



Gemeindeinspektorat informiert Gemeinden

## Bündner Gemeinden nach 2000

Braucht Graubünden nach der Gerichtsreform auch eine Gemeindereform? Genügt eine intensive Kooperation oder sind vermehrt Gemeindefusionen gefragt? Welche Szenarien sind denkbar? Sind Gemeindefusionen für Graubünden Tabu, Allerheilmittel oder gar überholt? Die vorliegende Informationsschrift soll nach dem Willen der Regierung Informationen und Impulse für eine unvoreingenommene Auseinandersetzung mit der Zukunft des bündnerischen Gemeindewesens vermitteln.

Im Umfeld des Millenniumswechsels werden landauf landab umfassende Reformen im Gemeinwesen propagiert, inszeniert und ausprobiert. Angesichts der andernorts zunehmenden Reformaktivitäten wird auch in Graubünden das Thema Gemeindefusion immer öfters in der Öffentlichkeit angeschnitten. Wiederholt geschah dies in Medienbeiträgen, in Vorträgen, bei Wahlveranstaltungen und nicht zuletzt auch im Grossen Rat. Aktueller Anlass dazu war das Postulat Zegg betreffend Reform der Gemeindestrukturen. Dieser Vorstoss wurde in der Novembersession 1998 im Anschluss an die Ratsdebatte über die jüngste Revision des Finanzausgleichsgesetzes überwiesen.

In der Beantwortung des Postulates hat sich die Regierung bereit erklärt, in einer Sondernummer der Informationsschrift des Gemeindeinspektorates

(Ginfo) Informationen über Stärken und Schwächen der heutigen Gemeindestruktur, über die interkommunale Zusammenarbeit sowie über den Stand der Gemeindefusionen und deren Instrumente zu veröffentlichen.

### *Sonderausgabe*

*Diese Sonderausgabe der Informationsschrift des Gemeindeinspektorates zum Thema Gemeindereform richtet sich an alle Bündner Gemeinden, die Regionalorganisationen sowie an die Mitglieder des Grossen Rates.*

*Die Schrift erscheint in deutscher, italienischer und romanischer Sprache.*

*Das Gemeindeinspektorat erteilt auf Anfrage gerne ergänzende Auskünfte zu dieser Studie. Über die Telefonnummer 257 23 91 können auch weitere Exemplare bestellt werden.*

Die nun vorliegende Studie des Gemeindeinspektorates bietet eine breite Auslegeordnung über das bündnerische Gemeindewesen und dessen Entwicklungsmöglichkeiten. Die vorgestellten Reformmodelle und Fusionszenarien bieten zweifellos Stoff und Impulse für eine angeregte und konstruktive Diskussion.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Braucht Graubünden eine Gemeindereform ? .....</b>	<b>3</b>
Vorwort von Regierungsrat Klaus Huber	
<b>Bündner Gemeinden: Kooperation oder Fusion ?.....</b>	<b>4</b>
<b><i>I Historischer Rückblick .....</i></b>	<b>4</b>
1. Die Situation vor 150 Jahren.....	4
2. Die Gemeindepolitik der letzten fünfundzwanzig Jahre.....	4
<b><i>II Ausgangslage 2000.....</i></b>	<b>6</b>
1. Die Situation der Bündner Gemeinden im Allgemeinen .....	6
1.1 Erstarke Gemeinden dank aktiver Gemeindepolitik .....	6
1.2 Anzahl und Grössenordnung der Gemeinden kaum verändert.....	6
1.3 Der Druck auf die Gemeinden steigt.....	7
2. Stand der interkommunalen Zusammenarbeit .....	8
2.1 Intensive Kooperation auf allen Ebenen .....	8
2.2 Unterschiedliche Partner für unterschiedliche Aufgaben.....	9
2.3 Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit .....	9
3. Stand der Gemeindefusionen .....	10
3.1 Die Situation in Europa.....	10
3.2 Die Situation in der Schweiz .....	10
3.3 Reformprojekte in den Kantonen .....	10
3.4 Die Situation in Graubünden .....	12
3.5 Die Rolle des Kantons.....	12
<b><i>III Modelle für eine Reform des bündnerischen Gemeindewesens .....</i></b>	<b>14</b>
1. Das Regionen-Modell.....	15
2. Das Fusions-Modell .....	16
3. Das Combi-Modell.....	17
<b><i>IV Fusionsszenarien als Diskussionsgrundlage.....</i></b>	<b>18</b>
1. Graubünden mit 70 Gemeinden .....	18
2. Eine Gemeinde Val Müstair ? .....	19
3. Eine Gemeinde Bregaglia ?.....	20
4. Eine Gemeinde Calanca ? .....	20
5. Wie steht es im Lugnez ?.....	21
6. Die Gemeinden im Surses rücken näher zusammen .....	21
7. Hohe Gemeindedichte an der Viamala .....	22
8. Im Prättigau: St. Antönien und andere Szenarien.....	22
9. Dutzende weiterer Szenarien in Diskussion .....	22
<b><i>V Schlussbetrachtungen (12 Diskussionsthesen) .....</i></b>	<b>23</b>
<b><i>VI Anhang: Literaturhinweise.....</i></b>	<b>26</b>
<b><i>VII Anhang: Mögliche Fusionsszenarien in Zahlen.....</i></b>	<b>27</b>

# Braucht Graubünden eine Gemeindereform ?

Vorwort von Regierungsrat Klaus Huber

Die Vielfalt, welche Graubünden auf verschiedenen Gebieten stark macht, prägt auch unser Gemeindegewebe und die Art und Weise, wie die Gemeinden untereinander zusammenarbeiten. Die Autonomie dieser eigenständigen Gebilde hat einen hohen Stellenwert. Beides, die Vielfalt und die Gemeindeautonomie, sind prägende Kennzeichen unseres Kantons, und sie sind zu erhalten und zu stärken.

## *Gemeindeautonomie hat Zukunft*

In einer offenen Welt mit offenen Wirtschaftsräumen und Kommunikationsmöglichkeiten rund um den Globus nehmen Unsicherheit, Beziehungslosigkeit und Anonymität zu. Parallel dazu steigt das Bedürfnis nach Überschaubarkeit, sozialer Nähe, Identität und Geborgenheit. Starke eigenständige Gemeinden können solche Bedürfnisse decken. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass Gemeindeautonomie auch wahrgenommen und tatsächlich gelebt wird. Die Strukturen müssen so ausgestaltet sein, dass ein attraktives Angebot an Dienstleistungen der Gemeinde zu vertretbaren Kosten möglich ist. Deshalb stellt sich die Frage, ob die heutigen Strukturen überall diesen Ansprüchen gerecht werden und dazu geeignet sind, den steigenden Anforderungen an Professionalität und Kompetenz bei zunehmendem finanziellem Druck standzuhalten.

## *Vielfalt ja, aber Vielfalt der Stärken*

Wenn heute viele kleine und Kleinstgemeinden noch ohne grössere Probleme funktionieren, bedeutet dies nicht, dass diese Strukturen auch morgen eine optimale Aufgabenerfüllung sicherstellen. Es gibt in unserem Kanton Beispiele von grösseren Gemeinden, die aus mehreren Fraktionen bestehen und die belegen, dass auch kleine Gebietskörperschaften durchaus ihre kulturelle Eigenart und gewisse autonome Strukturen in eine grössere Gemeinschaft einbringen können. Die grosse Anzahl von Zweckverbänden und anderen vertraglichen Zusammenarbeitsformen zeugen von einem hohen Kooperationswillen. Die Tatsache jedoch, dass es in einzelnen Regionen oder Talschaften mehr Gemeindeverbindungen als Gemeinden gibt, muss An-

lass sein, um über diese Strukturen unvoreingenommen nachzudenken. Wer Zusammenarbeit praktiziert, stösst früher oder später auf das Thema Fusionen, sozusagen als stärkste Form der Zusammenarbeit. Darüber muss in Graubünden mit weniger Vorbehalten und entkrampfter als bisher diskutiert werden. Zu dieser Diskussion gehören auch Vorstellungen darüber, wie Graubünden mit weniger als 212 Gemeinden aussehen könnte.

## *Keine Gemeindeplanung von oben*

Die Regierung hat wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass sie kein eigentliches Projekt oder einen Plan für Gemeindefusionen vorlegen möchte. Die Impulse dazu müssen von unten kommen. Hingegen möchte die Regierung eine breite Diskussion dazu anregen und entsprechende Initiativen begleiten und unterstützen. Die Vorstellungen über die künftige Entwicklung unserer Gemeindestrukturen werden auf andere gegenwärtig laufende Reformprojekte im Kanton Einfluss haben. Sie werden massgebend dafür sein, welche Leitplanken im Rahmen der Verfassungsrevision, der Neuregelung des Zivilstandswezens und nicht zuletzt bei einer allfälligen Neuordnung der Aufgabenteilung und des kantonalen Finanzausgleichs - im Nachgang zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs - gelten sollen.

## *Die Studie des Gemeindeinspektorates soll die Diskussion anregen und vertiefen*

Um die Diskussion zu fördern, wurde das Gemeindeinspektorat beauftragt, die vorliegende Studie zu verfassen. Die breite Auslegeordnung soll Informationen und Impulse anbieten und mit möglichen Szenarien und Modellen eine angeregte Auseinandersetzung mit dem Thema ermöglichen. Kulturelle Vielfalt und Umgang mit Minderheiten sind ausgewiesene Stärken Graubündens. Handlungsfähige Gemeinden sind eine wesentliche Voraussetzung, dass dies auch in Zukunft so bleiben wird. Die Diskussion darüber, mit welchen Strukturen unsere Gemeinden ihre wichtigen Aufgaben weiterhin wahrnehmen können, soll mit der vorliegenden Ginfo angeregt werden.

# Bündner Gemeinden: Kooperation oder Fusion ?

Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Zukunft der Bündner Gemeinden erfordert gründliche Kenntnisse dieser Institution. Neben historischen und geografischen Fakten gilt es auch, Stärken und Schwächen der heutigen Gemeindestruktur zu erkennen und zu werten. Auf der Suche nach den richtigen Weichenstellungen kann ein Blick über die Kantonsgrenzen weiterhelfen. Für eine angeregte Diskussion braucht es sodann Impulse in Form von Szenarien und Modellen. Die vorliegende Auslegeordnung soll ein Beitrag dazu sein.

## *I Historischer Rückblick*

Das Verhältnis zwischen den Gemeinden und dem Kanton hat die überaus lebendige Geschichte unseres vielgestaltigen Kantons Graubünden geprägt. Die geschichtliche Ausgangslage vor 150 Jahren und die jüngste Entwicklung der Gemeindepolitik im letzten Viertel des zwanzigsten Jahrhunderts sind für die Weichenstellung der künftigen Gemeindepolitik nicht unbedeutend.

### **1. Die Situation vor 150 Jahren**

Vor 150 Jahren gab es in unserem Kanton nur 48 Gemeinden. Diese Gerichtsgemeinden spielten über Jahrhunderte eine absolut dominierende Rolle. Die gesamte Innenpolitik, einschliesslich das Gerichtswesen, wickelte sich auf Gemeindeebene ab. Für gesamtstaatliche bzw. kantonale Entscheide war nicht die Stimmenmehrheit der Einwohner, sondern das Stimmenmehr der Gemeinden massgebend. Im Zuge der Anpassung an das eidgenössische Recht, insbesondere durch die Anerkennung der Niederlassungsfreiheit, büssten die Gerichtsgemeinden ihre Vorherrschaft ein. Mit dem Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise vom April 1851 wurde die heutige Gemeindestruktur vorgegeben. Anstelle der 48 Gerichtsgemeinden traten einerseits die Kreise als Gerichtsorganisationen und andererseits über 220 neue Gemeinden, welche bisher den Status von Nachbarschaften inne hatten.

Die Aufsplitterung in zahlreiche Klein- und Kleinstgemeinden wurde immer wieder als eine bedauerliche Fehlentwicklung gebrandmarkt. Es fehlte nicht an politischen Vorstössen, welche sich gegen die Kleingemeinden richteten. Sie scheiterten jedoch an deren erbittertem Widerstand, welcher vor allem auf ihre erstarkte politische Position zurückzuführen war. Was diese neuen Gebilde mit den alten Gerichtsgemeinden gemeinsam hatten, war das hohe Autonomiebewusstsein und das konsequente Ablehnen jeglicher zentralistischer Tendenz. Dies war auch der Grund, weshalb die Gemeindeeinteilung, abgesehen von gut einem Dutzend Eingemeindungen, während mehr als 150 Jahren beinahe unverändert geblieben ist.

Bezeichnend für die starke Verankerung der Gemeindeautonomie ist der Umstand, dass der bereits in der Verfassung von 1854 vorgesehene Erlass eines kantonalen Gemeindegesetzes nach zweimaliger Ablehnung in den Jahren 1945 und 1966 erst 1974 vom Volk beschlossen wurde. Das Jahr 1974 stellt in der Gemeindepolitik des Kantons deshalb einen bedeutenden Meilenstein dar.

### **2. Die Gemeindepolitik der letzten fünfundzwanzig Jahre**

Anfang der siebziger Jahre - kurz vor dem Erlass des ersten kantonalen Gemeindegesetzes - wurde die Lage der Bündner Gemeinden als äusserst schwierig beurteilt. Als Folge der fehlenden Gesetzesgrundlagen hatten sich in den verschiedenen Gemeinden sehr unterschiedliche Praktiken herausgebildet, welche zu Rechtsunsicherheit bzw. Rechtsungleichheit führten.

Das Hauptproblem bildete aber die rasante Entvölkerung der Randgebiete. Diese Entwicklung hatte eine Zunahme der Kleingemeinden zur Folge und verschärfte deren finanzielle Notlage. Abwanderung und Überalterung führten zu einem Mangel an personellen Kräften. Dadurch stieg auch die Unfähigkeit der Klein- und Kleinstgemeinden, die immer anspruchsvoller werdenden Aufgaben einer Gemeinde in der modernen Zeit zu erfüllen. Zur Lösung dieser Probleme hat der Kanton auf der Grundlage des neugeschaffenen Gemeindege-

setzes eine sehr aktive Politik zur Stärkung der Gemeinden eingeleitet und verfolgt. Dies geschah mit den nachfolgend beschriebenen unterschiedlichen Massnahmen und Instrumenten:

- *Förderung von Gemeindevereinigungen*

Nach den Vorstellungen, welche anfangs der siebziger Jahre vorherrschten, hätte vor allem in der Frage der Gebietsform durch Gemeindevereinigungen eine beschleunigte Gangart eingeschlagen werden sollen. Die praktischen Möglichkeiten drosselten allerdings das Tempo. Gemeindevereinigungen wurden nur in jenen Fällen vollzogen, in denen die betroffenen Gemeinden damit einverstanden waren. Immerhin kamen zwischen 1977 und 1998 sechs Fusionen zustande (vgl. dazu Teil II, Kap. 3).

- *Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit*

Weil aber zahlreiche Gemeinden bei sturem Festhalten an der Tradition in der Erfüllung ihrer Aufgaben überfordert wären, wurde der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit besondere Beachtung geschenkt. Das Gemeindegesetz stellt nun auch die hierfür notwendigen Rechtsinstrumente zur Verfügung. Neben eigentlichen Regionalverbänden ist eine grosse Zahl weiterer Zweckverbände entstanden, mit dem Ziel, Aufgaben in den Bereichen Schule, Abwasserbeseitigung, Forstwesen, Katastrophenhilfe und Zivilschutz gemeinsam zu lösen. Mittlerweile gibt es in unserem Kanton mindestens so viele Zweckverbände wie Gemeinden (vgl. dazu Teil II, Kap. 2).

- *Verbesserung der Verwaltungs- und Vollzugsstrukturen*

Ein weiterer wichtiger Akzent wurde mit der Verbesserung der Verwaltungs- und Vollzugsstrukturen in den Kleingemeinden gesetzt. Dies im Bewusstsein, dass an die Mitglieder der Milizbehörden sowohl von den übergeordneten Verwaltungsinstanzen als auch von der Bevölkerung immer höhere Anforderungen gestellt werden. Zu diesem Zwecke wurde auch die Beratungstätigkeit durch das kantonale Gemeindeinspektorat intensiviert. Bewährt haben sich dabei die Einrichtung von Teilzeitkanzleien verbunden mit Erwerbsskombinationen oder die Schaffung einer gemeinsamen Kanzlei für mehrere Kleingemeinden. Während im Jahre 1980 lediglich ein Fünftel der rund 100 finanzschwachen Gemeinden über eine Kanzlei verfügten, wurden seither über 60 neue Teilzeitkanzleien gebildet. Durch solche Massnahmen

können die Behördenmitglieder wenigstens teilweise vom gefürchteten „Papierkrieg“ entlastet werden. Dadurch erhöhten sich auch die Chancen, geeignete Behördenmitglieder zu finden. Ausserdem konnte das Dienstleistungsangebot gegenüber der Bevölkerung und gegenüber den übergeordneten Behörden verbessert werden. Die Ergänzung der Kanzleitätigkeit durch andere Erwerbsmöglichkeiten, wie z.B. Postdienst, Postautodienst, Verkehrsverein, Dorfladen, ermöglichte die Schaffung vollwertiger Arbeitsplätze und bot die Grundlage für weitere Familienexistenzen in den betroffenen Gemeinden.

- *Leistungssteigerung des interkommunalen Finanzausgleichs*

Ein wichtiges Glied in der Kette der Förderungs-massnahmen war sodann die Verbesserung der Finanzlage durch eine Leistungssteigerung und Verfeinerung des interkommunalen Finanzausgleichs.

Wichtige Neuerungen waren die Einführung des indirekten Finanzausgleichs im Jahre 1985, welcher die Abstufung der Leistungen des Kantons nach der Finanzkraft erlaubte, sowie die Revision im Jahre 1993, mit welcher der Steuerkraftausgleich als wichtigste Komponente eingeführt wurde. Die jüngste Revision bringt mit Wirkung ab 1.1.2000 eine Verfeinerung des Finanzkraftschlüssels.

#### Meilensteine in der Bündner Gemeindepolitik

1851	Einteilung des Kantons (heutige Gemeindestruktur)
1872	Feststellung der politischen Gemeinden
1874	Niederlassungsgesetz
1892	(heutige) Kantonsverfassung
1945	Gemeindegesetz (verworfen)
1957	Finanzausgleichsgesetz
1966	Gemeindegesetz (verworfen)
1974	Gemeindegesetz
1985	Indirekter Finanzausgleich
1991	Finanzentflechtung
1994	Lastenausgleichsgesetz
1994	Steuerkraftausgleich
1999	Verfeinerter Finanzkraftschlüssel

## II Ausgangslage 2000

### 1. Die Situation der Bündner Gemeinden im Allgemeinen

Die Situation der Bündner Gemeinden an der Jahrtausendwende wird geprägt durch einen positiven Erfolgswachstum der Gemeindepolitik der letzten 25 Jahre. In dieser Zeit konnten durch gezielte Fördermassnahmen und durch intensive Kooperation zahlreiche Probleme entschärft werden, ohne dabei an der Grundstruktur zu rütteln. Die Gemeinden befinden sich nicht in einer Notlage. Sie erfüllen ihre Aufgaben in der Regel gut. Angesichts des zunehmenden Drucks, welcher sich in mannigfaltiger Hinsicht bemerkbar macht, stellt sich allerdings die Frage, ob die heutigen Strukturen genügen, um auch in Zukunft die wachsenden Aufgaben zu bewältigen.

#### 1.1 Erstarke Gemeinden dank aktiver Gemeindepolitik

Die Gemeindepolitik der letzten 25 Jahre hat wesentlich zur Stärkung der Gemeinden beigetragen. Der Erfolg lässt sich auf verschiedenen Ebenen nachweisen:

- Die Abwanderung konnte gestoppt werden. Die Bevölkerungszahl hat in den meisten finanzausgleichsberechtigten Gemeinden zugenommen. Während im Jahre 1970 noch 47 Gemeinden weniger als 100 Einwohner zählten, waren es 1998 nur noch deren 33. Im Vergleich mit den anderen Kantonen ist der Bestand an Kleingemeinden aber immer noch sehr hoch.
- Die Finanzlage der meisten Ausgleichsgemeinden präsentiert sich im Vergleich zu den übrigen Gemeinden im Kanton wesentlich besser als noch vor 25 Jahren. Weil das Milizsystem noch gut funktioniert, bewegen sich auch die Verwaltungskosten in einem vertretbaren und bescheidenen Rahmen. Die Finanzlage der Bündner Gemeinden insgesamt ist auch im interkantonalen Vergleich nicht als schlecht zu beurteilen. Die aufgrund der Abschlüsse 1998 ermittelten Kennzahlen weisen im Durchschnitt eine erstaunliche Stabilität auf. Allerdings öffnet sich die Schere zwischen den gut situierten und den eher prekären Haushalten immer stärker.

- Dank der Leistungssteigerung des Finanzausgleichs konnte gleichzeitig die Infrastruktur in den meisten Berggemeinden beachtlich ausgebaut werden. Hohe Subventions- und Finanzausgleichsbeiträge, ergänzt durch Patenschaftsbeiträge, erlaubten es, die Restkostenbelastung und damit die Fremdfinanzierung niedrig zu halten. Die Werterhaltung dieser Werke obliegt in Zukunft aber allein den Gemeinden.
- Der Mangel an personellen Kräften konnte durch die vermehrte Kanzleibildung zumindest teilweise behoben werden. Die umfangreichen überkommunalen Verflechtungen führen da und dort aber wieder zu grösseren Rekrutierungsschwierigkeiten für Delegierte und Verbandsfunktionäre.

Wenn sich die Bündner Gemeinden nun mit ihrer Zukunft auseinandersetzen, können sie dies aus einer Position der Stärke tun. Dies betrifft nicht nur ihre finanzielle Situation, sondern auch ihre politische und gesellschaftliche Bedeutung. Werte wie Partizipation, Bürgernähe, Genügsamkeit und Identifikation sind vielerorts noch durchaus intakt.

#### 1.2 Anzahl und Grössenordnung der Gemeinden kaum verändert

Was die Anzahl und Grössenordnung der Bündner Gemeinden betrifft, konnte die Statistik keine grossen Veränderungen verzeichnen. Graubünden zählt nach wie vor 212 Gemeinden. Mit 875 Einwohner weist Graubünden nach dem Kanton Jura im Durchschnitt die zweitniedrigste Einwohnerzahl je Gemeinde auf.

Bündner Gemeinden nach Grössenklassen 1998		
Grössenklasse	Gemeinden	Einwohner
- 50	9	360
51 - 100	24	1'792
101 - 200	41	5'986
201 - 500	61	19'684
501 - 1'000	32	22'281
1'001 - 2'000	22	28'927
2'001 - 5'000	18	46'147
5'001 - 10'000	3	18'816
10'001 -	2	42'125
	<b>212</b>	<b>186'118</b>

Mehr als ein Drittel der Gemeinden zählt weniger als 200 Einwohner. In diesen Gemeinden wohnen nur gerade 8'138 Einwohner bzw. 4 % der Bündner Bevölkerung, während 23 Gemeinden mit je mehr als 2'000 Einwohnern und insgesamt 107'088 Einwohnern 58 % der Bevölkerung beherbergen.

Die Gemeindestruktur weist allerdings von Talschaft zu Talschaft recht grosse Unterschiede auf. Während im Lugnez, im Schanfigg, im Calancatal und im Münstertal jedes Dorf eine politische Gemeinde bildet, gibt es auch grosse Gemeinden mit zahlreichen Fraktionen innerhalb ihres Gemeindegebietes. Beispiele dafür sind Davos, Disentis, Obersaxen, Poschiavo, Schiers, Tujetsch u.a.

### 1.3 Der Druck auf die Gemeinden steigt

Die relativ gute Ausgangslage darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Druck auf die Gemeinden zusehends steigt. Und dieser Druck macht sich auf mannigfaltige Weise bemerkbar:

- **Weniger Einnahmen:** Der Gemeindesteuerertrag sinkt als Folge von Rezession, Vermögensumschichtungen sowie von Steuererleichterungen und -anpassungen. Subventionen werden im Rahmen von Sparprogrammen gekürzt. Der Wald wirft kaum mehr Ertragsüberschüsse ab. Gewinnablieferungen von gemeindeeigenen Elektrizitätswerken entfallen im Zuge der Strommarktliberalisierung.
- **Die Finanzierung wird schwieriger:** Banken zögern bei der Kreditgewährung und binden die Gemeinden in strenge Rating-Systeme ein. Subventionen fließen spärlicher und mit Verzögerungen. Die Leistungsbereitschaft privater Haushalte nimmt ab. Die Verursacherfinanzierung stösst in Berggemeinden oft an die Grenze der Zumutbarkeit und erfordert den Einsatz zusätzlicher ordentlicher Mittel.
- **Die Ansprüche an die Leistungen der Gemeinden steigen von allen Seiten:** Der Bürger stellt - je nach Betroffenheit - immer höhere Ansprüche an Qualität und Quantität der öffentlichen Leistungen. Die von Arbeitnehmern und Schülern erwartete Mobilität steigert die entsprechenden Ansprüche an kommunale Leistungen wie öffentlicher Verkehr, Schneeräumung usw. Auch die Wirtschaft stellt Ansprüche an die Gemeinden. Die Bauwirtschaft

will Aufträge. Die Tourismusbranche fordert Beteiligungen und finanzielles Engagement zur Sicherung von Arbeitsplätzen. Die Gemeinde muss auch dort einspringen, wo Bund und Kanton bzw. deren Regiebetriebe (Post und Bahn) ihre Leistungen abbauen. Die Schadensbegrenzung als Folge des Abbaues gemeinwirtschaftlicher Leistungen wird den Gemeinden zugemutet.

- **Zwang zum Gesetzesvollzug und zur Werterhaltung:** Bei Wahrnehmung sehr vieler Aufgaben (Schule, Soziales, Gesundheit, Umwelt u.a.) hat die Gemeinde keine Wahl, ob und wie sie die Aufgaben erfüllen will. Sie ist dazu aufgrund des gesetzlichen Vollzugauftrages gezwungen. Zum Zwangsbedarf bzw. zu den zwingenden Verrichtungen gehört auch die Werterhaltung der geschaffenen Infrastrukturwerke.
- **Zunahme der Kosten der Weite:** Während die Erstellungskosten für die Erschliessung der „Weite“ (Forststrassen, Meliorationswege, Alpstrassen) im Rahmen der Sektoralpolitiken ausserordentlich hoch subventioniert wurden, bleibt die Belastung für die Werterhaltung dieser Werke vollumfänglich bei den Gemeinden, obwohl der Nutzen sehr viel weiter gestreut ist.

Der steigende Druck lässt die Anforderungen an die Behördentätigkeit in Gemeinden und Verbänden stetig zunehmen. Gleichzeitig nimmt die Bereitschaft wegen fehlender Anerkennung, fehlender Freisetzung und ungenügender Entschädigung laufend ab. Deshalb steigt der Druck weiter. Will man diesen Druck aber mit finanziellen Anreizen abflachen, steigt als Folge der Finanzbedarf. Ein steigender Finanzbedarf erzeugt wiederum Druck. Daraus ergibt sich sozusagen ein „vorprogrammierter Teufelskreis“ im Milizsystem.

Was die Situation noch verschärft, ist die Tatsache, dass dieser Druck sehr unterschiedlich verteilt ist. Vor allem im Ressourcenbereich bestehen Anzeichen für einen Zuwachs der Disparitäten. So trifft die Strommarktliberalisierung die Kraftwerksgemeinden besonders stark. Der erwartete Wirtschaftsaufschwung dürfte sich auf die bevölkerungsstarken zentralen Orte bzw. auf touristische Zentren beschränken. Aber auch im Belastungsbereich fällt der Druck unterschiedlich an und führt deshalb zu wachsenden Ungleichgewichten.

## 2. Stand der interkommunalen Zusammenarbeit

Die verstärkte Zusammenarbeit unter den Gemeinden und die Regionalisierung bestimmter Aufgaben prägten am stärksten die Entwicklung des bündnerischen Gemeindewesens in den vergangenen 25 Jahren. Mit dem Erlass des kantonalen Gemeindegesetzes im Jahre 1974 wurden die rechtlich-organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, um Zweckverbände zu bilden. Das Gesetz ermöglichte ferner die Übertragung von Gemeindeaufgaben an den Kreis. Ein weiterer Erlass, nämlich das Bundesgesetz über die Investitionshilfe für das Berggebiet, hat ebenfalls 1974 zur verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit beigetragen. Als Voraussetzung für die Gewährung von Investitionshilfen verlangte der Bund die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten auf regionaler Ebene.

Dies führte auch im Kanton Graubünden zur Bildung von insgesamt 15 Planungsregionen. Gemäss Art. 49 Abs. 3 der kantonalen Raumplanungsverordnung sind dies die Regionen *Bündner Rheintal, Surselva, Heinzenberg-Domleschg, Hinterrhein, Mittelbünden, Schanfigg, Prättigau, Davos, Oberengadin, Engiadina Bassa, Val Müstair, Valle di Poschiavo, Valle di Bregaglia, Mesolcina und Calanca*.

### 2.1 Intensive Kooperation auf allen Ebenen

Mit der Bildung von Regionen im Zusammenhang mit der Investitionshilfe des Bundes und der Regionalplanung entstanden leistungsfähige Organisationen, denen sukzessive weitere Aufgaben übertragen wurden. Es sind dies mehrheitlich das Spitalwesen, die Abfallbewirtschaftung, die Musikschule sowie diverse Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sozialwesen und Verkehr.

Die Regionalorganisationen in unserem Kanton haben keine einheitlichen Rechtsformen. Einen eigentlichen Regionalverband im Sinne des Gemeindegesetzes bilden nur ein Drittel der Regionen. Auch bei den übrigen Arten der interkommunalen Zusammenarbeit konkurrenzieren sich die einzelnen Rechtsformen. Neben den öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbindungen mit eigener Rechtspersönlichkeit (Gemeindeverband und Regionalverband) gibt es solche ohne Rechtspersönlichkeit oder auch privatrechtliche Gemeindeverbindungen.

Interkommunale Zusammenarbeit in Graubünden, Stand 2000			
Aufgabenbereich		Zusammenschlüsse	
		Verbände a	Andere b
Regionalaufgaben	c	7	7
Verwaltung	d	-	4
Zivilstand		-	19
Grundbuch		5	21
Feuerwehr	e	6	29
Zivilschutz		17	19
Schiesswesen	f	-	31
Schule	g	77	21
Kindergarten		13	11
Spitäler	h	3	10
Alters- und Pflegeheime		4	13
Spitex		-	21
Wasserversorgung		3	-
Abwasserreinigung		16	16
Abfallbeseitigung		8	-
Forstwirtschaft	i	13	44
Energiewirtschaft	k	4	10
Andere	l	4	23
<b>Total</b>		<b>180</b>	<b>299</b>
a) Verbände im Sinne von Art. 53 Gemeindegesetz (Gemeindeverbände und Regionalverbände) b) Übrige Formen der Zusammenarbeit, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Gemeindeverbindungen mit und ohne Rechtspersönlichkeit, Aufgaben an den Kreis, vertragliche Abmachungen; Für diese Kategorie sind die Angaben nur approximativ! c) Regionalorganisation mit den Kernaufgaben Regionalplanung, Wirtschaftsförderung und anderen reg. Aufgaben d) Gemeinsame Kanzleien usw. e) In den letzten Jahren wurden 35 Zusammenschlüsse umgesetzt, 15 weitere sind in Arbeit, 4 davon als Verbände f) Bei insgesamt 114 Standorten besteht in 31 Fällen eine Zusammenarbeit g) Primarschulverbände 59, Verbände für integrierte Kleinklassen 16; Daneben gibt es etwa zwei Dutzend vertragliche Vereinbarungen h) Gemäss Krankenpflegeverordnung (Art. 1) bestehen im Kanton 12 Spitalregionen mit je einem Spital, welches die Gemeinden im Einzugsgebiet versorgt i) 12 Forstreviere sind als Gemeindeverbände organisiert; Die übrigen basieren auf Regulativen, Kooperationsverträgen und anderen Formen k) Neben den Verbänden von Konzessionsgemeinden (Gemeindeverbände) werden EW's mit Beteiligung mehrer Gemeinden aufgeführt l) Tourismusverbände, Alpkorporationen, Wegkonsortien, Baukonsortien, weitere Verbindungen im Kulturbereich sowie im Sozialbereich			



Dazu besteht noch die Möglichkeit, Aufgaben an den Kreis zu übertragen. Während sich die Zahl der Regional- und Gemeindeverbände relativ genau feststellen lässt, konnten im Bereich der übrigen Zusammenarbeitsformen nur annähernde Angaben ermittelt werden. Den 212 Gemeinden stehen immerhin 180 Gemeindeverbände und rund 300 andere Verbindungen gegenüber. Am häufigsten findet die Zusammenarbeit im Schulbereich statt. Hier wird vor allem auf der Oberstufe, aber auch bei den integrierten Kleinklassen intensiv zusammen gearbeitet. Verbandslösungen eignen sich offenbar auch gut, um die Aufgaben der Abwasserreinigung und Abfallbeseitigung gemeinsam zu bewältigen.

In den letzten Jahren wurde die Zusammenarbeit u.a. auch im Zivilschutz und bei der Feuerwehr vorangetrieben. Eine neue Kategorie von Zweckverbänden bilden sodann touristische Zweckverbände wie beispielsweise der Tourismusverband Surses. Die Gemeinden Zizers und Igis arbeiten in der Industrielandpolitik zusammen. Sie haben dazu eine Anstalt gegründet.

Beispiele für die Zusammenarbeit in der Verwaltung bilden die gemeinsamen Kanzleien im Calancatal (*Arvigo, Braggio, Cauco und Selma*) und im oberen Surses (*Sur, Mulegns und Marmorera*). Andere Gemeinden haben zwar keine gemeinsame Kanzlei, hingegen einen gemeinsamen Kanzlisten. So teilen beispielsweise die Gemeinden Flond und Luven, Degen und Vignogn, aber auch Feldis und Scheid ihren Gemeindekanzlisten.

Noch wenig verbreitet sind Formen der Zusammenarbeit, welche eine Arbeitsteilung nach fachlichen Spezialgebieten vorsehen (z.B. Informatik, Rechnungswesen, Finanzplan, Steuerwesen, Bauverwaltung). Interessant ist dagegen die enge Zusammenarbeit der Exekutiven im Rahmen der sogenannten Gemeindepräsidenten-Konferenzen.

## 2.2 Unterschiedliche Partner für unterschiedliche Aufgaben

Die Lösung von Gemeindeaufgaben im Zweckverband erlaubt es den einzelnen Gemeinden je nach Ausgestaltung und Umfang der Aufgaben, unterschiedliche Partner auszusuchen (Schulverband mit den einen Gemeinden, Forstverband mit anderen). Im Idealfall können jene Koalitionen gebildet werden, welche jeweils die grössten Synergien und damit wirksamste Aufgabenerfüllung versprechen.

Wie vielschichtig und vielfältig die Zusammenarbeit unter den Gemeinden sein kann, lässt sich am Beispiel der Gemeinde *Fürstenau* verdeutlichen. Mit der Nachbargemeinde Scharans teilt Fürstenau ihre Aufgabe auf den Gebieten Schiesswesen, Tobelunterhalt, Kirchengemeinde und Stellvertretung Zivilstandswesen. Die drei Gemeinden Fürstenau, Scharans und Sils i.D. arbeiten bei der Feuerwehr zusammen. Eine Vierer-Koalition gibt es beim Kindergarten (Almens, Rodels, Pratval und Fürstenau) und - in einer anderen Zusammensetzung - bei der Oberstufe (Fürstenau, Scharans, Sils i.D. und Mutten). Die ehemalige Gerichtsgemeinde Fürstenau umfasst die Gemeinden der Waldkorporation Altgericht Fürstenau, welche mit den Gemeinden des Revierforstamtes Innerdomleschg übereinstimmen. Der Kreis Domleschg mit seinen zwölf Gemeinden bildet die Gebietsabgrenzung für die Zusammenarbeit in den Bereichen Kreisschule, integrierte Kleinklassen (einschliesslich Cazis), Alters- und Pflegeheim sowie Zivilschutz. Die Aufgaben Grundbuch, Abwasserbeseitigung, Spital, Spitem und Musikschule erfüllt Fürstenau im Verbund mit sämtlichen Gemeinden der Region Heinzenberg-Domleschg.

## 2.3 Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Tatsache, dass es in Graubünden mehr Verbände bzw. Gemeindeverbindungen als Gemeinden gibt, ist bemerkenswert. Dass dabei jede Gemeinde auch ihre Delegierten bestimmen und einen immer höheren Anteil ihres Finanzertrages zur Lösung von Verbandsaufgaben einsetzen muss, zeigt auch die Grenzen einer vielschichtigen interkommunalen Zusammenarbeit klar auf.

Zu den negativen Aspekten der Verbandslösungen zählen: Die fehlende demokratische Ausstattung, die geringe Flexibilität, das Problem, geeignete Delegierte zu entsenden, das Spezialistentum bzw. das partikulare Problemverständnis der Fachgremien (z.B. in den Bereichen Abwasserreinigung und Abfallbeseitigung) sowie die starke Einbindung finanzieller Mittel.

Dort wo die Grenzen der Zusammenarbeit auf Verbandsebene spürbar werden, wird auch Terrain für eine entkrampfte Diskussion um weitergehendere Formen der Zusammenarbeit bis zu möglichen Fusionen gegeben.

### 3. Stand der Gemeindefusionen

Für die Beurteilung der Ausgangslage im Bereich der Gemeindefusionen gilt es auch einen Blick über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus zu werfen. Während in Europa, insbesondere im nördlichen Teil, bereits in den sechziger Jahren radikale Gebietsreformen durchgeführt wurden, blieb es in der Schweiz bis heute relativ ruhig auf diesem Gebiet. Auch wenn nicht von einer Fusionswelle gesprochen werden kann, hat das Thema in jüngster Zeit jedoch an Aktualität gewonnen und vielerorts zahlreiche Reformprojekte ausgelöst. Auch in Graubünden darf festgestellt werden, dass das Thema Fusion kein Tabu mehr ist und in verschiedenen Gremien intensiv diskutiert wird.

#### 3.1 Die Situation in Europa

In beinahe allen europäischen Ländern hat die Anzahl der Gemeinden zwischen 1950 und 1992 massiv abgenommen. Die grössten Abnahmen erfolgten in Schweden mit 87 %, Dänemark mit 80 %, Belgien mit 78 %, Grossbritannien mit 76 % und Deutschland mit 67 %. Aber auch in den Niederlanden, Norwegen und Österreich hat sich die Zahl der Gemeinden um 36 %, 41 % bzw.

42 % verringert. Es erstaunt deshalb nicht, wenn die Schweiz mit einer durchschnittlichen Gemeindegrosse von 2'210 (1992) bzw. 2'445 (1999) Einwohnern und Graubünden mit 875 Einwohnern weit von den europäischen Werten entfernt sind. In Grossbritannien beträgt die durchschnittliche Einwohnerzahl rund 120'000, in Schweden sind es 30'000, in Dänemark 18'000 und in Deutschland immerhin noch knapp 5'000.

Aufgrund der Zahlen lässt sich allerdings feststellen, dass in den Ländern mit südlicher, lateinischer Tradition weniger gross angelegte Gebietsreformen stattfanden als in den nördlichen Ländern mit germanischer, angelsächsischer Tradition.

#### 3.2 Die Situation in der Schweiz

In der Schweiz und auch in Graubünden sind Fusionen weder zwangsweise noch in grösserer angelegter Form durchführbar. Dies hängt vor allem mit der historisch stark verwurzelten Gemeindestruktur und mit ihren genossenschaftlich-koooperativen Ursprüngen zusammen. In jüngster Zeit ist jedoch in einigen Kantonen etwas Bewegung in Sachen Gemeindereform eingetreten. Allerdings sind die bisherigen Ergebnisse durchaus als bescheiden zu werten. Aufgrund einer Umfrage des Gemeindeinspektorates vom August 1998 melden 18 Kantone, dass sie über keine konkreten Fusionsprojekte verfügten und dass sie im Jahre 2000 gleich viele Gemeinden haben werden wie im Jahre 1990. Eine Veränderung der Anzahl Gemeinden zwischen 1990 und 2000 meldeten insgesamt acht Kantone, darunter auch Graubünden mit einer Veränderung der Anzahl von 213 auf 212 Gemeinden.

#### 3.3 Reformprojekte in den Kantonen

Eigentliche Reformprojekte laufen in den Kantonen Luzern, Fribourg, Thurgau und Tessin.

- Der Regierungsrat des *Kantons Luzern* hat im Jahre 1997 ein Reformprojekt „Luzern 99“ lanciert, das u.a. eine Reduktion der Zahl der Gemeinden von 107 auf die Hälfte bei einer durchschnittlichen Mindestgrösse von 3'000 Einwohnern postulierte. Das Vorhaben ist aber auf relativ starken politischen Widerstand gestossen. Zurzeit werden anstelle von Gemeindefusionen verstärkt andere Zusammenarbeitsformen zwischen den Gemeinden

Die Gemeinden Europas im Ländervergleich			
Land	Anzahl Gemeinden 1992	Einwohner je Gemeinde im Durchschnitt	Veränderung der Anzahl Gemeinden 1950-1992
Grossbritannien	484	118'440	-76%
Portugal	305	32'300	+0.7%
Schweden	286	30'040	-87%
Niederlande	647	23'200	-36%
Dänemark	275	18'760	-80%
Belgien	589	16'960	-78%
Finnland	460	10'870	-16%
Norwegen	439	9'000	-41%
Italien	8'100	7'130	+4%
Spanien	8'082	4'930	-12%
Deutschland	8'077	4'925	-67%
Österreich	2'301	3'340	-42%
Schweiz	3'021	2'210	-2.5%
Frankreich	36'763	1'580	-5%

Quelle: La Ragione Ticino 20.4.1998; FDK-Informationen Juli 1999

Die Gemeinden der Schweiz im Kantonsvergleich								
Kanton	Einwohner 1997	Einwohner je Gemeinde	Anzahl Gemeinden			+/- 1950-1999	Fläche in km <sup>2</sup>	Einwohner je km <sup>2</sup>
			1950	1988	1999			
Zürich	1'181'600	6'910	171	171	171	0	1'729	683
Bern	938'600	2'347	493	412	400	-93	5'961	157
Luzern	342'900	3'205	107	107	107	0	1'494	230
Uri	35'800	1'790	20	20	20	0	1'077	33
Schwyz	125'200	4'173	30	30	30	0	908	138
Obwalden	31'800	4'543	7	7	7	0	491	65
Nidwalden	37'200	3'382	11	11	11	0	276	135
Glarus	38'700	1'334	29	29	29	0	685	56
Zug	95'100	8'645	11	11	11	0	239	398
Freiburg	229'900	938	284	260	245	-39	1'671	138
Solothurn	241'600	1'917	132	130	126	-6	791	305
Basel-Stadt	193'100	64'367	3	3	3	0	37	5'219
Basel-Land	255'300	2'969	74	73	86	+ 12	518	493
Schaffhausen	73'700	2'168	35	34	34	-1	298	247
Appenzell-A.Rh.	54'000	2'700	20	20	20	0	243	222
Appenzell-I.Rh.	14'900	2'483	6	6	6	0	173	86
St. Gallen	443'900	4'932	91	90	90	-1	2'026	219
Graubünden	185'500	875	221	213	212	-9	7'105	26
Aargau	534'000	2'302	233	232	232	-1	1'404	380
Thurgau	225'400	2'783	201	179	81	-120	991	227
Tessin	305'600	1'247	257	247	245	-12	2'812	109
Waadt	608'200	1'584	388	385	384	-4	3'212	189
Wallis	273'400	1'677	170	163	163	-7	5'224	52
Neuenburg	165'400	2'668	62	62	62	0	803	206
Genf	396'600	8'813	45	45	45	0	282	1'406
Jura	69'400	836	-	82	83	+ 83	836	83
<b>Total</b>	<b>7'096'800</b>	<b>2'445</b>	<b>3'101</b>	<b>3'022</b>	<b>2'903</b>	<b>-198</b>	<b>41'286</b>	<b>172</b>

Quelle: FDK-Informationen Juli 1999

in den Vordergrund gestellt, wie das Zusammenlegen von Gemeindekanzleien und Steuerämtern. Sodann bemüht sich der Kanton um eine neue Aufgabenteilung und eine Neuausrichtung des Finanzausgleichs.

- Eine eigentliche Gemeindereform hat der *Kanton Thurgau* in den neunziger Jahren durchgeführt. Damit wurde der bisherige Dualismus mit Orts- und Munizipalgemeinden (ein Relikt aus der napoleonischen Zeit) aufgehoben und alle Gemeinden in politische Gemeinden umgewandelt. Der Gemeindebestand sank in der Folge von 201 auf 81 Gemeinden. Aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes können auch zur Bildung von

politischen Gemeinden einmalige Beiträge gesprochen werden, weil durch die Fusion der Finanzausgleich entlastet wird.

- Im *Kanton Fribourg* haben zwischen 1990 und 2000 siebzehn Fusionen stattgefunden. Der Kanton Fribourg unterstützt Fusionen mit Förderungsbeiträgen. Die geleisteten Förderungsbeiträge bewegten sich bei den Fusionen in den letzten Jahren zwischen 0.7 und 2.7 Mio. Franken für die einzelne Fusion. Für die Bemessung des Förderungsbeitrages sind folgende Kriterien massgebend: die Verschuldung, die haushaltswirksamen Auswirkungen der Fusionen und die Unterschiede in der Basisinfrastruktur. Das Problem im Kanton Fribourg

besteht darin, dass der Kanton zuwenig Mittel hat, um die Förderungsbeiträge in vollem Umfange auszurichten.

- Auch im *Kanton Tessin* gibt es im Jahr 2000 insgesamt neun Gemeinden weniger als 1990. Der Kanton Tessin hat ein kantonales Projekt entwickelt, welches die Zahl der Gemeinden von 245 auf 86 Gemeinden verringern möchte.
- Ein neuer Anlauf in Richtung Gemeindereformen ist im Frühjahr 1999 im *Kanton Bern* gestartet worden. Die Ergebnisse der Projektgruppe werden im Jahr 2000 erwartet.
- Im *Kanton Schaffhausen* wurde im Auftrag der Verfassungskommission eine Studie betreffend Neubildung politischer Gemeinden erstellt.
- Im *Kanton St. Gallen* wartete man gespannt auf die Volksabstimmung betreffend die Fusion von Rapperswil und Jona. Das Projekt wurde am 28.11.1999 abgelehnt.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass zwar einige Reformprojekte angelaufen sind. Von einer eigentlichen Fusionswelle mit handfesten Ergebnissen kann nicht gesprochen werden. Das Thema ist aber nicht mehr ein „Tabu“ und auch in unserem Kanton stellt man sich der Diskussion.

### 3.4 Die Situation in Graubünden

Ein Blick über die Kantonsgrenze zeigt, dass Graubünden mit 212 Gemeinden und einer durchschnittlichen Gemeindegrösse von 875 Einwohnern ein sehr dichtes Gemeindennetz aufweist. Im europäischen Vergleich fällt allerdings die Abweichung zum schweizerischen Mittelmass kaum ins Gewicht. Mit gut 2'000 Einwohnern liegt die Durchschnittsgrösse der Schweizer Gemeinden weit unter dem europäischen Mittelmass. Auch was die Veränderung der Anzahl Gemeinden zwischen 1950 und 1999 betrifft, ist gesamtschweizerisch nicht wesentlich mehr geschehen als in Graubünden.

Seit 1852 gab es in Graubünden 17 Fusionen, davon immerhin acht im Verlaufe der letzten 30 Jahre. Die letzte Fusion war jene zwischen den Gemeinden Rona und Tinizong. All diese Fusionen kamen freiwillig zu Stande. Der Kanton hat die

Prozesse unterstützt und auch die Vereinigung jeweils mit einem Beitrag honoriert. In verschiedenen Gegenden wurden in den vergangenen Jahren unter den Gemeinden zwar Fusionsgespräche geführt. Für die Verwirklichung eines Zusammenschlusses konnten keine Mehrheiten gefunden werden. So scheiterten entsprechende Projekte beispielsweise im Bergell zweimal in der Volksabstimmung. Wir stellen heute aber fest, dass das Thema Fusion in verschiedenen Gegenden wieder intensiver diskutiert wird.

#### Gemeindevereinigungen in Graubünden seit 1852

1852	Hof Chur zu <b>Stadt Chur</b>
1853	Sculms zu <b>Versam</b>
1859	Borgonovo zu <b>Stampa</b>
1875	Zillis und Reischen zu <b>Zillis-Reischen</b>
1879	Vorder- und Hintervalzeina zu <b>Valzeina</b>
1879	Valpaschun zu <b>Valchava</b>
1912	Latsch zu <b>Bergün/Bravuogn</b>
1920	Stugl/Stuls zu <b>Bergün/Bravuogn</b>
1923	Casti und Wergenstein zu <b>Casti-Wergenstein</b>
1963	Uors und Peiden zu <b>Uors-Peiden</b>
1971	Casaccia zu <b>Vicosoprano</b>
1977	Strada zu <b>Ilanz</b>
1978	Riom und Parsonz zu <b>Riom-Parsonz</b>
1978	St. Antönien-Castels und -Rüti zu <b>St. Antönien</b>
1979	Landarenca zu <b>Arvigo</b>
1982	Rossa, Sta. Domenica und Augio zu <b>Rossa</b>
1998	Rona und Tinizong zu <b>Tinizong-Rona</b>

### 3.5 Die Rolle des Kantons

Der Kanton betreibt, wie der Rückblick auf die Entwicklung der letzten 25 Jahre zeigt, eine äusserst aktive Politik zur Stärkung und Förderung der Gemeinden. Das Anliegen bildet nach wie vor Bestandteil des Regierungsprogrammes der laufenden Legislaturperiode.

Die sechs Gemeindefusionen, welche seit Inkrafttreten des Gemeindegesetzes im Jahre 1974 zu Stande kamen, erfolgten durchwegs auf freiwilliger Basis, d.h. ohne Zwang durch den Kanton. Von ei-

ner zwangsweisen Eingemeindung, wie sie Art. 94 des Gemeindegesetzes (BR 175.050) vorsieht, wurde nie Gebrauch gemacht. Nach dem erwähnten Artikel kann der Grosse Rat die Eingemeindung beschliessen, wenn eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender Kräfte dauernd ausser Stande ist, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen.

Das bestehende gesetzliche Instrumentarium erlaubt es aber der Regierung, Bestrebungen zur Verbesserung der Gemeindestrukturen tatkräftig zu unterstützen.

Gemäss Art. 93 des Gemeindegesetzes kann der Kanton Beiträge zur Förderung von Eingemeindungen ausrichten. Die Mittel hierfür werden gestützt auf Art. 19 Abs. 2 des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich (BR 720.350) aus dem Finanzausgleichsfonds unter dem Titel Sonderbedarfsausgleich bereitgestellt. Zu Lasten des Finanzausgleichsfonds wurden bisher an sechs Gemeindegemeinschaften Beiträge ausgerichtet:

Beiträge an Gemeindevereinigungen		
Peiden mit Uors	1963	Fr. 80'000.-
Riom und Parsonz	1978	Fr. 150'000.-
Strada zu Ilanz	1977	Fr. 90'000.-
St. Antonien Castels und Rüti	1978	Fr. 150'000.-
Landarenca und Arvigo	1979	Fr. 150'000.-
Rossa, Augio und Sta. Domenica	1982	Fr. 220'000.-
Rona und Tinizong	1998	Fr. 400'000.-

Die Ausrichtung solcher Leistungen aus dem Finanzausgleichsfonds wird einerseits mit dem Ausgleich unterschiedlicher Vermögensverhältnisse aber auch mit der Förderung des Zusammenschlusses begründet. Abgesehen von den Förderbeiträgen beim zu Stande kommen der Fusion können auch Beiträge zur Unterstützung konkreter Studien und Projekte ausgerichtet werden. In einem Fall wurde bereits ein entsprechender finanzieller Zustupf in Aussicht gestellt.

Neben der direkten finanziellen Hilfe unterstützt der Kanton auch Fusionsprozesse durch die personelle Mitwirkung kantonaler Stellen. Die Unterstützung beginnt mit dem Bereitstellen des erforderlichen Datenmaterials, der Ablaufschemen und Checklisten für den Fusionsprozess und umfasst weitergehende Tätigkeiten wie allgemeine Rechtsberatung, Eigentumsregelungen / Grundbuch, Koordination von departementsübergreifen-

den Abklärungen bezüglich laufender Projekte und Verfahren in den fusionswilligen Gemeinden, Vorlagen für Fusionsverträge, Coaching von Sitzungen bis zur Erstellung der Fusionsbilanz.

Diese personelle Unterstützung beschränkt sich allerdings nicht nur auf Fusionsprojekte, sondern auch auf andere Reformprojekte im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit.

Weil mit den bestehenden Instrumenten eine umfassende Unterstützung und die Förderung freiwilliger Kooperationsprozesse möglich sind, braucht es nach Ansicht der Regierung auch kein neues gesetzliches Instrumentarium. So lautet auch die Antwort der Regierung auf das Postulat Zegg betreffend Reform der Gemeindestrukturen (Grossratsprotokoll, November 1998, S. 307, März, S. 630).

Dass die Regierung gewillt ist, die Diskussion um die Struktur unserer Gemeinden mitzugestalten und Prozesse von unten zu begleiten und zu unterstützen, hat sie nicht nur bei der Beantwortung des Postulates Zegg kundgegeben, sondern auch bei anderen Diskussionen zu diesem Thema im Grossen Rat. So bei der Debatte zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes (*vgl. Botschaften Heft Nr. 5/1998-99, S. 139; Grossratsprotokoll, November 1998, S. 382 ff.*), ferner bei der Debatte betreffend Vereinigung der beiden Gemeinden Tinizong und Rona (*Botschaften Heft Nr. 1/1998-99, S. 37; Grossratsprotokoll, Mai-Session 1998, S. 170 ff.*) sowie bei der Debatte zum Bericht über den bündnerischen Finanzausgleich (*Botschaften Heft Nr. 5/1997-98, S. 229; Grossratsprotokoll, November-Session 1997, S. 379 ff.*).

In diesem Zusammenhang wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass die Regierung die Frage der Gemeindereform nicht über ein grossangelegtes Projekt angehen, sondern die bisherige auf Freiwilligkeit beruhende Förderungspolitik fortsetzen wolle. Sie ruft ferner dazu auf, in nächster Zeit im Rahmen der Auseinandersetzung mit anderen Projekten Leitplanken für Gemeindereformen zu setzen. Die entsprechenden Plattformen sind: Verfassungsrevision, Revision Gemeindegesetz im Rahmen der VFRR-Übung, Reform des Zivilstandswesens, Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mit den Folgen für die innerkantonale Aufgabenteilung, bei weiteren Anpassungen der Finanzausgleichsgesetzgebung und nicht zuletzt bei der Auseinandersetzung mit dem Regierungsprogramm.

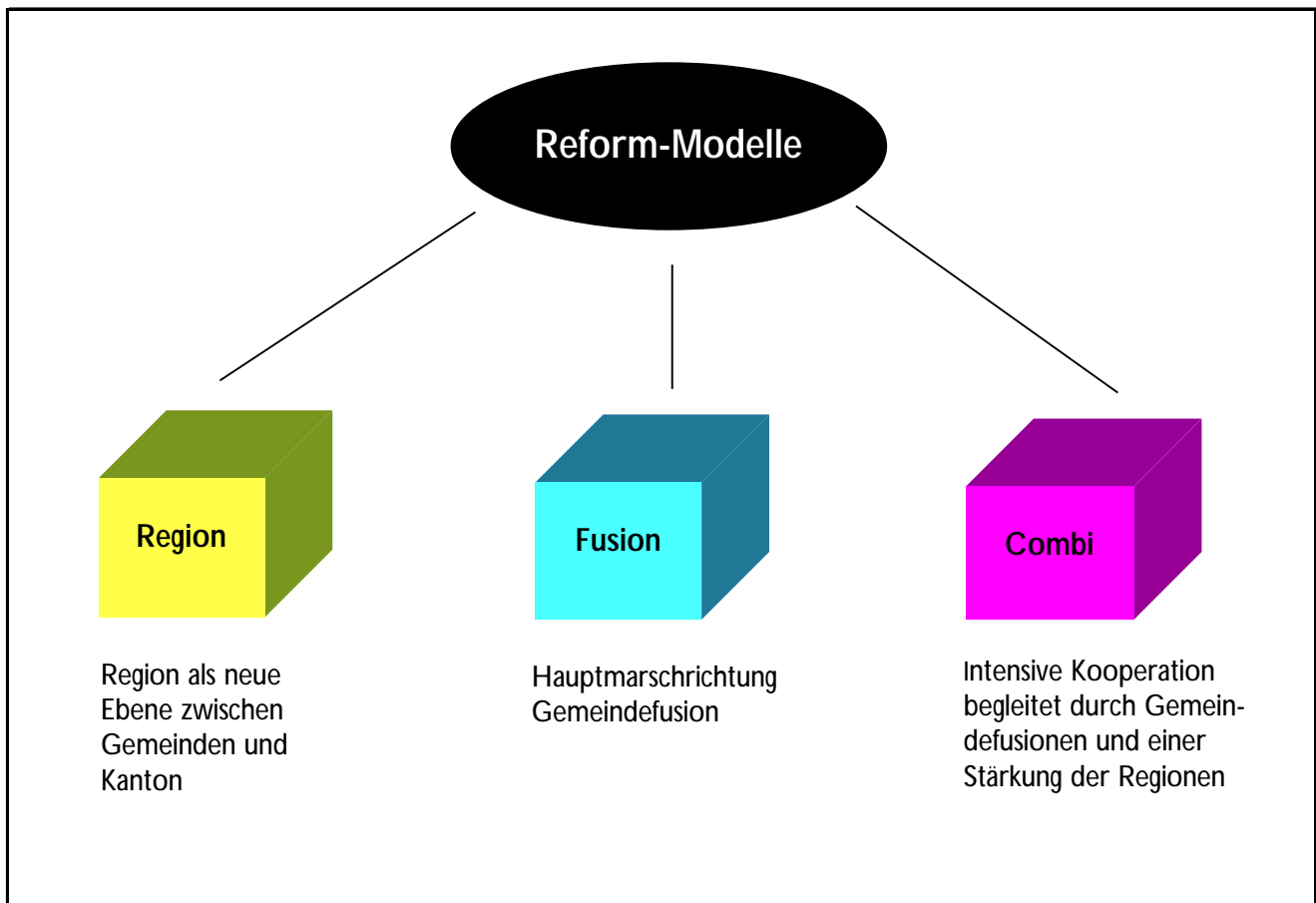
### III Modelle für eine Reform des bündnerischen Gemeindegewesens

Angesichts des tiefgreifenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels steigt auch der Druck auf die Bündner Gemeinden. Es ist davon auszugehen, dass dieser Druck auch Reformschritte auslösen und in absehbarer Zeit zu Veränderungen in der bündnerischen Gemeindestruktur führen wird.

Es ist deshalb ratsam, sich rechtzeitig mit möglichen Entwicklungsrichtungen auseinander zu setzen. Anhand von Modellen und Szenarien lassen sich verschiedene Reformwege und deren Zielsetzungen beschreiben. Die objektive Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile erlaubt eine breit abgestützte Meinungsbildung.

Je breiter der Konsens bezüglich des einzuschlagenden Weges ist, desto besser lassen sich Planung und Zukunftsentscheide der verschiedenen Gremien miteinander abstimmen. Auf abgestimmte Wegweiser sind dabei die kantonalen Entscheidungsträger ebenso angewiesen, wie jene auf Ebene der Regionen, der Zweckverbände und der Gemeinden.

Ein Weg - das Regionen-Modell - führt über eine Aufwertung der Regionen zu einer neuen staatlichen Ebene zwischen Gemeinden und Kanton. Die andere Marschrichtung - das Fusions-Modell - geht von einer Intensivierung der Gemeindezusammenschlüsse zu möglichst effizienten und leistungsfähigen Einheiten aus. Das dritte Modell (Combi) will mögliche Reformschritte optimal kombinieren. Priorität hat eine optimale Kooperation begleitet von Gemeindefusionen und einer Stärkung der Regionen.



## 1. Das Regionen-Modell

Die 15 Planungsregionen haben in den vergangenen 25 Jahren in unserem Kanton zunehmend an Bedeutung gewonnen. Neben ihrer ursprünglichen Funktion bei der Regionalplanung und Wirtschaftsförderung wurden diesen Organisationen im Laufe der Zeit immer mehr Gemeindeaufgaben zur überkommunalen Lösung übertragen.

Ein Reformansatz, welcher auch in den Vorbereitungen zur Revision der Kantonsverfassung diskutiert wird, bestünde darin, die Regionen als neue staatliche Ebene zwischen Kanton und Gemeinden festzulegen und diese mit Parlament und Finanzhoheit auszustatten. Ob es sich dabei um die bestehenden 15 Planungsregionen oder um solche mit einem erweiterten Perimeter handeln würde, wäre Gegenstand weitergehender Abklärungen.

Der Aufgabenbereich dieser neuen staatlichen Ebene könnte sowohl von oben nach unten durch Dezentralisierung kantonaler Aufgaben als auch von unten nach oben durch Zentralisierung kommunaler Aufgaben angereichert werden.

Die Regionen würden somit gleichzeitig dezentrale als auch überkommunale Kompetenzzentren bilden. Denkbar wäre dabei, dass den Regionen neben ihren angestammten Aufgaben auch dezentrale oder überkommunale Aufgaben in folgenden Sachbereichen übertragen würden:

- Grundbuch-, Schätzungs- und Zivilstandswesen
- Im Schulbereich: Oberstufe, Musikschule, besondere Schulbereiche
- Aufgaben im Gesundheits- und Sozialwesen: Spitäler, Altersheime, Spitex usw.
- Verkehr: Öffentlicher Regionalverkehr, Fuss- und Wanderwege
- Umwelt- und Naturschutz: Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung
- Volkswirtschaft: Landwirtschaft (Vermarktungszentren, Schlachthäuser), Forstwirtschaft, Energiewirtschaft, Tourismus

Bei einer solchen Lösung würden sich die Gemeindeaufgaben auf die verbleibenden Bereiche beschränken. Zahlreiche bisherige Verbandslösungen könnten zugunsten einer regionalen Regelung aufgehoben werden.

Die Aufgabenzuweisung müsste das Ergebnis einer umfassenden Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Kanton, Region und Gemeinden sein. Für die Finanzausstattung wäre eine Neuregelung der Steuerhoheit und allenfalls eine Teil-Regionalisierung des interkommunalen Finanzausgleichs erforderlich.

Welches wären nun die Vor- und Nachteile eines solchen Ansatzes im Hinblick auf die Reformbedürfnisse des Gemeindegewesens?

### *Vorteile:*

- Effizientere, professionellere Aufgabenerfüllung durch Kompetenzzentren bei gleichzeitiger Entlastung der Gemeinden
- Mehr Transparenz durch Vereinheitlichung von Gesetzen, Gebühren und Tarifen
- Behebung der Defizite heutiger Verbandslösungen (mehr Demokratie; Kongruenz Ausgabenentscheid / Finanzierung)
- Gemeinden bleiben erhalten; Fusionsdruck nimmt ab
- Ansatz für Dezentralisierung der Verwaltung
- Kongruenz mit Wirtschaftsleitbild
- Attraktive Arbeitsplätze in der Region steigern Wohnattraktivität der Gemeinden
- Verstärkung der Position der Region gegenüber dem Kanton

### *Nachteile:*

- Die Schaffung einer neuen staatlichen Ebene ist äusserst umstritten; Entsprechende Reformvorschläge in anderen Kantonen wurden durchwegs abgelehnt
- Autonomieverlust; Gemeinden haben wenig zu sagen
- Gefahr der Aufblähung der Verwaltung besteht; Konzentration der Arbeitsplätze im Regionalzentrum
- Anspruchshaltung der Bevölkerung steigt
- Eine angemessene Verteilung der Finanzausstattung der drei Ebenen, Kanton, Region und Gemeinden wäre problematisch
- Die bestehenden Regionsgrenzen sind nicht überall unbestritten; Die Festlegung eines neuen Perimeters wäre ein langwieriger Weg

## 2. Das Fusions-Modell

Als Alternative zu hoheitlich aufgewerteten Regionen könnten auch grössere leistungsfähigere Gemeinden in Betracht gezogen werden. Das Fusions-Modell regt deshalb eine Intensivierung der Gemeindegemeinschaften an. Grundlage eines solchen Ansatzes könnte in Anlehnung an die Reformprojekte in den Kantonen Luzern, Thurgau und Tessin ein kantonales Fusionskonzept bilden. Ein anderer Ansatz wäre ein mit den Gemeinden und Regionen entwickelter Richtplan für Gemeindegemeinschaften. Ein solcher freiwilliger Richtplan würde es erlauben, überkommunale Organisations- oder Reorganisationsbedürfnisse (z.B. im Bereich Grundbuchwesen, Zivilstandswesen, Schuloberstufe, Forstwesen) mit der vorgegebenen Zielsetzung einer Gemeindefusion frühzeitig abzustimmen. Gleichzeitig würden damit auch Leitplanken für zielgerechte und effiziente Entscheide bei Stellenschaffungen und Investitionsvorhaben gesetzt. Die kantonale Subventionspolitik könnte den Prozess unterstützen.

Wie ein solches Fusions-Modell möglicherweise aussehen könnte, wird im nachfolgenden Kapitel IV „Fusionsszenarien als Diskussionsgrundlage“ angedeutet. Dabei wäre es auch denkbar, ein mehrstufiges Modell zu entwickeln. Ansatzpunkte dazu werden im Anhang mit Zahlen konkretisiert.

Eine bündnerische Lösung lässt sich kaum aufgrund quantitativer Kriterien wie Mindest- bzw. Normgrösse oder ein bestimmtes Reduktionsmass (z.B. Halbierung) entwickeln. Vielmehr müsste sich diese Lösung an den Bedürfnissen der Bürger orientieren. Hier gibt es aber Ansätze, welche eine höchstmögliche Identität und Synergien gewährleisten. Nicht zuletzt dürften die historischen Grenzen der früheren Gerichtsgemeinden bzw. der heutigen Kreise aber auch die bestehenden Verbindungen bei der interkommunalen Zusammenarbeit eine Rolle spielen.

Die Entwicklung solcher Fusions-Richtpläne würde es auch erlauben, grundlegende Gedanken über den Status der zu Fraktionen zurückgestuften Gemeindegemeinschaften zu machen. Wie bei den Quartieren in den Städten sind Ansätze für eine gewisse Autonomie durchaus denkbar. Dazu gibt es auch in Graubünden bereits erprobte Fraktionsmodelle (Davos, Schiers, Poschiavo, Disentis u.a.). Für die weitere Auseinandersetzung mit dem Fusionsmodell sollen im Folgenden stichwortartig die Vor- und Nachteile von Gemeindefusionen grösseren Umfanges aufgezeigt werden.

### *Vorteile:*

- Effizientere Aufgabenerfüllung, ein besseres Dienstleistungsangebot
- Professionelleres Management, mehr Fachkompetenz durch Spezialisierungsmöglichkeit der Verwaltung, keine überforderten „Mehrkämpfer“
- Steigerung / Ausgleich der finanziellen Ressourcen; Rationellere Bewirtschaftung und Auslastung der Infrastruktur
- Bessere Standortattraktivität (weniger unterschiedliche Regelungen; grössere Flexibilität in der Bodenpolitik)
- Vitalisierung der Institution Gemeinde durch neue Impulse und Ideen sowie durch eine optimale Ausstattung
- Behebung der Rekrutierungsschwierigkeiten und bessere Auswahlmöglichkeit für Behördenmitglieder und der Verbands-Delegierten
- Gemeinden erhalten mehr Gewicht gegenüber dem Kanton und in der Region; Verringerung der Abhängigkeit vom Kanton
- Neue Identifikationsgrössen (Talschaften, Kreise, Tourismusregionen)
- Keine neue staatliche Ebene
- Entwirrung des Verbandswesens; Wegfall aufwendiger Koordination und Absprachen; Beheben der Defizite von Verbandslösungen
- Effizienterer Einsatz der Subventions- und Ausgleichsmittel

### *Nachteile:*

- Gemeinden werden aufgelöst (Verlust an Identität, Mitbestimmung und Verbundenheit mit der Gemeinde, Zunahme der Anonymität)
- Bürgernähe und Partizipation nehmen ab; Bruch mit Brauch und Traditionen
- Anspruchsniveau gegenüber den Gemeindegemeinschaften steigt; Kostspieligere Dienstleistungen bei mehr Perfektionismus und Bürokratie
- Abbau von Arbeitsplätzen, vor allem von Teilpensen; Konzentration des Dienstleistungsangebotes auf die zentralen Orte; Schlechtere Bedingungen für die Dörfer, bzw. Fraktionen
- Verlust an Subventionen und Ausgleichsbeiträgen



### 3. Das Combi-Modell

In Anlehnung an das Sprichwort „*viele Wege führen nach Rom*“ erscheint es ratsam, den Reformprozess nicht nur auf einer Schiene aufzugleisen. Der Erfolg eines Erneuerungsprozesses unseres Gemeindegewesens hängt kaum allein vom Stand der erfolgten Gemeindegewesenszusammenschlüsse ab. Dies umso mehr als die Umsetzung einer grossangelegten Gebietsreform im Sinne des Fusions-Modells - aber auch eines Regionen-Modells - zweifellos lange dauern würde, viel zu lange, um auf ergänzende bzw. vorausgehende Reformschritte zu verzichten.

Der zunehmende Druck auf die Gemeinden - wie er eingangs beschrieben wurde - verlangt nach einer unmittelbaren Verbesserung der bestehenden Organisations- und Verwaltungsstrukturen in den Gemeinden und bei den Verbänden. Die Auseinandersetzung mit der Aufgabenteilung zwischen Kanton, Regionen und Gemeinden drängt sich im Nachgang zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf. Anpassungen bei der Subventionspolitik und beim Finanzausgleich dürften folgen. Ob die entsprechenden Massnahmen schliesslich zu einer grösseren Zentralisierung oder zu einer Stärkung der Gemeinden und Regionen führen, hängt von der Belastbarkeit der bestehenden Strukturen und von den langfristigen Vorstellungen bezüglich der Gebietseinteilung ab.

Das Combi-Modell will deshalb sofortige Reformmassnahmen mit der intensiven Suche nach einem Leitbild für eine künftige optimalere Gebietseinteilung verknüpfen. Dies bedeutet, dass neben internen Verwaltungsreformen reife Fusionen vorangetrieben und verwirklicht werden. Die interkommunale Zusammenarbeit wird wo immer möglich intensiviert und optimiert. Dies kann durch die nachfolgend skizzierten Massnahmen erreicht werden:

- Die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Schul-Oberstufe, des Grundbuches, des Zivilstandswesens, der Forst- und Energiewirtschaft sowie im Tourismus erfolgt grossräumiger, allenfalls bis auf Stufe Region.
- Auch bei der Gemeindeverwaltung werden vermehrt neue Wege der Zusammenarbeit beschritten (Pool-Lösungen für Steueramt, EDV, Bauverwaltung; gemeinsame Kanzleien; Personalaustausch aufgrund der Fachkompetenz).

- Der Personaleinsatz im Werk- und Forstdienst wird über die Gemeinde- und Reviergrenzen hinaus effizient gestaltet und koordiniert.
- Erkannte Defizite von Verbandslösungen werden behoben (Demokratieverlust, fehlende Finanzverantwortung, fachspezifische Orientierung, geringe Flexibilität).

Die in der Gemeinde nicht integrierten öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie Bürgergemeinden Wassergenossenschaften, kommunale Stromversorgungsbetriebe u.a. sind von einer Überprüfung nicht auszuschliessen.

Bei der kritischen Auseinandersetzung mit den Verbandsstrukturen darf der Blick nicht vom gemeindeeigenen Reformpotential abgewendet werden. Gemeindeorganisation und Verwaltungsabläufe sollten intensiv unter die Lupe genommen werden. Erprobte Ansätze von Verwaltungsreformen (NPM) bieten Orientierungshilfen.

Die Vor- und Nachteile dieses Lösungsansatzes, welcher nebst schrittweisen Gemeindefusionen die Priorität auf die Weiterentwicklung der bewährten Kooperation setzt, sind folgende:

#### *Vorteile:*

- Höchstmögliche Rücksicht
- Keine Radikalkur, welche den Reformprozess von Anfang an behindern könnte
- Teil-Reformen werden sofort bzw. ohne Abwarten von Modell-Entscheiden an die Hand genommen
- Vorbereitete Fusionen können schneller verwirklicht werden
- Massgeschneiderte, auf den konkreten Sachbereich zugeschnittene Kooperations-Lösungen
- Kein Top-down-Ansatz
- Chance, kreative im Zeichen der Selbsthilfe erarbeitete bürgernahe Lösungen zu finden

#### *Nachteile:*

- Bei fehlendem Reformwillen vor Ort bleiben ineffiziente Strukturen und die Defizite von Verbandslösungen erhalten
- Dem Zentralisierungsdruck kann weniger Stand gehalten werden

## IV Fusionsszenarien als Diskussionsgrundlage

Sowohl das vorgestellte Fusionsmodell als auch der Ansatz für eine kombinierte Lösung beruhen auf der Annahme, dass es Veränderungen in der Bündner Gemeindeflandschaft geben wird. Damit die Diskussion im Sinne des Auftrages zu dieser Informationsschrift in Gang gesetzt wird, sollen hier die Szenarien beim Namen genannt und mit Zahlen und Fakten belegt werden. Im Kapitel VII wird dabei im Baukastensystem aufgezeigt, wie sich die bestehenden 212 Gemeinden zu möglichen grösseren Einheiten zusammenfügen könnten. Dabei wurden einige Grunddaten für über 100

Fusionsmöglichkeiten zusammengetragen. Die einzelnen Szenarien sind dabei nicht aus der Luft gegriffen. Sie decken bereits bekannte und erprobte Perimeter ab, von Verbands-, Kreis- bis hin zu Regionengrenzen. In einzelnen Szenarien finden sich die alten Gerichtsgemeinden wieder.

### 1. Graubünden mit 70 Gemeinden

Wollte der Kanton Graubünden das Tessiner Fusionsprojekt kopieren, müsste die Anzahl Gemeinden um zwei Drittel auf 70 Gemeinden reduziert werden. Die beigefügte Karte veranschaulicht dieses Szenarium. Die Befürworter dürften die Stärken einer solchen eher radikalen Lösung wie folgt



*Graubünden mit 70 Gemeinden: Die auf dieser Karte zusammengesetzten Gemeinden werden mit Buchstaben und Zahlen bezeichnet. Die Zeichenkombination entspricht der Definition möglicher Gemeindevereinigungen gemäss Tabelle im Anhang „Mögliche Fusionsszenarien in Zahlen“.*

hervorheben: Richtiges Ausmass, um auch eine Effizienzsteigerung zu bewirken; Mit durchschnittlich 2'600 Einwohnern würde sich die Gemeindegrösse beim schweizerischen Mittelmass einpendeln; Die neuen Einheiten decken Gebiete ab, mit welchen die verbleibenden Fraktionen einen gemeinsamen Nenner haben und mit deren Namen sich die Einwohner identifizieren können. Der Einwohner der Fraktion Cauco ist Einwohner der Gemeinde Calanca, jener aus Salouf Einwohner der Gemeinde Surses und jener aus Sils ist Domleschger Einwohner.

Im Folgenden werden nun einige Beispiele konkreter Fusionsszenarien in verschiedenen Talchaften näher beschrieben. Die Auswahl, welche keiner Prioritätenliste entspricht, soll einige weitere Diskussionsimpulse vermitteln.

Es ist durchaus vorstellbar, dass im Verlauf des nächsten Jahrzehnts das eine oder andere Szenario, das hier vorgestellt wird, auch tatsächlich verwirklicht wird. Ebenso wahrscheinlich ist aber auch, dass mehrere kleinere abgelegene Gemeinden dem Alleingang den Vorzug geben. Vielleicht ist dies Mutten oder Tenna oder auch Schlans, Pitasch oder Furna. Verschiedenartigkeit und Kontraste werden wohl auch in Zukunft die Gemeinschaft der Bündner Gemeinden bestimmen. Wenn die Zahl der Bündner Gemeinden im Jahre 2020 irgendwo zwischen 70 und 140 liegen würde, hätte allerdings ein gewaltiger Reformprozess stattgefunden.

## 2. Eine Gemeinde Val Müstair ?

Das Münstertal hat in den letzten 25 Jahren einen beispielhaften Entwicklungsprozess durchgemacht. Die Verantwortlichen des Tales haben es verstanden, das staatliche Förderungsangebot mit Initiative und Unternehmergeist zu koppeln und innert kurzer Zeit einen enormen Nachholbedarf im Infrastrukturbereich zu decken. Dieser Entwicklungsprozess erfasst auch die politischen Strukturen und verleiht diesen zwei neue sehr unterschiedliche Akzente. Einerseits wurde die interkommunale Zusammenarbeit vor allem im Rahmen der *Corporaziun regiunala* umfassend und vielfältig ausgebaut. Andererseits wurden parallel zum Ausbau der örtlichen Infrastruktur auch die Gemeindeverwaltungen sowohl logistisch wie auch personell neu ausgestattet und teilprofessionalisiert. Beide Prozesse haben einiges dazu beigetragen, dass die stark gewachsenen Aufgaben überhaupt bewältigt werden konnten. Dabei konnte allerdings nicht verhindert

werden, dass da und dort auch ineffiziente Strukturen entstanden sind und verschiedene Abläufe wenig koordiniert sind. Der Ruf nach Reformen ist deshalb hörbar. Als möglicher Ansatz dazu wird auch über eine Gemeindefusion nachgedacht. Die heutige Ausgangslage im Münstertal erscheint geradezu prädestiniert, um eine weitergehende Diskussion zur Gemeindereform auszulösen.

### *Mehr Verbindendes als Trennendes*

Das Val Müstair besteht aus sechs autonomen Gemeinden von sehr unterschiedlicher Grösse. Mit 843 Einwohnern ist Müstair die grösste Gemeinde. Sta. Maria und Valchava bilden mit 406 bzw. 225 Einwohnern das Terzal d'immez. Das Terzal d'aint umfasst die Gemeinden Fuldera (125 Einwohner), Lü 81 (Einwohner) sowie Tschieriv (225 Einwohner). Trotz dieser Grössenunterschiede und der Konfessionsunterschiede zwischen Müstair und den beiden Terzals d'aint und d'immez weisen die Gemeinden mehr Verbindendes als Trennendes auf.

Abgesehen davon, dass die sechs Gemeinden vor 150 Jahren zur selben Gerichtsgemeinde gehörten, bilden sie heute einen politischen Kreis, einen Grundbuchkreis und einen Forstkreis. Im Rahmen der *Corporaziun regiunala* werden nicht nur die Regionalplanung, die Entwicklungskonzepte zusammen mit der *Pro Engiadina Bassa* und die grenzüberschreitenden Intereg-Projekte betreut, sondern noch zahlreiche weitere Aufgaben überkommunal gelöst, nämlich Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung, Kadaverbeseitigung, Oelfeuerungskontrollen, Lebensmittelkontrollen und Leichentransporte. Die Talgemeinden haben ein eigenes Spital, ein Altersheim, eine gemeinsame Schiessanlage, ein Talmuseum und auch ein eigenes Elektrizitätswerk. In der Landwirtschaft reicht die Zusammenarbeit von der gemeinsamen Durchführung einer Gesamtmelioration, regionalen Schafsbädern, einer regionalen Milchgenossenschaft und Käserei bis hin zur gemeinsamen Bewirtschaftung der Alpen. Im Tourismus führt ein regionaler Sportbus zum gemeinsamen Skigebiet, und auch die Verkehrsvereine haben ihre Dachorganisation im Tal. Etwas kleinräumiger, aber doch gemeindeübergreifend gestaltet sich die Zusammenarbeit im Bereich der Schule mit drei Trägern für die Primar-Unterstufe und zwei Trägern für die Oberstufe. Aufgrund dieser nicht abschliessenden Auflistung drängt sich die Frage auf, ob die bei den einzelnen Gemeinden verbleibenden Aufgaben nicht auch im Verbund gelöst werden könnten.

### 3. Eine Gemeinde Bregaglia ?

Im Bergell haben bisher die intensivsten Diskussionen und Auseinandersetzungen um Gemeindefusionen stattgefunden. Im Jahre 1971 erfolgte die Eingemeindung von Casaccia mit Vicosoprano. Eine Vorlage, welche die Vereinigung aller fünf Gemeinden des Kreises zu einer einzigen Gemeinde vorsah, wurde an der Volksabstimmung vom 16. Juni 1994 verworfen. Das gescheiterte Fusionsprojekt beschleunigte in der Folge allerdings die Gründung eines Regionalverbandes im Jahre 1997. Neben der Regionalplanung und die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten obliegen dieser Organisation u.a. folgende Aufgaben: Abfallbeseitigung, Feuerwehr, Regionalspital und Altersheim, Tourismus sowie Schuloberstufe. Daneben besorgen fünf autonome Behörden und fünf eigenständige Verwaltungen die übrigen Gemeindeaufgaben.

#### *Beweggründe nach wie vor aktuell*

Jene Beweggründe, welche in den vergangenen zwei Jahrzehnten die öffentliche Fusionsdiskussion ausgelöst haben, sind auch nach der Gründung des Regionalverbandes noch aktuell. Es sind dies einerseits die vielen Gemeinsamkeiten (ein Tal, eine Sprache, identische gesellschaftliche und wirtschaftliche Voraussetzungen, ein Kreis, hoher Stand der überkommunalen Aufgabenerfüllung). Andererseits wurde die Fusionsvorlage auch als Chance wahrgenommen, um das Tal wirtschaftlich und gesellschaftlich zu revitalisieren, es gegenüber aussen (u.a. gegenüber dem Kanton) zu stärken und um sich präventiv auf die steigenden Anforderungen an das Gemeinwesen im Bereich der Verwaltung und Rechtsanwendung vorzubereiten. In jüngster Zeit sind weitere Fakten hinzugekommen, so die Folgen der Strommarktliberalisierung und das Auseinanderklaffen der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden. Zu erwähnen sind auch die steigenden Verwaltungsaufwendungen, welche kumuliert langsam die vergleichbaren Kosten in Gemeinden mit 1'500 - 2'000 Einwohnern mit mehreren Fraktionen zu übertreffen drohen.

#### *Eine starke Gemeinde mit 1'700 Einwohnern*

Mit 1'700 Einwohnern würde sich eine fusionierte Gemeinde Bregaglia in die Kategorie der Gemeinden von 1'000 bis 3'000 Einwohnern einreihen. Ihre Grössenordnung wäre u.a. vergleichbar mit den Gemeinden Poschivio, Brusio, Pontresina, Disentis, Tujetsch, Sumvitg, Mesocco oder Roveredo. Mit

Fr. 2'396.- Steuereinnahmen pro Kopf läge ihre Steuerkraft im bündnerischen Mittel. Bei Anwendung eines einheitlichen Steuerfusses von 95 bis 100 Prozent der einfachen Kantonssteuer bewegt sich die Gemeinde an der Schwelle zwischen den Finanzkraftgruppen zwei und drei. Entscheidend für die Finanzkräfteeinteilung dürfte die künftige Entwicklung der Kraftwerksteuern sein. Eine Zusammenlegung der Bilanzen (1997) der fünf Gemeinden ergäbe eine gute Ausgangslage (genügende Eigenkapitalbasis von Fr. 2'944.- pro Kopf; praktisch keine Verschuldung). Sparpotential liesse sich bei der Verwaltung ausloten.

### 4. Eine Gemeinde Calanca ?

Von den sechs Gemeindefusionen, welche seit Inkrafttreten des Gemeindegesetzes erfolgten, fanden zwei im Calancatal statt: 1979 Landerenca zu Arvigo und 1982 Rossa, Sta. Domenica und Augio zu Rossa. Nach diesen Fusionen zählt das Calancatal aber immer noch acht Gemeinden. Mit Ausnahme von Castaneda (222 Einwohner) weisen alle Gemeinden weniger als 200 Einwohner auf, zwei sogar weniger als 50. Die Startschwierigkeiten bei der Fusion im innersten Calancatal haben offenbar den Fusionswillen stark erlahmen lassen. Dafür hat sich im Tal ein beispielhaftes Modell der Zusammenarbeit im administrativen Bereich entwickelt. Seit dem Jahre 1988 führen die vier Gemeinden Arvigo, Braggio, Cauco und Selma in Arvigo eine gemeinsame Kanzlei mit einem Hundert-Prozent-Pensum. Am gleichen Ort sind auch die Kreiskanzlei sowie das Grundbuchamt eingerichtet. Die gemeinsame Primarschule mit Kindergarten in Castaneda besteht bereits seit bald 20 Jahren. Jüngstes Beispiel für den Kooperationswillen sind Bestrebungen für eine gemeinsame Feuerwehr für das ganze Tal. Offenbar ergibt sich der „gemeinsame Nenner“ für die Zusammenarbeit am ehesten dort, wo eine gemeinsame Identifikationsgrösse vorhanden ist, und diese heisst Calanca. Und so ist es auch vorstellbar, dass sich ein Einwohner der Fraktion Braggio oder Cauco durchaus in einer Gemeinde mit den Identitätszeichen Calanca wohl fühlen könnte.

Mit rund 850 Einwohnern würde das Calancatal knapp die Einwohnerzahl von Grono erreichen. Das Potential, um eine initiative und kompetente Gemeindebehörde zu bestellen, wäre wohl grösser, als für acht Gemeinden, welche gleichzeitig an ebenso vielen Gemeindeverbänden angeschlossen sind.

Für das Thema Gemeindefusion im Calancatal sind deshalb die Argumente und Beweggründe noch nicht ausgegangen. Es wundert deshalb auch nicht, wenn eine Gemeinde Calanca (neben zwei weiteren Gemeinden im Misox) als Vision anlässlich der 25-Jahrfeier der Regionalorganisation ORMÖ am 16.10.1999 Inhalt der Festansprache bildete.

## 5. Wie steht es im Lugnez ?

Im Lugnez war es seit der Fusion der Gemeinden Uors und Peiden zu Uors-Peiden im Jahre 1963 still um dieses Thema. Aber in diesem Tal hat die interkommunale Zusammenarbeit einen ausserordentlich hohen Stand erreicht. Besonders intensiv ist dieses Zusammenwirken zwischen den Gemeinden Cumbel und Morissen, Degen und Vignogn und unter den Unter-Lugnezer Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden. Weit gediehen ist auch die Zusammenarbeit im Schulbereich. Ab Schuljahr 2000/2001 erfolgt ein erster Schritt zur Zusammenlegung der Real- und Sekundarschule unter einem Dach in Vella. Ein weiteres Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit gewann im Lugnez - wie auch in anderen Talschaften - immer mehr an Bedeutung, nämlich die Gemeindepräsidentenkonferenz, welche hier mit dem Kreisrat identisch ist. In diesem Gremium sind Kooperationsfragen zurzeit auf der Traktandenliste und auch um das Thema Gemeindefusion werden keine Umschweife gemacht.

Die vier Gemeinden Camuns (61 Einwohner), Surcasti (81 Einwohner), Tersnaus (86 Einwohner) sowie Uors-Peiden (92 Einwohner) pflegen seit Jahrzehnten eine intensive Zusammenarbeit. Sie bilden eine Schulgemeinschaft und eine Pfarrei. Sie spannen im Bereiche der Abwasserbeseitigung und der Wasserversorgung zusammen. Auch das Vereinsleben (Schützenverein, Gemischter Chor und Musikgesellschaft) wird gemeinsam gestaltet.

Ein erheblicher Nachholbedarf im Bereiche der Infrastruktur (Sanierung Schulanlage, Ausbau Wasserversorgung und der Bau einer Abwasserreinigungsanlage) zwang die Gemeinden die finanzielle Selbsthilfe im höchsten Masse auszuschöpfen und die bisher ungleiche Steuerbelastung auszugleichen. In dieser Situation haben die Verantwortlichen der vier Gemeinden auch beschlossen, gemeinsam über die Zukunft ihrer Gemeinden nachzudenken.

## 6. Die Gemeinden im Surses rücken näher zusammen

Anfangs der siebziger Jahre sorgte eine ETH-Studie für eine angeregte Diskussion im Tal. Der Verfasser setzt sich darin eingehend mit der Möglichkeit der Vereinigung sämtlicher Gemeinden zu einer einzigen Talgemeinde auseinander. In der Tat folgte zwar keine Talfusion, aber eine sehr intensive Zusammenarbeit auf Ebene des Kreises, welcher überkommunale Aufgaben vor allem im Bereiche der Schule und der Krankenpflege sowie des Spitalwesens wahrnahm. Ein weiterer Beweis für das starke Zusammenrücken der Gemeinden war die Gründung des Tourismusverbandes Surses im Jahre 1998, dem alle Gemeinden - ausser Bivio - angeschlossen sind.

Das Surses hat sich aber auch nicht den Möglichkeiten von Gemeindefusionen verschlossen. Mit den Vereinigungen der Gemeinden Tinizong und Rona im Jahre 1998 sowie jener der Gemeinde Riom-Parsonz (1978) hat das Tal die Fusionsdiskussion in unserem Kanton belebt und entkrampft. Initiativgeist ermöglichte auch das Beschreiten neuer Wege im Verwaltungsbereich.

Selbsthilfewillen liess auch die drei Gemeinden Sur, Mulegns und Marmorera im oberen Surses solche neue Wege der Zusammenarbeit beschreiten. Ein gemeinsames Gebäude in Sur sichert die Versorgung der drei Dörfer mit Post, Laden und Bank. Darin ist sodann die gemeinsame Kanzlei und das Grundbuchamt Surgôt eingerichtet. Die gemeinsame Kanzlistin besorgt parallel die Verwaltungsgeschäfte für die drei autonomen Gemeinden. Trotz der erfolgreichen Zusammenarbeit in sehr vielen Bereichen und der kurzen Distanzen bilden die unterschiedlichen Steuerfüsse 50, 80 und 130 Prozent der einfachen Kantonssteuer ein beachtliches Hindernis für eine eigentliche Gemeindefusion. Weil alle drei Gemeinden zusammen aber nur 188 Einwohner zählen, dürfte ein nächster Schritt wahrscheinlich das ganze Gebiet des Surgôt mit Bivio einschliessen.

Die Gemeinden des Surses verfügen nicht nur über reichhaltige Erfahrung in der Zusammenarbeit. Sie befinden sich auch finanziell noch in einer Position der Stärke. Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Strommarktliberalisierung und die Sicherung der Haupterwerbsquelle Tourismus dürften die Gemeinden in Zukunft noch näher aneinander rücken lassen.

## 7. Hohe Gemeindedichte an der Viamala

Die aus Heinzenberg, Domleschg und Hinterrhein bestehende Region zählt gut 12'000 Einwohner, welche sich auf 42 Gemeinden verteilen. Davon zählen 14 weniger als 100 Einwohner. Da gibt es zweifellos zahlreiche Fusionsszenarien. Im Domleschg war einmal ein Zusammenschluss der äusseren Gemeinden am Berg (Feldis, Scheid und Trans) ein Thema. Bei einem vorsichtigen Abtasten eines Zusammengehens von Rodels und Pratval wurde das Domleschg als Ganzes in die Diskussion einbezogen. Eine Gemeindeverbindung im Schams oder Rheinwald würde ferner dazu beitragen, die sehr unterschiedliche Finanzkraft innerhalb der Region anzunähern.

### *Val Schons oder Schamserberg ?*

In der Diskussion um mögliche Fusionsszenarien können sich auch verschiedene Fusionsstufen konkurrenzieren. Dies zeigt sich beispielsweise im Schams. Hier bilden die fünf Gemeinden am Schamserberg mit ihren 388 Einwohnern eine enge „Schicksalsgemeinschaft“. Über die Alp- und Waldkorporation „Bergschaft Schams“, der Energiekorporation und durch andere Verbände sind diese Gemeinden eng mit den übrigen Kreisgemeinden verbunden.

## 8. Im Prättigau: St. Antönien und andere Szenarien

Im Jahre 1978 vereinigten sich die Gemeinden St. Antönien-Castels und St. Antönien-Rüti zur Gemeinde St. Antönien. Die zur gleichen Talschaft gehörende Gemeinde St. Antönien-Ascharina konnte sich damals nicht für einen Zusammenschluss entschliessen. Das Szenarium ist jedoch angesichts des hohen Grades an gemeinsamer Infrastruktur nach wie vor aktuell. Die beiden Gemeinden zählen zusammen 375 Einwohner. Sie haben eine gemeinsame Schule, eine Kirche, einen Friedhof und eine Feuerwehr. Sie beteiligen sich gemeinsam an der Energiekorporation, am Verkehrsverein sowie am Forstrevier.

Im Prättigau sind aber auch weitere Szenarien denkbar, welche sich an die mehrheitlich aktuellen Kreisgrenzen orientieren. Ein Szenarium daraus umfasst beispielsweise St. Antönien, St. Antönien-Ascharina und Luzein. Gleich mehrere Varianten gibt es im Vorderprättigau.

## 9. Dutzende weiterer Szenarien in Diskussion

Die bisher in diesem Kapitel beschriebenen Szenarien umfassen durchwegs ganze Talschaften mit einem jeweils dichten Beziehungsnetz unter den betroffenen Gemeinden. Die Beispiele, welche keiner Prioritätenstufe entsprechen, könnten durch Dutzende weiterer ähnlicher Szenarien ergänzt werden. Vorstellungen und Ideen über künftige Formen der Kooperation oder Fusion bestehen auch im Albulatal und im Schanfigg.

Die Auseinandersetzung mit der Zukunft und der Finanzierung der Regionalaufgaben im Unterengadin haben auch Gemeindefusionen in dieser Region zum öffentlichen Diskussionsthema gemacht. Die Plaiv-Gemeinden im Oberengadin haben ihre Zusammenarbeit unter dem gemeinsamen Namen stark intensiviert. Andere Fusionsszenarien decken die übrigen nicht erwähnten Gegenden unseres Kantons ab, so auch in weiteren Talschaften der Surselva und des bündnerischen Rheintals.

### *Warum nicht auch Zusammenschlüsse grösserer Gemeinden?*

In der Diskussion um eine Gemeindereform wird in der Regel das Schwergewicht auf den Zusammenschluss bzw. die Eingemeindung kleiner Gemeinden gelegt. Die von einer Fusion versprochene Effizienzsteigerung und der Rationalisierungseffekt dürfte beim Zusammenschluss einer Talschaft aber auch von zwei grösseren Gemeinden eindeutig stärker ausfallen. Beispiel dafür wären die im Anhang aufgelisteten Szenarien D3 Tardis, D27 Bonaduz-Rhazüns, D30 Arena alva oder D37 Cadi-Sutsassiala.

### *Reife Zusammenschlüsse behindern nicht weitergehendere Lösungen*

Vielfach wird die Diskussion um die Fusion zweier Gemeinden mit dem Hinweis auf mögliche weitergehende Lösungen ausgesetzt. Da Graubünden im Jahre 2010 voraussichtlich immer noch mehr als 70 Gemeinden zählen wird, sollten sinnvolle, reife Fusionen von zwei willigen Partnern nicht verzögert werden. Von folgenden Klein-Szenarien war bereits in der Öffentlichkeit die Rede: Cama-Leggia-Verdabbio, Clugin-Andeer, Inner- und Auserferrera evtl. mit Avers, Trimmis-Says, St. Antönien-St. Antönien-Ascharina, Sur-Mulegns-Marmorera, Castasegna-Bondo, Riein-Sevgein, Ruschein-Ladir, Andiastr-Waltensburg, Trun-Schlans.

## V Schlussbetrachtungen

Die vorliegende Auslegeordnung hat das Ziel, die zaghafte angelaufene Diskussion einer Reform des bündnerischen Gemeindegewesens mit Zahlen, Fakten und Thesen zu bereichern. Gemeindebehörden und Parlamentarier sind eingeladen, sich konstruktiv und engagiert am Wettbewerb für eine wirkungsvolle Gemeindeform zu beteiligen.

An Gelegenheiten, die Weichen in die gewünschte Richtung zu stellen, wird es in naher Zukunft nicht fehlen. Sie erfolgen unausweichlich im Rahmen laufender Projekte wie Verfassungsrevision, Reorganisationen im Zivilstandswesen sowie im Forst- und Feuerwehrbereich, Anpassungen an den neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich und nicht zuletzt im Rahmen der kantonalen Finanz- und Finanzausgleichspolitik.

Die nachfolgenden 12 Thesen fassen die wichtigsten Erkenntnisse zusammen und sollen als Impulse für die notwendige weitere Auseinandersetzung dienen.

- **Reformbedarf angesichts des steigenden Druckes ausgewiesen**

Angesichts des steigenden Druckes als Folge der veränderten politischen, sozio-kulturellen, technologischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist nicht davon auszugehen, dass die heutige Gemeindeform nochmals 150 Jahre als gottgegeben und unverrückbar weiterbesteht. Es ist mehrheitlich unbestritten, dass unsere Gebietseinheiten auf der unteren Staatsebene eher zu klein sind, um einen selbstständigen Beitrag zur Lösung der immer grossräumigeren Zukunftsprobleme zu bieten. Ein Anlehnen oder Rückbesinnen auf das „alte“ Modell der 48 Gerichtsgemeinden könnte als Vision für eine Weiterentwicklung dienen. Der Druck, Reformwege zu beschreiten, kommt auch von der Öffentlichkeit, von den Medien und entsprechenden Vorstössen im Grossen Rat.

- **Die Ausstattung und Leistungsfähigkeit stösst an ihre Grenzen**

Die starken Wirtschaftsimpulse, welche der Infrastrukturausbau in den letzten Jahren den Randregionen brachte, wird sich wohl kaum wiederholen.

Die sich abzeichnende Scherenbewegung bezüglich Entwicklung der Disparitäten sowohl im Bereich der Ressourcen als auch der Belastungen zwingt geradezu, Reformen einzuleiten.

Die Gründe, welche bisher den Fusionsdruck in Grenzen hielten - die Finanzlage, das Ausweichen auf die interkommunale Zusammenarbeit und das gut funktionierende Milizsystem - sind nicht mehr im gleichen Ausmass gegeben.

Die fehlenden finanziellen Ressourcen erlauben nicht mehr überall einen „Vollservice“ in quantitativer Hinsicht aufrechtzuerhalten und ineffiziente und kostspielige Strukturen zu fördern.

- **Die Ausgangslage für Reformen ist gut**

Es darf davon ausgegangen werden, dass die gegenwärtige Ausgangslage, um Reformprozesse einzuleiten, nicht schlecht ist:

- Die Finanzlage der meisten Bündner Gemeinden ist im Vergleich mit der Situation in anderen Kantonen noch recht komfortabel.
- Die Unterschiede in der Infrastrukturausstattung wurden in den vergangenen Jahren stark vermindert. Dies entschärft die Problematik von Abgeltungs- und Ausgleichsleistungen. Die Bereitschaft, sich als Fusionspartner anzubieten, ist dadurch auch grösser.
- Die Gemeinden bzw. ihre Einwohnerinnen und Einwohner sind bezüglich dem Erproben der interkommunalen Zusammenarbeit auf einem hohen Stand. Arbeiten, wohnen, einkaufen, zur Schule gehen und auch das Vereinsleben finden schon lange nicht mehr an einem Ort statt. Dadurch entstanden neue soziale Netze. In einem solchen Umfeld sind selbst Fusionsdiskussionen kein Tabu mehr.
- Positive wie negative Erfahrungen in anderen Kantonen bieten nützliche Orientierungshilfen.

- **Gemeindeform heisst nicht zwingend Gemeindefusion**

Im Teil III wurden verschiedene Reformmodelle vorgestellt. Danach gibt es verschiedene Wege, welche zu einer zukunftstauglichen Ausgestaltung des Gemeindegewesens führen. Als realistisch wird

eine Verknüpfung verschiedener Massnahmen beurteilt: Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit, durch Behebung vorhandener Defizite, Ausweitung der Kooperation auf neue Bereiche wie z.B. Verwaltung, Stärkung der Regionen begleitet von massgeschneiderten und breit akzeptierten Fusionen. Daneben haben die Gemeinden auch die Möglichkeit, in jedem einzelnen Fall ein „Fitnessprogramm“ zu absolvieren, indem sie ihre eigenen Strukturen und Abläufe überprüfen und wenn nötig reformieren. Neben Parlaments- und Verwaltungsreformen sollen auch die innerkommunalen Verflechtungen (Gemeindebetriebe, unabhängige Versorgungsgenossenschaften, Bürgergemeinde) unter die Lupe genommen werden.

- ***Fusionen kein Tabu, aber auch kein Allerheilmittel***

Fusionen sind dort sinnvoll, wo sie dazu dienen, die Institution der Gemeinde zu stärken und zu vitalisieren, die bestehenden Schwächen zu beseitigen, die Effizienz zu steigern und die Bevölkerung optimal zu bedienen. Es ist durchaus vorstellbar, dass Dutzende der vorgestellten Fusionsszenarien dieser Zielsetzung gerecht werden könnten. Dort, wo es gelingt, bestehende Defizite auf anderen Reformwegen zu beseitigen, kann dies durchaus auch eine Alternative sein. In einem solchen Fall gilt es erst recht, Vor- und Nachteile von Gemeindefusionen, wie sie im Teil III, Kap 2, beschrieben wurden, sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Hingegen ist ein Festhalten am „Status quo“ keine valable Alternative.

- ***Die „ideale“ Gemeindegrösse gibt es nicht***

Die Definition einer idealen Gemeindegrösse ist heute unter Experten umstritten. Solche betriebswirtschaftlichen Ansätze, welche die ideale Grösse bei einer bestimmten Einwohnerzahl (z.B. 3'000) orten wollen, beschränken sich in der Regel zu sehr auf die Verwaltungskosten. Auch in der jüngsten Nationalfondsstudie konnte keine Korrelation zwischen der Gemeindegrösse und der Leistungsfähigkeit festgestellt werden. Grösse allein ist noch kein Erfolgsrezept. Die richtige Grösse ergibt sich nur aus der Funktion der zu erbringenden Aufgabe. Für Graubünden mit den grossen topographischen, kulturellen und sprachlichen Unterschieden muss die Verhältnismässigkeit erst recht gewahrt werden. Nicht jede Gemeinde hat genau dieselben Aufgaben und muss schon gar nicht im Verhältnis eins zu eins gleich ausgestattet sein.

Nebst Regionalzentren, touristischen Zentren, harmonisch gewachsenen Talgemeinden sind auch kleinere Einheiten in bestimmten Randregionen denkbar.

- ***Fusion ist die stärkste Form der Kooperation***

In einzelnen Talschaften Graubündens hat die interkommunale Zusammenarbeit einen Grad erreicht, bei dem man sich fragen muss, welche Aufgaben noch in der Gemeinde selbst wahrgenommen werden. Wenn dann neben zahlreichen kleinen Gemeinden ebenso viele Zweckverbände existieren und alle diese Gremien verwaltet und koordiniert werden müssen, drängt sich die Frage nach einem weitergehenden Schritt auf. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Schwächen der Verbandslösungen (fehlende Transparenz, Demokratiedefizit, grosses Heer an Delegierten und Funktionären) behoben werden könnten.

- ***Grosszügige Fusionen mit guten Lösungen für die Fraktionen***

Überlegungen im Zusammenhang mit den porträtierten Fusionsszenarien lassen eher grossangelegte Fusionen über ein Gebiet mit hoher politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Identität als erstrebenswert erscheinen. Damit auch in einem grösseren Verbund eine angemessene dezentrale Besiedlung gewährleistet ist und die Dorfgemeinschaften weiterhin lebensfähig bleiben, müssen gute Fraktions-Lösungen erarbeitet werden. Dazu gibt es in unserem Kanton ermutigende Beispiele, welche es zu optimieren gilt.

- ***Reformen sollen „Stärken“ stärken***

Reformen sollten als Chance zur Erneuerung wahrgenommen werden. Dort, wo die unbestrittenen Stärken der Institution Gemeinde, wie etwa Identifikation, Partizipation, Bürgernähe, adäquate Lösung der Probleme vor Ort, Gemeinschaftssinn, Mass, nicht mehr in genügendem Umfang gepflegt werden, könnte ein Reformprozess diese revitalisieren. Starke Gemeinden sind auch erforderlich, um dem anhaltenden Zentralisierungsdruck entgegenzuwirken. Schliesslich sind starke Gemeinden auch Garanten gegen eine Erosion unserer kulturellen, sprachlichen und wirtschaftlichen Eigenart und Vielfalt. Sie bilden schliesslich die Voraussetzung für eine angemessene dezentrale Besiedlung und die Erhaltung des alpinen Erholungsraumes.



- **Gemeindereform im Einklang mit der Berggebietspolitik**

Eine Gemeindereform darf nicht allein aus der betriebswirtschaftlichen Warte beurteilt werden. Sie hat auch volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Qualitätsansprüchen zu genügen. Sie muss sodann mit den Vorstellungen über die künftige Entwicklung und die Funktion der Randregionen in Einklang gebracht werden. Selbstverständlich darf dabei auch hinterfragt werden, wie weit die dezentrale Besiedlung gehen soll und insbesondere auch, welche Ausstattung hierfür notwendig ist. Schliesslich müssen aber Lösungen gefunden werden, welche es erlauben, lebensfähige Gemeinschaften zu erhalten und zu revitalisieren. Dabei darf nicht ausser acht gelassen werden, dass es gerade in der heutigen Informationsgesellschaft auch Chancen für Arbeitsplätze im Berggebiet gibt.

- **Strukturbereinigungen auch ein Erfordernis der kantonalen Gemeindepolitik**

Die Regierung hat die Stärkung der Gemeinden für die Legislaturperiode 2001 - 2004 erneut als Schwerpunkt vorgesehen. Sie will weiterhin eine angemessene dezentrale Besiedlung mit einer angemessenen Ausstattung sicherstellen. Dort, wo die Sicherung von lebensfähigen, vitalen und selbstbehauptungswilligen Gemeinschaften nicht mehr gegeben ist, ist aber auch eine Förderpolitik nicht mehr gerechtfertigt.

- **Der Kanton will verstärkt fördern und helfen**

Will eine langfristige, erfolgsversprechende Reform von der betroffenen Bevölkerung getragen werden, muss sie von unten kommen und kann nicht von oben verordnet sein. Deshalb wird der Kanton zwar nicht untätig bleiben, aber keinen Druck ausüben.

- Der Kanton wird die Diskussion ankurbeln und in Gang halten.
- Er wird im Rahmen der laufenden Reformbestrebungen auch die Gemeindereform thematisieren.
- Er wird die Gemeinden beraten, Entscheidungsgrundlagen aufbereiten und zur Verfügung stellen. Dazu gehören beispielsweise Vergleichsdaten über die Finanzen der be-

troffenen Gemeinden, Checklisten für Gemeindeverbindungen, Musterverträge und Mustererlasse usw. Das Beratungsangebot umfasst dabei Rechtsauskünfte, Vermittlerdienste sowie - wo nötig - die Übernahme von Coaching-Funktionen.

- Er unterstützt konkrete Fusionsprojekte mit Förderbeiträgen und leistet Beiträge an Gemeindevereinigungen.
- Er wird sich bemühen, Schranken und hemmende Bestimmungen aufzuheben.
- Er sorgt dafür, dass der Finanzausgleich den sich verändernden Bedürfnissen angepasst wird und gute Lösungen nicht behindert.

Der Kanton hat nun einige Impulse gegeben, um die Diskussion in Gang zusetzen. Die Art und Weise, wie die mit Spannung erwartete Rückmeldung ausfällt, wird die weitere Strategie des Kantons in der Frage der Gemeindereform prägen.

### **Informations-Angebot des Gemeindeinspektorates**

Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit Reformszenarien können beim Gemeindeinspektorat folgende Informationen bzw. Auskünfte abgerufen bzw. bestellt werden:

- Ergänzendes Datenmaterial zu den Fusions-szenarien (Basisdaten Finanzkraftberechnungen und Daten der Gemeindefinanzstatistik)
- Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit (gesamthaft / regionenweise)
- Ergänzende Literatur bzw. Dokumentationshinweise für Einzelfragen; Kontaktadressen
- Auskünfte Check-Listen bezüglich Fusionsabläufe / -prozesse, Gesetzesgrundlagen usw.
- 2x jährlich eine Ginfo mit Informationen über und für die Gemeinden

## VI Anhang: Literaturhinweise

Allemann Hans-Martin: Gemeinde- und Regionalverband im bündnerischen Recht, Diss., Basel/Chur 1983

Arn Daniel: Liegt die Zukunft in der Fusion von Gemeinden? in: Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Nr. 5, Mai 1999

Enzler Hansjörg: Zusammenarbeitsformen im Bereich der öffentlichen Aufgabenerfüllung, Diplomarbeit, Frauenfeld 1999

Friedrich, Arn, Wichtermann: Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen, Bern 1998

Friedrich Ueli: Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Information der Dokumentationsstelle Raumplanungs- und Umweltrecht, Oktober 1997

Huber Paul: Zielsetzungen und Rahmenbedingungen für die Gemeindereform im Projekt Luzern; Vortrag Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) vom 18. und 19.9.1997 in Schaffhausen, Luzern 1997

Internet-Reform-Datenbank der Universität Bern: <http://www.gemeindereformen.unibe.ch>

Ladner Andreas / Steiner Reto: Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung, Bern 1998

Ladner Andreas / Steiner Reto: Gemeindereformen im Kanton Bern, Bern 1999

Leemann Hans Rudolf: Zur Frage nach minimalen Gemeindegrößen im Thurgau, Frauenfeld 1980

Liver Peter: Bündner Gemeinde, Separatdruck aus dem Bündner Monatsblatt 1947

Mutrix Gérald: Die Politik der Gemeindefusionen im Kanton Freiburg. Referat anlässlich der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) vom 18. und 19.9.1997 in Schaffhausen

Raschein Rolf, Andri Vital: Bündnerisches Gemeinderecht, Chur 1991

Steiner Reto: Kantonale Anreize für Gemeindefusionen, FDK-Informationen, Juli 1999

Vincenz Fortunato: Die Eingemeindungsfrage im Kanton Graubünden, Diss., Fribourg 1974

Diverse Autoren: „Haben kleine Gemeinden eine Zukunft?“ Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Band 35, Bern 1997, Referate der Frühjahrstagung vom 29.3.1996 in Fehraltdorf

Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen, Info Nr. 6 vom 10.10.1999: Umfrage über Gemeindefusionen

Rapperswil und Jona, Gemeinsam ins 3. Jahrtausend, Bericht des Gemeinderates Jona und des Stadtrates Rapperswil, November 1998

La Regione Ticino: Il Ticino dei Comuni, Sondernummer 20. April 1998

### *Botschaften der Regierung an den Grossen Rat im Zusammenhang mit Gemeindevereinigungen*

Heft Nr. 1 / 1998-99, S. 37  
(Tinizong und Rona)

Heft Nr. 4 / 1978-79, S. 231  
(Riom und Parsonz)

Heft Nr. 6 / 1978-79, S. 351  
(St. Antonien-Castels und -Rüti)

Heft Nr. 4 / 1977-78, S. 179  
(Strada und Ilanz)

Heft Nr. 11 / 1970-73, S. 391  
(Vicosoprano und Casaccia)

Heft Nr. 2 / 1963, S. 58  
(Uors und Peiden)

Heft Nr. 5 / 1978-80, S. 231  
(Arvigo und Landarenca)

Heft Nr. 7 / 1981-82, S. 472  
(Augio, Rossa und Sta. Domenica)

## VII Anhang: Mögliche Fusionsszenarien in Zahlen

In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden mögliche Fusionsszenarien beim Namen genannt und mit Zahlen belegt. Dabei werden innerhalb grösserer geographischer Einheiten stufenweise Möglichkeiten für Gemeindefusionen bis zur Grösse ganzer Talschaften oder Regionen aufgezeigt. Die Reihenfolge der aufgeführten Szenarien folgt geographisch einer Route, welche im Bündner Rheintal beginnt, vom Prättigau nach Südbünden und von dort über das Rheinwald nach Mittelbünden führt, um in der Surselva den Abschluss zu finden.

### Legende zu den Tabellen:

**Fett:** Alle „fett“ beschrifteten Zeilen geben Informationen über einen Gemeindezusammenschluss wieder

**Nicht fett:** Jede „nicht fett“ beschriftete Zeile enthält Angaben einer der 212 bestehenden Gemeinden

**Stufen  
A B C D:** Die Stufen bezeichnen die Intensität der Zusammenschlüsse: Basis für die Entwicklung der Fusionsszenarien bildet die Stufe A, welcher alle 212 bestehenden Gemeinden angehören. Auf der Stufe B gibt es die ersten Zusammenschlüsse, während dieser Schritt bei anderen Gemeinden erst auf den Stufen C oder D erfolgt. In drei Fällen bleiben auch auf Stufe D die jetzigen Gemeinden bestehen.

Die Stufenbezeichnung bei den bestehenden Gemeinden besagt, bis zu welchem Intensitätsgrad kein Zusammenschluss erfolgt.

	Bestehende Gemeinden	Gemeindezusammenschlüsse	Total
Stufe A	212	0	212
Stufe B	87	45	132
Stufe C	40	42	82
Stufe D	3	35	38

**Gemeindebezeichnung:** Bestehender Name oder Fusionsname. Der Fusionsname ist „frei erfunden“ und hat keinen präjudizierenden Charakter

**Einwohner:** Wohnbevölkerung 1.1.1999

**Schüler:** Schülerzahl: Volksschule und Kindergarten Schuljahr 1998/1999

**Fläche:** Gemäss Eidg. Arealstatistik in ha

**Steuern pro Kopf:** Kantonssteuern: Einkommens- / Vermögenssteuern (Durchschnitt 1997/1998); Gewinn- / Kapitalsteuern (Durchschnitt 1996/1997)

**Steuerfuss:** Gemeindesteuern in % der einfachen Kantonssteuern; bei den Fusionsszenarien: mit Einwohnerzahl gewogenes Mittel; beim Kantonsdurchschnitt: arithmetisches Mittel

**Finanzkraft:** Gültige Einteilung für die Jahre 2000 und 2001; Finanzkraftgruppe 1 = sehr finanzstark, 5 = sehr finanzschwach

Fusionsszenarien für die Bündner Gemeinden								Basisdaten	
Fusion	Nr.	Gemeinde	Einwohner	Schüler	Fläche in ha	Steuern pro Kopf	Steuerfuss	Finanzkraft	
								Index	Gruppe
C	1	Fläsch	569	86	2'035	1'625	100.00	93.79	3
C	2	Maienfeld	2'265	255	3'202	2'728	80.00	127.63	1
D	1	<b>Maienfeld-Fläsch</b>	<b>2'834</b>	<b>341</b>	<b>5'237</b>	<b>2'506</b>	<b>84.02</b>	<b>120.83</b>	<b>1</b>
C	3	Malans	1'889	250	1'134	1'783	110.25	94.50	3
C	4	Jenins	746	99	1'058	2'017	102.90	100.90	2
D	2	<b>Malans-Jenins</b>	<b>2'635</b>	<b>349</b>	<b>2'192</b>	<b>1'849</b>	<b>108.17</b>	<b>96.32</b>	<b>3</b>
B	5	Igis	7'186	1'120	1'090	1'502	120.00	83.12	3
B	6	Mastrils	553	86	788	1'100	130.00	67.83	5
C	5	<b>Igis-Mastrils</b>	<b>7'739</b>	<b>1'206</b>	<b>1'878</b>	<b>1'474</b>	<b>120.71</b>	<b>82.03</b>	<b>3</b>
C	6	Zizers	3'019	397	1'123	1'710	110.00	93.65	3
D	3	<b>Tardis</b>	<b>10'758</b>	<b>1'603</b>	<b>3'001</b>	<b>1'540</b>	<b>117.71</b>	<b>85.29</b>	<b>3</b>
C	7	Untervaz	2'050	292	2'758	1'634	105.00	96.00	3
A	146	Says	160	40	1'415	687	130.00	44.08	5
A	185	Trimmis	2'689	387	2'885	1'740	98.00	98.40	3
C	8	<b>Trimmis-Says</b>	<b>2'849</b>	<b>427</b>	<b>4'300</b>	<b>1'681</b>	<b>99.80</b>	<b>95.35</b>	<b>3</b>
C	9	Haldenstein	797	100	1'850	2'192	94.50	109.34	2
D	4	<b>Calanda</b>	<b>5'696</b>	<b>819</b>	<b>8'908</b>	<b>1'735</b>	<b>100.93</b>	<b>97.54</b>	<b>3</b>
D	5	Chur	30'800	3'269	2'812	2'488	90.00	120.72	1
B	12	Maladers	529	78	764	1'148	120.00	75.64	4
A	21	Calfreisen	41	6	505	766	130.00	33.47	5
A	27	Castiel	125	21	553	657	130.00	49.72	5
A	79	Lüen	94	15	326	1'342	100.00	85.92	3
B	13	<b>Ausserschanfigg 1</b>	<b>260</b>	<b>42</b>	<b>1'384</b>	<b>922</b>	<b>119.15</b>	<b>60.24</b>	<b>4</b>
C	11	<b>Ausserschanfigg 2</b>	<b>789</b>	<b>120</b>	<b>2'148</b>	<b>1'074</b>	<b>119.72</b>	<b>70.57</b>	<b>4</b>
A	95	Molins	160	27	1'321	729	105.00	68.80	4
A	103	Pagig	82	17	540	1'165	120.00	55.30	5
A	107	Peist	223	41	1'761	1'170	130.00	59.61	5
A	135	St. Peter	158	16	704	1'403	130.00	68.17	5
B	14	<b>Mittelschanfigg 1</b>	<b>623</b>	<b>101</b>	<b>4'326</b>	<b>1'115</b>	<b>122.26</b>	<b>63.57</b>	<b>4</b>
B	15	Langwies	328	37	5'481	1'672	110.00	83.81	3
C	12	<b>Mittelschanfigg 2</b>	<b>951</b>	<b>138</b>	<b>9'807</b>	<b>1'307</b>	<b>118.03</b>	<b>70.55</b>	<b>4</b>
C	13	Arosa	2'441	191	4'241	3'254	90.00	131.71	1
D	6	<b>Schanfigg</b>	<b>4'181</b>	<b>449</b>	<b>16'196</b>	<b>2'400</b>	<b>101.99</b>	<b>106.26</b>	<b>2</b>
B	17	Seewis i.P.	1'309	212	4'937	1'210	115.00	78.77	4
A	59	Grüsch	1'223	214	1'007	1'679	120.00	82.98	3
A	200	Valzeina	139	18	1'144	738	130.00	52.96	5
B	18	<b>Grüsch-Valzeina</b>	<b>1'362</b>	<b>232</b>	<b>2'151</b>	<b>1'583</b>	<b>121.02</b>	<b>79.91</b>	<b>4</b>

Fu- sion	Nr.	Gemeinde	Einwohner	Schüler	Fläche in ha	Steuern pro Kopf	Steuer- fuss	Finanzkraft	
								Index	Gruppe
B	19	Fanas	379	49	2'182	1'206	130.00	68.21	5
C	14	Klus	3'050	493	9'270	1'376	119.55	77.97	4
C	15	Schiers	2'435	351	6'115	1'581	120.00	83.67	3
D	7	Vorderprättigau	5'485	844	15'385	1'467	119.75	80.50	3
A	56	Furna	207	22	3'354	1'047	130.00	59.85	5
A	66	Jenaz	1'192	162	2'568	1'298	100.00	91.62	3
B	21	Jenaz-Furna	1'399	184	5'922	1'261	104.44	86.92	3
B	22	Fideris	588	108	2'525	1'220	120.00	72.84	4
C	16	Jenaz 2	1'987	292	8'447	1'249	109.04	82.75	3
A	35	Conters i.P.	207	25	1'839	1'029	110.00	74.82	4
A	69	Küblis	828	104	798	1'579	110.00	91.44	3
B	23	Küblis-Conters	1'035	129	2'637	1'469	110.00	88.11	3
B	24	Saas i.P.	761	89	2'679	1'292	105.00	88.99	3
C	17	Küblis 2	1'796	218	5'316	1'394	107.88	88.49	3
B	25	Luzern	1'195	178	3'134	1'146	120.00	76.71	4
A	131	St. Antönien	250	34	4'294	819	130.00	54.34	5
A	132	St. Ant.-Ascharina	127	19	964	756	130.00	51.77	5
B	26	St. Antönien	377	53	5'258	798	130.00	53.47	5
C	18	Luzern-St. Antönien	1'572	231	8'392	1'063	122.40	71.14	4
D	8	Mittelprättigau	5'355	741	22'155	1'243	112.57	81.27	3
D	9	Klosters-Serneus	3'953	444	19'352	3'024	90.20	125.45	1
D	10	Davos	11'325	1'270	25'417	2'719	100.00	113.09	2
B	29	Müstair	840	143	7'796	2'025	130.00	77.83	4
A	136	Sta. Maria V.M.	389	58	4'164	1'119	130.00	63.60	5
A	197	Valchava	232	35	1'720	822	130.00	57.10	5
B	30	Terzal d'Immez	621	93	5'884	1'008	130.00	61.17	5
A	55	Fuldera	127	22	1'288	1'081	130.00	52.42	5
A	78	Lü	78	11	636	1'051	130.00	48.43	5
A	190	Tschierv	176	25	4'276	1'131	130.00	53.96	5
B	31	Terzal d'Aint	381	58	6'200	1'098	130.00	52.32	5
D	11	Val Müstair	1'842	294	19'880	1'490	130.00	66.94	4
B	32	Samnaun	787	135	5'653	4'065	105.00	123.41	1
B	33	Tschlin	439	51	7'473	2'600	84.00	117.44	2
B	34	Ramosch	502	71	8'393	1'861	110.00	89.10	3
C	22	Ramosch 2	1'728	257	21'519	3'053	101.12	111.93	2
B	35	Sent	913	147	11'142	1'800	110.00	88.09	3
B	36	Scuol	2'134	252	14'434	2'667	110.00	107.43	2
B	37	Ftan	457	66	4'311	1'475	110.00	84.47	3
C	23	Suot Tasna	3'504	465	29'887	2'285	110.00	99.40	3

Fusion	Nr.	Gemeinde	Einwohner	Schüler	Fläche in ha	Steuern pro Kopf	Steuerfuss	Finanzkraft	
								Index	Gruppe
B	38	Tarasp	304	28	4'685	2'857	89.25	121.04	1
B	39	Ardez	436	47	6'145	1'609	88.00	107.18	2
A	60	Guarda	176	33	3'132	1'281	105.00	73.97	4
A	74	Lavin	200	30	4'652	2'288	89.25	103.29	2
A	175	Susch	237	32	9'401	1'960	77.00	99.96	3
B	40	Sagliains	613	95	17'185	1'872	89.04	93.58	3
B	41	Zernez	1'035	131	20'419	2'444	88.20	114.52	2
C	24	Sur Tasna	2'388	301	48'434	2'197	88.51	108.64	2
D	12	Engiadina Bassa	7'620	1'023	99'840	2'432	101.25	105.13	2
B	42	S-chanf	618	85	13'826	2'062	90.00	102.34	2
A	83	Madulain	172	19	1'624	3'105	94.50	113.74	2
A	213	Zuoz	1'351	127	6'597	2'281	99.75	109.36	2
B	43	Zuoz-Madulain	1'523	146	8'221	2'374	99.16	109.85	2
B	44	La Punt-Chamues-ch	719	88	6'285	2'766	67.50	136.13	1
D	13	La Plaiv	2'860	319	28'332	2'405	89.22	114.84	2
C	26	Bever	603	93	4'612	1'982	100.00	96.85	3
C	27	Samedan	2'766	292	11'402	2'817	85.00	126.48	1
C	28	Celerina/Schlarigna	1'209	131	2'402	4'118	86.00	142.97	1
C	29	Pontresina	1'858	194	11'833	3'190	85.00	130.16	1
D	14	San Gian	6'436	710	30'249	3'091	86.59	127.86	1
C	30	St. Moritz	5'057	382	2'869	4'854	85.00	156.99	1
C	31	Silvaplana	917	88	4'472	4'197	88.00	144.83	1
C	32	Sils i.E./Segl	655	74	6'354	4'450	80.00	150.94	1
D	15	Surlej	6'629	544	13'695	4'723	84.92	154.71	1
C	33	Poschiavo	3'622	455	19'149	1'561	115.00	87.50	3
C	34	Brusio	1'323	147	4'641	1'690	105.00	98.03	3
D	16	Bernina	4'945	602	23'790	1'595	112.32	90.32	3
A	167	Stampa	597	81	9'500	2'145	100.00	100.48	2
A	205	Vicosoprano	495	77	5'417	3'091	94.50	119.90	2
B	54	Sopra Porta	1'092	158	14'917	2'574	97.51	109.28	2
A	15	Bondo	196	21	2'842	1'900	90.00	99.80	3
A	25	Castasegna	209	41	674	2'176	120.00	81.33	4
A	165	Soglio	200	23	6'767	2'245	84.00	99.29	3
B	55	Sotto Porta	605	85	10'283	2'110	98.38	93.25	3
D	17	Bregaglia	1'697	243	25'200	2'408	97.82	103.56	2
A	24	Castaneda	224	13	357	1'346	105.00	92.95	3
A	137	Sta. Maria i.C.	119	8	928	1'153	110.00	74.22	4
B	56	Calanca esterna	343	21	1'285	1'279	106.73	86.45	3
A	8	Arvigo	102	6	1'708	942	110.00	67.67	4
A	16	Braggio	69	11	685	590	130.00	35.66	5

Fu- sion	Nr.	Gemeinde	Einwohner	Schüler	Fläche in ha	Steuern pro Kopf	Steuer- fuss	Finanzkraft	
								Index	Gruppe
A	20	Buseno	116	10	1'169	1'290	115.50	77.53	4
A	29	Cauco	42	3	1'136	667	130.00	33.29	5
A	125	Rossa	134	6	5'843	1'203	105.00	70.67	4
A	157	Selma	47	5	291	1'287	130.00	43.94	5
B	57	Calanca interna	510	41	10'832	1'051	116.13	61.35	4
D	18	Calanca	853	62	12'117	1'143	112.35	71.45	4
B	58	San Vitto	663	57	2'114	1'424	105.00	93.71	3
B	59	Roveredo	2'197	243	3'874	1'383	103.00	94.36	3
B	60	Grono	891	81	1'483	1'787	84.00	113.01	2
A	22	Cama	480	36	1'486	1'695	73.50	117.77	2
A	75	Leggia	139	17	923	1'014	120.00	65.58	4
A	203	Verdabbio	167	19	1'334	751	130.00	56.07	5
B	61	Calebio	786	72	3'743	1'374	93.73	95.43	3
D	19	Roveredo 2	4'537	453	11'214	1'467	97.95	98.11	3
B	62	Lostallo	662	82	5'090	1'393	90.00	101.08	2
B	63	Soazza	380	43	4'635	2'434	52.50	135.70	1
C	38	Lostallo-Soazza	1'042	125	9'725	1'772	76.32	113.70	2
C	39	Mesocco	1'226	116	16'491	1'626	105.00	94.41	3
D	20	Mesocco 2	2'268	241	26'216	1'693	91.83	103.27	2
A	62	Hinterrhein	88	13	4'817	1'052	87.00	63.49	4
A	93	Medels i.Rh.	42	15	1'914	1'414	120.00	47.48	5
A	101	Nufenen	138	13	2'806	1'351	120.00	65.51	4
A	166	Splügen	398	58	4'142	1'746	88.00	99.20	3
A	169	Sufers	135	20	3'479	3'203	50.00	141.30	1
C	40	Rheinwald	801	119	17'158	1'830	88.68	93.86	3
A	9	Ausserferrera	56	7	3'160	8'375	73.50	208.48	1
A	10	Avers	187	14	9'246	3'645	110.00	105.39	2
A	65	Innerferrera	56	10	4'344	10'936	70.00	239.80	1
B	66	Avers-Ferrera	299	31	16'750	5'896	95.67	149.87	1
A	4	Andeer	725	79	3'031	2'584	78.75	135.73	1
A	34	Clugin	42	1	236	1'156	130.00	46.91	5
A	108	Pignia	115	15	1'339	1'633	78.75	95.54	3
B	67	Bärenburg	882	95	4'606	2'392	81.19	126.26	1
A	26	Casti-Wergenstein	52	13	2'588	1'717	105.00	74.58	4
A	42	Donath	145	33	208	1'082	120.00	63.68	4
A	76	Lohn	57	19	835	946	130.00	35.51	5
A	91	Mathon	58	12	1'489	793	130.00	31.92	5
A	106	Patzen-Fardün	77	15	228	922	120.00	51.70	5
B	68	Schamserberg	389	92	5'348	1'072	120.95	53.90	5
A	124	Rongellen	46	6	204	1'828	33.33	126.17	1
A	211	Zillis-Reischen	351	48	2'454	1'737	57.75	134.41	1
B	69	Zillis-Rongellen	397	54	2'658	1'748	54.92	133.46	1
C	41	Schams	1'967	272	29'362	2'533	85.95	116.99	2
D	21	Hinterrhein	2'768	391	46'520	2'330	86.74	110.30	2

Fu- sion	Nr.	Gemeinde	Einwohner	Schüler	Fläche in ha	Steuern pro Kopf	Steuer- fuss	Finanzkraft	
								Index	Gruppe
B	70	Bivio	259	33	7'746	2'123	126.00	75.33	4
A	88	Marmorera	55	11	1'919	12'894	50.00	278.35	1
A	98	Mulegns	36	3	3'358	2'120	78.75	99.18	3
A	171	Sur	98	15	2'300	1'526	128.63	60.44	4
B	71	Surmarmulegns	189	29	7'577	4'948	96.24	131.23	1
C	42	Surgöt	448	62	15'323	3'315	113.45	98.92	3
B	72	Tinizong-Rona	403	56	5'467	1'835	105.00	95.02	3
B	73	Savognin	944	123	2'225	2'191	112.88	99.75	3
A	37	Cunter	210	33	991	1'930	78.75	108.46	2
A	121	Riom-Parsonz	362	48	5'339	1'388	99.75	89.36	3
A	141	Salouf	222	42	3'130	1'619	110.25	81.52	3
B	74	Curver	794	123	9'460	1'596	97.13	92.22	3
C	43	Suotgöt	2'141	302	17'152	1'903	105.55	96.06	3
D	22	Surses	2'589	364	32'475	2'147	106.92	96.56	3
B	75	Mutten	89	14	958	803	130.00	45.66	5
A	3	Alvaschein	175	31	407	1'872	89.25	101.47	2
A	96	Mon	87	19	813	1'369	95.00	74.24	4
A	168	Stierva	135	8	1'110	1'567	105.00	91.30	3
A	182	Tiefencastel	278	41	1'476	3'382	73.50	137.42	1
B	76	Mistail	675	99	3'806	2'368	86.65	110.73	2
B	77	Vaz/Obervaz	2'703	295	4'221	3'456	80.00	140.15	1
C	44	Alvaschein	3'467	408	8'985	3'176	82.58	132.00	1
B	78	Filisur	510	73	4'458	2'422	105.00	104.00	2
B	79	Bergün/Bravuogn	552	82	14'554	1'680	130.00	68.44	5
C	45	Bergün-Filisur	1'062	155	19'012	2'036	117.99	85.52	3
A	2	Alvaneu	444	55	3'572	1'630	120.00	81.78	3
A	153	Schmitten	262	27	1'131	1'287	130.00	71.29	4
A	172	Surava	249	31	692	1'347	120.00	78.42	4
B	80	Innerbelfort	955	113	5'395	1'462	122.74	78.03	4
A	18	Brienz/Brinzauls	105	11	1'341	2'932	110.00	92.31	3
A	73	Lantsch/Lenz	516	63	2'190	1'859	94.50	101.68	2
B	81	Lantsch-Brienz	621	74	3'531	2'041	97.12	100.10	2
B	82	Wiesen	346	43	2'962	1'597	100.00	93.19	3
C	46	Belfort	1'922	230	11'888	1'673	110.37	87.89	3
D	23	Albula	6'451	793	39'885	2'541	96.69	111.20	2
A	33	Churwalden	1'270	161	2'717	1'391	120.00	81.61	4
A	104	Parpan	311	43	942	2'165	80.00	113.52	2
B	83	Churwalden-Parpan	1'581	204	3'659	1'543	112.13	87.89	3
B	84	Malix	653	93	1'162	1'235	120.00	77.11	4
C	47	Dreibünden	2'234	297	4'821	1'453	114.43	84.74	3



Fu- sion	Nr.	Gemeinde	Einwohner	Schüler	Fläche in ha	Steuern pro Kopf	Steuer- fuss	Finanzkraft	
								Index	Gruppe
A	114	Praden	124	26	580	645	130.00	47.52	5
A	189	Tschiertschen	231	38	2'128	1'190	130.00	61.47	5
C	48	Tschiertschen-Praden	355	64	2'708	1'000	130.00	56.60	5
D	24	Churwalden	2'589	361	7'529	1'391	116.57	80.88	3
B	86	Thusis	2'598	307	680	2'052	110.00	103.36	2
B	87	Masein	388	74	416	1'157	130.00	64.75	4
C	49	Thusis-Masein	2'986	381	1'096	1'936	112.60	98.34	3
C	50	Cazis	1'405	186	723	1'381	120.75	81.80	3
A	51	Flerden	181	36	431	917	130.00	55.07	5
A	188	Tschappina	173	32	2'469	868	130.00	49.26	5
A	196	Urmein	91	2	604	1'430	120.00	69.37	4
C	51	Oberheizenberg	445	70	3'504	1'003	127.96	55.74	5
A	112	Portein	24	5	324	886	130.00	34.72	5
A	116	Prüz	201	32	1'105	1'159	130.00	61.60	4
A	144	Sarn	175	30	771	1'168	130.00	59.69	5
A	178	Tartar	176	32	158	598	130.00	52.21	5
C	52	Ausserheizenberg	576	99	2'358	979	130.00	57.03	5
D	25	Thusis 2	5'412	736	7'681	1'613	117.83	86.15	3
B	91	Sils i.D.	885	113	937	2'164	105.00	104.33	2
B	92	Scharans	709	113	1'447	1'920	110.00	93.42	3
A	1	Almens	221	28	827	1'373	120.00	75.00	4
A	57	Fürstenau	302	38	129	1'094	100.00	87.01	3
A	115	Pratval	251	51	74	1'418	120.00	71.93	4
B	93	Fürstenau 2	774	117	1'030	1'279	112.20	78.69	4
C	53	Innerdomleschg	2'368	343	3'414	1'801	108.85	92.68	3
A	105	Paspels	415	48	451	1'966	90.00	107.98	2
A	122	Rodels	264	45	176	1'159	110.25	77.15	4
A	126	Rothenbrunnen	329	66	306	1'877	90.00	98.80	3
A	184	Trans	68	13	746	872	130.00	36.92	5
A	193	Tumegl/Tomils	342	67	325	1'372	120.00	73.17	4
B	94	Ortenstein	1'418	239	2'004	1'599	102.92	88.31	3
A	46	Feldis/Veulden	132	27	756	1'270	130.00	56.00	5
A	149	Scheid	132	22	1'230	725	130.00	49.24	5
B	95	Feldis-Scheid	264	49	1'986	997	130.00	52.62	5
C	54	Ausserdomleschg	1'682	288	3'990	1'505	107.17	82.71	3
D	26	Domleschg	4'050	631	7'404	1'678	108.15	88.54	3
C	55	Rhazüns	1'213	163	1'342	1'267	130.00	73.54	5
C	56	Bonaduz	2'391	383	1'423	1'603	110.00	93.14	3
D	27	Bonaduz-Rhazüns	3'604	546	2'765	1'490	116.73	86.54	3
C	57	Domat/Ems	6'573	867	2'510	2'461	90.00	117.45	2
C	58	Felsberg	2'034	345	1'347	1'620	105.00	93.34	3
D	28	Ems-Felsberg	8'607	1'212	3'857	2'263	93.54	111.75	2

Fu- sion	Nr.	Gemeinde	Einwohner	Schüler	Fläche in ha	Steuern pro Kopf	Steuer- fuss	Finanzkraft	
								Index	Gruppe
C	59	Tamins	1'206	166	4'084	1'893	110.00	94.44	3
C	60	Trin	1'112	171	4'736	1'714	110.00	89.83	3
D	29	<b>Tamins-Trin</b>	<b>2'318</b>	<b>337</b>	<b>8'820</b>	<b>1'807</b>	<b>110.00</b>	<b>92.23</b>	<b>3</b>
C	61	Flims	2'433	276	5'088	2'992	89.25	126.73	1
C	62	Laax	1'203	127	3'135	3'303	71.40	141.78	1
C	63	Falera	499	73	2'249	2'221	84.00	111.59	2
D	30	<b>Arena alva</b>	<b>4'135</b>	<b>476</b>	<b>10'472</b>	<b>2'989</b>	<b>83.42</b>	<b>129.28</b>	<b>1</b>
B	105	Safien	365	65	10'070	2'303	130.00	74.46	5
B	106	Tenna	113	17	1'140	883	130.00	57.80	5
C	64	<b>Safien-Tenna</b>	<b>478</b>	<b>82</b>	<b>11'210</b>	<b>1'967</b>	<b>130.00</b>	<b>70.52</b>	<b>5</b>
C	65	Versam	297	43	1'699	1'031	130.00	67.08	4
C	66	Valendas	304	49	2'298	909	130.00	59.83	5
D	31	<b>Signina</b>	<b>1'079</b>	<b>174</b>	<b>15'207</b>	<b>1'411</b>	<b>130.00</b>	<b>66.56</b>	<b>4</b>
B	109	Castrisch	422	72	722	943	130.00	63.37	4
A	120	Riein	79	13	1'581	697	130.00	39.61	5
A	159	Sevgein	213	40	456	886	130.00	57.49	5
B	110	<b>Sevgein-Riein</b>	<b>292</b>	<b>53</b>	<b>2'037</b>	<b>835</b>	<b>130.00</b>	<b>52.65</b>	<b>5</b>
C	67	Caseri	714	125	2'759	899	130.00	58.99	5
B	111	Sagoggn	683	103	685	1'350	120.00	79.07	4
B	112	Schluein	522	73	477	1'636	110.00	89.56	3
C	68	<b>Sagoggn-Schluein</b>	<b>1'205</b>	<b>176</b>	<b>1'162</b>	<b>1'474</b>	<b>115.67</b>	<b>83.61</b>	<b>3</b>
B	113	Ilanz	2'229	335	465	2'112	105.00	100.94	2
B	114	Schnaus	104	13	287	1'236	120.00	68.59	4
C	69	<b>Ilanz 2</b>	<b>2'333</b>	<b>348</b>	<b>752</b>	<b>2'073</b>	<b>105.67</b>	<b>99.50</b>	<b>3</b>
A	71	Ladir	107	22	719	1'500	120.00	62.19	4
A	129	Ruschein	387	62	1'257	1'676	120.00	80.56	3
C	70	<b>Ruschein-Ladir</b>	<b>494</b>	<b>84</b>	<b>1'976</b>	<b>1'638</b>	<b>120.00</b>	<b>76.58</b>	<b>4</b>
D	32	<b>Foppa</b>	<b>4'746</b>	<b>733</b>	<b>6'649</b>	<b>1'699</b>	<b>113.36</b>	<b>86.98</b>	<b>3</b>
A	36	Cumbel	274	40	442	893	130.00	63.15	4
A	97	Morissen	256	39	559	1'063	130.00	63.91	4
B	116	<b>Cuschnaus</b>	<b>530</b>	<b>79</b>	<b>1'001</b>	<b>975</b>	<b>130.00</b>	<b>63.52</b>	<b>4</b>
B	117	Vella	464	84	745	1'463	130.00	70.65	4
A	39	Degen	285	39	670	885	130.00	63.15	4
A	206	Vignogn	219	24	801	708	130.00	60.05	4
B	118	<b>Degen-Vignogn</b>	<b>504</b>	<b>63</b>	<b>1'471</b>	<b>808</b>	<b>130.00</b>	<b>61.80</b>	<b>4</b>
A	80	Lumbrein	455	75	3'765	908	130.00	60.57	4
A	207	Vrin	289	37	7'156	829	130.00	59.55	5
B	119	<b>Lumbrein-Vrin</b>	<b>744</b>	<b>112</b>	<b>10'921</b>	<b>877</b>	<b>130.00</b>	<b>60.17</b>	<b>4</b>
C	71	<b>Lumnezia Sura</b>	<b>2'242</b>	<b>338</b>	<b>14'138</b>	<b>1'006</b>	<b>130.00</b>	<b>63.50</b>	<b>4</b>

Fu- sion	Nr.	Gemeinde	Einwohner	Schüler	Fläche in ha	Steuern pro Kopf	Steuer- fuss	Finanzkraft	
								Index	Gruppe
A	43	Duvin	85	19	1'790	485	130.00	31.08	5
A	110	Pitasch	115	20	1'081	740	130.00	47.42	5
B	120	<b>Pitasch-Duvin</b>	<b>200</b>	<b>39</b>	<b>2'871</b>	<b>631</b>	<b>130.00</b>	<b>40.47</b>	<b>5</b>
A	23	Camuns	63	11	1'094	696	130.00	31.04	5
A	173	Surcasti	83	19	578	693	130.00	42.54	5
A	180	Tersnaus	80	18	448	765	130.00	42.17	5
A	195	Uors-Peiden	103	15	263	1'184	130.00	59.60	5
B	121	Suraua	329	63	2'383	865	130.00	45.59	5
C	72	Lumnezia Sut	529	102	5'254	777	130.00	43.65	5
D	33	Lumnezia	2'771	440	19'392	962	130.00	59.71	5
A	133	St. Martin	40	5	2'327	471	120.00	52.68	5
A	199	Vals	1'014	135	15'242	2'898	99.75	115.72	2
D	34	<b>Vals-St. Martin</b>	<b>1'054</b>	<b>140</b>	<b>17'569</b>	<b>2'806</b>	<b>100.52</b>	<b>113.33</b>	<b>2</b>
A	53	Flond	179	25	213	1'079	130.00	62.64	4
A	81	Luven	207	36	662	1'111	130.00	61.05	4
A	174	Surcuolm	144	28	648	1'464	120.00	66.92	4
C	74	<b>Mundaun</b>	<b>530</b>	<b>89</b>	<b>1'523</b>	<b>1'196</b>	<b>127.28</b>	<b>63.18</b>	<b>4</b>
C	75	Obersaxen	844	131	6'183	2'029	105.00	95.16	3
D	35	<b>Obersaxen-Mundaun</b>	<b>1'374</b>	<b>220</b>	<b>7'706</b>	<b>1'708</b>	<b>113.60</b>	<b>82.83</b>	<b>3</b>
A	109	Pigniu	54	7	1'813	6'218	84.00	148.66	1
A	128	Rueun	457	67	1'141	1'475	130.00	76.06	5
A	160	Siat	205	35	1'366	1'649	120.00	75.46	4
B	125	<b>Rueun-Siat-Pigniu</b>	<b>716</b>	<b>109</b>	<b>4'320</b>	<b>1'882</b>	<b>123.67</b>	<b>81.36</b>	<b>3</b>
A	5	Andias t	253	42	1'461	1'146	115.00	74.37	4
A	208	Waltens burg/Vuorz	419	75	3'123	1'452	120.00	76.62	4
B	126	<b>Vuorz-Andias t</b>	<b>672</b>	<b>117</b>	<b>4'584</b>	<b>1'337</b>	<b>118.12</b>	<b>75.77</b>	<b>4</b>
D	36	<b>Munt St. Gieri</b>	<b>1'388</b>	<b>226</b>	<b>8'904</b>	<b>1'618</b>	<b>120.98</b>	<b>78.65</b>	<b>4</b>
C	77	Breil/Brigels	1'261	218	5'085	1'968	105.00	96.21	3
A	151	Schlans	93	8	962	761	105.00	66.61	4
A	187	Trun	1'374	173	4'194	1'064	105.00	86.87	3
C	78	<b>Trun-Schlans</b>	<b>1'467</b>	<b>181</b>	<b>5'156</b>	<b>1'044</b>	<b>105.00</b>	<b>85.59</b>	<b>3</b>
C	79	Sumvitg	1'479	172	10'258	1'219	105.00	91.38	3
D	37	<b>Cadi Sutsassiala</b>	<b>4'207</b>	<b>571</b>	<b>20'499</b>	<b>1'383</b>	<b>105.00</b>	<b>90.81</b>	<b>3</b>
C	80	Disentis/Mustér	2'188	310	9'075	1'456	105.00	91.98	3
C	81	Medel (Lucmagn)	499	64	13'598	2'229	90.00	107.67	2
C	82	Tujetsch	1'580	190	13'394	2'018	95.00	108.53	2
D	38	<b>Cadi Sursassiala</b>	<b>4'267</b>	<b>564</b>	<b>36'067</b>	<b>1'755</b>	<b>99.54</b>	<b>99.95</b>	<b>3</b>
		<b>Graubünden</b>	<b>186'118</b>	<b>23'535</b>	<b>710'589</b>	<b>2'189</b>	<b>109.24</b>	-	-

60bXbYf; Ya YlbXYb ··········



morgen?