüşch und Fanas auf.

Nicht zuletzt wird auch von Seiten der Wirtschaft ein grösseres Engagement der Gemeinden erwartet, sei es in Form von finanziellen Beiträgen, seien es raumplanerische oder sonstige wirtschaftsfördernde Massnahmen. Zudem werden die Forderungen nach einem effizienteren und effektiveren Mittelausatz lauter. Aufgrund dieser gestiegenen Anforderungen ist die Auseinandersetzung mit den territorialen Strukturen im vergangenen Jahrzehnt zu einem politischen Dauerthema geworden. Nicht nur in Graubünden, sondern in weiten Teilen der Schweiz werden Gemeindefusionen beschlossen. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse, wirtschaftspolitische Forderungen, sozio-kulturelle und politische Veränderungen geben Anlass zu grundsätzlichen Diskussionen über die bestehenden und die künftigen Strukturen im Kanton.

Es stellt sich zusehends die Frage, ob die aus dem 19. Jahrhundert stammenden Gemeindestrukturen den Ansprüchen an ein attraktives Dienstleistungsangebot zu vertretbaren Kosten gerecht werden und ob sie dazu geeignet sind, den steigenden Anforderungen an Professionalität und Kompetenz bei zunehmendem finanziellem Druck standzuhalten. Eine autonome Gemeinde sollte elementare Aufgaben wie die Schule, die Feuerwehr oder das Forstwesen selbständig und ohne interkommunale Zusammenarbeit erfüllen können. Sie orientiert sich in erster Linie an den Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner. Direkt-demokratische Mitbestimmungsrechte und dadurch individuelle Lösungen für unterschiedliche Voraussetzungen, eine professionelle Verwaltung mit hoher Kundenorientierung, eine qualitativ hoch stehende Aufgabenerfüllung und die wirtschaftliche Entwicklung stehen dabei im Zentrum.

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft, der Kraftwerkbau und der Tourismus haben in den letzten Jahrzehnten für wachsende Unterschiede in der Wirtschafts- und Steuerkraft zwischen den Gemeinden und den verschiedenen Wirtschaftsräumen gesorgt. In den städtischen und touristischen Agglomerationen befinden sich heute rund 90 Prozent der Arbeitsplätze. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden in den letzten Jahren erheblich zugenommen haben und sich dieser Trend beschleunigt.

Studien belegen, dass sich die Einwohnerinnen und Einwohner unseres Landes am meisten mit der Gemeinde identifizieren. Heimat wird oft durch den Wohnort ausgedrückt, welcher in weiten Teilen des Kantons mit der politischen Gemeinde übereinstimmt. Die Erfahrung zeigt aber, dass sich die politischen Strukturen verändern können, ohne dass sich dabei die emotionale Bindung an den Wohnort – als Siedlung bzw. als Ortschaft verstanden – ändert. Erfahrungen aus Gemeinden mit Fraktionen sowie aus den jüngsten Gemeindegrenzen zeigen, dass die Gemeindegrenzen nicht unbedingt mit dem Bestehen kultureller Eigenständigkeit oder Identi-

fikation übereinstimmen muss. Fraktionen leben oft mit Eigenheiten und Traditionen, deren Überlieferung und Bestehen nicht die Gemeinde als Institution, sondern deren Bevölkerung bestimmt und weiterträgt.

Die grosse Anzahl von Gemeindeverbindungen zeugt von einem hohen Kooperationsbedarf. Teilweise gibt es in den Talschaften mehr Gemeindeverbindungen als politische Gemeinden. Oftmals geht diese Auslagerung von Gemeindeaufgaben mit dem Verlust an Autonomie und Demokratie einher, weil die Entscheide von Delegierten gefällt werden und finanzielle Mittel gebunden sind. Daher steht die intensivste und umfassendste Zusammenarbeitsform auf der Agenda der verantwortlichen Gemeindebehörden: der Zusammenschluss von Gemeinden.

Als Folge der Gemeindezusammenschlüsse reduziert sich die Anzahl der Gemeindeverbindungen markant. Ganz ohne interkommunale Zusammenarbeit dürfte es auch künftig nicht gehen. Es drängt sich aber eine punktuelle Revision der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) auf, indem die interkommunale Zusammenarbeit nicht mehr gefördert werden soll (Art. 64 KV). Anpassungen sind auch im Rahmen einer Totalrevision des kantonalen Gemeindegesetzes notwendig, damit die Schwächen der interkommunalen Zusammenarbeit behoben werden können: fehlende Überschaubarkeit, wenig Flexibilität, Demokratiedefizite durch Delegiertensystem und starke Bindung finanzieller Mittel mit entsprechendem Entzug von Einflussmöglichkeiten des Soveräns.

Mit den Regionalorganisationen wurden die Träger regionaler Aufgaben in der neuen Kantonsverfassung verankert. Trotzdem kämpfen die Regionalverbände mit Legitimationsproblemen. Dies rührt nicht zuletzt daher, weil nicht klar ist, welche Aufgaben sie wahrzunehmen haben. Der Wunsch nach Planungssicherheit ist in jüngster Zeit unüberhörbar geworden. Die Justizreform und die künftigen Aufgaben der Kreise, die Diskussion um die Zukunft der regionalen Sozialdienste, die Entwicklung auf dem Gebiet des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, des Zivilstandswesens, auf dem Gebiet des Schuldbetreibungs- und Konkurswesens oder des Regionalmanagements zeigen, dass der Handlungsbedarf auf dieser Ebene dringend ist. Die Schaffung einer konsolidierten mittleren Ebene ist kantonal an die Hand zu nehmen. Die anstehenden Aufgaben in den vorerwähnten Bereichen, auch in justiziellen Belangen, bedingen grössere administrative Räume, um die sich stellenden Aufgaben im Einklang mit dem übergeordneten Recht, in genügender Qualität und mit der geforderten Effizienz bewältigen zu können. Damit kann eine Kantonalisierung dieser regionalen Aufgaben vermieden werden. Eine abschliessende Zuordnung, welche Aufgaben der Region als mittlere Ebene zukommen sollen, kann im vorliegenden Bericht nicht erfolgen. Vor allem in den justiznahen Aufgabenbereichen gibt es jeweils zahlreiche Argumente für das eine oder andere Gefäss. Im Rahmen der Revisionen

der Kantonsverfassung und der Spezialgesetzgebungen ist die entsprechende Auslegeordnung vorzunehmen.

Die Regierung ist davon überzeugt, dass eine Strukturreform unter Einbezug aller Staatsebenen notwendig ist. Die Neuausrichtung soll zweigeteilt und etappiert erfolgen: einerseits auf der kommunalen Ebene mittels einer Gemeindereform und andererseits auf der regionalen Ebene mittels einer Gebietsreform. Als Folge der veränderten politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist der Reformbedarf auf der regionalen Ebene überaus dringend.

2. Kantonal laufende Projekte und Entwicklungen

Die momentan laufenden Projekte und Entwicklungen im Kanton Graubünden beeinflussen die Diskussionen über die künftigen Strukturen. Aus diesem Grund sind ausgewählte strukturrelevante Bereiche in der Folge näher beschrieben.

Justizreform

Auf den 1. Januar 2011 treten die neuen Bestimmungen der schweizerischen Straf- und der Zivilprozessordnung (StPO bzw. ZPO) in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt haben die Kantone ihr Recht anzupassen und die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. In Graubünden war der Grundsatzentscheid der Stimmberechtigten vom 17. Mai 2009 wegweisend, wonach den Kreisen künftig keine richterlichen Aufgaben mehr zukommen. Die strafrechtlichen Aufgaben werden der Staatsanwaltschaft, jene im Zivilrecht den Bezirksgerichten übertragen. Die Finanzierung der Justiz wird ab 2011 gänzlich dem Kanton übertragen, womit die Gemeinden finanziell entlastet werden.

Bezeichnend ist die künftige Gliederung der Vermittlerämter. Der Grosse Rat erachtete entgegen dem Antrag der Regierung ein Vermittleramt pro Bezirk als ausreichend (GRP Juni 2010, S. 872).

Nicht Gegenstand des Projekts «Umsetzung schweizerische Straf- und Zivilprozessordnung» waren Anliegen zur strukturellen Überprüfung und Optimierung der Justizorganisation auf Bezirksebene. Soweit es dabei um Fragen der Organisation und der Justizverwaltung geht, soll die von der Kommission für Justiz- und Sicherheit (KJS) geforderte und von der Regierung gewünschte Überprüfung ab 2011 unter Beizug der Betroffenen an die Hand genommen werden. Das gleiche gilt für die Zusammenführung der Betriebs- und Konkursämter. Die Regierung sprach sich dafür aus, die Frage der künftigen Anzahl und Einteilung der Bezirke im Rahmen des vorliegenden Berichts diskutieren zu wollen. Sie hat dabei mehrfach betont, dass sie eine Übereinstim-

mung der Perimeter der Bezirke und Regionalverbände als sinnvoll erachte und eine Reduktion der Anzahl Bezirke/Regionalverbände als Ergebnis einer umfassenden und längerfristigen Strukturreform sehe.

Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs

Am 7. März 2010 lehnte das Bündner Stimmvolk die Bündner NFA mit einem Nein-Anteil von 50.7% ab. Die Regierung hat darauf eine Auslegeordnung vorgenommen und das weitere Vorgehen besprochen. Sie erachtet den grundlegenden Reformbedarf des bestehenden Finanzausgleichs weiterhin als ausgewiesen und anerkannt, weist er doch schwerwiegende Mängel auf. Er umfasst eine Grosszahl von einzelnen Beitragszahlungen, die unterschiedliche Aufgabenbereiche betreffen und unter anderem vom Ausgabenverhalten und vom Steuerfuss der Gemeinden abhängig sind. Der Finanzausgleich ist nicht transparent, schwer steuerbar und setzt falsche Anreize. Darüber hinaus besteht heute zwischen dem Kanton und den Gemeinden ein unüberschaubares Aufgaben- und Finanzierungsgeflecht mit grossen gegenseitigen Abhängigkeiten, administrativen Doppelspurigkeiten und vermischten Zuständigkeiten.

Die Regierung hat bei ihrer Auslegeordnung geprüft, welche Alternativen zur abgelehnten Vorlage möglich sind und wie diese mit den übrigen geplanten Reformvorhaben koordiniert werden können. Der Kanton Graubünden steht derzeit vor verschiedenen wichtigen Reformvorhaben, welche die Aufgabenerfüllung und Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden unmittelbar betreffen und in engem Zusammenhang mit dem innerkantonalen Finanzausgleich stehen. Konkret betroffen sind u.a. die Revisionen

- der Spitalfinanzierung,
- der Schulgesetzgebung,
- des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (Vormundschafswesen),
- des Waldgesetzes.

Diese anstehenden Revisionsprojekte sind vor der Neuauflage der NFA prioritär umzusetzen und abzuschliessen. Die inhaltliche Abstimmung zwischen der neuen NFA und den anstehenden Projekten ist wegen der vielen und teilweise sehr engen Verflechtungen nicht einfach. So spielt der heutige Finanzausgleich sehr stark in die Bereiche Volksschule und Spitalfinanzierung hinein. Es ist unerlässlich, dass zum Beispiel die Revision des Volksschulgesetzes vorweggenommen und der Finanzausgleich darauf abgestimmt wird.

Wichtig erscheint der Regierung, dass die neue NFA in Abstimmung mit den anstehenden Reformprojekten erfolgt und dass die unbestritten gebliebenen Hauptziele der NFA in der Neuauflage gebührende Berücksichtigung

finden. Bei der Erarbeitung dieser Projekte werden die anerkannten Ziele und Grundsätze der Bündner NFA zu beachten sein. So sollen zum Beispiel keine neuen Finanzierungsverflechtungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden geschaffen werden.

Die nötige sorgfältige Abstimmung zwischen den genannten Reformprojekten und einer neuen Bündner NFA ist nur bei einem etappierten Vorgehen möglich. Die Regierung geht davon aus, dass bis Ende 2011 Klarheit über die Inhalte dieser Projekte besteht. Ein Neustart der Bündner NFA soll im Anschluss an die Beratung dieser Reformvorhaben im Grossen Rat vorgenommen werden. Ein Neustart wird frühestens ab dem Jahr 2012 möglich sein. Es soll aber mit der Neuauflage der NFA auf jeden Fall nicht zugewartet werden, bis die Gebietsstrukturreform in allen Bereichen vollständig umgesetzt sein wird.

Spitalfinanzierung

Am 21. Dezember 2007 hat das eidgenössische Parlament eine Revision der die Spitalplanung und die Spitalfinanzierung betreffenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) beschlossen. Die revidierten Bestimmungen sind seit dem 1. Januar 2009 in Kraft. Am 22. Oktober 2008 hat der Bundesrat Änderungen der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; 832.102) und der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL; SR 832.104) beschlossen. Die Änderungen betreffen in erster Linie die Spitalplanung und die Spitalfinanzierung. Gemäss den Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 21. Dezember 2007 müssen die kantonalen Spitalplanungen bis spätestens 1. Januar 2015 an die neuen Vorgaben des Bundesrechts angepasst werden, die Neuordnung der Spitalfinanzierung muss in den Kantonen spätestens am 31. Dezember 2011 eingeführt sein.

Die Änderung des KVG vom 21. Dezember 2007 und der VKL vom 22. Oktober 2008 bedingen tiefgreifende Anpassungen des kantonalen Rechts, welche bezüglich der Spitalfinanzierung im kantonalen Krankenpflegegesetz umgesetzt werden müssen. Die Vernehmlassung zum Entwurf für eine Teilrevision des Krankenpflegegesetzes läuft bis Ende 2010. Die Vorgaben des Bundes bezüglich der Spitalplanung werden in einer separaten, später folgenden Vorlage zu einer weiteren Änderung des Krankenpflegegesetzes umgesetzt.

Totalrevision Schulgesetz

Im Jahr 2009 führte das EKUD die Vernehmlassung zur Totalrevision des Schulgesetzes durch. In rund 150 Stellungnahmen wurden vielfältige Anliegen an das neue Schulgesetz heran getragen. Die Mehrheit ist von der

Notwendigkeit einer Totalrevision überzeugt und begegnete dem Gesetzesentwurf mit einer positiven Grundhaltung. Zu einzelnen Revisionspunkten wurden aber auch konkrete Einwände vorgebracht. So äusserten sich viele Stellungnehmende sehr kritisch gegenüber dem vorgeschlagenen Ausmass der Integration im Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen.

Im Rahmen der Bündner NFA hätte eine möglichst umfassende Finanzierungsentflechtung im Volksschulbereich stattfinden sollen, worin die Abstimmungsgegner – trotz Bekenntnis zur Volksschule als Verbundaufgabe – einen Leistungsabbau sahen. Angesichts der fehlenden professionellen und leistungsfähigen Gemeindestrukturen sahen die Abstimmungsgegner die Chancengleichheit in der Bildung gefährdet. Die Botschaft zum überarbeiteten und ergänzten Schulgesetz soll die Erkenntnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren sowie aus dem Abstimmungskampf über die Bündner NFA berücksichtigen. Die Botschaft ist in Erarbeitung. Über den weiteren Fahrplan entscheidet die Regierung voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2011.

Kindes- und Erwachsenenschutzrecht

Am 19. Dezember 2008 stimmte die Bundesversammlung einer umfassenden Neuordnung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zu, da das geltende Vormundschaftsrecht den heutigen Verhältnissen und Bedürfnissen nicht mehr entspricht. Der Bundesrat plant, das neue Recht auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen.

Das revidierte Bundesrecht enthält verschiedene Vorgaben an die Kantone. Eine davon ist die Professionalisierung der heutigen Vormundschaftsbehörden durch die Einführung von interdisziplinären Fachbehörden, um den hohen Anforderungen besser gerecht zu werden, welche es durch die immer komplexeren psychosozialen Probleme im Kindes- und Erwachsenenschutz zu bewältigen gilt. Zudem müssen künftig die Massnahmen auf jede hilfsbedürftige Person individuell zugeschnitten und ausformuliert werden, weshalb die Behörden über vermehrte Fachkenntnisse in verschiedenen Bereichen wie Recht, Sozialarbeit, Pädagogik/Psychologie, Medizin, Vermögensverwaltung verfügen müssen. Aus diesem Grund schreibt das Bundesrecht vor, dass es sich bei der künftigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) um eine interdisziplinär zusammengesetzte Fachbehörde handeln muss, welche ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern fällt (nArt. 440 ZGB). Die geforderte Professionalität der Behörde hängt allerdings nicht nur von deren Zusammensetzung, sondern auch vom Mengengerüst der zu bewältigenden Aufgaben und von einer bestimmten Auslastung ab. Empfohlen wird dabei beispielsweise ein Minimum von etwa 1000 laufenden Massnahmen (Bestand) und ca. 250 jährlich neu angeordneten Massnahmen oder ein Einzugsgebiet von 50000 bis 100000 Einwohnerinnen und Einwohner pro Spruchkörper. Die Organisation der Fachbehörde, welche an

die Stelle der heutigen Vormundschaftsbehörde tritt, überlässt das Bundesrecht den Kantonen.

Zur Umsetzung des neuen Bundesrechts im Kanton Graubünden setzte die Regierung im letzten Jahr eine Expertenkommission ein, um mögliche Organisationsformen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Berufsbeistandschaften und Aufsichtsbehörde zu prüfen. Die Arbeiten der Kommission ergaben, dass im Kanton Graubünden zwischen einer bis maximal fünf Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und zwischen fünf bis maximal neun Berufsbeistandschaften errichtet werden können, um die vorgegebenen Ziele des Bundesrechts zu erreichen. Dabei stehen die Anzahl der Berufsbeistandschaften und der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde in einer Wechselbeziehung zueinander: Es bedarf mehr Berufsbeistandschaften je weniger Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden errichtet werden und umgekehrt. Eine geringere Anzahl Behörden erlaubt zwar mehr Erfahrung und eine höhere Professionalität, hat dafür Nachteile bei der Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen und führt zu mehr Reiseaufwand. Dies erfordert wiederum mehr lokal verankerte Berufsbeistandschaften, welche neben der Mandatsführung zusätzlich mit delegierbaren Aufgaben der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde betraut werden können. Die Vernehmlassung zur Teilrevision des EGZZGB wird im 2011 eröffnet.

Entwicklungen im Forstwesen

Mit Beschluss vom 23. März 1964 teilte die Regierung des Kantons Graubünden das Kantonsgebiet in Forstreviere ein. Die Einteilung besitzt weitgehend auch heute noch Gültigkeit. Gemäss Art. 39 der kantonalen Waldverordnung (KWaV; BR 920.110) beschliesst die Regierung die Revierereinteilung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und der zu erfüllenden Aufgaben. Die Waldeigentümer sind dabei anzuhören. Die Revierträgerschaft sorgt für eine zweckmässige Organisation des Forstbetriebs. Aktuell bestehen 108 Reviere.

Der Bereich Forst hat für eine künftige Gemeindestruktur eine wesentliche Bedeutung. Aus Sicht der Regierung sollte eine optimale Gemeinde elementare Aufgaben selbständig, d.h. möglichst ohne interkommunale Zusammenarbeit, erfüllen können. In jüngster Vergangenheit wurden die Bemühungen zur Schaffung sinnvoller Betriebsstrukturen intensiviert. Die Bildung grösserer Bewirtschaftungseinheiten stellt nicht zuletzt auch eine Massnahme dar, mit welcher die Nutzung der einheimischen Ressource Holz gesteigert werden kann. In der Regel blieben bei den betrieblichen Anpassungen die Reviergrenzen bestehen, und die Revierträgerschaften bleiben dafür verantwortlich, dass die Hoheitsaufgaben in ihrem Revier erfüllt werden. Der Forstbetrieb organisiert die Erfüllung der Hoheitsaufgaben mit

den verfügbaren Revierförstern, wobei ein Revierförster die Funktion des Betriebsleiters übernimmt.

Heute entrichtet der Kanton den Revierträgerschaften einen Teil der Lohnkosten für das Gemeindeforstpersonal. Damit werden die vom Kanton verlangten Leistungen abgegolten, wobei der kantonale Anteil an das anerkannte Grundgehalt 15 Prozent beträgt. Das Amt für Wald plant für die Erledigung hoheitlicher Aufgaben künftig den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den Gemeinden. Die Leistungsvereinbarungen sollten auf eine mehrjährige Dauer abgeschlossen werden können. Die Einführung der Leistungsvereinbarungen ist für 2012 vorgesehen, in Abstimmung mit den NFA-Vereinbarungen mit dem Bund, sofern die dafür erforderliche Teilrevision des Kantonalen Waldgesetzes rechtzeitig erfolgen kann.

Entwicklungen im Bereich Schuldbetreibungs- und Konkurswesen (SchKG)

Seit dem Jahr 1999 bildet jeder politische Kreis einen Betreibungskreis, jeder Bezirk einen Konkurskreis (Art. 1 GVVzumSchKG). Vorher hatten die Kreise sowohl betreibungs- als auch konkursamtliche Aufgaben wahrzunehmen (vgl. Botschaft Nr. 5/1996–1997, S. 310). Die Finanzierung der Betreibungs- und der Konkursämter obliegt den Kreisen. Zwischenzeitlich hat im Bereich der Betreibungskreise eine Konzentration stattgefunden. Verschiedene Kreise haben ihr Betreibungsamt vertraglich zusammengelegt (jüngste Beispiele: die Kreise Cadi, Ilanz, Lugnez, Ruis und Safien zum Betreibungsamt Surselva per 1. Juli 2010 oder die Kreise Alvaschein, Belfort, Bergün und Surses zum Betreibungsamt Albula). Das Zusammenführen von betreibungs- und konkursamtlichen Aufgaben unter ein Dach wird aus Sicht der Aufgabenerfüllung begrüsst; entsprechenden Handlungsbedarf bejahte die Regierung bei der Beantwortung des Kommissionsauftrags der KJS sowie anlässlich der Botschaft zur Aufgabenentflechtung im Bereich der Justiz. Weiterer Handlungsbedarf ergibt sich aus der bundesrechtlichen Verpflichtung für die Betreibungs- und Konkursämter, Eingaben künftig auch in elektronischer Form entgegenzunehmen. Für kleine Ämter könnten sich Probleme ergeben, da die Effizienzgewinne wohl nur mit einer Branchensoftware genutzt werden können, die erst ab einer gewissen Betriebsgrösse sinnvoll ist. Ausserdem ist zu beachten, dass ein vertragliches Zusammenlegen von Kreisaufgaben durch mehrere Kreise vom Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde (in Betreibungs- und Konkursachen) nur als vorläufige Lösung akzeptiert wird; für eine längerfristige Regelung wird der pragmatische Ansatz abgelehnt. Für eine dauerhafte Lösung sei die Gesetzgebung entsprechend anzupassen und die Organisation bezirkswise zu regeln. Die Justizaufgaben im weiteren Sinne sollen auf Bezirksebene erfüllt werden (vgl. Botschaft Nr. 9/2008–2009, S. 512 f.).

Entwicklungen im Zivilstandswesen

Gemäss Art. 20 EGzZGB umfassen Zivilstandskreise im Kanton Graubünden das Gebiet eines oder mehrerer Kreise oder Teile davon und werden von der Regierung nach Anhörung der Kreise endgültig festgelegt. Aktuell bestehen 15 Zivilstandskreise (vgl. Art. 1 KZStV; BR 213.500). Damit gehört der Kanton Graubünden zu jenen wenigen Kantonen, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl noch immer über eine sehr grosse Anzahl an Zivilstandskreisen verfügen.

Der Aufgabenbereich der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten hat sich durch die Einführung des elektronischen Zivilstandsregisters (Infostar) im Jahr 2004 wesentlich verändert. Das komplexe elektronische System verlangt einerseits fundierte Kenntnisse des Programms und andererseits ein hohes Mass an konzentrierter, sorgfältiger und präziser Arbeitsweise. Die Zunahme von Zivilstandsereignissen mit internationalen Verflechtungen sowie mit komplizierten Familien- und Verwandtschaftsbeziehungen führen dazu, dass das Zivilstandswesen immer anspruchsvoller wird. Die fachlichen Anforderungen sind in jüngster Vergangenheit stark gestiegen und werden weiterhin steigen (so wird im Bereich des internationalen Privatrechts per 1. Januar 2011 eine Teilrevision der eidgenössischen Zivilstandsverordnung in Kraft treten).

Die bisherigen Erfahrungen, die steigenden Anforderungen an die im Zivilstandswesen tätigen Personen sowie das Anliegen der Sicherstellung der Stellvertretung innerhalb des Zivilstandsamtes machen deutlich, dass der seit dem Jahr 2000 bundesrechtlich vorgeschriebene Mindestbeschäftigungsgrad von 40 Prozent für Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamte nicht gleichgesetzt werden darf mit der minimalen Grösse eines Zivilstandsamtes. Die erwünschte Qualitätssicherung kann auch aus Sicht der Mitarbeitenden nur bei einem gewissen Mengengerüst pro Zivilstandsamt erreicht werden; deshalb dürfte es in Zukunft zu weiteren Zusammenschlüssen kommen. Angesichts eines aktuellen zivilstandsamtlichen Beschäftigungsgrades von insgesamt etwa 1400 Prozent im ganzen Kanton und unter Berücksichtigung der speziellen topographischen, geografischen und sprachlichen Besonderheiten erscheint aus Sicht der Fachleute für einen langfristigen Bestand eine Richtgrösse von fünf bis sieben Zivilstandsämtern eine realistische Grösse zu sein.

Projekt Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2)

Die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte befindet sich im Umbruch. Im Januar 2008 verabschiedete die Finanzdirektorenkonferenz das Handbuch «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2)». Sie empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, HRM2 innert zehn Jahren umzusetzen. Das HRM2 beabsichtigt, die Transparenz

über die tatsächlichen Verhältnisse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage (*true an fair view/fair presentation*) zu erhöhen sowie die Vergleichbarkeit unter den öffentlichen Gemeinwesen und die Verständlichkeit zu verbessern. Die Terminologie ist stärker an jene der Privatwirtschaft angelehnt.

Der Grosse Rat überwies in der Augustsession 2009 den Auftrag Wettstein betreffend Einführung von HRM2. Die Regierung beabsichtigt, HRM2 in der kantonalen Verwaltung im Jahr 2012 für die Budgetierung des Rechnungsjahres 2013 einzuführen. Bei den Gemeinden, Bürgergemeinden, Regional- und Gemeindeverbänden soll die Einführung innert fünf Jahren seit Einführung beim Kanton abgeschlossen werden können.

Zur Einführung von HRM2 wird das geltende Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht (FFG; BR 710.100) total revidiert werden müssen. Dem Grossen Rat soll das Geschäft nach durchgeführter Vernehmlassung Ende 2011 oder Anfang 2012 vorgelegt werden.

Regionalmanagement

Seit dem 1. Januar 2008 wird das Bundesgesetz über Regionalpolitik, Neue Regionalpolitik (NRP) genannt, umgesetzt. Am 11. Dezember 2007 genehmigte die Bündner Regierung das Umsetzungsprogramm Graubünden 2008–2011 (UP GR).

In der NRP-Periode 2008–2011 werden zwei grundsätzliche Stossrichtungen verfolgt: gezielte Entwicklung der Exportbranchen sowie flankierende Massnahmen wie die Neukonzeption des Regionalmanagements, interkantonale und -nationale Zusammenarbeit und sektorielle Koordination.

Gestützt auf Art. 84 KV schaffen Kanton und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige und nachhaltige Wirtschaft und betreiben eine aktive Wirtschaftsförderung. Sie fördern die Bestrebungen der Wirtschaft im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Art. 3 des Gemeindegesetzes hält fest, dass die Gemeinden Aufgaben besorgen, die sich ihnen zum Wohle der Allgemeinheit stellen und die nicht ausschliesslich vom Bund oder vom Kanton erfüllt werden. Die Gemeinden fördern die kulturelle, soziale und wirtschaftliche Entwicklung.

Das Konzept der NRP mit ihrem Paradigmawechsel von der reinen Infrastrukturförderung (gemäss damaligem Investitionshilfegesetz, IHG) hin zur Wirtschaftsentwicklung (Bundesgesetz über Regionalpolitik; SR 901.0) ist anspruchsvoller und zeitintensiver als angenommen. Zur Erfüllung der deutlich anforderungsreicheren Aufgaben ist der Kanton auf starke wirtschaftsnahe Partner in den Regionen angewiesen. Aus diesem Grund wurde der Aufbau eines leistungsfähigen Regionalmanagements in den einzelnen Regionen des Kantons zur Initiierung und Umsetzung der notwendigen Veränderungsprozesse als flankierende Massnahme im UP GR aufgenommen. Die Vereinigung der Regionalverbände im Kanton Graubünden hat in enger

Zusammenarbeit mit dem Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) eine Neukonzeption des Regionalmanagements erarbeitet. Diese sieht eine Konzentration auf fünf bis maximal sieben Regionalmanager mit Vollzeitengagements, die strikte Entflechtung der Funktion der Verbandsgeschäftsführung vom Regionalmanagement, das Festhalten an einer regionalen Verankerung und verstärkte finanzielle Leistungen des Kantons vor (weitgehende Übernahme des Personalaufwandes). Wo nötig und sinnvoll, soll ein Regionalmanager für eine deutlich grössere Gebietseinheit zuständig sein.

Bündner Tourismusreform

Auf Grundlage der politischen Gemeinden entstanden in den letzten Jahrzehnten über 90 Kurvereine, welche sich um die touristische Entwicklung kümmerten.

Graubünden soll zur führenden Ferienregion der Alpen mit qualitativ hochstehenden touristischen Produkten werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde im Projekt «Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus» unter anderem auch festgehalten, dass die bestehenden touristischen Strukturen den künftigen Herausforderungen des Marktes angepasst werden müssen, um eine professionelle Arbeit im Tourismus zu ermöglichen. Dabei sind eine effiziente Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und den Tourismusorganisationen sowie die Strategiefähigkeit eines Raumes (zur Steigerung der Wertschöpfung resp. Schaffung von Arbeitsplätzen) von zentraler Bedeutung.

Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) und regionale Tourismusorganisationen (ReTO) sollen in territorialer Hinsicht dem Erlebnisraum aus Sicht der Gäste entsprechen und somit alle Gemeinden einer Tourismusregion umfassen, welche es für eine gemeinsame Umsetzung von strategischen Entwicklungsfragen idealerweise braucht. Dabei geht es nicht nur um das eigentliche Tourismusmarketing, sondern auch um die Angebotsgestaltung und Infrastrukturplanung.

In einigen Fällen im Kanton Graubünden umfassen die neu gebildeten Tourismusorganisationen (DMO, ReTO) dieselben Gemeinden wie die heute bestehenden Regionalorganisationen: Nationalparkregion (exkl. Zernez), Oberengadin (inkl. Zernez), Val Poschiavo, Val Bregaglia, Viamala, Prättigau (exkl. Klosters-Serneus) und Moesano. Es ist nicht zwingend notwendig und in spezifischen Fällen auch nicht zweckmässig (Surselva, Mittelbünden, Nordbünden, Davos), dass die Destinationsstruktur deckungsgleich mit der Regionalorganisation ist. Entscheidend ist, ob die Strategiefähigkeit der Region gewährleistet ist, d.h. ob Fragen der touristischen Entwicklung (inkl. Infrastrukturvorhaben) gemeinsam gelöst werden können. Touristische Zweckverbände sollen auch in Zukunft vom Kanton gefördert werden können.

Für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus ist entscheidend, dass genügend grosse Organisationseinheiten geschaffen werden, welche in personeller und finanzieller Hinsicht in der Lage sind, den Herausforderungen des Marktes aktiv zu begegnen. Die Gemeinde- und Gebietsreform kann die touristische Entwicklung unterstützen und damit einen Beitrag zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie zur Erhöhung des Wohlstandes im Kanton Graubünden beitragen.

II. Auftrag

1. Parlamentarische Vorstösse

Verschiedene parlamentarische Vorstösse tangieren die Gemeinde- und Gebietsreform. Im Folgenden sind sie in ihrer zeitlichen Reihenfolge ihrer Einreichung aufgeführt:

Anfrage Hardegger

Im Februar 2006 reichte Grossrat Hardegger eine Anfrage betreffend die Partizipation der Gemeinden an den mit der Rückzahlung bzw. Umwandlung von Dotationskapital der Graubündner Kantonalbank (GKB) frei werdenden Geldmitteln ein (GRP Februar 2006 S. 885). Er wolle die Möglichkeiten ausloten, um alle Gemeinden im Kanton – unter Vermeidung des Giesskannenprinzips – an den ausserordentlichen Finanzerträgen des Kantons durch die GKB partizipieren zu lassen. Die Regierung wies in ihrer Antwort darauf hin, dass die Gemeinden an den ausstehenden Erträgen zu beteiligen seien, welche dem Kanton dank der Ausgabe von Partizipations-scheinen (PS) mittels einer Wandelanleihe der GKB im Jahr 2006 voraussichtlich zufließen werden. Dieser Sondererlös solle für die Umsetzung der Bündner NFA eingesetzt werden (GRP Juni 2006 S. 1294). Art. 18 Abs. 3 des neuen Finanzausgleichsgesetzes (Anhang 3 NFA-Mantelgesetz) sah die entsprechende Zuweisung dieses Sondererlöses in den Finanzausgleichsfonds vor (vgl. dazu Botschaft Nr. 20/2008–2009 betreffend Bündner NFA, S. 1045f, 1198, 1239 und 1289). Die gemachte Zusage bzw. die Absicht für diese Mittelzuweisung ist mit dem Nein des Stimmvolks zur Bündner NFA vom 7. März 2010 nicht hinfällig geworden. Die Zuweisung des Sondererlöses soll nun im Rahmen dieses Strukturberichtes erfolgen. Damit werden die erforderlichen Mittel reserviert, um die Gemeindereform und die geplante NFA-Neuaufgabe finanzieren zu können.

Auftrag Rathgeb

In der Februarsession 2007 reichte Grossrat Rathgeb einen Auftrag betreffend die Zukunftsperspektiven der Kreise ein (GRP Februar 2007 S. 723). Die Regierung solle eine Auslegeordnung der inskünftig im Kanton durch die Gebietskörperschaften gemäss Kantonsverfassung zu erfüllenden Aufgaben vornehmen. Dabei solle auf Kreisbasis und in Anlehnung an die historische kommunale Ordnung ein auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse zugeschnittenes konkretes Modell ausgearbeitet werden. Die Regierung verwies in ihrer Antwort (GRP Juni 2007 S. 1296) auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (Bündner NFA), welche zu diesem Zeitpunkt auch noch den Bereich der Gemeindereform beinhaltete. Der Grosse Rat überwies in der Junisession 2007 den Auftrag mit 75 zu 3 Stimmen.

Fraktionsanfrage CVP

Im Juni 2007 reichte Grossrat Cavigelli eine Fraktionsanfrage betreffend Bündner Modellgemeinde im Rahmen der Bündner NFA ein (GRP Juni 2007 S. 1118). Die Anfrage zielte insbesondere auf das Aufzeigen von bisherigen und künftigen Strategien zur Reform der Gemeindelandschaft sowie auf die Auswirkungen von Zusammenschlüssen. Die Regierung zeigte in ihrer Antwort (GRP Oktober 2007 S. 223) auf, dass das Ziel einer Gemeindereform die Stärkung der Institution Gemeinde sei und dass weitere diesbezügliche Aussagen in einer Auslegeordnung über die Strukturen gemacht würden.

Kommissionsauftrag Kommission für Justiz und Sicherheit (KJS)

Im April 2008 (GRP April 2008 S. 582) reichte die KJS einen Auftrag betreffend strukturelle Überprüfung und Optimierung der Justizorganisation auf Bezirksebene ein. Damit sollte die Regierung beauftragt werden, die Struktur und Organisation der Bezirksgerichte, des Vormundschaftswesens, der Betreibungs- und Konkursämter sowie der Kreisnotariate im Lichte der übergeordneten Rechtsentwicklung einer näheren Betrachtung zu unterziehen, dem Grossen Rat darüber Bericht zu erstatten und konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Zu prüfen seien in diesem Zusammenhang insbesondere die Bezirkseinteilung (Grösse der Gerichtssprengel, allenfalls territoriale Angleichung an Regionalverbände), die Stellvertreterregelung und das Wahlverfahren. Die KJS bezweckt mit ihrem Auftrag eine umfassende Überprüfung und Anpassung der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit.

In ihrer Antwort teilte die Regierung die Einschätzung, dass der Prüfungsbedarf hinsichtlich der Justizorganisation den im Regierungsprogramm 2009–2012 erwähnten Aspekt der Struktur und Organisation der Bezirks-

gerichte übersteige und auch die anderen im Auftrag erwähnten Bereiche beschlage. In welcher Form die gründliche Prüfung aller Aspekte erfolgen soll und zu welchen Schlüssen diese führen wird, liess die Regierung aber noch offen. Aufgrund der politischen Vorgaben des Grossen Rats sowie des Regierungsprogramms 2009–2012 erklärte sich die Regierung bereit, den Kommissionsauftrag im Sinne der Erwägungen entgegenzunehmen (GRP Oktober 2008 S.205). Der Grosse Rat überwies den Auftrag in der Folge mit 105 zu 4 Stimmen.

Auftrag Cahannes Renggli

In der Dezembersession 2009 (GRP Dezember 2009 S.238) reichte Grossrätin Barla Cahannes Renggli einen Auftrag ein, wonach Gemeindefusionen auch in Zukunft entsprechend dem heutigen Modell finanziell gefördert und grundsätzlich von unten initiiert werden sollen. In ihrer Antwort (GRP April 2010 S.585) verwies die Regierung auf den vorliegenden Strukturreformbericht, welcher dem Grossen Rat die Möglichkeit einräumen werde, über die künftige Förderstrategie zur Erreichung der Reformziele zu befinden. Der Auftrag zielt vor allem darauf hin, dass der Kanton die Rahmenbedingungen so ausgestaltet, dass möglichst alle Fusionshemmnisse abgebaut werden. Der Grosse Rat hat den Auftrag in der Aprilsession 2010 im Sinne der Regierung mit 80 zu 0 Stimmen überwiesen.

Auftrag Caviezel (Pitasch)

In der Februarsession 2010 (GRP Februar 2010 S.383) reichte Grossrat Caviezel einen Auftrag ein, ein mögliches Fusionshemmnis betreffend Strassenerschliessung zu beseitigen. Er beantragte, dass im Falle von Gemeindefusionen keine Verschlechterung der kantonalen Erschliessung erfolge. Daher solle Art. 9 Abs. 5 des Strassengesetzes (StrG; BR 807.100) so geändert werden, dass der gleiche Anspruch auf die Erschliessung gemäss Art. 7 Abs. 1 StrG bestehen bleibe, wenn durch einen Gemeindefusionsschluss die bisherige Gemeinde zu einer Fraktion werde.

In ihrer Antwort zeigte sich die Regierung bereit, den Auftrag entgegenzunehmen und im Nachgang zur Behandlung des Berichts über die künftige Gemeindefusionstrategie auch eine Anpassung des Strassengesetzes in die Wege zu leiten. Den Auftrag hat der Grosse Rat in der Junisession 2010 ohne Diskussion mit 97 zu 0 Stimmen überwiesen.

2. Regierungsprogramm 2009–2012

In den Zielen und Leitsätzen des Grossen Rats sowie im Regierungsprogramm und dem Finanzplan lassen sich die strategischen Grundsätze für eine Reform der Strukturen ableiten:

Übergeordnete Ziele und Leitsätze des Grossen Rats für die Jahre 2009–2012

Im Rahmen der übergeordneten Ziele und Leitsätze für die Jahre 2009–2012 hat der Grosse Rat festgehalten, dass der Kanton Graubünden im Konkurrenzdruck gegenüber den Zentren und Agglomerationen nur bestehen kann, wenn er seine Gebietsstrukturen strafft (Leitsatz C). Nach Auffassung des Parlaments sind Gebietsreformen notwendig, da die bestehenden staatlichen Strukturen und Aufgabenträger (Gemeinden, Zweckverbände, Regionalverbände, Bezirke, Kreise) wegen fehlender finanzieller und personeller Ressourcen nicht tauglich sind, um in den ländlichen Räumen ausreichend attraktive Angebote sowie eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen.

Bereits das Regierungsprogramm 2005–2008 mündete in die Definition und Konkretisierung der kantonalen Förderpraxis bei Gemeindezusammenschlüssen.

Regierungsprogramm und Finanzplan für die Jahre 2009–2012

Im Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2009–2012 führt die Regierung aus, dass sie die Vorgaben des Grossen Rats in verschiedenen strategischen Absichten und Entwicklungsschwerpunkten umsetzen will. So sollen etwa die Zusammenschlüsse von Gemeinden mittels positiven und negativen Anreizen gefördert werden, da sie eine nachhaltige Optimierung der Dienstleistungen und den effizienten Einsatz der immer knapper werdenden Mittel ermöglichen. Beitragsleistungen, welche die Strukturhaltung der Kleingemeinden fördern, sollen reduziert werden. Demgegenüber werden Gemeindestrukturreform-Projekte grosszügig unterstützt (Strategische Absicht 11, Entwicklungsschwerpunkt 2 Bündner NFA – Gemeindestrukturen; Botschaft 2007–2008, S. 735).

3. Auftrag

Im Dezember 2008 gab die Regierung den Auftrag, die bisher verfolgte Strategie der Gemeindereform, basierend auf einem Bottom-up-Ansatz, gesamtheitlich zu überprüfen und Möglichkeiten für eine künftige Strategie aufzuzeigen. Die Regierung möchte aufgrund einer breiten Auslegung

der territorialen Strukturen im Kanton Graubünden eine fundierte Strategiediskussion im Grossen Rat führen.

Im Rahmen der Bündner NFA wurde die Frage der Gemeindereform bzw. der Gebietsreform bewusst ausgeklammert. In der politischen Debatte wurde darauf hingewiesen, dass diese Frage im Nachgang zur Bündner NFA in einem politisch-strategischen Bericht aufgearbeitet und dem Grossen Rat unterbreitet werden soll.

Der Bericht soll der Regierung und dem Grossen Rat als Entscheidungsgrundlage für die Diskussion und Festlegung der künftigen Gemeinde- und Gebietsreform dienen. Er hat folgende Grundlagen aufzuarbeiten und darzulegen:

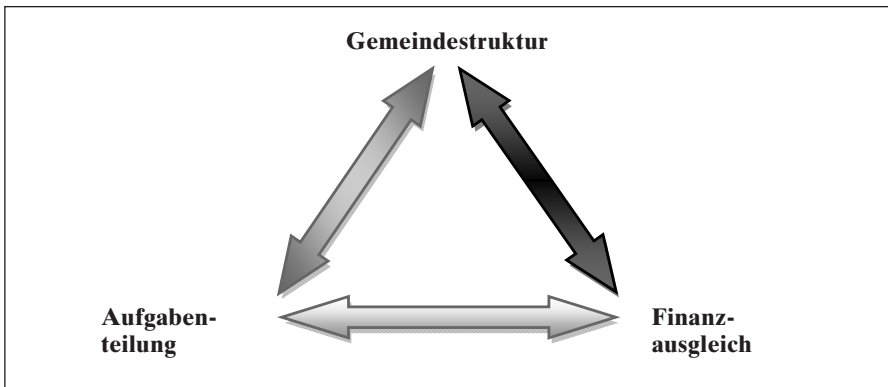
- Aufzeigen des Handlungsbedarfes aufgrund der bestehenden Strukturen im Kanton Graubünden;
- Entwicklung von Modell-Vorschlägen für die künftige Gemeindestruktur als Vision;
- Vorschlag einer Umsetzungsstrategie zur Erreichung der Reformziele;
- Beurteilung der bisherigen Massnahmen zur Förderung von Gemeindegemeinschaften und Massnahmenvorschläge für künftige Förderpraxis, Abbau von Hemmnissen und Schaffung von Anreizen;
- Aufzeigen der Auswirkungen auf die staatlichen Zwischenebenen;
- Modellvorschläge für die künftige Gebietsstruktur auf Regionsebene.

Die Regierung hat sich aufgrund von Zwischenberichten mehrfach intensiv mit den verschiedenen Varianten von möglichen Gemeindestrukturen auseinandergesetzt. Im Zuge der Projektbearbeitung wurde klar, dass vom Kanton aus keine Gemeindestruktur als fixes Ziel festgelegt und zugleich am Bottom-up-Ansatz festgehalten werden kann. Immer stärker in den Vordergrund rückte zudem die Notwendigkeit von Gebietsreformen auf der regionalen Ebene. Neu zu berücksichtigen waren im Besonderen parlamentarische Vorstösse zum Thema der Gemeinde- und Gebietsreform, die Annahme der Aufgabenentflechtung bei der Justiz in der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 und die Ablehnung der Bündner NFA in der Volksabstimmung vom 7. März 2010.

III. Föderalismus und Finanzausgleich

In einem föderalistischen Staat werden die Aufgaben grundsätzlich derjenigen Ebene zugewiesen, welche sie am besten erfüllen kann. Weil nicht sämtliche Einheiten auf derselben Staatsebene über dieselben Voraussetzungen verfügen, um diese Aufgaben erfüllen zu können, braucht es einen Finanzausgleich, welcher für die notwendigen finanziellen Umverteilungen im Rahmen eines Ressourcen- und Belastungsausgleichs sorgt.

Die drei Dimensionen Gemeindestruktur, Aufgabenteilung und Finanzausgleich beeinflussen sich gegenseitig.



Gemeindestruktur

Je grösser die Gemeinden und je homogener sie in der Bevölkerungszusammensetzung, der wirtschaftlichen Ausrichtung, der Siedlungsstruktur und der Topographie sind, desto geringere finanzielle Unterschiede bestehen. Änderungen der Gemeindestruktur können die Disparitäten reduzieren.

Aufgabenteilung

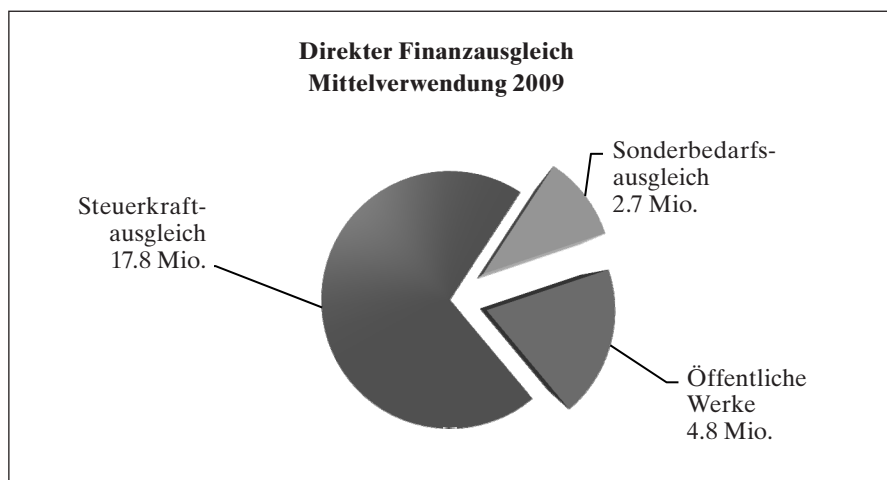
Je mehr Aufgaben die Gemeinden zu erledigen haben und je stärker sich die Aufgabenbelastung von Gemeinde zu Gemeinde unterscheidet, desto grösser werden die finanziellen Unterschiede. Ähnliches gilt für die Einnahmeseite: Je stärker sich die Einnahmen der Gemeinden unterscheiden, desto grössere finanzielle Unterschiede entstehen. Eine Reduktion der Disparitäten liesse sich mit einer Verschiebung von Aufgaben und Einnahmen von der Gemeinde auf die Kantonebene erreichen. Damit würde ein grösserer Teil der Aufgaben «gemeinschaftlich» finanziert.

Finanzausgleich

Umfang und Ausgestaltung des Finanzausgleichs sind abhängig von der Aufgabenteilung und von der Gemeindestruktur. Der geltende Finanzausgleich in Graubünden erfolgt über zwei verschiedene Instrumente: über den direkten und den indirekten Finanzausgleich. Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG; BR 730.200) bezweckt dabei nach dem Wortlaut von Art. 1 «die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu mildern, indem es

- die Finanzierung und Ausrichtung bestimmter Beiträge an finanzschwache Gemeinden ordnet (direkter Finanzausgleich);
- die Voraussetzungen für die Abstufung von Leistungen zwischen Kanton und Gemeinden nach ihrer Finanzkraft schafft (indirekter Finanzausgleich).»

Der 1958 eingeführte direkte Finanzausgleich ist das Hauptinstrument für die gezielte Unterstützung finanzschwacher Gemeinden. Diese erhalten Ausgleichsbeiträge aus einem Fonds, welcher vorwiegend durch Überschüsse aus der Zuschlagssteuer der juristischen Personen sowie durch Kantons- und Gemeindebeiträge gespeisen wird. Die Ausgleichsbeiträge (*Beiträge im Jahr 2009*) werden unter den Titeln Steuerkraftausgleich (*17.8 Millionen Franken*), Beiträge an öffentliche Werke (*4.8 Millionen Franken*) sowie Sonderbedarfsausgleich (*2.7 Millionen Franken*) ausgerichtet. Rund 70 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel entfallen auf den Steuerkraftausgleich, knapp 20 Prozent auf die Werkbeiträge und etwa 10 Prozent auf den Sonderbedarfsausgleich.



Der indirekte Finanzausgleich umfasst nach der Finanzkraft abgestufte Beitragsleistungen des Kantons an die Gemeinden (vertikaler Finanzausgleich). Die Voraussetzungen dazu wurden 1985 mit der gesetzlichen Festlegung eines Finanzkraftschlüssels geschaffen, aufgrund dessen die Gemeinden alle zwei Jahre in fünf Finanzkraftgruppen eingeteilt werden. Die grösste Abstufung der Beitragsleistungen findet bei den Kantonsbeiträgen an die Volksschule in Form von Schülerpauschalen statt. Diese Beiträge werden in unterschiedlicher Höhe an die Gemeinden bzw. Schulträger ausgerichtet. Erhalten die finanzstärksten Gemeinden in der Finanzkraftgruppe 1 (FKG 1) 20 Prozent Basissubvention, steigen die Beitragssätze je nach FKG auf 28, 37, 46 oder 55 Prozent. Die Ausgleichswirkung des gesamten indirekten Finanzausgleichs mit den betroffenen 32 Beiträgen beträgt rund 25 Millionen Franken.

Das Finanzausgleichssystem wurde zur Finanzierung der bestehenden Gemeindestrukturen geschaffen. Neben der Sicherung der finanziellen Funktionsfähigkeit erlaubte es den Auf- und Ausbau der Infrastruktur in den finanzausgleichsberechtigten Gemeinden. Die Bedürfnisse haben sich von den Neuinvestitionen zum Unterhalt, der Sanierung und der Werterhaltung der bestehenden Anlagen verlagert. Diese belasten zusehends den allgemeinen jährlichen Haushalt.

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft, der Kraftwerkbau und der Tourismus haben in den letzten Jahrzehnten für wachsende Unterschiede in der Wirtschafts- und Steuerkraft unter den Gemeinden und den verschiedenen Wirtschaftsräumen gesorgt. Die wirtschaftliche Entwicklung verlief in den verschiedenen Bündner Gemeinden sehr unterschiedlich. In den abgelegenen Talschaften liessen der schwindende Forstertrag reiche Gemeinden arm und die üppigen Einnahmen aus der Wasserkraft arme Gemeinden reich werden. Die wirtschaftlichen Standortvoraussetzungen haben zusammen mit gesellschaftlichen Veränderungen die demografische Entwicklung in den einzelnen Regionen nachhaltig beeinflusst. Gut die Hälfte der heute 180 Bündner Gemeinden befindet sich im ländlichen Raum. Diese vereinen lediglich einen Sechstel der kantonalen Wohnbevölkerung auf sich. In den städtischen und touristischen Agglomerationen, wo die restlichen fünf Sechstel wohnen, befinden sich heute 90 Prozent der Arbeitsplätze.

Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit in den letzten Jahren erheblich zugenommen haben und sich dieser Trend beschleunigt. Der Finanzkraftindex liegt gemäss der Finanzkraftberechnung für die Jahre 2010–2011 nur bei 48 der 180 Gemeinden über dem kantonalen Mittel, während 132 Gemeinden darunter liegen. Entsprechend klafft auch die Steuerbelastung auseinander. Während 76 Gemeinden einen Gemeindesteuerfuss von 120 Prozent und mehr anwenden, können sich 36 Gemeinden einen solchen unter 90 Prozent leisten.

Die aus eigener Kraft erwirtschafteten Mittel genügten den finanzschwachen Gemeinden nicht, um den ordentlichen Finanzbedarf in den steuerfinanzierten Grundaufgaben Schule und Sozialwesen zu decken. Dass trotz der eklatanten Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und der teilweise übermässigen Lasten im Schul- und Sozialbereich zwar offensichtliche Unterschiede, jedoch kein eigentlicher Notstand herrscht, dafür sorgt der seit über 50 Jahren bestehende interkommunale Finanzausgleich. Das Ausgleichssystem wurde immer wieder ergänzt und angepasst, um den immer grösser werdenden Unterschieden zwischen den Gemeinden und den steigenden Ausgleichsbedürfnissen Rechnung zu tragen. Die Möglichkeiten zur Optimierung des bestehenden Systems sind jedoch äusserst begrenzt. Erforderlich ist eine grundlegende Neugestaltung.

In den letzten Jahren wurde offensichtlich, dass das System mit erheblichen Mängeln behaftet ist und die bisherigen Gemeindestrukturen zementiert, da es Gemeinden mit mehr als 300 Einwohnern aufgrund des begrenzten Steuerkraftausgleichs benachteiligt und massgebliche Zahlungsströme an einen hohen Steuerfuss von 120 oder 130 Prozent anknüpft. Dieses Finanzausgleichssystem ist wenig transparent, schwer steuerbar und setzt falsche Anreize, weil seine finanziellen Leistungen vielfach vom Ausgabenverhalten und der Höhe des Steuerfusses abhängig sind. Das System beinhaltet aufgrund der vorerwähnten Einwohnerlimite und der mit dem Finanzausgleich begründbaren hohen Steuerfussunterschiede erhebliche Zusammenschlusshemmnisse. Der Benachteiligung dieser Einwohnerlimitierung im Hinblick auf einen Gemeindezusammenschluss wurde zwar mit der Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung (Botschaft Nr. 12/2005–2006) Rechnung getragen, indem eine Übergangsregelung geschaffen wurde (Art. 4b VVzFAG; BR 730.210). Vor allem für grössere Gemeinden bzw. nach Ablauf dieser Übergangsfrist besteht dieses Hemmnis nach wie vor.

C. Gemeindereform

I. Gemeinden

1. Ausgangslage

Werdegang der Bündner Gemeinden

Im späten Mittelalter lösten genossenschaftlich organisierte Dorfgemeinschaften, sogenannte Markgenossenschaften, teilweise die Feudalherrschaften ab. Hohe Auskaufsummen oder gar gewaltsame Auseinandersetzungen führten zu freiheitlichen Rechten der Einwohner. Im Wesentlichen ging es damals um die autonome Nutzung und Verwaltung der wirtschaftlichen Grundlagen: Allmende, Alpen und Wald. Die Ausprägung, die Zielsetzung und die Organisationsform der Markgenossenschaften veränderten sich allmählich, so dass sie neben ihrem ursprünglichen Zweck auch politische Rechte erwerben konnten. Hoheitsrechte, welche früher den Feudalherren oblagen, rissen die Genossenschaften an sich: Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, Steuerhoheit und Eigentumsrechte. Es entstanden innerhalb des Freistaats der Drei Bünde Gemeinden, welche als Ursprung der ausgeprägten Gemeindeautonomie in Graubünden gelten. Sie nahmen weitgehende administrative, justizielle und politische Aufgaben wahr. Für gesamtstaatliche Entscheide, vor allem in aussenpolitischen Angelegenheiten, war die Stimmenmehrheit der Gemeinden entscheidend. Von demokratischen Verhältnissen war dieses System weit entfernt. Aristokratische Familiendynastien machten ihren Einfluss an den Schalthebeln der Macht flächendeckend geltend. Im Zeitpunkt des Entstehens des Bundesstaates im Jahre 1848 gab es im Kanton Graubünden 48 Gemeinden. Dorfschaften innerhalb dieser Gerichtsgemeinden nannte man Nachbarschaften. Bereits im 17. und 18. Jahrhundert gelang es diesen, politische und administrative Rechte an sich zu ziehen, so dass der Einfluss und die Stärke der Nachbarschaften zunahmen, die Gerichtsgemeinden hingegen von innen zerfielen. Die Bundesverfassung von 1848 verpflichtete die Kantone, demokratische Strukturen aufzubauen. Damit wurden direkt-demokratische Mitentscheidungsrechte geschaffen, welche das Stimmvolk als Souverän bezeichnete. Als Folge davon trat am 1. April 1851 das «Gesetz über die Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise» in Kraft. Zur gebietsmässigen Umschreibung der neu geschaffenen 39 Kreise wurden die zugehörigen Nachbarschaften aufgeführt. Obschon diese Aufzählung keinerlei konstitutiven Charakter zur Bildung von politischen Gemeinden besass, war oftmals unklar, welche Ortschaft als Gemeinde galt und welcher dieser Status nicht zukam. Das im Jahr 1872 geschaffene «Gesetz über die Feststellung von politischen Gemeinden» ermächtigte den Grossen Rat, eine Klärung der Situation vorzunehmen. Erst

im Jahr 1881 gelang es dem Grossen Rat, nach langwierigen und zähen Verhandlungen, ein Verzeichnis über die politischen Gemeinden des Kantons Graubünden zu erlassen (Alphabetische Übersicht über die Bezirke, Kreise und politische Gemeinden des Kantons Graubünden). Darin erhielten 224 politische Gemeinden ihre Anerkennung. Für lange Zeit unklar blieb jedoch das Verhältnis zwischen den Bürgergemeinden und den politischen Gemeinden, vor allem, was die Eigentumsrechte anging. Das erst im dritten Anlauf zustande gekommene Gemeindegesetz im Jahr 1974 fand einen Kompromiss und vermochte Rechtssicherheit zu schaffen. Erstmals gab es verbindliche Grundsätze in organisatorischen und finanziellen Angelegenheiten der Gemeinden, was als Meilenstein in der Geschichte der Bündner Gemeinden gewertet werden kann.

Gemeindepolitik der vergangenen vier Jahrzehnte

Anfang der siebziger Jahre, kurz vor dem Erlass des Gemeindegesetzes, war die Lage der Bündner Gemeinden schwierig. Die fehlende einheitliche Gemeindepolitik führte zu Rechtsunsicherheit und -ungleichheit in verschiedenen Fragen der Behördentätigkeit und der Administration. Kleingemeinden wurden noch kleiner, die finanzielle Notlage verschärfte sich. Abwanderung und Überalterung führten zu einem Mangel an personellen Kräften. Gleichzeitig wurden die zu lösenden Aufgaben und Probleme immer grösser. Der Kanton versuchte, vor allem auf der Grundlage des Gemeindegesetzes, eine aktive Rolle zur Stärkung der Gemeinden zu spielen.

Professionalisierung der Verwaltungs- und Vollzugsstrukturen

Im Jahre 1980 verfügte lediglich ein Fünftel der damals rund 100 finanzschwachen Gemeinden über eine Kanzlei. Durch die Schaffung von zahlreichen Kanzleistellen wurden die Behördenmitglieder entlastet und durch eine professionelle Hilfe in der behördlichen Tätigkeit unterstützt. Ausserdem konnte das Dienstleistungsangebot gegenüber der Bevölkerung verbessert werden.

Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit

Der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit wurde in den vergangenen Jahrzehnten besondere Beachtung geschenkt, weil sich vielerorts ohne Fusion mit einer anderen Gemeinde nur dadurch die Gemeindeaufgaben erfüllen liessen. Im Kanton Graubünden ist eine grosse Zahl von Gemeindeverbindungen entstanden, welche die Aufgaben in den verschiedenen Bereichen (z.B. Kanzlei, Schule, Abwasserbeseitigung, Forstwesen, Feuerwehr) erfüllen. Im Verlaufe der Zeit wuchs die Erkenntnis, dass dadurch zwar die Aufgabenerfüllung erleichtert wurde, die interkommunale Zusammenarbeit jedoch auch gewichtige Nachteile mit sich bringt.

Förderung von Gemeindezusammenschlüssen

Nach den Vorstellungen, welche anfangs der siebziger Jahre zu den Bestimmungen im Gemeindegesetz geführt haben, hätte in der Frage der Gebietsreform eine beschleunigte Gangart eingeschlagen werden sollen. Erst rund 25 Jahre nach Inkrafttreten des Gemeindegesetzes kamen die Diskussionen und Entscheidungen über die Strukturen auch tatsächlich in Gang. Mit der ausdrücklichen Erwähnung in Art. 64 KV, wonach der Kanton den Zusammenschluss von Gemeinden fördert, entwickelte die Regierung in den vergangenen Jahren ein umfassendes Instrumentenset zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen. Solche wurden in den letzten fünf Jahren auch vermehrt beschlossen.

Leistungssteigerung des interkommunalen Finanzausgleichs

Ein wichtiges Glied in der Kette der Fördermassnahmen war die Verbesserung der Finanzlage durch eine Leistungssteigerung und Verfeinerung des interkommunalen Finanzausgleichs. Dadurch konnte der Nachholbedarf an Infrastrukturanlagen in den Gemeinden gestillt werden, wodurch heute in weiten Teilen des Kantons ein hoher Ausbaustand der öffentlichen Infrastruktur besteht. Heute ist dieses Finanzausgleichssystem überholt und dringend revisionsbedürftig.

Situation der Bündner Gemeinden im Jahr 2010

Anzahl und Grösse der Gemeinden

Graubünden zählt seit dem 1. Januar 2010 noch 180 politische Gemeinden. In 132 Gemeinden (ca. 75 Prozent) wohnen etwa 43000 Einwohnerinnen und Einwohner (ca. 25 Prozent). In den restlichen 48 Gemeinden wohnen rund 145000 Einwohner.

Die Gemeindestruktur weist von Talschaft zu Talschaft grosse Unterschiede auf. Während im Lugnez, im Schanfigg oder im Calancatal beinahe jedes Dorf eine eigene politische Gemeinde bildet, gibt es auch grosse Gemeinden mit zahlreichen Fraktionen innerhalb ihres Gemeindegebietes. Beispiele dafür sind Davos, Disentis/Mustér, Obersaxen, Poschiavo, Schiers, Tujetsch oder die jüngst entstandenen Gemeinden Val Müstair oder Bregaglia.

Die folgende Grafik zeigt auf, wie sich die Einwohnerinnen und Einwohner unseres Kantons auf die Gemeinden – nach Grössenklassen sortiert – verteilen. Berücksichtigt sind die aktuell verfügbaren Einwohnerzahlen (ESPOP 2008) sowie die erfolgten Zusammenschlüsse bis 2010.

**Bündner Gemeinden nach Grössenklassen (ESPOP 2008)
(inkl. Zusammenschlüsse bis 2010)**

Anzahl Einwohner			Gemeinden	Einwohner	in %
0	bis	50	7	267	0.14
51	bis	100	15	1 128	0.59
101	bis	200	25	3 494	1.83
201	bis	300	28	6 666	3.50
301	bis	400	16	5 606	2.94
401	bis	500	15	6 790	3.57
501	bis	1 000	27	20 264	10.64
1 001	bis	2 000	22	30 042	15.77
2 001	bis	5 000	20	52 285	27.45
5 001	bis	10 000	3	19 818	10.41
10 001	bis		2	40 099	23.15
Total			180	190 459	100.00

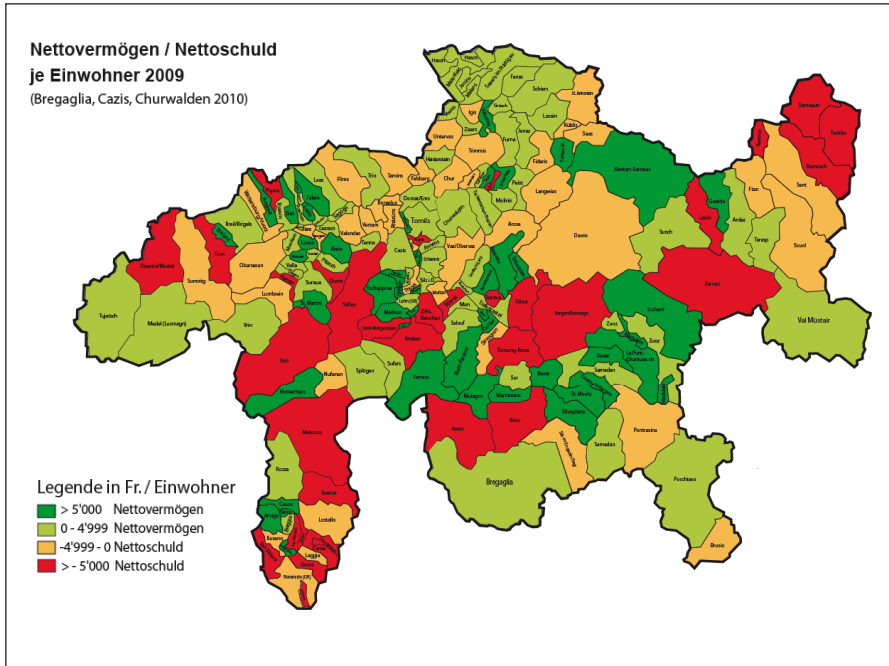
22 Gemeinden haben weniger als 100 Einwohnerinnen und Einwohner, das sind zehn weniger als noch vor einem Jahrzehnt. Rund drei Viertel (133) der Gemeinden zählen weniger als 1000 Einwohner.

Die allgemeine Finanzlage

Die aktuellste Auswertung der Gemeinderechnungen (2008) zeigt grundsätzlich ein positives Bild der Finanzlage. Zudem verlief auch die finanzielle Entwicklung der vergangenen Jahre mehrheitlich positiv und lässt sich stichwortartig wie folgt zusammenfassen:

- Die Selbstfinanzierung (Cashflow) übersteigt die Nettoinvestitionen, d. h. die Nettoinvestitionen können ohne Aufnahme von Fremdkapital finanziert werden;
- der Kapitaldienst- und der Zinsbelastungsanteil bewegen sich auf tiefem Niveau;
- der Steuerertrag ist stabil;
- das Investitionsvolumen stagniert auf hohem Niveau;
- die Nettoverschuldung je Einwohner hat sich per Ende 2007 in ein Nettovermögen gewandelt.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht, dass zahlreiche Gemeinden eine geringe Nettoverschuldung oder gar ein Nettovermögen aufweisen⁶:

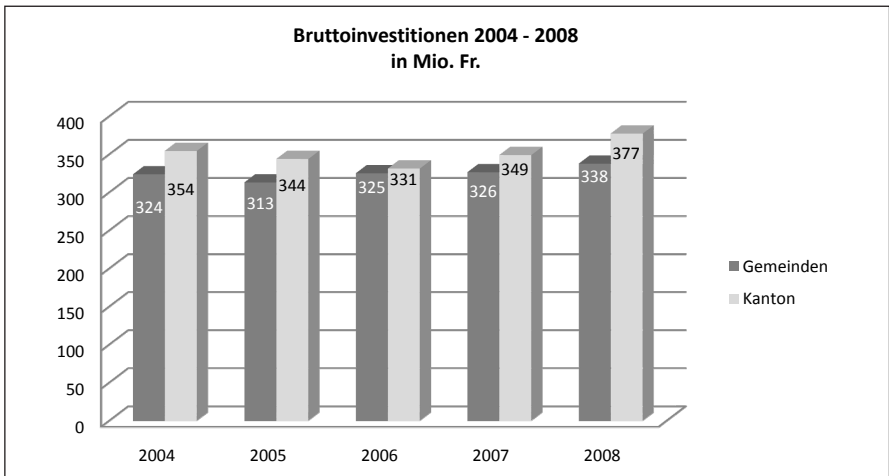


Im Bereich der laufenden Rechnung präsentiert sich die Finanzlage mehrheitlich als gut, konnten doch mit der Selbstfinanzierung nicht nur die Nettoinvestitionen gedeckt, sondern überdies das Fremdkapital abgebaut bzw. das Finanzvermögen aufgestockt werden. Der Steuerertrag konnte gehalten werden. Aufgrund dieser Entwicklungen konnten die Gemeinden per 31. Dezember 2007 ihre durchschnittliche Nettoverschuldung je Einwohner in ein Nettovermögen umwandeln. Auch die weiteren Kennzahlen zeigen ein positives Bild der finanziellen Lage der Gemeinden im Zeitverlauf.

⁶ Zahlen aus der Jahresrechnung 2009, wo noch nicht vorhanden, aus der Jahresrechnung 2008. Für die zusammengeschlossenen Gemeinden Cazis, Churwalden und Bregaglia wurden die Eröffnungsbilanzen 2010 verwendet.

Kennzahl / Grösse	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nettoschuld in Franken je Einwohner	-1 846	-1 687	-1 236	-1 048	-823	23	323
Selbstfinanzierung in Franken je Einwohner	1 134	1 094	1 220	1 279	1 279	1 459	1 303
Selbstfinanzierungsgrad in Prozent	163.12	103.89	121.99	125.57	117.43	148.24	116.5
Selbstfinanzierungsanteil in Prozent	18.14	17.19	18.56	18.17	19.52	21.27	18.84
Kapitaldienstanteil in Prozent	9.63	8.96	8.82	7.88	7.56	7.22	6.85
Zinsbelastungsanteil in Prozent	-0.37	-1.08	-2.19	-1.59	-2.39	-2.38	-2.52
Bruttoverschuldungsanteil in Prozent			105.27	100.21	105.00	94.96	87.31
Investitionsanteil in Prozent			24.59	22.68	24.96	24.49	24.27

Die Gemeinden investieren nach wie vor rege und spielen dadurch volkswirtschaftlich eine bedeutende Rolle.



Im interkantonalen Vergleich präsentiert sich die finanzielle Lage der Bündner Gemeinden als gut. Diese Beurteilung bezieht sich auf Durchschnittswerte, also das arithmetische Mittel aller Bündner Gemeinden. Zwi-

schen den Gemeinden bestehen teilweise hohe Unterschiede. So konnten im Jahr 2008 13 Gemeinden keine positive Selbstfinanzierung erzielen. Auch verfügen acht Gemeinden über eine sehr hohe Nettoverschuldung von über 10000 Franken je Einwohner und 17 Gemeinden mussten einen Bilanzfehlbetrag (negatives Eigenkapital) ausweisen.

2. Handlungsbedarf in den Bündner Gemeinden

Die Bündner Gemeinden unterscheiden sich hinsichtlich ihres Handlungsbedarfs für strukturelle Reformen. Verschiedene Indikatoren können darüber Auskunft geben, so zum Beispiel:

- Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Behördenbesetzung
- Gemeindefinanzen
- Entwicklungspotenzial

Erst durch ihre Kombination und Gewichtung geben die Indizien tatsächlich einen Hinweis auf den Handlungsbedarf einer einzelnen Gemeinde. Andere, subjektive oder nicht messbare Kriterien können aber ebenso einen grossen Einfluss auf den Handlungsbedarf einer Gemeinde haben. Innerhalb eines Fusionsperimeters weisen Gemeinden in der Regel unterschiedlichen Handlungsbedarf auf. Das Reformtempo sollte auf jene Gemeinden ausgerichtet werden, welche den höchsten Handlungsbedarf haben.

Nachfolgend sind die einzelnen Kriterien, welche den Reformbedarf und das -tempo beeinflussen können, näher beschrieben.

Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner

Auch wenn die Einwohnerzahl für sich alleine genommen zu wenig dazu beiträgt, eine «optimale Gemeinde» zu beschreiben, darf dieser Einflussfaktor nicht vernachlässigt werden. Mit zunehmender Gemeindegrösse ergeben sich Vorteile in betriebswirtschaftlicher und demokratischer Hinsicht. Vor allem kleinere Gemeinden weisen zu wenige finanzielle und personelle Ressourcen auf, um ihre Aufgaben autonom erfüllen oder ihre Ämterbesetzung sicherstellen zu können.

Interkommunale Zusammenarbeit

Ein Gradmesser für den Strukturbereinigungsbedarf ist die interkommunale Aufgabenverflechtung. Es ist zwar aus der Sicht einer zweckmässigen Aufgabenerfüllung notwendig, interkommunal zusammen zu arbeiten. Jede Verbindung schränkt aber die Autonomie der einzelnen Gemeinde ein. Ne-

ben der Tatsache, dass dadurch ein grosser Teil der finanziellen Mittel zweckgebunden ist, entziehen sich in der Regel die politischen und strategischen Entscheide weitgehend der Gemeindeführung und dem Stimmvolk. Es liegt hier offensichtlich ein Demokratiedefizit vor. Verletzt wird der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, wonach Aufgabenverantwortung, Entscheidungskompetenz und Finanzierung auf jeder Ebene übereinstimmen sollen. Zentrumsgemeinden oder grössere Gemeinden sind von diesen Mängeln ebenso betroffen, falls auch sie – aus welchen Gründen auch immer – interkommunale Zusammenarbeit eingegangen sind. Eine autonome Gemeinde sollte mindestens ihre (engere) Gemeindeverwaltung, die Feuerwehr, die Volksschule, die Abwasserreinigungsanlage sowie den Forst-/Werkbetrieb selbständig führen können.

Behördenbesetzung/Gemeindeführung

Zunehmend fehlt es an der Bereitschaft oder der Möglichkeit, ein politisches Amt auf kommunaler Ebene wahrzunehmen. Dafür gibt es zahlreiche Gründe wie die demografische Entwicklung, die berufliche oder familiäre Situation, ein bereits starkes Engagement im kulturellen oder sportlichen Bereich, die tendenziell abnehmende Bereitschaft von Arbeitgebern, Angestellte für den öffentlichen Dienst freizustellen sowie das schwindende Ansehen eines öffentlichen Amtes. Die Einbindung in unzählige Zweckverbände, die dem Vorstand politischen Spielraum nimmt, hemmt zusätzlich. Das Milizsystem stösst an seine Grenzen. Neue Führungsmodelle und Managementtechniken sind gefragt, um die Attraktivität eines Gemeindevorstandsamtes zu steigern. Auch wenn beinahe alle Ämter in den Bündner Gemeinden besetzt sind, wird es zusehends schwieriger, genügend und geeignete Personen zu finden.

Gemeindefinanzen

Die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde und damit ihre Gestaltungsautonomie basiert auf den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die Entwicklung der Gemeindefinanzen ist mittels der acht üblichen und allgemein anerkannten Finanzkennzahlen (*Nettoschuld bzw. Nettovermögen pro Kopf, Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil, Kapitaldienstanteil, Zinsbelastungsanteil, Bruttoverschuldungsanteil, Investitionsanteil, Eigenkapital bzw. Bilanzfehlbetrag*) zu werten. Die Kombination dieser Kennzahlen erlaubt eine gesicherte finanzielle Beurteilung einer Gemeinde. Vor allem in kleineren Gemeinden können einzelne Investitionen zu einem veränderten Bild der finanziellen Lage führen.

Entwicklungspotenzial

Aussagen für das Entwicklungspotenzial einer Gemeinde können die Indikatoren Erschliessung (Distanzen zum nächsten regionalen Zentrum, Beschäftigungsmöglichkeiten in Pendlerdistanz), die Versorgung (Banken, Grundschule, medizinische Grundversorgung, Lebensmittelgeschäfte und Restaurants) oder die Wertschöpfung (Entwicklung der Arbeitsplätze) sein. Diese Kriterien können in einer zeitlichen Betrachtung Aufschluss über die tatsächlichen Entwicklungschancen einer Gemeinde geben. Weitere Indikatoren wie vorhandenes Bauland, Steuerfuss, Wohnlage, Kulturangebot etc. können das Entwicklungspotenzial ebenfalls massgeblich abbilden.

Handlungsbedarf ist ausgewiesen

Insgesamt ist der Handlungsbedarf zur Strukturveränderung in zahlreichen Bündner Gemeinden mehr oder weniger stark vorhanden. Kumulieren sich die unterschiedlichen Indikatoren, verstärkt sich der Reformbedarf. Von einem hohen Handlungsbedarf betroffen sind insbesondere kleinere und strukturschwächere Gemeinden im ländlichen Raum.

Neben den beschriebenen Kriterien spielt ein potenziell erzielbarer Strukturereinigungseffekt ebenfalls eine gewichtige Rolle, wenn es darum geht, den Handlungsbedarf zu erkennen. So kann es durchaus sein, dass auch grössere, finanziell stärkere Gemeinden einen grossen «Fusionsgewinn» erzielen können, weil sie dadurch die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft massiv verbessern. Dies betrifft insbesondere Gemeinden des Bündner Rheintals und des Oberengadins.

Eine punktgenaue Bewertung des individuellen Handlungsbedarfs liesse sich zwar bewerkstelligen, würde jedoch nur eine Scheingenauigkeit vortäuschen. Viel eher gehört es zum verantwortungsvollen und strategischen Auftrag einer Gemeindebehörde, sich die Frage der zeitgemässen und sinnvollen Strukturen immer wieder zu stellen und diese zu beantworten. Die oben dargelegten Kriterien können dabei helfen, eine Analyse der eigenen Gemeinde vorzunehmen.

3. Gemeindeformen in Graubünden

Bisherige Gemeindezusammenschlüsse

Der Kanton Graubünden fördert seit der Inkraftsetzung des Gemeindegesetzes im Jahr 1974 Zusammenschlüsse von Gemeinden. Eigentliches Hauptziel der kantonalen Reformstrategie ist die Stärkung der Institution Gemeinde. Fusionen erfüllen keinen Selbstzweck, es geht nicht um die Reduktion der Anzahl Gemeinden an sich. Vielmehr soll die Institution Gemeinde autonom und effizient Aufgaben übernehmen und erfüllen können,

um einer schleichenden Zentralisierung Einhalt zu gebieten und den Föderalismus zu stärken.

Seit 1851 gab es in Graubünden 27 Gemeindezusammenschlüsse, wovon deren 16 in den letzten acht Jahren. Damit kamen im vergangenen Jahrzehnt mehr Gemeindezusammenschlüsse zu Stande, als in den 100 Jahren zuvor. Positiv zu werten ist auch das Zustandekommen von Fusionen mit mehr als zwei Gemeinden. Vor allem die Talfusionen Val Müstair und Bregaglia oder die Zusammenschlüsse der fünf Gemeinden am äusseren Heinzenberg zur neuen Gemeinde Cazis lassen erkennen, dass die Behörden und die Bevölkerung wirkungsvolle Reformen nicht mehr grundsätzlich ablehnen. Auch Zusammenschlüsse von Gemeinden, deren Handlungsbedarf aufgrund ihrer Grösse oder Finanzen nicht dringend erschien, schliessen sich aus strategischen bzw. wirtschaftlichen Gründen zusammen. Als Beispiel sei der Zusammenschluss der drei Gemeinden Churwalden, Malix und Parpan erwähnt.

Die Fusion der drei Gemeinden Grüşch, Fanas und Valzeina zur neuen Gemeinde Grüşch tritt – vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Rates – auf den 1. Januar 2011 in Kraft. Sämtliche bisherigen Zusammenschlüsse erfolgten auf freiwilliger Basis, d.h. ohne Zwang durch den Kanton. Von einer zwangsweisen Fusion, wie sie Art. 94 GG vorsieht, wurde noch nie Gebrauch gemacht.

Seit dem Jahr 1974, dem Inkraftsetzungszeitpunkt des kantonalen Gemeindegesetzes, kamen folgende Gemeindezusammenschlüsse zu Stande:

Jahr	Gemeinde	Anzahl
1978	Ilanz und Strada zu Ilanz	218
1978	St. Antönien-Castels und St. Antönien-Rüti zu St. Antönien	217
1979	Riom und Parsonz zu Riom-Parsonz	216
1980	Arvigo und Landarenca zu Arvigo	215
1982	Rossa, Sta. Domenica, Augio zu Rossa	213
1998	Tinizong und Rona zu Tinizong-Rona	212
2002	Camuns, Surcasti, Tersnaus, Uors-Peiden zu Suraua	209
2003	Donath und Patzen-Fardün zu Donat	208
2006	Splügen und Medels i.Rh. zu Splügen	207
2007	St. Antönien und St. Antönien-Ascharina zu St. Antönien	206
2008	Says und Trimmis zu Trimmis St. Peter und Pagig zu St. Peter-Pagig Ausser- und Innerferrera zu Ferrera	203

Jahr	Gemeinde	Anzahl
2009	Davos und Wiesen zu Davos Fuldera, Lü, Müstair, Sta. Maria V.M., Tschierv und Valchava zu Val Müstair Feldis/Veulden, Scheid, Trans und Tumeagl/Tomils zu Tomils Andeer, Clugin und Pignia zu Andeer Flond und Surcuolm zu Mundaun Tschierischen und Praden zu Tschierischen-Praden	190
2010	Bondo, Castasegna, Soglio, Stampa und Vicosoprano zu Bregaglia Cazis, Portein, Präz, Sarn und Tartar zu Cazis Churwalden, Malix und Parpan zu Churwalden	180
2011	Grüsch, Fanas und Valzeina zu Grüsch	178

Rund die Hälfte der Gemeinden ist in mehr oder weniger konkrete Projekte über einen Zusammenschluss eingebunden:

- Igis, Mastrils
- Ilanz (Castrisch, Duvin, Ilanz, Ladir, Luven, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Schluein, Schnaus, Sevgein, Siat)
- Schanfigg (Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lüen, Molinis, Peist, St. Peter-Pagig, Tschierischen-Praden)
- Lumnezia (Cumbel, Degen, Lumbrein, Morissen, Suraua, Vella, Vignogn, Vrin)
- Safiental (Safien, Tenna, Valendas, Versam)
- Andiast, Breil/Brigels, Waltensburg/Vuorz
- Schlans, Trun
- Chur, Maladers
- Guarda, Lavin, Susch, Zernez
- Klosters-Serneus, Küblis, Saas
- Mesolcina (Mesocco, Soazza, Lostallo, Verdabbio, Cama, Leggia, Grono, Roveredo GR, San Vittore)
- Oberengadin (Bever, Celerina/Schlarigna, La Punt Chamues-ch, Madulain, Pontresina, Samedan, S-chanf, Sils im Engadin/Segl, Silvaplana, St. Moritz, Zuoz)

Zudem werden in zahlreichen weiteren Gemeinden erste Überlegungen dazu angestellt oder Gespräche geführt.

Immer wieder werden auch gestartete Projekte sistiert oder abgebrochen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Meist ist es eine der beteiligten Gemeinden, welche den Sinn eines Zusammengehens nicht erkennen kann und daher den Prozess für die anderen Gemeinden blockiert. Ein Volks-Nein gab es bislang in zwei Projekten: Am 10. März 2006 im Surses (Bivio, Sur, Mulegns, Marmorera, Tinizong-Rona, Savognin, Riom-Parsonz, Cunter und Salouf) sowie am 18. Juni 2010 im Schams (Casti-Wergenstein, Donat, Lohn, Mathon, Zillis-Reischen und Rongellen). Im letzteren Projekt resultierte ein überaus deutliches Nein in den steuergünstigen Gemeinden Rongellen und Zillis-Reischen.

Sistiert wurde das Projekt Rheinwald (Hinterrhein, Nufenen, Splügen und Sufers). Ein Fusionsprojekt der elf Albulataler Gemeinden konnte durch die Annahme einer Volksinitiative in Lantsch/Lenz, die Verhandlungen einzustellen, in der geplanten Form nicht gestartet werden. Abgebrochen wurden u. a. erst kürzlich die beiden Projekte Ramosch-Tschlin sowie Bonaduz-Rhätzens.

Ziele der Gemeindereform

Insgesamt ergeben sich aus kantonaler Sicht folgende Reformziele:

- **Stärkung der Gemeinden**
 - Sicherung der dezentralen und qualitativ hoch stehenden Aufgabenerfüllung
 - Erhöhung der Handlungsfähigkeit und der Selbstbehauptung
 - Erhöhung der finanziellen Leistungsfähigkeit
- **Effiziente Aufgabenerfüllung durch Reorganisation der Aufgabenteilung**
 - Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung
 - Zweckmässige Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden bei gemeinsamen Aufgaben
 - Stärkung des Föderalismus
- **Wirksamer Ausgleich von Gefällen zwischen den Gemeinden**
 - Abbau von Disparitäten zwischen den Gemeinden im Ressourcen- und Belastungsbereich
 - Innerregionaler Solidaritätsgedanke

Aus der Sicht der Gemeinden ergeben sich folgende fünf wesentliche Ziele:

Stärkung der Demokratie

Zunehmend wurden und werden öffentliche Aufgaben interkommunal erfüllt und ausgelagert. Mittels Gemeindefusionen können die Gemeinden ihre Aufgaben selbständig, effektiv und effizient erfüllen; die Stimmberechtigten haben wieder einen direktdemokratischen Einfluss auf die Leistungserstellung (Redemokratisierung).

Verbesserung der Entwicklungsperspektiven

Durch einen Zusammenschluss gewinnt die Gemeinde an Attraktivität und verbessert ihre Wettbewerbsposition durch raumplanerische oder wirtschaftsfördernde Möglichkeiten, eine professionellere Verwaltung, einen attraktiven Steuerfuss oder durch die Schaffung von Bildungs- und Freizeitangeboten.

Zunahme an Autonomie und politischem Einfluss

Durch die Fusion von Gemeinden wird die Abhängigkeit von übergeordneten Staatsebenen verringert. Gleichzeitig gewinnt die grössere Gemeinde an Gewicht in den Verhandlungen gegenüber dem Kanton. Innerhalb der neu geschaffenen Gemeinde herrscht zudem eine höhere Verteilungsgerechtigkeit. Die Schwankungen der Finanzlage werden kleiner und führen über längere Zeit zu einer höheren Konstanz hinsichtlich Ausgaben und Steuereinnahmen.

Erhöhung des Gestaltungsspielraums und der Rechtsqualität

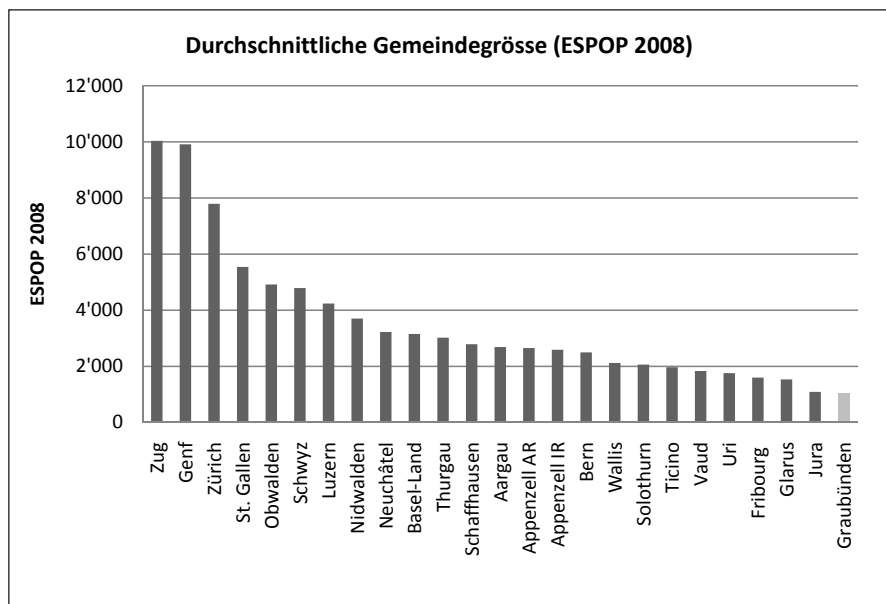
Grössere Gemeinden nutzen den sich ergebenden Gestaltungsspielraum vielfach in der Rechtsetzung eher als kleinere. Erfahrungen zeigen auch, dass kleine Gemeinden oft an Grenzen stossen, wenn es darum geht, rechtlich einwandfreie Regelungen zu erlassen. Gleiches gilt für den Vollzug von Bundesrecht und kantonalem Recht. Dies ist zunehmend relevant, weil die Bevölkerung heute weniger Zurückhaltung übt, gegen Entscheide der Gemeinden den Rechtsweg zu beschreiten.

Effektivitäts- und Effizienzsteigerung

Die Erwartungen bezüglich Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen umfassen Einsparungen bei der Gebäude- und Informatikinfrastruktur, bei den Entschädigungen von Behörden sowie längerfristig bei den Personalkosten. Gleichzeitig wird erwartet, dass die Wirksamkeit des Handelns von Gemeindeverwaltungen zunimmt. Bei sinkenden oder höchstens gleichbleibenden Kosten soll die Qualität der Dienstleistungen steigen.

4. Gemeindereformen in anderen Kantonen

Die Gemeinden des Kantons Graubünden sind, auch nach den bereits erfolgten Zusammenschlüssen, nach wie vor die kleinsten verglichen mit denjenigen in anderen Kantonen.⁷



Der Kanton Glarus rückt in obiger Tabelle am 1. Januar 2011 von der drittletzten Position an die erste Stelle. Es bestehen dann in Glarus lediglich noch drei Gemeinden. Der Mittelwert einer Glarner Gemeinde beträgt danach über 12'000 Einwohnerinnen und Einwohner.

In den meisten Kantonen der Schweiz findet auf Ebene der Gemeinden eine intensive Auseinandersetzung über die Gemeindestrukturen statt. Neben dem Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit sind vielerorts Fusionsbestrebungen im Gange.

Die folgende Zusammenstellung zeigt, dass Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz vor allem im Zeitraum seit dem Jahr 2000 stattfanden:

⁷ Der nachfolgende Vergleich ist etwas zu relativieren, weil die grossen Städte das arithmetische Mittel der Gemeindegrösse in einzelnen Kantonen in die Höhe treiben. Aus diesem Grund figuriert der Kanton Basel Stadt mit seinen drei Gemeinden nicht auf der Zusammenstellung.

Anzahl Gemeinden im Kantonsvergleich Entwicklung						
Kanton	Anzahl Gemeinden				+/- (2000–2010)	
	1950	1990	2000	2010	absolut	relativ
Zürich	171	171	171	171	0	0%
Bern*	411	412	400	388	-12	-3%
Luzern	107	107	107	87	-20	-19%
Uri	20	20	20	20	0	0%
Schwyz	30	30	30	30	0	0%
Obwalden	7	7	7	7	0	0%
Nidwalden	11	11	11	11	0	0%
Glarus	29	29	29	25	-4	-14%
Zug	11	11	11	11	0	0%
Freiburg	284	259	242	168	-74	-31%
Solothurn	132	130	126	122	-4	-3%
Basel-Stadt	3	3	3	3	0	0%
Basel-Land	74	73	86	86	0	0%
Schaffhausen	35	34	34	27	-7	-21%
Appenzell-A.Rh.	20	20	20	20	0	0%
Appenzell-I.Rh.	6	6	6	6	0	0%
St.Gallen	91	90	90	85	-5	-6%
Graubünden	221	213	212	180	-32	-15%
Aargau	233	232	232	220	-12	-5%
Thurgau	201	179	80	80	0	0%
Tessin	257	247	245	169	-76	-31%
Waadt	388	385	384	375	-9	-2%
Wallis	170	163	160	143	-17	-11%
Neuenburg	62	62	62	53	-9	-15%
Genf	45	45	45	45	0	0%
Jura*	82	82	83	64	-19	-23%
CH-Total	3101	3021	2896	2596	-300	-10%

Quelle: Bundesamt für Statistik

* (1950: jurassische Berner Gemeinden zu Jura gezählt)

In zahlreichen Kantonen haben sich die Bemühungen zu Gemeindereformen intensiviert.

Dabei werden längst nicht nur in kleineren, ländlichen Gemeinden Diskussionen über die Strukturreformen geführt. Spätestens seit den Fusionen Rapperswil-Jona (SG) sowie Littau und Luzern (LU) hat die Fusionswelle auch urbane und finanzstarke Gemeinden erfasst. Der wohl grösste Schritt wird am 1. Januar 2011 im Kanton Glarus erfolgen, wenn aus ehemals 25 Ortsgemeinden, 18 Schulgemeinden, 16 Fürsorgegemeinden und 9 Tagwen (Bürgergemeinden) noch die drei Einheitsgemeinden Glarus, Glarus Süd und Glarus Nord entstehen werden.

Im Anhang 5. *Strukturreformen in ausgewählten Kantonen* sind einige kantonale Reformstrategien beschrieben.

5. Bestehende kantonale Förderpraxis

Darlegung der kantonalen Förderstrategie

Die bestehende Praxis in Bezug auf die Gemeindereformstrategie beruht darauf, dass die Regierung auf eine eigene Planung verzichtet. Vielmehr sollen die Reformen von unten, d.h. von der Gemeinde ausgehend, durch eine grosszügige kantonale finanzielle Förderung und begleitende Unterstützung erreicht werden. Im Rahmen der Teilrevisionen der Gemeinde- und Finanzausgleichsgesetzgebung (Botschaft Nr. 12/2005–2006) wurde das geltende Fördersystem definiert. Die Förderbeiträge werden aus dem Finanzausgleichsfonds bereitgestellt. Neben der direkten finanziellen Hilfe unterstützt der Kanton die Fusionsprozesse durch die unentgeltliche personelle Mitwirkung kantonalen Stellen.

Obschon die positiven Effekte von Zusammenschlüssen im Wesentlichen auf der Ebene Gemeinde anfallen, gibt es für den Kanton mehrere Gründe, Beiträge an den Zusammenschluss zu gewähren. Einerseits geht es um die Förderung und Lenkung der Reformprozesse, welche den Zielsetzungen der kantonalen Gemeinde- und Finanzausgleichspolitik entsprechen. Andererseits geht es aber auch um Fragen des Ausgleichs von Verschiebungen bei den Finanzströmen, welche durch den Zusammenschluss entstehen. Solche Ausgleichsleistungen dienen dazu, die Unterschiede in der finanziellen Ausstattung zu verringern.

Der kantonale Förderbeitrag setzt sich aktuell aus den drei Komponenten Förderpauschale, Ausgleichsbeitrag und Sonderleistungen zusammen.

Förderpauschale

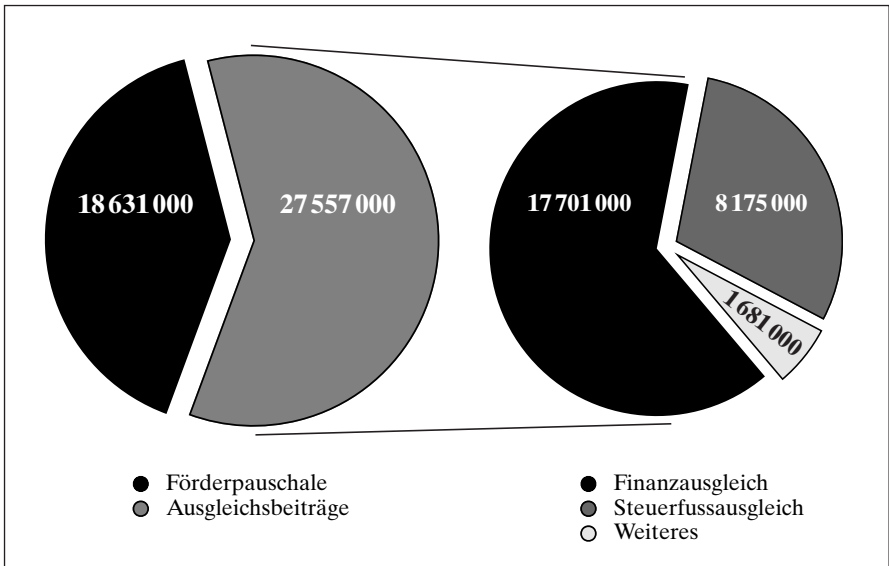
Die Förderung des Zusammenschlusses an sich wird mit einer Pauschale von 150000 Franken je Gemeinde zuzüglich 500 Franken je Einwohner (limitiert auf insgesamt 1000 Einwohner) abgedeckt. Fusionsperimeter, welche ganz oder weitgehend den Vorstellungen der Regierung für eine Reform der territorialen Strukturen entsprechen, erhalten eine Förderung in Form eines Zusatzbeitrags (Bonus für optimalen Perimeter) in der Höhe von bis zu einer Million Franken. Weiter werden so genannte Pionierboni in der Höhe von je 1.5 Millionen Franken vergeben.

Ausgleichsbeitrag

Durch den Zusammenschluss können sich die Verhältnisse bei den Finanzströmen des direkten und des indirekten Finanzausgleichs oder anderer Zahlungen zwischen dem Kanton und der neuen Gemeinde ändern. So kann es sein, dass sich die Finanzkraftgruppe ändert und dadurch andere Subventionsansätze gelten. Erfolgt ein Zusammenschluss einer steuerkraftausgleichsberechtigten Gemeinde mit einer finanzstarken, meist grösseren Gemeinde, findet eine vollständige Abnabelung vom direkten Finanzausgleich statt. In diesen Fällen werden die für den Kanton entstehenden finanziellen Vorteile angemessen, d.h. in der Regel für eine Finanzplanperiode, abgegolten. Von den rund 27.6 Millionen Franken, welche seit dem Jahr 2000 unter dem Titel Ausgleichsbeiträge ausgerichtet worden sind, betrafen 17.7 Millionen Franken den Finanzausgleich. Diese Beiträge werden im Rahmen des kantonalen Förderbeitrags einmalig ausbezahlt, müssten aber auch ohne einen Zusammenschluss über einen längeren Zeitraum ausgerichtet werden.

Unter dem Titel Ausgleichsbeitrag werden je nach Situation der betroffenen Gemeinden weitere finanzielle Anreize wie ein Steuerfussausgleich oder in speziellen Fällen Sonderfallpauschalen geschaffen. Die Höhe des Steuerfusses, welche eine zusammengeschlossene Gemeinde festlegen muss, ist für den Erfolg eines Fusionsprojekts von entscheidender Bedeutung. Der kantonale Förderbeitrag soll in komplexen Finanzszenarien, wie sie in Fusionen mit mehreren beteiligten Gemeinden vorkommen können, über dem kantonalen Mittel liegende kommunale Steuerfüsse bis zum kantonalen Mittel (ungewichtetes arithmetisches Mittel der Steuerfüsse aller Gemeinden) ausgleichen. Damit wird ein Steuersenkungspotenzial für die neue Gemeinde geschaffen. Ohne diese Massnahme würde eine Fusion vor allem in steuerünstigen Gemeinden kaum zugestimmt. Bislang richtete der Kanton rund acht Millionen Franken an Beiträgen unter diesem Titel aus.

Rund 1.7 Millionen Franken wurden bisher für die Abgeltung von Projektkosten, Sonderfallpauschalen oder Aufrundungen ausgerichtet.



Sonderleistungen

Die Sonderleistungen können weitere mögliche Nachteile beseitigen, die durch einen Zusammenschluss entstehen.

- Es werden für öffentliche Werke Subventionen und allenfalls zugesicherte Finanzausgleichsbeiträge zu den Ansätzen der noch nicht zusammengeschlossenen Gemeinden ausgerichtet.
- Der neuen Gemeinde wird der Verbleib in der Finanzkraftgruppe für maximal weitere zwei Perioden zugesichert.
- Es entfallen allfällige Rückzahlungsverpflichtungen von ehemals ausgerichteten Subventionen, falls solche Objekte umgenutzt werden sollten (z. B. Schulhäuser).

Insgesamt wurden seit dem Jahr 2000 an insgesamt 17 Zusammenschlüsse (und einer Reduktion von 34 Gemeinden) rund 46.2 Millionen Franken an kantonalen Fördermitteln ausbezahlt. 18.6 Millionen Franken (40 Prozent) betrafen echte kantonale Fördermittel (Förderpauschale) und 27.6 Millionen Franken (60 Prozent) Ausgleichsbeiträge. In letzteren eingerechnet sind 8.1 Millionen Franken zum Ausgleich der kommunalen Steuerfüsse, was einer zusätzlichen kantonalen Förderung bzw. einer Anreizfunktion gleichkommt.

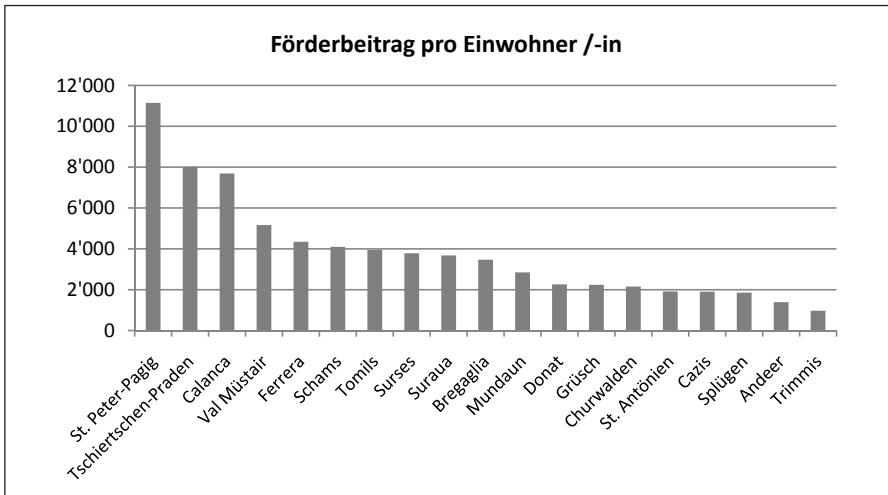
Im Einzelnen wurden seit dem Jahr 2000 folgende Beträge ausbezahlt⁸:

Zusammenschluss zu	Förderpauschale Fr.	Ausgleichsbeitrag Fr.	Total Fr.
Suraua	300 000	700 000	1 000 000
Donat	411 000	89 000	500 000
Splügen	524 000	256 000	780 000
St. Antönien	475 000	240 000	715 000
Trimmis	800 000	2 000 000	2 800 000
St. Peter-Pagig	415 000	2 160 000	2 575 000
Ferrera	343 000		343 000
Davos	800 000	2 500 000	3 300 000
Val Müstair	3 900 000	4 700 000	8 600 000
Tomils	951 500	1 848 500	2 800 000
Tschiertschen-Praden	464 000	2 086 000	2 550 000
Andeer	890 000	335 000	1 225 000
Mundaun	457 500	442 500	900 000
Bregaglia	3 750 000	1 750 000	5 500 000
Cazis	1 750 000	2 050 000	3 800 000
Churwalden	1 450 000	3 350 000	4 800 000
Grüsch	950 000	3 050 000	4 000 000
	18 631 000	27 557 000	46 188 000

Zum Vergleich: Der Kanton Tessin wandte für die Reduktion von 84 Gemeinden 136 Millionen Franken auf.

Die folgende Grafik zeigt den Pro-Kopf-Beitrag an die jeweiligen Fusionsprojekte. Aufgeführt sind auch jene Beiträge, welche die Regierung zwar gesprochen hat, jedoch aufgrund des Abbruchs (Calanca) bzw. der Ablehnung der Projekte (Surses, Schams) nicht zur Auszahlung gelangten.

⁸ Förderbeitrag an den Zusammenschluss Grüsch: Auszahlung erfolgt nach der Zustimmung des Grossen Rates zum Zusammenschluss der Gemeinden Grüsch, Fanas und Valzeina.



Weiter wurden bislang 680'000 Franken an Projekte und Studien ausbezahlt, davon 364'000 Franken im Rahmen des kantonalen Förderbeitrags.

Gemäss Art. 70 Abs. 4 KV fördert der Kanton den Zusammenschluss von Kreisen. Bislang kam jedoch noch nie ein solcher Zusammenschluss zu Stande.

Beurteilung der kantonalen Förderstrategie

Gemeindezusammenschlüsse – sofern nicht hoheitlich verordnet – kommen nur dann zu Stande, wenn die kantonalen Leistungen zu einer Annäherung der unterschiedlichen finanziellen oder infrastrukturellen Ausgangslagen innerhalb eines Perimeters führen. Auch wenn da und dort der Solidaritätsgedanke ebenfalls eine Rolle für das Zusammengehen von Gemeinden spielt, so zählen in aller Regel doch die «harten» Faktoren wie der Steuerfuss, die Gebühren oder weitere Sondervorteile einer Gemeinde.

Die Regierung fördert nicht nur Zusammenschlüsse zu optimalen Gemeinden, sondern auch solche von kleinen Gemeinden zu grösseren. Durch solche Fusionen kann zwar kurzfristig meist lediglich ein geringer Synergieeffekt erzielt und die Ziele einer Gemeindereform nur in beschränktem Ausmass erreicht werden. Trotzdem können solche Zusammenschlüsse den Weg zu weiteren Gemeindefusionen ebnen, weil sie emotionale Hürden abbauen und strukturelle Hindernisse beseitigen. Nachgeschaltete Fusionen dürfen jedoch nicht zu Mehrfachzahlungen kantonalen Förderbeiträge führen. Die Regierung stellt dies in ihrer Zusicherungspraxis sicher. So hat sie bei der Zusicherung des Förderbeitrags an einen allfälligen Zusammenschluss der sechs Gemeinden Casti-Wergenstein, Donat, Lohn, Mathon, Rongellen

und Zillis-Reischen (RB 12. Januar 2010, Nr. 3) die Förderpauschale der im Jahre 2003 erfolgten Fusion Donath – Patzen-Fardün zur Gemeinde Donat in Abzug gebracht.

Der Mitteleinsatz mit rund 46.2 Millionen Franken für 17 Zusammenschlüsse und damit für eine Reduktion von 34 politischen Gemeinden ist als sehr hoch zu bezeichnen. Knapp 18 Millionen Franken betreffen aber Ausgleichsbeiträge, welche der Kanton ohnehin über den direkten oder den indirekten Finanzausgleich hätte zahlen müssen. Diese einmaligen Ausgleichsbeiträge werden in der Regel für eine Finanzplanperiode geleistet. Es ist davon auszugehen, dass die mutmasslichen Finanzausgleichsbeiträge über einen längeren Zeitraum betrachtet höher wären.

Obschon die Regierung sämtliche bisherigen Zusammenschlüsse in wesentlichem Umfang gefördert hat, ist die heutige Gemeindestruktur immer noch sehr unbefriedigend. Die Regierung möchte deshalb alle bestehenden Fusionshemmnisse soweit wie nur möglich abbauen. Dazu sollen die Kantonsverfassung und verschiedene Gesetze angepasst werden. Zudem soll zukünftig auf die Förderung von interkommunalen Zweckverbänden verzichtet werden.

Die geplanten Anpassungen der Förderpraxis der Regierung werden am Schluss des Kapitels 7. *Umsetzungsstrategie* dargelegt.

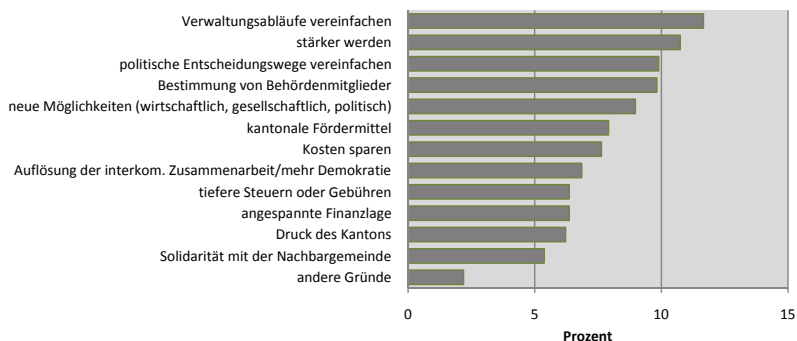
6. Beurteilung der Auswirkungen von Zusammenschlüssen

Erwartungen der Gemeinden

Im Frühjahr 2010 hat das Amt für Gemeinden eine Befragung bei Personen durchgeführt, welche intensiv bei einem erfolgten Gemeindegemeinschaftszusammenschluss mitgewirkt haben (Gemeindepräsidenten, Kanzlisten und Mitarbeitende). Obschon es sich dabei nicht um eine repräsentative Umfrage handelt, lassen sich Rückschlüsse ziehen.⁹ Die aus der Umfrage gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass zwar nicht primär der zu erwartende kantonale Förderbeitrag zur Aufnahme von Fusionsverhandlungen führt, für die Akzeptanz eines Zusammenschlusses jedoch die Ausrichtung der kantonalen Mittel entscheidend ist. Die Gemeinden erhoffen sich durch einen Zusammenschluss Perspektiven, um sich weiter entwickeln und damit nachhaltig positive Effekte auslösen zu können. Weiche Faktoren wie die Bürgernähe spielen im gesamten Prozess ebenso eine zentrale Rolle.

⁹ Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur hat im Herbst 2009 eine schweizweite Erhebung durchgeführt. Die Ergebnisse des Forschungsprojekts «Auswirkungen von Gemeindefusionen» decken sich mit den Erkenntnissen aus dem Kanton Graubünden.

Massgebliche Gründe für den Start eines Fusionsprojekts



Die Kosteneinsparungen als direkte Folge des Zusammenschlusses von Gemeinden können nicht klar beziffert werden. Diesbezügliche Aussagen sind erst nach einer gewissen Zeit möglich. Zudem verzerrt der kantonale Förderbeitrag in den ersten Jahren die Ergebnisse der Gemeinde. Mittelfristig werden jedoch umfassende Einsparungen bei der Gebäude- und Informatikinfrastruktur, bei den Entschädigungen von Behördenmitgliedern sowie längerfristig bei den Personalkosten erwartet. Die Wirksamkeit des Handelns von Gemeindeverwaltungen und -behörden lassen zusätzliche Einsparungen erwarten. Entscheidend dafür ist aber eine aktive politische Führungsrolle, welche die meist steigenden Ansprüche nach einem Zusammenschluss zu dämpfen hat. Automatisch ändert sich wenig. Die Ausschöpfung von Kostensenkungspotenzialen kann nur gelingen, wenn der politische Wille besteht, die entsprechenden Massnahmen auch gegen einen allfälligen Widerstand der Verwaltung oder der Bevölkerung durchzusetzen.

Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Rückmeldungen zeigen, dass trotz der hohen Ansprüche an einen Zusammenschluss viele Erwartungen erfüllt werden konnten. Die Befragten bestätigen, dass durch die Zusammenlegung die Gemeinde

- an Attraktivität gewinnt,
- ihre Wettbewerbsposition verbessert,
- eine professionellere Verwaltung bietet und
- an Gewicht in den Verhandlungen innerhalb der Region und gegenüber dem Kanton gewinnt.

Die meisten der befragten Personen würden im heutigen Zeitpunkt, in Kenntnis der bisherigen Entwicklung, dem Gemeindezusammenschluss

noch immer zustimmen. Der gewählte Fusionsperimeter wird bei 66 Prozent als optimal erachtet. Bei 34 Prozent der Befragten ist die Einleitung von weiteren Fusionsschritten erwünscht bzw. unumgänglich. Die nächsten Reformprozesse sehen sie in einem grösseren Perimeter wie einer Talfusion oder eines regional zusammenhängenden Gebietes.

Fördernden Einfluss haben die finanziellen Unterstützungsleistungen des Kantons. Ohne kantonale Fördermittel wären die Zusammenschlüsse kaum zu Stande gekommen. Eine wichtige Rolle spielt gemäss Umfrage auch die fachliche Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton. Die kantonale Prozessbegleitung, stets in Ergänzung zu den externen Beraterteams, wird als erfolgsversprechend und zielführend angesehen. Auf ein positives Echo stösst dabei auch die Beratungstätigkeit des Amtes für Gemeinden während der Umsetzungsphase, d.h. nach einer positiven Entscheidung zum Zusammenschluss.

Interessant ist auch die Entwicklung der Steuerfüsse nach einem Zusammenschluss: In aller Regel kann die neue Gemeinde ihren Steuerfuss im Vergleich zu den bisherigen Gemeinden senken. Wären nicht die Mindestanforderungen für den Bezug von Finanzausgleichsmitteln (Steuerfuss > 120 Prozent und FKG 4 bzw. 5), hätten in verschiedenen Fällen die zusammengeschlossenen Gemeinden ihren Steuerfuss noch weiter senken können.

Auswirkungen beim Kanton

Schwieriger als die Auswirkungen für die Gemeinden sind die Auswirkungen von Fusionen für den Kanton zu bewerten. Im Rahmen eines Workshops mit Vertretern der Kantone Aargau, Bern, Fribourg, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Solothurn und Zürich im Jahr 2009 (Studie Ecoplan im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung AGR des Kantons Bern vom 18. Februar 2009, Bern) wurde das Thema des Nutzens von Gemeindefusionen für die Kantone eingehend erörtert. Zusammengefasst ergaben sich folgende Ergebnisse:

- Der direkte monetäre Nutzen aus Gemeindefusionen ist für die Kantone sehr schwer bezifferbar und wird erst mittelfristig erkennbar.
- Finanzielle Einsparungen für den Kanton können sich insbesondere aus der Reduktion von Finanzausgleichszahlungen ergeben. Je länger und je stärker die Finanzausgleichsverluste der Gemeinden kompensiert und abgedeckt werden, desto später bzw. geringer werden die entsprechenden Einsparungen sein.
- Bei einer markanten Reduktion der Anzahl Gemeinden und der damit einhergehenden Professionalisierung in den Gemeinden kann der Kanton seinen Aufwand für Beratung, Steuerung und Aufsicht reduzieren und Aufgaben an die Gemeinden zurückgeben. Weiter ist mit einer Aufwandreduktion in den Bereichen Finanzausgleich und Finanzstatistik,

Information des Kantons an die Gemeinden, Abstimmungen, Wahlen und Informatik zu rechnen.

- Relevant für den Kanton sind die vielfältigen qualitativen Nutzen von Gemeindefusionen nach dem Motto «starke Gemeinden = starker Kanton».
- Grössere Strukturen bieten Vorteile in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Raumplanung und Schule.
- Da sich die kommunalen Verwaltungen bei Fusionen in der Regel am höchsten Leistungsstandard ausrichten, kommt es zu einer Qualitätssteigerung. Der Kanton profitiert dadurch von kompetenteren Ansprechpartnern, der Vollzug des kantonalen Rechts wird verbessert und der Kanton kann den Gemeinden in seiner Politikgestaltung künftig mehr Autonomie zukommen lassen.
- Staatspolitisch stärken Fusionen die Demokratie und die Gemeindeautonomie, weil die heute ausgelagerten Aufgaben wiederum in den Kompetenzbereich der einzelnen Gemeinde zurückgeführt werden (Föderalismus).

Als Fazit bleibt die Feststellung, dass der Hauptnutzen von Fusionen bei den Gemeinden liegt, jedoch auch beim Kanton eine Reihe von Nutzelementen anfallen, die sich kurzfristig nur schwer beziffern lassen, jedoch von hoher staatspolitischer Bedeutung sind.

7. Umsetzungsstrategie

Bestehende Strategie

Die bisherige kantonale Strategie zur Reform der Gemeindestrukturen basiert auf einem Bottom-up-Ansatz. Die Lancierung eines Fusionsprojekts erfolgt dabei auf der Stufe «Gemeinde». Immer wieder stellt sich die Frage, wer den Anstoss zu einem Fusionsprojekt geben soll und zu welchem Zeitpunkt der Souverän nicht nur informiert, sondern auch befragt werden soll. In ihrer Funktion als strategisches Organ einer Gemeinde ist die Exekutive nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, Fusionsverhandlungen aufzunehmen, sofern es für die Zukunft der Gemeinde als notwendig bzw. sinnvoll erachtet wird.

Im Zuge der auf den 1. Juli 2006 in Kraft getretenen Teilrevision des Gemeindegesetzes wurde eine kantonalgesetzliche Grundlage für Konsultativabstimmungen im Rahmen von Projekten und Verhandlungen über einen Gemeindezusammenschluss geschaffen. In der Botschaft Nr. 12/2005–2006 wies die Regierung darauf hin, dass solche Abstimmungen erst im Zusammenhang mit konkreten Projekten und Entscheidungsgrundlagen erfolgen

sollen und nicht als generelle, undifferenzierte Fragestellung. Selbstverständlich besteht keinerlei Pflicht, eine Konsultativabstimmung durchzuführen. Die Möglichkeit einer solchen Abstimmung bereits zu einem frühen Projektstadium schränkt die Kompetenz der Gemeindeexekutive nicht ein, mit Nachbargemeinden Fusionsverhandlungen aufzunehmen, um Entscheidungsgrundlagen für einen allfälligen Zusammenschluss erarbeiten zu können.

Teilweise erhält der Gemeindevorstand den Auftrag aus der Mitte der Gemeindeversammlung oder aufgrund eines parlamentarischen Auftrags. Auch der Kreis oder der Regionalverband können Initianten von Abklärungen bzw. Träger eines Fusionsprojekts sein.

Bei der Auseinandersetzung mit möglichen Gemeindegemeinschaften und bei der Initiierung entsprechender Projekte sind die Frage des Perimeters und die Auseinandersetzung mit möglichen Szenarien von entscheidender Bedeutung. Verschiedentlich führte die Diskussion über den richtigen Perimeter bereits zu einem unüberwindbaren Hindernis für weitere Gespräche.

Bislang wirkte die Regierung einmalig auf einen Fusionsperimeter ein: Am 25. November 2008 gelangte sie mit einem Schreiben an die elf Gemeinden des Albulatals, den laufenden Abspaltungstendenzen einzelner Gemeinden entgegenzuwirken. Ziel war es, das Albulatal als politische Einheit zu erhalten, indem eine gemeinsame Schuloberstufe gebildet wird und Bestrebungen für einen Gemeindegemeinschaft in die Wege geleitet werden.

Bottom-up oder Top-down?

Die Kantone sind in ihrer inneren Organisation frei. Vorausgesetzt, es werden die entsprechenden verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen geschaffen, wäre eine Veränderung der bisherigen Strategie (Bottom-up) hin zu einer hoheitlichen Neueinteilung (Top-down) des Kantons denkbar. Damit eröffnen sich verschiedene Varianten, die Reform der Gemeindestrukturen anzugehen.

Die Fusionsvorhaben werden in einer reinen Bottom-up-Strategie mit materiellen (Förderbeitrag) und immateriellen (fachliche Beratung) Leistungen gefördert. Durch die finanziellen Beiträge können Unterschiede in der finanziellen Lage fusionswilliger Gemeinden angeglichen werden. Die Ausgangslage einer zusammengeschlossenen Gemeinde verbessert sich dadurch wesentlich, wodurch sich auch die Chance erhöht, dass das Zusammenschlussprojekt von den Stimmberechtigten akzeptiert wird.

Ein Hemmnis zu raschen Reformen besteht in der völlig autonomen Entscheidungsfreiheit einer jeden Gemeinde, bereits über den Start eines Projekts und erst recht über den Abschluss eines Fusionsvertrags befinden zu können. Gemeinden, welche Handlungsbedarf erkennen und sich zusammenschliessen möchten, sind auf das Mitmachen ihrer Nachbargemeinde(n) angewiesen.

Beurteilung der Bottom-up-Strategie:

Stärken:	Schwächen:
<ul style="list-style-type: none"> - Relativ einfache Umsetzbarkeit - Akzeptanz des Volkes, da der Entscheid alleine bei den beteiligten Gemeinden liegt - Flexibler Zeithorizont 	<ul style="list-style-type: none"> - Trägheit - Latente Probleme der Gemeinden werden hinausgeschoben - Hoher finanzieller und personeller Aufwand für den Kanton - Serielle Fusionen führen laufend zu strukturellen und rechtlichen Anpassungen in den Gemeinden und beim Kanton
Chancen:	Gefahren:
<ul style="list-style-type: none"> - Partizipativer Ansatz führt zu breiter Akzeptanz - Kaum politischer Widerstand zu erwarten 	<ul style="list-style-type: none"> - Kaum grössere Reformschritte in kurzer Frist - Schwache Gemeindeflandschaft hemmt die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons - Interkommunale Zusammenarbeit nimmt zu, die Strukturen werden komplizierter - Schleichender Prozess der Aufgabenverlagerung zum Kanton: Schwächung des Föderalismus

Bei einem hoheitlich verordneten Weg (Top-down) würde der Grosse Rat und die Regierung die zukünftige Gemeindefstruktur im Kanton Graubünden festlegen und eine Verfassungsänderung mit den dazu notwendigen Umsetzungsschritten erarbeiten. Das Stimmvolk hätte an der Urne über die notwendige Verfassungsrevision zu befinden. Sofern die Fusionsperimeter durch den Souverän beschlossen würden, müssten die Umsetzungsschritte in den einzelnen Perimetern koordiniert werden. Das Projekt GL 2011 des Kantons Glarus zeigt, dass zwar mit einer Vielzahl von Herausforderungen gerechnet werden muss, die Aufwendungen jedoch nur einmal anfallen, das Ergebnis dann aber innert nützlicher Frist vorliegt.

Beurteilung der Top-down-Strategie:

Stärken:

- Einmaliger Aufwand
- Probleme der heutigen Gemeindestruktur können konkret und einmalig gelöst werden
- Planungssicherheit führt zu strategischen Entscheiden innerhalb des künftigen Perimeters
- Umsetzungszeitraum kurz

Schwächen:

- Fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung

Chancen:

- Effizienzgewinne durch höhere Anzahl Geschäftsfälle in der Verwaltung, Grössenvorteile
- Rasche Stärkung des Föderalismus mit klarer Aufgabenzuteilung und dezentralem Angebot der Aufgaben

Gefahren:

- Hohes Umsetzungsrisiko: Grundsatzfrage müsste frühzeitig dem Volk vorgelegt werden

Künftige Umsetzungsstrategie

Aus der sorgfältigen Abwägung der Vor- und Nachteile der möglichen Strategien kommt die Regierung zum Schluss, dass an der Bottom-up-Strategie grundsätzlich festgehalten werden soll. Es soll aber auch gleichzeitig verhindert werden, dass eine einzelne Gemeinde innerhalb einer Schicksalsgemeinschaft von Gemeinden den Zusammenschluss blockieren kann. So soll, sofern die Bevölkerung vor Ort aktiv den Fusionsprozess durch eine Initiative auslöst, die sich daraus ergebende Abstimmung über den gesamten «Initiativperimeter» erstrecken. Die dadurch mögliche Gemeinde übergreifende Abstimmung könnte gewisse Reformblockaden aufheben und trotzdem nicht vom Grundsatz der von unten initiierten Gemeindereform abweichen. In dieselbe Richtung zielt der Ansatz, wonach Kreisabstimmungen ebenfalls zugelassen werden sollen. Dadurch könnten die Kreise als Geburtshelfer für die neuen Gemeinden dienen und damit eine wichtige Aufgabe für die künftige Struktur übernehmen.

Um dieses Vorgehen überhaupt zu ermöglichen, sind eine Teilrevision der Kantonsverfassung und zusätzliche Regelungen im Gemeindegesetz notwendig. Die dazu notwendigen Arbeiten (mit Vernehmlassung, Botschaft und Volksabstimmung) sollen unverzüglich an die Hand genommen werden, so dass die Verfassungsrevision auf das Jahr 2012, die ausführenden Bestimmungen im Gemeindegesetz auf das Jahr 2014 in Kraft treten können.

Die Regierung ist bestrebt, ein mittelfristig anzustrebendes Ziel zu definieren. Sie lässt sich vom abschätzbaren Handlungsbedarf der einzelnen Gemeinden sowie dem politisch Machbaren leiten. Sie kann sich vorstellen,

dass sich die Anzahl politischer Gemeinden bis im Jahr 2020 in etwa halbiert. Dieses ambitionöse Ziel kann nur erreicht werden, wenn konsequent alle Hemmnisse beseitigt und zusätzliche Anreize geschaffen werden. Deshalb sollen auch im Bereich Förderpraxis Anpassungen vorgenommen werden.

Anpassungen der kantonalen Förderpraxis

Das bisherige Förderinstrumentarium soll in seinen Grundzügen beibehalten werden, jedoch einige massgebliche Korrekturen erfahren. Das Volumen gegenüber den bisherigen Förderbeiträgen soll insgesamt nicht ausgebaut werden. Gemäss Art. 19a des Finanzausgleichsgesetzes legt die Regierung die Kriterien und die Höhe der Beiträge zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen fest. Sie möchte die bisherige Praxis optimieren. Die neue Regelung hat sie dabei noch nicht abschliessend festgelegt.

Förderpauschale:

Bisher:

Grundpauschale:

Fr. 150 000 je beteiligte Gemeinde

Fr. 500 je Einwohner (max. 1 000 Ew.)

Boni:

Fr. 500 000 – 1 000 000 optimaler
Perimeter

Fr. 1 500 000 Pionierboni

Neu:

Grundpauschale je beteiligte Gemeinde mit progressiver Wirkung:

Fr. 150 000 je beteiligte Gemeinde; ab der vierten beteiligten Gemeinde je mindestens Fr. 200 000

Fr. 350 je Einwohner (max. 3 000 Ew.)

Pauschale für Strukturbereinigung:

Max. Fr. 2 000 000 bei hohem Strukturbereinigungseffekt

Die Grundpauschale soll neu progressiv ausgestaltet werden. Damit werden Zusammenschlüsse mit mehreren beteiligten Gemeinden finanziell belohnt. Die Einwohnerlimite für den Maximalbetrag der Grundpauschale soll erhöht und der Pro-Kopf-Beitrag gesenkt werden, um den Zusammenschluss zu grösseren Einheiten zu belohnen. Die bisherigen Boni sollen durch eine Pauschale ersetzt werden, welche nur dann zur Ausrichtung gelangt, wenn die zu erwartenden Synergieeffekte (Strukturbereinigung) hoch sind.

Ausgleichsbeitrag:

Bisher:

Ausgleich vertikale Finanzströme:

Steuerfussausgleich:

Bis zum kantonalen Mittel in begründeten Fällen (drei und mehr beteiligte Gemeinden)

Sonderfallpauschale:

Ausgleich für Spezialfälle

Neu:

Ausgleich vertikale Finanzströme:

Beibehalten

Steuerfussausgleich:

Bis zur Höhe der einfachen Kantonssteuer in begründeten Fällen

Sonderfallpauschale:

Ausgleich für Spezialfälle

Sanierungen in begründeten Ausnahmefällen

An den Ausgleichszahlungen für die Veränderungen aus dem direkten und indirekten Finanzausgleich soll grundsätzlich nichts geändert werden. Dieser Ausgleichsbeitrag für die sich verändernden vertikalen Finanzströme ist eng an das Finanzausgleichssystem geknüpft. Systemänderungen werden hingegen automatisch auch eine Änderung der Ausgleichszahlungen nach sich ziehen.

Die Höhe des Steuerfusses, welche die zusammengeschlossene Gemeinde anwenden muss, ist entscheidungsrelevant für die Fusionsabstimmung. Der Steuerfussausgleich innerhalb des kantonalen Förderbeitrags hilft, den Gemeindesteuerfuss bereits in den ersten Jahren des Zusammenschlusses senken zu können.

In bestimmten Fällen bestehen sehr hohe finanzielle oder infrastrukturelle Disparitäten zwischen den Gemeinden, welche einen Zusammenschluss hindern. In solchen Fällen soll die Regierung die Möglichkeit schaffen, finanzielle Mittel ausrichten zu können. Entscheidendes Kriterium für Sonderfallpauschalen sind die nachhaltige Störung bzw. Beeinträchtigung des finanziellen Gleichgewichts der zusammengeschlossenen Gemeinde aufgrund sehr hoher Disparitäten unter den bisherigen Gemeinden.

8. Förderräume

Grundsätzliches

Es fehlt nicht an Vorschlägen, wie die künftige Gemeindeflandschaft als Ergebnis einer flächendeckenden Gebietsreform aussehen könnte. Immer wieder ist davon zu lesen, welche Anzahl Gemeinden für unseren Kanton die richtige sein könnte. Genauso zahlreich wie die entsprechenden Ideen, sind die Vorstellungen über die «optimale Gemeinde». Ausgangspunkt solcher

Diskussionen ist das im Jahr 2000 veröffentlichte Fusionsszenarium (Ginfo 2000). Damals entwickelte das Amt für Gemeinden ein Modell, welches in Stufen zu einer Anzahl Gemeinden von 132, 82 und 38 führen sollte.

- Die Sozialdemokratische Partei des Kantons Graubünden (SP) legte im Jahr 2004 ein Strategiepapier vor, welches zu noch 32 Gemeinden führen sollte.
- Ein Vorschlag der Freisinnig-Demokratischen Partei Graubünden (FDP) im gleichen Jahr wollte die bestehenden 39 Kreise zu Gemeinden überführen.
- Im Mai 2010 lancierte ein überparteiliches Komitee eine kantonale Volksinitiative «Starke Gemeinden – starker Kanton» (Gebietsreform-Initiative) in Form einer allgemeinen Anregung. Inhalt dieser Initiative ist es, den Kanton dreistufig zu gliedern und die zu erfüllenden Aufgaben diesen drei Ebenen (Kanton – mittlere Ebene – Gemeinden) zuzuweisen. Dabei soll die Anzahl Gemeinden 50 nicht wesentlich überschreiten. Zudem soll sich die Gebietsreform wo möglich und sinnvoll an die bestehenden Strukturen anlehnen, wobei auch die topografischen, sprachlichen und kulturellen Gegebenheiten zu berücksichtigen sind. Ein Jahr nach Annahme der Initiative habe die Regierung dem Grossen Rat eine entsprechende Botschaft vorzulegen.

Förderräume

Ausgehend von dieser Grundlagenarbeit, welche vor einem Jahrzehnt die Diskussionen um die Gemeindereform in Gang brachte, sowie den Erfahrungen aus erfolgten Zusammenschlüssen und diskutierten Fusionsperimetern kann die damals aufgezeigte Zielstruktur im Wesentlichen bestätigt werden. Vereinzelt zeigte sich, dass die damals vorgeschlagenen Perimeter nicht ganz den Vorstellungen vor Ort entsprechen.

Das Jahrzehnt Erfahrung lässt erkennen, dass insbesondere die folgenden Kriterien für die Bildung von starken und sinnvollen Gemeinden massgebend sind:

- Grösse (Einwohner, Fläche)
- Geografische Lage
- Sprache/Kultur/Geschichte/Konfession
- Andere Gemeinsamkeiten
- Bestehende Zusammenarbeit
- Wirtschaftliche Verflechtungen
- Finanzen

Die gewonnenen Erkenntnisse führen im Idealfall zu etwa 30 bis 50 Gemeinden im Kanton Graubünden. Dadurch könnten die starken Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben in den allermeisten Fällen selbständig, d.h. autonom erfüllen:

Allgemeine Verwaltung	Gemeindekanzlei und -verwaltung, Steueramt, Bauverwaltung, ...
Öffentliche Sicherheit	Grundbuchamt, Feuerwehr, Brandschutzkontrolle, Schiessanlagen, Zivilschutzwesen, ...
Bildung	Kindergarten, Primarschule, Oberstufe, Sonderschulung, ...
Kultur und Freizeit	Kultur, Bibliotheken, Sportanlagen, ...
Gesundheitswesen	Kranken- und Pflegeheime, Spitex, Ambulatorien, teilweise Spitäler, ...
Soziale Wohlfahrt	Alters- und Pflegeheime, Sozialhilfe, ...
Umwelt und Raumordnung	Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, aktive Raumentwicklung, Deponien, ...
Volkswirtschaft	Land- und Forstwirtschaft, Tourismus; teilweise Energieversorgung, lokale Wirtschaftsförderung, ...

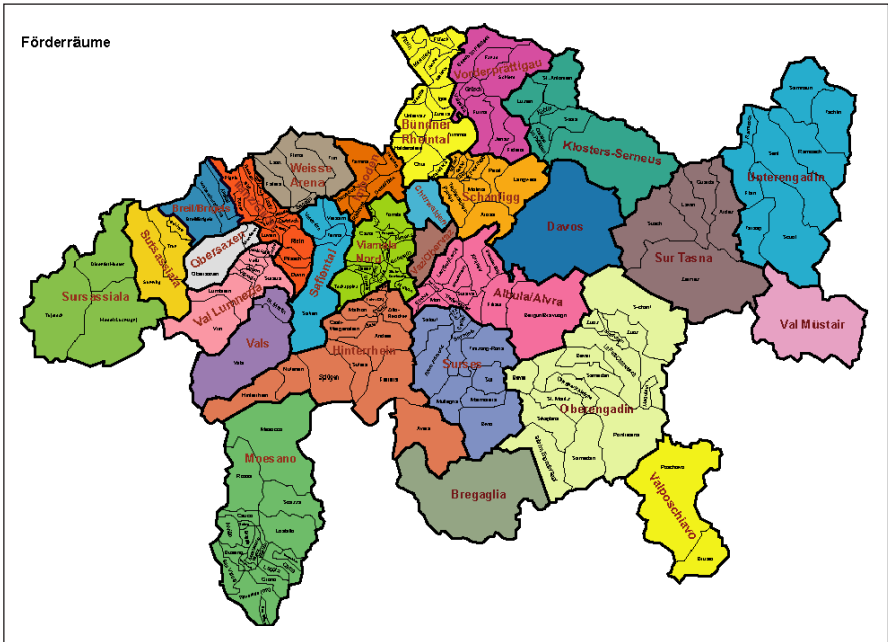
Die Regierung erachtet die optimale Gemeindestruktur mit 30 bis 50 Gemeinden als langfristiges Idealziel, welches wohl nur durch Zwischenschritte erreichbar ist. Zudem ist ihr durchaus bewusst, dass dies momentan politisch, gesellschaftlich und kulturell nur schwerlich vorstellbar ist. Trotzdem ist es angezeigt, vor allem aus Gründen der Aufgabenerfüllung, zukunftsfähige Gemeinden zu bilden.

Die Regierung legt keine Perimeter zur Festlegung der künftigen Gemeindestruktur vor. Dies stünde im Widerspruch zur Bottom-up-Strategie. Es soll jedoch aufgezeigt werden, welche Zusammenschlüsse aus Sicht des Kantons nicht gefördert werden sollen. Dies erfolgt mit der Festlegung von Förderräumen. Innerhalb des jeweiligen Perimeters fördert die Regierung Gemeindezusammenschlüsse, unabhängig davon, ob alle Gemeinden fusionieren oder nur ein Teil. Damit rückt die Regierung von ihrer bisherigen Förderpraxis nicht ab, wonach auch Fusionen von zwei oder wenigen Gemeinden gefördert werden.

Am konkreten Beispiel des Förderraumes Hinterrhein sollen die Vorstellungen der Regierung erklärt werden: Ein allfälliger Zusammenschluss der

beiden Gemeinden Avers und Ferrera würde ebenso Fördermittel erhalten wie ein Zusammengehen der Gemeinde Ferrera mit den Gemeinden des Schams oder aber mit den Gemeinden des Rheinwalds.

Die Regierung möchte das langfristige Ziel nicht durch heutige Entschiede einzelner Gemeinden aus den Augen verlieren. Sie wird sich deshalb für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen an diesen Räumen orientieren und Perimeter übergreifende Fusionen nicht fördern, sofern nicht gewichtige Gründe trotzdem für eine Förderung sprechen. Zudem wird sie diese Förderräume den effektiven Reformentwicklungen der nächsten Jahre anpassen.



9. Finanzierung der Reformstrategie

Gesetzliche Grundlagen

Die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen ist ein verfassungsmässiger Auftrag (Art. 64 KV). Die Finanzierung des kantonalen Förderbeitrags erfolgt über den Finanzausgleichsfonds.

Die Regierung verzichtet in vorliegendem Bericht aufgrund der vorgeschlagenen Bottom-up-Strategie auf eine eigentliche Zielstruktur. Soll sich die Anzahl Gemeinden innerhalb eines Jahrzehnts ungefähr halbieren, ist

eine kantonale Förderung mit finanziellen Mitteln nötig. Einige Korrekturen in der Förderpraxis belohnen zielorientiert grössere Zusammenschlüsse.

Für die nächsten fünf Jahre kann die Regierung den Mittelbedarf abschätzen, indem sie die laufenden und allenfalls zu erwartenden Fusionsprojekte hochrechnet. Dabei dürften rund 50 Millionen Franken an Förderbeiträgen anfallen, wobei sich die Anzahl Gemeinden auf rund 130 reduzieren dürfte. Die Kosten zur Erreichung des mittelfristigen Ziels bis zum Jahr 2020 (50–100 Gemeinden) belaufen sich auf etwa 150 Millionen Franken.

Return on invest (ROI)

Die kantonalen Förderbeiträge haben mittelfristig folgende finanzielle Einsparungen zur Folge:

- Gezielte Investitionen in Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Verkehrswege und Betriebsgebäude
- Verbesserte Rahmenbedingungen führen zu wirtschaftlichen Impulsen und dadurch zu mehr Steuer- bzw. Konzessionseinnahmen
- Einsparungen in der kantonalen Verwaltung
- Einsparungen im interkommunalen Finanzausgleich

Serielle Zusammenschlüsse

Zahlreiche Gemeinden dürften mit der vorgeschlagenen Bottom-up-Strategie in mehreren Schritten entstehen. Serielle Zusammenschlüsse (Kaskadenfusionen) sollen nicht zu einer Mehrbelastung für den bzw. zu einer höheren Mittelabschöpfung des kantonalen Förderbeitrags führen.

Die Regierung hat im April 2006 bei der Beantwortung der Anfrage Hardegger sowie in der Botschaft zur Umsetzung der NFA im Kanton Graubünden (Botschaft Heft Nr. 18/2006–2007, Seite 1973f.) festgehalten, dass der Sondererlös des Kantons aus den Partizipationsscheinen (PS) der Graubündner Kantonalbank (GKB) für die Bündner NFA eingesetzt werden soll. Die GKB hat im April 2006 eine achtjährige Wandelanleihe im Umfang von 240 Millionen Franken emittiert. Dieses Volumen entspricht dem theoretisch möglichen Bruttoerlös des Kantons, sofern sämtliche PS des Kantons zum vorgegebenen Wandelpreis von 1200 Franken bezogen werden. Ob sämtliche Anteile in PS umgewandelt werden, hängt von der weiteren Entwicklung des Marktes bzw. des Börsenkurses der PS ab. Bei weiterhin günstigen Marktverhältnissen werden voraussichtlich sämtliche PS bezogen werden. In diesem Falle würden dem Kanton total 240 Millionen Franken zufließen, wobei 20 Millionen Franken als Rückzahlung von investierten Mitteln zu betrachten sind. Es wird davon ausgegangen, dass der Kanton einen ausserordentlichen Nettoerlös von 220 Millionen Franken erhalten wird. Unabhängig von der effektiven Realisierung dieses Erlöses sollen 220 Millionen Franken in den Finanzausgleichsfonds eingelegt werden. Diese Mit-

tel sollen für Gemeindezusammenschlüsse sowie für die Neugestaltung des Finanzausgleichs eingesetzt werden können. Zur rechtlichen Verankerung dieser einmaligen Fondseinlage soll im Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG) ein Artikel 26 mit nachstehendem Wortlaut aufgenommen werden:

Dem Finanzausgleichsfonds werden einmalig kantonale Mittel im Umfang von 220 Millionen Franken zugewiesen. Diese Mittel dienen der Finanzierung von Gemeindezusammenschlüssen sowie von Projekten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs.

Mit dieser Bestimmung wird nachgeholt, was mit der am 7. März 2010 abgelehnten NFA-Vorlage vorgesehen war, und die Zusage der Regierung gegenüber dem Grossen Rat wird erfüllt. Damit können diese Reformprojekte umgesetzt werden. Die Mitteleinlage ist erfolgswirksam. Sie soll per Ende 2011 erfolgen. Die Regierung wird der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates nach dem Beschluss über die Inkraftsetzung der Teilrevision des FAG einen entsprechenden Nachtragskreditantrag unterbreiten.

10. Beseitigung von Hemmnissen und Schaffung von Anreizen

Gestützt auf Modellberechnungen sowie Erfahrungen aufgrund der zahlreichen Gespräche und Projekte über Gemeindezusammenschlüsse lassen sich die in der Praxis wirksamen Hemmnisse aufzeigen, welche das Zusammengehen gefährden oder gar verhindern. Neben Regelungen im Finanzausgleichsgesetz und in den Spezialgesetzgebungen erschweren auch die vielseitigen Unterschiede von Gemeinden eine Fusion. Die Beseitigung von bestehenden Hemmnissen ist dabei oft an die Schaffung von kantonalen Anreizen geknüpft. Diese Anreize sollen möglichst als Teil des Systems wirken und nicht erst bei der Bemessung von Fusionsbeiträgen oder aufgrund von befristeten Sonderregelungen im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen. Allfällige Anpassungen am geltenden System sollen im Weiteren mit den Hauptzielen eines neuen Finanzausgleichs übereinstimmen, womit die Voraussetzungen für die Einführung eines neuen Finanzausgleichs verbessert werden

Im Folgenden werden heute bestehende kantonale und kommunale Fusionshemmnisse aufgezeigt und mögliche Gegenmassnahmen dargelegt.

Hemmnisse im bestehenden Finanzausgleichssystem

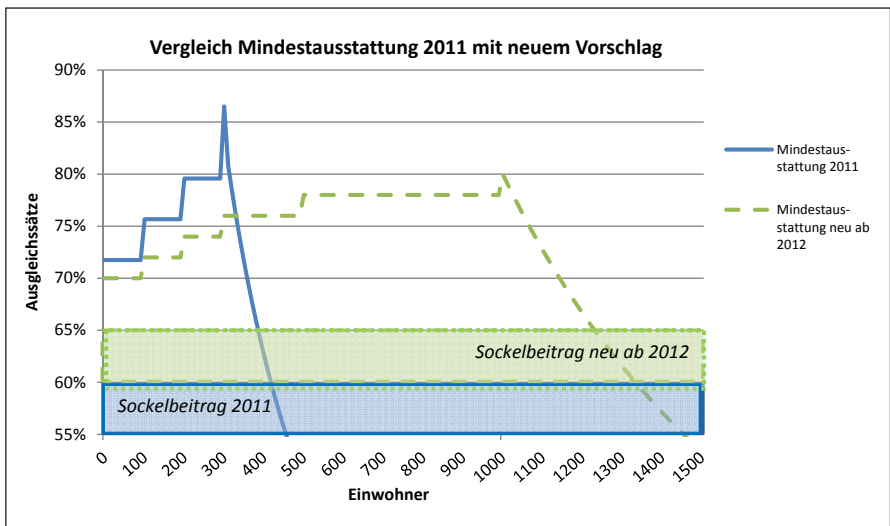
a. Einwohnerbegrenzung für die Mindestausstattung

Ressourcenschwache Gemeinden erhalten in der zweiten Stufe des Steuerkraftausgleichs lediglich für maximal 300 Einwohnerinnen und Einwohner Beiträge. Das Fusionshemmnis dieser Beschränkung in der Mindestausstattung ist offensichtlich. Schliessen sich zwei oder mehr berechnete Gemeinden zusammen, kann die Regierung die Einwohnerlimite gemäss geltender Finanzausgleichsverordnung (Art. 4b VVzFAG; BR 730.210) für eine maximale Übergangszeit von 15 Jahren teilweise aufheben. Damit ist das Fusionshemmnis für diese Gemeinden zwar weitgehend behoben. Es werden damit aber nicht die systemimmanenten Barrieren beseitigt, sondern die Bevorzugung der bisherigen Kleinstgemeinden über relativ lange Zeit fortgesetzt und mit den fusionierten Gemeinden eine Sonderkategorie von Gemeinden geschaffen. Mit zunehmender Anzahl Fusionen von ausgleichsberechtigten Kleinstgemeinden steigt die Zahl der Sonderregelungen. Bei den meisten der bisherigen Fusionen ist die neue Gemeinde unter 1000 Einwohnern geblieben.

Der Finanzausgleich soll im Rahmen der Mindestausstattung so modifiziert werden, dass ein Fusionsanreiz bis zu einer Gemeindegrösse von 1000 Einwohnern auch ohne regierungsrätliche Sonderregelung für fusionierte Gemeinden besteht. Die Einwohnerlimite soll deshalb von 300 auf 1000 Einwohner erhöht werden. Dadurch reduzieren sich sowohl das Fusionshemmnis als auch die Sonderregelungen betreffend die Einwohnerbegrenzung für fusionierte Gemeinden. Das System zum Ausgleich der relativen Steuerkraft wird – soweit im alten System zielführend und finanzierbar – in Richtung eines NFA-konformen Ressourcenausgleichs ausgebaut. Eine weitere Erhöhung der Einwohnerlimite oder deren völlige Aufgabe würde massiv mehr Mittel beanspruchen sowie auch Korrekturen bei der Finanzierung mit einer angepassten Mittelabschöpfung bei ressourcenstarken Gemeinden erfordern. Zugleich muss die Möglichkeit von Übergangsregelungen bei Gemeindezusammenschlüssen aber weiterhin bestehen bleiben.

Die Kürzung der Mindestausstattung muss in der Folge auf die neue Limite von 1000 Einwohner erweitert werden. Dafür bietet es sich an, die bisherigen drei Grössenklassen von Gemeinden bis 100 Einwohner, zwischen 100 und 199 sowie zwischen 200 und 299 Einwohnern zu belassen und zwei weitere Gruppen mit Einwohnern zwischen 300 und 499 sowie 500 bis 1000 Personen einzuführen. Die Beitragskürzung soll weiterhin moderat ausfallen und für die erste Kategorie mit den Gemeinden unter 100 Einwohner wie bisher 50 Prozent betragen. Mit dieser Regelung ergibt sich eine Abstufung von 5/10, 4/10, 3/10, 2/10 und 1/10. Modellberechnungen zeigen, dass gleichzeitig der Ausgleichssatz für die Mindestausstattung aufgrund der höheren Einwohnerlimite von 83.5 Prozent (2011) auf 80.0 Prozent gesenkt werden muss. Andernfalls wären erheblich mehr Ausgleichsmittel erforderlich.

Die finanziellen Auswirkungen für die betroffenen Gemeinden halten sich in relativ engen Grenzen. Sie liegen in aller Regel unter 200 Franken pro Einwohner. Gegenüber dem bisherigen System etwas geringere Beiträge erhalten die Gemeinden bis rund 400 Einwohner und etwas höhere Beiträge fallen bei Gemeinden über 500 Einwohnern an. Im Total sind die Abweichungen vergleichbar mit jenen, die sich durch die Neuberechnung des Steuerkraftausgleichs im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr 2009 ergaben. Die Ausgleichssätze blieben damals unverändert bei 57.5 Prozent für den Sockelbeitrag und 86.0 Prozent für die Mindestausstattung. Berücksichtigt wurden lediglich aktuellere Berechnungsgrundlagen. Die Ergebnisse des neuen Modells sind zusammen mit dem Steuerkraftausgleich für das Jahr 2011 im Anhang 4. *Neuberechnung Steuerkraftausgleich* aufgeführt.



Die Veränderungen gegenüber dem geltenden Modell sind gradueller bzw. verkraftbarer Natur. Die gezogene Linie zeigt, dass die Einbussen für die Gemeinden mit weniger als 300 Einwohnerinnen und Einwohnern relativ gering ausfallen, dafür aber grössere Gemeinden bis 1000 Einwohner zusätzliche Mittel (gestrichelte Linie) erhalten. Der Finanzausgleich wird damit auch auf die Kategorie der mittelgrossen Gemeinden ausgerichtet und deren Benachteiligung gegenüber dem heutigen System gemildert.

Fazit: Die Einwohnerbegrenzung für die Mindestausstattung soll von 300 auf 1000 Einwohner angehoben werden.

Die Kürzung der Mindestausstattung für Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern soll in folgenden Stufen erfolgen:

**Bis 99 Einwohner 5/10 ;
zwischen 100 und 199 Einwohnern 4/10 ;
zwischen 200 und 299 Einwohnern 3/10 ;
zwischen 300 und 499 Einwohnern 2/10 ;
zwischen 500 und 999 Einwohnern 1/10 .**

b. Beitragsvoraussetzungen für die Mindestausstattung

Gemäss Art. 16 Abs. 4 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG; BR 720.350) erhalten Gemeinden mit geringer Steuerkraft unter zwei Voraussetzungen Ausgleichsbeiträge unter dem Titel Mindestausstattung. Sie müssen nach bisherigem Recht sowohl

- einen Steuerfuss von 120 Prozent der einfachen Kantonssteuer erheben als auch
- der Finanzkraftgruppe vier oder fünf angehören.

Beide Anforderungen haben direkt oder indirekt eine fusionshemmende Wirkung.

Die Ausgleichsberechtigung für die Mindestausstattung ist im Grundsatz weiterhin an den Mindeststeuerfuss von 120 Prozent zu koppeln. Die vollständige Aufgabe dieser Voraussetzung würde eine grössere Zahl von einwohnerstarken Gemeinden beitragsberechtigt machen und zu einer grossen Umverteilung von Ausgleichsmitteln führen. Eine Anpassung dieser Voraussetzungen lässt sich nur im Rahmen eines grundlegend neuen Finanzausgleichssystems bewerkstelligen. Bei verschiedenen Fusionsszenarien könnte aber das Festhalten an der Mindestvoraussetzung zu einem Hemmnis führen.

Eines der kommunalen Ziele einer Fusion besteht darin, eine stärkere Position im Standortwettbewerb unter den Gemeinden zu gewinnen. Die Beitragsvoraussetzung eines hohen Steuerfusses kann sich negativ auf die neue Gemeinde auswirken und die Entwicklungsperspektiven beeinträchtigen. Einige Fusionsprojekte sind durch diese Hürde gefährdet. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass sich finanzschwächere Gemeinden mit stärkeren Partnern und einem Steuerfuss unter 120 Prozent zusammenschliessen würden. In den bisherigen Zusammenschlüssen konnten die dadurch wegfallenden Mittel über den kantonalen Förderbeitrag ausgeglichen werden, weil in der Regel finanzschwache kleinere Gemeinden mit grösseren, finanzstärkeren Gemeinden fusionierten (z.B. Trimmis-Says, Davos-Wiesen, Churwalden-

Malix-Parpan) oder sich ein Ausgleich nicht aufgedrängt hat, da die neue Gemeinde die Mindestvoraussetzung erfüllen konnte (Cazis, Val Müstair). In bereits laufenden oder sich anbahnenden komplexeren Projekten (z. B. Ilanz+, Safiental) dürfte sich der Mindeststeuerfuss jedoch als unüberwindbares Hindernis für den Zusammenschluss herausstellen. Verdeutlicht wird dies im Fusionsprojekt Ilanz+, an welchem insgesamt 14 Gemeinden rund um die Stadt Ilanz einen Zusammenschluss prüfen. Ilanz erhebt zurzeit einen Steuerfuss von 105 Prozent der einfachen Kantonssteuer. Eine Steuererhöhung aufgrund der Fusion erscheint ausgeschlossen. Damit gingen der neuen Gemeinde jährliche Finanzausgleichsmittel von knapp 2.3 Millionen Franken verloren. Eine Fusion ist unter diesen Rahmenbedingungen nicht realistisch. Eine namhafte Steuererhöhung allein für den Erhalt von Ausgleichsmitteln wäre auch aus Sicht des Kantons nicht erstrebenswert. Auch in ähnlichen Fällen wie im Safiental, Schanfigg oder Lugnez dürften steuergünstige Gemeinden kaum zu einer Steuerfusserhöhung auf 120 Prozent bereit sein, um entsprechend notwendige Ausgleichsmittel erhalten zu können.

Die Regierung schlägt deshalb vor, die Auflage für den Bezug von Steuerkraftausgleichsmitteln etwas zu lockern, indem sie für zusammengeschlossene Gemeinden die Mindestanforderung auf 90 Prozent der einfachen Kantonssteuer festsetzen kann. Die Regierung soll dabei die Kompetenz erhalten, im Rahmen des Beschlusses über die kantonalen Förderleistungen eine Besitzstandsgarantie für den Bezug von Finanzausgleichsmitteln (Mindestausstattung) für maximal 15 Jahre zu gewähren. Die in Art. 4b der Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz (VVzFAG) festgehaltene Übergangsregelung betreffend die Aufhebung der Einwohnerbegrenzung im Falle von Fusionen ist entsprechend zu erweitern und im FAG zu verankern. In Anbetracht der Neuauflage der Bündner NFA, welche das Finanzausgleichssystem grundlegend verändern möchte, ist diese Dauer zwar lange. Sie lehnt sich aber an weitere Übergangsbestimmungen in der bestehenden Finanzausgleichsgesetzgebung an. Diese Übergangsregelung gilt selbstverständlich nur so lange, bis nicht das geltende Finanzausgleichssystem durch ein neues abgelöst wird.

Die finanziellen Auswirkungen sind nicht markant: Im Fusionsperimeter Ilanz+ beispielsweise würde die zusammengeschlossene Gemeinde jährlich nur rund 60'000 Franken zusätzliche Mittel unter dem Titel Mindestausstattung erhalten.

Grundsätzlich aufgegeben werden soll die Beitragsvoraussetzung betreffend die Zugehörigkeit zur Finanzkraftgruppe 4 oder 5. Es befinden sich praktisch alle Gemeinden mit einer geringen Steuerkraft und einem Steuerfuss von mindestens 120 Prozent in der Finanzkraftgruppe 4 oder 5. Eine allfällige Zuteilung in die Gruppe 3 soll für die Mindestausstattung nicht diskriminieren. Zu beachten gilt hier, dass die Finanzkraftzuteilung

zugunsten der Kleinstgemeinden verzerrt wird, indem das Kriterium Finanzbedarf jeder Gemeinde einen fixen Grundbedarf von Fr. 50000 zu-rechnet. Dieser Systemmangel des indirekten Finanzausgleichs ist im Zuge der Neugestaltung des Ausgleichssystems zu lösen. Bezogen auf die Mindestausstattung ist die Diskriminierung sofort lösbar. Der Verzicht auf das Kriterium der Finanzkraftgruppe ist ein Schritt in Richtung des geplanten neuen Finanzausgleichssystems. Die Auswirkungen eines Verzichts auf das FK-Gruppenkriterium sind minim. Die zentrale Beitragsvoraussetzung bildet im Modell der Mindestausstattung – wie bereits ausgeführt – der Steuerfuss.

Fazit: Die Zugehörigkeit einer Gemeinde zur Finanzkraftgruppe 4 oder 5 ist als Voraussetzung für die Mindestausstattung zu streichen.

Der Regierung ist die Kompetenz einzuräumen, im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen den für die Mindestausstattung erforderlichen Steuerfuss für eine Übergangsfrist von maximal 15 Jahren auf 90 Prozent der einfachen Kantonssteuer zu senken und die Einwohnerbegrenzung im Einzelfall festzusetzen.

c. Sockelbeitrag

Gestützt auf Art. 16 FAG erhalten Gemeinden einen sogenannten Sockelbeitrag im Sinne der ersten Stufe des Steuerkraftausgleiches. Dieser Beitrag gleicht die fehlende Steuerkraft von finanzschwachen Gemeinden bis zu einem Anteil zwischen 55 und 60 Prozent des kantonalen Mittels aus (Art. 4 Abs. 1 VVzFAG). Er wird ohne weitere Auflagen ausgerichtet. Er ist einwohnerneutral und in diesem Sinne nicht fusionshindernd. Er entspricht in der Konzeption dem geplanten neuen Ressourcenausgleich. Dieses Ausgleichsinstrument soll im Rahmen der Möglichkeiten und Finanzen des noch geltenden Systems verstärkt werden. Damit werden zugleich die Voraussetzungen für die Einführung eines neuen Finanzausgleichs verbessert. Die Regierung hat den Sockelbeitrag für das Jahr 2011 auf 60 Prozent festgelegt. Eine Unterschreitung dieses Wertes soll vermieden und daher die Satzspanne auf 60 Prozent bis 65 Prozent angehoben werden.

Fazit: Die Bandbreite für den Sockelbeitrag soll auf 60 bis 65 Prozent angehoben werden.

d. Unterschiedliche Steuerfüsse

Ein Zusammenschluss von Gemeinden mit unterschiedlichen Steuerfüssen ist nur dann realistisch, wenn sich der künftige Steuerfuss am bisher

tiefsten orientiert. Es wird kaum eine Gemeinde ihren Steuerfuss alleine aus Gründen eines Zusammenschlusses erhöhen wollen. In manchen Fällen wird der neue Steuerfuss trotz grosszügiger kantonaler Förderung nicht genügend tief festgelegt werden können: So dürfte ein freiwilliges Zusammengehen im Schams oder im Surses kaum mit einer Angleichung an den bestehenden Steuerfuss von Rongellen (33 $\frac{1}{3}$ Prozent) bzw. von Marmorera (50 Prozent) möglich sein. Fusionshindernd sind dabei vor allem besonders tiefe Steuerfüsse. Davon betroffen sind vor allem einzelne kleine Gemeinden mit überaus hohen Wasserzinseinnahmen. Gemeinden mit hohen Steuerfüssen haben demgegenüber in der Regel einen Fusionsanreiz.

Im Rahmen des geltenden Finanzausgleichs liesse sich das Fusionshemmnis aufgrund der ausserordentlich tiefen Steuerfüsse durch eine Anpassung des bestehenden Wasserzinsausgleichs entschärfen. Heute bezahlen sämtliche Gemeinden einen Solidaritätsanteil von 6 Prozent ihrer Wasserzinsen. Dieser Beitrag ist für die finanzschwachen Gemeinden belastend und für die überaus starken Wasserzinsgemeinden sehr bescheiden. Er beträgt jährlich zwei bis drei Millionen Franken pro Jahr und wird für die Finanzierung des direkten Finanzausgleichs verwendet. Mit einer Anpassung des geltenden Wasserzinsausgleichs könnte gezielt Gegensteuer gegen die besonders tiefen Steuerfüsse von verschiedenen kleinen Wasserzinsgemeinden gegeben und die damit verbundene fusionshemmende Wirkung abgebaut werden.

Von einer Neugestaltung des Wasserzinsausgleichs im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichs soll jedoch abgesehen werden. Es müsste dazu eine Vernehmlassung durchgeführt und das bestehende Finanzausgleichsgesetz angepasst werden. Dabei könnte es sich nur um eine kurzfristige Übergangsregelung bis zur Einführung eines NFA-konformen Ressourcenausgleichs (RA) handeln. Der neue RA würde den geltenden Solidaritätsanteil an den Wasserzinsen auf jeden Fall ablösen. Er soll dabei so ausgestaltet werden, dass sich die Steuerfüsse der Gemeinden gegenüber heute angleichen und die Unterschiede geringer werden.

Fazit: Das Fusionshemmnis aufgrund der ausserordentlich tiefen Steuerfüsse verschiedener Gemeinden soll mit der Einführung eines neuen Finanzausgleichssystems entschärft werden. Auf eine Übergangsregelung soll verzichtet werden.

e. Fehlen eines Lastenausgleichs

Übermässige geografisch-topografische Lasten, welche Gemeinden zu tragen haben, werden heute nicht oder zu wenig durch den Finanzausgleich ausgeglichen. Ein Zusammenschluss unter Gemeinden mit unterschiedlichen geografisch-topografischen Belastungen wird dadurch erschwert. Auch dieses

Problem soll – aufgrund der gleichen Begründung wie unter Ziffer d. – erst mit der nächsten umfassenden Finanzausgleichsreform angegangen werden.

Fazit: Das Fusionshemmnis aufgrund eines fehlenden Lastenausgleichs soll mit der Einführung eines neuen Finanzausgleichssystems beseitigt werden.

f. Indirekter Finanzausgleich

Gemäss Art. 21 FAG werden die Gemeinden alle zwei Jahre einer der fünf Finanzkraftgruppen (FKG) zugeteilt. Für die Ermittlung der Finanzkraft werden die Masszahlen Steuerkraft, Steuerbelastung sowie Finanzbedarf berücksichtigt. Für die Finanzkraft wird neben der Anzahl Schüler und der Fläche auch ein fixer Grundbedarf von 50000 Franken je Gemeinde zuzüglich 100 Franken je Einwohner/-in berechnet. Dieser Grundbedarf begünstigt Klein- und Kleinstgemeinden. Ein Gemeindezusammenschluss hat zur Folge, dass der Grundbedarf nur noch einmal in die Finanzkraftberechnung einfließt. Simulationsberechnungen haben gezeigt, dass der Wegfall des Grundbedarfs zwar zu gewissen Verschiebungen in der Finanzkraftgruppeneinteilung der bestehenden Gemeinden führen würde. Insgesamt würde der Verzicht auf den Grundbedarf aber zu einer Konzentration der Gemeinden in die Finanzkraftgruppen drei und vier führen. In Bezug auf Veränderungen dieser Zuteilung als Folge einer Fusion sind die Auswirkungen äusserst gering. Das Fusionshemmnis ist damit nur in geringem Umfang vorhanden. Die Regierung hat im Rahmen der kantonalen Förderleistungen bereits mehrmals unter bestimmten Voraussetzungen ihre Zusicherung für die zusammengeschlossene Gemeinde gegeben, für eine laufende und maximal für zwei weitere Finanzkraftperioden in einer bestimmten Finanzkraftgruppe verbleiben zu können. Vorderhand soll diese Praxis weitergeführt werden. Die erkannten Nachteile des indirekten Finanzausgleichs können lediglich mit der Veränderung des gesamten Systems beseitigt werden. Einzelmassnahmen führen zu neuen Problemen und sind deshalb zu vermeiden. Eine grundlegende Korrektur wird sich durch die geplante Totalrevision des Finanzausgleichssystems ergeben.

Fazit: Die Aufhebung des Grundbedarfs von 50000 Franken würde das bestehende Hemmnis nicht im gewünschten Ausmass beheben und sogar zu neuen Problemen führen. Deshalb soll die Finanzkraftberechnung auf der Basis der bisherigen Kriterien erfolgen.

Hemmnisse in Spezialgesetzen

a. Strassengesetz

Das geltende Strassengesetz des Kantons Graubünden (StrG; BR 807.100) sieht den Anspruch jeder politischen Gemeinde ungeachtet ihrer Einwohnerzahl auf eine kantonale Verbindung vor (Art. 7 Abs. 1 StrG). Dasselbe steht einer Gemeindefraktion zu, sofern sie wenigstens 30 Einwohner zählt (Art. 7 Abs. 2 StrG). Falls die Einwohnerzahl einer Fraktion das Quorum von 30 Einwohnern während drei aufeinander folgenden Jahren unterschreitet, ist ein Grund für die Aberkennung als kantonale Verbindungsstrasse gegeben (Art. 9 Abs. 2 StrG). Im Rahmen von Gemeindegemeinschaften kann die Regierung die kantonale Erschliessung vertraglich regeln (Art. 9 Abs. 5 StrG).

Die sogenannte Härtefallklausel von Art. 9 Abs. 4 StrG erlaubt es, auf eine Aberkennung als Kantonsstrasse zu verzichten, wenn der Gemeinde dadurch eine unverhältnismässige Belastung erwachsen würde. In der Regel ist dann von einer unverhältnismässigen Belastung auszugehen, wenn die jährlichen Betriebskosten der betroffenen Strecken mehr als 5 Prozent der Gemeindegemeinschaften (Steuern, Wasser- und Nettozinsen) ausmachen (Botschaft über Totalrevision des Strassengesetzes; Heft Nr. 4/2005–2006, S. 337). Im Rahmen der Bündner NFA hätte Art. 9 Abs. 4 StrG aufgehoben werden sollen. Diese Regelung stellt einen sektoralpolitischen Finanzausgleichsmechanismus zulasten der Strassenrechnung dar. Er wäre in einem neuen Ausgleichssystem mit einem umfassenden Ressourcen- und Lastenausgleich ein Fremdkörper.

Bei verschiedenen bereits erfolgten Fusionen wurde im Sinne einer Abfederung eine Fristverlängerung für die Aberkennung gewährt. In diesen Fällen soll eine Verbindungsstrasse für eine bestimmte Zeit (in der Regel für zwölf Jahre) Kantonsstrasse bleiben, unabhängig davon, ob das Einwohnerquorum erfüllt ist oder nicht.

In ihrer Antwort auf den Auftrag Caviezel (Pitasch) vom 11. Mai 2010 hat die Regierung in Aussicht gestellt, die Voraussetzungen für die Anerkennung von Kantonsstrassen zu überprüfen. Präzisierend hielt sie jedoch dabei fest, dass eine solche Regelung nicht zu einer dauerhaften Bevorteilung einzelner Gemeinden führen dürfe. Damit kann und darf aus Sicht der Regierung auch mit Blick auf eine rechtsgleiche Behandlung aller Gemeinden im Zusammenhang mit Fusionen keine unbefristete Zusicherung für den Bestand einer Kantonsstrasse zu Fraktionen (ehemalige Gemeinde) erfolgen. Dies würde dazu führen, dass dereinst eine Fraktion (ehemalige Gemeinde) selbst dann durch eine Kantonsstrasse dauernd erschlossen bliebe, wenn dort lediglich zehn oder im Extremfall nur noch eine oder gar keine Person mehr ihren ständigen Wohnsitz hat. Da nun allerdings die heutige Regelung gemäss Strassengesetzgebung – selbst unter Berücksichtigung

der Ausnahmebestimmung von Art. 9 Abs. 4 StrG – ein Fusionshemmnis darstellen kann, ist es auch nach Beurteilung der Regierung sinnvoll, eine entsprechende gesetzgeberische Klarstellung vorzunehmen. In diesem Sinn soll Art. 7 StrG mit einem neuen Absatz 2 ergänzt werden, wonach der Erschliessungsanspruch einer neuen Fraktion (ehemalige Gemeinde) bestehen soll, wenn eine bisherige Gemeinde infolge Fusion zu einer Fraktion einer neuen Gemeinde wird. Dieser Erschliessungsanspruch gilt allerdings nur für die bisherige Hauptsiedlung (Art. 7 Abs. 4 neu Abs. 5 StrG) der ehemaligen Gemeinde. Für allfällige zugehörige Fraktionen gilt demgegenüber die Regelung von Art. 7 Abs. 2 (neu Abs. 3 StrG). Erfolgt die Regelung für die Fusionsfälle im vorgenannten Sinn, so kann Art. 9 Abs. 5 StrG als gegenstandslos dahinfallen und aufgehoben werden.

Fazit: Das Strassengesetz soll revidiert werden, damit eine aus einem Gemeindezusammenschluss entstandene Fraktion den gleichen Erschliessungsanspruch erheben kann, wie eine eigenständige Gemeinde.

b. Öffentlicher Verkehr

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden (GöV; BR 872.100) regelt unter anderem die Form der Verkehrserschliessung mit öffentlichen Transportdiensten im Kanton. Unterschieden wird zwischen Basis-, Zusatz- und Feinerschliessung. Gemäss Art. 11 Abs. 2 GöV haben die Gemeinden einen Anspruch auf eine angemessene Basis- und Zusatzererschliessung im Sinne einer minimalen Mobilitätsvorsorge. Linien innerhalb der Gemeindegrenzen gelten grundsätzlich als Ortsverkehr, der durch die Gemeinde zu finanzieren ist. Eine Ausnahme bildet die Erschliessung von Gemeindefraktionen. Gemäss Art. 11 Abs. 3 GöV entscheidet in einem solchen Fall die Regierung über den Erschliessungsanspruch. Praxis ist, dass eine Linie dem regionalen Verkehr zugeordnet wird, sofern die Siedlungen örtlich auseinander liegen und die Fraktion in der Regel mindestens 60 Einwohnerinnen und Einwohner zählt. Bei Fraktionen unter den geforderten 60 Personen wird fallweise geprüft, ob der Kanton die Basiserschliessung sicherstellen kann. Da es sich hierbei jeweils um eine Einzelfallbetrachtung handelt, besteht auch weiterhin zugunsten fusionswilliger Gemeinden genügend Handlungsspielraum, ohne dass dafür eine andere Regelung auf gesetzlicher Basis getroffen werden müsste. Anstelle einer üblichen öffentlichen Verkehrserschliessung sind im Übrigen auch kostengünstige Ersatzlösungen in enger Zusammenarbeit mit der jeweiligen Gemeinde möglich (z. B. Calfreisen oder Rongellen).

Fazit: Die Regierung wird ihren Handlungsspielraum in Bezug auf die Er-schliessung von Dörfern mit öffentlichem Verkehr zu Gunsten von zusammenschlusswilligen Gemeinden nutzen.

c. Rechtssicherheit bei Quorumsabstimmungen

Wollen sich drei und mehr Gemeinden zusammenschliessen, führt das in der Regel vor der Abstimmung über die Fusionsvereinbarung zur Diskussion, unter welchen Bedingungen ein Zusammenschluss zustande kommen kann, auch wenn nicht alle Gemeinden der Vereinbarung zustimmen. Mit einer sogenannten Quorumsabstimmung wird möglich, dass sich beim Erreichen des vorgesehenen Quorums die zustimmenden Gemeinden (und nur diese) zusammenschliessen können, ohne dabei ein neues Projekt starten zu müssen. Bislang genehmigte die Regierung vier Vereinbarungen, worin solche Quoren definiert worden waren. Aus Gründen der Rechtsklarheit und Transparenz soll nun dieses Abstimmungsverfahren als Grundsatz explizit im Gemeindegesetz statuiert werden. Klar ist, dass im Einzelfall die Frage nach einem zweckmässigen Quorum sorgfältig zu prüfen ist.

Fazit: Art. 92 GG soll ergänzt werden, wonach Quorumsabstimmungen ausdrücklich möglich sind.

d. Forst

Die Regierung teilt den Kanton gemäss Art. 39 der kantonalen Waldverordnung (KWaV; BR 920.110) in Forstreviere ein. Es bestehen zurzeit rund 120 Reviere. Gestützt auf Art. 29 KWaV subventioniert der Kanton die Revierträgerschaften bzw. Gemeinden mit 15 Prozent der anrechenbaren Gehälter der Revierförster. Diese Mitfinanzierung der Revierförstergelälter führt zu Mindereinnahmen, wenn Forstreviere zusammengeführt werden. Zudem erschweren die bestehenden Strukturen eine revierforstübergreifende Diskussion über einen Gemeindezusammenschluss. Es ist geplant, künftig Leistungsvereinbarungen mit den Gemeinden bzw. Revierforstämtern für die Erledigung hoheitlicher Aufgaben abzuschliessen. Sinnvollerweise sollten Leistungsvereinbarungen auf eine mehrjährige Dauer abgeschlossen werden können. Die Einführung der Leistungsvereinbarungen ist für das Jahr 2012 vorgesehen, dies in Abstimmung mit den NFA-Programmvereinbarungen mit dem Bund. Dazu ist eine Teilrevision des kantonalen Waldgesetzes erforderlich. Zudem soll der Begriff des Forstreviers neu so definiert werden, dass grössere Reviere mit mehreren Revierförstern zugelassen werden können. Dies wird zu Veränderungen bei der Reviereinteilung führen. Grundsätzlich sollte die geplante Regelung eine «dynamische» Reviereinteilung

zulassen, welche sich in den nächsten Jahren sukzessive ändern wird. Durch eine möglichst weitgehende Übereinstimmung der Forstreviere/Forstbetriebe mit einer künftigen Gemeindestruktur kann eine strukturelle Vereinfachung vorgenommen und die administrativen Aufwendungen gesenkt werden. Revierstrukturen bzw. Forstbetriebe sollen denn auch – wo immer möglich – mit den künftigen Gemeindestrukturen deckungsgleich sein. Leistungsvereinbarungen bieten Gewähr, dass durch einen Zusammenschluss von Gemeinden und der gleichzeitigen Reorganisation der betroffenen Forstreviere keine finanziellen Mittel für die neue Gemeinde verloren gehen.

Fazit: Die Einführung von Leistungsvereinbarungen mit den Gemeinden über die Erfüllung von hoheitlichen forstlichen Aufgaben im öffentlichen Interesse bedingen teilweise grössere Reviere.

Im Rahmen einer Revision des kantonalen Waldgesetzes soll der Begriff Forstrevier neu definiert werden.

Die Regierung wird die Forstreviere laufend, als Folge von Gemeindezusammenschlüssen oder als Folge von personellen Veränderungen, an die mittel- bzw. langfristig anzustrebenden Gemeindestrukturen anpassen.

e. Unterschiedliche Gebühren

Die Gebührenstruktur für Wasser- und Energieversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung ist in Graubünden äusserst heterogen. Von Gemeinde zu Gemeinde gibt es beträchtliche Unterschiede. Die innerhalb eines Fusionsprojekts jeweils zu erstellenden Gebührenpiegel bestätigen in der Regel diese Differenzen. Ähnlich wie bei der Steuerfussanpassung ist eine Gemeinde kaum gewillt, alleine aufgrund eines Gemeindezusammenschlusses ihre Gebühren heraufzusetzen. Fraglich ist jedoch, wie sich die unterschiedlichen Gebührenansätze rechtfertigen lassen, müssen doch die einzelnen Spezialfinanzierungen der sogenannten Regiebetriebe verursachergerecht und ausgeglichen geführt werden.

Es ist davon auszugehen, dass die meisten Gemeinden und Trägerschaften die Kosten für den Betrieb und Ausbau der Infrastrukturanlagen kennen. Schwieriger zu ermitteln ist hingegen der Finanzbedarf für den Werterhalt. Damit fehlt die Grundlage für eine langfristige Finanzierungsstrategie und die Festlegung angemessener und kostendeckender Gebühren. Neben dem unterschiedlichen Abschreibungsbedarf aufgrund der Investitionstätigkeit können auch unzulässige Subventionierungen aus der Gemeindekasse eine Rolle spielen. Augenscheinlich ist dies bei der Festsetzung des Strompreises. Zahlreiche Gemeinden benutzen ihre Einnahmen aus der Nutzung der Wasserkraft zur Verbilligung des Strompreises. Dadurch wird, bei ver-

gleichsweise niedrigem Strompreis, der kommunale Steuerfuss hoch gehalten, um allenfalls sogar in den Genuss von Finanzausgleichsmitteln zu gelangen. Erschwert wird die Transparenz durch die Auslagerungstendenzen der Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe in öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Trägerschaften. Aktuell werden die Gebührenansätze sämtlicher Bündner Gemeinden in den Bereichen Wasserversorgung sowie Abwasser- und Abfallentsorgung erhoben. Die flächendeckende Erhebung soll einen Gebührenspiegel ergeben, der bei der Festlegung der künftigen Finanzierungsstrategie und der Gebührenansätze herangezogen werden kann. Die Erhebung sollte eine zuverlässige Grundlage schaffen, um die Beurteilung von Gebühren (z.B. im Rahmen der Finanzausgleichstätigkeit) faktenbasiert vornehmen zu können.

Fazit: Im Rahmen der Finanzaufsicht gemäss Art. 97 GG wird die Regierung konsequent darauf achten, dass die Grundsätze der ordnungsgemässen Finanzverwaltung eingehalten werden. Dazu gehört insbesondere, dass die Gemeinden, welche Beiträge aus dem Finanzausgleich beanspruchen, den Vorgaben betreffend Gebührenfinanzierung vollumfänglich nachkommen.

II. Interkommunale Zusammenarbeit

1. Ausgangslage

Die Probleme und Sachfragen, die sich den Gemeinden stellen, haben in den vergangenen Jahren an Dichte und Komplexität stark zugenommen. Der einzelnen Gemeinde fällt es zunehmend schwerer, Aufgaben in eigener Regie effizient und wirtschaftlich zu lösen. Die Erfüllung bestimmter Aufgaben war vielen Gemeinden schon früher und ist auch heute nur in überkommunaler Zusammenarbeit zu bewältigen. Vor allem in den Bereichen Verwaltung, Bildung, Feuerwehr, Forstwesen oder Abwasserbeseitigung wird intensiv über die Gemeindegrenzen hinweg zusammen gearbeitet.

Schon vor Inkrafttreten des Gemeindegesetzes im Jahre 1974 haben sich Gemeinden zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zusammengeschlossen, ohne dass hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage vorhanden war. Dabei kamen je nach Zweck der Aufgabenerfüllung sowohl privat- als auch öffentlich-rechtliche Zusammenarbeitsformen zur Anwendung. Eine wichtige Neuerung des Gemeindegesetzes bei der Regelung der interkommunalen Zusammenarbeit stellte die Einführung des Regionalverbandes dar. Nachdem mit der neuen Kantonsverfassung diese regionalen Strukturen generell vorgegeben worden waren, musste die Anschlussgesetzgebung

die notwendigen Anpassungen vornehmen. Die nähere gesetzliche Regelung der Regionalverbände bildete denn auch einen Schwerpunkt der Teilrevision des Gemeindegesetzes im Jahre 2006 (vgl. Botschaft Nr. 12/2005–2006, S.993, vgl. dazu unten Ziff. II.).

Die folgende Übersicht zeigt die Anzahl bestehender Gemeindeverbindungen, unbeschrieben der jeweils zu Grunde liegenden Rechtsform. Eine flächendeckende Übersicht über die Gemeindeverbindungen liegt nicht vor; es handelt sich lediglich um die dem Kanton bekannten Verbindungen. Die Vermutung liegt nahe, dass die Anzahl interkommunaler Verbindungen noch bedeutend höher ist.

Übersicht 2010	
Anzahl interkommunale Zusammenarbeit	
Bildung (v.a. Schulverbände)	79
Feuerwehr	52
Forstwesen	49
Abwasseranlagen	31
Grundbuchämter	25
Schiesswesen	25
Spitäler/Alters- und Pflegeheime	24
Spitex	20
Tourismus	20
Zivilstandswesen	18
Sing- und Musikschulen	16
Verwaltung/Kanzlei	14
Elektrizitätswesen	12
Steuerallianzen	10
Alp-/Landwirtschaft	8
Abfall	7
Wasserversorgung	4
Total	414

Gute Gründe sprechen dafür, dass Gemeinden bestimmte Aufgaben gemeinsam erfüllen. Die interkommunale Zusammenarbeit bringt aber auch Nachteile und Gefahren mit sich:

- unübersichtliche Strukturen, unklare Aufträge und Zuständigkeiten;
- mangelnde Kostentransparenz;
- partikulares Problemverständnis der Verantwortlichen und unerwünschte Eigendynamik in den betreffenden Aufgaben- und Ausgabenbereichen;
- Beschränkungen der direkten Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden und ihrer Stimmberechtigten;
- Kostenfolgen für Gemeinden ohne die Möglichkeit adäquater Einflussnahme;
- Erschwerung einer «ganzheitlichen» Gemeindepolitik;
- politisches Desinteresse der Betroffenen.

Autonomie/Zwangsbeitritt

Die rechtliche Stellung der interkommunalen Zusammenarbeit wird durch kantonales Recht bestimmt. Die Befugnis der Gemeinden, Aufgaben gemeinsam zu erfüllen, ist Bestandteil ihrer Organisationsautonomie im Sinne von Art. 65 Abs. 2 KV.

Der Grundsatz der Freiwilligkeit bei der Art der Aufgabenerfüllung wird insofern eingeschränkt, als Art. 55 GG beim Regionalverband und Gemeindeverband unter bestimmten Voraussetzungen den Zwangsbeitritt verfügen kann (vgl. Art. 62 Abs. 1 Satz 2 KV). Art. 55 Abs. 1 GG verlangt hierfür ein qualifiziertes öffentliches Interesse für die Beitrittsverfügung, nämlich die Notwendigkeit des Beitritts für den Verband und die Mitgliedschaft von zwei Dritteln der Gemeinden.

Rechtsformen

Das Gesetz begrenzt den Kreis an übertragbaren Aufgaben nicht explizit. Als Regel gilt, dass die Gemeinde alle Aufgaben, die sie alleine erfüllen darf, einem interkommunalen Aufgabenträger zuweisen kann. Zu diesem Grundsatz gibt es nur wenige Einschränkungen. So nennen die Art. 9 und 10 GG einen Katalog von Befugnissen, die der Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung nicht entzogen werden dürfen. Es ist deshalb ausgeschlossen, diese Aufgaben in einer Form der interkommunalen Zusammenarbeit zu erledigen. Auch ist es den überkommunalen Aufgabenträgern untersagt, eigene Steuern zu erheben (vgl. Art. 54 GG). Im Weiteren sind jene Bereiche von einer Delegation ausgeschlossen, die aufs engste mit der Existenz der Gemeinde zusammenhängen oder die ihrer Natur nach als unübertragbar erscheinen (H.M. ALLEMANN, Gemeinde- und Regionalverband im bündnerischen Recht, 1983, S. 161 ff.). Als Beispiel seien die Bestellung der Gemeindeexekutive oder die Erteilung des Bürgerrechts genannt (B. SCHELLENBERG, Die Organisation der Zweckverbände, 1975, S. 32).

Die Kantonsverfassung nennt und regelt als Form der interkommunalen Zusammenarbeit explizit nur den Regionalverband (vgl. Art. 69 und 72

KV). Das geltende Gemeindegesetz stellt den Gemeinden in Art. 50 einen abschliessenden Katalog der möglichen Zusammenarbeitsformen zur Verfügung. Es sind dies gemäss Abs. 1:

- der Regionalverband
- der Gemeindeverband
- die Gemeindeverbindung ohne Rechtspersönlichkeit
- die gemeinsame Anstalt
- die privatrechtliche Gemeindeverbindung

Unter dem Oberbegriff «Gemeindeverbindungen» sind öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Vertragsverhältnisse mit gemeinsamer Zweckförderung zu verstehen.

Gemäss Art. 50 Abs. 2 GG können die Gemeinden überdies bestimmte Aufgaben an den Kreis übertragen.

2. Handlungsbedarf

Die interkommunale Zusammenarbeit entzieht der Gemeinde die Möglichkeit der direkten Einflussnahme und damit einen Teil der Gemeindeautonomie. Gleichzeitig ist dahingehend ein Demokratiedefizit auszumachen, dass die Beeinflussung der öffentlichen Dienstleistungen und damit auch eines grossen Teils der Gemeindefinanzen dem Einfluss der Stimmberechtigten und der Gemeindeexekutive entzogen ist.

Die interkommunale Zusammenarbeit schafft zunehmend Probleme

Die kantonale Politik sah in der interkommunalen Zusammenarbeit lange Zeit die ideale Lösung für die Probleme der Kleinst- und Kleingemeinden und erlaubte sie auf der Grundlage des Gemeindegesetzes. So gibt es in Graubünden mehr Gemeindeverbindungen als Gemeinden und ein unübersichtliches Geflecht von Strukturen. Ein erheblicher Teil der Gemeindeaufgaben wird heute im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit gelöst. Gemessen an der Budgetsumme entfallen in vielen Gemeinden mehr als die Hälfte der Ausgaben auf die Zweckverbände. Damit wird die Gemeindeautonomie stark eingeschränkt. Wesentliche Entscheide werden durch die Verbände oder Delegierte gefällt. Vielfach bestehen in den Gemeinden auch deutlich weniger hohe Ausgabenkompetenzen als bei delegierten Aufgaben. Angesichts der Fülle und Komplexität der Aufgaben, sind zahlreiche Gemeinden nicht mehr in der Lage, diese allein zu finanzieren und auszuführen.

Zunehmend intensiver wurden die interkommunalen Verflechtungen auch im Verwaltungsbereich. In 14 Talschaften wurden in den letzten Jah-

ren zur Vornahme der Veranlagung natürlicher Personen und zur Förderung dezentraler Arbeitsplätze Steuerallianzen durch die Unterstützung des Kantons gebildet. Neben einigen gemeinsamen Kanzleien gibt es auch unterschiedliche Kooperationsmodelle für Teilbereiche der Verwaltung (EDV, Buchhaltung) sowie Formen des Personalaustauschs. Dadurch konnte der eigentlich logische, aber bisher von Seiten der Behörden nicht vorangetriebene Schritt der Fusion mit anderen Gemeinden aufgeschoben werden.

Als Folge offensichtlicher Mängel wurde diese Politik der verstärkten Zusammenarbeit in Form interkommunaler Vereinbarungen in jüngster Zeit immer mehr in Frage gestellt, auch wenn mit dem Erlass der neuen Kantonsverfassung in Art. 64 diese Haltung nochmals ausdrücklich ihren Niederschlag fand. Es wurde erkannt, dass die Vielzahl von interkommunalen Gemeindeverbindungen zwar eine Realität darstellt, aber nicht einem Idealzustand gleichkommt. Immer öfters werden die Schwächen von Verbandslösungen und ihre Grenzen spürbar.

Die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit, welche bislang explizit in der Kantonsverfassung festgeschrieben stand, soll daher unter dem Ansatz, Gemeindezusammenschlüsse zu fördern, aufgehoben werden. Die grundsätzliche Bestimmung von Art. 62 KV, wonach Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden oder Organisationen zusammenarbeiten können, ist davon nicht betroffen.

Daneben sollen aber auch im Gemeindegesetz Regelungen getroffen werden, wonach die interkommunale Zusammenarbeit v.a. im Bereich der Zweckverbände nicht weiter ausgebaut werden kann und ein Austritt aus einem Verband praktisch möglich sein soll. So sollen Richtlinien eingeführt werden, dass der finanzielle Handlungsspielraum der einzelnen Gemeinde nicht übermässig eingeschränkt werden darf, indem beispielsweise die Abgaben an interkommunale Zweckverbände nicht mehr als 30 Prozent der Budgetsumme ausmachen dürfen.

Die dazu notwendigen Arbeiten sollen unverzüglich an die Hand genommen werden, so dass die Verfassungsrevision auf das Jahr 2012, die entsprechenden Bestimmungen im Gemeindegesetz auf das Jahr 2014 in Kraft treten können.

Exkurs Mehrwertsteuer (MWST)

Auf den 1. Januar 2010 trat die Totalrevision des Mehrwertsteuergesetzes (nMWSTG) und darauf basierend die Verordnung (MWSTV) in Kraft. Für die Bemessung der Steuerpflicht eines Gemeinwesens bzw. dessen Dienststellen bestanden bereits unter der früheren Rechtsordnung Besonderheiten. Neu ist der Umsatz zwischen Dienststellen des gleichen Gemeinwesens von der Steuer ausgenommen und damit für die Prüfung der Steuerpflicht nicht mehr einzurechnen (vgl. Art. 12 nMWSTG und Art. 12 MWSTV). Gemein-

dezusammenschlüsse ziehen damit eine substanzielle mehrwertsteuerliche Vereinfachung nach sich.

Umgekehrt sind neue Rechtsfragen aufgetaucht, wenn die interkommunale Zusammenarbeit steuerbare Leistungen an Gemeinwesen und Nichtgemeinwesen erbringt. Die Fragen wurden namentlich in den Bereichen Forst- und Werkbetriebe aufgeworfen und könnten sich allenfalls nachteilig auf jene Gemeinden auswirken, welche in Verbandslösung arbeiten. In wie weit auch dafür praktikable Lösungen getroffen werden können, ist zur Zeit der Verabschiedung dieses Berichtes noch Gegenstand von laufenden Abklärungen.

Fazit: Die interkommunale Zusammenarbeit soll künftig nicht mehr gefördert werden (Teilrevision von Art. 64 KV). Die Regierung soll auf die Zusammenlegung und Auflösung von bestehenden Gemeindeverbindungen hinwirken.

III. Bürgergemeinde

1. Ausgangslage

Bis zum Jahr 1874 bestand in Graubünden jede Gemeinde allein aus Bürgern, d.h. die politischen Rechte standen ausschliesslich ihnen zu. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Niederlassung von Schweizer Bürgern vom 12. Juni 1874 trat die politische Gemeinde an die Stelle der Bürgergemeinde. Während genau 100 Jahren bestanden über das Verhältnis zwischen der politischen und der Bürgergemeinde viele Unklarheiten. Die Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern der Einwohnergemeinde und der Bürgergemeinde drehten sich dabei hauptsächlich um die Frage der Eigentumszuständigkeit am Gemeindevermögen, v.a. am Nutzungsvermögen (Alpen, Allmende, Wald, Gemeindelöser, Gemeinatzungsrecht, Beholzungs- und Weiderechte). Mit der Annahme des kantonalen Gemeindegesetzes im Jahre 1974 wurde die Eigentumsfrage als Kompromiss beantwortet (vgl. Art. 77–82 GG). Zwei vorangehende Vorlagen für ein Gemeindegesetz scheiterten v.a. an dieser Frage. Demnach steht gemäss Art. 79 GG der Bürgergemeinde das Eigentum zu:

- a) an den der bürgerlichen Sozialhilfe dienenden Grundstücken und Anstalten, sofern die Bürgergemeinde die Aufgaben der bürgerlichen Sozialhilfe selbst wahrnimmt oder der politischen Gemeinde entsprechende Beiträge leistet;
- b) an den von ihr bereits am 1. September 1874 ausgeteilten Bürgerlösern;
- c) an den Grundstücken, die sie seit 1. September 1874 aus eigenen Mitteln erworben hat;

- d) am Nutzungsvermögen, als dessen Eigentümerin sie bereits im eidgenössischen Grundbuch eingetragen ist oder an dem ihr Eigentum seit 30 Jahren in rechtsgenügender Weise anerkannt und unangefochten geblieben ist.

Das Eigentum am Nutzungsvermögen gemäss Art. 79 GG kommt der organisierten Bürgergemeinde sodann nur zu, wenn die entsprechenden Vermögenswerte innert der in Art. 103 Abs. 1 GG vorgesehenen zehnjährigen Frist ausgeschieden wurden. Bis zum Ablauf dieser Frist nicht der Bürgergemeinde zuerkanntes Eigentum gehört der politischen Gemeinde (Art. 103 Abs. 2 GG) und zwar ungeachtet eines entsprechenden Grundbucheintrages.

Gemäss Art. 61 Abs. 1 KV setzen sich die Bürgergemeinden aus den Gemeindebürgerinnen und -bürgern mit Wohnsitz in der Gemeinde zusammen. Das Gemeindegesetz verlangt, dass sich die Bürger zu einer Bürgergemeinde organisieren, wenn deren Befugnisse ausgeübt werden sollen. Gemäss Art. 81 GG ist dies nur möglich, wenn mindestens sieben stimmfähige Ortsbürger in der Gemeinde wohnen. Ist die Bürgergemeinde als solche organisiert, so überträgt ihr das Gesetz einen abschliessenden Katalog von öffentlichen Aufgaben:

- a) Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht;
- b) Verwaltung des bürgerlichen Armengutes und der Bürgerlöser;
- c) Veräusserung, Verpfändung und dauernde Belastung des in ihrem Eigentum stehenden Vermögens;
- d) Zustimmung zur Veräusserung, Verpfändung und dauernden Belastung von Grundstücken, welche schon am 1. September 1874 zum Nutzungsvermögen der Gemeinde gehört haben oder als Realersatz für solche Grundstücke erworben worden sind;
- e) Festsetzung der Taxen für den Mitgenuss am Nutzungsvermögen der Gemeinde;
- f) Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde.

Bis 1979 nahmen die Bürgergemeinden die Aufgabe der öffentlichen Fürsorge wahr. Seither obliegt diese Aufgabe den politischen Gemeinden.

Wo keine organisierte Bürgergemeinde besteht, werden deren Befugnisse von Gesetzes wegen durch die politische Gemeinde wahrgenommen (Art. 78 Abs. 3 GG). Im Übrigen besteht keine hierarchische Struktur zwischen beiden Gemeindearten, d.h. keine Weisungs- oder Kontrollbefugnis der politischen gegenüber der Bürgergemeinde.

Im Kanton Graubünden existieren heute 115 Bürgergemeinden (*Anhang 1. Bestehende Gemeinde- und Gebietsstrukturen*).

2. Handlungsbedarf

Gemäss Art. 89 GG gilt der Zusammenschluss von zwei oder mehreren Gemeinden auch für die Bürgergemeinden. Die Erfahrung aus den bisherigen Zusammenschlüssen zeigt, dass sich die Bürgergemeinden oft mit der politischen Gemeinde zusammenschliessen und ihr die Aufgaben übertragen. In verschiedenen Fällen wurde jedoch vorgängig die Auslagerung von bürgerlichem Vermögen in Betracht gezogen und auch vollzogen. Die Regierung sah sich veranlasst zu reagieren und hat mit Beschluss vom 22. Dezember 2009 (Prot. Nr. 1247) den Bürgergemeinden Sarn und Cazis untersagt, ihr Nutzungsvermögen auf einen privatrechtlichen Träger (Bürgerliche Bodengenossenschaft gemäss EGzZGB) zu übertragen.

Immer wieder stellt sich die Frage, ob Art. 89 GG, wonach sich die Bürgergemeinden mit einem Zusammenschluss der politischen Gemeinden ebenfalls zusammenschliessen, aufrecht erhalten werden soll. Die Regierung hat in den erwähnten Entscheiden Cazis und Sarn die Frage von Auslagerungen von Vermögen eingehend erörtert und beantwortet. Sie kommt zum Schluss, dass zwar eine Auslagerung von Vermögen auf einen anderen Rechtsträger möglich ist, jedoch mangels Aufsichtsmöglichkeiten nicht auf eine privatrechtliche bürgerliche Bodengenossenschaft. Zudem sind weitere Grundsätze einzuhalten; so darf Vermögen zwar ausgelagert, nicht aber seiner öffentlich-rechtlichen Bestimmung entzogen werden. Die Regierung erachtet ein Festhalten an dem automatischen Zusammenschluss von Bürgergemeinden im Falle eines Zusammenschlusses der politischen Gemeinden für die Förderung von zusätzlichen Gemeindezusammenschlüssen als hindernd. Die Frage der Auslagerung von Vermögen erübrigt sich, falls die Bürgergemeinden auch innerhalb einer zusammengeschlossenen politischen Gemeinde weiter bestehen können.

Es wird unter Vorbehalt einer verfassungsmässigen Prüfung Aufgabe einer Teilrevision des Gemeindegesetzes sein, den besagten automatischen Zusammenschluss der Bürgergemeinden aufzuheben und die mögliche Entwidmung durch Auslagerung von öffentlichem Vermögen – sei es von der Bürgergemeinde oder der politischen Gemeinde – vor einer Fusion einzuschränken. Zudem sind die Rechtsverhältnisse zwischen politischer Gemeinde und Bürgergemeinde gemäss den heutigen Bedürfnissen und Aufgabenbereichen anzupassen.

Fazit: Im Zuge einer Teilrevision des Gemeindegesetzes soll der automatische Zusammenschluss der Bürgergemeinden als Folge der Fusion der politischen Gemeinden aufgehoben werden.

IV. Kirchgemeinden

Die Evangelisch-reformierte und die Römisch-katholische Landeskirche sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Auch die Kirchgemeinden innerhalb der Landeskirchen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften auf territorialer Grundlage. Zudem ist die Konfession für die Zugehörigkeit zu einer Kirchgemeinde massgebend. Innerhalb der Evangelisch-reformierten Landeskirche Graubünden bestehen heute 119, innerhalb der Römisch-katholischen Landeskirche 129 Kirchgemeinden (vgl. Anhang 2. *Bestehende Evangelisch-reformierte Kirchgemeinden* und 3. *Bestehende Römisch-katholische Kirchgemeinden*).

Den Landeskirchen kommt ein Selbstverwaltungsrecht zu, wodurch sie die territoriale Gliederung innerhalb des Kantons selber bestimmen können. Oft umfasst eine Kirchgemeinde – vor allem in der Diaspora – das Territorium und die zugehörigen Personen mehrerer politischer Gemeinden. In einigen Fällen bestehen jedoch auch auf dem Territorium einer politischen Gemeinde mehrere Kirchgemeinden (z.B. Davos, Breil/Brigels oder Poschiavo).

Ein Zusammenschluss politischer Gemeinden hat keinen direkten strukturellen Einfluss auf die Kirchgemeinden. Es wäre zwar zu begrüssen, wenn diese den Schritt zum Zusammenschluss ebenfalls machen könnten. Sie entscheiden jedoch autonom und in Eigenverantwortung darüber. Allfällige Verschiebungen der Grenzen der Kirchgemeinden sind durch übergeordnete Instanzen noch zu genehmigen. Dafür zuständig ist bei der Evangelisch-reformierten Landeskirche dessen Grosse Rat (Art. 5 Verfassung der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Graubünden), bei der Römisch-katholischen Landeskirche deren Verwaltungskommission (Art. 17 Verfassung der Katholischen Landeskirche).

D. Gebietsreform

I. Kreise

1. Ausgangslage

Wie die politische Gemeinde, so ist auch der Kreis eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 70 Abs. 1 KV).

Aufgaben

Gemäss geltendem kantonalem Recht erfüllen die Kreise vorwiegend Funktionen im Bereich des Gerichts-, Betreibungs- und Vormundschaftswesens. Im Weiteren kommen ihnen Aufgaben im Zivilstandswesen zu. Schliesslich fungieren sie als Wahlkreise für die Bestellung des Grossen Rates.

Die Kreise erfüllen Aufgaben, die ihnen durch den Kanton oder die Gemeinden übertragen werden (Art. 70 Abs. 2 KV). Neben den vom Kanton zugewiesenen Aufgaben hat sich der Kreis auf die Besorgung typisch kreisbezogener und damit überkommunaler Angelegenheiten zu beschränken. Dabei dürfen dem Kreis grundsätzlich alle Aufgaben übertragen werden, die auch einem öffentlich-rechtlichen Verband übertragen werden können. In der Praxis nimmt der Kreis nur ausnahmsweise selbständig öffentliche Aufgaben wahr. Vorab den Kreisen Domleschg (Kreisschule; Art. 2 Abs. 3 KrV), Oberengadin (Betrieb des Spitals Oberengadin sowie des Alters- und Pflegeheims, Regionalplanung, Förderung des öffentlichen Regionalverkehrs, Förderung der Tourismusdestination Oberengadin; Art. 5 Abs. 2 KrV), Ilanz (Steuerallianz) und Surses (Spital und Betagtenheim, Kreisschule, Steuerallianz und Zivilstandsamt; Art. 2 Abs. 3 KrV) sind kommunale Aufgaben übertragen worden.

Mit der Umsetzung der Aufgabenentflechtung bei der Justiz (Justizreform, Botschaft Heft Nr. 9/2008–2009) werden alle richterlichen Aufgaben der Kreise auf dem Gebiet der Strafrechtspflege der Staatsanwaltschaft und auf dem Gebiet der Zivilrechtspflege den Bezirksgerichten übertragen. Den Kreisen verbleiben ab 1. Januar 2011 nur noch einige wenige justiznahe Aufgaben auf dem Gebiet der Zivilrechtspflege. Dazu gehören insbesondere

- Zivilstandsamt (Art. 20, 20a EGzZGB; BR 210.100);
- Vormundschaftsbehörde (Art. 43 EGzZGB);
- Aufsicht über öffentliche Versteigerungen (Art. 144 ff. EGzZGB bzw. neu Art. 6 ff. EGzOR, BR 210.200);
- Betreibungsamt (Art. 10a GVVzSchKG; BR 220.100) sowie
- Kreisnotariat (Art. 16 ff. Notariatsgesetz; BR 210.300).

In drei dieser Aufgabenbereiche wird sich vor allem aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben eine Verlagerung auf die Bezirks- bzw. Regionsebene aufdrängen:

Zivilstandsamt:

Das Bundesrecht schreibt einen Beschäftigungsumfang von mindestens 40 Prozent vor. Aufgrund der Informatisierung der Register hat der Arbeitsaufwand in den einzelnen Ämtern abgenommen, so dass weitere Zusammenlegungen wegen der zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben nötig sind. Dieser Prozess ist im Gang.

Betreibungsamt:

Die seit 2001 geltende Teilung von Betreibungs- und Konkursämtern hat sich nicht bewährt. Die Kreisebene ist für das Konkursamt ausgeschlossen, so dass die Zusammenführung auf Bezirks- bzw. Regionsebene sinnvoll erscheint. Eine Konzentration erscheint zudem vor dem Hintergrund der eSchKG-Strategie des Bundes als notwendig (elektronische Geschäftsabwicklung).

Vormundschaftsbehörde:

Mit der Totalrevision des Vormundschaftsrechts schreibt das Bundesrecht den Kantonen vor, dass die Vormundschaftsbehörde (neu: Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde) als interdisziplinäre Fachbehörde oder Fachgericht auszugestalten ist. Diese zwingende Vorgabe schliesst ein Festhalten an der bisherigen Zuständigkeit aus.

2. Handlungsbedarf

Ein vertragliches Zusammenlegen von justiznahen Kreisaufgaben durch mehrere Kreise wird vom Kantonsgericht als Aufsichtsbehörde (in Betreibungs- und Vormundschaftssachen) nur als vorläufige Lösung akzeptiert. Für eine dauerhafte Lösung ist die Gesetzgebung entsprechend anzupassen und die Organisation bezirks- bzw. regionsweise zu regeln. Ähnliche Überlegungen lassen sich bei den zivilstandsamtlichen Aufgaben anstellen, die zwar bei den Kreisen angesiedelt sind, aber über weite Strecken kreisübergreifend gelöst werden. Es ist festzustellen, dass die heutigen justiznahen Aufgaben der Kreise auf die Bezirke, die administrativen Aufgaben der Kreise auf die Gemeinden oder die Regionalverbände verlagert werden können.

Eine Notwendigkeit, die Kreise nicht mehr als Träger interkommunaler Zusammenarbeit – ausserhalb justiznaher Aufgaben – vorzusehen (vgl. Art. 50 Abs. 2 GG), besteht nicht in grösserem Ausmass als bei den übrigen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit.

Das kantonale Recht sieht vereinzelt die Zuständigkeit der Kreise für besondere Verwaltungsaufgaben vor. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Aufgaben:

- Aufgaben bei Elementarschäden zugunsten der Gebäudeversicherung Graubünden (Entgegennahme von Schadensmeldungen und Schätzung des Schadens; Art. 15 ff. GVE [BR 835.100] i.V.m. Art. 7 und 12 ff. VVE [BR 835.110] bzw. künftig RV zu GVE);
- Bewilligung von Unterhaltungslotterien (Tombola, Lotto; Art. 3 und 11 ff. Lotteriegesez; BR 935.450).

Die Regierung möchte die Kreise vollständig von kantonalen Aufgaben entbinden. Die entsprechende Verfassungs- bzw. die Gesetzesänderungen sollen unverzüglich an die Hand genommen werden.

Die Funktion und die Bedeutung der Kreise als Wahlsprengel für den Grossen Rat sollen mit der Festsetzung der Regionsstrukturen koordiniert und nach dem Grundsatz «zuerst Gebietsreform dann Wahlreform» angegangen werden.

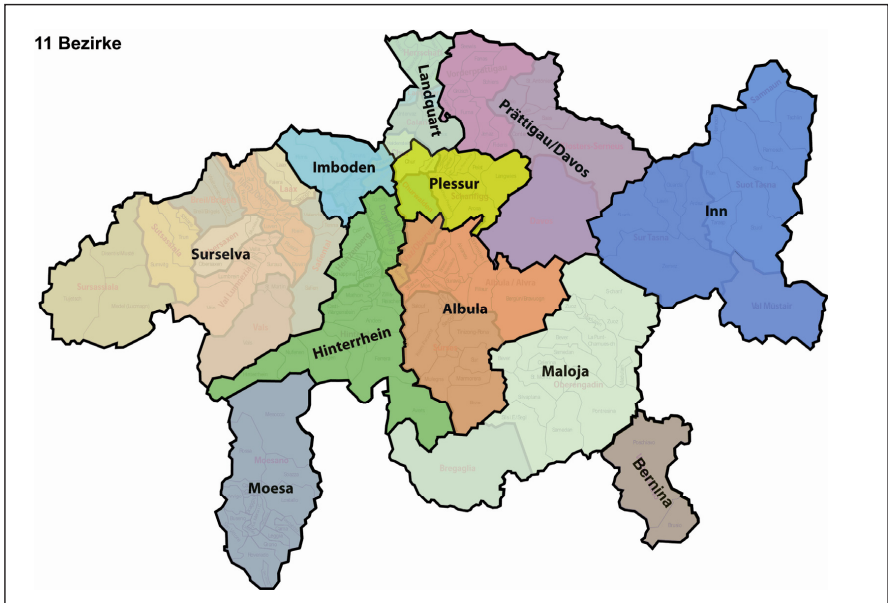
Fazit: Dem Kreis sollen keine kantonalen Aufgaben mehr zukommen, er soll aber bis auf Weiteres als Träger kommunaler oder interkommunaler Aufgaben verwendet werden können. Die Diskussion über die Wahlkreise soll mit der Festsetzung der Regionsstrukturen koordiniert und nach dem Grundsatz «Zuerst Gebietsreform, dann Wahlreform» angegangen werden.

II. Bezirke und Regionalverbände

1. Ausgangslage

Bezirke

Die bestehenden elf Bezirke sind Gerichtssprengel für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (Art. 71 Abs. 1 KV). Durch die auf den 1. Januar 2011 in Kraft tretende Justizentflechtung werden den Bezirken jene zivilrechtlichen Aufgaben übertragen, welche bis anhin die Kreise erfüllten.



Bezirke	Einwohner 2008	
	Total	in %
Plessur	39 298	20.6%
Prättigau/Davos	25 643	13.5%
Landquart	23 719	12.5%
Surselva	22 020	11.6%
Maloja	18 384	9.7%
Imboden	18 307	9.6%
Hinterrhein	12 504	6.6%
Inn	9 511	5.0%
Albula	8 573	4.5%
Moesa	7 849	4.1%
Bernina	4 651	2.4%
Total (11 Bezirke)	190 459	100.0%

Regionalverbände

Die Abgrenzung und Organisation der Regionalverbände, so wie sie vor der Neuausrichtung im Zuge der neuen Kantonsverfassung bestanden, ging auf einen Bericht der Regionalplanungsgruppe Graubünden (Vorläuferin der Bündner Vereinigung für Raumplanung BVR) vom April 1969 zurück. Die Form der einzelnen Regionalorganisationen war seit jeher unterschiedlich. Von den 15 Regionalorganisationen wiesen deren sechs (Bregaglia, Engiadina Bassa, Mittelbünden, Prättigau, Surselva, Val Müstair) eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung auf. Die beiden Regionalverbände Oberengadin und Davos waren und sind mit dem entsprechenden Kreis (beide) bzw. mit der Gemeinde (Davos) identisch. Sieben weitere Verbände waren privatrechtlich organisierte Regionalorganisationen in Form des Vereins (Moesano, Calanca, Schanfigg, Heinzenberg/Domleschg, Hinterrhein, Bündner Rheintal) bzw. in Form einer einfachen Gesellschaft (Poschiavo). Somit waren ursprünglich acht Regionalverbände öffentlich-rechtlich organisiert, während deren sieben eine privatrechtliche Rechtsform aufwiesen.

Während die «Regionen» ursprünglich für die Durchführung der Raumplanung und später auch für das Entwicklungskonzept für die Wirtschaftsförderung geschaffen worden waren, befassten sie sich später mit einem grossen Spektrum an regionalen und öffentlichen Aufgaben im Wirtschaftsbereich (Tourismus, Wirtschaftsförderung), im Bildungsbereich (Schulen), im Sozial- und Gesundheitsbereich (Spitäler, Heime, Spitex), im Kulturbereich (Musikschulen, Museen), im Infrastrukturbereich (Wasserversorgung, Abfallbeseitigung, Abwasserreinigung) usw.

Die Stärkung der regionalen Organisationen und Strukturen bildete eine Neuerung der neuen Kantonsverfassung. Die Regionalverbände als spezielle Art von Gemeindeverbindungen erhielten eine Aufwertung, indem entsprechende Minimalanforderungen und damit eine erhöhte demokratische Legitimität verfassungsrechtlich verankert wurden, ohne dass klar wurde, welche Aufgaben sie zu erfüllen haben.

In der Kantonsverfassung werden unter dem Abschnitt «V. Gliederung des Kantons» (Art. 60–74 KV) die Regionalverbände im Bereich der Zusammenarbeitsmöglichkeiten systematisch den Kreisen und Bezirken gleichgestellt (vgl. Art. 68 ff. KV) und den Gemeinden und der interkommunalen Zusammenarbeit (Art. 60–67) gegenübergestellt.

Mit den Regionalverbänden wurde keine neue Verwaltungsebene geschaffen, sondern einzig die Träger regionaler Aufgaben neu verfassungsrechtlich klar verankert. Insofern handelt es sich bei den Regionalverbänden um einen speziellen Zusammenschluss von Gemeinden zur Erfüllung überkommunaler Aufgaben, d.h. letztlich um interkommunale Zusammenarbeit (vgl. GRP 2002/2003, S. 307 f.).

Die heutigen 180 Gemeinden des Kantons sind wie folgt in 13 Regionalverbände eingeteilt:

13 Regionalverbände (bisherige)



Regionalverbände	Anzahl Gemeinden	Einwohner 2008	
		Total	in %
Regionalverband Nordbünden (RVNB)	27	77 523	40.7%
Regiun Surselva	44	25 821	13.6%
regioViamala	29	12 584	6.6%
Region Mittelbünden	21	8 113	4.3%
Pro Prättigau	14	14 881	7.8%
Davos	1	11 142	5.9%
Oberengadin	11	16 782	8.8%
Pro Engiadina Bassa	12	7 870	4.1%
Val Müstair	1	1 641	0.9%
Regione Valle di Poschiavo	2	4 651	2.4%

Regionalverbände	Anzahl Gemeinden	Einwohner 2008	
		Total	in %
Bregaglia	1	1 602	0.8%
Organizzazione regionale della Mesolcina (ORM)	9	7 050	3.7%
Organizzazione regionale della Calanca (ORC)	8	799	0.4%
Total (13 Regionalverbände)	180	190 459	100.0%

Gemäss Art. 74 KV unterliegen die Regionalverbände der Aufsicht durch die Regierung. Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Gemeindefaufsicht finden dabei sinngemäss Anwendung (Art. 95 ff. i.V. mit Art. 1 Abs. 1 GG). Die Aufsicht im Bereich jener Aufgaben, welche den Regionalverbänden von den Gemeinden übertragen werden, beschränkt sich gemäss Abs. 2 von Art. 74 KV grundsätzlich auf eine Rechtskontrolle, soweit die Gesetzgebung nicht etwas anderes bestimmt. Dasselbe muss wohl angenommen werden für Aufgaben, welche den Regionalverbänden vom Kanton übertragen werden (vgl. TOLLER, Kommentar KV/GR, Art. 74 Rz. 7).

2. Handlungsbedarf

Bezirke

Gemäss Art. 71 KV sind die Bezirke Gerichtssprengel für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Die Rechtsstellung der Bezirke richtet sich nach dem Gesetz. Bereits mehrfach wurde die Frage der Bezirkseinteilung thematisiert (vgl. Kommissionsauftrag der KJS vom Oktober 2008; Botschaft Nr. 13/2009–2010). Die strukturellen Schwächen der Bezirksgerichte können trotz Pensenerhöhungen im Zuge der Umsetzung der Schweizerischen StPO und ZPO nicht beseitigt werden. Die Mehrheit der Bezirke verfügt ab 2011 über ein vollamtliches Präsidium und ein hauptamtliches Vizepräsidium. Nach wie vor wird jedoch nur bei einem Bezirk (Plessur) die permanente Erreichbarkeit durch eine vollamtliche Stellvertretung bei Präsidium und Kanzlei gewährleistet sein. Handlungsbedarf ist zudem im Hinblick auf die Totalrevision des Schweizerischen Vormundschaftsrechts auf 2013 zu erkennen. Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht des Bundes hat erhebliche Auswirkungen auf die heutige innerkantonale Zuständigkeitsordnung. Reformbedarf macht sich auch im Bereich des SchKG bemerkbar. Die seit 2001 geltende Teilung von Betreibungs- und Konkursämtern hat sich gerade auch nach Auffassung des Kantonsgerichts als Aufsichtsbehörde nicht be-

währt. Durch die Möglichkeit der elektronischen Übermittlung von Betreuungsdokumenten, die voraussichtlich auf Anfang 2011 eingeführt wird, erhöht sich der Reformbedarf zusätzlich.

Regionalverbände

Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung wurde bewusst darauf verzichtet, den Regionalverbänden Aufgaben zuzuweisen. Die Zuweisung soll vielmehr von den Gemeinden bestimmt werden, um die regionalen Gegebenheiten berücksichtigen zu können. Kantonale Aufgaben übernehmen sie im Rahmen der Richtplanung. Die früheren Aufgaben in der Investitionshilfe wurden ab dem Jahre 2008 durch diejenigen aus der neuen Regionalpolitik (NRP) abgelöst. Namentlich im Bereich des Regionalmanagements ist ab 2011 eine Neuausrichtung geplant, damit das Umsetzungsprogramm Graubünden 2008–2011 (UP GR) für die Jahre 2012–2015 mit den geeigneten Strukturen durchgesetzt werden kann. Diese Neuausrichtung belastet die Regionalverbände zusätzlich, die ohnehin teilweise mit Akzeptanz und Finanzierungsproblemen zu kämpfen haben.

In jüngster Vergangenheit sind Diskussionen um den richtigen Perimeter eines Regionalverbandes wiederum in Gang gekommen. Namentlich im Gebiete des Regionalverbandes Nordbündens, welcher sich per 2007 aus den damaligen privatrechtlichen Vereinen Pro Schanfigg und Regionalplanungsgruppe Bündner Rheintal sowie den damaligen Gemeinden Churwalden, Malix, Parpan gebildet hat, ist der Wunsch nach einer Aufspaltung laut geworden. Die Gemeinden der Kreise Fünf Dörfer und Maienfeld tragen sich mit der Absicht, einen neuen Regionalverband zu gründen, da ihrer Ansicht nach der Gebietsperimeter zu gross, zu heterogen und damit zu schwerfällig sei, um eine wirtschaftliche und räumliche Entwicklung wirkungsvoll angehen zu können. Gerade in diesem Zusammenhang konnte festgestellt werden, dass die Meinungen, welche Aufgaben Regionalverbände wahrzunehmen haben, auseinandergehen. Die viel bemängelte Planungsunsicherheit in Bezug auf die Regionalverbände kann und sollte im Rahmen der Gebietsreform gelöst werden.

Die ERFA-Regio (heute: Die Regionen GR) gab im Bericht vom März 2004 auch Empfehlungen im Hinblick auf die Organisation der Regionalverbände ab. Die Umsetzung zeigt vielfältige Lösungen: Unterschiedliche Ausgestaltung in der Exekutive, unterschiedliche Repräsentanz in der Regionalversammlung, Regionalparlament, Teilzeit-Geschäftsstelle etc. Gewisse Lösungen haben sich bewährt, andere wiederum sind im Hinblick auf die Ausgestaltung der Regionen anpassungsbedürftig.

3. Künftige Ausgestaltung und Umsetzungsstrategie

Zur Erfüllung regionaler Aufgaben braucht es eine Ebene zwischen Kanton und Gemeinden als Aufgabenträgerin und zwar nicht nur für die Justiz. Dabei sollen die Aufgaben jeweils von den Gemeinden oder vom Kanton übertragen werden können. Folgende regionale Aufgabenbereiche könnten durch die Regionen erfüllt werden:

- Regionalplanung/Richtplanung/Agglomerationsprogramm
- Zivilstandswesen
- Regionaler Sozialdienst
- Regionale Wirtschaftsentwicklung/Regionalmanagement
- Regionalspitäler, Hauspflegedienst
- Abfallbewirtschaftung
- Musikschulen
- Regionale Mittelschulen, Berufsschulen, Vorlehrinstitute
- Regionalverkehr
- Kindes- und Erwachsenenschutzrecht
- Schuldbetreibungs- und Konkurswesen

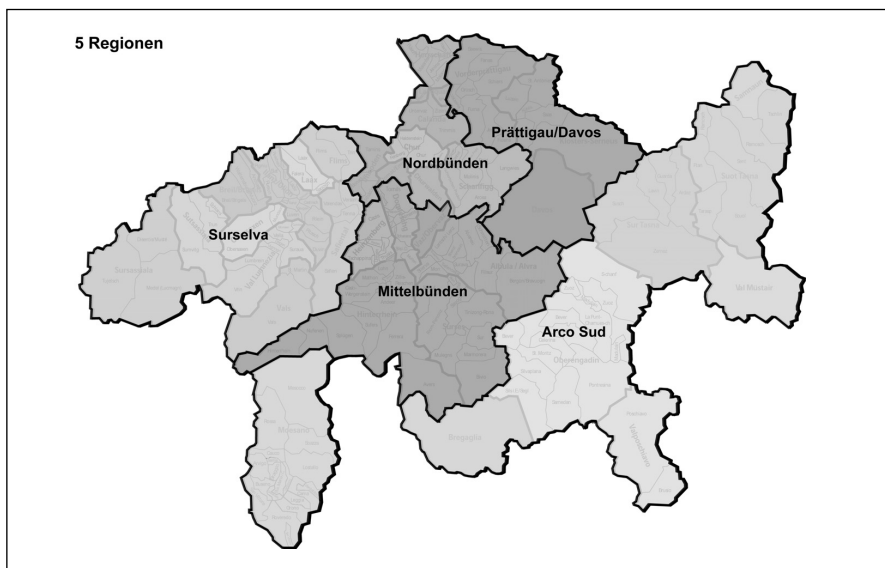
Diese Aufzählung ist nicht abschliessend und kann durchaus auch zu differenzierten Lösungen in den verschiedenen Regionen führen. Die Regionen sollen jene Aufgaben erfüllen, welche ihnen von den Gemeinden oder dem Kanton übertragen werden und von diesen sinnvollerweise nicht gelöst werden können. Sie sollen die heutigen Bezirke und Regionalverbände auflösen. Die Aufgabenteilung sowie deren Finanzierung soll dabei nicht hoheitlich verordnet, sondern über entsprechende Leistungsvereinbarungen geregelt werden. Die Finanzierung der Regionen kann vorliegend nur ansatzweise aufgezeigt werden. Die Regierung kann sich aber vorstellen, dass der jeweilige Auftraggeber einer Aufgabe (Gemeinden oder Kanton) mittels Leistungsvereinbarung die Finanzierung der Aufgabe und anteilmässig der Organisation sicherstellt. Die Einführung einer Steuerhoheit für die Regionen steht nach Ansicht der Regierung nicht zur Diskussion. Im Zuge der Verfassungsrevision wurde damals auch den Kreisen die Möglichkeit entzogen, Steuern zu erheben, um eine Gleichstellung der Regionalorganisationen mit den Kreisen zu erreichen (GRP August 2002, S.391).

Die Regierung erachtet die Konstituierung von fünf bis acht Regionen als sinnvoll und zielführend. Eine entsprechende Separatvorlage mit der Revision Art. 68 und 69 KV soll die Neuorganisation und die Konkretisierung der neuen Regionen beinhalten.

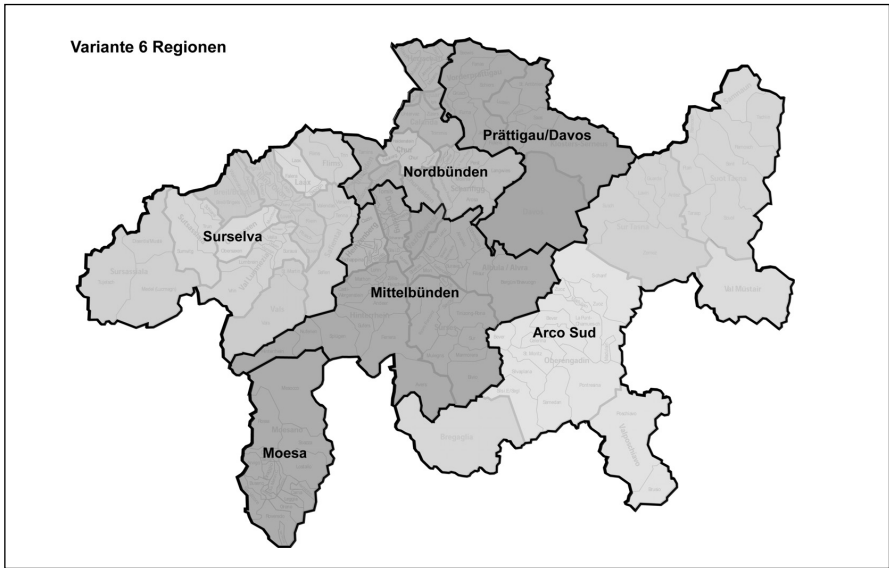
Es ist unabdingbar, bis zum beabsichtigten Inkrafttreten des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (voraussichtlich im Jahr 2013) Planungs- und Rechtssicherheit in der Frage der Ausgestaltung des entsprechenden Aufgabenträgers (Regionen) zu erhalten.

Mögliche Regioneinteilung

Im Folgenden zeigt die Regierung modellhaft mögliche Varianten auf, wie die Regionen künftig ausgestaltet werden könnten. Die Diskussionen über den richtigen bzw. optimalen Perimeter werden im Zuge der Separatvorlage eingehend geführt werden können. Denkbar ist aus Sicht der Regierung auch, dass sich die Gemeinden neu einer anderen Region anschliessen als dies heute oder in den dargelegten Modellvarianten der Fall ist. So könnten zum Beispiel die Gemeinden Flims und Trin auch der Region Nordbünden zugeteilt werden, da sie heute zum Bezirk Imboden und nicht zum Bezirk Surselva gehören. Die notwendigen Arbeiten sollen nach der grossrätlichen Debatte unverzüglich an die Hand genommen werden, so dass die Verfassungsrevision auf das Jahr 2013 in Kraft treten kann.

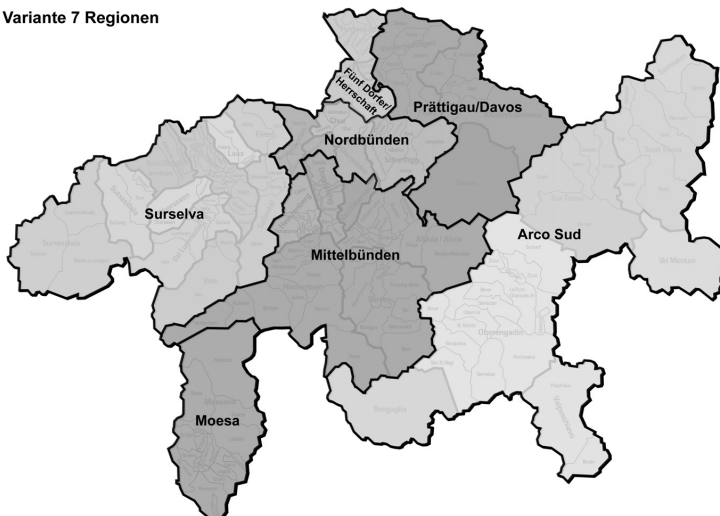


Region	Regionalverbände heute	Anzahl Gemeinden	Einwohner 2008	
			Total	in %
Nordbünden	1	27	77 523	40.7%
Surselva	1	44	25 821	13.6%
Mittelbünden	2	50	20 697	10.9%
Prättigau / Davos	2	15	26 023	13.7%
Arco Sud	7	44	40 395	21.2%
Total (5 Regionen)	13	180	190 459	100.0%

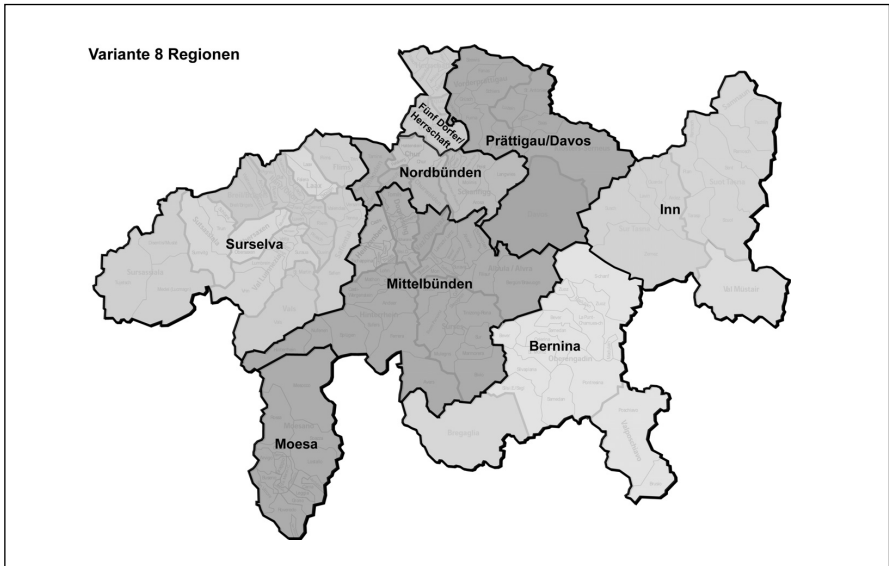


Region	Regionalverbände heute	Anzahl Gemeinden	Einwohner 2008	
			Total	in %
Nordbünden	1	27	77523	40.7%
Surselva	1	44	25821	13.6%
Mittelbünden	2	50	20697	10.9%
Prättigau / Davos	2	15	26023	13.7%
Arco Sud	5	27	32546	17.1%
Moesa	2	17	7849	4.1%
Total (6 Regionen)	13	180	190459	100.0%

Variante 7 Regionen



Region	Regionalverbände heute	Anzahl Gemeinden	Einwohner 2008	
			Total	in %
Nordbünden	0.5	17	53 804	28.2%
Fünf Dörfer/Herrschaft	0.5	10	23 719	12.5%
Surselva	1	44	25 821	13.6%
Mittelbünden	2	50	20 697	10.9%
Prättigau / Davos	2	15	26 023	13.7%
Arco Sud	5	27	32 546	17.1%
Moesa	2	17	7 849	4.1%
Total (7 Regionen)	13	180	190 459	100.0%



Region	Regionalverbände heute	Anzahl Gemeinden	Einwohner 2008	
			Total	in %
Nordbünden	0.5	17	53 804	28.2%
Fünf Dörfer/Herrschaft	0.5	10	23 719	12.5%
Surselva	1	44	25 821	13.6%
Mittelbünden	2	50	20 697	10.9%
Prättigau / Davos	2	15	26 023	13.7%
Bernina	3	14	23 035	12.1%
Inn	2	13	9 511	5.0%
Moesa	2	17	7 849	4.1%
Total (8 Regionen)	13	180	190 459	100.0%

Fazit: Das Kantonsgebiet soll in fünf bis acht in der Verfassung festgelegte Regionen eingeteilt werden, welche bis im Jahr 2013 geschaffen werden. Die Regionen sollen die heutigen Bezirke und Regionalverbände übernehmen bzw. umfassen. Die Regionen sollen den Gemeinden zur Erfüllung überkommunaler Aufgaben dienen und sich bei der Ausgestaltung an den Regeln

der Gemeindeverbindungen im Sinne von Art. 50 des Gemeindegesetzes orientieren. Ihnen soll keine eigene Gesetzgebungs- und Steuerhoheit zukommen.

Den Regionen sollen auch vom Kanton regionale Verwaltungsaufgaben zugewiesen werden können.

Eine Zuordnung von Gemeinden an die Regionen soll nach der Umsetzung der notwendigen Verfassungsrevision vorgenommen werden.

Im Rahmen von Revisionen der Spezialgesetzgebung soll dann die Zuordnung von Aufgaben von Fall zu Fall vorgenommen werden.

Innerhalb der Regionen als künftig einzigem verfassungsmässigem Rechtsträger zwischen Kanton und Gemeinden sollen auch die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wahrgenommen werden. Die materiellen und zeitlichen Aspekte sollen im Rahmen der entsprechenden Verfassungsrevision diskutiert und im Einzelnen festgelegt werden.

E. Botschaft

I. Erläuterungen zu den einzelnen Revisionsartikeln

1. Gemeindegesetz (GG)

Im Rahmen des vorliegenden Berichts soll ein Artikel des Gemeindegesetzes (BR 175.050) revidiert werden.

Art. 92 6. Konsultativ- und Quorumsabstimmungen

Wollen sich drei und mehr Gemeinden zusammenschliessen, führt das in der Regel vor der Abstimmung über die Fusionsvereinbarung zur Diskussion, unter welchen Bedingungen ein Zusammenschluss zustande kommen kann, auch wenn nicht alle Gemeinden der Vereinbarung zustimmen. Mit einer sogenannten Quorumsabstimmung wird möglich, dass sich beim Erreichen des vorgesehenen Quorums die zustimmenden Gemeinden (und nur diese) zusammenschliessen können, ohne dabei ein neues Projekt starten zu müssen. Bislang genehmigten die Regierung vier Vereinbarungen, worin solche Quoren definiert worden waren. Aus Gründen der Rechtsklarheit und Transparenz sollen Quorumsabstimmungen im Rahmen der Fusionsvereinbarung als Grundsatz explizit im Gemeindegesetz statuiert werden. Klar ist, dass im Einzelfall die Frage nach einem zweckmässigen Quorum sorgfältig zu prüfen ist.

2. Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Im Rahmen des vorliegenden Berichts sollen zwei Artikel des Finanzausgleichsgesetzes (BR 730.200) revidiert werden. Dabei geht es einerseits darum, bestehende Fusionshemmnisse im direkten Finanzausgleich abzubauen und andererseits um die rechtliche Grundlage zu schaffen, um einen ausserordentlichen Finanzertrag in den Finanzausgleichsfonds einzulegen.

Art. 16 Abs. 3 bis 6 Steuerkraftausgleich

Finanzschwache Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft unter dem kantonalen Mittel erhalten Beiträge aus dem Finanzausgleichsfonds. Dieser Steuerkraftausgleich erfolgt stufenweise mit einem Sockelbeitrag und einem Beitrag unter dem Titel Mindestausstattung. Die zweite Stufe (Mindestausstattung) erhalten grundsätzlich nur jene Gemeinden, welche einen Steuerfuss von mindestens 120 Prozent der einfachen Kantonssteuer erheben.

Die Bandbreite für den Sockelbeitrag wird um 5 Prozentpunkte angehoben und von der Verordnung in Art. 16 Abs. 3 überführt. Die Bandbreite für die Mindestausstattung wird unverändert von der Finanzausgleichsverordnung in Absatz 4 übernommen. Die Beitragsberechtigung wird nicht mehr abhängig gemacht von der Zugehörigkeit zur Finanzkraftgruppe 4 oder 5. Die Einwohnerbegrenzung für die Mindestausstattung wird neu bei 1000 Einwohnern festgelegt. Die Beitragskürzung gemäss dem erweiterten Steuerkraftausgleichsmodell wird in der Vollziehungsverordnung für die Gemeinden unter 1000 Einwohner definiert. Die Kürzung beträgt wie bisher maximal 50 Prozent. Der jeweils geltende Ausgleichssatz für den Sockelbeitrag und für die Mindestausstattung legt die Regierung im Rahmen der vorgegebenen Bandbreiten jährlich jeweils für das Folgejahr fest.

Absatz 6 stellt eine Ausnahmeregelung zur Mindestausstattung gemäss Absatz 4 dar. Sie dient der Fusionsförderung und gilt befristet für Gemeinden im Rahmen von Zusammenschlüssen. Für diese Gemeinden kann die Regierung im Einzelfall die Voraussetzungen für die Gewährung und Bemessung der Mindestausstattung in bestimmtem Umfang neu festlegen. Die Anforderung eines minimalen Steuerfusses von 120 Prozent der einfachen Kantonssteuer für den Bezug von Mitteln unter dem Titel Mindestausstattung kann zu einem Hindernis für einen Gemeindezusammenschluss werden, falls Gemeinden mit einem tieferen Steuerfuss mit beitragsberechtigten Gemeinden fusionieren möchten. Eine Steuerfusserhöhung als direkte Folge eines Zusammenschlusses ist politisch nicht realistisch. Der Verzicht auf massgebliche Mittel aus dem Finanzausgleich ist finanziell nicht verkräftbar. Die Regierung soll deshalb im Einzelfall für neu zusammengeschlossene Gemeinden die Anforderung des Steuerfusses von 120 auf 90 Prozent reduzieren können. Die Regierung erhält in Absatz 6 konkret die Kompetenz, im

Rahmen des Beschlusses über die kantonalen Förderleistungen eine Besitzstandsgarantie für Beiträge aus der Mindestausstattung für maximal 15 Jahre zu gewähren. Diese Kompetenz schliesst wie bisher die Möglichkeit ein, die Zahl der massgebenden Einwohner im Einzelfall über die Limite von 1000 Einwohnern hinaus festzulegen. Ebenso soll die Regierung die Möglichkeit erhalten, im Rahmen von Gemeindegemeinschaften im Einzelfall und befristet auf eine Kürzung der Mindestausstattung ganz oder teilweise zu verzichten, wenn die neu zusammengeschlossene Gemeinde weniger als 1000 Einwohner aufweist. Die Regierung kann denjenigen Gemeinden, welche unter dem Grundmodell Heureka 300 fusioniert haben, die Kürzung erlassen. Zudem soll es für diese Gemeinden nicht ausgeschlossen sein, ihren Steuerfuss auf 90 Prozent senken zu können, ohne dass sie die Berechtigung für die Mindestausstattung verlieren. Die Möglichkeit besteht nur für solche Gemeinden, die vor der Einführung der neuen Regelung entsprechende Beiträge bezogen haben und ist auf Antrag im Einzelfall durch die Regierung zu beschliessen. Es wird damit verhindert, dass bereits zusammengeschlossene Gemeinden in den Genuss des Privilegs gelangen, welche sich den Ausfall bereits über den Fusionsbeitrag haben abgelten lassen. Die Übergangsfrist von maximal 15 Jahren bestimmt sich jeweils ab Inkrafttreten des Zusammenschlusses.

Es ist selbstredend, dass der Bezug von Finanzausgleichsmitteln unter diesem Titel mit der geplanten Einführung eines grundlegenden Systemwechsels obsolet wird und dazumal keine Besitzstandsansprüche geltend gemacht werden können.

Art. 26 Einmalige Fondseinlage

Die Regierung hat bei der Beantwortung der Anfrage Hardegger vom Februar 2006 sowie in der Botschaft zur Bündner NFA (Heft Nr. 20/2008–2009, S.1239) festgehalten, dass der gesamte Sondererlös des Kantons aus den Partizipationsscheinen (PS) der Graubündner Kantonalbank (GKB) für die Bündner NFA eingesetzt werden soll. Um dieses Versprechen einzulösen, sollen 220 Mio. Franken zweckgebunden in den Finanzausgleichsfonds eingelegt werden. Es handelt sich dabei um den maximal möglichen Aufwertungsgewinn durch die Umwandlung von Dotationskapital in PS der GKB im Zusammenhang mit der Emission einer Wandelanleihe im Frühjahr 2006. Der Nominalwert der PS beträgt 20 Mio. Franken. Der Wandelpreis beträgt 1200 Franken pro PS. Es ist davon auszugehen, dass bis zum Verfall sämtliche PS bezogen werden, was zu Einnahmen von 240 Mio. Franken und einem ausserordentlichen Finanzerlös von 220 Mio. Franken führen wird. Der Betrag von 220 Mio. Franken entspricht somit dem maximal möglichen Nettoerlös. Er soll unabhängig vom effektiven Verlauf und dem bisherigen Buchgewinn dieser Transaktion eingesetzt werden. Daher wird in Art. 26

der Betrag festgelegt und nicht die Transaktion oder der effektive bzw. erwartete Nettoerlös. Die Fondseinlage stellt einen einmaligen ausserordentlichen Aufwand in der Laufenden Rechnung dar und verschlechtert in diesem Umfang den Saldo der Laufenden Rechnung. Das Eigenkapital vermindert sich entsprechend. Mit diesem Vorgehen wird zugleich dem Anliegen der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (GPK) Rechnung getragen, wonach die im Sinne der Anfrage Hardegger zu verwendenden Mittel finanzhaushaltsrechtlich korrekt erfasst und ausgewiesen werden. Vorgesehen ist die Abwicklung mittels Nachtragskredit durch die GPK per Ende 2011. Nähere Ausführungen zur Anfrage Hardegger sind im Kapitel *B. Ausgangslage, II. Auftrag, Abschnitt 1. Parlamentarische Vorstösse* enthalten. Weitere Angaben zur Fondseinlage finden sich im Kapitel *C. Gemeindereform, I. Gemeinden, Abschnitt 9. Finanzierung der Reformstrategie*.

3. Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz (VVzFAG)

Als Folge der Revision von Art. 16 FAG zur Anpassung des Steuerkraftausgleichs erfährt auch die Vollziehungsverordnung eine Revision. Die Artikel 4 und 4b können aufgehoben werden.

Art. 4a Steuerkraftausgleich a) Kürzung

Gemäss Art. 16 Abs. 4 FAG wird die Mindestausstattung neu auf 1000 Einwohner (bisher 300 Einwohner) begrenzt. Die Kürzung der Mindestausstattung gilt in der Folge für sämtliche Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern. Sie erfolgt abgestuft nach neu fünf (bisher drei) Grössenklassen. Mit dieser Erweiterung wird der finanzielle Anreiz für Gemeindezusammenschlüsse auch auf mittelgrosse Gemeinden ausgedehnt.

Art. 5 Abs. 3 b) Ermittlung der Beiträge

In Art. 5 VVzFAG geht es um die technische Berechnung des Steuerkraftausgleichs. Für die Mindestausstattung besteht – im Gegensatz zum Sockelbeitrag – eine Einwohnerbegrenzung. Diese Limite ist gemäss der neuen Vorgabe in Art. 16 Abs. 4 FAG auf 1000 Einwohner zu erhöhen.

4. Strassengesetz (StrG)

Das Strassengesetz soll mit einem neuen Art. 7 Abs. 2 ergänzt werden, damit eine aus einem Gemeindezusammenschluss entstandene Fraktion den gleichen Erschliessungsanspruch erheben kann, wie eine eigenständige Gemeinde. Die bis anhin gültige Regelung, wonach die Regierung im Rahmen

von Gemeindezusammenschlüssen die kantonale Erschliessung vertraglich regeln kann, wird dadurch hinfällig.

Art. 7 Abs. 2 Anspruch auf eine Kantonsstrasse

Damit wird statuiert, dass eine durch eine Fusion entstandene Fraktion denselben Erschliessungsanspruch geltend machen kann, wie eine politische Gemeinde. Dadurch kann verhindert werden, dass sich der kantonale Erschliessungsanspruch alleine aus dem Umstand eines Gemeindezusammenschlusses ändert.

Die bisherigen Absätze 2 bis 6 werden zu Absätzen 3 bis 7.

Art. 9 Abs. 5 Aberkennung

Durch die Neuregelung in Art. 7 Abs. 2 rechtfertigt sich die Aufhebung des bisherigen Art. 9 Abs. 5.

II. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen für die Gebietsreform sind davon abhängig, in welcher Form und Zeit sich die Gemeinden zusammenschliessen und wie sich das Finanzausgleichssystem verändern wird. Die Kosten zur Erreichung des mittelfristigen Ziels bis zum Jahr 2020 (50–100 Gemeinden) belaufen sich auf etwa 150 Millionen Franken. Diese Mittel werden aus dem Finanzausgleichsfonds bereitgestellt. Zur Finanzierung der Gemeindereform sowie der geplanten Projekte zur Neugestaltung des Finanzausgleichs sollen einmalig 220 Mio. Franken in den Finanzausgleichsfonds eingelegt werden. Diese Einlage ist in der beantragten Revision des Finanzausgleichsgesetzes (Art. 26) berücksichtigt. Es handelt sich dabei um jenen ausserordentlichen Finanzertrag, der für die Bündner NFA vorgesehen war.

Die Anpassungen des Steuerkraftausgleiches mit der neuen Einwohnerlimite von 1000 sollen im Rahmen der bisherigen Ausgleichsmittel umgesetzt werden. Die Modifikationen bei der Bemessung der Fusionsbeiträge führen zu keinen direkten Mehrkosten.

Die Vereinfachung der Gebietsstrukturen, allen voran der Gemeindestrukturen, hat zur Folge, dass nach deren Umsetzung auch Stellen in der kantonalen Verwaltung zu überprüfen sind. Der Kanton kann seinen Aufwand für Beratung, Steuerung und Aufsicht reduzieren und Aufgaben an die Gemeinden zurückgeben. Weiter ist mit einer Aufwandreduktion in den Bereichen Finanzausgleich und Finanzstatistik, Information des Kantons an die Gemeinden, Abstimmungen, Wahlen und Informatik zu rechnen.

III. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»

Die Grundsätze der Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR) werden mit der Revisionsvorlage beachtet. Die Regelungen sind auf das Wesentliche beschränkt. Die von der Verfassung vorgezeichnete Flexibilität in organisatorischen Belangen ist gewährleistet.

F. Grundsatzentscheidungen des Grossen Rats

Der vorliegende Bericht dient der Diskussion über die Zielsetzungen und die Handlungsoptionen zur Reform der Gemeinde- und Gebietsstrukturen. Der Grosse Rat soll unabhängig von konkreten Gesetzesbestimmungen anhand des nachstehenden Fragekataloges seine grundsätzliche Haltung diskutieren und festhalten können.

Grundsatzentscheidungen

Teilt der Grosse Rat die Auffassung der Regierung, dass

		ja	nein
Ausgangslage / Reformbedarf / Konzeptionelle Umsetzungsvorgaben			
1	der Kanton heute überstrukturiert und der Handlungsbedarf für Reformen entsprechend ausgewiesen ist?		
2	die heutigen Strukturen einerseits mittels einer Gemeindeform und andererseits mittels einer Gebietsreform grundlegend vereinfacht werden sollen?		
3	die notwendige Strukturreform nur etappiert diskutiert, festgelegt und umgesetzt werden kann?		
4	Gemeindefusionen weiterhin nach einem Bottom-up-Ansatz, d.h. von unten initiiert und vom Kanton gefördert werden sollen?		
5	die Regionen (Regionalverbände und Bezirke) als mittlere Ebene nach einem Top-down-Ansatz verfassungsrechtlich festgelegt werden sollen?		
6	der Finanzertrag im Umfang von Fr. 220 Mio. aufgrund des von der GKB im Jahr 2006 geschaffenen PS-Kapitals zur Emission einer Wandelanleihe in den Finanzausgleichsfonds zweckgebunden für Gemeindefusionen und Projekte zur Neugestaltung des Finanzausgleichs eingelegt werden soll?		

		ja	nein
Gemeindereform (Teil C.)			
Gemeinden (Teil C. Kap. I.)			
7	mittelfristig (bis 2020) zwischen 50 und 100 Gemeinden und langfristig unter 50 Gemeinden angestrebt werden sollen?		
8	Gemeindezusammenschlüsse innerhalb der von der Regierung nach Anhören der Gemeinden definierten Förderräumen finanziell unterstützt werden sollen?		
9	der Kanton sich bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben an den Förderräumen der Regierung orientieren soll?		
10	die Bemessung der Fusionsbeiträge modifiziert werden soll (mit zunehmender Anzahl Gemeinden steigende Grundpauschale, Pauschale entsprechend Strukturbereinigungseffekt)?		
11	Gemeindeübergreifende Fusionsabstimmungen als Folge von Initiativen vor Ort zugelassen werden sollen?		
12	Finanzausgleichsbedingte Fusionshemmnisse abgebaut werden sollen (siehe beantragte Revision der Finanzausgleichsgesetzgebung)?		
13	Sektoralpolitische Hemmnisse für Zusammenschlüsse in den jeweiligen Gesetzgebungsprojekten beseitigt werden sollen (siehe beantragte Revision des Strassengesetzes)?		
Interkommunale Zweckverbände (Teil C. Kap. II.)			
14	die interkommunale Zusammenarbeit künftig nicht mehr gefördert werden soll?		
15	die Zusammenlegung und die Auflösung von bestehenden Gemeindeverbindungen gefördert werden sollen?		
Bürgergemeinden (Teil C. Kap. III.)			
16	der Zusammenschluss der politischen Gemeinden nicht automatisch zum Zusammenschluss der Bürgergemeinden führen soll?		

		ja	nein
Gebietsreform (Teil D.)			
Kreise (Teil D. Kap. I.)			
17	keine kantonalen administrativen Aufgaben mehr an die Kreise delegiert werden sollen?		
18	die Kreise bis zur Umsetzung der Strukturen auf Regionsebene weiterhin für die Erfüllung kommunaler oder interkommunaler Aufgaben eingesetzt werden können?		
19	die Frage des Wahlsystems für den Grossen Rat mit der Gebietsreform koordiniert und nach dem Grundsatz «zuerst Gebietsreform dann Wahlreform» angegangen werden soll?		
Regionen (Bezirke und Regionalverbände; Teil D. Kap. II.)			
20	fünf bis acht Regionen aus den heutigen Bezirken und Regionalverbänden gebildet und diese hoheitlich festgelegt werden sollen?		
21	den Regionen die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit der heutigen Bezirke übertragen werden sollen?		
22	die Regionen den Gemeinden zur Erfüllung überkommunaler Aufgaben dienen und entsprechend nach den Regeln der interkommunalen Zusammenarbeit ohne eigene Steuer- und Gesetzgebungshoheit ausgestaltet werden sollen?		
23	den Regionen auch kantonale Verwaltungsaufgaben übertragen werden können?		
24	die Regionen vor dem 1. Januar 2013 beschlossen werden sollen?		

G. Anträge

Die Regierung beantragt Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen;
3. über die Grundsatzfragen zur Reformstrategie gemäss Teil F zu entscheiden;
4. der Teilrevision des Gemeindegesetzes zuzustimmen;
5. der Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich zuzustimmen;
6. der Teilrevision der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich zuzustimmen;
7. der Teilrevision des Strassengesetzes zuzustimmen;
8. den Auftrag Cahannes Renggli betreffend finanzielle Förderung von Gemeindefusionen abzuschreiben;
9. den Auftrag Caviezel (Pitasch) betreffend Revision von Art. 9 des Strassengesetzes (Kantonale Erschliessung im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen) abzuschreiben.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Landespräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung:

Der Präsident: *Lardi*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

Gemeindegesetz des Kantons Graubünden

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 und Art. 64 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Das Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 wird wie folgt geändert:

Art. 92

Im Rahmen von Projekten und Verhandlungen über einen Gemeindegemeinschaftschluss können auch Konsultativ- **und Quorumsabstimmungen** vorgenommen werden.

6. Konsultativ-
und
Quorumsab-
stimmungen

II.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Teilrevision.

Lescha da vischnancas dal chantun Grischun

Midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 cifra. 1 e sin l'art. 64 da la constituziun chantunala, suenter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

La lescha da vinschnancas dal chantun Grischun dals 28 d'avrigl 1974 vegn midada sco suonda:

Art. 92

En il rom da projects e da tractativas davart ina fusiun da vischnancas pon er vegnir fatgas votaziuns consultativas **e da quorum.**

6. votaziun
consultativas e da
quorum

II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativa.

La regenza fixescha l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

Legge sui comuni del Cantone dei Grigioni

Modifica dal ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visti gli art. 31 cpv. 1 e art. 64 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

La legge sui comuni del Cantone dei Grigioni del 28 aprile 1974 viene modificata come segue:

Art. 92

Nel quadro di progetti e trattative su un'aggregazione di comuni possibile procedere a consultazioni popolari e **di quorum**.

6. Consultazione
popolari e di
quorum

II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo fissa l'entrata in vigore della presente revisione parziale.

Auszug geltendes Recht

Gemeindegesezt des Kantons Graubünden

Vom Volk angenommen am 28. April 1974

Art. 92

Im Rahmen von Projekten und Verhandlungen über einen Gemeindezusammenschluss können auch Konsultativabstimmungen vorgenommen werden.

Konsultativabstimmung

Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1, Art. 64 und Art. 96 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich vom
26. September 1993 wird wie folgt geändert:

Art. 16 Abs. 3 bis 6

³ In einer ersten Stufe gleicht der Sockelbeitrag die fehlende relative Steuerkraft **bis zu einem Ausgleichssatz zwischen 60 und 65 Prozent des kantonalen Mittels** aus.

⁴ In einer zweiten Stufe gleicht die Mindestausstattung **die relative Steuerkraft bis zu einem Ausgleichssatz zwischen 75 und 100 Prozent des kantonalen Mittels** aus. Beitragsberechtigt dafür sind Gemeinden (...) mit einem Steuerfuss von mindestens 120 Prozent der einfachen Kantonssteuer. Die Mindestausstattung **wird auf 1 000 Einwohner** begrenzt und **für Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohner um maximal die Hälfte gekürzt**.

⁵ **Die Regierung legt die Ausgleichssätze jährlich fest.**

⁶ **Im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen kann die Regierung den für die Mindestausstattung erforderlichen Steuerfuss für eine Übergangsfrist von maximal 15 Jahren auf 90 Prozent der einfachen Kantonssteuer herabsetzen und die Einwohnerbegrenzung sowie die Beitragskürzung im Einzelfall festlegen.**

Art. 26

Dem Finanzausgleichsfonds werden einmalig kantonale Mittel im Umfang von 220 Millionen Franken zugewiesen. Diese Mittel dienen der Finanzierung von Gemeindezusammenschlüssen sowie von Projekten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs.

Einmalige
Fondseinlage

II.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Teilrevision.

Lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala (LGF)

Midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1, sin l'art. 64 e sin l'art. 96 da la constituziun chantunala, suenter avair gi invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

La lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala dals 26 da settember 1993 vegn midada sco suonda:

Art. 16 al. 3 fin 6

³En in emprim pass gulivescha la contribuziun da basa la forza fiscale relativa mancanta **fin ad ina tariffa da gulivaziun da 60 fin 65 pertschient da la media chantunala.**

⁴En in segund pass gulivescha la dotaziun minimala **la forza fiscale relativa fin ad ina tariffa da gulivaziun da 75 fin 100 pertschient da la media chantunala.** Il dretg da survegnir contribuziuns per quai han las vischnancas (...) cun in pe da taglia da minimalmain 120 pertschient da la taglia chantunala simpla. La dotaziun minimala vegn limitada a **1 000 abitantas ed abitants** e reducida **per maximalmain la mesadad per vischnancas cun main che 1 000 abitantas ed abitants.**

⁵**La regenza fixescha annualmain las quotas da gulivaziun.**

⁶**En il rom da fusiuns da vischnancas po la regenza reducir il pe da taglia ch'è necessari per la dotaziun minimala durant in termin transitoric da maximalmain 15 onns a 90 pertschient da la taglia chantunala simpla e fixar la limita d'abitantas e d'abitants sco era la scursanida en il cas singul.**

Art. 26

Al fond da gulivaziun da finanzas vegnan assignads meds finanzials chantunals unics en la dimensiun da 220 milliuns francs. Quests meds finanzials servan a financiar fusiuns da vischnancas sco er projects per restructurar la gulivaziun da finanzas.

Pajament unic al fond

II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

Legge sul conguaglio finanziario intercomunale (LCF)

Modifica ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visti l'art. 31 cpv. 1, l'art. 64 e l'art. 96 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

La legge sul conguaglio finanziario intercomunale del 26 settembre 1993 è modificata come segue:

Art. 16 cpv. da 3 a 6

³In una prima fase il contributo base compensa (...) la mancata capacità fiscale relativa **fino a un'aliquota di compensazione compresa tra il 60 e il 65 per cento della media cantonale.**

⁴In una seconda fase **la dotazione minima compensa la capacità fiscale relativa fino a un'aliquota di compensazione tra il 75 e il 100 per cento della media cantonale.** Hanno diritto a contributo i comuni (...) con un tasso d'imposta di almeno il 120 per cento dell'imposta cantonale semplice. La dotazione minima **viene limitata a 1 000 abitanti e per i comuni con meno di 1 000 abitanti viene ridotta al massimo della metà.**

⁵**Il Governo stabilisce ogni anno le aliquote di compensazione.**

⁶**Nel quadro di aggregazioni di comuni, il Governo può ridurre il tasso d'imposta richiesto per la dotazione minima al 90 per cento dell'imposta cantonale semplice per un periodo transitorio di al massimo 15 anni e stabilire caso per caso il limite di abitanti nonché la riduzione.**

Art. 26

Al fondo di conguaglio finanziario viene attribuita un'assegnazione unica di mezzi cantonali pari a 220 milioni di franchi. Questi mezzi servono al finanziamento di aggregazioni di comuni, nonché di progetti per la nuova impostazione della perequazione finanziaria.

Assegnazione
unica al fondo

II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore della presente revisione parziale.

Auszug geltendes Recht**Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG)**

Vom Volk angenommen am 26. September 1993

Art. 16

¹ Finanzschwache Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft unter dem kantonalen Mittel erhalten Beiträge aus dem Fonds, um ihre Leistungsfähigkeit dem Durchschnitt anzunähern.

Steuerkraftausgleich

² Der Ausgleich der relativen Steuerkraft erfolgt stufenweise mit einem Sockelbeitrag und einem Beitrag unter dem Titel Mindestausstattung.

³ In einer ersten Stufe gleicht der Sockelbeitrag die fehlende relative Steuerkraft in einem minimalen Umfang aus.

⁴ In einer zweiten Stufe wird die relative Steuerkraft mit der Mindestausstattung zusätzlich ausgeglichen. Beitragsberechtigt dafür sind Gemeinden der Finanzkraftgruppen vier und fünf mit einem Steuerfuss von mindestens 120 Prozent der einfachen Kantonssteuer. Die Mindestausstattung kann aufgrund der Einwohnerzahl begrenzt und gekürzt werden.

⁵ Der Grosse Rat bestimmt die Bandbreiten für den Ausgleich der relativen Steuerkraft sowie die Einwohnerzahl für die Begrenzung und Kürzung der Mindestausstattung. Er kann die Berechtigung an weitere Bedingungen knüpfen.

3. Teilrevision Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich

730.210

Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (VVzFAG)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden, gestützt auf Art. 32 Abs. 1 der Kantonsverfassung sowie auf Art. 24 des Finanzausgleichsgesetzes, nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich vom 3. März 1993 wird wie folgt geändert:

Art. 4

Aufgehoben

Art. 4a

Die Mindestausstattung wird für Gemeinden mit weniger als **1 000** Einwohnern gekürzt:

Steuerkraftausgleich a)
Kürzung

- a) bis 99 Einwohner um **fünf Zehntel**;
- b) zwischen 100 und 199 Einwohnern um **vier Zehntel**;
- c) zwischen 200 und 299 Einwohnern um **drei Zehntel**;
- d) **zwischen 300 und 499 Einwohnern um zwei Zehntel**;
- e) **zwischen 500 und 999 Einwohnern um einen Zehntel**.

Art. 4b

Aufgehoben

Art. 5 Abs. 3

³ Für die Ermittlung der Mindestausstattung wird die durch den Sockelbeitrag nicht abgedeckte Differenz zwischen der für die zweite Stufe des Ausgleichs massgebenden relativen Steuerkraft und der relativen Steuerkraft der Gemeinde ermittelt und mit deren Einwohnerzahl, höchstens mit **1 000**, vervielfacht.

b) Ermittlung der Beiträge

II.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Teilrevision.

Ordinaziun executiva tar la lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala (OECGtLGF)

Midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,sa basond sin l'art. 32 al. 1 da la constituziun chantunala sco er sin l'art. 24 da la lescha davart la gulivaziun da finanzas,suenter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

L'ordinaziun executiva tar la lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala dals 3 da mars 1993 vegn midada sco suonda:

Art. 4

aboli

Art. 4a

La dotaziun minimala vegn reducida per vischnancas cun main che **1 000** abitantas ed abitants:

Gulivaziun da la
forza fiscala
a) reducziun

- a) fin 99 abitantas ed abitants per **tschintg dieschavels**;
- b) da 100 fin 199 abitantas ed abitants per **quatter dieschavels**;
- c) da 200 fin 299 abitantas ed abitants per **trais dieschavels**;
- d) da 300 fin 499 abitantas ed abitants per dus dieschavels**;
- e) da 500 fin 999 abitantas ed abitants per in dieschavel.**

Art. 4b

aboli

Art. 5 al. 3

³ Per calcular la dotaziun minimala vegn eruida la differenza – che na vegn betg cuvrida da la contribuziun da basa – tranter la forza fiscala relativa ch'è decisiva per il segund stgalim da la gulivaziun e la forza fiscala relativa da la vischnanca. Il resultat vegn multiplitgà cun il dumber d'abitantas e d'abitants da la vischnanca, maximalmain cun **1 000**.

b) eruir las
contribuziuns

II.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

Ordinanza d'esecuzione della legge sul conguaglio finanziario intercomunale (OEdLCF)

Modifica ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni, visti l'art. 32 cpv. 1 della Costituzione cantonale e l'art. 24 della legge sul conguaglio finanziario, visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

L'ordinanza d'esecuzione della legge sul conguaglio finanziario intercomunale del 3 marzo 1993 è modificata come segue:

Art. 4

Abrogato

Art. 4a

Per i comuni con meno di **1 000** abitanti la dotazione minima viene ridotta:

- a) di **cinque decimi** se hanno fino a 99 abitanti;
- b) di **quattro decimi** se hanno tra 100 e 199 abitanti;
- c) di **tre decimi** se hanno tra 200 e 299 abitanti;
- d) di **due decimi se hanno tra 300 e 499 abitanti;**
- e) di **un decimo se hanno tra 500 e 999 abitanti.**

Conguaglio della capacità fiscale
a) Riduzione

Art. 4b

Abrogato

Art. 5 cpv. 3

³Per la determinazione della dotazione minima viene determinata la differenza non coperta dal contributo base tra la capacità fiscale relativa determinante per la seconda fase del conguaglio e la capacità fiscale relativa del comune e moltiplicata per il numero di abitanti del comune, al massimo per **1 000**.

b) Determinazione dei contributi

II.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore della presente revisione parziale.

Auszug geltendes Recht

Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (VVzFAG)

Vom Grossen Rat erlassen am 3. März 1993

Art. 4

¹ Die Bandbreiten für den Ausgleich der relativen Steuerkraft betragen für den Sockelbeitrag zwischen 55 und 60 Prozent und für die Mindestausstattung zwischen 75 und 100 Prozent des kantonalen Mittels.

Steuerkraftausgleich
a) Bandbreiten
und Begrenzung

² Die Mindestausstattung wird für die ersten 300 Einwohner gewährt.

³ Die Regierung legt die Ausgleichssätze jährlich fest.

⁴ ...

Art. 4a

Die Mindestausstattung wird für Gemeinden mit weniger als 300 Einwohnern gekürzt:

b) Kürzung

a) bis 99 Einwohner um drei Sechstel;

b) zwischen 100 und 199 Einwohnern um zwei Sechstel;

c) zwischen 200 und 299 Einwohnern um einen Sechstel.

Art. 4b

¹ Für Gemeinden, welche sich zusammenschliessen, wird die Einwohnerbegrenzung für die Mindestausstattung während einer Übergangsfrist von 15 Jahren teilweise aufgehoben.

c) Übergangsregelung

² Die massgebende Einwohnerzahl für die Berechnung der Mindestausstattung während der Übergangsfrist entspricht der Summe der auf volle Hundert aufgerundeten, beziehungsweise auf 300 abgerundeten Einwohnerzahl jeder bisherigen Gemeinde, im Maximum jedoch der gesamten Einwohnerzahl der zusammengeschlossenen Gemeinde.

Art. 5

³ Für die Ermittlung der Mindestausstattung wird die durch den Sockelbeitrag nicht abgedeckte Differenz zwischen der für die zweite Stufe des Ausgleichs massgebenden relativen Steuerkraft und der relativen Steuerkraft der Gemeinde ermittelt und mit deren Einwohnerzahl, höchstens mit 300, vervielfacht.

d) Ermittlung der Beiträge

807.100

Strassengesetz des Kantons Graubünden (StrG)

Änderung vom...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 und 82 der Verfassung des Kantons Graubünden,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Das Strassengesetz des Kantons Graubünden (StrG) vom 1. September 2005
wird wie folgt geändert:

Art. 7 Abs. 2

Wird eine bisherige Gemeinde infolge Zusammenschluss zu einer Fraktion einer neuen Gemeinde, so bleibt deren Erschliessungsanspruch für die bisherige Hauptsiedlung bestehen.

Bisherige Absätze 2 bis 6 werden zu Absätzen 3 bis 7.

Art. 9 Abs. 5

Aufgehoben

II.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Teilrevision.

Lescha davart las vias dal chantun Grischun (LVias)

Midada dals...

Il cussgl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 cifra 1 e sin l'art 82 da la constituziun chantunala,
sunter avair gì invista da la messiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

La lescha davart las vias dal chantun Grischun (LVias) dal 1. da settember
2005 vegn midada sco suonda:

Art. 7 al. 2

**Sch'ina vischnanca fusiunescha e daventa ina fracziun d'ina nova
vischnanca, mantegna ella ses dretg d'avertura per l'anteriur abitadi
principal.**

Ils alineas 2 fin 6 vertents d'avevan ils alineas 3 fin 7.

Art. 9 al. 5

aboli

II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativa.

La regenza fixescha l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

Legge stradale del cantone dei Grigioni (LStr)

Modifica dal...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,
visti gli art. 31 cpv. 1 e art. 82 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo dal ...,
decide:

I.

La legge stradale del Cantone dei Grigioni (LStr) del 1° settembre 2005 è modificata come segue:

Art. 7 cpv. 2

Se in seguito a un'aggregazione un comune diventa frazione di un nuovo comune, il suo diritto a un collegamento permane per il precedente insediamento principale.

Gli attuali capoversi 2 – 6 diventano i capoversi 3 – 7.

Art. 9 cpv. 5

Abrogato

II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativa.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore della presente revisione parziale.

Auszug geltendes Recht

Strassengesetz des Kantons Graubünden (StrG)

Vom 1. September 2005

Art. 9 Abs. 5

⁵ Im Rahmen von Gemeindezusammenlegungen kann die Regierung die kantonale Erschliessung vertraglich festlegen.

H. Anhang

- 1. Bestehende Gemeinde- und Gebietsstrukturen**
- 2. Bestehende Evangelisch-reformierte Kirchgemeinden**
- 3. Bestehende Römisch-katholische Kirchgemeinden**
- 4. Neuberechnung Steuerkraftausgleich**
- 5. Strukturreformen in ausgewählten Kantonen**

1. Übersicht bestehende Gemeinde- und Gebietsstrukturen (Stand 2010)

	Gemeinde	Region	Bezirk	Kreis	Bürger- gemein- de
1	Almens	Regio Viamala	Hinterrhein	Domleschg	x
2	Alvaneu	Mittelbünden	Albula	Belfort	x
3	Alvaschein	Mittelbünden	Albula	Alvaschein	x
4	Andeer	Regio Viamala	Hinterrhein	Schams	x
5	Andiast	Surselva	Surselva	Ruis	
6	Ardez	Engiadina bassa	Inn	Sur Tasna	x
7	Arosa	Nordbünden	Plessur	Schanfigg	x
8	Arvigo	Calanca	Moesa	Calanca	x
9	Avers	Regio Viamala	Hinterrhein	Avers	x
10	Bergün/ Bravuogn	Mittelbünden	Albula	Bergün	x
11	Bever	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
12	Bivio	Mittelbünden	Albula	Surses	x
13	Bonaduz	Nordbünden	Imboden	Rhäzüns	x
14	Braggio	Calanca	Moesa	Calanca	
15	Bregaglia	Bregaglia	Maloja	Bregaglia	
16	Breil/Brigels	Surselva	Surselva	Disentis	
17	Brienz/Brinzauls	Mittelbünden	Albula	Belfort	
18	Brusio	Val Poschiavo	Bernina	Brusio	x
19	Buseno	Calanca	Moesa	Calanca	x
20	Calfreisen	Nordbünden	Plessur	Schanfigg	x
21	Cama	Mesolcina	Moesa	Roveredo	x
22	Castaneda	Calanca	Moesa	Calanca	x
23	Castiel	Nordbünden	Plessur	Schanfigg	
24	Casti-Wergen- stein	Regio Viamala	Hinterrhein	Schams	
25	Castrisch	Surselva	Surselva	Ilanz	
26	Cauco	Calanca	Moesa	Calanca	x
27	Cazis	Regio Viamala	Hinterrhein	Thusis	x
28	Celerina/ Schlarigna	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
29	Chur	Nordbünden	Plessur	Chur	x
30	Churwalden	Nordbünden	Plessur	Churwalden	x

	Gemeinde	Region	Bezirk	Kreis	Bürger- gemein- de
31	Conters im Prättigau	Prättigau	Prättigau/Davos	Küblis	x
32	Cumbel	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	
33	Cunter	Mittelbünden	Albula	Surses	
34	Davos	Davos	Prättigau/Davos	Davos	x
35	Degen	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	
36	Disentis/Mustér	Surselva	Surselva	Disentis	
37	Domat/Ems	Nordbünden	Imboden	Rhäzüns	x
38	Donat	Regio Viamala	Hinterrhein	Schams	
39	Duvin	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	
40	Falera	Surselva	Surselva	Ilanz	x
41	Fanas*	Prättigau	Prättigau/Davos	Seewis	x
42	Felsberg	Nordbünden	Imboden	Trins	x
43	Ferrera	Regio Viamala	Hinterrhein	Schams	
44	Fideris	Prättigau	Prättigau/Davos	Jenaz	x
45	Filisur	Mittelbünden	Albula	Bergün	x
46	Fläsch	Nordbünden	Landquart	Maienfeld	x
47	Flerden	Regio Viamala	Hinterrhein	Thusis	x
48	Flims	Surselva	Imboden	Trins	x
49	Ftan	Engiadina bassa	Inn	Suot Tasna	x
50	Furna	Prättigau	Prättigau/Davos	Jenaz	x
51	Fürstenu	Regio Viamala	Hinterrhein	Domleschg	x
52	Grono	Mesolcina	Moesa	Roveredo	x
53	Grüsch*	Prättigau	Prättigau/Davos	Schiers	x
54	Guarda	Engiadina bassa	Inn	Sur Tasna	x
55	Haldenstein	Nordbünden	Landquart	Fünf Dörfer	x
56	Hinterrhein	Regio Viamala	Hinterrhein	Rheinwald	x
57	Igis	Nordbünden	Landquart	Fünf Dörfer	x
58	Ilanz	Surselva	Surselva	Ilanz	x
59	Jenaz	Prättigau	Prättigau/Davos	Jenaz	x
60	Jenins	Nordbünden	Landquart	Maienfeld	x
61	Klosters-Serneus	Prättigau	Prättigau/Davos	Klosters	x

	Gemeinde	Region	Bezirk	Kreis	Bürger- gemein- de
62	Küblis	Prättigau	Prättigau/Davos	Küblis	x
63	La Punt-Cha- mues-ch	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
64	Laax	Surselva	Surselva	Ilanz	x
65	Ladir	Surselva	Surselva	Ilanz	x
66	Langwies	Nordbünden	Plessur	Schanfigg	
67	Lantsch/Lenz	Mittelbünden	Albula	Belfort	x
68	Lavin	Engiadina bassa	Inn	Sur Tasna	
69	Leggia	Mesolcina	Moesa	Roveredo	x
70	Lohn (GR)	Regio Viamala	Hinterrhein	Schams	
71	Lostallo	Mesolcina	Moesa	Mesocco	x
72	Lüen	Nordbünden	Plessur	Schanfigg	
73	Lumbrein	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	x
74	Luven	Surselva	Surselva	Ilanz	x
75	Luzein	Prättigau	Prättigau/Davos	Luzein	x
76	Madulain	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
77	Maienfeld	Nordbünden	Landquart	Maienfeld	x
78	Maladers	Nordbünden	Plessur	Schanfigg	
79	Malans	Nordbünden	Landquart	Maienfeld	x
80	Marmorera	Mittelbünden	Albula	Surses	
81	Masein	Regio Viamala	Hinterrhein	Thusis	x
82	Mastrils	Nordbünden	Landquart	Fünf Dörfer	
83	Mathon	Regio Viamala	Hinterrhein	Schams	
84	Medel (Lucmagn)	Surselva	Surselva	Disentis	
85	Mesocco	Mesolcina	Moesa	Mesocco	x
86	Molinis	Nordbünden	Plessur	Schanfigg	x
87	Mon	Mittelbünden	Albula	Alvaschein	
88	Morissen	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	
89	Mulegns	Mittelbünden	Albula	Surses	
90	Mundaun	Surselva	Surselva	Ilanz	
91	Mutten	Regio Viamala	Albula	Alvaschein	x
92	Nufenen	Regio Viamala	Hinterrhein	Rheinwald	

	Gemeinde	Region	Bezirk	Kreis	Bürger- gemein- de
93	Obersaxen	Surselva	Surselva	Ruis	x
94	Paspels	Regio Viamala	Hinterrhein	Domleschg	x
95	Peist	Nordbünden	Plessur	Schanfigg	x
96	Pigniu	Surselva	Surselva	Ruis	
97	Pitasch	Surselva	Surselva	Ilanz	x
98	Pontresina	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
99	Poschiavo	Val Poschiavo	Bernina	Poschiavo	
100	Pratval	Regio Viamala	Hinterrhein	Domleschg	
101	Ramosch	Engiadina bassa	Inn	Ramosch	x
102	Rhäzüns	Nordbünden	Imboden	Rhäzüns	x
103	Riein	Surselva	Surselva	Ilanz	
104	Riom-Parsonz	Mittelbünden	Albula	Surses	
105	Rodels	Regio Viamala	Hinterrhein	Domleschg	
106	Rongellen	Regio Viamala	Hinterrhein	Schams	
107	Rossa	Calanca	Moesa	Calanca	x
108	Rothenbrunnen	Regio Viamala	Hinterrhein	Domleschg	x
109	Roveredo (GR)	Mesolcina	Moesa	Roveredo	x
110	Rueun	Surselva	Surselva	Ruis	x
111	Ruschein	Surselva	Surselva	Ilanz	
112	Saas	Prättigau	Prättigau/Davos	Küblis	x
113	Safien	Surselva	Surselva	Safien	
114	Sagogn	Surselva	Surselva	Ilanz	x
115	Salouf	Mittelbünden	Albula	Surses	
116	Samedan	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
117	Samnaun	Engiadina bassa	Inn	Ramosch	
118	San Vittore	Mesolcina	Moesa	Roveredo	x
119	Santa Maria in Calanca	Calanca	Moesa	Calanca	
120	Savognin	Mittelbünden	Albula	Surses	x
121	S-chanf	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
122	Scharans	Regio Viamala	Hinterrhein	Domleschg	x
123	Schiers	Prättigau	Prättigau/Davos	Schiers	x
124	Schlans	Surselva	Surselva	Disentis	
125	Schluain	Surselva	Surselva	Ilanz	x

	Gemeinde	Region	Bezirk	Kreis	Bürger- gemein- de
126	Schmitten (GR)	Mittelbünden	Albula	Belfort	x
127	Schnaus	Surselva	Surselva	Ilanz	x
128	Scuol	Engiadina bassa	Inn	Suot Tasna	x
129	Seewis im Prättigau	Prättigau	Prättigau/Davos	Seewis	x
130	Selma	Calanca	Moesa	Calanca	
131	Sent	Engiadina bassa	Inn	Suot Tasna	x
132	Sevgein	Surselva	Surselva	Ilanz	
133	Siat	Surselva	Surselva	Ruis	
134	Sils i. D.	Regio Viamala	Hinterrhein	Domleschg	x
135	Sils i. E./Segl	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
136	Silvaplana	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
137	Soazza	Mesolcina	Moesa	Mesocco	x
138	Splügen	Regio Viamala	Hinterrhein	Rheinwald	x
139	St. Antönien	Prättigau	Prättigau/Davos	Luzein	
140	St. Martin	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	
141	St. Moritz	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x
142	St. Peter-Pagig	Nordbünden	Plessur	Schanfigg	
143	Stierva	Mittelbünden	Albula	Alvaschein	
144	Sufers	Regio Viamala	Hinterrhein	Rheinwald	
145	Sumvitg	Surselva	Surselva	Disentis	
146	Sur	Mittelbünden	Albula	Surses	
147	Suraua	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	
148	Surava	Mittelbünden	Albula	Belfort	x
149	Susch	Engiadina bassa	Inn	Sur Tasna	x
150	Tamins	Nordbünden	Imboden	Trins	x
151	Tarasp	Engiadina bassa	Inn	Sur Tasna	x
152	Tenna	Surselva	Surselva	Safien	
153	Thusis	Regio Viamala	Hinterrhein	Thusis	x
154	Tiefencastel	Mittelbünden	Albula	Alvaschein	x
155	Tinizong-Rona	Mittelbünden	Albula	Surses	x
156	Tomils	Regio Viamala	Hinterrhein	Domleschg	
157	Trimmis	Nordbünden	Landquart	Fünf Dörfer	x

	Gemeinde	Region	Bezirk	Kreis	Bürger- gemein- de
158	Trin	Surselva	Imboden	Trins	
159	Trun	Surselva	Surselva	Disentis	
160	Tschappina	Regio Viamala	Hinterrhein	Thusis	x
161	Tschiertschen-Praden	Nordbünden	Plessur	Churwalden	x
162	Tschlin	Engiadina bassa	Inn	Ramosch	x
163	Tujetsch	Surselva	Surselva	Disentis	
164	Untervaz	Nordbünden	Landquart	Fünf Dörfer	
165	Urmein	Regio Viamala	Hinterrhein	Thusis	
166	Val Müstair	Val Müstair	Inn	Val Müstair	
167	Valendas	Surselva	Surselva	Ilanz	x
168	Vals	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	
169	Valzeina*	Prättigau	Prättigau/Davos	Seewis	
170	Vaz/Obervaz	Mittelbünden	Albula	Alvaschein	x
171	Vella	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	
172	Verdabbio	Mesolcina	Moesa	Roveredo	x
173	Versam	Surselva	Surselva	Ilanz	x
174	Vignogn	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	
175	Vrin	Surselva	Surselva	Lumnezia/ Lugnez	x
176	Waltensburg/ Vuorz	Surselva	Surselva	Ruis	x
177	Zernez	Engiadina bassa	Inn	Sur Tasna	x
178	Zillis-Reischen	Regio Viamala	Hinterrhein	Schams	x
179	Zizers	Nordbünden	Landquart	Fünf Dörfer	x
180	Zuoz	Oberengadin	Maloja	Oberengadin	x

* Zusammenschluss per 1. Januar 2011

2. Übersicht bestehende Evangelisch-reformierte Kirchgemeinden

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
1	Almens	Almens, Rodels, Paspels, Tomils, Pratval
2	Andeer	Andeer
3	Ardez	Ardez
4	Arosa	Arosa
5	Ausserheinzenberg	Sarn, Präz, Portein, Tartar
6	Avers	Avers
7	Bergün / Bravuogn / Latsch / Stugl / Stuls	Bergün / Bravuogn
8	Bever	Bever
9	Bivio/Surses	Bivio, Sur, Marmorera, Mulegns, Tinizong-Rona, Savognin, Riom-Parsonz, Salouf, Cunter
10	Bondo/Promontogno	Bondo
11	Brusio	Brusio
12	Cadi	Disentis/Mustér, Medel (Lucmagn), Tujetsch, Sumvitg, Trun, Schlans, Breil/Brigels
13	Castiel/Calfreisen/Lüen	Calfreisen, Castiel, Lüen
14	Casaccia	Casaccia
15	Castasegna	Castasegna
16	Castrisch/Sevgein/Riein	Castrisch, Sevgein, Riein
17	Cazis	Cazis
18	Celerina/Schlarigna	Celerina/Schlarigna
19	Chur	Chur
20	Churwalden	Churwalden
21	Conters	Conters im Prättigau
22	Davos Dorf/Laret	Davos Dorf
23	Davos Platz	Davos Platz
24	Davos Frauenkirch	Davos Frauenkirch
25	Davos Glaris	Davos Glaris
26	Davos Monstein	Davos Monstein
27	Domat/Ems	Domat/Ems
28	Donat	Donat, Casti

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
29	Duvin	Duvin, Suraua, Peiden, St. Martin, Vals
30	Fanas	Fanas
31	Feldis/Veulden	Feldis/Veulden
32	Felsberg	Felsberg
33	Ferrera	Ferrera
34	Fideris	Fideris
35	Filisur /Albula	Filisur, Alvenau, Brienz/Brinzauls, Surava, Tiefencastel, Mon, Stierva, Alvaschein
36	Fläsch	Fläsch
37	Flerden /Urmein/ Tschappina	Flerden, Urmein, Tschappina
38	Flims	Flims
39	Flond	Mundaun, Obersaxen
40	Ftan	Ftan
41	Fuldera/Lü/Tschierv	Fuldera, Lü, Tschierv
42	Furna	Furna
43	Grüsch	Grüsch
44	Haldenstein	Haldenstein
45	Hinterrhein	Hinterrhein
46	Igis/Landquart	Igis
47	Ilanz/Strada	Ilanz, Schluein, Ruschein, Ladir
48	Jenaz/Buchen	Jenaz, Buchen
49	Jenins	Jenins
50	Klosters/Serneus	Klosters-Serneus
51	Küblis	Küblis
52	La Punt/ Chamues-ch	La Punt-Chamues-ch
53	Langwies	Langwies
54	Lavin/Guarda	Lavin, Guarda
55	Luven	Luven, Vrin, Lumbrein, Vignogn, Degen, Vella, Morissen, Cumbel
56	Luzein/Pany	Luzein, Pany
57	Lon/Maton/Vargistagn	Lohn (GR), Mathon, Wergenstein

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
58	Maienfeld	Maienfeld
59	Maladers	Maladers
60	Malans	Malans
61	Malix	Malix
62	Masein	Masein
63	Mastrils	Mastrils
64	Medels	Medels i. Rh.
65	Mesolcina/Calanca	Mesocco, Soazza, Lostallo, Verdabbio, Cama, Leggia, Grono, Roveredo (GR), San Vittore, Rossa, Cauco, Selma, Arvigo, Braggio, Buseno, Santa Maria in Calanca, Castaneda
66	Molinis	Molinis
67	Mutten	Mutten
68	Nufenen	Nufenen
69	Parpan	Parpan
70	Peist	Peist
71	Pitasch	Pitasch
72	Pontresina	Pontresina
73	Poschiavo	Poschiavo
74	Ramosch/Vnà	Ramosch
75	Rothenbrunnen	Rothenbrunnen
76	Saas	Saas
77	Safien	Safien
78	Sagogn/Laax/Falera	Sagogn, Laax, Falera
79	Samedan	Samedan
80	S-chanf/Cinus-chel	S-chanf
81	Scharans/Fürstenau	Scharans, Fürstenau
82	Scheid	Scheid
83	Schiers	Schiers
84	Schnaus	Schnaus
85	Schuders	Schuders
86	Scuol	Scuol, Tarasp

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
87	Seewis/Schmitten	Seewis im Prättigau
88	Sent	Sent
89	Sils i.E./Segl/Silvaplana/ Champfèr	Sils im Engadin/Segl, Silvaplana, Champfèr
90	Sils i.D.	Sils im Domleschg
91	Soglio	Soglio
92	Splügen	Splügen
93	St. Antönien	St. Antönien
94	St. Moritz	St. Moritz
95	St. Peter-Pagig	St. Peter-Pagig
96	Stampa/Borgonovo/ Maloja	Stampa, Borgonovo, Maloja
97	Steinbach	Tschiertschen-Praden, Passugg
98	Sufers	Sufers
99	Susch	Susch
100	Tamins/Bonaduz/ Rhäzüns	Tamins, Bonaduz, Rhäzüns
101	Tenna	Tenna
102	Thusis	Thusis
103	Trans	Trans
104	Trimmis/Says	Trimmis
105	Trin	Trin
106	Tschlin/Strada/Martina	Tschlin, Samnaun
107	Untervaz	Untervaz
108	Valchava/Sta. Ma- ria/Müstair	Valchava, Sta. Maria, Müstair
109	Valendas	Valendas
110	Valzeina	Valzeina
111	Vaz/Obervaz	Vaz/Obervaz, Lantsch/Lenz
112	Versam	Versam
113	Vicosoprano	Vicosoprano
114	Waltensburg/Vuorz	Waltensburg/Vuorz, Rueun, Siat, Pigniu, Andiat

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
115	Wiesen	Davos Wiesen, Schmitten (GR)
116	Zernez/Brail	Zernez
117	Zillis/Reischen/ Rongellen	Zillis-Reischen, Rongellen
118	Zizers	Zizers
119	Zuoz/Madulain	Zuoz, Madulain

3. Übersicht bestehende Römisch-katholische Kirchgemeinden

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
1	Alvaneu	Alvaneu
2	Alvaschein	Alvaschein
3	Andeer	Andeer, Avers, Casti-Wergenstein, Donat, Ferrera, Lohn (GR), Mathon, Rongellen, Zillis-Reischen
4	Andiast	Andiast, Waltensburg/Vuorz
5	Angeli Custodi	Angeli Custodi, Pedemonti, Pedecosta
6	Ardez	Ardez, Ftan, Guarda
7	Arosa	Arosa, Langwies, Molinis, Peist, St. Peter-Pagig
8	Arvigo	Arvigo
9	Augio	Augio
10	Bergün/Bravuogn	Bergün/Bravuogn
11	Bivio	Bivio
12	Bonaduz	Bonaduz, Tamins, Versam, Tenna, Safien
13	Braggio	Braggio
14	Brienz	Brienz/Brinzauls
15	Breil	Breil/Brigels
16	Brusio	Brusio, Campascio, Cavaione, Miralago
17	Buseno	Buseno
18	Cama	Cama
19	Camuns	Camuns
20	Campocologno	Campocologno, Zalende

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
21	Castaneda	Castaneda
22	Cauco	Cauco
23	Cavardiras	Cavardiras
24	Cazis	Cazis (ohne Portein)
25	Celerina/Schlarigna	Celerina/Schlarigna
26	Chur	Chur, Haldenstein, Meiersboden, Passugg, Riedwiesli bei Araschgen, Tschiertschen-Praden
27	Churwalden	Churwalden (ohne Meiersboden und Passugg/ ohne Riedwiesli bei Araschgen)
28	Cologna	Cologna
29	Cumbel/Peiden	Cumbel, Peiden-Dorf, Peiden-Bad, Duvin, Pitasch
30	Cunter	Cunter
31	Danis-Tavanasa	Danis-Tavanasa
32	Dardin	Dardin
33	Davos	Davos
34	Degen	Degen
35	Disentis/Mustér	Disentis/Mustér
36	Domat/Ems	Domat/Ems, Felsberg
37	Falera	Falera
38	Filisur	Filisur
39	Flims	Flims, Trin
40	Grono	Grono
41	Ilanz	Ilanz, Luven, Schnaus
42	Klosters	Klosters-Serneus, Conters im Prättigau, Küblis, Saas, Luzein, St. Antönien
43	Laax	Laax
44	Ladir	Ladir
45	Landarenca	Landarenca
46	Landquart	Igis, Fläsch, Jenins, Maienfeld, Malans
47	Lantsch/Lenz	Lantsch/Lenz

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
48	Leggia	Leggia
49	Le Prese	Le Prese, Cantone
50	Lostallo	Lostallo
51	Lumbrein	Lumbrein
52	Maladers	Maladers, Calfreisen, Castiel, Lüen
53	Martina	Tschlin, Ramosch
54	Mastrils	Mastrils
55	Medel (Lucmagn)	Medel (Lucmagn)
56	Mesocco	Mesocco
57	Mon	Mon
58	Morissen	Morissen
59	Mulegns	Mulegns
60	Müstair	Müstair
61	Obersaxen	Obersaxen
62	Pagnoncini	Pagnoncini
63	Parsonz	Parsonz
64	Paspels	Paspels, Trans
65	Pigniu	Pigniu
66	Pleif-Vella	Vella
67	Pontresina	Pontresina
68	Poschiavo	Poschiavo
69	Prada	Prada, Annunziata
70	Rabius	Rabius
71	Rhäzüns	Rhäzüns, Feldis/Veulden
72	Riom	Riom
73	Rodels-Almens	Almens, Fürstenau, Pratval, Rodels, Scharans
74	Rona	Rona
75	Rossa	Rossa
76	Roveredo (GR)	Roveredo (GR)
77	Rueun	Rueun
78	Ruschein	Ruschein

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
79	Sagogn	Sagogn, Valendas
80	Salouf	Salouf
81	Samedan/Bever	Samedan, Bever
82	Samnaun	Samnaun
83	Sant'Antonio	Campiglioni
84	San Carlo/Aino	San Carolo/Aino (ohne Angeli Custodi)
85	San Vittore	San Vittore
86	Savognin	Savognin
87	Schlans	Schlans
88	Schluein	Schluein
89	Schmitten (GR)	Schmitten (GR)
90	Scuol	Scuol, Sent
91	Selma	Selma
92	Sevgein	Sevgein, Riein, Castrisch
93	Siat	Siat
94	Soazza	Soazza
95	Sopra Porta	Stampa (ohne Maloja), Vicosoprano
96	Sotto Porta	Bondo, Castasegna, Soglio
97	Splügen/Rheinwald	Splügen, Hinterrhein, Nufenen, Sufers
98	Sta. Domenica	Sta. Domenica
99	Santa Maria in Calanca	Santa Maria in Calanca
100	St.Moritz	St.Moritz, Sils im Engadin/Segl, Silvaplana, Maloja
101	Stierva	Stierva, Mutten
102	Sumvitg	Sumvitg
103	Sur	Sur, Marmorera
104	Surava	Surava
105	Sucasti/Uors	Surcasti, Uors
106	Surcuolm	Mundaun
107	Surrein	Surrein
108	Tarasp	Tarasp

Nr.	Kirchgemeinde	Gemeinde / Fraktion
109	Tersnaus/St.Martin	Tersnaus, St. Martin
110	Thusis	Thusis, Flerden, Masein, Portein, Tschappina, Urmein, Sils im Domleschg
111	Tiefencastel	Tiefencastel
112	Tinizong	Tinizong
113	Trimmis	Trimmis
114	Trun	Trun
115	Tujetsch	Tujetsch
116	Tumegl/Tomils	Tomils, Rothenbrunnen, Scheid
117	Untervaz	Untervaz
118	Valchava	Valchava, Fuldera, Lü, Sta. Maria, Tschierv
119	Vals	Vals
120	Vaz/Obervaz	Vaz/Obervaz
121	Verdabbio	Verdabbio
122	Viano	Viano
123	Vignogn	Vignogn
124	Vorder- und Mittel- prättigau	Seewis im Prättigau, Fanas, Valzeina, Grüşch, Schiers, Fideris, Furna, Jenaz
125	Vrin	Vrin
126	Zernez	Zernez, Susch, Lavin
127	Zignau	Zignau
128	Zizers	Zizers
129	La Plaiv, Suot Funtauna Merla, Zuoz	Zuoz, La Punt-Chamues-ch, Madulain, S-chanf

4. Neuberechnung Steuerkraftausgleich

Einwohnerlimite 1000; Ausgleichssätze 60% für Sockelbeitrag und 80% für Mindestausstattung

- (1) Einwohner 31. 12. 2007 (Berechnungsgrundlage für Steuerkraftausgleich 2010 und 2011)
- (2) Steuerfuss 2009 in % der einfachen Kantonssteuer
- (3) Finanzkraftteilung 2010/2011 (1: sehr finanzstark, 2: finanzstark, 3: mittlere Finanzkraft, 4: finanzschwach, 5: sehr finanzschwach)
- (4) Steuern natürliche Personen, Steuern juristische Personen, Wasserzinsen und Abgeltungsleistungen gemäss FK-Einteilung 2010/2011
- (5) Ausgleichssätze 2011: Sockelbeitrag 60% und Mindestausstattung 83.5%
- (6) Total Steuerkraftausgleich neu, aus Sockelbeitrag (7) und Mindestausstattung (8) abzüglich Kürzung Mindestausstattung (9)
- (7) Ausgleichssatz 60%, keine Beitragsvoraussetzungen und keine Einwohnerlimite
- (8) Ausgleichssatz 80%, für Gemeinden mit Steuerfuss von min. 120%, Einwohnerlimite: 1 000 Einwohner (vorbehalten sind Ausnahmeregelungen aufgrund Fusionen)
- (9) Kürzung Mindestausstattung: bis 99 Einwohner um 5/10, 100–199 Einwohner um 4/10, 200–299 Einwohner um 3/10, 300–499 Einwohner um 2/10, 500–999 Einwohner um 1/10

* Unter dem bisherigen System (Heureka 300) fusionierte Gemeinden mit Verzicht auf Kürzung für Mindestausstattung (Mundaun, St. Antönien, Tomils, Tschertschen-Praden, St. Peter-Pagig).

** Val Müstair wird wie bisher 1300 Einwohner angerechnet

Nr.	Gemeinde	Einwohner	Steuerfuss	Finanzkraft	Steuerkraft pro Kopf	Steuerkraftausgleich 2011 Total	Steuerkraftausgleich (SKA) neu			
							SKA neu Total	Total pro EW	Sockelbeitrag	Mindestausstattung
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1	Almens	221	130.00	4	1 964.95	167 592	125367	19493	151 249	-45 375
2	Alvaneu	406	110.00	3	2 797.33	0	0	0	0	0
3	Alvaschein	145	105.00	3	5 392.30	0	0	0	0	0
4	Andeer	881	90.00	2	4 617.16	0	0	0	0	0
5	Andiast	226	125.00	4	2 152.26	132 784	92591	409.7	132 273	-39 682
6	Ardez	431	88.00	2	4 873.02	0	0	0	0	0
7	Arosa	2 244	90.00	1	4 470.59	0	0	0	0	0

Nr.	Gemeinde	Ein- wohner (1)	Steuer- fuss (2)	Finanz- kraft (3)	Steuer- kraft pro Kopf (4)	Steuer- kraftaus- gleich 2011 Total (5)	Steuerkraftausgleich (SKA) neu			
							SKA neu Total (6)	Total pro EW (7)	Mindest- ausstat- tung (8)	Kürzung MA (9)
8	Arvigo	93	95.00	4	2126.09	0	0.0	0	0	0
10	Avers	170	110.00	5	4781.94	0	0.0	0	0	0
11	Bergün/Bravuogn	486	130.00	4	3260.89	0	0.0	0	0	0
12	Bever	641	80.00	2	3406.72	0	0.0	0	0	0
13	Bivio	217	130.00	4	2920.53	0	0.0	0	0	0
14	Bonaduz	2637	88.00	2	2622.51	0	0.0	0	0	0
15	Bregaglia	1586	105.00	2	5650.43	0	0.0	0	0	0
16	Braggio	56	130.00	5	891.57	87564	1503.8	65049	38325	-19163
17	Breil/Brigels	1277	105.00	3	2567.80	0	0.0	0	0	0
18	Brienz/Brinzauls	104	110.00	3	4299.16	0	0.0	0	0	0
19	Brusio	1158	95.00	2	4106.61	0	0.0	0	0	0
20	Buseno	109	120.00	4	4920.52	0	0.0	0	0	0
21	Calfeisen	45	120.00	5	1740.24	32174	655.1	14081	30797	-15399
22	Cama	487	70.00	2	3015.72	0	0.0	0	0	0
24	Castaneda	225	90.00	3	2621.79	0	0.0	0	0	0
26	Casti-Wergen- stein	60	130.00	5	3133.43	0	0.0	0	0	0
27	Castiel	123	120.00	5	1285.44	160370	1178.3	94429	84179	-33672
28	Castrisch	404	120.00	4	1638.13	408917	962.5	167672	276491	-55298
29	Cauco	39	130.00	5	1960.67	19288	434.7	3607	26691	-13346
30	Cazis*	1996	123.90	4	1658.08	1592730	738.0	788580	684385	0

Nr.	Gemeinde	Ein- wohner (1)	Steuer- fuss (2)	Finanz- kraft (3)	Steuer- kraft pro Kopf (4)	Steuer- kraftaus- gleich 2011 Total (5)	Steuerkraftausgleich (SKA) neu			
							SKA neu Total (6)	Total pro EW (7)	Mindest- ausstat- tung (8)	Kürzung MA (9)
31	Celerina/ Schlarigna	1 402	57.00	1	6394.22	0	0.0	0	0	0
32	Chur	32513	90.00	1	3905.37	0	0.0	0	0	0
33	Churwalden	2 134	108.00	3	2026.04	57874	27.1	57858	0	0
35	Conters i. P.	231	70.00	3	1926.26	29314	126.9	29314	0	0
36	Cumbel	269	120.00	4	1517.13	324455	1015.1	144192	184099	-55230
37	Cunter	233	84.00	2	2898.16	0	0.0	0	0	0
38	Davos	11 050	103.00	2	3765.91	0	0.0	0	0	0
39	Degen	251	120.00	4	1495.16	308260	1037.1	140058	171781	-51534
40	Disentis/Mustér	2 122	120.00	3	2557.28	0	84.9	0	180259	0
41	Domat/Ems	7 064	90.00	2	3583.41	0	0.0	0	0	0
42	Donat	221	120.00	4	2460.62	73057	193.8	0	61200	-18360
43	Duvin	94	130.00	5	920.09	144304	1475.3	106509	64332	-32166
44	Falera	568	75.00	1	4124.64	0	0.0	0	0	0
47	Felsberg	2 081	98.00	3	2215.53	0	0.0	0	0	0
48	Fideris	592	120.00	4	1491.87	573529	1177.2	332281	405156	-40516
49	Filisur	491	130.00	4	3399.48	0	0.0	0	0	0
50	Fläsch	592	88.00	2	2648.62	0	0.0	0	0	0
51	Flerden	204	120.00	5	1159.26	319061	1373.0	182355	139614	-41884
52	Flims	2 576	90.00	2	3814.18	0	0.0	0	0	0
53	Mundaun*	316	120.00	4	1825.94	325913	911.6	71799	216266	0

Nr.	Gemeinde	Ein- wohner (1)	Steuer- fuss (2)	Finanz- kraft (3)	Steuer- kraft pro Kopf (4)	Steuer- kraftaus- gleich 2011 Total (5)	Steuerkraftausgleich (SKA) neu			
							SKA neu Total (6)	Total pro EW (7)	Mindest- ausstat- tung (8)	Kürzung MA (9)
54	Ftan	490	110.00	3	3 065.21	0	0.0	0	0	0
56	Furna	215	130.00	5	1 131.81	342 167	1 400.4	198 088	147 143	-44 143
57	Fürstenu	332	110.00	4	1 905.19	49 126	148.0	49 124	0	0
58	Grono	880	84.00	2	2 994.25	0	0.0	0	0	0
59	Grüsch	1 782	80.00	1	4 683.64	0	0.0	0	0	0
60	Guarda	161	100.00	3	3 185.19	0	0.0	0	0	0
61	Haldenstein	920	105.00	3	2 497.82	0	0.0	0	0	0
62	Hinterrhein	78	75.00	4	1 934.33	9 269	118.8	9 268	0	0
63	Igis	7 432	100.00	3	2 009.77	322 474	43.4	322 458	0	0
64	Ilanz	2 311	105.00	3	2 521.19	0	0.0	0	0	0
65	Ferrera	84	70.00	1	17 323.52	0	0.0	0	0	0
66	Jenaz	1 151	100.00	3	1 891.59	185 967	161.6	185 963	0	0
67	Jenins	792	93.00	2	3 087.52	0	0.0	0	0	0
68	Klosters-Serneus	3 862	90.20	2	4 082.14	0	0.0	0	0	0
69	Küblis	804	120.00	4	1 827.29	422 844	841.8	181 596	550 246	-55 025
70	Laax	1 261	68.00	1	4 591.62	0	0.0	0	0	0
71	Ladir	113	120.00	4	2 347.20	38 428	234.2	0	44 108	-17 643
72	Langwies	295	110.00	4	2 051.23	569	1.9	568	0	0
73	Lantsch/Lenz	537	90.00	2	2 435.54	0	0.0	0	0	0
74	Lavin	209	90.00	3	4 390.92	0	0.0	0	0	0
75	Leggia	114	120.00	5	1 879.81	80 877	584.0	19 762	78 020	-31 208

Nr.	Gemeinde	Ein- wohner (1)	Steuer- fuss (2)	Finanz- kraft (3)	Steuer- kraft pro Kopf (4)	Steuer- kraftaus- gleich 2011 Total (5)	Steuerkraftausgleich (SKA) neu				
							SKA neu Total (6)	Total pro EW (7)	Mindest- ausstat- tung (8)	Kürzung MA (9)	
76	Lohn	50	130.00	5	1 029.62	71 281	68 286	1 365.7	51 177	34 219	-17 110
77	Lostallo	692	90.00	3	2 104.23	0	0	0.0	0	0	0
79	Lüen	81	100.00	4	2 528.15	0	0	0.0	0	0	0
80	Lumbrein	400	120.00	4	1 322.58	533 477	511 232	1 278.1	292 229	273 754	-54 751
81	Luven	186	120.00	5	1 555.53	192 274	168 936	908.3	92 558	127 296	-50 918
82	Luzein	1 164	120.00	4	1 614.43	751 927	1 195 061	1 026.7	510 676	684 385	0
83	Madulain	183	85.00	1	5 748.32	0	0	0.0	0	0	0
84	Maienfeld	2 506	77.00	1	3 967.50	0	0	0.0	0	0	0
85	Maladers	495	110.00	3	1 769.92	140 204	140 200	283.2	140 200	0	0
86	Malans	2 157	85.00	2	3 063.89	0	0	0.0	0	0	0
88	Marmorera	48	50.00	1	23 259.33	0	0	0.0	0	0	0
89	Masein	394	120.00	4	1 632.58	406 954	381 425	968.1	165 707	269 648	-53 930
90	Mastrils	539	130.00	4	1 784.63	385 983	476 730	884.5	144 735	368 883	-36 888
91	Mathon	55	120.00	5	1 695.31	41 795	38 502	700.0	19 682	37 641	-18 821
92	Medel (Lucmagn)	455	90.00	3	4 063.55	0	0	0.0	0	0	0
94	Mesocco	1 224	87.00	3	2 932.42	0	0	0.0	0	0	0
95	Molinis	129	105.00	4	2 407.78	0	0	0.0	0	0	0
96	Mon	90	105.00	4	3 812.41	0	0	0.0	0	0	0
97	Morissen	236	120.00	4	1 421.72	307 169	262 079	1 110.5	149 019	161 515	-48 455
98	Mulegns	26	100.00	3	9 017.62	0	0	0.0	0	0	0
100	Mutten	82	130.00	5	2 193.11	27 232	22 321	272.2	0	44 643	-22 322

Nr.	Gemeinde	Ein- wohner (1)	Steuer- fuss (2)	Finanz- kraft (3)	Steuer- kraft pro Kopf (4)	Steuer- kraftaus- gleich 2011 Total (5)	Steuerkraftausgleich (SKA) neu			
							SKA neu Total (6)	Total pro EW (7)	Mindest- ausstat- tung (8)	Kürzung MA (9)
101	Nufenen	151	120.00	5	1 861.46	109 898	602.3	28 945	103 343	-41 337
102	Obersaxen	818	130.00	4	2 572.60	85 413	148.4	0	134 924	-13 492
105	Paspels	454	108.00	3	2 492.85	0	0.0	0	0	0
107	Peist	211	130.00	5	1 590.73	238 969	941.5	97 572	144 405	-43 322
109	Pigniu	38	130.00	5	6 220.58	0	0.0	0	0	0
110	Pitasch	115	130.00	5	1 277.69	1 508 30	1 186.1	89 179	78 704	-31 482
111	Pontresina	1 942	85.00	1	5 219.10	0	0.0	0	0	0
113	Poschiamo	3 490	90.00	2	3 467.27	0	0.0	0	0	0
115	Pratval	234	110.00	3	2 377.25	0	0.0	0	0	0
117	La Punt-Chammues- ch	731	77.50	1	5 557.05	0	0.0	0	0	0
118	Ramosch	494	130.00	4	2 996.25	0	0.0	0	0	0
119	Rhâzüns	1 233	115.00	4	1 821.70	285 390	231.5	285 379	0	0
120	Riein	70	130.00	5	853.80	112 100	1 541.5	83 955	47 907	-23 954
121	Riom-Parsonz	318	99.75	3	3 087.45	0	0.0	0	0	0
122	Rodels	264	120.00	4	2 058.63	175 710	475.2	0	179 232	-53 770
124	Rongellen	45	33.33	2	7 272.89	0	0.0	0	0	0
125	Rossa	119	87.00	4	3 215.37	0	0.0	0	0	0
126	Rothenbrunnen	303	90.00	3	2 932.90	0	0.0	0	0	0
127	Roveredo	2 338	103.00	3	1 909.44	336 017	143.7	335 997	0	0
128	Rueun	442	130.00	4	2 431.64	127 701	244.7	0	135 208	-27 042

Nr.	Gemeinde	Ein- wohner (1)	Steuer- fuss (2)	Finanz- kraft (3)	Steuer- kraft pro Kopf (4)	Steuer- kraftaus- gleich 2011 Total (5)	Steuerkraftausgleich (SKA) neu				
							SKA neu Total (6)	Total pro EW (7)	Mindest- ausstat- tung (8)	Kürzung MA (9)	
129	Ruschein	365	120.00	4	1800.81	333353	291947	799.9	92107	249800	-49960
130	San Vittore	731	100.00	3	2491.43	0	0	0.0	0	0	0
131	St. Antónien*	374	120.00	5	1058.53	672744	627950	1679.0	371990	255960	0
133	St. Martin	41	120.00	5	5838.39	0	0	0.0	0	0	0
134	St. Moritz	5062	60.00	1	9364.95	0	0	0.0	0	0	0
135	St. Peter-Pagig*	231	120.00	4	2557.29	57756	41639	162.2	0	41639	0
137	Sta. Maria i.C.	107	110.00	4	1771.92	30093	30093	281.2	30093	0	0
138	Saas i.P.	786	105.00	3	2424.79	0	0	0.0	0	0	0
139	Safien	318	130.00	5	2496.20	108333	61398	193.1	0	76747	-15349
140	Sagogn	645	120.00	3	2194.57	0	315193	488.7	0	350215	-35022
141	Salouf	209	120.00	4	2456.08	69881	41177	197.0	0	58825	-17648
142	Samedan	2823	70.00	1	4193.56	0	0	0.0	0	0	0
143	Samnaun	809	100.00	1	5256.00	0	0	0.0	0	0	0
145	Savognin	938	112.88	3	2856.46	0	0	0.0	0	0	0
147	S-chanf	672	90.00	3	3660.90	0	0	0.0	0	0	0
148	Scharans	818	110.00	3	3132.53	0	0	0.0	0	0	0
150	Schiers	2514	110.00	3	2036.15	42763	42758	17.0	42758	0	0
151	Schlans	90	130.00	5	1345.52	99874	94484	1049.8	63687	61595	-30798
152	Schluain	499	130.00	4	2262.53	178437	189626	380.0	0	237033	-47407
153	Schmitten	257	130.00	4	1991.80	187992	138889	540.4	15768	175887	-52766
154	Schnaus	133	130.00	5	1856.23	97493	80806	607.6	26192	91023	-36409

Nr.	Gemeinde	Ein- wohner (1)	Steuer- fuss (2)	Finanz- kraft (3)	Steuer- kraft pro Kopf (4)	Steuer- kraftaus- gleich 2011 Total (5)	Steuerkraftausgleich (SKA) neu			
							SKA neu Total (6)	Total pro EW (7)	Mindest- ausstat- tung (8)	Kürzung MA (9)
155	Scuol	2183	105.00	3	3145.27	0	0.0	0	0	0
156	Seewis i.P.	1401	120.00	4	1704.45	729788	837.2	488530	684385	0
157	Selma	39	130.00	5	2018.74	17024	376.6	1342	26691	-13346
158	Sent	878	130.00	4	2403.29	136206	300.8	0	293469	-29347
159	Sevgein	218	130.00	4	1654.50	232995	877.7	86906	149196	-44759
160	Siat	178	120.00	4	2605.70	29858	79.1	0	23468	-9387
161	Sils i.D.	842	110.00	3	2620.23	0	0.0	0	0	0
162	Sils i.E./Segl	747	80.00	1	6748.93	0	0.0	0	0	0
163	Silvaplana	1000	67.00	1	6703.52	0	0.0	0	0	0
164	Soazza	366	60.00	1	5540.70	0	0.0	0	0	0
166	Splügen	421	88.00	3	2477.32	0	0.0	0	0	0
168	Stierva	131	130.00	4	4310.74	0	0.0	0	0	0
169	Sufers	127	70.00	2	6295.37	0	0.0	0	0	0
170	Sumvitg	1370	115.00	4	2654.33	0	0.0	0	0	0
171	Sur	96	130.00	5	2970.54	0	0.0	0	0	0
172	Suraua	272	130.00	4	1965.40	206145	566.8	23869	186153	-55846
173	Surava	199	120.00	4	3004.72	0	0.0	0	0	0
175	Susch	207	90.00	3	4504.14	0	0.0	0	0	0
176	Tamins	1135	100.00	3	2527.21	0	0.0	0	0	0
177	Tarasp	331	90.00	2	3839.14	0	0.0	0	0	0
179	Tenna	95	105.00	4	3553.01	0	0.0	0	0	0

Nr.	Gemeinde	Ein- wohner (1)	Steuer- fuss (2)	Finanz- kraft (3)	Steuer- kraft pro Kopf (4)	Steuer- kraftaus- gleich 2011 Total (5)	Steuerkraftausgleich (SKA) neu			
							SKA neu Total (6)	Total pro EW (7)	Mindest- ausstat- tung (8)	Kürzung MA (9)
181	Thusis	2633	115.00	3	2362.06	0	0.0	0	0	
182	Tiefencastel	268	83.50	2	5616.61	0	0.0	0	0	
183	Timizong-Rona	360	100.00	3	3877.63	0	0.0	0	0	
184	Tomils*	709	120.00	4	1727.83	800801	1009.7	230658	485229	
185	Trimmis	3046	95.00	3	2210.05	0	0.0	0	0	
186	Trin	1176	100.00	3	2278.75	0	0.0	0	0	
187	Trun	1238	130.00	4	1911.38	416769	694.6	175521	684385	
188	Tschappina	162	120.00	5	1295.29	209623	1168.5	122774	110871	
189	Tschiertischen- Praden*	318	120.00	4	2165.00	220155	458.0	0	182069	
191	Tschlin	452	100.00	3	3499.63	0	0.0	0	0	
192	Tujetsch	1852	95.00	2	3633.22	0	0.0	0	0	
194	Untervaz	2288	95.00	3	2181.09	0	0.0	0	0	
196	Urmein	109	50.00	1	2743.25	0	0.0	0	0	
197	Val Müstair**	1666	120.00	4	1946.36	1223324	640.8	177917	889701	
198	Valendas	298	130.00	5	1251.69	438535	1280.5	238836	203947	
199	Vals	1039	100.00	2	4173.64	0	0.0	0	0	
201	Vaz/Obervaz	2608	80.00	1	4677.01	0	0.0	0	0	
202	Vella	451	125.00	4	1960.51	283030	640.2	41784	308658	
203	Verdabbio	159	130.00	5	1207.92	219633	1255.9	134392	108817	
204	Versam	251	130.00	4	2746.98	23077	0.0	0	0	

Nr.	Gemeinde	Ein- wohner (1)	Steuer- fuss (2)	Finanz- kraft (3)	Steuer- kraft pro Kopf (4)	Steuer- kraftaus- gleich 2011 Total (5)	Steuerkraftausgleich (SKA) neu			
							SKA neu Total (6)	Total pro EW (7)	Mindest- ausstat- tung (8)	Kürzung MA (9)
206	Vignogn	185	130.00	4	1400.88	219851	1062.9	120672	126611	-50644
207	Vrin	249	110.00	5	3188.28	0	0.0	0	0	0
208	Waltensburg/V uoriz	379	130.00	4	2595.86	78435	113.3	0	53698	-10740
210	Zernez	1100	84.00	2	3919.41	0	0.0	0	0	0
211	Zillis-Reischen	397	55.00	1	6023.78	0	0.0	0	0	0
212	Zizers	3169	90.00	2	2398.74	0	0.0	0	0	0
213	Zuoz	1246	85.00	1	3783.57	0	0.0	0	0	0
Total		188762			3421.93	18053199	100.2	8156910	12608393	-1857457

5. Strukturreformen in ausgewählten Kantonen

Tessin:

Der Fusionsprozess im Tessin nahm in den neunziger Jahren in den peripheren Gebieten des Kantons seinen Anfang, erfasste dann aber auch die Agglomerationen von Lugano und Mendrisio. Das Locarnese und Bellinzonese blieben hingegen abseits dieser Dynamik. Seit 1995 gab es im Kanton Tessin 25 Gemeindezusammenschlüsse. Die kantonalen Leistungen daran betragen bis heute rund 136 Millionen Franken. Die Anzahl Gemeinden sank von 245 auf deren 161. Mehr als ein Dutzend weitere Projekte sind gestartet. Acht Fusionsprojekte wurden bislang sistiert.

Das Fusionsgesetz «Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LASC)» vom 13. Februar 2004 (RL 2.1.4.3) bildet die Grundlage für das Verfahren in Sachen Gemeindezusammenschlüsse im Kanton Tessin. Der Start eines Fusionsprojektes erfolgt mit der Einreichung eines Gesuches an die Regierung durch die Gemeindelegislative, die -exekutive oder durch einen Zehntel der Stimmbürger. Die Regierung beurteilt das Gesuch bezüglich der Übereinstimmung mit den Zielen der kantonalen Politik. Innerhalb von sechs Monaten wird die Fusionsstudie gestartet und der Perimeter definiert. Gegen den Regierungsbeschluss kann beim Grossen Rat Rekurs eingereicht werden. Die Regierung bestellt im Einvernehmen mit den Gemeinden eine Kommission, welche sich mit der Fusionsstudie befasst. Die Tessiner Regierung könnte auch von Amtes wegen eine Fusionsstudie starten und den Perimeter festlegen. Von dieser Möglichkeit hat sie bisher nie Gebrauch gemacht.

Der Grosse Rat hat die Möglichkeit, Zwangszusammenschlüsse zu verordnen (Art. 9 LASC), wenn

- die Finanzaussichten und die wirtschaftlichen Ressourcen einer Gemeinde die laufenden Ausgaben nicht decken können;
- wenn ein Mitmachen einer Gemeinde in einer neuen Gemeinde aus geografischen, planerischen, territorialen oder wirtschaftlichen Gründen, aus Gründen der Aufgabenerfüllung oder des Beitrags an personellen oder finanziellen Ressourcen notwendig ist;
- wenn eine Gemeinde ihre Behörden nicht bestellen oder die Verwaltung nicht sicherstellen kann oder wenn die Behörden willentlich ihren Pflichten nicht nachkommen.

Bisher hat der Grosse Rat in sechs Fällen Zwangsfusionen verordnet. Teilweise wurden diese Zwangszusammenschlüsse vom Bundesgericht beurteilt. Dabei wurde bestätigt, dass Fusionen grundsätzlich auch ohne die Zustimmung der betroffenen Gemeinden zulässig sind, da dies vom kantonalen Recht vorgesehen ist.

Gemeinden mit strukturellen Defiziten werden im Falle eines Zusammenschlusses saniert, teilweise bis zum gesamten Erlass des Fremdkapitals. Das approximative jährliche Defizit wird aufgrund eines Finanzplanes ermittelt und bis zu zehn Mal ausgeglichen. Der neuen Gemeinde soll eine autonome finanzielle Verwaltung ermöglicht werden, welche auf die Grundsätze der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit beruhen soll. Es sind auch Beiträge zur Herabsetzung der Nettoverschuldung bis zu 50 Prozent der Unterschiede zwischen den Gemeinden sowie für zwingend noch zu realisierenden Investitionen möglich. Besonders wichtige Investitionen für die neue Gemeinde können ebenfalls unterstützt werden. Überdies sieht das Gesetz auch die Ausrichtung von Beiträgen im Falle einer Veränderung der Finanzströme vor. Der Grosse Rat hat im Jahre 2006 einen Rahmenkredit von 120 Millionen Franken für die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen beschlossen. Die jährlichen Tranchen werden im Rahmen des Voranschlages festgelegt. Oft werden sie in Raten, verteilt auf fünf Jahre, ausbezahlt, wobei ein Zins für die Ratenzahlung ausgerichtet wird.

Im Kanton Tessin spielt die Bürgergemeinde bei Fusionen keine wesentliche Rolle, weil im Unterschied zum Kanton Graubünden der Zusammenschluss von politischen Gemeinden keine Auswirkungen auf die Bürgergemeinde hat. Diese bleiben nach wie vor autonom und übernehmen oft neben der Verwaltung ihres Vermögens (v. a. Alpen, Weiden und Wald) Aufgaben im Bereich der Kultur oder der Freizeitgestaltung. Oftmals bestehen innerhalb der zusammengeschlossenen politischen Gemeinde darum verschiedene Bürgerorte.

Nach einem Jahrzehnt mit von unten initiierten Fusionsprojekten – gestartet und geführt ohne eine spezielle logische Ordnung – besteht das politische Bedürfnis nach einem gezielteren Vorgehen. Mit der Revision des Fusionsgesetzes soll neben punktuellen Veränderungen ein kantonaler Fusionsplan eingeführt werden. Dieser soll als Instrument für die Koordination zwischen Regional-, Wirtschafts- und Territorialpolitik dienen. Damit werden folgende Ziele verfolgt:

- Planungssicherheit durch Zielstruktur erhalten;
- der Wille für die Reorganisation des ganzen Kantons bekräftigen;
- das Thema auf den «territorialen Zusammenhang» ausrichten;
- die Basis für eine bessere regionale Zusammenarbeit liefern;
- eine Entwicklungsvision für die kantonalen Departemente erarbeiten.

Die vorgeschlagene Einsetzungsform des Planes sieht eine Vernehmlassung durch die Gemeinden und eine parlamentarische Diskussion vor. Es ist beabsichtigt, die Anzahl Gemeinden auf unter 100 Einheiten herabzusetzen.

Aargau:

Der Kanton Aargau hat mit dem Projekt Aufgabenteilung Kanton–Gemeinden zwischen 1996 und 2006 die historisch gewachsene Aufgabenteilung weitgehend entflochten und die verbleibenden Verbundaufgaben neu organisiert. Flankierend wurden Instrumente zur Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit und von Gemeindegemeinschaften eingeführt. Das Projekt Gemeindeform Aargau (GeRAG) startete im Jahr 2005 mit einem Vorprojekt. Die Regierung des Kantons Aargau lancierte das Hauptprojekt zwei Jahre später mit der Zielsetzung, die Funktionalität der Gemeinden zu erhalten bzw. zu verbessern, damit die Gemeinden die künftigen Herausforderungen bewältigen und die kommunalen Aufgaben demokratisch, effizient, wirkungsvoll, sachlich korrekt und – auch finanziell – möglichst selbständig erfüllen können. Der Kanton Aargau strebt eine Stärkung der Gemeindeform mit möglichst selbständigen Gemeinden in den Agglomerationen und im ländlichen Raum an. Es gibt weder eine regierungsrätliche Vorgabe oder Zielsetzung bezüglich Mindestgrösse oder Anzahl von Gemeinden noch Pläne, die eine «optimale Gemeindeform» darstellen würden. Der Kanton möchte Hindernisse für Gemeindegemeinschaften beseitigen und Unterstützungsbeiträge für gemeinschaftswillige Gemeinden ermöglichen. Die konkreten Projekte sollen von unten her wachsen. Der Kanton begleitet die Projekte im Rahmen der verfügbaren personellen Ressourcen.

Das Projekt GeRAG hat in den Gemeinden die Diskussion über die künftigen Strukturen ausgelöst. Auf Anfang 2002 fand seit 1970 der erste Zusammenschluss statt (Zofingen und Mühletal), weitere Zusammenschlüsse folgten. Neben den Zusammenschlüssen in ländlichen Gegenden entwickelte sich auch eine recht grosse Dynamik in Agglomerationsgemeinden.

Am 27. September 2009 lehnte der Aargauer Soverän eine Vorlage hauchdünn ab, welche die Ausrichtung von kantonalen Förderbeiträgen in Form von Pauschalbeiträgen, die sich aus der Einwohnerzahl und der Strukturstärke berechnet hätten, vorgesehen hätte. Im Juli 2010 wurde eine neue Vorlage in die Vernehmlassung geschickt, die ähnlich wie die in der Volksabstimmung knapp abgelehnte Vorlage Unterstützungsbeiträge für Zusammenschlüsse vorsieht. An die Stelle der bisherigen Verschuldungsangleichung sollen pauschale Beiträge und eine mehrjährige Garantie für Finanzausgleichsbeiträge treten.

Weitere Unterstützungsinstrumente für Zusammenschlüsse sind in Bearbeitung: Dazu gehört die Rechtsgrundlage, dass die vom Volk gewählten Behörden für maximal eine Amtsdauer nach einem Zusammenschluss personell aufgestockt werden können. Damit soll ermöglicht werden, dass für die Anfangsphase einer Fusion eine Vertretung der kleineren Gemeinde in die Behörden der grösseren Gemeinden gewählt werden kann (z. B. Gemein-

derat, Schulpflege, Finanzkommission). Im Zusammenschlussvertrag kann somit von den Vorgaben in der Gemeindeordnung und im kantonalen Recht befristet abgewichen werden. So können bei Fusionen, die während einer laufenden Amtsdauer in Kraft treten, Gesamterneuerungswahlen vermieden werden. Dies liegt im Interesse der grösseren Gemeinde und namentlich der Parteien, was ein Zusammenschlusshindernis beseitigt.

Bern:

Seit dem Jahr 2004 ist es im Kanton Bern zu insgesamt elf Zusammenschlüssen mit 23 beteiligten Gemeinden gekommen. Damit reduziert sich die Anzahl Gemeinden um zwölf auf 388 per 1. Januar 2010. Das seit dem Jahr 2005 geltende Gemeindefusionsgesetz (GFG) bezweckt die Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen von Gemeinden. Mit dem Gesetz hat sich der Kanton Bern das Ziel gesetzt, die Anzahl der Gemeinden bis im Jahr 2017 – dann tritt das GFG automatisch ausser Kraft – um rund einen Viertel auf etwa 300 zu reduzieren. Dabei stehen vor allem kleine und kleinste Gemeinden im Fokus, von denen der Kanton Bern im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich viele zählt. Ein Grossteil dieser kleinen und kleinsten Gemeinden bekundet zunehmend Mühe, die Behörden zu besetzen und die Aufgaben in der geforderten Qualität zu erfüllen. Folgende qualitativen Wirkungsziele der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wurden definiert:

- Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden;
- Stärkung der Gemeindeautonomie;
- wirksame und kostengünstige Leistungserstellung.

Damit wurde sinngemäss auch die Zielsetzung der kantonalen «Strategie Gemeinden» wiederholt. Die Kernaussage aus dem Jahr 2000 lautet: «Der Kanton Bern will starke und leistungsfähige Gemeinden, die ihre Aufgaben eigenverantwortlich und in der gebotenen Qualität erfüllen können, denn starke Gemeinden sind das solide Fundament eines starken Kantons.»

Die kantonale Förderpraxis besteht aus einer progressiv ausgestalteten Pauschale. Für maximal 1000 Personen pro Gemeinde wird ein Pro-Kopf-Beitrag von 400 Franken ausgerichtet. Bei einem Zusammenschluss zweier Gemeinden beträgt der Multiplikator 1. Für jede weitere beteiligte Gemeinde vergrössert sich dieser um 0.1. Von dieser kantonalen Finanzhilfe haben die elf umgesetzten Fusionsprojekte im Umfang von total knapp fünf Millionen Franken profitiert. Bis Ende 2009 wurden zudem rund 1.35 Millionen Franken für projektbezogene Zuschüsse zur Vorbereitung von Fusionen ausbezahlt.

Zurzeit steht in Bern eine Verschärfung der kantonalen Bottom-up-Strategie auf dem politischen Parkett. Der Grosse Rat beschloss anlässlich der

Beratungen über den Evaluationsbericht der bisherigen Fusionsstrategie im November 2009 – über den regierungsrätlichen Vorschlag hinausgehend – eine Planungserklärung zur Aufweichung der Bestandesgarantie für Berner Gemeinden:

«Im Sinn eines zusätzlichen Instruments zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen wird die verfassungsrechtliche Bestandesgarantie der Gemeinden modifiziert. Der Grosse Rat wird ermächtigt, einen Zusammenschluss gegen den Willen der betroffenen Gemeinden anzuordnen und gegebenenfalls einen Sonderbeitrag zu Gunsten der fusionierten Gemeinde zu sprechen, sofern es kommunale, regionale oder kantonale Interessen erfordern. Er soll insbesondere einen Zusammenschluss von mehr als zwei Gemeinden anordnen können, wenn die Mehrheit der beteiligten Gemeinden und der Stimmenden dem Zusammenschluss zugestimmt haben.»

Die diesbezüglichen Arbeiten sind innerhalb einer breit abgestützten Arbeitsgruppe aufgenommen und dürften voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2011 in eine breite Vernehmlassung gehen. Im Jahr 2012 kann dann voraussichtlich die kantonale Volksabstimmung über die notwendigen Verfassungsänderungen durchgeführt werden. Ebenfalls zu den vorgeschlagenen zusätzlichen Fusionsförderinstrumenten gehören mögliche Kürzungen im Finanzausgleich für die Gemeinden. Auch diese Massnahme würde eine Änderung der Kantonsverfassung bedingen. Für die Erarbeitung einer Vorlage zur Umsetzung dieser Massnahme ist der gleiche Fahrplan wie bei der Modifikation Bestandesgarantie vorgesehen.

Glarus:

Die Glarner Bevölkerung hat sich an der Landsgemeinde 2006 sowie an einer ausserordentlichen Landsgemeinde 2007 für eine grundlegende Strukturreform ausgesprochen. Anstelle der 25 Ortsgemeinden, 18 Schulgemeinden, 16 Fürsorgegemeinden und 9 Tagwen (Bürgergemeinden) sollen lediglich noch drei grosse und starke Einheitsgemeinden entstehen. Die Reform wird auf den 1. Januar 2011 realisiert. Die drei neuen Gemeinden Glarus, Glarus Nord und Glarus Süd entsprechen der bisherigen regionalen Gliederung des Kantons. Begründet wird die Reform mit den heutigen und künftigen Herausforderungen: Die Reform stärke den Kanton, seine Gemeinden und die Bevölkerung auf allen Ebenen: Die Bevölkerung profitiere von einer guten, professionellen Infrastruktur und einem zeitgemässen Service Public, die Jugend von einer fortschrittlichen Schule, die Wirtschaft von besseren Rahmenbedingungen, die Gemeinden von neuer Stärke und Durchsetzungskraft und alle zusammen vom effizienteren und deshalb sparsameren Einsatz der finanziellen Ressourcen. Mit der Gemeindestrukturreform erhöhe der Kanton Glarus seine Wettbewerbsfähigkeit und schafft eine hervorragende Grundlage, um seine Stärken als Wohn- und Wirtschaftsstandort optimal

zur Geltung zu bringen. Für den Ausgleich der unterschiedlichen finanziellen Verhältnisse wendet der Kanton Glarus 20 Millionen Franken auf.

Fribourg:

Der Kanton Fribourg betreibt seit längerer Zeit eine aktive Fusionspolitik. So wurde bereits im Jahre 1971 ein Bericht über die Zusammenlegung von Gemeinden in Auftrag gegeben. Darin wurde die Reduktion von damals 279 auf 87 Gemeinden vorgeschlagen. Ende 1999 zählte man im Kanton Fribourg noch 245, anfangs 2010 noch 168 Gemeinden. Namentlich die in einem Dekret vom 11. November 1999 über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse vorgesehenen Finanzhilfen haben zu dieser Entwicklung beigetragen. Die finanzielle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen aufgrund dieses Dekrets und dessen Verlängerung betrug 22.6 Millionen Franken. Die Frist für die Einreichung eines Gesuchs um Finanzhilfe ist per Ende 2004 abgelaufen und das Dekret trat formell ausser Kraft. Der Grosse Rat hat eine Motion für erheblich erklärt, welche die Wiederaufnahme der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen zu Ziel hat. Damit soll die Anzahl der Gemeinden bis Ende 2011 auf 89 gesenkt werden können. Bewährte Elemente des bisherigen Dekrets sollen auch weiterhin angewandt werden:

- Finanzhilfe (kantonaler Förderbeitrag);
- Gesuchsverfahren für die Gemeinden;
- Fonds für die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse;
- Finanzierung durch den Kanton und die Gemeinden.

Auf Bestimmungen, die vorsehen, dass der Kanton die Gemeinden zum Zusammenschluss verpflichten kann, soll verzichtet werden. Hingegen soll aber ein Fusionsplan erarbeitet werden, der auf Stufe Bezirk erstellt wird. Die Oberamtsperson ist diejenige Behörde, die zur Vornahme dieser analytischen Arbeiten bestimmt ist. Die Auswertung basiert auf einheitlichen Kriterien und wird durch eine persönliche Analyse der Oberamtsperson ergänzt. In seinen Schlussfolgerungen verbindet die Oberamtsperson die Schwächen einer Gemeinde mit den Stärken einer oder mehrerer anderen Gemeinden (und umgekehrt) und steckt auf dieser Grundlage einen Fusionsperimeter ab. Die Gemeinden nehmen Stellung und informieren ihre Bevölkerung über die wesentlichen Aspekte des Projekts. Der Staatsrat genehmigt den Fusionsplan, der sämtliche für den Bezirk vorgeschlagenen Zusammenschlussperimeter enthält. Entsprechend sind die Fusionsprojekte aufzulegen.

Luzern:

Der Regierungsrat des Kantons Luzern lancierte im Jahre 1997 ein umfassendes Reformprojekt «Luzern '99» zur Vereinfachung der kantonalen Organisationsstrukturen. Das Teilprojekt «Gemeindereform 2000+» befasste sich mit der Gemeindereformstrategie. So wurde die Reduktion der Anzahl Gemeinden von 107 auf die Hälfte bei einer durchschnittlichen Mindestgrösse von 3000 Einwohnern vorgeschlagen. Das Vorhaben ist auf relativ starken politischen Widerstand gestossen.

Die Gemeindereform 2000+ richtete sich vorerst an kleine und finanzschwache Gemeinden. Der im März 2000 präsentierte Zielstrukturplan (Landkarte für die Entwicklung der Gemeindestrukturen) mit einer zentrumsorientierten Entwicklung wurde heftig diskutiert. Inzwischen hat sich die Zahl der Gemeinden im Kanton Luzern von 107 auf 87 reduziert. Die Fusionsprojekte wurden primär von den Gemeinden mit Unterstützung des Kantons geführt und jede einzelne Gemeinde hat über die Fusion demokratisch entschieden. Es hat sich gezeigt, dass die Reform wegen der mannigfaltigen Verflechtungen der Gemeinden deutlich mehr Zeit beansprucht als ursprünglich angenommen.

Auf den 1. Januar 2010 trat die Fusion von Littau (16000 Ew.) und Luzern (60000 Ew.) in Kraft. Damit kam erstmals ein Zusammenschluss in der Agglomeration der Stadt Luzern zu Stande. Der kantonale Beitrag sollte 20 Millionen Franken betragen, erhielt aber in der dafür notwendigen Abstimmung nicht die Mehrheit des kantonalen Stimmvolks.

Der Kanton Luzern unterstützt den Gemeindereformprozess mit personellen und finanziellen Mitteln, aber auch mit Vorgaben bezüglich der angestrebten Strukturen. Über die Höhe von Fusionsbeiträgen verhandelt der Regierungsrat mit den Gemeinden, basierend auf einer Auslegeordnung über deren finanzielle Lage und Zukunftsaussichten. Zu berücksichtigende Kriterien sind im Dekret über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeprojekten vom 7. Mai 2001 und in der zugehörigen Verordnung über die finanzielle Unterstützung von Gemeindeentwicklungsprojekten vom 24. September 2003 (SRL Nr. 154) festgelegt. Als wichtigste Rahmenbedingung gilt, dass die bestgestellte Gemeinde einer Gruppe durch die Fusion nicht schlechter gestellt werden darf. Grossen Einfluss auf den Fusionsbeitrag haben Unterschiede bei den Steuerfüssen und bei der Verschuldung. Der Kantonsbeitrag trägt vorübergehend zum Ausgleich bei, aber bereits mittelfristig muss sich die Fusion selber tragen. Neben Ausgleichsbeiträgen hat der Kanton in der Regel auch 50 Prozent der Reorganisationskosten übernommen, die den Gemeinden durch die Fusion entstehen. Bis zum 1. Januar 2009 wurden 34.4 Millionen Franken an elf Fusionen ausgerichtet.

Schaffhausen:

Im Jahre 2005 hat der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen das gross angelegte Reformprojekt «sh.auf» in die Vernehmlassung gegeben. Das Projekt strebte die Optimierung in den drei gegenseitig voneinander abhängigen Handlungsfeldern «Aufgabenteilung und Finanzierungsentflechtung», «Finanzausgleich» sowie «Struktur- und Verwaltungsreform» an, mit dem Ziel, Gemeinden und Kanton neue Perspektiven zu eröffnen. Gemeindefusionen waren somit nur ein kleines Puzzlestück innerhalb einer grossen Entwicklungsstrategie. Einzelne Reformteile wurden nach der Vernehmlassung (zum Teil in modifizierter Form) umgesetzt, andere, so auch die Struktur- und Verwaltungsreform, wurden weniger gut aufgenommen. Die durch das Projekt sehr detailliert vorgenommenen Abklärungen bildeten jedoch eine gute Grundlage für die seither immer noch laufende Diskussion im Bereich der Struktur- und Verwaltungsreform.

Im Zusammenhang mit dem Reformprojekt «sh.auf» wurde auch das Gesetz über den Finanzausgleich (FAG; SHR 621.100) geändert. Es umfasst, wie in vielen Kantonen ebenfalls, einen Ressourcenausgleich und einen Lastenausgleich. Kommt es zu Zusammenschlüssen, so werden gestützt auf das FAG Sonderbeiträge ausgerichtet und zwar:

- Weiterführung des Ressourcenausgleichs über neun Jahre nach dem Zusammenschluss (in abnehmendem Umfang), falls der Ressourcenausgleich aufgrund eines Zusammenschlusses kleiner würde;
- einmalige Entschuldungsbeiträge;
- Anteil an den Projektkosten.

In den letzten zehn Jahren kam es im Kanton Schaffhausen zu vier Gemeindefusionen, bei denen sieben Gemeinden aufgehoben wurden, nämlich Barzheim, Osterfingen, Altdorf, Bibern, Hofen, Opfertshofen, Hemmental. Zwei Projekte gelangten nicht zum Abschluss. Insgesamt beteiligt sich der Kanton an diesen Fusionen resp. Fusionsprojekten mit total 8.8 Mio. Franken (davon für nicht zustande gekommene Fusionen: 0.256 Mio. Franken). Die Auszahlung erfolgte bereits, respektive läuft noch bis ins Jahr 2017 gestaffelt.

Insbesondere aufgrund der Änderungen im übergeordneten Recht flammen die Diskussionen in Bezug auf die Struktur- und Verwaltungsreform immer wieder auf. Die zahlreichen kleinen Gemeinden sind in vielen Bereichen kaum in der Lage, eine eigene starke Lösung auf die Beine zu stellen und suchen verstärkt die (partielle) Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden. Im kantonalen Recht ist diese Pflicht zur Zusammenarbeit teilweise auch gesetzlich geregelt (vgl. z. B. Art. 3 des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes vom 2. Juli 2007; SHR 813.500), teilweise wurden bisherige Gemeindeaufgaben kantonalisiert (z. B. Kantonalisierung der Friedensrichterämter, vgl.

Art. 9 des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [noch nicht in der Rechtsammlung, vgl. jedoch Amtsblatt 2010, S. 552 ff.). Es ist zu erwarten, dass es auch im Bereich des neuen Kindes und Erwachsenenschutzrechts zu einer Zentralisierung kommt, wobei allenfalls die Aufgabe der Mandatsführung den Gemeinden verbleibt, allerdings mit der Auflage, für diese Aufgabe leistungsfähige Zusammenarbeitsformen zu finden.)

St. Gallen:

Die Regierung des Kantons St. Gallen erfüllte mit der Invollzugsetzung des Gemeindevereinigungsgesetzes (GvG; sGS 151.3) einen pendenten Verfassungsauftrag. Die Ziele des Gesetzes sind

- die Bildung von starken, autonomen Gemeinden als Ansprechpartner der Kantons,
- die Sicherung des Weiterbestehens mittels finanzieller Unabhängigkeit der Gemeinden,
- die Optimierung der Unterstützung über den innerkantonalen Finanzausgleich samt Lösungsfindung für Gemeinden im kritischen Bereich bis hin zu Vereinigungen.

Im Fokus der Überlegungen stand die monetäre Unterstützung von finanziell kritischen Gemeinden zur Beseitigung von Fusionshindernissen. Im Kantonsrat wurde die finanzielle Förderung auf Zusammenschlüsse von Schulgemeinden ausgedehnt.

Neben der beratenden, begleitenden und methodischen Unterstützung durch die Fachstelle des Gemeindereformers im Amt für Gemeinden sieht die kantonale Förderung von Vereinigungsprojekten einen finanziellen Mitteleinsatz in vier Bereichen vor:

- Projektbeiträge als Ausgabenersatz an die Gemeinden für die externe Leitung oder Begleitung des Projekts an sich (personelle Leistungen);
- Beiträge an vereinigungsbedingten Mehraufwand als Ausgabenersatz für infrastrukturelle, technische oder soziale Ausgaben der Gemeinden;
- Entschuldungsbeiträge für überdurchschnittlich verschuldete Gemeinden im Sinne der Beseitigung von Fusionshindernissen;
- Startbeitrag an die vereinigte Gemeinde als vorweggenommener Ausgleich von Steuereffizienzen aufgrund noch nicht umgesetzter Synergieeffekte in einer definierten Übergansphase.

Alle Beitragsarten sind in der Höhe abhängig von der Finanzkraft der beteiligten Gemeinden und bedürfen des Nachweises der Zielerreichung (Verbesserung von Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit).

Von der Regierung wurden bislang 29 Gesuche abschliessend behandelt und Beiträge in Höhe von 29.4 Millionen Franken in Aussicht gestellt. Wei-

tere Gesuche werden in den nächsten Monaten im Zuge der aktuellen Vereinigungsprojekte in 14 politischen Gemeinden erwartet. Die dank der Synergienutzung eingesparten Finanzausgleichsbeiträge belaufen sich auf rund 7.5 Millionen Franken.

In Anwendung des neuen Gesetzes wurden nach und nach die Ausführungsbestimmungen verfeinert und Fehlanreize ausgeschaltet. Die Regierung nahm in zwei Beschlüssen dazu Stellung, was es nun erlaubt, insbesondere die Fördermittel effizient und nach übereinstimmenden Kriterien zu ermitteln. Der Kantonsrat hat in mehreren Beschlüssen zur konkreten Ausrichtung von Förderbeiträgen den Ausführungsbestimmungen implizit zugestimmt. Aktuell hat die Regierung die Erfahrungen zur Kenntnis genommen. Sie sieht keine Veranlassung, an der Strategie oder an den Ausführungsbestimmungen Anpassungen vorzunehmen.

Solothurn:

In den letzten Jahren gab es wenige Zusammenschlüsse zwischen Einwohnergemeinden. Im Kanton Solothurn wird eine Politik der kleinen Schritte verfolgt. Die Regierung hält in ihrem Legislaturplan fest, Kooperationen und Fusionen von Einwohnergemeinden zu unterstützen und von Bürger- und Einwohnergemeinden zu Einheitsgemeinden zu fördern. Ein politischer Startschuss zu einer «Fusionswelle» erfolgte nicht.

Jährlich fliessen rund 720000 Franken an Zusammenschlüsse, allerdings bisher primär an Zusammenschlüsse zwischen Einwohner- und Bürgergemeinden.

Seit der Revision des Gemeindegesetzes des Kantons Solothurn per 1. Juni 2005 können an Gemeindezusammenschlüsse unter Einwohnergemeinden vom Kanton Förderbeiträge von 100 Franken pro Einwohner und Einwohnerin, jedoch mindestens 50000 Franken und höchstens 500000 Franken ausgerichtet werden.

Im Rahmen der vom Kantonsrat beschlossen und auf den 1. Januar 2011 in Kraft tretenden Massnahmen zur Unterstützung strukturell schwacher Gemeinden werden das Finanzausgleichs- und des Gemeindegesetz so geändert, dass Fusionen nach Massgabe der Strukturschwäche beteiligter Gemeinden zusätzlich finanziell unterstützt werden können. Bei Fusionen unter strukturschwachen Gemeinden werden die Zahlungen zum Ausgleich einer Schlechterstellung im ordentlichen Finanzausgleich neu auf sechs Jahre ausgedehnt. Daneben können an die Projektierungskosten dieser Fusionen maximal 15000 Franken pro berechnete Gemeinde beigetragen werden. Ausserdem erhalten strukturell schwache Einwohnergemeinden bei Zusammenschlüssen mit Einwohnergemeinden einen erhöhten Förderbeitrag, welcher sich aus dem bisherigen Basisbeitrag von 100 Franken pro Einwohner sowie einem zusätzlichen Betrag von 100 Franken pro Einwohner multipli-

ziert mit dem Betrag des negativen Strukturstärkeindex zusammensetzt. Der zusätzliche Beitrag kennt keine Obergrenze.

Ebenso erfolgt die fachliche Unterstützung der Gemeinden für die ganze Bandbreite möglicher Reformen. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat im Jahr 2008 eine Koordinationsstelle für Gemeindefusionen eingerichtet, deren Aufgabe es ist, Fusionsprojekte zentral und aus einer Hand zu begleiten. Zusätzlich sollen mit dieser Stelle kantonsinterne Fusionshindernisse erkannt und beseitigt werden können. Der Kanton Solothurn verlangt keinen Fusionsvertrag.

