



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 3/2023–2024

Inhalt	Seite
3. Zweiter Gemeindestrukturbericht.....	213

Inhaltsverzeichnis

	Seite
3. Zweiter Gemeindestrukturbericht	
Das Wichtigste in Kürze	213
Il pli important en furma concisa	215
L'essenziale in breve	217
I. Auftrag	219
II. Die Bündner Gemeinden im Überblick	221
1. Historisches	221
2. Gemeindepolitik und -führung im Wandel der Zeit	223
3. Grössenverhältnisse	224
4. Finanzielles	226
5. Organisationsformen (Entwicklung 2018 bis 2023)	237
III. Herausforderungen für die Bündner Gemeinden	241
1. Demografische Entwicklung	241
2. Behördenbesetzung und Gemeindeführung	245
3. Gesellschaftlicher Wandel	246
4. Klimawandel	246
5. Digitalisierung und Ansprüche an die Kommunikation	247
6. Raumplanung und Verkehr	247
7. Herausforderungen anhand der funktionalen Gliederung von HRM2	248
IV. Entwicklung der Gemeindestrukturen	255
1. Entwicklung seit 1881	255
2. Neuigkeiten seit dem ersten Gemeindestrukturbericht	255
3. Rund 200 Millionen Franken Förderbeiträge seit 2000	258
4. Weiterhin Bottom-up-Ansatz oder doch ein Strategiewechsel?	264
5. Exkurs: Was heisst Bottom-up?	265
6. Förderräume	267
7. Exkurs: Schmitten	271
8. Gemeindeaufgaben und interkommunale Zusammenarbeit	272
9. Exkurs: Amts- und Schulsprache bei Gemeindefusionen	276
V. Bürgergemeinden	280
1. Überblick	280
2. Finanzielles (2021)	282
VI. Nutzungsvermögen und Bodenerlöskonto	285
1. Historischer Blick	285
2. Nutzungsvermögen	286
3. Verwaltung des Nutzungsvermögens	288
4. Bodenerlöskonto	288
VII. Regionen	293
1. Aufgaben und Organisation	293
2. Umfrage bei den Regionen 2022	294
VIII. Weichenstellungen des Grossen Rats	301
IX. Fusions-Check II Graubünden	301
X. Anträge	303

Abbildungsverzeichnis	304
Anhang 1: Schlussbericht Fusions-Check II vom 18. Januar 2023	307
Anhang 2: Übersicht bestehende Gemeinde- und Gebietsstrukturen (Stand 2023)	383
Anhang 3: Übersicht der Teilnehmenden der Umfrage zu den Regionen	385
Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis/Abreviazions/Elenco delle abbreviazioni	387

3.

Zweiter Gemeindestrukturbericht

Chur, 15. August 2023

Das Wichtigste in Kürze

Ziel von unter 100 Gemeinden bis 2020 wurde knapp verfehlt

Das vom Grossen Rat und der Regierung angestrebte Ziel, die Anzahl politischer Gemeinden bis ins Jahr 2020 auf unter 100 zu reduzieren, wurde nicht ganz erreicht: Die Anzahl politischer Gemeinden verharrt seit dem 1. Januar 2021 bei 101, mehr als die Hälfte weniger als noch vor 20 Jahren.

Zahl der Bürgergemeinden und interkommunale Zusammenarbeit reduzieren sich ebenfalls

Die Anzahl Bürgergemeinden ging seit 2000 von 130 auf noch 63 im Jahr 2023 zurück. Daneben existieren acht bürgerliche Genossenschaften. Die interkommunalen Verflechtungen sanken von früher über 400 auf aktuell unter 200.

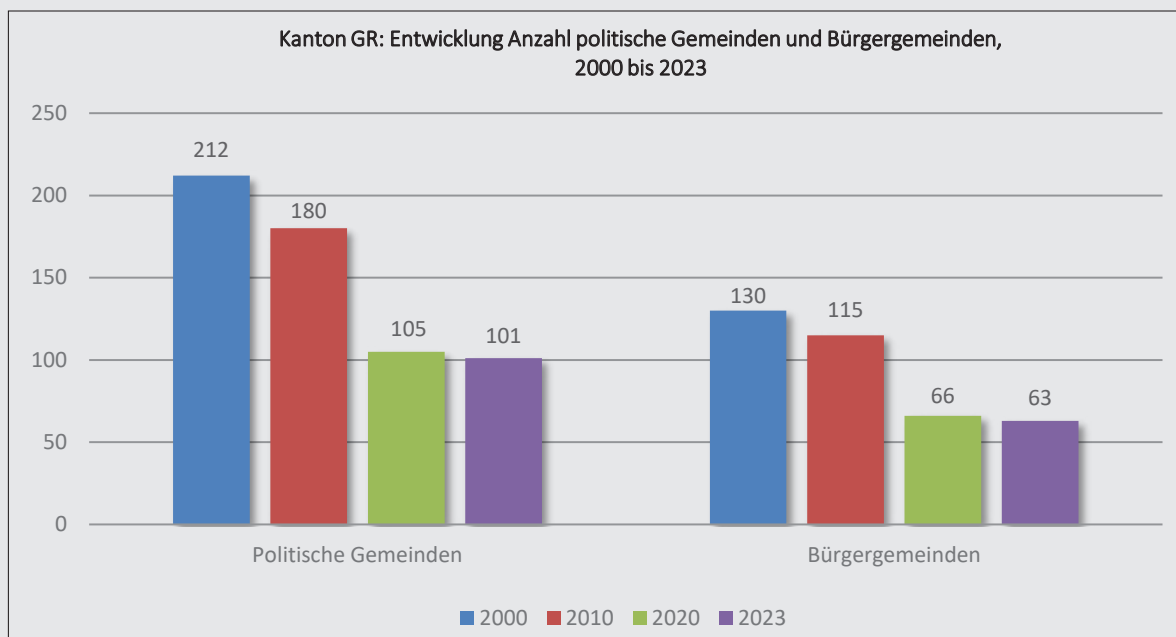


Abbildung 1: Entwicklung Anzahl politische Gemeinden und Bürgergemeinden 2000–2023, AFG

Fusions-Check zeigt weitgehend positive Ergebnisse

Die Ergebnisse der Untersuchung stimmen insgesamt zuversichtlich, die Regierung erachtet die differenzierten Schlussfolgerungen der Studienautoren als nachvollziehbar. Die Ergebnisse des Fusions-Checks bestätigen den Trend der ersten Auswertung aus dem Jahr 2017.

Herausforderungen für Gemeinden bleiben gross

Die Gemeinde als unterste Ebene im dreiteiligen Staatsaufbau sieht sich seit längerer Zeit verschiedenen Herausforderungen gegenüber, auf deren Ursachen sie wenig Einfluss hat. Die

Gemeinden werden künftig wohl noch stärker gefordert sein, um den verändernden Anforderungen gerecht zu werden.

Bottom-up-Strategie ist weiterhin sinnvoll und realistisch

Die gewählte kantonale Strategie für Gemeindefusionen – über Zusammenschlüsse sollen die einzelnen Gemeinden abstimmen – ist nach Ansicht der Regierung der einzig gangbare Weg in Graubünden. Ein Strategiewechsel ist nicht angezeigt, auch wenn sich die Fusionsdynamik kaum mehr intensivieren dürfte. Die Regierung könnte gemäss geltender Rechtsgrundlage Fusionsverhandlungen verfügen, falls sich eine Gemeinde in finanziellen, personellen oder organisatorischen Schwierigkeiten befindet. Bislang hat sie dies jedoch nie getan. Vielmehr setzt sie auf die Beratung und Unterstützung durch den Kanton. Bottom-up heisst darum nicht, dass der Kanton für die Motivation und Durchführung von Fusionsgesprächen und -abklärungen keine Rolle spielen darf.

Finanzieller und organisatorischer Zustand der Bündner Gemeinden ist sehr gut

Auch dank der erfolgten Zusammenschlüsse und der ausgerichteten Fördermittel präsentieren sich die Bündner Gemeinden insgesamt in ausgezeichneter finanzieller Verfassung. Organisatorisch machen sich die Zusammenschlüsse bemerkbar, bestehen doch kaum mehr Gemeinden, die ihre Behörden nicht besetzen können.

Steuerfuss bleibt nach der Fusion stabil – meist tiefer als vor der Fusion

Die kantonale Förderung hilft, den Steuerfuss einer fusionierten Gemeinde attraktiv zu gestalten. Die anfänglichen Steuerfüsse stellen sich als nachhaltig heraus und können, wenn nicht weiter gesenkt, zumindest beibehalten werden.

Bodenerlöskonto hat keine sachliche Berechtigung mehr

Das Bodenerlöskonto (BEK) ist ein Verpflichtungskonto im Eigenkapital der politischen Gemeinde, welches nach einer Veräusserung von Nutzungsvermögen (Alpen, Weiden oder Wald) zu äufnen ist. Wo überhaupt ein rechtskonformes BEK existiert, fällt der Umgang damit in der Praxis sehr unterschiedlich aus. Oftmals ist es für die politischen Gemeinden schwierig zu eruieren, ob es sich bei einer Veräusserung um (ehemaliges) Nutzungsvermögen handelt. Die Regierung ist der Ansicht, dass künftig auf eine Einlage ins BEK verzichtet werden soll. Die bestehenden BEK sollen innerhalb einer 15-jährigen Übergangsfrist nach den heutigen Regeln, d.h. zweckgebunden und mit der Zustimmung der Bürgergemeinden verwendet werden.

Gebietsreform wurde erfolgreich umgesetzt¹

Eine Befragung der Mitglieder der Präsidentenkonferenzen und der Geschäftsführenden der Regionen zeigt ein positives Bild der heutigen Ausgestaltung der Regionen.

Auch wenn unmittelbar kein Handlungsbedarf zu erkennen ist, so möchte die Regierung mittelfristig die Einteilung und organisatorische Ausgestaltung der Regionen überprüfen.

¹ Nicht in die Umfrage und Bewertung einbezogen wurden die Regionalgerichte. Der Sprengel dieser unteren kantonalen Gerichte ist deckungsgleich mit dem Perimeter der körperschaftlichen Regionen.

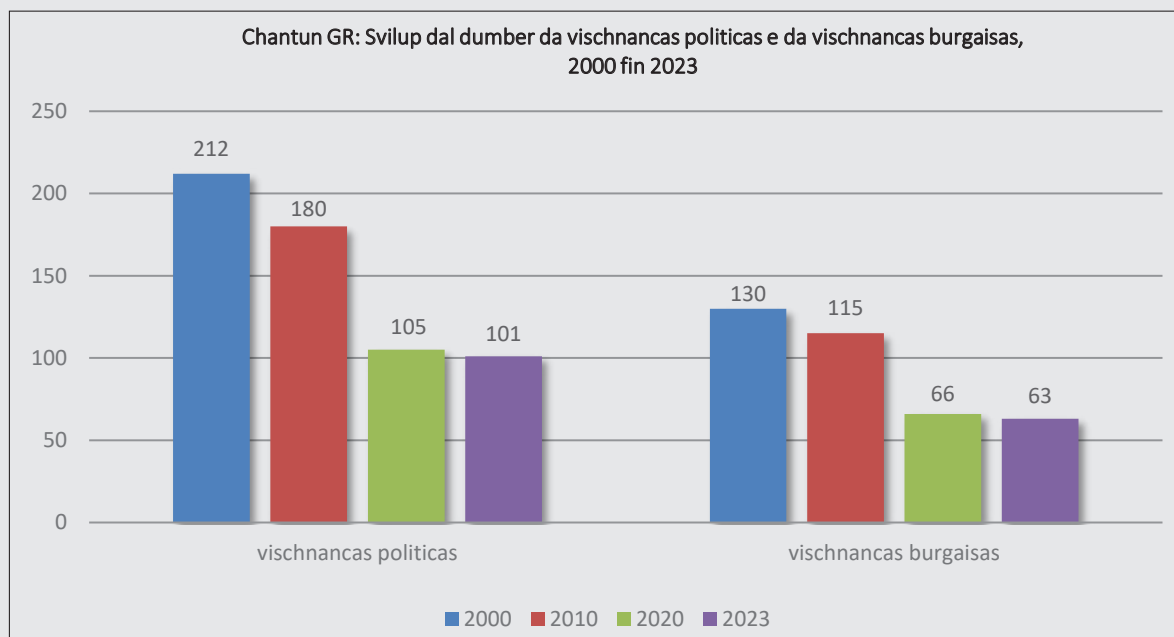
Il pli impurtant en furma concisa

Manchentà per pauc la finamira da main che 100 vischnancas fin l'onn 2020

La finamira dal Cussegl grond e da la Regenza, da reducir il dumber da vischnancas politicas fin l'onn 2020 a main che 100, n'è betg vegnida cuntanschida dal tuttatg: il dumber da vischnancas politicas è restà dapi il 1. da schaner 2021 sin 101. Quai è main che la mesadad dal dumber da vischnancas d'avant 20 onns.

Er il dumber da vischnancas burgaisas e la collavuraziun intercomunala sa reduceschan

Il dumber da vischnancas burgaisas è sa reduci da l'onn 2000 a l'onn 2023 da 130 ad anc 63. Ultra da quai existan otg associaziuns burgaisas. Las colliaziuns intercomunalas èn sa reducidas da pli baud pli che 400 ad actualmain main che 200.



Illustraziun 1: Svilup dal dumber da vischnancas politicas e da vischnancas burgaisas, 2000–2023, UV

La controlla da las fusiuns mussa resultats per gronda part positivs

Tut en tut fan ils resultats da l'analisa speranza. Tenor l'avis da la Regenza èn las conclusiuns differenziadas dals auturs dal studi chapavilas. Ils resultats da la controlla da las fusiuns conferman la tendenza da l'emprima evaluaziun da l'onn 2017.

Las sfidas per las vischnancas restan grondas

La vischnanca sco plaun giusum da la structura statale da trais parts è confruntada dapi in temp pli lung cun differentas sfidas. Ils motivs da talas na po ella strusch influenzar. En il futur vegnan las vischnancas ad esser dumandadas anc pli fitg per cuntentar las pretensiuns midadas.

La strategia da «bottom up» è anc adina raschunaivla e realistica

La strategia ch'il chantun ha tschernì per las fusiuns da vischnancas – numnadain che las singulas vischnancas duain votar davart ina fusiun – è a l'avis da la Regenza l'unica via praticgla en il Grischun. Ina midada da strategia n'è betg inditgada, cumbain che la dinamica da fusiun na vegn strusch pli a s'intensivar. Tenor la basa legala vertenta pudess la Regenza disponer tractativas da fusiun, sch'ina vischnanca avess difficultads finanzialas, persunalas u organisatoricas. Fin ussa n'ha ella dentant anc mai fatg quai. Anzi, ella preferescha la cussegliazion ed il sustegn tras il chantun. «Bottom up» na vul pia betg dir, ch'il chantun na dastga giugar nagina rolla per motivar e per far discurs e scleriments da fusiun.

Fitg buna situaziun finanziaria ed organisatorica da las vischnancas grischunas

Er grazia a las fusiuns realisadas ed als meds da promoziun pajads sa preschentan las vischnancas grischunas tut en tut en ina situaziun finanziaria excellenta. Las fusiuns sa fan er valair organisatoricamain. Oz na datti strusch pli vischnancas che na pon betg occupar lur autoritads.

Il pe da taglia resta stabil suenter la fusiun – savens è el pli bass che avant la fusiun

Grazia a la promoziun chantunala po ina vischnanca fusiunada fixar in pe da taglia attractiv. Ils pes da taglia inicials sa mussan sco persistentes e pon almain vegnir mantegnids, sch'els na vegnan betg reducids ulteriuramain.

Il conto per il retgav or da la vendita da terren n'ha nagina giustificaziun objectiva pli

Il conto per il retgav or da la vendita da terren (conto RVT) è in conto obligatoric en l'agen chapital da la vischnanca politica. El sto vegnir augmentà suenter in'alienaziun da facultad d'utilisaziun (alps, pastgiras u guaud). Là, nua ch'in conto RVT conform a la lescha exista insumma, è l'applicaziun fitg differenta en la pratica. Savens han las vischnancas politicas difficultads d'eruir, sch'ina alienaziun cumpiglia (anteriura) facultad d'utilisaziun. La Regenza è da l'avis, ch'i duaja vegnir desistì en il futur da far apports en il conto RVT. Ils contos RVT existents duain vegnir consumads entaifer in temp transitoric da 15 onns, e quai tenor las reglas actualas, q.v.d. tenor in intent specific e cun il consentiment da las vischnancas burgaisas.

La refurma dal territori è vegnida realisada cun success²

L'interrogaziun da las commembras e dals commembers da las conferenzas da las presidentas e dals presidents sco er dals mainagestiun da las regiuns dat in maletg positiv da la concepziun actuala da las regiuns.

Er sch'in basegn d'agir n'è betg gist visibel, vules la Regenza examinar a vista mesauna la divisiun e la concepziun organisatorica da las regiuns.

² Las dretgiras regionalas n'èn betg vegnidas resguardads en la retschertga. Il sector da giurisdicziun da questas dretgiras chantunals inferiuras correspunda exactamain al perimeter da la regiuns corporativas.

L'essenziale in breve

Mancato di poco l'obiettivo di arrivare a meno di 100 comuni entro il 2020

L'obiettivo auspicato dal Gran Consiglio e dal Governo di ridurre a meno di 100 il numero dei comuni politici entro il 2020 non è stato raggiunto: dal 1° gennaio 2021 il numero si attesta a 101, meno della metà rispetto a 20 anni fa.

Diminuiscono anche il numero di comuni patriziali e la collaborazione intercomunale

Dal 2000 il numero di comuni patriziali è diminuito, passando da 130 a 63 unità nel 2023. Vi sono inoltre otto consorzi patriziali. Il numero di collaborazioni comunali è diminuito da oltre 400 ad attualmente meno di 200.

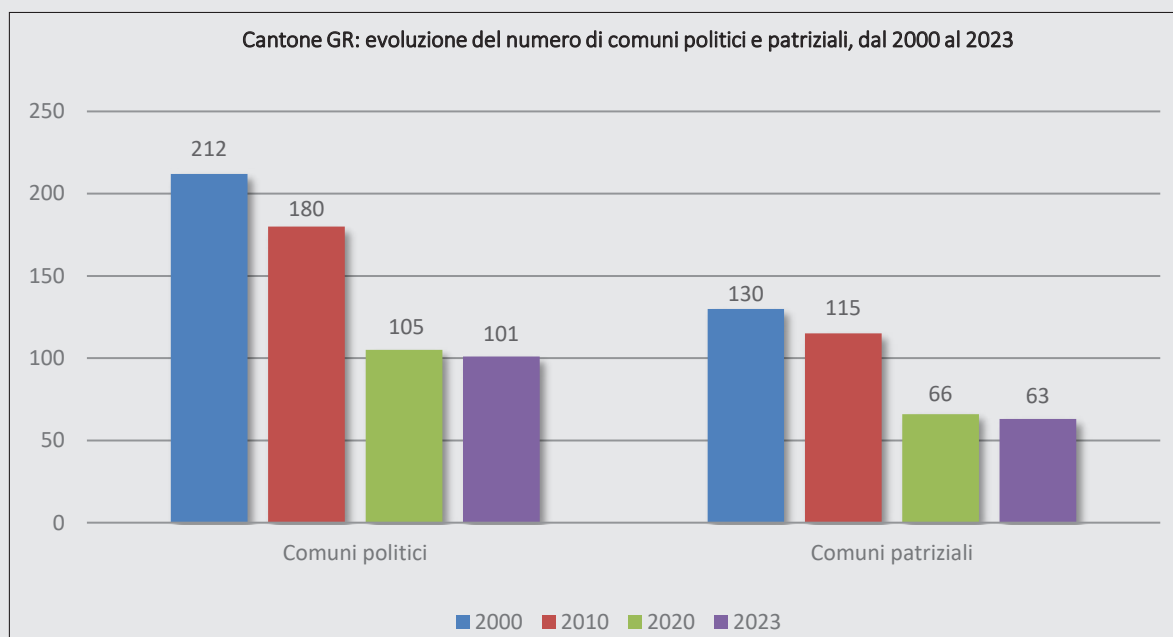


Figure 1: evoluzione del numero di comuni politici e patriziali, 2000–2023, UC

Lo strumento di verifica delle aggregazioni dà risultati ampiamente positivi

Nel complesso i risultati della verifica infondono fiducia, il Governo considera comprensibili le conclusioni differenziate degli autori dello studio. I risultati dello strumento di verifica delle aggregazioni confermano la tendenza della prima valutazione effettuata nel 2017.

Le sfide per i comuni rimangono importanti

Trovandosi al livello più basso della struttura dello Stato composta da tre parti, i comuni si trovano da tempo ad affrontare diverse sfide sulle cui origini hanno poca influenza. In futuro i comuni saranno probabilmente messi ancora di più alla prova per far fronte alle esigenze mutate.

La strategia bottom-up rimane sensata e realistica

Secondo il Governo la strategia cantonale scelta per le aggregazioni, secondo la quale sono i comuni stessi a decidere in merito alle aggregazioni, è l'unica soluzione attuabile nei Grigioni. Un cambio di strategia non appare sensato, anche se è improbabile che la dinamica d'aggregazione si intensifichi. Conformemente alla base giuridica vigente il Governo potrebbe disporre trattative di aggregazione se un comune si trova in difficoltà finanziarie, in termini di personale od organizzative. Tuttavia finora questo non è accaduto. Il Governo punta piuttosto alla consulenza e al sostegno da parte del Cantone. Bottom-up non significa quindi che il Cantone non possa rivestire un ruolo nel motivare e nel condurre colloqui e accertamenti in relazione alle aggregazioni.

Le condizioni finanziarie e organizzative dei comuni grigionesi sono molto buone

Anche grazie alle aggregazioni di successo e ai mezzi di promozione versati, i comuni grigionesi si presentano complessivamente in una condizione finanziaria eccellente. Le aggregazioni si fanno notare a livello organizzativo; non vi è praticamente però più alcun comune che non sia riuscito a occupare le proprie cariche politiche.

Dopo l'aggregazione il tasso fiscale rimane stabile, nella maggior parte dei casi è più basso rispetto a prima dell'aggregazione

La promozione cantonale contribuisce a rendere attrattivo il tasso fiscale dei comuni aggregati. I tassi fiscali iniziali si rivelano sostenibili e, se non possono essere ridotti ulteriormente, possono almeno essere mantenuti.

Il conto dei ricavi delle vendite di terreno non è più giustificato

Il conto dei ricavi delle vendite di terreno è un conto d'impegno nel capitale proprio del comune politico, il quale deve essere alimentato dopo l'alienazione di patrimoni di congondimento (alpi, pascoli o bosco). Dove esiste un conto dei ricavi delle vendite di terreno conforme al diritto, il modo in cui esso viene gestito nella pratica varia notevolmente. Spesso per i comuni politici è difficile stabilire se un'alienazione riguarda (ex) patrimoni di congondimento. Il Governo ritiene che in futuro occorrerà rinunciare a un versamento nel conto dei ricavi delle vendite di terreno. I conti dei ricavi e delle vendite di terreno esistenti devono essere utilizzati entro un periodo transitorio di 15 anni secondo le regole attuali, ossia a destinazione vincolata e con il consenso dei comuni patriziali.

Riforma territoriale attuata con successo³

Un sondaggio tra i membri delle Conferenze dei sindaci e i segretari delle Regioni mostra un quadro positivo della struttura odierna delle regioni. Anche se non si individua una necessità di agire nell'immediato, il Governo desidera riesaminare a medio termine la suddivisione e la struttura organizzativa delle regioni.

³ I tribunali regionali non sono stati inclusi nel sondaggio e nella valutazione. La circoscrizione di questi tribunali cantonali inferiori corrisponde al perimetro delle Regioni.

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Dezembersession 2018 konnte der Grosse Rat erstmalig über einen Gemeindestrukturbericht⁴ diskutieren. Dieser Bericht zeigte die Entwicklung und den Stand der territorialen Strukturen in unserem Kanton auf, wobei der Schwerpunkt auf die Gemeindezusammenschlüsse gelegt wurde. Wie damals angekündigt liegt nun, fünf Jahre später, der zweite Bericht vor.

Dieser zweite Bericht aktualisiert den ersten, setzt jedoch zusätzliche Schwerpunkte. Insbesondere erfolgt eine umfassende Bewertung der Gebietsreform bzw. deren Umsetzung. Dabei wird der Frage nachgegangen, wie die Organisation und die Arbeit der Regionen von den Mitgliedern der Präsidentenkonferenz (Gemeindepräsidien) sowie von den Geschäftsstellenleitenden der Regionen beurteilt werden. Ein weiterer Schwerpunkt liegt beim Thema Bürgergemeinden sowie im Umgang der politischen Gemeinden mit dem Bodenerlöskonto.

Integrierender Bestandteil des Berichts bildet der Fusions-Check, der die Wirkung erfolgreicher Fusionen mittels wissenschaftlicher Methode ermittelt. Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Fachhochschule Graubünden (FHGR) entwickelte unter der Beteiligung von fünf Kantonen⁵ ein Indikatorenset. Dieses wurde auf die Verhältnisse für den Kanton Graubünden angepasst. Insgesamt wurden 29 Indikatoren zu einem Zeitpunkt vor (t_0) und zu einem nach (t_1) der Fusion einander gegenübergestellt. Die Regierung stellte im ersten Gemeindestrukturbericht in Aussicht, dass sie mittels denselben Fragen und Indikatoren zu einem späteren Zeitpunkt (t_2) die Wirkung der Fusionen erneut evaluieren würde. Dadurch würde die Aussagekraft aus dem ersten Fusions-Check erhöht. Im Jahr 2022 wurde bei denjenigen 27 Gemeinden, deren Daten bereits für die Zeitpunkte t_0 und t_1 erhoben worden waren, der Fusions-Check für den Zeitpunkt t_2 angewandt. Die acht seit dem Jahr 2017 erfolgten Zusammenschlüsse, die nicht im ersten Fusions-Check beurteilt werden konnten, wurden im Rahmen des zweiten Gemeindestrukturberichts zu den Zeitpunkten t_0 und t_1 evaluiert.

Die Fusionsdynamik hat sich in den letzten Jahren deutlich verlangsamt. Es ist nicht absehbar, dass sie sich kurz- oder mittelfristig verändern wird. Auch wenn die Zielsetzung des Grossen Rats aus dem Jahr 2011⁶, dass bis im Jahr 2020 die Anzahl politischer Gemeinden unter 100 sinken solle, nur ganz knapp verfehlt worden ist, so drängt sich im Rahmen dieses Gemeindestrukturberichts eine erneute Diskussion über die Zielsetzungen in der Gemeindereform sowie über die dazu führende Umsetzung auf.

Die Regierung unterbreitet dem Grossen Rat vier Grundsatzfragen zur Strategie der Gemeindereform, zum Umgang mit dem Bodenerlöskonto sowie zur Ausgestaltung der Regionen. Je nach Beantwortung wird die Regierung dem Grossen Rat entsprechende Rechtsanpassungen unterbreiten.

I. Auftrag

Gemäss Artikel 16 des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (FAG; BR 730.200) nimmt die Regierung periodisch eine umfassende Prüfung des Vollzugs und der Wirksamkeit des Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie der Entwicklung der Gemeindezusammenschlüsse vor. Sie orientiert den Grossen Rat in geeigneter Form über die Ergebnisse. In der Dezembersession 2018 debattierte der Grosse Rat über den ersten Gemeindestrukturbericht, in der Oktobersession 2020 über den Wirksamkeitsbericht Finanzausgleich⁷.

Die Regierung entschied sich, diese ersten Berichte zur Entwicklung der Gemeinde- und Gebietsreform sowie zur Wirksamkeit des innerkantonalen Finanzausgleichs dem Grossen Rat in separaten und zugleich umfassenden Botschaften vorzulegen. Damit ging sie bewusst über das

⁴ Heft Nr. 8/2018–2019

⁵ Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich

⁶ Heft Nr. 8/2010–2011

⁷ Heft Nr. 5/2020–2021

rechtliche Minimum hinaus, um eine fundierte politische Diskussion im kantonalen Parlament zu ermöglichen. Zudem konnte eine breite Öffentlichkeit über zwei zentrale Aspekte des Föderalismus informiert werden.

Die Regierung zeigte im ersten Gemeindestrukturbericht auf, wie sich der Kanton Graubünden innerhalb von knapp zwei Dekaden strukturell verändert hatte. Bestanden im Jahr 2000 noch 212 Gemeinden, waren es zum Berichtszeitpunkt (inkl. der Fusionen bis 2019) noch deren 106. Seither reduzierte sich die Anzahl durch weitere Fusionen auf aktuell noch 101 Gemeinden. Damit einher ging auch eine markante Reduktion der Anzahl Bürgergemeinden wie auch der Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Zudem zeigte der Gemeindestrukturbericht die Veränderungen der mittleren Ebene auf, in der mit der Gebietsreform die ehemals 14 Regionalverbände, 39 Kreise und 11 Bezirke zu 11 Regionen zusammengeführt worden waren.

Bereits im ersten Gemeindestrukturbericht stellte die Regierung in Aussicht, im Jahr 2022 eine Aktualisierung des Fusions-Checks (mit der Erhebung der Daten zum Zeitpunkt t_2) durchführen zu wollen. Mit einer neuerlichen Datenerhebung und Befragung sollten die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demokratischen Fusionseffekte den ersten Ergebnissen gegenübergestellt werden. Durch diese breit abgestützte Analyse der mittel- und langfristigen Auswirkungen von Gemeindefusionen sollen dem Grossen Rat die weiteren Entwicklungen in der Bündner Gemeindefusionen aufgezeigt werden können. Der Fusions-Check II soll für die seit 2008 zusammengeschlossenen Gemeinden Anwendung finden. Namentlich handelt es sich um folgende 27 Zusammenschlüsse in der Reihenfolge ihres Inkrafttretens: Trimmis, Ferrera, Tschierschen-Praden, Andeer, Val Müstair, Davos, Cazis, Churwalden, Bregaglia, Grüşch, Trun, Landquart, Valsot, Safiental, Lumnezia, Arosa, Ilanz/Glion, Calanca, Zernez, Vals, Scuol, Domleschg, Albula/Alvra, Surses, Obersaxen Mundaun, Luzein und Klosters. Bei Doppelfusionen, d.h. Gemeinden, die im Betrachtungszeitraum zwei Mal fusioniert haben, wird nur jeweils die jüngste Fusion berücksichtigt. Dies betrifft Domleschg, Arosa und Obersaxen Mundaun.

Für die acht Fusionen nach 2016 sollte eine erstmalige Datenerhebung (t_0 , t_1) erfolgen. Dies betrifft die sieben Gemeinden Grono, Thusis, Bergün Filisur, Breil/Brigels, Rheinwald, Chur (Maladers und Haldenstein) und Muntogna da Schons. Mit der Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Chur stieg die Anzahl der im Rahmen der Bevölkerungsbefragung Angeschriebenen im Vergleich zur ersten Erhebung stark von damals 50 599 auf 85 948 Personen an. Die beiden Fusionen unter der Beteiligung der Stadt Chur (2020: Maladers; 2021: Haldenstein) wurden im Fusions-Check als eine einzige Fusion betrachtet.

In der Junisession 2020 reichte Grossrat Maurizio Michael (Castasegna) eine Anfrage betreffend den Stand der Umsetzung und der Funktionsweise der Regionen im Kanton Graubünden ein. Die Regierung beantwortete diese Anfrage in ihrer Antwort vom 7. August 2020. Die ausgedehnten Diskussionen im Rahmen der Beratungen während der Session im Oktober 2020 (GRP, S. 486 ff.) zeigten, dass im Rahmen des zweiten Gemeindestrukturberichts ein spezielles Augenmerk auf die Funktionsweise und die Strukturen der 11 Regionen zu richten ist. So wurden alle 101 Mitglieder der Präsidentenkonferenzen sowie die Geschäftsführenden der 11 Regionen mittels Fragebogen zu den potenziell kritischen Punkten befragt.

Ein weiterer Schwerpunkt sollte die rechtliche Umsetzung des Bodenerlöskontos bilden. Im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Gemeindegesetzes wurde die Aufhebung der Pflicht zur Äufnung des entsprechenden Verpflichtungskontos bei der politischen Gemeinde kontrovers diskutiert. Eine Schwerpunktprüfung des Amtes für Gemeinden (AFG) im Jahr 2021, basierend auf den Jahresrechnungen 2017 bis 2020, brachte spannende Erkenntnisse zur konkreten Verbuchungspraxis hervor. Diese Erkenntnisse sollen im vorliegenden zweiten Gemeindestrukturbericht veröffentlicht werden.

Mit diesem Bericht werden keine Gesetzesanpassungen vorgeschlagen. Es sollen vorerst die Zielsetzungen und entsprechende Umsetzungsstrategien aus dem Jahr 2011 erfragt, vom Grossen Rat bestätigt oder allenfalls angepasst werden.

II. Die Bündner Gemeinden im Überblick

1. Historisches

Im späten Mittelalter lösten genossenschaftlich organisierte Dorfgemeinschaften, sogenannte Markgenossenschaften, teilweise die Feudalherrschaften ab. Hohe Auskaufsummen oder gar gewaltsame Auseinandersetzungen führten zu freiheitlichen Rechten der Einwohner. Im Wesentlichen ging es damals um die autonome Nutzung und Verwaltung der wirtschaftlichen Grundlagen: Allmende, Alpen und Wald. Die Ausprägung, die Zielsetzung und die Organisationsform der Markgenossenschaften veränderten sich allmählich, so dass sie neben ihrem ursprünglichen Zweck auch politische Rechte erwerben konnten. Hoheitsrechte, welche früher den Feudalherren oblagen, rissen die Genossenschaften an sich: Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, Steuerhoheit und Eigentumsrechte. Es entstanden innerhalb des Freistaats der Drei Bünde Gemeinden, welche als Ursprung der ausgeprägten Gemeindeautonomie in Graubünden gelten. Sie nahmen weitgehende administrative, justizielle und politische Aufgaben wahr. Von demokratischen Verhältnissen war dieses System weit entfernt. Aristokratische Familiendynastien machten ihren Einfluss an den Schalthebeln der Macht flächendeckend geltend. Im Zeitpunkt des Entstehens des Bundesstaates im Jahre 1848 gab es im Kanton Graubünden 48 Gerichtsgemeinden.

Dorfschaften innerhalb dieser Gerichtsgemeinden nannte man Nachbarschaften. Diese befassten sich insbesondere mit ökonomischen Fragen, d. h. mit land- und forstwirtschaftlichen Belangen. Zu dieser Zeit war die Bereitstellung von genügend fruchtbarem Weide-, Acker- und Alpenland sowie von Holz von entscheidender existenzieller Bedeutung, waren dies doch die Grundlagen für das Überleben der oftmals kinderreichen Familien. Bereits im 17. und 18. Jahrhundert gelang es den Nachbarschaften, politische und administrative Rechte an sich zu ziehen, so dass deren Einfluss und Stärke zunahm, die Gerichtsgemeinden hingegen von innen zerfielen. Die Bundesverfassung von 1848 verpflichtete die Kantone, demokratische Strukturen aufzubauen. Damit wurden direkt-demokratische Mitentscheidungsrechte geschaffen, welche das Stimmvolk als Souverän bezeichnete. Als Folge davon trat am 1. April 1851 das «Gesetz über die Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise» in Kraft. Zur gebietsmässigen Umschreibung der neu geschaffenen 39 Kreise wurden 235 Nachbarschaften aufgeführt. Obschon diese Aufzählung keinerlei konstitutiven Charakter zur Bildung von politischen Gemeinden besass, war oftmals unklar, welche Ortschaft als Gemeinde galt und welcher dieser Status nicht zukam.

3. Gesetz

über

Eintheilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise.

(In Kraft getreten am 1. April 1851 und bezüglich der Versetzung des Hofes Sculms am 1. Januar 1854.*)

Art. 1.

In näherer Ausführung des Art. 3 der Kantonsverfassung wird der Kanton in politischer, gerichtlicher und administrativer Beziehung in folgende Bezirke und Kreise eingetheilt:

I. Bezirk Plessur.

1. Kreis Chur. Derselbe umfaßt das bisherige Hochgericht oder die Stadt Chur nebst Hof-Chur.

2. Kreis Schanfigg, umfaßt die bisherigen Gerichte Schanfigg und Langwies mit Ausschluß von Prada und dagegen mit Grosa, also die Gemeinden Maladers, Calsreisen, Castiel, Luen, St Peter, Pagig, Molines, Peist, Langwies und Grosa.

3. Kreis Churwalden, umfaßt das bisherige Gericht Churwalden nebst Prada, also die Gemeinden Churwalden, Parpan, Malix, Tschiertshen und Prada.

(* Anmerkung. Der Hof Sculms gehörte politisch zur Gemeinde Bonaduz und demnach zum Kreis Rhäzüns und Bezirk Im Boden. Die Einverleibung desselben mit der politischen Gemeinde Versam wurde im Jahr 1853 ausgeschrieben und trat mit 1. Januar 1854 in Kraft.

Abbildung 2: Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise von 1851

Das Gesetz über die Feststellung von politischen Gemeinden vom 22. Juni 1872 bestimmte, dass als politische Gemeinden diejenigen staatlichen Korporationen anzusehen seien, welche Territorialhoheit besitzen. Es verlieh dem Grossen Rat die Kompetenz zur Anerkennung bzw. Nichtanerkennung von Korporationen als politische Gemeinden. Das vom Grossen Rat bis 1881 erstellte Verzeichnis zählte 224 autonome, zum Teil sehr kleine Gemeinden auf.

Bis 1874 hatte die Bündner Gemeinde ausschliesslich aus den in der Gemeinde wohnhaften Schweizer Bürgern bestanden. Niedergelassene und Ausländer waren vom Stimmrecht und vom Mitgenuss am Gemeindevermögen ausgeschlossen. Diesem Zustand bereitete einerseits die Bundesverfassung von 1874, welche die rechtliche Gleichstellung von Bürgern und Niedergelassenen auf Angelegenheiten der Gemeinden ausdehnte, andererseits das kantonale Gesetz über die Niederlassung von Schweizer Bürgern vom 12. Juni 1874 ein Ende. Gleichzeitig bildete eben dieses Gesetz den Auslöser für die damaligen Auseinandersetzungen über die Rechtsnatur der

Bürgergemeinde, indem die Einwohnergemeinde an die Stelle der bis dahin allein aus Bürgern bestehenden Gemeinde trat.

Für lange Zeit unklar blieb das Verhältnis zwischen den Bürgergemeinden und den politischen Gemeinden vor allem in Bezug auf die Eigentumsrechte. Das erst im dritten Anlauf zustande gekommene Gemeindegesetz im Jahr 1974 fand einen Kompromiss und vermochte Rechtssicherheit zu schaffen. Erstmals gab es verbindliche Grundsätze in organisatorischen und finanziellen Angelegenheiten der Gemeinden, was als Meilenstein in der Geschichte der Bündner Gemeinden gewertet werden kann.

Mit dem auf den 1. Juli 2018 in Kraft getretenen totalrevidierten Gemeindegesetz verfügt der Kanton Graubünden über einen aktuellen organisatorischen Rahmenerlass, welcher die hohe Autonomie der Bündner Gemeinden sichert.

Die kommunalen Aufgaben haben sich in den letzten Jahrzehnten markant verändert. Eine der Antworten auf diese Entwicklung war die Veränderung der Gemeindestrukturen der letzten knapp 20 Jahre. Zahlreiche kleinere und grössere Zusammenschlüsse waren zu verzeichnen. Die Zusammenführung der ehemals 39 Kreise, 14 Regionalverbände und 11 Bezirke zu 11 Regionen entschlackten die Strukturen zusätzlich. Es bestehen in Graubünden per 1. Januar 2023 nebst dem Kanton noch 101 politische Gemeinden, 63 Bürgergemeinden, 8 bürgerliche Genossenschaften sowie 11 Regionen.

2. Gemeindepolitik und -führung im Wandel der Zeit

Anfang der 1970er-Jahre, kurz vor dem Erlass des Gemeindegesetzes von 1974, war die Lage der Bündner Gemeinden schwierig. Die fehlende kantonale Rechtsgrundlage führte zu Rechtsunsicherheit und -ungleichheit in verschiedenen Fragen der Behördentätigkeit und der Administration. Insbesondere in Kleingemeinden des Berggebiets zeitigte der strukturelle Wandel, vorwiegend im Agrarsektor, mit der beträchtlichen Abwanderung spürbare Auswirkungen. Die finanzielle Lage verdüsterte sich, der wenig substanzielle Finanzausgleich vermochte die dunklen Wolken kaum zu lichten. Die Überalterung sowie der einsetzende gesellschaftliche Wandel führten zu einem Mangel an personellen Kräften. Gleichzeitig wurden die zu lösenden Aufgaben und Probleme für die Gemeinden immer grösser. Der Kanton versuchte, vor allem mit der Schaffung des Gemeindegesetzes, eine aktive Rolle zur Stärkung der Gemeinden zu spielen.

Professionalisierung der Verwaltungs- und Vollzugsstrukturen

Im Jahre 1980 verfügte lediglich ein Fünftel der damals rund 100 finanzschwachen Gemeinden über eine Verwaltung. Die Geschäfte wurden meist durch die Vorstandsmitglieder selber erledigt. Gemeindeverwaltungen, wie wir sie heute kennen, wurden erst im Verlaufe der Zeit aufgebaut. Dadurch wurden die Behördenmitglieder entlastet, die Verwaltungstätigkeit wurde professionalisiert. Das Dienstleistungsangebot gegenüber der Bevölkerung konnte verbessert werden.

Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit

Das Gemeindegesetz gesteht seit seiner Inkraftsetzung den Gemeinden eine hohe Autonomie auch im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit zu. Rechtlich stehen den Gemeinden beinahe alle Möglichkeiten offen, ihre gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben zu regeln. Die interkommunale Zusammenarbeit drängte sich vielerorts als Option auf, um die Gemeindeaufgaben überhaupt erfüllen zu können. Stark sinkende Kinderzahlen, das Erfordernis einer Abwasserreinigungsanlage oder das gesellschaftliche Erfordernis von Alters- und Pflegeheimen liessen ohne Gemeindefusion nur die interkommunale Zusammenarbeit in Betracht ziehen. Im Kanton Graubünden entstand denn auch eine grosse Zahl von Gemeindeverbindungen, welche die Aufgaben in den verschiedenen Bereichen erfüllten. Zwar liessen sich dadurch die Aufgaben mit einer tragbaren Finanzierung erfüllen. Die Nachteile wie Demokratiedefizite, unklare Zuständigkeiten, fehlende fiskalische Äquivalenz oder die schwierige Ämterbesetzung für Delegiertenversammlungen traten jedoch bald ans Tageslicht. Mancherorts erreichte die interkommunale Zusammenarbeit

ein Ausmass, das die Gemeinde regelrecht aushöhlte. Die viel gelobte Gemeindeautonomie wurde dadurch zur Scheinautonomie.

Förderung von Gemeindezusammenschlüssen

Nach den Vorstellungen, die anfangs der siebziger Jahre zu den Bestimmungen im Gemeindegesetz geführt haben, hätte in der Frage der Gemeindereform eine beschleunigte Gangart eingeschlagen werden sollen. Die Gemeinden suchten das Heil, wie eben dargestellt, in der interkommunalen Zusammenarbeit. Deren Nachteile und weitere Gründe führten dazu, dass erst um die Jahrtausendwende intensiver über Gemeindefusionen offen gesprochen und zahlreiche Projekte dann auch beschlossen wurden. Die Kantonsverfassung (Art. 64 KV) verpflichtet den Kanton, den Zusammenschluss von Gemeinden zu fördern. So entwickelte die Regierung im Jahr 2006⁸ ein umfassendes Instrumentenset zur materiellen und immateriellen Förderung von Gemeindezusammenschlüssen, das bislang gute Dienste leistet und erfolgreich angewandt wird.

Leistungssteigerung des interkommunalen Finanzausgleichs

Ein wichtiges Glied in der Kette der Fördermassnahmen war die Verbesserung der Finanzlage durch eine Leistungssteigerung und Verfeinerung des interkommunalen Finanzausgleichs. Dadurch konnte der Nachholbedarf an Infrastrukturanlagen in den Gemeinden befriedigt werden, wodurch heute in weiten Teilen des Kantons ein hoher Ausbaustand der öffentlichen Infrastruktur besteht. Mit der neuen Ausgestaltung des Finanzausgleichs auf den 1. Januar 2016 (FA-Reform)⁹ konnte das bis dahin geltende Ausgleichssystem durch ein grundlegend neues, modernes System abgelöst werden. Der innerkantonale Finanzausgleich dient insgesamt der Stärkung der Bündner Gemeinden, weil nur dank ihm die Erfüllung der kommunalen Aufgaben überall sichergestellt wird.

3. Grössenverhältnisse

Seit dem Zusammenschluss von vier kleineren Schamser Gemeinden zur neuen Gemeinde Muntogna da Schons auf Beginn des Jahres 2021 zählt Graubünden keine Gemeinde mit weniger als 50 Einwohnerinnen und Einwohnern mehr, weiter weisen nur noch drei Gemeinden (Rongellen, Ferrera und Buseno) weniger als 100 Einwohnende auf.

Bündner Gemeinden nach Grössenklassen 2023 (inkl. Fusionen bis 2023; STATPOP 2021)					
Grössenklasse			Gemeinden (Stand 2023)	Ständige Wohnbevölkerung (31.12.2021)	Ständige Wohnbevölkerung in %
-	50	Einwohnende	0	0	0.0%
51	- 100	Einwohnende	3	217	0.1%
101	- 200	Einwohnende	7	1'083	0.5%
201	- 500	Einwohnende	14	4'267	2.1%
501	- 1'000	Einwohnende	24	18'487	9.2%
1'001	- 2'000	Einwohnende	23	32'146	16.0%
2'001	- 5'000	Einwohnende	26	79'366	39.4%
5'001	-	Einwohnende	4	65'810	32.7%
Total			101	201'376	100%

72.1%

Abbildung 3: Gemeinden nach Grössenklassen (inkl. Fusionen bis 2023; letzter Stand ständ. Wohnbevölkerung per 31.12.2021), AFG

⁸ Heft Nr. 12/2005–2006

⁹ Heft Nr. 7/2013–2014

Gemeinden nach Grössenklassen 2023

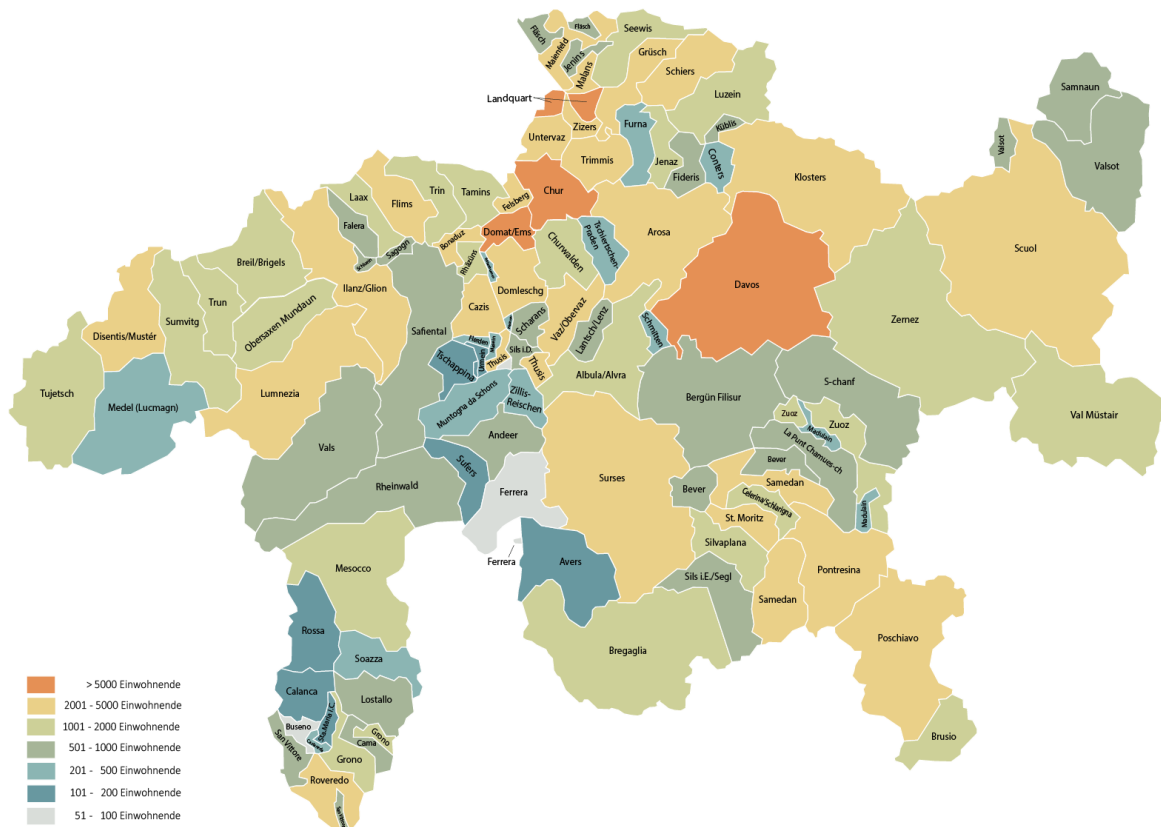


Abbildung 4: Gemeinden nach Grössenklassen 2023, AFG

Fast drei Viertel der Bevölkerung (gut 145 000 Personen) leben in einer der 30 Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von mehr als 2000 Personen. Auf die übrigen 71 Gemeinden verteilen sich knapp 28 Prozent der Kantonsbevölkerung. Fast jede dritte Person wohnt in einer der vier grössten Gemeinden Chur, Davos, Landquart oder Domat/Ems.

Die Zusammenschlüsse der vergangenen Jahre haben zu einer markanten Veränderung der Gemeindeflandschaft geführt. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Anzahl Gemeinden nach Grössenklassen verschoben hat. Seit 2000 gab es eine beachtliche Reduktion von kleinen Gemeinden. Nicht weniger als 112 Gemeinden mit unter 500 Einwohnerinnen und Einwohner gingen in grösseren Einheiten auf:

Bündner Gemeinden nach Grössenklassen 2000 bis 2023						
Grössenklasse	2000	2010	2020	2023	2000-2023	
- 50 Einwohnende	10	9	0	0	-10	
51 - 100 Einwohnende	24	14	6	3	-21	
101 - 200 Einwohnende	43	24	6	7	-36	
201 - 500 Einwohnende	59	58	15	14	-45	
501 - 1'000 Einwohnende	32	27	24	24	-8	
1'001 - 2'000 Einwohnende	21	22	25	23	2	
2'001 - 5'000 Einwohnende	18	21	25	26	8	
5'001 - Einwohnende	5	5	4	4	-1	
Total	212	180	105	101	-111	

Abbildung 5: Bündner Gemeinden nach Grössenklassen 2000–2023 (inkl. Fusionen bis 2023; 2023 mit letztem Stand. Wohnbevölkerung per 31.12.2021), AFG

4. Finanzielles

Steuerfuss

Der Blick auf die Entwicklung der Gemeindesteuerfüsse zeigt, dass diese nach einem Zusammenschluss in den allermeisten Fällen sinken; dies im Vergleich zum durchschnittlichen Steuerfuss aller fusionierender Gemeinden eines Perimeters. Lediglich in Einzelfällen bedeutete die Fusion für eine bisherige Gemeinde eine Erhöhung. So wendete beispielsweise die frühere Gemeinde Marmorera einen Steuerfuss von 50 Prozent an, die neue Gemeinde Surses einen solchen von 100 Prozent. Die Gemeinden Ardez (88 %) und Tarasp (90 %) hatten ebenfalls einen tieferen Steuerfuss als die zusammengeschlossene Gemeinde Scuol (100 %), ebenso wie die frühere Gemeinde Hinterrhein (75 %) einen tieferen Steuerfuss als die neue Gemeinde Rheinwald (100 %) auf. Dies waren jedoch Ausnahmen. Meist wird der Steuerfuss auf das Niveau der «tiefsten» der beteiligten Gemeinden gesenkt. Die nachfolgende Grafik (Abb. 6) zeigt, dass die Steuerfüsse der fusionierten Gemeinden auch Jahre nach der Fusion stabil bleiben oder gar gesenkt werden können. Die dunkelblauen Balken zeigen den Durchschnitt (ungewichtetes arithmetisches Mittel) der Gemeindesteuerfüsse im Jahr vor dem Zusammenschluss. Der hellblaue Balken gibt den Steuerfuss im ersten Jahr der Fusion an und der grüne Balken zeigt den Steuerfuss im Jahr 2023.

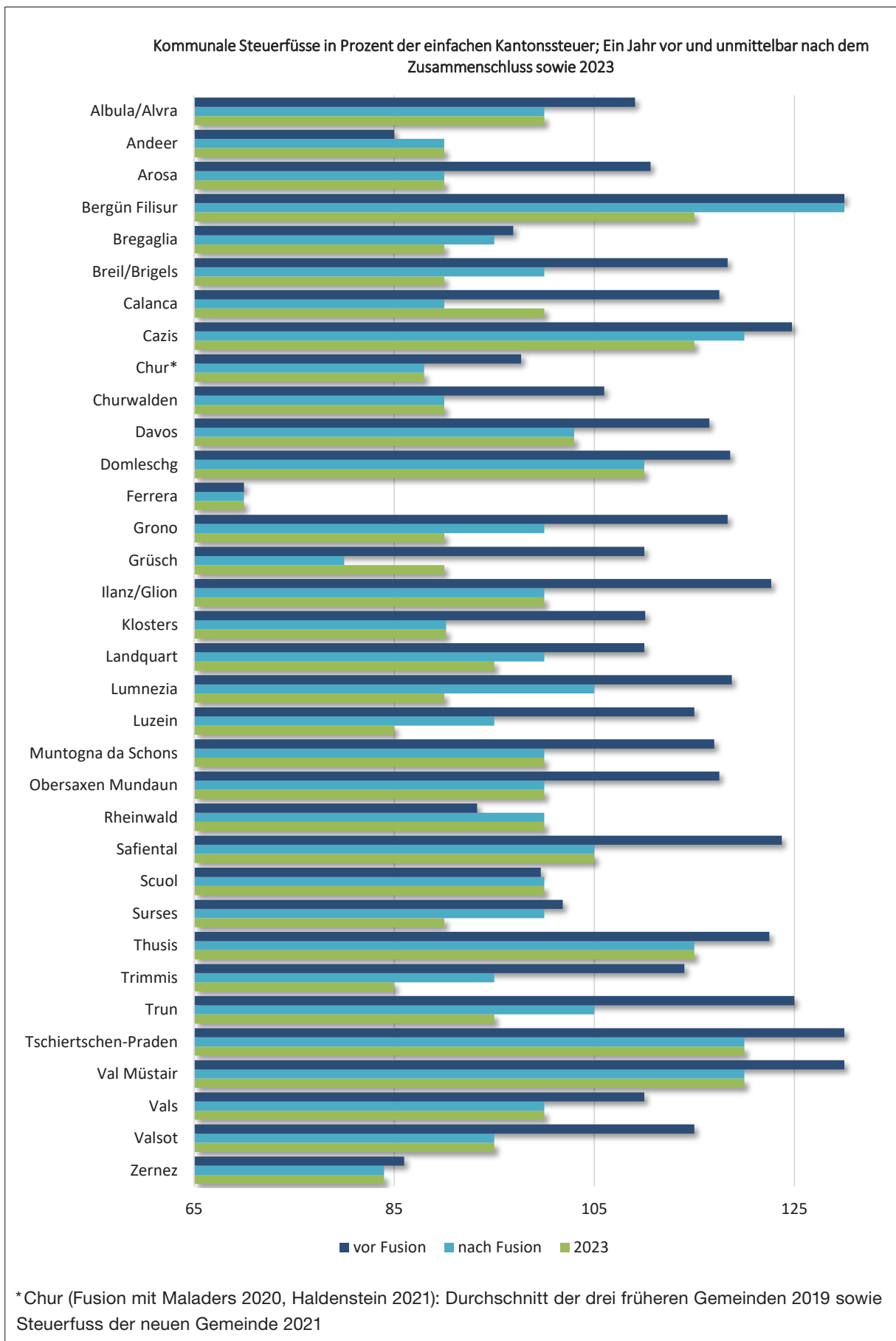


Abbildung 6: Steuerfüsse natürliche Personen vor und nach Fusion sowie 2023, AFG

Einerseits zeigen die Auswertungen, dass die im Vorfeld von Abstimmungen erstellten Finanzplanungen grundsätzlich stimmen. Andererseits kann das oft geäusserte Argument gegen eine Fusion, dass der kantonale Förderbeitrag den Steuerfuss zwar zu senken vermag, dieser jedoch mittel- bis langfristig wieder erhöht werden müsse, entkräftet werden.

Der durchschnittliche Steuerfuss lag 2021 mit 90,7 Prozent um 6 Prozentpunkte tiefer als im Referenzjahr des ersten Gemeindefusionsberichts (2016). Noch 2011 betrug der Unterschied zwischen dem arithmetischen Mittel der Steuerfüsse und dem einwohnergewichteten Mittel, welches die stark unterschiedlichen Gemeindegrössen berücksichtigt, fast 9 Prozentpunkte. Bis 2020 nahm diese Differenz kontinuierlich ab, 2021 lag das arithmetische Mittel erstmals unter dem einwohnergewichteten Mittel. Verschiedene übergeordnete Einflüsse, wie die gute Wirtschaftslage, ein funktionierender Finanzausgleich oder gar die Pandemie, die zu einem regelrechten Boom im Immobilienhandel mit den entsprechend anfallenden Steuereinnahmen geführt hat, dürften einen Einfluss darauf gehabt haben. Zu einem guten Teil aber ist diese positive Entwicklung auch auf die zahlreichen Gemeindefusionen zurück zu führen.

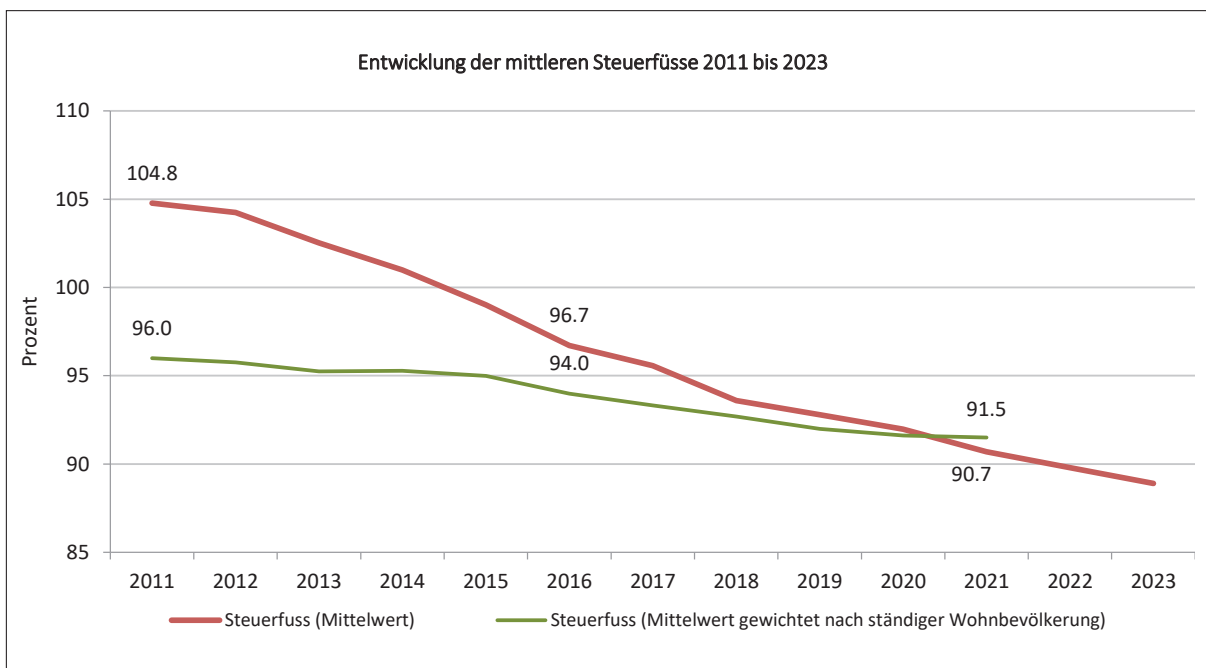


Abbildung 7: Entwicklung der Steuerfüsse in den Bündner Gemeinden, 2011–2023, AFG

Mehrere Senkungen fanden in den Jahren 2022 und 2023 statt – insgesamt 22 Gemeinden erheben aktuell einen tieferen Steuerfuss als noch 2021, während nur 3 Gemeinden ihren Steuerfuss in diesem Zeitraum erhöhten. Der durchschnittliche Steuerfuss sank von 90,7 Prozent im Jahr 2021 auf aktuell noch 88,9 Prozent im Jahr 2023. Der nach Einwohnerinnen und Einwohnern gewichtete Steuerfuss 2022 sowie 2023 kann erst ausgewiesen werden, nachdem die definitiven Bevölkerungsbestände vom Bundesamt für Statistik bekanntgegeben werden (jeweils im August).

Finanzen

Sämtliche Bündner Gemeinden stellen die von ihrem Souverän verabschiedeten Jahresrechnungen bis Ende des dem Rechnungsjahr nachfolgenden Septembers dem AFG zu. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Berichts waren die Daten der Jahresrechnungen 2021 verfügbar. Das AFG wertet die Rechnungen statistisch nach schweizweit harmonisierten Kriterien aus.

Die Umstellung der Rechnungslegung auf das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM2) erfolgte zwischen 2013 und 2018 gestaffelt. Seit 2019 erstellen sämtliche politische Gemeinden die Jahresrechnung nach dem neuen Rechnungslegungsmodell. Die Vergleichbarkeit der Finanzkennzahlen zwischen HRM1 und HRM2 ist nicht gänzlich gegeben, weshalb die folgenden tabellarischen Darstellungen getrennt erfolgen.

Finanzkennzahlen der Bündner HRM1 Gemeinden 2016 bis 2018

	2016	2017	2018
Selbstfinanzierungsgrad in Prozent ¹⁾	149.3	124.03	43.84
Zinsbelastungsanteil in Prozent ²⁾	-3.54	-3.60	-3.96
Nettovermögen (+) -schuld (-) / Einwohner in CHF ³⁾	4'241	5'850	6'691
Selbstfinanzierungsanteil in Prozent ⁴⁾	23.12	21.69	10.55
Kapitaldienstanteil in Prozent ⁵⁾	5.40	6.09	2.70
Bruttoverschuldungsanteil in Prozent ⁶⁾	62.16	47.16	64.26
Investitionsanteil in Prozent ⁷⁾	23.76	25.93	28.24
Anzahl HRM1-Gemeinden / Bevölkerung	84 / 92'249	61 / 58'288	4 / 1'887

¹⁾ Ideal: 100 % und darüber; gut bis vertretbar: 100 %-70 %; problematisch: unter 70 %

²⁾ Klein: unter 2 %; mittel: 2 %-5 %; gross 5 %-8 %; sehr hoch (Verschuldung kaum noch tragbar): über 8 %

³⁾ Verschuldung klein: bis CHF 1'000; Verschuldung mittel: CHF 1'000 - 3'000; Verschuldung gross: CHF 3'000 - 5'000; Verschuldung sehr hoch: über CHF 5'000

⁴⁾ Gut: über 20 %; mittel: 10 %-20 %; schwach: unter 10 %

⁵⁾ Klein: unter 5 %; tragbar: 5 %-15 %; hoch bis sehr hoch: 15 %-25 %; kaum noch tragbar: über 25 %

⁶⁾ Sehr gut: < 50 %; gut: 50 %-100 %; mittel: 100 %-150 %; schlecht: 150 %-200 %; kritisch: > 200 %

⁷⁾ Schwach: < 10 %; mittel 10 %-20 %; stark: 20 %-30 %; sehr stark: > 30 %

Abbildung 8: Finanzkennzahlen der Bündner HRM1 Gemeinden 2016–2018, AFG

Finanzkennzahlen der Bündner HRM2 Gemeinden 2016 bis 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Selbstfinanzierungsgrad in Prozent ¹⁾	144.62	139.18	115.24	104.26	94.86	131.63
Zinsbelastungsanteil in Prozent ²⁾	0.80	0.74	0.36	0.30	0.27	0.24
Nettovermögen (-) -schuld (+) / Einwohner in CHF ³⁾	-5'933	-6'001	-6'707	-6'898	-6'830	-7'218
Selbstfinanzierungsanteil in Prozent ⁴⁾	18.72	19.07	18.84	18.03	17.36	21.63
Kapitaldienstanteil in Prozent ⁵⁾	9.93	9.25	10.52	9.92	9.48	10.52
Bruttoverschuldungsanteil in Prozent ⁶⁾	77.76	79.39	68.93	66.41	68.15	61.75
Investitionsanteil in Prozent ⁷⁾	20.42	20.30	22.78	23.95	23.66	24.25
Anzahl HRM2-Gemeinden / Bevölkerung	30 / 105'301	51 / 139'600	104 / 196'492	106 / 199'021	105 / 200'096	101 / 201'376

¹⁾ Ideal > 100 %; gut bis vertretbar 80 %-100 %; problematisch 50 %-80 %; ungenügend < 50 %

²⁾ Gut 0 %-4 %; genügend 4 %-9 %; schlecht > 9 %

³⁾ Geringe Verschuldung: 0 – 1'000 CHF; mittlere Verschuldung 1'001 – 2'500 CHF; hohe Verschuldung 2'501 – 5'000 CHF; sehr hohe Verschuldung > 5'000 CHF

⁴⁾ Gut > 20 %; mittel 10 %-20 %; schlecht < 10 %

⁵⁾ Klein: < 5 %; tragbar: 5 %-15 %; hoch: > 15 %

⁶⁾ Sehr gut < 50 %; gut 50 %-100 %; mittel 100 %-150 %; schlecht 150 %-200 %; kritisch

⁷⁾ Schwach < 10 %; mittel 10 %-20 %; stark 20 %-30 %; sehr stark > 30 %

Abbildung 9: Finanzkennzahlen der Bündner HRM2 Gemeinden 2016–2021, AFG

Im Mittel der Jahre 2019 bis 2021 erzielten die Bündner Gemeinden insgesamt jährlich Erträge im Umfang von 1,78 Milliarden Franken. Fiskalerträge von fast 0,89 Milliarden Franken trugen dazu knapp die Hälfte bei. Nächstwichtigste Ertragsquelle mit durchschnittlich 305 Millionen Franken (17%) waren die Entgelte. Dabei handelt es sich um Benutzungsgebühren und Dienstleistungen, worunter etwa Wasser-, Abwasser- und Abfallgebühren fallen; weiter werden unter dieser Position auch Verkaufserlöse, Rückerstattungen, Gebühren für Amtshandlungen oder ähnliches summiert. An dritter Position folgen die Transfererträge (etwa Beiträge und Entschädigungen von Gemeinwesen und Dritten oder im Rahmen des Finanzausgleichs). Die Regalien und Konzessionen trugen mit durchschnittlich 106 Millionen Franken (etwa 6 %) zu den Erträgen bei.

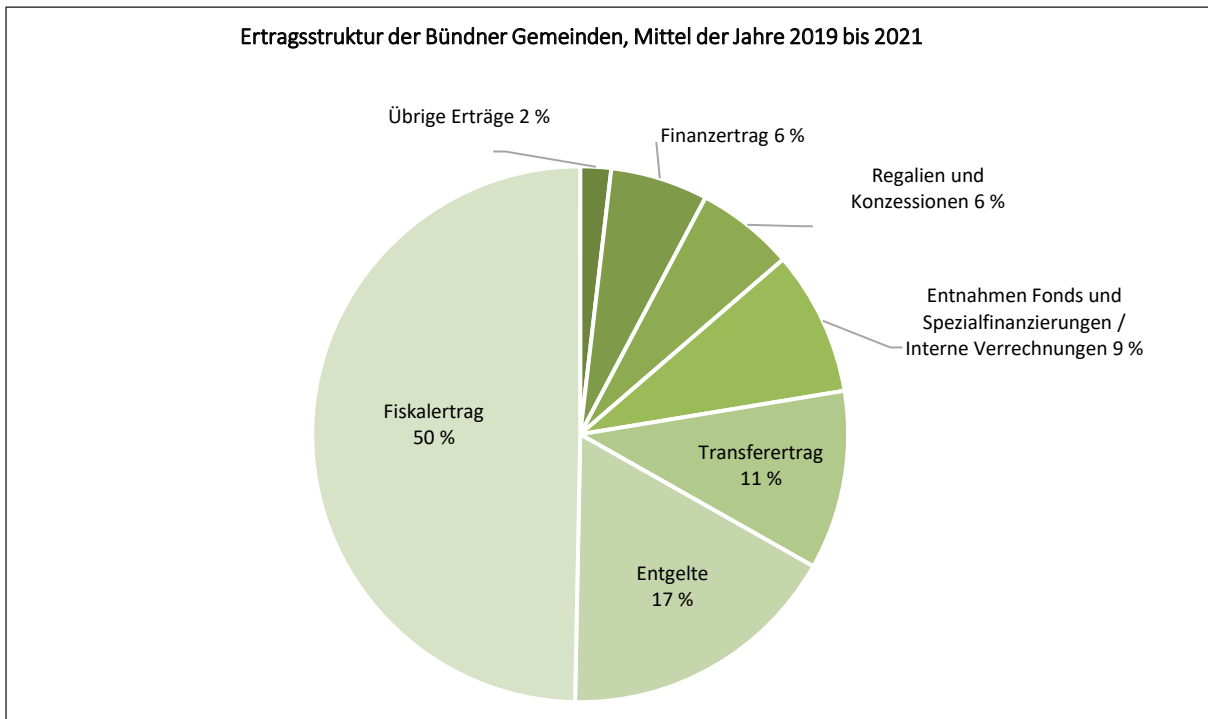


Abbildung 10: Ertragsstruktur der Bündner Gemeinden, Mittel der Jahre 2019–2021, AFG

Der Gesamtaufwand aller Bündner Gemeinden beläuft sich derzeit jährlich auf etwa 1,66 Milliarden Franken. Rund ein Viertel davon entfällt auf den Bildungsbereich mit der obligatorischen Schule als grösstem Aufwandsposten. Mit einem Anteil von 17 Prozent, respektive jährlich rund 290 Millionen Franken, folgen volkswirtschaftliche Aufwände, primär in den Bereichen Tourismus, Forstwirtschaft und Energie. Drittgrösster Aufwandsbereich stellt das Verkehrswesen mit einem jährlichen Aufwand im Umfang von 218 Millionen Franken dar, vor der Allgemeinen Verwaltung mit jährlichem Aufwand in der Höhe von rund 182 Millionen Franken. Für den Bereich Umweltschutz und Raumordnung belaufen sich die summierten Gemeindeaufwände im Mittel auf 167 Millionen Franken pro Jahr.

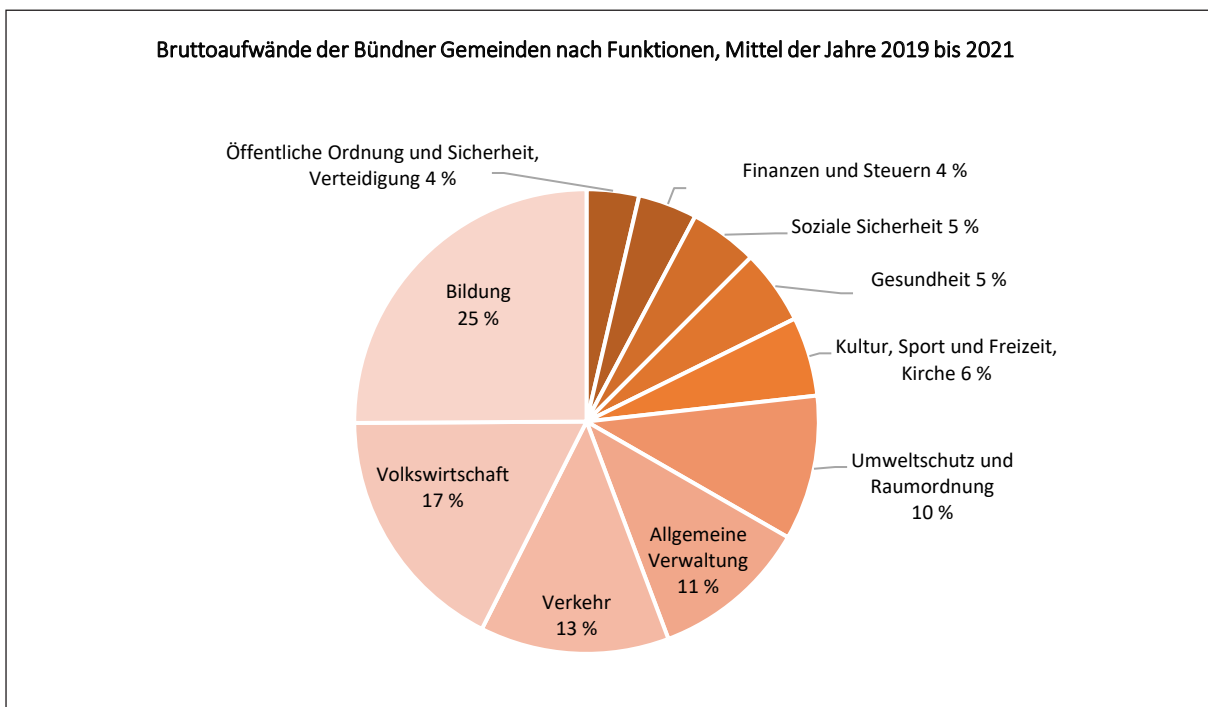


Abbildung 11: Bruttoaufwände der Bündner Gemeinden nach Funktionen, Mittel der Jahre 2019–2021, AFG

Die Entwicklung seit dem ersten Gemeindestrukturbericht zeigt, dass sich die Finanzlage der Bündner Gemeinden in den vergangenen Jahren insgesamt sehr positiv entwickelt hat. Die nachfolgenden Ausführungen verdeutlichen diese Wertung.

Entwicklung Nettoschuld bzw. Nettovermögen in Franken pro Kopf seit 2009

Die Nettoschuld bzw. das Nettovermögen (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) pro Kopf in Franken wird als Gradmesser für die Verschuldung verwendet.

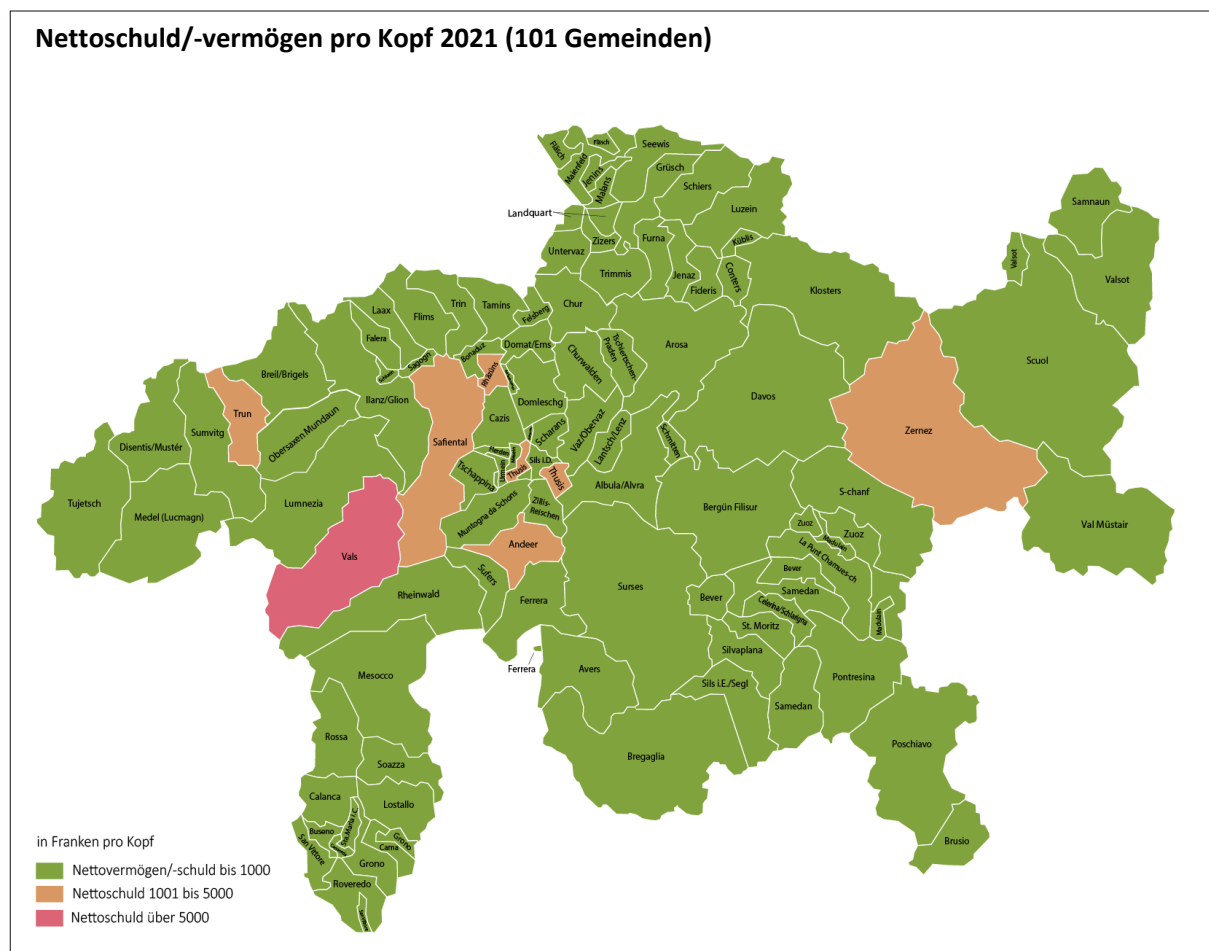


Abbildung 12: Nettoschuld/-vermögen in Franken pro Kopf 2021, AFG

Mit 89 Gemeinden wies der überwiegende Teil aller Bündner Gemeinden im Betrachtungsjahr 2021 ein Nettovermögen aus, 5 Gemeinden eine geringe Verschuldung von höchstens 1000 Franken pro Kopf. Bei 6 weiteren Gemeinden lag die Nettoschuld pro Kopf zwischen 1001 bis 5000 Franken. Die Gemeinde Vals wies per Ende 2021 noch eine Nettoschuld von über 5000 Franken aus, was auf eine sehr hohe Investitionstätigkeit zurückzuführen ist, die im Betrachtungsjahr in Bezug auf die Verschuldung ihre Spitze erreichte.

Im ersten Gemeindestrukturbericht, der auf das Rechnungsjahr 2016 referenzierte, wiesen noch 4 Gemeinden eine Verschuldung von über 5000 Franken pro Kopf aus. Auch die Anzahl Gemeinden mit einer mittleren bis hohen Verschuldung war mit 9 höher.

Nettoschuld/-vermögen pro Kopf 2016 (114 Gemeinden)

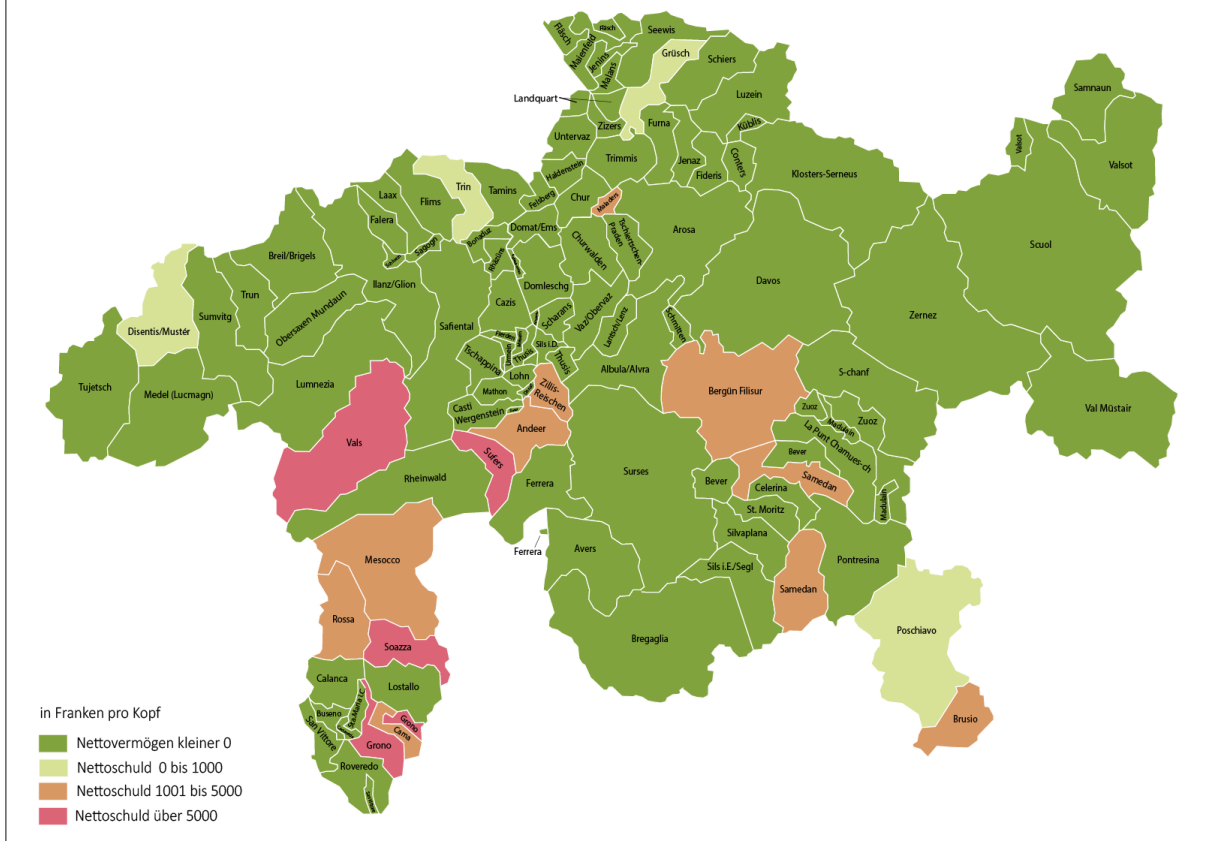


Abbildung 13: Nettoschuld/-vermögen in Franken pro Kopf 2016, AFG

Seit dem Start der Gemeinde- und Gebietsreform und dem Stand 2009 (vgl. Botschaft, Heft Nr. 8/2010–2011, S. 618) ist die positive Tendenz eindeutig. Einerseits spielt die Umstellung von HRM1 zu HRM2 mit der Bewertung des Finanzvermögens nach kaufmännischen Grundsätzen eine Rolle. Andererseits trugen die zahlreichen Gemeindefusionen einen wesentlichen Teil dazu bei.

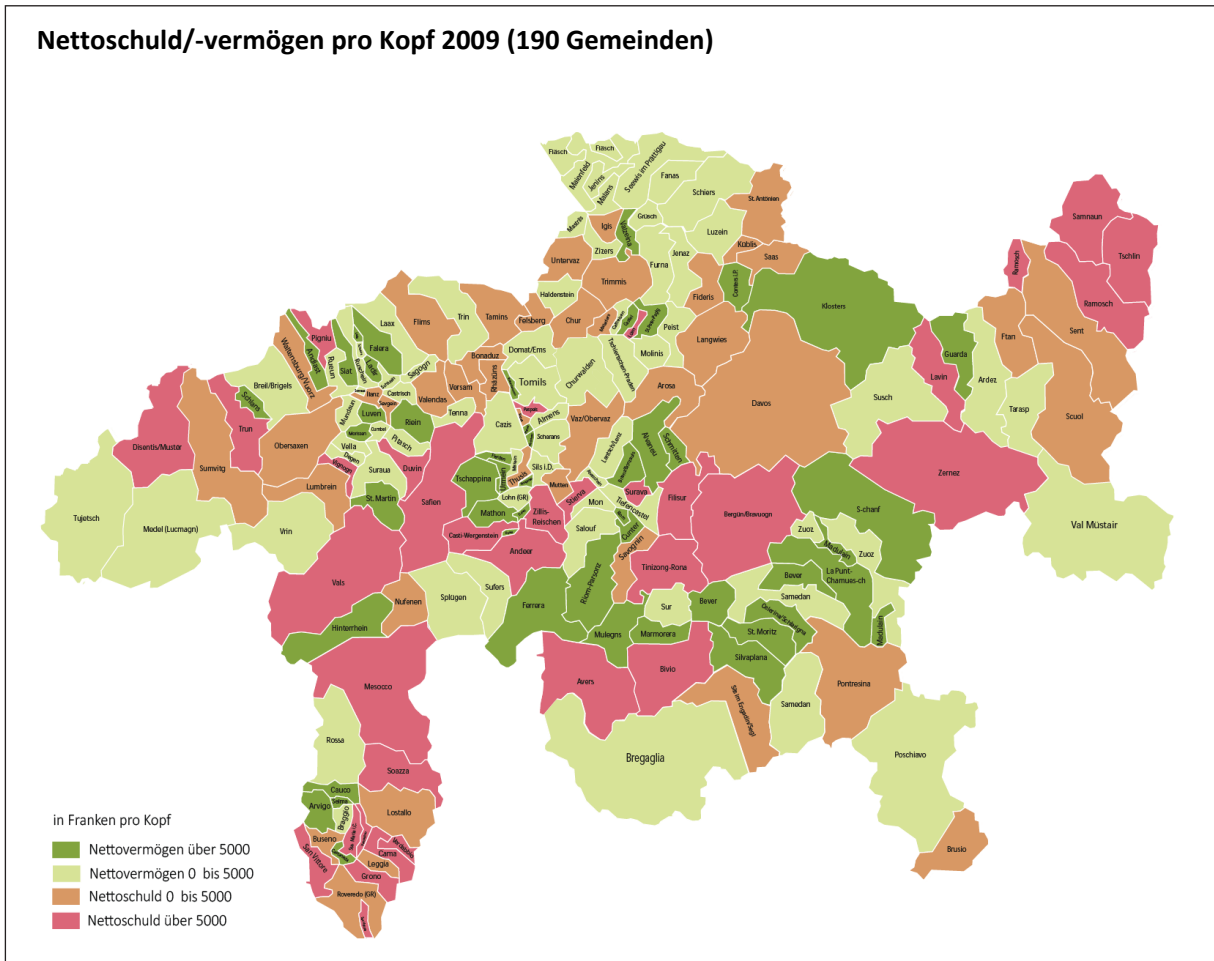


Abbildung 14: Nettoschuld/-vermögen in Franken pro Kopf 2009, AFG

Entwicklung des Bruttoverschuldungsanteils seit 2009

Der Bruttoverschuldungsanteil ist eine Grösse zur Beurteilung der Verschuldungssituation bzw. der Frage, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht. Er zeigt an, wie viele Prozente des Ertrags zur Tilgung der Bruttoschulden benötigt werden, wobei folgende Richtwerte gelten:

Richtwerte

über 200 %	kritisch
150 % bis 200 %	schlecht
50 % bis 150 %	gut/mittel
unter 50 %	sehr gut

Während 2009 noch 10 Prozent der Gemeinden einen kritischen Bruttoverschuldungsanteil von über 200 Prozent auswiesen, überschritt 2016 keine Gemeinde diesen Schwellenwert. 2021 lagen wieder 3 Prozent der Gemeinden über der Schwelle von 200 Prozent, was aber auf (unproblematische) Einzelereignisse mit hohen Investitionen zurückzuführen ist. Dafür sank der Anteil der Gemeinden im schlechten Bereich (150 bis 200 %) von knapp 10 auf noch 2 Prozent.

52 Prozent aller Gemeinden weisen 2021 einen sehr guten Wert aus, 43 Prozent der Gemeinden einen Wert im guten oder zumindest mittleren Bereich (50 bis 150 %). Diese Werte liegen nochmals leicht höher als 2016. Über den gesamten Zeitraum betrachtet sind die Unterschiede zwischen den Gemeinden kleiner geworden, was u. a. auf die Gemeindefusionen und den Finanzausgleich zurückzuführen ist. Die Verschuldungssituation der Gemeinden hat sich weiter verbessert.

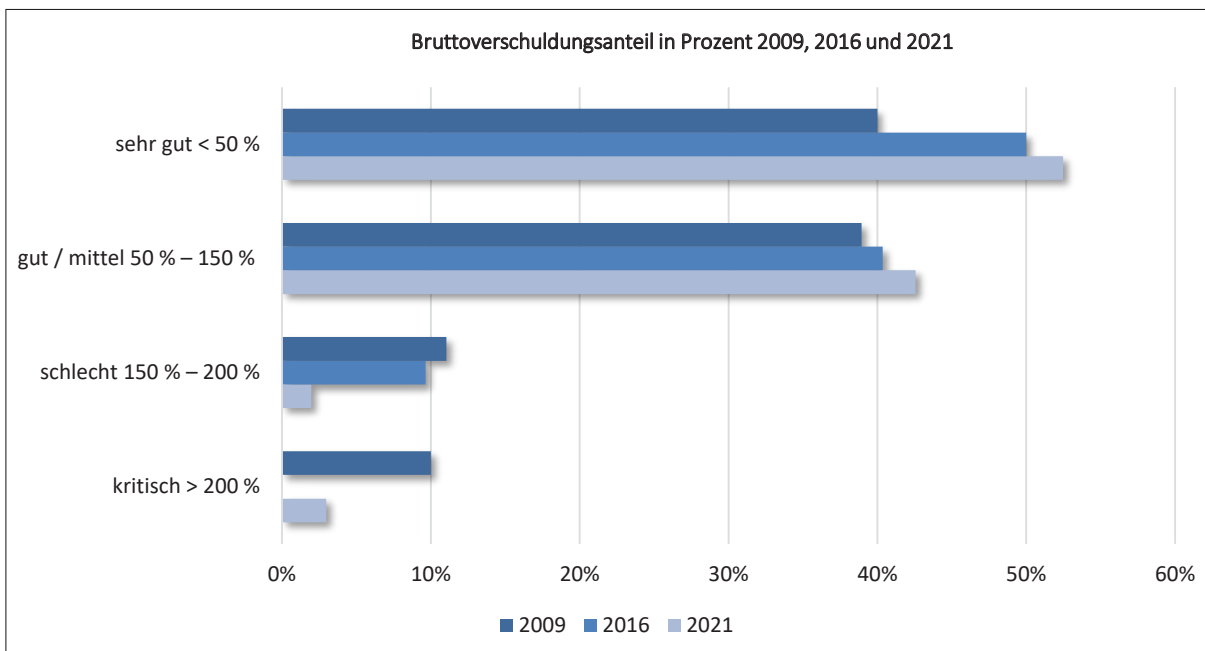


Abbildung 15: Bruttoverschuldungsanteil 2009, 2016 und 2021 in Prozent; prozentuale Verteilung der Gemeinden, AFG

Entwicklung Selbstfinanzierung pro Kopf seit 2009

Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung plus die Abschreibungen sowie die Einlagen in, bzw. Entnahmen aus Fonds, Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen ergibt die sogenannte Selbstfinanzierung. Mit diesen selbsterwirtschafteten Mitteln können die Gemeinden Investitionen finanzieren, Schulden abbauen und/oder Vermögen bilden.

2009 betrug die durchschnittliche Selbstfinanzierung pro Kopf 1113 Franken, wobei rund 9 Prozent aller Gemeinden eine negative Selbstfinanzierung auswiesen. Bis 2016 steigerte sich der kantonale Mittelwert auf 1621 Franken, keine Gemeinde wies einen negativen Wert aus.

2021 beträgt der kantonale Mittelwert 1840 Franken, lediglich die Gemeinde Urmein weist eine negative Selbstfinanzierung auf. Dies ändert aber nichts an der insgesamt sehr positiven Tendenz seit 2009.

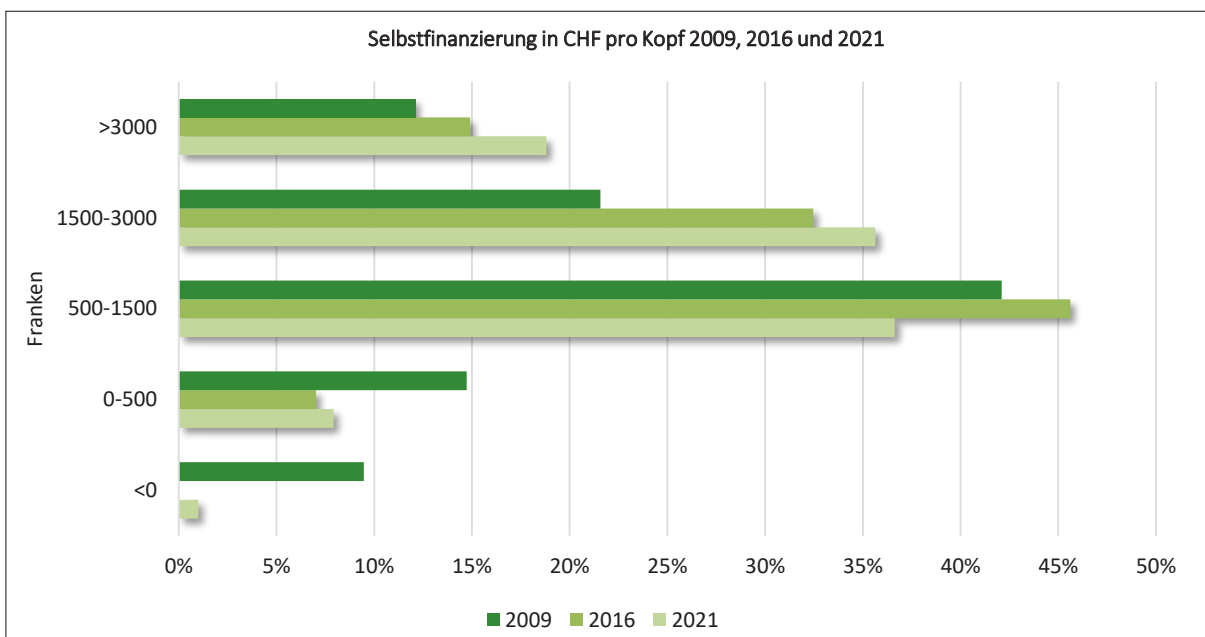


Abbildung 16: Vergleich Selbstfinanzierung pro Kopf 2009, 2016 und 2021 in Franken; prozentuale Verteilung der Gemeinden, AFG

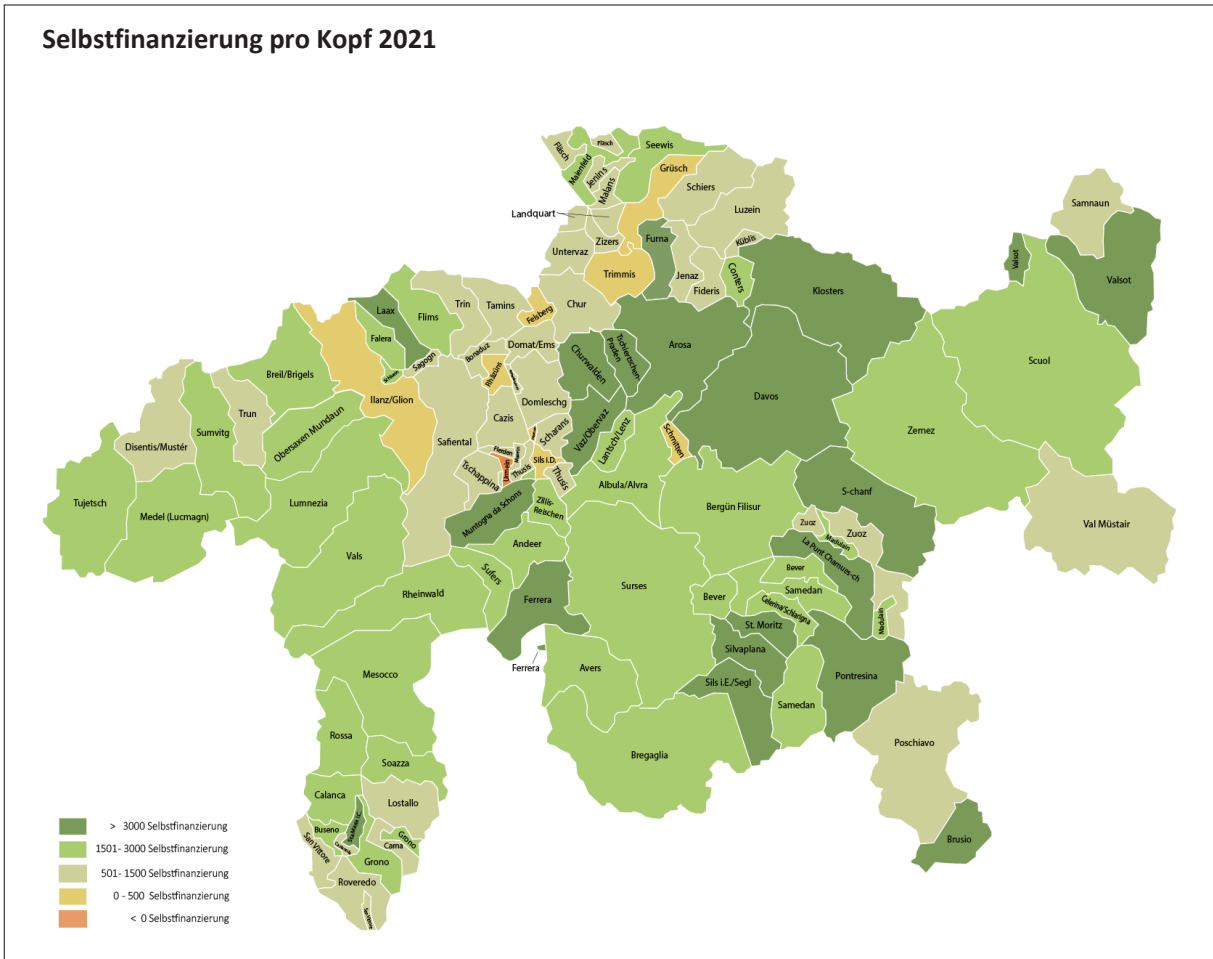


Abbildung 17: Selbstfinanzierung in Franken pro Kopf 2021, AFG

Entwicklung Bruttoinvestitionen seit 2009

Die Bündner Gemeinden haben in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 400 Millionen Franken investiert. 2021 überstiegen die kommunalen Investitionen in Höhe von knapp 420 Millionen Franken die Investitionen des Kantons um 97 Millionen Franken. Die Gemeinden investierten vorwiegend in die Bereiche Verkehr, Bildung sowie Umweltschutz und Raumordnung.

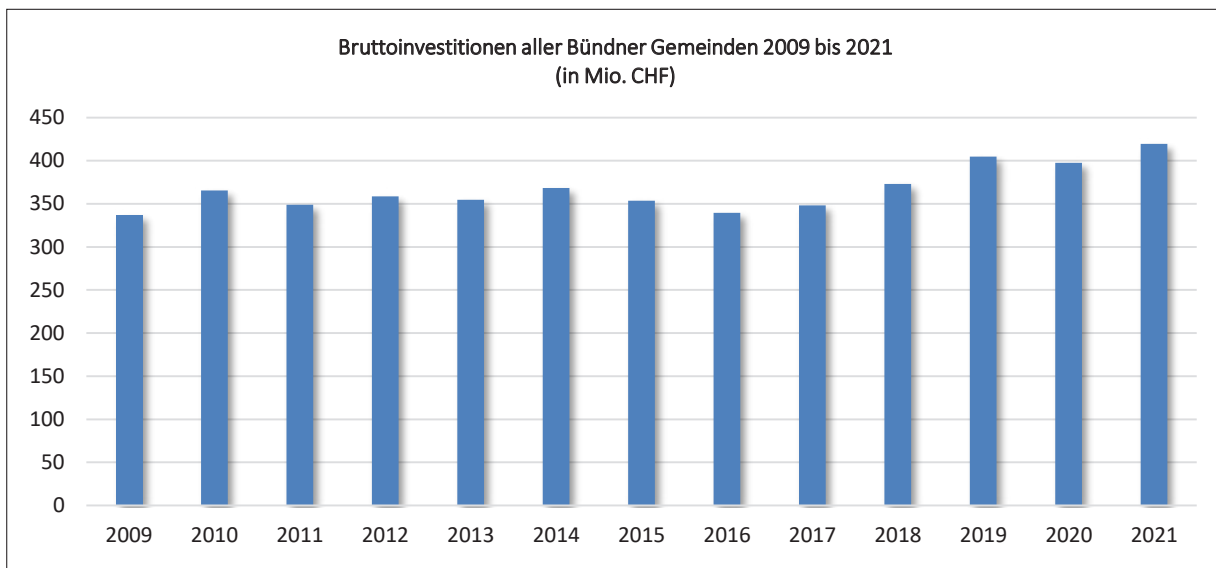


Abbildung 18: Bruttoinvestitionen aller Gemeinden von 2009–2021 in Millionen Franken, AFG

Entwicklung Finanzvermögen seit 2009

Der markante Anstieg des Finanzvermögens in den Gemeinden ist zu einem grossen Teil auf die Neubewertung des Finanzvermögens im Rahmen der Umstellung auf HRM2 zurückzuführen. Nach Abschluss der Umstellung liegt das gesamte Volumen im Vergleich zu 2009 um etwa 1 Milliarde Franken höher, die bilanzierten Werte haben sich zuletzt stabilisiert.

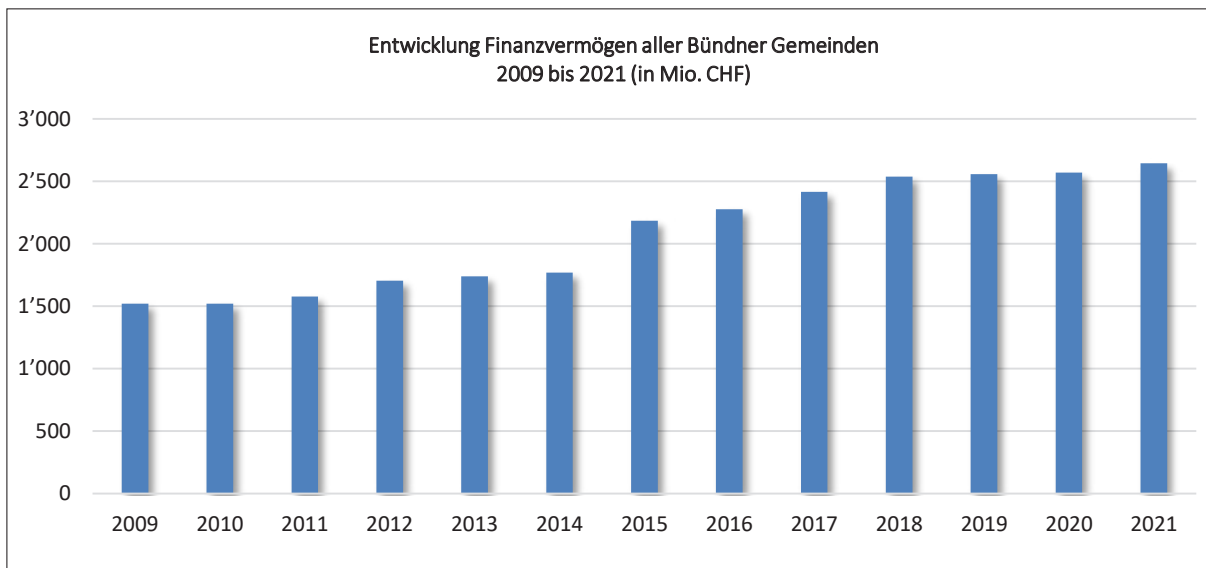


Abbildung 19: Entwicklung Finanzvermögen aller Gemeinden von 2009–2021 in Millionen Franken, AFG

Entwicklung Fremdkapital seit 2009

2009 bilanzierten die Bündner Gemeinden 1,43 Milliarden Franken Fremdkapital. Nach einem Anstieg bis 2012 nahm dieses in der Folge deutlich ab. Der Rückgang ist auf den hohen Selbstfinanzierungsgrad zurückzuführen.

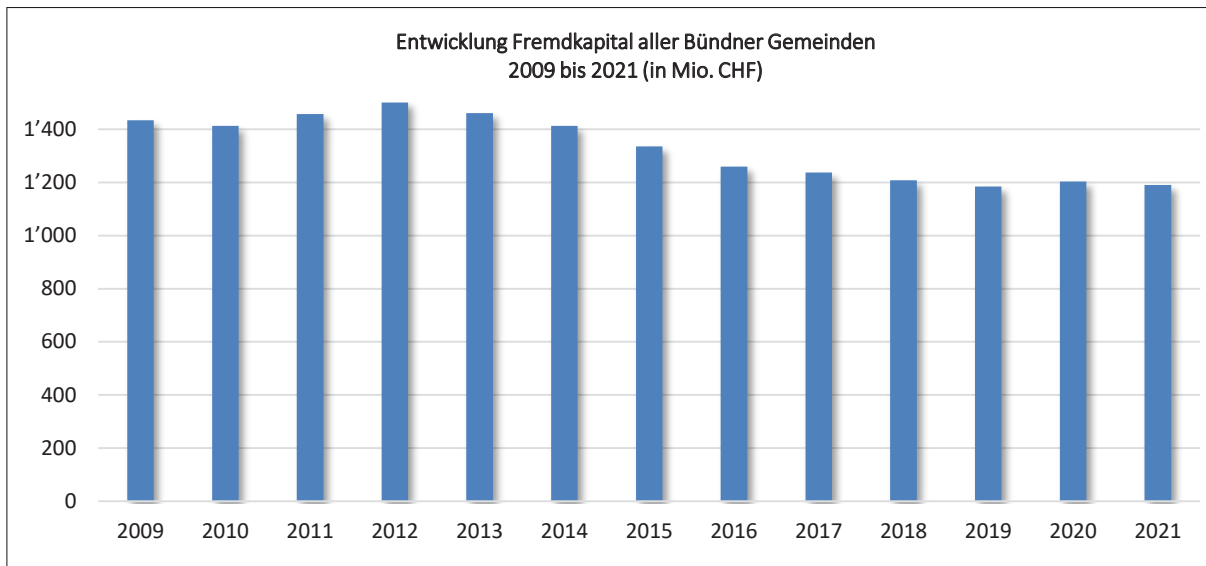


Abbildung 20: Entwicklung Fremdkapital aller Gemeinden von 2009–2021 in Millionen Franken, AFG

Entwicklung Eigenkapital seit 2009

Die Entwicklung des Eigenkapitals wurde ebenfalls stark von der HRM2-Einführung beeinflusst, vor allem die Neubewertung des Finanzvermögens erhöhte das Eigenkapital deutlich. Weiter zählen im HRM2 neu auch die Verpflichtungen resp. Vorschüsse der Spezialfinanzierungen, Fonds sowie Vorfinanzierungen zum Eigenkapital, was dieses im Betrachtungszeitraum weiter ansteigen liess. Der sprunghafte Anstieg 2015 kann auf die HRM2-Einführung bei der Stadt Chur

zurückgeführt werden. Nach Abschluss der Umstellung auf Beginn des Jahres 2019 hat sich die Entwicklung verstetigt, sie blieb aber positiv. Insgesamt wiesen die Gemeinden Ende 2021 ein Eigenkapital von rund 3,2 Milliarden Franken aus, im Vergleich dazu der Kanton ein solches von 2,8 Milliarden Franken.

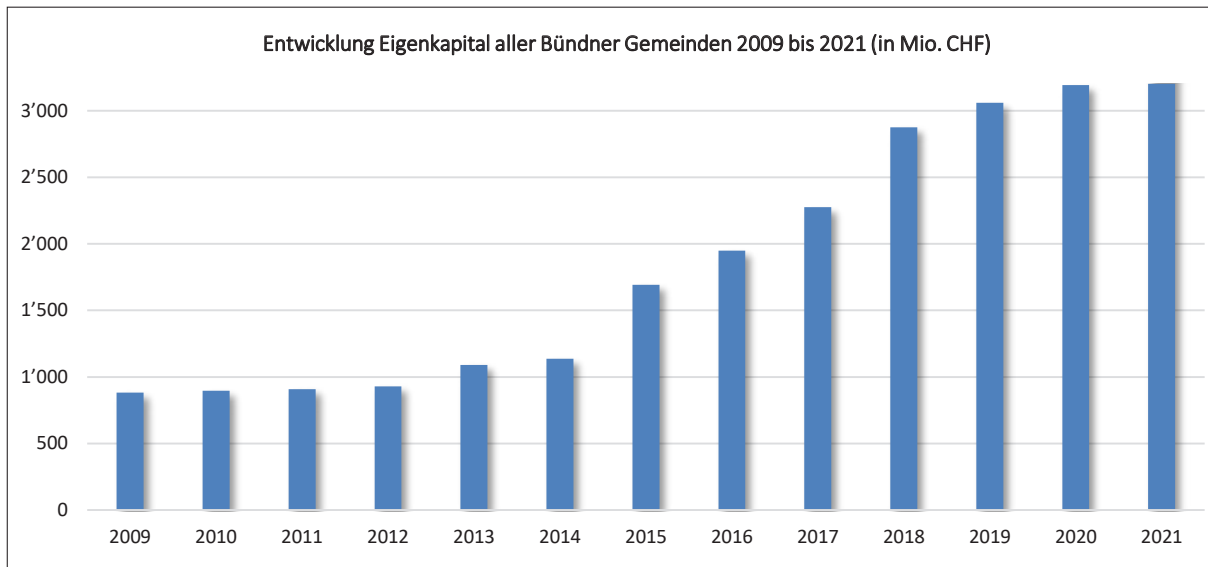


Abbildung 21: Entwicklung Eigenkapital aller Gemeinden von 2009–2021 in Millionen Franken, AFG

5. Organisationsformen (Entwicklung 2018 bis 2023)

Die Gemeinden sind in ihrer Organisation weitgehend frei. Im Unterschied zum Vergleichsjahr 2018 werden im Jahr 2023 nur noch in knapp der Hälfte aller Gemeinden die legislativen Aufgaben ausschliesslich durch Gemeindeversammlungen wahrgenommen. Die Zahl der Gemeinden, welche ergänzend zur Versammlung Urnenabstimmungen durchführt, ist auf 38 gestiegen.

5 Gemeinden teilen sich diese Aufgaben zwischen Urnenabstimmung, Gemeindeversammlung und Parlament, 11 vorwiegend grössere Parlamentsgemeinden kennen keine Gemeindeversammlung.

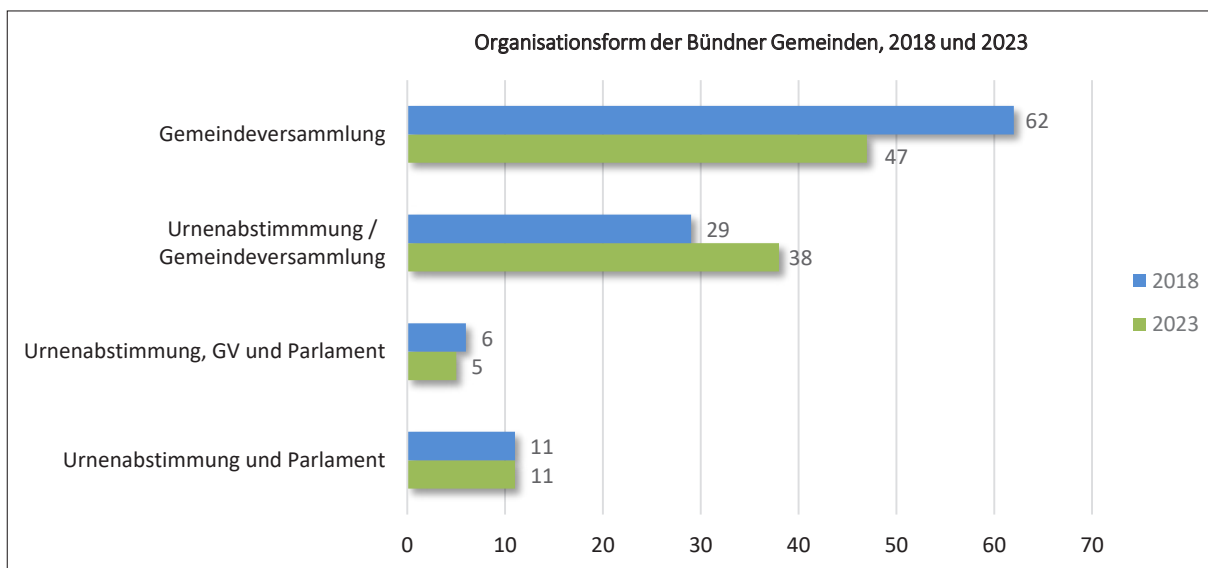


Abbildung 22: Organisationsform der Bündner Gemeinden, 2018 und 2023 (Stand ab 1.7.2023), AFG

Organisationsformen der Bündner Gemeinden 2023

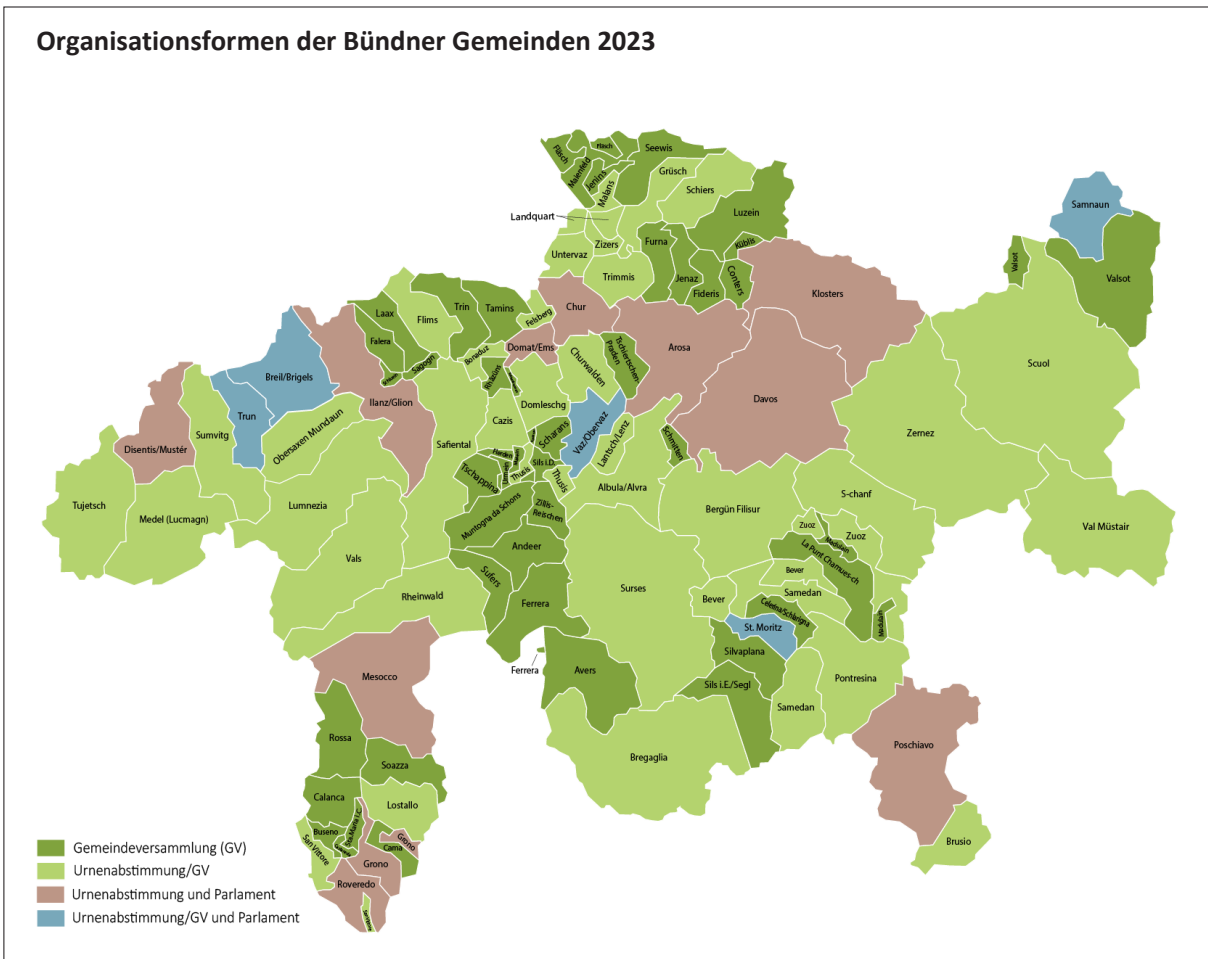


Abbildung 23: Organisationsformen der Bündner Gemeinden, 2023 (Stand ab 1.7.2023), AFG

Die Grössen der Gemeindevorstände (Exekutiven) haben sich in den letzten Jahren nicht entscheidend geändert; mit 78 Gemeinden weist die Mehrheit weiterhin einen Vorstand mit 5 Mitgliedern aus. In den beiden Gemeinden Brusio und Lumnezia sind 9 Mitglieder zu wählen. In Chur, Buseno, Medel (Lucmagn), Rongellen, Samnaun und Urmein besteht der Vorstand aus 3 Mitgliedern. In 15 Gemeinden sind 7 Mitglieder zu wählen.

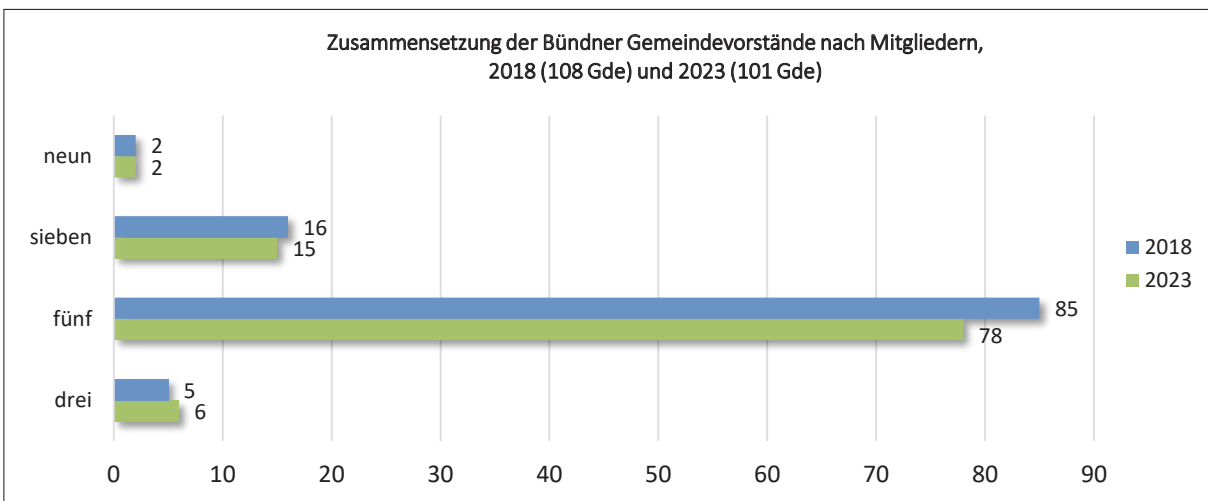


Abbildung 24: Zusammensetzung der Bündner Gemeindevorstände nach Anzahl Mitglieder, 2018 und 2023, AFG

Zusammensetzung der Bündner Gemeindevorstände nach Mitgliedern 2023

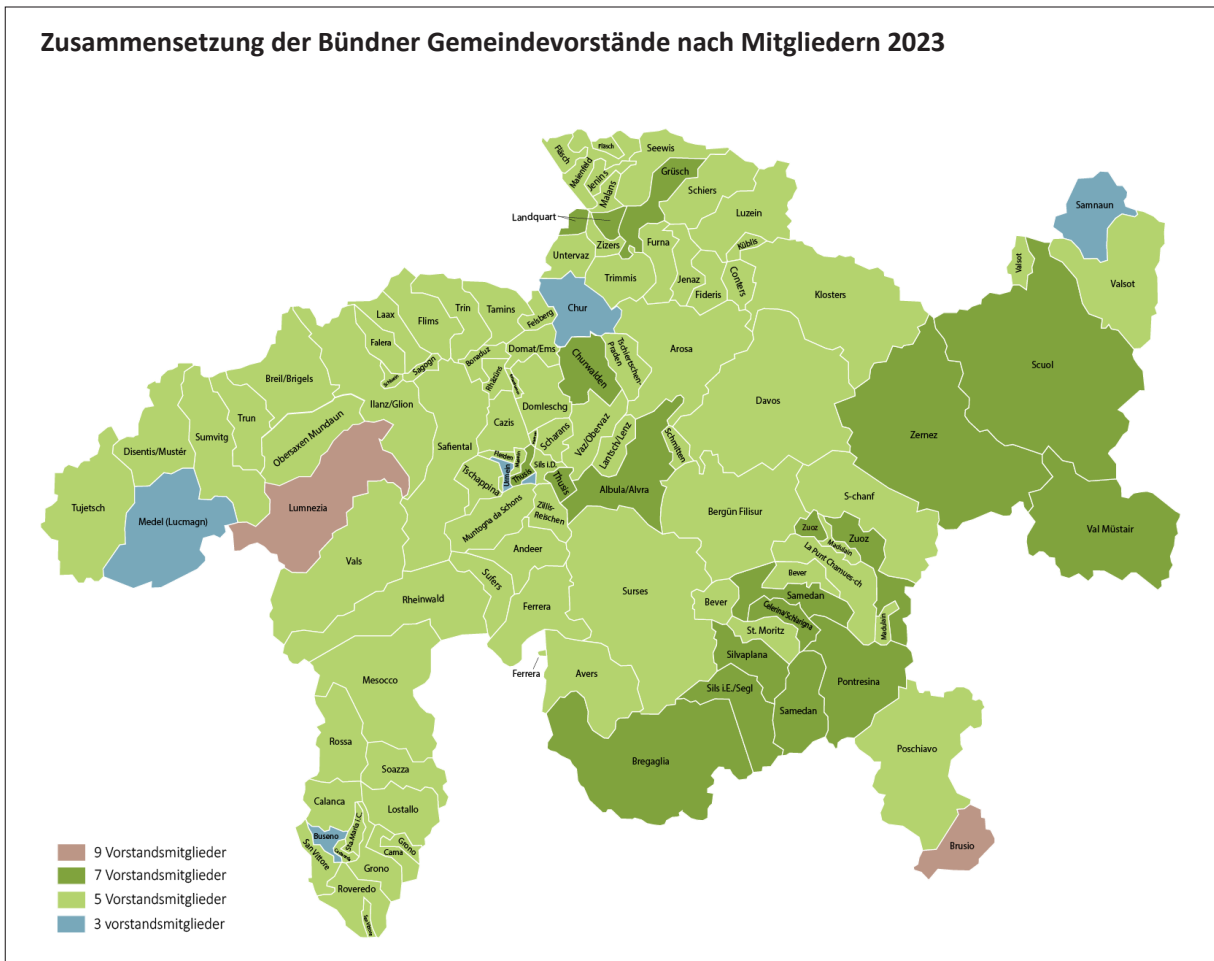


Abbildung 25: Zusammensetzung der Bündner Gemeindevorstände nach Mitgliedern, 2023, AFG

112 der insgesamt 531 Sitze in Bündner Gemeindevorständen wurden anfangs 2023 von Frauen eingenommen, was einem Anteil von 21 Prozent entspricht. Die Frauen hielten unverändert gegenüber dem Vorjahr 14 von 101 Gemeindepräsidenten.

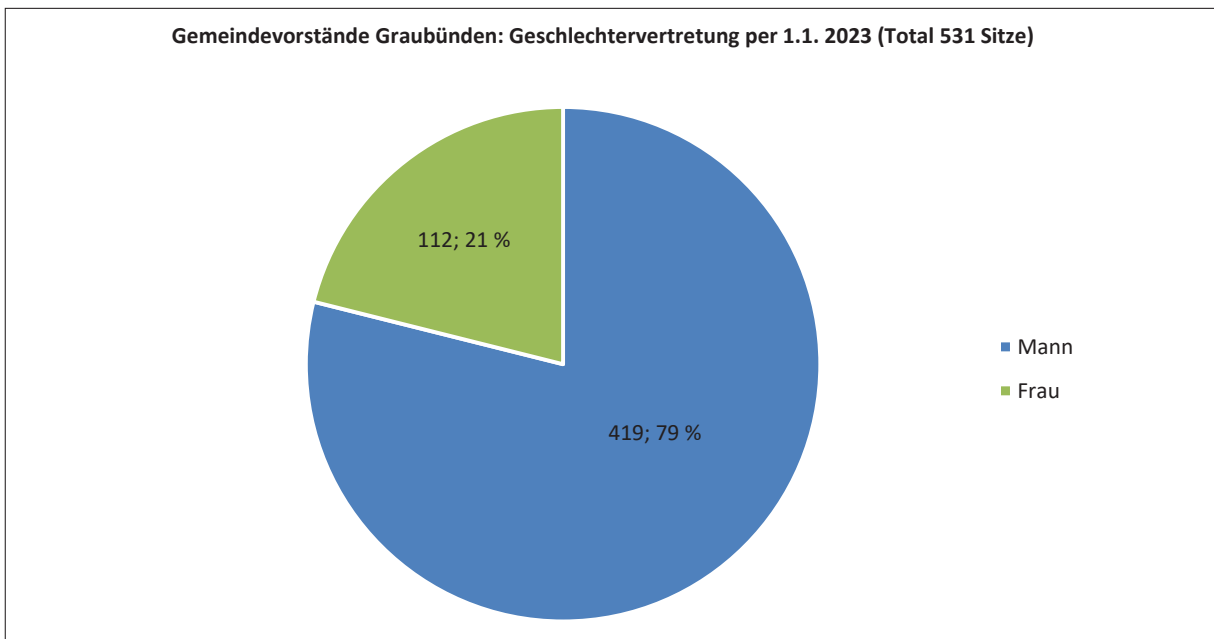


Abbildung 26: Geschlechtervertretung in den Gemeindevorständen Graubünden per 1.1.2023, AFG

2023 kennen 32 Gemeinden das Stimm- und Wahlrecht für die ausländische Wohnbevölkerung, 6 Gemeinden mehr als 2018 (bei insgesamt 7 Gemeinden weniger).

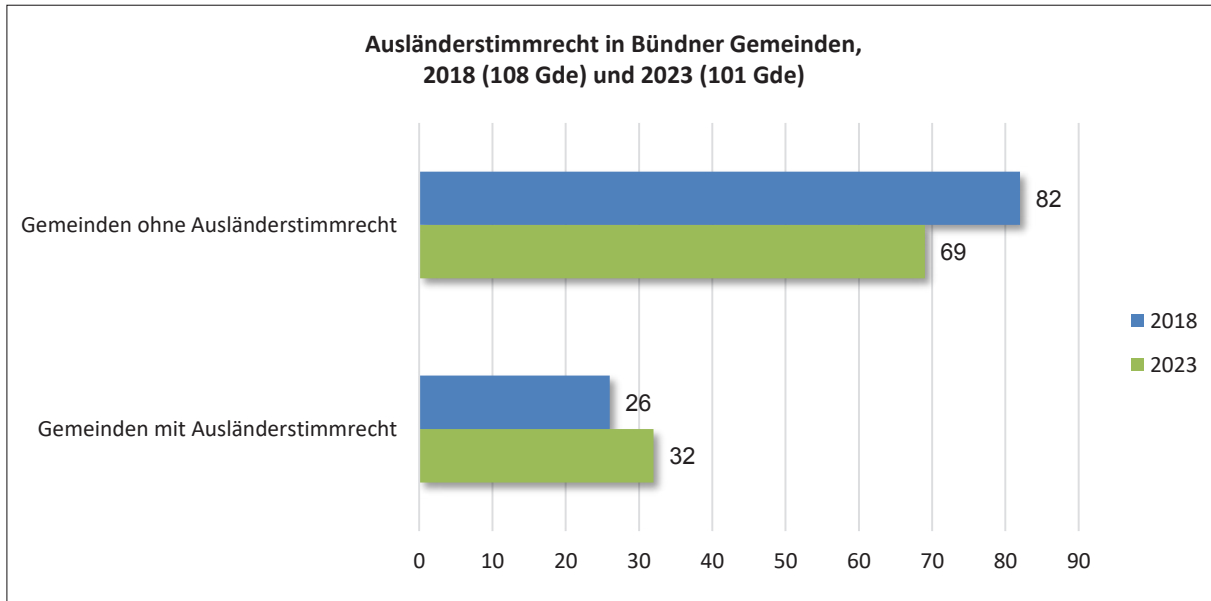


Abbildung 27: Ausländerstimmrecht in Bündner Gemeinden, 2018 und 2023 (Stand ab 1.7.2023), AFG

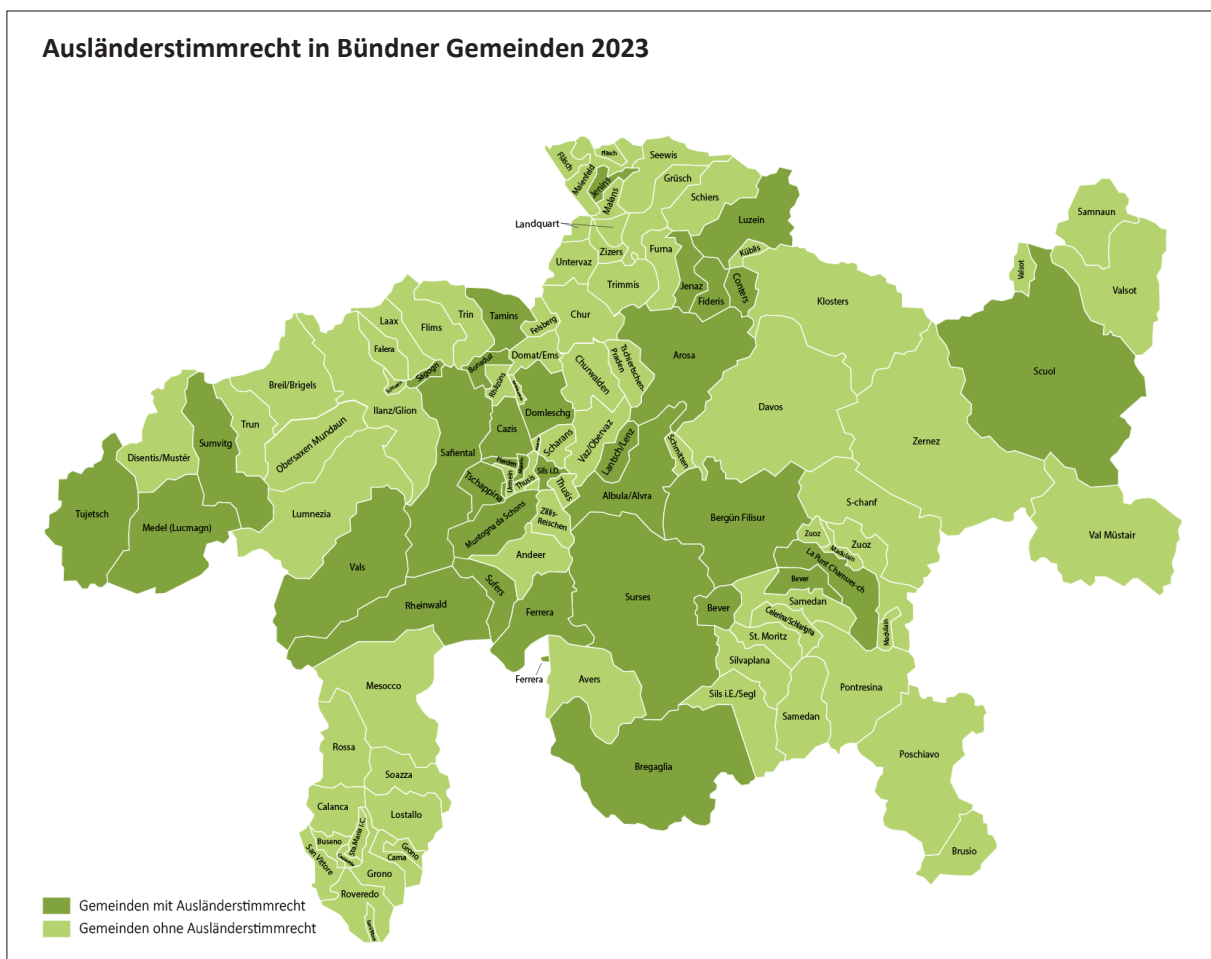


Abbildung 28: Ausländerstimmrecht in Bündner Gemeinden, 2023 (Stand ab 1.7.2023), AFG

III. Herausforderungen für die Bündner Gemeinden

Dieses Kapitel zeigt auf, welche Herausforderungen die Gemeinden heute und künftig zu meistern haben. Die Antworten auf diese Herausforderungen sind vielfältig und manchmal äusserst schwierig zu finden. Zudem stehen meist die Gemeinden in der Verantwortung, die sich stellenden Probleme zu lösen. Starke und autonome Gemeinden können diesen Herausforderungen besser begegnen als schwache.

Das Kapitel ist zweigeteilt: Vorerst werden einige spezifische Herausforderungen (demografische Entwicklung, Behördenbesetzung und Gemeindeführung, gesellschaftlicher Wandel, Klimawandel, Digitalisierung und Ansprüche an die Kommunikation sowie Raumplanung und Verkehr) näher umschrieben. Das Unterkapitel 7 zeigt anhand der funktionalen Gliederung (nach HRM2) stichwortartig jene konkreten Herausforderungen, die auf die Gemeinden zukommen könnten. Selbstverständlich haben nicht alle Gemeinden dieselben Herausforderungen zu meistern.

Durch die Kombination und Gewichtung geben die Indizien einen Hinweis auf den Handlungsbedarf einer einzelnen Gemeinde. Andere, subjektive oder nicht messbare Kriterien können aber ebenso einen grossen Einfluss auf den Handlungsbedarf einer Gemeinde haben. Obschon die Aufzählungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben, geben sie Hinweise – zumindest im Sinne eines Umfeld-Monitorings – für die Gemeinden bzw. ihre Behörden.

1. Demografische Entwicklung

Der Anteil Graubündens an der Ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz nimmt ab, er beträgt aktuell noch 2,3 Prozent. Im Jahr 2020 überschritt der Kanton die 200 000er-Schwelle, Ende 2021 zählte Graubünden 201 376 Einwohnerinnen und Einwohner. Das langfristige Wachstum fällt aber deutlich tiefer aus als im nationalen Mittel.

Als einer von nur wenigen Kantonen weist Graubünden seit der Jahrtausendwende wiederholt einen negativen Geburtensaldo (jährlich mehr Todesfälle als Geburten) auf.

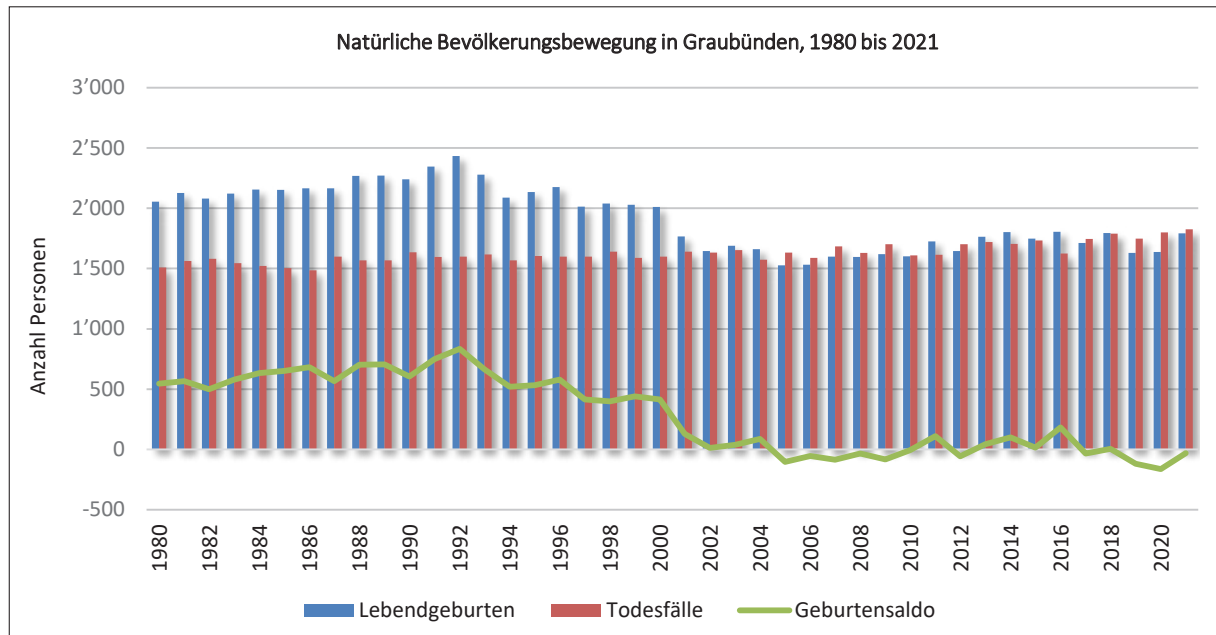


Abbildung 29: Natürliche Bevölkerungsbewegung in Graubünden; Quelle: BFS (BEVNAT)

Der zweite wesentliche Treiber der demografischen Entwicklung, der in direktem Zusammenhang mit der Entwicklung der Geburten und Todesfälle steht, ist die Zu- und Abwanderung. Graubünden weist einen beständig negativen interkantonalen Wanderungssaldo auf, d.h. es ziehen mehr Personen aus Graubünden in andere Kantone weg als von anderen Kantonen nach Graubünden. Umgekehrt hat die internationale Zuwanderung nach Graubünden in den letzten

zwei Jahrzehnten stark zugenommen, der entsprechende Wanderungssaldo ist positiv. Zählte der Kanton Ende 2021 nur 1 Prozent mehr Schweizer Bevölkerung als 20 Jahre zuvor, wuchs die Zahl der ausländischen Staatsangehörigen im selben Zeitraum um gut 60 Prozent. Das praktisch gesamte Bevölkerungswachstum der letzten zwei Jahrzehnte ist auf die ausländische Zuwanderung zurückzuführen. Sie trägt so per Ende 2021 mit 38 856 Personen 19,3 Prozent zur gesamten Wohnbevölkerung des Kantons bei.

Trotz dieses Effekts ist die Bündner Bevölkerung älter als in der übrigen Schweiz, da die vergleichsweise jüngere ausländische Wohnbevölkerung weniger stark vertreten ist als im nationalen Mittel. In der Schweiz tragen die ausländischen Staatsangehörigen 25,7 Prozent zur gesamten Wohnbevölkerung bei.

Der Bundesrat veröffentlichte am 17. Mai 2023 einen Bericht¹⁰, der die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Haushalte der beiden Kantone Genf und Graubünden im Zeitraum von 2019 bis 2050 darstellt. Die beiden Kantone wurden exemplarisch ausgewählt, weil sie eine gegenläufige demografische Entwicklung aufweisen. In Genf – wie auch in der Waadt oder in Zürich – prognostiziert der Bundesrat einen hohen Geburtenüberschuss mit einem Bevölkerungswachstum in der Betrachtungsperiode. Hingegen altert in Graubünden – wie auch im Tessin – die Bevölkerung relativ stark und es wird gar ein Bevölkerungsrückgang erwartet.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Altersstruktur in Graubünden. Zum Verständnis dient folgendes Lesebeispiel: Die Altersgruppe der 35- bis 39-Jährigen macht rund 7 Prozent der Gesamtbevölkerung aus, innerhalb der Schweizer Wohnbevölkerung aber nur 6 Prozent. Hingegen sind 11 Prozent der ausländischen Wohnbevölkerung in dieser Altersgruppe zu finden.

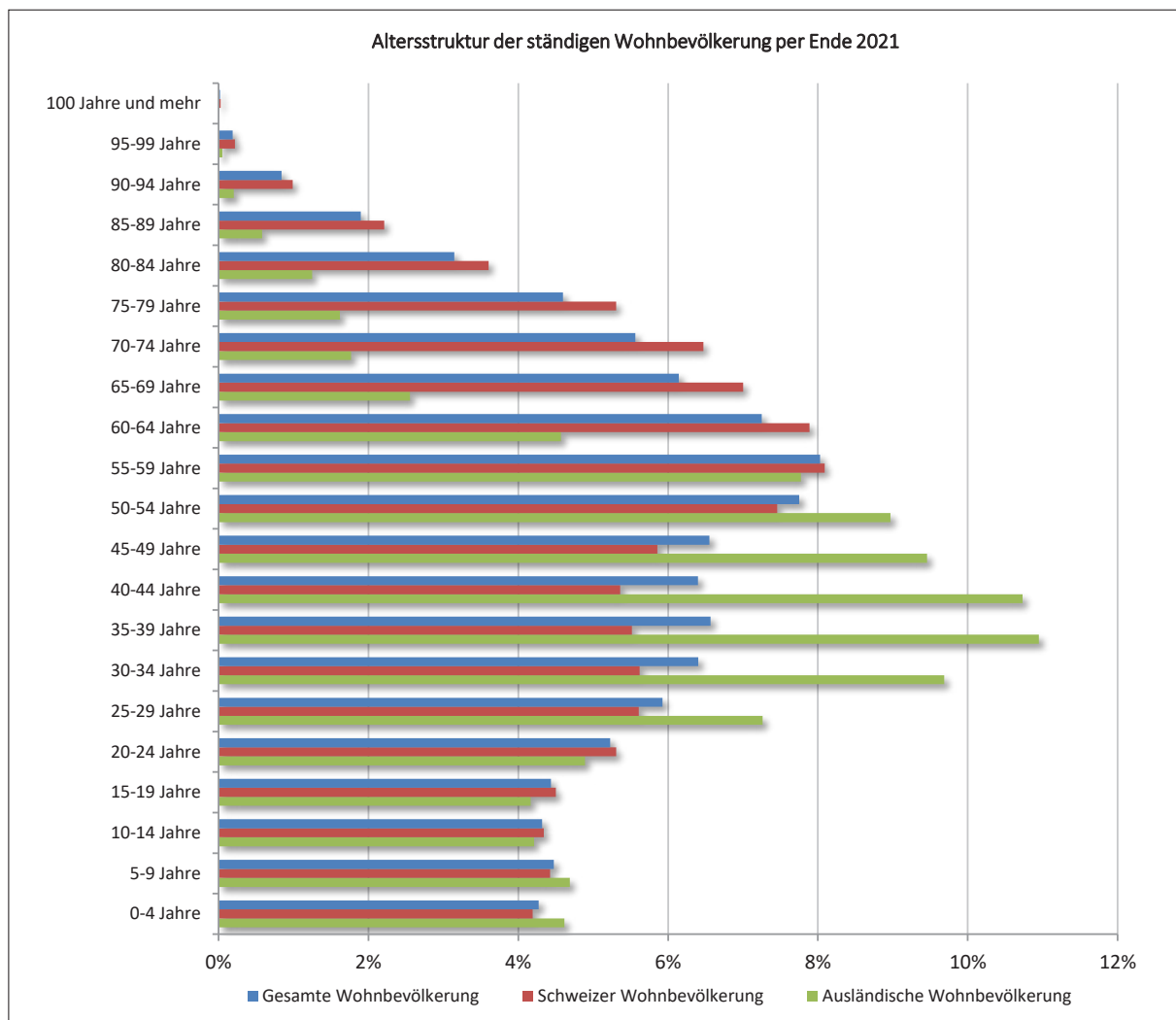


Abbildung 30: Altersstruktur der ständigen Bündner Wohnbevölkerung per Ende 2021; Quelle: BFS (STATPOP)

¹⁰ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 20.4257 Würth SR vom 25. September 2020, Bern, 17. Mai 2023

Innerhalb des Kantons verläuft die Entwicklung unterschiedlich. Die Zuwanderung wird grösstenteils durch die Beschäftigungsmöglichkeiten ausgelöst, die sich vorwiegend in den Dienstleistungs- und Industriebereichen sowie im Tourismus bieten. Somit profitieren nicht alle Regionen im gleichen Ausmass von den wirtschaftlichen Möglichkeiten. Gleichzeitig spielen auf kantonaler Ebene auch die Wanderungen zwischen den Regionen eine wesentliche Rolle. Gerade die nördlichen Regionen profitieren von der Zuwanderung aus den Talschaften. In der Moesa ist der Siedlungsdruck aus dem Tessin deutlich sichtbar. In zahlreichen Gebieten werden die bereits negativ wirkenden Effekte durch die innerkantonale Abwanderung noch verstärkt. Die Folgen dieser Entwicklung werden zusehends sichtbar, ist doch an einigen Orten die Überalterung weit fortgeschritten.

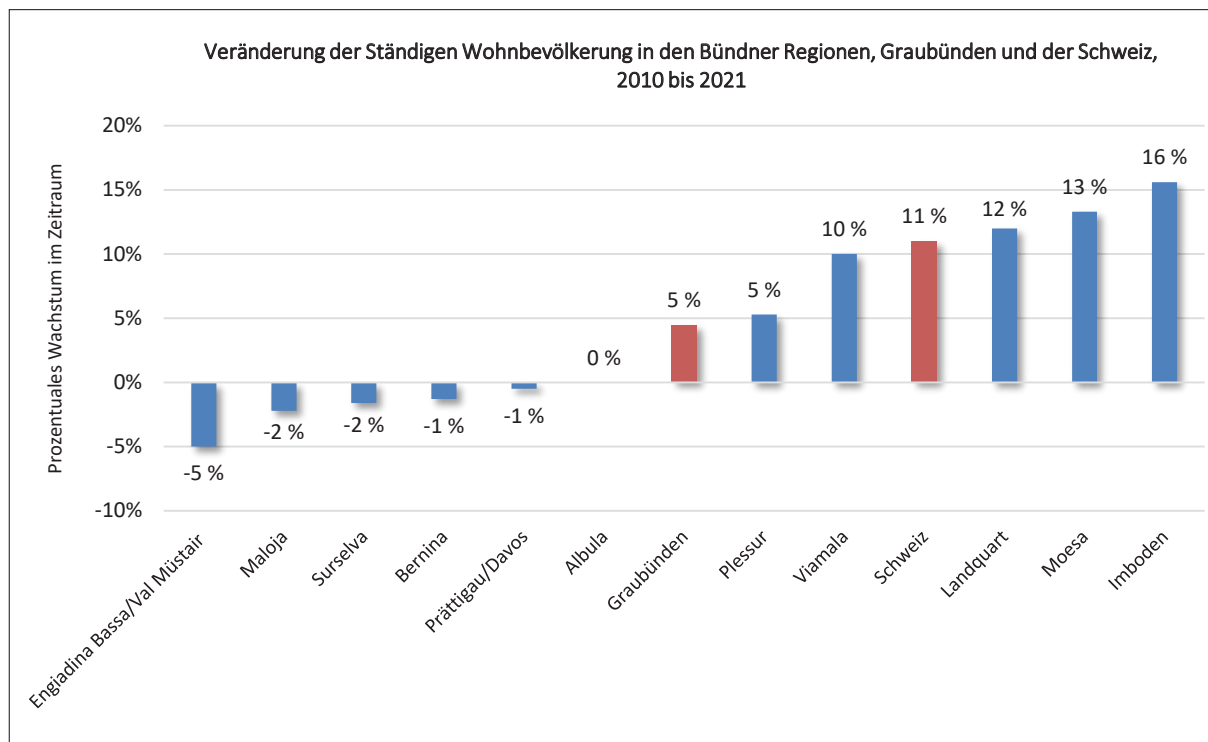


Abbildung 31: Veränderung der Ständigen Wohnbevölkerung in den Bündner Regionen, 2010–2021; Quelle: BFS (STATPOP)

Region	Jugendquotient 2021	Altersquotient 2021
Schweiz	32.7	31.1
Graubünden	29.1	37.3
Albula	26.6	45.6
Bernina	34.0	49.7
Engiadina Bassa/Val Müstair	29.3	44.9
Imboden	33.8	31.5
Landquart	32.5	30.7
Maloja	26.0	36.8
Moesa	25.5	37.5
Plessur	25.7	35.4
Prättigau/Davos	30.0	38.1
Surselva	27.7	44.9
Viamala	33.6	39.4

Jugendquotient: Anzahl 0–19-Jährige je 100 20–64-Jährige;
 Altersquotient: Anzahl 65-Jährige und Ältere je 100 20–64-Jährige

Abbildung 32: Altersmasszahlen 2021; Quelle: BFS (STATPOP)

Diese Entwicklung ist mancherorts herausfordernd: Brain drain, fehlende Zuwanderung, Überalterung der verbleibenden Bevölkerung und so auch künftig wenige Geburten. Die Folgen: steigende Kosten im Gesundheitsbereich und anfallende fixe Aufwendungen (v. a. im Investitionsbereich) sind durch weniger Steuerzahlende zu begleichen – dies abgesehen von den sozialen und kulturellen Auswirkungen.

Die letztmals 2022 auf Grundlage der aktuellsten Entwicklungen erneuerten kantonalen Bevölkerungsperspektiven zeigen, dass im realistischsten Referenzszenario im Kanton – vor allem dank den nördlichen Regionen, aber auch der Viamala sowie der Moesa – bis 2030 die Bevölkerung noch in ähnlichem Ausmass wie in den letzten Jahren zunimmt, bevor sich das Wachstum sukzessive verlangsamt. Die regionalen Disparitäten dürften sich aber in der nahen Zukunft weiter akzentuieren.

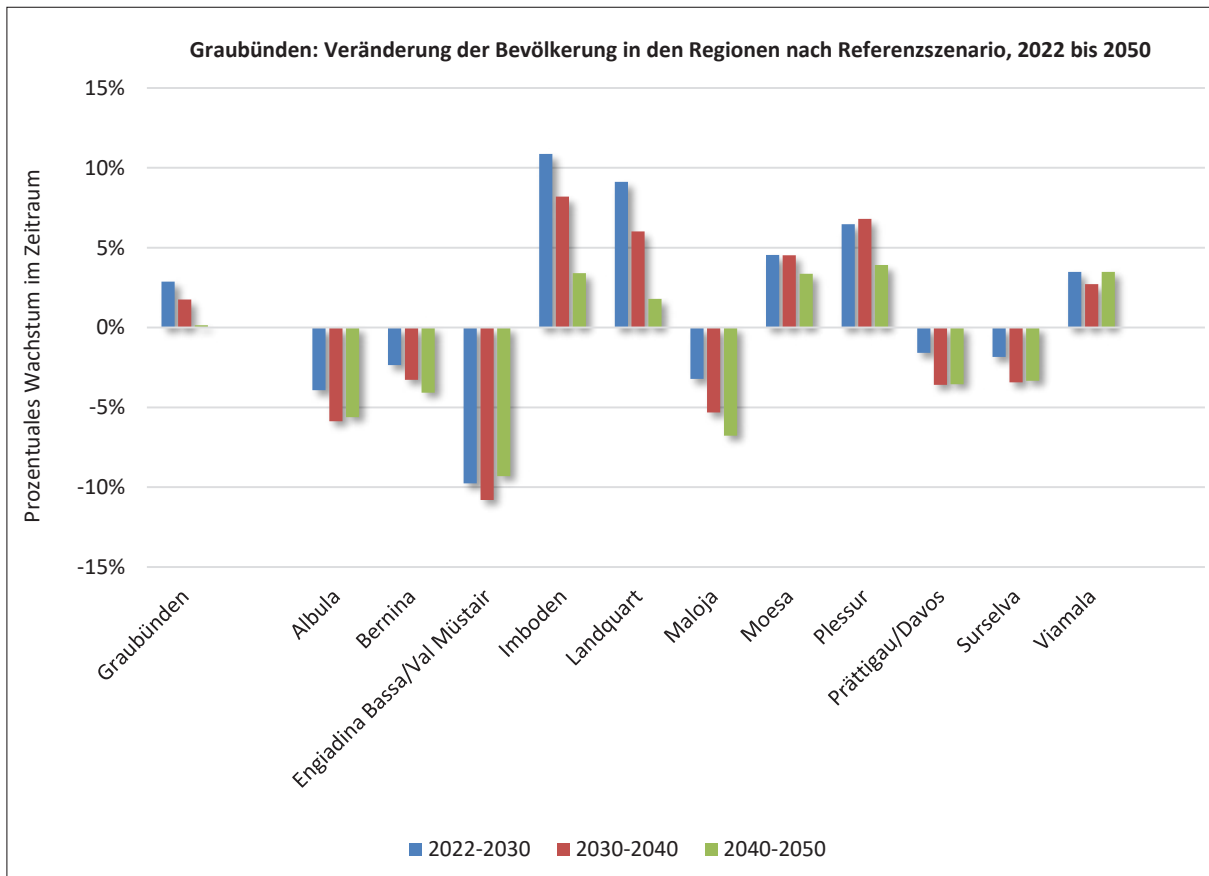


Abbildung 33: Veränderung der Bevölkerung in den Bündner Regionen nach Referenzszenario, 2022–2050; Quelle: ARE GR (Bevölkerungsperspektiven Kanton Graubünden 2022–2050)

Die Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und rund 65 Jahren dürfte insgesamt bereits bis 2030 um bis zu 10 000 Personen sinken. Die Verfügbarkeit von personellen Ressourcen wird nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die Besetzung kommunaler Behörden und Verwaltungsstellen mehr als ein potenzielles Problem (Arbeits- und Fachkräftemangel).

Der Trend zu flexibleren Wohn- und Arbeitsmodellen, bzw. auch sogenannter «Remote Work» (Arbeiten von frei wählbarem Standort aus), hat sich während der Corona-Pandemie beschleunigt. Das Wirtschaftsforum Graubünden hat 2022 im Rahmen des Projekts «Do bin i dahai» – Wohnattraktivität der Bündner Gemeinden¹¹ unterschiedlichen Handlungsbedarf in den Bündner Gemeinden geortet, um von diesem Trend mittel- bis langfristig profitieren zu können. Inwiefern die Abwanderungs- und Überalterungstendenzen dadurch etwas abgemildert werden können, wird sich weisen. Die Regierung sieht in den attraktiven Bündner Wohnlagen in Kombination mit weiteren Stärken und Standortvorteilen – zu erwähnen sind hier etwa die intakte Kultur- und

¹¹ Wirtschaftsforum Graubünden (wirtschaftsforum-gr.ch), abgerufen am 12. Januar 2023

Naturlandschaft, die grosse kulturelle und sprachliche Vielfalt oder die moderate Steuerbelastung – Potenziale, um die eben beschriebene negative demografische Entwicklung zumindest zu mildern.

Isoliert sagt die Einwohnerstärke zu wenig aus, ob und wie eine Gemeinde für die Zukunft gewappnet ist. Fehlende personelle Ressourcen können jedoch dazu führen, dass die strategisch-politische Sicht, die es zur Lösung der sich stellenden Probleme zweifelsohne braucht, fehlt. Meist liegt die Lösung eines Problems überkommunal, so dass es auch überkommunal dieselbe strategische Sicht braucht.

2. Behördenbesetzung und Gemeindeführung

Die Behördentätigkeit übersteigt zusehends die zeitlichen Möglichkeiten einer breiten Bevölkerungsschicht, unabhängig von der Grösse der Gemeinde. Zudem fordern die Fülle und die Komplexität der sich stellenden Aufgaben die Führungskräfte der Gemeinden, somit v.a. den Gemeindevorstand. Das Milizsystem stösst oft an seine Grenzen. Zunehmend fehlt es an der Bereitschaft oder der Möglichkeit, ein politisches Amt auf kommunaler Ebene wahrzunehmen. Dafür gibt es zahlreiche Gründe (nebst den grundlegenden demografischen Entwicklungen): die berufliche oder familiäre Situation, ein bereits starkes Engagement im kulturellen oder sportlichen Bereich, die tendenziell abnehmende Bereitschaft von Arbeitgebern, Angestellte für den öffentlichen Dienst freizustellen sowie das schwindende Ansehen eines öffentlichen Amtes. Die Einbindung in Zweckverbände, die dem Vorstand politischen Spielraum nimmt, hemmt zusätzlich. Neue Führungsmodelle und Managementtechniken sind gefragt, um die Attraktivität eines Gemeindevorstandsamts zu steigern. Dank der Gemeindefusionen, so zeigen es die Erfahrungen in Graubünden, kommt es in zusammengeschlossenen Gemeinden zu einer höheren Anzahl an Kandidierenden. So darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Gemeindefusion dazu geführt hat, die rechtmässige Besetzung der Ämter flächendeckend und nachhaltig zu gewährleisten. Noch vor wenigen Jahren bestanden regelmässig und teilweise für längere Zeit Vakanzen in der Exekutive bzw. der Geschäftsprüfungskommission (GPK) von Gemeinden.

Der Prestigeverlust von ehemals angesehenen Funktionären wie jene der Gemeindepräsidentin und des Gemeindepräsidenten führen jedoch auch in Graubünden zu Grenzverletzungen gegenüber diesen Personen. Die Hemmschwelle vorab in digitalen Räumen (Social media) scheint zusehends zu sinken. Noch mag es in Graubünden diesbezüglich mehrheitlich gesittet zu und her zu gehen. Es wäre aber ein Trugschluss zu glauben, dass sich die politischen Lager nicht auch bei uns vermehrt aufheizen werden. Daher dürfte sich auch in Graubünden die Problematik zuspitzen, genügend und geeignete Personen für die Behörden zu finden.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich für die kommunale Verwaltung ab. Der Fachkräftemangel dürfte in den nächsten Jahren zunehmen. Schon heute bekunden viele Gemeinden grösste Schwierigkeiten, adäquat ausgebildetes Personal zu finden. Insbesondere dort, wo noch sprachliche Voraussetzungen zu erfüllen sind, somit im romanischen und italienischen Teil unseres Kantons, verschärft sich die Situation zusehends. Das Ansehen der Angestellten im öffentlichen Dienst scheint in Teilen der Bevölkerung, bis hin zu den politisch Verantwortlichen, wenig hoch zu sein. Dies führt zu einem gewissen Desinteresse für junge, gut ausgebildete Personen, sich für eine Stelle im kommunalen Rathaus zu melden.

Die Regierung hat in einem Grundsatzbeschluss vom 10. Mai 2022¹² festgehalten, dass sie dieser Entwicklung mit verschiedenen Massnahmen Einhalt gebieten möchte. Dafür sollen folgende Ziele erreicht werden:

- das Wissen um die Gemeinde, ihre Organe und Aufgaben erhöhen;
- das Bewusstsein über die Bedeutung der Gemeinde als unterste und damit lokal verankerte Staatsebene in der Gesellschaft schärfen und breiter verankern;
- das Interesse an der kommunalen Politik fördern;

¹² Prot. Nr. 436/2022

- mithelfen, die Besetzung der Ämter (Behörden und Verwaltungsplätze) in den Gemeinden sicherzustellen.

Die vertiefte Auseinandersetzung mit den sich bietenden Möglichkeiten zeigen, welche Massnahmen den formulierten Zielsetzungen zuträglich sind und nachhaltigen Erfolg bringen. Neben der weiteren Erarbeitung von Broschüren und Leitfäden zu kommunalen Themenbereichen (z. B. Grundsätzliches zur Behördentätigkeit oder Leitfaden für die Gemeindeversammlung) sollen Erklärvideos den Einstieg in die Vorstandstätigkeit erleichtern. Fünf dieser Videos wurden im laufenden Jahr 2023 produziert und den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Als wichtiger Baustein des Wissensaustauschs und der Vernetzung soll eine digitale Wissensplattform dienen. Ein solches Instrument könnte sowohl als Wissensträger wie auch als Netzwerk dienen, welches die Behörden und Mitarbeitenden von Gemeinden und Kanton standortunabhängig miteinander verbindet. Die entsprechenden Evaluationen laufen. Als weitere Möglichkeit sieht die Regierung die Erarbeitung eines Lehrmittels für die Sekundarstufe II für den Bereich Staatskunde. Die Thematik «Gemeinde» wird darin einen wichtigen Stellenwert einnehmen. Auch sollen Ideen entwickelt werden, wie die Gemeinde als Aufgabenträgerin und als politische Organisation den Schülerinnen und Schülern der Volksschule nähergebracht werden kann.

Auch soll die praxisnahe Ausbildung von im Amt stehenden oder angehenden Behördenmitgliedern angeschaut werden. Eine Bedürfnisabklärung zeigt allfällige Lücken des heutigen Ausbildungsangebots in Graubünden, die es möglicherweise zu schliessen gilt.

Das AFG ist mit der Umsetzung, teilweise in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit anderen Departementen, Institutionen und Dienststellen, betraut. Die Finanzierung der Massnahmen erfolgt jährlich über das ordentliche Budgetverfahren.

3. Gesellschaftlicher Wandel

In der Gemeinde als Wiege der Identifikation wird nicht mehr so gelebt und gewirtschaftet wie noch vor wenigen Jahrzehnten. War es noch vor zwei bis drei Generationen üblich, beruflich in die Fussstapfen des elterlichen Betriebs zu steigen und innerhalb desselben Dorfs, auf jeden Fall innerhalb desselben kulturellen Umfelds (Sprache, Konfession) zu ehelichen, hat sich dies fundamental verändert. Eine hohe Mobilität, der technologische und ökonomische Wandel und das Loslösen von tradierten Normen führten auch oftmals und als logische Folge zu einer gewissen emotionalen Distanz zur dörflichen Gemeinschaft.

Die Bereitschaft in grösseren Teilen der Einwohnerschaft, politisch und demokratisch gefällte Entscheidungen zu akzeptieren, könnte weiter sinken. Folge davon wären zunehmende Rechtsfälle, die Zeit und Geld benötigen.

4. Klimawandel

Die Auswirkungen des Klimawandels auf Tourismus, Stromproduktion, Land-/Forstwirtschaft oder die Sicherheit und Bewohnbarkeit unseres Bergkantons sind zwar je länger desto mehr erkennbar. Konkret in ihrer mittel- oder langfristigen Bedeutung für die einzelne Gemeinde, Ortschaft oder Talschaft hingegen ist dies noch nicht fassbar. Ob und welche Gebiete durch extreme Wetterereignisse betroffen sein werden oder welche Ortschaft durch das Auftauen des Permafrosts unmittelbar gefährdet sein wird, ist aus heutiger Sicht wohl nur ansatzweise mittels Simulation erkennbar. Klar ist aber, dass die Kosten für Verbauungen und zur Überprüfung der Sicherheit stark zunehmen werden.

Der vergangene Winter hat eindrücklich vor Augen geführt, worauf sich die Winterdestinationen einzustellen haben. Wesentlich von den klimatischen Veränderungen werden u. a. sowohl die Tourismusbranche wie auch die Land- und Forstwirtschaft betroffen sein. Diese drei Segmente unserer Wirtschaft sind stark vom Wirken der Gemeinden geprägt, die durch entsprechende Veränderungen mehr oder weniger tangiert sein werden.

5. Digitalisierung und Ansprüche an die Kommunikation

«Die Welt als globales Dorf», mithin die digitale Transformation, dürfte vermehrt und eher in kurzer als in langer Frist für die Gemeinden Realität werden. In der Wirtschaft, für den Einkauf, Bankgeschäfte oder die Buchung von Ferien, hat sich die 24/7-Verfügbarkeit schon weitgehend durchgesetzt. Dieser hohe Anspruch wird vermehrt auch an die öffentliche Verwaltung gestellt und dürfte sich durchsetzen. Da viele Aufgaben, welche die Einwohnerschaft betreffen, auf kommunaler Ebene erbracht werden, wird es nebst dem Kanton vor allem an den Gemeinden liegen, sich darauf vorzubereiten. Es geht nicht nur darum, analoge Prozesse durch digitale zu ersetzen. Vielmehr werden die öffentlichen Verwaltungen mit ihren Anspruchsgruppen (bspw. Einwohnende oder Unternehmungen) digital interagieren und zusammenarbeiten. Neue Konzepte und Denkweisen werden nötig sein.

Durch die andauernde Verfügbarkeit der neuen Medien sind die Kommunikationswege kaum noch kontrollierbar. Die aktive Meinungsbildung und die Information der Bevölkerung werden immer schwieriger. Gleichzeitig besteht der Anspruch der Bevölkerung auf zeitnahe, proaktive und umfassende Information über Vorkommnisse in der Gemeinde bzw. über deren Angebote. Die Digitalisierung wird die Gemeinden (und auch den Kanton) stark fordern

6. Raumplanung und Verkehr

Im Jahr 2013 nahm das Schweizer Stimmvolk die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) an (RPG1). Dadurch wurden die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Bauzonendimensionierung deutlich verschärft. Der Paradigmawechsel von RPG1 zielt darauf ab, die Siedlungsentwicklung nach aussen zu bremsen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken. Mit RPG1 fand auch eine Kompetenzverschiebung weg von den Gemeinden in Richtung Bund statt. Einzonungen sind gemäss Gerichtentscheiden neu eine Bundesaufgabe. Die Umsetzung dieser Vorgaben stellte und stellt die Gemeinden vor grössere Herausforderungen. Die Gemeinden mit einer überdimensionierten Wohn- und Mischzone (WMZ) müssen eine Revision ihrer Ortsplanung durchführen. Hierbei haben sie die Grösse ihrer WMZ anhand der Richtplankriterien und der kantonalen Grundlagen sowie der strengen bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 15 RPG) zu überprüfen und WMZ-Reduktionen im erforderlichen Mass vorzunehmen. Zudem haben alle Gemeinden Massnahmen zur Verdichtung und Mobilisierung der Nutzungs- und Bauzonenreserve in der rechtskräftigen WMZ zu treffen.

Das Bevölkerungswachstum in der Schweiz – insbesondere in den grossen Ballungsräumen und deren Einzugsgebiet – dürfte sich fortsetzen. Der Druck und die unterschiedlichen Ansprüche auf das beschränkte Gut «Boden» bleiben bestehen. Im alpinen Raum bleibt der Zielkonflikt zwischen der wirtschaftlichen Nutzung des Raums (z. B. für touristische und energietechnische Anlagen), landwirtschaftlichen Nutzungen sowie dem Erhalt von Natur und Landschaft bestehen.

Die Gemeinden haben auch das eidgenössische und kantonale Recht umzusetzen, was durchaus zu schwierigen kommunikativen Herausforderungen gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern führen kann. Die an die Gemeinden gestellten Aufgaben sind zudem nicht immer frei von Zielkonflikten zwischen unterschiedlichen Gesetzgebungen.

Erhöht sind künftig auch die Ansprüche an die Mobilität, insbesondere durch steigende Ansprüche an die Wohn- und Lebensqualität und ein grösseres Umweltbewusstsein der Bevölkerung. Die Mobilität an sich wird aber nicht abnehmen und deshalb wird die verträgliche Abwicklung des Verkehrs in den Siedlungsgebieten, die Vermeidung von zusätzlichem Autoverkehr und die Verlagerung des Verkehrs zu nachhaltigen Mobilitätsformen die Gemeinden stark fordern. Zum einen sind Anpassungen an der Infrastruktur im Fokus, insbesondere durch den Ausbau und die Optimierung der Infrastrukturen für den Fuss- und Veloverkehr, den Ausbau der Infrastrukturen des ausgebauten öffentlichen Verkehrs und die Verbesserung der Erreichbarkeit dessen sowie durch die Ansprüche der Elektromobilität. Zum anderen führt die Digitalisierung und der technische Fortschritt zu neuen Mobilitätskonzepten und -bedürfnissen im Bereich Multimodalität und Sharing.

Allgemeine Verwaltung (0)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Rekrutierung von genügend und qualifizierten Behördenmitgliedern	<ul style="list-style-type: none"> - Wechsel führen zu Know-how-Verlusten - Unerfahrene oder apolitische Personen benötigen lange Einarbeitungszeit; Gefahr von Reibungsverlusten für Zusammenarbeit mit Verwaltung - Unqualifizierte Behörden können sich negativ auf die kommunale Entwicklung auswirken - Verzögerungen und Mehrkosten bei der Ausführung von Projekten (Investitionen) - Häufige Vakanzen oder Wechsel führen zu einem Vertrauensverlust in der Bevölkerung oder zu sich immer wieder ändernder strategischer Ausrichtung der Gemeinde - Apolitische Behördenmitglieder sind sich der elementaren Spielregeln der Zusammenarbeit nicht bewusst; institutionelle Krisen und Vertrauensverlust sind die Folge
Rekrutierung von genügend und qualifiziertem Verwaltungspersonal (besonders in romanisch- oder italienischsprachigen Gebieten)	<ul style="list-style-type: none"> - Wechsel in der Verwaltung führen oft zu Know-how- und Reputationsverlusten - Hohe Kosten für Personalrekrutierung, Schulung und Weiterbildung - Mögliche «Flurschäden» bei unqualifiziertem Personal (Debitorenausfälle, hohe Drittkosten, hoher Vertrauensverlust in der Bevölkerung, Chaos in der Verwaltung, hoher Pendenzenbestand etc.) - Nicht funktionierende Verwaltungen führen zu einer erschwerten Rekrutierung von politischen Behörden
Fortschreitende Professionalisierung und Spezialisierung	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Kosten für externe Aufträge und Abklärungen durch Dritte - Zunehmende Komplexität und fehlendes Know-how (v. a. in den Bereichen Digitalisierung, Recht, Raumplanung oder Energie) - Anforderungen an neues Verwaltungspersonal steigen
Digitalisierung	<ul style="list-style-type: none"> - Überforderung von Teilen der Verwaltung und Bevölkerung: Aufgaben und Prozesse werden stets schneller - Anfälligkeiten für Cyberkriminalität - Veränderung von Arbeitsmodellen - Fehlendes Know-how führt zu hohen Kosten - Lebenslanges Lernen für Behörden, Mitarbeitende und Bevölkerung
Bauverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Anforderungen an die Mitarbeitenden steigen wegen komplexer werdenden Auflagen mit juristischen Auseinandersetzungen
Gesellschaftliche Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> - Steigende Anforderungen der Bevölkerung an die kommunale Dienstleistung binden Zeit und Geld - Abwanderung führt zu Verlust von Know-how, Steuersubstrat und Arbeitskräften - Zuzüger führen zu kulturellem und sozialem Anpassungsdruck (Sprache) - Sinkendes Interesse am politischen und sozialen Geschehen

Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung (1)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Schutz der Bevölkerung vor Naturgefahren und Auswirkungen Klimawandel	<ul style="list-style-type: none"> - Erkennen, Überwachen und Minimieren potenzieller Gefahren (Aufbau Risikomanagement) - Hohe Kosten für Unterhalt, Sicherung und Anpassung der Infrastrukturen - Rückbaupflicht von touristischen (Wintersport)-Anlagen kann auf die Gemeinde zurückfallen - Fehlendes Gletscherwasser führt zu sinkender Energieproduktion und Wasserknappheit
Bewältigung von ausserordentlichen Lagen	<ul style="list-style-type: none"> - Rasches und professionelles Handeln im Falle eines Ereignisses: Krisenstab, Information, Care Team - Hoher Aufwand im Verhältnis zur potenziellen Eintretenswahrscheinlichkeit eines Sachverhalts - Fehlende Praxis oder Ausbildung führen zu chaotischen Verhältnissen
Auswirkungen kriegerischer Auseinandersetzung in Europa	<ul style="list-style-type: none"> - Rasches Handeln im Fall des Ereignisses mit Krisenstab und Information - Kosten für die Bereitstellung der Infrastrukturen (Schutzräume) - Versorgung der schutzsuchenden Personen - Erarbeitung und stetige Aktualisierung von Notfallszenarien - Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung - Steigende Energie- und Lebensmittelpreise

Bildung (2)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Genügend ausgebildete Lehrkräfte in kleineren Schulen (insbesondere in romanisch- und italienisch-sprachigen Gebieten)	<ul style="list-style-type: none"> - Unterricht ist nicht mehr überall gewährleistet; Verlust von Standortattraktivität bei langen Schulwegen bzw. zu kleinen Schuleinheiten - Unterrichtsqualität bzw. die Anforderungen an diversifizierten Unterricht nicht adäquat vorhanden - Fachkompetenz bei den Schülerinnen und Schülern sinkt - Hohe Kosten für den Transport der Kinder
Kinderzahlen sinken... ...steigen	<ul style="list-style-type: none"> - Kosten pro Kind steigen - Ausserschulische Angebote (z. B. Musikschule) sind gefährdet - Schulstandort ist gefährdet - Anpassung der Infrastrukturen mit hohen Kosten
Private Mittelschulen unter Druck	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzierung des Angebots oder Schliessung der Mittelschule, negative Auswirkungen auf Standortattraktivität - Hohe Kosten für die Aufrechterhaltung des Angebots
Digitalisierung und Diversifizierung	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Kosten, weil neue Ausbildungsangebote, -formen und -ziele erreicht werden sollen - Steigende Kosten für differenzierte Betreuungsangebote der Kinder - Überforderung und Frustration der Lehrpersonen, die dann den Beruf wechseln
Integration	<ul style="list-style-type: none"> - Kulturelle und sprachliche Anpassung kosten Zeit und Geld
Familienformen ändern sich	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung bzw. Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung

Kultur, Sport und Freizeit, Kirche (3)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Demografische Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – Bereitstellung von Jugendangeboten bei kleiner werdenden Anzahl Nutzenden – Überdimensionierte Infrastrukturen kosten weiterhin – Vereine müssen aufgelöst werden; soziale Integration im Dorf fehlt zusehends
Schwindende Anzahl Kirchenmitglieder	<ul style="list-style-type: none"> – Unterhalt von Kirchen und weiteren Gebäuden führt zu zusätzlichen Anfragen und Forderungen an die öffentliche Hand – Umnutzung von Kirchen und/oder anderen Infrastrukturen mit Spannungsfeld Finanzen, Denkmalschutz und religiöse Betroffenheit
Gesellschaftliche Änderungen	<ul style="list-style-type: none"> – Heterogenität der Gesellschaft nimmt als Folge fehlender einheitlicher Normen, Individualisierung und fehlender Integration zu – Auseinandersetzungen auf politischer, sozialer und körperlicher Ebene nehmen zu – Vorstellungen von Freizeitgestaltung gehen weit auseinander: Bereitstellung von Infrastrukturen und Angeboten führen zu hohen Kosten

Gesundheit (4)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Demografische Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung von Infrastrukturprojekten wird auf weniger Köpfe verteilt
Neue Erkenntnisse im Gesundheitsbereich	<ul style="list-style-type: none"> – Hohe Kosten; komplexe Fälle mit hoher Kostenbeteiligung für Gemeinden
Aufrechterhaltung dezentrale Gesundheitszentren (Spitäler, Hausärzte)	<ul style="list-style-type: none"> – Komplexität, Ärztemangel und gleichzeitig tiefe Fallzahlen führen zu hohen Kosten und zur Notwendigkeit, kreative Lösungen vor Ort zu finden – Gemeinden sind zusehends gefordert, moderne und günstige Lokalitäten zur Verfügung zu stellen – Arbeitskräftemangel führt zu Schliessungen von Heimen und Spitälern
Bedürfnisse der alternden Bevölkerung verändern sich	<ul style="list-style-type: none"> – Bestehende Infrastrukturen (Alters- und Pflegeheime) entsprechen nicht mehr den heutigen Bedürfnissen; neue Wohn- und Pflegeformen sind anzubieten; steigende Kosten als Folge – Private Anbieter schaffen Angebote für die «guten Risiken»; den Gemeinden verbleiben die «kostenintensiven Bereiche»
Know-how fehlt	<ul style="list-style-type: none"> – Gesundheitsbereich ist äusserst komplex und beinhaltet viele Fachbereiche – Gemeinden sind für die Planung und Umsetzung vieler Bereiche verantwortlich; Know-how-Aufbau für die Behörden ist zentral

Soziale Sicherheit (5)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Integration asylsuchender Personen und Personen aus anderen Kulturkreisen	<ul style="list-style-type: none"> – Kosten in Schule, für Sprachkurse oder Sozialhilfe steigen – Sprachliche Zugänglichkeit mit grossen Schwierigkeiten verbunden – Kulturelle, sprachliche und wirtschaftliche Integration durch entsprechende Massnahmen ermöglichen, führt zu hohem personellem und finanziellem Aufwand – Misslingt die Integration, rutschen diese Personen in die Sozialhilfe oder Kriminalität ab – Gelingende Integration führt zu einem grösseren Angebot auf dem Arbeitsmarkt
Spannungen wegen unterschiedlicher politischer Meinungen nehmen zu	<ul style="list-style-type: none"> – Mediationsangebote o. ä. führen zu Kosten – Teile der Bevölkerung radikalisieren sich und lehnen das Staatswesen in der heutigen Form ab (z.B. Reichsbürgerbewegung)
Gesellschaftlicher Wandel	<ul style="list-style-type: none"> – Steigende Anzahl an Alleinerziehenden führen zu höheren Sozialhilfekosten – Fehlende Bereitschaft zur Arbeit führt zu steigenden Sozialhilfekosten

Verkehr (6)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Bau, Betrieb und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur (Strassennetz, Parkhäuser, Beleuchtung etc.)	<ul style="list-style-type: none"> – Hohe Kosten inner- und ausserhalb des Siedlungsgebiets (z. B. Waldweg- oder Meliorationsnetz) – Neue Ansprüche führen zu Konflikten mit Belangen der Raumplanung, des Natur- und Heimatschutzes oder von Privaten
Öffentlicher Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> – Zielkonflikte zwischen Forderung nach stetigem Ausbau sowie allenfalls dennoch tiefen Frequenzen auf Randlinien – Hohe Erwartungen der Bevölkerung und Gästen bezüglich Komfort, hohe Kosten – neue Angebote (Ruftaxi, Abholbänkli etc.) sind mit Initialaufwand und Kosten verbunden
Fahrradweg- und Wanderwegnetz erhalten und ausbauen	<ul style="list-style-type: none"> – Bedürfnisse bedingen den Ausbau des Fahrwegnetzes mit hohen Kosten – Wanderwege für ein sinnvolles touristisches Angebot sind kostenintensiv – Gefahrensituation (z. B. bei Auftauen des Permafrosts oder künftigen Unwetterereignissen) ist auf dem Radar zu halten und frühzeitige Reaktion ist nötig

Umweltschutz und Raumordnung (7)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Werterhaltung und Nachrüsten ARA	– Neue gesetzliche Anforderungen und der Unterhalts- und Erneuerungsbedarf von Infrastrukturen bedeuten eine finanzielle Belastung
Umsetzung von raumplanerischen Beschlüssen	– Auszonungen (Umsetzung RPG I) mit wenig Entwicklungsmöglichkeiten – Komplexität bei der Baulandmobilisierung bzw. der Entschädigung bei Auszonungen; juristische Auseinandersetzungen als Folge – RPG II mit noch unklaren Auswirkungen – Verknappung des Baulandangebots führt zu hohen Lebenshaltungskosten: Wohnen wird teurer
Steigende Anforderungen im Bereich Umwelt- und Heimatschutz	– Hohe Planungskosten ohne sichere Aussicht auf Erfolg führen zu Resignation, d. h. Projekte werden gar nicht in Angriff genommen
Klimawandel	– Investitionsnotwendigkeit nimmt zu (Dämme, Verbauungen etc.) – Wassermangel als Folge der fehlenden Gletscher

Volkswirtschaft (8)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Strukturwandel im Agrarsektor	– Alpen und Weiden werden nicht oder zu wenig genutzt, Vergandung und Erhalt der Strassen und Gebäude sind mit hohen Kosten verbunden
Schutz der Grossraubtiere	– Bewirtschaftung von Alpen und Weiden (insbesondere durch Schafe und Geissen) geht weiter zurück; Vergandung als Folge – Höhere Kosten für die Landwirtschaft mit Ruf nach grösserer Unterstützung
Anspruchsvielfalt im Forstwesen	– Herausforderung, betriebliche/ökonomische Waldleistungen im Lichte von Klimawandel und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen (z. B. Wald-Wild-Thematik) sicherzustellen; dazu gehören auch Investitionen für Erschliessungsanlagen (Waldstrassen) und eine möglichst lückenlose, regionale Wertschöpfungskette (Wald und Holz) – Auseinandersetzung mit der Frage, wie die öffentlichen Leistungen des Waldes optimal in Wert gesetzt bzw. wie die divergierenden Ansprüche an den Wald bestmöglich erfüllt werden können (Priorisierung und Selektion) – Erhalt der Fachkräfte bzw. der betrieblichen und unternehmerischen Ressourcen, um den Wald leistungsorientiert, effizient und nachhaltig bewirtschaften zu können
Tourismusmarkt verändert sich	– Ruf nach noch substantiellerer Beteiligung der öffentlichen Hand bei Tourismusanlagen – Unterstützung der Hotellerie bei Finanzierung und Betrieb nötig – Warme Betten fehlen als Folge schliessender Hotels – Globalisierter Markt mit steigenden Ansprüchen der (potenziellen) Gäste führt zu höheren Anforderungen in Bezug auf Infrastruktur, Angebote
Wasserkraftnutzung	– Unsicherheiten in Bezug auf künftigen Wasserzins – Umsetzung kantonale Wasserkraftstrategie und Heimfallstrategien benötigen personelle und finanzielle Ressourcen – Ökologische Auflagen reduzieren das Ertragspotenzial bestehender Anlagen und erhöhen das betriebswirtschaftliche Risiko künftiger Wasserkraftbetriebe
Energieversorgung	– Sicherung der kritischen Infrastruktur vor Stromknappheit – Umsetzung Energiestrategie 2050 als finanzielle und personelle Herausforderung für die Gemeinden

Finanzen und Steuern (9)

Herausforderung	mögliche Auswirkungen
Ende der Tiefzinsphase, volatilere Entwicklung	– Grössere Zinssteigerungen ohne entsprechende Absicherungen führen zu Belastungen des kommunalen Finanzhaushalts
Rezession/Teuerung	– Auswirkungen einer Rezession machen sich bei den Einnahmen und Ausgaben bemerkbar – Steigende Kosten bei stagnierenden Einnahmen führen zu Verlusten
Abhängigkeit von bedeutenden Steuerzahlenden	– Sinkende Steuereinnahmen bei Wegzug oder Standortveränderung

Fazit:

Insgesamt ist der Handlungsbedarf zur Strukturveränderung nach wie vor vorhanden. Auch wenn die zahlreichen Fusionen der letzten 20 Jahre die Ausgangslage deutlich verbessert haben, so gibt es nach wie vor Gemeinden, die ihre eigenen Gemeindegrenzen als gegeben betrachten und daher die Zukunftsaufgaben alleine angehen wollen.

Oft war und ist die schwierige Behörden-/Ämterbesetzung Auslöser für Gemeindefusionen. Die Erfahrungen zeigen, dass dieses Problem meist nach einer Fusion gelöst ist. Die «Treiber» für die Gemeindereform können aber – wie gesehen – auch anderswo liegen. Oft werden sie nicht oder zu wenig erkannt.

Neben den beschriebenen Kriterien spielt ein potenziell erzielbarer Strukturbereinigungseffekt bei der Verortung des Handlungsbedarfs ebenfalls eine gewichtige Rolle. So kann es durchaus sein, dass auch grössere, finanziell stärkere Gemeinden einen grossen «Fusionsgewinn» erzielen können, wenn sich dadurch die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft massiv verbessern. Dies betrifft insbesondere Gemeinden des Bündner Rheintals und des Oberengadins.

Eine punktgenaue Bewertung des individuellen Handlungsbedarfs liesse sich nur schwierig bewerkstelligen, würde eine Scheingenauigkeit vortäuschen. Viel eher gehört es zum verantwortungsvollen und strategischen Auftrag einer Gemeindebehörde, sich die Frage der zeitgemässen und sinnvollen Strukturen für das Heute und das Morgen immer wieder zu stellen und diese zu beantworten. Die oben dargelegten Kriterien können dabei helfen, eine Analyse der eigenen Gemeinde vorzunehmen. Deutlich ist aber, dass Krisen wie der Murgang in Bondo, der Rutsch in Brienz/Brinzauls oder die Pandemie in kleinräumigen Strukturen nie so hätten bewältigt werden können, wie sie effektiv bewältigt wurden.

IV. Entwicklung der Gemeindefusionen

1. Entwicklung seit 1881

Bereits vor 1974 gab es eine Hand voll Gemeindefusionen

- 1912 Latsch und Bergün/Bravuogn zu **Bergün/Bravuogn** (heute Bergün Filisur)
- 1920 Stugl/Stuls und Bergün/Bravuogn zu **Bergün/Bravuogn** (heute Bergün Filisur)
- 1923 Casti und Wergenstein zu **Casti-Wergenstein** (heute Muntogna da Schons)
- 1963 Uors und Peiden zu **Uors-Peiden** (heute Lumnezia)
- 1971 Casaccia und Vicosoprano zu **Vicosoprano** (heute Bregaglia)

Die unklare innerkantonale Zuständigkeit führte dann zu einer expliziten Regelung im Jahr 1974. Seither ist im Gemeindegesetz rechtlich verankert, dass der Grosse Rat für die Erhaltung von Gemeindefusionen zuständig ist, auch wenn er dies bereits bei den eben aufgezählten Fusionen auch schon tat.

Nach 1974 bis zum Jahr 2000 gab es weitere sechs Fusionen

- 1978 Strada und Ilanz zu **Ilanz** (heute Ilanz/Glion)
- 1979 Riom und Parsonz zu **Riom-Parsonz** (heute Surses)
St. Antönien-Castels und St. Antönien-Rüti zu **St. Antönien** (heute Luzein)
- 1980 Landarenca und Arvigo zu **Arvigo** (heute Calanca)
- 1982 Rossa, Sta. Domenica und Augio zu **Rossa**
- 1998 Rona und Tinizong zu **Tinizong-Rona** (heute Surses)

2. Neuigkeiten seit dem ersten Gemeindefusionsbericht

Die Stadt Chur wuchs um die ehemaligen Gemeinden Maladers (2020) und Haldenstein (2021). Zudem schlossen sich auf das Jahr 2021 die Gemeinden Casti-Wergenstein, Donat, Lohn (GR) und Mathon zur Gemeinde Muntogna da Schons zusammen.

Das Projekt Sumvitg und Trun wurde Ende 2021 von den Vorständen beider Gemeinden abgebrochen. Ebenso wurden die Gespräche der Gemeinden St. Moritz, Sils im Engadin/Segl und Silvaplana dahingehend gelenkt, dass zwar weitere Kooperationen gesucht werden sollen, eine Fusion jedoch nicht als Ziel formuliert bleibt.

Am 27. Januar 2023 erlitt das Fusionsprojekt Laax-Sagogn-Schluen Schiffbruch. Eine rund zweijährige Arbeit wurde durch das überaus deutliche Nein aus Laax beendet. Die Gemeinden Sagogn und Schluen hingegen hätten einen Zusammenschluss mit jeweils deutlichen Mehrheiten begrüsst. Die Gemeinde Falera war ursprünglich ebenfalls im Fusionsprojekt vertreten, schied jedoch bereits im Frühsommer 2021 aus, nachdem die Gemeindeversammlung die weiteren Arbeiten nicht legitimiert hatte.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die erfolgten Zusammenschlüsse seit dem Jahr 2000

Jahr	ehemalige Gemeinden fusionierten zur...	...neuen Gemeinde	Anzahl
2021	Casti-Wergenstein, Donat, Lohn (GR), Mathon Chur, Haldenstein	Muntogna da Schons Chur	101
2020	Chur, Maladers	Chur	105
2019	Hinterrhein, Nufenen, Splügen	Rheinwald	106
2018	Andiast, Breil/Brigels, Waltensburg/Vuorz Bergün/Bravuogn, Filisur Mutten, Thusis	Breil/Brigels Bergün Filisur Thuisis	108
2017	Grono, Leggia, Verdabbio	Grono	112
2016	Klosters-Serneus, Saas Luzein, St. Antönien Mundaun, Obersaxen Bivio, Cunter, Marmorera, Mulegns, Riom-Parsonz, Salouf, Savognin, Sur, Tinizong-Rona	Klosters-Serneus* Luzein Obersaxen Mundaun Surses	114
2015	Alvaneu, Alvaschein, Brienz/Brinzauls, Mon, Stierva, Surava, Tiefencastel Almens, Paspels, Pratval, Rodels, Tomils Ardez, Ftan, Guarda, Sent, Scuol, Tarasp St. Martin, Vals Lavin, Susch, Zernez Arvigo, Braggio, Cauco, Selma	Albula/Alvra Domleschg Scuol Vals Zernez Calanca	125
2014	Castrisch, Duvin, Ilanz, Ladir, Luven, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Schnaus, Sevgein, Siat	Ilanz/Glion	146
2013	Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lüen, Molinis, Peist, St. Peter-Pagig Cumbel, Degen, Lumbrein, Morissen, Suraua, Vella, Vignogn, Vrin Safien, Tenna, Valendas, Versam Ramosch, Tschlin	Arosa Lumnezia Safiental Valsot	158
2012	Igis, Mastrils Schlans, Trun	Landquart Trun	176
2011	Grüsch, Fanas, Valzeina	Grüsch	178
2010	Bondo, Castasegna, Soglio, Stampa, Vicosoprano Churwalden, Malix, Parpan Cazis, Portein, Präz, Sarn, Tartar	Bregaglia Churwalden Cazis	180
2009	Davos, Wiesen Feldis/Veulden, Scheid, Trans, Tumeagl/Tomils Fuldera, Lü, Müstair, Sta. Maria Val Müstair, Tschieriv, Valchava Andeer, Clugin, Pignia Flond, Surcuolm Praden, Tschierstchen	Davos Tomils Val Müstair Andeer Mundaun Tschierstchen-Praden	190
2008	Pagig, St. Peter Ausserferrera, Innerferrera Says, Trimmis	St. Peter-Pagig Ferrera Trimmis	203
2007	St. Antönien, St. Antönien-Ascharina	St. Antönien	206
2006	Medels im Rheinwald, Splügen	Splügen	207
2003	Donath, Patzen-Fardün	Donat	208
2002	Camuns, Surcasti, Tersnaus, Uors-Peiden	Suraua	209

* seit 1.1.2021: Klosters

Abbildung 34: Gemeindezusammenschlüsse seit 2000, AFG

Insgesamt gab es seit 1900 in Graubünden 53 Gemeindezusammenschlüsse, davon 42 in den letzten 20 Jahren. Sämtliche bisherigen Zusammenschlüsse erfolgten auf freiwilliger Basis, d. h. ohne Zwang durch den Kanton. Auch wenn zwangsweise Zusammenschlüsse seit dem Jahr 1974 möglich wären, wurde diese als ultima ratio zu betrachtende Vorgehensweise noch nie angewandt.

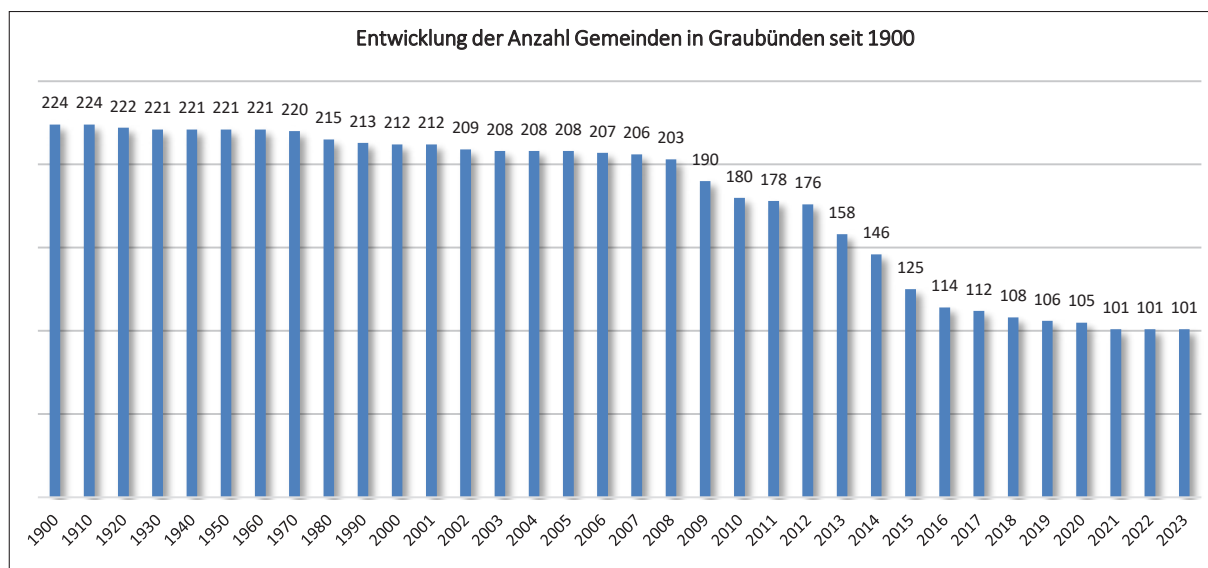


Abbildung 35: Entwicklung Anzahl Gemeinden in Graubünden seit 1900 (ab 2000 jährliche Entwicklung), AFG

Im nationalen Vergleich erfolgten in Graubünden überdurchschnittlich viele Zusammenschlüsse. Dies hat sicherlich mit den vergleichsweise kleineren Gemeinden zu tun. Die Welle an Fusionen führte zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Gemeindegrösse. Wies vor einem Jahrzehnt Graubünden noch die kleinste durchschnittliche Gemeinde auf, so liegt Graubünden heute vor den Kantonen Jura und Uri.

Trotz eines enormen Schubs an Gemeindefusionen liegt die durchschnittliche Gemeindegrösse in Graubünden aber nach wie vor deutlich unter dem nationalen Mittel. Für eine sinnvolle Gemeindegrösse ist jedoch nicht nur die Bevölkerungszahl massgebend. Zahlreiche Aufgaben bzw. deren Erfüllung stehen auch in Abhängigkeit von der Fläche, der geografisch-topografischen Gegebenheiten oder der soziodemografischen Struktur der Bevölkerung. Zudem ist zu beachten, dass in den Kantonen des Mittellandes die grossen Städte den Durchschnitt nach oben drücken. Trotzdem kann in Graubünden noch nicht von einer flächendeckend optimalen – immer mit dem Blick auf die kommunale Aufgabenerfüllung und die Gemeindeautonomie – Gemeindestruktur gesprochen werden.

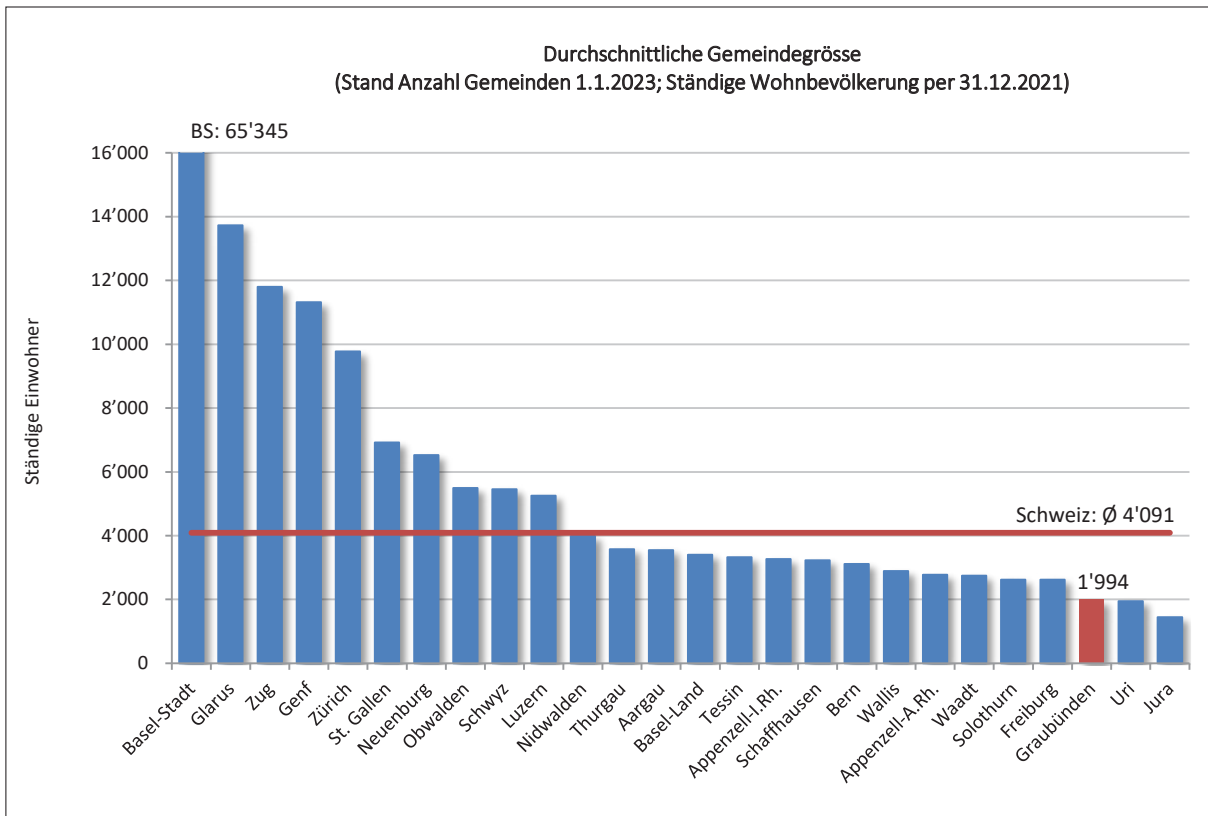


Abbildung 36: Durchschnittliche Gemeindegrösse im Kantonsvergleich, AFG

3. Rund 200 Millionen Franken Förderbeiträge seit 2000

Die Gemeindereform kam in Graubünden etwa seit der Jahrtausendwende so richtig in Fahrt. Noch vor 20 Jahren glaubte kaum jemand im Kanton daran, welche Dynamik die Gemeindereform aufnehmen sollte. Zu Beginn der Fusionsbestrebungen lagen vor allem (geografisch homogene) Talschaften im Fokus des Interesses. So erstaunt es nicht, dass die ersten grösseren Projekte im Surses, in der Val Müstair und im Bergell angestossen wurden. Daneben gab es auch immer wieder kleinere Projekte, wie Zusammenschlüsse von zwei oder drei Gemeinden. Die kantonale Politik unterstützte dabei alle Fusionen sowohl materiell wie auch immateriell. Auslöser der zahlreichen Fusionsprojekte waren in erster Linie die grossen Schwierigkeiten, genügend und geeignete Behördenmitglieder zu finden. Viele der Personen, die ein öffentliches Amt innehatten, freuten sich auf die Fusion, um so ihren Rücktritt einreichen zu können, ohne eine Nachfolgerin oder einen Nachfolger präsentieren zu müssen. Weitere wesentliche Gründe waren finanzieller oder strategischer Natur. Insbesondere ging es oft darum, die kommunalen Aufgaben einfacher, somit nicht innerhalb von Verbänden, erfüllen zu müssen.

Die kantonale Strategie zur Reform der Gemeindestrukturen basiert auf dem Bottom-up-Ansatz. Das heisst, die Lancierung eines Fusionsprojekts erfolgt dabei auf der Stufe «Gemeinde». Eine gegenteilige Strategie wäre der Top-down-Ansatz, wonach der Kanton eine Strukturreform verordnen würde. Dieses Vorgehen hatte der Kanton Glarus gewählt, als die Landsgemeinde im Jahr 2006 die Reduktion von 27 auf noch 3 Gemeinden anordnete.

Das Bottom-up-Vorgehen in Graubünden hat sich bislang bewährt. Ohne die materielle und immaterielle Förderung von Strukturreformen, insbesondere von Gemeindegemeinschaften, durch den Kanton hätte es jedoch die Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte nicht gegeben. Gemeindegemeinschaften kommen nur dann zu Stande, wenn die kantonalen Leistungen zu einer Annäherung der unterschiedlichen finanziellen oder infrastrukturellen Ausgangslagen innerhalb eines Perimeters führen. Auch wenn da und dort der Solidaritätsgedanke ebenfalls eine Rolle für das Zusammengehen von Gemeinden spielt, so zählen in aller Regel doch die «harten»

Faktoren wie der Steuerfuss, die Gebühren oder der Zustand der Infrastrukturen. Diese Disparitäten gleicht der Kanton aus oder glättet sie zumindest.

Die Anzahl politischer Gemeinden nähert sich der Marke von 100, auch wenn das vom Grosse Rat festgelegte Ziel bis im Jahr 2020 knapp nicht erreicht worden ist. Die Regierung ist davon überzeugt, dass sich auch weiterhin Gemeinden die Frage nach der sinnvollen und richtigen Struktur stellen und weitere Fusionen erfolgen werden. Da sich bereits zahlreiche Talschaften zusammengeschlossen haben und damit zu sinnvollen Einheiten gewachsen sind, reduziert sich das Fusionstempo zwangsläufig. Realistischerweise sind vor allem in den wirtschaftlich starken Regionen des Bündner Rheintals oder des Oberengadins in naher Zukunft kaum grössere strukturelle Schritte zu erwarten, auch wenn Fusionen in diesen Regionen v. a. in strategischen Belangen zweifelsohne eine positive Wirkung erzielen könnten.

Der Mitteleinsatz mit knapp 200 Millionen Franken für 42 Zusammenschlüsse und damit für mehr als eine Halbierung der Anzahl politischer Gemeinden ist hoch. Es ist aber sinnvoll eingesetztes Geld, welches vollumfänglich den fusionierenden Gemeinden zu Gute kommt. Oftmals sind Gemeindezusammenschlüsse der einzige Ausweg aus verzwickten Situationen, seien sie finanzieller, struktureller oder auch personeller Natur.

Die Zwangsfusion steht seit 1974 als Möglichkeit offen. Noch nie wurde davon Gebrauch gemacht. Auch wenn das neue Gemeindegesetz von 2018 das Verfahren von Zwangsfusionen konziser regelt, ändert sich nichts daran, dass es auch künftig als ultima ratio und lediglich im Einzelfall denkbar wäre, eine Zwangsfusion auch durchzusetzen.

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

Ohne materielle und immaterielle Förderung hätte es, wie bereits erwähnt, kaum Fusionen gegeben. Alleine aus einem solidarischen Gedanken heraus und mit einhergehenden finanziellen Nachteilen hätte sich für manche Gemeinde die Frage der strukturellen Veränderung nicht ernsthaft gestellt. Wo grössere finanzielle oder auch infrastrukturelle Disparitäten vorhanden sind, braucht es Ausgleichsmechanismen des Kantons. Die Zahlungen sind als innerkantonale Transferleistungen von einer Staatsebene (Kanton) zur anderen (Gemeinde) zu sehen, ähnlich dem Finanzausgleich oder sonstiger Subventionen.

Die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen im Kanton Graubünden ist rechtlich in der Verfassung wie auch auf gesetzlicher Stufe verankert:

Art. 64 Kantonsverfassung (KV; BR 110.100)

Der Kanton fördert die interkommunale Zusammenarbeit und den Zusammenschluss von Gemeinden, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen.

Art. 61 Abs. 2 Gemeindegesetz (GG; BR 175.050)

Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Gemeinden durch materielle und immaterielle Leistungen.

Art. 14 Finanzausgleichsgesetz (FAG; BR 730.200)

Gemeinden, welche sich zusammenschliessen, erhalten Förderbeiträge. Die Förderbeiträge können auch an Projekte und Studien ausgerichtet werden. Die Regierung legt die Kriterien und die Höhe der Förderbeiträge fest. Der Grosse Rat beschliesst die erforderlichen Kredite in eigener Kompetenz.

Der Grosse Rat hiess in der Februarsession 2011 (Debatte über die Gemeinde- und Gebietsreform; Heft Nr. 8/2010–2011) die Förderpraxis der Regierung mit 97 zu 0 Stimmen gut, welche sich aus den drei Komponenten **Förderpauschale, Ausgleichsbeitrag** und **Sonderleistungen** zusammensetzt. Obschon die positiven Effekte von Zusammenschlüssen im Wesentlichen auf der Ebene Gemeinde anfallen, gibt es für den Kanton mehrere Gründe, Beiträge an den Zusammenschluss zu gewähren. Einerseits geht es um die Förderung und Lenkung der Reformprozesse, welche den Zielsetzungen der kantonalen Gemeinde- und Finanzausgleichspolitik entsprechen. Andererseits geht es aber auch um Fragen des Ausgleichs von Verschiebungen bei den Finanzströmen, welche durch den Zusammenschluss entstehen. Solche Ausgleichsleistungen dienen dazu, die Unterschiede in der finanziellen Ausstattung zu verringern.

Die Regierung richtet die Fördermittel nur unter Auflagen aus:

- Die sich zusammenschliessenden Gemeinden befinden sich in einem Förderraum. Falls dies nicht der Fall ist, prüft die Regierung, ob eine Anpassung des Förderraums möglich, sinnvoll und für die Nachbargemeinden nicht mit übermässigem Nachteil verbunden ist (Verschlechterungsverbot).
- Die Einreichung von fundierten und realistischen Finanzplänen ist unerlässlich. Ein allfälliger horizontaler Ausgleich ist nur dann eruierbar.
- Die Unterstützung von Infrastrukturprojekten ist nur dann möglich, wenn ein solches einem regionalen Gedanken dient und für die neue Gemeinde zu einer übermässigen Belastung führen würde. Es sind Projektgrundlagen dafür vorhanden.
- Das Fusionsprojekt ist bereits weit gediehen. Der Fusionsvertrag steht mindestens im Entwurf und die Abstimmungstermine wurden festgesetzt.

Die aktuelle Förderpraxis wurde im Rahmen des neuen Finanzausgleichsregimes geschaffen. Die finanziellen Leistungen bestehen aus den zwei Komponenten Förderpauschale und Ausgleichsbeitrag.

Förderpauschale
<p>Grundpauschale je beteiligte Gemeinde: 150 000 Franken je beteiligte Gemeinde; ab der vierten beteiligten Gemeinde je mindestens 200 000 Franken</p> <p>Einwohnerpauschale: 350 Franken je Einwohnerin/Einwohner (max. 3000 Einwohnerinnen und Einwohner.)</p> <p>Pauschale für Strukturbereinigung: Maximal 2 000 000 Franken bei hohem Strukturbereinigungseffekt</p>

Die Grundpauschale erhöht sich je nach Anzahl fusionierender Gemeinden. Schliessen sich zwei oder drei Gemeinden zusammen, wird die Anzahl fusionierender Gemeinden mit je 150 000 Franken angerechnet, schliessen sich vier oder fünf Gemeinden zusammen, werden vier bzw. fünf Mal 200 000 Franken angerechnet usw. Durch den Anstieg werden grössere Fusionen zusätzlich gefördert. Es wird jedoch nicht mehr als einen 100%igen Zuschlag (max. 300 000 Franken) zur einfachen Grundpauschale geleistet.

Anzahl Gemeinden	Beitrag in Fr. je beteiligte Gemeinde
2 und 3	150'000
4 und 5	200'000
6 und 7	250'000
8 und mehr	300'000

Die **Einwohnerpauschale** beträgt 350 Franken für max. 3000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Pauschale für Strukturbereinigung

Für die Strukturbereinigung (insbesondere die Auflösung von Zweckverbänden; abgestuft anhand eines Indikatorensets) werden in der Regel bis zu 2 Millionen Franken ausgelöst werden können. Höhere Beiträge sind in Ausnahmefällen möglich.

Ausgleichsbeitrag

Vertikaler Ausgleich

Veränderungen im Ressourcenausgleich oder im Gebirgs- und Schullastenausgleich

Horizontaler Ausgleich

Steuerfussausgleich

Disparitätenausgleich/Infrastrukturausgleich

Sonderfallpauschale

Ausgleich für Spezialfälle (z. B. Sprachförderung, Schultransport etc.)

Vertikaler Ausgleich

Durch einen Gemeindezusammenschluss können sich die Verhältnisse bei den Finanzströmen des Finanzausgleichs oder anderer Zahlungen zwischen dem Kanton und der neuen Gemeinde ändern. So können sich der Ressourcenausgleich (RA) oder der Gebirgs- und Schullastenausgleich (GLA) zuungunsten der fusionierenden Gemeinde verändern. Für die «negative» Veränderung des GLA ist eine Möglichkeit gegeben, dass der GLA für eine Übergangsfrist von maximal 10 Jahren auf dem bisherigen Niveau zugesichert werden kann. Für den RA besteht eine solche Regelung nicht, so dass im Einzelfall die Regierung einen solchen Ausfall über den Förderbeitrag abgilt.

Horizontaler Ausgleich

Der horizontale Ausgleichsbeitrag kann die wesentlichen finanziellen und infrastrukturellen Unterschiede unter den sich zusammenschliessenden Gemeinden glätten.

Steuerfussausgleich

Ein wesentlicher Faktor für das Gelingen einer Fusion ist der Steuerfuss der zusammengesetzten Gemeinde. Muss eine Gemeinde ihren Steuerfuss fusionsbedingt erhöhen, ist der Zusammenschluss meist aussichtslos. Zudem sollte der Steuerfuss nachhaltig festgesetzt werden können. Der Ausgleich erfolgt bis zur einfachen Kantonssteuer, für jene Gemeinden mit einem darüber liegenden Satz. Dieses Instrument ist systembedingt vor allem für jene Fusionsperimeter gedacht, in welchen die Gemeinden hohe Steuerfüsse (> einfache Kantonssteuer) anwenden. Die Problematik, dass ein Zusammenschluss nur dann zu Stande kommt, falls keine Steuerfusserhöhung erfolgen muss, stellt sich jedoch auch bei Gemeinden mit tiefen Steuerfüssen. Für diesen Zweck besteht der nachfolgend beschriebene Disparitätenausgleich.

Disparitätenausgleich / Infrastrukturausgleich

Die Finanzplanungen der einzelnen Gemeinden sowie auch der konsolidierte Finanzplan zeigen, ob die finanziellen Disparitäten derart unterschiedlich sind, dass sich ein horizontaler Ausgleich aufdrängt. Eine sehr unterschiedliche finanzielle Ausgangslage (Verschuldung, fehlendes Eigenkapital etc.) kann dadurch teilweise ausgeglichen werden. Ebenfalls unter diesem Titel können Ausgleichszahlungen erfolgen, falls sich Gemeinden mit relativ tiefen Steuerfüssen zusammenschliessen, um so i. d. R. den tiefsten Steuerfuss zu garantieren. Meist spricht die Regierung hierfür einen pauschalen Beitrag.

Ein Ausgleich kann zudem für die Mitfinanzierung von Infrastrukturprojekten erfolgen, wenn diese unerlässlich sind, aus einem regionalen Gedanken heraus entstehen oder zu einer übermässigen Belastung für die neue Gemeinde führen könnte.

Sonderfallpauschale

Unter dem Titel Ausgleichsbeitrag können weitere finanzielle Anreize wie Sonderfallpauschalen angerechnet werden. So können aufgrund der unterschiedlichen Sprachvoraussetzungen im Bereich der Schule, der Kultur und der politischen Mitwirkung in den ersten Jahren nach der Fusion zusätzliche Kosten entstehen.

Weitere Sonderleistungen

Es bedarf weiterer kantonaler Zusicherungen, damit eine Fusion zu Stande kommt und eine fusionierte Gemeinde nicht wegen des Zusammenschlusses schlechter dasteht:

- Zusicherungen im Bereich öffentlicher Verkehr
- Zusicherungen im Bereich kantonale Strassenverbindungen
- Zusicherung für Zusammenführung der Vermessungswerke
- Unentgeltliche Beratungs- und Revisionstätigkeit des Amts für Gemeinden

Fazit:

Das bestehende Instrumentarium bietet der Regierung genügend Möglichkeiten, um situationsbezogen den Bedürfnissen der fusionswilligen Gemeinden Rechnung tragen zu können, damit ein Zusammenschluss realisiert werden kann, ohne dass finanzielle oder sonstige Nachteile für die neue Gemeinde entstehen. Die Förderpraxis wurde zu einer Zeit entwickelt, als vorwiegend kleinere und finanzausgleichsberechtigte Gemeinden ihre Strukturen verändern wollten. Die im Rahmen der FA-Reform vollzogenen Anpassungen sowie die hohe Flexibilität des Systems reichen aus, damit auch finanzkräftigere und grössere Gemeinden für einen Zusammenschluss genügend alimentiert werden können.

Im Einzelnen wurden seit dem Jahr 2000 folgende Beträge in Franken ausbezahlt

Zusammenschluss zu	Jahr	Förderpauschale	Ausgleichsbeitrag	Beiträge ÖWE / Beiträge an Infrastruktur- projekte	Differenz Förderbeitrag vorherige Zu- sammenschlüsse	Total
Suraua	2002	300'000	700'000	0	0	1'000'000
Donat	2003	411'000	89'000	0	0	500'000
Splügen	2006	524'000	256'000	15'900	0	795'900
St. Antönien	2007	475'000	240'000	0	0	715'000
Trimmis	2008	800'000	2'000'000	1'663'000	0	4'463'000
St.Peter-Pagig	2008	415'000	2'160'000	0	0	2'575'000
Ferrera	2008	343'000	0	0	0	343'000
Davos	2009	800'000	2'500'000	0	0	3'300'000
Val Müstair	2009	3'900'000	4'700'000	0	0	8'600'000
Tomils	2009	951'500	1'848'500	0	0	2'800'000
Tschierschen-Praden	2009	464'000	2'086'000	0	0	2'550'000
Andeer	2009	890'000	335'000	0	0	1'225'000
Mundaun	2009	457'500	442'500	0	0	900'000
Bregaglia	2010	3'750'000	1'750'000	0	0	5'500'000
Cazis	2010	1'750'000	2'050'000	0	0	3'800'000
Churwalden	2010	1'450'000	3'350'000	0	0	4'800'000
Grüsch	2011	950'000	3'050'000	200'000	0	4'200'000
Landquart	2012	800'000	2'300'000	489'100	0	3'589'100
Trun	2012	800'000	175'000	868'400	0	1'843'400
Valsot	2013	635'000	1'165'000	1'152'100	0	2'952'100
Safiental	2013	2'075'000	3'825'000	2'500'000	0	8'400'000
Arosa	2013	5'450'000	5'850'000	2'125'000	0	13'425'000
Lumnezia	2013	5'200'000	3'900'000	3'000'000	0	12'100'000
Ilanz/Glion	2014	8'950'000	8'750'000	3'730'000	0	21'430'000
Domleschg	2015	2'180'000	4'170'000	1'475'000	-900'000	6'925'000
Scuol	2015	5'550'000	4'450'000	750'000	0	10'750'000
Zernez	2015	2'510'000	490'000	0	0	3'000'000
Vals	2015	660'000	75'000	375'000	0	1'110'000
Calanca	2015	875'000	325'000	660'000	0	1'860'000
Albula/Alvra	2015	2'730'000	3'070'000	1'285'000	0	7'085'000
Klosters-Serneus	2016	1'350'000	1'950'000	1'500'000	0	4'800'000
Luzein	2016	860'000	1'455'000	2'150'000	-565'000	3'900'000
Obersaxen Mundaun	2016	700'000	1'950'000	466'000	-750'000	2'366'000
Surses	2016	5'550'000	3'250'000	0	0	8'800'000
Grono	2017	900'000	4'510'000	0	0	5'410'000
Breil/Brigels	2018	1'580'000	2'470'000	2'000'000	0	6'050'000
Bergün Filisur	2018	615'000	8'000'000	225'000	0	8'840'000
Thusis	2018	1'350'000	420'000	2'000'000	0	3'770'000
Rheinwald	2019	660'000	2'864'000	0	-174'000	3'350'000
Chur (Maladers)	2020	1'350'000	2'350'000	0	0	3'700'000
Muntogna da Schons	2021	925'000	500'000	560'000	0	1'985'000
Chur (Haldenstein)	2021	1'150'000	2'350'000	0	0	3'500'000
Total		74'036'000	98'171'000	29'189'500	-2'389'000	199'007'500

Abbildung 37: Ausbezahlte Förderbeiträge seit 2000, AFG

Die folgende Grafik zeigt den Pro-Kopf-Beitrag in Franken an die jeweiligen Fusionsprojekte (Förderpauschale und Ausgleichsbeitrag):

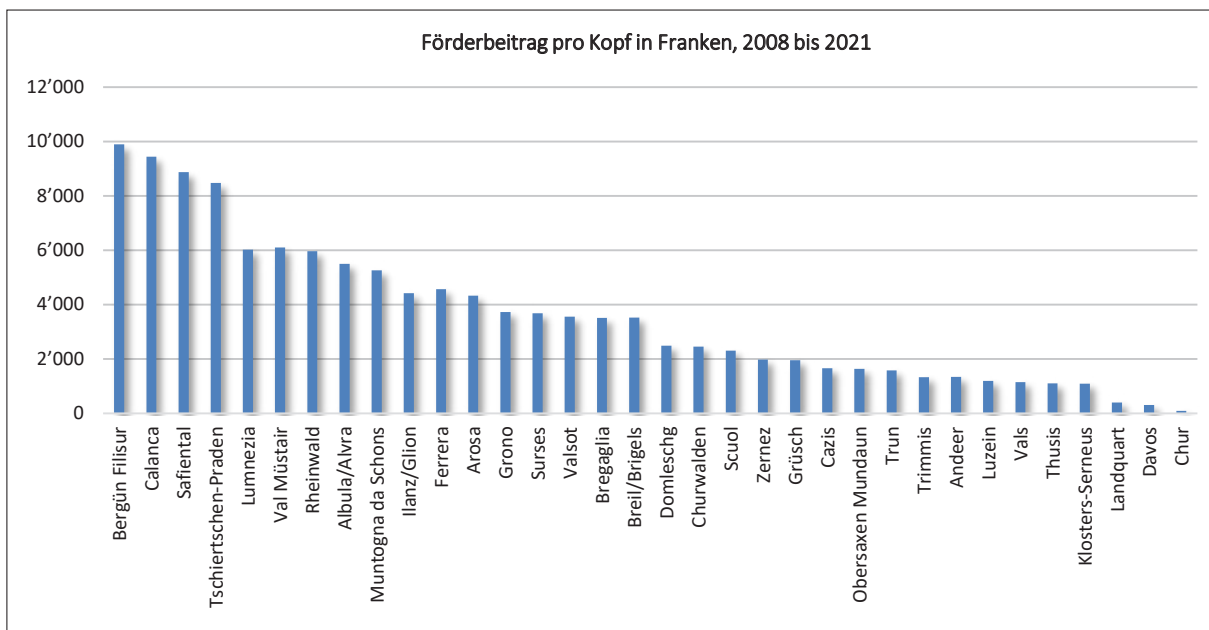


Abbildung 38: Förderbeitrag pro Kopf in Franken; nur 2023 noch bestehende fusionierte Gemeinden abgebildet (d. h. serielle Fusionen mitberücksichtigt); Grundlage Bevölkerung: BFS (STATPOP 2021)

Die Gemeindestrukturen, die Aufgabenteilung und der Finanzausgleich im engeren Sinn sind aufeinander abzustimmen (= Finanzausgleich im weiteren Sinn). Deshalb ist es sachgerecht, wenn die Förderbeiträge aus der Spezialfinanzierung Finanzausgleich (SF FA) stammen.

Die SF FA weist per Ende 2022 für die Förderung von Gemeindegemeinschaften einen Saldo von gut 85 Millionen Franken auf.

4. Weiterhin Bottom-up-Ansatz oder doch ein Strategiewechsel?

Die Gemeindefusion in Graubünden erfolgt nach dem Bottom-up-Prinzip. Somit bestimmen die Gemeinden selber, ob, wann und mit wem sie fusionieren möchten. Einschränkungen gibt es nur, falls sich Gemeinden über den Förderraum hinaus zusammenschliessen wollen und im Rahmen von Zwangsfusionen.

Das letzte Wort bei Gemeindefusionen hat, ob freiwillige oder Zwangszusammenschlüsse, stets der Grosse Rat. Es entspricht nicht der realpolitischen Kultur im Kanton Graubünden, dass Gemeinden zu Fusionen gezwungen werden, auch wenn die rechtlichen Möglichkeiten dazu vorhanden wären und es mancherorts sinnvoll wäre, hätten sich Gemeinden zu einheitlicheren und grösseren Gebilden zusammengeschlossen.

Bei Fusionsgesprächen über den Förderraum hinaus, welche die Regierung als nicht sinnvoll erachtet (z. B. Schmitzen GR/Davos), kann sie die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen verweigern.

Das Bottom-up-Prinzip ist von einer Art «Laissez-faire-Haltung» gegenüber der Gemeindefusion zu unterscheiden. Letztere würde eine völlige Abkehr von jeglicher kantonalen Unterstützung für Gemeindefusionen bedeuten. Damit wären weitere Reformen schlicht und einfach undenkbar. Diese Haltung würde zudem Artikel 64 der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) widersprechen, weshalb diese Möglichkeit im Folgenden nicht weiterverfolgt wird.

5. Exkurs: Was heisst Bottom-up?

Damit ist gemeint, dass die Gemeinden – die unterste Staatsebene – selber über einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss entscheiden können. Im Gegensatz dazu bedeutet ein Top-down-Ansatz eine über- und angeordnete Planung und Festsetzung der Gemeindestrukturen. In der Schweiz wurde bisher lediglich der Kanton Glarus mit der Schaffung der drei Gemeinden Glarus, Glarus Nord und Glarus Süd mittels Top-down-Ansatz strukturell reformiert.

Bottom-up heisst jedoch nicht, dass sich der Kanton völlig aus den Abklärungen und Verhandlungen heraushalten muss. Vielmehr soll er in Erfüllung von Artikel 64 KV Zusammenschlüsse fördern, was sowohl materiell wie auch immateriell zu erfolgen hat. Zur Förderung gemäss den rechtlich vorhandenen Rechtsgrundlagen gehören die Information von Behörden und allenfalls Bevölkerung vor dem Start eines Projekts, die Koordination und Mitwirkung während des Projekts selber und die Unterstützung nach dem kommunalen Beschluss zur Fusion. Fusionsverhandlungen oder -abklärungen werden immer von einem externen Beraterteam geführt. Der Kanton – konkret das AFG – nimmt oft beratend an Sitzungen teil, sofern dies gewünscht wird. Entscheidungen obliegen immer der Projektgruppe. Die Autonomie der Gemeinde ist gewahrt, sie kann – sei es per Beschlüsse der Exekutive oder der Legislative – i. d. R. selber über den Start eines konkreten Projekts abstimmen, Weichenstellungen (z. B. Erstellung Fusionsvertrag) vornehmen sowie über die Umsetzung bestimmen.

Mit Artikel 62 Absatz 2 GG könnte die Regierung Fusionsverhandlungen verfügen, sofern sich eine Gemeinde dauerhaft in finanziellen, personellen oder organisatorischen Schwierigkeiten befindet und sogar eine Abstimmung anordnen, sofern die Mitwirkung einer Gemeinde innerhalb des entsprechenden Förderraumes für die Bildung einer neuen Gemeinde erforderlich erscheint. Damit kann bei erfüllten Bedingungen erreicht werden, dass die kommunale Exekutivbehörde nicht von sich aus und beispielsweise nach erfolgten Fusionsverhandlungen eine kommunale Abstimmung verhindern kann, indem sie die Vorlage der Stimmbevölkerung vorenthält.

Diese Bestimmungen sind im Zusammenhang mit Artikel 72 GG zu sehen, der die Möglichkeit böte, einen Zusammenschluss per Zwang zu verfügen. Diese Möglichkeit wurde bereits im Gemeindegesetz 1974 für den Fall vorgesehen, dass eine Gemeinde nicht mehr funktionsfähig ist. Mit der Teilrevision des damaligen Gemeindegesetzes per 1. Juli 2006 wurden die Kriterien konziser gefasst und die entsprechende Kompetenz insofern erweitert, als Zusammenschlüsse auch dann vom Grossen Rat durchgesetzt werden können, wenn das Mitwirken einer oder mehrerer Gemeinden für das Funktionieren einer neuen vereinigten Gemeinde unentbehrlich ist. Die Unentbehrlichkeit beurteilt sich aufgrund der Geografie, der Raumentwicklung, dem Territorium, der wirtschaftlichen Entwicklung, der Funktionalität der Dienste sowie des Beitrags der Gemeinde an personellen und finanziellen Ressourcen.

Die Fusionsvorhaben werden in einer Bottom-up-Strategie mit materiellen (Förderbeitrag) und immateriellen (fachliche Beratung) Leistungen gefördert. Durch die finanziellen Beiträge können Unterschiede in der finanziellen Lage fusionswilliger Gemeinden angeglichen werden. Die Ausgangslage einer zusammengeschlossenen Gemeinde verbessert sich dadurch wesentlich, wodurch sich auch die Chance erhöht, dass das Zusammenschlussprojekt von den Stimmberechtigten akzeptiert wird. Ohne diesen kantonalen Beitrag würde alleine die kommunale Solidarität spielen müssen, was angesichts von teilweise erheblicher finanzieller und infrastruktureller Disparitäten zwischen den Gemeinden Fusionen verhindern würde.

Die vergangenen rund zwei Jahrzehnte zeigten, dass der gewählte Ansatz funktionierte, mit Stärken und Schwächen, Chancen und Gefahren.

Beurteilung der Bottom-up-Strategie:

<p>Stärken:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Relativ einfache Umsetzbarkeit – Akzeptanz des Volkes, da der Entscheid alleine bei den beteiligten Gemeinden liegt – Kaum rechtliche Auseinandersetzungen, weil der politische Entscheid i. d. R. im Vordergrund steht <p>Chancen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Partizipativer Ansatz führt zu breiter Akzeptanz der Gemeindereform im ganzen Kanton – Wenig politischer Widerstand, weil der Entscheid bei den Gemeinden liegt 	<p>Schwächen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Langsames Fortschreiten der Gemeindereform mit teilweise «unvollständigen» und suboptimalen Perimetern – Latente Probleme der Gemeinden werden potenziell hinausgeschoben, wenn benachbarte Gemeinden nicht fusionieren möchten – Hoher finanzieller und personeller Aufwand für den Kanton und die Gemeinden – Serielle Fusionen führen laufend zu strukturellen und rechtlichen Anpassungen in den Gemeinden und beim Kanton – Strategische Fusionen, d. h. der Zusammenschluss von grösseren Gemeinden in wirtschaftlich starken Regionen (z. B. Bündner Rheintal, Oberengadin) werden in mittelbarer Zukunft kaum realistisch <p>Gefahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kaum grössere Reformschritte in kurzer Frist – Das Hauptziel «starke Gemeinden» kann nicht flächendeckend erreicht werden – Schwache Gemeindelandschaft hemmt die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons – Interkommunale Zusammenarbeit nimmt unwesentlich ab, die Strukturen werden komplizierter – Der Föderalismus schwächelt, weil die Aufgaben nicht massgeblich den Gemeinden übertragen werden können

Bei einem hoheitlich verordneten Weg (Top-down) würde die Regierung die zukünftige Gemeindestruktur im Kanton Graubünden vorbereiten. Es wäre eine Teilrevision der Verfassung nötig. Zudem müsste der Grosse Rat die gesetzgeberischen Arbeiten wie eine «Einteilungsgesetz für Gemeinden» oder eine Art integrales Fusionsgesetz erarbeiten, das für alle noch anzugehenden Zusammenschlüsse die Auswirkungen rechtlich regelt. Neben der grundsätzlichen Opposition aus Bevölkerung und Politik zum Vorgehen dürften sich berechnete Fragen zu den sinnvollen Gemeindeperimetern ergeben. Die Erfahrungen aus 20 Jahren Fusionen in Graubünden zeigen, dass es immer wieder unterschiedliche Sichtweisen für die «richtige» Gemeindegrösse und den «sinnvollen» Perimeter gibt.

Beurteilung der Top-down-Strategie:

<p>Stärken:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Probleme der heutigen Gemeindestruktur können konkret und einmalig gelöst werden – Planungssicherheit führt zu strategischen Entscheidungen innerhalb des künftigen Perimeters 	<p>Schwächen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung und in der Politik sowohl für das Vorgehen wie auch für die entstehende Gemeinde – «Richtige» Gemeindeperimeter werden kantonal vorgegeben und nicht vor Ort erarbeitet
<p>Chancen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Umsetzungszeitraum kurz – Rasche Stärkung des Föderalismus mit klarer Aufgabenzuteilung und dezentralem Angebot der Aufgaben – Strategische Fragen (Raumplanung, Tourismus, Wirtschaft etc.) können rasch innerhalb der neuen Gemeinden geklärt werden: Stärkung der Gemeinden und des Kantons 	<p>Gefahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hohes «Absturzrisiko» bei der Bevölkerung – Rechtliche Fragestellungen führen zu langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen

Ein Strategiewechsel hin zu einem Top-down-Ansatz ist wohl politisch weder mehrheitsfähig noch sinnvoll. Auch wenn die Ziele der Gemeindereform mittels einer einheitlichen Planung und relativ zeitnahen Umsetzung besser erreichbar wären, so dürfte der politische Widerstand gross sein. Zudem ist auch der Top-down-Ansatz nicht zum Nulltarif zu haben. Der Ausgleich von Disparitäten wäre auch mit diesem Ansatz zwingend.

Fazit:

Die Regierung ist der Ansicht, dass auf einen Strategiewechsel verzichtet werden soll. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Bottom-up-Prinzip sind sehr gut, so dass an dieser Strategie festgehalten werden sollte. Die Fusionsdynamik der letzten 20 Jahre kann jedoch nicht aufrechterhalten werden. Nach Ansicht der Regierung ist dies auch nicht notwendig, weil der politische Schaden, den ein Top-down-Ansatz in Graubünden anrichten könnte, höher ist, als der zu erwartende zeitliche und inhaltliche Gewinn einer rascheren Umsetzung der Gemeindereform.

6. Förderräume

Seit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Gemeindegesetzes am 1. Juli 2018 ist die Regierung explizit an die Ausrichtung von Förderbeiträgen innerhalb von Förderräumen gebunden (Art. 61 Abs. 3 GG). Bereits in ihrem Bericht und ihrer Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform (Heft Nr. 8/2010–2011, S. 644 f.) definierte die Regierung Förderräume.

Innerhalb dieser Perimeter fördert die Regierung Gemeindegemeinschaften, Perimeter übergreifende Fusionen hingegen nicht. Sofern sachliche Gründe dafürsprechen, die Förderräume anzupassen, kann dies erfolgen. Eine Anpassung hat unter Einbezug aller möglichen betroffenen Gemeinden zu erfolgen und jede Situation hat unter dem Aspekt des *Verschlechterungsverbots* besonders beurteilt zu werden, d.h. die Anpassung der Förderräume dürfen einer anderen Gemeinde nicht zum Nachteil gereichen. So wurden bereits zu einem früheren Zeitpunkt die Förderräume in der Surselva, im Prättigau und im Unterengadin den gewünschten Verhältnissen angepasst.

Im Herbst 2020 starteten die ersten Gespräche für einen Zusammenschluss der beiden Gemeinden Laax und Sagogn. Kurz darauf stiessen die beiden Gemeinden Falera und Schluain dazu. Schluain war dem Förderraum Ilanz/Glion zugehörig. Eine Abklärung bei der Gemeinde Ilanz/Glion – die zweite Gemeinde im gleichnamigen Förderraum – ergab, dass der Wechsel von Schluain in den Förderraum «Weisse Arena» keine nennenswerten, negativen Auswirkungen zei-

tigen würde, so dass dem Wechsel stattgegeben werden konnte. Wie bereits erwähnt, entschied sich die Gemeinde Laax am 27. Januar 2023 deutlich, den Fusionsvertrag nicht anzunehmen.

Die Gemeindeversammlung Tschierschen-Praden diskutierte im Herbst 2022 über ihre strukturelle Zukunft. Ein Zusammenschluss mit der Stadt Chur sollte abgeklärt werden. Die Gemeinde Tschierschen-Praden war im damaligen Fusionsprojekt Schanfigg in einer ersten Phase dabei, hat doch diese Gemeinde einen geografischen, sozialen und historischen Bezug zur Talschaft. Eine wintersichere direkte verkehrstechnische Anbindung ins Schanfigg über die Forststrasse nach Molinis ist ohne übermässigen Aufwand nicht möglich. Aus diesem Grund entschied sich die Gemeinde Tschierschen-Praden im Jahr 2011, sich nicht weiter an der Talfusion beteiligen zu wollen. Die Gemeinde ist zudem dem Kreis Churwalden zugehörig und die Oberstufenschülerinnen und -schüler besuchen die Schule in Churwalden. Kantonale Abklärungen bei den Gemeinden Arosa und Churwalden zeigten, dass das Interesse an einem Zusammenschluss mit ihrer Nachbargemeinde Tschierschen-Praden nicht vorhanden ist und sie keine Gründe gegen eine Fusion dieser Gemeinde mit der Stadt Chur zu erkennen vermögen. Einem Wechsel der Gemeinde Tschierschen-Praden vom Förderraum Schanfigg zu Plessur stünde somit nichts im Weg. Eine definitive Zuteilung erfolgt dann im Rahmen der kantonalen Förderung, sollte sich das Projekt konkretisieren.

Im Fall von **Albula/Alvra** verwehrt die Regierung die Anpassung des Förderraums. Das Fehlen eines grösseren Zentrums, die kulturellen und historischen Unterschiede sowie die unterschiedliche wirtschaftliche und verkehrsmässige Ausrichtung erschweren das Finden einer gemeinsamen strukturellen Lösung. Der Kanton unterstützt seit geraumer Zeit massgeblich die Bestrebungen im Albulatal, sich strukturell zu einen. Die Gemeinde Schmitten sucht den Anschluss an die Gemeinde Davos, wobei die Einwohnerschaft gespalten ist, ob dies der richtige Schritt oder die Zukunft innerhalb des Tals zu suchen sei. Bereits nach der Eingemeindung von Wiesen in Davos auf das Jahr 2009 hin gab es kritische Diskussionen im Albulatal, aber auch auf politischer Ebene im Grossen Rat. Die Befürchtung war, dass das Albulatal geschwächt würde. Würde sich nun auch noch die Gemeinde Schmitten strukturell nach Davos ausrichten, würde die Einheit des Albulatals in Frage gestellt. Mit der Schaffung der Gemeinden Albula/Alvra auf den 1. Januar 2015, Bergün Filisur auf den 1. Januar 2018 sowie in unmittelbarer Nachbarschaft Surses auf den 1. Januar 2016 zeigt sich, dass die Regierung zu Recht am Förderraum Albula/Alvra festhält. Nur dadurch ist die Zielsetzung der kantonalen Strukturreform, die Schaffung von starken und autonomen Gemeinden, sichergestellt. Welche Auswirkungen die schulische Neuausrichtung von Schmitten in Richtung Davos haben wird, werden die nächsten Jahre zeigen (vgl. auch nachfolgend Exkurs Schmitten).

Innerhalb eines Fusionsperimeters weisen Gemeinden in der Regel unterschiedlichen Handlungsbedarf auf. Das Reformtempo sollte auf jene Gemeinden ausgerichtet werden, welche den höchsten Handlungsbedarf haben. Nachfolgend sind die einzelnen Kriterien, welche den Reformbedarf und das -tempo beeinflussen können, näher beschrieben.

Interkommunale Zusammenarbeit

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

Entwicklungspotenzial

Aussagen über das Entwicklungspotenzial einer Gemeinde können etwa anhand der wichtigen Indikatoren Erschliessung (Distanzen zum nächsten regionalen Zentrum, Beschäftigungsmöglichkeiten in Pendlerdistanz), Versorgung (Banken, Grundschule, medizinische Grundversorgung, Lebensmittelgeschäfte und Restaurants) oder Wertschöpfung (Arbeitsplatzstruktur und -entwicklung) erfolgen. Von Bedeutung sind auch weitere Indikatoren wie Wohnmöglichkeiten, Steuerfuss, Wohnlage, Kulturangebot etc.

Die Regierung geht davon aus, dass etwa 30 bis 50 Gemeinden im Kanton Graubünden ihre Aufgaben meist selbständig, d.h. ohne markante interkommunale Verflechtungen erfüllen könnten. Die Bildung von starken, eigenständigen und sinnvollen Gemeinden hängt von verschiedenen Faktoren ab. Aus der Erfahrung der zahlreich erfolgten Fusionen sind es insbesondere die nachfolgenden Indikatoren, welche in unterschiedlicher Form und Gewichtung eine Rolle spielen: Grösse (Einwohnerinnen und Einwohner, Fläche), geografische Lage, Sprache/Kultur/Geschichte, bestehende Zusammenarbeit, wirtschaftliche Verflechtungen oder auch die Finanzen. Führt nun ein förderräumübergreifender Zusammenschluss zu einer (künftigen) schwächeren Ausgestaltung einer Gemeinde, so kann die Regierung einer Anpassung des Förderrums, wie eben dargelegt bspw. im Albulatal, nicht zustimmen. Die Gemeinden sind unter der geltenden Rechtslage frei, trotz einer allfälligen Nichtförderung durch kantonale Fördermittel sich zusammen zu schliessen. Das letzte Wort hätte der Grosse Rat, der den Zusammenschluss verhindern könnte.

Verschiedentlich präsentieren sich die ehemaligen Förderräume heute als vereinigte Gemeinden. Die nachfolgende Übersicht zeigt auf, wie sich die Förderräume entwickelt haben:

Förderräume, die zu Gemeinden wuchsen oder bereits Gemeinden sind

Breil / Brigels	Breil/Brigels (Andiast, Breil/Brigels, Waltensburg/Vuorz)
Obersaxen	Obersaxen Mundaun (Mundaun [Flond, Surcuolm], Obersaxen)
Val Lumnezia	Lumnezia (Cumbel, Degen, Lumbrein, Morissen, Suraua, Vella, Vignogn, Vrin)
Vals	Vals (Vals, St. Martin)
Ilanz/Glion	Ilanz/Glion (Castrisch, Duvin, Ilanz, Ladir, Luven, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Schnaus, Sevgein, Siat)
Safiental	Safiental (Safien, Tenna, Valendas, Versam)
Churwalden	Churwalden (Malix, Churwalden, Parpan)
Schanfigg	Arosa (Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lünen, Molinis, St. Peter-Pagig [St. Peter, Pagig] und Peist (ohne Tschierschen-Praden))
Bregaglia	Bregaglia (Bondo, Castasegna, Soglio, Stampa, Vicosoprano)
Val Müstair	Val Müstair (Fuldera, Lü, Müstair, Sta. Maria Val Müstair, Tschier, Valchava)
Davos	Davos (Davos, Wiesen)
Sur Tasna	Zernez (Zernez, Susch, Lavin)
Surses	Surses (Bivio, Cunter, Marmorera, Mulegns, Riom-Parsonz, Salouf, Savognin, Sur, Tinizong-Rona)
Vaz/Obervaz	

Förderräume mit teilweisen Zusammenschlüssen

- Moesano: **Calanca** (Arvigo, Braggio, Cauco, Selma)
Grono (Leggia, Grono, Verdabbio)
- Hinterrhein: **Rheinwald** (Hinterrhein, Nufenen, Splügen)
Andeer (Andeer, Clugin, Pignia)
Muntogna da Schons (Casti-Wergenstein, Donat, Lohn (GR), Mathon)
- Viamala Nord: **Thusis** (Mutten, Thusis)
Domleschg (Almens, Paspels, Pratval, Rodels, Tomils [Feldis/Veulden, Scheid, Tomils/Tumegl, Trans])
Cazis (Cazis, Portein, Präz, Sarn, Tartar)
- Bündner Rheintal: **Trimmis** (Says, Trimmis)
Landquart (Igls, Mastrils)
Chur (Chur, Haldenstein, Maladers)
- Sutsassiala: **Trun** (Schlans, Trun)
- Vorderprättigau: **Grüsch** (Fanas, Grüsch, Valzeina)
- Klosters: **Luzern** (Luzern, St. Antönien)
Klosters (Klosters-Serneus, Saas)
- Albula/Alvra: **Albula/Alvra** (Alvaneu, Alvaschein, Brienz/Brinzauls, Mon, Stierva, Surava, Tiefencastel)
Bergün Filisur (Bergün/Bravuogn, Filisur)
- Unterengadin: **Scuol** (Ardez, Ftan, Guarda, Scuol, Sent, Tarasp)
Valsot (Ramosch, Tschlin)

Förderräume ohne Zusammenschlüsse

Sursassiala
Weisse Arena
Imboden
Oberengadin
Valposchiavo

Die aktualisierten Förderräume präsentieren sich wie folgt
(Tschertschen-Praden vorweggenommen)



Abbildung 39: Aktualisierte Förderräume, AFG

7. Exkurs: Schmitten

Die Gemeindeversammlung Schmitten beschloss am 14. Juni 2019, die vom Vorstand aufgenommenen Verhandlungen zur Beschulung ihrer Kinder in der Gemeinde Davos weiterzuführen. Der Entscheid wurde unter dem Vorbehalt des Beschlusses der Regierung in dieser Sache gefällt.

Die Gemeinde Albula/Alvra sah es als notwendig an, dass die Zusammenarbeit im Schulbereich mit der Gemeinde Schmitten aufrechterhalten bzw. weitergeführt werde und bat die Regierung, die hierfür notwendigen Massnahmen einzuleiten.

Mit Beschluss vom 7. April 2020 verpflichtete die Regierung des Kantons Graubünden die Gemeinde Schmitten gestützt auf Artikel 54 Absatz 1 Gemeindegesetz (GG; BR 175.050), bis auf Weiteres die bisherige Zusammenarbeit mit der Gemeinde Albula/Alvra im Schulverband Innerbelfort sowie mit den Gemeinden Albula/Alvra, Bergün Filisur und Lantsch/Lenz im Schulverband Oberstufe Albulatal weiterzuführen.

Der Beschluss der Regierung gründete auf einer Abwägung der einzelnen auf dem Spiel stehenden Interessen. Der Pflicht und der Verantwortung des Kantons, seine staatlichen Strukturen so auszurichten, dass flächendeckend (auch im Schulbereich) eine zweckmässige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist, d.h. zukunftsfähige territoriale Strukturen hierfür bereitstehen, wurde als überwiegendes öffentliches Interesse angesehen. Der Kanton hat dabei den Blick aufs «Ganze» eingenommen. Einzelne Partikularinteressen von Gemeinden vermochten dabei die langfristigen kantonalen Interessen und Ziele an zukunftsfähigen staatlichen Strukturen nicht zu überwiegen.

Mit Urteil vom 21. April 2022 hiess das Verwaltungsgericht (VGer) die Beschwerde der Gemeinde Schmitten gegen den Regierungsbeschluss gut. Das Gericht sah das Interesse des Kantons an der Gemeindereform zwar als durchaus legitim an. Ein qualifiziertes öffentliches Interesse, welches für die Verpflichtung zur schulischen Zusammenarbeit der Gemeinde Schmitten im Förderraum Albulatal notwendig gewesen wäre, konnte das Gericht hingegen nicht erkennen. Dazu hätte es nach Ansicht des Gerichts sachbezogener Gründe aus dem Schulbereich bedurft. Da es diese Voraussetzungen nicht als erfüllt erachtete, schloss das Gericht auf eine Verletzung der Gemeindeautonomie.

Der Regierung ist es offensichtlich nicht gelungen, das Gericht davon zu überzeugen, dass ein hohes öffentliches Interesse besteht, die Schmittner Schülerinnen und Schüler im Albulatal zu beschulen. Weshalb die vorgetragene Interessen des Kantons zur Bildung von zukunftsfähigen territorialen Strukturen für die Anwendung von Artikel 54 GG nicht als ausreichend bzw. gar als themenfremd erachtet wurden, ist für die Regierung nicht wirklich plausibel.

Ein Weiterzug ans Bundesgericht wurde zwar in Erwägung gezogen, dann aber von der Regierung aus formalen Gründen verworfen. Materiell wäre ein entsprechender Entscheid aus Lausanne durchaus zu begrüssen gewesen. Der Entscheid des VGer ist aber selbstverständlich zu akzeptieren.

Schmitten wird seine Kinder künftig in Davos beschulen.

8. Gemeindeaufgaben und interkommunale Zusammenarbeit

Nach Artikel 76 Absatz 1 KV erfüllen die Gemeinden (neben dem Kanton) Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, soweit das private Angebot nicht ausreicht. Für welche konkreten Aufgaben von lokaler Bedeutung die politischen Gemeinden originär zuständig sind, sagen weder die KV noch das GG. Das GG 1974 zählte in Artikel 4 zu den wesentlichen Gemeindeaufgaben insbesondere das Schulwesen, die Kulturförderung, die Ortsplanung, den Bau und Unterhalt der Versorgungsbetriebe, den Gewässer-, Natur- und Heimatschutz, die Wasser- und Energieversorgung, die Abfallbeseitigung, das kommunale Polizeirecht, den Bereich der Niederlassung und des Aufenthalts, den Bestattungsdienst, das Flur-, Alp- und Forstwesen sowie die Sozialhilfe. Artikel 3 des «Ur-GG» zählte ferner die Verwaltung des Gemeindevermögens ebenfalls zu diesen Aufgaben.

Darüber hinaus können Gemeinden auch Aufgaben mit ausgesprochen «privatwirtschaftlichem» Charakter wahrnehmen. So können sie bspw. touristische Infrastrukturen (Skilifte, Eishalle, andere Sport- und Freizeiteinrichtungen), kulturelle Institutionen und dergleichen betreiben. Nicht entscheidend für das Vorliegen einer Gemeindeaufgabe ist im Übrigen die Rechtsträgerschaft der Aufgabenerfüllung. Eine Gemeindeaufgabe bleibt als solche auch dann bestehen, wenn die Gemeinde sie nicht mehr selbst im Rahmen der kommunalen «Kernverwaltung» oder durch dezentrale Verwaltungseinheiten wahrnimmt, sondern z. B. einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer anderen ausserhalb der Gemeinde stehenden Organisation überträgt.

In der Regel erfüllen die Gemeinden ihre Aufgaben selber und schaffen hierfür die notwendige Organisation (z. B. Gemeindeverwaltung oder Werkbetriebe). Die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Aufgabenträger ausserhalb der Verwaltung sind rechtlich möglich. Dezentralisierung und Privatisierung sind die Entwicklungen, mit welchen Aufgaben, die bisher von der engeren (Gemeinde-)Verwaltung erfüllt wurden, auf externe Organisationen übertragen (ausgelagert) werden. Eine Auslagerung solcher Aufgaben kann einerseits auf öffentlich-rechtliche Organisationen erfolgen, wobei die Aufgabenerfüllung weiterhin beim Gemeinwesen liegt (Dezentralisierung). Für eine solche dezentralisierte Aufgabenerfüllung stehen bspw. die (selbständige) öffentlich-rechtliche Anstalt oder auch die öffentlich-rechtliche Körperschaft zur Verfügung. Andererseits ist die Übertragung von Aufgaben auf privatrechtliche Träger möglich (Privatisierung). Als Rechtsform steht die Aktiengesellschaft im Vordergrund, aber auch etwa die Genossenschaft oder der Verein kommen in Frage. Bei all diesen Auslagerungsformen bleibt die Aufgabe letztlich

aber eine öffentliche und die Gemeinde trägt für deren Erfüllung weiterhin die Verantwortung. So steht bspw. eine Alpgenossenschaft als Trägerin der ausgelagerten Alpbewirtschaftung unter der Aufsicht des Gemeindevorstands, welcher deren Statuten genehmigt und über Beschwerden der Mitglieder gegen die Genossenschaft und deren Organe entscheidet. Eine in der Rechtsform der Aktiengesellschaft konstituierte Trägerschaft hingegen untersteht in erster Linie den aktienrechtlichen Bestimmungen, während die Gemeinde lediglich die Aufsicht darüber hat, dass die Aufgabe erfüllt wird.

Bei einem Aufgabenverzicht (auch etwa als Aufgabenprivatisierung bezeichnet) ist das öffentliche Interesse an der Erfüllung einer Aufgabe durch die öffentliche Hand dahingefallen; sie zieht sich von dieser Aufgabe völlig zurück (z. B. vom Betrieb eines Restaurants, eines Hallenbads oder einer Kunstseilbahn), d. h. ausgelagert wird die Aufgabe als solche und nicht lediglich die Aufgabenerfüllung.

Mit Artikel 62 Absatz 1 KV besteht eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage, welche es den Gemeinden gestattet, zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden oder Organisationen zusammenzuarbeiten. Es steht den Gemeinden offen, ihre (selbstgewählten und übertragenen) Aufgaben alleine wahrzunehmen oder sich zum Zweck einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung mit einer oder mehreren Gemeinden zusammenzuschliessen.



Abbildung 40: Aufgabenerfüllung der Gemeinden, AFG

Gegenstand der Zusammenarbeit kann grundsätzlich jede Aufgabe sein, zu welcher die Gemeinden verpflichtet oder berechtigt ist. Das Gemeindegesetz begrenzt den Kreis an Aufgaben, welche in der Form einer interkommunalen Zusammenarbeit erfüllt werden können, nicht explizit. Einschränkungen bestehen hingegen bei jenen Aufgabenbereichen, welche aufs Engste mit der Existenz der Gemeinden zusammenhängen oder die ihrer Natur nach als unübertragbar erscheinen. Dazu zählen insbesondere jene Aufgaben, die den Stimmberechtigten nicht entzogen werden dürfen (vgl. Art. 14 und 15 GG). Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit bestehen also weniger bei der «klassischen Aufgabenerfüllung», als vielmehr bei den Aufgaben, welche dem «institutionellen Gemeinderecht» zuzuordnen sind, d. h. welche die Grundlage für das Funktionieren der Gemeinde bilden. Auch die Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit sind nicht beschränkt. So können die Gemeinden öffentlich-rechtliche Verträge mit und ohne Rechtspersönlichkeit abschliessen oder privatrechtlicher Gemeindeverbindungen eingehen. Es braucht hingegen eine Rechtsgrundlage zwischen den Gemeinden.

Die qualitativ hochstehende Erfüllung bestimmter Aufgaben ist in verschiedenen Gemeinden nur in überkommunaler Zusammenarbeit zu bewältigen. Schon vor Inkrafttreten des ersten

Gemeindegeseztzes im Jahre 1974 haben sich Gemeinden zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zusammengeschlossen, ohne dass hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage vorhanden gewesen wäre. Dabei kamen je nach Zweck der Aufgabenerfüllung sowohl privat- als auch öffentlich-rechtliche Zusammenarbeitsformen zur Anwendung.

Gründe für eine verstärkte Zusammenarbeit können in einer zunehmend komplexer und vielfältig werdenden Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden liegen. Auch der Aspekt, Einsparungen und Professionalität zu erzielen, spielen hier eine Rolle. Themen wie Wirtschaftsförderung, Raumplanung, Alters- und Pflegeangebot, Spitalwesen, Integration, Kindertagesstätten, Schulangebote, Umwelt/Klima, Energie, Tourismus etc. stellen die Gemeinden zusehends vor Herausforderungen und können eine Intensivierung der Zusammenarbeit auslösen. Jedoch sollte eine autonome Gemeinde ihre Aufgaben selbständig erfüllen können. Andernfalls wäre innerhalb des Fusionsperimeters der Handlungsbedarf eines Zusammenschlusses zu klären.

Zweifellos gibt es gute Gründe für die interkommunale Zusammenarbeit. Diese birgt aber auch Nachteile und Gefahren:

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

Je mehr Aufgaben in Träger der interkommunalen Zusammenarbeit ausgelagert werden, desto mehr wird die Gemeinde «ausgehöhlt», was zu Autonomieverlust führt. Die nachfolgende Grafik zeigt dies symbolisch:

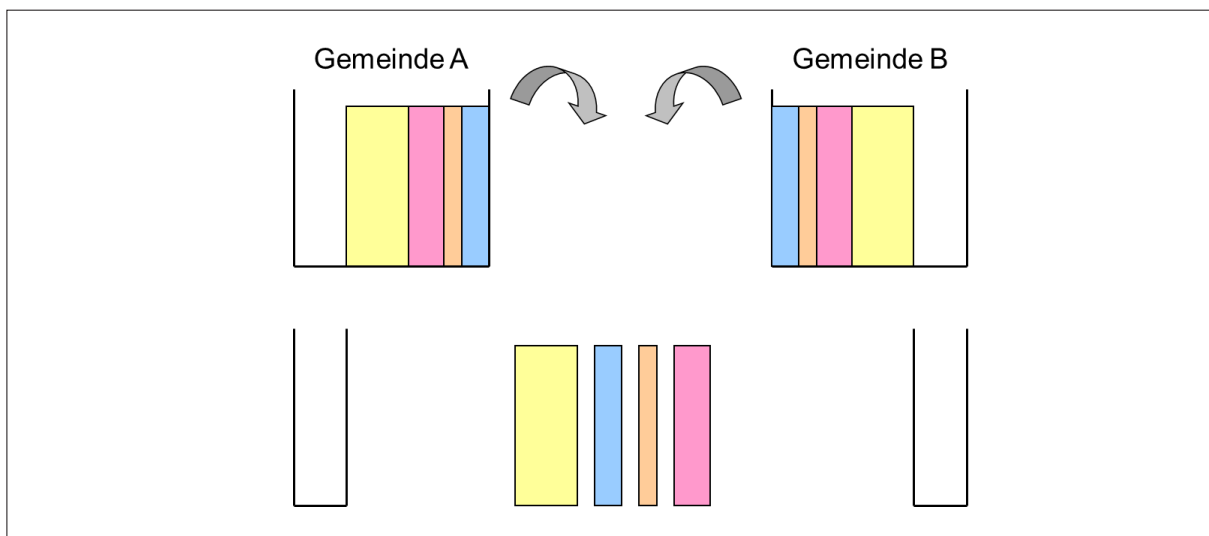


Abbildung 41: Auslagerung von Aufgaben führt zu Autonomieverlust, AFG

Im Jahr 2010 bestanden im Kanton Graubünden über 400 interkommunale Aufgabenverbindungen. Im Bericht und der Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform aus dem Jahr 2020 (Heft Nr. 8/2010–2011, S. 660) wurde die Zahl von 414 interkommunaler Verbindungen genannt. Dabei wies jedoch die Regierung darauf hin, dass eine flächendeckende Übersicht über die Gemeindeverbindungen nicht vorliege, und dass die Vermutung naheliege, dass die Anzahl noch bedeutend höher sei.

Die interkommunale Zusammenarbeit hat in den letzten Jahren als Folge der zahlreichen Gemeindefusionen deutlich abgenommen. Im Jahr 2020 bestanden noch knapp 200 solche die Gemeindegrenzen überschreitender Zusammenarbeiten.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Anzahl bestehender Gemeindeverbindungen (Stand 2020), unbesehen der jeweils zu Grunde liegenden Rechtsform. Mit der Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) sind die Gemeinden gefordert, einen Beteiligungsspiegel im Anhang zur Jahresrechnung anzuführen. Seit dem Rechnungsjahr 2019 ist HRM2 flächendeckend in Graubünden eingeführt, so dass seither eine bessere Übersicht kommunaler Zusammenarbeit besteht. Trotzdem ist die Limitation anzubringen, dass auch die nachfolgende Zusammenstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann.

Anzahl interkommunale Zusammenarbeiten				
Bereich	2010	2020	+/-	in Prozent
Bildung (v. a. Schulverbände)	79	16	-63	-79.7
Feuerwehr	52	20	-32	-61.5
Forstwesen	49	23	-26	-53.1
Abwasseranlagen	31	13	-18	-58.1
Grundbuchämter	25	13	-12	-48.0
Schiesswesen	25	5	-20	-80.0
Spitäler / Alters- und Pflegeheime	24	21	-3	-12.5
Spitex	20	13	-7	-35.0
Tourismus	20	11	-9	-45.0
Zivilstandswesen	18	10	-8	-44.4
Sing- und Musikschulen	16	9	-7	-43.8
Verwaltung / Kanzlei	14	1	-13	-92.9
Elektrizitätswesen	12	11	-1	-8.3
Steuerallianzen	10	12	2	20.0
Alp- / Landwirtschaft	8	5	-3	-37.5
Abfall	7	7	0	0.0
Wasserversorgung	4	2	-2	-50.0
Total	414	192	-222	-53.6

Abbildung 42: Anzahl interkommunale Zusammenarbeiten, AFG

9. Exkurs: Amts- und Schulsprache bei Gemeindefusionen

«Ein riesiges Germanisierungsprojekt» liess sich Prof. Dr. Martin Killias in der Südostschweiz am 10. November 2012¹³ zitieren. Damals war die Furcht bei ihm und vielen anderen Personen vorhanden, dass aus den ehemals einsprachig romanischen Gemeinden der Agglomeration Ilanz mit der Fusion zu einer zweisprachigen Gemeinde Ilanz/Glion die romanische Sprache aus dem Alltag verschwinden würde. Damals fusionierten 12 einsprachig romanische Gemeinden¹⁴ mit der Stadt Ilanz, die (rechtlich) als einsprachig deutsch galt. Die Befürchtungen, dass Ilanz/Glion rasch zu einer deutschsprachigen Gemeinde würde, bewahrheiteten sich nicht.

Die Regierung nahm in diesem Fusionsprojekt eine rechtlich vertiefte Auseinandersetzung mit den Anforderungen an die Amts- und Schulsprachen einer zusammengeschlossenen Gemeinde vor.

Die sprachlichen Fragen werden, wo sie potenziell kritisch sein könnten, in den Fusionsprojekten frühzeitig mit den zuständigen Sprachorganisationen, vorwiegend war bislang die Lia Rumantscha gefragt, erörtert und nach tragfähigen und rechtlich korrekten Lösungen gesucht.

Rechtliche Betrachtung

Bei der Beurteilung der sprachenrechtlichen Problematik sind insbesondere die Anforderungen der Bundesverfassung (BV; SR 101), der Kantonsverfassung sowie des kantonalen Sprachengesetzes (SpG; BR 492.100) zu beachten. Vorgaben des übergeordneten Rechts ergeben sich im Weiteren aus der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (SR 0.441.2) und aus dem Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1), welche im Wesentlichen ebenfalls zum Ziel haben, Regional- und Minderheitensprachen zu schützen und zu fördern (vgl. Art. 7 der Charta) bzw. den Bestand nationaler Minoritäten im jeweiligen Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten zu schützen.

Die Bundesverfassung regelt das Sprachenrecht in drei verschiedenen Verfassungsbestimmungen, in Artikel 4 (Landessprachen), Artikel 18 (Sprachenfreiheit) und in Artikel 70 (Amtssprachen, Verständigung, Sprachenförderung). Absatz 2 von Artikel 70 BV verpflichtet die Kantone, ihre Amtssprachen unter Berücksichtigung der herkömmlichen Zusammensetzung ihrer Gebiete und der angestammten Sprachminoritäten zu bestimmen. Das sogenannte Territorialitäts- oder Sprachengebietsprinzip ist mithin von Bundesverfassung wegen statuiert, womit eine bundesrechtliche Rahmenbedingung für den Schutz der herkömmlichen sprachlichen Minderheiten geschaffen wurde. In seiner Funktion dient es vor allem als Instrument eines kollektiven Sprachenschutzes im geografisch begrenzten Raum sowie der Wahrung des Sprachfriedens, wonach die überlieferten Grenzen der Sprachgebiete und Sprachinseln nicht, jedenfalls nicht bewusst, verschoben werden dürfen. Schliesslich soll das Sprachgebietsprinzip auch zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen, indem Personen, die in ein anderes Gebiet ziehen, die dort gesprochene Sprache erlernen sollen. Das Territorialitätsprinzip schützt insofern nicht vor allen natürlichen Veränderungen der hergebrachten Sprachgrenzen, jedoch vor bewussten (staatlichen) Verschiebungen und Veränderungen der herkömmlichen Sprachgebiete. Wie das Bundesgericht (BGE 122 I 236) festgehalten hat, garantiert das Territorialitätsprinzip die überkommene sprachliche Zusammensetzung des Landes. Es stellt eine Einschränkung der in Artikel 18 BV als Grundrecht statuierten Sprachenfreiheit dar und erlaubt den Kantonen bzw. verpflichtet sie, vor allem im Bereich der Amts- und Schulsprache Massnahmen zu ergreifen, um die überlieferten Grenzen der Sprachgebiete und deren Homogenität zu erhalten, selbst wenn dadurch die Freiheit des einzelnen, seine Muttersprache zu gebrauchen, eingeschränkt wird.

Der Kanton Graubünden setzt die bundesrechtlichen Vorgaben in Artikel 3 KV um. Im Wesentlichen liegen diesem Sprachenartikel folgende Hauptziele zugrunde (vgl. Botschaft Heft Nr. 2/2006–2007, S. 78):

- die Verankerung von Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch als Landes- und Amtssprachen des Kantons; die klare Verpflichtung aller staatlichen Ebenen, die rätoromanische und italienische Sprache zu erhalten, zu pflegen und zu fördern;

¹³ Denise Alig. Ilanz Plus. Ein riesiges Germanisierungsprojekt, in: Die Südostschweiz vom 10. November 2012, S. 7

¹⁴ Schnaus galt im Bereich der Amtssprache als romanisch, in der Schulsprache als deutsch

- die grundsätzliche Anerkennung der Autonomie der Gemeinden bei der Bestimmung ihrer Amtssprache sowie bei der Wahl der Schulsprachen;
- die Respektierung des Territorialitätsprinzips durch den Kanton und die Gemeinden bei der Festlegung der Amtssprachen bzw. der Wahl der Schulsprachen.

Artikel 3 Absatz 2 1. Satz KV statuiert für den Kanton und die Gemeinden die Pflicht, die erforderlichen Massnahmen für die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache zu ergreifen. Indem die Gemeinden in Artikel 3 Absatz 3 KV verpflichtet werden, bei der Bestimmung der Amts- und Schulsprache die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung ihres Territoriums zu beachten und auf die sprachlichen Minderheiten Rücksicht zu nehmen, bekennt sich die Kantonsverfassung insoweit sowohl zur kommunalen Sprachautonomie als auch zum Territorialitätsprinzip im Sinne von Artikel 70 Absatz 2 BV.

Im kantonalen Sprachengesetz werden die sprachenrechtlichen Grundsätze der Kantonsverfassung konkretisiert. Artikel 1 Absatz 1 Litera d und e SpG besagen, dass dieses Gesetz ein Minderheitenschutzgesetz ist, um die rätoromanische und italienische Sprache zu erhalten und zu fördern. Das in Artikel 70 Absatz 2 und Artikel 3 Absatz 3 KV verankerte Territorialitätsprinzip wird auch in Artikel 1 Absatz 2 SpG als besonderer Grundsatz der kantonalen Sprachenpolitik verdeutlicht und unterstrichen, indem der Kanton und die Gemeinden verpflichtet werden, beim Erfüllen ihrer Aufgaben der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung der Gebiete Rechnung zu tragen und Rücksicht auf die angestammte Sprachgemeinschaft zu nehmen.

Artikel 16 Absatz 2 und 3 SpG definieren die Ein- bzw. Mehrsprachigkeit einer Gemeinde gemäss Sprachengesetz. So gelten Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 40 Prozent von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft sprachenrechtlich als einsprachige Gemeinden. In diesen ist die angestammte Sprache kommunale Amtssprache. Als mehrsprachig gelten Gemeinden, in welchen mindestens 20 Prozent Angehörige einer angestammten Sprachgemeinschaft ihren Wohnsitz haben. In diesen Gemeinden ist die angestammte Sprache eine der kommunalen Amtssprachen. Die Absätze 2 und 3 von Artikel 16 SpG treffen auf der Grundlage der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kantonsverfassung im Jahr 2004 aktuellen sprachlichen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung sowie in Anwendung des Territorialitätsprinzips eine Zuordnung der Gemeinden in ein- und mehrsprachige Gemeinden. Erfasst werden von dieser Definition ausschliesslich Gemeinden, in denen die rätoromanische und italienische Sprache gemäss den eidgenössischen Volkszählungen (seit 1860) als angestammte (traditionelle) Sprachen gelten¹⁵. Nicht in den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen fallen daher einsprachige Gemeinden deutscher Sprache.

Artikel 23 SpG erklärt die Bestimmungen dieses Gesetzes über den Gebrauch der Amts- und Schulsprachen sinngemäss für anwendbar, wenn sich zwei oder mehrere ein- und mehrsprachige Gemeinden zusammenschliessen. Dennoch findet dieser Artikel und damit sämtliche Bestimmungen über den Gebrauch der Amts- und Schulsprachen nach dem oben Gesagten keine Anwendung bei jenen Fusionsprojekten, bei denen neben italienisch- oder rätoromanischsprachigen Gemeinden mindestens eine deutschsprachige Gemeinde involviert ist. Die Frage der Amts- und Schulsprache für diese Fälle ist im Sprachengesetz somit nicht geregelt und weist insoweit eine Lücke auf.

Diese Feststellung hat jedoch nicht zur Folge, dass Fusionen von Gemeinden unterschiedlicher Amts- und Schulsprachen verunmöglicht würden. Der Gesetzgeber nahm die Lücke offensichtlich im Bewusstsein in Kauf, dass eine gesetzgeberische Regelung im Sinne der oben dargestellten übergeordneten Grundsätze für sämtliche denkbaren Sprachkonstellationen kaum realistisch ist. Insofern kann von einem qualifizierten Schweigen des Gesetzes gesprochen werden, womit die Klärung der Sprachenfrage in den nicht explizit durch das Gesetz abgedeckten Fällen in Beachtung der sprachenrechtlichen Vorgaben von Bund und Kanton zu erfolgen hat. Es stehen sich mit anderen Worten nicht zwei sich gegenseitig ausschliessende öffentliche Interessen – Förderung von Fusionen einerseits, Erhaltung und Förderung der sprachlichen Minderheiten andererseits – gegenüber. Die Sprachenfrage ist in einem Fusionsprojekt vielmehr derart zu re-

¹⁵ Botschaft Heft Nr. 2/2006–2007, S. 105

geln, dass die sprachenrechtlich anerkannten Grundprinzipien – vorab das Territorialitätsprinzip und der Schutz der bündnerischen Minderheitssprachen – respektiert und eingehalten werden.

Wie dargelegt können die Gemeinden im Rahmen des übergeordneten Rechts und vor allem unter Berücksichtigung des Territorialitätsprinzips ihre Amts- und Schulsprache selber bestimmen, d.h. sie verfügen in diesem Bereich über Autonomie. Wird das Territorialitätsprinzip als Instrument eines kollektiven Sprachenschutzes im geografisch begrenzten Raum verstanden, sind es im Rahmen eines Fusionsprojekts sämtliche Gemeinden innerhalb des Fusionsperimeters, welche über die massgebliche Amts- und Schulsprache in der neuen Gemeinde entscheiden. Insofern erfordert das Territorialitätsprinzip nicht eine sprachenrechtliche Regelung für jede einzelne in das Fusionsprojekt involvierte Gemeinde, sondern eine solche für das gesamte Gebiet der neuen, fusionierten Gemeinde. Das Instrument für eine gemeinsame konsensfähige Sprachenregelung in der neuen Gemeinde bildet zweckmässigerweise der von allen Gemeinden zu beschliessende Fusionsvertrag. Die Regierung erachtet deshalb die Aufnahme einschlägiger Bestimmungen in den Fusionsvertrag sowohl notwendig als auch zielführend, um die bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben und damit den Schutz der Minderheitensprache zu gewährleisten. Dazu gehören insbesondere folgende Anforderungen:

- Die Schulen der einsprachig rätoromanisch- oder italienischsprachigen Gemeinden sind weiter hin in Rätoromanisch bzw. Italienisch zu führen. Kinder dieser Gebiete haben die rätoromanische oder italienischsprachige Schule zu besuchen.
- Die Einwohnerinnen und Einwohner sind durch die Behörden und die Verwaltung in ihrer angestammten Sprache zu bedienen.
- Die zusammengeschlossene Gemeinde hat dafür zu sorgen, dass die angestammte Sprache nicht schleichend aus dem behördlichen Alltag verschwindet. Dazu sind geeignete Massnahmen im Fusionsvertrag, in der Verfassung und allenfalls in einem kommunalen Sprachengesetz zu verankern.
- Zudem hat eine fusionierte Gemeinde die angestammte Sprache finanziell und ideell nachhaltig zu fördern.

Auflistung der Fusionen seit 2012 mit Beteiligung mindestens einer romanisch- oder italienischsprachigen Gemeinde

Jahr	Gemeinde	Amts- und Schulsprachen bei Gemeindefusionen
2012	Trun	Weiterführung als einsprachig romanische Gemeinde
2013	Valsot	Weiterführung als einsprachig romanische Gemeinde
	Lumnezia	Weiterführung als einsprachig romanische Gemeinde
2014	Ilanz/Glion	Die Vorgaben der Regierung wurden umgesetzt und sie werden eingehalten. Die Gemeinde Ilanz/Glion ist zweisprachig romanisch und deutsch, wobei die Kinder der «romanischen» Fraktionen zwingend Romanisch beschult werden müssen. Da in der Stadt Ilanz ein mehrheitlicher Teil der Bevölkerung romanischer Sprache ist, können nach der Fusion sehr viel mehr Personen im amtlichen Verkehr mit der Gemeinde von ihrer Muttersprache Gebrauch machen. Die romanische Sprache wurde in dieser Gemeinde nach Ansicht der Regierung gestärkt.
2015	Scuol	Weiterführung als einsprachig romanische Gemeinde
	Zernez	Weiterführung als einsprachig romanische Gemeinde
	Calanca	Weiterführung als einsprachige Gemeinde (italienisch)
	Albula/ Alvra	Die einsprachigen Gemeinden Alvaschein, Brienz/Brinzauls, Mon, Stierva und Tiefencastel (romanisch) schlossen sich mit den einsprachig deutschen Gemeinden Alvaneu und Surava zusammen. Zu Diskussionen Anlass gab die Tatsache, dass die beiden deutschsprachigen Gemeinden noch vor wenigen Jahren ebenfalls eine mehrheitlich romanischsprachige Bevölkerung aufwiesen. Die neue Gemeinde Albula/Alvra ist zweisprachig, wobei die Kinder der «romanischen» Fraktionen zwingend Romanisch zu schulen sind (Standort in Lantsch/Lenz).
2016	Obersaxen Mundaun	Die Gemeinde Obersaxen Mundaun ist zweisprachig deutsch und romanisch. Am Schulstandort Obersaxen werden die Kinder der ehemaligen Gemeinde Mundaun (Flond und Surcuolm) Romanisch unterrichtet.

Jahr	Gemeinde	Amts- und Schulsprachen bei Gemeindefusionen
	Surses	<p>Mit Ausnahme der ehemaligen Gemeinde Bivio waren alle anderen acht Gemeinden einsprachig romanische Gemeinden. Ausnahme bildete die Gemeinde Bivio, die rechtlich betrachtet als zweisprachig (deutsch-italienisch) galt. Seit geraumer Zeit wurde diese Gemeinde jedoch faktisch ausschliesslich auf Deutsch geführt. Die neue Gemeinde Surses gilt als einsprachig romanische Gemeinde.</p> <p>Der sprachlichen Zusammensetzung der Fraktion Bivio ist jedoch genügend Beachtung zu schenken. So ist dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung von Bivio in ihrer angestammten Sprache bedient werden kann und von der politischen und administrativen Mitwirkung nicht ausgeschlossen wird.</p> <p>Die romanische Sprache ging gestärkt aus der Fusion hervor. Dies führte dann und wann zu kritischen Auseinandersetzungen mit Teilen der Bevölkerung aus Bivio. Insbesondere komme die deutsche Sprache zu kurz, den Ausführungen an der Gemeindeversammlung könne nicht gefolgt werden.</p>
2017	Grono	Weiterführung als einsprachige Gemeinde (italienisch)
2018	Breil/Brigels	Weiterführung als einsprachig romanische Gemeinde
	Bergün Filisur	<p>Die Ausgangslage hier war etwas speziell: Erstmals wurde im Kanton eine Erhebung der Sprachsituation gemäss Artikel 19 der Sprachenverordnung (SpV; BR 492.110) in Bergün/Bravuogn durchgeführt. Der Anteil rätoromanischsprachiger Personen in Bergün/Bravuogn betrug demnach gemäss Stichtag 31. Dezember 2015 21,69 Prozent.</p> <p>Die Gemeinde Bergün Filisur ist zweisprachig. In der bisherigen Gemeinde Bergün/Bravuogn sind die Amtssprachen Deutsch und Rätoromanisch, in Filisur Deutsch. Das früher bestehende schulische Angebot an rätoromanischem Unterricht wird aufrechterhalten. Die in Bergün/Bravuogn angestammte rätoromanische Sprache wird besonders in kultureller Hinsicht gefördert.</p> <p>Ändert sich die sprachliche Zusammensetzung in Bergün/Bravuogn aufgrund einer Neuerhebung (frühestens per 31. Dezember 2025 möglich) derart, dass die angestammte romanische Sprache unter das kantonal geforderte Minimum von 20 Prozent fällt, entscheidet die neue Gemeinde über eine allfällige Anpassung der Amtssprache sowie des schulischen Unterrichts.</p>
2021	Muntogna da Schons	Die Schulsprache war in den vier Gemeinden Casti-Wergenstein, Donat, Lohn (GR) und Mathon romanisch. Einzig in der Gemeinde Donat war die Sprachensituation rechtlich geregelt. In den drei anderen Gemeinden war die Amtssprache faktisch seit jeher Deutsch, obschon der Anteil der romanischsprechenden Bevölkerung am Schamserberg relativ hoch ist. Die Fusion brachte daher eine Stärkung der romanischen Sprache mit sich, ist diese angestammte Sprache doch heute – neben Deutsch – ebenfalls rechtlich verankerte Amtssprache. Die Vorstandssitzungen und der amtliche Austausch erfolgen heute mehrheitlich Romanisch.

Abbildung 43: Auflistung Fusionen seit 2012 mit Beteiligung mind. einer romanisch- oder italienischsprachigen Gemeinde, AFG

Fazit:

Sämtliche bisherigen Zusammenschlüsse zwischen Gemeinden unterschiedlicher Amts- und Schulsprachen behielten sprachlich den Status quo oder konnten dank der auferlegten Massnahmen die angestammte Sprache stärken. Ganz wesentlich für den Erhalt der Sprache ist die Beschulung der Kinder. Die regierungsrätliche Auflage im Rahmen der Fusionsförderung, wonach die Schülerinnen und Schüler aus Gebieten mit einer Minderheitensprache den Unterricht in der angestammten Sprache zu besuchen haben, dient massgeblich für den Erhalt und die Stärkung der lokalen Sprache. Diesem Punkt ist auch künftig spezielle Beachtung zu schenken.

V. Bürgergemeinden

1. Überblick

Gemäss Artikel 61 Kantonsverfassung setzen sich die Bürgergemeinden aus den Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürgern mit Wohnsitz in der Gemeinde zusammen. Die Folgen für die Bürgergemeinden bei Gemeindezusammenschlüssen regelt das Gemeindegesetz. Bürgergemeinden müssen – geografisch gemeint – deckungsgleich mit den politischen Gemeinden sein. Erfolgt eine Gemeindefusion, so schliessen sich die Bürgergemeinden automatisch zusammen, sofern sie sich nicht vorgängig aufgelöst haben.

Bis zum Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes auf den 1. Juli 2018 war es zudem möglich, dass Bürgergemeinden ihr Vermögen in eine bürgerliche Genossenschaft auslagerten und sich sonst alle Bürgergemeinden auflösten.

Die Erfahrung aus den bisherigen Zusammenschlüssen zeigt, dass sich die Bürgergemeinden oft mit der politischen Gemeinde zusammenschliessen und ihr die Aufgaben übertragen. In verschiedenen Fällen wurde vorgängig die Auslagerung von bürgerlichem Vermögen vollzogen. Seit dem Jahr 2011 war dies lediglich noch in bürgerliche Genossenschaften möglich. Solche wurden in Ilanz, Almens, Paspels, Surava, Bivio, Leggia, Grono und Thusis gegründet. Mit dem totalrevidierten Gemeindegesetz ist eine Auslagerung von bürgerlichem Vermögen nicht mehr möglich.

Zusammenschlüsse Bürgergemeinden				
Zusammenschluss zu	Jahr	Bürgergemeinde		Bürgerliche Genossenschaft
		Ja	Nein	
<i>ohne Doppelfusionen</i>				
Chur	2021	x		
Muntogna da Schons	2019		x	
Rheinwald	2019		x	
Breil/Brigels	2018		x	
Bergün Filisur	2018	x		
Thusis	2018		x	Thusis
Grono	2017		x	Grono, Leggia
Klosters	2016	x		
Luzein	2016		x	
Obersaxen Mundaun	2016	x		
Surses	2016		x	Bivio
Albula/Alvra	2015		x	Surava
Domleschg	2015		x	Almens, Paspels
Scuol	2015	x		
Vals	2015		x	
Zernez	2015	x		
Calanca	2015		x	
Ilanz/Glion	2014		x	Ilanz
Arosa	2013	x		
Lumnezia	2013		x	
Safiental	2013		x	
Valsot	2013		x	
Landquart	2012	x		
Trun	2012		x	
Grüsch	2011		x	
Bregaglia	2010		x	
Churwalden	2010	x		
Cazis	2010	x		
Davos	2009	x		

Zusammenschluss zu	Jahr	Bürgergemeinde		Bürgerliche Genossenschaft
		Ja	Nein	
<i>ohne Doppelfusionen</i>				
Val Müstair	2009		x	
Andeer	2009	x		
Tschiertschen-Praden	2009	x		
Ferrera	2008		x	
Trimmis	2008	x		

Abbildung 44: Zusammenschlüsse Bürgergemeinden, AFG

Wo keine Bürgergemeinde besteht, werden deren Befugnisse von Gesetzes wegen durch die politische Gemeinde wahrgenommen (Art. 78 Abs. 3 GG). Im Übrigen besteht keine hierarchische Struktur zwischen beiden Gemeindearten, d. h. keine Weisungs- oder Kontrollbefugnis der politischen Gemeinde gegenüber der Bürgergemeinde oder umgekehrt. Hingegen gibt es in Bezug auf das Nutzungsvermögen enge Verflechtungen, die nur aus einem historischen Kontext heraus nachvollziehbar und verständlich sind.

Im Kanton Graubünden existieren heute 63 Bürgergemeinden und 8 bürgerliche Genossenschaften.

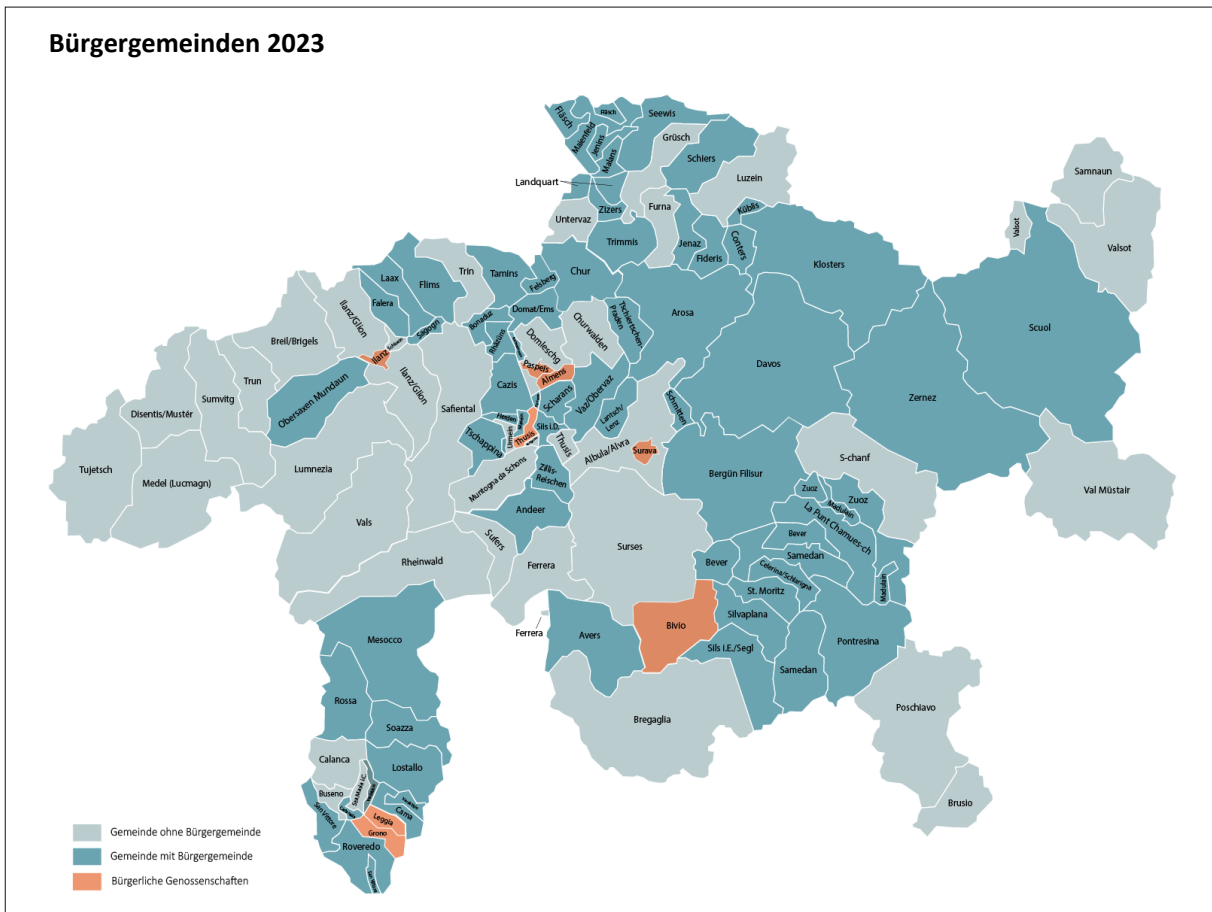


Abbildung 45: Bürgergemeinden 2023, AFG

Nach Artikel 71 Absatz 2 des Gemeindegesetzes richtet sich das Bürgerrecht nach der politischen Gemeinde. Dadurch ändert sich für einen Teil der Bürgerinnen und Bürger einer fusionierten Gemeinde das Bürgerrecht. Seit dem 1. Januar 2018 besteht zwar die Möglichkeit, dem Bürgerort den früheren Bürgerort in Klammern hinzuzufügen. Rechtlich ist und bleibt aber einzig die politische Gemeinde der Bürgerort. Hingegen gibt der Klammerzusatz Aufschluss über die Herkunft, was emotional durchaus von Bedeutung sein kann. Bürgerinnen und Bürger des Kantons Graubünden können innert dreier Jahre nach erfolgten Gemeindegemeinschaften diesen Hinweis auf ihr ehemaliges Bürgerrecht beantragen. Gesuche für den Klammerzusatz bei vor 2018 fusionierten Gemeinden konnten bis Ende 2020 gestellt werden. Entsprechend ist die Zahl der Beurkundungen seit Ablauf dieser dreijährigen Frist stark rückläufig. Insgesamt haben in den ersten fünf Jahren 804 Personen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

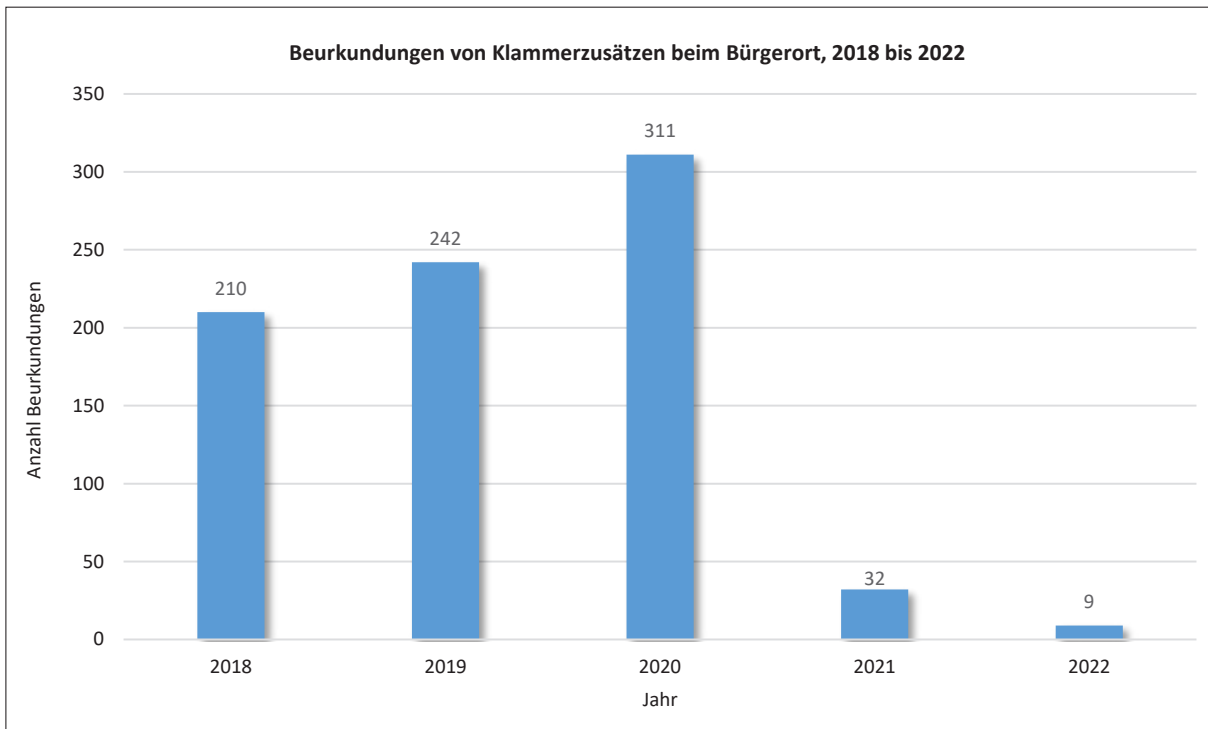


Abbildung 46: Klammerzusatz Bürgerort bei fusionierten Gemeinden, Anzahl Gesuche 2018–2022, AFG

2. Finanzielles (2021)

60 der noch 65 bestehenden Bürgergemeinden legten für das Rechnungsjahr 2021 eine selbstständige Rechnung ab.

Die Bürgergemeinden bilanzierten Ende 2021 in der Summe über 153 Millionen Franken Vermögen (Vorjahr gut 148 Millionen Franken). Ob das Vermögen vollständig bilanziert ist, bzw. die Liegenschaften nach kaufmännischen Grundsätzen bewertet sind (vgl. Art. 26 FHG), ist aus den vorliegenden Jahresrechnungen nicht erkennbar.

Über die Hälfte des Vermögens besteht aus Liegenschaften.

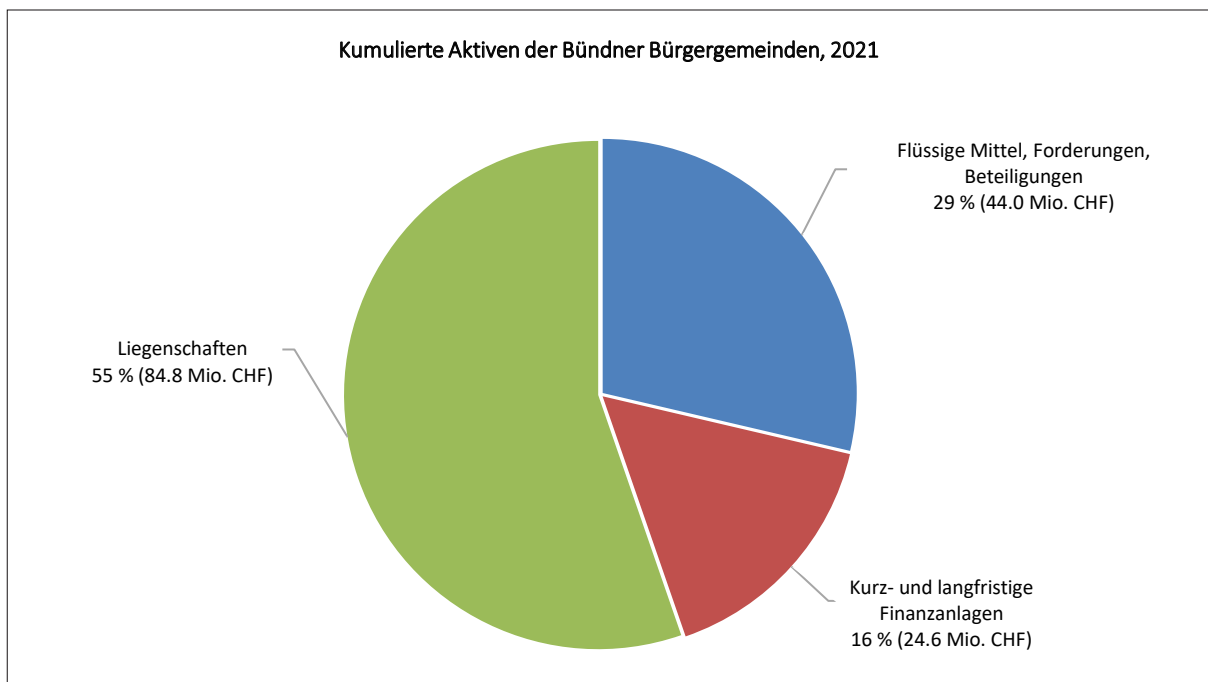


Abbildung 47: Kumulierte Aktiven Jahresrechnungen 2021, Bürgergemeinden, AFG

Das Vermögen konzentrierte sich vor allem auf 8 Bürgergemeinden, welche gemeinsam fast 79 Prozent aller Vermögen bilanzierten – alleine die Bürgergemeinde Chur wies 36 Prozent des gesamten Vermögens aus. Auf die weiteren 7 Bürgergemeinden Vaz/Observaz, Bonaduz, Landquart, Zizers, Malans, Felsberg und Domat/Ems, die jeweils über 4,5 Millionen Franken Vermögen bilanzierten, entfallen weitere 43 Prozent des Vermögens. Die restlichen 21 Prozent des Vermögens verteilen sich auf die übrigen Bürgergemeinden.

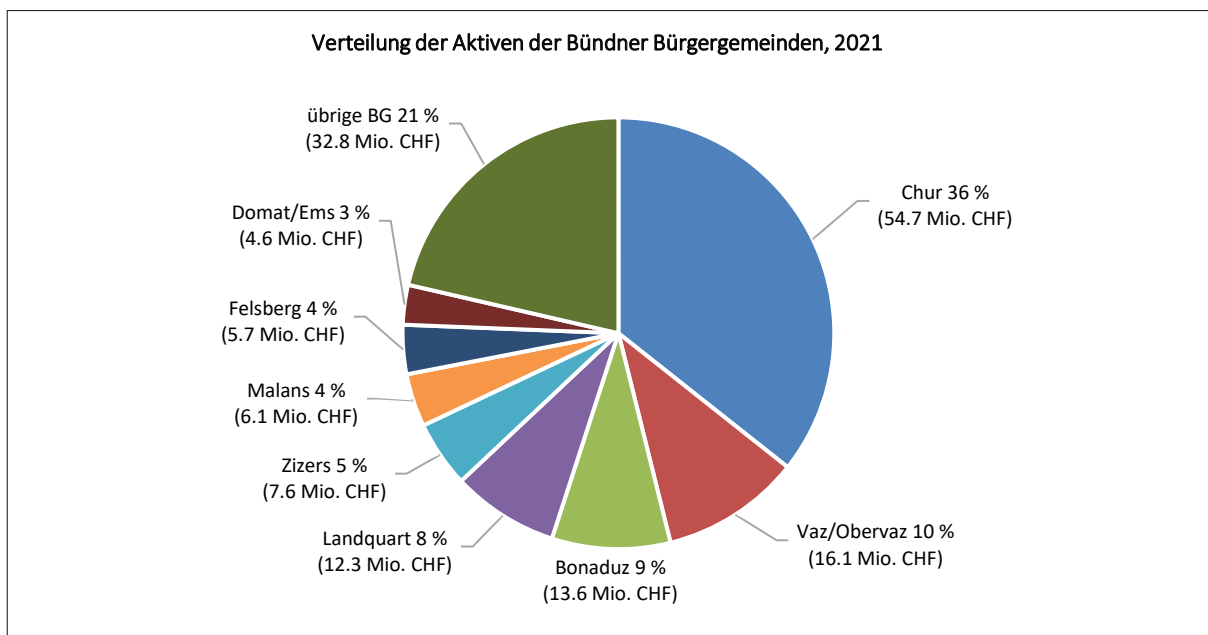


Abbildung 48: Verteilung Aktiven Jahresrechnung 2021, Bürgergemeinden, AFG

Das kumulierte Fremdkapital betrug 2021 44,4 Millionen Franken, zu 90 Prozent bestand dieses aus langfristigen Finanzverbindlichkeiten. Die Bürgergemeinde Chur hält gut zwei Drittel des gesamten Fremdkapitals aller Bürgergemeinden.

Das Eigenkapital der Bürgergemeinden umfasste 2021 109 Millionen Franken. Davon bilanzieren die Bürgergemeinden Chur 24,3 Millionen Franken, Vaz/Obervaz 15,8 Millionen Franken und Landquart 12,3 Millionen Franken.

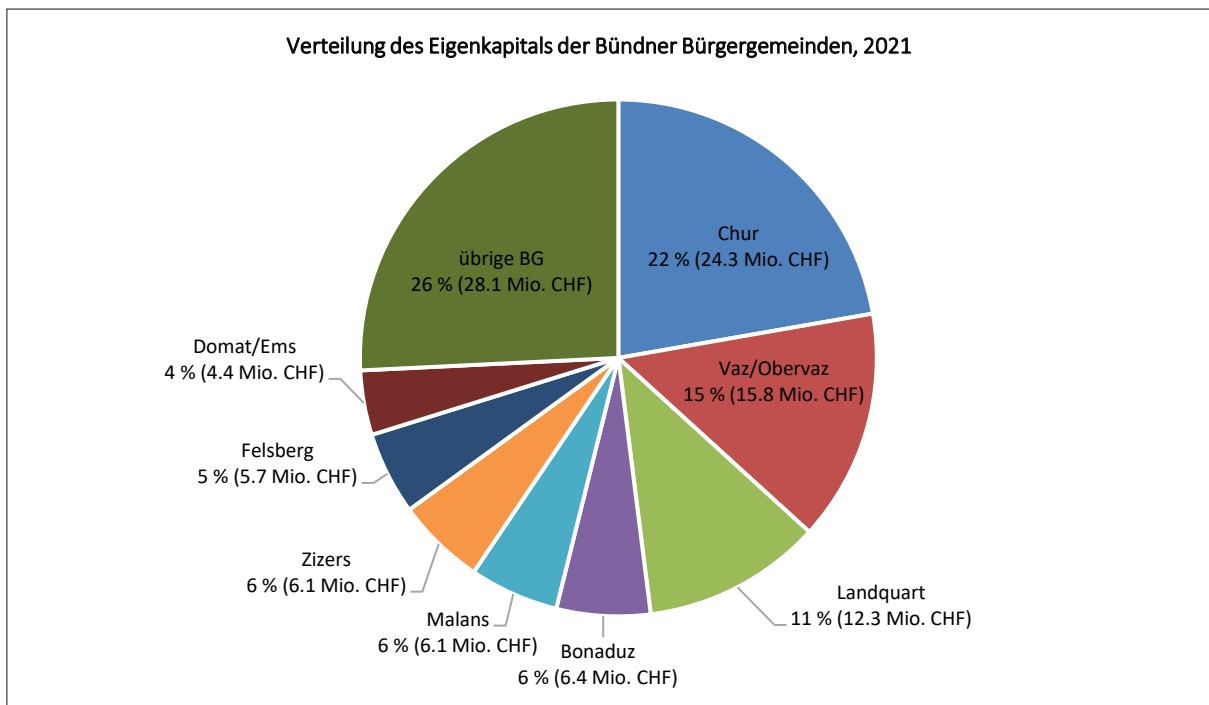


Abbildung 49: Verteilung des Eigenkapitals der Bündner Bürgergemeinden, 2021, AFG

Die nachfolgende Tabelle zeigt einen Gesamtüberblick der kumulierten Aufwände und Erträge des Jahres 2021 aller Bürgergemeinden.

Bezeichnung	2021
Löhne und Entschädigungen	1'161'683
Sach- und Betriebsaufwand, Abschreibungen	6'528'817
übriger Aufwand (1)	3'401'800
Total Aufwand	11'092'300
Vermögenserträge (Finanzanlagen, Liegenschaften)	11'305'010
übrige Erträge (2)	3'181'152
Total Ertrag	14'486'162

(1) beispielsweise Beiträge an Dritte, Finanzaufwand, interne Verrechnungen, a. o. Aufwand
(2) beispielsweise Einbürgerungstaxen, Defizitbeiträge der Gemeinde, interne Verrechnungen, a. o. Ertrag

Abbildung 50: Kumulierter Aufwand und Ertrag der Bündner Bürgergemeinden, 2021, AFG

Gegen 60 Prozent des Aufwands in Höhe von 11,1 Millionen Franken betrafen Sach- und Betriebsaufwände im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung sowie Abschreibungen. Der Ertrag betrug insgesamt 14,5 Millionen Franken. 11,3 Millionen Franken davon entfielen auf Vermögenserträge aus Finanzanlagen und Liegenschaften.

VI. Nutzungsvermögen und Bodenerlöskonto

Die Totalrevision des kantonalen Gemeindegesetzes (Botschaft Heft Nr. 3/2017–2018, S. 187) sah vor, dass kein Bodenerlöskonto mehr zu führen ist. Eine Mehrheit der Vorberatungskommission beantragte dem Grosse Rat, auf die Abschaffung zu verzichten. Mit 61 zu 48 Stimmen bei 8 Enthaltungen folgte der Rat dem Mehrheitsantrag.

Während der Debatte im Grossen Rat (GRP vom 17. Oktober 2017, S. 273 ff. und S. 285 ff.) wurden Befürchtungen geäussert, dass die Bürgergemeinden geschwächt, die Mittel des Bodenerlöskontos den politischen Gemeinden alleine zugeführt oder die landwirtschaftlichen Belange nicht mehr berücksichtigt würden.

Es erscheint der Regierung als angebracht, nochmals auf das Wesen des Bodenerlöskontos vertieft hinzuweisen. Dazu möchte sie den gesamten Themenkomplex Bürgergemeinden, Nutzungsvermögen und Bodenerlöskonto in einen Gesamtzusammenhang stellen. Sie unterbreitet dem Grossen Rat die Grundsatzfrage, ob es das Parlament als sinnvoll erachtet, dieses buchhalterisch zu führende Konto aufrecht zu erhalten.

1. Historischer Blick

Um zu verstehen, wie mit der speziellen Vermögenskategorie «Nutzungsvermögen» rechtlich und buchhalterisch umzugehen ist, braucht es das Wissen über die Entstehungsgeschichte der politischen Gemeinden und der Bürgergemeinden sowie über den langen Weg zu einem mehrheitsfähigen Kompromiss über das Eigentum des jeweiligen Gemeindegewesens.

Bis zum Jahre 1851 bildeten die Gerichte und Hochgerichte die Grundlage der Verwaltungsorganisation des Kantons Graubünden, wobei die Nachbarschaften gewisse ökonomische Aufgaben erfüllten. Die Kantonsverfassung von 1854 übertrug den Gemeinden, welche damals aus den Nachbarschaften im Entstehen begriffen waren, eine Anzahl neuer Aufgaben wie das Forst-, Schul- und Armenwesen, die niedere Polizei sowie Geschäfte politischer Natur. Stimm- und am Vermögen nutzungsberechtigt waren damals alleine die niedergelassenen Bürger.

Die Bundesverfassung von 1848 statuierte die freie Niederlassung in der ganzen Schweiz. Dies führte zu einer merklichen Zunahme der Niedergelassenen in den einzelnen Gemeinden. Die kantonale Niederlassungsordnung von 1853 gewährte aber den Niedergelassenen nur die von der Bundesverfassung verlangte Minimalberechtigung und schloss sie von jeder Beteiligung an der Gemeindeverwaltung und am Gemeindevermögen aus.

Diese Regelung war für die Zugezogenen äusserst schwierig, weil sie von jeder Beteiligung an der Nutzung von Alpen, Weiden und Wäldern ausgeschlossen wurden. In den meisten Gemeinden des Kantons Graubünden waren diese Nutzungen von so ausschlaggebender Bedeutung, dass die Landwirtschaft treibende Bevölkerung ohne sie überhaupt nicht auskommen konnte. Aus diesem Grund gewährten dann auch die meisten Gemeinden den Niedergelassenen gegen Entgelt den Mitgenuss an den so genannten «Gemeindeutilitäten». Ein Recht darauf erhielten jene jedoch nicht und sie blieben vom Wohlwollen der Bürger abhängig, sowohl in Bezug auf die Zulassung zu den Nutzungen wie auf die Festsetzung des Entgelts.

Eine Motion aus dem Jahr 1872 führte im Grossen Rat zu ausgiebigen Diskussionen. Dabei sollte die Beteiligung der Niedergelassenen an den Gemeindeutilitäten ermöglicht werden. Es galt dabei eine gesetzliche Lösung zu finden, welche das Gemeindevermögen, besonders aber die Nutzungen, nicht nur den Bürgern, sondern auch den Niedergelassenen zugänglich machte. Das Niederlassungsgesetz, welches diese Neuorganisation zum Inhalt hatte, trat am 1. September 1874 in Kraft. Die Bundesverfassung von 1874 gewährte zudem den Niedergelassenen das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten.

Die tief eingreifenden Neuerungen, welche das Niederlassungsgesetz brachte, waren nicht überall willkommen. Das beweisen verschiedene Revisionsversuche, welche in den folgenden Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes unternommen wurden. Aber alle derartigen Anstrengungen scheiterten an der ablehnenden Haltung des Grossen Rats und des Bündner Stimmvolks.

Das damalige Niederlassungsgesetz definierte die folgenden Aufgaben, welche alleine der Bürgergemeinde vorbehalten waren:

- die Aufnahme ins Bürgerrecht;
- das Armengut und die ausgeteilten Gemeindegüter (Löser);
- die Veräusserung von Gemeindeeigentum;
- die Festsetzung der Taxen für den Mitgenuss an den Gemeindeutilitäten.

Mit Ausnahme dieser abschliessenden Aufgaben wurden insbesondere auch alle Verwaltungsaufgaben der politischen Gemeinde zugewiesen. In den folgenden Jahrzehnten wurde immer wieder über die der Bürgergemeinde bzw. der politischen Gemeinden zustehenden Aufgaben und Kompetenzen diskutiert. Insbesondere das Veräusserungsrecht der Bürgergemeinde von Gemeindeeigentum – unabhängig in welchem Eigentum es sich befand – führte zu steten Auseinandersetzungen. Ebenso die Möglichkeit, die Nutzungstaxen festlegen zu können. Weitgehend unklar und deswegen wiederholt im Zentrum der politischen Auseinandersetzungen war die rechtliche Stellung der Bürgergemeinden. Wollte das eine Lager eine vollständige Entflechtung der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde (Dualismus), vertrat das andere die These, wonach es sich bei der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde um ein und dieselbe Körperschaft handelte (monistischer Ansatz).

Mit dem Erlass des ersten Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (aGG) konnten wichtige Fragen der Eigentumszugehörigkeit bezüglich des Gemeindevermögens zwischen der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde, deren Aufgaben sowie deren rechtliche Stellung beantwortet werden. Demnach stand gemäss Artikel 28 aGG das Eigentum im Grundsatz der politischen Gemeinde zu. Vorbehalten blieb Artikel 79 aGG, wonach das Eigentum in bestimmten Fällen der Bürgergemeinde zusteht, nämlich:

- an den der bürgerlichen Sozialhilfe dienenden Grundstücken und Anstalten;
- an den von ihr bereits am 1. September 1874 ausgeteilten Bürgerlösern;
- an Grundstücken, die sie seit 1. September 1874 aus eigenen Mitteln erworben hat;
- am Nutzungsvermögen, als dessen Eigentümerin sie bereits im eidgenössischen Grundbuch eingetragen ist oder an dem ihr Eigentum seit 30 Jahren in rechtsgenügender Weise anerkannt und unangefochten geblieben ist.

Das Gemeindegesetz statuierte eine Übergangsbestimmung von zehn Jahren, d. h. bis im Jahr 1984, innerhalb welcher Frist die Eigentumsausscheidung zwischen den beiden Gemeinwesen erfolgen musste (vgl. Art. 103 aGG). Damit verankerte das kantonale Recht in einem gewissen Sinne den Gemeindedualismus, weil die Bürgergemeinden als selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt wurden.

Mit dem Gemeindegesetz im Jahr 1974 wurde rechtlich die spezielle Vermögenskategorie Nutzungsvermögen geschaffen, deren Veräusserung lediglich unter restriktiven Bedingungen erlaubt sein sollte. Als weitere Massnahme zur Sicherung des land- und forstwirtschaftlichen Bodens wurde das so genannte Bodenerlöskonto geschaffen, in das der Erlös aus der Veräusserung von Nutzungsvermögen zu fallen hat. Der restriktive Umgang mit dem Nutzungsvermögen hat unabhängig davon zu erfolgen, ob die politische Gemeinde oder die Bürgergemeinde Eigentümerin des entsprechenden Nutzungsvermögens ist oder ob überhaupt eine Bürgergemeinde besteht.

Das totalrevidierte Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 17. Oktober 2017 führt die bisherige Rechtslage betreffend das Nutzungsvermögen und das BEK in weiten Teilen unverändert weiter, Änderungen wurden nur punktuell vorgenommen.

2. Nutzungsvermögen

Das Nutzungsvermögen besteht aus Alpen, Allmende, Wald, Gemeindelösern, Gemeinatzungsrecht, Beholzungs- und Weiderechten (Art. 45 Abs. 1 GG) und betrifft lediglich das Eigentum der öffentlichen Hand. Privates landwirtschaftliches Eigentum ist nicht betroffen. Diese aus früheren Entwürfen des Gemeindegesetzes stammende und rechtlich seit 1974 verankerte Aufzählung

zeigt, dass das Nutzungsvermögen einen äusserst engen Bezug zur genossenschaftlichen Nutzung des land- und forstwirtschaftlichen Landes hat. Eine messerscharfe Abgrenzung, was exakt in welcher Gemeinde nun Nutzungsvermögen darstellt, ist meist kaum möglich. Die ökonomischen, raumwirksamen und gesellschaftlichen Verhältnisse haben sich seit der Definition dieses Begriffs mannigfaltig und teils massiv verändert. Es ist somit immer im Einzelfall zu prüfen, zu welcher Vermögenskategorie das Land oder die Rechte daran gehören.

Um das Wesen des Nutzungsvermögens näher zu beleuchten, ist auch hier ein Blick in die Geschichte notwendig: Ursprünglich, d.h. nach der Feudalzeit, stand das Eigentum am gesamten Grund und Boden der Gemeinde zu. Diese Ländereien wurden kollektiv genutzt, d.h. ein bestimmter Personalverband hatte die gemeinsamen Rechte an der Nutzung (Allmend) der natürlichen Ressourcen wie Wälder, Weiden, Streuwiesen oder Gewässer. Den einzelnen Genossen wurden zudem durch periodisch wiederkehrende Verlosungen Acker- und Wiesenland zur Sondernutzung zugewiesen. Teilweise und im Verlauf der Zeit ging dieses genossenschaftliche Eigentum durch Aufteilung ins Privateigentum über. Dieses Privateigentum blieb aber auch nach der Zuteilung gewissen Beschränkungen unterworfen, indem das private Kulturland nach der Ernte der gemeinsamen Nutzung (Gemeinatzung oder Trattrecht) offenstand. Der weitaus grösste Teil des Grundeigentums verblieb bei den Gemeinden zur genossenschaftlichen Nutzung. Alpen, Weiden und Wälder unterlagen auch in den frühesten Zeiten nie der periodischen Zuteilung an Einzelne, sondern wurden immer von den Gemeindegossen (heute: Einwohnerinnen und Einwohner) gemeinsam genutzt.

Der Zweck, den diese Teile des Gemeindevermögens zu erfüllen hatten (und zumindest teilweise noch haben), ist ihrer Herkunft entsprechend ein genossenschaftlicher. Zumindest flächenmässig betrachtet bildet das Nutzungsvermögen für die meisten Gemeinden den Hauptbestandteil ihres Vermögens.

Bis ins Jahr 1874 stellte die Gemeinde in Graubünden immer eine Bürgergemeinde dar. Das Gesetz über die Niederlassung von Schweizer Bürgern vom 12. Juni 1874 brachte die grundlegende Neuerung, wonach jeder Schweizer Bürger mit Wohnsitz in einer Gemeinde das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten erhielt. Aus der ehemaligen Gemeinde der Bürger entstand die Einwohnergemeinde (oder politische Gemeinde), welcher auch das Gemeindevermögen zusteht. Das Eigentum am Nutzungsvermögen kann sowohl der politischen Gemeinde wie der Bürgergemeinde zukommen (vgl. Art. 89 GG). Auch wenn die Eigentumszugehörigkeit unterschiedlich sein kann: Die Nutzung (also gewissermassen der Besitz am Nutzungsvermögen) steht immer der politischen Gemeinde zu. Daraus folgt, dass die Übertragung der Nutzung – sei sie durch Veräusserung, Belastung oder Nutzungsänderung herbeigeführt – ohne Dazutun der Besitzerin, somit der politischen Gemeinde, nicht rechtens ist.

Hingegen nicht zum Nutzungsvermögen zählt von der politischen Gemeinde oder der Bürgergemeinde (nach 1874) selber erworbenes Land, sofern dieses nicht als Realersatz i. S. v. Artikel 46 Absatz 3 GG beschafft wurde. Des Weiteren beziehen sich die Bestimmungen des GG zum Nutzungsvermögen nicht auf die Bürgerlöser. Letztere sind, soweit davon Gebrauch gemacht wird, zur ausschliesslichen Nutzung durch die Mitglieder der Bürgergemeinde vorbehalten. Die Bürgerlöser befinden sich in der ausschliesslichen Verwaltungskompetenz der Bürgergemeinden. Der Ertrag aus deren Nutzung fällt deshalb alleine ihnen zu.

Unabhängig der Eigentumszugehörigkeit sind Vorgänge, welche das Nutzungsvermögen betreffen, bei der politischen Gemeinde zu verbuchen. Die Begründung dazu liegt in Artikel 45 Absatz 2 GG, wonach alle Einwohnerinnen und Einwohner in der Gemeinde gleichermassen am Nutzungsvermögen nutzungsberechtigt sind. Sämtliche Erträge aus der Nutzung von Nutzungsvermögen (bspw. Miet- und Pachtzinsen, Konzessionen etc.) fliessen in den Finanzhaushalt der politischen Gemeinde. Im Gegenzug sind die Ausgaben in und für das Nutzungsvermögen (Unterhalt Alpen, Forststrassen etc.) durch die politische Gemeinde zu tätigen.

Dies mag vielleicht etwas eigenartig erscheinen. Wie bereits vorgängig historisch abgeleitet partizipieren am Nutzen des Nutzungsvermögens alle Einwohnerinnen und Einwohner. Zudem geht der Gesetzgeber davon aus, dass die politische Gemeinde und die Bürgergemeinde zwei Selbstverwaltungskörper innerhalb ein und derselben Gemeindeorganisation sind und dass das Gemeindevermögen als Einheit verstanden wird. Lediglich im Innenverhältnis zwischen den

beiden Gemeindearten legt das zwingende Recht fest, wem die Eigentumszuständigkeit am Vermögen innerhalb der Gemeindeorganisation zukommt.

3. Verwaltung des Nutzungsvermögens

Das Vermögen wird grundsätzlich von dem Gemeinwesen verwaltet, in dessen Eigentum es steht (vgl. Art. 90 Abs. 1 lit. b GG). Dieser Grundsatz wird wie dargelegt bei der Verwaltung des Nutzungsvermögens durchbrochen. Der politischen Gemeinde, welcher der gesamte Nutzen dieser Vermögenskategorie zusteht, kommt eine hohe Verwaltungskompetenz zu, auch wenn sich das Vermögen im Eigentum der Bürgergemeinde befindet.

Sogar bei der Veräusserung von sich im bürgerlichen Eigentum befindlichen Nutzungsvermögen kann die Bürgergemeinde nicht völlig losgelöst von der politischen Gemeinde (als Besitzerin der Sache) handeln. Ohne ausdrückliche Zustimmung der Besitzerin, somit der politischen Gemeinde, ist eine Veräusserung nicht möglich.

Grundstücke, welche zum Nutzungsvermögen gehören, sollen nicht veräussert werden, wenn dadurch die Gesamtheit der öffentlichen Nutzungen gleicher Art erheblich eingeschränkt wird (vgl. Art. 46 Abs. 1 GG). Dieser Wortlaut verlangt demnach kein absolutes Veräusserungsverbot, d.h. vom Grundsatz, dass Nutzungsvermögen nicht veräussert werden darf, kann unter gewissen Voraussetzungen abgewichen werden. Nicht veräussert werden soll Nutzungsvermögen, wenn die Gesamtheit der öffentlichen Nutzungen gleicher Art «erheblich» eingeschränkt wird. Den beiden Gemeinwesen wird bei entsprechenden Entscheiden ein erhebliches Ermessen eingeräumt. Ausgenommen von diesen Beschränkungen sind Veräusserungen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder für die Ausführung von Werken, welche im öffentlichen Interesse liegen (vgl. Art. 46 Abs. 2 GG).

Der Veräusserung gleichgestellt ist gemäss Artikel 46 Absatz 6 GG die Begründung von Bau- und Quellrechten sowie anderen dinglichen oder persönlichen Nutzungsrechten mit einer Dauer von 30 oder mehr Jahren.

Der Erlös aus der Veräusserung von Nutzungsvermögen fällt – unabhängig davon, ob das Nutzungsvermögen im Eigentum der Bürgergemeinde oder der politischen Gemeinde steht – in ein Bodenerlöskonto, welches von der politischen Gemeinde verwaltet wird (vgl. Art. 46 Abs. 5 GG).

4. Bodenerlöskonto

Das Bodenerlöskonto wird von der politischen Gemeinde verwaltet (vgl. Art. 46 Abs. 5 GG). Es stellt eine zweckgebundene, vom übrigen Gemeindevermögen separat auszuweisende Reserve bzw. einen Fonds dar. Unter Fonds wird allgemein ein «Sondervermögen» verstanden, das aus dem allgemeinen Vermögen des Gemeinwesens ausgeschieden ist und einem mehr oder weniger bestimmten Zweck dient. Das BEK ist kalkulatorisch nicht zu verzinsen. Auch ist keine Kapitaldeckung erforderlich. Die politische Gemeinde kann somit die durch eine Veräusserung erhaltenen flüssigen Mittel anderweitig einsetzen. Werden hingegen Mittel aus dem BEK für die Beschaffung von Realersatz oder den anderen in Artikel 46 Absatz 3 GG genannten Verwendungszwecken benötigt, sind die entsprechenden flüssigen Mittel durch die politische Gemeinde bereit zu stellen, allenfalls durch die Aufnahme von Fremdkapital.

Der gesamte Veräusserungserlös aus der Veräusserung von Nutzungsvermögen fällt in ein BEK (vgl. Art. 46 Abs. 3 GG). Als Veräusserungserlös gilt der erzielte Kaufpreis abzüglich der in direktem Zusammenhang mit dem Grundstück bzw. deren Erschliessung entstandenen Kosten.

Einer Veräusserung gleichgestellt ist die Begründung von Bau- und Quellrechten sowie anderen dinglichen oder persönlichen Nutzungsrechten mit einer Dauer von 30 oder mehr Jahren, da diese wirtschaftlich gesehen einer Veräusserung gleichkommen (vgl. Art. 46 Abs. 6 GG).

Es stellt sich in der Praxis immer wieder die Frage, zu welchem Zeitpunkt der «Veräusserungstatbestand» von Nutzungsvermögen vorliegt, welcher eine Einlage ins BEK verlangt. Als

Veräusserung gilt die Eigentumsübertragung bzw. die Einräumung von Bau- und Quellrechten oder anderer dinglichen oder persönlicher Nutzungsrechte, sofern sie über 30 Jahre dauern.

Die Entwidmung z. B. durch Überbauung ohne Eigentumsübertrag gilt nicht als Veräusserung. Der Wert von Nutzungsvermögen kann z. B. als Folge einer Einzonung stark ansteigen. Die Veräusserung einer entsprechenden Parzelle führt zur Einlage des vollen Verkaufspreises ins BEK:

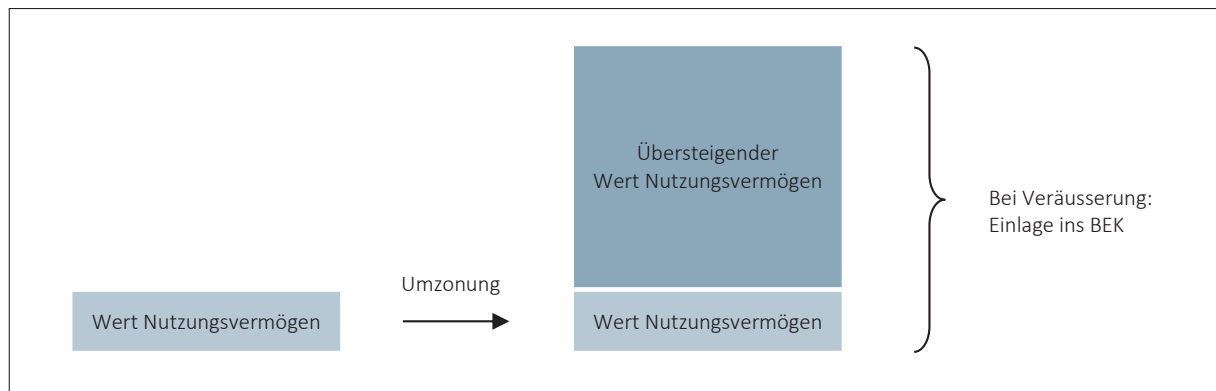


Abbildung 51: Wert Nutzungsvermögen / Bodenerlöskonto, AFG

Die Zweckbindung der Veräusserungserlöse von Nutzungsvermögen steht in engem Zusammenhang mit der Anforderung von Artikel 46 Absatz 1 GG, wonach Grundstücke dieser Vermögenskategorie nicht veräussert werden sollen, wenn dadurch die Gesamtheit der öffentlichen Nutzungen gleicher Art erheblich eingeschränkt wird. Die Gemeinden haben aufgrund dieses Regelungszwecks bzw. der öffentlich-rechtlichen Zweckbindung des Nutzungsvermögens demnach dafür zu sorgen, dass dieses dem wesentlichen Umfang nach erhalten bleibt.

Hier zeigt sich auch eine grosse Schwäche des Bodenerlöskontos. Dessen ursprünglicher Zweck, der Erhalt von land- und forstwirtschaftliche nutzbarem Boden für eine weitgehend agrarische Bevölkerung, konnte durch die Führung eines Bodenerlöskontos nicht eingehalten werden. Sehr viel gemeindeeigenes Kulturland wurde in den letzten Jahrzehnten eingezont und somit spätestens nach der Überbauung der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. Realersatz wurde in den seltensten Fällen beschafft.

Die Einlage des Veräusserungserlöses ins Bodenerlöskonto hat zu erfolgen, unabhängig davon, ob in einer Gemeinde eine Bürgergemeinde existiert oder nicht. Der Zweck des Bodenerlöskontos ist der Erhalt von Nutzungsvermögen und nicht, wie manche vermuten, die Verwaltung von bürgerlichem Vermögen.

Wo aber eine Bürgergemeinde besteht, dürfen dem BEK nur Mittel entnommen werden, die aus Veräusserungen von Nutzungsvermögen der Bürgergemeinde oder von Nutzungsvermögen, welches schon am 1. September 1874 zum Nutzungsvermögen der Gemeinde gehört hat, stammen, sofern ein übereinstimmender Beschluss der zuständigen Organe der politischen und der Bürgergemeinde vorliegen (vgl. Art. 46 Abs. 4 GG).

Zahlreiche politische Gemeinden führen aktuell kein BEK. Sobald eine Veräusserung oder eine einer Veräusserung gleichzusetzende Rechtseinräumung an Nutzungsvermögen erfolgt, besteht für die politische Gemeinde die Pflicht, ein BEK zu bilanzieren. Eine rückwirkende Alimentierung wäre unverhältnismässig und ist daher nicht notwendig.

Das BEK stellt eine zweckgebundene vom übrigen Gemeindevermögen separat auszuweisende Reserve bzw. einen Fonds dar (vgl. Ziffer 3.1). Das BEK wird im Eigenkapital bilanziert (Konto 29199 Bodenerlöskonto) und weist darin einen zweckgebundenen Anteil des Gemeindevermögens separat aus.

Das AFG nahm im Jahr 2021 als Schwerpunktprüfung eine Beurteilung der Verwaltung des Bodenerlöskontos (vgl. Art. 46 GG) vor. Diese Schwerpunktprüfung ist im Zusammenhang mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes zu sehen. Bei zahlreichen politischen Gemeinden führte die frühere Praxis dazu, dass der Verwaltung des Bodenerlöskontos nur eine untergeordnete Beachtung geschenkt wurde. Die finanzaufsichtsrechtliche Praxis des AFG tolerierte dies als eher untergeordnete Missachtung der finanzhaushaltsrechtlichen Vorgaben.

Die Schwerpunktprüfung basierte auf den Jahresrechnungen der Jahre 2017 bis 2020 der politischen Gemeinden sowie ergänzenden Unterlagen und Informationen dazu. Im Wesentlichen beurteilte das AFG das Vorhandensein sowie die kommunale Praxis der Einlagen in das bzw. Entnahmen aus dem Bodenerlöskonto. Eine rechtliche Prüfung, ob einzelne Geschäftsfälle aufgrund der Zugehörigkeit zum relevanten Nutzungsvermögen tatsächlich richtig behandelt worden waren, konnte nicht erfolgen. Oftmals ist es auch den verantwortlichen Behörden vor Ort nicht klar, ob es sich bei fraglichen Grundstücken tatsächlich um einlagerelevantes Nutzungsvermögen handelt oder nicht. Strittige Fälle müssten wohl gerichtlich geklärt werden.

Die Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Bei 39 politischen Gemeinden erfolgt die Verwaltung des Bodenerlöskontos im Einklang mit Artikel 46 GG. Bei den übrigen Gemeinden konnte nicht zweifelsfrei festgestellt werden, dass die rechtlichen Bestimmungen des GG tatsächlich eingehalten worden sind. Insgesamt ist aber das finanzielle Volumen des Bodenerlöskontos von untergeordneter Bedeutung. Per Ende 2020 bilanzierten nur 43 von damals 105 Gemeinden überhaupt ein Bodenerlöskonto (Konto 29199), das Gesamtvolumen belief sich auf 47,2 Millionen Franken – dies entspricht 2,3 Prozent des Eigenkapitals dieser 43 Gemeinden, im Verhältnis zum Eigenkapital aller Bündner Gemeinden entspricht diese Summe nur 1,5 Prozent.



Abbildung 52: Bilanzierte Werte im Bodenerlöskonto der Bündner Gemeinden im Verhältnis zum Eigenkapital, 2020, AFG

10 der 43 Gemeinden mit Bodenerlöskonto bilanzierten Ende 2020 ein Volumen von jeweils über 1 Million Franken. Diese 10 Gemeinden vereinen 87 Prozent des gesamten Volumens auf sich. Die übrigen 33 Gemeinden vereinen gemeinsam nur knapp 6,3 Millionen Franken des BEK-Volumens.

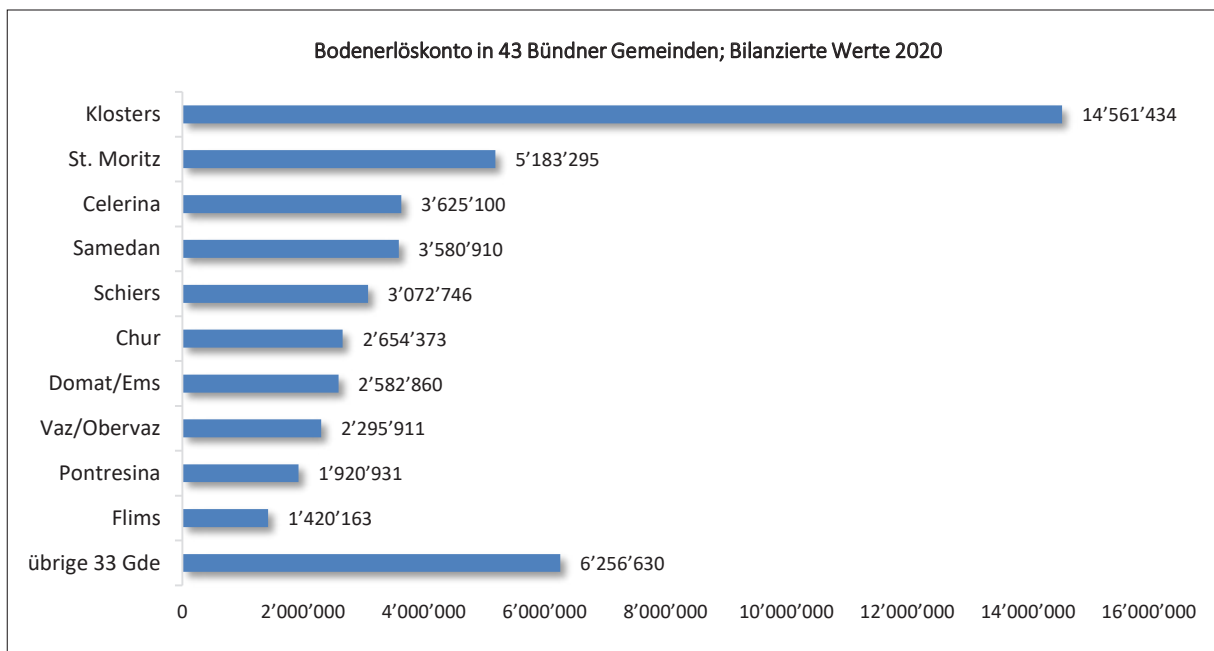


Abbildung 53: Bilanzierte Werte im Bodenerlöskonto der Bündner Gemeinden, 2020, AFG

In 33 dieser 43 Gemeinden mit einem Bodenerlöskonto existiert eine Bürgergemeinde, darunter in allen in Abbildung 53 aufgeführten Gemeinden mit einem Volumen von über 1 Million Franken. In den 10 Gemeinden, welche zwar ein BEK führen, in denen aber keine Bürgergemeinde existiert, umfasst das BEK-Volumen 1,6 Millionen Franken.

Die Heterogenität spiegelt sich in nachfolgender Abbildung (Gemeindestand 2023):

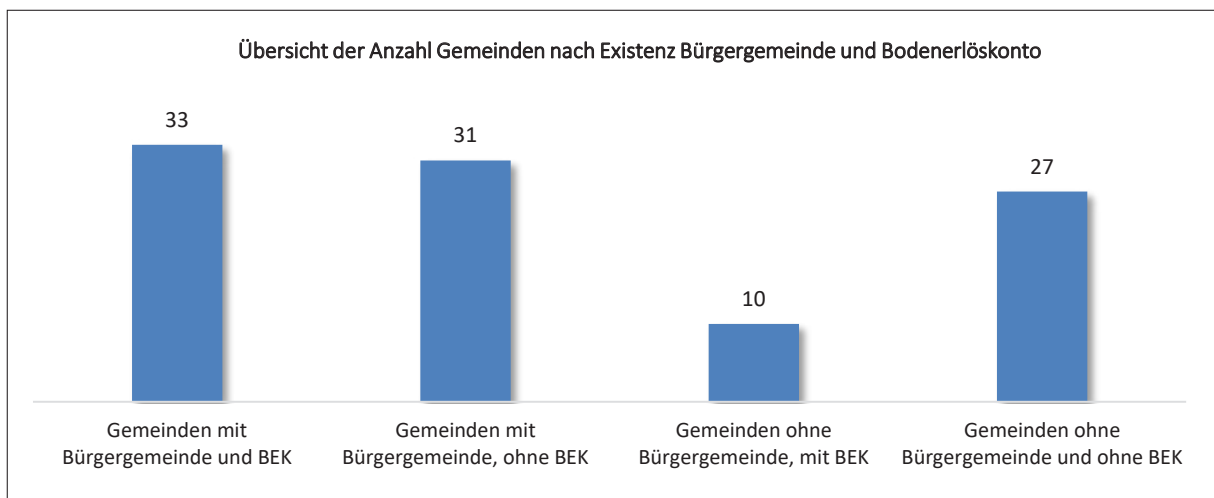


Abbildung 54: Übersicht der Anzahl Gemeinden nach Existenz Bürgergemeinde und Bodenerlöskonto, AFG

Bezüglich Bilanzierung und Volumen der Bodenerlöskonti zeigen sich seit der Schwerpunktprüfung des AFG 2021 nur marginale Änderungen.

Fazit:

Die Führung eines Bodenerlöskontos ist unabhängig der Existenz einer Bürgergemeinde von der politischen Gemeinde obligatorisch. Die Praxis zeigt, dass weniger als die Hälfte aller Bündner Gemeinden ein entsprechendes Konto führen. Oftmals kann nicht mit abschliessender Gewissheit geklärt werden, ob die eingelegten Werte richtig sind und ob es sich tatsächlich um Nutzungsvermögen handelt, dessen Verkaufserlös einzulegen ist. Da es sich ohnehin um ein Verpflichtungskonto im Eigenkapital der politischen Gemeinde handelt, das im Übrigen nicht geldmässig (Aktivkonto, Finanzvermögen) abgesichert sein

muss, ist die Weiterführung aus Sicht der Regierung sachlich nicht mehr angezeigt. Sinnvoll wäre eine Anpassung der Rechtsgrundlagen, wonach die Einlage ins Bodenerlöskonto nicht mehr nötig ist, die vorhandenen Saldi jedoch bestehen bleiben. Innerhalb einer Übergangszeit von 15 Jahren sollen sie jedoch für den bestehenden Zweck (i. d. R. Beschaffung von Realersatz und für die Verbesserung von Alpen, Weiden und Heimbetrieben; Art. 46 Abs. 2 GG) verwendet werden. Dazu sind nach wie vor übereinstimmende Beschlüsse der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde nötig, sofern letztere vorhanden ist.

Falls der Grosse Rat dieser Idee folgen kann, so fasst die Regierung dies als Auftrag auf, eine Botschaft mit den entsprechenden Anpassungen der Rechtsgrundlagen im Gemeindegesetz zu erarbeiten und dem Parlament vorzulegen.

VII. Regionen

1. Aufgaben und Organisation

Seit dem 1. Januar 2016 entfaltet die Gebietsreform vollumfänglich Wirkung. Seither sind die 11 neuen Regionen operativ tätig. Der Kanton wollte mit der Gebietsreform entscheidungs- und handlungsfähige Regionen schaffen, welche ihre Aufgaben effizient, rasch sowie bürgernah erfüllen können. Die Regionen funktionieren im Grundsatz reibungslos und die Umsetzung ging im Wesentlichen problemlos vonstatten.

Die Umsetzung der Gebietsreform, d.h. der Aufbau der 11 Regionen, ist aus Sicht der Regierung erfolgreich verlaufen. Die Zuteilung der Gemeinden zu den 11 Regionen erfolgte auf der Basis der damaligen Bezirkseinteilung. Ausnahmen waren die Gemeinden Haldenstein (von Landquart zu Plessur) und Mutten (von Albula zu Viamala), nachdem diese Gemeinden ihre Bevölkerung befragt hatten.

Kantonalrechtlich sind den Regionen die folgenden Aufgaben zugewiesen:

- Betreibungs- und Konkurswesen;
- Regional- / Richtplanung;
- Berufsbeistandschaften;
- Zivilstandswesen.

In vielen Fällen übernehmen die Regionen zusätzliche Aufgaben, die ihnen von den Gemeinden übertragen werden. Die Spannweite zwischen den Regionen ist hier sehr gross – Regional- und Wirtschaftsentwicklung, die Führung einer Musikschule, die Abfallbewirtschaftung, die Betreuung kultureller Projekte, Sportförderung, ein Regionalnotariat, Logopädische Dienste oder Pilzberatung sind einige Beispiele dafür.

Die Einwohnerinnen und Einwohner verteilen sich sehr unterschiedlich auf die 11 Regionen. Die Region Plessur umfasst über 43 000 Einwohnende, gefolgt von der Region Prättigau/Davos mit gut 26 000 Einwohnenden bzw. der Region Landquart mit knapp 26 000 Einwohnenden. Die Region Bernina ist mit rund 4 600 Einwohnerinnen und Einwohnern die kleinste Region.

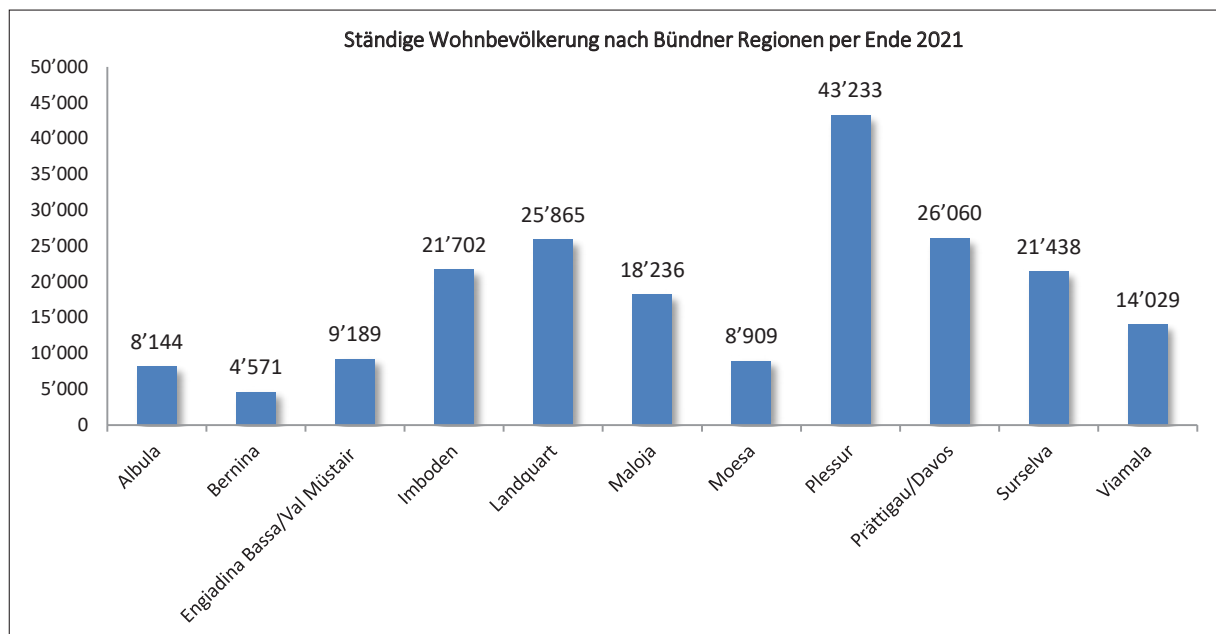


Abbildung 55: Ständige Wohnbevölkerung nach Bündner Regionen, 31.12.2021; Quelle: BFS (STATPOP)

Die stark unterschiedliche Grösse der Regionen zeigt sich auch bei einem Vergleich des Stellenumfangs nach den einzelnen zugewiesenen Aufgaben. Der Vergleich hat insofern aber nur beschränkte Aussagekraft, da die Geschäftsstellen wie oben erwähnt in vielen Fällen noch weitere Aufgaben übernehmen oder aber einzelne Aufgaben in einigen Regionen auch ausgelagert werden.

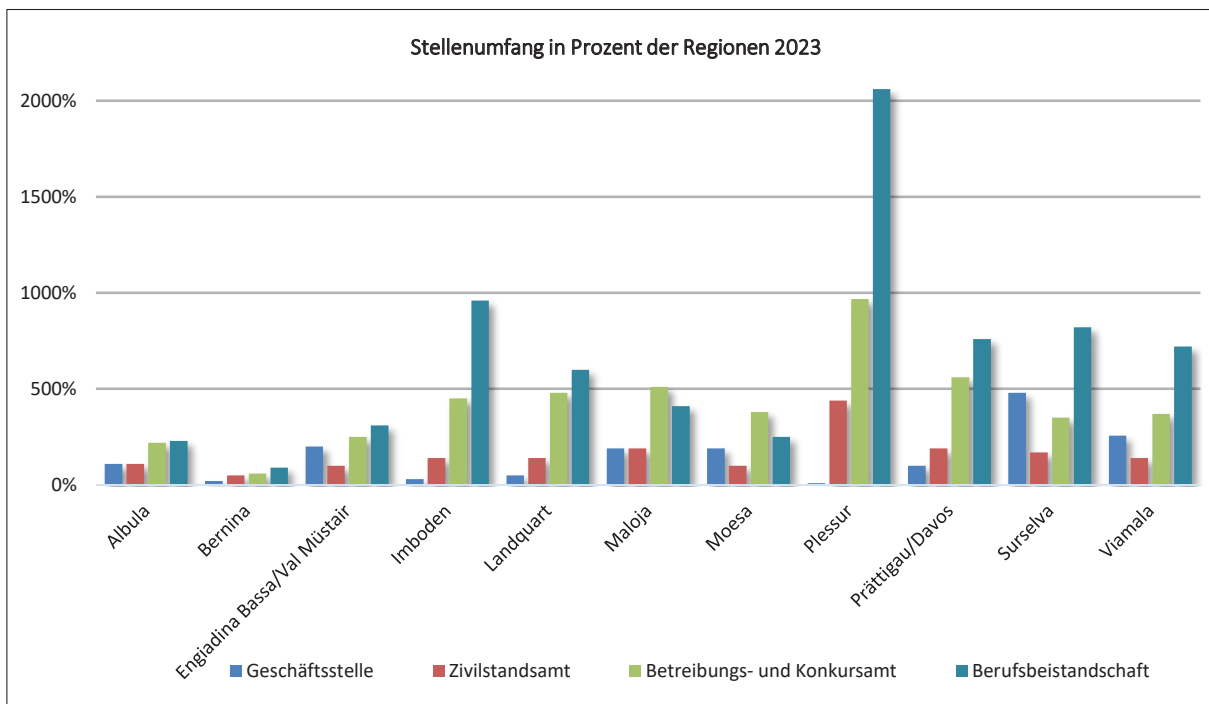


Abbildung 56: Stellenumfang in Prozent der Regionen 2023, AFG

2. Umfrage bei den Regionen 2022

In der Oktobersession 2020 wurde im Grossen Rat über die Anfrage Michael (Castasegna) betreffend Stand der Umsetzung und der Funktionsweise der Regionen im Kanton Graubünden debattiert (GRP, S. 486 ff.). Die Regierung stellte dabei in Aussicht, im Rahmen des zweiten Gemeindestrukturberichts die Funktionsweise und allfälliges Optimierungspotenzial der 11 Regionen zu erheben. Aus diesem Grund hat die Regierung im Frühjahr 2022 eine Umfrage bei allen 101 Mitgliedern der Präsidentenkonferenz (MdPK) und den 11 Geschäftsstellenleitenden der Regionen (GLR) durchgeführt, um zu erfahren, wie gut die Regionen ihre Aufgaben wahrnehmen können, wie sie organisatorisch funktionieren und wo die Betroffenen Optimierungspotenzial orten.

Nicht Teil der Befragung war der justizielle Bereich (Regionalgerichte). Der Anknüpfungspunkt zu den körperschaftlichen Regionen besteht einzig in der Deckungsgleichheit des Perimeters (Gerichtssprengel/territoriale Ausdehnung der Regionen). Den Regionen kommen in Bezug auf die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit keinerlei Aufgaben und Kompetenzen zu. Eine Beurteilung der unteren kantonalen Gerichte in Bezug auf die organisatorische und strukturelle Ausgestaltung im Rahmen des Gemeindestrukturberichts kann deshalb nicht erfolgen.

Die Umfrage (vgl. Fragebogen im Anhang) wurde Mitte März 2022 an sämtliche Mitglieder der Präsidentenkonferenzen sowie an die Geschäftsführer der Regionen versandt. 81 von 101 Gemeinden sowie 10 der 11 Regionen beteiligten sich daran (vgl. Liste im Anhang 3), wobei nicht alle Antwortenden alle Fragen beantworteten. Die Grundgesamtheit ist somit nicht bei allen Fragen dieselbe.

Es kann vorweggenommen werden, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten mit den heutigen Strukturen, Funktionszuweisungen und Aufgabenteilungen zufrieden ist. Bei den nachfolgenden Ausführungen wird vor allem auf die ergänzenden, teils kritischen Kommentare fokussiert.

Die heutige Ausgestaltung der Regionen als Erfüllerin kommunaler und kantonaler Aufgaben wird von allen antwortenden GLR sowie von 90 Prozent aller MdPK als richtig beurteilt.

1: Erachten Sie die Ausgestaltung der Regionen als «Erfüllerin kommunaler und regionaler Aufgaben» als richtig?

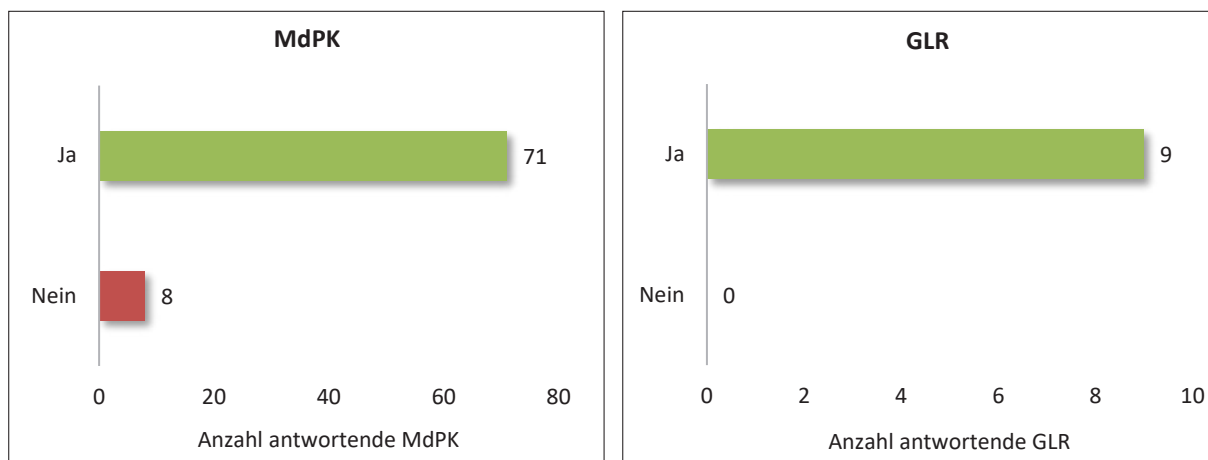


Abbildung 57: Zufriedenheit mit Ausgestaltung Regionen, Antworten MdPK, AFG

Abbildung 58: Zufriedenheit mit Ausgestaltung Regionen, Antworten GLR, AFG

Teilweise werden etwas mehr Kompetenzen für die Regionen gewünscht, ebenso könnten sich einige Antwortende mehr Autonomie für die Regionen vorstellen. Partiiell wird geäußert, dass regionale Fragen zu stark aus Gemeindeoptik beurteilt würden, etwas mehr organisatorischer Freiraum könnte sich auch positiv auf die regionale Identitätsbildung auswirken. Ein MdPK moniert, dass die vom Kanton zugewiesenen Aufgaben an die Regionen gesetzlich nicht ausreichend an einer Stelle definiert und zugewiesen sind.

Gut 80 Prozent aller MdPK sind mit der heutigen Anzahl Regionen und deren Einteilung zufrieden, ebenso bejahen zwei Drittel der GLR diese Frage.

2: Finden Sie die bestehenden 11 Regionen (Anzahl und Einteilung) sinnvoll und richtig?



Abbildung 59: Zufriedenheit mit Anzahl/Einteilung Regionen, Antworten MdPK, AFG

Abbildung 60: Zufriedenheit mit Anzahl/Einteilung Regionen, Antworten GLR, AFG

Verschiedene MdPK und GLR schlagen eine kleinere Anzahl Regionen vor, insbesondere im Bündner Rheintal und im Engadin. Der GLR sowie die vier MdPK der Region Plessur wünschten sich in ihrem Perimeter eine stärkere Ausrichtung nach funktionalen Kriterien und eine Überprüfung des Perimeters, von den angrenzenden MdPK teilt nur jemand diese Meinung. Einige Ant-

wortende aus der Surselva wünschten sich, dass die Gemeinde Flims und allenfalls auch Trin zur Region Surselva gehören würden, während die Antwortenden der Region Imboden die heutige Struktur bejahen. In der Region Prättigau/Davos wird teils auf die fehlende Identität mit und die grosse Heterogenität innerhalb der Region hingewiesen. Ebenso wird die Region Viamala von einem MdPK als zu gross und heterogen angesehen.

Vorderhand ist keine strukturelle Anpassung nötig. Die Regierung könnte sich durchaus vorstellen, die Frage nach der Anzahl der Regionen mittelfristig nochmals aufzuwerfen. Auslöser dafür könnten Anpassungen im justiziellen Bereich oder auch sich neu stellende Herausforderungen (z. B. Digitalisierung, Fachkräftemangel) sein. Selbstverständlich wird dannzumal nicht nur die «sinnvolle» Einteilung des Kantons in Regionen überprüft, sondern auch deren organisatorische Ausgestaltung.

3: Erachten Sie die Organisation Ihrer Region mit den Organen «Gesamtheit der Stimmberechtigten», «Präsidentinnen-/Präsidentenkonferenz (PK)», allenfalls «Regionalausschuss» und «Geschäftsprüfungskommission» im Grundsatz als richtig? (Art. 96 GG)

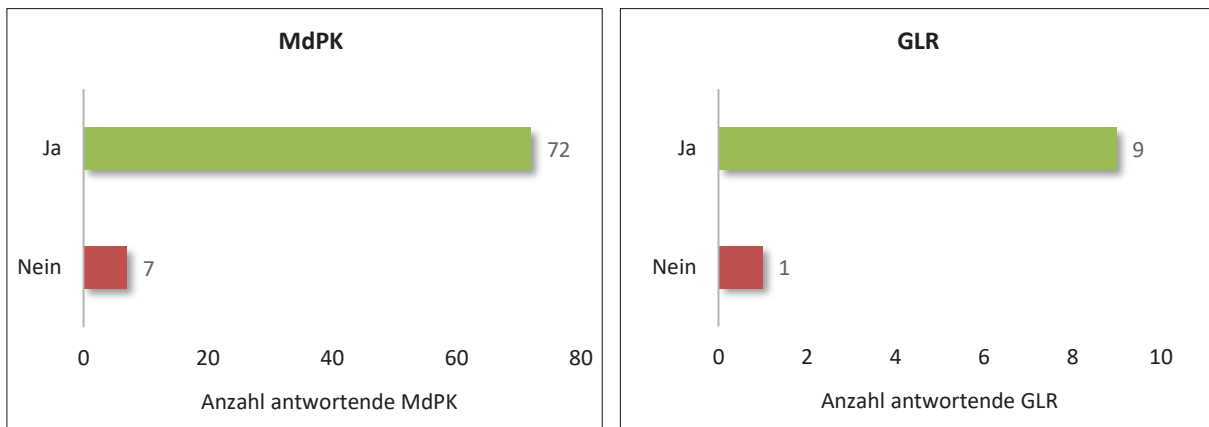


Abbildung 61: Zufriedenheit mit Organisation Region, Antworten MdPK, AFG

Abbildung 62: Zufriedenheit mit Organisation Region, Antworten GLR, AFG

Wiederum wird angefügt, dass die Mitglieder der PK vor allem die Interessen ihrer Gemeinde vertreten, auch mangels Zeit käme die regionale Sichtweise oft etwas zu kurz. Als Folge könnten einzelne Entscheide zu wenig demokratisch abgestimmt sein. Gerade in heterogenen Regionen mit vielen Gemeinden bewährt sich die Einsetzung eines Regionalausschusses.

Vereinzelt wird sowohl bei dieser als auch bei der nächsten Frage moniert, dass kleine Gemeinden von einwohnerstärkeren Gemeinden aufgrund der Stimmengewichtung überstimmt werden können. Von einigen MdPK wird darum vorgeschlagen, eine Art Sperrminorität oder eine Art «Gemeindemehr» zu prüfen. Insgesamt scheint die Stimmengewichtung in der Praxis aber keine allzu grosse Rolle zu spielen; Neun von zehn GLR sowie drei von vier MdPK erachten die aktuelle Zusammensetzung und Stimmengewichtung innerhalb der PK als zielführend.

4: Finden Sie die Zusammensetzung der PK (Gemeindepräsidentinnen/-präsidenten) mit der Stimmengewichtung (mindestens 1 Stimme pro Gemeinde, grössere Gemeinden mit zusätzlichen Stimmen pro 1000 Einwohnende; Art. 98 und 100 GG) als zielführend?



Abbildung 63: Zufriedenheit mit Zusammensetzung PK und Stimmengewichtung, Antworten MdPK, AFG
 Abbildung 64: Zufriedenheit mit Zusammensetzung PK und Stimmengewichtung, Antworten GLR, AFG

Abstimmungen, bei denen das Quorum eine Rolle spielt, kommen in den meisten Regionen doch sehr selten vor.

Positiv wird die Zusammenführung der verschiedenen Aufgabenbereiche unter dem Dach der Regionen gesehen.

5a: Erachten Sie die Zusammenführung der verschiedenen Aufgabenbereiche unter dem Dach der Region als sinnvoll?

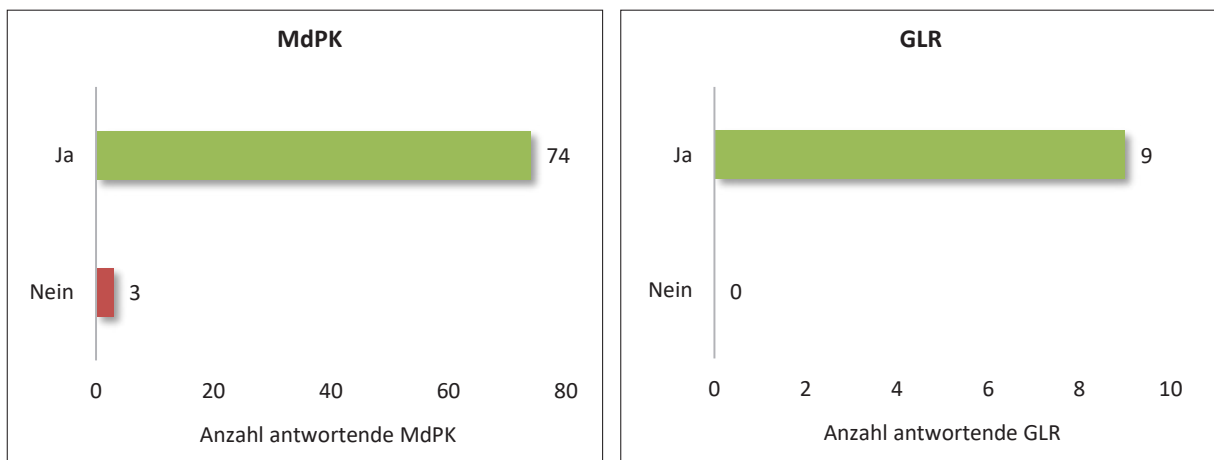


Abbildung 65: Zufriedenheit mit Zusammenführung verschiedener Aufgabenbereiche und dem Dach der Regionen, Antworten MdPK, AFG

Abbildung 66: Zufriedenheit mit Zusammenführung verschiedener Aufgabenbereiche und dem Dach der Regionen, Antworten GLR, AFG

Einige Antwortende insbesondere im Rheintal sowie in der Region Maloja könnten sich zusätzliche Aufgaben für die Region vorstellen, was dann aber allenfalls wieder die Perimeter tangieren würde.

Bei den bestehenden Dienststellen ergeben sich keine grösseren Führungsprobleme.

5b: Gab/Gibt es Probleme mit der Führung der unterschiedlichen Dienststellen?

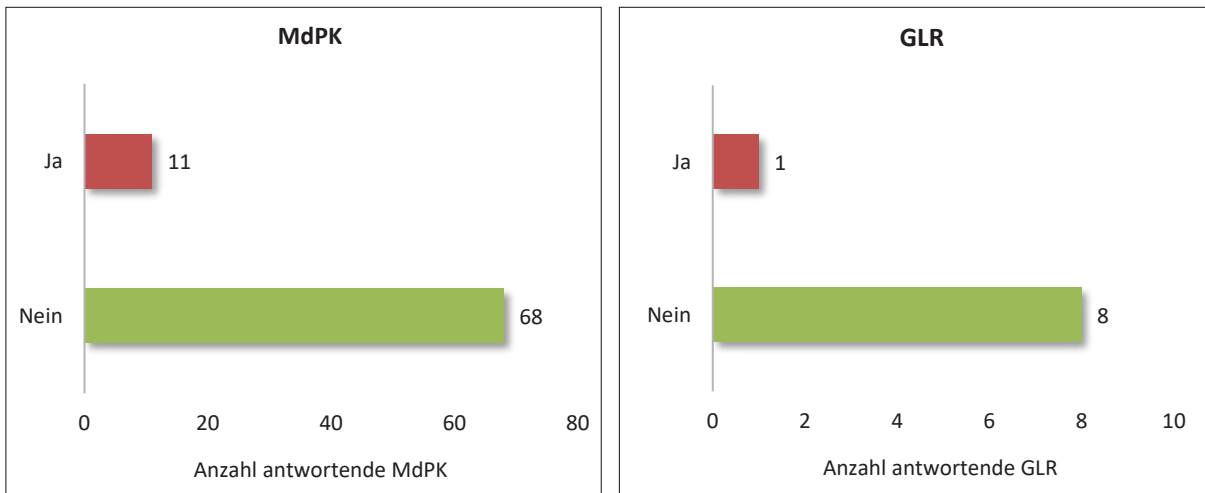


Abbildung 67: Frage nach Problemen bei Führung Dienststellen, Antworten MdPK, AFG

Abbildung 68: Frage nach Problemen bei Führung Dienststellen, Antworten GLR, AFG

Nicht nur, aber gerade auch MdPK aus italienischsprachigen Gemeinden verweisen auf die Schwierigkeit, genügend qualifiziertes Personal für die regionalen Dienststellen zu gewinnen. Einige bemängeln allgemein die Professionalität einiger Dienststellen. Der Kanton, welcher die fachliche Aufsicht über die Dienststellen ausübe, könnte sich auch bei der Schulung von Mitarbeitenden stärker einbringen.

Die Zuordnung der kantonalen Aufgaben an die Regionen wird mit wenigen Ausnahmen von allen Antwortenden begrüsst.

6: Erachten Sie die Zuordnung der kantonalen Aufgaben (Zivilstandsamt, Berufsbeistandschaft, regionale Richtplanung, Betreibungs- und Konkursamt, Verwaltung der ehemaligen Kreisarchive) als sinnvoll?

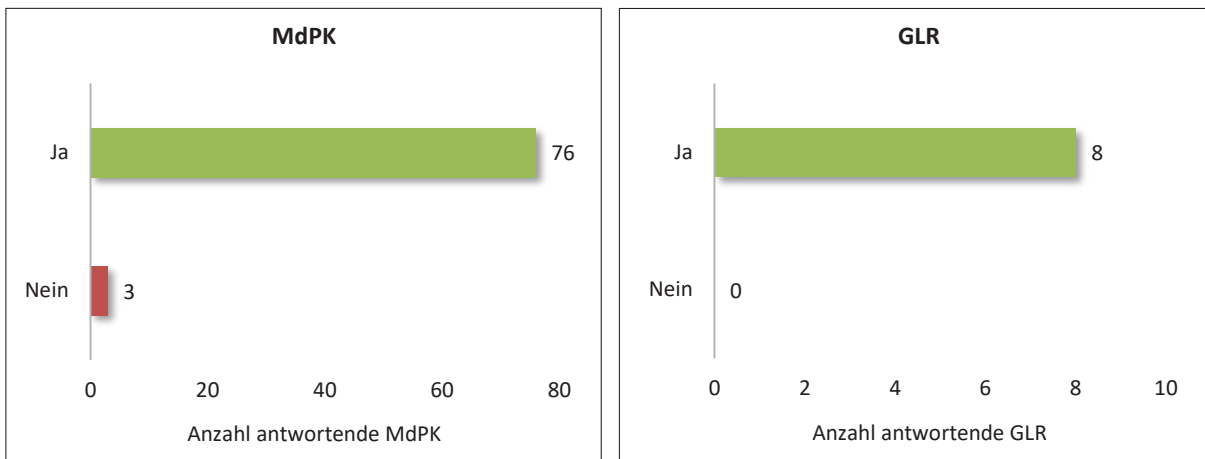


Abbildung 69: Frage nach Zuordnung kantonalen Aufgaben, Antworten MdPK, AFG

Abbildung 70: Frage nach Zuordnung kantonalen Aufgaben, Antworten GLR, AFG

Optimierungspotenzial wird am ehesten bei der Führung der ehemaligen Kreisarchive gesehen. In einigen Regionen sind diese Archive noch nicht zusammengeführt. Es wird vorgeschlagen, dass diese Verantwortung auch den Regionalgerichten oder dann dem Staatsarchiv übergeben werden könnte.

Wenig Probleme scheint in den mehrsprachigen Regionen der Umgang mit verschiedenen Sprachen zu verursachen.

7: Falls Ihre Region mehrsprachig ist: Gab/Gibt es in Ihrer Region Probleme wegen der Sprache?

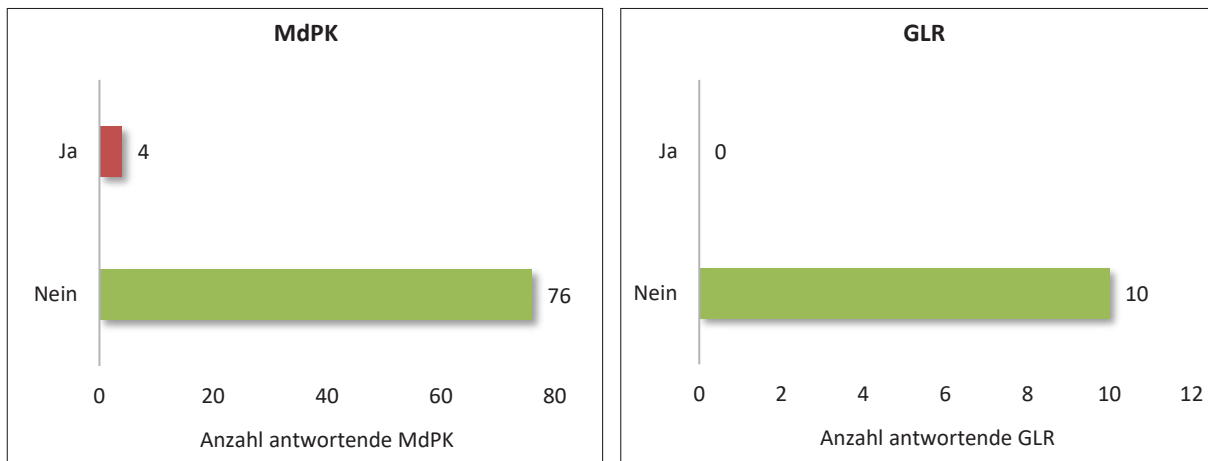


Abbildung 71: Frage nach Problemen mit Mehrsprachigkeit, Antworten MdPK, AFG

Abbildung 72: Frage nach Problemen mit Mehrsprachigkeit, Antworten GLR, AFG

Die Mehrsprachigkeit verursacht in den betreffenden Regionen Mehraufwände, die aber nicht systematisch beklagt werden. Etwas losgelöst vom direkten Kontext der Umfrage bemängeln einige wenige MdPK aus italienischsprachigen Gemeinden an dieser Stelle, dass der Austausch mit kantonalen Stellen in deutscher Sprache stattfinden müsse, ebenso seien einige IT-Anwendungen nicht in italienischer Sprache verfügbar. Eine grundsätzliche Problematik, die eine Rechtsanpassung erfordere, sehen sie aber nicht.

Keine Schwierigkeiten zeigen sich bei der Finanzierung der Regionen.

8: Gab die Finanzierung der Region unlösbare Schwierigkeiten?



Abbildung 73: Frage nach Problemen bei Finanzierung, Antworten MdPK, AFG

Abbildung 74: Frage nach Problemen bei Finanzierung, Antworten GLR, AFG

Vereinzelte wird der kommunale Sockelbeitrag angeprangert, einige weisen nochmals auf die fehlende Autonomie der Regionen in diesen Themenbereichen hin.

Am Schluss der Umfrage nahmen viele Antwortende die Gelegenheit wahr, nochmals auf ihre wichtigsten Anliegen wie fehlende Autonomie, die Möglichkeit der Zuweisung von zusätzlichen Aufgaben oder die aus ihrer Sicht zu hohe Anzahl von Regionen hinzuweisen.

Fazit:

Die Umfrage zeigt in der Summe ein positives Bild. Die regionalen Strukturen und Organisationen haben sich in den letzten sieben Jahren verfestigt. Eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen in der Kantonsverfassung, im Gesetz über die Einteilung des Kantons in Regionen sowie im Gemeindegesetz ist vorderhand nicht notwendig.

Das Gefäss der Präsidentenkonferenz hat sich bewährt. Die Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten haben die Kompetenzen, Entscheidungen rasch herbeizuführen und diese auch gegenüber ihrer kommunalen Stimmbevölkerung, welche oftmals die finanziellen Folgen der Entscheide zu tragen haben, zu vertreten. Die Regierung beurteilt die kantonalrechtliche Organisationsvorgabe weiterhin als richtig. 4 der 11 Regionen verfügen zusätzlich zur PK über einen Regionalausschuss, auch dies hat sich bewährt.

Die Stimmengewichtung in der PK (jede Gemeinde bis tausend Einwohnende verfügt über eine Stimme, pro weitere tausend Einwohnende erhält die Gemeinde eine zusätzliche Stimme) wird erwartungsgemäss weiterhin teilweise kontrovers diskutiert. Mit dieser Frage hat sich der Grosse Rat bereits intensiv befasst. Sie wurde zudem in einzelnen Vernehmlassungen zur Totalrevision des Gemeindegesetzes aufgeworfen. Einwohnerstärkere Gemeinden sind von Entscheiden auf Regionsebene meist auch finanziell stärker betroffen, weshalb ein grösseres Gewicht bei der Entscheidung gerechtfertigt ist. Keine Gemeinde allein kann jedoch die anderen majorisieren, so dass der gewählte Kompromiss weiterhin als tragfähig und zukunftstauglich angesehen werden kann.

Die bereits im Vorfeld der Gebietsreform befürchtete Entsolidarisierung in Bezug auf die Aufgabenerfüllung wird heute nur noch vereinzelt beklagt. Auch wenn bei den nicht kantonal vorgegebenen Regionsaufgaben die Gemeinden frei sind, ob sie die jeweilige Aufgabe der Region zur Erfüllung überlassen möchten, hat sich eine freiwillige Solidarität eingespielt. Dass der Begründungsaufwand für eine gemeinsame regionale Aufgabenerfüllung gestiegen ist, kann aus dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie nicht als nachteilig angesehen werden.

Wie bereits im ersten Gemeindestrukturbericht konstatiert, zeigt es sich, dass die ursprüngliche Absicht der Regierung, 5 bis 8 Regionen schaffen zu wollen, heute eine grössere Akzeptanz aus der Praxis erfahren würde. Eine kleinere Anzahl Regionen könnte den Koordinationsaufwand vermindern (z.B. in den Regionen des Bündner Rheintals oder in Südbünden) wie allenfalls auch die italienische Sprache stärken. Mittelfristig könnte sich die Regierung vorstellen, die Perimeterfrage neu aufzuwerfen und eine Anpassung der heute elf Regionen anzugehen.

Explizit offenlassen möchte die Regierung allfällige Rechtsanpassungen im justiziellen Bereich (Regionalgerichte).

VIII. Weichenstellungen des Grossen Rats

Der vorliegende Bericht dient der Diskussion über die Zielsetzungen und die Handlungsoptionen zur weiteren Strategie der Gemeindereform. Der Grosse Rat kann zu wesentlichen Punkten aus diesem zweiten Gemeindestrukturbericht Stellung beziehen und damit die Strategie definieren.

Teilt der Grosse Rat die Auffassung der Regierung, dass

		ja	nein
1	Gemeindezusammenschlüsse weiterhin nach einem Bottom-up-Ansatz, d. h. von den Gemeinden lanciert, diskutiert und beschlossen und vom Kanton gefördert, erfolgen sollen?		
2	an der langfristigen Zielgrösse von unter 50 Gemeinden festgehalten werden soll?		
3	künftig auf die Führung eines Bodenerlöskontos verzichtet werden soll?		
4	dass an der bisherigen Einteilung des Kantons in 11 Regionen, der bestehenden Zuordnung der Gemeinden zu diesen und deren organisatorischer Ausgestaltung vorderhand festgehalten werden soll, wobei dies mittelfristig zu überprüfen ist?		

IX. Fusions-Check II Graubünden

Nach dem 2017 durchgeführten Fusions-Check I Graubünden, dessen Ergebnisse in den ersten Gemeindestrukturbericht (Botschaft der Regierung, Heft Nr. 8/2018–2019) einfließen, hat der Kanton die Fachhochschule Graubünden (FHGR) zum zweiten Mal beauftragt, die Gemeindezusammenschlüsse und deren Auswirkungen seit 2006 umfassend zu untersuchen. Für 27 Gemeinden, die in den Jahren 2008 bis 2016 neu entstanden, handelt es sich folglich um die zweite Untersuchung. Dies erlaubt, die mittel- bis langfristigen Auswirkungen dieser Zusammenschlüsse genauer zu beleuchten. Für die seit anfangs 2017 neu entstandenen 7 Gemeinden handelt es sich dagegen um die erste Untersuchung.

Die Evaluation basiert auf 29 Indikatoren, die zu 10 Kriterien zusammengefasst wurden. Neben der Auswertung einer Vielzahl vorhandener sowie direkt bei den Gemeinden erhobener Daten wurde als drittes Modul wiederum eine grossangelegte Bevölkerungsbefragung in den insgesamt 34 betroffenen Gemeinden durchgeführt, an der sich erfreulicherweise gegen 15 000 Personen beteiligten. Mit Ausnahme von Trimmis lieferten alle anderen Gemeinden die erforderlichen Daten.

Die Ergebnisse der Untersuchung stimmen aus Sicht der Regierung insgesamt zuversichtlich, sie erachtet die Schlussfolgerungen der Studienautoren als nachvollziehbar:

- Der Zustand der fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden kann gesamthaft als gut bezeichnet werden. Besonders vorteilhafte Ergebnisse zeigen sich bei den Kriterien «Identifikation mit der Gemeinde», «Professionalität» der Gemeindeverwaltungen mit ihren Behörden sowie – in etwas abgeschwächtem Masse – bei den Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Soziale Integration» und «Standortattraktivität». Optimierungspotential kann bei den Kriterien «Bürgernähe», «Mitwirkung/IKZ» «Politisches Engagement» sowie in der «Aussenwirkung» identifiziert werden.
- In der Bevölkerungsbefragung resultiert eine bemerkenswert hohe Zufriedenheit der Einwohnerinnen und Einwohner, die Befragten fühlen sich in ihren Gemeinden wohl. Die Zufriedenheit mit den politischen Behörden sowie das politische Vertrauen liegen etwas tiefer als die übrigen Werte. Dieser Befund zeigt sich allerdings auch bei ähnlichen Untersuchungen in anderen Kantonen. Grosse Teile der Bevölkerung stellen fusionsbedingte Veränderungen nur bedingt fest, etwa in der wahrgenommenen Benachteiligung einzelner Fraktionen.
- In den 7 erstmals untersuchten Gemeinden wurde der Bevölkerung zusätzlich die Frage gestellt, wie die Zustimmung zu einer Fusion heute ausfallen würde; Mit Zustimmungsraten zwischen 60 bis 93 Prozent fänden sich für alle Zusammenschlüsse auch heute noch stabile Mehrheiten. In 4 Gemeinden läge die Zustimmung gar höher als bei der damaligen Abstimmung, wohingegen sie in 3 Gemeinden tiefer ausfallen würde.

Die Ergebnisse insbesondere in der mittleren bis langen Frist bekräftigen im Grundsatz die Ergebnisse des ersten Fusions-Checks 2017, grössere Überraschungen blieben aus. In sämtlichen 10 Kriterien fallen die Veränderungen über die Zeit relativ moderat aus, was die Diskussion über die Vor- und Nachteile einer Fusion etwas relativiert. Wichtig ist, dass die summierten Resultate wiederum lediglich allgemeine Tendenzen widerspiegeln: Jeder Zusammenschluss hat seine eigene Geschichte, ist geprägt von mitunter sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Akteuren und weiteren Einflussfaktoren. So ist jede einzelne Fusion differenziert zu betrachten.

In der Bevölkerungsbefragung, welcher im Fusions-Check ein grosses Gewicht zukommt, wurde bewusst Raum für qualitative Kommentare offengelassen. Etwa jeder fünfte Antwortende nutzte die Gelegenheit zur Anbringung von allgemeinen Bemerkungen, wobei sich zwei Drittel der Kommentare nicht explizit auf Veränderungen in Zusammenhang mit der Fusion bezogen. Dies zeigt deutlich auf, dass die Wahrnehmung der Gemeindeverwaltung und -behörden und deren Handlungen oft durch andere Aktualitäten (z. B. Verkehrsbelastung, Wohnraumknappheit oder explizit lokale Themen) dominiert wird und so eher einer Momentaufnahme entspricht. Direkt durch die Fusion ausgelöste Veränderungen treten mit der Zeit nach und nach in den Hintergrund.

Bereits im ersten Fusions-Check 2017 wurde die aktuelle Befindlichkeit zur Fusion erfragt. Neben der Frage, ob die Befragten der Fusion bei der entsprechenden Abstimmung zugestimmt hatten, wurde auch befragt, ob sie dem Zusammenschluss heute zustimmen würden oder nicht. Diese Erhebung erfolgte bewusst lediglich einmal, da die Erfragung zur aktuellen Haltung wenig Aussagekraft enthält – viel mehr widerspiegelt sie die Haltung zur aktuellen Gemeindepolitik. Dies wird noch verstärkt dort der Fall sein, wo die Fusion schon viele Jahre zurückliegt. Aus diesem Grund standen die Studienverfasser dieser spezifischen Frage schon damals eher kritisch gegenüber, da sie kaum wissenschaftlichen Kriterien genügt. Die Resultate dieser zusätzlichen Frage, die im vorliegenden Fusions-Check II im Sinne einer «politischen Temperaturmessung» bei den sieben erstmals untersuchten Gemeinden gleichwohl gestellt wurde, haben erneut keinen Einfluss auf das Gesamtergebnis der Evaluation.

Abschliessend ist festzuhalten, dass weitere externe Effekte – beispielsweise etwa die insgesamt günstigen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der letzten 15 Jahre oder auch übergeordnete gesellschaftliche Veränderungen – die durch eine Fusion ausgelösten Effekte deutlich überlagern können. Die effektiv auf eine Fusion zurückzuführenden Änderungen sind so häufig schwierig zu isolieren. Wie sich eine einzelne Gemeinde wohl ohne Fusion weiterentwickelt hätte, ist darum sowie mangels genau identischer Vergleichsgemeinden kaum schlüssig zu beurteilen.

X. Anträge

Die Regierung beantragt Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. vom vorliegenden zweiten Gemeindestrukturbericht und vom Fusions-Check II Kenntnis zu nehmen;
3. die Fragen 1 bis 4 zu beantworten.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung:
Der Präsident: *Peyer*
Der Kanzleidirektor: *Spadin*

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung Anzahl politische Gemeinden und Bürgergemeinden 2000–2023, AFG	213
Illustrazion 1:	Svilup dal dumber da vischnancas politicas e da vischnancas burgaisas, 2000–2023, UV	215
Figure 1:	evoluzione del numero di comuni politici e patriziali, 2000–2023, UC	217
Abbildung 2:	Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise von 1851.	222
Abbildung 3:	Gemeinden nach Grössenklassen (inkl. Fusionen bis 2023; letzter Stand ständ. Wohnbevölkerung per 31.12.2021), AFG.	224
Abbildung 4:	Gemeinden nach Grössenklassen 2023, AFG	225
Abbildung 5:	Bündner Gemeinden nach Grössenklassen 2000–2023 (inkl. Fusionen bis 2023; 2023 mit letztem Stand ständ. Wohnbevölkerung per 31.12.2021), AFG	226
Abbildung 6:	Steuerfüsse natürliche Personen vor und nach Fusion sowie 2023, AFG	227
Abbildung 7:	Entwicklung der Steuerfüsse in den Bündner Gemeinden, 2011–2023, AFG	228
Abbildung 8:	Finanzkennzahlen der Bündner HRM1 Gemeinden 2016–2018, AFG.	229
Abbildung 9:	Finanzkennzahlen der Bündner HRM2 Gemeinden 2016–2021, AFG	229
Abbildung 10:	Ertragsstruktur der Bündner Gemeinden, Mittel der Jahre 2019–2021, AFG.	230
Abbildung 11:	Bruttoaufwände der Bündner Gemeinden nach Funktionen, Mittel der Jahre 2019–2021, AFG	230
Abbildung 12:	Nettoschuld/-vermögen in Franken pro Kopf 2021, AFG.	231
Abbildung 13:	Nettoschuld/-vermögen in Franken pro Kopf 2016, AFG.	232
Abbildung 14:	Nettoschuld/-vermögen in Franken pro Kopf 2009, AFG	233
Abbildung 15:	Bruttoverschuldungsanteil 2009, 2016 und 2021 in Prozent; prozentuale Verteilung der Gemeinden, AFG	234
Abbildung 16:	Vergleich Selbstfinanzierung pro Kopf 2009, 2016 und 2021 in Franken; prozentuale Verteilung der Gemeinden, AFG.	234
Abbildung 17:	Selbstfinanzierung in Franken pro Kopf 2021, AFG	235
Abbildung 18:	Bruttoinvestitionen aller Gemeinden von 2009–2021 in Millionen Franken, AFG.	235
Abbildung 19:	Entwicklung Finanzvermögen aller Gemeinden von 2009–2021 in Millionen Franken, AFG.	236
Abbildung 20:	Entwicklung Fremdkapital aller Gemeinden von 2009–2021 in Millionen Franken, AFG.	236
Abbildung 21:	Entwicklung Eigenkapital aller Gemeinden von 2009–2021 in Millionen Franken, AFG.	237
Abbildung 22:	Organisationsform der Bündner Gemeinden, 2018 und 2023 (Stand ab 1.7.2023), AFG	237
Abbildung 23:	Organisationsformen der Bündner Gemeinden, 2023 (Stand ab 1.7.2023), AFG.	238
Abbildung 24:	Zusammensetzung der Bündner Gemeindevorstände nach Anzahl Mitglieder, 2018 und 2023, AFG	238
Abbildung 25:	Zusammensetzung der Bündner Gemeindevorstände nach Mitglieder, 2023, AFG	239
Abbildung 26:	Geschlechtervertretung in den Gemeindevorständen Graubünden per 1.1.2023, AFG.	239
Abbildung 27:	Ausländerstimmrecht in Bündner Gemeinden, 2018 und 2023 (Stand ab 1.7.2023), AFG.	240
Abbildung 28:	Ausländerstimmrecht in Bündner Gemeinden, 2023 (Stand ab 1.7.2023), AFG.	240
Abbildung 29:	Natürliche Bevölkerungsbewegung in Graubünden; Quelle: BFS (BEVNAT)	241
Abbildung 30:	Altersstruktur der ständigen Bündner Wohnbevölkerung per Ende 2021; Quelle: BFS (STATPOP).	242
Abbildung 31:	Veränderung der Ständigen Wohnbevölkerung in den Bündner Regionen, 2010–2021; Quelle: BFS (STATPOP)	243
Abbildung 32:	Altersmasszahlen 2021; Quelle: BFS (STATPOP).	243
Abbildung 33:	Veränderung der Bevölkerung in den Bündner Regionen nach Referenzszenario, 2022–2050; Quelle: ARE GR (Bevölkerungsperspektiven Kanton Graubünden 2022–2050).	244
Abbildung 34:	Gemeindezusammenschlüsse seit 2000, AFG.	256

Abbildung 35:	Entwicklung Anzahl Gemeinden in Graubünden seit 1900 (ab 2000 jährliche Entwicklung), AFG	257
Abbildung 36:	Durchschnittliche Gemeindegrosse im Kantonsvergleich, AFG	258
Abbildung 37:	Ausbezahlte Förderbeiträge seit 2000, AFG	263
Abbildung 38:	Förderbeitrag pro Kopf in Franken; nur 2023 noch bestehende fusionierte Gemeinden abgebildet (d.h. serielle Fusionen mitberücksichtigt); Grundlage Bevölkerung: BFS (STATPOP 2021)	264
Abbildung 39:	Aktualisierte Förderräume, AFG	271
Abbildung 40:	Aufgabenerfüllung der Gemeinden, AFG	273
Abbildung 41:	Auslagerung von Aufgaben führt zu Autonomieverlust, AFG	274
Abbildung 42:	Anzahl interkommunale Zusammenarbeiten, AFG	275
Abbildung 43:	Auflistung Fusionen seit 2012 mit Beteiligung mind. einer romanisch- oder italienisch- sprachigen Gemeinde, AFG	279
Abbildung 44:	Zusammenschlüsse Bürgergemeinden, AFG	281
Abbildung 45:	Bürgergemeinden 2023, AFG	281
Abbildung 46:	Klammerzusatz Bürgerort bei fusionierten Gemeinden, Anzahl Gesuche 2018–2022, AFG	282
Abbildung 47:	Kumulierte Aktiven Jahresrechnungen 2021, Bürgergemeinden, AFG	283
Abbildung 48:	Verteilung Aktiven Jahresrechnung 2021, Bürgergemeinden, AFG	283
Abbildung 49:	Verteilung des Eigenkapitals der Bündner Bürgergemeinden, 2021, AFG	284
Abbildung 50:	Kumulierter Aufwand und Ertrag der Bündner Bürgergemeinden, 2021, AFG	284
Abbildung 51:	Wert Nutzungsvermögen/Bodenerlöskonto, AFG	289
Abbildung 52:	Bilanzierte Werte im Bodenerlöskonto der Bündner Gemeinden im Verhältnis zum Eigenkapital, 2020, AFG	290
Abbildung 53:	Bilanzierte Werte im Bodenerlöskonto der Bündner Gemeinden, 2020, AFG	291
Abbildung 54:	Übersicht der Anzahl Gemeinden nach Existenz Bürgergemeinde und Bodenerlöskonto, AFG	293
Abbildung 55:	Ständige Wohnbevölkerung nach Bündner Regionen, 31.12.2021; Quelle: BFS (STATPOP)	293
Abbildung 56:	Stellenumfang in Prozent der Regionen 2023, AFG	294
Abbildung 57:	Zufriedenheit mit Ausgestaltung Regionen, Antworten MdPK, AFG	295
Abbildung 58:	Zufriedenheit mit Ausgestaltung Regionen, Antworten GLR, AFG	295
Abbildung 59:	Zufriedenheit mit Anzahl/Einteilung Regionen, Antworten MdPK, AFG	295
Abbildung 60:	Zufriedenheit mit Anzahl/Einteilung Regionen, Antworten GLR, AFG	295
Abbildung 61:	Zufriedenheit mit Organisation Region, Antworten MdPK, AFG	296
Abbildung 62:	Zufriedenheit mit Organisation Region, Antworten GLR, AFG	296
Abbildung 63:	Zufriedenheit mit Zusammensetzung PK und Stimmengewichtung, Antworten MdPK, AFG	297
Abbildung 64:	Zufriedenheit mit Zusammensetzung PK und Stimmengewichtung, Antworten GLR, AFG	297
Abbildung 65:	Zufriedenheit mit Zusammenführung verschiedener Aufgabenbereiche und dem Dach der Regionen, Antworten MdPK, AFG	297
Abbildung 66:	Zufriedenheit mit Zusammenführung verschiedener Aufgabenbereiche und dem Dach der Regionen, Antworten GLR, AFG	297
Abbildung 67:	Frage nach Problemen bei Führung Dienststellen, Antworten MdPK, AFG	298
Abbildung 68:	Frage nach Problemen bei Führung Dienststellen, Antworten GLR, AFG	298
Abbildung 69:	Frage nach Zuordnung kantonaler Aufgaben, Antworten MdPK, AFG	298
Abbildung 70:	Frage nach Zuordnung kantonaler Aufgaben, Antworten GLR, AFG	298
Abbildung 71:	Frage nach Problemen mit Mehrsprachigkeit, Antworten MdPK, AFG	299
Abbildung 72:	Frage nach Problemen mit Mehrsprachigkeit, Antworten GLR, AFG	299
Abbildung 73:	Frage nach Problemen bei Finanzierung, Antworten MdPK, AFG	299
Abbildung 74:	Frage nach Problemen bei Finanzierung, Antworten GLR, AFG	299

Anhang 1

Schlussbericht Fusions-Check II vom 18. Januar 2023

«Fusions-Check» Graubünden II

2. Evaluation im Auftrag des Amtes für Gemeinden, Kanton Graubünden

Curdin Derungs und Ursin Fetz
Fachhochschule Graubünden

18. Januar 2023



Management Summary

Das Amt für Gemeinden des Kantons Graubünden hat die Fachhochschule Graubünden (FHGR) beauftragt, die Bündner Gemeindefusionen der letzten 15 Jahre zu untersuchen. Dabei sollen in einer zweiten Evaluation – die erste erfolgte 2018 – wiederum die wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Fusionseffekte analysiert werden. Das Hauptziel besteht darin, eine Standortbestimmung vorzunehmen und Entwicklungstendenzen auf kantonaler Ebene aufzuzeigen. Der «Fusions-Check» der FHGR ermöglicht es, die Entwicklung einer fusionierten Gemeinde über die Zeit nachzuverfolgen und anhand von 29 Indikatoren – zusammengefasst in zehn Kriterien bzw. drei Dimensionen – mehrdimensional zu messen. Er verwendet neben Daten aus offiziellen und bestehenden Statistiken des Kantons Angaben, die bei den fusionierten Gemeinden direkt erhoben wurden, und Einschätzungen der Bevölkerung. Dazu wurde eine breit abgestützte Bevölkerungsbefragung durchgeführt, an der knapp 15'000 Personen teilgenommen haben. Dieses methodische Vorgehen ermöglicht es einerseits, vielschichtige Aspekte von Gemeindefusionen abzubilden und mehr als nur Finanzkennzahlen zu analysieren. Andererseits eignet sich der «Fusions-Check» vor allem dazu, übergeordnete Wirkungen von Gemeindefusionen zu erfassen. Für eine Detailanalyse der einzelnen Gemeinden und die Interpretation der Gemeindeergebnisse ist es hingegen notwendig, die lokalen Verhältnisse zu berücksichtigen. Ein unmittelbarer Vergleich zwischen den Gemeinden ist deshalb nur bedingt möglich.

Die vorliegende Evaluation kommt zu folgenden Schlüssen: Der Zustand der fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden kann gesamthaft als gut bezeichnet werden. Dies zeigt sich auch im Vergleich mit fusionierten Gemeinden in anderen Kantonen. Besonders trifft dies zu auf die «Identifikation mit der Gemeinde» und die «Professionalität» der Gemeindeverwaltungen mit ihren Behörden und gilt auch – zwar in abgeschwächtem Masse – für die «finanzielle Leistungsfähigkeit», die «soziale Integration» und die «Standortattraktivität». Das Optimierungspotential liegt im Kanton Graubünden wie auch in anderen Kantonen in der «Bürgernähe» und «Mitwirkung/IKZ» sowie im «politischen Engagement» und in der «Aussenwirkung». Dabei sind die langfristigen Veränderungen in den zehn Kriterien als moderat einzustufen, so dass insgesamt die Hoffnungen der Fusionsbefürworter/innen und die Ängste der Gegner/innen zu relativieren sind. Auf Ebene der Gemeinde allerdings können sich im Einzelfall Abweichungen zu den übergeordneten Erkenntnissen ergeben. Im Allgemeinen haben sich die untersuchten Gemeinden weiterhin gut entwickelt, auch wenn Unterschiede zwischen den Gemeinden zu beobachten sind. Auffällig sind die festgestellten Kompensationseffekte bei den zum zweiten Mal analysierten Gemeinden. Gemeinden, die sich z. B. bezüglich der wirtschaftlichen Argumente kurz-/mittelfristig schwach entwickelt haben, holen langfristig auf. Dies gilt auch umgekehrt. Daraus ist zu schliessen, dass sich die Fusionseffekte nicht linear über den gesamten Zeitraum erstrecken und fusionierte Gemeinden, die sich zuerst gut entwickelt haben, sich nicht ständig und in gleichem Masse weiterverbessern.

In der Bevölkerungsbefragung resultiert eine bemerkenswert hohe Zufriedenheit der Einwohner/innen. Die Leute wohnen gerne in ihren Gemeinden – auch nach der Fusion. Die Zufriedenheit mit den politischen Behörden und das politische Vertrauen allerdings liegen tiefer. Dies ist im Auge zu behalten, mit Blick auf den interkantonalen Benchmark aber zu relativieren. Die Resultate liegen im Schweizer Trend. Die breite Öffentlichkeit bemerkt fusionsbedingte Veränderungen nur bedingt, z. B. in der subjektiven Einschätzung, wonach Fraktionen benachteiligt würden. Daneben bewegen allgemeine Themen, die sich in der pauschalen Kritik an den Gemeindedienstleistungen oder der zunehmenden Verkehrsbelastung und einigen Spezialthemen in den betroffenen Gemeinden zeigen (u. a. die Verbindungsstrasse zwischen Waltensburg/Vuorz und Breil/Brigels, fehlende Erstwohnungen im Unterengadin, hohes Verkehrsaufkommen auf der A13 mit Verkehrsbehinderungen in den Gemeinden). Nicht immer ist ein Zusammenhang zur Fusion direkt erkennbar.

Schliesslich wurde für die erstmals berücksichtigten Gemeindefusionen deren Akzeptanz in der Bevölkerung untersucht. Eine Fusion würde heute in allen Gemeinden mit grossem Mehr angenommen. Die Zustimmungsraten liegen zwischen 60% und 93%. Zeitgleich hat sich in vier der sieben Gemeinden die Zustimmung zur Fusion teils deutlich erhöht. Dies gilt für Chur, Thusis, Grono und Muntogna da Schons. In den drei Gemeinden Breil/Brigels, Bergün Filisur und Rheinwald würde die Fusion heute weniger deutlich angenommen. Die Ursachen für die Zu- oder Abnahme der Ja-Anteile wurden nicht im Detail untersucht. Dies lag ausserhalb des Auftrags. Immerhin ist anzumerken, dass im Vergleich zur ersten Evaluation im Jahr 2018 die Zustimmung zur Fusion nach deren Umsetzung gesamthaft leicht höher ausfällt.

Resumaziun

L'Uffizi da vischnancas dal chantun Grischun ha incumbensà la Scola auta spezialisada dal Grischun (SAS Grischun) d'examinar las fusiuns da vischnancas dal Grischun dals ultims 15 onns. En ina segunda evaluaziun – l'emprima è vegnida fatga l'onn 2018 – duain danovamain vegnir analisads ils effects economics, democratics e socials da fusiuns. La finamira principala è da far in'analisa da la situaziun e da mussar las tendenzas da svilup sin plaun chantunal. Il «check da fusiuns» da la SAS Grischun pussibilitescha da perseguir il svilup d'ina vischnanca fusiunada sur in tschert temp e da mesirar quel a moda multidimensiunala a basa da 29 indicaturs resumads en diesch criteris u trais dimensiuns. El utilischa ultra da las datas da statisticas uffizialas ed existentas dal Chantun indicaziuns ch'èn vegnidas relevadas directamain da las vischnancas fusiunadas e valitaziuns da la populaziun. Per quest intent han ins fatg ina vasta retschertga tar la populaziun, a la quala èn sa participadas stgars 15 000 personas. Quest proceder metodich pussibilitescha d'ina vart da represchentar ils aspects multifars da fusiuns da vischnancas e d'analisar dapli che mo ils indicaturs da finanzas. Da l'autra vart è il «check da fusiuns» cunzunt adattà per registrar ils effects complessivs da fusiuns da vischnancas. Per analisar detagliadamain las singulas vischnancas e per interpretar ils resultats da las vischnancas èsi dentant necessari da resguardar las relaziuns localas. Igl è perquai pussaivel da far ina cumparegliaziun directa tranter las vischnancas mo a moda limitada.

Questa evaluaziun vegn a las suandantas conclusiuns: il stadi da las vischnancas fusiunadas en il chantun Grischun po vegnir giuditgà sco bun. Quai sa mussa er en la cumparegliaziun interchantunala cun autras vischnancas fusiunadas. Quai vala particularmain per «l'identificaziun cun la vischnanca» e «la professiunalitad» da las administraziuns communalas cun lur autoritads ed era – schebain en ina dimensiun pli debbla – per «la capacitad finanziaala», per «l'integraziun sociala» e per «l'attractivitat dal Grischun sco lieu economic». Potenzial d'optimar han il chantun Grischun sco er auters chantuns en «la proximitad a las burgaisas ed als burgais» ed en «la participaziun/cooperaziun intercommunala» sco er en «l'engaschament politic» ed en «l'effect vers anora». Las midadas a lunga vista en ils diesch criteris ston vegnir taxadas sco moderadas, uschia ch'ins sto tut en tut relativar las speranzas da las aderentas e dals aderents sco era las temas da las adversarias e dals adversaris. Sin plaun communal poi dentant dar en singuls cas divergenzas dals resultats generals. En general èn las vischnancas examinadas sa svilupadas vivand bain, era sch'i dat differenzas tranter las vischnancas. Ils effects da cumpensaziun en las vischnancas analizadas per la segunda giada èn sorprendents. Vischnancas ch'èn sa svilupadas per exempel a curta fin media vista a moda flailva ord vista economica, sa revegnan a lunga vista. Quai vala era viceversa. Quai mussa ch'ils effects da fusiun na s'extendan betg a moda lineara sur l'entir spazi da temp e che las vischnancas fusiunadas ch'èn sa svilupadas l'emprim bain, na sa megliereschan betg permanentamain ed en la medema dimensiun.

En l'enquista da la populaziun dat en egl la gronda cuntentientscha da las abitantas e dals abitants. La glied abita gudent en l'atgna vischnanca – era suenter la fusiun. La cuntentientscha cun las autoritads

politicas e la confidenza politica è dentant pli bassas. Quai è da tegnair en egl, ma da relativar en vista al benchmark intercantunàl. Ils resultats correspundan al trend svizzer. La vasta publicità s'accorscha mo a moda limitada las midadas che resultan da la fusiun, p.ex. quai che riguarda il dischavantatg percepi en las fracziuns. Ultra da quai preoccupeschan era dumondas generalas che sa fan valair en la critica pauschala envers ils servetschs communalis u l'augment dal traffic sco er en intginas dumondas specificas en las vischnancas pertutgadas (tranter auter la via da colliaziun tranter Vuorz e Breil, la mancanza d'emprimas abitaziuns en l'Engiadina Bassa, l'augment dal traffic sin la A13 cun impediments da traffic en las vischnancas). Betg adina na pon ins vesair directamain il connex cun il project da fusiun.

Per las fusiuns da vischnancas ch'èn vegnidas resguardadas per l'emprima giada han ins la finala examinà l'acceptanza da vart da la populaziun. Ina fusiun vegniss acceptada oz cun gronda maiortad en tut las vischnancas. Las quotas d'approvaziun sa movan tranter 60% e 93%. A medem temp è l'approvaziun da la fusiun s'augmentada cleramain en quatter da las set vischnancas, per part a moda signifi-tganta. Quai vala per Cuira, Tusaun, Grono e la Muntogna da Schons. En las trais vischnancas da Breil, Bravuogn Filisur e Valragn na vegniss la fusiun betg acceptada oz uschè cleramain. Ils motifs per l'augment u la reducziun da las vuschs affirmativas n'èn betg vegnids examinads en detagl, cunquai che quai n'ha betg fatg part da l'incumbensa. Tuttina èsi da menziunar che l'approvaziun da la fusiun è tut en tut – cumpareglià cun l'emprima evaluaziun l'onn 2018 – levamain pli auta suenter sia realisaziun.

Sintesi

L'Ufficio per i comuni del Cantone dei Grigioni ha commissionato alla Scuola universitaria professionale dei Grigioni (SUP Grigioni) uno studio sulle fusioni comunali nei Grigioni negli ultimi 15 anni. In una seconda valutazione – la prima era stata svolta nel 2018 – saranno analizzati gli effetti economici, democratici e sociali delle fusioni. L'obiettivo principale è quello di fare il punto della situazione e identificare le tendenze di sviluppo a livello cantonale. Il «check delle fusioni» della SUP Grigioni consente di seguire nel tempo lo sviluppo di un Comune fuso e di misurarlo, in modo multidimensionale, sulla base di 29 indicatori riassunti in dieci criteri o tre dimensioni. Oltre ai dati provenienti da statistiche ufficiali e da statistiche cantonali esistenti, esso utilizza i dati raccolti direttamente dai Comuni fusi e le valutazioni della popolazione. A tal fine è stata condotta un'ampia indagine demoscopica, a cui hanno partecipato poco meno di 15'000 persone. Questo approccio metodologico permette, da un lato, di rappresentare aspetti complessi delle fusioni comunali e di analizzare non solo indicatori finanziari. Dall'altro, il «check delle fusioni» è particolarmente adatto per identificare gli effetti globali delle fusioni comunali. Per un'analisi dettagliata dei singoli Comuni e l'interpretazione dei risultati comunali è necessario tenere conto delle condizioni locali. Un confronto diretto tra i Comuni è pertanto possibile solo in misura limitata.

La presente valutazione giunge alle seguenti conclusioni: la condizione dei Comuni fusi nel Cantone dei Grigioni può essere definita complessivamente buona. Ciò emerge anche da un confronto intercantonale con altri Comuni interessati da una fusione – in particolare per quanto riguarda l'«identificazione con il Comune» e la «professionalità» delle amministrazioni comunali con le relative autorità. E vale anche, sebbene in misura minore, relativamente alla «performance finanziaria», all'«integrazione sociale» e all'«attrattiva del luogo». Il potenziale di ottimizzazione nel Canton Grigioni risiede, come in altri Cantoni, nella «vicinanza alle cittadine e ai cittadini» e nella «partecipazione / cooperazione intercomunale» nonché nell'«impegno politico» e nell'«impatto esterno». I cambiamenti a lungo termine nei dieci criteri devono essere classificati come moderati, in modo da relativizzare, nel complesso, le speranze dei sostenitori della fusione e i timori degli oppositori. A livello comunale, tuttavia, in singoli casi possono verificarsi deviazioni dai risultati globali. Dal punto di vista generale, i Comuni analizzati hanno continuato a svilupparsi in maniera positiva, anche se si possono riscontrare differenze tra i Comuni stessi. Gli effetti di

compensazione osservati nei Comuni analizzati per la seconda volta sono sorprendenti. I Comuni che si sono sviluppati debolmente nel breve/medio termine relativamente ad argomenti economici, ad esempio, recuperano nel lungo termine. Questo vale anche viceversa. Da ciò si può concludere che gli effetti delle fusioni non si estendono linearmente sull'intero periodo e che i Comuni oggetto di fusione che inizialmente hanno mostrato un buono sviluppo non continuano a migliorare costantemente e nella stessa misura.

L'indagine sulla popolazione ha rivelato un livello di soddisfazione notevolmente alto tra gli abitanti. Essi amano vivere nei propri Comuni, anche dopo la fusione. La soddisfazione nei confronti delle autorità politiche e la fiducia politica sono invece più basse. Questo aspetto va monitorato ma va anche relativizzato alla luce del benchmark intercantonale. I risultati sono in linea con la tendenza svizzera. Il pubblico in generale nota solo in misura limitata i cambiamenti legati alle fusioni, ad esempio nella valutazione soggettiva secondo la quale alcune frazioni verrebbero svantaggiate. Inoltre preoccupano questioni generali che emergono nella critica sommaria dei servizi comunali o nella crescente congestione del traffico e in alcune tematiche particolari nei Comuni interessati – tra cui la strada di collegamento tra Waltensburg/Vuorz e Breil/Brigels, la mancanza di abitazioni primarie nella Bassa Engadina, gli elevati volumi di traffico sull'arteria autostradale A13 con ostruzioni del traffico nei Comuni. La correlazione con la fusione non è sempre direttamente riconoscibile.

Infine, per le fusioni comunali considerate per la prima volta è stata analizzata la loro accettazione da parte della popolazione. Una fusione sarebbe accettata oggi da un'ampia maggioranza in tutti i Comuni. Le percentuali di consenso sono comprese tra il 60% e il 93%. Allo stesso tempo, il consenso alla fusione è aumentato, in parte, sensibilmente in quattro dei sette Comuni. Ciò vale per Coira, Thusis, Grono e Muntogna da Schons. Nei tre Comuni Breil/Brigels, Bergün Filisur e Rheinwald, la fusione verrebbe oggi accettata con meno consensi. Le ragioni dell'aumento o della diminuzione dei consensi non sono state analizzate in dettaglio ed esulano dall'ambito dello studio. Va evidenziato tuttavia che, rispetto alla prima valutazione svoltasi nel 2018, i consensi alla fusione dopo la sua attuazione sono, nel complesso, leggermente superiori.

Inhalt

1	Einführung	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Ziel und Fokus.....	10
1.3	Vorgehen.....	11
2	Konzeptionelle Grundlagen	14
2.1	Theoretischer Bezugsrahmen	14
2.1.1	Stand der Forschung	14
2.1.2	Wirkungsmodell.....	16
2.2	Untersuchungsdesign	17
2.3	Untersuchungsobjekt	18
2.4	Indikatoren.....	23
3	Methodik und Daten	25
3.1	Methodisches Verfahren.....	25
3.1.1	Gesamtanalyse.....	25
3.1.2	Bevölkerungsbefragung	26
3.2	Daten	29
3.3	Limitationen.....	32
4	Analyse der Gemeindefusionen	34
4.1	Auswertungskonzept.....	34
4.2	Gesamtergebnisse Kanton Graubünden	34
4.2.1	Zustand und Dynamik	34
4.2.2	Übersicht und kurz-/mittel- und langfristige Veränderungen.....	36
4.2.3	Veränderungen pro Kriterium.....	39
4.3	Detailergebnisse einzelne Gemeindefusionen.....	41
4.3.1	Entwicklung nach Dimensionen	41
4.3.2	Entwicklungspfade.....	43
4.4	Spezialanalyse I: Bevölkerungsbefragung	45
4.4.1	Deskriptive Analyse und methodische Anmerkungen.....	45
4.4.2	Zustand und Standortbestimmung	46
4.4.3	Kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungen	48
4.4.4	Analyse der qualitativen Kommentare	49
4.5	Spezialanalyse II: Zustimmung zur Fusion.....	50
4.5.1	Gesamtergebnisse Kanton Graubünden	50
4.5.2	Detailergebnisse einzelne Gemeindefusionen.....	52
5	Diskussion und Würdigung der Ergebnisse	54

Literaturverzeichnis	57
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	59
Anhang.....	61
Anhang 1 – Gesamtergebnisse Kanton Graubünden	61
Anhang 2 – Detailanalyse nach Kriterien	62
Anhang 3 – Bevölkerungsbefragung: Antwortverhalten nach Geschlecht und Alter	67
Anhang 4 – Bevölkerungsbefragung: Erhebung FC GR I und II.....	68
Anhang 5 – Bevölkerungsbefragung: Details	70
Autoren.....	72
Zentrum für Verwaltungsmanagement	72

Abkürzungsverzeichnis

AFG	Amt für Gemeinden, Kanton Graubünden
AFI	Amt für Informatik, Kanton Graubünden
AWT	Amt für Wirtschaft und Tourismus, Kanton Graubünden
BFS	Bundesamt für Statistik
FC	Fusions-Check
FC GR I	Fusions-Check Graubünden I (2018, Erhebung im 2017)
FC GR II	Fusions-Check Graubünden II (2023, Erhebung im 2022)
FHGR	Fachhochschule Graubünden
GEFIS	Gemeindefinanzstatistik
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
NFA	Neuer Finanzausgleich Kanton Graubünden
UDEM0	Statistik der Unternehmensdemografie
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte

Impressum

Autoren: Curdin Derungs und Ursin Fetz unter Mitarbeit von Tatjana Schädler
© FHGR Verlag, Chur 2023, ISBN 978-3-907247-18-1

Titelbild: Vrin in der Gemeinde Lumnezia (Foto: shutterstock/Canetti)

1 Einführung

1.1 Ausgangslage

Ab Mitte des 20. Jahrhunderts wurden in zahlreichen OECD-Ländern Gebietsreformen durchgeführt mit dem Ziel, die kommunalen und regionalen Körperschaften räumlich zu optimieren. Im Vergleich dazu blieb die Gemeindefstruktur in der Schweiz lange unverändert. Erst in den vergangenen beiden Jahrzehnten haben Gemeindefusionen als Reformstrategie auch hierzulande deutlich an Bedeutung gewonnen (vgl. Steiner & Kaiser, 2017). Allerdings verlief die Fusionsdynamik je nach Kanton und Zeitraum sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 1).

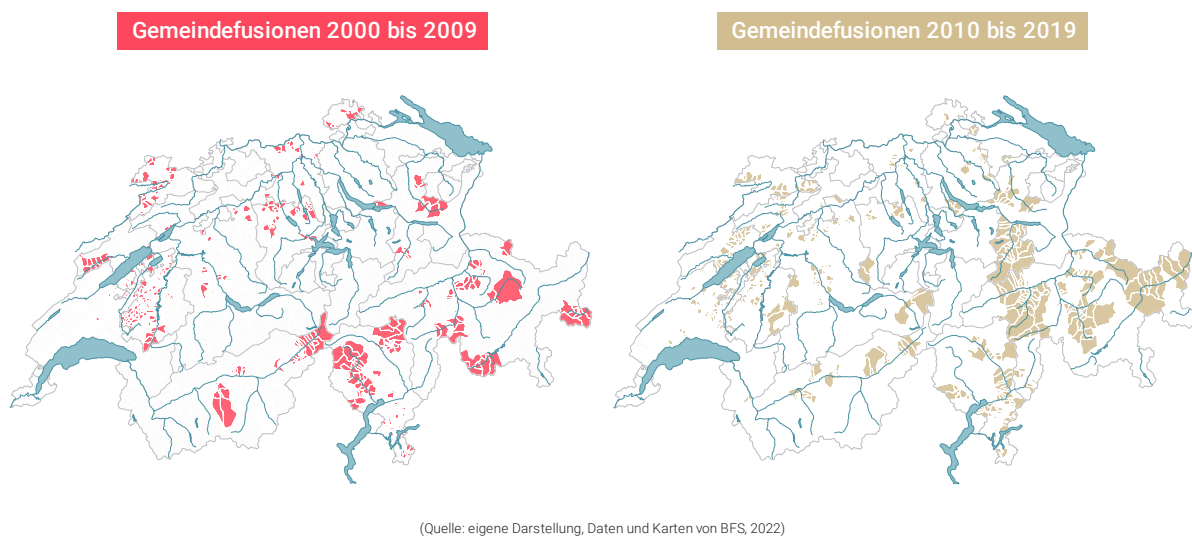


Abbildung 1: Fusionsdynamik in der Schweiz (2000 bis 2019)

Der Kanton Graubünden gehört zusammen mit Glarus, Neuenburg, Tessin und Fribourg zu jenen Kantonen, die von einer eigentlichen Fusionswelle erfasst wurden. Seit 2010 haben die Kantone in dieser «Spitzengruppe» ihre Anzahl Gemeinden erheblich reduziert, nämlich zwischen -88% bis -24%. Andere Kantone zeigen eine geringe oder gar keine Fusionstätigkeit (gesamter Überblick in: Steiner et al., 2021: 134). Neuere Erhebungen zeigen zudem, dass schweizweit fast drei von zehn fusionierten Gemeinden (27.9%) ländlich periphere Gemeinden sind (gemäss Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik, BFS). Dies ist deutlich mehr als zu vermuten wäre (Steiner et al., 2021: 135 ff). Zugleich sind auch ländliche Zentrums-gemeinden überdurchschnittlich häufig an Fusionsprojekten beteiligt. Dies erstaunt nicht, da diese oft den Kern der neu zusammengeschlossenen Gemeinde bilden. Dagegen ist der Wille zur Eigenständigkeit bei periurbanen Gemeinden, d. h. bei Agglomerationsgemeinden mit guter Verkehrsanbindung an Zentren, besonders stark ausgeprägt. Im Bündner Kontext fallen statistisch z. B. die Gemeinden im Churer Rheintal wie Domat/Ems, Felsberg oder Bonaduz darunter. Schliesslich ist festzustellen, dass in der Deutschschweiz in den letzten Jahren seltener über Gemeindefusionen diskutiert wurde als in den anderen Sprachregionen. Dies trifft auch auf kleinere Gemeinden mit unter 1'000 Einwohner/innen zu, wo Fusionen häufiger thematisiert werden als in mittleren und grösseren Gemeinden.

Mit Blick auf den Kanton Graubünden fällt der starke Rückgang der Anzahl Gemeinden seit Beginn des 21. Jahrhunderts auf (vgl. Abbildung 2). Von vormals 212 Gemeinden am 01. Januar 2001 gibt es heute noch 101. Entstanden sind seither total 42 neue Gemeinden, an deren Fusion im Durchschnitt drei

Gemeinden beteiligt waren (Minimum = 2, Maximum = 13). In Folge dieser Entwicklung hat sich die durchschnittliche Gemeindegrösse markant erhöht und beträgt nun rund 2'000 Einwohner/innen pro Gemeinde. Interessant ist der Unterschied zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Bündner Gemeinden. Letztere sind mit einer durchschnittlichen Bevölkerung von etwa 1'300 Personen deutlich kleiner als fusionierte Gemeinden mit einer durchschnittlichen Grösse von gut 3'300 Personen.

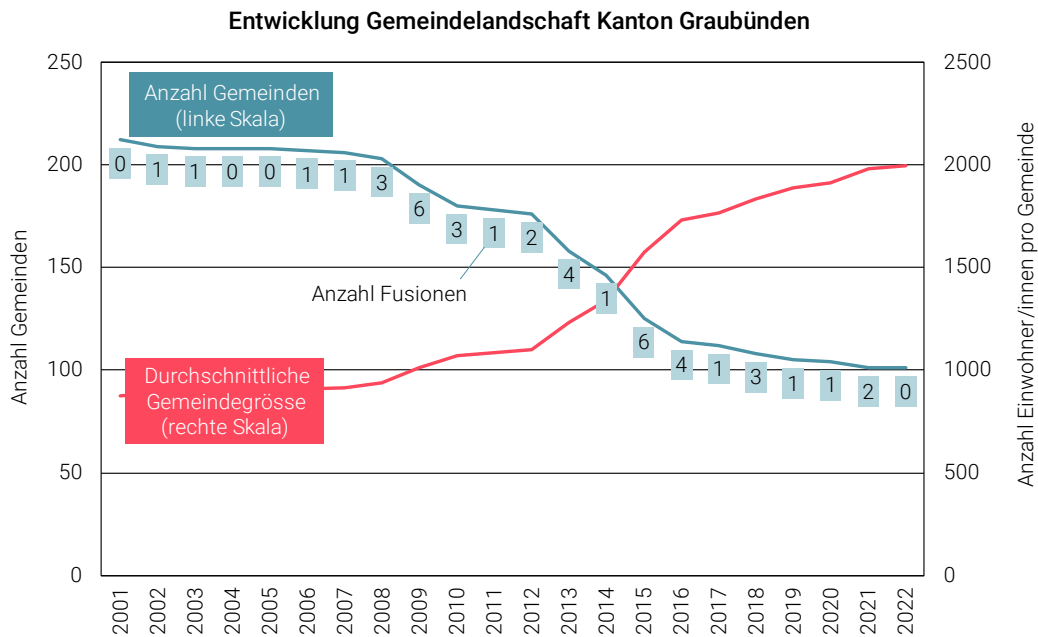


Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl Gemeinden und der Gemeindegrösse im Kanton Graubünden

Zusammen mit der Neuorganisation der Regionen im Rahmen der kantonalen Gebietsreform hat sich im Kanton Graubünden eine strukturelle Bereinigung vollzogen. Diese hatte aus Sicht des Kantons das Ziel, die Gemeinden in ihrer Leistungsfähigkeit zu stärken und so schliesslich deren Autonomie zu erhöhen. Nachdem im Jahr 2018 der Grosse Rat eine Gesamtschau im Rahmen des Strukturberichts (vgl. Botschaft Heft Nr. 8 /2018 – 2019: 667ff) die bisherige kantonale Bottom-Up-Strategie und Förderung von Gemeindefusionen gewürdigt hatte, sollen mit der vorliegenden Studie die Grundlagen fortgeschrieben werden. Dabei stellt sich die Forschungsfrage, wie sich die Gemeindefusionen im Kanton Graubünden kurz- resp. mittel- und langfristig ausgewirkt haben und inwiefern diese als Erfolg zu werten sind.

1.2 Ziel und Fokus

Die Fachhochschule Graubünden (FH Graubünden, FHGR) hat mit dem «Fusions-Check» ein ganzheitliches Messinstrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen auf der Basis von 47 Indikatoren entwickelt. Der «Fusions-Check» (FC) wurde mittlerweile in verschiedenen Kantonen in der Schweiz eingesetzt, um begleitend oder rückblickend Gemeindefusionen zu beurteilen (nämlich in den Kantonen Aargau, Bern, Glarus und Zürich).

Im Rahmen der Analyse der Bündner Gemeindestrukturen hat die FH Graubünden den «Fusions-Check» im Kanton Graubünden im Jahre 2017 zum ersten Mal flächendeckend eingesetzt und die Gemeindefusionen vertieft untersucht. Die Ergebnisse sind in der Botschaft der Regierung, Heft Nr. 8/2018–2019, abgebildet. In der parlamentarischen Diskussion im Dezember 2018 hat die Bündner Regierung die

Absicht bekräftigt, die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demokratischen Fusionseffekte im Kanton in einer zweiten Evaluation neu zu bewerten. Dies soll es ermöglichen, mittel- und langfristige Auswirkungen von Gemeindefusionen breiter abgestützt analysieren und dem Grossen Rat die weiteren Entwicklungen in der Bündner Gemeindefusionen aufzeigen zu können. Im Einzelnen sind mit dem vorliegenden Projekt drei übergeordnete Projektziele sowie ein nachrangiges Ziel verbunden:

- (1) **Kantonale Entwicklung der fusionierten Bündner Gemeinden:** Auf Basis ausgewählter Indikatoren soll die weitere Entwicklung der bereits untersuchten Gemeindefusionen nachgezeichnet werden. Gleichzeitig sind alle Gemeindefusionen, die in der ersten Erhebung noch nicht berücksichtigt werden konnten, erstmals zu untersuchen. Werden die Ergebnisse auf kantonaler Ebene aggregiert, lassen sich daraus die allgemeinen Entwicklungstendenzen zu unterschiedlichen Zeitpunkten darstellen. Dabei ist zu beachten, dass als Vergleichsbasis in erster Linie das Ergebnis der erfassten Bündner Gemeinden beigezogen wird. Zudem steht als Vergleichsmassstab der FC-Benchmark 2022 zur Verfügung, der Daten von fusionierten Gemeinden aus den Kantonen Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich zusammenfasst.
- (2) **Unterschiede in der Entwicklung der fusionierten Gemeinden:** Da für alle untersuchten Gemeindefusionen wiederum dieselben Indikatoren erhoben werden sollen, können auf kantonaler Ebene konsolidiert die unterschiedlichen Rahmenbedingungen resp. der Effekt einzelner Faktoren analysiert werden. Dies erfolgt mit Rücksicht auf verschiedene Gruppenmerkmale wie z. B. die Gemeindegrösse oder -typologie. Gleichzeitig sollen auf übergeordneter Ebene die wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Veränderungen in den einzelnen Gemeinden ausgewiesen werden – wenn auch wie in der ersten Untersuchung auf ein «Ranking» der einzelnen Gemeinden verzichtet wird.
- (3) **Standortbestimmung:** Die umfassende Datenerfassung unter Einbezug der Gemeinden und Bevölkerung erlaubt es dem Kanton Graubünden, eine weitere aussagekräftige Standortbestimmung vorzunehmen. Die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung sollen auch als «Stimmungsbarometer» für den Kanton dienen. Inwiefern sich die Einstellung der Bevölkerung zu Gemeindefusionen verändert hat, lässt sich nun mit einer zweiten Bevölkerungsbefragung erfassen.
- (4) **Entwicklung der Einzelgemeinden:** Der gewählte Untersuchungsansatz und die mehrmalige Erhebung ermöglichen es, dass die Entwicklung der einzelnen fusionierten Gemeinde im Detail nachvollzogen werden kann. Sofern gewünscht, kann dies bilateral mit der interessierten Gemeinde konkretisiert werden. Diese Zielsetzung ist nicht Gegenstand des vorliegenden Forschungsprojekts.

1.3 Vorgehen

Die Abbildung 3 skizziert das methodische Vorgehen entlang des Zeitstrahls für das Jahr 2022. Das Forschungsprojekt wurde per 01. Januar 2022 gestartet und konnte im Januar 2023 mit dem vorliegenden Bericht abgeschlossen werden. In diesem Zeitraum fanden sieben Arbeitssitzungen mit Beteiligung des kantonalen Amtes für Gemeinden Graubünden (AFG) als Auftraggeberin, der FH Graubünden als Auftragnehmerin sowie – soweit nötig – dem kantonalen Amt für Informatik (AFI) statt. Die Umsetzung erfolgte in sieben Arbeitspaketen, beginnend mit der (1) Vorbereitung, über das (2) Design der Erhebungsinstrumente und Auswertungstools, hin zur Datenerhebung (3 bis 5), (6) -aufbereitung und -auswertung bis zur (7) Erstellung des Schlussberichts.

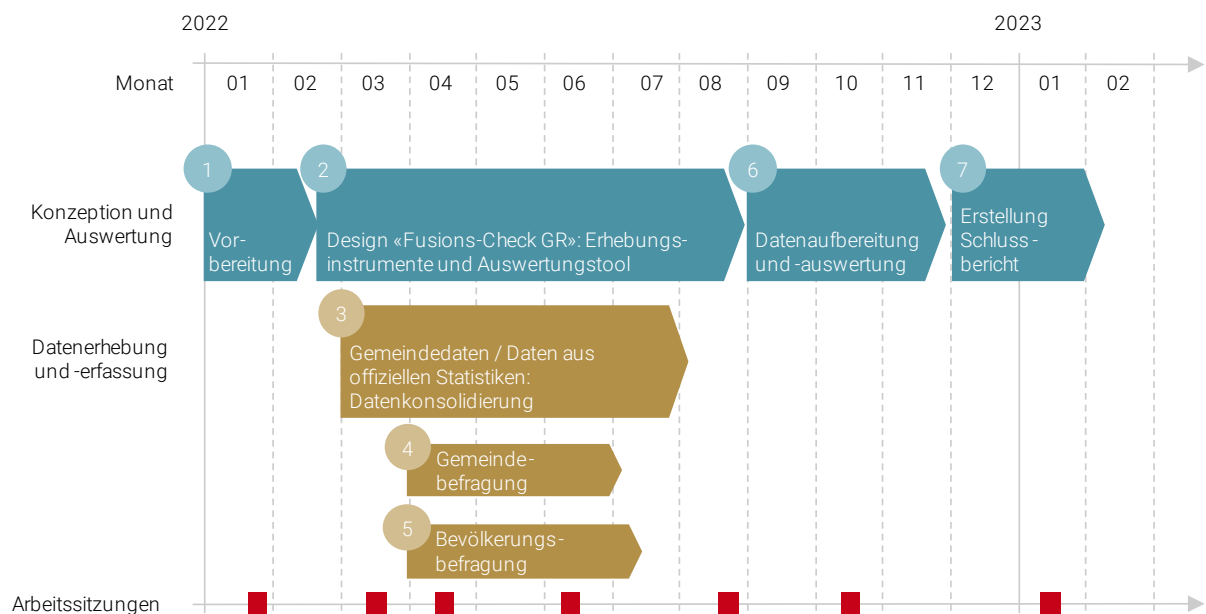


Abbildung 3: Methodisches Vorgehen mit Arbeitspaketen

Im Einzelnen wurden unter Beizug der aktualisierten Erhebungs- und Auswertungsinstrumente folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- **Konsolidieren vorliegender Gemeindedaten und offizieller statistischer Daten:** Das AFG hat wie bei der ersten Untersuchung die bereits vorliegenden Gemeindedaten (v.a. Finanzkennzahlen) zusammengetragen und mit weiteren statistischen Daten (z. B. Wohnbevölkerung, Zuzüger/innen, Arbeitsplätze) und der Unterstützung des Fachbereichs «Statistik und Register» im Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) angereichert.
- **Ausfüllen des Gemeindefragebogens durch Gemeinden:** Die Gemeindeverwaltungen haben den standardisierten Gemeindefragebogen in Form eines Excel-Erhebungsrasters erhalten und mit gemeindespezifischen Daten abgefüllt. Bei gewissen Fragen waren weitere Nachforschungen nötig bzw. zur vertieften Qualitätssicherung sinnvoll (z. B. Kommunikation/PR oder Raumplanung). Mit Ausnahme der Gemeinde Trimmis haben alle Gemeinde ihre Daten zur Verfügung gestellt.
- **Ankündigen der Umfrage:** Die Gemeinden kündigten die Bevölkerungsbefragung über ihre gemeindeeigenen Informationskanäle an (Website, Flyer, Gemeindeversammlung etc.). Die FH Graubünden stellte dazu geeignetes Text- und Bildmaterial zur Verfügung.
- **Ausfüllen des Fragebogens:** Alle Personen, die am Stichtag älter als 18 Jahre und in der jeweiligen Gemeinde niedergelassen sind, erhielten von Regierungsrat Dr. Christian Rathgeb, Kanton Graubünden, ein Einladungsschreiben, sich per Online-Fragebogen an der Umfrage zu beteiligen (in allen drei Kantonssprachen, inkl. persönlichem Zugangscode). Der Briefversand wurde durch das AFG koordiniert und vom AFI verantwortet. Die verwendete Fragebogen-Software kann ein Mehrfaches an Antworten einer Person ausschliessen. Um einen ansprechend hohen Rücklauf zu erhalten, wurde der Fragebogen auf Nachfrage auch in Papierform an die Bevölkerung zugeschickt resp. als Download zur Verfügung gestellt.
- **Aufbereiten der Daten und Indexberechnungen:** Die FH Graubünden sammelte alle vom Kanton Graubünden resp. den Gemeinden erhobenen Rohdaten und überprüfte diese mithilfe des AFG qualitativ.

Es waren vereinzelt Rückfragen bei den Gemeinden zur Datenvalidierung nötig. Danach wurden die Rohdaten (inkl. Bevölkerungsbefragung) aufbereitet und konsolidiert, die Indexwerte in den 29 Indikatoren und zehn Kriterien für alle 34 Gemeindefusionen in $t=1/2$ und $t=3$ sowie für die neuen, virtuell fusionierten Gemeinden (in $t=0$) berechnet (vgl. hierzu Kapitel 2 und 3).

- **Auswerten der Daten:** Die FH Graubünden hat alle Daten auf Stufe der einzelnen fusionierten Gemeinde ausgewertet. Dies erfolgte in einem Excel-basierten Auswertungstool. Auf Basis der berechneten Indexwerte wurden die Fusionseffekte für alle 34 Gemeindefusionen auf kantonaler Ebene ausgewertet. Besonders wurde die Entwicklung seit der ersten Erhebung hervorgehoben. Die neu erfassten Daten erlaubten, die Entwicklung in der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und demokratischen Dimension zeitlich auszuweiten und gleichzeitig inhaltlich vertieft zu erfassen. Dazu wurden zusätzliche und ergänzende Formen der quantitativen Analyse und grafischen Darstellung der Ergebnisse entwickelt.
- **Erstellen des Schlussberichts:** Abschliessend hat die FH Graubünden auf der Grundlage einer Zwischenpräsentation die Ergebnisse im vorliegenden Auswertungsbericht konsolidiert. Analog zur ersten Erhebung lag der Fokus auf der kantonalen Perspektive.

Weitere Details zum Untersuchungsdesign und -objekt sind in den Kapiteln 2.2 und 2.3 sowie zur Forschungsmethodik im Kapitel 3 zu finden. In Kapitel 4 sind die Ergebnisse der Auswertungen dargestellt. In Kapitel 5 werden diese schliesslich gewürdigt.

2 Konzeptionelle Grundlagen

2.1 Theoretischer Bezugsrahmen

2.1.1 Stand der Forschung

Die Literaturanalyse stützt sich auf einen wissenschaftlichen Beitrag der Autoren (vgl. Derungs & Fetz, 2020) und wurde für die vorliegende Evaluation durch eine zusätzliche Recherche ergänzt. Der Stand der Forschung lässt sich anhand der drei Dimensionen wirtschaftliche, demokratische und gesellschaftliche Effekte gliedern. Insgesamt fallen die Forschungsergebnisse dazu divers und teilweise widersprüchlich aus. Das hängt zum einen mit der Vielfalt in der gewählten Methodik und Operationalisierung der Effekte zusammen. Zum anderen unterscheiden sich international die Voraussetzungen für Gemeindefusionen erheblich. Dies zeigt sich in strukturellen (z. B. Anzahl und Grösse der Gemeinden), kulturellen (z. B. Sprache und Religion) und institutionellen Eigenheiten (z. B. Staatsaufbau und Mitwirkungsrechte der Bevölkerung). Entsprechend lassen sich die folgenden Erkenntnisse aus der Forschungsliteratur nicht unbesehen auf den Kanton Graubünden übertragen.

Wirtschaftliche Effekte

Am häufigsten wurden die wirtschaftlichen Effekte von Gemeindefusionen untersucht. Im Fokus stehen die ökonomische Effizienz in Form von Kosteneinsparungen und Grössenvorteilen ('economies of scale') oder die Qualitätsverbesserungen und Angebotsausdehnung von öffentlichen Leistungen ('economies of scope', vgl. Übersicht in: Gendzwilf et. al. 2020). Für die Schweiz kommen Steiner und Kaiser (2017) zum Schluss, dass sich die finanzielle Situation bei Gemeindefusionen nicht signifikant verbessert (ähnlich in: Studerus 2016). Eine neuere Studie zur Glarner Gemeindereform findet zumindest für bestimmte Aufgaben finanzielle Einsparungen (Hofmann & Rother 2019). Nach Studerus (2016, für Gemeinden aus der ganzen Schweiz) sowie Moser und Fischer (2010, für Graubünden) trifft dies vor allem auf die allgemeinen Verwaltungskosten pro Kopf zu, die durch eine höhere Einwohnerzahl fusionsbedingt sinken. Derungs und Fetz (2018b) allerdings stellen für die Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein grössere Effizienzpotenziale fest. Sie simulieren Einsparungsmöglichkeiten von 3% bis 6% des Netto-Aufwandes, wobei diese auch durch eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit zu erreichen wären.

Insgesamt zeigen die empirischen Erkenntnisse zu den finanziellen Auswirkungen von Gemeindefusionen in der Schweiz ein gemischtes Bild. Dies zeigt sich auch in weiteren Studien: Auf der einen Seite identifizieren beispielsweise Moisiu und Uusitalo (2013) bei Gemeindefusionen in Finnland keine niedrigeren Pro-Kopf-Ausgaben. Auf der anderen Seite stellt Reingewertz (2012) bei fusionierten Gemeinden in Israel tiefere Ausgaben im Umfang von rund 9% fest. Hortas-Rico und Rios (2019) finden einen nicht-linearen Kostenverlauf und weisen für Spanien eine U-förmige Beziehung zwischen der Bevölkerungsgrösse und den Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen nach. Demnach liegt die kosteneffiziente Gemeindegrösse bei ungefähr 10'000 Einwohner/innen. In einer Meta-Analyse von 52 Fusionsstudien kommt Tavares (2018: 1) zusammenfassend zum Schluss, dass finanzielle Einsparungen vor allem in der allgemeinen Verwaltung erzielt werden und insgesamt bescheiden bleiben.

Zugleich findet er in der internationalen Forschungsliteratur Hinweise darauf, dass die Dienstleistungsqualität durch Gemeindefusionen nicht beeinträchtigt, sondern tendenziell verbessert wird (Tavares 2018: 11). Für die Schweiz zumindest lässt sich dies beobachten, d. h. mit Gemeindefusionen gehen in der Regel ein Ausbau des Dienstleistungsangebots und eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität einher (vgl. Steiner 2002, keine Evidenz dafür in: Studerus 2016). Steiner und Kaiser (2017) belegen ausserdem, dass Gemeindefusionen die Professionalität in den Gemeindeverwaltungen erhöhen (ähnlich auch in: Fetz & Derungs 2016). Weiter werden die flexiblere Raumplanung in fusionierten Gemeinden und die einfachere

Internalisierung von zentralörtlichen Leistungen als positive Effekte von Gemeindefusionen hervorgehoben. Diese sollen fusionsbedingt die wirtschaftliche Entwicklung von Gemeinden stimulieren und sich damit positiv auf die Standortattraktivität auswirken. Die wenigen Studien hierzu finden meistens Belege für eine positive Auswirkung von Fusionen auf die wirtschaftliche Entwicklung – z. B. auf die Wirtschaftsleistung (Tang & Hewings 2017 für China), auf das Bevölkerungseinkommen (Hall et al. 2017 für USA) oder auf die Häuserpreise (Lima & Neto 2018 für Brasilien). Andere Untersuchungen erkennen keinen systematischen Zusammenhang zwischen Gemeindefusionen und Standortattraktivität (z. B. Studerus 2016 für die Schweiz).

Demokratische Effekte

Im Schweizer Kontext werden in der Forschung verschiedene Formen von demokratischen Effekten untersucht. So gibt es empirisch belegte Hinweise, dass die Rekrutierung von Behördenmitgliedern fusionsbedingt nicht zwingend vereinfacht wird (Fetz 2009, ähnlich für Deutschland in: Roesel 2017). Hingegen wird die Anzahl Unterschriften zur Einreichung einer Initiative oder eines Referendums nach der Fusion tiefer angesetzt, was gemeinhin als Verbesserung der Qualität der Demokratie interpretiert wird (Fetz 2015). Demgegenüber halten Ladner und Bühlmann (2007) fest, dass die Demokratiequalität unter Gemeindefusionen leidet und die politische Partizipation bei ansteigender Gemeindegrösse tendenziell abnimmt. Dabei stellen Koch und Rochat (2017) bei Wahlen in fusionierten Gemeinden eine sinkende Wahlbeteiligung und eine Delokalisierung des Parteiensystems fest. Auch im internationalen Kontext verweisen die meisten Studien auf negative demokratische Effekte (vgl. Tavares 2018: 11): So führt in Dänemark eine durch Gemeindefusionen gestiegene Bevölkerungszahl zu einem tieferen politischen Vertrauen (Hansen 2013, 2015). Zudem fühlt sich die dänische Bevölkerung dadurch weniger im Stande, politische Prozesse verstehen und mitgestalten zu können (Lassen & Serritzlew 2011). Vereinzelt Forschungen erkennen hingegen keinen fusionsbedingten Niedergang der lokalen Demokratie (z. B. Steiner & Kaiser 2017: 244 für die Schweiz) – oder gar eine positive Entwicklung (Spicer 2012 für Kanada) – und erachten etwaige Befürchtungen in der Praxis als unbegründet (z. B. Aulich, Sansom, & McKinley 2013: 13 für Australien).

Gesellschaftliche Effekte

Die gesellschaftlichen Veränderungen, die von Gemeindefusionen potenziell ausgehen, sind vielfältig. Entsprechend werden auch in der Forschung unterschiedliche Aspekte diskutiert und hervorgehoben. Erstens steht das Verhältnis von Bürger/innen und lokaler Verwaltung resp. Gemeindeexekutive im Vordergrund. Für die Schweiz leiden – gemäss den Ergebnissen von Steiner und Kaiser (2017: 246) auf Basis einer Befragung von Gemeindeschreiber/innen – fusionierte Gemeinden nicht an einem Verlust an Bürgernähe. Die meisten Forschungsarbeiten aus anderen Ländern kommen hingegen zu einem gegenteiligen Schluss (vgl. Tavares 2018: 11). Zweitens wird untersucht, wie die Gemeindefusion die Einbindung der Bevölkerung in das kommunale Leben beeinflusst. Ladner und Bühlmann (2007) zeigen für die Schweiz, dass die soziale Integration bei fusionierten, grösseren Gemeinden geringer ist, aber kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Zufriedenheit der Bevölkerung besteht. In einem ähnlichen Zusammenhang steht die Studie von Denters et al. (2014). Demnach sank in Norwegen, Dänemark und den Niederlanden bei zunehmender Gemeindegrösse unter anderem die soziale Einbettung, aber auch die Zufriedenheit mit den lokalen Behörden nahm ab. Schliesslich liegen für fusionierte Gemeinden wenige Untersuchungen zur Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde vor. Für Ontario (Kanada) stellen Kushner und Siegel (2003) fest, dass sich für den Grossteil der Bevölkerung die emotionale Bindung an die Gemeinde durch die Gemeindefusion nicht verändert hat. Darüber hinaus verdeutlichen sie (Kushner & Siegel 2005) die zentrale Rolle der Identifikation für den wahrgenommenen Erfolg von Gemeindefusionen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Jones und Soguel (2010) für die Zustimmung der Bevölkerung zu Gemeindefusionen im Kanton Neuenburg sowie Soguel und Silberstein (2015) für ausgewählte Städte in der Westschweiz.

Den meisten erwähnten Forschungsarbeiten ist gemeinsam, dass sie sich auf ausgewählte Aspekte von Gemeindefusionen fokussieren. Der «Fusions-Check» strebt demgegenüber einen systematischen Ansatz an, der eine umfassende Evaluation der Fusionseffekte im Kanton Graubünden erlaubt.

2.1.2 Wirkungsmodell

Die Evaluation der Gemeindefusionen stützt sich auf einen theoretischen Bezugsrahmen, der den Fusionserfolg auf drei Dimensionen mit wiederum total zehn Kriterien zurückführt (vgl. Abbildung 4). Diese sind – wie in Kapitel 2.1.1 dargestellt – in der bestehenden Forschungsliteratur untersucht worden. Unter die wirtschaftlichen Argumente fallen alle Wirkungen, die sich entweder unmittelbar in der «finanziellen Leistungsfähigkeit» der Gemeinde und «Professionalität der Gemeindebehörden und -verwaltung» oder mittelbar in machtpolitischen resp. räumlichen Veränderungen zeigen. Letztere beiden sind unter der «Aussenwirkung» und «Standortattraktivität» zusammengefasst. Die Qualität der Demokratie subsumiert die Mitwirkung und Strukturen der institutionellen Zusammenarbeit («Mitwirkung/IKZ»), das politische Engagement der (Stimm-)Bevölkerung in der Gemeindepolitik sowie das politische Vertrauen der Bevölkerung in die Gemeindebehörden («Filz/Vetterliwirtschaft»). Schliesslich fallen unter der Dimension der gesellschaftlichen Faktoren Kriterien, die das Verhältnis des/der Einzelnen zu den Gemeindebehörden («Bürgernähe»), zur Gemeinschaft vor Ort («Soziale Integration») und zum lokalen Lebensraum («Identifikation mit Gemeinde») beschreiben.

Die einzelnen Dimensionen mit den zugeordneten Kriterien werden hier eigenständig untersucht, stehen allerdings in wechselseitigen Beziehungen. Dies gilt innerhalb einer Dimension und zwischen zwei Dimensionen. Zugleich sind die Effekte, die von der Gemeindefusion ausgehen und im Ergebnis den Erfolg oder Misserfolg ausmachen, von den äusseren Rahmenbedingungen abhängig. Diese können sich in ökonomischer, rechtlicher, sozialer oder ökologischer Hinsicht ergeben und werden von globalen Megatrends sowie nationalen und kantonalen Entwicklungen beeinflusst.

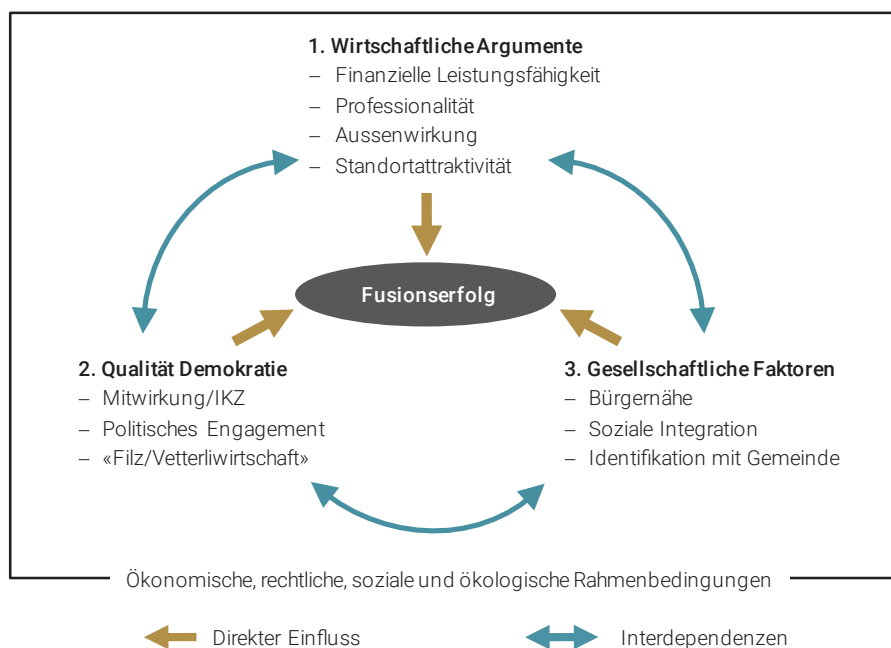


Abbildung 4: Wirkungsmodell

2.2 Untersuchungsdesign

Basierend auf dem Wirkungsmodell stellt das Untersuchungsdesign dar, wie der «Fusions-Check» konzeptionell aufgebaut ist und für den Fall des Kantons Graubünden praktisch umgesetzt wird. Um mögliche Veränderungen über die Zeit als wirtschaftliche, demokratische und gesellschaftliche Effekte erfassen zu können, ist die Studie als Längsschnitt-Untersuchung aufgebaut (sog. 'longitudinal study'). D. h. es werden für alle Gemeindefusionen dieselben Daten zu den zehn Kriterien zu mehreren Zeitpunkten erhoben (vgl. Abbildung 5). So lassen sich dynamische Prozesse über einen bestimmten Zeitraum messen und erkennen. Dieser Ansatz wird auch als «Tracking-Forschung» bezeichnet.

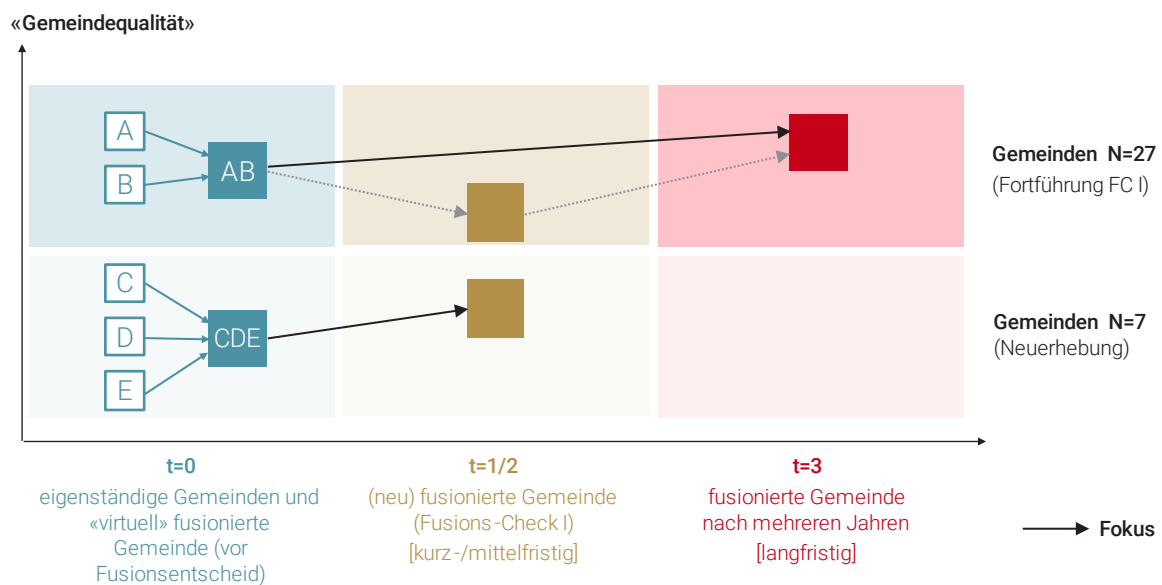


Abbildung 5: Konzeption der Untersuchung

Das Untersuchungsdesign im «Fusions-Check Graubünden II» (FC GR II) unterscheidet zwischen drei Erhebungszeitpunkten. Zum Zeitpunkt t=0 vor der Fusion sind die Gemeinden noch selbständig. Sie werden virtuell fusioniert und im Zuge dessen zu einer Gemeinde im Zeitpunkt t=0 zusammengefasst, um später einen Vergleich mit der fusionierten Gemeinde ziehen zu können. Nach der Fusion werden die effektiv fusionierten Gemeinden analysiert. Dabei lassen sich zum Zeitpunkt t=1/2 kurz- resp. mittelfristige und zum Zeitpunkt t=3 langfristige Entwicklungen feststellen. Wie in der ersten Evaluation gilt als Zeitpunkt t=1 grundsätzlich der Fusionszeitpunkt, d. h. das Inkrafttreten der Fusion. Da zu diesem Zeitpunkt noch keine Daten vorhanden sind, wird dieser auf den Zeitpunkt fixiert, wo die ersten konsolidierten Finanzergebnisse vorliegen. Da t=1 und t=2 oftmals zusammenfallen oder sehr nahe beieinanderliegen, werden diese zu t=1/2 zusammengefasst und meinen die kurz-/mittelfristige Perspektive. Dies erfolgt in Abgrenzung zum Zeitpunkt t=3, der als langfristige Perspektive bezeichnet wird.

Die Definition der Zeitpunkte folgt dem methodischen Verfahren, wie es in Abbildung 6 beschrieben ist. Die Anwendung variiert je nach konkretem Fall. In Abbildung 8 befindet sich hierzu eine Übersicht für alle untersuchten Gemeindefusionen. Im Ergebnis liegen für N=27 Gemeindefusionen, die bereits in der ersten Evaluation analysiert wurden, Daten zu allen drei Zeitpunkten vor. Für die N=7 Gemeinden, die seit der ersten Erhebung neu fusioniert haben, sind lediglich die Daten zu t=0 und t=1/2 verfügbar.

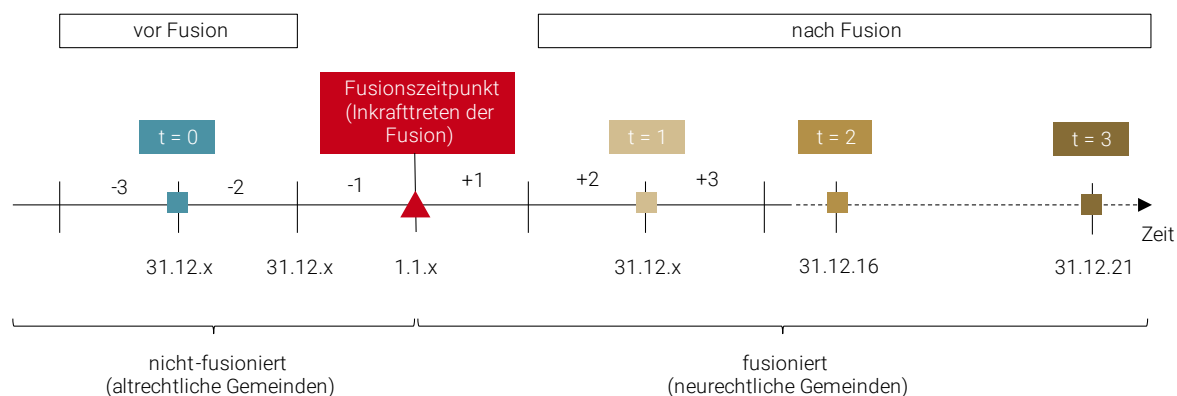


Abbildung 6: Erhebungszeitpunkte ($t=0$, $t=1/2$, $t=3$) – Definition

2.3 Untersuchungsobjekt

Als Untersuchungsobjekte werden alle Gemeinden im Kanton Graubünden berücksichtigt, die per 01. Januar 2008 fusioniert haben. Darunter fallen insgesamt 34 Gemeinden, die wiederum aus 134 altrechtlichen Gemeinden entstanden sind. Sogenannte «Doppelfusionen» – wie z. B. die Stadt Chur, die im Jahr 2020 mit der Gemeinde Maladers und ein Jahr später mit der Gemeinde Haldenstein fusioniert hat – sind nur einmal erfasst¹.

Geografisch sind die fusionierten Gemeinden über (fast) den ganzen Kanton verteilt. In jüngerer Vergangenheit sind keine Fusionsprojekte im Oberengadin, der oberen Surselva und in der Bündner Herrschaft vollzogen worden. Im italienisch-sprachigen Teil des Kantons blieb die Fusionsdynamik mit Ausnahme des Bergells punktuell verhaftet, obschon auch in der Regionen Moesa Fusionen umgesetzt wurden. (vgl. Abbildung 7).

Mit Rückgriff auf die Anzahl fusionierter Gemeinden zeigt sich folgendes Bild: Eine hohe Fusionsdynamik verzeichneten die Regionen Plessur, Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair, Surselva und Viamala, wo sich seit dem 31. Dezember 2007 die Anzahl an Gemeinden zwischen 50% und 75% verringert hat. Die Reduktionen in den Regionen Moesa, Landquart, Prättigau/Davos und Maloja liegen zwischen 25% und 29% und weisen auf eine mittlere Fusionsdynamik hin. In den beiden Regionen Imboden und Bernina fanden gar keine Fusionen statt. Total sind im Betrachtungszeitraum 51% der Gemeinden aufgelöst worden.

Diese regionalen Unterschiede ergeben sich auch in Bezug auf die Wohnbevölkerung. In den Regionen Plessur und Engiadina Bassa/Val Müstair waren 100% resp. 91% der Wohnbevölkerung von einer Gemeindefusion betroffen. Bereits tiefere Werte erreichen die Regionen Prättigau/Davos mit 72%, Viamala mit 70%, Surselva mit 60% und Albula mit 56%, gefolgt von den Regionen Landquart mit 48%, Moesa mit 19% sowie Maloja mit 9%.

¹ Die weiteren Doppelfusionen sind im ersten Evaluationsbericht einzeln aufgeführt (Derungs & Fetz, 2018: 12).

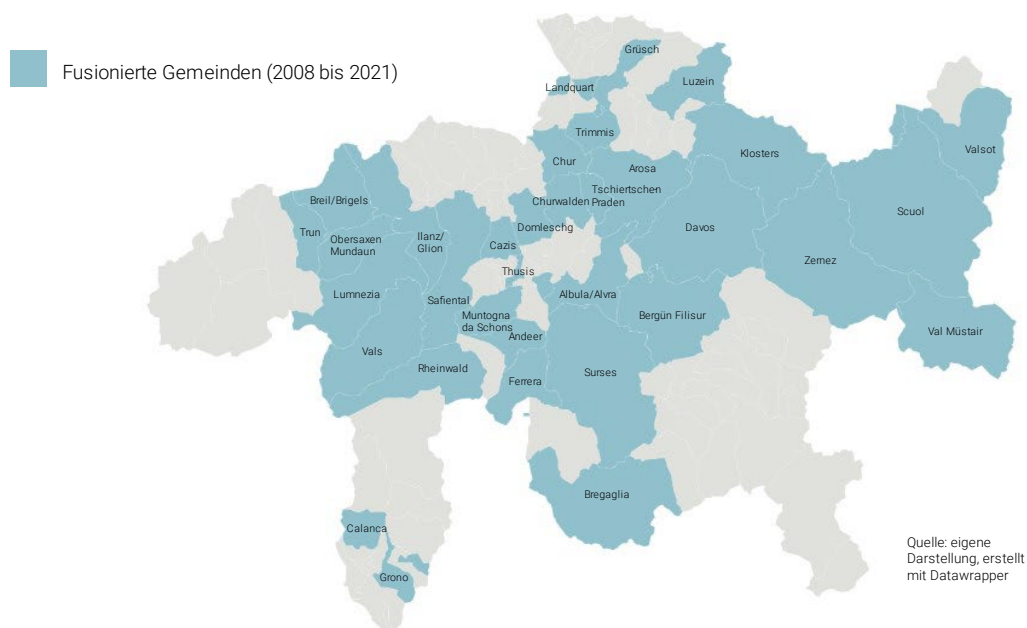


Abbildung 7: Geografischer Fokus der Untersuchung

Statistisch betrachtet weisen die untersuchten Gemeinden eine grosse Bandbreite aus (vgl. Tabelle 1). Die Stadt Chur als grösste Gemeinde hat per 31. Dezember 2021 eine ständige Wohnbevölkerung von 37'875, Ferrera als kleinste 75. Der Median der fusionierten Gemeinden beträgt 1'581 Einwohner/innen, für die Gruppe der nicht-fusionierten Gemeinden ist er mit 846 deutlich tiefer. Mit anderen Worten liegt die Hälfte der Gemeinden je nach Gruppe unter dem Wert von 1'581 bzw. 846.

Typischerweise haben im Kanton Graubünden seit 2008 Gemeinden mit mittlerer Grösse und einer Bevölkerung zwischen 1'000 und 4'000 Personen fusioniert². Darunter fallen 53% der Gemeinden im Fokus. Grossgemeinden mit mehr als 4'000 Einwohner/innen machen lediglich 18%, Kleingemeinden mit weniger als 1'000 29% aus. Auch sind mit 62% mehr Eingemeindungen zu verzeichnen als Partnerfusionen, in denen sich ähnlich grosse Gemeinden zusammengeschlossen haben³. Klassische «Talfusionen» umfassen lediglich 26%. Die anderen beziehen sich auf einen kleineren Perimeter. Zudem dominieren Fusionen mit ländlichen peripheren Gemeinden (68%), gefolgt von ländlichen Zentrumsgemeinden (18%) sowie städtisch und periurbanen Gemeinden (14%). Nach wie vor ist eine Grossfusion, an der mehr als fünf Gemeinden beteiligt sind, die Ausnahme (21%). Häufiger sind Kleinfusionen mit zwei Gemeinden (41%) und Fusionen mit drei bis fünf Gemeinden (38%). Schliesslich liegt die Fusion in 50% der Gemeinden schon mehr als acht Jahre zurück. Nur in 3% der analysierten Fälle haben die Gemeinden erst kürzlich fusioniert (d. h. seit weniger als drei Jahren).

² Gemeindegrösse: Die Kategorisierung und deren Grenzwerte wurden den Bündner Verhältnissen angepasst, wobei es keine nationale und internationale einheitliche Definition gibt (vgl. auch Legende in Tabelle 1).

³ Eingemeindung: Der vorliegenden Studie liegt nicht ein rechtliches, sondern ein räumliches Verständnis des Begriffes «Eingemeindung» vor, wonach die Bevölkerungsverteilung zwischen den an der Fusion beteiligten Gemeinden massgebend ist (vgl. auch Legende in Tabelle 1).

Nr.	Gemeinde	Fusion per	Bevölkerung per 31.12.2021	Gemeindegrösse 1	Fusionstyp I 2	Fusionstyp II 3	Gemeindetypologie (BFS) 4	Anzahl Gemeinden 5	Fusionszeitpunkt
1	Albula/Alvra	01.01.2015	1'288	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
2	Anderer	01.01.2009	915	Kleingemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
3	Arosa	01.01.2013	3'101	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
4	Bergün Filisur	01.01.2018	893	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
5	Bregaglia	01.01.2010	1'567	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
6	Breil/Brigels	01.01.2018	1'716	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
7	Calanca	01.01.2015	197	Kleingemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
8	Cazis	01.01.2010	2'295	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
9	Chur	01.01.2021	37'875	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 3 Jahren
10	Churwalden	01.01.2010	1'956	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
11	Davos	01.01.2009	10'648	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
12	Domleschg	01.01.2015	2'193	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
13	Ferrera	01.01.2008	75	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
14	Grono	01.01.2017	1'453	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
15	Grüsch	01.01.2011	2'144	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
16	Ilanz/Glion	01.01.2014	4'851	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren

Nr.	Gemeinde	Fusion per	Bevölkerung per 31.12.2021	Gemeindegrösse 1	Fusionstyp I 2	Fusionstyp II 3	Gemeindetypologie (BFS) 4	Anzahl Gemeinden 5	Fusionszeitpunkt
17	Klosters	01.01.2016	4'411	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
18	Landquart	01.01.2012	9'043	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
19	Lumnezia	01.01.2013	2'009	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
20	Luzein	01.01.2016	1'595	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
21	Muntogna da Schons	01.01.2021	377	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 3 Jahren
22	Obersaxen Mundaun	01.01.2016	1'160	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
23	Rheinwald	01.01.2019	561	Kleingemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 3 Jahren
24	Safiental	01.01.2013	947	Kleingemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
25	Scuol	01.01.2015	4'650	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
26	Surses	01.01.2016	2'391	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
27	Thusis	01.01.2018	3'399	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche Zentrums-gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
28	Trimmis	01.01.2008	3'343	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
29	Trun	01.01.2012	1'163	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
30	Tschierschen-Praden	01.01.2009	301	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
31	Val Müstair	01.01.2009	1'409	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
32	Vals	01.01.2015	963	Kleingemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren

Nr.	Gemeinde	Fusion per	Bevölkerung per 31.12.2021	Gemeindegrösse 1	Fusionstyp I 2	Fusionstyp II 3	Gemeindetypologie (BFS) 4	Anzahl Gemeinden 5	Fusionszeitpunkt
33	Valsot	01.01.2013	829	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 8 bis 14 Jahren
34	Zernez	01.01.2015	1'513	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht-Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 4 bis 7 Jahren
Die Gruppeneinteilung erfolgt aufgrund folgender Kriterien (Stichtag per 31.12.2021):									
1	Grossgemeinde ... > 4'000 Einwohner/innen; Mittlere Gemeinde ... 1'000 bis 4'000 Einwohner/innen; Kleingemeinde ... < 1'000 Einwohner/innen								
2	Eingemeindung ... Bevölkerungskonzentration einer Gemeinde im Fusionsperimeter (korrigierter Gini-Koeffizient > 0.5), Partnerfusion ... Gleichmässige Verteilung der Bevölkerung auf Gemeinden im Fusionsperimeter (korrigierter Gini-Koeffizient < 0.5)								
3	Talfusion ... Fusionsperimeter entspricht einer geografischen Taleinheit, Nicht-Talfusion ... Fusionsperimeter deckt geografische Taleinheit nicht ab								
4	nach Gemeindetypologie (BFS, 2017), wobei Städtische und periurbane Gemeinde = Typ 13, 22 und 23 aus BFS-Typologie, Ländliche Zentrums-gemeinde = Typ 31 aus BFS-Typologie und Ländliche periphere Gemeinde = Typ 33 aus BFS-Typologie								
5	Grossfusion ... > 5 beteiligte Gemeinden, Mittlere Fusion ... 3 bis 5 beteiligte Gemeinden, Kleinfusion ... 2 beteiligte Gemeinden								

Tabelle 1: Übersicht – Gemeinden und ihre Merkmale

2.4 Indikatoren

Für die Untersuchung und die Interpretation der Ergebnisse ist die Operationalisierung der zehn Kriterien entscheidend. Die Tabelle 2 zeigt die entsprechenden 29 Indikatoren, die der Messung zugrunde liegen, inklusiv der Masseinheit und Datenquellen. Um die Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen aus der ersten Evaluation sicherstellen zu können, sind die konzeptionellen Grundlagen und Indikatoren unverändert geblieben.

Für einen detaillierten Beschrieb mit Herleitung und Begründung der einzelnen Indikatoren ist der erste Evaluationsbericht zu konsultieren (vgl. Derungs & Fetz, 2018a: 17ff). Des Weiteren zeigt die Tabelle in der Spalte «Hypothese» einen Wirkungszusammenhang, der sich aus bestehenden empirischen Untersuchungen aus der wissenschaftlichen Forschung vermuten lässt. Beispielsweise deuten Studienergebnisse darauf hin, dass sich die (2) Qualität der kommunalen Dienstleistungen als Folge der Fusion verbessert oder (8) der Aufwand für den Bezug Dritter (v.a. externe Fachleute) verringert hat.

Nr.	Indikator	Masseinheit	Datenquelle*	Hypothese**
a. Finanzielle Leistungsfähigkeit				↗
1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner, netto)	in CHF	GB	→
2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	in Skalapunkten	BB	↗
3	Selbstfinanzierungsanteil	in %	GB	↗
4	Selbstfinanzierungsgrad	in %	GB	↗
5	Anteil Transfer-Beiträge (NFA) (an Gesamterträgen)	in %	GB	↘
6	Anteil IKZ-Aufwand (an Gesamtaufwand)	in %	GB	↘
7	Bruttoverschuldungsanteil	in %	GB	↘
b. Professionalität				↗
8	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufwand)	in %	GB	↘
9	Qualität Internetauftritt	in Skalapunkten	BB GB	↗
10	Kommunikation/PR	in Skalapunkten	BB GB	↗
11	Professionalität der Behörden/Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung	in Skalapunkten	BB GB	↗
12	Dauer der Verabschiedung der Jahresrechnung durch Legislative	in Tagen	GB	↘
c. Aussenwirkung				↗
13	Wahrnehmung der Gemeindeverwaltung und der Bevölkerung	in Skalapunkten	BB GB	↗
14	Anteil Einwohner/innen an Kantonsbevölkerung	in %	OFS	↗
d. Standortattraktivität				→
15	Anteil Zuzüger/innen an Gesamtbevölkerung	in %	OFS	↗
16	Steuerfuss im kantonalen Vergleich	in %	OFS	→
17	Steuererträge natürliche Personen (pro Einwohner/in)	in CHF	OFS	→
18	Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1'000 Einwohner/in)	Anzahl	OFS	↗
19	Anzahl neu angesiedelte und gegründete Unternehmen (pro 1'000 Einwohner/in)	Anzahl	OFS	↗

Nr.	Indikator	Masseinheit	Datenquelle*	Hypothese**
20	Wachstum Arbeitsplätze (VZÄ)	in %	OFS	↗
21	Steuerträge juristische Personen (pro Einwohner/in)	in CHF	OFS	→
e. Mitwirkung/IKZ				→
22	Anzahl IKZ-Vereinbarungen	Anzahl	GB	↘
23	Interesse /Teilnahme an Gemeindepolitik (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	BB	→
24	Stimmkraft pro 1'000 Einwohner/innen	Zahl	GB	↘
f. Politisches Engagement				↘
25	Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten	in %	GB	↘
g. «Filz»/ «Vetterliwirtschaft»				↘
26	Politisches Vertrauen der Bevölkerung (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	BB	↗
h. Bürgernähe				↘
27	Zufriedenheit mit politischen Behörden (Wahrnehmungsindex)	in Skalapunkten	BB	↘
i. Soziale Integration				↘
28	Kommunale Kulturausgaben (pro Einwohner/in)	in CHF	GB	↘
j. Identifikation mit Gemeinde				↘
29	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (Empfehlungsrage)	in Skalapunkten	BB	↘
<p>* Legende: GB ... Gemeindebefragung, BB ... Bevölkerungsbefragung, OFS ... Offizielle Statistik / Daten AFG</p> <p>** Anmerkung: Die Hypothesen beziehen sich ausschliesslich auf die Veränderung der Indikatoren und nicht auf die Veränderung der Indexwerte (vgl. Kapitel 3). Zum Beispiel ist zu erwarten, dass (6) der Anteil IKZ-Aufwand an Gesamtaufwand abnimmt (Hypothese: ↘). Dies bedeutet umgekehrt, dass der entsprechende Indexwert steigt.</p>				

Tabelle 2: Übersicht – Indikatoren

3 Methodik und Daten

3.1 Methodisches Verfahren

3.1.1 Gesamtanalyse

Der «Fusions-Check» verwendet und verarbeitet Daten aus bestehenden öffentlichen oder kantonalen Statistiken sowie einer Gemeinde- und Bevölkerungsbefragung, die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführt wurden. Die erhobenen Daten sind in Kapitel 3.2 im Detail beschrieben.

Datenerhebung und -aufbereitung

Das AFG hat zusammen mit der Fachstelle für Statistik und Register des Kantons Graubünden (AWT) die notwendigen Daten aus öffentlichen Statistiken des Bundes und des Kantons zwischen dem 01. März und 31. Juli 2022 aufbereitet und konsolidiert. Ergänzend dazu erhob die FH Graubünden spezifische Daten direkt bei den Gemeinden. Dies erfolgte mittels Excel-Fragebogen zwischen dem 04. April und 16. Mai 2022 durch die Gemeindeschreiber/innen. Der Aufwand belief sich gemäss Rückmeldungen auf maximal einen halben Arbeitstag. Mit Ausnahme der Gemeinde Trimmis haben alle Gemeinden ihre Daten eingereicht⁴. Die Bevölkerungsbefragung fand etwas zeitversetzt statt (Details dazu in Kapitel 3.1.2).

In einem ersten Schritt wurden die Daten mit Fachpersonen plausibilisiert und gegebenenfalls durch Rückfragen bei den entsprechenden Statistikstellen oder Gemeinden verifiziert. Alle Daten wurden in einem zweiten Schritt in eine Excel-basierte Datenbank überführt und für die Analyse aufbereitet. Aus den einzelnen Werten pro Indikator wurden Indexwerte berechnet, die jeweils von 0 bis 100 Punkte reichen. Die Umrechnung von Werten (z. B. Franken, Anzahl, Punkte) in Indexpunkte erfolgt mittels linearer Transformation. Dazu wurden für jeden Indikator minimale und maximale Grenzwerte⁵ definiert, die den Wert angeben, dem 0 resp. 100 Punkte zugeordnet sind (vgl. Tabelle 4). Mit diesem Vorgehen lassen sich alle Indikatoren «harmonisieren», was für die weiteren Berechnungen und die Vergleichbarkeit notwendig ist. Schliesslich wurde das arithmetische Mittel für alle Indikatoren, die sich aus mehreren Werten ergeben, berechnet (z. B. bemisst sich die «Qualität des Internetauftritts» aus Angaben der Gemeinde und der Einschätzung der Bevölkerung). Analog werden die Indexwerte pro Kriterium aus den Mittelwerten der dazugehörigen Indikatoren für alle Gemeinden und daraus wiederum die Indexwerte pro Dimension ermittelt. Dieses Vorgehen entspricht exakt jenem, wie es in der ersten Evaluation zur Anwendung kam⁶. Entsprechend sind die Indexwerte aus dem FC GR I und FC GR II direkt miteinander vergleichbar.

Die Excel-Datenbank enthält nach diesem Verfahren zu jeder ursprünglich untersuchten Gemeinde (N=27)

⁴ Als Folge daraus konnte im Falle der Gemeinde Trimmis das Kriterium «Politisches Engagement» nicht berechnet werden.

⁵ Die Grenzwerte und Skalierung leiten sich aus einem Datensatz ausgewählter Kantone und Gemeinden her und orientieren sich an den jeweiligen Mittelwerten. Dies war mehrheitlich für diejenigen Indikatoren möglich, die finanzielle und wirtschaftliche Kennzahlen verwenden, und weitestgehend harmonisiert sind (z. B. Gemeindefinanzstatistik GEFIS und Statistiken des Bundes).

⁶ «Für die fusionierten Gemeinden in t=1/2 und t=3 («nach Fusion») werden die Daten aus der Gemeinde- und Bevölkerungsbefragung sowie den offiziellen Statistiken direkt als Indikatorwerte übernommen. Diese müssen für die «virtuell» fusionierte Gemeinde in t=0 («vor Fusion») erst berechnet werden. Dies erfolgt nach zwei unterschiedlichen Methoden: (1) Für alle Indikatoren, wo es rechnerisch möglich ist, werden die Daten der nicht-fusionierten Einzelgemeinden «virtuell» fusioniert, d. h. die Daten aufsummiert oder die Verhältniskennzahlen neu berechnet. Dies ist vor allem für die finanziellen und wirtschaftlichen Indikatoren der Gemeinden möglich. (2) Für Indikatoren, die sich z.B. auf Einschätzungen und Wahrnehmung der Gemeindebehörden und Bevölkerung stützen, werden hingegen die Daten nach der Bevölkerungszahl der nicht-fusionierten Gemeinden gewichtet und der Durchschnitt berechnet (gewichtetes Mittel). Der so ermittelte Indikatorwert widerspiegelt damit die gewichtete «Betroffenheit» in der «virtuell» fusionierten Gemeinde.» (Derungs & Fetz, 2018: 26).

Indexwerte pro Indikator, Kriterium und Dimension für den Zeitpunkt $t=0$ (vor Fusion), $t=1/2$ (nach Fusion, kurz-/mittelfristig) und $t=3$ (nach Fusion, langfristig). Für die neu berücksichtigten Gemeinden ($N=7$) fehlen letztere logischerweise noch.

Datenanalyse

Für die quantitative Analyse wurden sowohl deskriptive Methoden eingesetzt und dazu in erster Linie das Excel-Programm verwendet als auch multivariate Methoden durchgeführt. Dies erfolgte mithilfe des Statistikprogramms SPSS Statistics Version 28.0.

Des Weiteren ist auf einige Besonderheiten hinzuweisen. Im FC GR I wurde für die Gesamtanalyse und Darstellung der kantonalen Sicht der Mittelwert der Indizes pro Kriterium nach der Bevölkerungsanzahl gewichtet berechnet. Die Gewichtung hat im FC GR II den Nachteil, dass die Ergebnisse der Stadt Chur das Gesamtergebnis stark dominieren (vgl. Ergebnisse mit Gewichtung in Anhang 1). Deshalb wird in der vorliegenden Untersuchung für die Interpretation resp. für den Vergleich von $t=0$ zu $t=1/2$ mit $N=34$ das einfache arithmetische Mittel verwendet. Dadurch sind die Ergebnisse besser mit dem FC GR I vergleichbar. Folglich ist es auch zweckmässig, die langfristige Entwicklung von $t=0$ zu $t=3$ mit $N=27$ auf diese Berechnungsmethode abzustützen.

Bereits im FC GR I wurde mit dem FC-Benchmark ein Vergleichsmassstab entwickelt und für die Einschätzung der Resultate hinzugezogen. Seither wurden in verschiedenen Kantonen mit dem «Fusions-Check» Gemeindefusionen wissenschaftlich ausgewertet. Diese stehen nun für den interkantonalen Vergleich und als Bezugsgrösse zur Verfügung. Neu umfasst der FC-Benchmark 71 Fusionsprojekte zwischen 2008 und 2021 aus den Kantonen Aargau (21% der enthaltenen Gemeinden), Bern (49%), Glarus (9%) und Zürich (21%), wobei sowohl $t=0$ - als auch $t=1$ -Messungen vorliegen und jeweils gleichgewichtet in den Benchmark einfließen. Bündner Gemeinden sind darin explizit nicht enthalten, was einen objektiveren Anhaltspunkt gibt und eine bessere Standortbestimmung zulässt.

3.1.2 Bevölkerungsbefragung

Die Bevölkerungsbefragung ist ein wichtiges methodisches Element im «Fusions-Check» Graubünden und u.W. in dem Umfang in der Schweiz einzigartig. Im Bericht hier werden die Ergebnisse in einer Spezialanalyse vertieft (vgl. Kapitel 4.4). Die folgenden methodischen Eckwerte sind dabei zu beachten.

Datenerhebung und -aufbereitung

Die Bevölkerungsbefragung fand im Kanton Graubünden gleichzeitig in allen 34 Gemeinden zwischen dem 02. Mai und 20. Juni 2022 statt. Unter die Grundgesamtheit fallen alle niedergelassenen Personen (Datenexport aus Personenregister per 19. April 2022), die über 18 Jahre alt sind und in einer der fusionierten Gemeinden wohnhaft sind (inkl. ausländische Personen mit C-Bewilligung). Insgesamt wurden $N=85'948$ Einwohner/innen brieflich kontaktiert und zur Teilnahme an der Bevölkerungsbefragung eingeladen. Die Aufbereitung der Adressen und der Briefversand erfolgten gestaffelt und zentral durch das kantonale Amt für Informatik AFI. Damit ist sichergestellt, dass Externe – namentlich auch die FH Graubünden – keine Einsicht in die verwendeten Adressen erhalten haben. Der Fragebogen stand in Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch unter www.fhgr.ch/umfrage als Online- und Download-Version zur Verfügung. Zudem konnte bei der FH Graubünden eine Papierversion inkl. frankiertem Rückantwort-Couvert bestellt werden. Um eine mehrmalige Teilnahme an der Umfrage zu verhindern, enthielt der Einladungsbrief einen persönlichen, eindeutigen Zugangscode, der erst das Ausfüllen ermöglichte, resp. dazu berechnigte (im Falle der Papierversion). Die manuelle Datenerfassung der gedruckten Fragebögen hat die FH Graubünden organisiert.

Insgesamt haben $N=14'629$ Personen an der Befragung teilgenommen, mehrheitlich mit der Online-Version. Lediglich 501 Personen resp. 3.4% haben dazu den Fragebogen in Papierform zurückgesandt. Die Rücklaufquote hat sich im Vergleich von 2017 zu 2022 von 15% auf 17% erhöht, fällt jedoch je nach

Gemeinde sehr unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 3). Sie reicht von 13% in Trun bis 24% in Safiental. Absolut haben in Chur am meisten Personen (N=4'260) teilgenommen, am wenigsten in Ferrera (N=11).

Auch die erzielten Ausschöpfungsquoten pro Gemeinde haben sich gegenüber der ersten Befragung leicht verbessert und wurden in fast allen Gemeinden erreicht. Ausnahmen bilden die (Klein-)Gemeinden Calanca, Ferrera, Muntogna da Schons und Tschierschen-Praden. Dort wären aufgrund der geringeren Bevölkerungszahl prozentual sehr hohe Ausschöpfungsquoten gefordert (zwischen 24% und 68% aller Einwohner/innen über 18 Jahren). Es liegen hier aber nur wenige Antworten vor (von N=24 bis N=45). Für diese Gemeinden sind deren Einzelergebnisse mit gebotener Vorsicht zu interpretieren.

Gemeinde	Grundgesamtheit Anzahl Personen	Stichprobe* Anzahl Personen	Ausschöpfungs- quote 2022, in % (FC GR II)	Empfohlene Aus- schöpfungsquote **, in %	Ausschöpfungs- quote 2017, in % (FC GR I)
Albula/Alvra	999	199	20%	9%	15%
Andeer	718	151	21%	12%	15%
Arosa	2'286	475	21%	4%	17%
Bergün Filisur	665	136	20%	13%	–
Bregaglia	1'211	236	19%	7%	19%
Breil/Brigels	1'348	290	22%	7%	–
Calanca	172	24	14%	36%	16%
Cazis	1'730	242	14%	5%	14%
Chur	28'994	4'260	15%	0.3%	–
Churwalden	1'443	314	22%	6%	16%
Davos	7'493	1'266	17%	1%	12%
Domleschg	1'715	379	22%	5%	18%
Ferrera	61	11	18%	62%	14%
Grono	1'070	175	16%	8%	–
Grüsch	1'714	306	18%	5%	18%
Ilanz/Glion	3'729	698	19%	3%	16%
Klosters	3'388	613	18%	3%	14%
Landquart	6'725	1'105	16%	1%	13%
Lumnezia	1'660	262	16%	5%	11%
Luzein	1'290	221	17%	7%	11%
Muntogna da Schons	298	45	15%	24%	–
Obersaxen Mundaun	926	169	18%	10%	17%
Rheinwald	445	86	19%	18%	–
Safiental	756	179	24%	11%	19%
Scuol	3'459	726	21%	3%	18%
Surses	1'885	422	22%	5%	20%
Thusis	2'348	306	13%	4%	–
Trimmis	2'578	414	16%	4%	12%
Trun	927	117	13%	9%	10%

Gemeinde	Grundgesamtheit Anzahl Personen	Stichprobe* Anzahl Personen	Ausschöpfungs- quote 2022, in % (FC GR II)	Empfohlene Aus- schöpfungsquote **, in %	Ausschöpfungs- quote 2017, in % (FC GR I)
Tschiertschen-Praden	232	46	20%	30%	13%
Val Müstair	1'194	233	20%	7%	17%
Vals	696	144	21%	12%	13%
Valsot	676	130	19%	13%	16%
Zernez	1'117	249	22%	8%	16%
Total	85'948	14'629	17%	3.4%	15%

Anmerkung:

* Die Stichprobe bezieht sich auf den bereinigten Datensatz, d. h. die Anzahl Personen gibt die Anzahl an verwertbaren Antworten an. Davon bereits abgezogen sind (beinahe) leere Fragebögen oder Fragebögen ohne gültigen Zugangscode.

** Die empfohlene Stichprobengrösse gibt an, wie viele Personen resp. Antworten notwendig sind (hier als Anteil an Grundgesamtheit), damit ein Grenzwert (Stichprobenfehler⁷) von 10% eingehalten und ein Vertrauensintervall von 95% erreicht wird.

Tabelle 3: Stichprobe und Ausschöpfungsquote

Die Stichprobe erlaubt es, grundsätzlich von erwartungsgetreuen und belastbaren Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung auszugehen, so dass Verallgemeinerungen, d. h. Rückschlüsse von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit, möglich sind. Mit Ausnahme der erwähnten Gemeinden werden in allen Fällen die statistisch-theoretischen Mindeststichproben erreicht.

Datenanalyse

Die Analyse der Bevölkerung umfasst neun Indikatoren, die sich als arithmetisches Mittel verschiedener Items (2 bis 9 pro Indikator) berechnen. Vorgängig wurde eine weitgehende Datenvorprüfung durchgeführt. Diese soll aufzeigen, inwiefern die strukturellen Merkmale der antwortenden Personen im vorliegenden Datensatz der Grundgesamtheit entspricht und ob eine Gewichtung der Daten angebracht ist. Ziel ist es, eine möglichst hohe Repräsentativität und Vergleichbarkeit mit den Resultaten aus Bevölkerungsbefragungen in Fusionsprojekten anderer Kantone zu erreichen. Dazu wurde folgendes Verfahren angewandt:

- **Gewichtung nach Geschlecht:** Eine Datenvorprüfung hat ergeben, dass Männer und Frauen im Durchschnitt signifikant anders antworten. Allerdings sind die Unterschiede in der Regel gering (vgl. Ergebnisse in Kapitel 4.4.1). Trotzdem wurden in einem ersten Schritt die Antworten nach Geschlecht pro Gemeinde gewichtet. Dieser Ansatz hat – wie eine Ex-Post-Analyse der Ergebnisse zeigt – allerdings zu keiner spürbaren Veränderung der Ergebnisse geführt. Die Gewichtungsfaktoren liegen zwischen 0.87 (Männer in Rheinwald) und 1.21 (Frauen in Rheinwald). Entsprechend ist von repräsentativen und belastbaren Umfrageergebnissen auszugehen. Gleichzeitig ist das Alter annähernd genau abgebildet. Hier bedarf es keiner Gewichtung.
- **Gewichtung nach Gemeindegrösse (Bevölkerung):** Um eine repräsentative, kantonale Sicht der Gesamtbevölkerung in den fusionierten Gemeinden zu erhalten, wurden für die Analyse des heutigen Zustands und der Entwicklungstendenzen in Kapitel 4.4 in einem weiteren Schritt die Antwortenden nach dem jeweiligen Bevölkerungsanteil ihrer Gemeinde gewichtet. Damit sind die Anteile in der Stichprobe und in der Grundgesamtheit identisch. Die Gewichtungsfaktoren reichen von 0.662 (Safiental) bis 1.418 (Thusis). Mit anderen Worten wären in der Stichprobe ohne Korrektur resp. Gewichtung die

⁷ Der Stichprobenfehler ist die maximal tolerierte Abweichung vom «wahren» Wert in der Grundgesamtheit.

Antwortenden aus Safiental über- und jene aus Thusis unterrepräsentiert.

- **FC-Benchmark 2022:** Der verwendete Benchmark basiert auf Daten aus Bevölkerungsbefragungen, die bei angenommenen Fusionsprojekten in den Kantonen Aargau, Bern, Glarus und Zürich erhoben wurden. Er umfasst eine Stichprobe von $N=7'022$ Personen aus 35 Bevölkerungsbefragungen zwischen den Jahren 2015 und 2022. Die Stichprobe deckt eine Bevölkerung von total $N=166'488$ ab. Für die Berechnung des FC-Benchmarks wurden vier Modelle mit unterschiedlicher Gewichtung (Bevölkerung, Repräsentanz der Raumtypologie) und verschiedenen Zeitpunkten (vor/nach Fusion) berechnet und zu einem Mittelwert verdichtet. Dieser Ansatz lässt sich mit der Ex-Post-Analyse begründen. Diese zeigt nämlich eine gewisse Sensitivität der Ergebnisse zur gewählten Gewichtung. Wird der FC-Benchmark 2022 z. B. nicht nach Bevölkerungsanzahl, sondern nach der Raumtypologie (städtisch, intermediär, ländlich) gewichtet, so dass deren Verteilung im FC-Benchmark genau der Verteilung der untersuchten Fusionsgemeinden im Kanton Graubünden entspricht, verändern sich die Ergebnisse deutlich⁸.

Neben der quantitativen Analyse der Daten aus dem Bevölkerungsfragebogen wurden zusätzlich alle qualitativen Kommentare im offenen Textfeld am Ende des Fragebogens erfasst. Auf Basis einer qualitativen Vor-Analyse von $N=200$ Kommentaren wurden 101 vorläufige Kategorien getestet, einige dieser zusammengefasst und ausdifferenziertere Kategorien neu gebildet. Mit einem Set von 89 Kategorien wurden schliesslich die Kommentare aller Personen kategorisiert. Pro Person wurden bis zu vier einzelne Aussagen verarbeitet und auf diese Art $N=4'180$ einzelne Aussagen von $N=2'997$ Personen codiert. Auf dieser Datengrundlage wurde eine statistische Inhaltsanalyse durchgeführt und mit MAXQDA verschiedene «Wortwolken» nach Auftrittshäufigkeit der einzelnen Kategorien konstruiert (vgl. Anhang 5).

3.2 Daten

Alle Daten aus den Statistiken des Kantons Graubünden und des Bundes, der Gemeinde- und Bevölkerungsbefragung lassen sich nach verschiedenen Merkmalen beschreiben. Zuerst liegen für sämtliche Gemeinden Daten zu mehreren Zeitpunkten vor, d. h. zu $t=0$ und $t=1/2$ sowie $t=3$ für die Gemeinden aus der Evaluation von 2018 ($N=27$). Die exakte Definition der Zeitpunkte hängt vom Fusionszeitpunkt der jeweiligen Gemeinde ab. Davon ausgehend lassen sich alle anderen Zeitpunkte ableiten. Abbildung 8 zeigt dies im Überblick für alle Gemeinden (sortiert nach Fusionszeitpunkt). Zum Beispiel hat die Gemeinde Ilanz/Glion per 01. Januar 2014 fusioniert, so dass das Jahr 2011 als Zeitpunkt $t=0$, die Jahre 2015/2016 als Zeitpunkt $t=1/2$ und das Jahr 2021 als Zeitpunkt $t=3$ abzuleiten sind.

Bei total 17 Gemeinden fallen die Zeitpunkte $t=1$ und $t=2$ zusammen, weil diese Gemeindefusionen zum Zeitpunkt der Erhebung im Jahr 2017 resp. 2022 erst vor wenigen Jahren in Kraft getreten sind. Dazu zählen auch alle $N=7$ neu erhobenen Gemeindefusionen, d. h. Grono fusionierte per 01. Januar 2017, Bergün Filisur, Breil/Brigels und Thusis schlossen sich per 01. Januar 2018 zusammen, und Rheinwald per 01. Januar 2019 sowie Muntogna da Schons und Chur per 01. Januar 2021. Als Folge dessen werden in der Analyse die beiden Zeitpunkte $t=1$ und $t=2$ zu $t=1/2$ zusammengefasst und als kurz-/mittelfristige Perspektive verstanden. Ebenfalls gibt es Gemeindefusionen, die vergleichsweise lange zurückliegen. Darunter fallen sechs Gemeinden, nämlich Trimmis und Ferrera (beide per 01. Januar 2008 fusioniert) sowie Davos, Val Müstair, Andeer und Tschierschen-Praden (alle per 01. Januar 2009 fusioniert). Das Inkrafttreten der Fusion in allen $N=27$ Gemeinden, die nun zum zweiten Mal erfasst werden, liegen mehr als sieben Jahre zurück. Die Auswirkungen der Fusion sind deshalb weniger offensichtlich.

⁸ In diesem Modell bewertet die Bündner Bevölkerung in 7 von 9 Indikatoren die abgefragten Aspekte kritischer als der (Deutsch-)Schweizer Durchschnitt im Vergleich. Grund: Die ländlichen und intermediären Gemeinden, deren Bevölkerung in der Tendenz die Situation in $t=0$ besonders gut bewerten, sind im FC-Benchmark im Vergleich zur Bündner Stichprobe unterrepräsentiert. Durch die Korrektur fallen sie stärker ins Gewicht als die städtischen Gemeinden, die an Bedeutung verlieren.

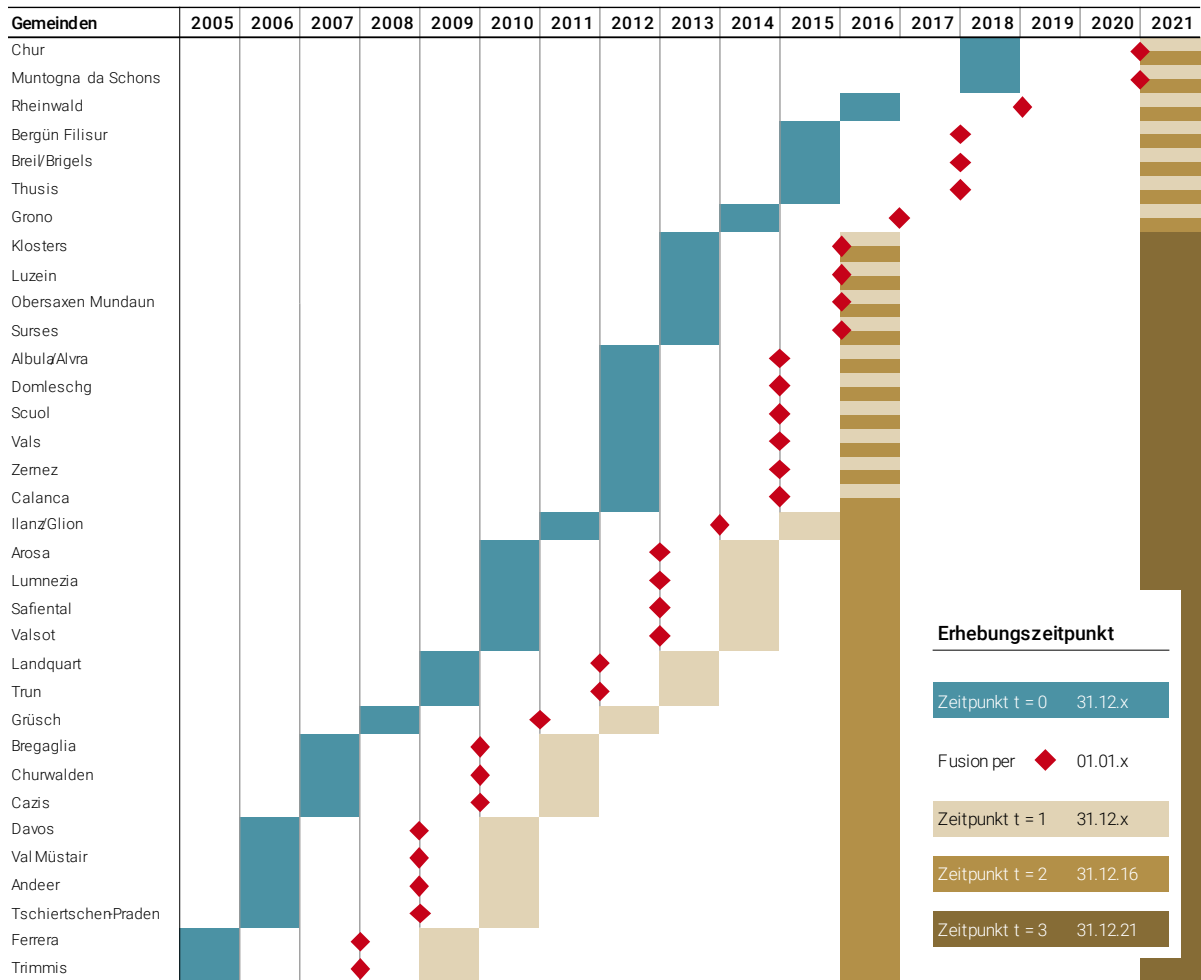


Abbildung 8: Erhebungszeitpunkte (t=0, t=1/2, t=3) – Umsetzung im «Fusions-Check» Graubünden II

Des Weiteren können die erhobenen Daten nach Indikator, Masseinheit, Skalierung, Transformation und Datenquelle charakterisiert werden (vgl. Tabelle 4). Beispielsweise wird der Indikator 1 «Verwaltungsaufwand (pro Einwohner/in, netto)» in Schweizer Franken gemessen, wobei dem Minimalwert von CHF 100 ein Indexwert von 100 Punkten und dem Maximalwert CHF 750 ein Indexwert von 0 Punkten zugewiesen wird. Dieser negative Zusammenhang mit linearer Skalierung wird in der Spalte «Transformation» rot gekennzeichnet, d. h. im vorliegenden Fall je höher der Verwaltungsaufwand in CHF, desto tiefer der Indexwert. Die Daten für Indikator 1 stammen aus der Gemeindebefragung («GB»).

Nr.	Indikator	Mass- einheit	Skalierung		Trans- formation	Daten- quelle
			Min.	Max.		
1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner/in, netto) ⁹	in CHF	100	750	●	GB
2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	in Skala- punkten	1	4	●	BB
3	Selbstfinanzierungsanteil ¹⁰	in %	0%	30%	●	GB
4	Selbstfinanzierungsgrad ¹¹	in %	50%	150%	●	GB
5	Anteil Transfer-Beiträge (NFA) (an Gesamterträgen) ¹²	in %	0%	30%	●	GB
6	Anteil IKZ-Aufwand (an Gesamtaufwand) ¹³	in %	5%	75%	●	GB
7	Bruttoverschuldungsanteil ¹⁴	in %	0%	200%	●	GB
8	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufwand) ¹⁵	in %	0%	50%	●	GB
9	Qualität Internetauftritt	in Skala- punkten	0 1	14 4	●	GB BB
10	Kommunikation/PR	in Skala- punkten	0 1	10 4	●	GB BB
11	Professionalität der Behörden/ Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung	in Skala- punkten	0 1	5 4	●	GB BB
12	Dauer der Verabschiedung der Jahresrechnung durch Legislative	in Tagen	0	365	●	GB
13	Wahrnehmung der Gemeindeverwaltung und der Bevölkerung	in Skala- punkten	0 1	15 4	●	GB BB
14	Anteil Einwohner/innen an Kantonsbevölkerung	in %	0%	10%	●	OFS

⁹ Der Verwaltungsaufwand umfasst den Netto-Aufwand für die Legislative, Exekutive, Allgemeine Verwaltung, Bauverwaltung, Verwaltungsliegenschaften, ohne Kosten für Werkgebäude und Abschreibungen (HRM 1) resp. für die Legislative, Exekutive, Finanz- und Steuerverwaltung, Allgemeine Dienste und Verwaltungsliegenschaften nicht anderweitig genannt (HRM 2).

¹⁰ Der Selbstfinanzierungsanteil berechnet sich als Verhältnis von Selbstfinanzierung im Verhältnis zum Finanzertrag (HRM1) resp. Laufenden Ertrag (HRM 2) und gibt damit die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde an.

¹¹ Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt an, in welchem Ausmass die Nettoinvestitionen durch selbst erwirtschaftete Mittel finanziert werden können (= Selbstfinanzierung/Nettoinvestitionen). Der Indikator berechnet sich als Durchschnittswert von drei aufeinander folgenden Jahren (mit Ausnahme von Chur und Muntogna da Schons nur ein Jahr, da Daten noch nicht für drei Jahre vorliegend).

¹² Die Transferbeiträge umfassen die Finanzausgleichsbeiträge (HRM 1: Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung, HRM 2: Ertragsanteile und Finanz- und Lastenausgleich), den Gesamtertrag, die Erträge ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen.

¹³ Der IKZ-Aufwand beinhaltet die Entschädigung für Dienstleistungen anderer Gemeinwesen (HRM 1) resp. die Entschädigung an Gemeinwesen (HRM 2), der Gesamtaufwand den Aufwand ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen.

¹⁴ Der Bruttoverschuldungsanteil zeigt die Bruttoschulden in Prozent des Finanzertrags (HRM 1) resp. in Prozent des Laufenden Ertrags (HRM 2).

¹⁵ Der Aufwand für den Beizug Dritter beinhaltet die Dienstleistungen und Honorare (Korrektur: ohne enthaltene Kosten für Abwasser- und Kehrtafahrgeldgebühren der eigenen Liegenschaften), der Gesamtaufwand den Aufwand ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen.

Nr.	Indikator	Mass-einheit	Skalierung		Trans-formation	Daten-quelle
			Min.	Max.		
15	Anteil Zuzüger/innen an Gesamtbevölkerung	in %	-30%	30%	●	OFS
16	Steuerfuss (relative Abweichung zum kantonalen Mittelwert)	in %	-40%	40%	●	OFS
17	Steuererträge natürliche Personen (pro Einwohner/in)	in CHF	500	4000	●	OFS
18	Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1'000 Einwohner/innen) ¹⁶	Anzahl	0	8	●	OFS
19	Anzahl neu angesiedelte und gegründete Unternehmen (pro 1'000 Einwohner/in) ¹⁷	Anzahl	0	2.5	●	OFS
20	Wachstum Arbeitsplätze (VZÄ)	in %	-30%	30%	●	OFS
21	Steuerträge juristische Personen (pro Einwohner/in)	in CHF	0	400	●	OFS
22	Anzahl IKZ-Vereinbarungen	Anzahl	2	24	●	GB
23	Interesse /Teilnahme an Gemeindepolitik (Wahrnehmungsindex)	in Skala-punkten	1	4	●	BB
24	Stimmkraft pro 1'000 Einwohner/innen	Zahl	0	4	●	GB
25	Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten	in %	0%	50%	●	GB
26	Politisches Vertrauen der Bevölkerung (Wahrnehmungsindex)	in Skala-punkten	1	4	●	BB
27	Zufriedenheit mit politischen Behörden (Wahrnehmungsindex)	in Skala-punkten	1	4	●	BB
28	Kommunale Kulturausgaben (pro Einwohner/in) ¹⁸	in CHF	0	100	●	GB
29	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (Empfehlungsrage)	in Skala-punkten	1	4	●	BB

Legende:
Transformation: ● = negativer Zusammenhang zw. Indikatorwert / Indexwert, ● = positiver Zusammenhang zw. Indikatorwert / Indexwert
Datenquelle: GB ... Gemeindebefragung, BB ... Bevölkerungsbefragung, OFS ... Offizielle Statistik / Daten AFG

Tabelle 4: Indikatoren – Berechnungsmethodik Indexwerte

3.3 Limitationen

Inhaltlich und methodisch wird in der zweiten Evaluation der Gemeindefusionen derselbe Ansatz wie in der ersten verfolgt. Dies ist für die Vergleichbarkeit der Ergebnisse wichtig. Entsprechend sind die Ergebnisse vor dem Hintergrund der Limitationen zu betrachten, wie sie bereits im ersten Bericht zum FC GR I diskutiert wurden. Dies sind im Einzelnen (vgl. Derungs & Fetz, 2018a: 29; Derungs & Fetz, 2020: 123):

¹⁶ BFS-Daten sind zum Zeitpunkt der Analyse für das Jahr 2020 verfügbar. Dies gilt auch für den Indikator Nr. 20.

¹⁷ BFS-Daten sind zum Zeitpunkt der Analyse für das Jahr 2019 verfügbar.

¹⁸ Die kommunalen Kulturausgaben umfassen den Aufwand für die Kulturförderung (HRM 1) resp. den Aufwand für Museen und bildende Kunst, Bibliotheken, Konzert und Theater und Kultur nicht anderweitig genannt. Neu wird der Durchschnitt der letzten drei verfügbaren Jahre verwendet (ausser in Chur und Muntogna da Schons nur ein Jahr, da noch zu wenig lange fusioniert). Dies verspricht stabilere Ergebnisse.

- **Konzeptionelle Limitationen:** Die in der Studie gewonnenen Erkenntnisse (vgl. Kapitel 4) beziehen sich in erster Linie auf den Kanton Graubünden und können nicht ohne Weiteres auf andere Kantone übertragen werden. Trotz vorhandener Unterschiede und Besonderheiten kann der interkantonale Vergleich helfen, die Bündner Ergebnisse einzuordnen, obschon sich verallgemeinerbare Aussagen nur beschränkt ableiten lassen. Zudem kommt der Auswahl der fusionierten Gemeinden für die Interpretation der Ergebnisse eine gewisse Bedeutung zu. Dies gilt auch für den Kanton Graubünden und den FC-Benchmark 2022. Um empirisch belastbarere Aussagen zur Entwicklung der verschiedenen Typen von Gemeindefusionen und deren Gemeinden zu erhalten, müsste die Fallzahl höher sein. Trotzdem kann die Evaluation Trendaussagen machen.
- **Methodische Limitationen:** Der «Fusions-Check» misst den Fusionserfolg mehrdimensional und anhand verschiedener, gleichwertiger Indikatoren. Dies ist insofern zweckmässig, als dass die latente Variable «Fusionserfolg» unterschiedlich, mitunter auch widersprüchlich wahrgenommen wird. Der «Fusions-Check» verzichtet dabei auf eine Gewichtung der Indikatoren, obschon in der Praxis einige Indikatoren besonders beachtet werden. Ausserdem wirken weitere äussere Einflüsse auf die fusionierte Gemeinde ein, welche die eigentlichen Fusionseffekte verwässern. Solche Megatrends sind die gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen (z. B. neue Arbeitsmodelle, Urbanisierung, Individualisierung, Digitalisierung), aber auch politische Entscheide. Die hohe Anzahl an Indikatoren kann diese Einschränkung zwar «entschärfen», wenn auch nicht vollständig beseitigen, trägt aber dazu bei, dass das Schlussergebnis an Qualität gewinnt. Ausserdem schwankt die Anzahl an Indikatoren je nach Kriterium. Die drei Kriterien «Bürgernähe», «Soziale Integration» und «Identifikation mit Gemeinde» werden jeweils nur mit einem Indikator gemessen. Dies schränkt die Generalisierbarkeit und Robustheit der Ergebnisse ein und muss in der Interpretation beachtet werden.
- **Datenbedingte Limitationen:** Der Aussagegehalt des «Fusions-Checks» wird massgeblich durch den Umfang und die Qualität der Daten bestimmt. Soweit möglich stützt sich der «Fusions-Check» auf bestehende Datenquellen. Dies mindert das Risiko von fehlerhaften oder unvollständigen Daten. Die Erhebung von tiefergehenden Daten dagegen erfolgt direkt bei den Gemeinden resp. den Gemeindeforschreiber/innen. Der dafür entwickelte Fragebogen leitet und standardisiert die Dateneingabe. Dabei zeigen die Erfahrungen aus den bisherigen Erhebungen, dass eine Validierung der Daten und damit Rückfragen bei den Gemeinden punktuell notwendig sind, um eine hohe Datenqualität sicherzustellen. Erschwerend kommt hinzu, dass in einigen wenigen Indikatoren die verwendeten Rechnungslegungsstandards (HRM 1/HRM 2) das Ergebnis beeinflussen können. Dieses Problem hat an Bedeutung verloren, da die betroffenen Daten in den 2022 erhobenen Gemeinden dem einheitlichen HRM2-Standard folgen.

Zudem ist für die Bevölkerungsbefragung und die Qualität der Ergebnisse die Repräsentativität der erhaltenen Antworten entscheidend. Diese ist bei den allermeisten Gemeinden gegeben, wenn auch teilweise die Anzahl verwertbarer Datensätze gering ist. Dies erhöht die Gefahr, dass vereinzelt die Ergebnisse aus den Bevölkerungsbefragungen einseitig verzerrt sind und höhere Stichprobenfehler auftreten (vgl. Kapitel 4.4.1).

Der «Fusions-Check» verfolgt den Ansatz, die Wirkungen von Gemeindefusionen über eine möglichst hohe Anzahl an Indikatoren zu messen. Dies stellt sicher, dass Messungenauigkeiten und zufällige Abweichungen von der Realität besser ausgeglichen werden können. Deshalb sind trotz konzeptionellen, methodischen und datenbedingten Vorbehalten valide Ergebnisse zu erwarten.

4 Analyse der Gemeindefusionen

4.1 Auswertungskonzept

Die folgende Analyse folgt einem dreistufigen Auswertungskonzept einer Pyramide und orientiert sich damit am Vorgehen der ersten Untersuchung aus dem Jahr 2018 (vgl. Abbildung 9). Auf jeder Stufe wird der Zustand (absolute Indexwerte) und die zeitliche Veränderung (Differenz der Indexwerte) betrachtet. Das Kapitel 4.2 umfasst die übergeordnete kantonale Perspektive und zeigt, wie sich die zehn Kriterien in den fusionierten Gemeinden insgesamt entwickelt haben und wo sie heute stehen. Diese erste Standortbestimmung wird durch verschiedene Analysen auf Ebene der einzelnen Gemeindefusionen ergänzt. Dies erlaubt eine differenziertere, aber spezifischere Betrachtung. Jene Ergebnisse sind in Kapitel 4.3 zu finden. Besonderes Augenmerk wird der Bevölkerungsbefragung im Allgemeinen und der Frage nach der heutigen Zustimmung zur Fusion (sog. Fusionsfrage) im Speziellen geschenkt. Im Sinne von Spezialanalysen erlauben sie eine Untersuchung ausgewählter Fragen und Aspekte. Sie wollen den Puls der Bevölkerung in den untersuchten Gemeinden erfassen, dargestellt in den Kapiteln 4.4 und 4.5.

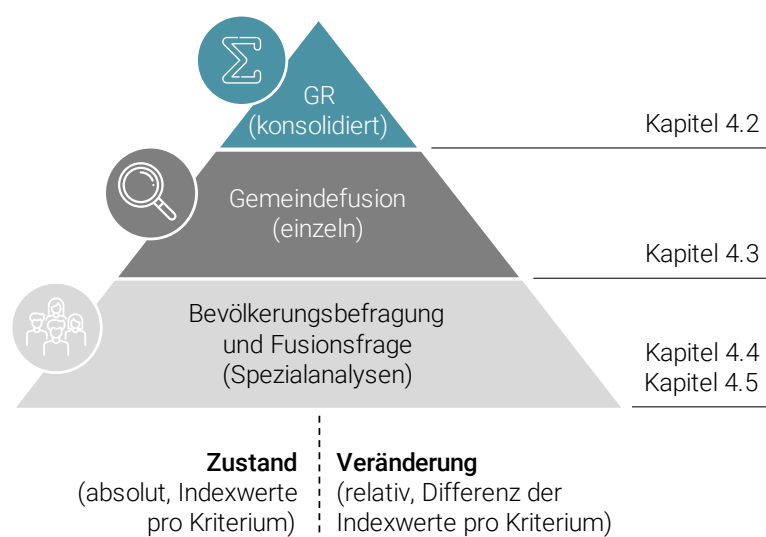


Abbildung 9: Auswertungskonzept – Analysestufen

In Kapitel 4 sind die Ergebnisse der Auswertungen nach Analysestufen dargestellt. Die Diskussion und Würdigung erfolgen später in Kapitel 5. Weiterführende Ergebnisse, die für die Argumentation nicht zentral sind, diese aber besser nachvollziehbar erscheinen lassen, sind im Anhang aufbereitet.

4.2 Gesamtergebnisse Kanton Graubünden

4.2.1 Zustand und Dynamik

Alle untersuchten fusionierten Gemeinden lassen sich in Bezug auf den aktuellen Zustand und die Veränderung über die Zeit beschreiben. Letztere zeigt die Dynamik zwischen dem Zeitpunkt $t=0$ vor der Fusion und je nach Gemeinde $t=1/2$ resp. $t=3$ nach der Fusion. Um einen Vergleich zu Gemeinden ausserhalb des Kantons Graubünden zu erhalten, wird der Zustand als Abweichung vom FC-Benchmark 2022 gemessen. Beide Dimensionen «Zustand» und «Veränderung» verwenden einen sogenannten synthetischen Index, der alle zehn Kriterien als Durchschnittswert in einem Wert erfasst und von -2 bis +2 reicht. Auf dieser

Basis lassen sich für die Bewertung der Ergebnisse vier Bereiche (Quadranten I bis IV) konstruieren und den Gemeinden zuordnen. Somit gibt es Gemeinden, die sich in einem überdurchschnittlich guten Zustand befinden und sich seit der Fusion positiv entwickelt haben (blauer Quadrant in Abbildung), Gemeinden, die hinsichtlich des Zustands unterdurchschnittlich sind und sich seit der Fusion rückläufig entwickelt haben (roter Quadrant), sowie Gemeinden mit rückläufiger Entwicklung und überdurchschnittlich gutem Zustand und umgekehrt (ocker Quadranten).

Die Abbildung 10 visualisiert die Ergebnisse. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Gut 82% der untersuchten Gemeindefusionen im Kanton Graubünden liegen über dem FC-Benchmark 2022 – rund die Hälfte deutlich. Gleichzeitig haben sich 56% der fusionierten Gemeinden seit der Fusion positiv entwickelt, wovon 12% erheblich (blauer Quadrant). Lediglich 6% der fusionierten Gemeinden sind als kritisch zu betrachten (2 von 34; roter Quadrant). Allerdings stehen weitere 38% der fusionierten Gemeinden unter Beobachtung, entweder weil sie sich über alle Kriterien betrachtet eher schwach entwickelt haben oder bezüglich Zustand im (Deutsch-)Schweizer Vergleich¹⁹ eher bescheiden abschneiden (ocker Quadranten).

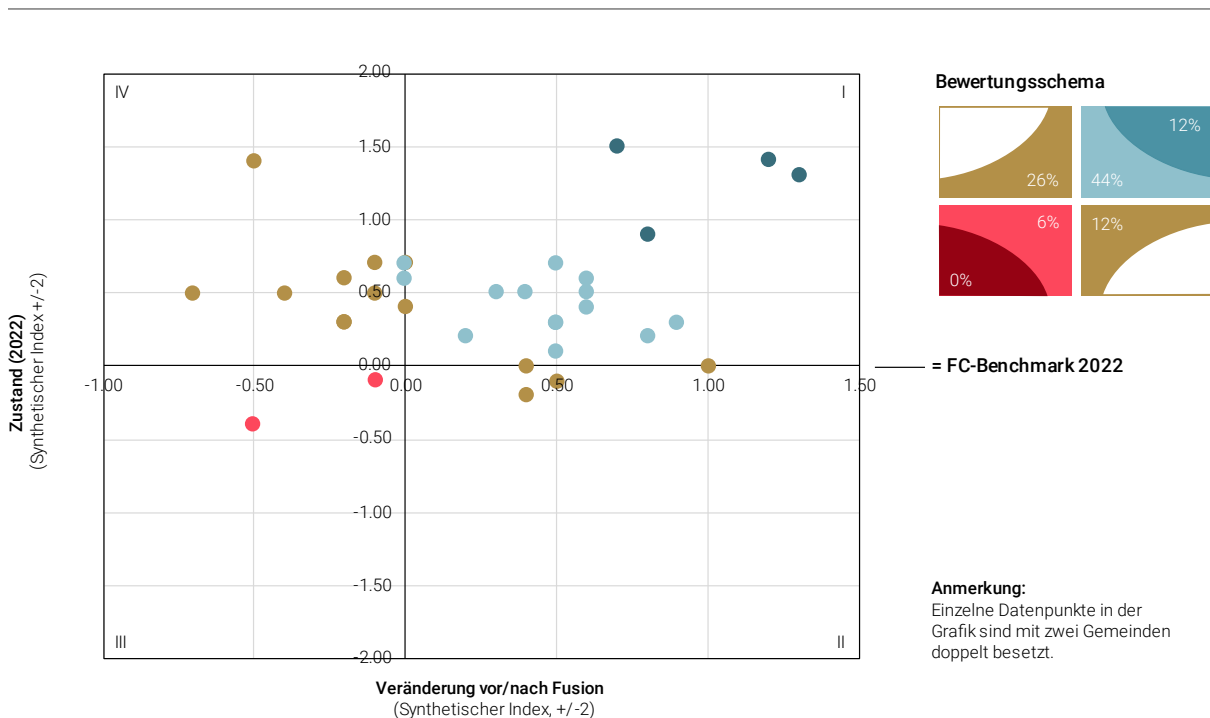


Abbildung 10: Gesamtanalyse – Zustand und Dynamik der fusionierten Gemeinden

Die Analyse hier stützt sich auf einen synthetischen Indikator, der den Durchschnitt der Indexwerte aller zehn Kriterien pro Gemeinde harmonisiert und – ähnlich wie der Median – weniger für Ausreisser anfällig ist (d. h. für sehr hohe und sehr tiefe Indexwerte). Dies ist methodisch ein Vorteil. Gleichzeitig werden vertiefende Erkenntnisse zu den Kriterien oder Dimensionen pro Gemeinde und mögliche Muster «verwischt». Deshalb bietet sich eine Detailanalyse auf Stufe der einzelnen Gemeindefusionen an (in Kapitel 4.3). Zugleich ist es sinnvoll, neben dieser ersten kantonalen Standortbestimmung, die kurz-/mittel- und langfristigen Entwicklungstendenzen eine Analyse auf Grundlage der zehn Kriterien einzeln vorzunehmen. Dies erfolgt in den folgenden Kapiteln 4.2.2 und 4.2.3.

¹⁹ Im Vergleich zur ersten Erhebung liegt der FC-Benchmark tiefer, was darauf zurückzuführen ist, dass keine Gemeinden aus dem FC GR I mehr darin enthalten sind. Dies hat zur Folge, dass die Wahrscheinlichkeit einer Gemeinde, über dem FC-Benchmark zu liegen, steigt.

4.2.2 Übersicht kurz-/mittel- und langfristige Veränderungen

Für die untersuchten Gemeindefusionen werden die zehn Kriterien einzeln und für die verschiedenen Erhebungszeitpunkte berechnet. Wie erwähnt werden daraus Aussagen zum Zustand sowie zur kurz-/mittelfristigen und langfristigen Entwicklung abgeleitet. Die Ergebnisse sind in Abbildung 11 für die langfristige Entwicklung (N=27) und Abbildung 12 für die kurz- und mittelfristige Entwicklung (N=34) zu finden. Sie stützen sich auf die ungewichteten Mittelwerte der Gemeinden pro Kriterium, d. h. alle untersuchten Gemeinden gehen zu gleichen Teilen in den Durchschnitt ein, ohne die Bevölkerungsgrösse zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 3.1.1).

Zum heutigen Zustand lässt sich feststellen, dass die untersuchten Gemeinden besonders gut bezüglich der Kriterien «finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität», «Bürgernähe» und «Identifikation mit der Gemeinde» abschneiden. Die Indexwerte liegen jeweils über 60 Punkte. Schlechter sieht die Lage in Bezug auf die «Aussenwirkung» und das «politische Engagement» aus, wo die Indexwerte weniger als 45 Punkte betragen. Die anderen Kriterien «Standortattraktivität», «Mitwirkung/IKZ», «Filz/Vetterliwirtschaft» und «Soziale Integration» liegen mit Punkten zwischen 45 und 60 im mittleren Bereich.

Interessant ist der Vergleich mit anderen fusionierten Gemeinden der (Deutsch-)Schweiz. Diese sind in den beiden Abbildungen 11 und 12 als graue Fläche grafisch hervorgehoben. Die Bündner Gemeinden aus dem FC GR II liegen bezüglich der «Bürgernähe» sowie «Mitwirkung/IKZ» deutlich und bezüglich der «Identifikation mit der Gemeinde» etwas unter dem FC-Benchmark 2022. In allen anderen Kriterien übertreffen die Bündner Gemeinden aus dem FC GR II den FC-Benchmark 2022, teilweise sogar erheblich. Dies gilt vor allem für die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität», «Standortattraktivität», «Politisches Engagement» und «Soziale Integration».

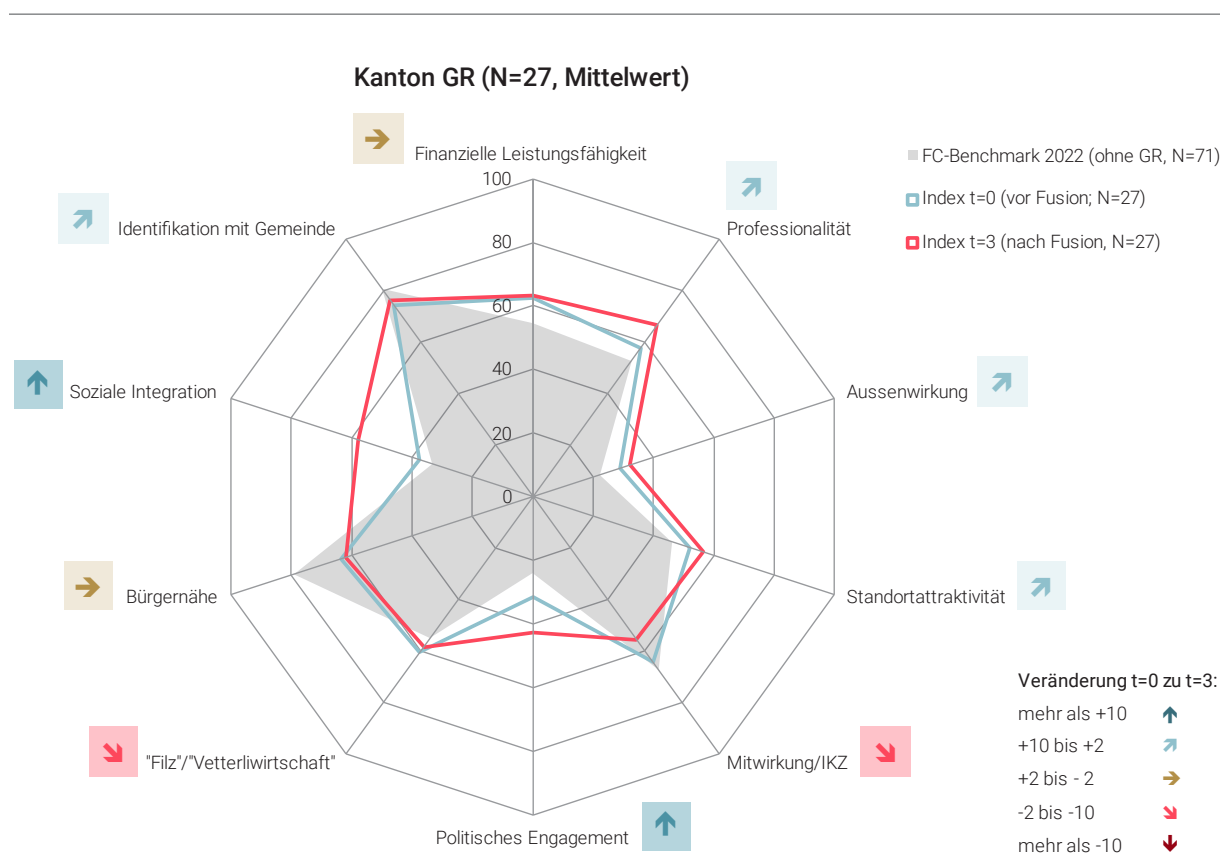


Abbildung 11: Gesamtanalyse – Langfristige Veränderung (t=0; t=3; N=27)

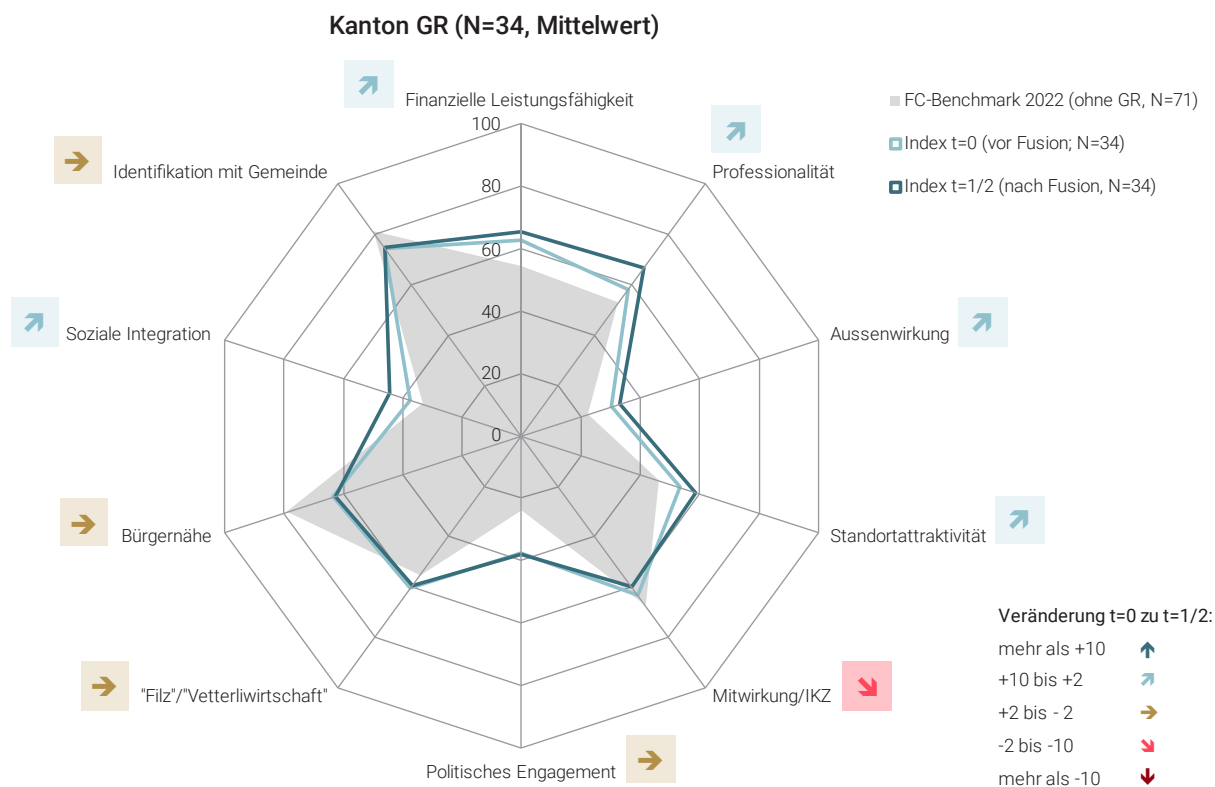


Abbildung 12: Gesamtanalyse – Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34)

Die Veränderungen, die sich in den Abbildungen 11 und 12 auf Stufe der Kriterien sowohl kurz-/mittelfristig als auch langfristig ergeben, sind auf die Entwicklungen der dazu gehörenden Indikatoren zurückzuführen (vgl. Tabelle 4). Im Falle des Kriteriums «Filz/Vetterliwirtschaft» etwa ist die Verschlechterung mit einem leichten Rückgang des Vertrauens der Bevölkerung in die politischen Behörden zu erklären (vgl. die Spezialanalyse in Kapitel 4.4). Beim Kriterium «Mitwirkung/IKZ» wirken sich gleich alle drei Indikatoren negativ aus: zum einen der Verlust an Stimmkraft pro Person, der sich automatisch bei einem Bevölkerungswachstum einstellt, und zum anderen der generelle Rückgang am Interesse an der Gemeindepolitik sowie der Umstand, dass einige Gemeinden wieder neue Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit eingegangen sind. In der Entwicklung des Kriteriums «Soziale Integration» zeigt sich zudem, dass sich die kommunalen Kulturausgaben in den letzten 15 Jahren auf breiter Front erhöht haben. Die Zunahme des «politischen Engagements» ist mit der höheren Stimmbeteiligung bei kommunalen Vorlagen zu begründen. Deren tiefes Niveau, das bei der ersten Evaluation gemessen wurde, ist hierfür mitverantwortlich.

Aufschlussreich sind neben der Zustandsanalyse und dem Vergleich mit dem FC-Benchmark 2022 die Entwicklungen in den Kriterien. Wie sich diese über die Zeit kurz-/mittelfristig resp. langfristig verändert haben, ist ebenfalls in den zwei Abbildungen 11 und 12 dargestellt. Darin sind die zeitlichen Veränderungen als Pfeile visualisiert und kategorisiert. Demzufolge lassen sich aus der Entwicklung der Mittelwerte folgende Trends pro Kriterium ableiten: Sowohl kurz-/mittel- als auch langfristige Verbesserungen sind in erster Linie in der «Professionalisierung», «Aussenwirkung» und «Standortattraktivität» nachzuweisen. Für die «finanzielle Leistungsfähigkeit» sind die Ergebnisse zweideutig. Ein positiver Trend tritt eher kurz- bis mittelfristig auf. Langfristig bleibt die Leistungsfähigkeit weitestgehend konstant (im Durchschnitt). Bezüglich «Bürgernähe» bleiben die Verhältnisse mehrheitlich stabil. Dies gilt sowohl kurz-/mittelfristig als

auch langfristig und in abgeschwächtem Masse auch für das Kriterium «Filz»/«Vetterwirtschaft». Das «politische Engagement» hat sich positiv entwickelt. Ähnliches gilt für die «soziale Integration». Diese hat weiter zugenommen, d. h. über den gesamten Zeitraum. Hingegen hat sich die «Mitwirkung/IKZ» auf übergeordneter Ebene betrachtet eher rückläufig entwickelt.

Inhaltlich ist anzumerken, dass sich die Erkenntnisse aus der Analyse der langfristigen Entwicklung auch auf die kurze/mittlere Frist übertragen lassen, auch wenn diese weniger ausgeprägt sind. Allerdings verändert sich dies teilweise je nach Gewichtung der einzelnen Gemeindefusionen («Fälle») und Zeithorizont. Die Ergebnisse auf Basis der nach der Bevölkerungsanzahl gewichteten Ergebnisse sind im Anhang 1 ausgewiesen.

In Erweiterung der bisherigen Analysen lassen sich aus übergeordneter Perspektive Optimierungspotenziale herleiten. Dazu werden gestützt auf die Daten, die in Abbildung 11 und Abbildung 12 verwendet wurden, der Zustand der untersuchten Gemeinden (im Durchschnitt, $t=1/2$ für $N=7$ und $t=3$ für $N=27$) und die Abweichung zum FC-Benchmark 2022 für alle zehn Kriterien berechnet. Die Ergebnisse sind in Abbildung 13 zu finden. Die Optimierungspotenziale («rot» in Abbildung markiert) liegen in der «Bürgernähe» und «Mitwirkung/IKZ», in denen der Kanton Graubünden zwar hohe Indexwerte erzielt, aber im Vergleich zum FC-Benchmark 2022 unterdurchschnittlich abschneidet. Umgekehrt liegt im «politischen Engagement» und in der «Aussenwirkung» Entwicklungspotenzial, wo die untersuchten Bündner Gemeinden besser als der FC-Benchmark 2022 dastehen, aber immer noch eher tiefe Indexwerte aufweisen.

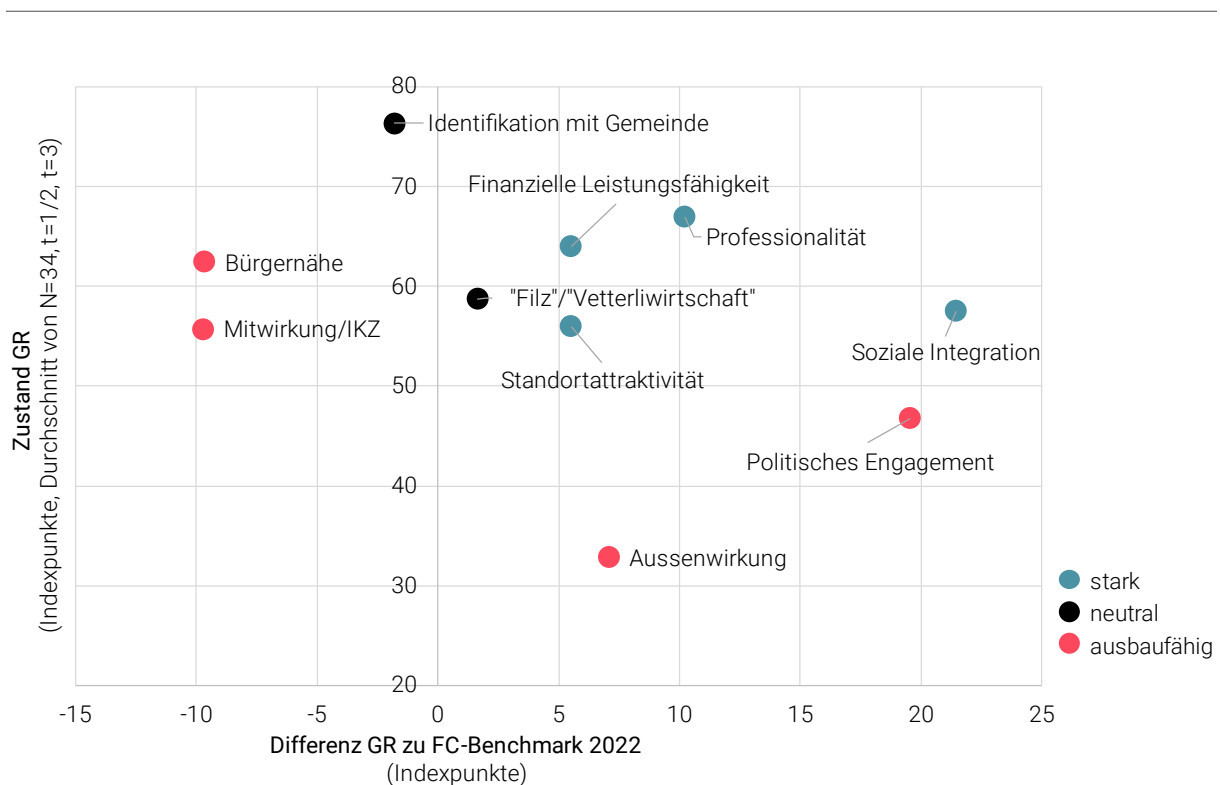


Abbildung 13: Optimierungspotenziale nach zehn Kriterien (Durchschnitt $N=34$, $t=1/2$ und $t=3$)

Bereits im Bericht zum FC GR I wurde die gleiche Analyseverfahren angewandt, um Entwicklungstendenzen zu erfassen (vgl. Derungs & Fetz, 2018a). Es stellt sich die Frage, inwiefern sich die Ergebnisse seit der ersten Evaluation erhärtet haben. Die Tabelle 5 zeigt in einem synoptischen Überblick einen Vergleich

der Ergebnisse aus der ersten («FC GR I») und zweiten («FC GR II») Evaluation. Die Gegenüberstellung lässt die Aussage zu, dass sich die Entwicklungstendenzen bestätigt haben. Dies gilt für (fast) alle Kriterien mit Ausnahme der «finanziellen Leistungsfähigkeit», die sich langfristig im Durchschnitt eingemittelt hat, und der «Mitwirkung/IKZ», deren Verschlechterung sich stärker akzentuiert hat.

Kriterien	FC GR I		FC GR II			
	kurz- bis mittelfristig (t=0 vs. t=1/2)				Langfristig (t=0 vs. t=3)	
	N=27 (Mittelwert)	N=27 (gew. Mittelwert)	N=34 (Mittelwert)	N=7 ²⁰ (Mittelwert)	N=27 (Mittelwert)	N=27 (gew. Mittelwert)
Finanzielle Leistungsfähigkeit	↗	↗	↗	↗	➔	➔
Professionalität	↗	↑	↗	↗	↗	↑
Aussenwirkung	↗	↗	↗	➔	↗	↗
Standortattraktivität	↗	↗	↗	↘	↗	↗
Mitwirkung/IKZ	↘	➔	↘	↘	↘	↘
Politisches Engagement	➔	↗	➔	➔	↑	↑
«Filz»/ «Vetterliwirtschaft»	➔	➔	➔	➔	↘	➔
Bürgernähe	➔	➔	➔	➔	➔	➔
Soziale Integration	↗	↗	↗	↑	↑	↑
Identifikation mit Gemeinde	➔	➔	➔	➔	↗	➔
Durchschnitt	➔	↗	↗	↗	↗	↗

Tabelle 5: Synopse – Veränderungen vor/nach Fusion (FC GR I und FC GR II)

Alle bisherigen Aussagen erfolgen auf Basis von Mittelwerten. Dieser Ansatz führt zu ersten Erkenntnissen auf übergeordneter Ebene und zu (stark) verdichteten Aussagen. Um einen differenzierteren Einblick auf die Entwicklungen im Kanton zu ermöglichen, folgen Detailanalysen zu den zehn Kriterien und auf Stufe der einzelnen Gemeindefusionen.

4.2.3 Veränderungen pro Kriterium

Die fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden unterscheiden sich in ihren räumlichen, wirtschaftlichen und kulturell-sprachlichen Voraussetzungen. Entsprechend ist zu vermuten, dass zwischen den einzelnen Gemeinden Unterschiede in der Entwicklung der zehn Kriterien bestehen. Gemäss der vorliegenden Detailanalyse fällt pro Kriterium jede Gemeinde in eine der fünf folgenden Kategorien: deutliche Zunahme (↑, +10 Indexpunkte), leichte Zunahme (↗, +10 bis +2 Indexpunkte), keine Veränderung (➔, +2 bis 2 Indexpunkte), leichte Abnahme (↘, -2 bis -10 Indexpunkte) und deutliche Abnahme (↓, mehr als -10 Indexpunkte). Die Ergebnisse sind in den Abbildungen 14 und 15 enthalten, die für jedes Kriterium die Verteilung der Kategorien auf kantonaler Ebene zeigen. Zum Beispiel haben sich in Bezug auf das Kriterium «Identifikation mit der Gemeinde» 7% der Gemeinden langfristig deutlich verbessert, 41% der Gemeinden leicht und weitere 41% zeigen stabile Verhältnisse und 11% eine leichte Verschlechterung.

²⁰ N=7 umfasst die Ergebnisse für die in dieser Evaluation erstmals erfassten Gemeinden. Diese sind in N=34 zusätzlich zu den ursprünglichen N=27 Gemeinden enthalten und im Gesamtergebnis konsolidiert.

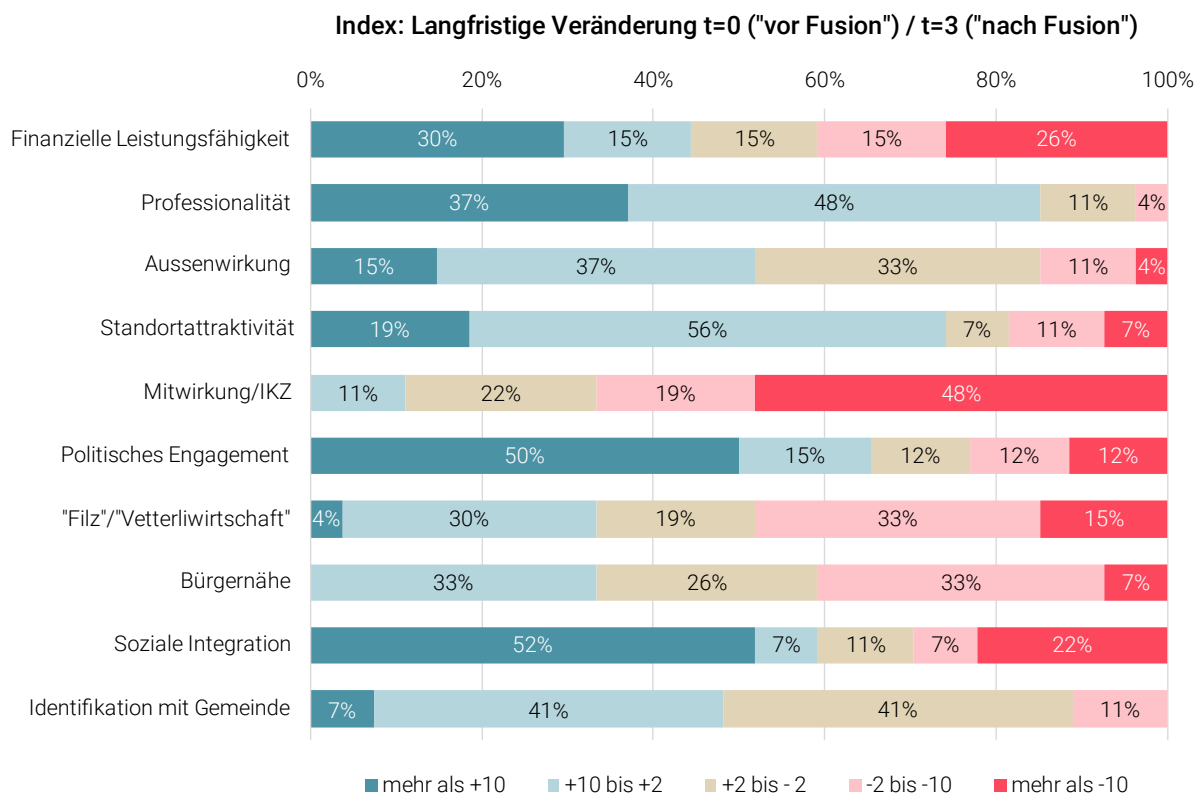


Abbildung 14: Detailanalyse (alle Kriterien): Langfristige Veränderung (t=0, t=1/2; t=3; N=27)

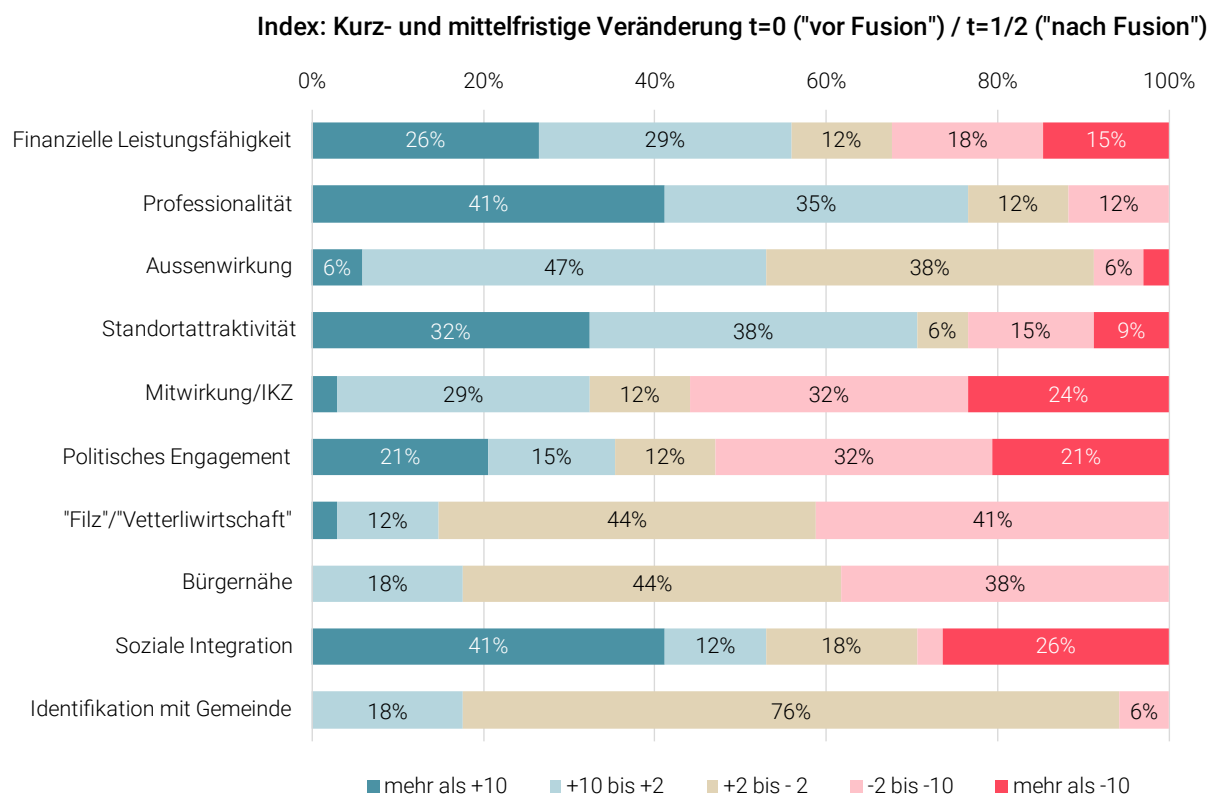


Abbildung 15: Detailanalyse (alle Kriterien): Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34)

Die Analyse der Verteilung der Gemeinden nach Entwicklungskategorien (↑, ↗, →, ↘, ↓) zeigt sowohl für die langfristige als auch kurz- und mittelfristige Tendenz auffallende Muster. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen: Langfristig betrachtet bestehen je nach Kriterium grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden in ihrer Entwicklung. Dies gilt vorwiegend für die «finanzielle Leistungsfähigkeit» (positiv [=↑, ↗] = 45% der Gemeinden vs. negativ [=↘, ↓] = 41% der Gemeinden), «Filz»/«Vetterliwirtschaft» (34% vs. 48%) und «Bürgernähe» (33% vs. 40%). Hier stehen sich zwei etwa gleich grosse Gruppen an Gemeinden gegenüber. Eindeutiger ist die Verteilung bezüglich «Professionalität» (85% vs. 4%), «Aussenwirkung» (52% vs. 15%), «Standortattraktivität» (75% vs. 18%) sowie «sozialer Integration» (59% vs. 29%) und «Identifikation mit der Gemeinde» (48% vs. 11%). Hier ist der Anteil an Gemeinden mit einer positiven langfristigen Entwicklung vergleichsweise hoch. Dagegen ist die «Mitwirkung/IKZ» das einzige Kriterium, bei welchem die Mehrheit der Gemeinden eine negative langfristige Entwicklung ausweist (11% vs. 67%). Der Anteil an Gemeinden mit einer stabilen langfristigen Entwicklung ist mit 41% beim Kriterium «Identifikation mit der Gemeinde» besonders hoch.

Es ist bemerkenswert, dass sich die Verteilung der Kategorien in vielen Kriterien wenig verändert hat und mehrheitlich ähnlich bleibt. Ausnahmen bilden die Kriterien «Mitwirkung/IKZ» und «politisches Engagement». Im ersten Fall gibt es langfristig mehr Gemeinden mit einer negativen und im zweiten Fall mehr Gemeinden mit einer positiven Entwicklung. Insgesamt lassen sich aber die Ergebnisse aus dem FC GR I bestätigen. Dies ist auch für die neu untersuchten Gemeinden in der kurzfristigen Entwicklung festzustellen. Einzig die Standortqualität hat sich etwas häufiger verschlechtert. Darauf lässt die Detailanalyse im Anhang 2 schliessen.

4.3 Detailergebnisse einzelne Gemeindefusionen

4.3.1 Entwicklung nach Dimensionen

In Anlehnung und Erweiterung zur Analyse im FC GR I-Bericht werden für alle Gemeinden die kurz-/mittelfristigen und langfristigen Entwicklungen ausgewiesen. Diese sind auf Basis der Mittelwerte der zehn Kriterien für die drei erwähnten Dimensionen «Wirtschaftliche Argumente», «Qualität Demokratie» und «Gesellschaftliche Faktoren» berechnet worden.

Für die N=27 Gemeinden, die bereits in der ersten Evaluation untersucht wurden, sind die bisherigen und neuen Ergebnisse in der Tabelle 6 aufgeführt. Der Gesamteffekt entspricht der Veränderung zwischen t=0 und t=3 und damit der langfristigen Entwicklung. Dieser lässt sich weiter in zwei Teileffekte unterteilen, wobei der 1. Teileffekt die Veränderung von t=0 zu t=1/2 und daher die kurz-/mittelfristige Entwicklung abdeckt und aus dem FC GR I-Bericht stammt. Der 2. Teileffekt zeigt die Veränderung seit der ersten Erhebung. Für die Gemeinde Albula/Alvra zum Beispiel haben sich die wirtschaftlichen Argumente zwischen t=1 und t=1/2 erheblich verbessert (↑) und seither nicht mehr massgeblich verändert (→), so dass insgesamt eine deutliche Verbesserung resultiert (↗). Gleichzeitig hat sich die Qualität der Demokratie insgesamt verschlechtert (Gesamteffekt = -10.1 = ↓), was auf eine leicht negative Entwicklung in der ersten Phase (1. Teileffekt = -8.4 = ↘) und eine stabile in der zweiten Phase (2. Teileffekt = -1.7 = →) zurückzuführen ist. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass aufgrund der Kategorisierung auf den ersten Blick erklärungsbedürftige, aber erklärbare Resultate möglich sind.

Dimensionen	Wirtschaftliche Argumente			Qualität Demokratie			Gesellschaftliche Faktoren		
Gemeinde	1. Teileffekt (t=0 - t=1/2)	2. Teileffekt (t=1/2 - t=3)	Gesamteffekt (t=0 - t=3)	1. Teileffekt (t=0 - t=1/2)	2. Teileffekt (t=1/2 - t=3)	Gesamteffekt (t=0 - t=3)	1. Teileffekt (t=0 - t=1/2)	2. Teileffekt (t=1/2 - t=3)	Gesamteffekt (t=0 - t=3)
Albula/Alvra	↑	→	↑	↘	→	↓	→	↑	↑
Andeer	↗	↘	↗	→	→	→	↗	↑	↑
Arosa	↗	→	↗	↗	→	↗	↘	→	↘
Bregaglia	↗	↘	↗	↘	↗	→	↗	↑	↑
Calanca	↗	↗	↑	↘	↘	↓	↘	↗	→
Cazis	↗	↘	→	↘	↑	↗	↘	↘	↘
Churwalden	↗	↗	↗	↘	↗	↗	↑	↓	↗
Davos	↑	↘	↗	→	↑	↑	→	↑	↑
Domleschg	↗	↘	↗	↓	↑	↘	→	→	↗
Ferrera	↑	↓	→	↘	↘	↘	↑	↘	↑
Grüsch	↘	↗	→	↘	↗	→	↘	↗	↘
Ilanz/Glion	↗	↘	↗	↑	↓	→	→	↘	↘
Klosters	↘	↗	→	↘	↗	↗	→	↗	↗
Landquart	↗	→	↗	→	→	→	→	↑	↑
Lumnezia	↑	↘	↗	↘	↘	↓	↗	↑	↑
Luzein	→	↑	↗	↘	→	↘	↓	↑	↘
Obersaxen Mundaun	↗	↘	→	→	↗	↗	↗	→	↗
Safiental	↗	→	↗	↘	↑	→	↗	↗	↗
Scuol	↑	↘	↗	→	→	→	↗	↗	↑
Surses	→	→	→	↗	↓	↘	→	↑	↑
Trimmis	↗	↓	→	↗	↑	↑	↘	→	↘
Trun	↗	→	↗	↗	→	↗	↗	↑	↑
Tschiertschen-Praden	↗	→	↗	→	↗	↗	↗	↗	↑
Val Müstair	↗	↗	↑	→	↗	↗	↘	↗	↗
Vals	→	→	→	→	→	→	↓	↗	↘
Valsot	↗	↘	→	→	↘	→	→	→	→
Zernez	↗	↘	↗	↘	→	↘	→	↘	↘

Legende:

Veränderung t=0 («vor Fusion») / t=1/2 («nach Fusion») / t=3 («nach Fusion»):

↑ ... mehr als +10, ↗ ... +10 bis +2, → ... +2 bis -2, ↘ ... -2 bis -10, ↓ ... mehr als -10

Tabelle 6: Langfristige Entwicklung der Dimensionen nach Gemeinden (N=27)

Die Ergebnisse für die N=7 Gemeinden, die in der zweiten Evaluation zum ersten Mal berücksichtigt wurden, sind der Tabelle 7 zu entnehmen. Der Datenlage entsprechend können hier nur die kurz- und mittelfristigen Veränderungen zwischen t=0 und t=1/2 für die drei Dimensionen berechnet werden.

Dimensionen	Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0 vs. t=1/2)		
Gemeinde	Wirtschaftliche Argumente	Qualität Demokratie	Gesellschaftliche Faktoren
Bergün Filisur	↗	➔	↗
Breil/Brigels	↗	➔	↑
Chur	↗	↗	↗
Grono	↑	↘	↗
Muntogna da Schons	↗	↗	↑
Rheinwald	↘	↓	↑
Thusis	↘	➔	↘

Legende:
Veränderung t=0 («vor Fusion») / t=1/2 («nach Fusion»):
 ↑ ... mehr als +10, ↗ ... +10 bis +2, ➔ ... +2 bis -2, ↘ ... -2 bis -10, ↓ ... mehr als -10

Tabelle 7: Kurz-/mittelfristige Entwicklung der Dimensionen nach Gemeinde (N=7)

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Entwicklungen auf Stufe der Dimensionen abhängig von Gemeinde und Zeithorizont (1. Teileffekt, 2. Teileffekt, Gesamteffekt) unterschiedlich ausfallen. Ein eigentliches Muster ist vordergründig nicht zu erkennen. Immerhin haben sich die Mehrheit der Gemeinden in der Dimension «Wirtschaftliche Argumente» positiv entwickelt (68% der Gemeinden = [↑, ↗] vs. 6% der Gemeinden = [↘, ↓]). Sehr ausgeglichen sieht die Verteilung in der Dimension «Qualität der Demokratie» aus (35% = [↑, ↗] vs. 30% = [➔] vs. 35% = [↘, ↓]). Dagegen ist in der Dimension «Gesellschaftliche Faktoren» eher eine Polarisierung festzustellen, wenn sich auch die Mehrheit der Gemeinden diesbezüglich gut entwickelt hat (68% = [↑, ↗] vs. 26% = [↘, ↓]).

4.3.2 Entwicklungspfade

Die Daten und gemeindespezifischen Entwicklungen pro Dimension, die im Kapitel 4.3.1 aufgeführt sind, wurden in einem nächsten Schritt auf mögliche Muster und gemeinsame Entwicklungspfade untersucht. Dazu weist die vertiefende Analyse alle Gemeinden einzeln einer Gruppe pro Dimension zu. Die Gruppeneinteilung erfolgt auf Grundlage der kurz-/mittelfristigen Entwicklung, d. h. alle Gemeinden, die kurz- resp. mittelfristig eine deutliche Zunahme (1. Teileffekt in Tabelle 6 = ↑) erfahren, fallen in die «Gruppe 1 – Zunahme ++», diejenigen Gemeinden mit einer moderaten Zunahme (1. Teileffekt in Tabelle 6 = ↗) in die «Gruppe 2 – Zunahme +», usw. Danach wird für jede Gruppe pro Dimension ermittelt, wie sich diese im Durchschnitt seit der ersten Erhebung, d. h. in der zweiten Phase t=1/2 – t=3 (2. Teileffekt in Tabelle 6), entwickelt hat. In diese Pfadanalyse gehen die Daten der N=27 Gemeinden ein.

Die Entwicklungspfade in der Dimension «Wirtschaftliche Argumente» sind in der Abbildung 16 grafisch für jede Gruppe dargelegt. Der Index der Gemeinden der Gruppe 1, worunter 19% der Gemeinden fallen,

hat sich beispielsweise zwischen t=0 und t=1/2 im Durchschnitt stark erhöht, allerdings zwischen t=1/2 und t=3 wieder abgenommen. Hingegen haben sich die 7% Gemeinden in der Gruppe 4 bezüglich der wirtschaftlichen Kriterien zuerst durchschnittlich leicht verschlechtert und später wieder etwas erholt. Mit anderen Worten lässt sich ein sogenannter kompensatorischer Gegeneffekt beobachten (\cap - und \cup -Effekt). Dieser ist auch in den beiden anderen Dimensionen «Qualität der Demokratie» und «Gesellschaftliche Faktoren» erkennbar (mit Ausnahme der Gruppe 2 in Abbildung 17 und Gruppe 3 in Abbildung 18).

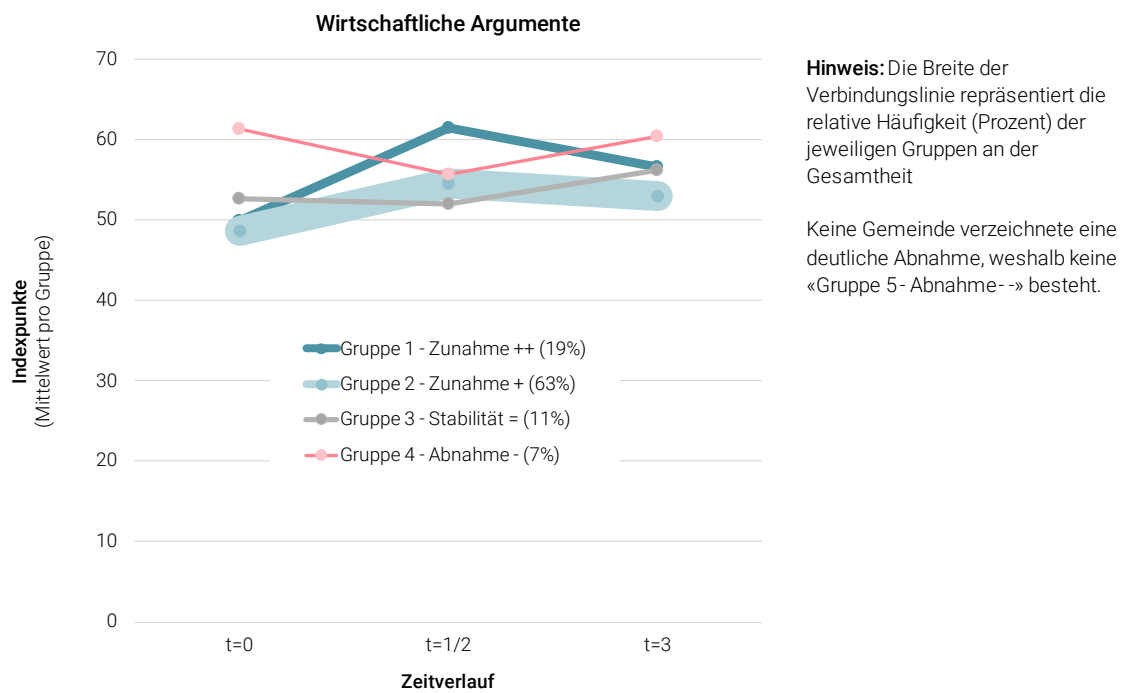


Abbildung 16: Entwicklungspfad – Wirtschaftliche Argumente (N=27)

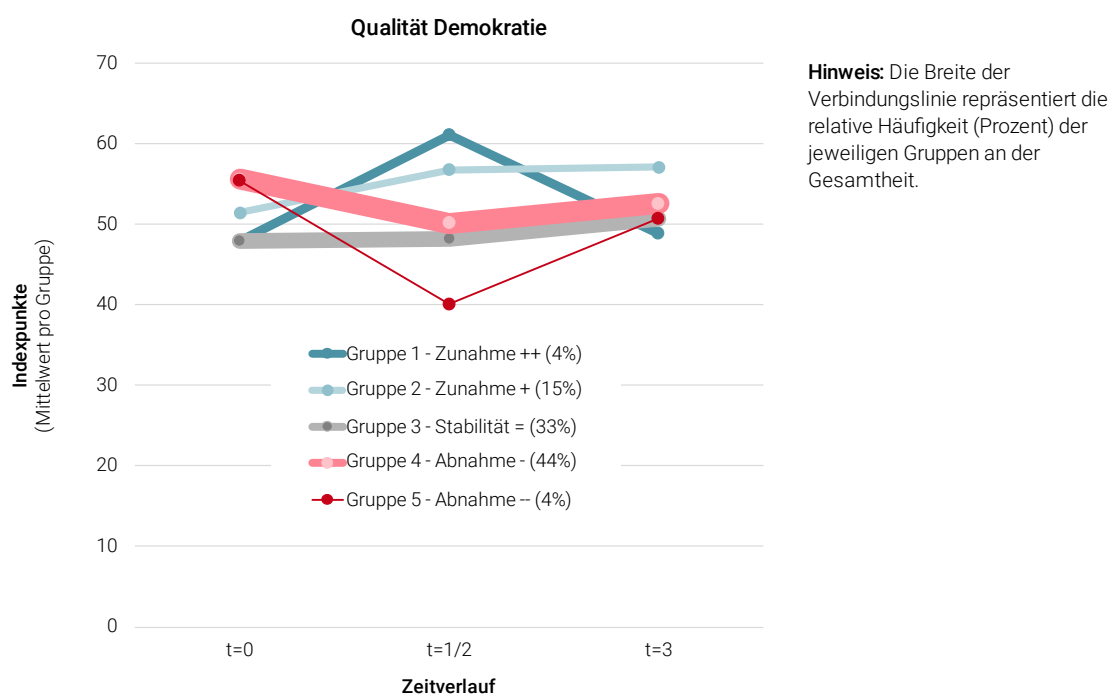


Abbildung 17: Entwicklungspfad – Qualität Demokratie (N=27)

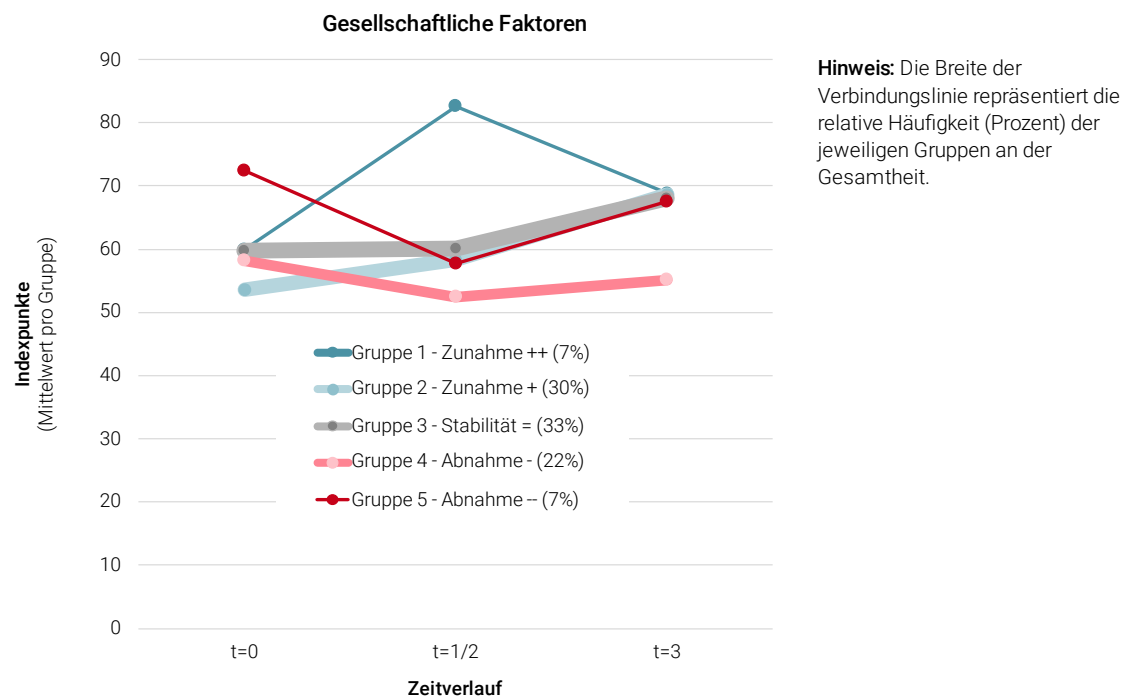


Abbildung 18: Entwicklungspfad – Gesellschaftliche Faktoren (N=27)

Als Zwischenfazit der Pfadanalyse lassen sich neue Muster erkennen: Gemeinden, die sich zwischen t=0 und t=1/2 positiv entwickelt haben, verändern sich zwischen t=1/2 und t=3 eher rückläufig. Dies gilt vice versa. Diese kompensatorischen Gegeneffekte treten in \cap - und \cup -Form bei allen Dimensionen auf. Trotzdem sei erwähnt, dass zu t=3 in (fast) allen Gruppen der drei Dimensionen eine positive Veränderung im Vergleich zur Ausgangslage in t=0 festzustellen ist (am stärksten in den gesellschaftlichen Faktoren und am wenigsten bezüglich der Qualität der Demokratie). D. h. die jeweils gegenläufigen Entwicklungen werden insgesamt nicht vollständig kompensiert.

4.4 Spezialanalyse I: Bevölkerungsbefragung

4.4.1 Deskriptive Analyse und methodische Anmerkungen

Die Bevölkerungsbefragung ist integraler Bestandteil des gesamten «Fusions-Checks» und wird im Sinne einer Spezialanalyse gesondert ausgewertet. Für die Verlässlichkeit und Güte der Aussagen ist mitentscheidend, welche Personengruppen an der Umfrage teilgenommen haben und inwiefern die Stichprobe der Grundgesamtheit (hier: alle Einwohner/innen über 18 Jahre in den seit 2008 fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden) entspricht. Die Frage der Repräsentativität lässt sich statistisch – entgegen der landläufigen Meinung – nicht einfach oder nur mit einer Kennzahl beantworten. Vielmehr müssen Hinweise dafür gesucht werden, dass in der Stichprobe hinreichend genau die antwortbestimmenden Merkmale der Personen in der Grundgesamtheit abgebildet sind.

Üblicherweise wird in breit angelegten Bevölkerungsbefragungen, die Einschätzungen zu unterschiedlichen Themen verlangen, geprüft, ob die Verteilung von Geschlecht und Alter in der Stichprobe und Grundgesamtheit identisch ist. Dies setzt voraus, dass die beiden Personenmerkmale Alter und Geschlecht das Antwortverhalten massgeblich beeinflussen. Würden sie dies nicht tun, wäre es auch unerheblich, wie diese in der Stichprobe im Vergleich zur Grundgesamtheit vertreten sind. Folglich wäre es z. B. unproblematisch, wenn nur Frauen in einer Untersuchung befragt werden, wenn alle Geschlechter ohnehin gleich antworten. Dies lässt sich ex-ante oftmals nur schwer feststellen. Erschwerend kommt hinzu, dass in der

Regel nicht eindeutig klar ist, welche Personenmerkmale das Antwortverhalten am stärksten prägen und in der Überprüfung der Repräsentativität zu berücksichtigen wären. Vor diesem Hintergrund erfolgt die Überprüfung in der vorliegenden Studie dem standardmässigen Verfahren, wonach die Repräsentativität über die relativen Häufigkeiten der Merkmalskategorien «Geschlecht» und «Alter» eingeschätzt werden. Die Ergebnisse der dafür notwendigen deskriptiven Analyse liegen in Abbildung 19 vor.

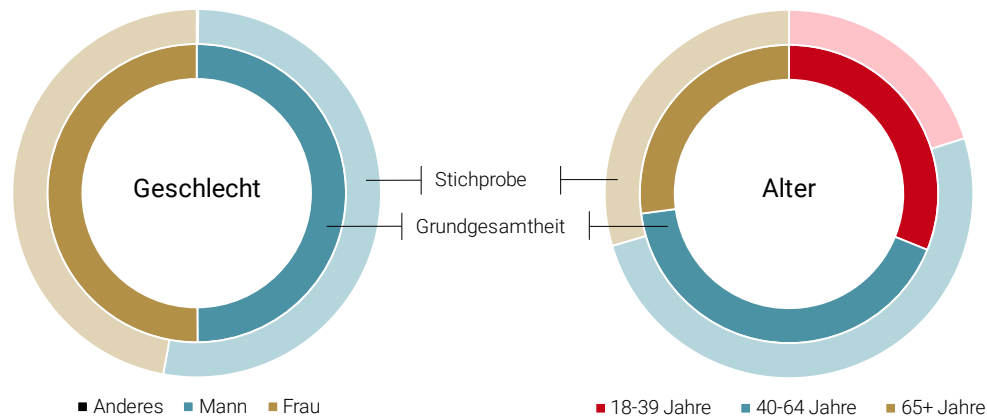


Abbildung 19: Bevölkerungsbefragung – Deskriptive Analyse

Insgesamt kann die Repräsentativität der Befragungsergebnisse als gegeben betrachtet werden. Dies gründet auf folgenden methodischen Überlegungen:

- **Repräsentativität nach Geschlecht:** Das Geschlecht der antwortenden Personen ist in der Befragung von 2022 in der Stichprobe sehr ähnlich wie in der Grundgesamtheit verteilt. Frauen sind in der Stichprobe leicht untervertreten. Es wurde überprüft, inwiefern sich Männer und Frauen bezüglich ihres Antwortverhaltens unterscheiden. Mit Ausnahme des Items «Interesse /Teilnahme Gemeindepolitik» sind die Differenzen in den Mittelwerten geringfügig und bewegen sich zwischen 0.01 und 0.05. Allerdings sind die Unterschiede für viele der abgefragten Items signifikant ($p < 0.05$), weshalb eine Gewichtung nach Geschlecht pro Gemeinde vorgenommen wurde (vgl. weiterführende Angaben dazu in Anhang 3). Dies erfolgt für die Berechnung des kantonalen Mittelwertes zusätzlich zur Gewichtung nach Bevölkerungsgrösse (vgl. Kapitel 3.1.2).
- **Repräsentativität nach Alter:** Im Vergleich zur Grundgesamtheit sind in der Stichprobe die Erwachsenen bis 39 Jahre (Gruppe 1) unter- und jene zwischen 40 und 64 Jahren (Gruppe 2) übervertreten. Die Gruppe der über 65-Jährigen (Gruppe 3) ist annähernd gleich abgebildet. Die Detailanalyse zeigt, dass sich die Erwachsenen der Gruppe 1 und 2 in ihrem Antwortverhalten nicht signifikant voneinander unterscheiden (vgl. Anhang 3). Da die Stichprobe die Gruppe 3 insgesamt gut repräsentiert, wurde auf eine Gewichtung verzichtet.

4.4.2 Zustand und Standortbestimmung

Die einzelnen Fragen («Items»), die in der Bevölkerungsbefragung zur Beantwortung vorgelegt wurden, lassen sich zu neun Indikatoren zusammenfassen. Der Indikator «Qualität der kommunalen Dienstleistungen» beispielsweise zeigt die Zufriedenheit der Bevölkerung mit einer breiten Palette an Dienstleistungen der Gemeinde und reicht von der Einwohnerkontrolle, den öffentlichen Schulen, Freizeitangeboten und der

Schneeräumung bis hin zur Verkehrsplanung. Insgesamt deckt dieser Indikator N=9 Items ab. Für alle Indikatoren wird jeweils die mittlere Zufriedenheit berechnet und ausgewiesen, wobei die Skala von 1=tief bis 4=hoch geht. Um auf kantonaler, übergeordneter Ebene repräsentative Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung zu erhalten, wurden die Ergebnisse pro Gemeinde nach deren Bevölkerungsgrösse gewichtet (vgl. Kapitel 3.1.2). Sie sind in Abbildung 20 zu finden und lassen sich zudem anhand des FC-Benchmarks 2022 mit den Resultaten aus Befragungen in anderen Gemeindefusionen der (Deutsch-)Schweiz vergleichen. Diese gilt es bei der Interpretation zu berücksichtigen.

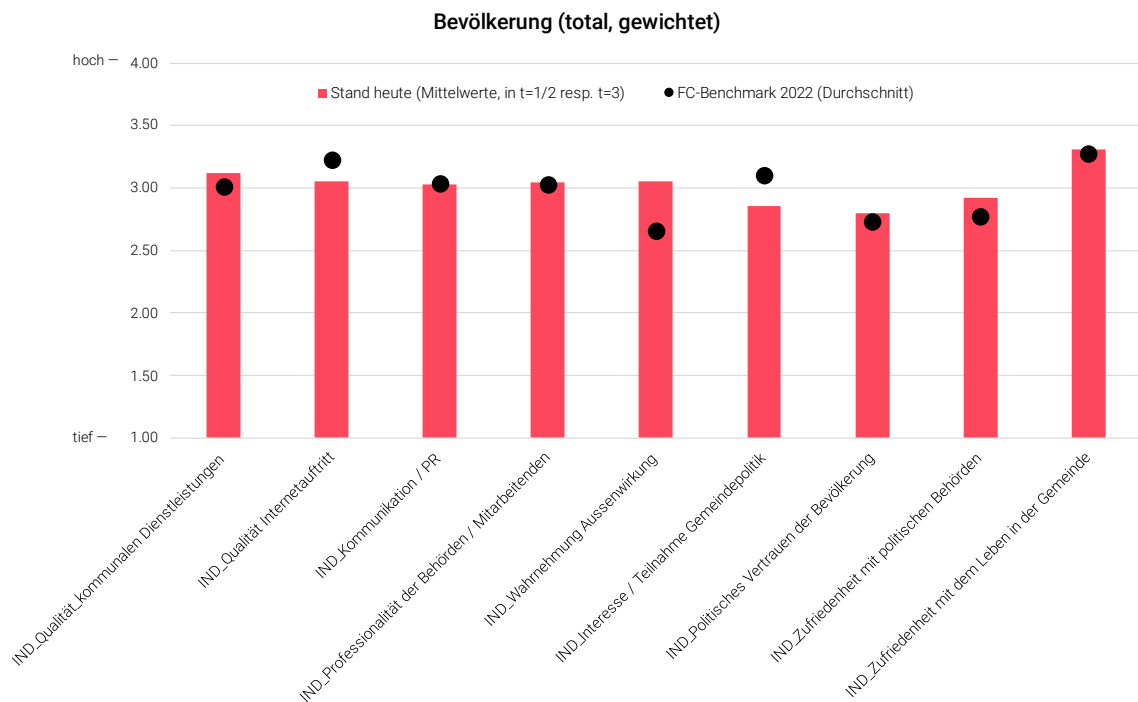


Abbildung 20: Bevölkerungsbefragung – Stand in den fusionierten Gemeinden (t=1/2, t=3, N=14'629)

Aus der Analyse der Umfrageergebnisse lassen sich Hinweise zu den Befindlichkeiten in den fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden herleiten. Folgende Erkenntnisse zum Zustand sind hervorzuheben: Alle Mittelwerte der untersuchten Indikatoren liegen deutlich über 2.5, was einer durchschnittlich eingeschätzten Qualität entspräche. Gleichzeitig erreichen zwei Drittel der Indikatoren einen Mittelwert von über 3.0, d. h. die Bevölkerung beurteilt hier die Qualität der verschiedenen Aspekte zwischen mittel und hoch. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Gemeindepolitik und die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den politischen Behörden fallen in der Beurteilung der Bevölkerung allerdings etwas ab. Insgesamt ist jedoch die Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde vergleichsweise hoch.

Der Vergleich mit dem FC-Benchmark 2022 lässt erkennen, dass die Bevölkerung aus den untersuchten Bündner Gemeinden (N=34) die Situation in fünf von neun Indikatoren besser als im (Deutsch-) Schweizer Durchschnitt bewertet. In je zwei Fällen ist die Bewertung (fast) identisch resp. schlechter. Im Besonderen werden in Graubünden die Aspekte in den Indikatoren «Qualität des Internetauftritts» und «Interesse/Teilnahme an der Gemeindepolitik» schlechter wahrgenommen. Hervorzuheben ist schliesslich die höhere Bewertung in den Indikatoren «Politisches Vertrauen der Bevölkerung» und «Zufriedenheit mit den politischen Behörden». Am deutlichsten zeigt sich der positive Unterschied bei der «Wahrnehmung Aussenwirkung» der Gemeinde.

4.4.3 Kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungen

Das Auswertungskonzept in Kapitel 4.1 sieht vor, für die summarische Standortbestimmung nicht nur den Zustand, sondern auch die zeitliche Veränderung zu ermitteln. Letztere wird ebenfalls für die Bevölkerungsbefragung im Speziellen nachgezeichnet. Für alle Indikatoren wurden die Mittelwerte der durchschnittlichen Einschätzungen für die drei Erhebungszeitpunkte $t=0$, $t=1/2$ und $t=3$ errechnet. Daraus lassen sich die kurz-/mittelfristigen und langfristigen Entwicklungstendenzen bei der Bevölkerung in der Abbildung 21 ableiten.

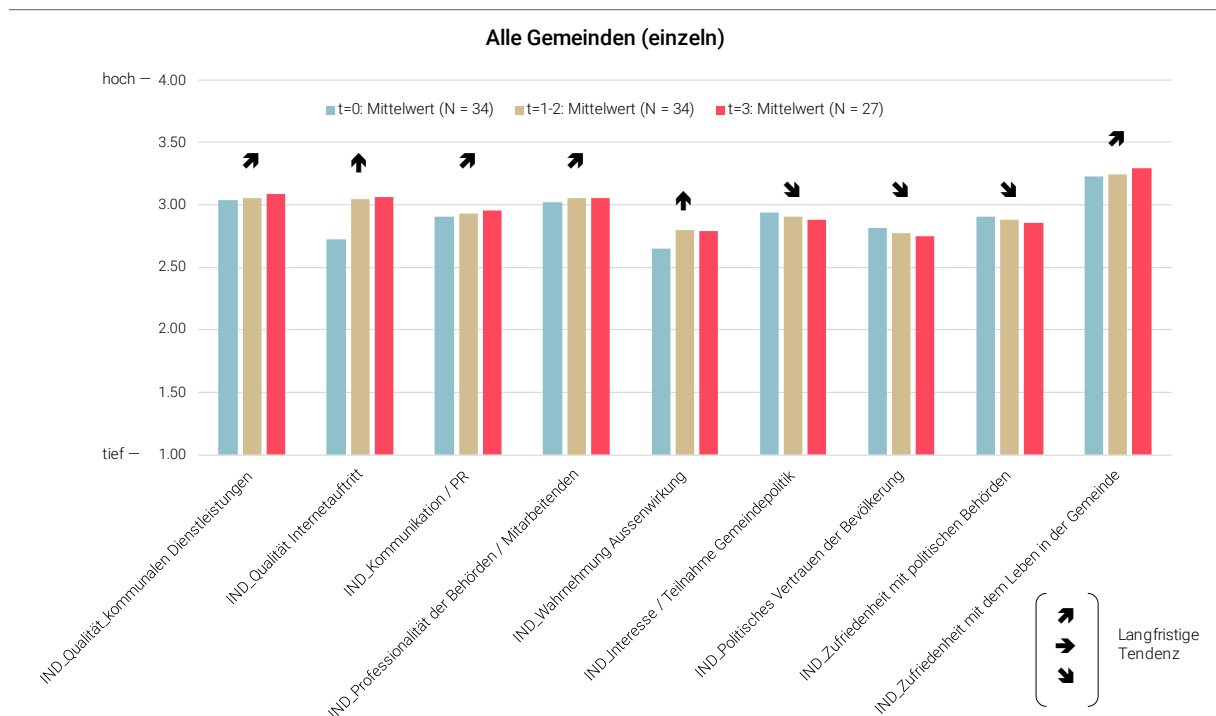


Abbildung 21: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/mittel- und langfristige Veränderung ($t=0$, $t=1/2$, $t=3$; $N=34$)

Die Ergebnisse zeichnen für die langfristige Entwicklung (Vergleich $t=0$ mit $t=3$) folgendes Bild: Alle Indikatoren erreichen eine überdurchschnittlich gute Beurteilung durch die Bevölkerung (Indikatoren-Mittelwerte aller Gemeinden in $t=3$ zwischen Minimum 2.4 und Maximum 3.5, insgesamt zwischen Minimum 2.8 und Maximum 3.3). (Eher) positive Tendenzen in der Wahrnehmung treten in den Bereichen «Internetauftritt», «Aussenwahrnehmung», «Qualität der öffentlichen Dienstleistungen», «Kommunikation/PR», «Professionalität der Behörden/Mitarbeitenden» und «Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde» auf. (Eher) kritische Tendenzen in der Wahrnehmung sind in den Bereichen «Interesse/Teilnahme an Gemeindepolitik», «Politisches Vertrauen in die Bevölkerung» und «Zufriedenheit mit den politischen Behörden» zu erkennen. Abschliessend sind kaum Indizien dafür zu sehen, dass in der Bevölkerung eine Umkehr resp. Änderung in der Wahrnehmung und Beurteilung stattfindet. Für eine genaue Analyse bräuchte es allerdings eine Zeitreihenanalyse auf Basis von personenbezogenen Paneldaten.

Für die kurz-/mittelfristige Perspektive lassen sich ergänzend zur langfristigen für die erstmals befragten Gemeinden ($N=7$, Vergleich $t=0$ mit $t=1/2$) erste Erkenntnisse herleiten. Der systematische Vergleich stützt sich auf die Analysen in Anhang 4 und kommt zu einem positiven Zwischenfazit: Die Bevölkerung der seit 2017 fusionierten Gemeinden nehmen die Fusion in sehr vielen Aspekten positiv wahr. Dies gilt für (fast) alle Gemeinden. Eine Ausnahme bildet der Indikator «Interesse/Teilnahme an der Gemeindepolitik», der auf einen generellen Rückgang seit der Fusion hindeutet. Ansonsten bewertet die Bevölkerung

– besonders im Vergleich zu den Gemeinden, die in der ersten Erhebung 2017 befragt wurden – ihre Fusionsprojekte besser resp. weniger kritisch. Dies zeigt sich vor allem in den Indikatoren «Interesse/Teilnahme an Gemeindepolitik», «Politisches Vertrauen der Bevölkerung» und «Zufriedenheit mit politischen Behörden». Denn diese drei Aspekte werden auch über alle N=34 Gemeinden betrachtet bereits in der kurzen und mittleren Frist kritisch wahrgenommen und verbessern sich danach kaum.

4.4.4 Analyse der qualitativen Kommentare

Das offene Kommentarfeld ermöglichte es der Bevölkerung, sich direkt zum Fusionsprojekt selbst oder zu anderen für sie relevanten Themen zu äussern. Zur systematischen Analyse wurden alle qualitativen Kommentare kategorisiert und bewertet (vgl. methodisches Verfahren in Kapitel 3.1.2). Die Resultate sind in den Abbildungen 22 und 23 enthalten. Weitere Detailanalysen befinden sich Anhang 5.

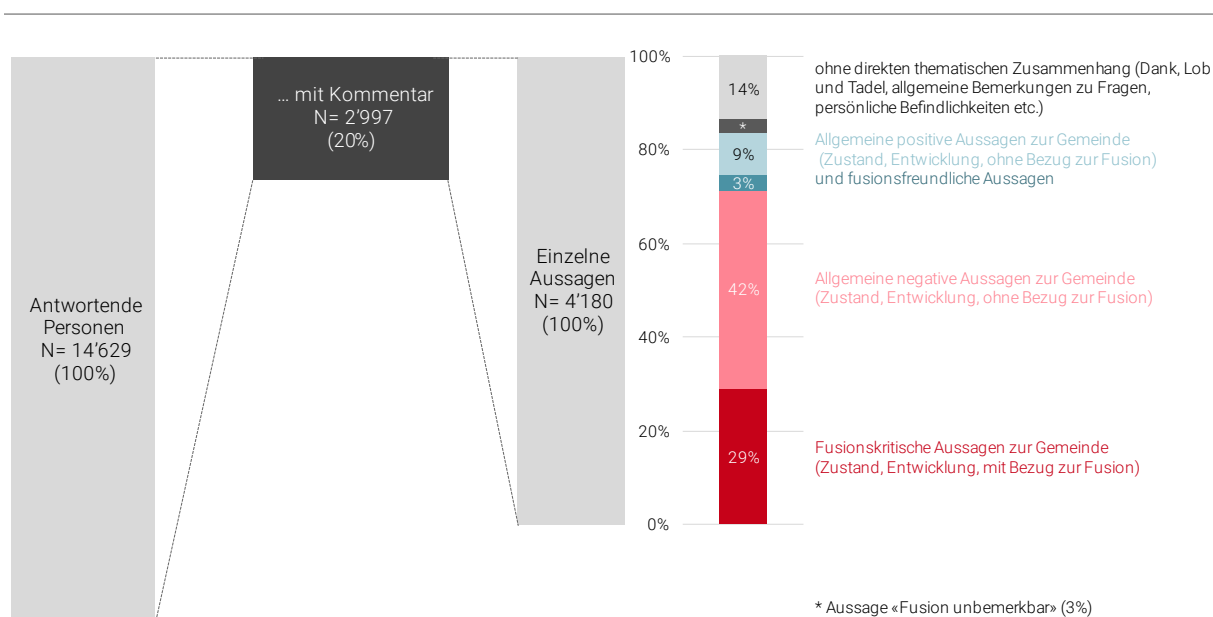


Abbildung 22: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Übersicht

Auf folgende Erkenntnisse ist im Speziellen hinzuweisen: Gut 20% der befragten Personen haben das freihändige Kommentarfeld genutzt und Anmerkungen angebracht. Dies ist im Vergleich zur Erhebung von FC GR I deutlich weniger (zuvor 31%), im Vergleich zu anderen Erhebungen im Durchschnitt, aber immer noch beachtlich. Erfahrungsgemäss liegt dieser Anteil bei Bevölkerungsbefragungen und Kundenbefragungen in der Regel zwischen 15% und 25%.

Gesamthaft überwiegen inhaltlich die kritischen Aussagen zum Zustand oder zu Entwicklungen in der jeweiligen Gemeinde (42% der Aussagen) sowie zur Fusion (29%). Positive Aussagen machen total 12% aus. Weitere 3% fallen in die Kategorie «Fusion unbemerkbar» resp. 14% in «ohne direkten thematischen Zusammenhang». Allerdings bezieht sich lediglich ein Drittel der Kommentare explizit auf Veränderungen in Zusammenhang mit der Fusion (negative und positive, total 32%).

Die qualitative Inhaltsanalyse zeigt, welche Themen die Bevölkerungen in den fusionierten Gemeinden besonders bewegen (vgl. Abbildung 23). Die Top-10-Themen, d. h. die am häufigsten genannten Themen, vereinen zusammen 2'144 Aussagen. Dies ist ein Anteil von 51.3% an allen 4'180 Aussagen. Die Konzentration auf einige wenige ist erwähnenswert. Gleichzeitig fällt auf, dass häufig pauschale Kritik an Fusionen und Gemeindedienstleistungen ohne weitere Angaben geäussert (243 resp. 224 Aussagen) und einige übergeordnete Themen mehrfach erwähnt wurden, wie die subjektiv wahrgenommene Benachteiligung

der Fraktionen (Zentralisierung, mangelhafte Repräsentanz) (199), die zunehmende Verkehrsbelastung (185) oder die hohe Lebensqualität und Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (je 155). Zudem liegt der Schluss nahe, dass einige Spezialthemen in den betroffenen Gemeinden (z. B. die Verbindungsstrasse zwischen Waltensburg/Vuorz und Breil/Brigels, fehlende Erstwohnungen im Unterengadin, hohes Verkehrsaufkommen auf der A13 mit Verkehrsbehinderungen in den Gemeinden) emotional belastet sind und deshalb besonders häufig erwähnt wurden. Nicht immer ist der Zusammenhang zum Fusionsprojekt direkt erkennbar, trotzdem aber nennenswert.

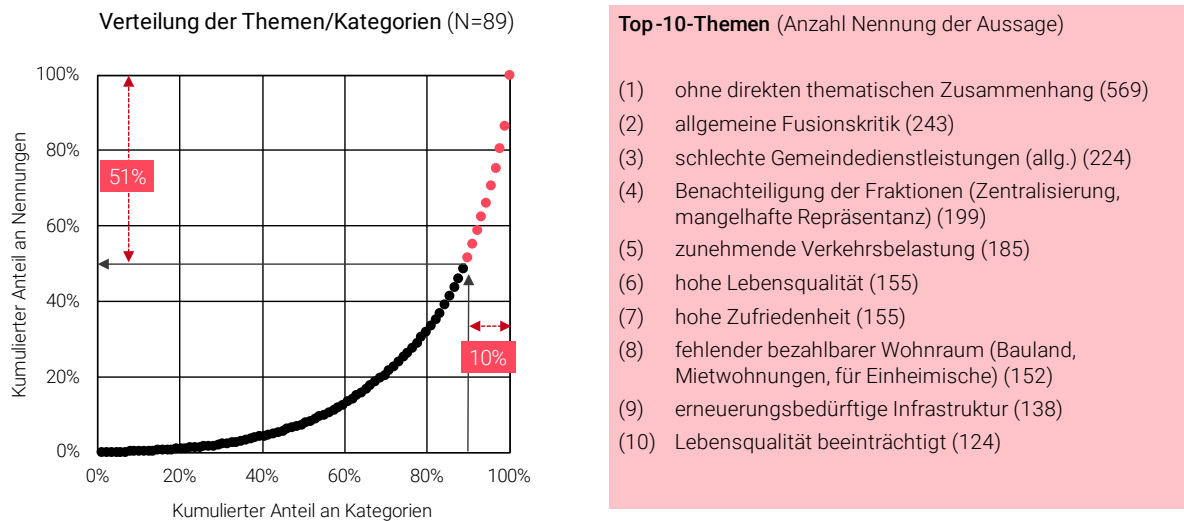


Abbildung 23: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Verteilung und Top-Themen

4.5 Spezialanalyse II: Zustimmung zur Fusion

4.5.1 Gesamtergebnisse Kanton Graubünden

Die Bevölkerung der sieben Gemeinden, die seit der ersten Evaluation neu in den «Fusions-Check» aufgenommen wurden, konnten sich zusätzlich zur Zustimmung zur Fusion äussern. In allen anderen 27 Gemeinden erfolgte dies bereits im Rahmen der ersten Erhebung. Die Gesamtergebnisse befinden sich in Abbildung 24.

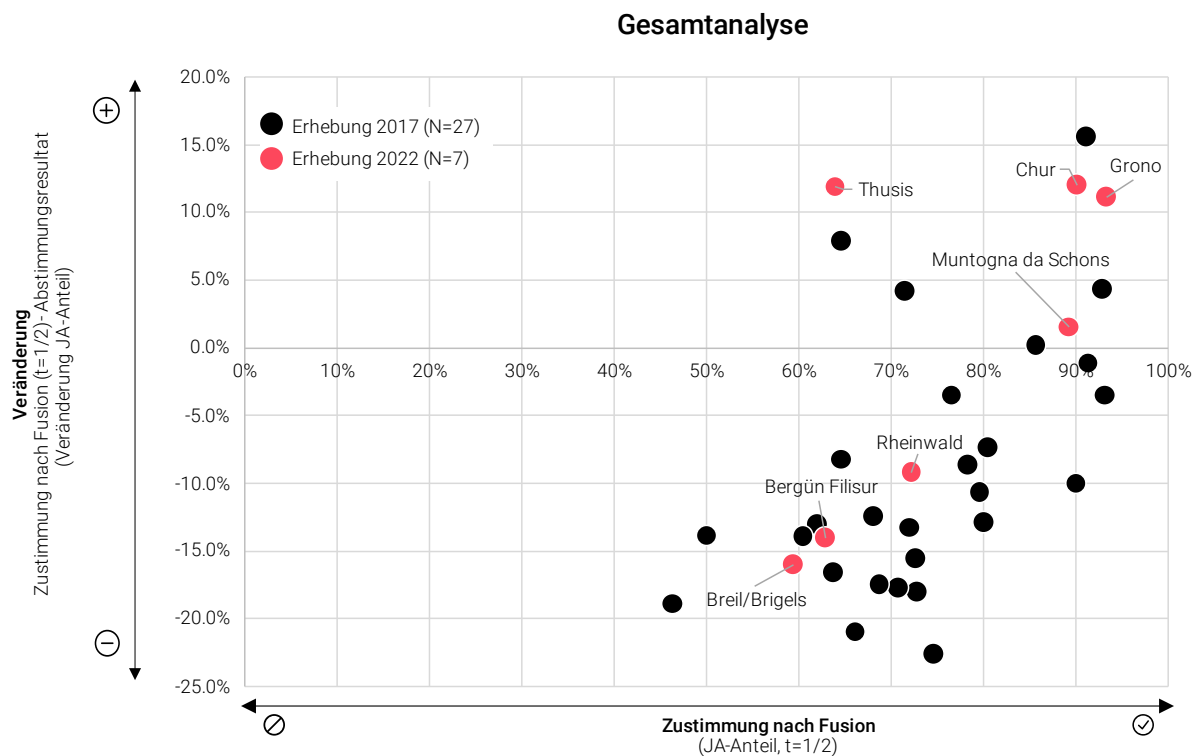
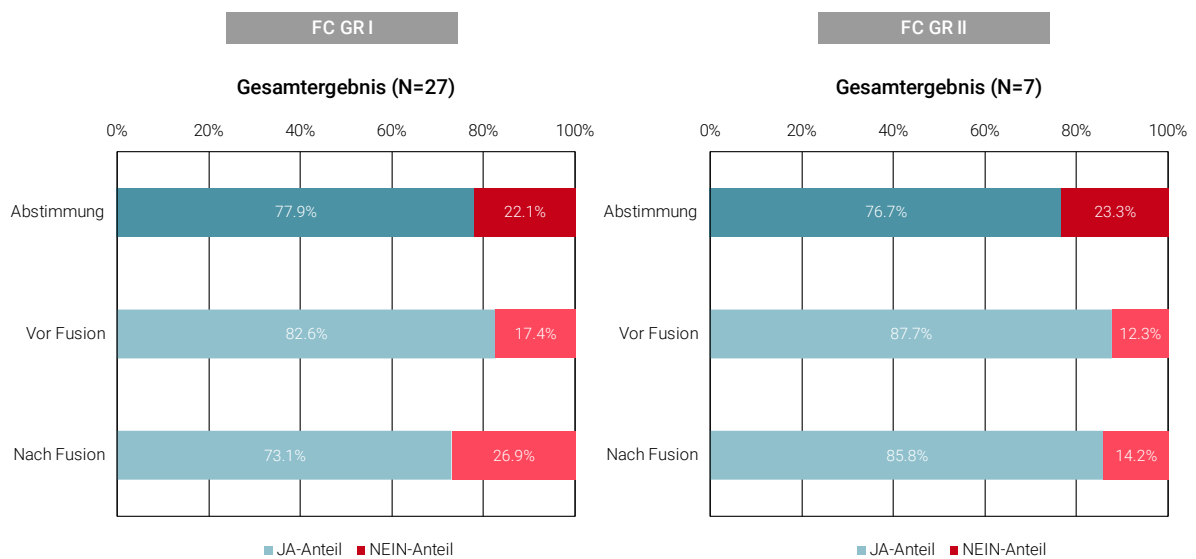


Abbildung 24: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Gesamtanalyse

Die Gesamtanalyse berechnet für alle Gemeinden zwei Werte: Zum einen die Zustimmung zur Fusion nach Umsetzung des Fusionsprojektes auf Basis der Antworten in der Bevölkerungsbefragung (Ja-Anteile, in %, zum Zeitpunkt $t=1/2$) und zum anderen die Veränderung dieser Zustimmung seit der Abstimmung (Veränderung der Ja-Anteile, ohne Enthaltungen, Stimmen aufsummiert für die virtuell fusionierte Gemeinde).

Im Ergebnis ist für die neu untersuchten fusionierten Gemeinden ($N=7$) festzuhalten, dass in allen die Fusion in einer Abstimmung heute mit grossem Mehr angenommen würde. Die Zustimmungsraten liegen zwischen 60% und 93%. Zeitgleich hat sich in vier der sieben Gemeinden die Zustimmung zur Fusion teils deutlich erhöht. Dies gilt für Chur, Thusis, Grono und Muntogna da Schons. Allerdings würde in den drei Gemeinden Breil/Brigels, Bergün Filisur und Rheinwald die Fusion heute weniger deutlich angenommen. Interessant ist: Die knapp angenommene Fusion von Thusis/Mutten (Ja-Anteil von 52%) fände heute eine deutlichere Mehrheit (Ja-Anteil von 64%).

Aufschlussreich ist zudem der Vergleich der Ergebnisse zwischen FC GR I ($N=27$) und FC GR II ($N=7$). In beiden Erhebungen wurden gesamthaft die Fusionsprojekte jeweils mit ca. 77% in den Abstimmungen angenommen (vgl. Abbildung 25). Damit ist die Ausgangslage zu beiden Erhebungszeitpunkten sehr ähnlich. Hingegen hat sich in den neu untersuchten Gemeinden die Zustimmung besser entwickelt resp. weniger stark abgenommen als in den Gemeinden der früheren Erhebung von 2018.



*Anmerkung: Berechnung der Gesamtergebnisse basieren auf den aufsummierten JA - und NEINStimmen.

Abbildung 25: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Vergleich FC GR I (N=27) vs. FC GR II (N=7)

4.5.2 Detailergebnisse einzelne Gemeindefusionen

Neben der Analyse auf übergeordneter Ebene wird die Zustimmung zur Fusion in den einzelnen Gemeinden ausgewiesen (vgl. Abbildung 26 bis Abbildung 29). Anzumerken ist, dass diese immer nur eine Momentaufnahme abbildet und keine Prognose macht. Trotzdem sind Rückschlüsse auf Gemeinden möglich, in denen bestimmte – mitunter auch fusionsunabhängige – Themen kontrovers diskutiert werden. So zeigt sich zum Beispiel im Falle von Breil/Brigels, dass die Verbindungsstrasse in der Bevölkerung emotionale Reaktionen hervorruft (vgl. qualitative Kommentare in Kapitel 4.4.4), was sich vermutlich auch im Rückgang in der Zustimmung zur Fusion bemerkbar macht. Die Datenlage erlaubt es aber nicht, eindeutige Faktoren im Einzelfall zu benennen, warum sich die Zustimmung zur Fusion verringert oder erhöht hat. Dazu bräuchte es eine vertiefende Analyse.

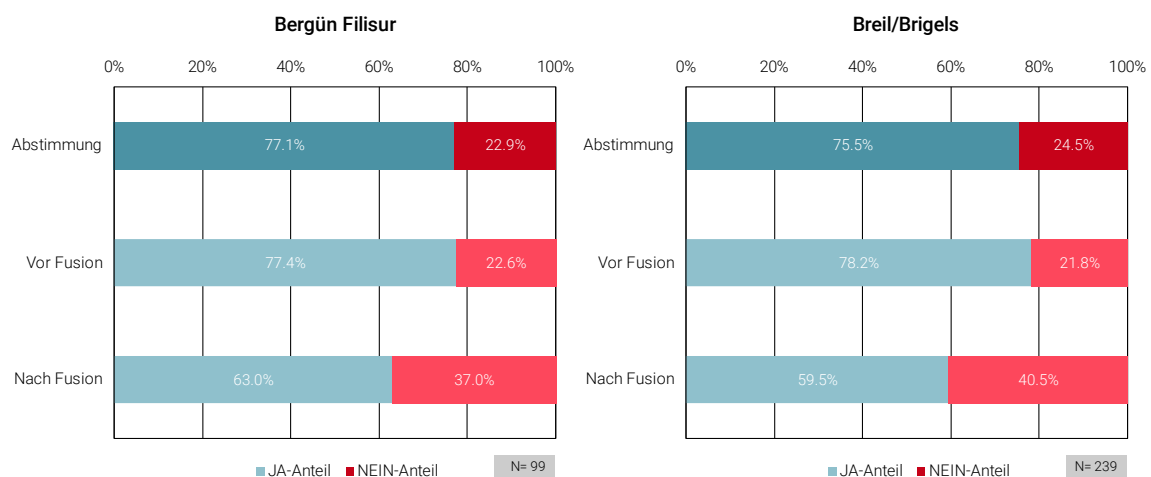


Abbildung 26: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (I)

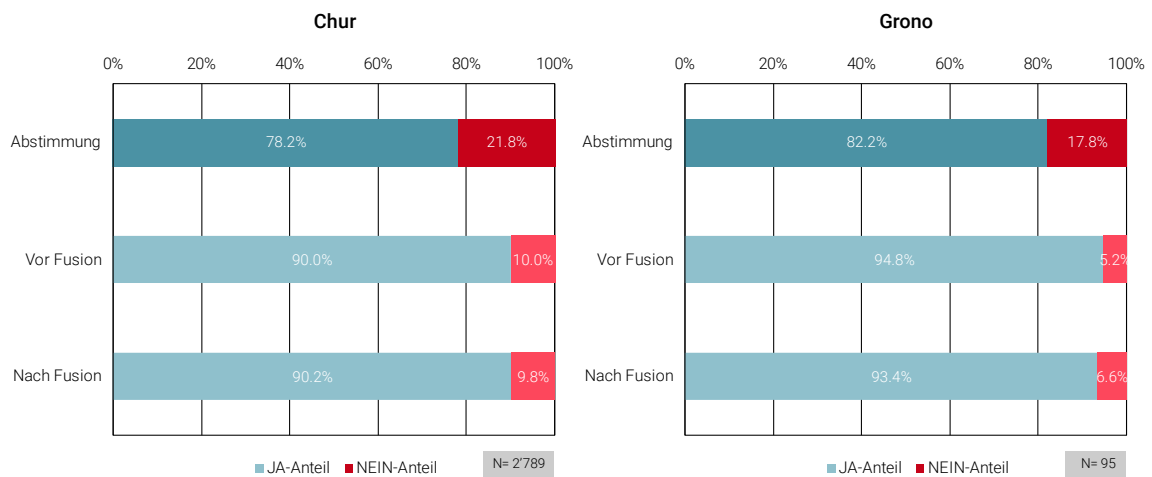


Abbildung 27: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (II)

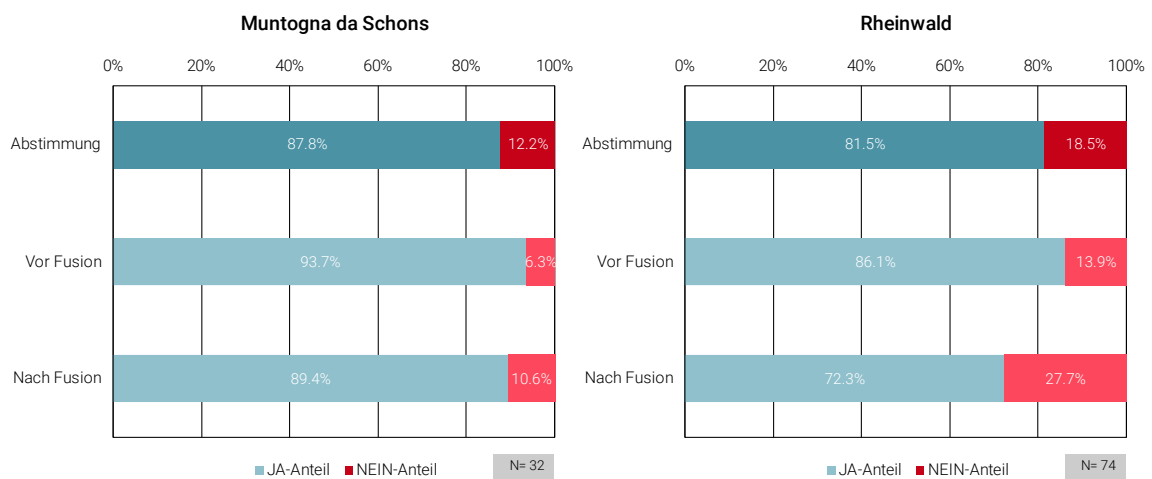


Abbildung 28: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (III)

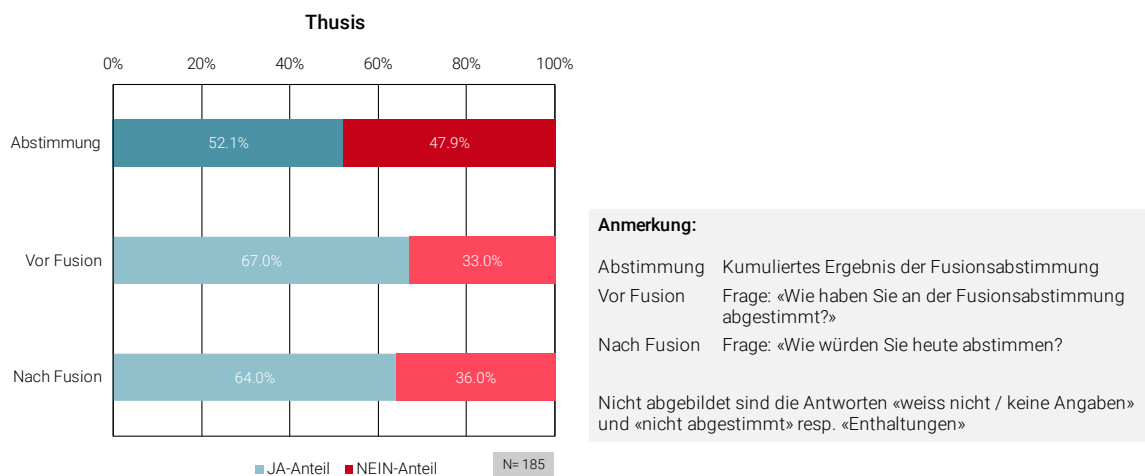


Abbildung 29: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (IV)

5 Diskussion und Würdigung der Ergebnisse

Ausgangslage

Die Gemeindestrukturen im Kanton Graubünden haben sich seit der ersten Evaluation im Jahr 2018 weiter verändert. Obschon weniger Gemeinden fusionierten, ist mittlerweile ein Grossteil der Bündner Bevölkerung von der Fusionsthematik und der Fusionsfrage direkt betroffen. So leben heute über 113'000 Personen in Gemeinden, die in den letzten 15 Jahren fusioniert haben. Dies entspricht 56% der Gesamtbevölkerung des Kantons. In vielen Regionen ist eine Phase der strukturellen Konsolidierung eingeläutet worden, in anderen Regionen stehen Diskussionen um neue Formen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) im Vordergrund.

Die Evaluation von 2018 berücksichtigte den damaligen wissenschaftlichen Stand der Forschung und untersuchte für die letzten zehn Jahre die kurz-/mittelfristigen Wirkungen der Gemeindefusionen im Kanton Graubünden. Damit lagen erstmals Daten und fundierte Erkenntnisse zu den Effekten von Gemeindefusionen im Bündner Kontext vor, die über die anekdotische Evidenz aus Praxiserzählungen hinausgingen. Offen blieb damals, wie sich die Gemeindefusionen längerfristig, d. h. über mehr als zehn Jahre betrachtet, entwickeln würden. Diese Forschungslücke kann der FC GR II schliessen. Ein wesentliches Ziel war es nachzuzeichnen, inwiefern die vorläufigen Tendenzen aus dem FC GR I bestätigt werden können und auch für eine weitere Periode zu finden sind. Im Vergleich zu anderen Untersuchungen fokussiert sich der «Fusions-Check» auf mehrere Aspekte gleichzeitig und nicht auf eine spezifische Fragestellung. Damit verfolgt der «Fusions-Check» einen systematischen Ansatz, der eine umfassende Evaluation der Fusionseffekte anstrebt. Dies hat sich bewährt. Mittlerweile sind mit dieser Methodik schweizweit über 120 Gemeinden analysiert worden. Die Ergebnisse offenbaren ein vielschichtiges Bild der insgesamt 34 untersuchten Gemeindefusionen im Kanton Graubünden und dienen der vertieften fachlichen und politischen Diskussion.

Erkenntnisse

Die Einschätzung der vorliegenden Befunde hängt davon, ob der Zustand der Gemeindefusionen, deren Entwicklung oder der Vergleich zu anderen Schweizer Gemeindefusionen herangezogen wird.

Zustand und Entwicklung (insgesamt)

Insgesamt stimmen die Erkenntnisse aus dem FC GR II zur kantonalen Optik zuversichtlich: Im Grundsatz schneiden die Bündner Gemeindefusionen bezüglich der untersuchten zehn Kriterien gut ab – vor allem auch im (Deutsch-)Schweizer Vergleich. Diese Feststellung lässt die Analyse des Zustandes zu und erstaunt nicht. So gibt es kaum Anhaltspunkte, dass sich einzelne oder gleich mehrere Fusionsgemeinden im Kanton Graubünden zu einer gescheiterten Gemeinwesen («failed state») entwickelt hätten. Ergänzend sind die Erkenntnisse aus der Analyse zu den Entwicklungen der Gemeinden interessant. Die positiven kurz-/mittelfristigen Trends, die im Bericht zum FC GR I ausführlich dargelegt sind, lassen sich grösstenteils bestätigen. Dies trifft insbesondere auf die wirtschaftlichen Argumente wie die «Professionalisierung», «Aussenwirkung» und «Standortattraktivität» zu. Ähnliche Ergebnisse sind für die ganze Schweiz zu finden (vgl. Derungs & Fetz, 2020). Langfristig ist eher eine Stabilisierung festzustellen – vielleicht mit Ausnahme der «sozialen Integration» und dem «politischen Engagement», wo Aufholeffekte zu beobachten sind. Dies ist mit Blick auf andere Studien eher atypisch und war in dieser Form nicht zu erwarten. In der Tendenz rückläufig hat sich seit der ersten Erhebung die «finanzielle Leistungsfähigkeit» entwickelt, die aber nach wie vor hoch und besser als im interkantonalen Vergleich ist. Die Befunde untermauern die These, wonach die finanziellen Effekte einer Gemeindefusion sehr divers ausfallen können und für sich alleine kein Argument für oder gegen Gemeindefusionen darstellen. Schliesslich sind die langfristigen

Veränderungen in allen zehn Kriterien als moderat einzustufen, obschon die Analyse auf übergeordneter Ebene Optimierungspotenzial erkennen lässt. Dieses liegt im Kanton Graubünden wie auch in anderen Kantonen in der «Bürgernähe» und «Mitwirkung/IKZ» sowie im «politischen Engagement» und in der «Aus-senwirkung». Letzteres lässt sich mit der immer noch kleingliedrigen Struktur der Bündner Gemeindegemeinschaft begründen. Über alles betrachtet sind aufgrund der vorliegenden Resultate sowohl die Hoffnung der Fusionsbefürworter/innen als auch die Befürchtungen der Fusionsgegner/innen zu relativieren. Dafür halten sich in der langen Frist sowohl die wirtschaftlichen und demokratischen als auch die gesellschaftlichen Effekte von Gemeindefusionen allzu stark in Grenzen.

Einzelne Gemeinden

Auf Ebene der Gemeinde können sich im Einzelfall Abweichungen zu den übergeordneten Erkenntnissen ergeben. Im Allgemeinen haben sich die untersuchten Gemeinden weiterhin gut entwickelt, auch wenn Unterschiede zwischen den Gemeinden festzustellen sind. Für die Mehrheit der Gemeinden liegen positive wirtschaftliche Effekte vor. Die demokratischen Effekte dagegen sind ausgeglichen verteilt – d. h. je ein Drittel der Gemeinden haben sich positiv, stabil und negativ entwickelt. Bezüglich der gesellschaftlichen Faktoren tritt eine gewisse Polarisierung auf. Insgesamt hatten sich gemeindegenspezifische Unterschiede bereits im FC GR I abgezeichnet. Dabei fallen insbesondere die Entwicklungspfade mit den kompensatorischen Effekten in allen drei Dimensionen auf. Daraus lässt sich zum einen schliessen, dass sich die Fusionseffekte nicht linear über den gesamten Zeitraum erstrecken, d. h. fusionierte Gemeinden, die sich zuerst gut entwickelt haben, verbessern sich nicht ständig und in gleichem Masse weiter. Die Bäume wachsen nicht in den Himmel. Zum anderen bleibt die hoffnungsvolle Erkenntnis, dass ein harziger Start in der Umsetzung eines Fusionsprojektes ausgeglichen werden kann. Letztlich bedarf es für den langfristigen Erfolg eines permanenten Efforts der Gemeindebehörden. Einschränkend ist zu vermuten, dass mit zunehmender Dauer die langfristigen Effekte und Entwicklungspfade fusionsunabhängig sind, d. h. die Fusionseffekte zeitlich bedingt abnehmen und verblassen. Dies ist insofern plausibel, als dass die ältesten Fusionen in den Gemeinden Trimmis und Ferrera bereits vor 15 Jahren vollzogen wurden. Die Ursächlichkeit zwischen Fusion und Effekte wird zeitlich bedingt immer schwieriger nachweisbar.

Bevölkerungsbefragung

Neben den kantonalen und kommunalen Erkenntnissen wurde im FC GR II im Rahmen der Spezialanalyse die Bevölkerungsbefragung im Besonderen ausgewertet. Bemerkenswert ist die generell hohe Zufriedenheit der Einwohner/innen. Die Leute wohnen gerne in ihren Gemeinden. Die Zufriedenheit mit den politischen Behörden und das politische Vertrauen allerdings liegen tiefer. Dies ist im Auge zu behalten, mit Blick auf den FC-Benchmark aber zu relativieren, da die Resultate im Schweizer Trend liegen. Das politische Engagement in Form einer höheren Beteiligung an kommunalen Abstimmungen hat erfreulicherweise zugenommen – mutmasslich begünstigt durch die Mobilisierung an nationalen Urnengängen und den Wechsel von Gemeindeversammlung auf Urnengemeinde im Zuge der Fusionen. Die Wechselwirkung zwischen der Bürgernähe seitens Gemeindebehörden und -verwaltungen und dem Interesse resp. der aktiven Teilnahme an der Gemeindepolitik seitens der (Stimm-)Bevölkerung bleibt ein Thema und eine anhaltende Herausforderung. Hier zeigt sich seit der ersten Erhebung keine Trendumkehr. Vielmehr deuten die Ergebnisse auf eine Fortsetzung der kurz- und mittelfristigen Entwicklungen hin. Gesamthaft liegen kaum Indizien dafür vor, dass in der Bevölkerung die Wahrnehmung und Beurteilung der Fusion drastisch geändert hätten – weder in die eine oder andere Richtung. Die breite Öffentlichkeit bemerkt fusionsbedingte Veränderungen nur bedingt. Vergleichbares gilt für die ganze Schweiz (vgl. Derungs & Fetz, 2020). Für eine genauere Analyse bräuchte es hierzu eine quantitative Zeitreihenanalyse auf Basis von personenbezogenen Paneldaten. Nichtsdestotrotz sind anhaltend kritische Stimmen in den Gemeinden zu Gemeindefusionen sowie zur Gemeindeentwicklung und -führung auszumachen. Hierfür kann es unterschiedliche Gründe geben: Zum einen könnte es den fusionierten Gemeinden tatsächlich misslingen, spürbare Verbesserungen zu erreichen und diese der Bevölkerung effektiv zu kommunizieren. Zum anderen wirken womöglich fusionsunabhängige Trends bzw. die Tagespolitik hier besonders stark – z. B. überhöhte

Ansprüche an staatliche Dienstleister, eine generelle Politikverdrossenheit und grössere Skepsis gegenüber politischen Eliten. Oder es haben überdurchschnittlich viele «fusionsensitive» Personen an der Bevölkerungsbefragung geantwortet und sich im Kommentarfeld geäussert. Welcher Grund letztlich überwiegt, lässt sich nicht abschliessend feststellen. Immerhin deutet die rege Teilnahme an der Umfrage darauf hin, dass die Bevölkerung sich um das Wohl der eigenen Gemeinde sorgt. Dies ist positiv.

In der zweiten Spezialanalyse stand die Fusionsfrage im Zentrum. Erneut ist in einigen der neu untersuchten Gemeinden eine bemerkenswert hohe Zustimmung erkennbar, teilweise gepaart mit einem merklichen Rückgang der Ja-Anteile. Die im FC GR I vorgenommene Einschätzung lässt sich deshalb wiederholen: «Dass die Zustimmung [...] gesunken ist, lässt sich mit verschiedenen Faktoren begründen. An erster Stelle sind die ausserordentlich hohen Ja-Anteile in den damaligen Abstimmungen zu nennen [...]. Denn dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Zustimmung im Zeitverlauf sinkt. Auch kann das «offene» Abstimmungsverfahren an Gemeindeversammlungen zu einem gewissen Gruppendruck und damit zu einer sehr hohen Zustimmung geführt haben – im Gegensatz zur anonymen Bevölkerungsbefragung» (Derungs & Fetz, 2018a: 51). Insbesondere stützen die qualitativen Kommentare die Vermutung, dass fusionsunabhängige Ereignisse die lokalpolitischen Diskussionen und möglicherweise auch die Bewertung der Fusion prägen (vgl. zur Bewertung von kurz- und langfristigen Folgen im Rahmen von Fusionsabstimmungen in: Strandberg et al., 2022). Diese Emotionen sind ernst zu nehmen, aber nicht (nur) der Fusion anzulasten.

Ausblick

«Die untersuchten Gemeindefusionen können durchaus, wenn auch nicht durchwegs, als Erfolg gewertet werden» (Derungs & Fetz, 2018a: 51). So lässt sich das Fazit aus der ersten Evaluation zusammenfassen. Der vorliegende Bericht bekräftigt diese Feststellung. Viele der Gemeindefusionen im Kanton Graubünden haben langfristig positive Akzente gesetzt. Dafür waren die Rahmenbedingungen wie z. B. das Steuer- und Finanzierungsumfeld im letzten Jahrzehnt oftmals günstig. In vielen Fällen ergaben sich im Zuge der Fusionsprojekte Chancen, organisch gewachsene Strukturen zu überdenken und Neues einzuführen (z. B. neue Führungsmodelle). Wohl konnten sich auch Gemeinden, die trotz fehlender kritischer Masse eigenständig geblieben sind, im gleichen Zeitraum gut weiterentwickeln. Ein systematischer Vergleich zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden bleibt aussehend, ist für eine weitergehende Beurteilung der Fusionseffekte zwar wünschenswert, indes wissenschaftlich-methodisch herausfordernd.

Die Fusionsbemühungen der letzten Jahrzehnte können nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich alle Gemeinden im Kanton Graubünden und anderswo zukünftig grossen Herausforderungen stellen müssen. Bereits heute sind Megatrends zu beobachten, welche das Leben in der Gemeinde massgeblich beeinflussen werden und die fusionsbedingten Effekte womöglich überlagern werden. Ungeachtet, wie sich Gemeinden inhaltlich ausrichten und strategisch auf die zukünftigen Herausforderungen reagieren, bleibt die Klärung der optimalen Strukturen der Organisation und Zusammenarbeit eine Daueraufgabe der Gemeinde.

Literaturverzeichnis

- Aulich, C., G. Sansom, & P. McKinley (2013). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies* 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.775124>
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Derungs, C., & Fetz, U. (2018a). Fusions-Check Graubünden. Evaluation im Auftrag des Amtes für Gemeinden, Kanton Graubünden. In Kanton Graubünden (Hrsg.), *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft. Nr. 8/2018-2019* (S. 709-773). Abgerufen von https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_20182019/Bot_08_2019_web.pdf
- Derungs, C., & Fetz, U. (2018b). *Effizienzpotenziale der Liechtensteiner Gemeinden. Studie im Auftrag der Stiftung Zukunft.li*. Chur: HTW Chur. Abgerufen von https://www.stiftungzukunft.li/application/files/5715/2809/8773/Effizienzpotenzial-Gemeinden_Grundlagenstudie-HTW-Chur_Maerz-2018.pdf
- Derungs, C., & Fetz, U. (2020). Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), 108–128. DOI: <http://doi.org/10.5334/ssas.131>
- Fetz, U. (2009). Wie wirken sich Gemeindefusionen aus? *Schweizer Gemeinde*, 2009 (10), 18-19.
- Fetz, U. (2015). Demokratiedefizite bei Gemeindefusionen. In D. Kübler & O. Dlabac (Hrsg.), *Demokratie in der Gemeinde: Herausforderungen und mögliche Reformen. Schriften zur Demokratieforschung, Band 11* (S. 155-171). Zürich: Schulthess.
- Fetz, U., & Derungs, C. (2014). «Fusions-Check» – Instrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen. Studie im Auftrag der Kantone Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich. Chur: HTW Chur. Abgerufen von <https://www.fhgr.ch/fhgr/unternehmerisches-handeln/zentrum-fuer-verwaltungsmanagement-zvm/projekte/fusions-check/>
- Fetz, U., & Derungs, C. (2016). «Fusions-Check»: Gemeinden des Kantons Glarus. Chur: HTW Chur.
- Gendźwiłł, A., Kurniewicz, A., & Swianiewicz, P. (2020). The Impact of Municipal Territorial Reforms on Economic Performance of Local Governments: A Systematic Review of Quasi-experimental Studies. *Paper presented at the ECPR-conference, Hamburg, August 21–23*.
- Hall, J. C., Matti, J., & Zhou, J. (2017). The economic impact of city-county consolidations: A Synthetic Control Approach. *Working Papers No.17-08*. Department of Economics, West Virginia University.
- Hansen, S. W. (2013). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-Experiment Using Municipal Mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43-66. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9477.2012.00296.x>
- Hansen, S. W. (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*, 63(2), 373-389. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.12096>
- Hofmann, R., & Rother, N. (2019). Was It Worth It? The Territorial Reform in the Canton of Glarus. *Swiss Political Science Review*, 25(2), 128-156. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/spsr.12354>
- Hortas-Rico, M., & Rios, V. (2019): Is there an optimal size for local governments? A spatial panel data model approach, *Regional Studies*, DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1648786>
- Jones, P., & Soguel, N. (2010). Fiscal Federalism at the Ballot Box: The Relevance of Expressive Voting. *Review of Law and Economics*, 6 (3), 469–485. <https://doi.org/10.2202/1555-5879.1536>
- Koch, P., & Rochat, P. E. (2017). The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 23(3), 215-230. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/spsr.12269>

- Kushner, J., & Siegel, D. (2003). Citizens' attitudes toward municipal amalgamation in three Ontario municipalities, *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 26, no. 1, pp. 49-59.
- Kushner, J., & Siegel, D. (2005). Citizens Satisfaction with Municipal Amalgamations. *Canadian Public Administration*, 48 (1), 73–95.
- Ladner, A., & Bühlmann, M. (2007). *Demokratie in den Gemeinden: Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich: Rüegger.
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-Scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238-258. DOI: <https://dx.doi.org/10.1017/S000305541100013X>
- Lima, R. C. A., & Neto, R. M. S. (2018). Secession of municipalities and economies of scale: Evidence from Brazil. *Journal of Regional Science*, 58(1), 159–180. DOI: <https://doi.org/10.1111/jors.12348>.
- Moisio, A., & Uusitalo, R. (2013). The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), 148-166.
- Moser, P., & Fischer, J. (2010). *Gemeindegrösse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden*. Chur: HTW Chur.
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2-3), 240-251. DOI: <https://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>
- Roesel, F. (2017). Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method, *European Journal of Political Economy*, 50, 22-36. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.10.002>
- Soguel, N., & Silberstein, J. (2015). Welfare Loss with Municipal Amalgamations and the Willingness-to-Pay for the Municipality Name, *Local Government Studies*, 41 (6), 977-996, DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1061507>
- Spicer, Z. (2012). Post-amalgamation politics: How does consolidation impact community decision-making?, *Canadian Journal of Urban Research*, 21 (2), 90-111.
- Strandberg, K., Leino, M., Lindell, M., Christensen, H. & Setälä, M. (2022): Citizens' intertemporal perspectives on municipal mergers and the role of deliberation for these, *Journal of Contemporary European Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2028132>
- Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232-252. DOI: <https://dx.doi.org/10.1080/14719037.2016.1153704>
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A. & Keuffer, N. (2021). Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden: Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017. Glarus/Chur: So-media Buchverlag. DOI: <https://doi.org/10.21256/zhaw-3134>
- Studerus, J. (2016). *Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland* (Working Paper at University of St.Gallen).
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 22(1), 5–15. DOI: <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- Tang, W., & Hewings, G. J. (2017). Do city–county mergers in China promote local economic development? *Economics of Transition*, 25(3), 439–469. DOI: <https://doi.org/10.1111/ecot.12118>.
- Zukunftsinstitut (2022). Megatrend Urbanisierung (abgerufen am 13.12.2022). <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrend-urbanisierung>

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Fusionsdynamik in der Schweiz (2000 bis 2019)	9
Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl Gemeinden und der Gemeindegrösse im Kanton Graubünden	10
Abbildung 3: Methodisches Vorgehen mit Arbeitspaketen.....	12
Abbildung 4: Wirkungsmodell.....	16
Abbildung 5: Konzeption der Untersuchung	17
Abbildung 6: Erhebungszeitpunkte (t=0, t=1/2, t=3) – Definition.....	18
Abbildung 7: Geografischer Fokus der Untersuchung	19
Abbildung 8: Erhebungszeitpunkte (t=0, t=1/2, t=3) – Umsetzung im «Fusions-Check» Graubünden II.....	30
Abbildung 9: Auswertungskonzept – Analysestufen	34
Abbildung 10: Gesamtanalyse – Zustand und Dynamik der fusionierten Gemeinden	35
Abbildung 11: Gesamtanalyse – Langfristige Veränderung (t=0; t=3; N=27)	36
Abbildung 12: Gesamtanalyse – Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34)	37
Abbildung 13: Optimierungspotenziale nach zehn Kriterien (Durchschnitt N=34, t=1/2 und t=3)	38
Abbildung 14: Detailanalyse (alle Kriterien): Langfristige Veränderung (t=0, t=1/2; t=3; N=27).....	40
Abbildung 15: Detailanalyse (alle Kriterien): Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34).....	40
Abbildung 16: Entwicklungspfad – Wirtschaftliche Argumente (N=27).....	44
Abbildung 17: Entwicklungspfad – Qualität Demokratie (N=27).....	44
Abbildung 18: Entwicklungspfad – Gesellschaftliche Faktoren (N=27).....	45
Abbildung 19: Bevölkerungsbefragung – Deskriptive Analyse	46
Abbildung 20: Bevölkerungsbefragung – Stand in den fusionierten Gemeinden (t=1/2, t=3, N=14'629).....	47
Abbildung 21: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/mittel- und langfristige Veränderung (t=0, t=1/2, t=3; N=34).....	48
Abbildung 22: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Übersicht	49
Abbildung 23: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Verteilung und Top-Themen	50
Abbildung 24: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Gesamtanalyse	51
Abbildung 25: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Vergleich FC GR I (N=27) vs. FC GR II (N=7).....	52
Abbildung 26: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (I).....	52
Abbildung 27: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (II)	53
Abbildung 28: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (III)	53
Abbildung 29: Spezialanalyse: Fusionsfrage – Detailanalyse nach Gemeinden (IV).....	53
Abbildung 30: Gesamtanalyse: Langfristige Veränderung (t=0, t=1/2; t=3; N=27, gewichtet).....	61
Abbildung 31: Gesamtanalyse: Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34, gewichtet)	61
Abbildung 32: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Finanzielle Leistungsfähigkeit.....	62
Abbildung 33: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Professionalität.....	62
Abbildung 34: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Aussenwirkung.....	63
Abbildung 35: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Standortattraktivität	63
Abbildung 36: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Mitwirkung/IKZ	64
Abbildung 37: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Politisches Engagement.....	64
Abbildung 38: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Filz/«Vetterliwirtschaft».....	65

Abbildung 39: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Bürgernähe.....	65
Abbildung 40: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Soziale Integration.....	66
Abbildung 41: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Identifikation mit Gemeinde	66
Abbildung 42: Unterschiede nach Geschlecht und Alter (Kategorien).....	67
Abbildung 43: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; FC GR I, N=27).....	68
Abbildung 44: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; FC GR II, N=7).....	68
Abbildung 45: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34).....	69
Abbildung 46: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Allgemeine A. (positiv, N=389)	70
Abbildung 47: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Allgemeine A. (kritisch, N=1'757) ..	70
Abbildung 48: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: fusionsfreundliche A. (N=140).....	71
Abbildung 49: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: fusionskritische A. (N=1'222).....	71
Tabelle 1: Übersicht – Gemeinden und ihre Merkmale	22
Tabelle 2: Übersicht – Indikatoren.....	24
Tabelle 3: Stichprobe und Ausschöpfungsquote.....	28
Tabelle 4: Indikatoren – Berechnungsmethodik Indexwerte.....	32
Tabelle 5: Synopse – Veränderungen vor/nach Fusion (FC GR I und FC GR II).....	39
Tabelle 6: Langfristige Entwicklung der Dimensionen nach Gemeinden (N=27)	42
Tabelle 7: Kurz-/mittelfristige Entwicklung der Dimensionen nach Gemeinde (N=7)	43

Anhang

Anhang 1 – Gesamtergebnisse Kanton Graubünden

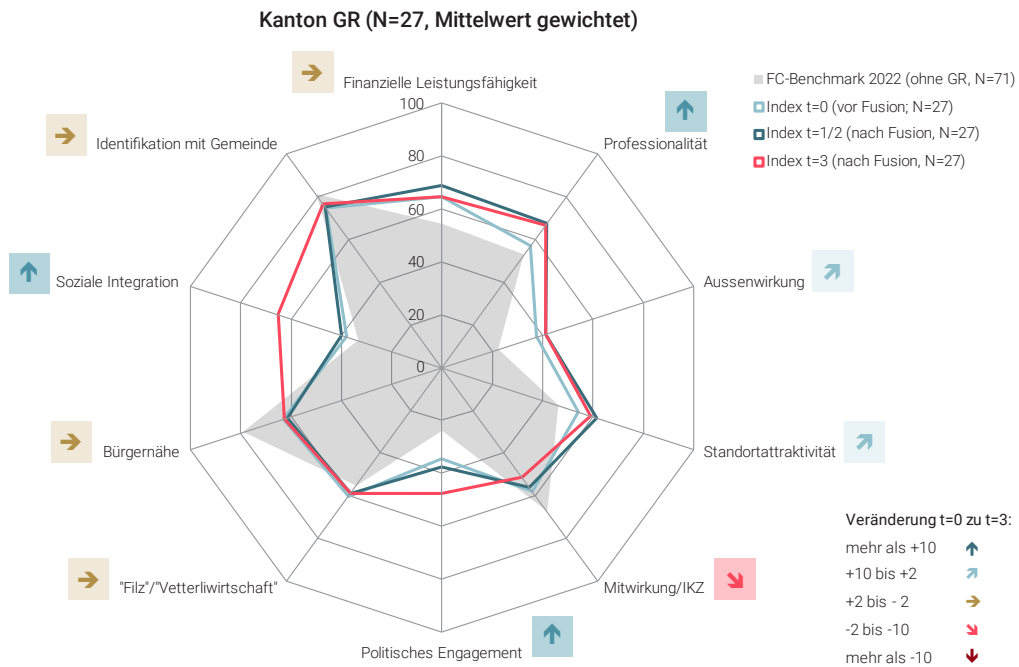
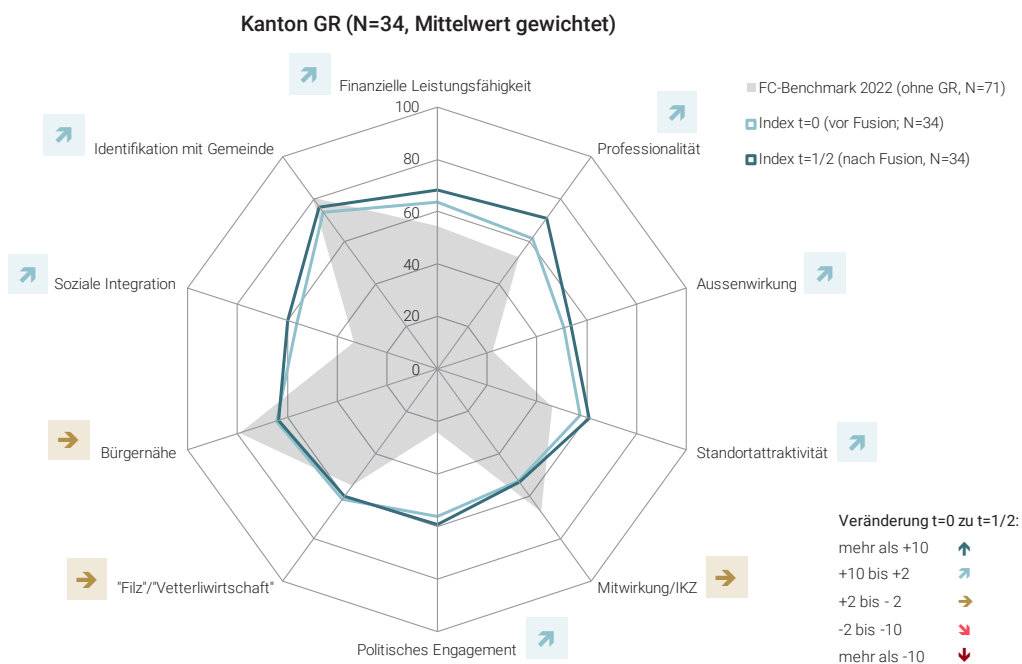


Abbildung 30: Gesamtanalyse: Langfristige Veränderung (t=0, t=1/2; t=3; N=27, gewichtet)



Anmerkung: Durch die Gewichtung dominieren die Ergebnisse der Stadt Chur, die mit 33.4% am Gesamtergebnis einfließen.

Abbildung 31: Gesamtanalyse: Kurz- und mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34, gewichtet)

Anhang 2 – Detailanalyse nach Kriterien

Die folgenden Abbildungen zeigen für alle zehn Kriterien jeweils oben den langfristigen Gesamteffekt, der sich aus einem 1. und 2. Teileffekt zusammensetzt. Im unteren Teil der Abbildung ist der kurz-/mittelfristige Effekt aus dem FC GR I (N=27) dargestellt und den neu berechneten Ergebnissen (N=34, FC GR II) gegenübergestellt.

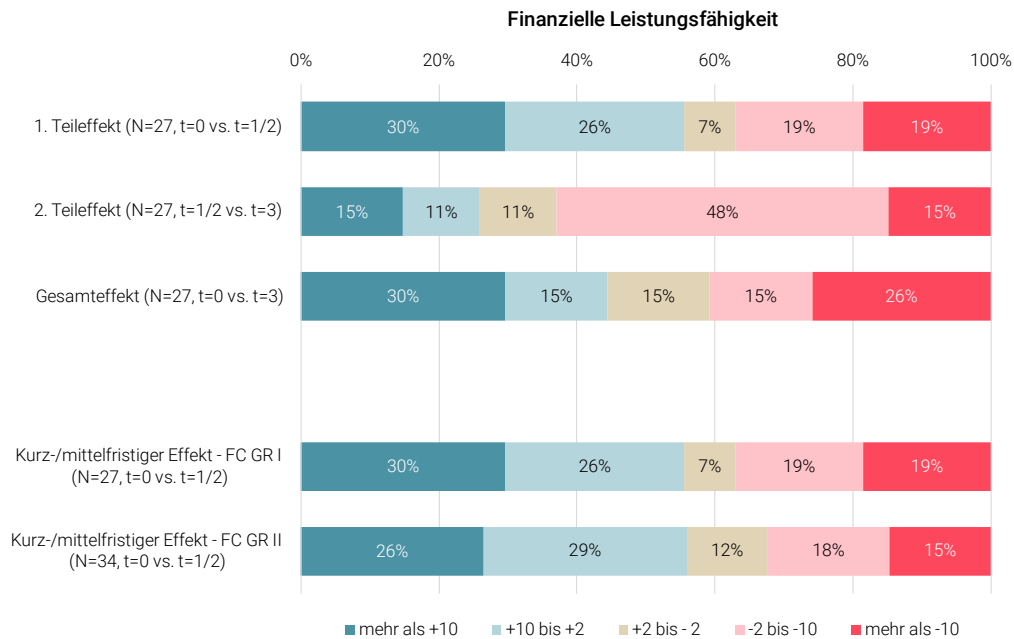


Abbildung 32: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Finanzielle Leistungsfähigkeit

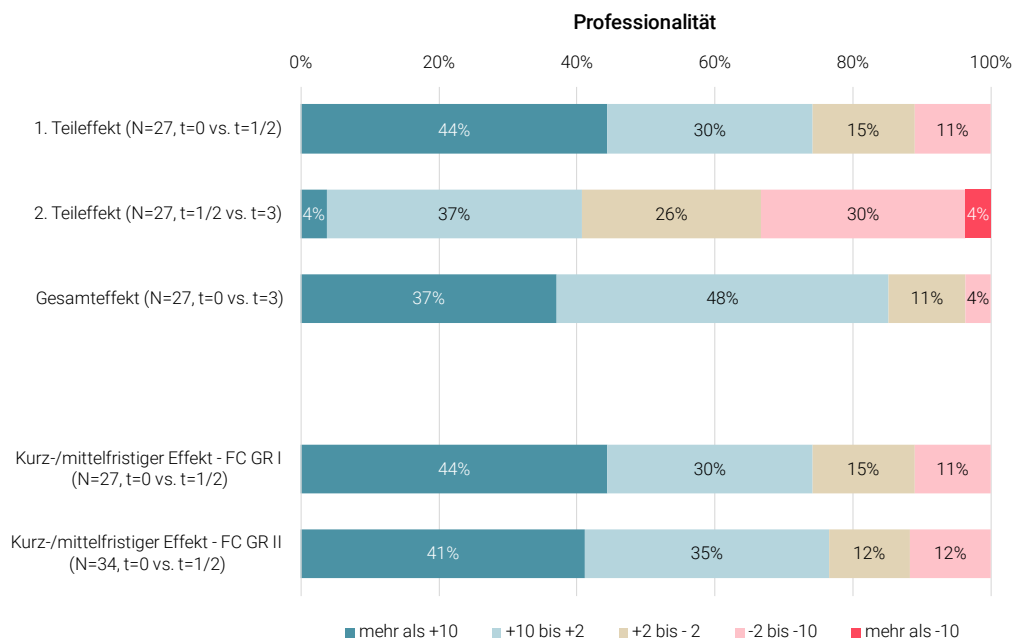


Abbildung 33: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Professionalität

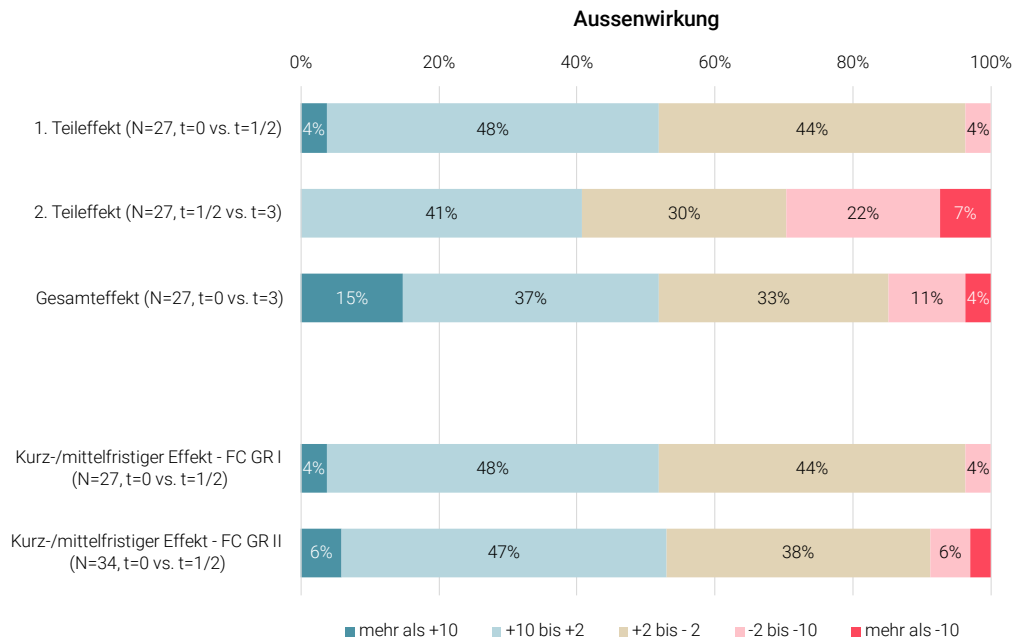


Abbildung 34: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Aussenwirkung

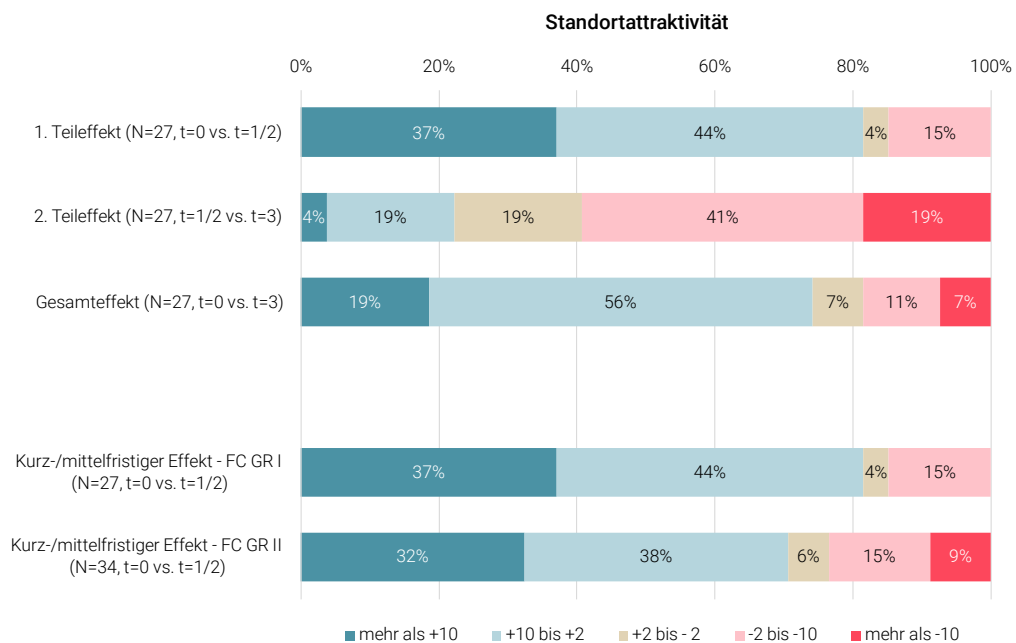


Abbildung 35: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Standortattraktivität

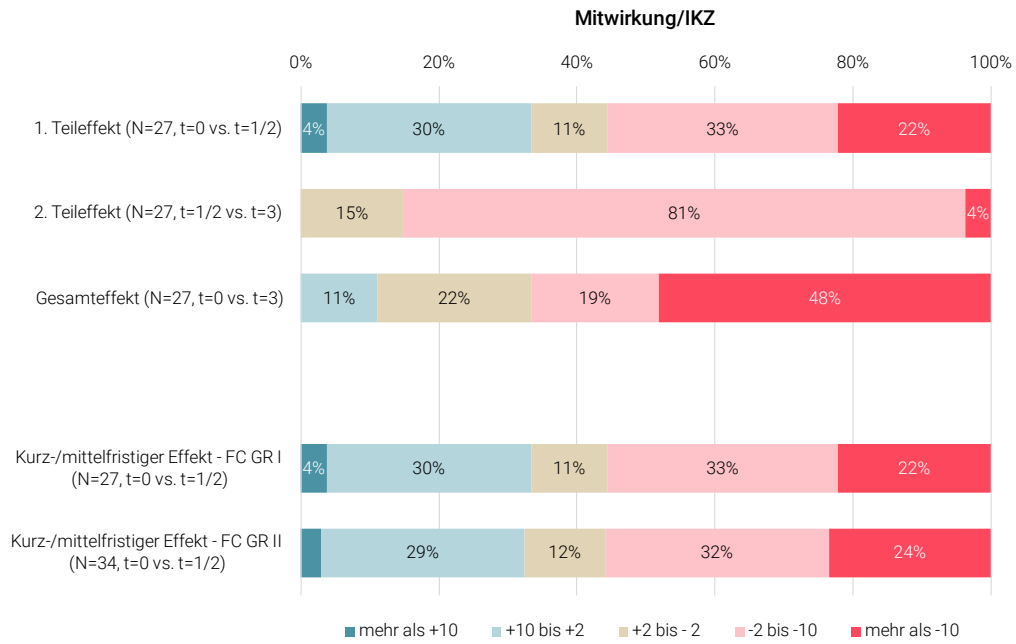


Abbildung 36: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Mitwirkung/IKZ

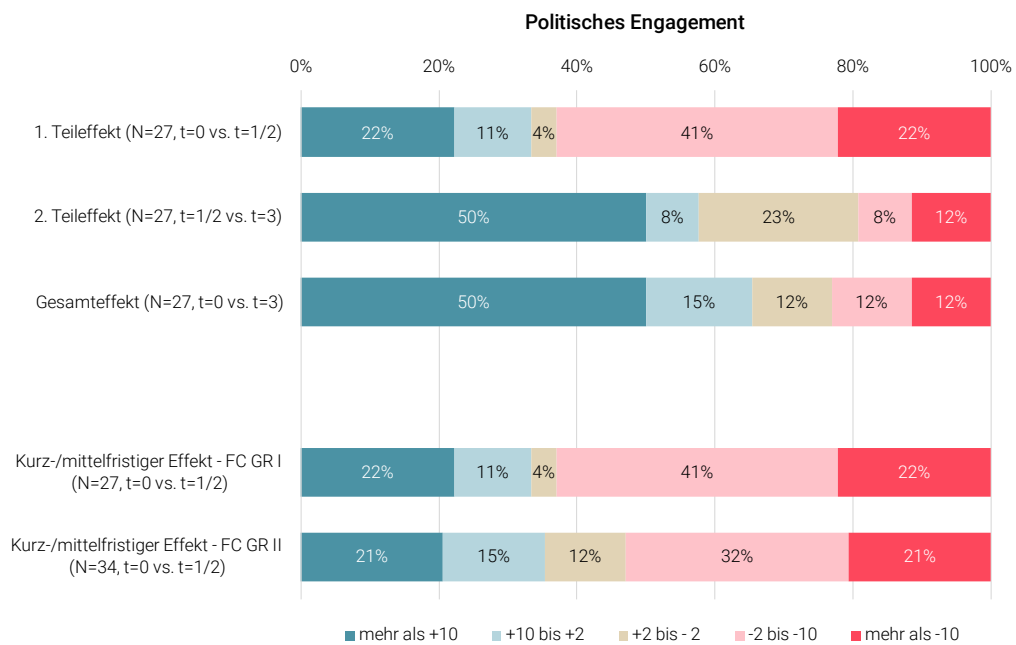


Abbildung 37: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Politisches Engagement

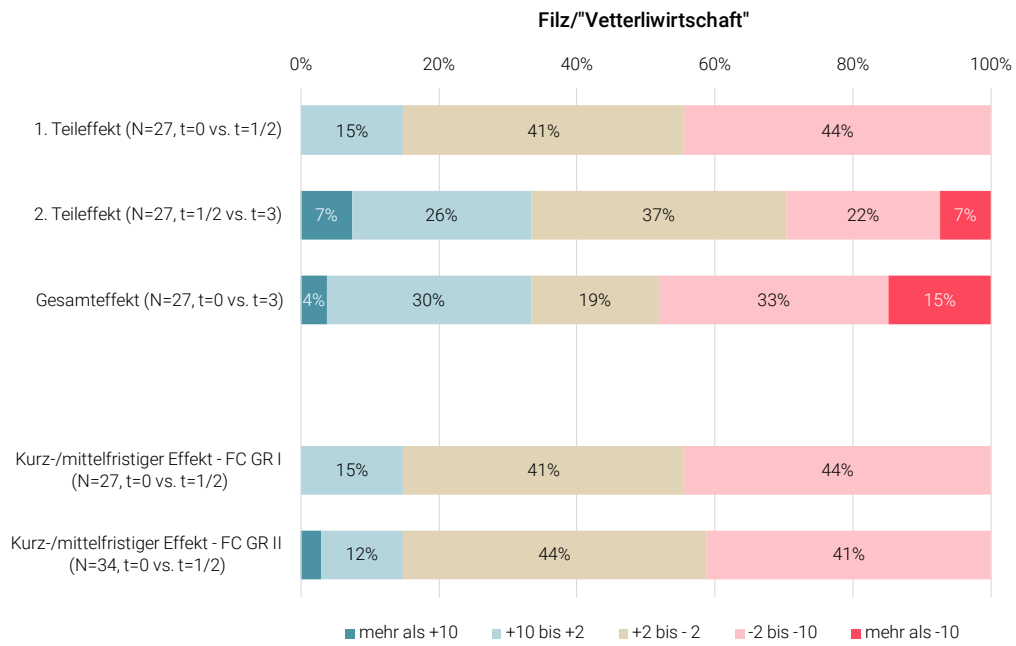


Abbildung 38: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Filz/«Vetterliwirtschaft»

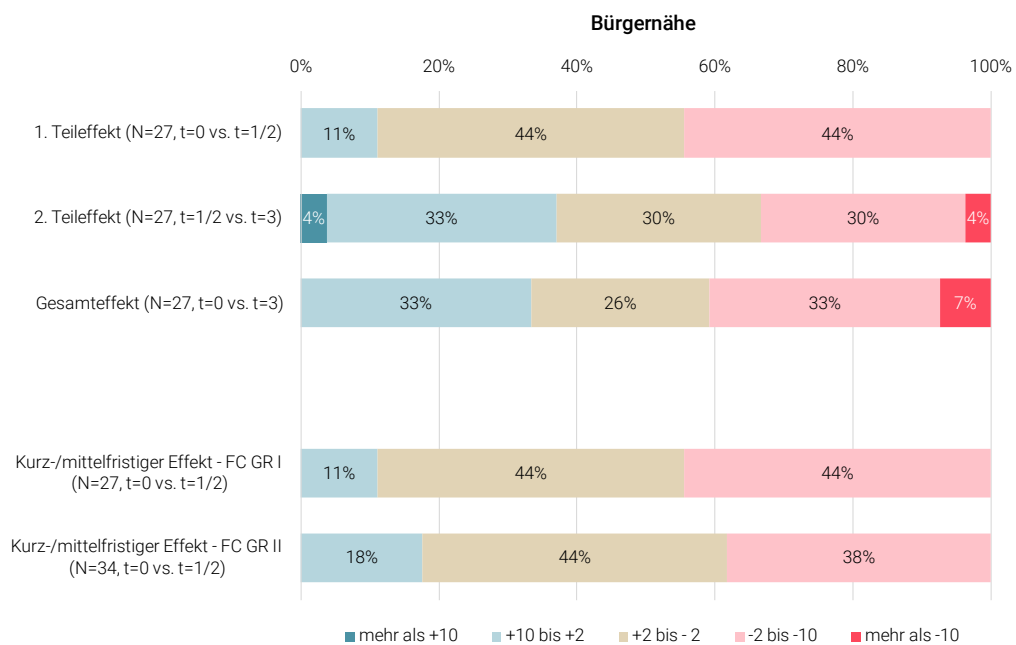


Abbildung 39: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Bürgernähe

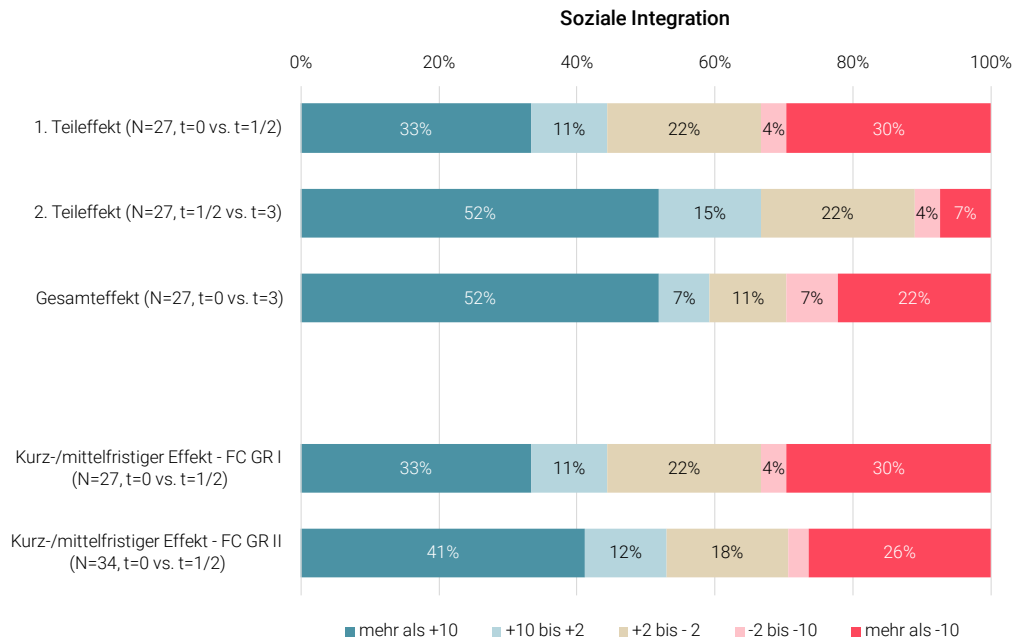


Abbildung 40: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Soziale Integration

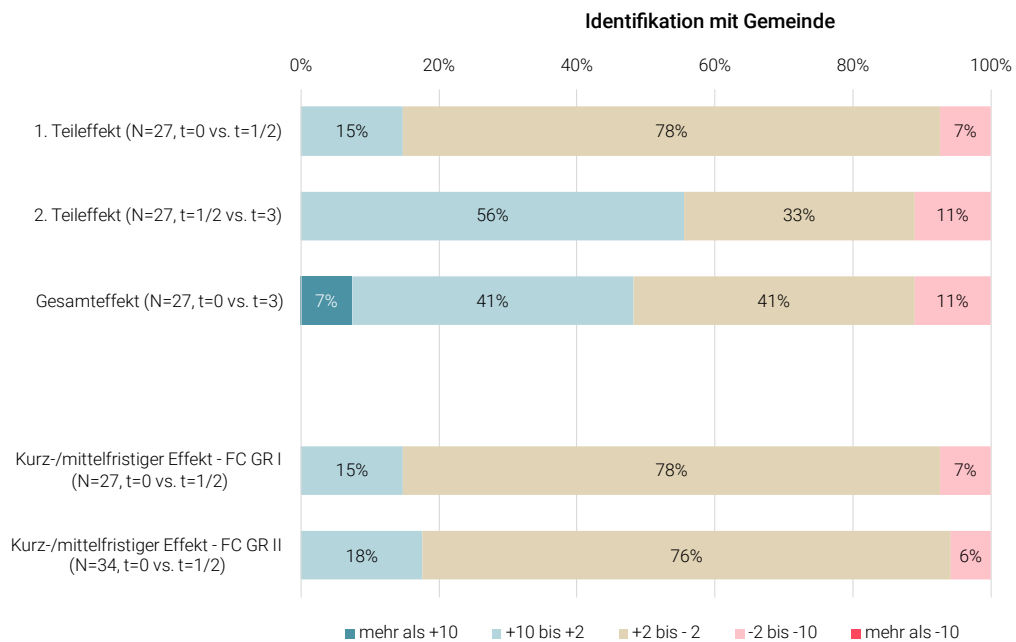


Abbildung 41: Detailanalyse (Kriterium einzeln) – Identifikation mit Gemeinde

Anhang 3 – Bevölkerungsbefragung: Antwortverhalten nach Geschlecht und Alter

Gruppe	Mittelwerte	IND_Qualität_kommunalen Dienstleistungen	IND_Qualität Internetauftritt	IND_Kommunikation / PR	IND_Professionalität der Behörden / Mitarbeitenden	IND_Wahrnehmung Aussenwirkung	IND_Interesse / Teilnahme Gemeindepolitik	IND_Politisches Vertrauen der Bevölkerung	IND_Zufriedenheit mit politischen Behörden	IND_Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde
männlich		3.10	3.03	3.00	3.02	2.99	2.99	2.78	2.88	3.29
weiblich		3.12	3.07	3.03	3.07	3.05	2.72	2.80	2.93	3.32
Differenzen		0.01	0.04	0.03	0.05	0.05	-0.27	0.03	0.04	0.03
t-Test Signifikanz, zweiseitig p		0.174	0.000	0.003	0.000	0.000	0.000	0.031	0.000	0.005
18 bis 39 Jahre (1)		3.08	3.01	2.97	2.99	3.02	2.58	2.80	2.91	3.27
40 bis 64 Jahre (2)		3.08	3.03	3.00	3.03	2.99	2.87	2.75	2.88	3.30
65 Jahre und mehr (3)		3.17	3.11	3.05	3.08	3.06	3.03	2.84	2.94	3.33
Paarweise Vergleiche (Kruskal -Wallis-Tests)										
Sample 1-Sample 2 (Anp. Sig.; Jede Zeile prüft die Nullhypothese, dass die Verteilungen in Stichprobe 1 und Stichprobe 2 gleich sind.)										
1-2		1.000	0.968	0.108	0.007	0.168	0.000	0.038	0.267	0.109
1-3		0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
2-3		0.000	0.000	0.000	0.000	0.137	0.000	0.089	0.439	0.010
Interpretation der paarweisen Vergleich: Die Gruppe 1 und 2 (Sample) unterscheiden sich bezüglich ihrer Verteilungen nur in den Indikatoren IND_Professionalität der Behörden / Mitarbeitenden und IND_Interesse / Teilnahme Gemeindepolitik signifikant von einander. Ansonsten sind die Unterschiede nicht signifikant (auf p=0.01-Niveau). Die Gruppen 1 und 3 unterscheiden sich immer signifikant von einander, 2 und 3 fast immer.										

Abbildung 42: Unterschiede nach Geschlecht und Alter (Kategorien)

Anhang 4 – Bevölkerungsbefragung: Erhebung FC GR I und II

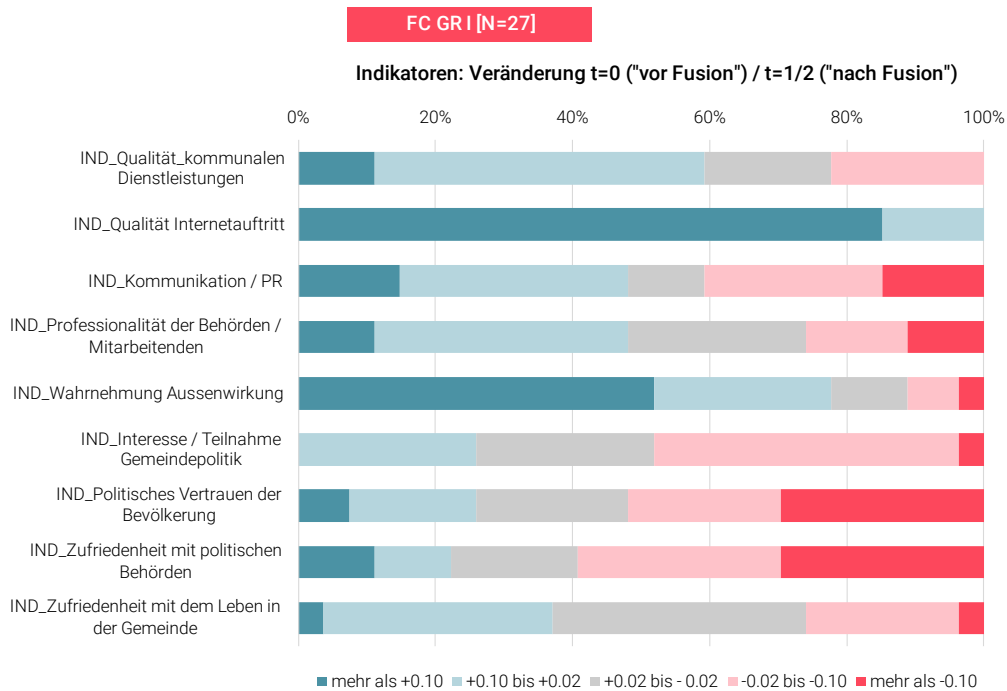


Abbildung 43: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; FC GR I, N=27)

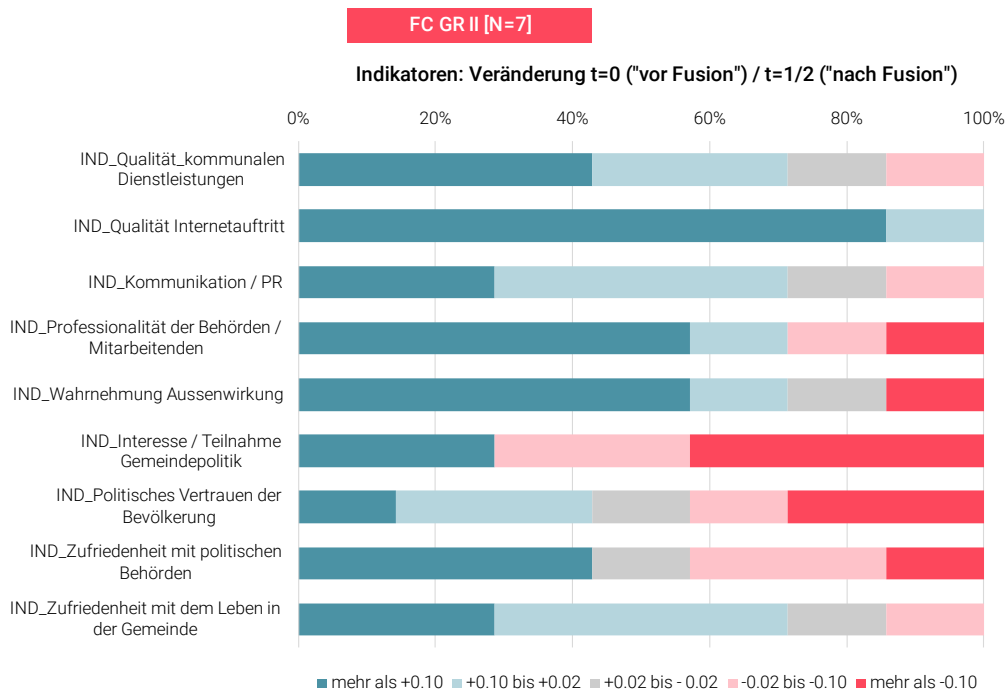


Abbildung 44: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; FC GR II, N=7)

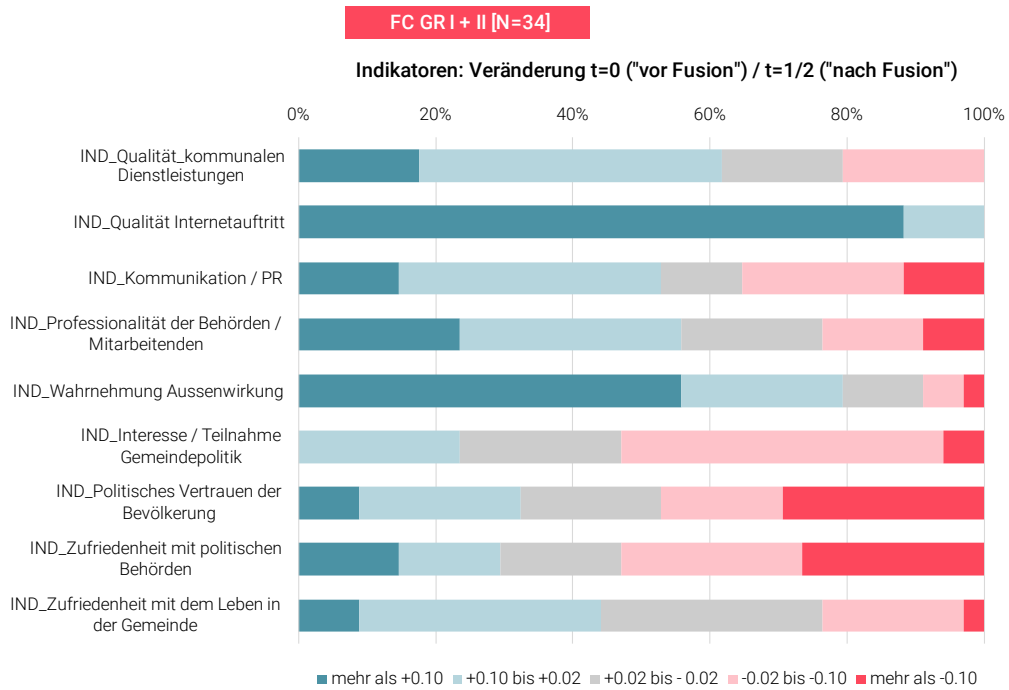


Abbildung 45: Bevölkerungsbefragung – Kurz-/Mittelfristige Veränderung (t=0, t=1/2; N=34)

Anhang 5 – Bevölkerungsbefragung: Details

Anmerkung: Je grösser die Schrift, desto häufiger wurde die Aussage gemacht. Die Grössenverhältnisse beziehen sich auf den dargestellten Bereich «Allgemeine Aussagen (positiv)».



Abbildung 46: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Allgemeine Aussagen (positiv, N=389)

Anmerkung: Je grösser die Schrift, desto häufiger wurde die Aussage gemacht. Die Grössenverhältnisse beziehen sich auf den dargestellten Bereich «Allgemeine Aussagen (kritisch)».



Abbildung 47: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: Allgemeine Aussagen (kritisch, N=1'757)

Anmerkung: Je grösser die Schrift, desto häufiger wurde die Aussage gemacht. Die Grössenverhältnisse beziehen sich auf den dargestellten Bereich «fusionsfreundliche Aspekte».



Abbildung 48: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: fusionsfreundliche Aspekte (N=140)

Anmerkung: Je grösser die Schrift, desto häufiger wurde die Aussage gemacht. Die Grössenverhältnisse beziehen sich auf den dargestellten Bereich «fusionskritische Aspekte».



Abbildung 49: Bevölkerungsbefragung – Analyse der qualitativen Kommentare: fusionskritische Aspekte (N=1'222)

Autoren



Curdin Derungs
Prof. Dr. oec. HSG

Curdin Derungs ist Professor für Public Management und stellvertretender Leiter des Zentrums für Verwaltungsmanagement (ZVM). Er hat sich auf Fragen der Gemeindeführung und -strategie spezialisiert.



Ursin Fetz
Prof. Dr. iur.

Ursin Fetz leitet das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM). Im Besonderen beschäftigt sich er mit der Entwicklung von tragfähigen Gemeindeführungsmodellen und Gemeindefusionen.

Zentrum für Verwaltungsmanagement

Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) fördert das unternehmerische Handeln in der öffentlichen Verwaltung und in Non-Profit-Organisationen (NPO) mit dem Ziel, die Effizienz und Effektivität zu steigern. Dazu vermitteln wir angewandtes Wissen, entwickeln praxistaugliche Lösungen für die wirkungsorientierte Verwaltungsführung und forschen in ausgewählten Schwerpunkten – insbesondere zum Gemeindeführungsmangement.

Das ZVM steht in einem ständigen Wissensaustausch mit der öffentlichen Hand und moderiert im Praxisdialog verschiedene ERFA-Gruppen. Es unterstützt die öffentliche Verwaltung sowie Non-Profit-Organisationen (NPO) in Forschungs- und Beratungsprojekten zu den Themen Gemeindeführung und -fusionen, Miliz- und Freiwilligentätigkeit sowie Digitalisierung, Strategie und Organisation.

Fachhochschule Graubünden
Zentrum für Verwaltungsmanagement
Comercialstrasse 22
7000 Chur
Schweiz

Curdin Derungs und Ursin Fetz
T +41 81 286 24 24
zvm@fhgr.ch



fhgr.ch/zvm
fhgr.ch/fusions-check

Fachhochschule Graubünden
Scola auta specialisada dal Grischun
Scuola universitaria professionale dei Grigioni
University of Applied Sciences of the Grisons



Anhang 2

Übersicht bestehende Gemeinde- und Gebietsstrukturen (Stand 2023)

	Gemeinde	Region	Bürgergemeinde	bürgerliche Genossenschaft
1	Albula/Alvra	Albula		Surava
2	Andeer	Viamala	x	
3	Arosa	Plessur	x	
4	Avers	Viamala	x	
5	Bergün Filisur	Albula	x	
6	Bever	Maloja	x	
7	Bonaduz	Imboden	x	
8	Bregaglia	Maloja		
9	Breil/Brigels	Surselva		
10	Brusio	Bernina		
11	Buseno	Moesa		
12	Calanca	Moesa		
13	Cama	Moesa	x	
14	Castaneda	Moesa	x	
15	Cazis	Viamala	x	
16	Celerina/Schlarigna	Maloja	x	
17	Chur	Plessur	x	
18	Churwalden	Plessur	x	
19	Conters im Prättigau	Prättigau/Davos	x	
20	Davos	Prättigau/Davos	x	
21	Disentis/Mustér	Surselva		
22	Domat/Ems	Imboden	x	
23	Domleschg	Viamala		Almens, Paspels
24	Falera	Surselva	x	
25	Felsberg	Imboden	x	
26	Ferrera	Viamala		
27	Fideris	Prättigau/Davos	x	
28	Fläsch	Landquart	x	
29	Flerden	Viamala	x	
30	Flims	Imboden	x	
31	Furna	Prättigau/Davos		
32	Fürstenua	Viamala	x	
33	Grono	Moesa		Grono, Leggia
34	Grüsch	Prättigau/Davos		
35	Ilanz/Glion	Surselva		Ilanz
36	Jenaz	Prättigau/Davos	x	
37	Jenins	Landquart	x	
38	Klosters	Prättigau/Davos	x	
39	Küblis	Prättigau/Davos	x	
40	La Punt Chamues-ch	Maloja	x	
41	Laax	Surselva	x	
42	Landquart	Landquart	x	
43	Lantsch/Lenz	Albula	x	
44	Lostallo	Moesa	x	
45	Lumnezia	Surselva		
46	Luzein	Prättigau/Davos		
47	Madulain	Maloja	x	
48	Maienfeld	Landquart	x	
49	Malans	Landquart	x	
50	Masein	Viamala	x	
51	Medel (Lucmagn)	Surselva		

Anhang 2

Übersicht bestehende Gemeinde- und Gebietsstrukturen (Stand 2023)

	Gemeinde	Region	Bürgergemeinde	bürgerliche Genossenschaft
52	Mesocco	Moesa	x	
53	Muntogna da Schons	Viamala		
54	Obersaxen Mundaun	Surselva	x	
55	Pontresina	Maloja	x	
56	Poschiavo	Bernina		
57	Rhäzüns	Imboden	x	
58	Rheinwald	Viamala		
59	Rongellen	Viamala		
60	Rossa	Moesa	x	
61	Rothenbrunnen	Viamala	x	
62	Roveredo (GR)	Moesa	x	
63	Safiental	Surselva		
64	Sagogn	Surselva	x	
65	Samedan	Maloja	x	
66	Samnaun	Engiadina Bassa/Val Müstair		
67	San Vittore	Moesa	x	
68	S-chanf	Maloja		
69	Scharans	Viamala	x	
70	Schiers	Prättigau/Davos	x	
71	Schluein	Surselva		
72	Schmitten (GR)	Albula	x	
73	Scuol	Engiadina Bassa/Val Müstair	x	
74	Seewis im Prättigau	Prättigau/Davos	x	
75	Sils im Domleschg	Viamala	x	
76	Sils im Engadin/Segl	Maloja	x	
77	Silvaplana	Maloja	x	
78	Soazza	Moesa	x	
79	St. Moritz	Maloja	x	
80	Santa Maria in Calanca	Moesa		
81	Sufers	Viamala		
82	Sumvitg	Surselva		
83	Surses	Albula		Bivio
84	Tamins	Imboden	x	
85	Thusis	Viamala		Thusis
86	Trimmis	Landquart	x	
87	Trin	Imboden		
88	Trun	Surselva		
89	Tschappina	Viamala	x	
90	Tschiertschen-Praden	Plessur	x	
91	Tujetsch	Surselva		
92	Untervaz	Landquart		
93	Urmein	Viamala		
94	Val Müstair	Engiadina Bassa/Val Müstair		
95	Vals	Surselva		
96	Valsot	Engiadina Bassa/Val Müstair		
97	Vaz/Obervaz	Albula	x	
98	Zernez	Engiadina Bassa/Val Müstair	x	
99	Zillis-Reischen	Viamala	x	
100	Zizers	Landquart	x	
101	Zuoz	Maloja	x	

Anhang 3

Übersicht der Teilnehmenden der Umfrage zu den Regionen

Teilnehmende an der Umfrage bei den Regionen 2022

Mitglieder der Präsidentenkonferenz (MdPK), 81 von 101 Angeschriebenen

Albula/Alvra

Arosa

Avers

Bergün Filisur

Bever

Bonaduz

Bregaglia

Breil/Brigels

Brusio

Buseno

Calanca

Cama

Castaneda

Cazis

Chur

Churwalden

Conters im Prättigau

Domat/Ems

Domleschg

Falera

Felsberg

Ferrera

Fideris

Fläsch

Furna

Fürstenu

Grono

Ilanz/Glion

Jenaz

Jenins

Klosters

Küblis

La Punt Chamues-ch

Landquart

Lantsch/Lenz

Lostallo

Lumnezia

Luzein

Madulain

Maienfeld

Malans

Masein

Medel (Lucmagn)

Muntogna da Schons

Obersaxen Mundaun

Pontresina

Poschiavo

Anhang 3

Teilnehmende an der Umfrage bei den Regionen 2022

Rhäzüns
Rheinwald
Rongellen
Rossa
Rothenbrunnen
Roveredo (GR)
Safiental
Santa Maria in Calanca
S-chanf
Scharans
Schiers
Schluein
Schmitten (GR)
Scuol
Seewis im Prättigau
Sils im Domleschg
Silvaplana
St. Moritz
Sufers
Sumvitg
Surses
Tamins
Thusis
Trin
Tschappina
Tschierschen-Praden
Tujetsch
Untervaz
Urmein
Vals
Vaz/Obervaz
Zillis-Reischen
Zizers
Zuoz

Geschäftsstellenleitende der Regionen (GLR), 10 von 11 Angeschriebenen

Albula
Bernina
Engiadina Bassa/Val Müstair
Imboden
Landquart
Maloja
Plessur
Prättigau/Davos
Surselva
Viamala

Anhang 4

Abkürzungsverzeichnis / Abreviazions / Elenco delle abbreviazioni

AFG UV UC	Amt für Gemeinden <i>Uffizi da vischnancas</i> <i>Ufficio per i comuni</i>
ARA – IDA	Abwasserreinigungsanlagen <i>sereneras</i> <i>Impianti di depurazione delle acque di scarico</i>
ARE UST-GR UST-GR	Amt für Raumentwicklung <i>Uffizi per il svilup dal territori</i> <i>Ufficio per lo sviluppo del territorio</i>
BEK CRVT CRVT	Bodenerlöskonto <i>conto per il retgav or da la vendita da terren</i> <i>Conto dei ricavi delle vendite di terreno</i>
BEVNAT BEVNAT BEVNAT	Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung <i>Statistica dal moviment natiral da la populaziun</i> <i>Statistica del movimento naturale della popolazione</i>
BFS UST UST	Bundesamt für Statistik <i>Uffizi federal da statistica</i> <i>Ufficio federale di statistica</i>
BGE DTF DTF	Bundesgerichtsentscheid <i>Decisiun dal Tribunal federal</i> <i>Decisione del Tribunale federale</i>
BV Cst. Cost.	Bundesverfassung (SR 101) <i>Constituziun federala (CS 101)</i> <i>Costituzione federale (RS 101)</i>
FAG LGF LPFC	Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (BR 730.200) <i>Lescha davart la gulivaziun da finanzas en il chantun Grischun (DG 730.200)</i> <i>Legge sulla perequazione finanziaria nel Cantone dei Grigioni (CSC 730.200)</i>
FA-Reform <i>refurma da la GF</i> <i>Riforma PF</i>	Finanzausgleichsreform <i>refurma da la gulivaziun da finanzas</i> <i>Riforma della perequazione finanziaria</i>
FHG LFC LGF	Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (BR 710.100) <i>Lescha da finanzas dal chantun Grischun (DG 710.100)</i> <i>Legge sulla gestione finanziaria del Cantone dei Grigioni (CSC 710.100)</i>
FHGR SASGR SUP GR	Fachhochschule Graubünden <i>Scola auta spezialisada dal Grischun</i> <i>Scuola universitaria professionale dei Grigioni</i>
GG LV LCom	Gemeindegesez (BR 175.050) <i>Lescha da vischnancas (DG 175.050)</i> <i>Legge sui comuni (CSC 175.050)</i>
GLA GGG PAG	Gebirgs- und Schullastenausgleich <i>gulivaziun da las grevezzas geografic-topograficas e da scola</i> <i>Perequazione dell'aggravio geotopografico e degli oneri scolastici</i>
GLR MGR SegReg	Geschäftsleitende Regionen <i>mainagestiun da las regiuns</i> <i>Segretari delle Regioni</i>

GPK CdG CdG	Geschäftsprüfungskommission <i>Cumissiuin da gestiun</i> <i>Commissione della gestione</i>
GRP PCG PGC	Grossratsprotokoll <i>Protocol dal Cussegl grond</i> <i>Protocollo del Gran Consiglio</i>
HRM2(1) MAC2(1) MCA2(1)	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 (1) der Bündner Gemeinden <i>Model armonisà da contabilitad 2 (1) per las vischnancas grischunas</i> <i>Modello contabile armonizzato 2 (1) per i comuni grigionesi</i>
IKZ CICom CI	Interkommunale Zusammenarbeit <i>collavuraziun intercommunala</i> <i>Collaborazione intercomunale</i>
KRIP-S PDChant-A PDC-I	Kantonaler Richtplan Siedlung <i>Plan directiv chantunal Abitadi</i> <i>Piano direttore cantonale insediamenti</i>
KV CC Cost. cant.	Kantonsverfassung (BR 110.100) <i>Constituziun chantunala (DG 110.100)</i> <i>Costituzione cantonale (CSC 110.100)</i>
MdPK – MCS	Mitglieder der Präsidentenkonferenz <i>commembras e commembers da la conferenza da las presidentas e dals presidents</i> <i>Membri della Conferenza dei sindaci</i>
PK CP CS	Präsidentenkonferenz <i>conferenza da las presidentas e dals presidents</i> <i>Conferenza dei sindaci</i>
RA GRes PR	Ressourcenausgleich <i>gulivaziun da las resursas</i> <i>Perequazione delle risorse</i>
RPG LPT LPT	Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700) <i>Lescha federala davart la planisaziun dal territori (CS 700)</i> <i>Legge federale sulla pianificazione del territorio (RS 700)</i>
SF FA FS GF FS PF	Spezialfinanzierung Finanzausgleich <i>finanziaziun speziala Gulivaziun da finanzas</i> <i>Finanziamento speciale perequazione finanziaria</i>
SpG LLing LCLing	Sprachengesetz des Kantons Graubünden (BR 492.100) <i>Lescha da linguas dal chantun Grischun (DG 492.100)</i> <i>Legge sulle lingue del Cantone dei Grigioni (CSC 492.100)</i>
SpV OLing OCLing	Sprachenverordnung des Kantons Graubünden (BR 492.110) <i>Ordinaziun da linguas dal chantun Grischun (DG 492.110)</i> <i>Ordinanza sulle lingue del Cantone dei Grigioni (CSC 492.110)</i>
STATPOP STATPOP STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte, Bund <i>Statistica da la populaziun e da las chasadas, Confederaziun</i> <i>Statistica della popolazione e delle economie domestiche, Confederazione</i>
WMZ ZAMC RMC	Wohn- und Mischzonen <i>zonas d'abitar e zonas maschadadas</i> <i>Zone residenziali e miste</i>
ZVM CMA CMA	Zentrum für Verwaltungsmanagement der FHGR <i>Center per management d'administraziun da la SASGR</i> <i>Centro di management amministrativo SUP GR</i>