



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 8/2018–2019

Inhalt	Seite
11. Gemeindestrukturbericht.....	667

Inhaltsverzeichnis

	Seite
11. Gemeindestrukturbericht	
I. Zusammenfassung	667
II. Auftrag	670
III. Einleitung	670
1. Die Bündner Gemeinden in einer Kurzübersicht	670
1.1 Werdegang	670
1.2 Grössenverhältnisse	672
1.3 Finanzielles	673
1.4 Organisationsformen	679
IV. Entwicklung der Gemeindestrukturen	681
1. Gemeinde- und Gebietsreform: Erfolgreiches Bündner Modell	681
2. Initiative «Starke Gemeinden – starker Kanton»	682
3. Gemeindefusionen seit 2000	683
4. Förderpraxis	686
5. Förderräume	692
6. Interkommunale Zusammenarbeit	695
7. Entwicklungen bei den Bürgergemeinden	696
8. Regionen	703
V. Fusions-Check Graubünden	705
VI. Anträge	707
Abbildungsverzeichnis	708
Anhang: Schlussbericht Fusions-Check vom 4. Mai 2018	709

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

11.

Gemeindestrukturbericht

Chur, 21. August 2018

Sehr geehrter Herr Landespräsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bericht über die Gemeindestrukturen zeigt den Stand und die Entwicklung der territorialen Strukturen in unserem Kanton auf, wobei der Schwerpunkt auf die Gemeindezusammenschlüsse gelegt wird. Innerhalb von weniger als zwei Jahrzehnten hat sich die Anzahl politischer Gemeinden in Graubünden halbiert. Bestanden im Jahr 2001 noch 212 Gemeinden, so werden es ab dem 1. Januar 2019 noch deren 106 sein. Einher ging auch eine markante Reduktion der Anzahl Bürgergemeinden wie auch der Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Regierung ist überzeugt, dass der von Parlament und Regierung eingeschlagene Weg der Gemeinde- und Gebietsreform der richtige ist. Gemeindezusammenschlüsse können von der Basis her entstehen, der Kanton setzt Förderanreize, damit Fusionen gelingen. Bislang konnten die vom Grossen Rat in der Februarsession 2011 festgelegten Ziele (Botschaft, Heft Nr. 8/2010–2011) erreicht werden. Gemeindezusammenschlüsse lassen sich nicht auf finanzielle Aspekte reduzieren. Sie führen insgesamt zu einer Stärkung der Institution Gemeinde und damit zu einem gelebten Föderalismus.

I. Zusammenfassung

Bottom-up-Strategie hat sich bewährt

Die Bereinigung der territorialen Strukturen in Graubünden während der letzten rund 20 Jahre ist beachtenswert. Die Anzahl politischer Gemeinden hat sich halbiert, die Anzahl Bürgergemeinden ging von geschätzten 130¹ im Jahr 2000 auf 67 zurück, wobei noch acht bürgerliche Genossenschaften existieren.

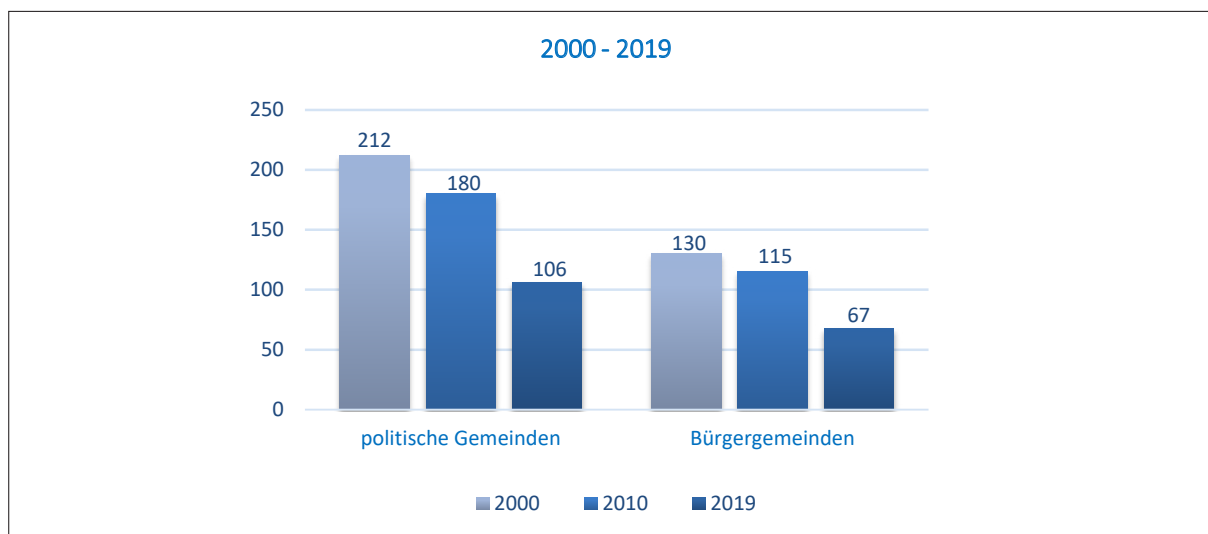


Abbildung 1: Anzahl politische Gemeinden und Bürgergemeinden 2000–2019

¹ Die genaue Anzahl der damals existierenden Bürgergemeinden ist nicht bekannt. Es gibt aus dieser Zeit weder eine Erhebung noch einen Feststellungsbeschluss.

Die Anzahl der interkommunalen Verbindungen ging während des Betrachtungszeitraums ebenso um rund die Hälfte von damals gut 400 auf noch 200 zurück. Die Regierung erachtet die Bündner Strategie zur Reform der territorialen Strukturen als richtig und zielführend. Die Gemeinden bestimmen, ob sie sich strukturell verändern möchten, sie bestimmen das Tempo sowie – innerhalb der Förderräume – den oder die Partner. Das vom Grossen Rat und der Regierung angestrebte Ziel, die Anzahl politischer Gemeinden bis ins Jahr 2020 auf unter 100 zu reduzieren, kann annähernd erreicht werden.

Fördermittel sind nötig

Der Mitteleinsatz zu Gunsten grösserer, stärkerer und autonomerer Gemeinden ist mit rund 190 Millionen Franken in den letzten 20 Jahren als beträchtlich zu bezeichnen. Zweifelsohne sind diese Mittel aber gut eingesetzt, kommen sie doch direkt der untersten Staatsebene, den Gemeinden, zu Gute. Ein starker Kanton ist nur mit starken Gemeinden möglich! Auch dank der erfolgten Zusammenschlüsse und der ausgerichteten Fördermittel präsentieren sich die Bündner Gemeinden insgesamt in ausgezeichneter finanzieller Verfassung. Organisatorisch machen sich die Zusammenschlüsse ebenfalls bemerkbar, bestehen doch kaum mehr Gemeinden, welche ihre Behörden nicht besetzen können.

Gebietsreform erfolgreich umgesetzt

Die 11 Regionen, welche seit dem 1. Januar 2016 bestehen, lösten die 14 Regionalverbände, die 11 Bezirke sowie die 39 Kreise als Körperschaften des öffentlichen Rechts ab. Sie erfüllen die ihnen vom Kanton oder von den Gemeinden übertragenen Aufgaben ohne weitere Probleme. Damit gilt die Gebietsreform, welche als Top-down-Ansatz konzipiert worden ist, als erfolgreich umgesetzt.

Finanzieller Zustand der Bündner Gemeinden sehr gut

Die Auswertungen der Jahresrechnungen der Bündner Gemeinden zeigen, dass sich die Finanzhaushalte in den vergangenen Jahren ausgesprochen positiv entwickelt haben, obwohl die hohen Investitionen, welche in die kommunale Bildungs-, Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur zu leisten waren, die Haushalte nachhaltig belasteten. Der langjährige frühere Finanzausgleich hielt die Restkostenbelastung in Bezug auf Infrastrukturprojekte für die schwächeren Gemeinden zudem in tragbarem Rahmen. Auch dank den nach wie vor sehr tiefen Fremdkapitalzinsen präsentiert sich die Finanzlage bei gleichzeitig hohem Ausbaustandard der kommunalen Infrastrukturen als solide. Die erfolgten Zusammenschlüsse, welche ebenfalls kantonale Beiträge an notwendige Investitionen zulassen, trugen ihrerseits zu der guten Finanzlage bei. Das neue Finanzausgleichssystem erhöht die finanzielle Autonomie der Gemeinden, was zu mehr Verantwortung führt. Die finanzielle Führung wird dadurch anspruchsvoller.

Erfreulicherweise konnten die Gemeinden ihr Fremdkapital sukzessive reduzieren. Im Jahr 2009 betrug es 1,43 Milliarden Franken. Per Ende 2016 bilanzierten die Bündner Gemeinden noch insgesamt 1,26 Milliarden Franken Fremdkapital. Gleichzeitig veränderte sich auch das ausgewiesene Nettovermögen positiv, unter anderem auch wegen der Umstellung auf das neue Rechnungslegungsmodell HRM2. Im Jahr 2009 wiesen die Bündner Gemeinden ein durchschnittliches Nettovermögen von 450 Franken pro Kopf aus. Im Jahr 2016 war dies über zehnmal höher; nämlich 5143 Franken je Einwohnerin und Einwohner. Mit dieser positiven Entwicklung einher ging auch die Zunahme beim Eigenkapital. Es erhöhte sich von insgesamt 1,36 Milliarden Franken im Jahr 2009 auf 2,4 Milliarden Franken im Jahr 2016. Dies erhöhte den finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinden. So nahm der durchschnittliche Steuerfuss aller Bündner Gemeinden im gleichen Zeitraum um fast 10 Prozent ab. Im Jahr 2009 betrug er 105,9 Prozent im Jahr 2016 waren es noch 96,7 Prozent.

Steuerfuss bleibt nach der Fusion stabil

Der Blick auf die Entwicklung der kommunalen Steuerfüsse (natürliche Personen; nP) zeigt, dass diese nach einem Zusammenschluss in den allermeisten Fällen sinken. Zudem manifestiert die nachfolgende Grafik eindrücklich, dass die Steuerfüsse im Verlaufe der Zeit nach einem Zu-

sammenschluss stabil bleiben. Die kantonale Förderung hilft in der Anfangsphase mit, die Steuerfüsse auf einem möglichst tiefen Niveau zusammenzuführen. Nach einer Konsolidierungsphase sind die strukturellen, organisatorischen und politischen Anpassungen in einer zusammengeschlossenen Gemeinde so weit fortgeschritten, dass sich die anfänglichen Steuerfüsse als nachhaltig herausstellen und weiter beibehalten werden können. Die nachfolgende Grafik zeigt den durchschnittlichen Steuerfuss vor einem Zusammenschluss (arithmetisches Mittel, ungewichtet) und jenen im ersten Jahr nach der Fusion. Als Vergleich sind die aktuell (2018) erhobenen Steuerfüsse ersichtlich.

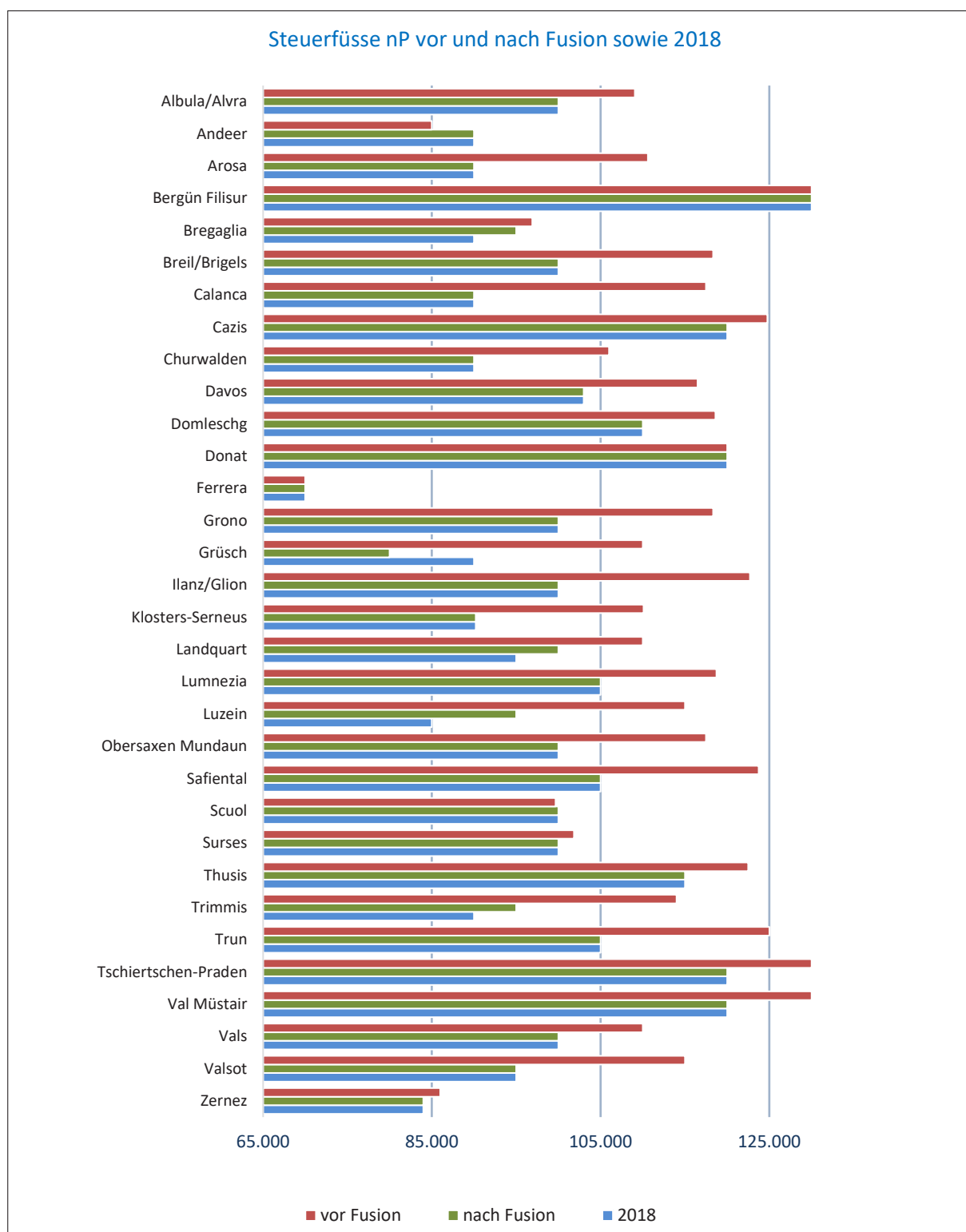


Abbildung 2: Steuerfüsse natürliche Personen vor und nach Fusion sowie 2018

Fusions-Check der HTW Chur mit weitgehend positiven Ergebnissen

Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Wirtschaft und Technik (HTW) Chur hat ein Indikatorenset entwickelt (Fusions-Check), womit erstmals in der Schweiz mittels wissenschaftlicher Methode die Wirkung erfolgter Fusionen ermittelt und dargestellt werden kann. Dieses Instrumentarium wurde auf die Verhältnisse des Kantons Graubünden angepasst. Dabei wurden insgesamt 29 Indikatoren zu einem Zeitpunkt vor (t0) und zu einem nach (t1) der Fusion einander gegenübergestellt.

Dieses Vorgehen lässt allgemeine Trendaussagen zur Wirkung von Gemeindezusammenschlüssen zu. Hingegen ist der Fusions-Check keine Maschine, welche nach der entsprechenden Eingabe ein einfach zu interpretierendes Ergebnis auswirft. Stets sind die Einzelergebnisse zu beurteilen. Die Ergebnisse des Fusions-Checks können, seien sie nun positiv oder negativ, sowohl auf einen fusionsrelevanten wie auch -irrelevanten Sachverhalt zurückzuführen sein. Investiert beispielsweise eine Gemeinde während der Betrachtungsperiode verhältnismässig viel, führt dies zu negativen Ergebnissen, auch wenn die Investitionen nichts mit der Fusion zu tun hatten. Trotz dieser Limitationen sind Trendaussagen sinnvoll. Insbesondere wird es zu einem Mehrwert in der Aussage führen, wenn in einigen Jahren eine zweite Erhebung (t2) erfolgen kann. Dann können die Trends konkretisiert ausgewertet und analysiert werden.

Die Ergebnisse des Fusions-Checks lassen sich sehen. Den fusionierten Gemeinden geht es gut. Die Zustimmungsrate zu den erfolgten Fusionen sinkt zwar leicht. Nach wie vor würde aber eine klare Mehrheit der Einwohnerinnen und Einwohner einem Zusammenschluss nochmals zustimmen.

II. Auftrag

Am 7. März 2017 erteilte die Regierung dem Amt für Gemeinden den Auftrag, einen Gemeindestrukturbericht zu erstellen. Dieser ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Dennoch ist die Regierung der Ansicht, dass die eingesetzten, substanziellen Fördermittel sowie die Dynamik der strukturellen Reformen die Erstellung eines solchen Berichts zum jetzigen Zeitpunkt rechtfertigen.

Als wesentliches Instrumentarium zur Messung der Fusionswirkung sollte der Fusions-Check des ZVM angewandt werden. Das Amt für Gemeinden hatte die Erarbeitung dieses Messinstruments für Gemeindefusionen sowohl finanziell wie personell unterstützt. Der Fusions-Check ist in den Kantonen Glarus, Bern und Zürich in Anwendung.

Mit diesem Bericht sollen keine Gesetzes- oder Strategieanpassungen vorgeschlagen werden. Vielmehr ist damit der Grosse Rat umfassend über die Gemeinde- und Gebietsreform zu informieren.

III. Einleitung

1. Die Bündner Gemeinden in einer Kurzübersicht

1.1 Werdegang

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, Abgabehoheit und Eigentumsrechte. Es entstanden innerhalb des Freistaats der Drei Bünde Gemeinden, welche als Ursprung der ausgeprägten Gemeindeautonomie in Graubünden gelten. Sie nahmen weit-

gehende administrative, justizielle und politische Aufgaben wahr. Von demokratischen Verhältnissen war dieses System jedoch 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.



Abbildung 3: 48 Gerichtsgemeinden, Handbuch der Bündner Geschichte, Band 4, Seite 280

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 und fruchtbarem Weide-, Acker- und Alpland 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 die Stärke zunahmen, die Gerichtsgemeinden hingegen von innen zerfielen. Die Bundesverfassung von 1848 verpflichtete die Kantone, demokratische Strukturen aufzubauen. Damit wurden direkt-demokratische Mitentscheidungsrechte geschaffen, welche das Stimmvolk als Souverän bezeichnete. Als Folge davon trat am 1. April 1851 das «Gesetz über die Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise» in Kraft. Zur gebietsmässigen Umschreibung der neu geschaffenen 39 Kreise wurden 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.

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 Gemeindebürgern 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, weil 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, was die Eigentumsrechte anging. Das erst im dritten Anlauf zustande gekommene Gemeindegesetz im Jahr 1974 fand einen Kompromiss und vermochte Rechtssicherheit zu schaffen. Erstmals gab es verbindliche Grundsätze in organisatorischen und finanziellen Angelegenheiten der Gemeinden, was als Meilenstein in der Geschichte der Bündner Gemeinden gewertet werden kann.

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 weiterhin sichert.

Die kommunalen Aufgaben haben sich in den letzten Jahrzehnten markant verändert. Eine der Antworten auf diese Entwicklung der letzten knapp 20 Jahre war die Veränderung der Gemeindestrukturen. 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. So bestehen in Graubünden per 1. Januar 2019 nebst dem Kanton noch 106 politische Gemeinden, 67 Bürgergemeinden, 8 bürgerliche Genossenschaften sowie 11 Regionen.

1.2 Grössenverhältnisse

Die folgende Grafik zeigt auf, wie sich die Einwohnerinnen und Einwohner auf die Gemeinden – sortiert nach Grössenklassen – verteilen:

Bündner Gemeinden nach Grössenklassen (inkl. Fusionen bis 2019)						
Grössenklasse			Gemeinden	Einwohner/-innen (STATPOP 2016)	in %	
-	50	Einwohnende	1	44	0.02	
51	-	100	Einwohnende	5	335	0.17
101	-	200	Einwohnende	7	1'019	0.52
201	-	300	Einwohnende	7	1'631	0.83
301	-	400	Einwohnende	6	2'105	1.07
401	-	500	Einwohnende	1	478	0.24
501	-	1'000	Einwohnende	25	18'747	9.49
1'001	-	2'000	Einwohnende	25	34'983	17.71
2'001	-	5'000	Einwohnende	24	70'287	35.58
5'001	-	10'000	Einwohnende	3	21'981	11.13
10'001	-		Einwohnende	2	45'940	23.25
Total			106	197'550	100.00	

Abbildung 4: Gemeinden nach Grössenklassen (inkl. Fusionen bis 2019)

Mit Lohn besteht in Graubünden lediglich noch eine einzige Gemeinde mit weniger als 50 Einwohnerinnen und Einwohnern. 1990 waren es noch deren 14 Gemeinden. Unter 100 Einwohnerinnen und Einwohner weisen nebst Lohn die Gemeinden Buseno (92 Einwohnende), Casti-Wergenstein (52), Mathon (51), Rongellen (61) und Ferrera (79) auf; mit Ausnahme von Buseno alles Schamser Gemeinden.

Rund 88 Prozent der Bevölkerung (ca. 173 000 Personen) leben in einer der 54 Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnerinnen und Einwohner. In den 52 Gemeinden unter 1000 Personen wohnen rund 12 Prozent der Bevölkerung (ca. 24 000 Personen). Die beiden grössten Gemeinden Chur und Davos vereinigen beinahe einen Viertel der gesamten Einwohnerschaft unseres Kantons.

Die Zusammenschlüsse der vergangenen Jahre haben zu einer markanten Veränderung der Gemeindeflandschaft geführt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Anzahl Gemeinden nach Grössenklassen im Laufe der letzten Jahre verschoben haben. Verglichen mit dem Jahr 1990 gab es eine merkliche Reduktion von kleinen Gemeinden: Nicht weniger als 117 Gemeinden unter 500 Einwohnerinnen und Einwohner gingen in grösseren Einheiten auf:

Bündner Gemeinden nach Grössenklassen 1970 - 2019 (inkl. Fusionen bis 2019; STATPOP 2016)									
Grössenklasse			1970	1980	1990	2000	2019	1990-2019	
-	50	Einwohnende	13	18	14	10	1	-13	
51	-	100	Einwohnende	34	30	25	24	5	-20
101	-	200	Einwohnende	48	47	44	43	7	-37
201	-	500	Einwohnende	65	59	61	59	14	-47
501	-	1'000	Einwohnende	23	25	28	32	25	-3
1'001	-	2'000	Einwohnende	23	20	24	21	25	1
2'001	-	5'000	Einwohnende	9	11	12	18	24	12
5'001	-		Einwohnende	5	5	5	5	5	0
Total			220	215	213	212	106	-107	

Abbildung 5: Bündner Gemeinden nach Grössenklassen 1970 – 2019 (inkl. Fusionen bis 2019)

1.3 Finanzielles

Kennzahlen zeigen finanzpolitische Trends auf und unterstützen die Gemeindebehörden in der Steuerung der Finanzpolitik. Aus den Daten der kommunalen Jahresrechnung ermittelt das Amt für Gemeinden sieben schweizweit harmonisierte Finanzkennzahlen.

Die Umstellung der Rechnungslegung auf das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM2) erfolgte gestaffelt. 30 Gemeinden erstellten die Jahresrechnung 2016² nach dem neuen Rechnungslegungsmodell. Diese Gemeinden repräsentieren über die Hälfte der kantonalen Bevölkerung. Die Vergleichbarkeit der Finanzkennzahlen zwischen HRM1 und HRM2 ist nicht gänzlich gegeben. Deshalb erfolgen die unmittelbar nachfolgenden Auswertungen nach der Rechnungslegung getrennt. Die weiteren grafischen Auswertungen hingegen differenzieren nicht danach. Dies lässt trotzdem sachlich korrekte Aussagen zu, auch wenn im Detail geringfügige Differenzen bestehen.

² Die Gemeinden hatten unter der bisherigen Rechtslage ein Jahr Zeit, ihre Jahresrechnung dem Amt für Gemeinden einzureichen. So ist die Jahresrechnung 2016 zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Gemeindefstrukturberichts die letztverfügbare und daher massgeblich für die Auswertung der Ergebnisse.

Finanzkennzahlen der Bündner HRM1 Gemeinden seit 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	Ø 10 Jahre
Selbstfinanzierungsgrad in % ¹⁾	119.07	117.86	102.27	125.62	149.30	119.04
Selbstfinanzierungsanteil in % ²⁾	18.64	17.40	18.16	21.86	23.12	18.71
Kapitaldienstanteil in % ³⁾	5.78	5.78	6.26	6.14	5.34	6.23
Zinsbelastungsanteil in % ⁴⁾	-3.44	-3.41	-2.92	-2.70	-3.60	-3.01
Bruttoverschuldungsanteil in % ⁵⁾	84.09	79.98	78.06	65.36	62.16	81.18
Investitionsanteil in % ⁶⁾	23.82	23.19	24.12	25.34	23.76	23.98
Nettovermögen (+) -schuld (-) / Einwohner in CHF ⁷⁾	0	1'314	1'645	3'381	4'241	1'359
Anzahl HRM1 Gemeinden	176	153	139	104	84	-

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

²⁾ Gut: über 20 %; mittel: 10 - 20 %; schwach: unter 10 %

³⁾ Klein: unter 5 %; tragbar: 5 - 15 %; hoch bis sehr hoch: 15 - 25 %; kaum noch tragbar: über 25 %

⁴⁾ Klein: unter 2 %; mittel: 2 - 5 %; gross 5 - 8 %; sehr hoch (Verschuldung kaum noch tragbar): über 8 %

⁵⁾ Sehr gut: < 50 %; gut: 50 - 100 %; mittel: 100 - 150 %; schlecht: 150 - 200 %; kritisch: > 200 %

⁶⁾ Schwach: < 10 %; mittel 10 - 20 %; stark: 20 - 30 %; sehr stark: > 30%

⁷⁾ 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

Abbildung 6: Finanzkennzahlen der Bündner HRM1 Gemeinden seit 2012

Finanzkennzahlen der Bündner HRM2 Gemeinden seit 2013

	2013	2014	2015	2016	Ø 4 Jahre
Selbstfinanzierungsgrad in % ¹⁾	214.50	286.31	169.84	144.62	203.82
Selbstfinanzierungsanteil in % ²⁾	28.53	26.33	17.48	18.72	22.77
Kapitaldienstanteil in % ³⁾	7.44	5.87	9.16	9.93	8.10
Zinsbelastungsanteil in % ⁴⁾	1.31	0.81	0.86	0.80	0.95
Bruttoverschuldungsanteil in % ⁵⁾	82.03	65.98	85.89	77.76	77.92
Investitionsanteil in % ⁶⁾	26.96	22.14	17.78	20.42	21.83
Nettoschuld (+) -vermögen (-) / Einwohner in CHF ⁷⁾	-3'068	-3'549	-5'799	-5'933	-4'587
Anzahl HRM2 Gemeinden	5	7	21	30	-

¹⁾ Selbstfinanzierungsgrad in % der Nettoinvestition / Mittelfristig sollte der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt gegen 100 % sein, wobei auch der Stand der aktuellen Verschuldung eine Rolle spielt. Je nach Konjunkturlage sollte der Selbstfinanzierungsgrad betragen: Hochkonjunktur > 100 %; Normalfall 80 % - 100 %; Abschwung 50 % - 80 %

²⁾ Selbstfinanzierungsanteil in % des Finanzertrages / > 20 % gut; 10 % - 20 % mittel; < 10 % schlecht

³⁾ Kapitaldienst in % des Finanzertrages / Klein: < 5 %; tragbar: 5 - 15 %; hoch: > 15 %

⁴⁾ Nettoszinsen in % des Finanzertrages / 0 % - 4 % gut; 4 % - 9 % genügend; > 9 % schlecht

⁵⁾ Bruttoschulden in % des Finanzertrags / < 50 % sehr gut; 50 % - 100 % gut; 100 % - 150 % mittel; 150 % - 200 % schlecht; > 200 % kritisch

⁶⁾ Bruttoinvestitionen in % der Gesamtausgaben / < 10 % schwache Investitionstätigkeit; 10 % - 20 % mittlere Investitionstätigkeit; 20 % - 30 % starke Investitionstätigkeit; > 30 % sehr starke Investitionstätigkeit

⁷⁾ Fremdkapital - Finanzvermögen / < 0 CHF Nettovermögen; 0 - 1'000 CHF geringe Verschuldung; 1'001 - 2'500 CHF mittlere Verschuldung; 2'501 - 5'000 CHF hohe Verschuldung; > 5'000 CHF sehr hohe Verschuldung

Abbildung 7: Finanzkennzahlen der Bündner HRM2 Gemeinden seit 2013

Die Finanzkennzahlen 2016 zeigen, dass sich die Finanzlage der Bündner Gemeinden in den vergangenen drei bzw. vier Jahren im Durchschnitt positiv entwickelt hat. Mit der Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 verbesserte sich diese Finanzkennzahl in der Regel zusätzlich, da das Finanzvermögen neu zu bewerten war.

Nettoschuld in Franken pro Einwohnerin und Einwohner 2016

Die Nettoschuld in Franken pro Einwohnerin und Einwohner wird als Gradmesser für die Verschuldung verwendet. Es gelten folgende Richtwerte:

Über 5000 Franken

1001 bis 5000 Franken

0 bis 1000 Franken

Kleiner 0

sehr hohe Verschuldung

mittlere/hohe Verschuldung

geringe Verschuldung

Nettovermögen

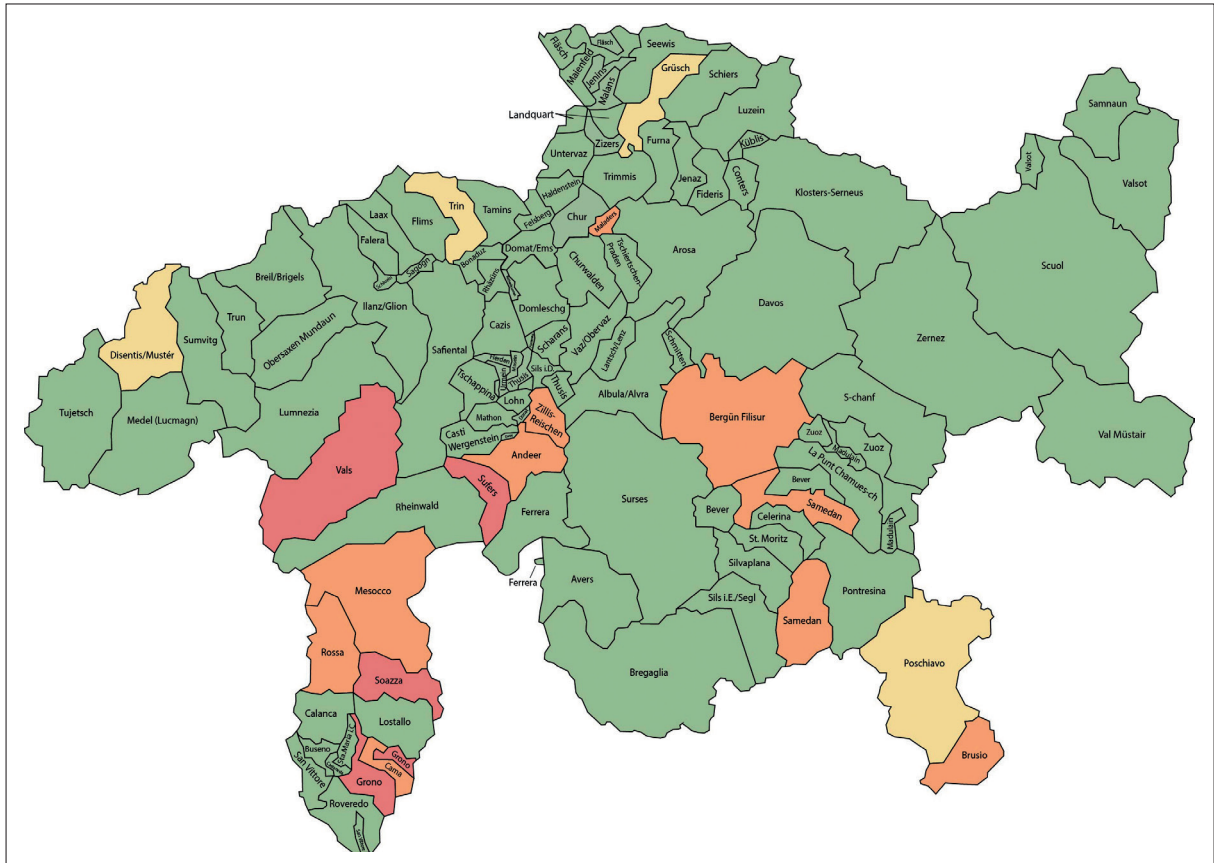


Abbildung 8: Nettoschuld in Franken pro Einwohnerin/Einwohner 2016

Im Jahr 2016 wiesen lediglich vier Gemeinden (Anzahl Gemeinden Stand 2019) eine sehr hohe Verschuldung von über 5000 Franken pro Einwohnerin und Einwohner aus. Eine mittlere bis hohe Verschuldung verzeichneten neun Gemeinden und vier Gemeinden eine geringe Verschuldung. Die übrigen Gemeinden wiesen ein Nettovermögen aus. Im Jahr 2009 wiesen noch 31 der 180 Gemeinden eine sehr hohe Verschuldung aus (vgl. Botschaft, Heft Nr. 8/2011–2012, S. 618). Zu dieser erfreulichen Verbesserung der Verschuldung haben unter anderem auch die zahlreichen Gemeindefusionen beigetragen.

Vergleich Bruttoverschuldungsanteil 2009 zu 2016

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 vom Ertrag benötigt werden, um die Bruttoschulden abzutragen. Es gelten folgende Richtwerte:

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

Im 2009 wiesen noch rund 10 Prozent der Gemeinden einen kritischen Bruttoverschuldungsanteil von über 200 Prozent aus (höchster Wert 588 %). Weitere rund 20 Gemeinden wiesen einen schlechten Wert aus. 70 Gemeinden hatten einen guten Wert und die restlichen Gemeinden einen sehr guten Bruttoverschuldungsanteil.

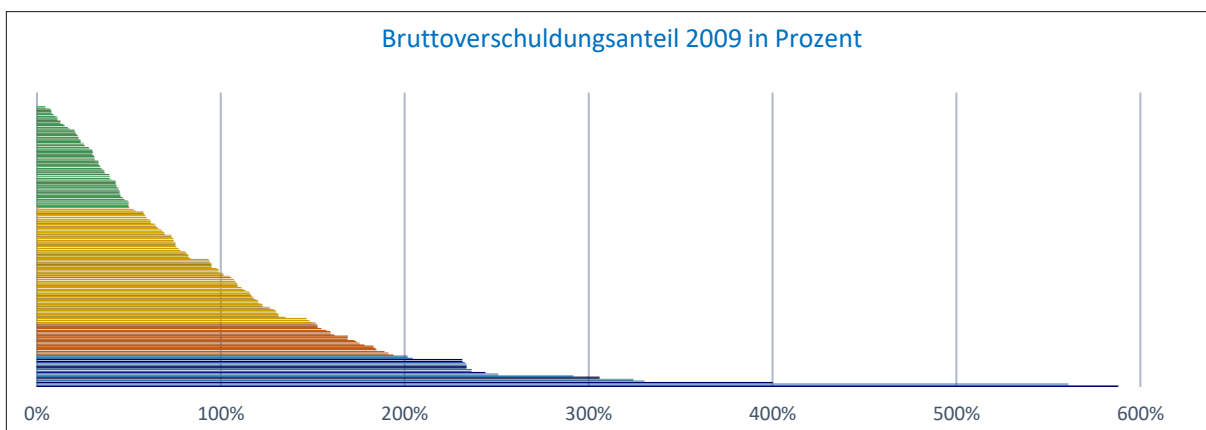


Abbildung 9: Bruttoverschuldungsanteil 2009 in Prozent

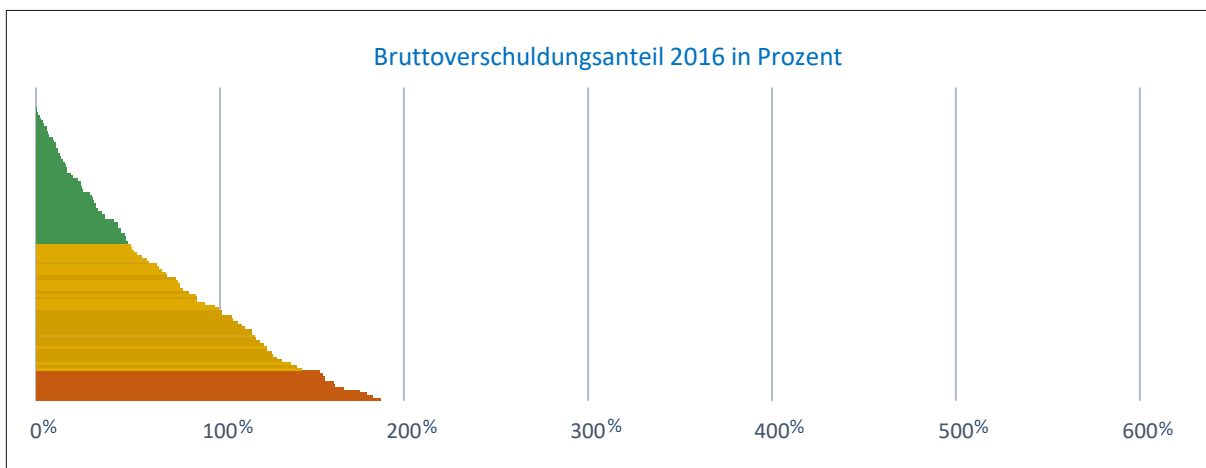


Abbildung 10: Bruttoverschuldungsanteil 2016 in Prozent

In der Gesamtsicht hat sich die Verschuldung der Gemeinden stark verbessert. Im Jahr 2016 wies erfreulicherweise keine Gemeinde einen kritischen Bruttoverschuldungsanteil aus. Lediglich elf Gemeinden haben einen kritischen Wert (höchster Wert 187 %), wovon fünf Gemeinden sich inzwischen zusammengeschlossen haben. 46 Gemeinden weisen einen guten Wert (50 % bis 150 %) aus und knapp 60 Gemeinden sogar einen sehr guten Wert (unter 50 %).

Vergleich Selbstfinanzierung pro Einwohnerin und Einwohner 2009 zu 2016

Mit den selbsterwirtschafteten Mitteln aus der Erfolgsrechnung (Selbstfinanzierung) können Investitionen finanziert, Schulden abgebaut oder Vermögen gebildet werden.

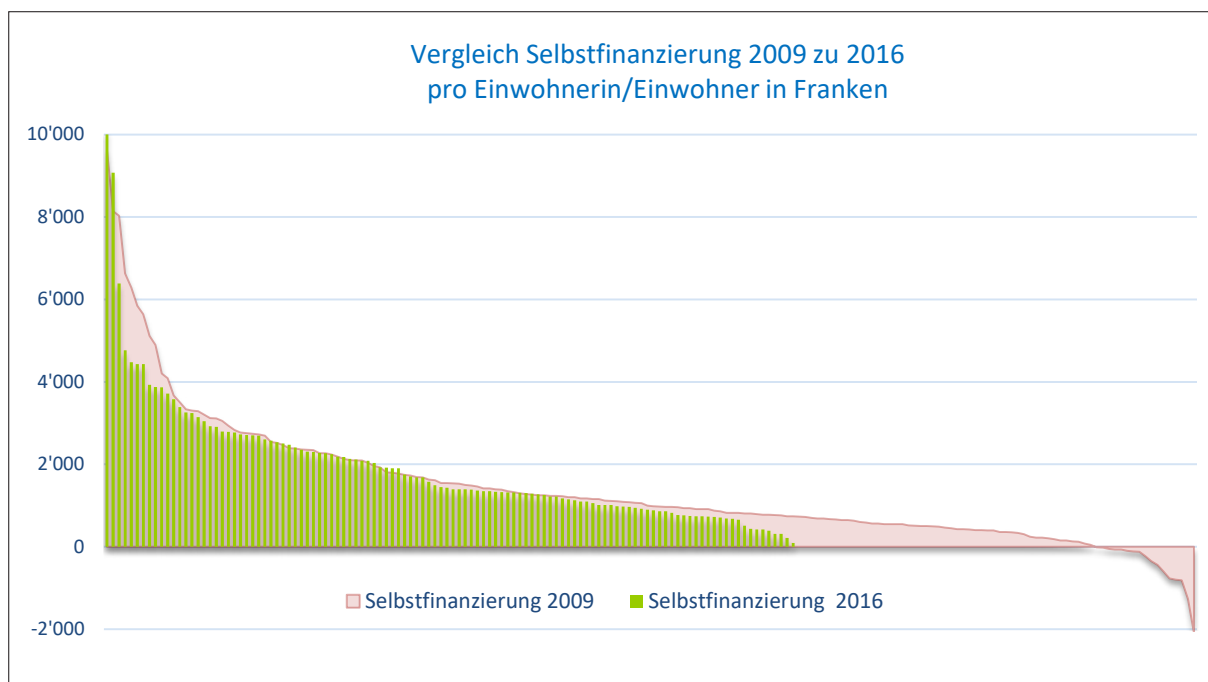


Abbildung 11: Vergleich Selbstfinanzierung 2009 zu 2016 pro Einwohnerin/Einwohner je Gemeinde in Franken

Im Jahr 2009 betrug die durchschnittliche Selbstfinanzierung der Gemeinden pro Einwohnerin und Einwohner rund 1100 Franken. 17 Gemeinden erwirtschafteten eine negative Selbstfinanzierung. Im Jahr 2016 betrug die durchschnittliche Selbstfinanzierung der Gemeinden pro Einwohnerin und Einwohner rund 1600 Franken. Sämtliche 114 Gemeinden erwirtschafteten eine positive Selbstfinanzierung, welche von knapp 100 Franken bis über 10000 Franken pro Einwohnerin und Einwohner reichte.

Bruttoinvestitionen 2009 bis 2016

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

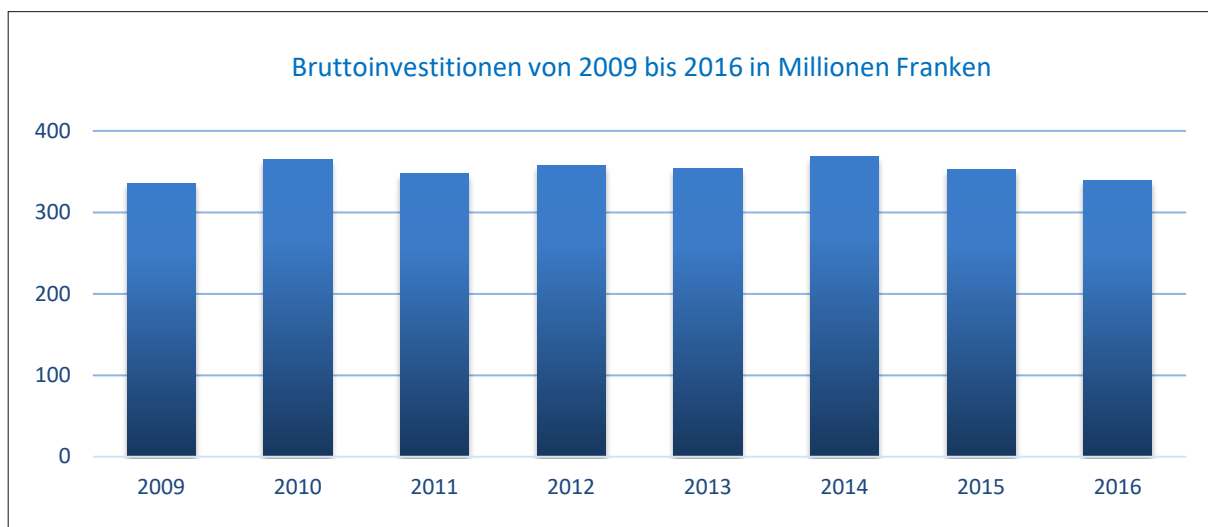


Abbildung 12: Bruttoinvestitionen aller Gemeinden von 2009 bis 2016 in Millionen Franken

Entwicklung Finanzvermögen von 2009 bis 2016

In der Gesamtansicht zeigt das Finanzvermögen der Gemeinden eine erfreuliche Entwicklung. Im Jahr 2009 bilanzierten sie Finanzvermögen von insgesamt 1,5 Milliarden Franken. Dieses nahm kontinuierlich auf 1,77 Milliarden Franken im Jahr 2014, bzw. 2,28 Milliarden Franken per Ende 2016 zu. Im Jahr 2015 stieg das Finanzvermögen sprunghaft an. Auch wenn das neue Rechnungslegungsmodell wegen der meist erfolgten Neubewertung insgesamt einen Einfluss auf den Ausweis des Finanzvermögens hat, ist der markante Anstieg insbesondere auf die Stadt Chur zurückzuführen, welche ihr Finanzvermögen um rund 370 Millionen Franken aufwertete.

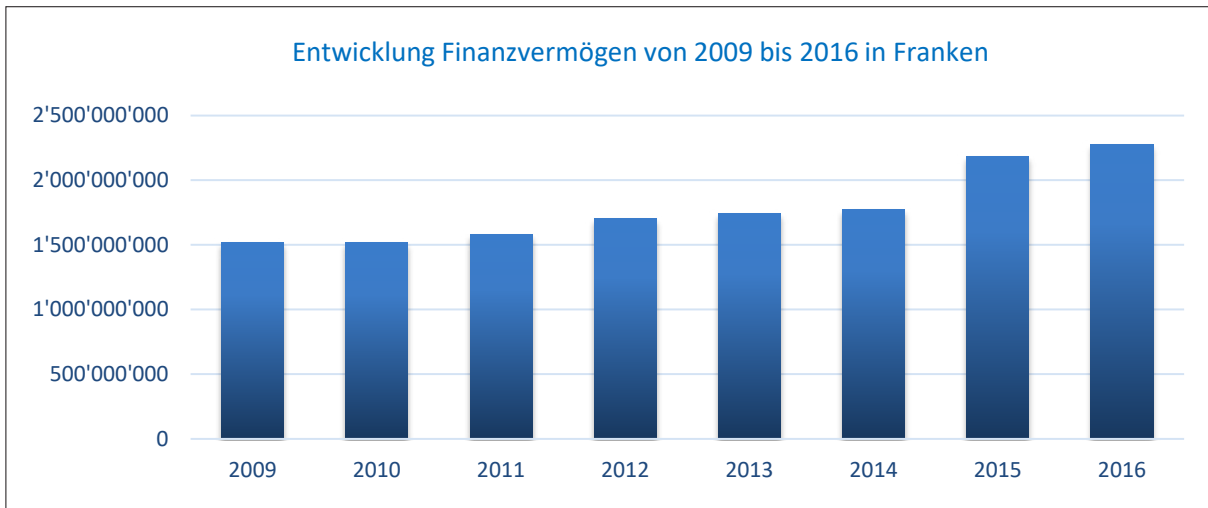


Abbildung 13: Entwicklung Finanzvermögen aller Gemeinden von 2009 bis 2016 in Franken

Entwicklung Fremdkapital von 2009 bis 2016

Das Fremdkapital nahm zwischen 2009 und 2016 um rund 12 Prozent ab. Im Jahr 2009 betrug es insgesamt 1,43 Milliarden Franken. Per Ende 2016 bilanzierten die Gemeinden noch insgesamt 1,26 Milliarden Franken Fremdkapital.

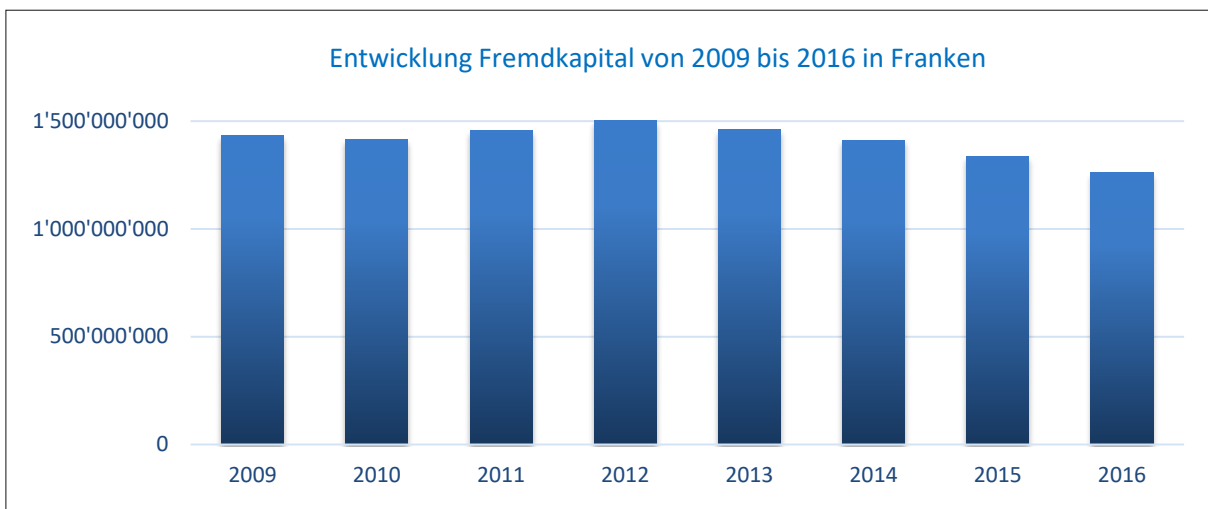


Abbildung 14: Entwicklung Fremdkapital aller Gemeinden von 2009 bis 2016 in Franken

Entwicklung Eigenkapital von 2009 bis 2016

Das Eigenkapital entwickelte sich ebenfalls positiv. Im Jahr 2009 wiesen die Gemeinden ein Eigenkapital von insgesamt 1,36 Milliarden Franken aus. Im Jahr 2016 waren es 2,4 Milliarden Franken. Der sprunghafte Anstieg im Jahr 2015 ist auf die bereits erwähnte HRM2-Einführung bei der Stadt Chur zurückzuführen, welche seither rund 380 Millionen Franken mehr Eigenkapital ausweist. Im Jahr 2009 wiesen diverse Gemeinden einen Bilanzfehlbetrag von insgesamt rund 6 Millionen Franken aus. Im Jahr 2016 wies keine Gemeinde mehr einen Bilanzfehlbetrag aus.

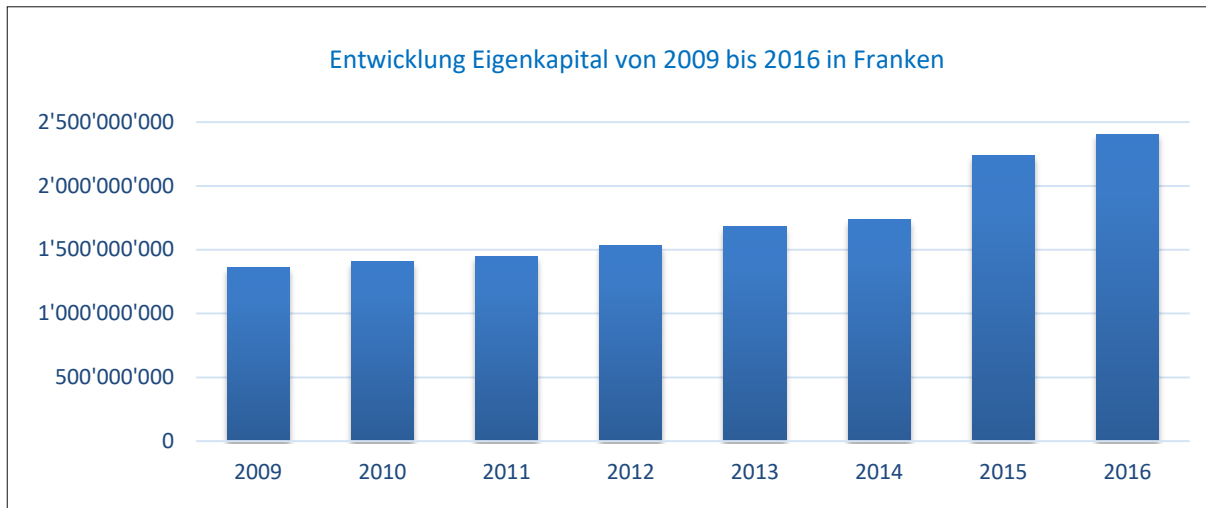


Abbildung 15: Entwicklung Eigenkapital aller Gemeinden von 2009 bis 2016 in Franken

1.4 Organisationsformen

Die Gemeinden sind in ihrer Organisation weitgehend frei. Mehr als die Hälfte aller Gemeinden führen ausschliesslich Gemeindeversammlungen durch, um die legislativen Aufgaben zu erfüllen. In 29 Gemeinden sind gewisse Aufgaben in Ergänzung zur Gemeindeversammlung der Urnenabstimmung zugewiesen. Sechs Gemeinden teilen sich diese Aufgaben zwischen Urnenabstimmung, Gemeindeversammlung und Parlament. Lediglich elf Gemeinden kennen keine Gemeindeversammlung, darunter vorwiegend grössere Gemeinden.

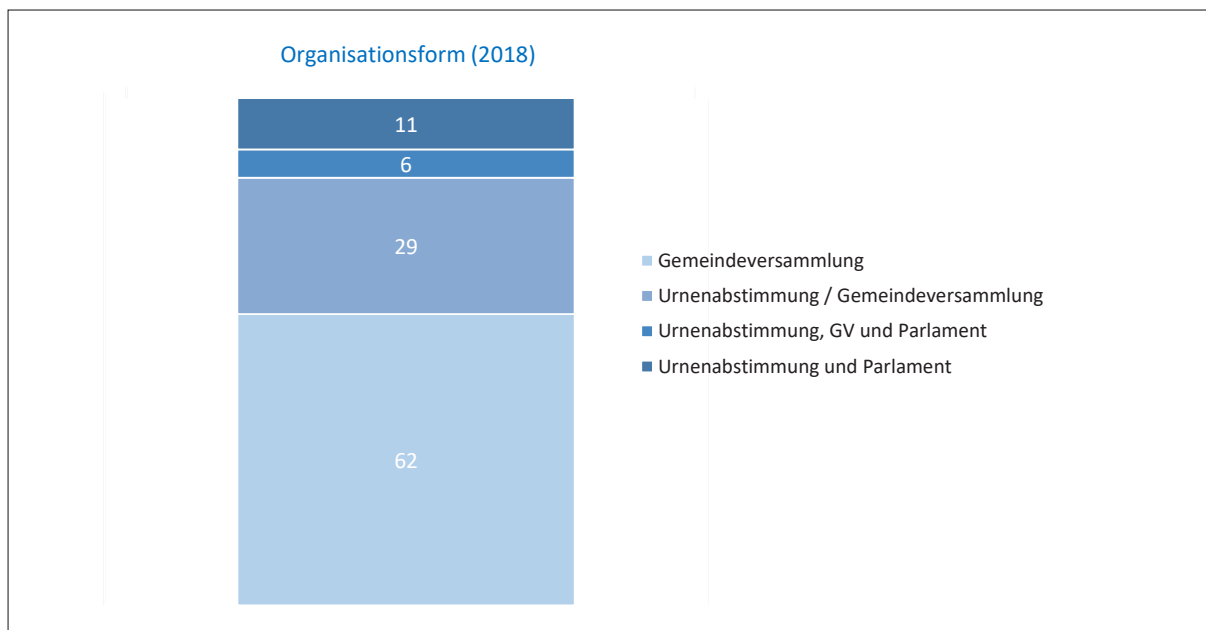


Abbildung 16: Organisationsformen 2018

Die Exekutiven (Gemeindevorstand) sind in den meisten Fällen mit fünf Mitgliedern bestückt; in nicht weniger als 85 Gemeinden setzt sich der Gemeindevorstand aus fünf Personen zusammen. In den beiden Gemeinden Brusio und Lumnezia sind neun Mitglieder zu wählen, wobei in letzterer der Fusionsvertrag eine gewünschte Reduktion bislang verunmöglichte. In den fünf Gemeinden Chur, Medel (Lucmagn), Rongellen, Samnaun und Urmein besteht der Vorstand aus jeweils drei Mitgliedern.

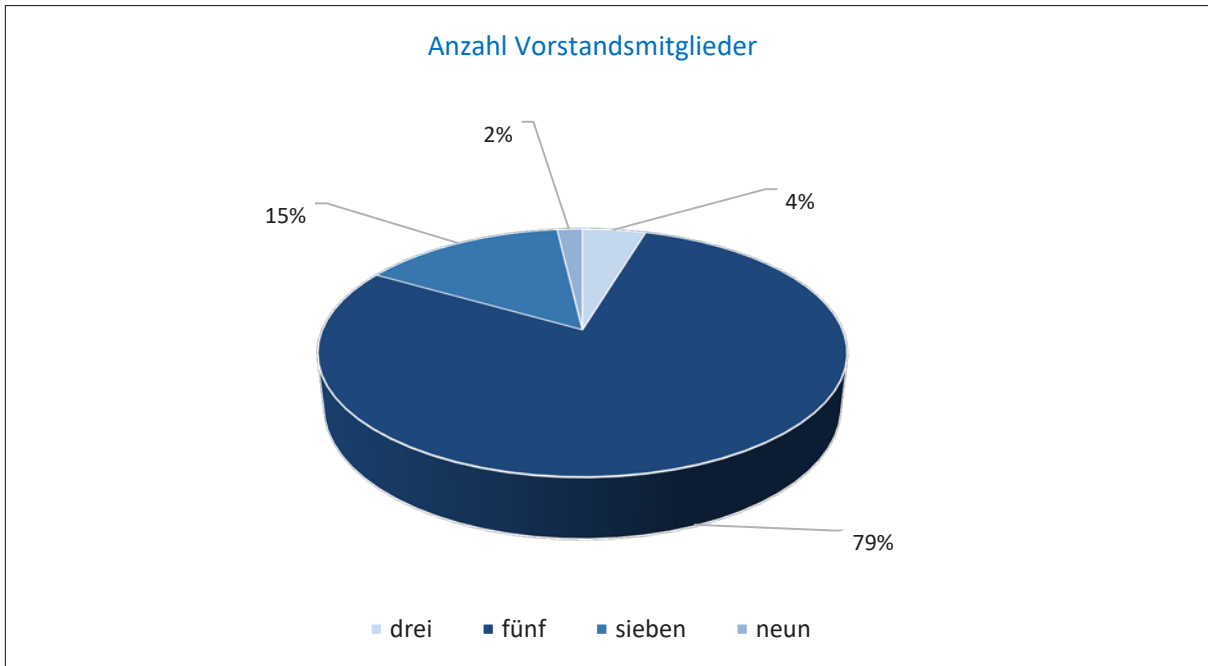


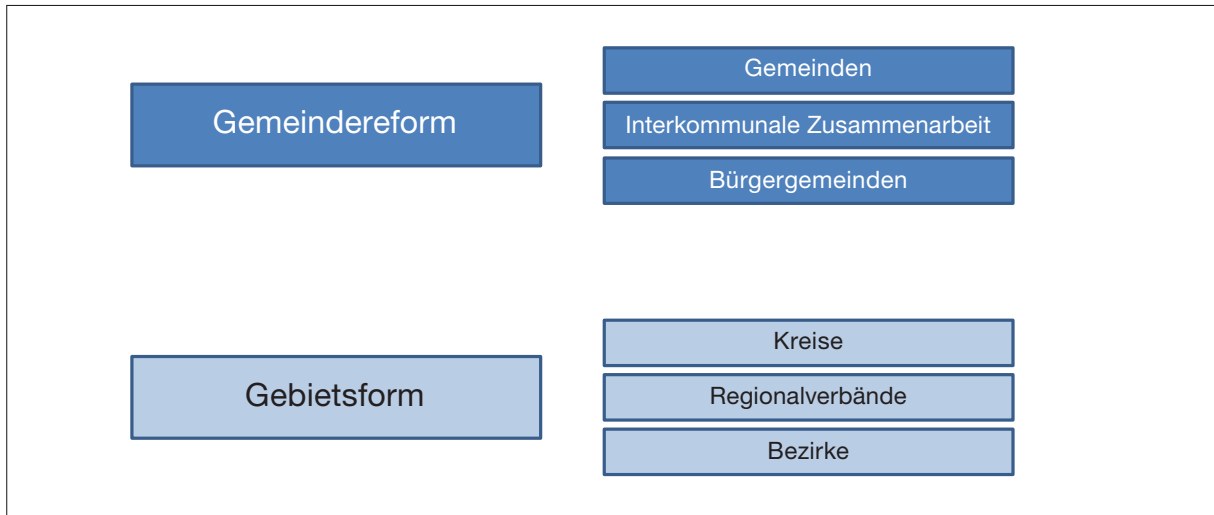
Abbildung 17: Anzahl Vorstandsmitglieder

24 Gemeinden kennen das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kommunaler Ebene.

IV. Entwicklung der Gemeindestrukturen

1. Gemeinde- und Gebietsreform: Erfolgreiches Bündner Modell

Im Februar 2011 debattierte der Grosse Rat über die Ziele und die Strategie, wie die territorialen Strukturen in unserem weitläufigen, kulturell und wirtschaftlich unterschiedlichen Kanton aussehen sollten. Eine Strukturreform unter Einbezug aller Staatsebenen sei notwendig und dringend. Auf der kommunalen Ebene wurde die Gemeinde-, auf der regionalen Ebene die Gebietsreform angestossen.



Als strategische Ziele einer umfassenden Reform hielt die Regierung in ihrem Bericht und ihrer Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform Folgendes fest:

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

Der Grosse Rat stimmte diesen Zielen zu. Er beantwortete auch, mit welcher Strategie die Ziele erreicht werden sollen:

- Durch eine weiterhin nach dem Bottom-up-Ansatz initiierte Gemeindeform soll die Anzahl Gemeinden bis im Jahr 2020 auf 50 bis 100 Gemeinden, langfristig auf unter 50 Gemeinden reduziert werden;
- mittels einer nach dem Top-down-Ansatz verfassungsrechtlich zu verankernden Gebietsreform soll der Kanton in die drei Staatsebenen Kanton, Regionen und Gemeinden gegliedert werden;
- die notwendige Strukturreform soll etappiert diskutiert, beschlossen und umgesetzt werden. Über die Zuweisung von Aufgaben an die Region soll im Einzelfall entschieden werden.

Die kantonale Strategie zur Reform der Gemeindestrukturen basiert auf einem Bottom-up-Ansatz. Die Lancierung eines Fusionsprojekts erfolgt dabei auf der Stufe «Gemeinde». Gemeindegemeinschaften nach dem Bottom-up-Ansatz 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, weitere Sondervorteile oder die kantonalen Leistungen für die Fusion.

Der Mitteleinsatz mit rund 190 Millionen Franken für 39 Zusammenschlüsse und damit für eine Halbierung der Anzahl politischer Gemeinden ist als hoch zu bezeichnen. Es ist aber sinnvoll eingesetztes Geld, welches vollumfänglich den fusionierenden Gemeinden zu Gute kommt. Oftmals sind Gemeindegemeinschaften der einzige Ausweg aus verzwickten Situationen, seien sie finanzieller oder auch struktureller Natur.

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 die Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte nicht gegeben. Die Freiwilligkeit von Gemeindefusionen verknüpft mit den kantonalen Anreizen ist als Erfolgsgeschichte zu bezeichnen.

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

Noch vor 15 Jahren glaubte kaum jemand im Kanton Graubünden daran, welche Dynamik die Gemeindefusion auslösen kann. Dass Zusammenschlüsse von geografisch einheitlichen Talschaften wie die Val Müstair oder das Bergell real würden, konnte man sich im Allgemeinen noch vorstellen. Dass aber teilweise heterogene und grössere Gebilde wie die Fusionen im Schanfigg (Gemeinde Arosa) oder in der Gruob (Gemeinde Ilanz/Glion) möglich sein würden, überstieg damals noch jegliche Vorstellungskraft.

Die Anzahl politischer Gemeinden nähert sich der gesetzten Marke von 100, auch wenn diese voraussichtlich bis im Jahr 2020 nicht unterschritten wird. 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 Fusions-tempo 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 zweifelsohne die positive Wirkung von Fusionen in diesen Regionen v. a. in strategischen Belangen erhöht wäre.

Seit dem 1. Januar 2016 ist die Gebietsreform umgesetzt. Die elf Regionen sind operativ tätig und haben sich etabliert. Als untere kantonale Gerichte sind die elf Regionalgerichte eingeführt.

2. Initiative «Starke Gemeinden – starker Kanton»

Am 10. Mai 2011 wurde die Volksinitiative «Starke Gemeinden – starker Kanton» in Form einer allgemeinen Anregung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) eingereicht. Die Initiative verlangte, dass der Kanton eine zukunftsfähige Struktur mit einer sinnvollen Aufgabenverteilung bekomme. Zu diesem Zweck sei eine umfassende Gebietsreform vorzunehmen, die folgende Grundsätze einhält:

- *Der Kanton ist dreistufig gegliedert: Kanton, eine mittlere Ebene und Gemeinden. Die Aufgaben der öffentlichen Hand werden grundsätzlich diesen drei Ebenen zugewiesen.*
- *Die Zahl der Gemeinden soll 50 nicht wesentlich überschreiten.*
- *Die Gebietsreform soll sich, wo möglich und sinnvoll an die bestehenden Strukturen anlehnen. Die topografischen, sprachlichen und kulturellen Gegebenheiten sind dabei zu berücksichtigen.*

Die Regierung unterbreitete im Mai 2012 dem Grossen Rat eine Botschaft, welche die Ablehnung der Initiative und den Verzicht auf einen Gegenvorschlag beinhaltete (Botschaft, Heft Nr. 2/2012–2013, S. 17 ff.). Die Ablehnung erklärte sich vor dem Hintergrund, dass die Initiative keine weitergehenden Ansprüche an die mittlerweile in Angriff genommene Gebietsreform stellte, hingegen bei der Gemeindereform einen anderen Ansatz verfolgte (Fusionszwang bzw. Änderung der Fusionsförderung).

Der Grosse Rat folgte in der Aprilsession 2013 dem Antrag der Regierung und lehnte die Initiative mit 82 zu 20 Stimmen bei neun Enthaltungen ab (vgl. GRP 2012/2013, S. 841 ff.).

Im Mai 2013 zog das Initiativkomitee die Initiative zurück. Das Komitee verwies beim Rückzug darauf, dass es schon gelungen sei, «die mittlere Ebene zu schaffen (Gebietsreform), den Grossen Rat mit einer klaren Ansage zur deutlichen Verringerung der Anzahl Gemeinden zu bewegen, den Druck auf freiwillige Fusionen zu erhöhen», und stellte auch nötigenfalls eine neue Initiative in Aussicht, falls der Reformprozess erlahme.

3. Gemeindefusionen seit 2000

Der Kanton Graubünden fördert 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.

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**
- 1963 Uors und Peiden zu **Uors-Peiden** (heute Lumnezia)
- 1971 Casaccia und Vicosoprano zu **Vicosoprano** (heute Bregaglia)

Der Grosse Rat hiess die Fusionen ohne konkrete Rechtsgrundlage jeweils gut. Die unklare Zuständigkeit führte zu einer expliziten Regelung im Gemeindegesetz. Seither ist rechtlich verankert, dass der Grosse Rat für die Erhaltung von Gemeindezusammenschlüssen zuständig ist.

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)

Insgesamt gab es seit 1900 in Graubünden 50 Gemeindezusammenschlüsse, wovon deren 39 in den letzten 15 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.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die erfolgten Zusammenschlüsse seit dem Jahr 2000:

Jahr	ehemalige Gemeinden	Gemeinden	Anzahl
2019	Hinterrhein, Nufenen, Splügen	Rheinwald	106
2018	Andiast, Breil/Brigels, Waltensburg/Vuorz Bergün/Bravuogn, Filisur Thusis, Mutten	Breil/Brigels Bergün Filisur Thusis	108
2017	Grono, Leggia, Verdabbio	Grono	112
2016	Klosters-Serneus, Saas Luzein, St. Antönien Obersaxen, Mundaun 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, Ruschen, 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 Valendas, Versam, Safien, Tenna 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, Tumegl/Tomils Fuldera, Lü, Müstair, Sta. Maria, Tschier, Valchava Andeer, Clugin, Pignia Flond, Surcuolm Praden, Tschierstchen	Davos Tomils Val Müstair Andeer Mundaun Tschierstchen-Praden	190
2008	Pagig, St. Peter Ausserferrera, Innerferrera Trimmis, Says	St. Peter-Pagig Ferrera Trimmis	203
2007	St. Antönien, St. Antönien-Ascharina	St. Antönien	206
2006	Splügen, Medels i.Rh.	Splügen	207
2003	Donath, Patzen-Fardün	Donat	208
2002	Camuns, Surcasti, Tersnaus, Uors-Peiden	Suraua	209

Abbildung 18: Gemeindezusammenschlüsse seit 2000

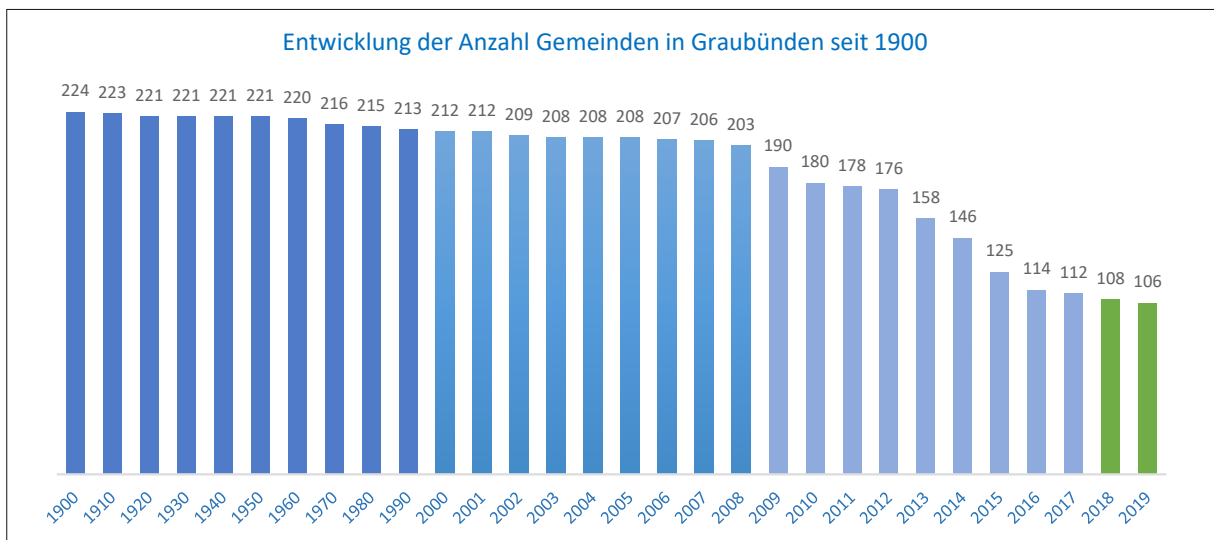


Abbildung 19: Entwicklung Anzahl Gemeinden in Graubünden seit 1900

In Graubünden erfolgten überdurchschnittlich viele Zusammenschlüsse. Dies hat sicherlich mit den vergleichsweise kleinen Gemeinden – in Bezug auf die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner – zu tun. Die Welle an Fusionen führte zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Gemeindegrösse. Wies vor einem Jahrzehnt Graubünden noch die kleinste durchschnittliche Gemeindegrösse auf, so liegt Graubünden heute vor den Kantonen Jura und Uri. Zu berücksichtigen ist, dass in städtischen Kantonen die bevölkerungsreichen Orte das arithmetische Mittel in die Höhe treiben und insgesamt eine viel höhere Zuwanderung aufweisen.

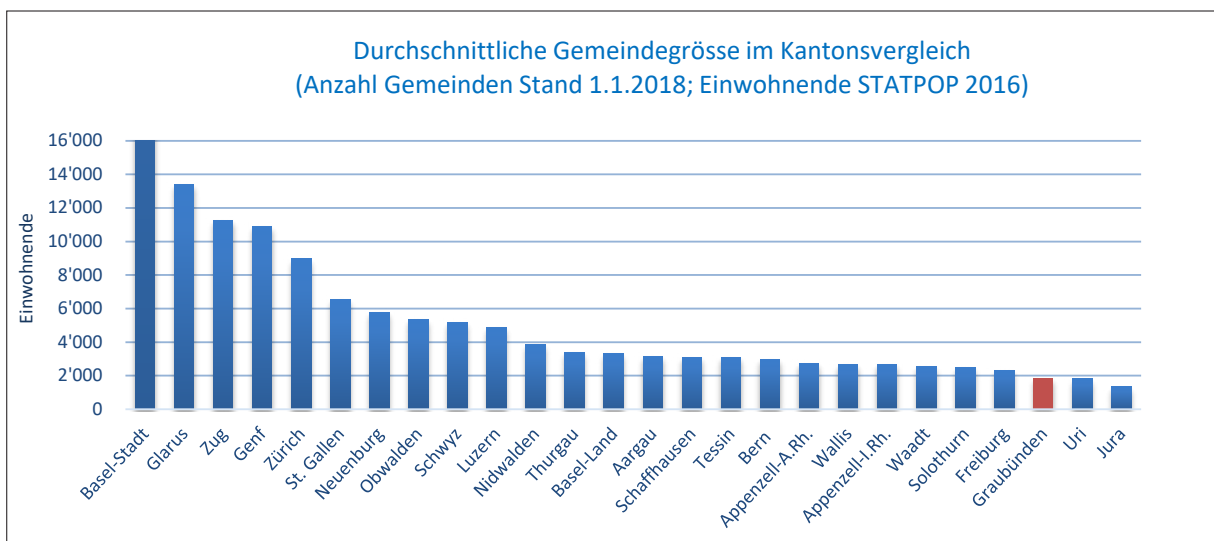


Abbildung 20: Durchschnittliche Gemeindegrösse im Kantonsvergleich

Trotz eines enormen Schubs an Gemeindefusionen ist die durchschnittliche Gemeindegrösse in Graubünden nach wie vor tief. Für eine sinnvolle Gemeindegrösse ist jedoch nicht nur die Zahl der Einwohnenden massgebend. Zahlreiche Aufgaben bzw. deren Erfüllung stehen auch in Abhängigkeit der Fläche oder der geografisch-topografischen Gegebenheiten.

Die nachfolgende Grafik zeigt die flächenmässige Ausdehnung der Gemeinden im Alpengürtel und in Graubünden im Speziellen. Im Verhältnis zu den dicht besiedelten Gebieten des Mittel-landes bestehen in Graubünden äusserst grosse Gemeinden.



Abbildung 21: Die 2222 Gemeinden der Schweiz am 1.1.2018, Statistischer Atlas der Schweiz, Bundesamt für Statistik

4. Förderpraxis

Ohne materielle und immaterielle Förderung hätte es 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 die Ausgleichsmechanismen des Kantons. Die Zahlungen sind als innerkantonale Transferleistungen von einer Staatsebene (Kanton) zur anderen (Gemeinde) zu sehen, ähnlich dem Finanzausgleich oder sonstiger Beiträge.

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; Botschaft 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 sichert die Fördermittel nur unter Auflagen zu:

- Die sich zusammenschliessenden Gemeinden befinden sich in einem Förderraum. Falls dies nicht der Fall ist, prüft die Regierung, ob eine Anpassung des Förderraumes 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 einzelnen Elemente der kantonalen Förderung sind:



Abbildung 22: Elemente der kantonalen Förderung

Förderpauschale

Die Förderpauschale besteht aus einer Grundpauschale, einer Einwohnerpauschale sowie aus einer Pauschale für Strukturbereinigung. Die Grundpauschale erhöht sich je nach Anzahl fusionierender Gemeinden von 150 000 Franken auf bis zu 300 000 Franken pro Gemeinde, wodurch grössere Fusionen zusätzlich gefördert werden. Die Einwohnerpauschale beträgt 350 Franken für max. 3000 Einwohnerinnen und Einwohner. Für die Strukturbereinigung (insbesondere die Auflösung von Zweckverbänden; abgestuft anhand eines Indikatorensets) werden in der Regel maximal zwei Millionen Franken ausgelöst.

Ausgleichsbeitrag

Durch einen Gemeindezusammenschluss können sich die Finanzströme zwischen dem Kanton und der neuen Gemeinde (vertikal) verändern. Der **vertikale Ausgleich** berücksichtigt die fusionsbedingten Veränderungen von Finanzströmen, welche vom Kanton zu den Gemeinden oder umgekehrt fliessen. Seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs auf den 1. Januar 2016 betrifft dieser Ausgleich im Wesentlichen allfällige Veränderungen des Ressourcenausgleichs (RA). Sollte mutmasslich eine fusionsbedingte Verschlechterung des Gebirgs- und Schullastenausgleichs (GLA) eintreten, kann die Regierung diese Beiträge für eine Übergangsfrist von maximal zehn Jahren auf dem bisherigen Niveau zusichern (Art. 7 FAG).

Der **horizontale Ausgleichsbeitrag** kann die wesentlichen finanziellen Unterschiede unter den sich zusammenschliessenden Gemeinden glätten. Die Regierung gewährt in der Regel einen **Ausgleich der Steuerfüsse** bis zur einfachen Kantonssteuer für jene Gemeinden mit einem darüber liegenden Satz für einen angemessenen Zeitraum (fünf Jahre). Die Finanzplanungen der einzelnen Gemeinden sowie auch der konsolidierte Finanzplan zeigen, welche finanziellen **Disparitäten** derart gravierend sind, dass sich ein horizontaler Ausgleich aufdrängt. Sehr unterschiedliche finanzielle Ausgangslagen können so ausgeglichen werden. Ein Disparitätenausgleich 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 könnten.

Unter dem Ausgleichsbeitrag werden zudem die Kosten für das Fusionsprojekt abgegolten.

Sonderleistungen

Die Sonderleistungen können Nachteile für die einzelne Gemeinde beseitigen, die durch einen Zusammenschluss entstehen oder zusätzliche Anreize für diesen schaffen. In der Regel werden folgende Sonderleistungen gewährt:

Verfügen die Gemeinden über Gebäude wie Schul- oder Gemeindehäuser, welche mit Kantons- oder Finanzausgleichsbeiträgen mitfinanziert worden sind, entfällt eine Rückforderung, falls eine Umnutzung der Liegenschaften erfolgt.

Als Folge von Gemeindezusammenschlüssen sind die kommunalen Vermessungswerke zu harmonisieren und in einem einheitlichen Vermessungswerk zusammenzuführen. Die Kosten werden in der Regel vom Kanton übernommen.

Auch wenn für die Aufrechterhaltung einer Linie des öffentlichen Verkehrs in erster Linie die Frequenzen entscheidend sind, sichert die Regierung in aller Regel zu, positiv auf den Erhalt und die Optimierung des Kursangebots öffentlicher Verkehr einzuwirken. Dabei sollen die Linien des Regionalverkehrs erhalten werden, sofern jeweils ein entsprechendes Bedürfnis ausgewiesen ist.

In der Regel wird eine potenzielle Aberkennung einer Kantonsstrasse zeitlich für zehn Jahre hinausgeschoben.

Die Förderleistungen beinhalten zudem die unentgeltliche Beratungstätigkeit kantonaler Dienststellen – insbesondere des Amts für Gemeinden – für Arbeiten, welche im Zusammenhang mit dem Gemeindezusammenschluss stehen. Meist übernimmt das Amt für zwei Jahre nach erfolgter Fusion eine Beratungs- und Revisionstätigkeit.

Gegebenenfalls machte die Regierung auch Auflagen für den Erhalt der Fördermittel (z. B. Einführung HRM2).

Insgesamt wurden seit dem Jahr 2000 an insgesamt 39 Zusammenschlüsse (und einer Halbierung der Anzahl Gemeinden) rund 190 Millionen Franken an kantonalen Fördermitteln ausbezahlt. Etwa 70 Millionen Franken (40 %) betrafen echte kantonale Fördermittel (Förderpauschale) und rund 120 Millionen Franken (60 %) Ausgleichsbeiträge, wobei rund 28 Millionen Franken davon an Infrastrukturprojekte (Nachfolgelösung Beiträge an öffentliche Werke) flossen.

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

Zusammenschluss zu	Jahr	Förderpauschale	Ausgleichsbeitrag	Beiträge ÖWE / Beiträge an Infrastrukturprojekte	Differenz Förderbeitrag vorherige Zusammen-schlüsse	Total
Suraua	2002	300'000	700'000			1'000'000
Donat	2003	411'000	89'000			500'000
Splügen	2006	524'000	256'000	15'900		795'900
St. Antönien	2007	475'000	240'000			715'000
Trimmis	2008	800'000	2'000'000	1'663'000		4'463'000
St. Peter-Pagig	2008	415'000	2'160'000			2'575'000
Ferrera	2008	343'000				343'000
Davos	2009	800'000	2'500'000			3'300'000
Val Müstair	2009	3'900'000	4'700'000			8'600'000
Tomils	2009	951'500	1'848'500			2'800'000
Tschiertschen-Praden	2009	464'000	2'086'000			2'550'000
Andeer	2009	890'000	335'000			1'225'000
Mundaun	2009	457'500	442'500			900'000
Bregaglia	2010	3'750'000	1'750'000			5'500'000
Cazis	2010	1'750'000	2'050'000			3'800'000
Churwalden	2010	1'450'000	3'350'000			4'800'000
Grüsch	2011	950'000	3'050'000	200'000		4'200'000
Landquart	2012	800'000	2'300'000	489'100		3'589'100
Trun	2012	800'000	175'000	868'400		1'843'400
Valsot	2013	635'000	1'165'000	1'152'100		2'952'100
Safiental	2013	2'075'000	3'825'000	2'500'000		8'400'000
Arosa	2013	5'450'000	5'850'000	2'125'000		13'425'000
Lumnezia	2013	5'200'000	3'900'000	3'000'000		12'100'000
Ilanz/Glion	2014	8'950'000	8'750'000	3'730'000		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		10'750'000
Zernez	2015	2'510'000	490'000			3'000'000
Vals	2015	660'000	75'000	375'000		1'110'000
Calanca	2015	875'000	325'000	660'000		1'860'000
Albula/Alvra	2015	2'730'000	3'070'000	1'285'000		7'085'000
Klosters-Serneus	2016	1'350'000	1'950'000	1'500'000		4'800'000
Luzern	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			8'800'000
Grono	2017	900'000	4'510'000			5'410'000
Breil/Brigels	2018	1'580'000	2'470'000	2'000'000		6'050'000
Bergün Filisur	2018	615'000	8'000'000	225'000		8'840'000
Thusis	2018	1'350'000	420'000	2'000'000		3'770'000
Rheinwald	2019	660'000	2'864'000		-174'000	3'350'000
Total		70'611'000	92'971'000	28'629'500	-2'389'000	189'822'500

Abbildung 23: Ausbezahlte Förderbeiträge seit 2000

Die folgende Grafik zeigt den Pro-Kopf-Beitrag in Franken an die jeweiligen Fusionsprojekte:

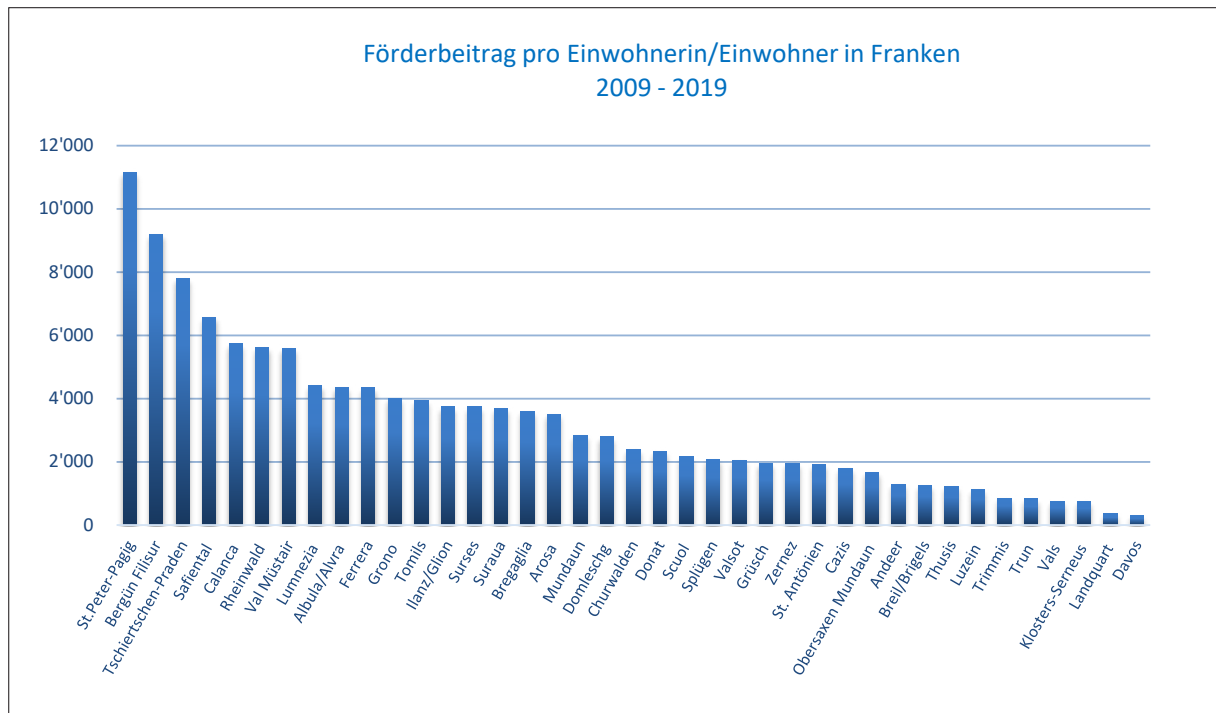


Abbildung 24: Förderbeitrag pro Einwohnerin / Einwohner 2009–2019 in Franken

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 2017 für die Förderung von Gemeindegemeinschaften einen Saldo von gut 102 Millionen Franken auf.

5. Förderräume

In ihrem Bericht und ihrer Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform (Botschaft, Heft Nr. 8 / 2010–2011, S. 644f.) definierte die Regierung **Förderräume**.



Abbildung 25: Förderräume gemäss Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform

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 *Verschlechterungsverbot* besonders beurteilt zu werden, d. h. die Anpassung der Förderräume dürfen einer anderen Gemeinde nicht zum Nachteil gereichen.

Verschiedentlich wurden die Förderräume den Verhältnissen angepasst und verändert:

Surselva: Insbesondere in Waltensburg/Vuorz stellte sich die Frage, ob ein Zusammenschluss innerhalb des Förderraums Breil/Brigels sinnvoll oder ob nicht eine Ausrichtung nach Ilanz/Glion das Richtige sei. Im Zuge der beiden Fusionen zu Ilanz/Glion und Breil/Brigels wurden die Förderräume in der Surselva bereinigt.

Prättigau: Der Abbruch des grossen Fusionsprojekts im hinteren Prättigau (Klosters-Serneus, Saas, Küblis, Luzein und St. Antönien) führte zu erneuten Diskussionen über die «richtigen» Förderräume im Prättigau. Mit den beiden erfolgten Fusionen Klosters-Serneus (mit Saas) und Luzein (mit St. Antönien) schlossen sich Gemeinden innerhalb der bestehenden Förderräume zusammen. Ob es künftig Anpassungen braucht, kann vorderhand offen bleiben.

Unterengadin: Die Anpassung der Förderräume erfolgte, nachdem sich die Gemeinden Ardez und Guarda strukturell in Richtung Scuol ausrichten wollten. Die hohen Zustimmungen zu den Fusionen Zernez (mit Susch und Lavin) sowie zu Scuol (mit Guarda, Ardez, Tarasp und Ftan) zeigten, dass die Anpassungen richtig waren.

Im Fall von **Albula/Alvra** verwehrte 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 Tales 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 nun auch noch die Gemeinde Schmitten strukturell nach Davos gehen, würde die Einheit des Albulatals in Frage gestellt. Die Auswirkungen – insbesondere auf die Führung der Schule – wären negativ. 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.

Etwa 30 bis 50 Gemeinden im Kanton Graubünden könnten ihre Aufgaben meist selbständig, d. h. ohne weitere interkommunale Verflechtungen erfüllen. 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 (Einwohner, Fläche), geografische Lage, Sprache/Kultur/Geschichte, bestehende Zusammenarbeit, wirtschaftliche Verflechtungen oder auch die Finanzen. Führt nun ein förderraumübergreifender Zusammenschluss zu einer (künftigen) schwächeren Ausgestaltung einer Gemeinde, so kann die Regierung einer Anpassung des Förderraums, wie eben am Beispiel im Albulatal dargelegt, nicht zustimmen. Die Gemeinden sind unter der geltenden Rechtslage frei, trotz einer allfälligen Nichtförderung durch kantonale Mittel, sich zusammenzuschliessen. Das letzte Wort hätte der Grosse Rat, welcher 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, welche 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 (ohne Schluein))
Safiental	Safiental (Safien, Tenna, Valendas, Versam)
Churwalden	Churwalden (Malix, Churwalden, Parpan)
Schanfigg	Arosa (Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lünen, Molinis, St. Peter-Pagig und Peist (ohne Tschierschen-Praden))
Bregaglia	Bregaglia (Bondo, Castasegna, Soglio, Stampa, Vicosoprano)

Val Müstair	Val Müstair (Fuldera, Lü, Müstair, Santa Maria V.M., Tschier, Valchava)
Davos	Davos (Davos, Wiesen)
Sur Tasna	Zernez (Zernez, Susch, Lavin)
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)
Via Mala Nord	Thusis (Muttin, Thusis) Domleschg (Almens, Paspels, Pratval, Rodels, Tomils [Feldis/Veulden, Scheid, Tumeagl/Tomils, Trans])
Bündner Rheintal	Trimmis (Says, Trimmis) Landquart (Igis, Mastrils)
Sutsassiala	Trun (Schlans, Trun)
Vorderprättigau	Grüsch (Fanas, Grüsch, Valzeina)
Klosters-Serneus	Luzern (Luzern, St. Antönien) Klosters-Serneus (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
Val Poschiavo

Die folgende Übersicht zeigt die Anzahl bestehender Gemeindeverbindungen, unbeschrieben der jeweils zu Grunde liegenden Rechtsform. Eine flächendeckende Übersicht über die Gemeindeverbindungen liegt nicht vor; es handelt sich lediglich um die dem Kanton bekannten Verbindungen. Im Jahr 2010 bestanden noch über 400 interkommunale Verbindungen. Diese Zahl hat sich als Folge der zahlreichen Fusionen beinahe halbiert. Insbesondere in den Bereichen Bildung, Feuerwehr, Forstwesen, Schiesswesen und Verwaltung hat sich die Zahl der interkommunalen Zusammenarbeitsformen markant reduziert.

Anzahl interkommunale Zusammenarbeiten

Bereich	2010	2018	+/-	in Prozent
Bildung (v.a. Schulverbände)	79	22	-57	-72.2
Feuerwehr	52	22	-30	-57.7
Forstwesen	49	12	-37	-75.5
Abwasseranlagen	31	13	-18	-58.1
Grundbuchämter	25	24	-1	-4.0
Schiesswesen	25	5	-20	-80.0
Spitäler / Alters- und Pflegeheime	24	22	-2	-8.3
Spitex	20	19	-1	-5.0
Tourismus	20	11	-9	-45.0
Zivilstandswesen	18	11	-7	-38.9
Sing- und Musikschulen	16	19	3	18.8
Verwaltung / Kanzlei	14	2	-12	-85.7
Elektrizitätswesen	12	8	-4	-33.3
Steuerallianzen	10	8	-2	-20.0
Alp- / Landwirtschaft	8	6	-2	-25.0
Abfall	7	7	0	0.0
Wasserversorgung	4	2	-2	-50.0
Total	414	213	-201	-48.6

Abbildung 27: Anzahl interkommunale Zusammenarbeiten

Im Jahr 2014 schuf der Grosse Rat eine Gesetzesgrundlage, wonach Gemeinden im Rahmen von Gemeindegemeinschaften sich aus den Fesseln der interkommunalen Zusammenarbeit lösen können (Art. 70 Abs. 3 GG). Dieses Instrument stellte sich als sinnvoll und tauglich heraus, konnten doch dadurch in verschiedenen Fällen die vorhandenen komplizierten Strukturen aufgebrochen und vereinfacht werden.

7. Entwicklungen bei den Bürgergemeinden

Gemäss Art. 61 Kantonsverfassung setzen sich die Bürgergemeinden aus den Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürgern mit Wohnsitz in der Gemeinde zusammen. Die Folgen für die Bürgergemeinden bei Gemeindegemeinschaften 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 bereits 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 auflösen und der politischen Gemeinde die Aufgaben übertragen. In verschiedenen Fällen wurde vorgängig die Auslagerung von bürgerlichem Vermögen vollzogen. Seit dem Jahr 2012 war dies lediglich noch in bürgerliche Genossenschaften möglich. Solche wurden in Ilanz, Almens, Paspels, Surava, Bivio, Leggia, Cama 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>		Ja	Nein	
Breil/Brigels	2018		x	
Bergün Filisur	2018	x		
Thusis	2018		x	Thusis
Grono	2017		x	Cama, Leggia
Klosters-Serneus	2016	x		
Luzern	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		
Val Müstair	2009		x	
Andeer	2009	x		
Tschiertschen-Praden	2009	x		
Ferrera	2008		x	
Trimmis	2008	x		
Donat	2003		x	

Abbildung 28: Zusammenschlüsse Bürgergemeinden

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. Stimm- und am Vermögen nutzungs-berechtigt waren damals somit lediglich die niedergelassenen Gemeindebürger.

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 Grunde gewährten dann auch die meisten Gemeinden den Niedergelassenen gegen Entgelt den Mitgenuss an den so genannten «Gemeindeutilitäten» (Nutzungsvermögen). 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 Entgeltes.

Die Bundesverfassung von 1874 gewährte den Niedergelassenen das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten. Mit dem Inkrafttreten des kantonalen Gesetzes über die Niederlassung von Schweizer Bürgern auf den 1. September 1874 trat die politische Gemeinde an die Stelle der Bürgergemeinde.

Mit dem Erlass des ersten Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden vom 28. April 1874 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 das Eigentum im Grundsatz der politischen Gemeinde zu. Vorbehalten blieb eine Bestimmung, 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 1884, innerhalb welcher Frist die Eigentumsausscheidung zwischen den beiden Gemeinwesen erfolgen musste. Das Gemeindegesetz verankerte in einem gewissen Sinne den Gemeindegualismus, weil die Bürgergemeinden als selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt wurden.

Der Werdegang der Bürgergemeinden und der politischen Gemeinden zeigt, dass die Schaffung der rechtlichen Grundlagen – und dadurch die Befriedung des Jahrzehnte dauernden Streits – nur dank verschiedener Kompromisse möglich wurde. Auch wenn die Bürgergemeinden selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, reichen deren Ausgestaltung nicht für eine vollständige Trennung von der politischen Gemeinde (unvollständiger Dualismus). Die mannigfaltigen Verflechtungen der Rechte und Zuständigkeiten der beiden Gemeindearten, insbesondere hinsichtlich des Nutzungsvermögens, machen deutlich, dass die politische und die Bürgergemeinde zwei Selbstverwaltungskörper innerhalb ein und derselben Gemeindeorganisation sind. Das Gemeindevermögen wird als Einheit verstanden. Lediglich im Innenverhältnis zwischen den beiden Gemeindearten legt das zwingende öffentliche Recht fest, wem die Eigentumszuständigkeit am Vermögen innerhalb der Gemeindeorganisation zukommt.

Das totalrevidierte Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 17. Oktober 2017 führt die bisherige Rechtslage betreffend die Aufgaben und die Verwaltung ihres Eigentums in weiten Teilen unverändert weiter. Insbesondere der Umgang mit dem Nutzungsvermögen (Alpen, Allmende, Wald, Gemeindelöser, Gemeinatzungsrecht, Beholzungs- und Weiderechte) ist rechtlich speziell.

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.

Unabhängig der Eigentumszugehörigkeit sind Vorgänge, welche das Nutzungsvermögen betreffen, somit bei der politischen Gemeinde zu verbuchen. Die Begründung dazu liegt in Art. 45 Abs. 2 GG, wonach alle Einwohnerinnen und Einwohner in der Gemeinde gleichermassen am Nutzungsvermögen nutzungsberechtigt sind. Sämtliche Erträge aus der Nutzung von Nutzungsvermögen (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.

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).

Wo keine Bürgergemeinde besteht, werden deren Befugnisse von Gesetzes wegen durch die politische Gemeinde wahrgenommen (Art. 86 Abs. 2 GG). Im Übrigen besteht keine hierarchische Struktur zwischen beiden Gemeindearten, d.h. keine Weisungs- oder Kontrollbefugnis der politischen gegenüber der Bürgergemeinde. Im Kanton Graubünden existieren heute 67 Bürgergemeinden und 8 bürgerliche Genossenschaften.

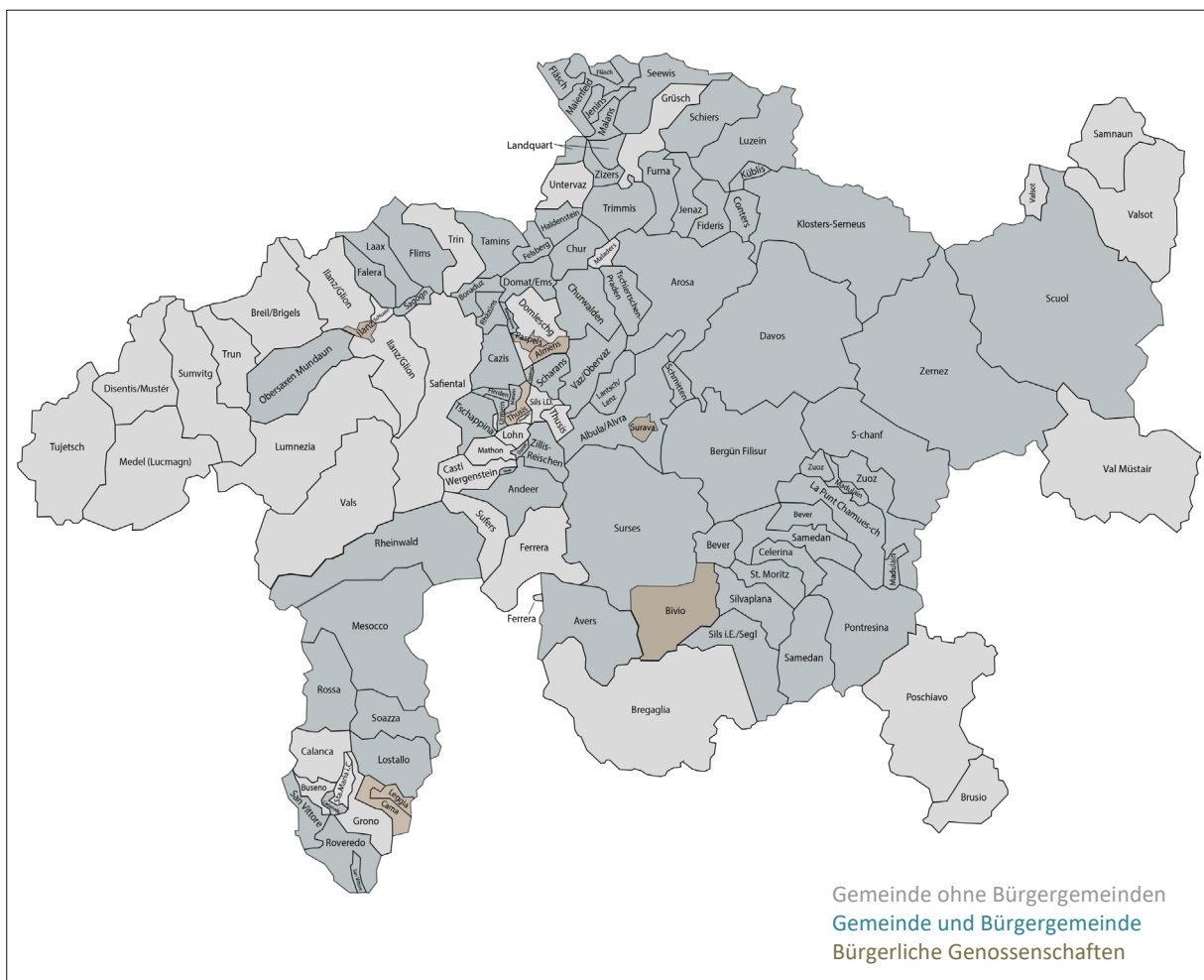


Abbildung 29: Organisierte Bürgergemeinden

Nach Art. 71 Abs. 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 die Möglichkeit, dem Bürgerort in Klammern den früheren Bürgerort hinzuzufügen. Rechtlich ist und bleibt 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 erhalten die Möglichkeit, nach erfolgten Gemeindegemeinschaften einen rechtlich unverbindlichen Hinweis auf ihr ehemaliges Bürgerrecht zu beantragen.

Im ersten Halbjahr seit der Einführung dieser Möglichkeit haben 136 Personen davon Gebrauch gemacht. Die Anpassungen wurden insbesondere aus Breil/Brigels (7 Andiastr und 20 Waltensburg/Vuorz), aus Valsot (8 Ramosch und 9 Tschlin), Klosters-Serneus (Saas), Domleschg (Diverse), Scuol (5 Ardez, 6 Ftan, 1 Tarasp), Bregaglia (8 Soglio, 1 Vicosoprano) und Surses (Diverse) erwünscht.

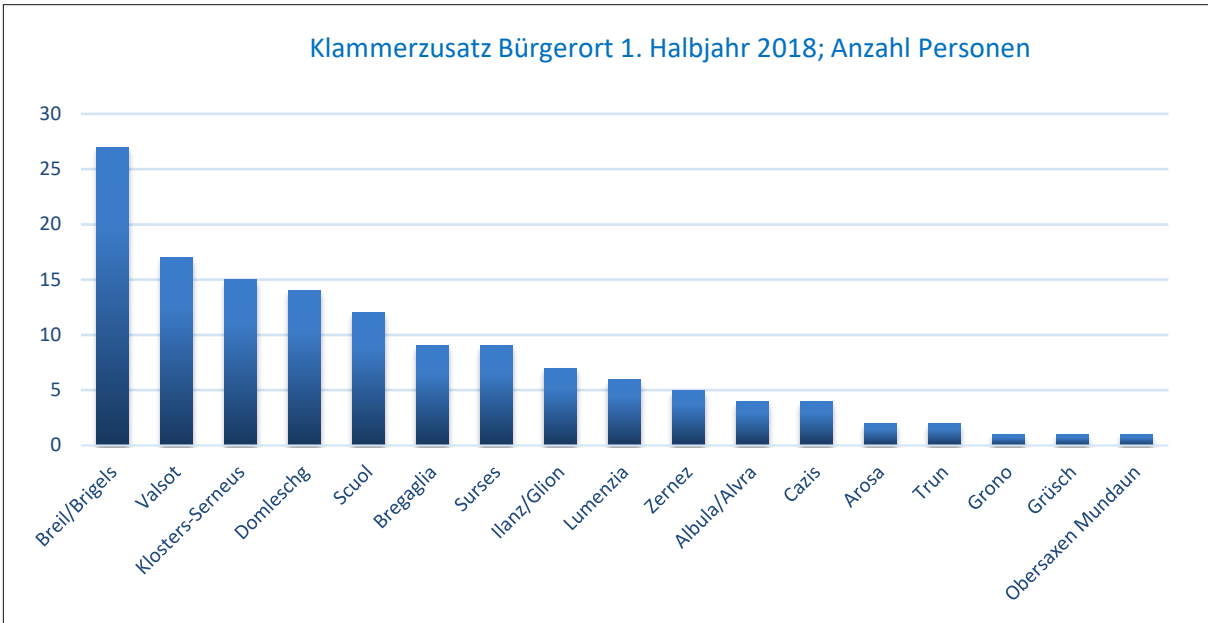


Abbildung 30: Klammerzusatz Bürgerort bei fusionierten Gemeinden (Anzahl Personen 1. Halbjahr 2018)

54 Bürgergemeinden legten für das Jahr 2016 selbständig Rechnung ab. Sie bilanzierten insgesamt 112 Millionen Franken Aktiven (Vermögen), welche primär aus flüssigen Mitteln, langfristigen Finanzanlagen sowie Grundstücken und Liegenschaften bestanden.

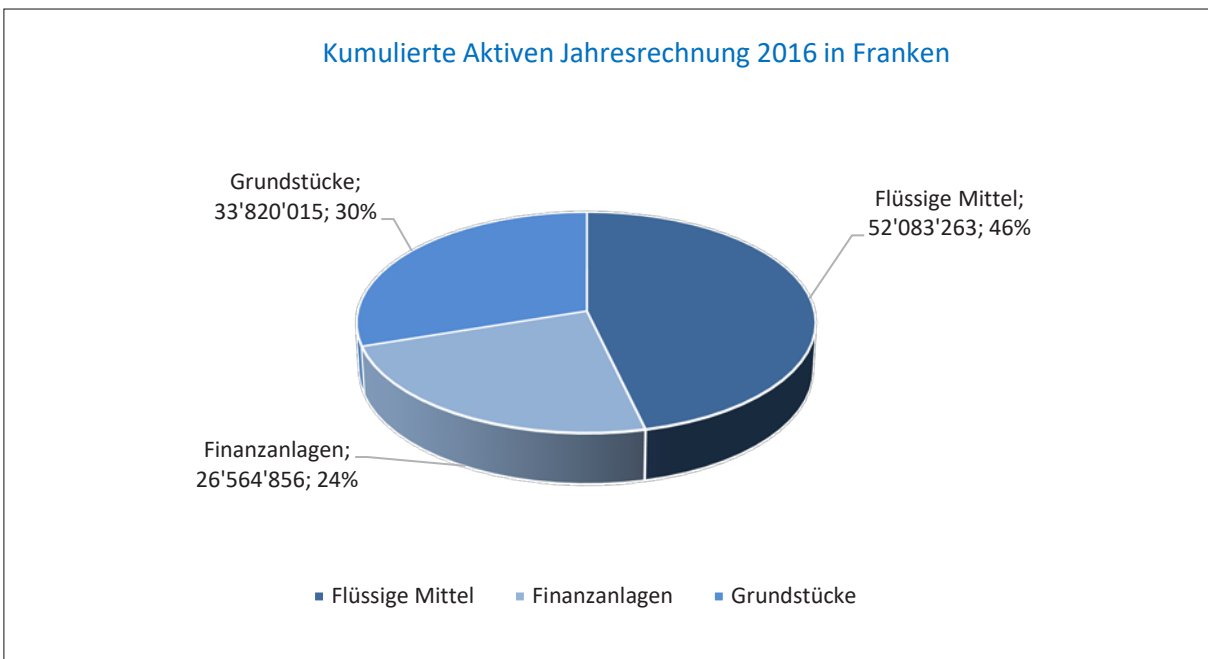


Abbildung 31: Kumulierte Aktiven Jahresrechnungen 2016, Bürgergemeinden

Das bilanzierte Vermögen konzentrierte sich vor allem auf acht Bürgergemeinden, welche je über 5 Millionen Franken Vermögen bilanzierten. Demgegenüber standen etwa 40 Bürgergemeinden, welche weniger als 1 Million Franken Vermögen auswiesen.

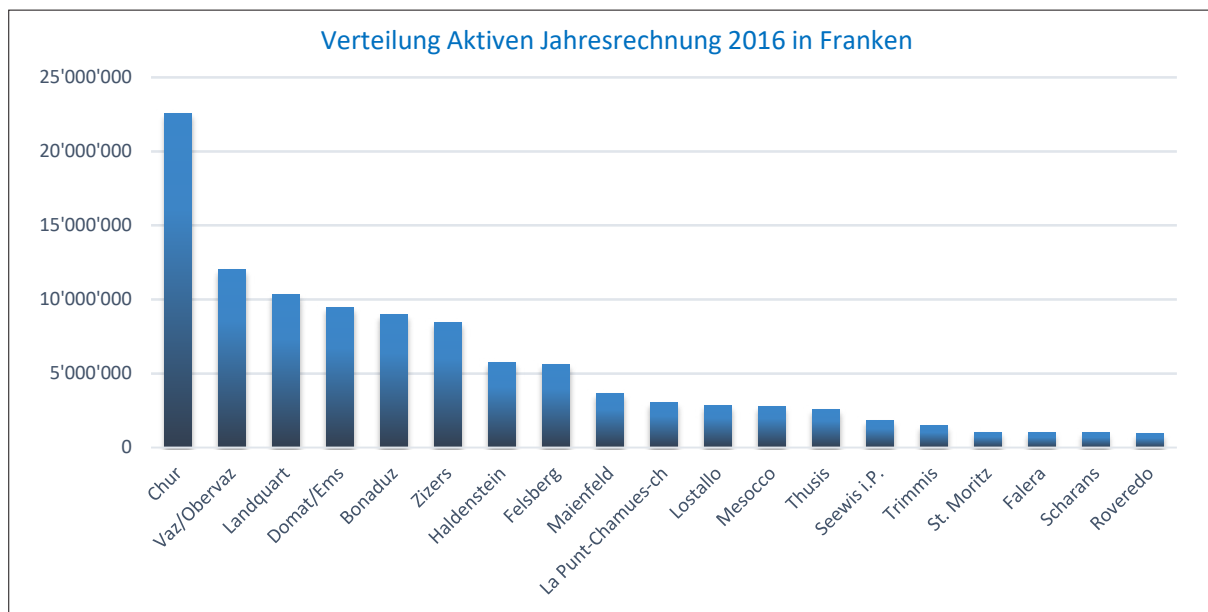


Abbildung 32: Verteilung Aktiven Jahresrechnung 2016, Bürgergemeinden

Das kumulierte Fremdkapital betrug knapp 17 Millionen Franken. Es konzentrierte sich vor allem auf die vermögenden Bürgergemeinden.

Insgesamt wiesen die Bürgergemeinden fast 96 Millionen Franken Eigenkapital aus.

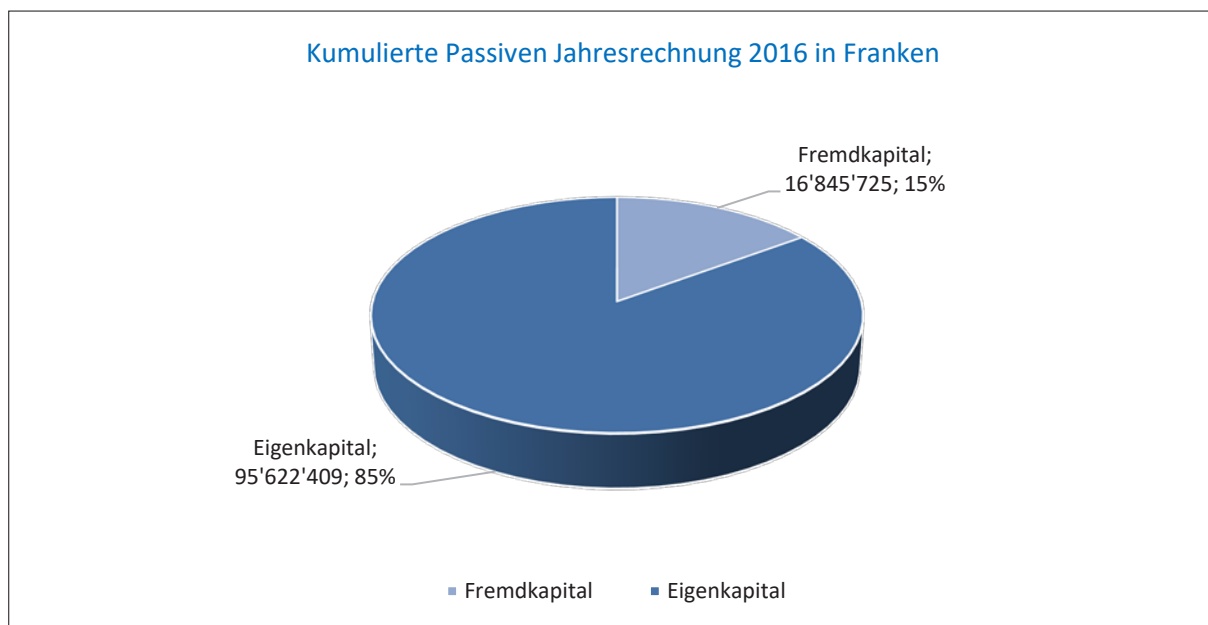


Abbildung 33: Kumulierte Passiven Jahresrechnung 2016, Bürgergemeinden

Die kumulierten Erfolgsrechnungen 2016 wiesen einen Aufwand von insgesamt 17 Millionen Franken aus. Die grösste Aufwandposition waren die Abschreibungen.

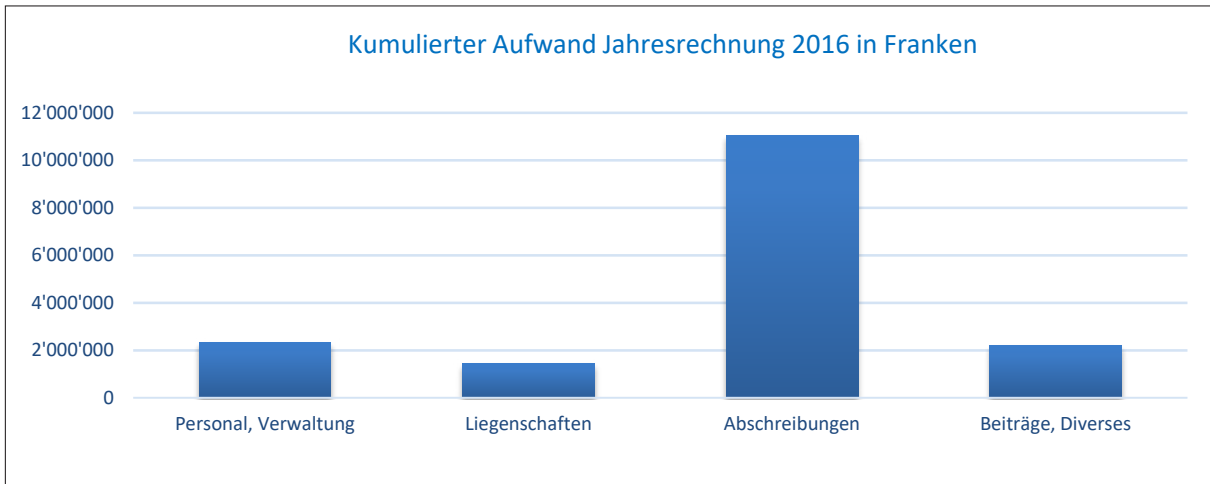


Abbildung 34: Kumulierter Aufwand Jahresrechnung 2016, Bürgergemeinden

Auf der Ertragsseite (Total 18 Mio. Franken) konnten vor allem Mieterträge sowie Pacht- und Baurechtszinsen verbucht werden.

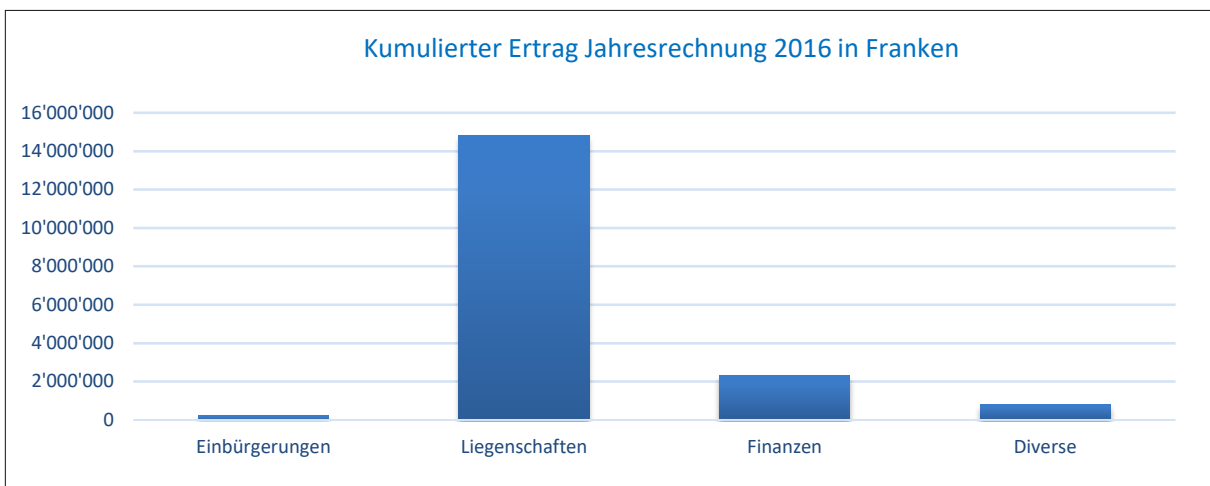


Abbildung 35: Kumulierter Ertrag Jahresrechnung 2016, Bürgergemeinden

8. Regionen

Seit dem 1. Januar 2016 entfaltet die Gebietsreform vollumfänglich Wirkung. Seither sind die elf 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 reibungslos, und die Umsetzung ging im Wesentlichen problemlos vorstatten.

Die Umsetzung der Gebietsreform, d. h. der Aufbau der elf Regionen, ist aus Sicht der Regierung erfolgreich verlaufen.

Für die Zuteilung der Gemeinden zu den elf Regionen liess sich die Regierung von der damaligen Bezirkseinteilung leiten. In wenigen Fällen erschienen Anpassungen sinnvoll, weil die betroffenen Gemeinden aufgrund ihrer geografischen Lage unterschiedliche Optionen hatten. In einzelnen Gemeinden wurden Willenskundgaben des Stimmvolkes eingeholt. Die Stimmbürgerschaft der Gemeinde Flims entschied sich am 30. Juni 2013 klar für die Region Imboden. Noch klarer sprach sich die Gemeinde Safiental am 15. Juli 2013 für die Region Surselva aus. Die Gemeinde Haldenstein entschied sich für die Zugehörigkeit zur Region Plessur. Deutlich fiel auch der Entscheid des Souveräns der Gemeinde Mutten aus, der Region Viamala angehören zu wollen. Diese Willenskundgaben entsprachen somit allesamt der Zuteilung, wie sie die Regierung in ihrer Vernehmlassungsvorlage aufgeführt hatte.

Kantonalrechtlich sind den Regionen die folgenden Aufgaben zugewiesen:

- *Betreibungs- und Konkurswesen;*
- *Regional- / Richtplanung;*
- *Berufsbeistandschaften;*
- *Zivilstandswesen;*
- *Archivwesen (ehem. Kreisarchive).*

Zwei Komitees (Junge CVP Surselva sowie die Gemeinde Conters i. P.), welche gegen das Gesetz über die Gebietsreform im Kanton Graubünden (Mantelgesetz über die Gebietsreform) das Referendum ergriffen hatten, befürchteten eine starke Zentralisierung, die Schwächung der Gemeinde- und Regionsautonomie sowie eine Entsolidarisierung innerhalb der Regionen. Letztlich sei das Gesetz «zerstörerisch, undemokratisch und bürokratisch» (vgl. Abstimmungsbotschaft vom 30. November 2014). Die Erfahrungen zeigen, dass die Befürchtungen nicht eingetreten sind und die Gebietsreform auf breite Akzeptanz gestossen ist.

Die Einwohnerinnen und Einwohner (STATPOP Stand 2015) verteilen sich sehr unterschiedlich auf die elf Regionen. Die Region Plessur umfasst über 40 000 Personen, gefolgt von der Region Prättigau/Davos mit rund 26 000, bzw. der Region Landquart mit rund 24 000 Personen. Einwohnermässig ist die Region Bernina mit rund 4 600 Einwohnerinnen und Einwohnern die kleinste Region.

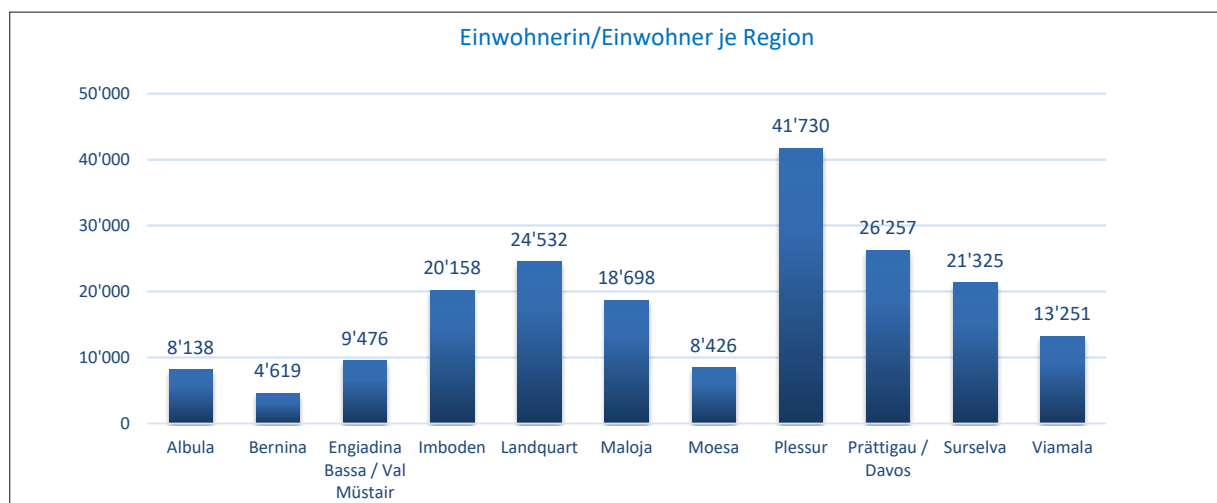


Abbildung 36: Einwohnerin/Einwohner je Region

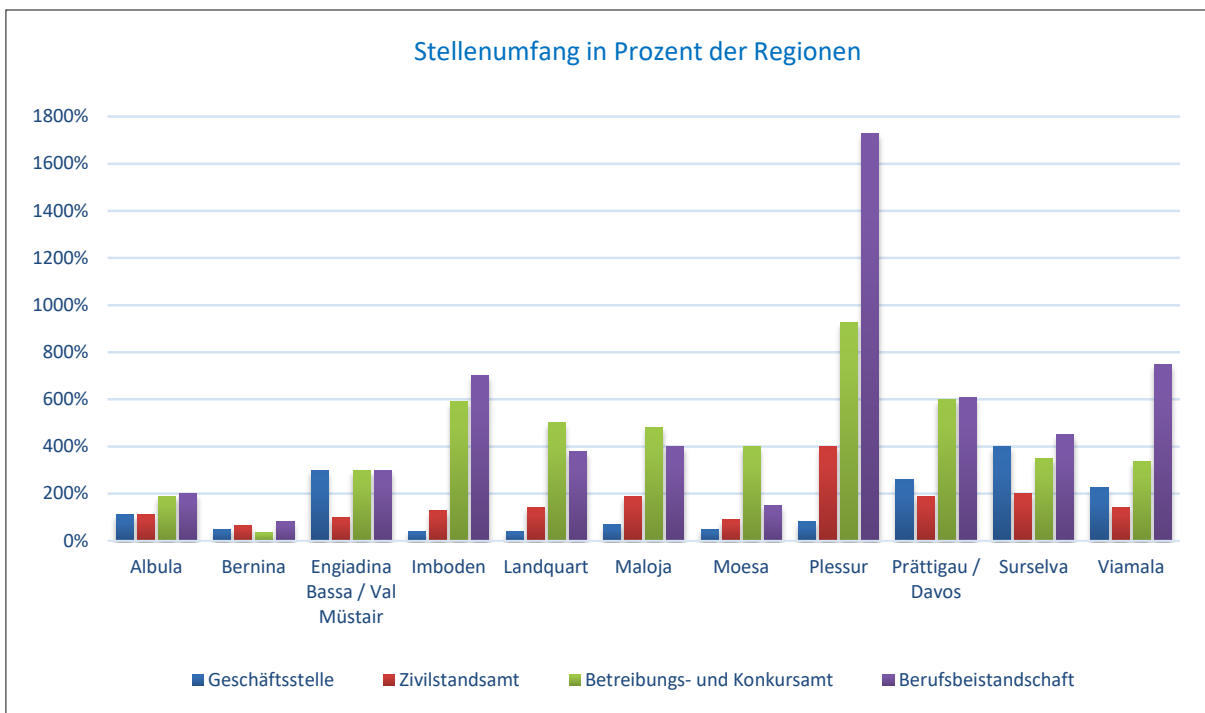


Abbildung 37: Stellenumfang in Prozent der Regionen

Das Gefäss der **Präsidentenkonferenz (PK)** 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 kantonrechtliche Organisationsvorgabe hat sich in der Praxis als das Richtige erwiesen.

Der etwas erhöhte **Arbeitsaufwand** der Präsidentinnen und Präsidenten ist zumindest teilweise auf den Aufbau der Regionen zurückzuführen. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Abläufe und Prozesse in den Regionen einspielen und sich daher der Aufwand reduziert. Vier der elf Regionen (Moesa, Prättigau/Davos, Surselva, Viamala) verfügen zusätzlich zur PK über einen Regionalausschuss.

Die **Stimmengewichtung** in der PK (jede Gemeinde bis 1000 Einwohnende verfügt über eine Stimme, pro weitere tausend Einwohnende erhält die Gemeinde eine zusätzliche Stimme) wird teilweise kontrovers diskutiert. Mit dieser Frage hat sich der Grosse Rat intensiv befasst. Sie wurde zudem in einzelnen Vernehmlassungen zur Totalrevision des Gemeindegesetzes aufgeworfen. Einwohnerstärkere Gemeinden sind von Entscheiden auf Regionalebene meist auch finanziell stärker betroffen, weshalb ein grösseres Gewicht bei der Entscheidungsfassung gerechtfertigt ist. Keine Gemeinde allein kann jedoch die anderen majorisieren, so dass sich der gewählte Kompromiss weiterhin als tragfähig und zukunftstauglich erweist.

Die im Vorfeld der Gebietsreform befürchtete **Entsolidarisierung** in Bezug auf die Aufgabenerfüllung ist nicht eingetreten. Auch wenn bei den nicht kantonal vorgegebenen Regionalaufgaben 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.

Die Regierung stellt fest, dass ihre ursprüngliche Absicht, **fünf bis acht Regionen** schaffen zu wollen, im Nachhinein eine grössere Akzeptanz aus der Praxis erfährt. Eine kleinere Anzahl Regionen würde den Koordinationsaufwand vermindern (z. B. in den Regionen des Bündner Rheintals) oder die italienische Sprache stärken (wenn die Region Bernina zu Maloja gestossen wäre). Die Regierung sieht derzeit keinen Grund, von sich aus eine Verfassungsänderung anzustrengen, sofern der Antrag nicht von den Regionen selbst unterbreitet wird.

Den Einführungsprozess der elf Regionen sieht die Regierung als erfolgreich abgeschlossen.

V. Fusions-Check Graubünden

Der Kanton beauftragte die Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur, die Zusammenschlüsse der letzten zehn Jahre zu untersuchen und deren Auswirkungen zu evaluieren. Als Mittel dazu sollte der Fusions-Check dienen, welcher es ermöglicht, die Entwicklung einer fusionierten Gemeinde nachzuverfolgen und anhand von 29 Indikatoren – zusammengefasst in zehn Kriterien bzw. drei Dimensionen – zu evaluieren bzw. zu messen.

Insgesamt wurden 27 Zusammenschlüsse, welche zwischen 2008 und 2016 zu Stande kamen, ausgewertet. Die Ergebnisse lassen sich sehen, haben sich die fusionierten Gemeinden doch insgesamt positiv entwickelt. Gemeindefusionen sind aber nicht immer von heute auf morgen reibungsfrei und problemlos umsetzbar. Finanzielle, kulturelle und infrastrukturelle Unterschiede wirken nach. Es braucht Zeit, wenn Neuerungen zu verändertem Verhalten zwingen. Diesem Umstand ist auch manche Kritik geschuldet.

Jeder Zusammenschluss ist einzigartig, mit seinen eigenen Vorzeichen, seiner eigenen Identität. Auch wenn sich die zentralen Fragen der Organisation und des Rechts stets wiederholen, so gibt es doch in jeder Fusion auch neue Herausforderungen zu bewältigen. Der Fusions-Check möchte auf wissenschaftliche Art und Weise die Resultate der erfolgten Zusammenschlüsse analysieren und sie messen. Es versteht sich von selbst, dass dieses Messinstrumentarium zwar Trendaussagen zulässt, es jedoch stets eine Beurteilung des Einzelfalles braucht, bevor allgemein gültige Aussagen gemacht werden können. So beinhaltet der Fusions-Check Limitationen, welche zu Fehlansagen verleiten können, wenn nicht eine differenzierte Betrachtung erfolgt. Beispielhaft kann hier das Ergebnis für die fusionierte Gemeinde Luzein angeführt werden, deren finanziellen Eckwerte im Fusions-Check negativ auffallen. Während des Betrachtungszeitraums hat Luzein das Gemeindehaus neu erstellt und somit überdurchschnittlich hohe Investitionen getätigt. Dass als Folge davon die finanziellen Parameter – im Fusions-Check unter «Finanzielle Leistungsfähigkeit» erfasst – negativ beeinflusst werden, ist nachvollziehbar. Trotzdem konnte die Gemeinde Luzein ihren kommunalen Steuerfuss von 120 Prozent im Jahr 2014 sukzessive auf noch aktuell 85 Prozent senken. Dies war aufgrund der ausgezeichneten Ergebnisse – auch wegen des Zusammenschlusses mit St. Antönien – problemlos verkraftbar. Selbstverständlich sind die Ergebnisse des Fusions-Checks nicht falsch, sondern lediglich das Abbild der Auswirkungen der Investitionen. Eine neue Erhebung zu einem späteren Zeitpunkt (t_2) würde ein etwas differenzierteres Bild geben, weil die Entwicklungen so sichtbar gemacht werden können. Das neue Rathaus in Luzein wäre übrigens mit oder ohne Zusammenschluss mit der Gemeinde St. Antönien erstellt worden, was den fusionsirrelevanten Sachverhalt aufzeigt.

Selbstverständlich sind zahlreiche Gründe und wohl auch Personen dafür verantwortlich, ob ein Zusammenschluss erfolgreich ist oder ob er zu Kritik führt. Die Wertung ist jedoch nicht immer einfach: Wie sich die Gemeinden ohne Fusion entwickelt hätten, bleibt verborgen. Schliesst eine fusionierte Gemeinde eine der fünf Gründeponien oder gar einen Schulstandort, so wird die Fusion insgesamt von einem Teil der Bevölkerung in Frage gestellt. Ebenso verhält es sich, wenn nicht alle Prognosen nach der Fusion eintreten.

Jeder Versuch eines Vergleichs «vor» und «nach» der Fusion ist mit Unwägbarkeiten und Unsicherheiten verbunden. Auffallend ist jedoch die «Aufbruchstimmung», welche sich nach einer Fusion bei der Bevölkerung und bei Behörden bemerkbar macht. Diese setzt Kräfte für die strukturelle und wirtschaftliche Entwicklung frei. Der Blick auf die kommunalen Finanzen (vgl. Kapitel 1.3 Finanzielles) zeigt eindrücklich, dass sich die Strategie «starke Gemeinden – starker Kanton» ausbezahlt.

Die Bevölkerung wurde befragt, ob sie einer Fusion wieder zustimmen würden oder nicht. Die untersuchten Gemeindefusionen kämen heute wieder zustande – oft mit einem hohen Ja-Anteil. Im gewichteten Mittel beträgt dieser 73 Prozent. Dies ist als wichtiges Zeichen zu verstehen, dass die Fusionen in den 27 untersuchten Gemeinden überwiegenden Zuspruch erfahren, obschon vereinzelt auch kritische Stimmen zu finden sind.

Der integrale Schlussbericht zum Fusions-Check vom 4. Mai 2018 wird im Anhang zu dieser Botschaft aufgenommen und somit transparent gemacht. Die Regierung erachtet die im Schlussbericht durch die HTW Chur vorgenommenen Beurteilungen als nachvollziehbar:

- «Alles in allem haben sich die fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden gut entwickelt. Zum einen sind auf übergeordneter Ebene positive Entwicklungstendenzen für die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität» und «Aussenwirkungen» zu finden. Auch die «Standortattraktivität» hat sich überraschend deutlich verbessert, wobei hier die reinen Fusionseffekte wohl überzeichnet sind. Diese Ergebnisse stützen insgesamt die Argumente der Fusionsbefürworter. Zum anderen wird ersichtlich, dass das «Politische Engagement» und die «Bürgernähe» in der Mehrheit der Gemeinden abgenommen hat. Dies wiederum untermauert die Befürchtungen der Fusionskritiker. Die Studienergebnisse entkräften allerdings den Vorwurf, dass die «Identifikation mit der Gemeinde» markant abnimmt. Diese bleibt weitestgehend stabil und zumindest mittelfristig stark ausgeprägt. Entgegen den Erwartungen verändern sich auch die «Mitwirkung/IKZ» und der «Fitz/Vetterliwirtschaft» im Durchschnitt kaum. Allerdings sind zum Teil deutliche Unterschiede in den jeweiligen Gemeinden zu erkennen. Dies spricht dafür, dass die Art und Weise, wie die Fusionen umgesetzt werden, einen Einfluss darauf hat. Dass Gemeindefusionen nicht alle Probleme lösen können, zeigt sich in den teilweise moderaten Fortschritten seit der Fusion.
- Vor diesem Hintergrund ist auch die Akzeptanz der Gemeindefusionen in der Bevölkerung zu betrachten. Grossmehrheitlich würden die untersuchten Gemeindefusionen heute wieder zustande kommen – oft mit einem hohen Ja-Anteil. Im gewichteten Mittel beträgt dieser 73 Prozent. Diese deutliche Zustimmung ist ein starkes Indiz, dass die Fusionen in den 27 untersuchten Gemeinden überwiegenden Zuspruch erfahren. Dies gilt, obschon in der Bevölkerungsbefragung vereinzelt auch kritische Stimmen zu finden sind. Dass die Zustimmung im Allgemeinen gesunken ist, lässt sich in erster Linie mit dem offenen Abstimmungsverfahren und mit den ausserordentlich hohen Ja-Anteilen in den damaligen Abstimmungen begründen, die im Durchschnitt 83 Prozent betragen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit rechnerisch, dass die Zustimmung im Zeitverlauf sinkt.
- Die vorliegenden Studienergebnisse erlauben eine aussagekräftige Standortbestimmung. Die untersuchten Gemeindefusionen können durchaus, wenn auch nicht durchwegs, als Erfolg gewertet werden. Zum einen lösen Gemeindefusionen nicht unmittelbar alle strukturellen Schwierigkeiten. Ebenso braucht es Zeit für eine sorgfältige Umsetzung und eine umsichtige Führung mit einer guten Kommunikation nach dem Fusionsentscheid. Deshalb würde erst eine weitere Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt Aufschluss über die längerfristige Entwicklung der 27 Gemeinden geben. Dies gilt insbesondere für die gesellschaftlichen oder «weichen» Indikatoren. Zum anderen treten mit der Digitalisierung und Alterung der Bevölkerung fusionsunabhängig neue Herausforderungen für die Gemeinden auf. Diese betreffen alle Gemeinden und werden die Lebensverhältnisse in den Gemeinden womöglich nachhaltiger beeinflussen als die Gemeindefusion. Es ist zu erwarten, dass die Fusionseffekte mit der Zeit abnehmen und sich die fusionierten Gemeinden in der Entwicklung an nicht fusionierte Gemeinden angleichen.» (aus Fusions-Check, Management Summary)

Werden in einigen Jahren (t₂) mittels denselben Fragen/Indikatoren die Zusammenschlüsse erneut evaluiert, führt das dannzumal zu noch aussagekräftigeren Ergebnissen. Damit ist auch schon erwähnt, dass die Regierung für das Jahr 2022 eine Neuerhebung (t₂) plant.

VI. Anträge

Die Regierung beantragt Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. vom vorliegenden Bericht und vom Fusions-Check Kenntnis zu nehmen.

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

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

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anzahl politische Gemeinden und Bürgergemeinden 2000–2019	667
Abbildung 2:	Steuerfüsse natürliche Personen vor und nach Fusion sowie 2018	669
Abbildung 3:	48 Gerichtsgemeinden, Handbuch der Bündner Geschichte, Band 4, Seite 280	671
Abbildung 4:	Gemeinden nach Grössenklassen (inkl. Fusionen bis 2019)	672
Abbildung 5:	Bündner Gemeinden nach Grössenklassen 1970–2019 (inkl. Fusionen bis 2019)	673
Abbildung 6:	Finanzkennzahlen der Bündner HRM1 Gemeinden seit 2012	674
Abbildung 7:	Finanzkennzahlen der Bündner HRM2 Gemeinden seit 2013	674
Abbildung 8:	Nettoschuld in Franken pro Einwohner 2016	675
Abbildung 9:	Bruttoverschuldungsanteil 2009 in Prozent	676
Abbildung 10:	Bruttoverschuldungsanteil 2016 in Prozent	676
Abbildung 11:	Vergleich Selbstfinanzierung 2009 zu 2016 pro Einwohnerin/Einwohner je Gemeinde in Franken	677
Abbildung 12:	Bruttoinvestitionen aller Gemeinden von 2009 bis 2016 in Mio. Franken	677
Abbildung 13:	Entwicklung Finanzvermögen aller Gemeinden von 2009 bis 2016 in Franken	678
Abbildung 14:	Entwicklung Fremdkapital aller Gemeinden von 2009 bis 2016 in Franken	678
Abbildung 15:	Entwicklung Eigenkapital aller Gemeinden von 2009 bis 2016 in Franken	679
Abbildung 16:	Organisationsformen 2018	679
Abbildung 17:	Anzahl Vorstandsmitglieder	680
Abbildung 18:	Gemeindezusammenschlüsse seit 2000	684
Abbildung 19:	Entwicklung Anzahl Gemeinden in Graubünden seit 1900	685
Abbildung 20:	Durchschnittliche Gemeindegrösse im Kantonsvergleich	685
Abbildung 21:	Die 2222 Gemeinden der Schweiz am 1.1.2018, Statistischer Atlas der Schweiz, Bundesamt für Statistik	686
Abbildung 22:	Elemente der kantonalen Förderung	688
Abbildung 23:	Ausbezahlte Förderbeiträge seit 2000	690
Abbildung 24:	Förderbeitrag pro Einwohnerin/Einwohner 2009–2019 in Franken	691
Abbildung 25:	Förderräume gemäss Botschaft über die Gemeinde- und Gebiets- reform	692
Abbildung 26:	Aktualisierte Förderräume	695
Abbildung 27:	Anzahl interkommunale Zusammenarbeiten	696
Abbildung 28:	Zusammenschlüsse Bürgergemeinden	697
Abbildung 29:	Organisierte Bürgergemeinden	699
Abbildung 30:	Klammerzusatz Bürgerort bei fusionierten Gemeinden (Anzahl Personen 1. Halbjahr 2018)	700
Abbildung 31:	Kumulierte Aktiven Jahresrechnungen 2016, Bürgergemeinden	700
Abbildung 32:	Verteilung Aktiven Jahresrechnung 2016, Bürgergemeinden	701
Abbildung 33:	Kumulierte Passiven Jahresrechnung 2016, Bürgergemeinden	701
Abbildung 34:	Kumulierter Aufwand Jahresrechnung 2016, Bürgergemeinden	702
Abbildung 35:	Kumulierter Ertrag Jahresrechnung 2016, Bürgergemeinden	702
Abbildung 36:	Einwohnerin/Einwohner je Region	703
Abbildung 37:	Stellenumfang in Prozent der Regionen	704

Anhang:

Schlussbericht Fusions-Check vom 4. Mai 2018



«Fusions-Check» Graubünden

Evaluation im Auftrag des Amtes für Gemeinden, Kanton Graubünden

Curdin Derungs und Ursin Fetz, Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur

04. Mai 2018

Management Summary

Das Amt für Gemeinden des Kantons Graubünden hat die Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur beauftragt, die Bündner Gemeindefusionen der letzten zehn Jahre zu untersuchen und deren Auswirkungen zu evaluieren. Ziel ist es in erster Linie, Entwicklungstendenzen auf kantonaler Ebene aufzuzeigen. Der «Fusions-Check» der HTW Chur ermöglicht es, die Entwicklung einer fusionierten Gemeinde nachzuverfolgen und anhand von 29 Indikatoren – zusammengefasst in zehn Kriterien bzw. drei Dimensionen – mehrdimensional zu messen. Dazu wurden Daten aus offiziellen und bestehenden Statistiken des Kantons aufbereitet, zusätzlich Daten bei den fusionierten Gemeinden erhoben und eine breit abgestützte Bevölkerungsbefragung durchgeführt. Daran haben insgesamt knapp 7'500 Personen teilgenommen. Methodisch erlaubt dieses Vorgehen zum einen, vielschichtige Aspekte von Gemeindefusionen abzubilden und mehr als nur finanzielle Effekte zu analysieren. Zum anderen eignet sich der «Fusions-Check» vor allem dazu, Wirkungen von Gemeindefusionen in der Breite 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.

Für die 27 untersuchten Gemeindefusionen, die zwischen 2008 und 2016 umgesetzt wurden, zeichnet der «Fusions-Check» Graubünden ein differenziertes Bild: Alles in allem haben sich die fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden gut entwickelt. Zum einen sind auf übergeordneter Ebene positive Entwicklungstendenzen für die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität» und «Aussenwirkungen» zu finden. Auch die «Standortattraktivität» hat sich überraschend deutlich verbessert, wobei hier die reinen Fusionseffekte wohl überzeichnet sind. Diese Ergebnisse stützen insgesamt die Argumente der Fusionsbefürworter. Zum anderen wird ersichtlich, dass das «Politische Engagement» und die «Bürgernähe» in der Mehrheit der Gemeinden abgenommen hat. Dies wiederum untermauert die Befürchtungen der Fusionskritiker. Die Studienergebnisse entkräften allerdings den Vorwurf, dass die «Identifikation mit der Gemeinde» markant abnimmt. Diese bleibt weitestgehend stabil und zumindest mittelfristig stark ausgeprägt. Entgegen den Erwartungen verändern sich auch die «Mitwirkung/IKZ» und der «Fitz/Vetterliwirtschaft» im Durchschnitt kaum. Allerdings sind zum Teil deutliche Unterschiede in den jeweiligen Gemeinden zu erkennen. Dies spricht dafür, dass die Art und Weise, wie die Fusionen umgesetzt werden, einen Einfluss darauf hat. Dass Gemeindefusionen nicht alle Probleme lösen können, zeigt sich in den teilweise moderaten Fortschritten seit der Fusion.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Akzeptanz der Gemeindefusionen in der Bevölkerung zu betrachten. Grossmehrwertlich würden die untersuchten Gemeindefusionen heute wieder zustande kommen – oft mit einem hohen Ja-Anteil. Im gewichteten Mittel beträgt dieser 73%. Diese deutliche Zustimmung ist ein starkes Indiz, dass die Fusionen in den 27 untersuchten Gemeinden überwiegenden Zuspruch erfahren. Dies gilt, obschon in der Bevölkerungsbefragung vereinzelt auch kritische Stimmen zu finden sind. Dass die Zustimmung im Allgemeinen gesunken ist, lässt sich in erster Linie mit dem offenen Abstimmungsverfahren und mit den ausserordentlich hohen Ja-Anteilen in den damaligen Abstimmungen begründen, die im Durchschnitt 83% betragen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit rechnerisch, dass die Zustimmung im Zeitverlauf sinkt.

Die vorliegenden Studienergebnisse erlauben eine aussagekräftige Standortbestimmung. Die untersuchten Gemeindefusionen können durchaus, wenn auch nicht durchwegs, als Erfolg gewertet werden. Zum einen lösen Gemeindefusionen nicht unmittelbar alle strukturellen Schwierigkeiten. Ebenso braucht es Zeit für eine sorgfältige Umsetzung und eine umsichtige Führung mit einer guten Kommunikation nach dem Fusionsentscheid. Deshalb würde erst eine weitere Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt Aufschluss über die längerfristige Entwicklung der 27 Gemeinden geben. Dies gilt insbesondere für die gesellschaftlichen oder «weichen» Indikatoren. Zum anderen treten mit der Digitalisierung und Alterung der Bevölkerung fusionsunabhän-

gig neue Herausforderungen für die Gemeinden auf. Diese betreffen alle Gemeinden und werden die Lebensverhältnisse in den Gemeinden womöglich nachhaltiger beeinflussen als die Gemeindefusion. Es ist zu erwarten, dass die Fusionseffekte mit der Zeit abnehmen und sich die fusionierten Gemeinden in der Entwicklung an nicht-fusionierte Gemeinden angleichen.

Inhaltsverzeichnis

1	Grundlagen.....	6
1.1	Ziel und Aufbau der Studie.....	6
1.2	Vorgehen.....	8
2	Konzeptionelle Grundlagen.....	10
2.1	Aufbau und Konzept «Fusions-Check» Graubünden.....	10
2.2	Untersuchungsdesign: Gemeindefusionen und Erhebungszeitpunkte.....	12
2.3	Indikatoren: Auswahl und Beschrieb.....	15
3	Methodik und Daten.....	24
3.1	Methodische Verfahren.....	24
3.2	Daten.....	27
3.3	Limitationen.....	29
4	Analyse der Gemeindefusionen.....	30
4.1	Auswertungskonzept.....	30
4.2	Gesamtanalyse Kanton Graubünden.....	30
4.3	Gruppenanalysen.....	33
4.4	Einzelanalyse Gemeindefusionen.....	42
4.5	Spezialanalyse.....	46
5	Würdigung der Ergebnisse.....	50
	Literaturverzeichnis.....	52
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	54
	Anhang.....	55
	Anhang 1 – Fusionsabstimmungen.....	55
	Anhang 2 – Beteiligte Personen.....	62

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
GEFIS	Gemeindefinanzstatistik
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
i.w.S.	im weiteren Sinn
i.e.S.	im engeren Sinn
NFA	Neuer Finanzausgleich Kanton Graubünden
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte

1 Grundlagen

1.1 Ziel und Aufbau der Studie

In den letzten 15 Jahren hat sich die Gemeindelandschaft im Kanton Graubünden massgeblich verändert. Neben der Neugestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs haben verschiedene Reformen die Rahmenbedingungen der Bündner Gemeinden geprägt. Zu nennen sind z.B. die angepasste Finanzierung im Gesundheits- und Spitalwesen, das Wald- oder Schulgesetz. Zudem hat die kantonale Gemeinde- bzw. Gebietsreform die territorialen Strukturen vereinfacht. Durch Gemeindefusionen verringerte sich die Anzahl an Gemeinden im Kanton Graubünden deutlich von 212 im Jahr 2001 auf 108 im Jahr 2018. Dies entspricht einem Rückgang von 50%. Gleichzeitig erhöhte sich in diesem Zeitraum die durchschnittliche Gemeindegrösse um 72% von 874 Einwohner pro Gemeinde auf 1'830. Dabei sind die Gemeindestrukturen ab 2008 verstärkt in Bewegung geraten und haben ab 2012 stark an Dynamik gewonnen (vgl. Abbildung 1). Insgesamt sind seit 2001 38 Gemeinden neu entstanden, wobei im Durchschnitt 4 Gemeinden an einer Gemeindefusion beteiligt waren (Minimum = 2, Maximum = 13).

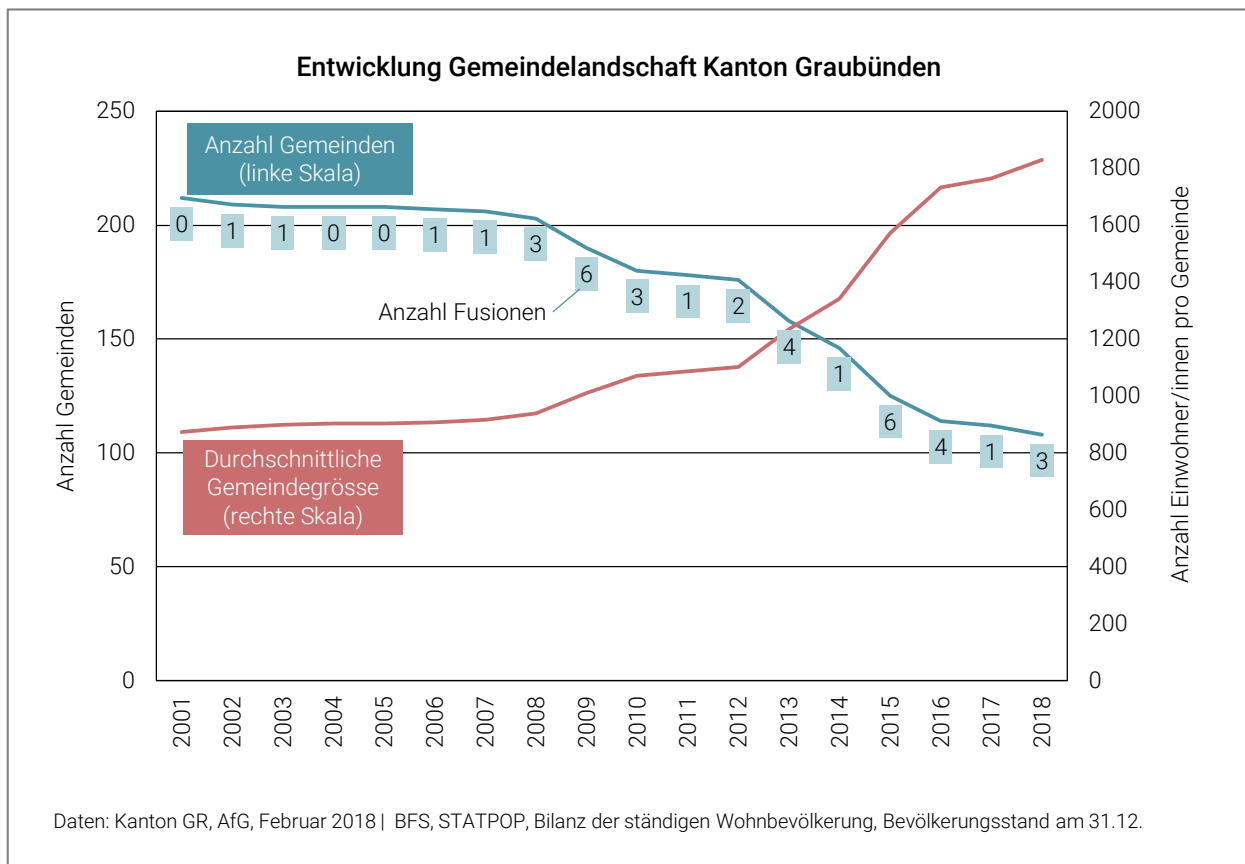


Abbildung 1: Entwicklung der Gemeindelandschaft im Kanton Graubünden

Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von Gemeindefusionen in der Schweiz und auch im Kanton Graubünden sind verschiedene wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, die Gemeinden in ihrer Leistungsfähigkeit und Selbstständigkeit unter Druck setzen (vgl. Fetz/Derungs, 2014). Aus wissenschaftlichen Untersuchungen und Erfahrungen aus der Praxis sind folgende Herausforderungen zu nennen:

- Die Anforderungen an die Qualität der kommunalen Dienstleistungen und Professionalität der Gemeindeverwaltung und -behörden sind gestiegen.
- Die kommunalen Dienstleistungen nehmen aufgrund neuer Bedürfnisse der Einwohner/innen oder höheren Anforderungen der Kantone an Gemeinden zu.
- Der Druck, ausgeglichene Finanzhaushalte zu erreichen, ist hoch und die finanziellen Spielräume für langfristige Investitionsprojekte oft eng.
- Neue, kantonale Finanzausgleichssysteme setzen Anreize, die Gemeindefusionen fördern und der Strukturhaltung entgegenwirken.
- In peripher-ländlichen Gemeinden ist der Bevölkerungsrückgang mit dem Wegzug von Humankapital und Kompetenzen spürbar («Brain drain»). Gleichzeitig verursacht die zunehmende Bevölkerungskonzentration in Zentren «Stau- und Urbanisierungskosten».
- Die Besetzung von öffentlichen Ämtern ist anhaltend schwierig, bedingt durch die abnehmende Bereitschaft der Einwohner/innen, sich zeitlich für ein solches Amt zu engagieren.
- Das politische Engagement im Rahmen der direkt-demokratischen Beteiligung – namentlich die Teilnahme an Gemeindeversammlungen – nimmt generell ab.
- Die funktionalen Lebens- und Wirtschaftsräume sind aufgrund der erhöhten Mobilität zunehmend miteinander verflochten. Dabei fallen Wohn- und Arbeitsort der Erwerbspersonen immer häufiger auseinander.
- Die zahlreichen Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) haben zu einer hohen strukturellen Komplexität geführt und zugleich die Steuerungsfähigkeit der Gemeinden gemindert. Dabei treten wechselseitige Abhängigkeiten zwischen einzelnen Gemeinden und gleichzeitig demokratische Defizite auf.

Gemeindefusionen sind im Kanton Graubünden ein Ansatz, diesen Herausforderungen zu begegnen. Dabei werden mit Gemeindefusionen unterschiedliche Ziele verknüpft. Die betroffenen Gemeinden erhoffen sich, ihre Standortattraktivität zu erhöhen, ihre Wettbewerbsposition zu verbessern, die Verwaltung zu professionalisieren und nicht zuletzt an Gewicht in den Verhandlungen innerhalb der Region und gegenüber dem Kanton zu gewinnen (vgl. Botschaft, 2010-2011: 635). Für den Kanton steht im Vordergrund, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde sicherzustellen und zu fördern. Deshalb unterstützt er den Zusammenschluss von Gemeinden mit einem Förderbeitrag (Art. 93 aGG, Art. 61 Abs. 2 nGG).

Nach jahrelanger Erfahrung mit der Umsetzung von Gemeindefusionen ist es aus Sicht des Kantons Graubünden nun angebracht, die Auswirkungen der Zusammenschlüsse der Bündner Gemeinden zu untersuchen. Dazu sollen die Gemeindefusionen der letzten zehn Jahre analysiert werden. Die HTW Chur hat in Zusammenarbeit mit den Kantonen Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich mit dem «Fusions-Check» ein Instrument entwickelt, das die Wirkungen der Fusionen umfassend und anhand mehrerer Kriterien analysiert. In Bern, Glarus und Zürich ist er bereits eingesetzt worden. Die entsprechenden Resultate sind in den «ZVM-Benchmark» eingeflossen. Bis anhin fokussieren sich wissenschaftliche Studien in der Regel auf einzelne Aspekte. Dabei stehen oft finanzielle Effizienzanalysen im Vordergrund, die Grösseneffekte in der Produktion öffentlicher Leistungen von Gemeinden untersuchen (vgl. Lüchinger/Stutzer, 2002; Blume/ Blume, 2007; Blesse/Baskaran, 2016; Studerus, 2016; Steiner/Kaiser, 2017; Derungs/Fetz, 2018).

Mit dem Einsatz des «Fusions-Checks» sind drei übergeordnete Projektziele verbunden, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- (1) **Überprüfung der Entwicklung der fusionierten Bündner Gemeinde:** Auf Basis des «Fusions-Checks» in der Standard-Version können die 27 Bündner Gemeindefusionen (Inkrafttreten 01.01.2008 bis

01.01.2016) anhand ausgewählter Indikatoren vertieft überprüft werden. Dies ermöglicht es, die Entwicklung der einzelnen Gemeinden im Zeitraum vor und nach der Fusion nachzuzeichnen. Hauptnutznerin ist deshalb die fusionierte Gemeinde selber, deren Entwicklung nach der Analyse im Expertengespräch mit der HTW Chur diskutiert werden kann.

- (2) **Vergleich der Entwicklung der Gemeinden:** Da für alle untersuchten Gemeindefusionen die gleichen Indikatoren erhoben werden, können diese auf kantonaler Ebene konsolidiert und miteinander verglichen werden. Dabei muss der unterschiedlichen Gemeindegrösse und -typologie Rechnung getragen werden, weshalb ein «Ranking» der einzelnen Gemeinde i.e.S. nicht möglich ist. Zu beachten ist auch, dass als Vergleichsbasis in erster Linie das Ergebnis der teilnehmenden Bündner Gemeinden beigezogen wird. Zugleich steht als Vergleichsmassstab ein ZVM-Benchmark zur Verfügung, der Daten von fusionierten Gemeinden aus den Kantonen Bern, Glarus, Graubünden und Zürich sowie je nach Indikator zusätzlicher Deutschschweizer Gemeinden zusammenfasst.
- (3) **Standortbestimmung:** Die umfassende Datenerfassung unter Einbezug der Gemeinden und Bevölkerung ermöglicht es dem Kanton Graubünden, eine 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 allerdings erst nach einer zweiten Bevölkerungsbefragung zu einem späteren Zeitpunkt erfassen.

Der vorliegende Bericht fasst die Evaluationsergebnisse zusammen. **Kapitel 2** beschreibt die konzeptionellen Grundlagen der Evaluation, das Design und die verwendeten Indikatoren. Die Methodik und Datenbasis sind in **Kapitel 3** dargestellt. Zudem werden die Limitationen der Evaluationsmethodik aufgezeigt. Das **Kapitel 4** umfasst das Auswertungskonzept sowie die Ergebnisse der Gesamtanalyse für den Kanton Graubünden, der Gruppenanalysen und Einzelanalysen der Gemeindefusionen. Zudem werden in Spezialanalysen ausgewählte Fragestellungen detailliert ausgewertet. Schliesslich würdigt das **Kapitel 5** die Ergebnisse im Gesamtkontext.

1.2 Vorgehen

Der «Fusions-Check» verwendet verschiedene quantitative und qualitative Daten, die durch drei Methoden erhoben werden und sich in die folgenden Arbeitsschritte zusammenfassen lassen (vgl. Abbildung 2):

Schritt 1 – Vorbereitung: Zusammen mit den Verantwortlichen des Amtes für Gemeinden (AfG) des Kantons Graubünden wurden die Rahmenbedingungen, das Vorgehen und die Untersuchungsmethodik festgelegt und im weiteren Projektverlauf konkretisiert. Insgesamt wurden 13 Arbeitssitzungen zwischen Januar 2017 und März 2018 durchgeführt.

Schritt 2 – Design: Der «Fusions-Check» liegt in einer Standard-Variante vor und kann je nach den Bedürfnissen des Auftraggebers und den zu untersuchenden Gemeindefusionen angepasst werden. Auf Basis der bereits bestehenden Erhebungsinstrumente wurden die konzeptionellen Grundlagen für die vorliegende Evaluation angepasst und dabei eine zweckmässige Auswahl an Indikatoren getroffen. Entsprechend wurden für den Kanton Graubünden die notwendigen Datenerhebungs- und Auswertungstools für die Erfassung bestehender Daten sowie die Gemeinde- und Bevölkerungsbefragung entwickelt.

Schritt 3 – Datenkonsolidierung (Gemeindedaten / Daten aus offiziellen Statistiken): Zusammen mit dem Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) hat das AfG die schon vorliegenden Gemeindedaten (v.a. Daten zu Finanzkennzahlen und Interkommunalen Zusammenarbeit) in einem Excel-Erhebungsraster zusammengetragen und mit statistischen Daten (z.B. Wohnbevölkerung, Zuzüger, Arbeitsplätze) angereichert.

Schritt 4 – Gemeindebefragung: Leicht zeitverzögert haben die Gemeindeverwaltungen der fusionierten Gemeinden einen standardisierten Gemeindefragebogen in Form eines Excel-Erhebungsrasters erhalten. Diesen haben die Gemeindeschreiber/innen mit ihren gemeindespezifischen Daten abgefüllt. Bei einigen Fragen waren weitere Rückfragen und Nachforschungen seitens der HTW Chur nötig bzw. zur vertieften Qualitätssicherung sinnvoll.

Schritt 5 – Bevölkerungsbefragung: Die Bevölkerung erhielt auf Einladung von Regierungspräsidentin Barbara Janom Steiner einen Zugang zu einem Online-Fragebogen. Die verwendete Fragebogen-Software kann ein mehrfaches Antworten einer Person ausschliessen. Der Versand erfolgte zentral über das Amt für Informatik (AFI) des Kantons Graubünden. Um den Rücklauf zu erhöhen, wurde der Fragebogen der Bevölkerung auch in Papierform zur Verfügung gestellt. Die HTW Chur hat die manuelle Datenerfassung der Papier-Fragebogen organisiert und sichergestellt.

Schritt 6 – Datenaufbereitung und -auswertung: In einem ersten Schritt wurden die Daten aus den drei Erhebungsmethoden «Gemeindedaten/Daten aus offiziellen Statistiken», «Gemeindebefragung» und «Bevölkerungsbefragung» in einer Datenbank konsolidiert und aufbereitet. Einerseits wurden die Fusionseffekte für jede der 27 Gemeindefusionen (und zusätzlich den ursprünglichen 114; also gesamthaft 141 Gemeinden) ermittelt, andererseits eine konsolidierte Auswertung aus einer übergeordneten kantonalen Perspektive erstellt. Dazu wertete die HTW Chur alle Daten auf Stufe der einzelnen Gemeinden aus. Grundlage ist ein Excel-basierte Auswertungstool, das für die vorliegende Anwendung angepasst und für die kantonale Auswertung erweitert wurde.

Schritt 7 – Schlussbericht: In einem letzten Schritt hat die HTW Chur auf der Grundlage der verschiedenen Zwischenpräsentation den vorliegenden Bericht aus kantonalen Perspektive erarbeitet. Darin enthalten sind neben den Ergebnissen auch eine Würdigung der Erkenntnisse.

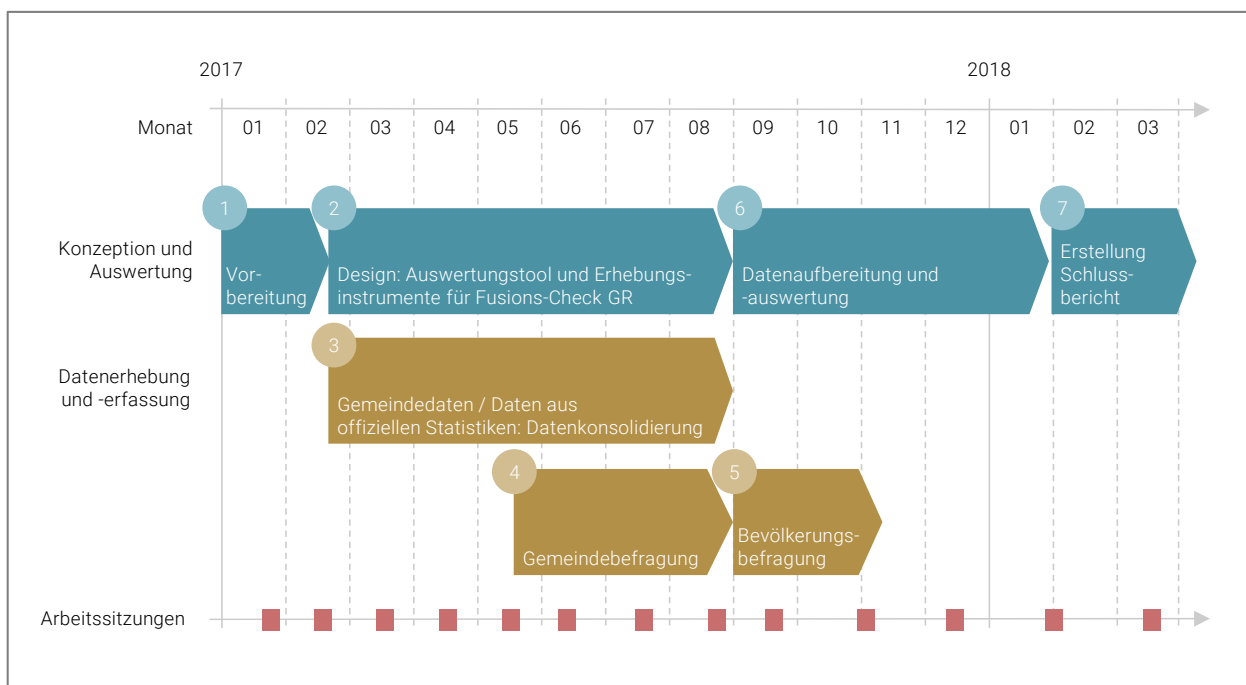


Abbildung 2: Vorgehen und Projektplan

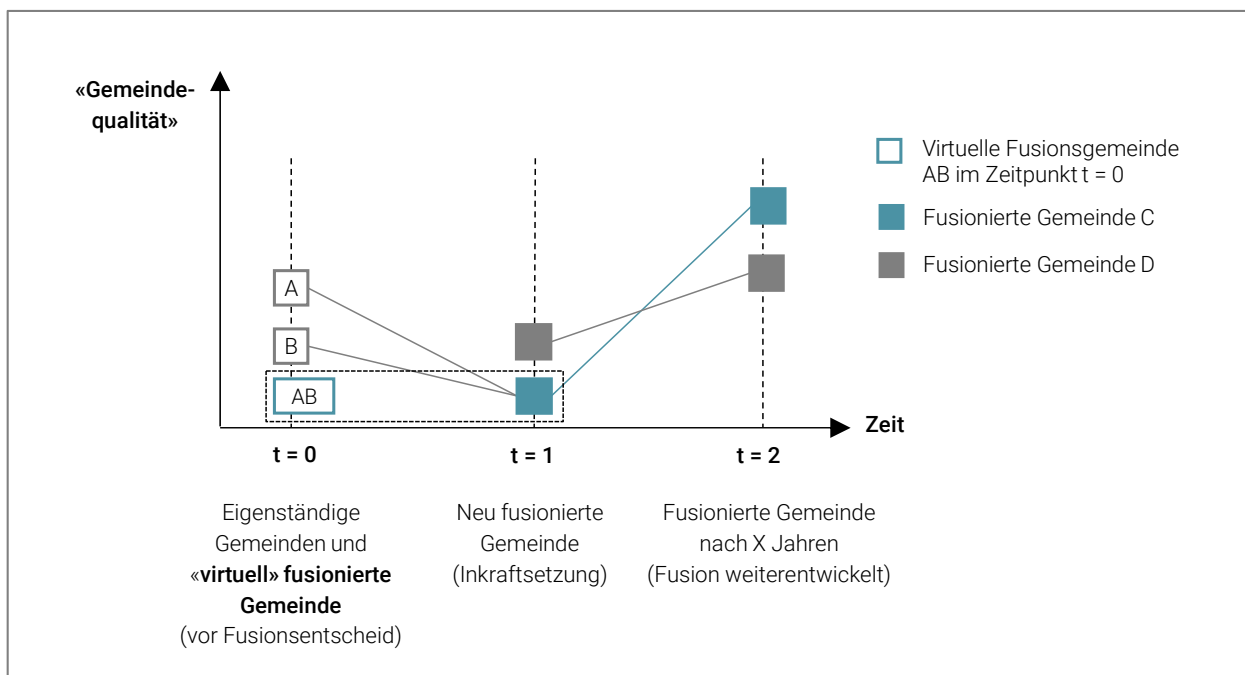


Abbildung 4: Konzeptionelle Grundlagen – Untersuchungsdesign

Um einen Gesamtüberblick über die wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Fusionseffekte zu erhalten, werden für den Kanton Graubünden sämtliche seit 2008 erfolgten Gemeindefusionen untersucht. Es sind dies 27 Gemeinden, die ihrerseits aus 114 Gemeinden entstanden sind. Dazu soll der Zeitpunkt $t = 1$ resp. $t = 2$ im Sinne einer Ist-Erfassung und gleichzeitig der Zeitpunkt $t = 0$ nachträglich erfasst werden. Der «Fusions-Check» kann die zehn Kriterien mit – je nach Variante – bis zu 47 unterschiedlichen Indikatoren messen. Für die vorliegende Studie wurden folgende vier methodische Varianten geprüft (vgl. Abbildung 5):

- **Variante A – Vollversion $t = 0$ und $t = 1$ | $t = 2$:** In der Vollversion werden für alle Erhebungszeitpunkte alle 47 Indikatoren erhoben. Dazu werden sowohl Daten mittels Bevölkerungs- und Gemeindebefragung als auch Daten aus offiziellen Statistiken (Bund, Kanton) erfasst.
- **Variante B – Teilversion $t = 0$ und Vollversion $t = 1$ | $t = 2$:** Für die Zeitpunkte $t = 1$ und $t = 2$ werden wiederum alle 47 Indikatoren, für den Zeitpunkt $t = 0$ dagegen nur deren 29 verwendet. Wie in Variante A wird hier auf alle drei Datenquellen zurückgegriffen.
- **Variante C – Teilversion $t = 0$ und $t = 1$ | $t = 2$:** Alle drei Zeitpunkte $t = 0$, $t = 1$ und $t = 2$ werden mit 29 ausgewählten Indikatoren abgedeckt. Der «Fusions-Check» in Variante C nutzt Daten aus offiziellen Statistiken und Gemeindedaten. Zudem ist auch eine Bevölkerungsbefragung notwendig. Zu beachten ist das viele Gemeindedaten beim AfG bereits zentral verfügbar sind. Andere müssen in einer eigenen Gemeindebefragung erhoben werden, die gegenüber der Vollversion gekürzt werden kann.
- **Variante D – Minimalversion:** Für beide Zeitpunkte wird auf ein verkürztes Set von 14 Indikatoren zurückgegriffen. Dazu gehören ausschliesslich Indikatoren, die sich mit Daten aus offiziellen Statistiken (Bund, Kanton) berechnen lassen und in erster Linie finanzielle und wirtschaftliche Kennzahlen der Gemeinden umfassen. Die Variante D verzichtet auf eine Bevölkerungsbefragung und deckt daher nur ausgewählte Aspekte einer Gemeindefusion ab. Sie erlaubt daher keinen breit abgestützten mehrdimensionalen «Fusions-Check» mehr.

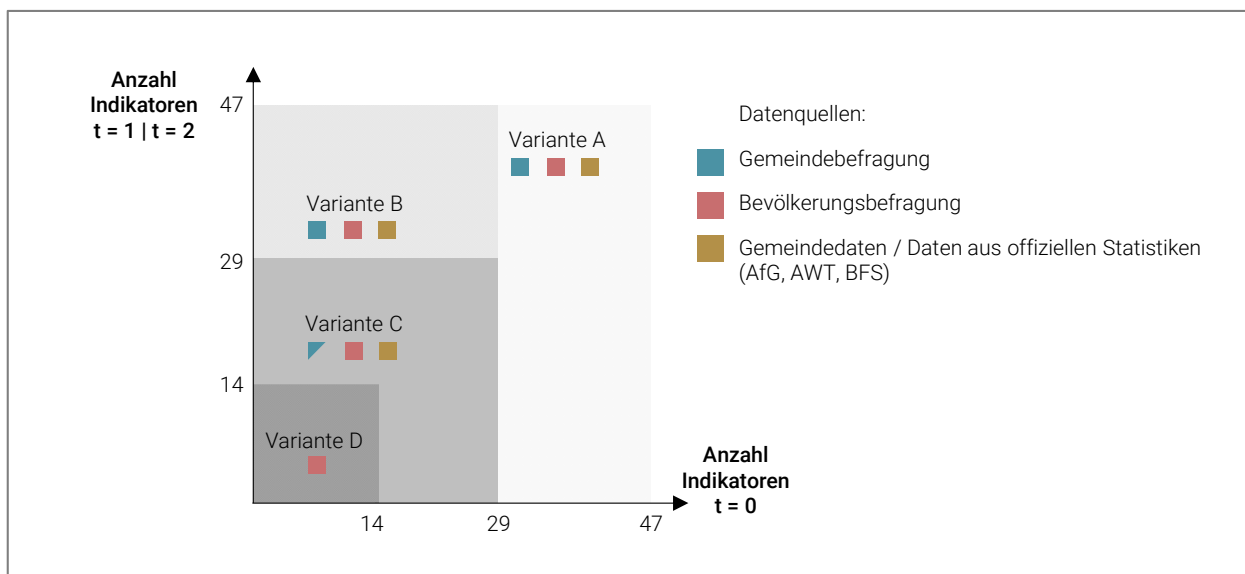


Abbildung 5: Konzeptionelle Grundlagen – Methodische Variante

Zwischenfazit

Für den «Fusions-Check» Graubünden wird methodisch auf die Variante C zurückgegriffen, d.h. der Fusionserfolg wird anhand von zehn Kriterien gemessen, die wiederum mit 29 Indikatoren erfasst werden. Dies lässt sich zum einen mit Aufwandüberlegungen begründen. Zum anderen lassen sich die Erkenntnisziele (vgl. Kapitel 1.1) nur erreichen, wenn eine genügend hohe Anzahl Indikatoren erhoben und zugleich alle drei Dimensionen – wirtschaftliche Kriterien, die Qualität der Demokratie und gesellschaftliche Faktoren – abgedeckt werden. Diese Vorgaben erfüllt Variante C am zweckmässigsten.

2.2 Untersuchungsdesign: Gemeindefusionen und Erhebungszeitpunkte

Die Auswahl der fusionierten Gemeinden, die in dieser Untersuchung einbezogen werden, ist zum einen zeitlich begrenzt. Untersucht werden demnach alle Gemeindefusionen im Zeitraum zwischen dem 01.01.2008 und 31.12.2016. Zum anderen werden sogenannte «Doppelfusionen» ausgeschlossen, d.h. bei Gemeinden, die im Betrachtungszeitraum zweimal fusioniert haben, wird nur die letzte Fusion berücksichtigt. Dies betrifft z.B. die Gemeinde Domleschg, deren heutigen Fraktionen Feldis/Veulden, Scheid, Trans und Tumeagl/Tomils sich im Jahr 2009 zuerst zur Gemeinde Tomils zusammengeschlossen und danach im Jahr 2015 mit den Gemeinden Almens, Paspels, Pratval und Rodels fusioniert haben. Analog werden die Fusionen St. Peter-Pagig (heute Arosa, 2008 aus Pagig und St. Peter hervorgegangen) und Mundaun (heute Obersaxen Mundaun, 2009 aus Flond und Surcuolm entstanden) behandelt.

Nach diesem Auswahl- und Bereinigungsverfahren liegen für die nachfolgende Analyse (vgl. Kapitel 4) insgesamt 27 Gemeindefusionen vor, die aus ehemals 114 Gemeinden entstanden sind. Dabei waren im ganzen Kanton Graubünden knapp 67'000 Personen betroffen. Dies entspricht 34% der gesamten ständigen Wohnbevölkerung (vgl. BFS, STATPOP, Stand: 31.12.16). Gleichzeitig bestehen regionale Unterschiede. Werden die Anzahl fusionierten Gemeinden betrachtet, zeigt sich folgendes Bild: Eine hohe Fusionsdynamik verzeichneten die Regionen Engiadina Bassa/Val Müstair, Plessur, Albula und Surselva, wo sich seit dem 31.12.2007 die Anzahl an Gemeinden zwischen 60% und 72% verringert hat. Die Reduktionen in den Region Viamala, Prättigau/Davos und Maloja liegen zwischen 25% und 37% und weisen auf eine mittlere Fusionsdynamik hin.

In den übrigen Regionen Landquart und Moesa ist diese tiefer (18%) oder im Falle von Imboden und Bernina gar nicht vorhanden¹. Total sind im Betrachtungszeitraum 45% der Gemeinden aufgelöst worden.



Abbildung 6: Geografische Übersicht – Gemeindefusionen im Fokus

Neben der Auswahl der Untersuchungsobjekte ist es für die Datenerhebung notwendig, für die 27 Gemeindefusionen die Erhebungszeitpunkte «Vor Fusion» ($t = 0$), «Nach Fusion [kurzfristig]» ($t = 1$) und «Nach Fusion [mittelfristig]» ($t = 2$) festzulegen. Dabei werden die Erhebungszeitpunkte nach einem einheitlichen Vorgehen definiert:

- **Erhebungszeitpunkt «Vor Fusion»** ($t = 0$): Der Erhebungszeitpunkte $t = 0$ ist jeweils zwei Jahre vor dem Inkrafttreten der Fusion definiert, um damit mögliche Verzerrungen (z.B. vorgezogene Investitionsentscheide und Mehrausgaben vor der Fusion) zu «neutralisieren».
- **Erhebungszeitpunkt «Nach Fusion [kurzfristig]»** ($t = 1$): Der Erhebungszeitpunkte $t = 1$ bezeichnet den Zeitpunkt zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der Fusion. Dies erlaubt es, mögliche Anpassungs- und Übergangseffekte, die in der Umsetzung von Gemeindefusionen auftreten können, zu umgehen.
- **Erhebungszeitpunkt «Nach Fusion [mittelfristig]»** ($t = 2$): Der Erhebungszeitpunkt $t = 2$ ist immer der 31.12.16. Folglich fallen bei einigen neurechtlichen Gemeinden die Zeitpunkte $t = 1$ und $t = 2$ zusammen (vgl. Abbildung 8). Der Zeitpunkt $t = 2$ soll grundsätzlich eine Analyse der mittelfristigen Veränderungen ermöglichen.

¹ Diese regionalen Unterschiede ergeben sich auch in Bezug auf die Wohnbevölkerung. Während in den Regionen Imboden und Bernina keine Gemeindezusammenschlüsse erfolgten, waren in den Regionen Engiadina Bassa/Val Müstair und Prättigau/Davos 92% resp. 73% der Wohnbevölkerung von einer Gemeindefusion betroffen. Nicht ganz annähernd hohe Werte erreichen die Regionen Surselva mit 51%, Landquart mit 49% und Albula mit 45%, gefolgt von den Regionen Viamala mit 38%, Plessur mit 13% und Maloja mit 8% sowie Moesa mit 2%.

Die Abbildung 7 zeigt grafisch, wie die drei Erhebungszeitpunkte für den «Fusions-Check» Graubünden auf einem Zeitstrahl definiert werden.

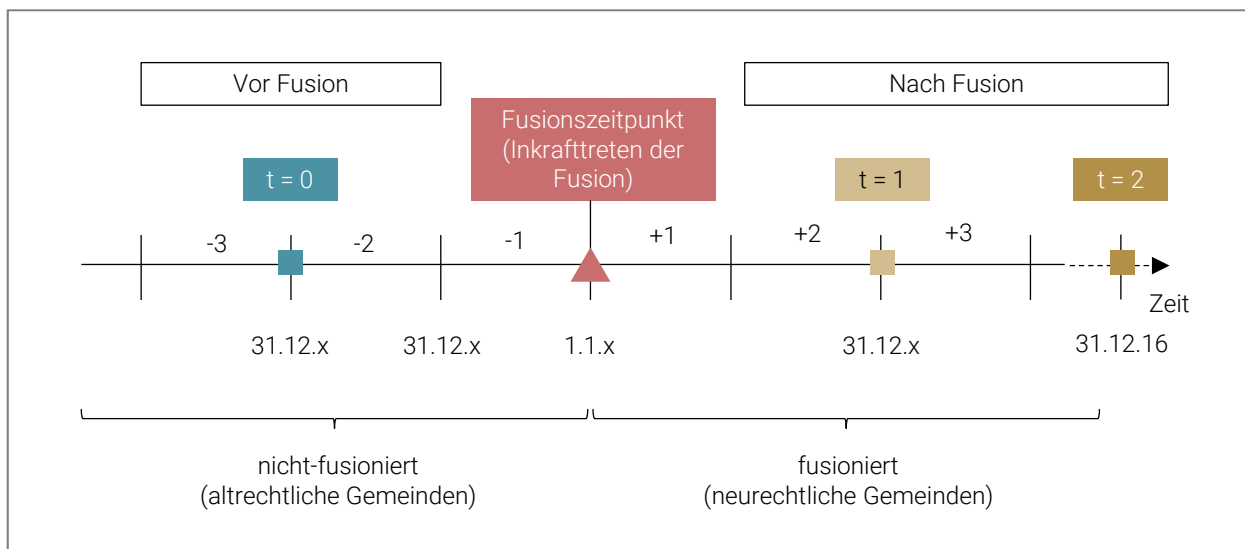


Abbildung 7: Erhebungszeitpunkte ($t = 0$, $t = 1$, $t = 2$) – Methodik

Werden die Erhebungszeitpunkte gemäss der vorher definierten Methodik festgelegt, ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 8): Bei insgesamt zehn Gemeinden fallen die Zeitpunkte $t = 1$ und $t = 2$ zusammen, weil diese Gemeindefusionen erst vor wenigen Jahren in Kraft getreten sind. Für diese lassen sich noch keine mittelfristigen Effekte analysieren. Zu dieser ersten Kategorie zählen die Gemeinden Klosters-Serneus, Luzein, Obersaxen Mundaun, Surses (jeweils per 01.01.2016 fusioniert), Albula/Alvra, Domleschg, Scuol, Vals, Zernez und Calanca (jeweils per 01.01.2015 fusioniert). Am anderen Ende der Skala gibt es Gemeindefusionen, die vergleichsweise lange zurückliegen. In diese zweite Kategorie fallen die Gemeinden Trimmis und Ferrera (beide per 01.01.2008 fusioniert) sowie Davos, Val Müstair, Andeer und Tschierschen-Praden (alle per 01.01.2009 fusioniert). Die anderen Gemeindefusionen bilden eine dritte Kategorie. Dazu gehören Ilanz/Glion, Arosa, Lumnezia, Safiental, Valsot, Landquart, Trun, Grüsch, Bregaglia, Churwalden und Cazis. Deren Fusionszeitpunkte liegen zwischen dem 01.01.2010 und 01.01.2014. Die Umsetzung der Fusionsentscheide können als bereits «gesetzt» eingestuft werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die zeitliche Verteilung der drei Erhebungszeitpunkte in der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden muss. In Tabelle 4 sind zudem für alle Fusionsprojekte Gemeindeportraits zu finden, die sowohl die Erhebungszeitpunkte als auch die strukturellen Merkmale pro Gemeinde ausweisen.

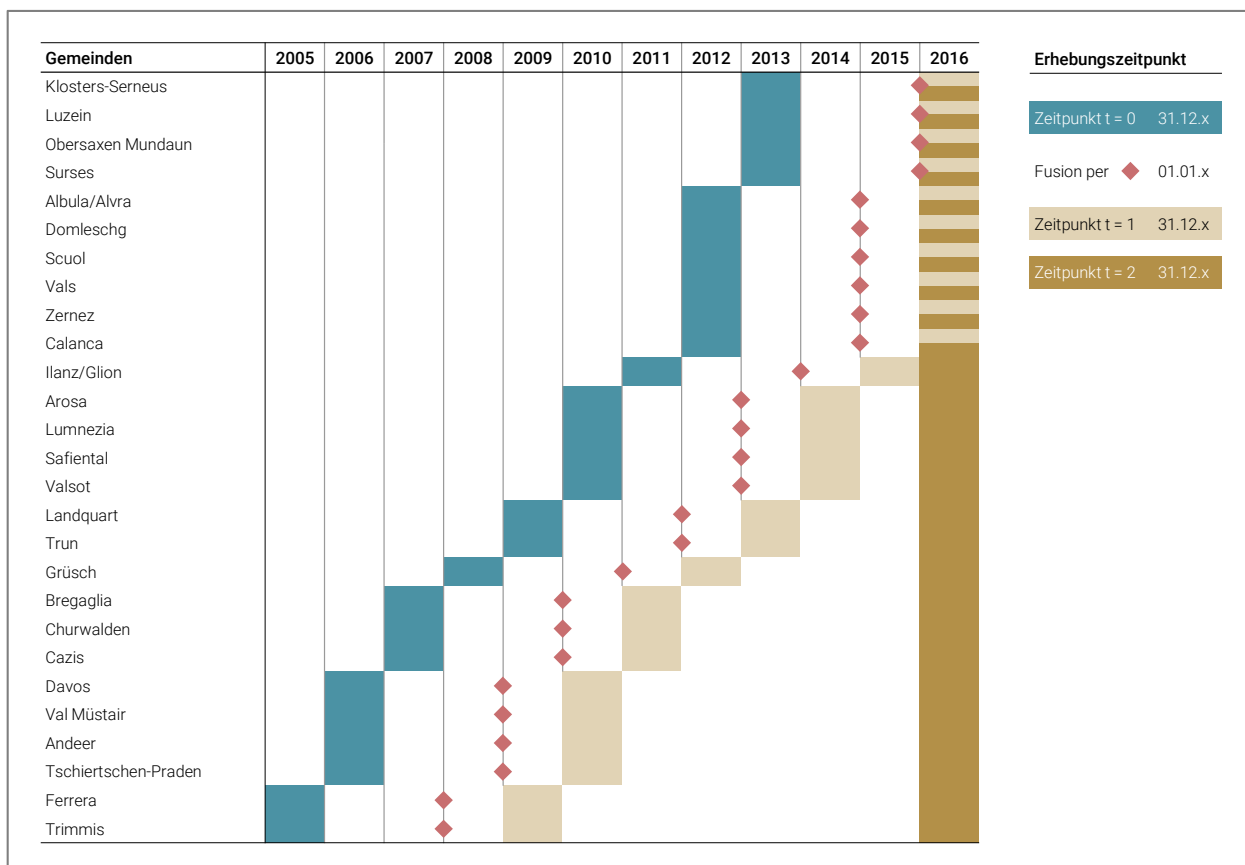


Abbildung 8: Erhebungszeitpunkte (t = 0, t = 1, t = 2) – «Fusions-Check» Graubünden

2.3 Indikatoren: Auswahl und Beschrieb

2.3.1 Übersicht

Die 29 Indikatoren, die für den «Fusions-Check» Graubünden verwendet werden, sind in der Tabelle 1 in einer Übersicht dargestellt und den jeweiligen übergeordneten Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität», «Aussenwahrnehmung» usw. zugeordnet. Es zeigt sich, dass für die Hälfte der Kriterien mehr als zwei Indikatoren vorliegen. Die anderen Kriterien – insbesondere der gesellschaftlichen Dimension – werden mit einem Indikator gemessen, d.h. hier machen sich Veränderungen eines einzelnen Indikators unmittelbar in den Gesamtergebnissen bemerkbar. Dies gilt es, in der Analyse und Auswertung zu beachten.

Ausserdem sind in der Tabelle 1 für jeden Indikator die Masseinheiten und die Datenquellen «Gemeindebefragung», «Bevölkerungsbefragung» und «Offizielle Statistiken / Daten AfG» angegeben. Weitere Details zur Datenerfassung und Indexberechnung befinden sich im Kapitel 3.

Die Hypothesen in der Tabelle 1 postulieren aufgrund von theoretischen und empirischen Überlegungen fusionsbedingte Wirkungszusammenhänge, d.h. sie zeigen, wie sich die einzelnen Indikatoren und auf aggregierter Ebene die Kriterien mit zunehmender Gemeindegrösse potenziell verändern sollten. Die entsprechende Herleitung ergibt sich aus den weiterführenden Erörterungen in Kapitel 2.2.

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 an Kantonsbevölkerung	in %	OFS	↗
d. Standortattraktivität				→
15	Anteil Zuzüger an Gesamtbevölkerung	in %	OFS	↗
16	Steuerfuss	in Punkten	OFS	→
17	Steuererträge natürliche Personen (pro Einwohner)	in CHF	OFS	→
18	Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1'000 Einwohner)	Anzahl	OFS	↗
19	Anzahl neu angesiedelte und gegründete Unternehmen (pro 1'000 Einwohner)	Anzahl	OFS	↗
20	Wachstum Arbeitsplätze (VZÄ)	in %	OFS	↗
21	Steuererträge juristische Personen (pro Einwohner)	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	Zahl	GB	↘
f. Politisches Engagement				↘
25	Stimmbeteiligung in kommunalen Angelegenheiten	in %	GB	↘

Nr.	Indikator	Masseinheit	Datenquelle*	Hypothese**
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 CHF	GB	↘
j. Identifikation mit Gemeinde				↘
29	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (Empfehlungsrate)	in Skalapunkten	BB	↘
* Legende: GB ... Gemeindebefragung, BB ... Bevölkerungsbefragung, OFS ... Offizielle Statistik / Daten AfG				
** 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 Anteil IKZ-Aufwand an Gesamtaufwand abnimmt (Hypothese: ↘). Dies bedeutet umgekehrt, dass der entsprechende Indexwert steigt.				

Tabelle 1: Übersicht Indikatoren

Die Auswahl der Indikatoren stützt sich auf die wissenschaftliche Forschung und sind im Forschungsbericht «Fusions-Check – Instrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen» (Fetz/Derungs, 2014) ausführlich diskutiert. Im Folgenden werden die wichtigsten konzeptionellen Überlegungen für alle Indikatoren zusammengefasst.

2.3.2 Indikatoren der «Finanziellen Leistungsfähigkeit»

Gemeindefusionen werden oft mit wirtschaftlichen Argumenten und dabei mit einer Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit begründet. Es soll sowohl die Effektivität als auch die Effizienz in der Aufgabenerfüllung gesteigert werden. Dies ist zum einen auf einfachere organisatorische Strukturen innerhalb der Gemeinde zurückzuführen. Denn im Zuge von Gemeindefusionen fällt der Koordinationsaufwand zwischen zusammengewachsenen Gemeinden weg oder es reduziert sich die komplexe Aufgabenerfüllung durch Gemeindeverbände zugunsten der Eigenerstellung in der fusionierten Gemeinde. Zum anderen treten potenziell Grösseneffekte (sog. positive Skaleneffekte) in der Produktion öffentlicher Dienstleistungen auf, d.h. deren Durchschnittskosten pro Einwohner verringern sich mit zunehmender Gemeindegrösse.

Die empirische Evidenz zur «Finanziellen Leistungsfähigkeit» ist gemischt, wobei in der Regel der Pro-Kopf-Aufwand als Kostenindikator verwendet wird. Für Gemeindefusionen in der Schweiz findet Studerus (2016) über alle Gemeindeaufgaben betrachtet keine Skaleneffekte, ausser für die Kernverwaltung im Speziellen. Ähnlich kommen Derungs und Fetz (2018) sowie Fischer und Moser (2010) zum Schluss, dass die Kostenverläufe und damit die Skaleneffekte von der jeweiligen Gemeindeaufgabe abhängig sind und sich zumindest für die Kernverwaltung Effizienzpotenziale durch grössere Gemeinden ergeben. Dagegen lässt die Untersuchung von Lüchinger und Stutzer (2002) keine zunehmende Effizienz in der Kernverwaltung durch Gemeindefusionen erkennen. Steiner und Kaiser (2017) weisen mehrheitlich positive Fusionseffekte für die Qualität der öffentlichen Leistungen, die Professionalisierung der Mitarbeitenden und die Gemeindeautonomie nach.

Sie finden allerdings keine eindeutigen Fusionseffekte auf die Gemeindefinanzen. Es ist zu vermuten, dass diese unterschiedlichen Ergebnisse teilweise auf die verschiedenen Zeiträume, die Auswahl der betrachteten Gemeinden und die spezifisch untersuchte Gemeindeaufgabe zurückzuführen sind. Ausserdem wird ins Feld geführt, dass im Zuge von Gemeindefusionen Kompensations- und Sperrklinkeneffekte auftreten können. In der Praxis ist tatsächlich zu beobachten, dass nach einer Gemeindefusion teilweise eine Angleichung der öffentlichen Leistungen an das höchste Qualitätsniveau innerhalb der fusionierten Gemeinden (z.B. Winterdienst, Abfallentsorgung) erfolgt und der Mitarbeiterbestand in der Gemeindeverwaltung unverändert bleibt. Dies lässt sich u.a. mit expliziten Auflagen in Fusionsverträgen begründen, die ein bestimmtes Qualitätsniveau (z.B. Erhalt von Schulstandorten) oder den Bestand an Arbeitsplätzen in der Gemeindeverwaltung garantieren. Eine Effizienzanalyse muss deshalb neben den Kosten auch die Qualität der kommunalen Dienstleistungen berücksichtigen. Diese wird durch Gemeindefusionen in der Regel verbessert (Steiner/Kaiser, 2017; Fetz/Fischer, 2009: 63f.; Steiner 2002b:122).

Insgesamt verdichten sich die Hinweise, dass es keine optimale Gemeindegrösse per se gibt, sondern der Einzelfall zu betrachten ist und je nach Gemeindeaufgabe unterschiedliche Skalen- und Qualitätseffekte auftreten (Derungs/Fetz, 2018; Fetz/Fischer, 2009: 63). Für die vorliegende Evaluation wird die finanzielle Leistungsfähigkeit breit definiert und mit dem (1)² Verwaltungsaufwand pro Kopf (netto) und gleichzeitig auch (2) der Nutzen resp. die Qualität der kommunalen Dienstleistung gemessen. Zudem wird der (3) Selbstfinanzierungsanteil und -grad (4) sowie (5) der Anteil der Beiträge aus dem innerkantonalen Finanzausgleich an den Gesamterträgen und (6) der Anteil des IKZ-Aufwandes am Gesamtaufwand erhoben. Schliesslich wird auch (7) die Bruttoverschuldung miteinbezogen. Dadurch deckt das Kriterium «finanzielle Leistungsfähigkeit» einer Gemeinde die Teilaspekte Kosten (Input), Nutzen (Output), Finanzkraft und Finanzautonomie ab.

2.3.3 Indikatoren der «Professionalität»

Grössere Gemeinden sollten im Allgemeinen ein professionellerer Ansprechpartner für deren Einwohner/innen, Kunden und Partner sein als Klein- und Kleinstgemeinden. In grösseren Gemeindeverwaltungen sind einerseits mehr Personal- und Finanzressourcen vorhanden. Andererseits ist es eher möglich, dass sich Mitarbeiter in ausgewählten Aufgaben spezialisieren, dadurch eine grössere Routine erreichen und sich ausgewiesene Fachkenntnisse aneignen. Deshalb sollte der Grad der Professionalisierung in fusionierten Gemeinden insgesamt steigen. Erste empirische Erkenntnisse aus Untersuchungen im Kanton Glarus bestätigen dies (Fetz/Derungs, 2016). Allerdings lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen wahrgenommener Kompetenz der Gemeindeverwaltung und -grösse nachweisen (vgl. Ladner/Bühlmann, 2007: 149), d.h. in grösseren Gemeinden muss die Kompetenz nicht zwingend höher sein als in Kleingemeinden.

Trotzdem bietet eine Gemeindefusion im Rahmen einer Reorganisation die Gelegenheit, Arbeits- und Entscheidungsprozesse sowie Organisationsstrukturen anzupassen und – wo möglich – zu verschlanken. Auch öffentliche Dienstleistungen für die Einwohner/innen, z.B. der Internetauftritt, die Öffnungszeiten der Gemeindekanzlei oder die Routen der Kehrachtsammlung, werden oftmals überarbeitet und ggf. verbessert. Es besteht allerdings nach einer Fusion latent die Gefahr, dass die fusionierte Gemeinde nach einem höheren Perfektionsgrad strebt und damit schliesslich die Bürokratie zunimmt (Fetz/Fischer, 2009: 64; Steiner, 2002b: 122). Auch ist zu beachten, dass «Professionalisierungsgewinne» asymmetrisch anfallen können, d.h. im Falle einer Fusion mit einer grossen Gemeinde («Eingemeindung») die Professionalität nur in den Kleingemeinden verbessert wird und die grossen Gemeinden kaum eine Verbesserung erfahren.

² Die Nummerierung in den Klammern bezieht sich auf die jeweilige Indikatoren-Nummer aus der Übersichtstabelle (Tabelle 1).

Zur Messung der Standortattraktivität wird (15) der Anteil der Zuzüger an der Gesamtbevölkerung, (16) der Steuerfuss, (17) die Steuererträge natürlicher Personen pro Einwohner und (18) der Anteil neuer Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand untersucht. Dies ergibt Rückschlüsse auf die Anziehungskraft der fusionierten Gemeinde für natürliche Personen. Bezüglich juristischer Personen werden (19) die Anzahl neu angesiedelter und gegründeter Unternehmen, (20) das Wachstum der Arbeitsplätze sowie (21) die Steuererträge juristischer Personen gezählt. Veränderungen in diesen Indikatoren lassen sich erst mittel- bis langfristig feststellen und nicht immer eindeutig auf die Fusion zurückzuführen.

Einschränkend gilt: Die Standortqualität von Gemeinden ist bis zu einem bestimmten Grad durch geografische Rahmenbedingungen vorgegeben (z.B. Erreichbarkeit, Nähe zu Bildungs-, Forschungs- und Kulturinstitutionen) oder von übergeordneten Determinanten beeinflusst (z.B. raumplanerische Vorgaben, Verfügbarkeit von Fachkräften und Hochqualifizierten, vgl. Rühl et al., 2016). Diese können auf Gemeindeebene nur indirekt verändert werden und sind stärker von politischen Entscheidungen auf kantonaler oder nationaler Ebene geprägt. Ausserdem ist die Wohnortwahl von natürlichen Personen und der Standortentscheid von juristischen Personen nicht nur von objektiven «harten» Faktoren abhängig, sondern teilweise auch zufällig und von emotionalen «weichen» Faktoren begleitet (vgl. Derungs, 2008; Berlemann/Göthel, 2008).

2.3.6 Indikatoren der «Mitwirkung/IKZ»

Neben wirtschaftlichen Faktoren spielt die Qualität der Demokratie in der Diskussion um Gemeindefusionen eine wichtige Rolle. Einige Argumente sprechen dafür, dass fusionsbedingt die kommunale Demokratie gestärkt wird, andere hingegen lassen eher erahnen, dass die Gemeinde als «Kernzelle der Demokratie» ausgehöhlt wird. Die Demokratieforschung hat sich intensiv mit der Frage der Messung der Qualität auseinandergesetzt (vgl. statt vieler Ladner/Bühlmann, 2007). Es besteht ein gewisser Konsens, dass die Qualität der Demokratie ein mehrdimensionales Konstrukt ist, das sich am besten durch verschiedene Indikatoren erfassen lässt (Fetz, 2014).

Die Möglichkeit der Bevölkerung, sich im direkt-demokratischen Entscheidungsprozess einbringen zu können, hängt u.a. von den kommunalen Gemeindeinstitutionen ab. Dabei nimmt die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) eine besondere Rolle ein. IKZ-Vereinbarungen werden vor allem eingegangen, um die ökonomische Leistungseffizienz (Grössen- und Koordinationsvorteile) im Gemeindeverbund zu erhöhen. Allerdings tritt ein Verlust an demokratischer Mitbestimmung auf. Dieser Mangel lässt sich mit den beschränkten Möglichkeiten der Stimmbevölkerung begründen, unmittelbar Einfluss auf die Geschäfte der in IKZ-Körperschaften ausgelagerten Aufgaben nehmen zu können. Werden fusionsbedingt Gemeindeverbände aufgelöst, hat die Gemeindeversammlung bzw. das -parlament wieder Entscheidungskompetenzen, die vorher von einzelnen Verbandsdelegierten ausgeübt worden sind (Fetz, 2009: 65). Es ist daher anzunehmen, dass die Fusion die Anzahl IKZ reduziert, insbesondere in Kleinst- und Kleingemeinden (vgl. Botschaft, 2010-2011: 662). Allerdings entstehen neue Kooperationsfelder auf regionaler Ebene, teilweise durch veränderte kantonale Vorgaben.

An dieser Stelle wird (22) die Anzahl IKZ-Vereinbarungen und deren Veränderung über die Zeit als Indikator gemessen. Dabei fokussiert sich die Untersuchung auf Aufgaben, die im Rahmen der Gemeindeautonomie grundsätzlich durch die Gemeinde selbst oder zusammen mit anderen Gemeinden erbracht werden können. D.h. es besteht ein Organisationsspielraum für die Gemeinden. Dazu zählen vorab kommunale Kooperationen im Bereich Abwasser/ARA, allgemeine Verwaltung, Bildung, Energie, Forstwesen, Feuerwehr und Tourismus. Eingang finden zudem nur IKZ von einer gewissen Relevanz. Nicht berücksichtigt werden überregional vordefinierte IKZ in den Bereichen Abfallentsorgung, Regionalgericht/Bezirksgericht, Fürsorge, Gesundheit (Pflege, Spitäler), Grundbuch, Konkursamt, Raumordnung, Schlichtungsbehörden und Zivilstandswesen. Mit

dieser Vereinheitlichung werden mögliche Verzerrungen minimiert und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse erhöht.

Die tatsächliche, «gelebte» Mitwirkung hängt nicht nur von den institutionellen Voraussetzungen in Form von IKZ ab, sondern auch von der persönlichen Bereitschaft, sich auf lokaler Ebene einzubringen. Aus Sicht der Stimmbürger/innen ist in kleinen Gemeinden die unmittelbare Betroffenheit und Sichtbarkeit politischer Entschiede eher gegeben als in grossen Städten. Dies spricht dafür, dass das Interesse an der Gemeindepolitik mit zunehmender Gemeindegrösse – und damit auch im Zuge von Gemeindefusionen – abnimmt. Empirisch lässt sich dieser Zusammenhang für die Schweiz nur bedingt feststellen (Ladner/Bühlmann, 2007: 102). Auch Untersuchungen für den Kanton Glarus im Speziellen zeigen, dass das Interesse an der Gemeindepolitik nach Fusionen stabil bleibt (Fetz/Derungs, 2016).

Der Indikator (23) Interesse / Teilnahme an Gemeindepolitik ist als Wahrnehmungsindex konzipiert und misst das Interesse an der Gemeindepolitik. Er unterscheidet sich dadurch vom Indikator (25), der das tatsächliche politische Engagement erfasst.

Schliesslich wenden Fusionskritiker ein, dass die Stimmkraft der einzelnen Stimmbürger/innen abnimmt. Es ist offensichtlich, dass diese durch eine Fusion negativ beeinflusst wird. In einer grösseren Gemeinde hat die Einzelstimme weniger Gewicht als in einer Kleinstgemeinde. Wie stark die Stimmkraft konkret abnimmt, hängt allerdings von der jeweiligen Anzahl der Stimmberechtigten in den fusionierenden Gemeinden ab.

Der Indikator (24) Stimmkraft pro 1'000 Einwohner misst die Veränderung der Stimmkraft der Einwohner. Die Veränderung hängt davon ab, wie stark sich die neue Gemeindegrösse von der ursprünglichen unterscheidet. Deshalb wird eine Gewichtung vorgenommen. Diese berücksichtigt die Anzahl der Stimmberechtigten, die von der Stimmkraftreduktion betroffen sind.

2.3.7 Indikator des «Politischen Engagements»

Durch Gemeindefusionen kann sich das politische Engagement verändern. Untersuchungen von Wahlen und Abstimmungen – unabhängig von Gemeindefusionen – zeigen generell, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die Beteiligung abnimmt (vgl. Ladner/Bühlmann 2007: 40). So ist die Beteiligung an Gemeindeversammlungen im Vergleich zu Urnenabstimmungen tiefer, wobei sie in Kleinstgemeinden höher ist als in grossen Gemeinden. Neuere Untersuchungen gehen von 5% Beteiligung an Gemeindeversammlungen aus (Kühler/Rochat, 2009). Allerdings ist die politische Partizipation auch vom Zeitgeist und den jeweiligen Abstimmungsthemen abhängig.

Ein hohes politisches Engagement muss aber nicht zwingend ein Qualitätszeichen einer Demokratie darstellen. Auch ein geringes Engagement kann Ausdruck einer funktionierenden Demokratie sein, und ist dabei als hohe Zufriedenheit mit der lokalen Gemeindepolitik zu verstehen. Allerdings wirkt sich bereits die Möglichkeit, sich an der Gemeindepolitik einbringen zu können, positiv auf die Zufriedenheit der Bevölkerung aus (Ladner/Bühlmann, 2007: 245).

In der vorliegenden Untersuchung wird der Indikator (25) Politisches Engagement mit der Stimmbeteiligung in kommunalen Gemeindeversammlungen und Urnengängen abgebildet. Die Stimmbeteiligung nimmt auf kommunaler Ebene mit zunehmender Grösse tendenziell ab. Fusionen erzeugen in der Regel nur dann eine höhere Stimmbeteiligung, wenn gleichzeitig von der Gemeindeversammlung auf die Urnenabstimmungen umgestellt wird. Dies ist auch Teil der gewünschten Wirkung von Gemeindefusionen, um die Demokratie zu stärken.

2.3.8 Indikator von «Filz/Vetterliwirtschaft»

In Kleingemeinden wird bemängelt, dass die politischen Verantwortungsträger ihre Macht zugunsten ihres Umfelds ausnutzen oder gar missbrauchen. Die Abschaffung des Filzes bzw. der «Vetterliwirtschaft» ist denn auch ein häufig verwendetes Argument von Fusionsbefürwortern. Gesamtschweizerische Untersuchungen zeigen allerdings, dass die Einwohner/innen von kleinen Gemeinden eher das Gefühl haben, dass ihre Politiker mit ihrer Macht mit Bedacht umgehen und ihre Position nicht für die eigene Vorteilsnahme missbrauchen (Ladner/Bühlmann 2007: 154 f.).

In diesem Zusammenhang sprechen Ladner und Bühlmann (2007: 147 ff.) vom politischen Vertrauen als weiterem Aspekt der Qualität der Demokratie. Wer kein Vertrauen in die politischen Behörden hat, wird sich weniger an der Gemeindepolitik beteiligen. Das Vertrauen ist umso höher, je fähiger die Gemeindebehörden eingeschätzt werden, die politischen Aufgaben erfüllen zu können. Dabei spielt in der Wahrnehmung der Bevölkerung vor allem der Umgang mit Macht eine zentrale Rolle.

Der Indikator (26) Politisches Vertrauen der Bevölkerung wird als Wahrnehmungsindex vorliegend mit Hilfe der Bevölkerungsbefragung erfasst, indem die Integrität der Behörden gemessen wird. Integrität heisst, dass sich die Behördenmitglieder bei ihren Entscheidungen am Interesse der Gemeinde und nicht an ihrem persönlichen Interesse orientieren.

2.3.9 Indikator der «Bürgernähe»

Fusionsgegner befürchten regelmässig den Verlust von Bürgernähe bzw. Identifikation mit der Gemeinde. Dieses gesellschaftliche Argument wird oft unter «weiche» Faktoren zusammengefasst (Fetz/Fischer, 2009: 67). Für eine handlungsfähige Gemeinde sind gesellschaftliche Faktoren ebenso bedeutend wie die wirtschaftlichen Kriterien und Demokratieargumente. Sie sind in der Regel aber kaum mit objektiven, «harten» Kennzahlen messbar und beeinflussen primär das Wohlbefinden der Einwohner/innen.

Bürgernahe Verwaltungen und Gemeindeexekutiven zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf die Bedürfnisse und Probleme der Einwohner/innen eingehen und Massnahmen zur Lösung kommunaler Probleme ergreifen. In der vorliegenden Untersuchung wird dies mit dem (27) Indikator Zufriedenheit mit den politischen Behörden untersucht, wie dies auch in anderen wissenschaftlichen Arbeiten angewendet wird (Ladner/Bühlmann 2007: 59).

Die Erwartungen gegenüber der Gemeinde sind in den letzten Jahren gewachsen. So beeinflussen die Erwartungen an die politischen Behörden seitens der Bevölkerung deren Zufriedenheit massgeblich. Diese wiederum hängt auch mit dem Grad der Professionalisierung einer Gemeinde zusammen, die sich potenziell im Zuge von Gemeindefusionen erhöht. Untersuchungen finden allerdings keinen stark signifikanten Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Zufriedenheit der Bevölkerung (Ladner/Bühlmann, 2007: 60). Offenbar spielen andere Faktoren, z.B. die direkt-demokratischen Möglichkeiten zur politischen Mitwirkung der breiten Bevölkerung, eine Rolle (z.B. an Gemeindeversammlungen).

2.3.10 Indikator der «Sozialen Integration»

Die Einbindung in das Gemeindeleben beeinflusst das lokalpolitische Verhalten. Dabei sind soziale Bindungen und Interaktionen mit Mitmenschen aus dem Dorf und der Nachbarschaft massgeblich (Ladner/Bühlmann, 2007: 67). Dies zeigt sich insbesondere in einem aktiven kommunalen Vereinsleben. Neben Vereinen, die eine

formelle Bindung der Mitglieder resp. Einwohner an eine Institution voraussetzen, erfolgt die soziale Integration auch auf informeller Ebene. Lokale Feste, Ausstellungen, Märkte, Dorfchroniken, Musik- und Theateraufführungen, kommunale und regionale Museen etc. fördern die Zusammengehörigkeit in der Gemeinde und tragen zusätzlich zur Identität bei. Hier kommt der Gemeinde sowohl in der Finanzierung als auch in der Organisation und in der ideellen Unterstützung von kulturellen Einrichtungen und Veranstaltungen i.w.S. eine bedeutende Rolle zu. Diese könnten ohne die Mithilfe der Gemeinden oft nicht existieren oder durchgeführt werden (vgl. BFS, 2010).

Der Indikator misst die (18) kommunalen Kulturausgaben. Um eine Vergleichbarkeit sicherzustellen, werden die Ausgaben pro Einwohner berechnet.

2.3.11 Indikatoren der «Identifikation mit Gemeinde»

Als wichtige Voraussetzung zivilgesellschaftlichen und politischen Engagements wird die kommunale bzw. lokale Identität betrachtet (Bühlmann, 2010). Der Begriff der lokalen Identität hat eine räumliche und eine soziale Komponente. Es geht um ein örtliches Zusammengehörigkeitsgefühl (Holtmann/Killisch, 1991). Untersuchungen kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einige zeigen, dass in den vergangenen Jahren – unabhängig von Gemeindefusionen – die Identifikation mit der Gemeinde abgenommen hat. Ein wesentlicher Grund dafür ist die zunehmende individuelle Mobilität im Berufsleben und Freizeitverhalten. Andere Forschungsarbeiten kommen zum Schluss, dass kleinräumige Strukturen ihre Bedeutung – insbesondere auch Quartiere in Städten – beibehalten. Eigeninteressen wie Land- und Hausbesitz und Elternschaft wirken sich insgesamt positiv auf die lokale Verbundenheit aus (vgl. Fetz/Fischer, 2009: 68 ff. mit Verweisen).

Die Identifikation mit der Gemeinde ist eng mit der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde verknüpft (Ladner/Bühlmann, 2007: 181 f.). «Ereignisse und Gegebenheiten in diesem lokalen Umfeld haben daher oft eine direkte Relevanz für das Leben der Menschen» (Kuhn, 2013: 25). Verschiedene Forschungsarbeiten heben deshalb die Bedeutung der Gemeinde als lokale Einheit und Bezugsrahmen für das gesellschaftliche und familiäre Leben sowie die politische Orientierung hervor (vgl. van Deth/Tausendpfund, 2013).

Deshalb wird die Identifikation mit der Gemeinde mit dem Indikator (29) Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde abgebildet. Dazu werden neben der allgemeinen Zufriedenheit die emotionale Verbundenheit mit der Nachbarschaft, dem Quartier und der Wohngemeinde sowie die subjektiv beurteilte Wohn- und Lebensqualität in der Gemeinde gemessen. Zudem wird erfasst, inwiefern die Einwohner/innen ihre Gemeinde ihren Freunden und Bekannten als Wohnort weiterempfehlen.

3 Methodik und Daten

3.1 Methodische Verfahren

Datenerhebung

Die Daten, die der Indikator- und Indexberechnung zugrunde liegen, stammen aus der Gemeinde- und Bevölkerungsbefragung oder aus bestehenden Statistiken des Bundes und Kantons Graubünden.

Zwischen März und Juli 2017 hat das AfG die bereits verfügbaren Gemeindedaten – in erster Linie Daten zu Finanzkennzahlen und zur interkommunalen Zusammenarbeit – in einem Excel-Erhebungsraster zusammengetragen. Zusätzlich wurden in Zusammenarbeit mit dem AWT offizielle, statistische Daten pro Gemeinde zu Wirtschaft und Gesellschaft aufbereitet (z.B. Wohnbevölkerung, Zuzüger, Arbeitsplätze).

Ergänzend haben die Gemeindeverwaltungen der 27 fusionierten Gemeinden einen standardisierten Gemeindefragebogen in Form eines Excel-Erhebungsrasters erhalten. Diesen haben die Gemeindeschreiber/innen von Mai bis August 2017 mit ihren gemeindespezifischen Daten abgefüllt und auf Rückfragen der HTW Chur bereinigt. Die beteiligten Personen sind in Anhang 2 aufgeführt.

Die Bevölkerung erhielt im August 2017 auf schriftliche Einladung von Regierungspräsidentin Barbara Janom Steiner, Vorsteherin des Departements für Finanzen und Gemeinden, den Zugang zu einem Online-Fragebogen in Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch (via www.zvm.ch/umfrage). Über einen persönlichen Zugangscodex kann die eingesetzte Fragebogen-Software ein mehrfaches Antworten einer Person ausschliessen. Die Aufbereitung der Adressen und der Briefversand erfolgte zentral über das AFI des Kantons Graubünden. Damit ist sichergestellt, dass Externe – namentlich auch die HTW Chur – keine Einsicht in die verwendeten Adressen erhalten haben. Insgesamt wurden 50'599 Personen in den 27 untersuchten Bündner Gemeinden angeschrieben, wovon 32'685 nur in Deutsch, 16'555 in Rätoromanisch und Deutsch sowie 1'359 in Italienisch und Deutsch. Der Adressantenkreis umfasst alle Personen, die älter als 18 Jahre und in der jeweiligen Gemeinde niedergelassen sind (inkl. ausländische Personen mit C-Bewilligung, Stichtag: 10.08.2017).

Die Bevölkerungsbefragung startete Ende August 2017 und endete anfangs Oktober 2017. Um den Rücklauf zu erhöhen, wurde der Fragebogen der Bevölkerung auch in Papierform zur Verfügung gestellt. Dieser konnte unter www.zvm.ch/umfrage heruntergeladen und der HTW Chur ausgefüllt retourniert oder direkt bei der HTW Chur bestellt werden. Die manuelle Datenerfassung der Fragebögen in Papierform wurde von der HTW Chur übernommen.

Aus der Bevölkerungsbefragung sind verwertbare Fragebögen von insgesamt 7'462 Personen in die Studie eingeflossen. Dies entspricht einer Ausschöpfungsquote von 15% und schwankt je nach Gemeinde. Sie liegt zwischen 20% in der Gemeinde Surses und 10% in der Gemeinde Trun. Absolut betrachtet haben in Davos am meisten Personen (N = 971) teilgenommen, am wenigsten in Ferrera (N = 9) (vgl. Tabelle 2).

Gemeinde	Grundgesamtheit Anzahl Personen	Stichprobe* Anzahl Personen	Ausschöpfungs- quote, in %	Empfohlene Stich- probengrösse** Anzahl Personen	Empfohlene Ausschöpfungs- quote, in %
Albula/Alvra	1'052	162	15%	89	8%
Andeer	710	109	15%	85	12%
Arosa	2'280	380	17%	93	4%
Bregaglia	1'192	224	19%	89	7%

Gemeinde	Grundgesamtheit Anzahl Personen	Stichprobe* Anzahl Personen	Ausschöpfungs- quote, in %	Empfohlene Stich- probengrösse** Anzahl Personen	Empfohlene Ausschöpfungs- quote, in %
Calanca	167	27	16%	62	37%
Cazis	1'619	232	14%	91	6%
Churwalden	1'492	245	16%	91	6%
Davos	7'774	971	12%	95	1%
Domleschg	1'587	286	18%	91	6%
Ferrera	65	9	14%	40	62%
Grüsch	1'625	288	18%	91	6%
Illanz/Glion	3'565	567	16%	94	3%
Klosters-Serneus	3'406	483	14%	94	3%
Landquart	6'674	857	13%	95	1%
Lumnezia	1'746	187	11%	92	5%
Luzein	1'229	139	11%	92	7%
Obersaxen Mundaun	928	158	17%	88	9%
Safiental	709	137	19%	85	12%
Scuol	3'394	608	18%	94	3%
Surses	1'837	369	20%	92	5%
Trimmis	2'518	306	12%	93	4%
Trun	968	92	10%	88	9%
Tschiertschen-Praden	247	33	13%	70	28%
Val Müstair	1'240	212	17%	90	7%
Vals	750	95	13%	86	11%
Valsot	696	110	16%	85	12%
Zernez	1'129	176	16%	89	8%
Total	50'599	7'462	15%		

Anmerkung:

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

** Die empfohlene Stichprobengrösse gibt an, wie viele Anzahl Personen resp. Antworten notwendig sind, damit ein Grenzwert (Stichprobenfehler³) von 10% eingehalten und ein Vertrauensintervall von 95% erreicht wird.

Tabelle 2: Stichprobe und Ausschöpfungsquote

Die Stichprobe erlaubt es, insgesamt von erwartungsgetreuen und belastbaren Ergebnissen der Bevölkerungsbefragung auszugehen, so dass Verallgemeinerungen, d.h. Rückschlüsse von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit, möglich sind. In fast allen Gemeinden kann die statistisch-theoretische Mindeststichprobe erreicht werden. Ausnahmen bilden die Gemeinden Calanca, Ferrera und Tschiertschen-Praden.

³ Der Stichprobenfehler ist die maximal tolerierte Abweichung vom «wahren» Wert in der Grundgesamtheit.

Indikatorberechnung

Für die fusionierten Gemeinden in $t = 1$ und $t = 2$ («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.

Indexberechnung

Die einzelnen Indikatoren operationalisieren für die «virtuelle» und fusionierte Gemeinden Variablen, die in verschiedenen Masseinheiten gemessen werden (z.B. in CHF, Anzahl, Punkten). Für die Vergleichbarkeit und die weiteren Berechnungen ist es notwendig, die Indikatoren zu «harmonisieren». Deshalb wird in einem ersten Schritt jeder Indikatorwert in ein Indexwert von 0 bis 100 Punkten umgerechnet. Diese Transformation beruht auf einer linearen Punktezuteilung. Dazu werden für jeden einzelnen Indikator die minimalen und maximalen Grenzwerte bestimmt. Ausserdem ist es notwendig festzulegen, ob zwischen Indikator- und Indexwert ein positiver oder ein negativer Zusammenhang postuliert wird. Dies ergibt sich aufgrund von theoretischen Überlegungen. Besteht ein positiver Zusammenhang, ergeben höhere Indikatorwerte auch höhere Indexwerte, bei einem negativen Zusammenhang entsprechend tiefere Indexwerte. Der minimale Grenzwert definiert dabei den Indikatorwert, bei dem ein Indexwert von 0 Punkten erreicht wird, und der maximale Grenzwert bestimmt den Indikatorwert, bei dem ein Indexwert von 100 Punkten resultiert (bei negativen Zusammenhang umgekehrt, vgl. Tabelle 3). Die Definition der Grenzwerte und damit die Skalierung verwenden – wo möglich – bestehende Gemeindedaten⁴ für ausgewählte Stichproben von Schweizer Gemeinden (N bis zu 865 Gemeinden). Die Skalierung orientiert sich an den jeweiligen Mittelwerten.

Im zweiten Schritt werden die Indexwerte pro Kriterium zusammengefasst, indem jeweils der Durchschnitt der Indexwerte pro Kriterium und Dimension berechnet wird. Zu beachten ist, dass nicht alle Kriterien über gleich viele Indikatoren verfügen. Dadurch schwankt die relative Bedeutung der einzelnen Indikatoren.

ZVM-Benchmark 2018

Damit die Ergebnisse der hier untersuchten Bündner Gemeinden eingeordnet werden können, wird der ZVM-Benchmark 2018 hinzugezogen. Dieser widerspiegelt den durchschnittlichen Indexwert pro Kriterium. Er umfasst 70 fusionierte Gemeinden, die bis anhin mit dem «Fusions-Check» analysiert wurden. Darin enthalten sind alle Gemeinden aus dem Kanton Graubünden, die in dieser Studie untersucht werden ($N = 55$ ⁵), sowie Gemeinden aus den Kantonen Aargau ($N = 1$), Bern ($N = 4$), Glarus ($N = 6$) und Zürich ($N = 4$). Zu beachten ist erstens, dass sowohl «virtuell» fusionierte Gemeinden in $t = 0$ («vor Fusion») als auch Gemeinden in $t = 1$ («nach Fusion») im ZVM-Benchmark 2018 berücksichtigt sind – zweitens, dass die Mehrheit der Gemeinden

⁴ Für Indikatoren, die finanzielle und wirtschaftliche Kennzahlen der Gemeinden verwenden, sind in vielen Kantonen harmonisierte Vergleichsdaten aus der Gemeindefinanzstatistik GEFIS und anderen Statistiken des Bundes öffentlich zugänglich. Der «Fusions-Check» stützt sich hier auf einen Gemeinde-Datenpool bestehend aus den Kantonen Aargau, Bern, Glarus, Graubünden, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zürich.

⁵ Aus dem Kanton Graubünden sind es die 27 fusionierte Gemeinden, die je einmal zum Zeitpunkt $t = 0$ und $t = 1$ einfließen, und die Gemeinde Val Müstair aus der Pilot-Studie (vgl. Fetz/Derungs, 2014).

aus dem Kanton Graubünden stammen und drittens Gemeinden auch zwei Mal einfließen können. Dies ist der Fall, wenn für eine Gemeinde zugleich Indexwerte für t = 0 und t = 1 vorliegen.

3.2 Daten

Die 29 Indikatoren, auf denen der «Fusions-Check Graubünden» beruht, sind in der folgenden Tabelle 3 in der Übersicht dargestellt. Sie zeigt pro Indikator die Masseinheit, für die Umrechnung von Indikator- zu Indexwert die Skalierung (Minimal- und Maximal-Wert), den theoretischen Zusammenhang (Transformation) und die Datenquelle. Detaillierte Definitionen sind in den entsprechenden Fussnoten zu finden.

Nr.	Indikator	Mass-einheit	Skalierung		Trans-formation	Daten-quelle
			Min.	Max.		
1	Verwaltungsaufwand (pro Einwohner, netto) ⁶	in CHF	100	750	●	GB
2	Qualität der kommunalen Dienstleistungen	in Skala-punkten	1	4	●	BB
3	Selbstfinanzierungsanteil ⁷	in %	0%	30%	●	GB
4	Selbstfinanzierungsgrad ⁸	in %	50%	150%	●	GB
5	Anteil Transfer-Beiträge (NFA) (an Gesamterträgen) ⁹	in %	0%	30%	●	GB
6	Anteil IKZ-Aufwand (an Gesamtaufwand) ¹⁰	in %	5%	75%	●	GB
7	Bruttoverschuldungsanteil ¹¹	in %	0%	200%	●	GB
8	Aufwand für Beizug Dritter (an Gesamtaufwand) ¹²	in %	0%	50%	●	GB
9	Qualität Internetauftritt	in Skala-punkten	0 1	14 4	●	BB GB

⁶ 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).

⁷ Der Selbstfinanzierungsanteil berechnet sich als Verhältnis von Selbstfinanzierung ins Verhältnis zum Finanzertrag (HRM1) resp. Laufenden Ertrag (HRM 2) und gibt damit Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde an.

⁸ 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.

⁹ Die Transferbeiträge umfassen die Finanzausgleichsbeiträge (HRM 1: Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung, HRM 2: Ertragsanteile und Finanz- und Lastenausgleich), der Gesamtertrag die Erträge ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen.

¹⁰ Der IKZ-Aufwand beinhaltet die Entschädigung für Dienstleistungen anderer Gemeinwesen (HRM 1) resp. die Entschädigung an Gemeinwesen (HRM 2), der Gesamtaufwand die Aufwand ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen.

¹¹ Der Bruttoverschuldungsanteil zeigt die Bruttoschulden in Prozent des Finanzertrags (HRM 1) resp. in Prozent des Laufenden Ertrags (HRM 2).

¹² Der Aufwand für Beizug Dritter beinhaltet die Dienstleistungen und Honorare (Korrektur: ohne enthaltene Kosten für Abwasser- und Kehrtafahrgeldern der eigenen Liegenschaften), der Gesamtaufwand die Aufwand ohne durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen.

Nr.	Indikator	Mass-einheit	Skalierung		Trans-formation	Daten-quelle
			Min.	Max.		
10	Kommunikation/PR	in Skala-punkten	0 1	10 4	●	BB GB
11	Professionalität der Behörden/ Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung	in Skala-punkten	0 1	5 4	●	BB GB
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	●	BB GB
14	Anteil Einwohner an Kantonsbevölkerung	in %	0%	10%	●	OFS
15	Anteil Zuzüger an Gesamtbevölkerung	in %	-30%	30%	●	OFS
16	Steuerfuss	in Punkten	-40%	40%	●	OFS
17	Steuererträge natürliche Personen (pro Einwohner)	in CHF	500	4000	●	OFS
18	Anzahl neu erstellte Gebäude mit Wohnungen (pro 1'000 Einwohner)	Anzahl	0	8	●	OFS
19	Anzahl neu angesiedelte und gegründete Unternehmen (pro 1'000 Einwohner)	Anzahl	0	2.5	●	OFS
20	Wachstum Arbeitsplätze (VZÄ)	in %	-30%	30%	●	OFS
21	Steuererträge juristische Personen (pro Einwohner)	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	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) ¹³	in CHF	0	100	●	GB
29	Zufriedenheit mit dem Leben in der Gemeinde (Empfehlungsrate)	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 3: Indikatoren – Berechnungsmethodik Indexwerte

¹³ 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.

3.3 Limitationen

Die Evaluation der Fusionseffekte in Graubünden liefert Ergebnisse und Erkenntnisse, die nicht losgelöst von den konzeptionellen, methodischen und datenbedingten Einschränkungen betrachtet werden können. Im Einzelnen sind folgende Punkte anzumerken:

- **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. Auf dieser Basis lassen sich nur beschränkt verallgemeinerbare Aussagen ableiten. Zudem kommt der Auswahl der fusionierten Gemeinden für die Interpretation der Ergebnisse eine hohe Bedeutung zu. Dies gilt auch für den Kanton Graubünden. 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.

Ein weiteres Problem stellt der Einfluss der Gemeindegrösse dar. Durch eine Gemeindefusion wird die neue Gemeinde automatisch grösser. Es stellt sich deshalb die Frage nach dem Einfluss der Gemeindegrösse auf die untersuchten Dimensionen. Bei einigen der gewählten Indikatoren ist der Zusammenhang offensichtlich (z.B. Anzahl Einwohner an Kantonsbevölkerung, Stimmkraftveränderung), bei anderen nur versteckt (z.B. Partizipation). Der Einfluss der Gemeindegrösse kann nicht überall klar von demjenigen der Gemeindefusion abgegrenzt werden (vgl. auch Ladner/Bühlmann 2007, S. 28 ff.).

- **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. 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 gilt in der Interpretation zu beachten.
- **Datenbedingte Limitationen:** Der Aussagegehalt des «Fusions-Checks» wird massgeblich durch den Umfang und die Qualität der Daten bestimmt. Soweit als 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 Gemeindefusionen. Der dafür entwickelte Fragebogen leitet und standardisiert die Dateneingabe. Dabei zeigen die Erfahrungen aus der Pilot-Erhebung, 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. Für die Bevölkerungsbefragung und die Qualität der Ergebnisse ist die Repräsentativität der erhaltenen Antworten entscheidend. Diese ist bei den aller meisten 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.

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

Der «Fusions-Check» Graubünden unterscheidet zwischen drei Auswertungsebenen (vgl. Abbildung 9). Auf der ersten Ebene werden der Zustand der fusionierten Gemeinden und die Veränderung zwischen $t = 0$ («vor Fusion») und $t = 2$ («nach Fusion») untersucht. Dies ergibt eine Gesamtanalyse in Form einer konsolidierten kantonalen Auswertung (Ebene A, Kapitel 4.2). Auf der zweiten Ebene werden die einzelnen Gemeinden anhand verschiedener strukturelle Merkmale (z.B. Gemeindegrösse, Anzahl an der Fusion beteiligter Gemeinden) gruppiert und analysiert. Daraus lassen sich in einem Vergleich für jede Gruppe spezifische Ergebnisse ableiten (Ebene B, Kapitel 4.3). Schliesslich werden die Gemeindefusionen einzeln ausgewertet und die Resultate summarisch dargestellt (Ebene C, Kapitel 4.4). Zudem enthält die Tabelle 4 für alle Gemeindefusionen ein Gemeindeportrait mit einer Übersicht der Gruppeneinteilung.

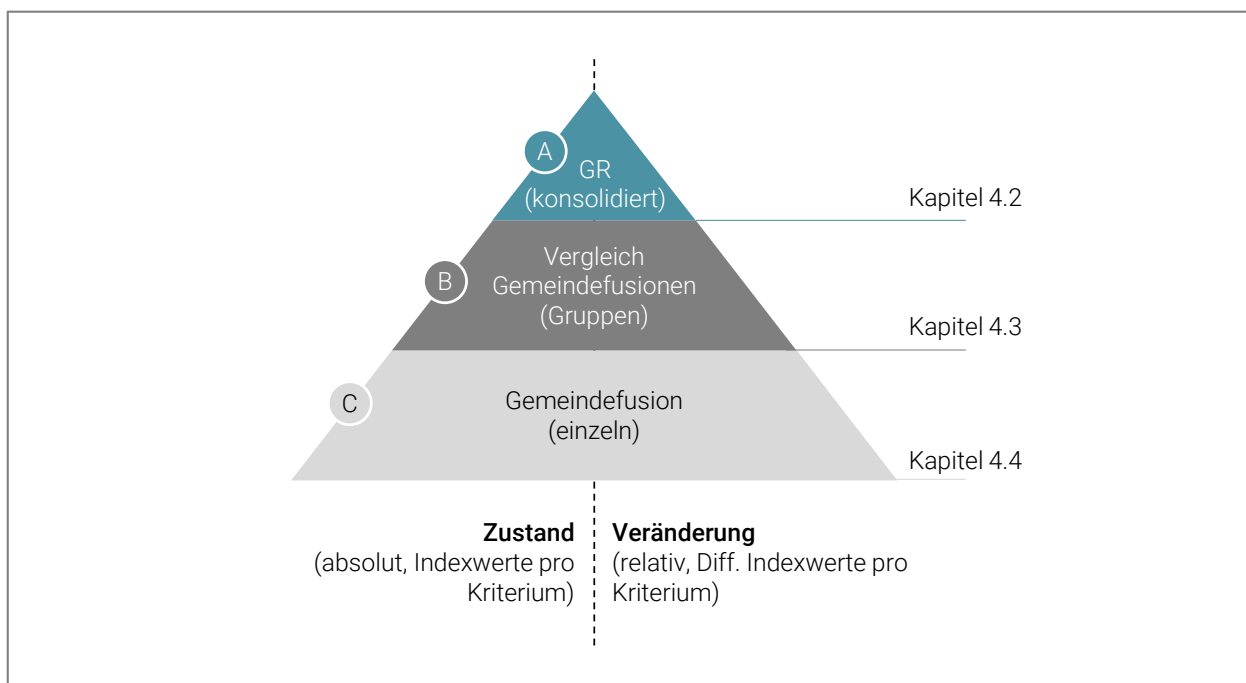


Abbildung 9: Auswertungskonzept – Analyseebene

4.2 Gesamtanalyse Kanton Graubünden

4.2.1 Ergebnisse

Die Gesamtanalyse umfasst alle 27 Fusionsprojekte und weist für jedes Kriterium den gewichteten Durchschnitt¹⁴ der Indexwerte für $t = 0$ («vor Fusion») und $t = 2$ («nach Fusion», für alle 31.12.2016) aus. Abbildung 10 stellt in einem Spider-Diagramm die Ergebnisse dar. Um diese besser einzuordnen, kann der ZVM-Benchmark 2018 als Vergleichsmassstab hinzugezogen werden. Er berechnet sich als Durchschnittsindex aus 70

¹⁴ Die Indexwerte werden für die Konsolidierung auf kantonaler Ebene mit der Gemeindegrösse (Bevölkerungsstand per 31.12.2016) gewichtet und daraus der Mittelwert pro Kriterium berechnet. Damit zeigen die Ergebnisse, wie die Bevölkerung der untersuchten Gemeinden im Durchschnitt von den Veränderungen zwischen $t = 0$ und $t = 2$ «betroffen» sind.

Fusionsprojekten, die allerdings in verschiedenen Kantonen, zu anderen Zeitpunkten und deshalb unter unterschiedliche kantonale Rahmenbedingungen und Vorzeichen umgesetzt wurden. Entsprechend ist die Aussagekraft des ZVM-Benchmark 2018 zu limitieren und einzuordnen.

Über alle Fusionsprojekte betrachtet haben sich die fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden im (gewichteten) Durchschnitt mehrheitlich – nämlich in 5 von 10 Kriterien – eher positiv entwickelt oder sind annähernd unverändert geblieben (in 4 Kriterien). Im Kriterium «Professionalität» ist ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen. Im Vergleich zum ZVM-Benchmark erreichen dabei einige Kriterien überdurchschnittlich hohe Indexwerte. Dies trifft vor allem auf die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität», «Aussenwirkung» und «Standortattraktivität» sowie «Politisches Engagement» zu. Für die beiden letzteren ist dies eher unerwartet (vgl. Hypothesen in Tabelle 1). Unterdurchschnittlich ausgeprägt sind dagegen die «Bürgernähe» und die «Soziale Integration».

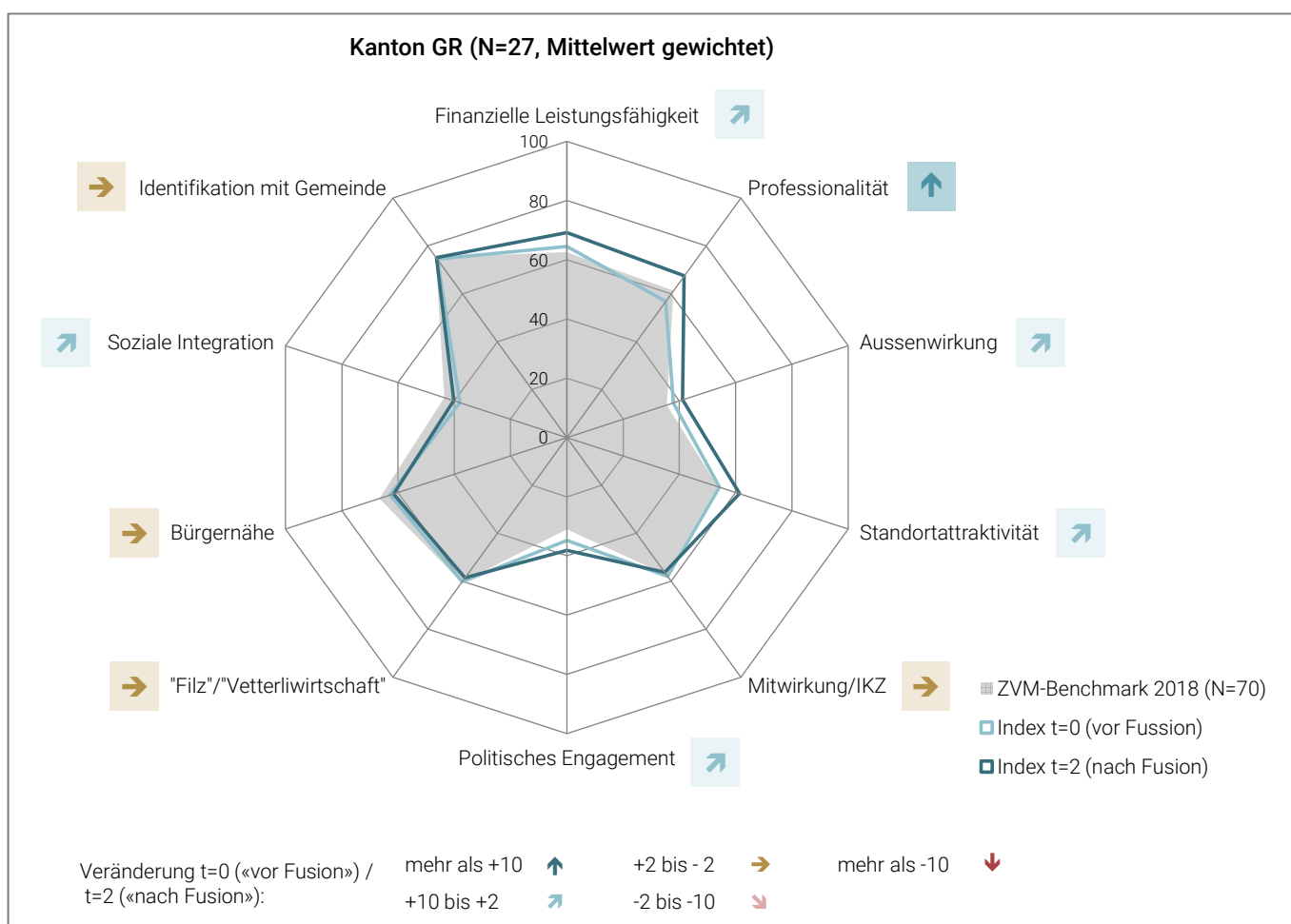


Abbildung 10: Alle Gemeindefusionen – Konsolidierung Kanton GR: Gesamtübersicht

Abbildung 11 zeichnet ein detailliertes Bild, indem die 27 Gemeinden nach ihren Veränderungen zwischen dem Zeitpunkt vor und nach der Fusion analysiert und kategorisiert werden. So hat sich beispielsweise die «Finanzielle Leistungsfähigkeit» in 30% aller Fusionsprojekte positiv entwickelt, d.h. in 8 Fusionsprojekten beträgt die Veränderung mehr als +10 Indexpunkte. Weitere 26% der Fusionsprojekte (N=7) konnten die «Finanzielle Leistungsfähigkeit» leicht erhöhen (Veränderung zwischen +2 und +10 Punkte). Bei 7% (N=2) blieb

die «Finanzielle Leistungsfähigkeit» konstant (Veränderung zwischen ± 2 Indexpunkte), bei je 19% (N=5) nahm sie leicht (zwischen -2 und -10 Indexpunkte) oder deutlich ab (mehr als -10 Indexpunkte). Analog sind die Ergebnisse in Abbildung 11 für die anderen neun Kriterien zu lesen.

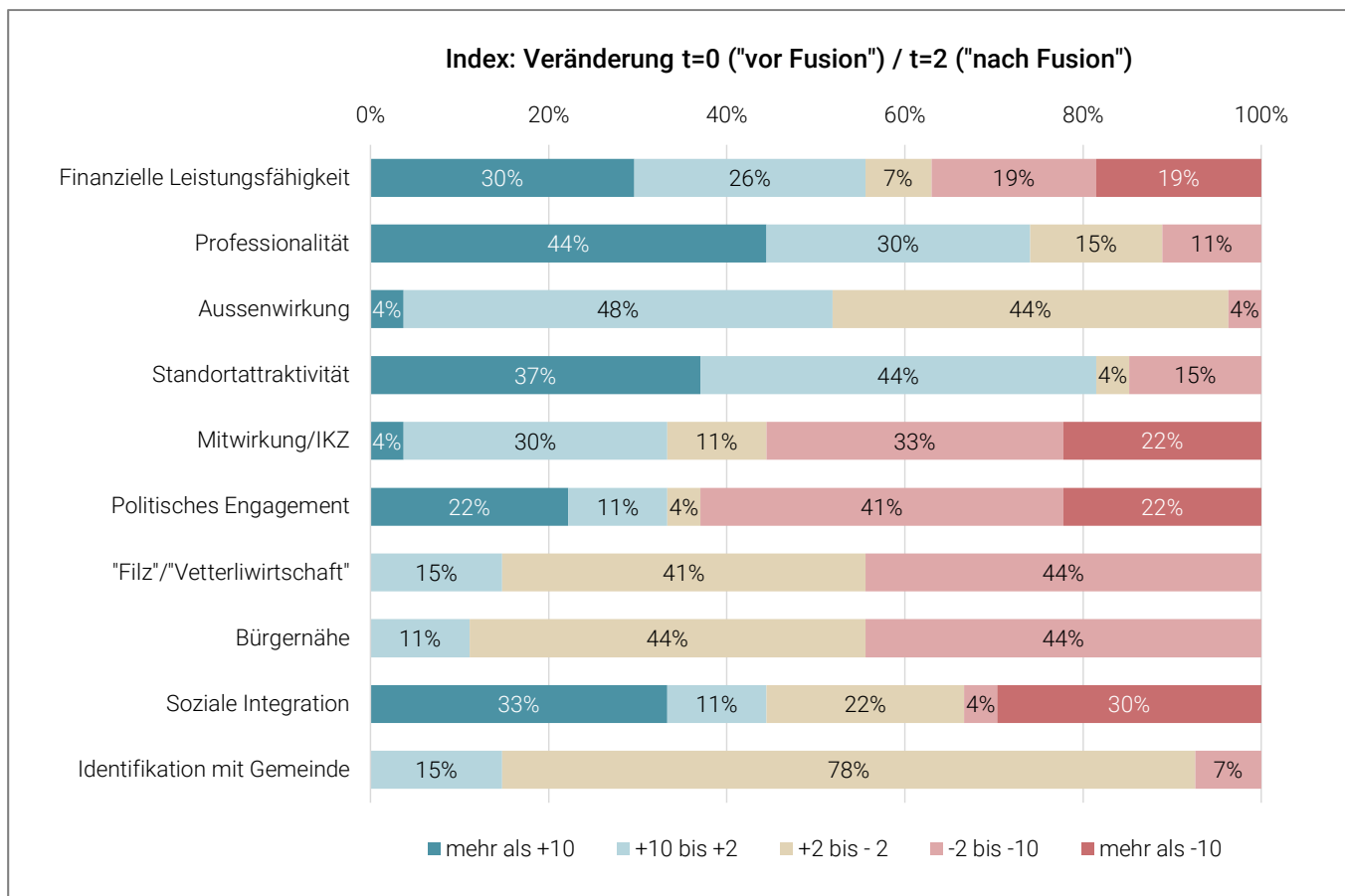


Abbildung 11: Alle Gemeindefusionen – Konsolidierung Kanton GR: Veränderungen im Detail

Die analysierten Bündner Gemeinden haben sich in den 10 Kriterien teilweise sehr unterschiedlich entwickelt. Am heterogensten sind die Ergebnisse in den Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit» und «Soziale Integration», etwas weniger deutlich in den Kriterien «Mitwirkung/IKZ» und «Politisches Engagement». Während die Indexwerte in diesen Kriterien in einigen Gemeinden stark anstieg, sank sie bei anderen erheblich.

Viele der fusionierten Gemeinden erzielten deutliche Fortschritte in den Kriterien «Professionalität» und «Aussenwirkung». 74% resp. 52% dieser Gemeinden konnten sich steigern (mehr als +2 Punkte). Dies gilt auch für die «Standortattraktivität», die sich – etwas entgegen der Erwartungen – stark verbessert hat, d.h. 81% der fusionierten Gemeinden haben sich verbessert (mehr als +2 Punkte). Dies ist allerdings kaum auf reine Fusionseffekte zurückzuführen.

Ausserdem fällt auf, dass sich eine markante Verschlechterung der «Identifikation mit der Gemeinde» nicht feststellen lässt. Kritischer ist die «Bürgernähe» zu beurteilen, die bei 44% der fusionierten Gemeinden leicht rückläufig ist. Ähnliches gilt für das Kriterium «Filz/Vetterliwirtschaft», d.h. das Vertrauen in die politischen Behörden hat sich durch die Gemeindefusion oft eher verschlechtert als verbessert. Auch in den Kriterien

«Mitwirkung/IKZ» und «Politisches Engagement» tritt für die Mehrheit der untersuchten Gemeinden eine Reduktion der Indexwerte auftritt (55% resp. 63% der Gemeinden). Dies lässt sich vor allem mit der abnehmenden Stimmkraft resp. der gesunkenen Stimmbeteiligung begründen.

4.2.2 Würdigung der Ergebnisse

Insgesamt haben sich die fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden gut entwickelt. Die gewichteten Durchschnittswerte verbergen aber die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Gemeinden. Dies zeigt die detaillierte Auswertung der Veränderungen nach den fünf Kategorien (vgl. Abbildung 11). Ein positiver Trend lässt sich vor allem für die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität» und «Auswirkungen» ermitteln. Diese Ergebnisse decken sich mit anderen Untersuchungen, wenn auch der Fusionseffekt auf die «Finanzielle Leistungsfähigkeit» empirisch umstritten ist. Allerdings werden in dieser Studie nicht nur Kostenveränderungen berücksichtigt, sondern auch die Qualität der Leistungen und weitere Finanzkennzahlen. Dies ergibt ein breiter abgestütztes Bild. Überraschend ist zudem der deutliche Anstieg der «Standortattraktivität», die sich in den betrachteten Gemeinden grossmehrheitlich positiv entwickelt hat. Diese Entwicklung ist vermutlich etwas überzeichnet und nicht alleine auf die Fusion zurückzuführen.

Dass das «Politische Engagement» und die «Bürgernähe» in der Mehrheit der Gemeinden abgenommen hat, erstaunt nur bedingt. Dies entspricht den Hypothesen und lässt sich teilweise mit der reduzierten Anzahl an Indikatoren begründen. Die «Mitwirkung/IKZ» und der «Fitz/Vetterliwirtschaft» sind im Durchschnitt zwar konstant, obschon die Indexwerte in zahlreichen Gemeinden gesunken sind. Hier ist zu vermuten, dass die Art und Weise, wie die Fusionen umgesetzt und kommunikativ begleitet werden, einen Einfluss hat. Erfreulich ist allerdings, dass die «Soziale Integration» und die «Identifikation mit der Gemeinde» stabil geblieben sind, wobei in erster sich die Ergebnisse je nach Gemeinde stark unterscheiden.

Zusammengefasst zeichnet die Gesamtanalyse ein positives Bild der Bündner Gemeindefusionen, auch wenn die Entwicklungen in einigen Kriterien aufhorchen lassen und kritischer zu beurteilen sind.

4.3 Gruppenanalysen

4.3.1 Ergebnisse

Die Gruppenanalyse teilt die 27 fusionierten Gemeinden anhand verschiedener Merkmale in sechs Gruppen ein. Sie will herausfinden, inwiefern die Gruppenzugehörigkeit und damit ein bestimmtes Gemeindemerkmal (z.B. die Gemeindegrösse) die Fusionseffekte beeinflusst. In einem ersten Schritt werden alle Gemeinden den sechs Gruppen «Gemeindegrösse», «Fusionstyp I – Eingemeindung/Partnerfusion», «Fusionstyp II – Talfusion/Nicht-Talfusion» sowie «Gemeindetypologie», «Anzahl beteiligter Gemeinden» und «Fusionszeitpunkt» zugeordnet. Die Tabelle 4 zeigt in der Übersicht die fusionierten Gemeinden und ihre Gruppeneinteilung.

Nr.	Gemeinde	Fusion per	Zeitpunkt t = 0 Zeitpunkt t = 2	Einwohner per t = 2	Gemeindegrösse ¹	Fusionstyp I ²	Fusions- typ II ³	Gemeindetypologie (BFS) ⁴	Anzahl Gemeinden ⁵	Fusionszeitpunkt
1	Klosters- Serneus	01.01.2016	31.12.2016 31.12.2013	4'476	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche Zentrumsgemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
2	Luzeln	01.01.2016	31.12.2016 31.12.2013	1'550	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
3	Obersaxen Mundaun	01.01.2016	31.12.2016 31.12.2013	1'147	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
4	Surses	01.01.2016	31.12.2016 31.12.2013	2'356	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
5	Albula/Alvra	01.01.2015	31.12.2016 31.12.2012	1'331	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
6	Domleschg	01.01.2015	31.12.2016 31.12.2012	1'954	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
7	Scuol	01.01.2015	31.12.2016 31.12.2012	4'638	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche Zentrumsgemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
8	Vals	01.01.2015	31.12.2016 31.12.2012	984	Kleingemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
9	Zernez	01.01.2015	31.12.2016 31.12.2012	1'540	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
10	Calanca	01.01.2015	31.12.2016 31.12.2012	192	Kleingemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 1 bis 2 Jahren
11	Ilanz/Glion	01.01.2014	31.12.2016 31.12.2011	4'736	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche Zentrumsgemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 3 bis 5 Jahren
12	Arosa	01.01.2013	31.12.2016 31.12.2010	3'219	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Talfusion	Ländliche Zentrumsgemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 3 bis 5 Jahren
13	Lumnezia	01.01.2013	31.12.2016 31.12.2010	2'068	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 3 bis 5 Jahren
14	Safiental	01.01.2013	31.12.2016 31.12.2010	897	Kleingemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 3 bis 5 Jahren
15	Valsot	01.01.2013	31.12.2016 31.12.2010	876	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 3 bis 5 Jahren
16	Landquart	01.01.2012	31.12.2016 31.12.2009	8'854	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Städtische und periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 3 bis 5 Jahren

Nr.	Gemeinde	Fusion per	Zeitpunkt t = 0 Zeitpunkt t = 2	Einwohner per t = 2	Gemeindegrösse ¹	Fusionstyp I ²	Fusions- typ II ³	Gemeindetypologie (BFS) ⁴	Anzahl Gemeinden ⁵	Fusionszeitpunkt
17	Trun	01.01.2012	31.12.2016 31.12.2009	1'180	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 3 bis 5 Jahren
18	Grüsch	01.01.2011	31.12.2016 31.12.2008	2'049	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren
19	Bregaglia	01.01.2010	31.12.2016 31.12.2007	1'537	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren
20	Churwalden	01.01.2010	31.12.2016 31.12.2007	1'998	Mittlere Gemeinde	Partnerfusion	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren
21	Cazis	01.01.2010	31.12.2016 31.12.2007	2'132	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche Zentrumsgemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren
22	Davos	01.01.2009	31.12.2016 31.12.2006	1'1060	Grossgemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren
23	Val Müstair	01.01.2009	31.12.2016 31.12.2006	1'538	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Grossfusion (> 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren
24	Andeer	01.01.2009	31.12.2016 31.12.2006	948	Kleingemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Mittlere Fusion (3 bis 5 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren
25	Tschierschen- Praden	01.01.2009	31.12.2016 31.12.2006	327	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht- Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren
26	Ferrera	01.01.2008	31.12.2016 31.12.2005	79	Kleingemeinde	Partnerfusion	Nicht- Talfusion	Ländliche periphere Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren
27	Trimmis	01.01.2008	31.12.2016 31.12.2005	3'301	Mittlere Gemeinde	Eingemeindung	Nicht- Talfusion	Städtische und periurbane Gemeinde	Kleinfusion (2 Gemeinden)	Fusioniert seit 6 bis 10 Jahren

Die Gruppeneinteilung erfolgt nach folgenden Kriterien (Stichtag per 31.12.2016):

- Grossgemeinde ... > 4'000 Einwohner, Mittlere Gemeinde ... 1'000 bis 4'000 Einwohner, Kleingemeinde ... < 1'000 Einwohner
- Eingemeindung ... Bevölkerungskonzentration einer Gemeinde im Fusionsperimeter (korrigierter Gini-Koeffizient > 0.5), Partnerfusion ... Gleichmässig Verteilung der Bevölkerung auf Gemeinden im Fusionsperimeter (korrigierter Gini-Koeffizient < 0.5)
- Talfusion ... Fusionsperimeter entspricht einer geografischen Taleinheit, Nicht-Talfusion ... Fusionsperimeter deckt geografische Taleinheit nicht ab
- nach Gemeindetypologie (BFS, 2017), wobei Städtische und periurbane Gemeinde = Typ 13, 22 und 23 aus BFS-Typologie, Ländliche Zentrumsgemeinde = Typ 31 aus BFS-Typologie und Ländliche periphere Gemeinde = Typ 33 aus BFS-Typologie
- Grossfusion ... > 5 beteiligte Gemeinden, Mittlere Fusion ... 3 bis 5 beteiligte Gemeinden, Kleinfusion ... 2 beteiligte Gemeinden

Tabelle 4: Gruppeneinteilung – Übersicht

Die folgenden Abbildungen zeigen die durchschnittlichen Veränderungen (Mittelwertvergleich) der Indexwerte pro Kriterium nach sechs verschiedenen Gruppen. Aufgrund der kleinen Gruppengrößen sind die Erkenntnisse aus den Gruppenanalysen mit entsprechender interpretatorischer Vorsicht zu behandeln. In den Abbildungen sind jeweils jene Kriterien mit *, ** und *** markiert, deren Mittelwerte für die einzelnen Gruppen insgesamt statistisch signifikant sind (F-Test ¹⁵). Markierungen in Klammern bedeuten, dass nur einzelne Gruppenunterschiede den Signifikanz-Test (t-Test) bestehen.

Die Abbildung 12 stellt für die Gruppen «Grossgemeinden», «Mittlere Gemeinden» und «Kleingemeinden» die Veränderung der Indexwerte dar. Dabei ist festzustellen, dass z.B. die «Finanzielle Leistungsfähigkeit» und die «Professionalität» bei den fünf Gemeinden mit mehr als 4'000 Einwohnern (Gruppe «Grossgemeinde») im Vergleich zu den anderen Gruppen am stärksten zugenommen hat. Dieses Ergebnis ist allerdings nicht statistisch signifikant. Demgegenüber erhöhte sich die «Aussenwirkung» bei Grossgemeinden und mittleren Gemeinden im Vergleich zu den Kleingemeinden und zwar auf statistisch signifikantem Niveau. Ähnlich nimmt die «Mitwirkung/IKZ» vor allem bei mittleren Gemeinden ab. Die Unterschiede sind leicht signifikant. Bei allen anderen Kriterien sind zwar Unterschiede zu beobachten, die aber – auch aufgrund der kleinen Stichprobe – nicht als statistisch signifikant einzustufen sind.

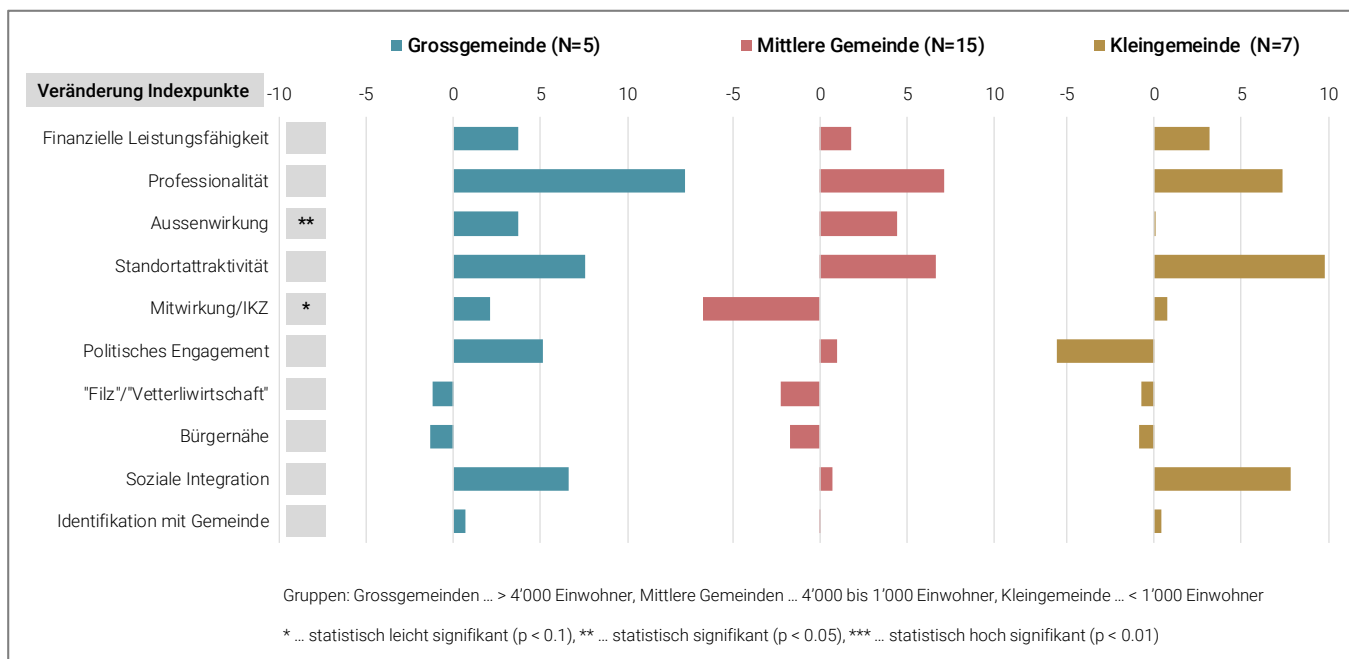


Abbildung 12: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Gemeindegrösse»

Mit der gleichen Methodik sind die Ergebnisse der Gruppenanalysen in Abbildung 13 und 14 zu lesen. Dabei weisen die Signifikanz-Tests aus, dass bei Eingemeindungen – im Gegensatz zu Partnerfusionen – ein Zugewinn im «Politischen Engagement» und ein Rückgang der «Sozialen Integration» auftreten. Zudem erhöht

¹⁵ Die Signifikanz-Tests beruhen auf einer Varianzanalyse (ANOVA im Statistikprogramm SPSS). Zusätzlich werden bei mehr als zwei Gruppenkategorien die einzelnen Gruppenmittelwerte in paarweisen Mehrfachvergleichen mit der Berechnung von Post-hoc-Tests (t-Test) auf statistische Signifikanz getestet. Die Post-hoc-Tests werden mit einer Bonferroni-Korrektur und einem p = 0.05 und p = 0.1 als Grenzwerte gerechnet. Wo die Varianzhomogenität verletzt ist, wird anstelle dessen ein Post-hoc-Test auf Basis von Games-Howell hinzugezogen.

sich die «Professionalität» bei Partnerfusionen weniger stark. Diese Veränderungen sind statistisch signifikant. Ähnlich verringert sich die «Mitwirkung/IKZ» im Falle von Talfusionen im Vergleich zu Nicht-Talfusionen. Die Unterschiede in den Veränderungen der übrigen Kriterien lassen sich nicht auf die Gruppenzugehörigkeit zurückführen.

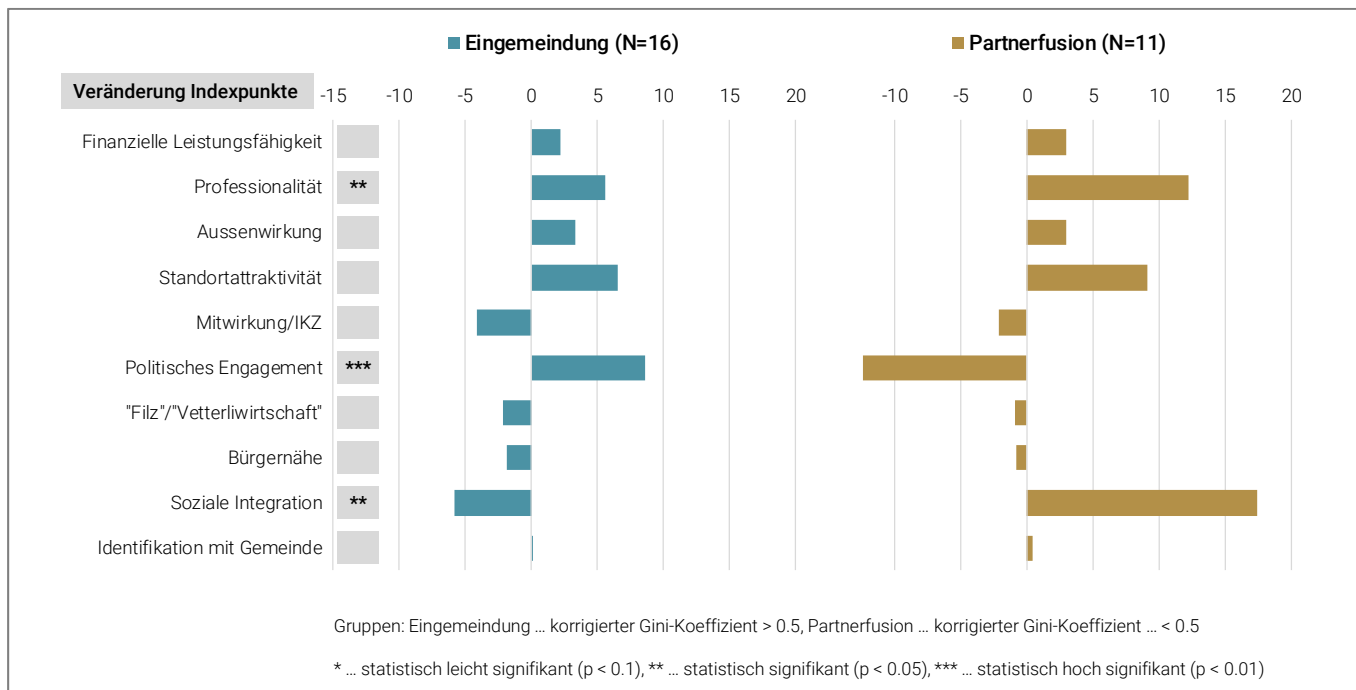


Abbildung 13: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Fusionstyp I – Eingemeindung/Partnerfusion»

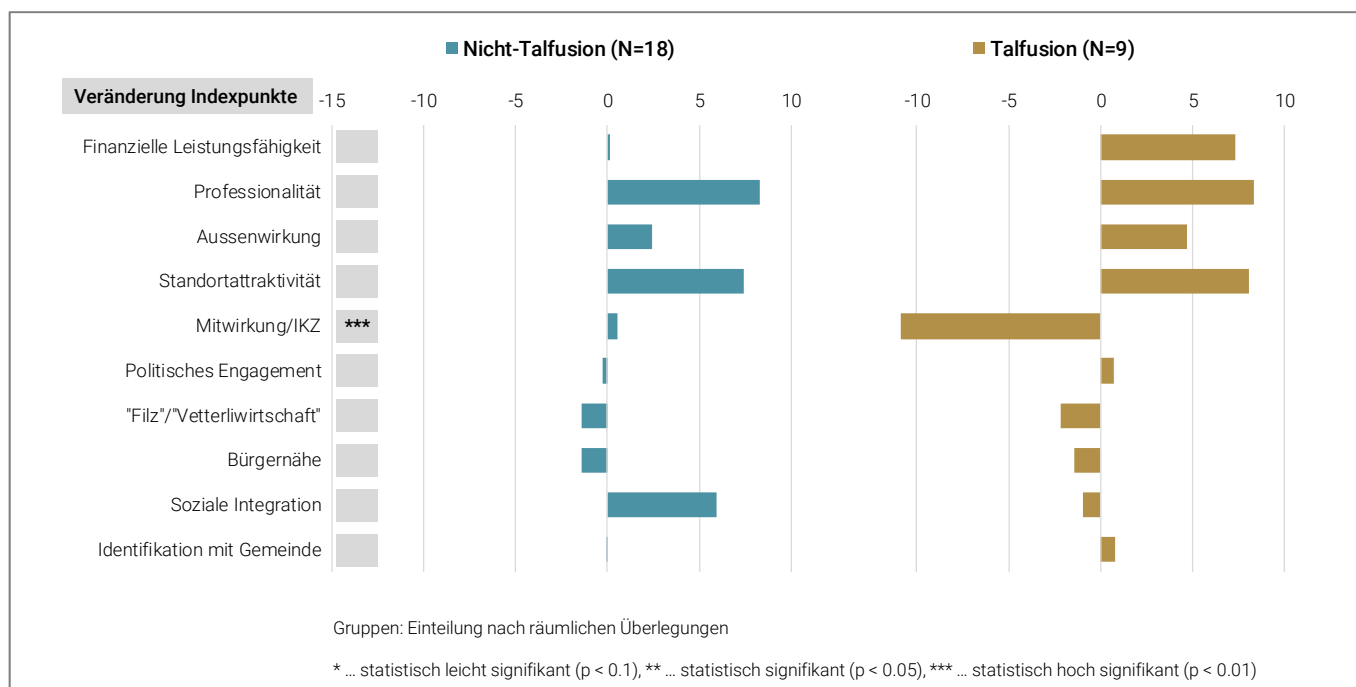


Abbildung 14: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Fusionstyp II – Talfusion/Nicht-Talfusion»

Der Vergleich von drei verschiedenen BFS-Gemeindetypen zeigt keine systematischen Unterschiede bezüglich möglicher Fusionseffekte. Auf den ersten Blick hat sich die Gruppe «Städtische und periurbane Gemeinde» am besten entwickelt, am schlechtesten die Gruppe «Ländliche und periphere Gemeinden». Die Differenzen sind in der Regel nicht signifikant. Hier sind die Gruppengrößen zu klein, um eindeutige Aussagen machen zu können. Allerdings fällt auf, dass sich in den Kriterien «Mitwirkung/IKZ», «Filz/Vetterliwirtschaft» und «Bürgernähe» die städtischen und periurbanen Gemeinden statistisch leicht signifikant besser entwickelt haben als insbesondere die ländlich peripheren Gemeinden. Die Unterschiede sind aber in der Regel minimal.

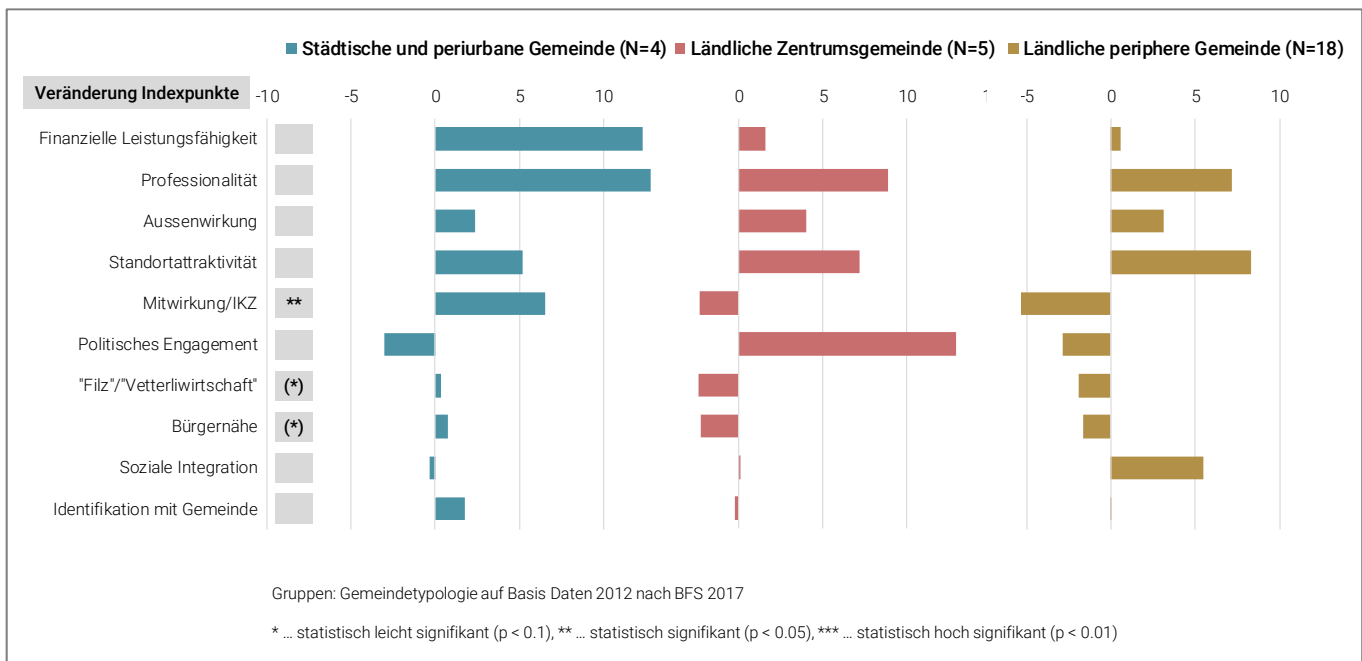


Abbildung 15: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Gemeindetypologie»

Schliesslich stützt die Gruppenanalyse mit der Abbildung 16 teilweise die These, wonach Grossfusionen, an denen mehr als fünf Gemeinden beteiligt sind, eine signifikant bessere Entwicklung aufweisen. Dies trifft für die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Politisches Engagement» sowie «Aussenwirkung» zu, speziell im Vergleich zu Kleinfusionen mit zwei Fusionspartnern. Allerdings hat gleichzeitig die «Mitwirkung/IKZ» in den Grossfusionen abgenommen.

Aufgrund von theoretischen Überlegungen ist zu vermuten, dass die Fusionseffekte umso deutlicher sichtbar werden, je länger die Gemeinden fusioniert sind. Dies sollte in erster Linie für die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit» und «Standortattraktivität» gelten. Gemäss den Ergebnissen in Abbildung 17 sind die untersuchten Fusionseffekte überraschenderweise nicht von Fusionszeitpunkt abhängig, d.h. es lassen sich keine statistisch signifikanten Unterschiede im Verlaufe der Fusionsumsetzung feststellen.

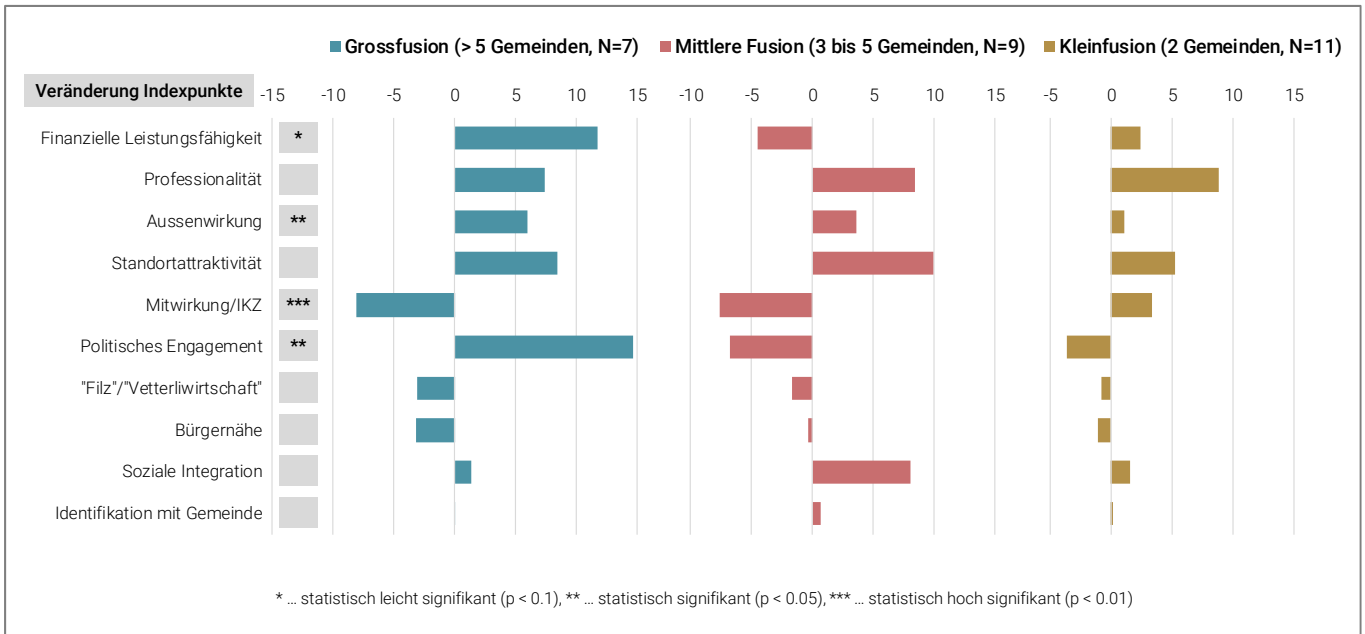


Abbildung 16: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Anzahl beteiligte Gemeinden»

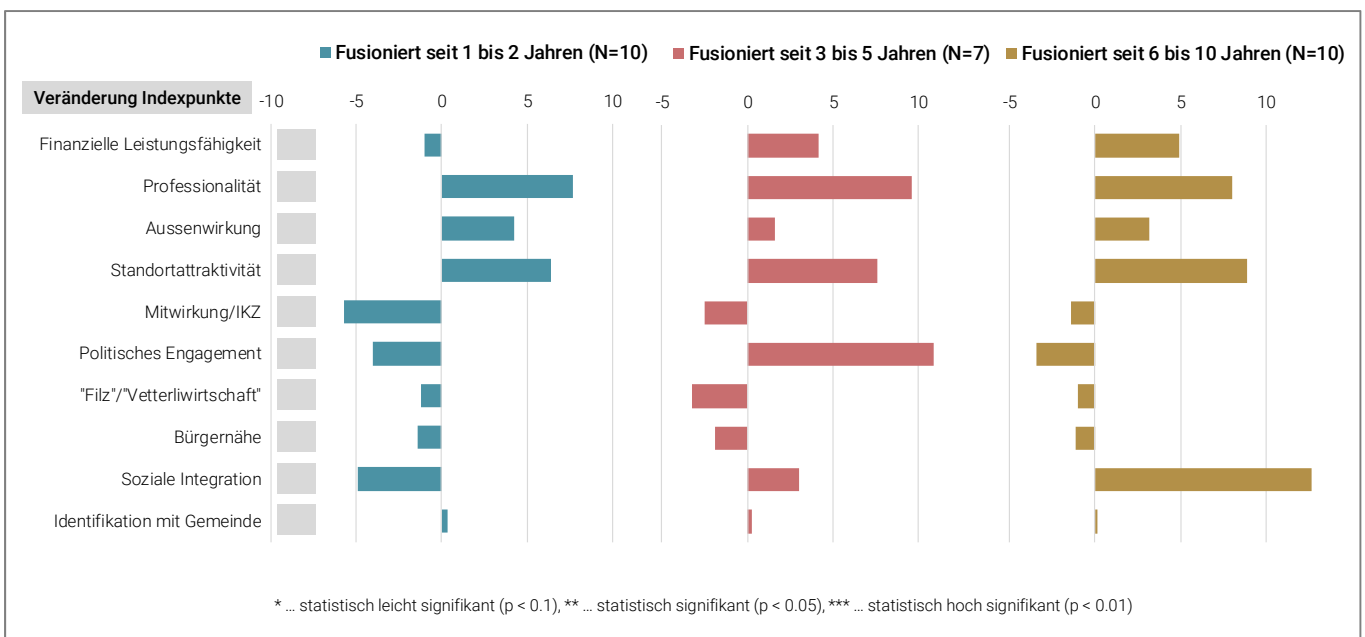


Abbildung 17: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Fusionszeitpunkt»

Anstatt der Veränderungen kann in einer weiteren Gruppenanalyse auch der Zustand der fusionierten Gemeinden zum Zeitpunkt t = 2 (per 31.12.2016) vertieft untersucht werden. Dazu werden die bisherigen Gruppen verwendet, um in den 10 Kriterien gruppenbedingte Unterschiede festzustellen. Die Ergebnisse sind in den folgenden Abbildungen aufbereitet und die statistisch signifikanten markiert (*, **, ***).

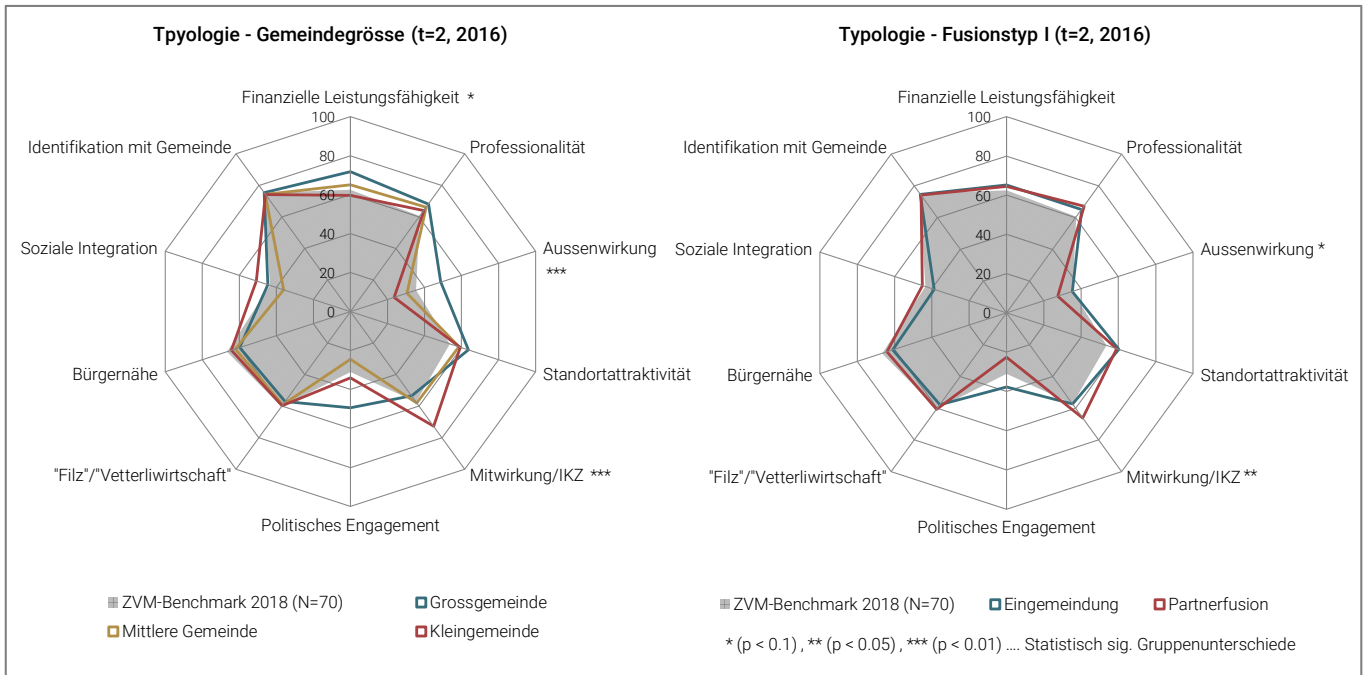


Abbildung 18: Gruppenanalyse (Indexwerte t = 2: Mittelwertvergleich) – «Gemeindegrösse» | «Fusionstyp I»

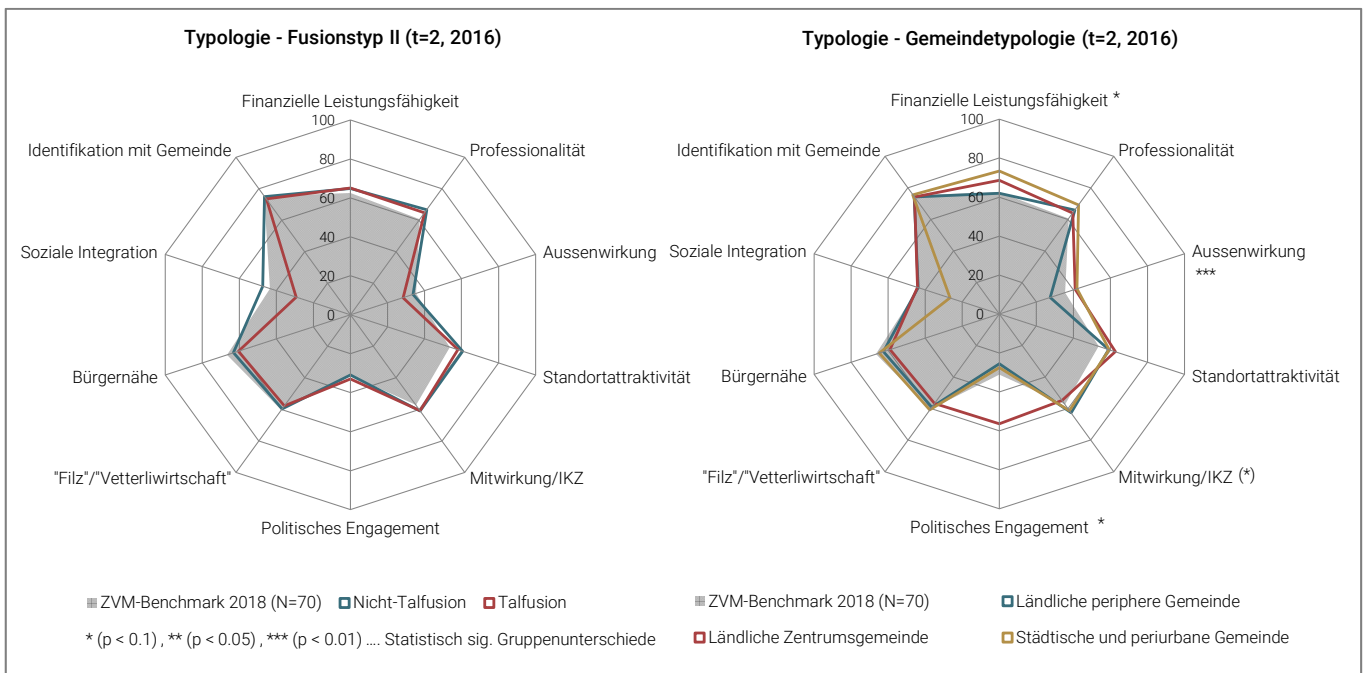


Abbildung 19: Gruppenanalyse (Indexwerte t = 2: Mittelwertvergleich) – «Fusionstyp II» | «Gemeindetypologie»

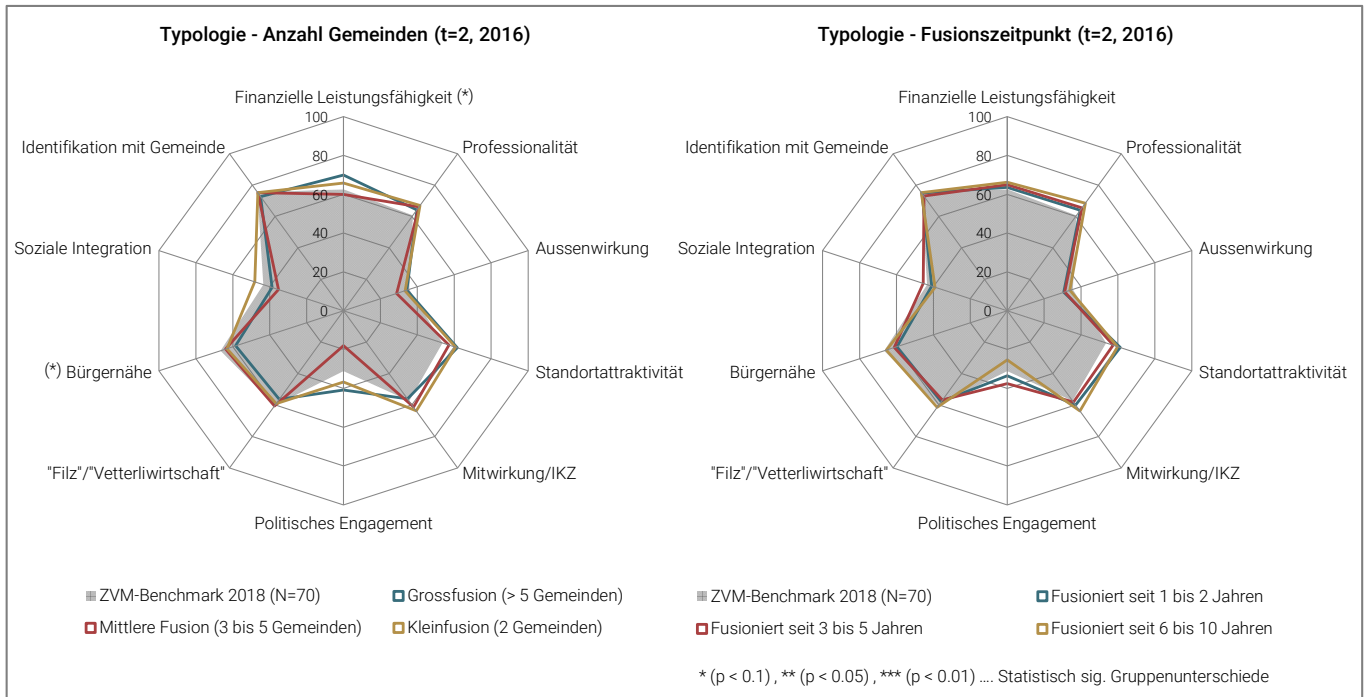


Abbildung 20: Gruppenanalyse (Indexwerte t = 2: Mittelwertvergleich) – «Anzahl Gemeinden» | «Fusionszeitpunkt»

Die Ergebnisse der zweiten Gruppenanalysen lassen sich – mit Blick auf die statistisch signifikanten Zusammenhänge – wie folgt zusammenfassen:

- Die heutige «Finanzielle Leistungsfähigkeit» wird von der Gemeindegrösse, Gemeindetypologie und der Anzahl an einer Fusion beteiligten Gemeinden beeinflusst. Dabei sind grössere, städtische und periurbane Gemeinden sowie Gemeinden, die aus mehr als fünf Gemeinden hervorgegangen sind, in der Tendenz finanziell leistungsstärker.
- Analog lässt sich festhalten, dass Grossgemeinden, Eingemeindungen und Gemeinden mit Zentrumsfunktion eine ausgeprägte «Aussenwirkung» erzielen. Interessanterweise unterscheiden sich diesbezüglich die städtischen periurbanen Gemeinden und die ländlichen Zentrumsgemeinden kaum. Mit umgekehrten Vorzeichen gelten diese Feststellungen auch für die «Mitwirkung/IKZ», d.h. sie ist tiefer in Grossgemeinden, bei Eingemeindungen und in ländlichen Zentrumsgemeinden.
- Zudem ist das «Politische Engagement» in den ländlichen Zentrumsgemeinden vergleichsweise hoch, die «Bürgernähe» in Grossfusionen signifikant geringer als in mittleren Fusionen und bedingt auch in Kleinfusionen. Die Gemeindegrösse per se beeinflusst die wahrgenommene «Bürgernähe» offenbar nicht.
- Abschliessend fällt auf, dass die untersuchten Gruppenmerkmale die «Professionalität», die «Standortattraktivität», der «Filz/Vetterliwirtschaft» und die «Soziale Integration» sowie die «Identifikation mit Gemeinde» nicht signifikant beeinflussen. Hier spielen offenbar andere Faktoren im Hintergrund eine wesentlichere Rolle.

4.3.2 Würdigung der Ergebnisse

Im Rahmen der vorliegenden Gruppenanalysen bleibt es methodisch schwierig, die Fusionseffekte auf spezifische Gruppenmerkmale und damit auf einzelne Einflussfaktoren zu reduzieren. Dies ist letztlich eine Folge der kleinen Gruppen, die in dieser Studie untersucht werden (müssen). Trotzdem sind einige Ergebnisse für die Evaluation und Beurteilung der Bündner Fusionsprojekte hervorzuheben.

Wie sich eine fusionierte Gemeinde bezüglich «Professionalität», «Bürgernähe» und «Identifikation mit Gemeinde» entwickelt, ist (fast) unabhängig von der Grösse, vom Fusionstyp oder der Anzahl beteiligter Gemeinden etc. D.h. die objektiv messbaren Rahmenbedingungen scheinen für diese Kriterien nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Vielmehr ist zu vermuten, dass dabei die konkrete Umsetzung und das «Management» der Fusionsprojekte für den Fusionserfolg entscheidend sind. Umgekehrt moderieren vor allem im Bereich der «Mitwirkung/IKZ» und «Aussenwirkung» die jeweiligen räumlichen Gegebenheiten die Fusionswirkungen. Dabei sind die Gemeindegrösse, der Fusionstyp und die Anzahl beteiligte Gemeinden von besonderer Bedeutung. Auch lässt sich nicht ausschliessen, dass spezielle politische Konstellationen und kulturelle Besonderheiten in den 27 Gemeinden den Fusionserfolg stärker beeinflussen als die hier untersuchten Gruppenmerkmale. Dies ist vor allem dort möglich, wo die Indikatoren alleine auf die Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung abstellen – namentlich bei den Kriterien «Filz/Vetterliwirtschaft» und «Bürgernähe».

Der heutige Zustand der fusionierten Gemeinden ist – wie in Kapitel 4.2 ausführlich dargelegt – als gut zu bezeichnen. Die Gruppenunterschiede, die ein ansprechendes Signifikanz-Niveau erreichen, sind nachvollziehbar und mit theoretischen Überlegungen konsistent. Dass grössere, städtische und periurbane Gemeinden eine höhere «Finanzielle Leistungsfähigkeit» und Ausstrahlungskraft aufweisen, erstaunt nicht – ebenso, dass die «Mitwirkung/IKZ» in diesen Fällen kritischer beurteilt wird. Bemerkenswert ist hingegen, dass wiederum der Stand der «Professionalität» unabhängig von der Gemeindegrösse oder dem Gemeindetyp ist und in der «Standortattraktivität» oder «Identifikation mit Gemeinde» kaum Gruppenunterschiede zu finden sind. Auch bestätigen die Ergebnisse gewisse Unterschiede in der «Bürgernähe». Besonders herausgefordert sind dabei Fusionsprojekte mit vielen Gemeinden.

4.4 Einzelanalyse Gemeindefusionen

4.4.1 Ergebnisse

Für alle Gemeindefusionen werden in der Einzelanalyse die spezifischen Ergebnisse ausgewiesen und dargestellt. Dabei steht in einem ersten Teil die Entwicklung in den drei Dimensionen im Vordergrund und zeigt, wie sich die Gemeinden im Zeitraum vor und nach der Fusion verändert haben. Die Dimension Wirtschaftliche Argumente umfasst die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität», «Aussenwirkung» und «Standortattraktivität», die Dimension Qualität der Demokratie die Kriterien «Mitwirkung/IKZ», «Politisches Engagement» und «Filz/Vetterliwirtschaft». Schliesslich deckt die Dimension Gesellschaftliche Faktoren die Kriterien «Bürgernähe», «Soziale Integration» und «Identifikation mit Gemeinde» ab (vgl. Abbildung 3). Die Tabellen 5 fasst die Ergebnisse zusammen (Gemeinden geordnet nach Fusionszeitpunkt).

Nr.	Gemeinde	Wirtschaftliche Argumente	Qualität Demokratie	Gesellschaftliche Faktoren
1	Klosters-Serneus	↘	↘	→
2	Luzern	→	↘	↘
3	Obersaxen Mundaun	↗	→	↗
4	Surses	→	↗	→
5	Albula/Alvra	↑	↘	→
6	Domleschg	↗	↘	→
7	Scuol	↑	→	↗
8	Vals	→	→	↘
9	Zernez	↗	↘	→
10	Calanca	↗	↘	↘
11	Ilanz/Glion	↗	↑	→
12	Arosa	↗	↗	↘
13	Lumnezia	↑	↘	↗
14	Safiental	↗	↘	↗
15	Valsot	↗	→	→
16	Landquart	↗	→	→
17	Trun	↗	↗	↗
18	Grüsch	↘	↘	↘
19	Bregaglia	↗	↘	↗
20	Churwalden	↗	↘	↑
21	Cazis	↗	↘	↘
22	Davos	↑	→	→
23	Val Müstair	↗	→	↘
24	Andeer	↗	→	↗
25	Tschiertschen-Praden	↗	→	↗
26	Ferrera	↑	↘	↑
27	Trimmis	↗	↗	↘

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

Tabelle 5: Einzelanalyse Gemeindefusionen – Durchschnittliche Veränderung Indexpunkte t = 0 / t = 2 (I)

Die Einzelanalyse zeigt für die untersuchten Bündner Gemeinde ganz unterschiedliche Entwicklungsprofile, wenn die Veränderungen in den einzelnen Dimensionen betrachtet werden. Auch ist festzustellen, dass sich mit 52% die Mehrheit der Gemeinden – über alle Kriterien betrachtet – positiv oder eher positiv entwickelt hat. Nur vereinzelte Gemeinden verzeichnen nach der Fusion eine negative Gesamtentwicklung (18%, vgl. Tabelle 6).

Kategorie	Beschrieb: Standardisierter synthetischer Index (Bandbreite von ± 2)	Anzahl Gemeinden	Verteilung in %
↑	Synthetischer Index: $> +0.5$	5	15%
↗	Synthetischer Index: $+0.5$ bis $+0.2$	9	37%
→	Synthetischer Index: $+0.2$ bis -0.2	8	30%
↘	Synthetischer Index -0.2 bis -0.5	3	11%
↓	Synthetischer Index: < -0.5	2	7%

Tabelle 6: Einzelanalyse Gemeindefusionen – Gesamtbeurteilung: Veränderung synthetischer Index

Die bisherigen Einzelanalysen fokussieren sich auf die Entwicklung der Gemeinden, die seit ihrer Fusion stattgefunden hat. Dazu kann ergänzend der «Zustand» der fusionierten Gemeinde (per 31.12.2016) in die Analyse integriert werden. Beide Variablen basieren auf den zehn Kriterien und werden über einen synthetischen Index abgebildet. Dieser normiert die Variablen auf eine Bandbreite von maximal +2 und minimal -2 Punkten¹⁶.

Abbildung 21 bildet den Zustand in Kombination mit der Entwicklung (Veränderung vor / nach Fusion) ab. Zu beachten gilt, dass der Zustand (2016) sich auf die Abweichung vom ZVM-Benchmark 2018 bezieht und im Gegensatz etwa zu einem Mittelwert der Indexwerte aller Kriterien diese mit einer «Durchschnittsgemeinde» aus dem ZVM-Benchmark vergleicht. Wird der Bewertung zusätzlich die Entwicklung zugrunde gelegt, zeigt sich folgendes Bild: Nur zwei Gemeinden sind vergleichsweise kritisch zu bewerten (7% der Gemeinden), da sie sowohl einen unterdurchschnittlichen Zustand erreichen und sich gleichzeitig negativ entwickelt haben. Demgegenüber stehen vier Gemeinden, die sich seit der Fusion überdurchschnittlich gesteigert haben und einen hohen Zustand erreichen. Mit wenigen Ausnahmen haben die anderen Gemeinden seit der Fusion Fortschritte erzielt, wobei sechs Gemeinden (23%) in Bezug auf den Zustand über und zehn (37%) unter dem Durchschnitt liegen. Zu beachten gilt hier, dass der ZVM-Benchmark 2018 durch die Bündner Gemeinden geprägt ist (vgl. Kapitel 3) und der Zustand der einzelnen Gemeinde immer im Vergleich dazu bewertet wird.

¹⁶ Synthetischer Index «Zustand 2016»: Der synthetische Index berechnet den Durchschnittswert der Punkte aller Kriterien, wobei die Punkteverteilung nach folgendem Verfahren erfolgt: Abweichung vom Benchmark 2018 (BM): > 10 Indexpunkte = +2, Abweichung BM: $+10$ bis 2 Indexpunkte = +1, Abweichung BM: $+/- 2$ Indexpunkte = 0, Abweichung BM: -2 bis -10 Indexpunkte = -1 und Abweichung BM: > -10 Indexpunkte = -2.

Synthetischer Index «Veränderung vor / nach Fusion»: Der synthetische Index berechnet den Durchschnittswert der Punkte aller Kriterien, wobei die Punkteverteilung nach folgendem Verfahren erfolgt: ↑ = +2, ↗ = +1, → = +0, ↘ = -1, ↓ = -2

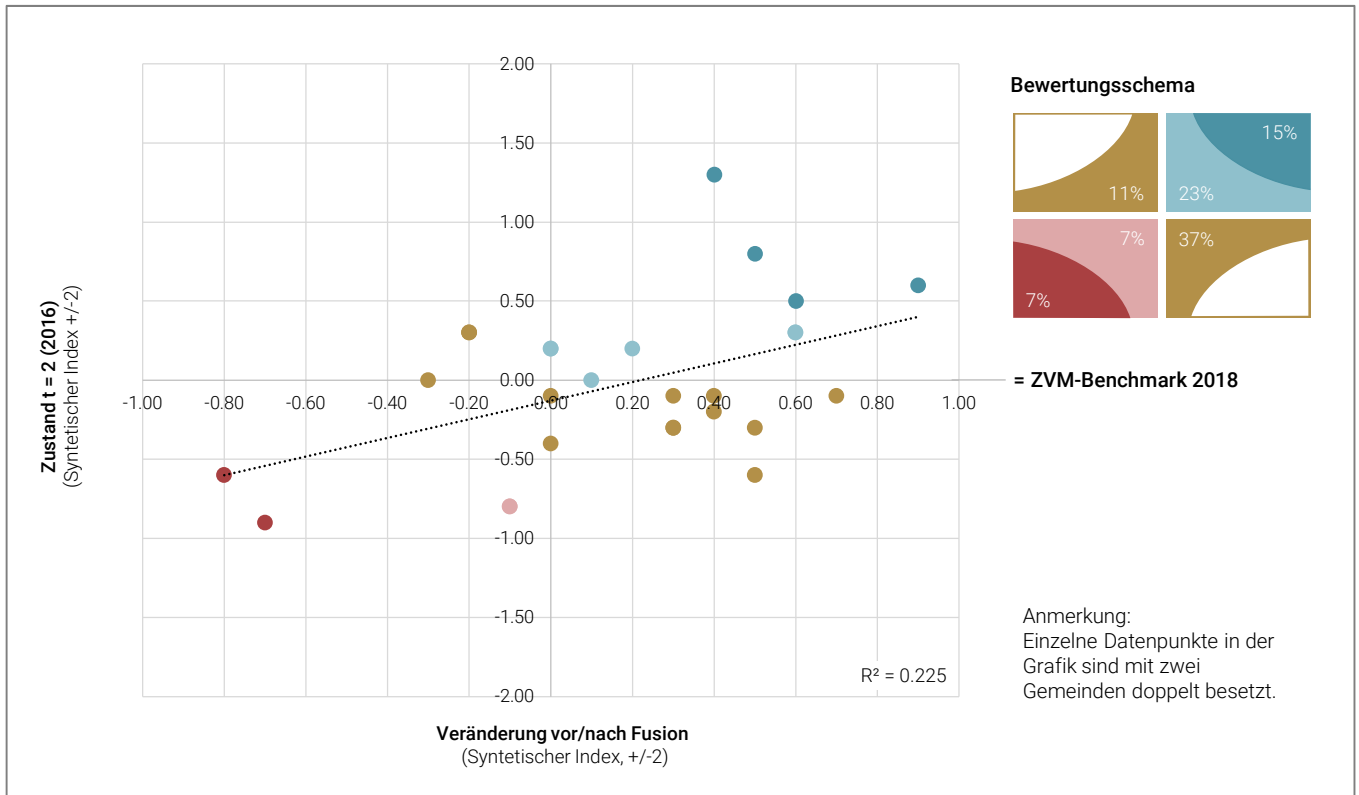


Abbildung 21: Einzelanalyse Gemeindefusionen – Gesamtbeurteilung: Veränderung und Zustand

4.4.2 Würdigung der Ergebnisse

Die vorangehenden Analysen legen den Schluss nahe, dass sich die fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden insgesamt in einem guten Zustand befinden und in der Zeit seit der Fusion Fortschritte erzielt haben. Zugleich sind teilweise sehr unterschiedliche Entwicklungstendenzen festzustellen. Obschon auf der übergeordneten kantonalen Ebene Trendaussagen zur Entwicklung in den zehn Kriterien gemacht werden können (vgl. Kapitel 4.2), ist jede Gemeinde für sich zu betrachten. Hier stösst der «Fusions-Check» an gewisse methodische Grenzen. Denn für die detaillierte Interpretation der Einzelergebnisse sind umfassende Kenntnisse der lokalen Verhältnisse notwendig. Dies kann mit einem breit abstützten Ansatz, wie ihn der «Fusions-Check» verfolgt, nur bedingt erfolgen. Deshalb ist es wichtig, die Gemeindeergebnisse in der Diskussion mit den Verantwortlichen der entsprechenden Gemeinden individuell zu erörtern.

4.5 Spezialanalyse

4.5.1 Ergebnisse

Zustimmung zu Fusion

Die Spezialanalyse untersucht zuerst, inwiefern sich die Zustimmung zu den Gemeindefusionen verändert hat. Dazu werden die Ja- und Nein-Stimmen aus den effektiven Abstimmungen für die 27 Gemeindefusionen kumuliert und die entsprechenden Anteile berechnet. Die Enthaltungen werden nicht berücksichtigt. Die effektiven Zustimmungsraten lassen sich in einem zweiten Schritt mit der heutigen Zustimmung – erhoben mit der Bevölkerungsbefragung – vergleichen. Die detaillierten Ergebnisse pro Gemeinde sind im Anhang 1 «Fusionsabstimmungen» zu finden.

Die Abbildung 22 stellt die heutige Zustimmung (Ja-Anteile, September/Oktober 2017) für jede Gemeindefusion der Veränderung der Zustimmung seit der damaligen Abstimmung gegenüber. Dabei werden die Gemeindefusionen in vier Gruppen mit unterschiedlicher Zustimmungsraten unterteilt (sehr hohe / hohe / mittlere / tiefe Zustimmung heute).

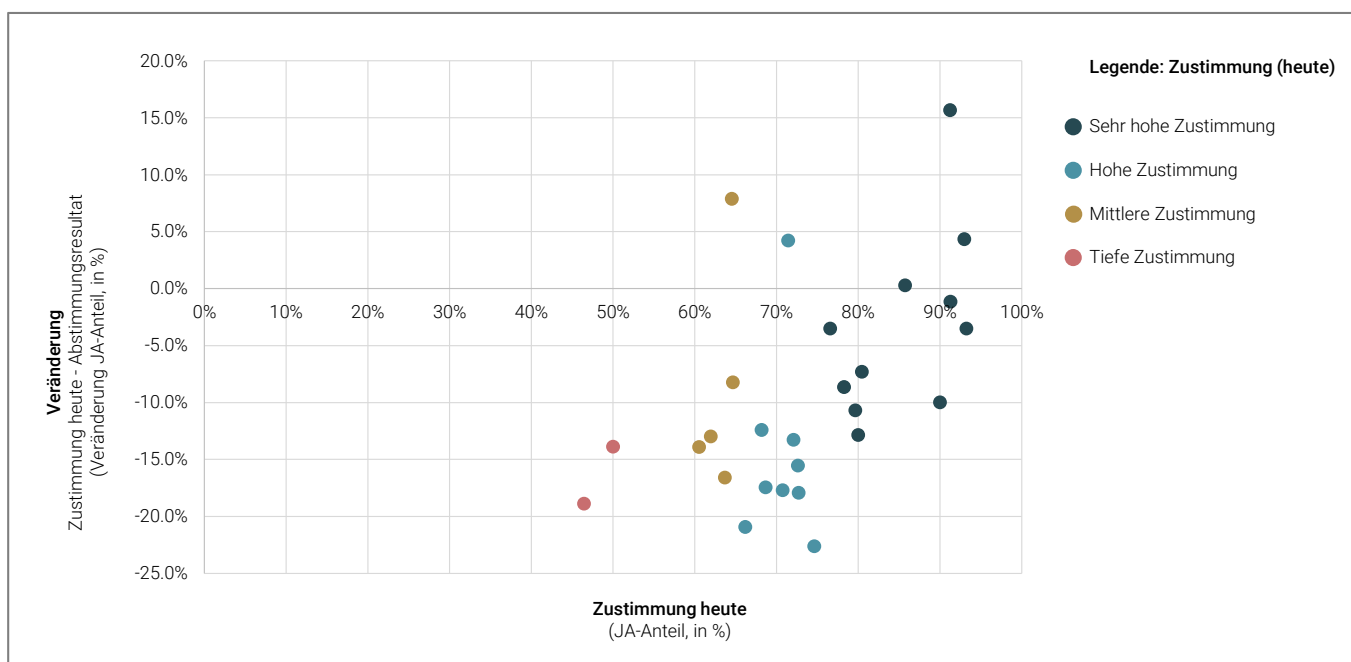


Abbildung 22: Spezialanalyse – Zustimmung zur Fusion heute

Insgesamt sind folgende Ergebnisse festzustellen: In (fast) allen Gemeinden würde heute eine Fusion wieder angenommen (d.h. in 25 Fällen oder in 93% aller untersuchten Gemeindefusionen) – grossmehrheitlich sogar deutlich. Konkret wäre in 74% aller Gemeindefusionen die Zustimmung mit einem Ja-Anteil von mehr als 66% deutlich (d.h. in 20 Fällen «hohe Zustimmung» oder «sehr hohe Zustimmung»), wobei in 41% aller Gemeindefusionen die Zustimmung sogar mehr als 75% betragen würde (d.h. in 11 Fällen «sehr hohe Zustimmung»). Über alle Fusionen betrachtet, beträgt die Zustimmung im gewichteten Durchschnitt 73%. In den Gemeinden Grösch und Arosa wäre derzeit mit einer eher ablehnenden Haltung gegenüber einer Fusion zu rechnen.

Bezüglich der Veränderungen im Abstimmungsverhalten zeigt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 23): Im Vergleich zu den effektiven Abstimmungsergebnissen ist die Zustimmung in 19% aller Gemeinden gestiegen (5 Fälle, mehr als 0%), in 11% leicht gesunken (3 Fälle, -0% bis -5%), in 41% gesunken (11 Fälle, -5% bis -15%) und in 30% massgeblich gesunken (8 Fälle, mehr als -15%). Für alle Gemeinden zusammen hat sich die gewichtete Zustimmung leicht, d.h. um -5 Prozentpunkte, verringert. Ähnliche Ergebnisse ergeben sich, wenn anstatt der effektiven Abstimmungsergebnisse das Abstimmungsverhalten aus der Bevölkerungsbefragung als Vergleich hinzugezogen wird (Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»).

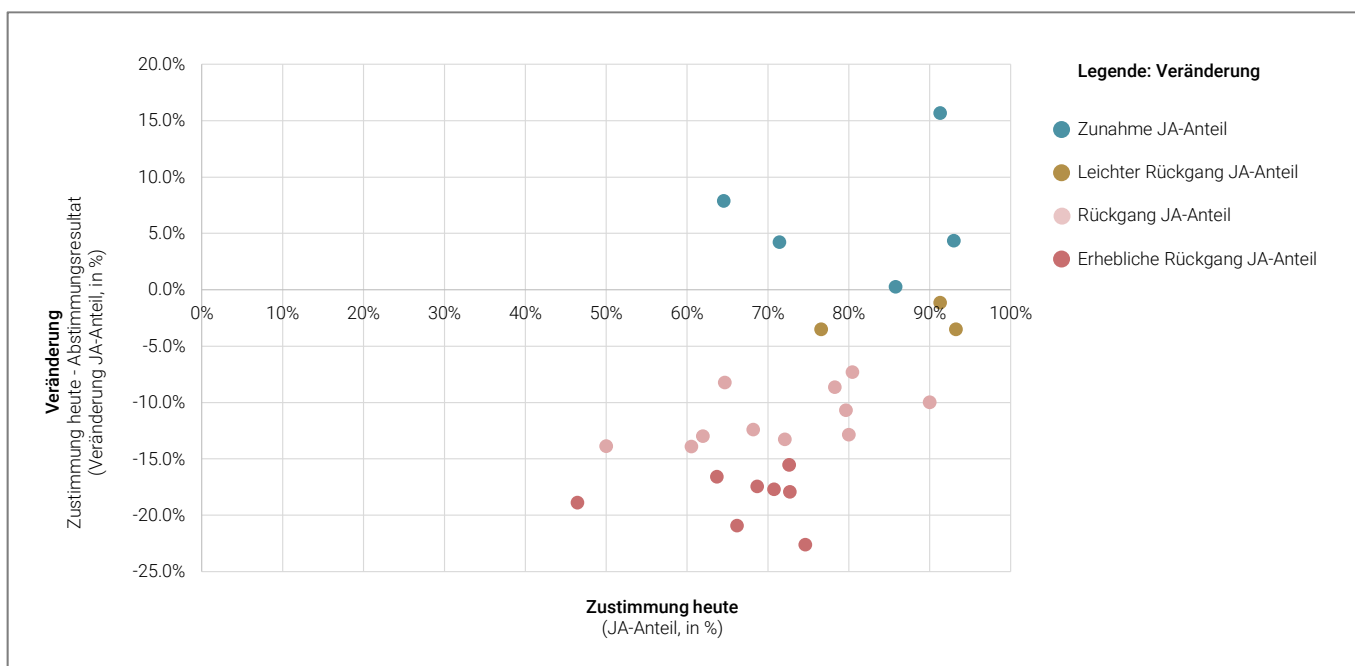


Abbildung 23: Spezialanalyse – Veränderung der Zustimmung

Obwohl die Bevölkerung in den allermeisten Gemeinden heute wiederum einer Fusion zustimmen würde, stellt sich die Frage, worauf die heutigen Zustimmungsraten (Ja-Anteile) und deren Veränderungen zurückzuführen sind.

Statistisch lässt sich nachweisen, dass die heutige Zustimmung erheblich mit der im «Fusions-Check» gemessenen Entwicklung korreliert (vgl. Abbildung 24). D.h. fusionierten Gemeinden, die sich über alle zehn Kriterien besser entwickelt haben, erfahren heute eine tendenziell höhere Zustimmung. Um dieses Ergebnis im Kontext beurteilen zu können, werden die Effektstärken berechnet. Der Zusammenhang zwischen «Zustimmung Fusion 2017» und der «Veränderung des synthetischen Index» (vor/nach Fusion) ist signifikant. Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Zusammenhang gross genug ist, um ihn als bedeutend einzustufen. Der Korrelationskoeffizient r von Pearson als ein Mass für die Effektstärke erreicht einen Wert von 0.48. Dies entspricht einem mittleren bis starken Effekt. Zudem kann eine einfache Regression nachweisen, dass nicht nur eine Korrelation, sondern auch eine Kausalität vorliegt ($R^2 = 0.23$, $p < 0.05$). Allerdings erklären die Veränderungen der Indexwerte vor und nach der Fusion die Zustimmungsraten zur Fusion im Jahr 2017 nur zu einem geringeren Teil.

Des Weiteren besteht zwischen der «Zustimmung Fusion 2017» auch ein stark positiver Zusammenhang mit den Index-Veränderungen in den Kriterien «Professionalität» ($r = 0.35^{**}$ ¹⁷), «Mitwirkung/IKZ» ($r = 0.45^{**}$) «Filz/Vetterliwirtschaft» ($r = 0.60^{**}$), «Bürgernähe» ($r = 0.63^{**}$), und «Identifikation mit Gemeinde» ($r = 0.51^{**}$) – nicht aber mit den Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit» oder «Standortattraktivität». Mit Ausnahme der «Mitwirkung/IKZ» lassen sich für diese Kriterien ähnliche Korrelationen zwischen «Zustimmung Fusion 2017» und den absoluten Indexwerten nachweisen¹⁸. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass «weiche» Faktoren für die Wahrnehmung des Fusionserfolgs und damit potenziell für die Zustimmung zur Fusion bedeutend sind.

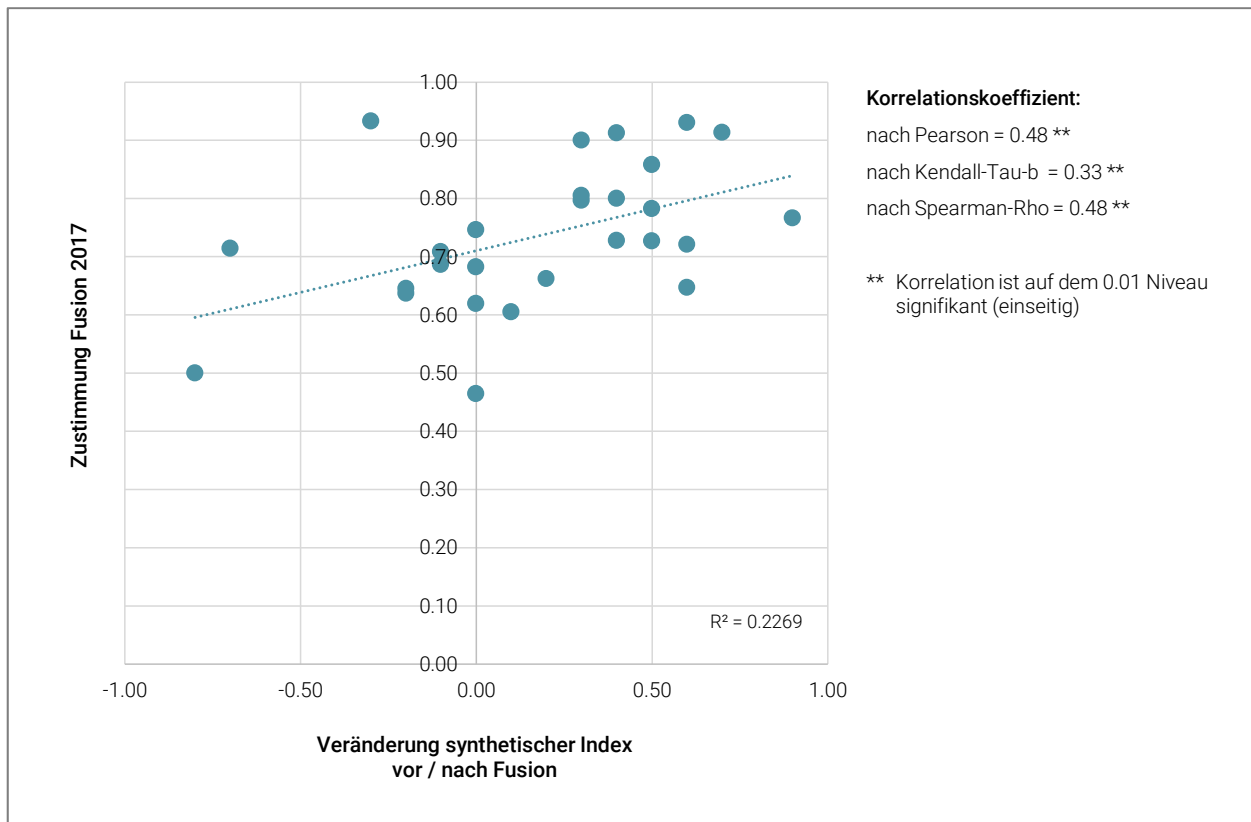


Abbildung 24: Effekt der Veränderung (synthetischer Index) auf Zustimmung Fusion (2017)

Neben der Analyse der «Zustimmung Fusion 2017» lassen sich mit derselben Methodik zudem Korrelationsanalysen zur Veränderung der Zustimmung durchführen. Hier ist hervorzuheben, dass insbesondere zwischen der Veränderung der Zustimmung und der Veränderung des synthetischen Index vor / nach Fusion keine Korrelation besteht. Interessanterweise spielen für die Veränderung der Zustimmung seit der Fusionsabstimmung zwei Faktoren eine Rolle, nämlich die «Aussenwirkung» und die «Identifikation mit Gemeinde»

¹⁷ ** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0.01 (1-seitig) signifikant.

¹⁸ Korrelation «Zustimmung Fusion 2017» und «Professionalität» ($r = 0.36^*$), «Filz/Vetterliwirtschaft» ($r = 0.39^*$), «Bürgernähe» ($r = 0.44^*$), und «Identifikation mit Gemeinde» ($r = 0.37^*$). * Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0.05 (1-seitig) signifikant.

zum Zeitpunkt $t = 2$. Sie korrelieren mit der Veränderung der Zustimmung positiv auf einem signifikanten Niveau ($r = 0.37^{*19}$ resp. $r = 0.34^{*}$). Allerdings liegen lediglich mittlere Effektstärken vor²⁰.

In einem letzten Schritt ist zu überprüfen, ob die Veränderung der Zustimmung zur Fusion mit den Gruppenmerkmalen der Gemeinden in Verbindung stehen. Die Ergebnisse dieser Gruppenanalyse erweisen sich für die Gruppen «Gemeindegrosse» und «Anzahl beteiligter Gemeinden» als stark signifikant (auf Signifikanz-Niveau $p = 0.01$, $f = 0.74$ und $f = 0.92$). D.h. die Zustimmung ist bei Grossgemeinden vergleichsweise gestiegen und nimmt bei Kleinfusionen deutlich weniger ab. Auch die weiteren Gruppen «Eingemeindung/Partnerfusion», «Talfusion/Nicht-Talfusion» und «Gemeindetypologie» sind (leicht) signifikant ($p = 0.05$ resp. $p = 0.1$, $f = 0.37$, $f = 0.43$, $f = 0.66$). Dabei sind Partnerfusionen, Talfusionen und ländliche (Zentrums-)Gemeinden durchschnittlich stärker von einem Rückgang in der Zustimmung betroffen. In allen Fällen sind die Effekte als stark zu klassifizieren²¹. Der Fusionszeitpunkt spielt dabei keine signifikante Rolle.

Die These, wonach die Zustimmung zur Fusion in der Abstimmung generell vom damaligen Zustand der zu fusionierenden Gemeinden abhängt, lässt sich bedingt bestätigen. Allerdings ist das Abstimmungsresultat eher von der «Finanziellen Leistungsfähigkeit» (Korrelation $r = -0.40$, $p < 0.05$) und der «Standortattraktivität» in $t = 0$ geprägt (Korrelation $r = -0.53$, $p < 0.01$). D.h. je finanzschwächer die Gemeinde und je geringer die kommunale Standortattraktivität, desto höher die Zustimmung zur Fusion damals.

4.5.2 Würdigung der Ergebnisse

Grossmehrheitlich würden die untersuchten Gemeindefusionen wieder zustande kommen – oft mit hohen Ja-Anteilen. Die hohe Zustimmung spricht dafür, dass die Fusionen in den 27 untersuchten Gemeinden nach wie vor eine hohe Akzeptanz geniessen. Zwar ist die Zustimmung im Allgemeinen gesunken. Allerdings sind die Gemeindefusionen oft mit ausserordentlich hoher Zustimmung gutgeheissen worden. Im Durchschnitt betrug der Ja-Anteil 83%, wobei in 77% der Abstimmungen (d.h. in 21 Fällen) der Ja-Anteil über 75% lag. Dies ist weit überdurchschnittlich und erhöht generell die Wahrscheinlichkeit, dass die Zustimmung im Zeitverlauf mit der Umsetzung der Gemeindefusion sinkt.

Die hohe Zustimmung in den effektiven Fusionsabstimmungen ist unter Umständen auch mit dem Abstimmungsverfahren zu erklären. So wurden die Fusionsentscheide oft in einem «offenen» Verfahren an der Gemeindeversammlung gefällt. Es nicht auszuschliessen, dass – im Gegensatz zur Bevölkerungsbefragung des «Fusions-Checks» – ein gewisser Gruppendruck das Ergebnis beeinflusst hat und zu hohen Zustimmungsraten führte. Weitere Gründe für die gesunkene Zustimmung können zum einen die hohen Erwartungen sein, die an die Fusionen gestellt werden und kaum zu erfüllen sind. Zum anderen ist denkbar, dass in der konkreten Fusionsumsetzung Schwierigkeiten aufgetreten sind und diese die heutige Einstellung zur Fusion negativ beeinflusst haben. Schliesslich hat die Frage nach dem heutigen Abstimmungsverhalten einen hypothetischen Charakter und keine realen Konsequenzen. Es ist bekannt, dass hypothetische Fragen für Verzerrungen anfällig sind. Vor diesem Hintergrund lässt sich der Rückgang der Zustimmung begründen und ist im Gesamtkontext zu betrachten. So geniessen die Gemeindefusionen insgesamt nach wie vor einen grossen Rückhalt in der Bevölkerung.

¹⁹ * Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0.05 (1-seitig) signifikant.

²⁰ Einteilung nach Cohen (1992): $r > 0.1$ → schwacher Effekt, $r > 0.3$ → mittlerer Effekt und $r > 0.5$ → starker Effekt

²¹ Einteilung nach Cohen (1992) auf Basis Eta-Quadrat (Zusammenhangsmass), wobei $f > 0.1$ → schwacher Effekt, $f > 0.25$ → mittlerer Effekt und $f > 0.3$ → starker Effekt

5 Würdigung der Ergebnisse

Ausgangslage

Die Gemeindefusionen in Kanton Graubünden bewegen sich. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen haben sich die Gemeinden seit über 20 Jahren vermehrt dazu entschlossen, sich zusammenzuschliessen. Hintergrund sind neben finanziellen Überlegungen oft auch bessere Entwicklungsperspektiven und die gemeinsame Bündelung von Ressourcen. Konkret erhoffen sich Befürworter von Gemeindefusionen u.a. eine Optimierung der öffentlichen Leistungen mit Effizienzgewinnen und Qualitätssteigerungen, eine höhere Professionalisierung in der Gemeindeführung und -verwaltung, eine bessere Verhandlungsposition gegenüber Bund und Kanton, neue Gestaltungsmöglichkeiten in der Raumplanung oder eine einfachere Rekrutierung von Behördenmitgliedern. Demgegenüber stehen die Befürchtungen der Fusionsgegner. Sie argumentieren mit dem drohenden Verlust von Selbstbestimmung und lokaler Demokratie, dem Rückgang der politischen Partizipation in der Bevölkerung und mit der zunehmenden Distanz zwischen Gemeindeverwaltung und Einwohner/innen, die schliesslich die Identität und Verbundenheit mit der Gemeinde erodieren lässt.

Die Beurteilung, ob und wie sich die analysierten Bündner Gemeinden entwickelt haben, stützt sich bisher vor allem auf einzelne Feststellungen aus der Praxis. Diese Forschungslücke kann der «Fusions-Check» Graubünden schliessen. Die vorliegende Studie berücksichtigt dabei den wissenschaftlichen Stand der Forschung und untersucht für die letzten zehn Jahre die mittelfristigen Wirkungen der Gemeindefusionen im Kanton Graubünden. Nach wie vor offen bleibt, wie sich die Gemeindefusionen längerfristig, d.h. über mehr als zehn Jahre betrachtet, entwickeln. Trotzdem zeigen die Studienergebnisse erste Tendenzen. Im Vergleich zu anderen Untersuchungen fokussiert sich der «Fusions-Check» dabei nicht auf einen spezifischen Aspekt, sondern verwendet für die Analyse insgesamt drei Dimensionen bzw. zehn Kriterien mit 29 Indikatoren. Damit verfolgt der «Fusions-Check» einen mehrdimensionalen systematischen Ansatz, der eine umfassende Evaluation der Fusionseffekte erlaubt. Die Ergebnisse zeigen ein differenziertes Bild der 27 untersuchten Gemeindefusionen und dienen als Grundlage für eine vertiefte fachliche und politische Diskussion.

Erkenntnisse

Alles in allem haben sich die fusionierten Gemeinden im Kanton Graubünden gut entwickelt. Zum einen sind auf übergeordneter Ebene positive Entwicklungstendenzen für die Kriterien «Finanzielle Leistungsfähigkeit», «Professionalität» und «Aussenwirkungen» zu finden. Auch die «Standortattraktivität» hat sich überraschend deutlich verbessert, wobei hier die reinen Fusionseffekte wohl überzeichnet sind. Diese Ergebnisse stützen insgesamt die Argumente der Fusionsbefürworter. Zum anderen wird ersichtlich, dass das «Politische Engagement» und die «Bürgernähe» in der Mehrheit der Gemeinden abgenommen hat. Dies wiederum untermauert die Befürchtungen der Fusionskritiker. Die Studienergebnisse entkräften allerdings den Vorwurf, dass die «Identifikation mit der Gemeinde» markant abnimmt. Diese bleibt weitestgehend stabil und zumindest mittelfristig stark ausgeprägt. Entgegen den Erwartungen verändern sich auch die «Mitwirkung/IKZ» und der «Filz/Vetterliwirtschaft» im Durchschnitt kaum. Dass Gemeindefusionen nicht alle Probleme lösen können, zeigt sich in den teilweise moderaten Fortschritten. Zu beachten sind dabei die Unterschiede, die in den zehn Kriterien und einzelnen Gemeinden auftreten. Dies spricht dafür, dass darauf die Art und Weise, wie die Fusionen umgesetzt werden, einen Einfluss hat. Ähnlich nimmt die «Soziale Integration» insgesamt zu, aber mit erheblichen gemeindespezifischen Differenzen. Zusammengefasst zeichnet die Gesamtanalyse ein positives Bild der Bündner Gemeindefusionen, auch wenn die Entwicklungen in einigen Kriterien aufforchen lassen und kritischer zu beurteilen sind.

Trotz methodischer Vorbehalten sind auch einige Erkenntnisse aus den Gruppenanalysen hervorzuheben. Die Entwicklung bezüglich der «Professionalität», «Bürgernähe» und «Identifikation mit der Gemeinde» ist

(fast) unabhängig von den untersuchten Gruppen. D.h. die Gemeindegrösse oder der Fusionstyp spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle. Umgekehrt bedeutet dies, dass die objektiv erfassbaren Rahmenbedingungen zwar den Fusionserfolg beeinflussen können, entscheidend aber die konkrete Umsetzung und damit das «Management» der Fusionsprojekte ist. Dass grössere, städtische und periurbane Gemeinden eine höhere «Finanzielle Leistungsfähigkeit» und Ausstrahlungskraft aufweisen, ist zu erwarten – ebenso, dass die «Mitwirkung/IKZ» in diesen Fällen kritischer ausfällt. Bemerkenswert ist hingegen, dass der Stand der «Professionalität» wiederum unabhängig von der Gemeindegrösse oder dem Gemeindetyp ist und die unterschiedlich ausgeprägte «Standortattraktivität» und «Identifikation mit der Gemeinde» nicht auf die Gruppenmerkmale zurückzuführen sind. Vermutlich sind hier die gemeindespezifischen Voraussetzungen wichtiger.

Die Gesamt-, Gruppen- und Einzelanalysen stützen die These, dass sich die fusionierten Gemeinden gesamthaft in einem guten Zustand befinden und in der Zeit seit der Fusion Fortschritte erzielt haben. Zugleich sind teilweise sehr unterschiedliche Entwicklungstendenzen in den Gemeinden festzustellen. Keine Gemeinde hat sich jedoch durchgehend positiv entwickelt und keine Gemeinde ist in einem bedrohlich, kritischen Zustand.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Akzeptanz der Gemeindefusionen in der Bevölkerung zu betrachten. Grossmehrheitlich würden die untersuchten Gemeindefusionen heute wieder zustande kommen – oft mit einem hohen Ja-Anteil. Im gewichteten Mittel beträgt dieser 73%. Diese deutliche Zustimmung ist ein starkes Indiz, dass die Fusionen in den 27 untersuchten Gemeinden überwiegenden Zuspruch erfahren. Dies gilt, obschon in der Bevölkerungsbefragung vereinzelt auch kritische Stimmen zu finden sind. Dass die Zustimmung im Allgemeinen gesunken ist, lässt sich mit verschiedenen Faktoren begründen. An erster Stelle sind die ausserordentlich hohen Ja-Anteile in den damaligen Abstimmungen zu nennen, die im Durchschnitt 83% betragen. 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. Schliesslich ist es durchaus denkbar, dass aktuelle Schwierigkeiten in der Gemeinde, die nichts mit der Fusion i.e.S. zu tun haben, für den Rückgang der Zustimmung verantwortlich sind. Insgesamt aber geniessen die Gemeindefusionen nach wie vor einen grossen Rückhalt in der Bevölkerung.

Ausblick

Die vorliegenden Studienergebnisse erlauben eine aussagekräftige Standortbestimmung. Die untersuchten Gemeindefusionen können durchaus, wenn auch nicht durchwegs, als Erfolg gewertet werden. Zum einen lösen Gemeindefusionen nicht unmittelbar alle strukturellen Probleme. Ebenso braucht es Zeit für eine sorgfältige Umsetzung und ein aktives Management des Fusionsprozesses nach dem Fusionsentscheid. Deshalb würde erst eine weitere Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt Aufschluss über die längerfristige Entwicklung der 27 Gemeinden geben. Zu erwarten ist, dass die Fusionseffekte mit der Zeit abnehmen und sich die fusionierten Gemeinden – unter sonst gleichen Bedingungen – in der Entwicklung an nicht-fusionierte Gemeinden angleichen. Zum anderen treten mit der Digitalisierung und Alterung der Bevölkerung fusionsunabhängig neue Herausforderungen für die Gemeinden auf. Diese betreffen alle Gemeinden und werden die Lebensverhältnisse in den Gemeinden womöglich nachhaltiger beeinflussen als die Gemeindefusion.

Literaturverzeichnis

- Berlemann, M. / Göthel, M. (2008). Determinanten der internationalen Standortwahl von Unternehmen – Ergebnisse einer empirischen Analyse in: ifo Dresden berichtet, Heft 4/2009, S. 33–43.
- Blesse, S. / Baskaran T. (2016): Do municipal mergers result in scale economies? Evidence from a German federal state. ZEW Discussion Papers, No. 16-041
- Blume, L. / Blume T. (2007). The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions. The Annals of Regional Science 41, p. 689–713
- Botschaft (2010). Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform, Heft Nr. 8/2010–2011, Kanton Graubünden.
- Bühlmann, M. (2010). Kommunale Identität – Eine Mehrebenenanalyse der Determinanten individueller Verbundenheit mit der Gemeinde, Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 4: S. 203–231.
- Bundesamt für Statistik (2010): Öffentliche Ausgaben für Kultur in der Schweiz, 1990–2007 Beiträge des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2017): Die Raumgliederungen der Schweiz 2018, Neuchâtel.
- Cohen, J. (1992). A power primer. Psychological Bulletin, 112: p. 155–159.
- Derungs, C. (2008). Die betriebliche Standortwahl aus einer prozessorientierten Perspektive – Von Standortfaktoren zum Standortentscheidungsprozess. Dissertation, Universität St. Gallen, Haupt: Bern.
- Derungs, C. / Fetz, U. / Zehnder, T. (2012). Der Einfluss der politischen Strukturen auf die wirtschaftliche Attraktivität des Bündner Rheintals. Studie zuhanden der Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden, HTW Chur: Chur.
- Derungs, C. / Fetz, U. (2018). Effizienzpotenziale der Liechtensteiner Gemeinden. Studie im Auftrag der Stiftung Zukunft.li, HTW Chur: Chur. (in Publikation)
- Fetz U. / Fischer, J. (2009). Nachhaltige Gemeindefusionen. Forschungsbericht, HTW Chur: Chur.
- Fetz U. / Derungs, C. (2014). «Fusions-Check» – Instrument zur Erfolgsmessung von Gemeindefusionen. Studie im Auftrag der Kantone Aargau, Bern, Glarus, Graubünden und Zürich, HTW Chur: Chur.
- Fetz, U. (2015). Demokratiedefizite bei Gemeindefusionen. In: Schriften zur Demokratieforschung, Band 11, Demokratie in der Gemeinde (Band 11). Zürich/Basel/Genf: Schulthess: S. 155–171
- Fetz, U. / Derungs, C. (2016). «Fusions-Check»: Gemeinden des Kantons Glarus, HTW Chur: Chur.
- Holtmann, E. / Killisch, W. (1991). Lokale Identität und Gemeindegebietsreform – Der Streitfall Ermershausen, Erlangen.
- Iff, A. / Sager, F. / Herrmann, E. / Wirz, R. (2009): Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit – Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern), Bern.
- Kuhn; S. (2013). Lokale Orientierungen. in: van Deth, J. W. / Tausendpfund, M. (Hrsg.), Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik?, Springer: S. 35–66.
- Ladner, A. / Bühlmann, C. (2007): Demokratie in den Gemeinden: der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie, Zürich: Rüegger.
- Lüchinger, S. / Stutzer A. (2002): Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. Swiss Political Science Review 8 (1), S. 27–50

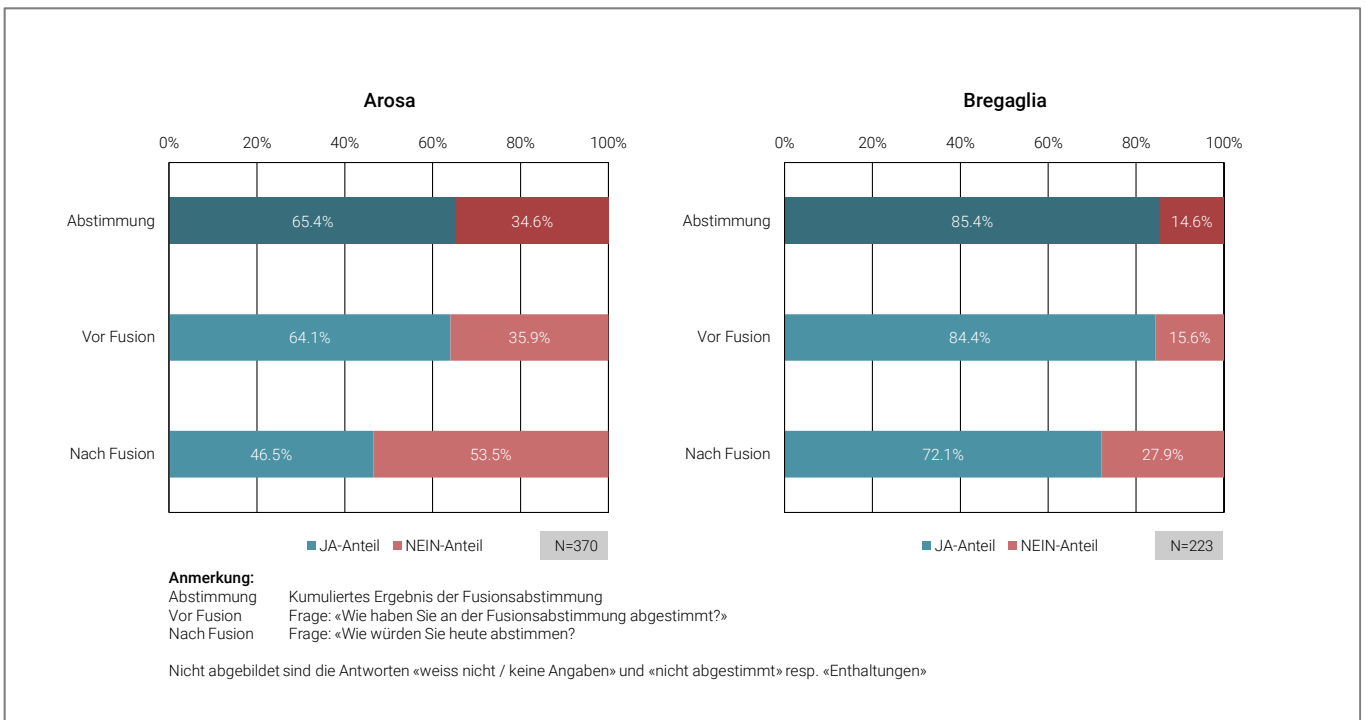
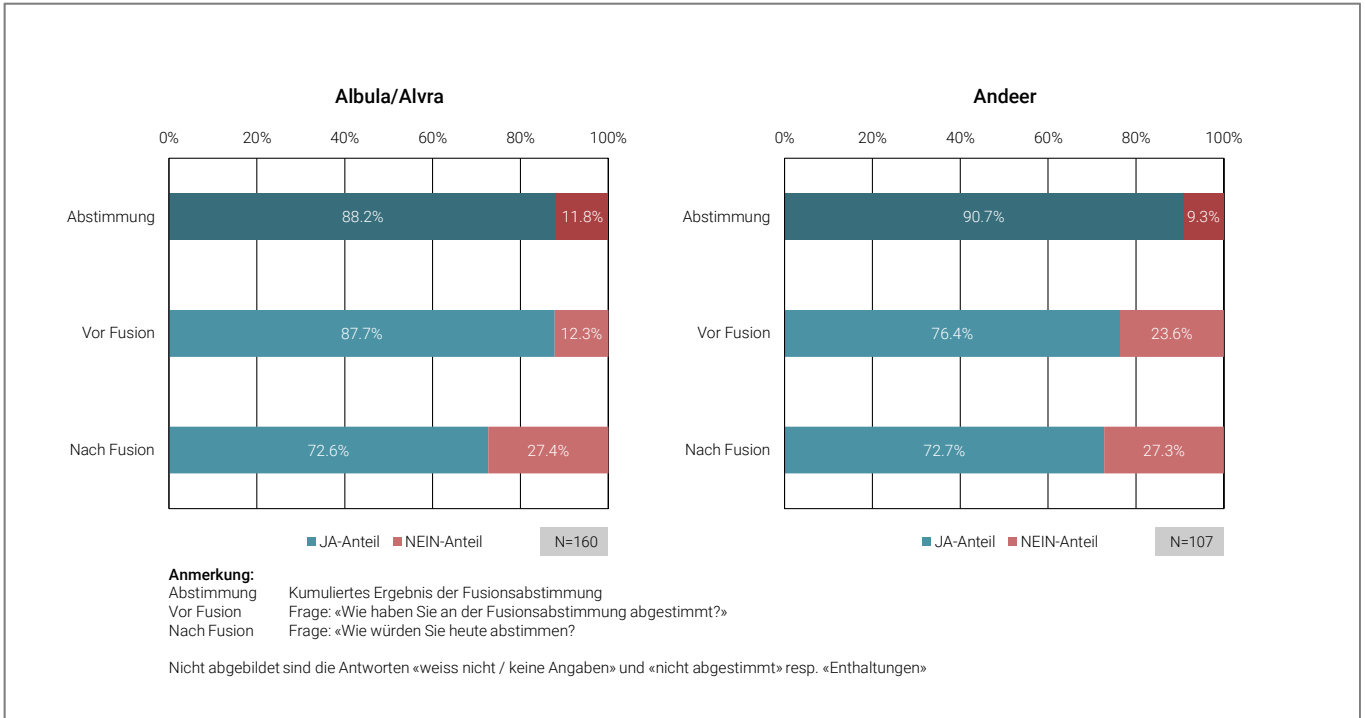
- Moser, P. / Fischer, J. (2010): Gemeindegrösse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden, HTW Chur.
- Rühl, T. / Schüppach, J. / Bröhl, A. / Hurst, S. / Hartmann, F. (2016). «Standortqualität 2016 – Standortqualität: Basel-Stadt wird Kanton Zürich überholen», Swiss Issues Regionen, Credit Suisse: Zürich.
- Rühli, L. (2012): Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität – Gemeindefstrukturen und Gemeindefstrukturpolitik der Kantone, Kantonsmonitoring 4, Avenir Suisse, Zürich.
- Steiner, R. (2003a): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeinde Zusammenschlüsse – Dargestellt am Beispiel der Schweiz, Public Policy and Administration, Nr. 6.
- Steiner, R. (2003b): The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. Public Management Review, 5:4, p. 551–571
- Steiner, R. / Kaiser, C. (2017): Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. Public Management Review. 19:2, p. 232–252
- Studerus, J. (2016): Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland. Working Paper, University of St.Gallen.
- van Deth, J. W. / Tausendpfund, M. (2013). Einführung: Ist alle Politik lokale Politik?. in: van Deth, J. W. / Tausendpfund, M. (Hrsg.), Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik?, Springer: S. 9–32.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

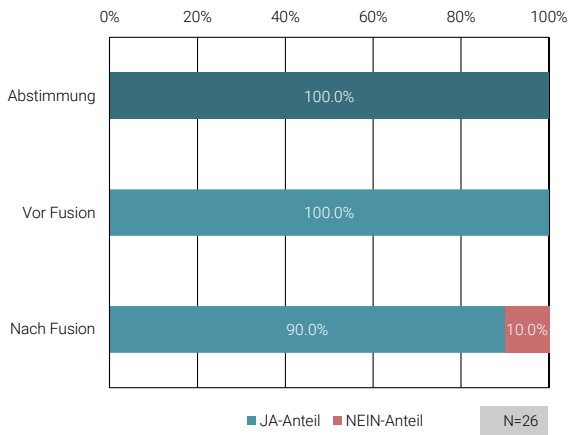
Abbildung 1: Entwicklung der Gemeindelandschaft im Kanton Graubünden.....	6
Abbildung 2: Vorgehen und Projektplan.....	9
Abbildung 3: Konzeptionelle Grundlagen – Wirkungsmodell: Dimensionen und Kriterien.....	10
Abbildung 4: Konzeptionelle Grundlagen – Untersuchungsdesign.....	11
Abbildung 5: Konzeptionelle Grundlagen – Methodische Variante.....	12
Abbildung 6: Geografische Übersicht – Gemeindefusionen im Fokus.....	13
Abbildung 7: Erhebungszeitpunkte (t = 0, t = 1, t = 2) – Methodik.....	14
Abbildung 8: Erhebungszeitpunkte (t = 0, t = 1, t = 2) – «Fusions-Check» Graubünden.....	15
Abbildung 9: Auswertungskonzept – Analyseebene.....	30
Abbildung 10: Alle Gemeindefusionen – Konsolidierung Kanton GR: Gesamtübersicht.....	31
Abbildung 11: Alle Gemeindefusionen – Konsolidierung Kanton GR: Veränderungen im Detail.....	32
Abbildung 12: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Gemeindegrösse».....	36
Abbildung 13: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Fusionstyp I – Eingemeindung/Partnerfusion» ..	37
Abbildung 14: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Fusionstyp II – Talfusion/Nicht-Talfusion»	37
Abbildung 15: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Gemeindetypologie»	38
Abbildung 16: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Anzahl beteiligte Gemeinden».....	39
Abbildung 17: Gruppenanalyse (Veränderung: Mittelwertvergleich) – «Fusionszeitpunkt».....	39
Abbildung 18: Gruppenanalyse (Indexwerte t = 2: Mittelwertvergleich) – «Gemeindegrösse» «Fusionstyp I»	40
Abbildung 19: Gruppenanalyse (Indexwerte t = 2: Mittelwertvergleich) – «Fusionstyp II» «Gemeindetypologie».....	40
Abbildung 20: Gruppenanalyse (Indexwerte t = 2: Mittelwertvergleich) – «Anzahl Gemeinden» «Fusionszeitpunkt»	41
Abbildung 21: Einzelanalyse Gemeindefusionen – Gesamtbeurteilung: Veränderung und Zustand.....	45
Abbildung 22: Spezialanalyse – Zustimmung zur Fusion heute.....	46
Abbildung 23: Spezialanalyse – Veränderung der Zustimmung.....	47
Abbildung 24: Effekt der Veränderung (synthetischer Index) auf Zustimmung Fusion (2017).....	48
Tabelle 1: Übersicht Indikatoren.....	17
Tabelle 2: Stichprobe und Ausschöpfungsquote.....	25
Tabelle 3: Indikatoren – Berechnungsmethodik Indexwerte	28
Tabelle 4: Gruppeneinteilung – Übersicht	35
Tabelle 5: Einzelanalyse Gemeindefusionen – Durchschnittliche Veränderung Indexpunkte t = 0 / t = 2 (I)	43
Tabelle 6: Einzelanalyse Gemeindefusionen – Gesamtbeurteilung: Veränderung synthetischer Index	44

Anhang

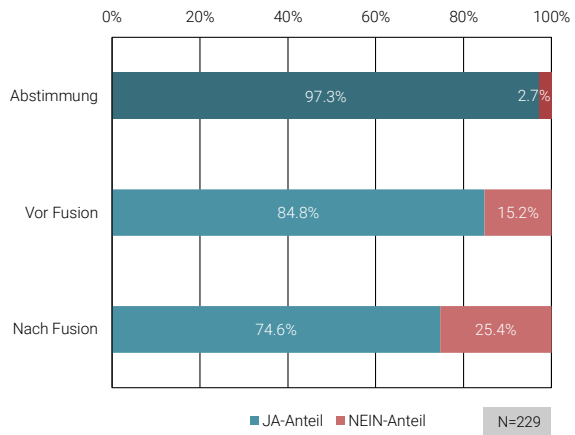
Anhang 1 – Fusionsabstimmungen



Calanca



Cazis

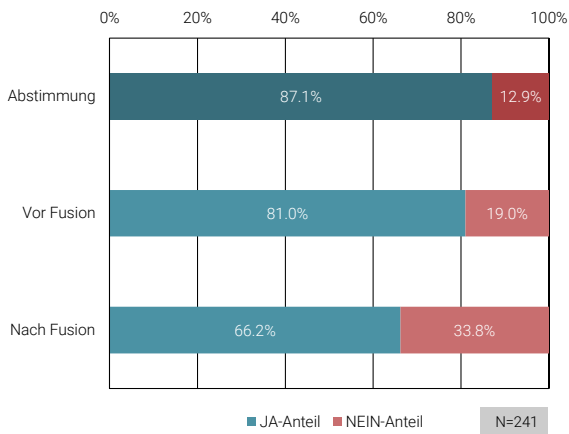


Anmerkung:

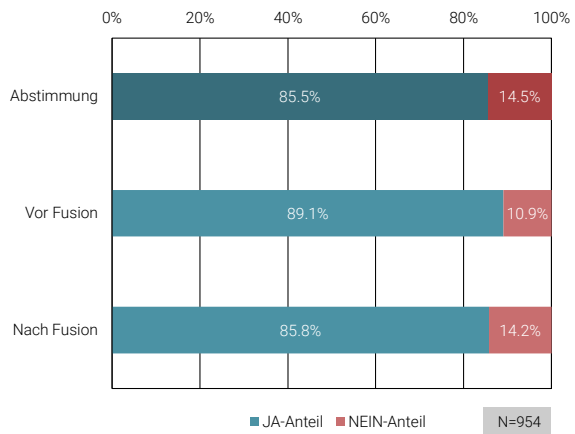
Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»

Churwalden



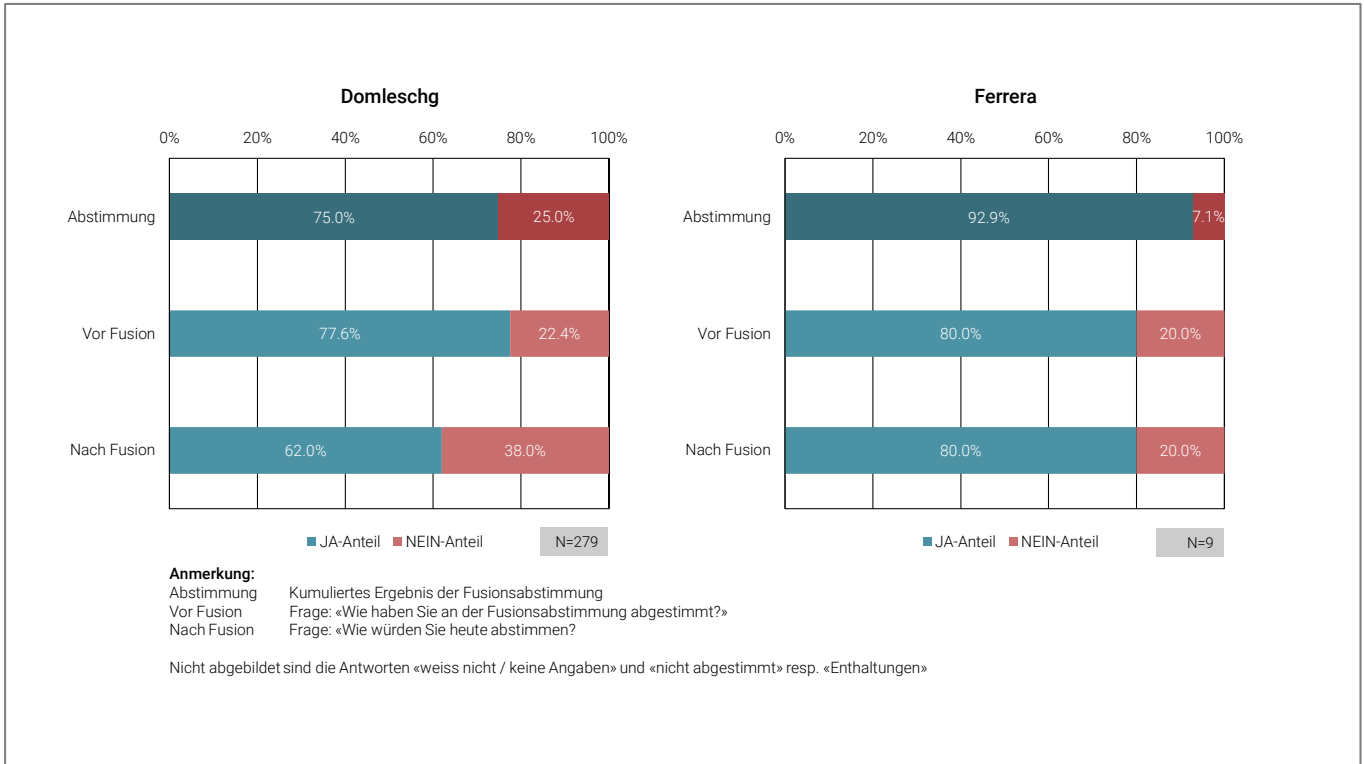
Davos



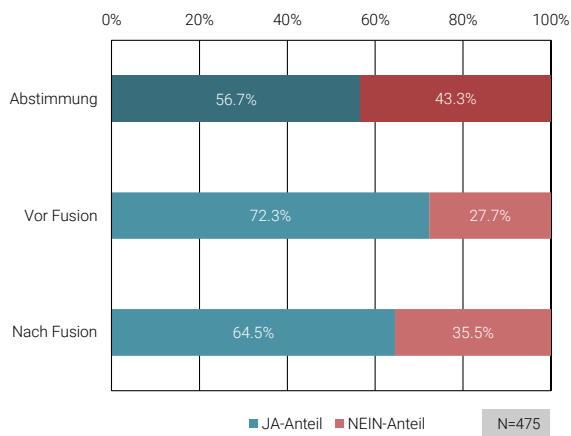
Anmerkung:

Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

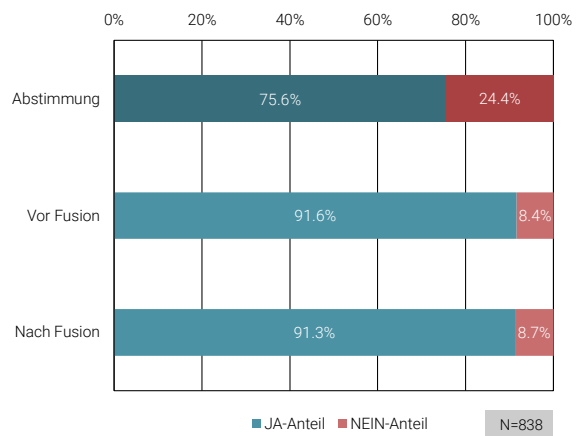
Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»



Klosters-Serneus



Landquart

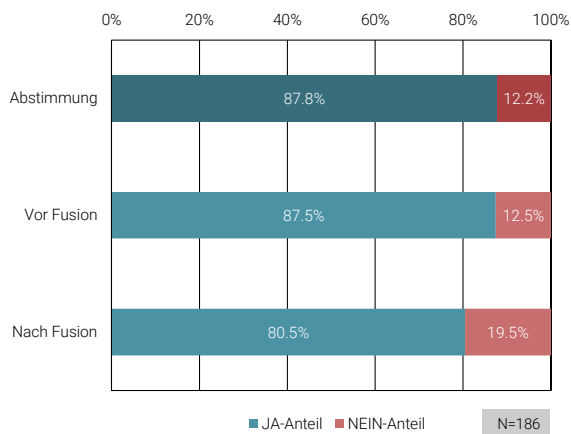


Anmerkung:

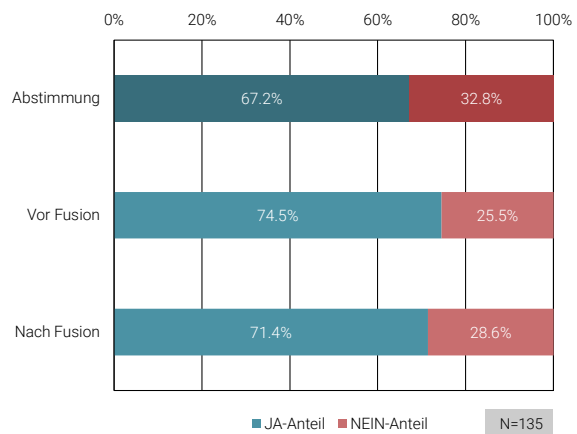
Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»

Lumnezia



Luzein

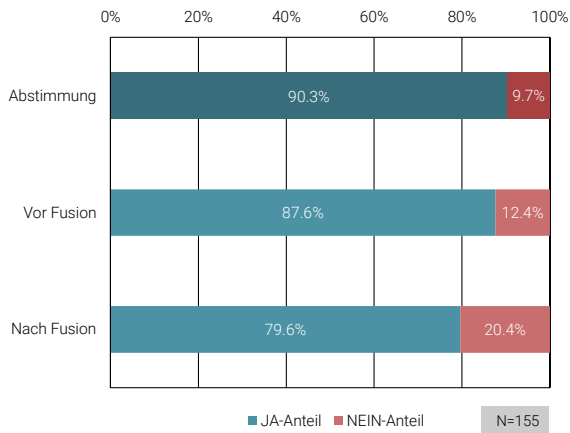


Anmerkung:

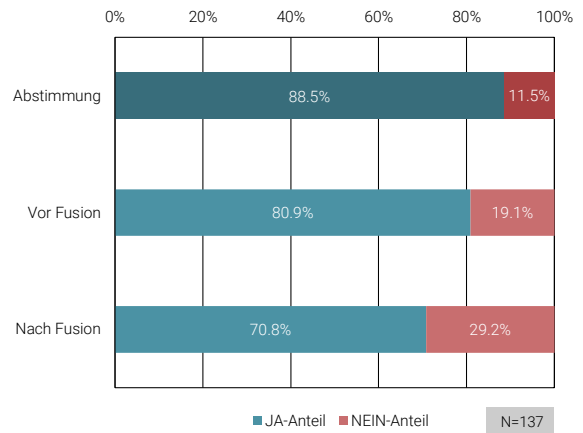
Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»

Obersaxen Mundaun



Safiental

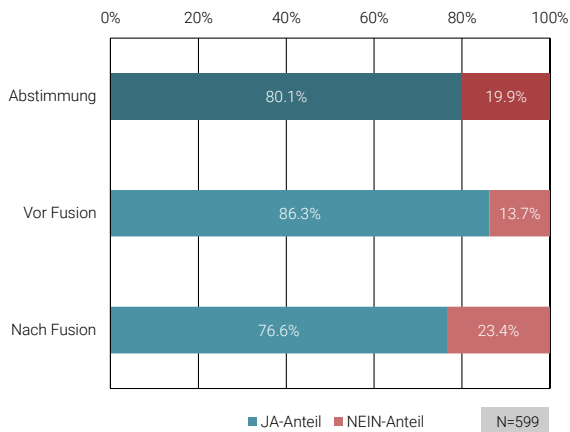


Anmerkung:

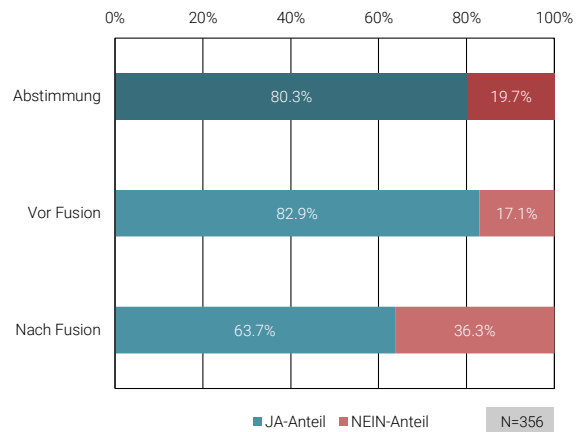
Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»

Scuol



Surses

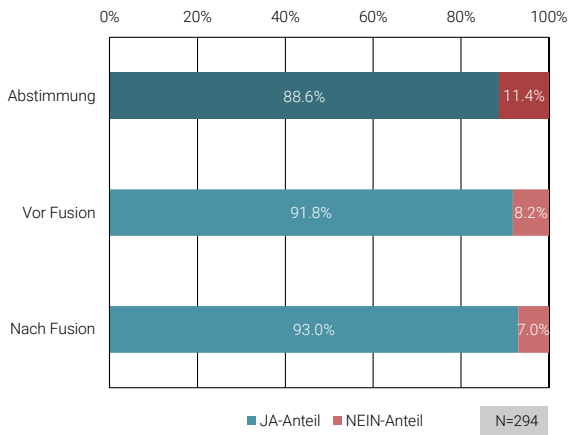


Anmerkung:

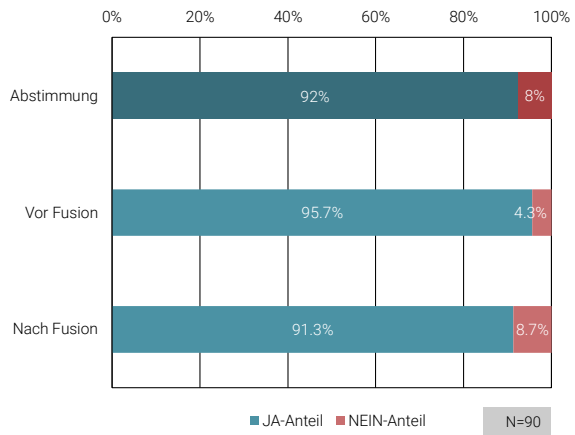
Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»

Trimmis



Trun

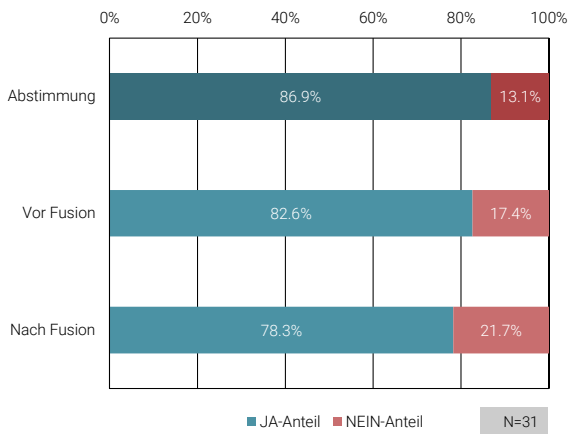


Anmerkung:

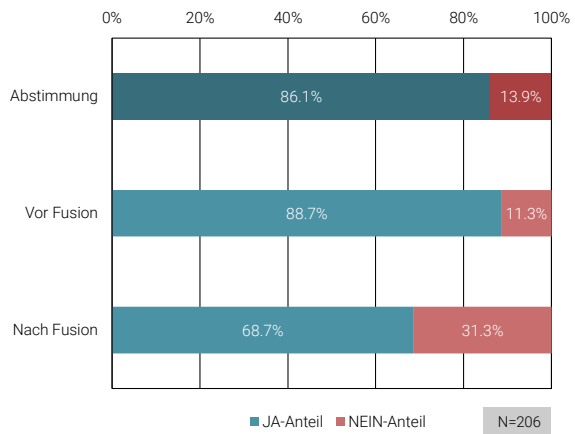
Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»

Tschiertschen-Praden



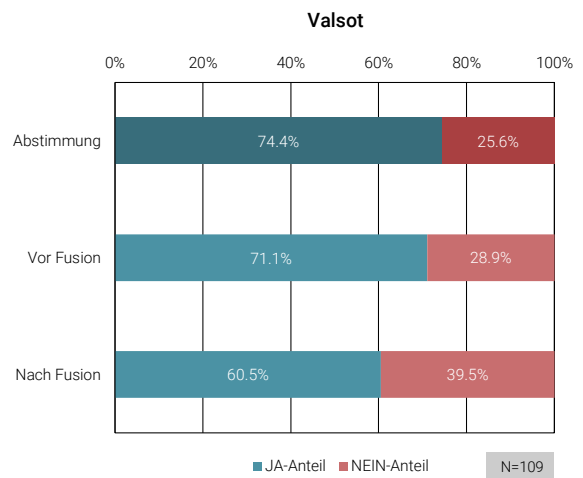
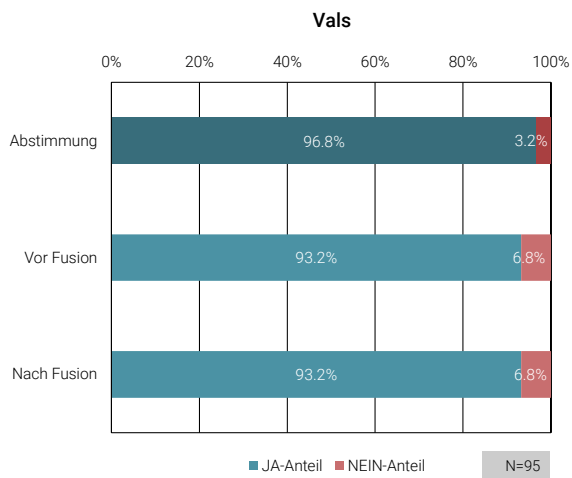
Val Müstair



Anmerkung:

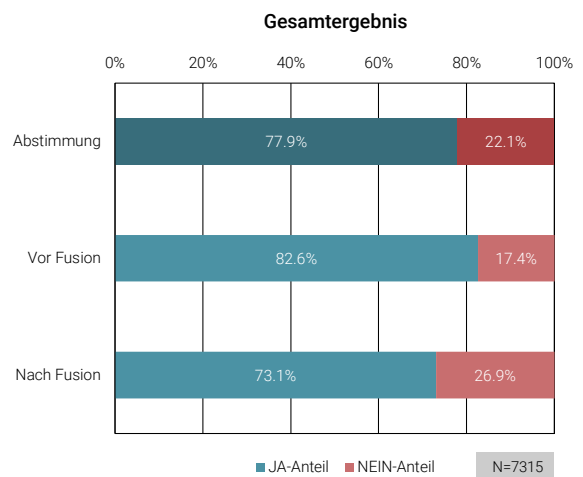
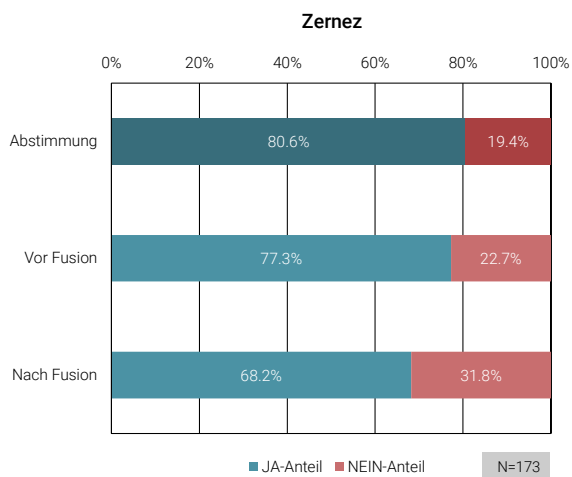
Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»



Anmerkung:
 Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»



Anmerkung:
 Abstimmung Kumuliertes Ergebnis der Fusionsabstimmung
 Vor Fusion Frage: «Wie haben Sie an der Fusionsabstimmung abgestimmt?»
 Nach Fusion Frage: «Wie würden Sie heute abstimmen?»

Nicht abgebildet sind die Antworten «weiss nicht / keine Angaben» und «nicht abgestimmt» resp. «Enthaltungen»

Anhang 2 – Beteiligte Personen

Theus, Simon	Amt für Gemeinden Kanton Graubünden
Zwahlen, Philippe	Amt für Gemeinden Kanton Graubünden
Fritschi, Sandra	Amt für Gemeinden Kanton Graubünden
Bertolini, Roberto	Amt für Informatik Kanton Graubünden
Casty, Sandro	Amt für Informatik Kanton Graubünden
Danuser, Werner	Amt für Informatik Kanton Graubünden
Casanova, Patrick	Amt für Wirtschaft und Tourismus Kanton Graubünden
Derungs, Curdin	Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur
Fetz, Ursin	Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur
Hidber, Antonia	Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur
Engler, Maurus	Gemeinde Albula/Alvra
Kunfermann, Silvio	Gemeinde Andeer
Remek, Peter	Gemeinde Arosa
Dell'Agnese, Danco	Gemeinde Bregaglia
Navoni, Mascia	Gemeinde Calanca
Hunger, Markus	Gemeinde Cazis
Friedli, Dario	Gemeinde Churwalden
Straub, Michael	Gemeinde Davos
Morell, Urs	Gemeinde Domleschg
Jäger, Christina	Gemeinde Ferrera
Willi, Marco	Gemeinde Grüşch
Gabriel, Martin	Gemeinde Ilanz/Glion
Fischer, Michael	Gemeinde Klosters-Serneus
Niggli, Florian	Gemeinde Landquart
Cavegn, Marcus	Gemeinde Lumnezia
Bardill, Markus	Gemeinde Luzein
Brunold, Hiazint	Gemeinde Obersaxen Mundaun
Gartmann, Stephan	Gemeinde Safiental
Florineth, Florin	Gemeinde Scuol
Jenal, Beat	Gemeinde Surses
Gadient, Alice	Gemeinde Trimmis
Gautschi, Sandra	Gemeinde Trun
Gansner, Sandra	Gemeinde Tschierschen-Praden
Manatschal, Not	Gemeinde Val Müstair
Jörger, Reto	Gemeinde Vals
Fallet, Marco	Gemeinde Valsot
Scandella, Corsin	Gemeinde Zernez

Impressum

Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur
Zentrum für Verwaltungsmanagement ZVM
Curdin Derungs und Ursin Fetz
Comercialstrasse 22
CH-7000 Chur

Telefon +41 (0)81 286 39 72
Telefax +41 (0)81 286 39 51
E-Mail zvm@htwchur.ch
www.zvm.ch

Bild Titelseite: © Graubünden Ferien

