



HTW Chur
Hochschule für Technik und Wirtschaft

Zentrum für Verwaltungsmanagement



Gebietsreform Schams

Unter besonderer Berücksichtigung einer allfälligen Fusion

Schlussbericht

Aktuelles Projektteam

D. Bühler (ZVM-HTW)
M. Cantieni
H. Castelberg (ab 12.12.2005)
M. Feltscher (ZVM-HTW)
U. Fetz (ZVM-HTW)
B. Fleischhauer
A. Lombardini (Kreispräsident)
R. Michael
A. Semadeni (ab 12.12.2005)

Ausgabe: 23. Februar 2006

Inhaltsverzeichnis

0.	Einleitende Zusammenfassung	3
0.1	Einleitung / Zielsetzung	3
0.2	Analyse	3
0.3	Fazit	5
0.4	Weiteres Vorgehen	5
1.	Ausgangslage	6
1.1	Vorgeschichte (Verfasser: Martin Cantieni)	6
1.2	Auftrag	7
1.3	Projektorganisation	7
1.4	Methodik	7
1.5	Projektablauf	8
1.6	Presse / Kommunikation	9
2.	Kooperieren oder fusionieren?	10
3.	Vorbemerkungen	13
3.1	Das Schams	13
3.2	Bestehende Kooperationen	14
3.3	Bevölkerungsentwicklung	15
3.4	Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsfaktoren	17
3.5	Steuern / Finanzkraft	18
4.	Ausgewählte Probleme	19
4.1	Finanzen	19
4.2	Verfahren	23
4.3	Gemeindeorganisation / Fraktionen	24
4.4	Gemeindeverwaltung / Werkdienst / Forstwirtschaft	25
4.5	Schule	26
4.6	Alpen / Weiden	26
4.7	Verbindungsstrassen	27
4.8.	Bürgergemeinden	27
4.9.	Nomenklatur	28
4.10.	Kulturelle Aspekte	28
4.11.	Kommunikation	28
4.12.	Argumentarium zu einer allfälligen Fusion im Schams	30

5.	Empfehlungen	31
5.1	Projektteam	31
5.2	Kreisrat	31
5.3	Mögliches weiteres Vorgehen	31
6.	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	32
7.	Anhang	33

0. Einleitende Zusammenfassung

0.1 Einleitung / Zielsetzung

Die elf Gemeinden des Kreises Schams benötigen Unterstützung im bereits begonnen Prozess bezüglich eines allfälligen Zusammengehens. Das Projekt soll die notwendigen Entscheidungsgrundlagen liefern.

Das Projektteam stellt fest, dass die Schamser Gemeinden über eine weitgehende und erfolgreiche Zusammenarbeit verfügen, welche kaum mehr – ohne zu fusionieren – weiter verstärkt werden kann. Deshalb ist eine allfällige Fusion näher untersucht worden.

Während der Bearbeitung dieses Projektes schied die Gemeinde Ausserferrera auf eigenen Wunsch aus der Arbeitsgruppe aus. In verschiedenen Sitzungen wurden die wichtigsten Punkte bei einer möglichen Fusion besprochen. Der vorliegende Schlussbericht dient als Grundlage für den Entscheid des Kreisrates über das weitere Vorgehen.

0.2 Analyse

Die Analyse hat folgende Ergebnisse gebracht:

Bevölkerungsentwicklung / Erwerbstätigkeit

Die Bevölkerungsentwicklung im Schams ist über eine Periode von rund hundert Jahren gesehen rückläufig. Auch (sehr) steuergünstige Gemeinden können diesen Trend nicht stoppen. Wenn man nur die letzten 20 Jahre betrachtet, ist allerdings ein Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen. Die Geburtenzahlen nahmen aber in den letzten Jahren stark ab. Waren es im Jahre 1995 noch über 30 Neugeborene, gab es im Jahre 2004 noch 15 Geburten in den Kreisgemeinden. Somit hat sich die Geburtenzahl innert 10 Jahren halbiert.

In kleineren Gemeinden ist der Anteil der Erwerbstätigen im primären Sektor sehr hoch. Dank der Energie- und Wasserkraft, dem Tourismus und der geografischen Nähe zum Wirtschaftsraum Thusis/Chur findet ein Grossteil der Bevölkerung das Einkommen im zweiten und dritten Wirtschaftssektor.

Heutige Situation bezüglich Finanzen / Gebühren

Der jährliche Geldabfluss aus den Gemeinden des Kreises Schams in den kantonalen Finanzausgleich beträgt rund CHF 109'000.--. Bei einer Fusion ohne Ausserferrera gleichen sich die Abgaben und Einnahmen beinahe aus. Die Geldflussrechnung hängt in grossem Masse von den Zuschlagssteuern und Wasserzinsen ab.

Die heutigen Gebührenregelungen in den Gemeinden sind sehr unterschiedlich.

Finanzen / Gebühren im Falle einer Fusion

Eine fusionierte Gemeinde Schams würde einen Steuerfuss zwischen 70 % - 90 % der einfachen Kantonssteuer haben und einen Fusionsbeitrag (ohne Talschaftsbonus) von min. CHF 2'150'000.- vom Kanton erhalten. Beiträge aus dem kantonalen Finanzausgleich (Steuerkraftausgleich, Beiträge an öffentliche Werke) werden keine bezahlt. Hingegen wird der Finanzbedarf der Gemeinde Casti-Wergenstein ab dem Jahre 2005 vom Kanton beim Fusionsbeitrag hinzugerechnet.

Machen nicht alle Gemeinden bei einer Fusion mit, wird der Fusionsbeitrag tiefer ausfallen (z.B. Wegfall Pauschalbeitrag von CHF 150'000.-- pro Gemeinde). Eine Veränderung des Talschaftsbonus ist eine politische Komponente (Stufe Regierung) und kann heute nicht näher beziffert werden. Mit einem Steuerfuss im obgenannten Rahmen wäre eine Zuteilung in die Finanzkraftgruppe 2 denkbar.

Der Steuerfuss wird in allen Fällen von der neuen fusionierten Gemeinde bestimmt (auf Grund einer längerfristigen Finanzplanung).

Bei einer Fusion müssen Gebühren einheitlich geregelt werden. Ziel ist es, tiefe Ansätze zu halten.

Investitionen 1989 - 2005

Es wurden hohe Investitionen in den Bereichen Dorfstrassen, Dorfsanierungen, Infrastruktur (Kanalisation / Wasserversorgung / Stromversorgung) getätigt. Der Zustand dieser Anlagen ist gut. Viel wurde in den Bereichen Schulanlagen, Gemeindehäuser, Ortsplanung, Erschliessung und Vermessung investiert.

Auch in den Gemeinden im Schams ist ein direkter Zusammenhang zwischen Investitionstätigkeit und Nettovermögen herzustellen (Ausnahme: Inner- und Ausserferrera).

Investitionen 2005 - 2015

Alle Gemeinden zusammen (ausser Clugin) haben von 2005 bis ins Jahr 2015 rund CHF 23.5 Mio. Investitionen geplant. Davon betrifft knapp die Hälfte die Gemeinde Andeer. Diese hat einen Nachholbedarf bei der Dorfsanierung und der Wasserversorgung. Gesamthaft werden im Schulhausbau (ca. CHF. 5 Mio.), in Waldwege (ca. CHF 4.6 Mio.) und in Dorfstrassen und Gehwege (ca. CHF 3.6 Mio.) investiert.

Verfahren

Bei einer Fusion ist ein Fusionsvertrag auszuarbeiten, welcher der gleichzeitigen Zustimmung aller Gemeinden bedarf. Darin könnte zum Beispiel mit Hilfe einer Quorumsbestimmung die Mindestanzahl der Gemeinden definiert werden, damit die Fusion in Kraft tritt. Eine Fusion könnte frühestens per 1. Januar 2008 erfolgen.

Gemeindeorganisation / Fraktionen

Die Vernehmlassung bei den Gemeinden hat aufgezeigt, dass eine mögliche Fraktionslösung (Verwaltungsorganisation ohne Rechtspersönlichkeit) für verschiedene Gemeinden (Mathon, Lohn, Clugin, Pignia sowie Innerferrera) ein Anliegen ist. Vor einer zu grosszügigen Ausgestaltung von Fraktionen ist abzuraten, weil dadurch die angestrebte Fusion verwässert würde.

Die Anzahl Behörden könnte durch eine Fusion drastisch reduziert werden (Gemeindeexekutive, Verbandsdelegierte).

Gemeindeverwaltung / Werkdienst / Forstwirtschaft

Bei der Gemeindeverwaltung wird eine zentrale Organisation angestrebt. Einzelne Bereiche mit wenig Kundenkontakt können in bestehenden Kanzleigebäuden an dezentralen Standorten angesiedelt werden. Der Werkdienst soll dezentral organisiert werden mit einer zentralen Führungsstruktur. Die vier bisherigen Forstreviere können zu einem bis zwei Revieren zusammengeschlossen werden. In den erwähnten Bereichen fallen durch eine Fusion Schnittstellen weg und Synergien werden genutzt.

In allen drei Bereichen ist ein allfälliger Stellenabbau über natürliche Fluktuationen zu erreichen.

Schule

Zwischen den Gemeinden im Schams besteht heute schon eine enge Zusammenarbeit im Schulbereich. Es besteht trotzdem Handlungsbedarf. Um den heutigen Problemen (Geburtenrückgang, Qualitätssicherung, Schulstandorte, Sprachen, Sparmassnahmen usw.) entgegenzuwirken, sind Massnahmen zu erarbeiten und umzusetzen. Dafür ist ein separates Projektteam beauftragt worden. Diese Arbeit ist unabhängig von einer Fusion zu betrachten.

Alpen / Weiden

Der Bereich Alpen/Weiden soll durch eine Fusion möglichst nicht verändert werden. Es besteht die Möglichkeit, diese Aufgaben in der Hoheit der Fraktionen zu belassen.

Verbindungsstrassen

Aufgrund der neuen Rechtslage (Art. 9 Abs. 5 Strassengesetz) ist zu erwarten, dass die Frage der Verbindungsstrassen eine Gemeindefusion nicht verhindern wird. Eine massgeschneiderte Lösung im Fusionsvertrag ist anzustreben.

Nomenklatur

Die fusionierte Gemeinde soll Schams/Schons heissen.

0.3 Fazit

Eine noch engere Zusammenarbeit der Gemeinden – ohne eine Fusion – kann kaum sinnvoll umgesetzt werden. Die Bevölkerungsentwicklung zeigt langfristig einen eher negativen Trend. Vor allem die Geburtenzahlen sanken in den letzten Jahren.

Eine fusionierte Gemeinde Schams/Schons könnte mit einem Steuerfuss zwischen 70 % und 90 % rechnen. Die genaue Festlegung des Steuersatzes ist aber Aufgabe der neuen Gemeinde auf der Grundlage einer Finanzplanung. In verschiedenen Bereichen (Verwaltungen / Werk / Forst usw.) könnte durch eine Fusion und den Wegfall von Schnittstellen Aufgaben einfacher gelöst und damit effizienter gearbeitet werden. Die Anzahl Behörden könnte drastisch reduziert werden (Gemeindeexekutive, Verbandsdelegierte). Andere Bereiche (z.B. Schule) müssen unabhängig von einer Fusion angepackt werden.

0.4 Weiteres Vorgehen

Der Kreisrat hat anlässlich seiner Sitzung vom 27. Januar 2006 beschlossen, den Schlussbericht zuhanden einer Bevölkerungsinformation zu verabschieden. Die Frage der Weiterverfolgung einer Gemeindevereinigung im Schams soll anlässlich von gleichzeitig stattfindenden konsultativen Abstimmungen in den einzelnen Gemeinden entschieden werden.

1. Ausgangslage

1.1 Vorgeschichte (Verfasser: Martin Cantieni)

Wie im ganzen Kanton wird auch im Schams die Frage der Gemeindevereinigung diskutiert. Vor allem die Fusion der Gemeinde Donat mit der Gemeinde Pazen-Farden hat auch den Kreisrat veranlasst, Gedanken über die Zukunft der Schamser Gemeinden zu machen. Bereits am 20. September 2003 hat der Kreisrat eine Kommission unter dem Vorsitz von Frau A. Semadeni bestellt, mit dem Auftrag, die bestehende Zusammenarbeit innerhalb der Schamser Gemeinden zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu machen, wie z.B. bessere Nutzung von Synergien und Steigerung der Effizienz, um damit Kosteneinsparungen zu erzielen. Auf Grund der Erkenntnisse und auf Antrag der genannten Kommission hat der Kreisrat am 22. Juni 2004 folgende Kommission gewählt: Schule, Feuerwehr, Schiesswesen, Forstwesen und Fusion. Nach verschiedenen Sitzungen der einzelnen Arbeitsgruppen und Orientierungen des Kreisrates haben die Kommissionen Feuerwehr, Schiesswesen und Forstwesen ihre Arbeiten abgeschlossen oder eingestellt, da auch diese Bereiche von einer eventuellen "Fusion" betroffen sind. Zur Zeit sind noch die Arbeitsgruppen Schule und Fusion tätig.

An der Sitzung vom 20. August 2004 hat die Fusionskommission beschlossen, Offerten für eine externe, fachliche und neutrale Begleitung des Projekts Fusion einzufordern und dem Kreisrat ein Kreditbegehren von Fr. 20'000.– zu beantragen. An der Sitzung vom 27. August 2004 hat der Kreisrat dem Begehren der Kommission entsprochen und den Kredit bewilligt.

Mit Datum vom 4. Oktober 2004 hat die Firma PuMa Consult GmbH, Bern, und das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Technik und Wirtschaft, Chur ihre Offerten zugestellt. Nach gründlicher Analyse der Offerten mit Bezug auf die Kosten, der fachlichen Kompetenz, der Kenntnisse der Örtlichkeiten, der Erreichbarkeit und nicht zuletzt auf Grund der Erfahrung mit dem ZVM bei der Fusion von Donat und Pazen-Farden, hat die Kommission an der Sitzung vom 4. Oktober 2004 das ZVM als Partner gewählt.

Der bewilligte Kredit von Fr. 20'000.- betrifft nur das absolute Minimum, um das Projekt in Angriff zu nehmen. In der Folge fanden verschiedene Kommissionssitzungen mit und ohne das Expertenteam des ZVM, sowie Orientierungen und Zwischenberichte zu Händen des Kreisrates und am 23. Juni 2005 eine Orientierung der Gemeindevorstände statt. Bei den Gemeinden wurden zwei Umfragen betr. Jahresrechnungen und zukünftige Investitionen sowie eine Vernehmlassung zum sog. Frage-Antwort-Katalog durchgeführt.

An der Kreisratsitzung vom 19. Oktober 2005 hat der Gemeindepräsident G. Sulser erklärt, dass Ausserferrera an weiteren Verhandlungen betr. Fusion nicht interessiert sei. Dieser vorzeitige Ausstieg wurde vom Kreisrat bedauert, denn der nun vorliegende Schlussbericht bildet die Grundlage für das weitere Vorgehen.

An derselben Sitzung hat der Kreisrat (auf Antrag der Kommission) einen Zusatzkredit von Fr. 10'000.– für die Realisierung der nächsten Projektphase bewilligt. Die Arbeiten dieser Phase bestehen im wesentlichen darin, Verfassung des Schlussberichtes, Orientierung und Verabschiedung des Schlussberichtes durch den Kreisrat zu Händen der Gemeinden und die öffentliche Information der Talbevölkerung durch die Kommission und das Expertenteam des ZVM. Der Kreisrat hat erkannt, dass die Realisierung dieser Phase unumgänglich ist, denn der Schlussbericht und Bevölkerungsinformation bilden die Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen in den einzelnen Gemeinden. Nach Abschluss dieser Phase inkl. Analyse und Bericht der Bevölkerungsinformation ist der Auftrag der Fusionskommission beendet. Mit dieser Vorstudie hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Experten des ZVM versucht, die Vision einer Talgemeinde Schams zu konkretisieren, Vor- und Nachteile aufzuzeigen und, was zu einer Demokratie gehört, die Diskussion über eine Fusion angeregt. Gemeindezusammenschlüsse sind wichtige und weit reichende Entscheide, die in der Bevölkerung diskutiert und von ihr getragen werden müssen. Eine Fusion muss Sinn machen, für die Bevölkerung eine Verbesserung bringen und zukunftsweisend sein. In der Hoffnung, dass unsere Arbeit für das Tal und das zukünftige Wohlergehen der Einwohner etwas gebracht hat, danke ich den Kommissionsmitgliedern, den Herren vom ZVM, Ursin Fetz, Daniel Bühler und Markus Feltscher sowie den Gemeinden und dem Kreisrat für die gute und angenehme Zusammenarbeit.

1.2 Auftrag

Das ZVM hat ursprünglich folgenden Auftrag erhalten:

Die elf Gemeinden des Kreises Schams benötigen Unterstützung im bereits begonnen Prozess bezüglich Aufbereitung von Vor- und Nachteilen eines allfälligen Zusammengehens. Das Projekt soll die notwendigen Entscheidungsgrundlagen liefern.

Folgende Teilziele sind abgegrenzt worden:

- Erstellung, Lieferung und Bearbeitung eines Frage-Antwort-Katalogs für die Gruppe Fusion;
- Moderation eines Problemanalyse-Workshops für die Gruppe Schule;
- Erstellen einer Finanzanalyse (auf Basis Kennzahlen, kein Finanzplan), unter Einbezug der Steuersatzhöhe, der Finanzströme und deren Auswirkungen auf den Finanzausgleich;
- Präsentation im Kreisrat.

1.3 Projektorganisation

Der Kreisrat hat folgende fünf, voneinander unabhängige Kommissionen gebildet:

- Fusionsgruppe
- Schule
- Feuerwehr
- Forst
- Schiesswesen

Die Fusionsgruppe hat einen koordinierenden Auftrag (Projektteam). Sie bestand aus Betroffenen, in diesem Fall ursprünglich aus dem Kreispräsidenten, einer Grossrätin, zwei Gemeindepräsidenten und dem Grossratsstellvertreter.



Abbildung 1: Organisation Projektteam Fusionsgruppe

Im Verlauf der Projektarbeit ist U. Günther als Gemeindepräsident von Ausserferrera zurückgetreten und aus dem Projektteam ausgeschieden. Ab der Sitzung vom 12. Dezember 2005 verstärkten die Gemeindepräsidentin von Andeer, A. Semadeni sowie der Gemeindepräsident von Zillis-Reischen, H. Castelberg, das Projektteam. Das Projektteam ist dem Kreisrat gegenüber verantwortlich, welcher über den Kreispräsidenten auf dem Laufenden gehalten wurde.

1.4 Methodik

Das ZVM hat die Moderation des Projektteams im Sinne einer Prozessberatung übernommen. Im Einzelnen ist es darum gegangen, die Projektgruppe zu moderieren, die Informationsbeschaffung (insb. beim Kanton) zu organisieren, die Informationen gemeinsam mit dem Projektteam zu analysieren und zu verarbeiten und schliesslich einen Schlussbericht zu verfassen. Für die Inhalte ist das gesamte Projektteam verantwortlich, welches auch die Daten bewertet hat. Arbeitsinstrument war ein umfangreicher Frage-Antwort-Katalog (gemäss Tabelle 1):

Thema	Frage	Antwort
Wasserversorgung (700) Abwasserbeseitigung (710) Abfallbeseitigung (720)	Wie ist der heutige Zustand der Infrastrukturen (Wasser-, Abwasser-, Stromversorgung, Abfallbeseitigung usw.) in den einzelnen Gemeinden?	Generell gut. Gemeinde Andeer plant grössere Investitionen (vgl. Investitionsübersicht betr. allen Gemeinden).

	Wie hoch sind die Investitionen in diesen Bereichen in den nächsten 10 Jahren in den einzelnen Gemeinden?	Siehe Zusammenstellung Bruttoinvestitionen.
--	---	---

Tabelle 1: Darstellung Frage-Antwort-Katalog

1.5 Projektablauf

Ein Kooperationsprojekt unterscheidet sich erfahrungsgemäss in die folgenden vier Phasen¹:

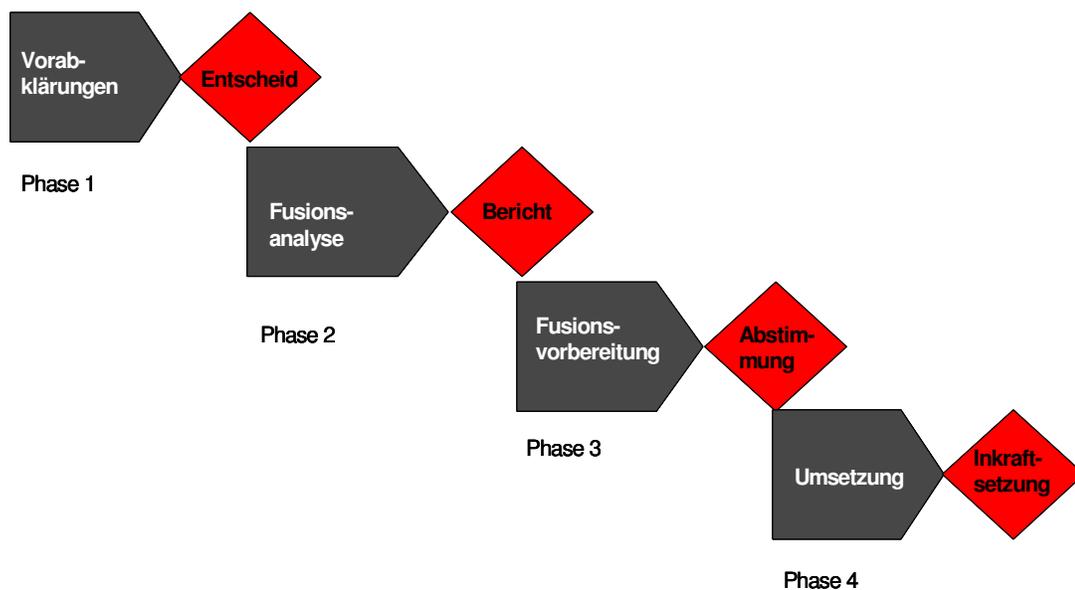


Abbildung 2: Ablaufmodell eines Kooperationsprojektes

Der vorliegende Schlussbericht enthält die Fusionsanalyse (Phase 2) und soll als Grundlage zur Entscheidung dienen, ob die eigentliche Fusionsvorbereitung mit der Ausarbeitung eines Fusionsvertrages in Angriff genommen werden soll.

Da die Schamser Gemeinden bereits eine intensive und erfolgreiche Zusammenarbeit pflegen, kann nur eine allfällige Fusion die mit dem Projektauftrag verbundenen zusätzlichen Synergien erbringen. In einem Grundsatzentscheid ist das Projektteam deshalb zum Schluss gekommen, direkt die Frage der Fusion anzupeilen. Gemäss Beschluss des Kreisrates sind darin sämtliche Gemeinden des Kreises einzubinden. Dieses Vorgehen ist umso sinnvoller, als der Kanton allfällige Talfusionen deutlich bevorzugt. Im Bericht zur Vernehmlassung zum neuen Gemeindegesetz ist dies in aller Deutlichkeit nachzulesen. Auf ein aufwändiges Variantenstudium mit der zusätzlichen Berücksichtigung von Teilfusionen wurde – auch aus Kostengründen – bewusst verzichtet.

Am 23. Juni 2005 wurden der Kreisrat und die Vorstände der Schamser Gemeinden über die Zwischenergebnisse informiert. Anschliessend wurde der Frage-Antwort-Katalog sämtlichen Gemeinden zur Vernehmlassung zugestellt. Die sich daraus zusätzlich ergebenden Fragen und Antworten wurden soweit möglich berücksichtigt und verarbeitet.

¹ FetZ Ursin, Bühler Daniel; Leitfaden für Gemeindefusionen, Chur 2005, 8 f.

Mit Schreiben vom 1. September 2005 erklärte die Gemeinde Ausserferrera, dass sie nicht an Gebietsreformen im Schams interessiert sei. Da dieser Ausstieg zu einem Zeitpunkt erfolgte, als die meisten Berechnungen mit Einbezug aller Kreismunicipalitäten bereits durchgeführt waren, hat das Projektteam entschieden, die dadurch notwendigen zusätzlichen Berechnungen nur bei den wichtigsten Fragen (Finanzströme, allfälliger Steuerfuss, mögliche Finanzkraftgruppe) zu berücksichtigen und die bereits gemachten Abklärungen trotzdem im Schlussbericht aufzuzeigen.

Bisher haben 8 Sitzungen bzw. Workshops mit Begleitung stattgefunden:

- 01. November 2004 (mit ZVM)
- 22. Februar 2005 (Kommission Schule mit ZVM)
- 14. März 2005 (mit ZVM)
- 23. Mai 2005 (mit ZVM)
- 23. Juni 2005 (Information Kreisrat/Gemeindevorstände mit ZVM)
- 12. Dezember 2005 (mit ZVM)
- 27. Januar 2006 (Besprechung Schlussbericht im Kreisrat mit ZVM)
- 07. Februar 2006 (mit ZVM)

Das Projektteam (ohne Mitwirkung des ZVM) hat folgende Sitzungen abgehalten:

- 20. August 2004
- 04. Oktober 2004
- 22. November 2004
- 04. Februar 2005
- 09. Juni 2005
- 12. Oktober 2005
- 17. Februar 2006

1.6 Presse / Kommunikation

Besonderen Wert hat das Projektteam auf eine offene interne Diskussion und einen einheitlichen Umgang mit der Presse gelegt. Arno Lombardini ist als Presseverantwortlicher bestimmt worden. Dabei hat folgender Grundsatz gegolten:

- Phase 1: eigentliche Projektarbeit: Da noch wenig verwertbare Information vorhanden ist, wird restriktiv informiert.
- Phase 2: Erst nach Vorliegen erster Resultate wird offensiv informiert. Dies ist mittels Pressecommuniqué im Anschluss an die Information des Kreisrates und der Gemeindevorstände am 23. Juni 2005 erfolgt. Eine Bevölkerungsinformation für sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner soll am 31. März 2006 stattfinden. Dabei wird unter anderem dieser Schlussbericht vorgestellt.

2. Kooperieren oder fusionieren?

Die Thematik der Gemeindereformen hat in der Schweiz in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen drängt sich eine weitere Verstärkung der Zusammenarbeit auf. Dass die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden verstärkt werden muss, ist unbestritten. Immer deutlicher wird, dass nur über grundlegende Strukturreformen (Fusion) namhafte Verbesserungen eintreten. Die Zahl der Gemeinden ist in der Schweiz in den letzten Jahren verstärkt zurückgegangen (siehe nachstehende Abbildung).

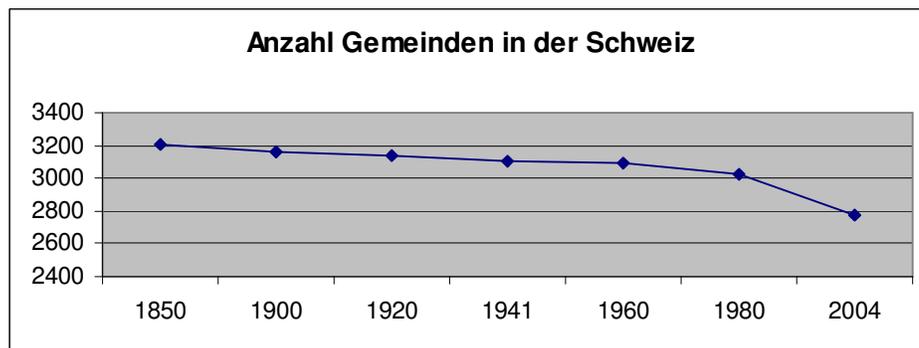


Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl Gemeinden in der Schweiz von 1850 bis 2004

In einer Studie des Gemeindeinspektorates Graubünden (GI), publiziert in Ginfo I/2000, wird die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit in Graubünden deutlich. So gibt es zur Zeit mehr Kooperationen als Gemeinden. Damit konnten viele Probleme, die sich unseren Gemeinden gestellt haben, gelöst werden. Neben diesen positiven Aspekten werden auch die Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit aufgezeigt. Zu den negativen Aspekten gehören:

- fehlende demokratische Ausstattung
- geringe Flexibilität
- Problem, geeignete Delegierte zu entsenden

Für eine Reform des bündnerischen Gemeindewesens empfiehlt die Studie drei Modelle: Das Regionen-Modell als neue Ebene zwischen Gemeinden und Kanton, das Combi-Modell mit intensiven Kooperationen sowie die eigentliche Fusion.

Ausgangspunkt der Diskussion über Gemeindefusionen sind in der Regel Vermutungen über die optimale Gemeindegrösse bezüglich Einwohner. Die Literatur ist sich aber uneinig. Gerade in unserer Region, wo die geografische Gliederung sehr unterschiedlich ist, dürfte dieser Ansatzpunkt der falsche sein.

Die Wissenschaft unterscheidet bei Zusammenschlüssen nach

- ökonomischen Argumenten: Bei welcher Gemeindegrösse können benötigte Dienstleistungen in gewünschter Qualität zu den günstigsten Kosten erstellt werden?
- Demokratieargumenten: Welche Struktur schafft die Grundlage für eine bestmögliche politische Integration der Einwohner?
- Verteilungsargumenten: Welche Struktur ermöglicht die bestmögliche Verteilung von Dienstleistungen und Steuerlasten innerhalb eines Staates?
- Regionalen Entwicklungsargumenten: Mit welchen Strukturen ist Wirtschaftswachstum möglich?

Eine gross angelegte, schweizweite Studie kommt zu folgenden Pro- und Contra-Argumenten bei Fusionen²:

PRO-Argumente	Zustimmung in %
- Möglichkeit zur Professionalisierung	51.3%
- Kostensenkung	48.5%
- Schwierigkeiten der Ämterbesetzung	38.5%
- mehr Gewicht gegenüber Kanton	38.4%
- Qualitätssteigerung der angebotenen Leistungen	36.0%

CONTRA-Argumente	Zustimmung in %
- Verlust von Bürgernähe	71.9%
- Identifikation mit der Gemeinde geht verloren	60.2%
- Gemeinde (Kernzelle der Demokratie) verliert an Bedeutung	58.2%
- Zusammenarbeit genügt	55.0%
- kaum Sparpotenzial ersichtlich	37.4%

Gemäss Erkenntnissen des ZVM aus Interviews in elf kürzlich fusionierten Gemeinden³ sind folgende Vor- bzw. Nachteile gegenüber Fusionen zu beachten:

Nachteile

- Identitätsverlust (Bürgerort, Wappen usw.)
- Angst vor Veränderung
- Aufgabe der Gemeindeautonomie
- Individuelle Nachteile (z.B. Gemeindepersonal)
- Finanzielle Nachteile (Erhöhung Steuerfuss in einzelnen Gemeinden, geringere finanziellen Leistungen des Kantons usw.)
- Kurzfristig keine Erfolge sichtbar
- Kurzfristig grosser Zeit- und Geldaufwand
- Zusatzaufwand für Exekutive/Verwaltung
- Fusion bringt zu wenig strukturelle Verbesserungen (Werke wie Wasser- und Abwasserleitungen, Strassen usw. müssen trotz Fusion unterhalten werden)

Vorteile

- Bessere Aufgabenerfüllung (Effektivitäts- und Effizienzgewinn)
- Verbesserte finanzielle Lage der Gemeinde
- Einfachere Gewinnung von Exekutiv-Mitgliedern
- Kompetenzsteigerung der Mandatsträger (Kommissionen)
- Bessere Entwicklungsmöglichkeiten (z. B. Raumplanung)
- Ausgewogenere Bevölkerungsstruktur (z. B. bessere Verteilung Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen usw.)
- Gewinn von Unabhängigkeit durch grössere Gemeinde
- Bereinigung von Altlasten (z. B. unklare Gemeindegrenzen)
- Vereinfachung der Strukturen (Verbände, Kommissionen fallen weg)
- Bestehende Machtverhältnisse werden aufgeweicht und aufgebrochen
- Gestaltung der Zukunft (visionäre Handlung)
- Umsetzung eines Einwohnerbedürfnisses

² Steiner Reto, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen in der Schweiz, Bern 2002, 348 f.

³ Fetz Ursin, Bühler Daniel, Leitfaden für Gemeindefusionen, Chur 2005.

Ein Forschungsprojekt der UNI Bern zu „Auslöser, Verbreitung und Erfolg von Reformprojekten in den Schweizer Gemeinden (Ladner/Steiner) mit Einbezug von 47 Fusionsprojekten kommt zu folgenden Ergebnissen (Legende: - 2 trifft überhaupt nicht zu, + 2 trifft genau zu):

- Gemeindeentwicklung	1.0
- Qualitativ bessere Dienstleistungen	0.7
- Schnellere Entscheidungswege	0.6
- Quantitativ mehr Dienstleistungen	0.5
- Bessere Bürgernähe	0.3
- Kostensenkungen	0.1
- Höhere Partizipation	0.1
- Stärkung der Demokratie	- 0.2
- Reduktion der Dienstleistungen	- 1.3

3. Vorbemerkungen

3.1 Das Schams

Das Schams ist die Talweitung zwischen der Rofla-Schlucht und der Via-Mala.

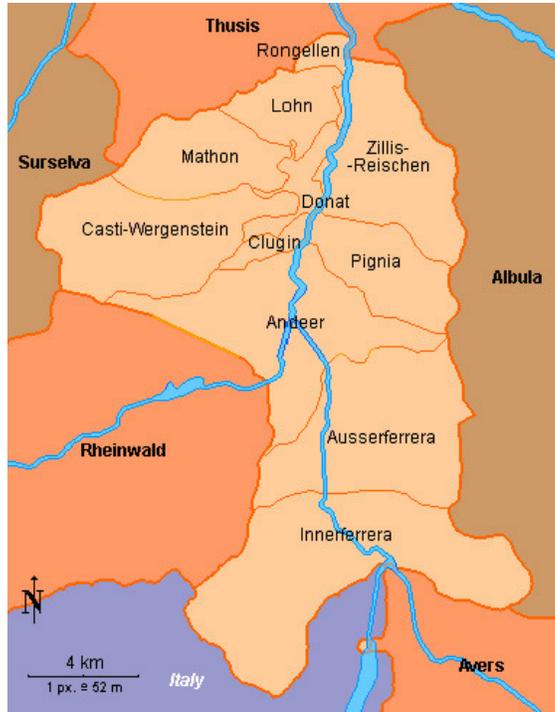


Abbildung 4: Die geografische Darstellung der Gemeinden des Kreises Schams

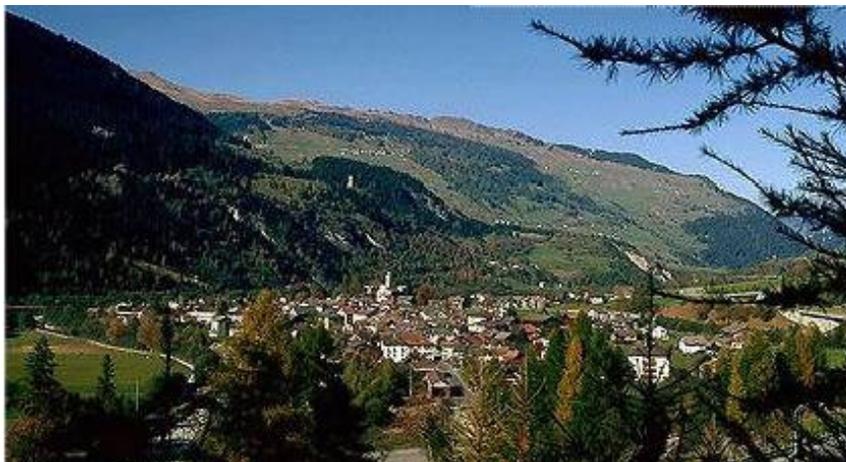


Abbildung 5: Das Schams mit dem Dorf Andeer im Vordergrund

3.2 Bestehende Kooperationen

Die Gemeinden des Schams kooperieren bereits heute in verschiedenen Bereichen (siehe auch Anhang 1). Dazu hier einige Beispiele:

- Schulen (3 Standorte für Kindergarten und Primarstufen / 2 Standorte der Oberstufe)
- Revierforstbereich (4 Revierforstämter)
- Feuerwehren
- Schiesswesen
- ARA Val Schons
- Corporaziun Val Schons

Fazit:

Das Projektteam stellt fest, dass die Schamser Gemeinden über eine weitgehende und erfolgreiche Zusammenarbeit verfügen, welche kaum mehr – ohne zu fusionieren – weiter verstärkt werden kann.

3.3 Bevölkerungsentwicklung

a) Allgemein

Generell kann gesagt werden, dass die Bevölkerung im Schams in den letzten 120 Jahren tendenziell abgenommen hat (siehe folgende Abbildung). Den Tiefpunkt erreichte man im Jahre 1980 mit knapp über 1'400 Einwohnerinnen und Einwohnern. In den folgenden 20 Jahren stieg die Bevölkerung wieder auf 1'647 an. Im Jahre 2002 hatte das Schams eine Einwohnerzahl von 1'771.

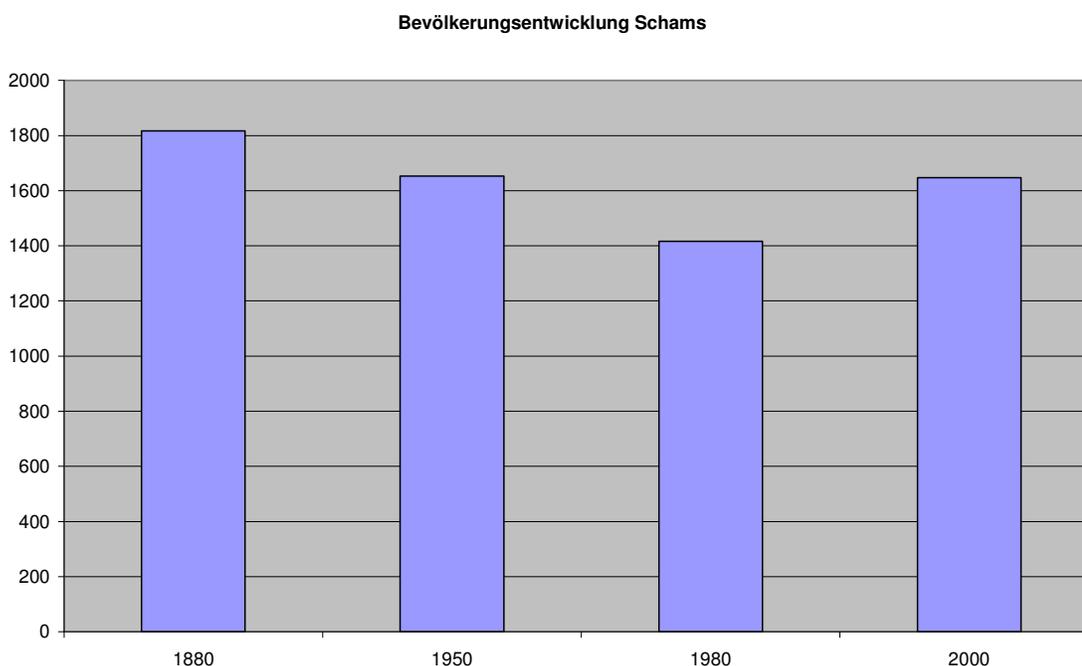


Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung im Schams vom Jahre 1880 bis ins Jahr 2000

b) Bevölkerung nach Gemeinden

In den einzelnen Gemeinden sieht die Bevölkerungsentwicklung unterschiedlich aus, wie aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich ist. Die Gemeinden Andeer, Casti-Wergenstein, Donat, Lohn, Mathon, Pignia, und Zillis-Reischen haben von 1880 bis 1980 kontinuierlich an Einwohnern verloren. Alle diese Gemeinden konnten ab dem Jahre 1980 jedoch die Bevölkerungszahl wieder erhöhen. Ähnlich sieht die Situation von Rongellen aus. Diese Gemeinde hatte zwischen 1880 und 1950 ein Bevölkerungswachstum, in den kommenden 30 Jahren war jedoch eine grosse Abwanderung festzustellen. In den letzten Jahren konnte die Einwohnerzahl wieder erhöht werden. Die Gemeinde Innerferrera konnte die Bevölkerungszahl in der untersuchten Periode etwa halten.

Anders präsentiert sich die Situation in den Gemeinde Clugin und Ausserferrera. Diese zwei Gemeinden haben eine Abwanderung der Bevölkerung zwischen den Jahren 1880 bis 2000 von 63 % (Ausserferrera) bzw. 30 % (Clugin) zu verzeichnen.

Diese Ausführungen zeigen, dass die Wahl der Wohngemeinde nicht (nur) von einem attraktiven Steuerfuss abhängig ist.

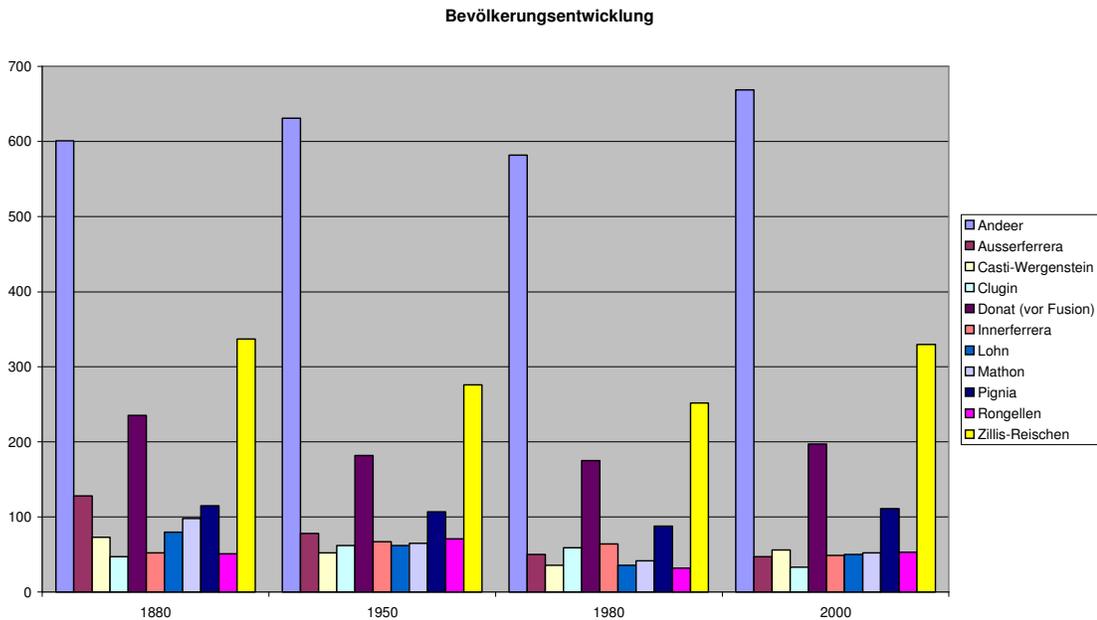


Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung je Gemeinde zwischen 1880 und 2000

c) Geburtenzahlen im Kreis Schams

In der nachfolgenden Abbildung sind die Geburtenzahlen der Kreisgemeinden des Schams zusammengefasst. Den Höchststand von 31 Geburten gab es im Jahre 1995. Seit dieser Zeit nahm die Anzahl der Neugeborenen ab. Einen klaren Abwärtstrend der Geburten ist ab dem Jahre 1999 feststellbar, der bis ins Jahre 2004 nicht gestoppt werden konnte. Besonders in der Gemeinde Zillis musste ein starker Geburtenrückgang in Kauf genommen werden, welcher sich besonders zwischen den Jahren 1991 – 1992 bemerkbar machte.

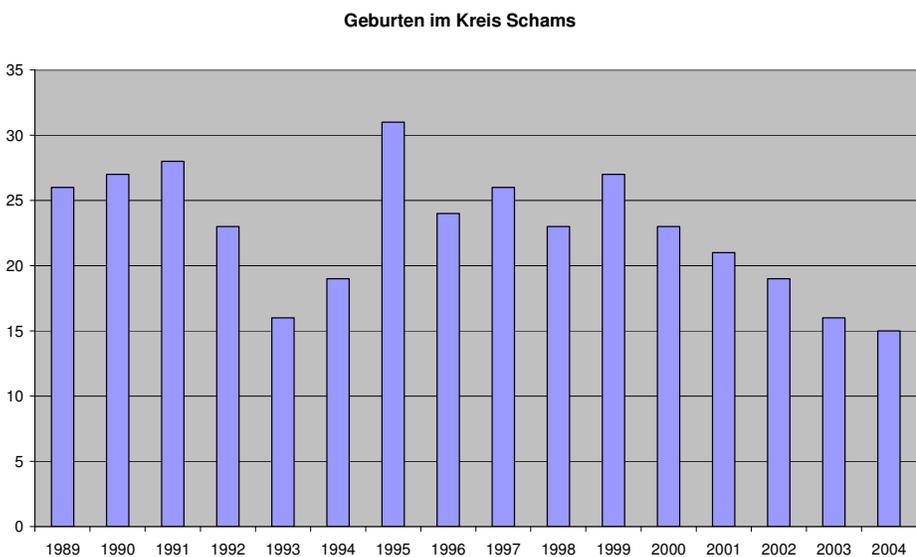


Abbildung 8: Entwicklung der Geburtenzahlen in Schams von 1989 bis 2004

3.4 Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsfaktoren⁴

Die folgende Abbildung widerspiegelt die Verteilung der Erwerbstätigen nach Wirtschaftssektoren. Der Primärsektor umfasst die Land- und Forstwirtschaft, der Sekundärsektor die Industrie und das produzierende Gewerbe und der Tertiärsektor die Dienstleistungen.

Die Kleingemeinden wie Lohn, Mathon oder Donat sind sehr stark von der Landwirtschaft abhängig. Der zweite Sektor existiert in diesen Gemeinden kaum. In den übrigen Dörfern spielt der Tertiärsektor eine zentrale Rolle. Dabei spielen sicher der Tourismus sowie die geografische Nähe zum Wirtschaftsraum Thusis / Chur eine wichtige Rolle. Auch der sekundäre Sektor ist für die Talschaft wichtig. Dabei finden verschiedene Personen eine Anstellung in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung.

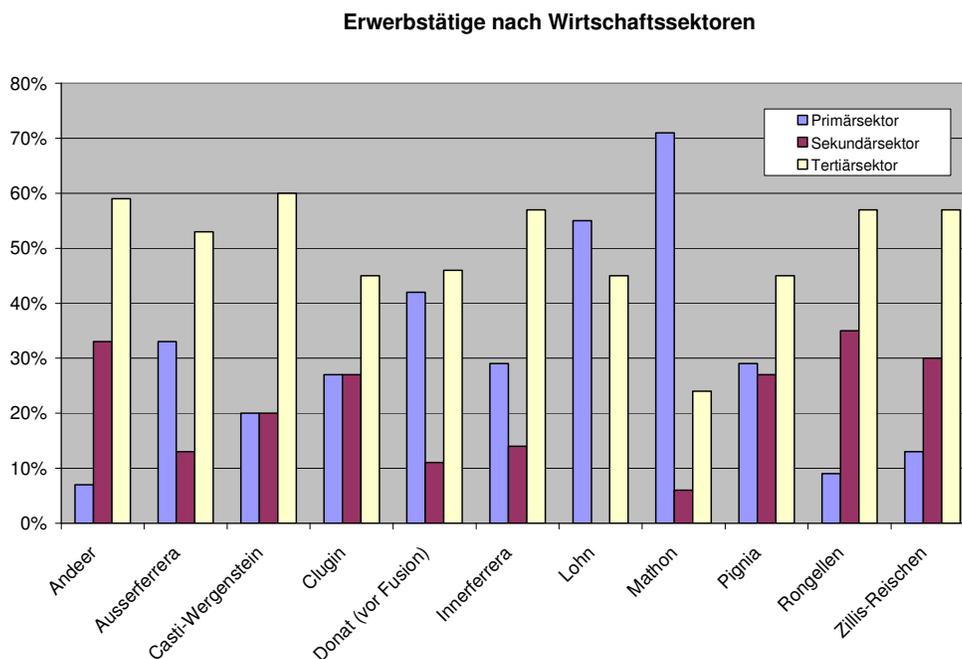


Abbildung 9: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren und Gemeinden im Jahre 2000

Fazit:

Die Bevölkerungsentwicklung im Schams ist über eine Periode von rund hundert Jahren gesehen rückläufig. Auch (sehr) steuergünstige Gemeinden können diesen Trend nicht stoppen. Wenn man nur die letzten 20 Jahre betrachtet, ist allerdings ein Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen. Die Geburtenzahlen nahmen aber in den letzten Jahren stark ab. Waren es im Jahre 1995 noch über 30 Neugeborene, gab es im Jahre 2004 noch 15 Geburten in den Kreismunicipalitäten. Somit hat sich die Geburtenzahl innert 10 Jahren halbiert.

In kleineren Gemeinden ist der Anteil der Erwerbstätigen im primären Sektor sehr hoch. Dank der Energie- und Wasserkraft, dem Tourismus und der geografischen Nähe zum Wirtschaftsraum Thusis/Chur findet ein Grossteil der Bevölkerung das Einkommen im zweiten und dritten Wirtschaftssektor.

⁴ <http://www.gi.gr.ch/infos/pdf/gemeindeinformationen/> (abgefragt am 3.2.2006)

3.5 Steuern / Finanzkraft

Aus der folgenden Tabelle ist ersichtlich, dass fünf Gemeinden der Finanzkraftgruppen 1 und 2 (sehr finanzstark bzw. finanzstark) und mit Pignia eine Gemeinde der Finanzkraftgruppe 3 (mittlere Finanzkraft) angehören. Clugin und Donat werden als finanzschwach (Klasse 4) definiert und die Gemeinden Casti-Wergenstein, Lohn und Mathon werden als sehr finanzschwach bezeichnet (Klasse 5). Der Gemeindesteuerfuss liegt zwischen 33.3 % (Rongellen) und 130 % (Lohn; ab 2005 auch Casti-Wergenstein) der einfachen Kantonssteuer. Durchschnittlich ergibt dies einen Gemeindesteuerfuss von 89 % (ohne Inner- und Ausserferrera einen solchen von 94 %). Die Steuereinnahmen pro Einwohner⁵ sind ebenfalls sehr unterschiedlich. Die höchsten Einnahmen verzeichnete im Jahre 2004 Innerferrera mit über CHF 4'500.— pro Person. Die geringsten Steuereinnahmen pro Einwohner weist mit rund CHF 500.— die Gemeinde Rongellen auf. Tendenziell erhöhten sich im Schams die durchschnittlichen Steuereinnahmen der natürlichen Personen in den letzten Jahren. Hingegen gingen im Schnitt die Ertragssteuern der juristischen Personen, die übrigen Steuern (Liegenschaftssteuern, Gewinnsteuern, Erbschaftssteuern) und die Wasserzinseinnahmen etwas zurück (siehe Anhang 4).

Das Projektteam hat unter anderem auch diese Zahlen für seine Arbeit zu Grunde gelegt.

<i>Gemeinde</i>	<i>Steuereinnahmen pro Kopf (in CHF) (2004)</i>	<i>Steuerfuss (2006) in % der einfachen Kantons-Steuer</i>	<i>Finanzkraftklasse (2006)</i>
Andeer	1'835	78.75	2
Ausserferrera	1'535	70.00	1
Casti-Wergenstein	1'206	130.00	5
Clugin	4'230	100.00	4
Donat	1'218	120.00	4
Innerferrera	4'543	70.00	1
Lohn	1'398	130.00	5
Mathon	986	120.00	5
Pignia	1'418	89.25	3
Rongellen	484	33.30	1
Zillis Reischen	1'445	57.75	1
Kantons-durchschnitt	2'600	110.00	--

Tabelle 2: Übersicht der Gemeinden mit diversen Kennzahlen⁶

⁵ Berechnung Steuereinnahmen pro Kopf: (Ertrag Kantonssteuer nat. Personen + Ertrag Kantonssteuer jur. Personen) / Anzahl Einwohner. Dabei enthalten sind nicht die Einnahmen durch Wasserzinsen / Konzessionen

⁶ <http://www.gi.gr.ch/infos/pdf/gemeindeinformationen/> (abgefragt am 3.2.2006)

4. Ausgewählte Probleme

4.1 Finanzen

Heutige Situation

Das Projektteam hat sich vertieft mit der Frage der Finanzen bei einer allfälligen Fusion auseinandergesetzt. Folgende Aspekte wurden eingehend untersucht:

- Geld- bzw. Zahlungsflüsse mit dem Kanton Graubünden
- Gebührenordnungen
- bisherige Investitionen aller Gemeinden

a) Heutiger Geldfluss mit dem Kanton Graubünden

Der interkommunale Finanzausgleich (FAG) zeigt auf, wie die Zahlungsströme zwischen einer Region und dem Kanton Graubünden aussehen. Die folgende Tabelle gibt Auskunft über den Geldfluss zwischen der Region Schams und dem Kanton Graubünden. Es ist festzustellen, dass alle Kreisgemeinden des Schams heute jährlich einen Saldoüberschuss von rund CHF 109'000.-- dem Kanton Graubünden abliefern. Dieser Geldabfluss war in früheren Jahren höher, weil vor allem die Abgaben der Zuschlagssteuern (z.B. 2000: CHF 320'000.--, 2001: CHF 515'000.--) deutlich rückläufig sind. Dies begründet sich in einem Rückgang der Steuereinnahmen bei juristischen Personen. Es ist zu erwarten, dass diese Entwicklung weitergeht.

Der Anteil Wasserzinsen macht heute rund 55 % der gesamten Abgaben an den Kanton aus. Rund zwei Drittel daraus stammen aus den Gemeinden Andeer und Zillis-Reischen. Die Zuschlagsabgaben der juristischen Personen stammen vor allem aus den Gemeinden Andeer und Zillis-Reischen (zusammen rund 41 %) sowie den Gemeinden Innerferrera und Ausserferrera (zusammen etwa 57 %) der jährlichen Abgaben von rund CHF 260'000.--.

Betrachtet man die Region Schams ohne Ausserferrera, stellt man fest, dass der Betrag, welcher an den Kanton (FAG) jährlich bezahlt wird, sehr gering ausfällt. Dies darum, weil die jährlichen Abgaben an den Kanton mit rund CHF 98'000.-- geringer ausfallen (Zuschlagsteuer, Solidaritätsanteil), die Bezüge der Region jedoch gleich hoch bleiben. Von Beiträgen aus dem Finanzausgleich profitieren vor allem kleinere, finanzschwächere Gemeinden wie Donat, Lohn oder Mathon.

Geldfluss an / vom Kanton pro Jahr (FAG = interkommunaler Finanzausgleich)	In CHF (Kreis Schams)	In CHF (ohne Ausserferrera)
Geldfluss an Kanton		
- Bezahlung Solidaritätsanteil (Wasserzinsen) ⁷	321'000.--	281'000.--
- Bezahlung Zuschlagssteuer (Ertragssteuer Juristische Personen) ⁸	260'000.--	202'000.--
Total Einzahlung an FAG (Finanzausgleich)	581'000.--	483'000.--
Geldzufluss vom Kanton		
- Bezug von Steuerkraftausgleich (Durchschnitt 1994-2003)	160'000.-- 312'000.--	160'000.-- 312'000.--
- Beiträge an öffentliche Werke (Schnitt 1994-2003)	472'000.--	472'000.--
Total Bezüge aus FAG (Finanzausgleich)		
Total Geldabfluss aus Region (Basis Kreis Schams)	109'000.--	11'000.--

Tabelle 3: Zusammenfassung Geldfluss der Region (pro Jahr) mit Kanton Graubünden

⁷ Berechnungsgrundlagen: Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005 (keine neueren Zahlen vom GI erhältlich, Stand: 3.2.2006)

⁸ Berechnungsgrundlagen: Durchschnitt der Jahre 2002 und 2003 (Für Finanzkraftberchnung Jahre 2006/2007; keine neueren Zahlen vom GI erhältlich, Stand: 3.2.2006)

Fazit:

Der jährliche Geldabfluss aus den Gemeinden des Kreises Schams in den FAG beträgt rund CHF 109'000.--. Bei einer Fusion ohne Ausserferrera gleichen sich die Abgaben und Einnahmen beinahe aus. Die Geldflussrechnung hängt in grossem Masse von den Zuschlagssteuern und Wasserzinsen ab.

b) Heutige Gebührenordnungen

Gebühren sind Entgelt für eine bestimmte Inanspruchnahme der Verwaltung oder für die Vornahme einer bestimmten Amtshandlung. Die Höhe der Gebühren ist so anzusetzen, dass diese dem Wert der erbrachten Leistung für den Empfänger entspricht und die Kosten (Aufwand) der Gemeinde gedeckt ist.

Die Gebühren (Wasserversorgung, Abwasser, Strom, Kehricht) sind heute in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich geregelt. Gebühren sind „versteckte“ Steuern. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass finanziell schlechter stehende Gemeinden eher höhere Gebühren haben. Auf der anderen Seite hat die Gemeinde Zillis keine Grundgebühren (ausser Kehricht).

Fazit:

Die heutigen Gebührenregelungen in den Gemeinden sind sehr unterschiedlich. Für die Wasserzählung hat keine der Kreisgemeinden Wasseruhren installiert.

c) Investitionen von 1989 - 2005

Im Weiteren wurden die getätigten Investitionen aller Kreisgemeinden untersucht. Im Anhang 2 ist eine Tabelle aufgeführt, wo die grösseren Bruttoinvestitionen zusammengefasst wurden, welche die elf Gemeinden des Kreises Schams während den Jahren von 1989 bis 2003 getätigt haben. Die Angaben wurden uns von den jeweiligen Gemeinden (Verwaltungen) zur Verfügung gestellt.

Nachfolgende Abbildung zeigt die jährlichen, durchschnittlichen Investitionen pro Einwohner der jeweiligen Gemeinden. Es ist festzustellen, dass bedeutende Unterschiede bestehen, so etwa zwischen den Gemeinden Pignia (knapp über CHF 500.-- / Einwohner) und Ausserferrera (über CHF 8'000.-- / Einwohner). Die meisten Gemeinden liegen bei rund CHF 4'000.-- jährlichen Investitionen pro Kopf.

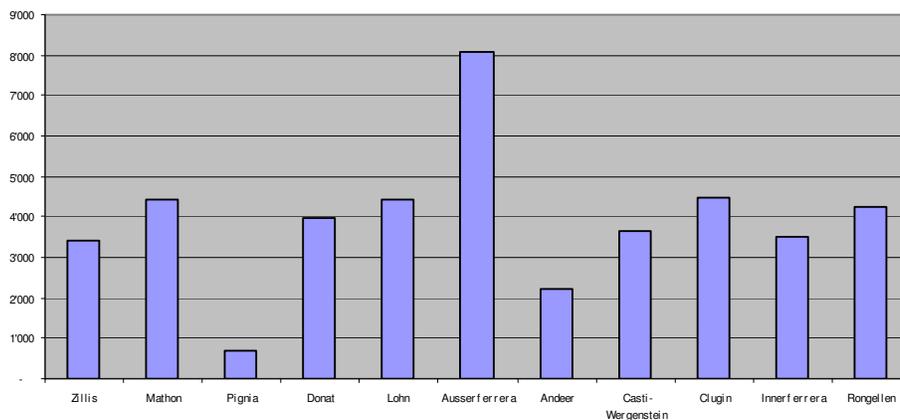


Abbildung 10: Jährliche Durchschnittsinvestitionen pro Einwohner und Gemeinde (1983 – 2003)

Betrachtet man die Nettoinvestitionen von 1998 bis 2004 (vergleiche Anhang 7), so stellt man fest, dass diese in den meisten Gemeinden deutlich höher sind als im kantonalen Durchschnitt von jährlich ca. CHF 1'000.-- pro Einwohner. Besonders die Gemeinden Andeer, Innerferrera und Zillis-Reischen weisen pro Einwohner jeweils deutlich höhere Investitionen aus.

Bezüglich Nettovermögen pro Einwohner (vergleiche Anhang 6) stehen die Gemeinden Clugin, Donat, Innerferrera, Lohn sowie Mathon mit jährlich über CHF 10'000.— pro Einwohner sehr gut da. Hingegen haben die Gemeinden Andeer, Casti-Wergenstein und Zillis-Reischen eine höhere Nettoverschuldung pro Einwohner als der kantonale Durchschnitt.

Es ist wichtig, die einzelnen Zahlen nicht losgelöst voneinander zu betrachten, sondern in den Gesamtzusammenhang zu stellen. Entscheidend ist die Frage, ob die Investitionen nachhaltig sind.

Fazit:

Es wurden hohe Investitionen in den Bereichen Dorfstrassen, Dorfsanierungen, Infrastruktur (Kanalisation / Wasserversorgung / Stromversorgung) getätigt. Der Zustand dieser Anlagen ist gut. Viel wurde in den Bereichen Schulanlagen, Gemeindehäuser, Ortsplanung, Erschliessung und Vermessung investiert.

Auch in den Gemeinden im Schams ist ein direkter Zusammenhang zwischen Investitionstätigkeit und Nettovermögen herzustellen (Ausnahme: Inner- und Ausserferrera).

Zukünftige Finanzsituation bei einer Fusion

Die Entwicklung der Finanzen ist immer mit Unsicherheitsfaktoren belastet (Gesetzesänderungen, insb. FAG, Entwicklung Wasserzinsen etc.). Bei den Abklärungen hat das Kantonale Gemeindeinspektorat tatkräftige Unterstützung geleistet. Untersucht wurde im einzelnen:

- allgemeine finanzielle Auswirkungen bei einer Fusion;
- Gebührenpolitik bei einer allfälligen Fusion;
- zukünftigen Investitionen, welche heute bereits geplant sind.

Auf einen detaillierten bzw. konsolidierten Finanzplan aller Gemeinden wurde verzichtet, weil er zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der zahlreich notwendigen Annahmen schlicht zu wenig aussagekräftig gewesen wäre. Das Projektteam empfiehlt die Ausarbeitung eines Finanzplanes, wenn das Projekt weiterverfolgt wird und Gewissheit darüber herrscht, welche Gemeinden gewillt sind mitzumachen.

a) Finanzielle Auswirkungen einer Fusion (Fusionsbeitrag)

Verschiedene Fragen im Zusammenhang mit einer allfälligen Fusion wurden geprüft und es können, in Rücksprache mit dem Gemeindeinspektorat, folgende Aussagen zu einer Kreislösung gemacht werden:

- Der Steuerfuss liegt zwischen 70 % - 90 % der einfachen Kantonssteuer
- Zugehörigkeit zur Finanzkraftgruppe 2
- Fusionsbeitrag (nach Pauschalsystem) vom Kanton CHF 2'150'000.--. Dieser setzt sich wie folgt zusammen: CHF 150'000.— für jede der 11 Gemeinden, CHF 500.— pro Einwohner bis total max. 1000 Einwohner (somit CHF 500'000.--). Im obigen Betrag nicht enthalten ist ein zusätzlicher Talschaftsbonus. Dieser wird von der Regierung festgelegt (politischer Entscheid).
- Ab dem Jahre 2005 ist Casti-Wergenstein sonderbedarfsberechtig. Bei der Bemessung der Höhe der Ausgleichszahlung bei einer Talfusion würde der Finanzbedarf dieser Gemeinde ausgeglichen.

Durch die Senkung des Steuerfusses bei einer Fusion würden in den heutigen kleineren Gemeinden weniger Steuereinnahmen generiert. Hingegen müssten diverse Gemeinden die Steuern gegenüber dem heutigen Satz erhöhen, was Mehreinnahmen für die neue Gemeinde bedeuten würde. Die Steuererhöhung kann mit einer Übergangsfrist verbunden werden. Die genauen Schritte wären Gegenstand der Verhandlungen bei der Ausarbeitung des Fusionsvertrags.

Allgemein kann gesagt werden, dass die fusionierte neue Gemeinde (bei welcher Zusammensetzung auch immer) den Steuerfuss selber festlegen wird.

Fazit:

Eine fusionierte Gemeinde Schams würde einen Steuerfuss zwischen 70 % - 90 % der einfachen Kantonssteuer haben und einen Fusionsbeitrag (ohne Talschaftsbonus) von min. CHF 2'150'000.— vom Kanton erhalten. Beiträge aus dem kantonalen Finanzausgleich (Steuerkraftausgleich, Beiträge an öffentliche Werke) werden keine bezahlt (Auskunft Gemeindeinspektorat). Hingegen wird der Finanzbedarf der Gemeinde Casti-Wergenstein ab dem Jahre 2005 vom Kanton beim Fusionsbeitrag hinzugerechnet.

Machen nicht alle Gemeinden bei einer Fusion mit, wird der Fusionsbeitrag tiefer ausfallen (z.B. Wegfall Pauschalbeitrag von CHF 150'000.-- pro Gemeinde). Eine Veränderung des Talschaftsbonus ist eine politische Komponente (Stufe Regierung) und kann heute nicht beziffert werden.

Bei einer Fusion ohne Ausserferrera würde der Steuerfuss sicherlich höher sein als bei einer Kreislösung. Mit einem Steuerfuss im obgenannten Rahmen wäre eine Zuteilung in die Finanzkraftgruppe 2 denkbar.

Der Steuerfuss wird von der neuen fusionierten Gemeinde bestimmt (auf Grund einer längerfristigen Finanzplanung).

b) Gebühren

Bei einer Kreisfusion sind die Gebühren einheitlich zu definieren. Mit den Gebühren müssen die Kosten verursachergerecht abgedeckt werden (Vorgabe des Bundesrechts). Dies wird zu Anpassungen führen. Gesamthaft würden durch Gebühren und Abgaben eher mehr Mittel in die Gemeinde fließen. Für fraktionsspezifische Sonderlösungen bleibt aus Rechtsgleichheitsgründen kein Raum.

Auch ohne eine Fusion sind die Gemeinden verpflichtet, Gebühren (Grund- bzw. Verbrauchergebühren) und Abgaben verursachergerecht einzuführen.

Fazit:

Bei einer Fusion müssen Gebühren einheitlich geregelt werden. Ziel ist es, tiefe Ansätze zu halten. Obwohl heute keine Gemeinde Wasseruhren hat, ist das Projektteam der Auffassung, dass auch bei einer Fusion keine Wasseruhren eingeführt werden müssen.

Auch ohne Fusion wären gewisse Gemeinden gezwungen, Gebühren einzuführen (Rechtsgrundlagen Bund / Kanton).

c) Investitionen 2005 - 2015

Von sämtlichen Gemeinden wurden die geplanten Investitionen von 2005 bis 2015 einverlangt. Dabei mussten nur grössere Projekte ab einer Grösse von ca. CHF 20'000.-- angegeben werden. Die Gemeinde Casti-Wergenstein hat keine Investitionen geplant. Von den Gemeinden Clugin fehlen die Angaben. Die Investitionsplanungen sind unabhängig von einer allfälligen Fusion durch die einzelnen Gemeinden geplant worden. In welchem Umfang sich allfällige Investitionen in diesem Sinne durch einen Zusammenschluss verändern würden, kann zu diesem Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Die heute geplanten, grösseren Investitionen bis ins Jahre 2015 (bzw. soweit geplant) sind im Anhang 3 aufgeführt.

Fazit:

Alle Gemeinden zusammen (ausser Clugin) haben von 2005 bis ins Jahr 2015 rund CHF 23.5 Mio. Investitionen geplant. Davon betrifft knapp die Hälfte die Gemeinde Andeer. Diese hat einen Nachholbedarf bei der Dorfsanierung und der Wasserversorgung. Gesamthaft werden im Schulhausbau (ca. CHF 5 Mio.), in Waldwege (ca. CHF 4.6 Mio.) und in Dorfstrassen und Gehwege (ca. CHF 3.6 Mio.) investiert.

4.2 Verfahren

a) Verfahren allgemein

Eine allfällige Fusion zwischen den Gemeinden des Schams wäre in der Terminologie des Gemeindegesetzes (GG) (BR 175.050) als Eingemeindung zu bezeichnen. Daraus lassen sich einige Konsequenzen ableiten.

Gemäss GG 87 braucht es für eine Eingemeindung die übereinstimmenden Beschlüsse aller beteiligten Gemeinden. Die beteiligten Gemeinden regeln die neuen Rechtsverhältnisse in einer Vereinbarung, welche nachträglich der Zustimmung der Regierung bedarf (GG 91 Abs. 2). Anschliessend muss der Grosse Rat über die Eingemeindung befinden (GG 88).

Ein besonderes Augenmerk gilt dem Abstimmungsverfahren, weil dieses gleichzeitig in allen betroffenen Gemeinden zu erfolgen hat.

b) Eingemeindungsvertrag (Fusionsvertrag)

Die beteiligten Gemeinden regeln die neuen Rechtsverhältnisse in einer Vereinbarung (GG 91 Abs.1). Der Vertrag soll namentlich zu Vermögen und Verbindlichkeiten Antwort geben. Der Vertrag könnte etwa folgende Fragen regeln:

- Namen;
- Bürgerrecht;
- Übergangsregelungen für nicht angepasste Gesetze und Verordnungen;
- Gemeindebehörden: Anzahl Mitglieder im Vorstand;
- Standort der Verwaltung;
- allfällige zwingende Investitionen in der Startphase der fusionierten Gemeinde;
- Zeitpunkt der Fusion mit Übergang von allen Schulden und Vermögen und Beginn der Buchführung der neuen Gemeinde;
- Quorumsbestimmung: definiert Mindestanzahl der Gemeinden, damit Fusion in Kraft tritt.

Die durch Eingliederung vergrösserte oder durch Vereinigung neu gebildete Gemeinde tritt in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden ein. Sie übernimmt namentlich uneingeschränkt deren Vermögen und Verbindlichkeiten.

Ein Fusionsvertrag kann nicht gekündigt werden, da er Grundlage für eine zu erarbeitende Verfassung darstellt. Im Weiteren wäre auch nicht klar, wer das Recht zur Wahrnehmung der Kündigung hätte. Eine Abspaltung wäre somit nur im Rahmen der neuen Gemeinde gestützt auf übergeordnetes Staats- und Gemeinderecht möglich (z.B. Initiative).

Fazit:

Bei einer Fusion ist ein Fusionsvertrag auszuarbeiten, welcher der gleichzeitigen Zustimmung aller Gemeinden bedarf. Darin könnte zum Beispiel mit Hilfe einer Quorumsbestimmung die Mindestanzahl der Gemeinden definiert werden, damit die Fusion in Kraft tritt.

4.3 Gemeindeorganisation / Fraktionen

Das übergeordnete Recht (GG 73 ff.) gibt drei Fraktionstypen zur Auswahl:

- Verwaltungsorganisation ohne Rechtspersönlichkeit
- Öffentlich-rechtliche Körperschaft
- Gebietskörperschaft

Die Fraktionen können sich um die Belange der Weiden (vgl. aktuelle Lösung in Donat mit der Fraktion Patzen-Farden), Alpen und um das Bestattungswesen kümmern. Bei Nichtbeanspruchung einzelner oder aller Belange, werden diese durch die politische Gemeinde wahrgenommen. Es besteht auch die Möglichkeit, einzelne Aufgaben wie das Weide- und Alpwesen an öffentlich- oder privat-rechtliche Körperschaften (Genossenschaften) auszugliedern. Die Bildung einer Fraktion als Gebietskörperschaft ist nur bei Gemeindezusammenschlüssen zulässig und Bedarf der Genehmigung durch die Regierung. Wenn in einer Gemeinde Fraktionen als Gebietskörperschaften bestehen, hat die Gesetzgebung der Gemeinde insbesondere deren Aufgaben zu bestimmen sowie die Art der Finanzierung und der Aufgabenerfüllung zu regeln. Es muss eine Fraktionsverfassung erstellt werden, worin die Organe (Fraktionsvorstand, Fraktionsversammlung) definiert werden. Fraktionen als Gebietskörperschaft können, wenn der Bedarf nachgewiesen ist und die Fraktionsversammlung zustimmt, eine Fraktionssteuer erheben. Die Vorschriften des Gesetzes über die Gemeinden finden auf die Fraktionen sinngemäss Anwendung (GG 73).

Die Verwaltung über die Fraktionen untersteht der Oberaufsicht der politischen Gemeinde.

Die Finanzierung des notwendigen Unterhalts und allfälliger ausgewiesener Investitionen (z.B. Erweiterung des Friedhofs) übernimmt die neue politische Gemeinde.

Die Erlasse der Fraktionen bedürfen der Zustimmung durch die Gemeinde.

Die Vernehmlassung des Frage-Antwort-Katalogs bei den Gemeinden hat aufgezeigt, dass die Fraktionslösung für verschiedene Gemeinden (Mathon, Lohn, Clugin, Pignia sowie Innerferrera) von grosser Bedeutung ist.

Vor einer zu grosszügigen Ausgestaltung von Fraktionen ist abzuraten, weil dadurch die angestrebte Fusion verwässert würde. Dies bezieht sich vor allem auf den Bedarf an Behördenmitglieder.

Durch eine vollständige Fusion reduziert sich beispielsweise die Anzahl Vorstandsmitglieder von heute 39 Personen (inkl. 3 Vorsteher in Ausserferrera) auf eine einzige Behörde. Die Anzahl Delegierter könnte stark reduziert werden.

Fazit:

Die Vernehmlassung bei den Gemeinden hat aufgezeigt, dass eine mögliche Fraktionslösung (Verwaltungsorganisation ohne Rechtspersönlichkeit) für verschiedene Gemeinden (Mathon, Lohn, Clugin, Pignia sowie Innerferrera) ein Anliegen ist. Vor einer zu grosszügigen Ausgestaltung von Fraktionen ist abzuraten, weil dadurch die angestrebte Fusion verwässert würde.

4.4 Gemeindeverwaltung / Werkdienst / Forstwirtschaft

Es kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund von Synergien durch Vereinfachung von Abläufen und Abbau von Schnittstellen sowohl bei der Gemeindeverwaltung, im Werkbereich als auch im Forstbereich langfristig Stellenprozente einzusparen sind. Ein möglicher Abbau von Stellen wird nur über natürliche Fluktuationen vollzogen.

a) Gemeindeverwaltung

Die Gemeindeverwaltung würde im Falle einer Fusion zentral organisiert werden. Einzelne Bereiche ohne Kundenkontakt (Steueramt, div. Abrechnung wie ARA, Stromversorgung) könnten problemlos dezentrale Standorte erhalten. Denkbar ist ein mobiler oder ein wöchentlicher Schalterdienst in den Fraktionen, um insbesondere den Bedürfnissen der älteren Einwohnerinnen und Einwohnern gerecht zu werden. Die Aufgaben und Kompetenzen müssen teilweise neu geregelt werden (Dienstweg / Unterstellung).

b) Werkdienst

Die bestehenden Infrastrukturen sind zu nutzen, weshalb eine organisatorisch dezentrale Lösung angestrebt wird, allerdings mit einer zentralen Führungsstruktur. Es ist mit Einsparungen im Maschinenpark zu rechnen (Forstraktor usw.) aber auch durch bessere Nutzung und Mehrauslastung der Maschinen. In Ausserferrera und Andeer bestehen neue Werkhöfe. Eine Umnutzung von nicht mehr verwendeter Werkinfrastruktur (z.B. zu Garagen) ist möglich. Die bestehenden Bauten können in Depots umgewandelt werden. Weiterhin können verschiedene Aufgaben an private Unternehmungen abgegeben werden. Ziel ist es, mit dem Werkdienst die Privatunternehmungen auch in Zukunft nicht zu konkurrenzieren. Auch die fusionierte Gemeinde wäre nicht in der Lage, sämtliche aufkommenden Arbeiten selbständig zu erledigen (fehlender Maschinenpark usw.). Der Strassenunterhalt funktioniert wie bisher durch Privatunternehmungen und Werkdienst. Damit ist auch die zeitlich gleiche Schneeräumung wie heute gewährleistet.

c) Forstwirtschaft

Die heute bestehenden vier Forstreviere könnten zu einem bis zwei zusammengeführt und unter eine organisatorische Leitung gestellt werden. Durch diese Lösung können Synergien genutzt werden, sei dies bei der Infrastruktur oder auch beim Personal.

Fazit:

Bei der Gemeindeverwaltung wird eine zentrale Organisation angestrebt. Einzelne Bereiche mit wenig Kundenkontakt können in bestehenden Kanzleigebäuden an dezentralen Standorten angesiedelt werden. Der Werkdienst soll dezentral organisiert werden mit einer zentralen Führungsstruktur. Die vier bisherigen Forstreviere können zu einem bis zwei Revieren zusammengeschlossen werden.

In allen drei Bereichen ist ein allfälliger Stellenabbau über natürliche Fluktuationen zu erreichen.

4.5 Schule

Im Bereich der Schule wurde ein Workshop im Februar 2005 mit dem ZVM durchgeführt. Ziel war es unter anderem, die heutige Situation zu klären, mögliche Lösungsvarianten auszuarbeiten und Massnahmen abzuleiten.

Generell kann gesagt werden, dass sämtliche Gemeinden an Geburtenrückgang leiden (siehe Abbildung 8; Seite 16). Die Zusammenarbeit auf Stufe Kindergarten und Primarstufe (Standorte Zillis, Donat und Andeer) sowie in der Oberstufe (Standorte Andeer und Zillis) funktioniert heute schon. Allen Beteiligten ist klar, dass eine noch engere Zusammenarbeit in Zukunft angestrebt werden muss. Dabei sollen die Ziele Qualitätssicherung, Kosteneinsparungen, Sprachorganisation (romanisch / deutsch) berücksichtigt werden. Das separate Projektteam arbeitet zur Zeit mit einem externen Berater die weiteren Schritte aus. Diese Arbeiten sind unabhängig von einer allfälligen Gemeindefusion.

Fazit:

Zwischen den Gemeinden im Schams besteht heute schon eine enge Zusammenarbeit im Schulbereich. Es besteht trotzdem Handlungsbedarf. Um den heutigen Problemen (Geburtenrückgang, Qualitätssicherung, Schulstandorte, Sprachen, Sparmassnahmen usw.) entgegenzuwirken, sind Massnahmen zu erarbeiten und umzusetzen. Dafür ist ein separates Projektteam beauftragt worden. Diese Arbeit ist unabhängig von einer Fusion zu betrachten.

4.6 Alpen / Weiden

Die Weiden im Schams sind meistens im Eigentum der Gemeinden. Die Alpen weisen drei verschiedene Eigentumsarten auf:

- Eigentum der Gemeinde
- Eigentum von Genossenschaften
- Eigentum von Privaten (Korporationen / Alpteilrechte im Privateigentum)

Bei den Alpen steht ca. 20% im Eigentum der Gemeinden, ca. 80 % im Eigentum der Korporationen bzw. Privaten. Alpenzusammenlegungen und zentrale Organisation würden eine bessere Bewirtschaftung ergeben.

Die Vernehmlassung bei den Gemeinden hat gezeigt, dass dieser Bereich in einigen Gemeinden in der Hoheit der Fraktionen gelassen werden sollte.

Fazit:

Der Bereich Alpen/Weiden soll durch eine Fusion möglichst nicht verändert werden. Es besteht die Möglichkeit, diese Aufgaben in der Hoheit der Fraktionen zu belassen.

4.7 Verbindungsstrassen

Das per 1. Januar 2006 revidierte Strassengesetz des Kantons Graubünden geht von einer Mindesteinwohnerzahl von 30 pro Gemeindefraktion aus, um einen Anspruch auf eine Erschliessung mit der Kantonsstrasse zu haben (Art. 7 Strassengesetz). Art. 9 handelt von der Aberkennung als Kantonsstrasse und lautet wie folgt:

"Art. 9:

1 Die Aberkennung einer Kantonsstrasse setzt voraus, dass der Anspruch auf eine kantonale Verbindung gemäss Artikel 7 nicht mehr besteht oder dass die Strasse ihren Zweck als Kantonsstrasse verloren hat.

2 Die Mindesteinwohnerzahl gemäss Artikel 7 Absatz 2 muss während drei aufeinander folgenden Jahren unterschritten sein.

3 Die Strasse ist von der Gemeinde im bestehenden Zustand zu übernehmen. Der Kanton hat keinen Entschädigungsanspruch.

4 Bei Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl gemäss Artikel 7 Absatz 2 wird auf die Aberkennung verzichtet, wenn der Gemeinde dadurch eine unverhältnismässige Belastung erwachsen würde.

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

Es ist davon auszugehen, dass die Frage der Verbindungsstrassen auch im Falle des Schams einer Gemeindefusion nicht entgegenstehen wird. Der neu eingefügte Absatz 5 will dies explizit verhindern und bietet Raum für eine massgeschneiderte Lösung. Allerdings bleibt abzuwarten, wie sich die Praxis des Kantons diesbezüglich entwickelt. Allfällige Zusicherungen sind im Fusionsvertrag mit dem Kanton auszuhandeln.

Fazit:

Aufgrund der neuen Rechtslage (Art. 9 Abs. 5 Strassengesetz) ist zu erwarten, dass die Frage der Verbindungsstrassen eine Gemeindefusion nicht verhindern wird. Eine massgeschneiderte Lösung im Fusionsvertrag ist anzustreben.

4.8 Bürgergemeinden

Werden zwei oder mehr Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt oder eine oder mehrere Gemeinden einer weiter bestehenden Gemeinde eingegliedert, erstreckt sich die Eingemeindung auch auf die Bürgergemeinde (Gemeindegesezt Art. 89).

Im Schams gibt es in gewissen Gemeinden Bürgergemeinden, in anderen nicht. Deshalb sind folgende Szenarien denkbar:

- Die existierenden Bürgergemeinden schliessen sich mit der neuen politischen Gemeinde zusammen.
- Zeitgleich mit dem Zusammenschluss der politischen Gemeinden wird eine neue Bürgergemeinde gebildet, welcher sämtliche Bürger der neuen Gemeinde angehören.
- Die (heute) existierenden Bürgergemeinden regeln vor dem Zusammenschluss ihre Vermögensverhältnisse neu. Dabei können auch Auslagerungen wie z.B. Bildung öffentlich-rechtlicher Genossenschaften der Nutzungsberechtigten (Korporationen) mit eigener Rechtspersönlichkeit vorgenommen werden.

Fazit:

Bei einer Fusion werden auch die Bürgergemeinden zusammengelegt (Gemeindegesezt Art. 89). Sie können die Vermögensverhältnisse vor dem Zusammenschluss neu regeln.

4.9. Nomenklatur

Das Projektteam ist der Meinung, den Namen Schams/Schons für die fusionierte Gemeinde zu gebrauchen. Der Name ist ein Begriff, mit welchem man sich gut identifizieren kann. Die Fraktionsnamen bleiben bestehen. Als Nachteil muss dabei der Wegfall von touristischen Marken (z.B. Andeer) erwähnt werden. Dies kann durch die Verwendung von Doppelnamen (z.B. in Prospekten) teilweise aufgefangen werden (vgl. Andeer/Schams)

Fazit:

Die fusionierte Gemeinde soll Schams/Schons heissen.

4.10. Kulturelle Aspekte

Viele Befürchtungen gegen Gemeindefusionen sind vor allem „Argumente des Herzens“. Bei wissenschaftlichen Untersuchungen wird regelmässig argumentiert, dass zu wenige Gemeinsamkeiten zwischen den Gemeinden bestehen würden und dadurch Identifikation und Bürgernähe verloren gingen. Ein gemeinsames soziokulturelles Umfeld ist ein Erfolgsfaktor für Gemeindefusionen⁹.

Im Fall des Schams zeigt sich, dass die Einwohnerschaft gewohnt ist, miteinander zu arbeiten. Man kennt sich insb. dank den gemeinsamen Kreisstrukturen. Viele Vereine verfügen über Mitglieder aus verschiedenen Dörfern. Trotzdem ist eine gewisse Dreiteilung zwischen Schamserberg, Talgemeinden sowie den beiden Ferreras spürbar. Dazu kommt die sprachliche Vielfalt.

Es ist aus Sicht der Gemeindeverantwortlichen oft schwierig, die gegenseitige Verbundenheit bzw. Animositäten richtig einzuschätzen. Im Falle der Weiterverfolgung der Fusionsidee muss dem kulturellen Aspekt allerdings oberste Priorität eingeräumt werden und mit geeigneten Kommunikationsmassnahmen abgedeckt werden (z.B. Durchführung einer breiten Vernehmlassung, um die Ängste zu kennen und entsprechend in einer gemeinsamen Bevölkerungsinformation zu beantworten).

Fazit:

Bei einer Fusion ist den historisch gewachsenen Unterschieden Rechnung zu tragen.

4.11. Kommunikation

a) Allgemeines

Sollten der Kreisrat bzw. die betroffenen Gemeinden zur Auffassung gelangen, die Fusion weiterzuverfolgen, so müsste bei der Umsetzung der Kommunikation ein besonderes Augenmerk geschenkt werden.

Folgende Begriffe sind zu unterscheiden:

- Information: (mehr oder weniger) einseitige Kommunikation durch die Projekt-/Gemeindeverantwortlichen
- Diskussion: Möglichkeit, eigene Meinungen und Wünsche einzubringen
- Mobilisierung: Motivation der Bevölkerung im Hinblick auf eine mögliche Fusion

Es können verschiedene Zielgruppen gebildet werden, welche mit unterschiedlichen Instrumenten eingebunden werden (siehe nachfolgende Tabelle).

⁹ Steiner Reto, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionen in der Schweiz, Bern 2002, S. 476.

Bereich	Instrumente	Zielgruppe
Information	Informations-Veranstaltung Informations-Broschüre PR-Artikel Leserbriefe Medienkonferenz	Bevölkerung Bevölkerung Bevölkerung Bevölkerung Medien
Diskussion	Gemeindeversammlung	Bevölkerung
Mobilisierung	Sorgen-Briefkasten Kommissionen Ombudsstelle Wettbewerb (z.B. Wappen) Workshops Workshops	Bevölkerung Bevölkerung Bevölkerung Bevölkerung Gemeindepräsidenten und Gemeindeganzlisten Multiplikatoren

Tabelle 4: Zielgruppen der Kommunikation mit möglichen Instrumenten

Dabei ist wichtig, den so genannten Dienstweg, wie in der folgenden Abbildung dargestellt, einzuhalten:

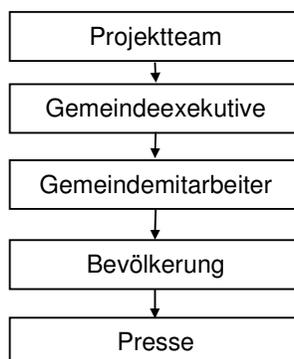


Abbildung 11: Dienstweg bei der Kommunikation

Sämtliche Auftritte müssen einfach, klar und verständlich gestaltet werden. Der Bevölkerung muss bewusst gemacht werden, dass sie entscheidet und dass die Fusion kein Projekt des Projektteams ist.

b) Umsetzung im Schams

Um die Entstehung von Gerüchten zu verhindern, muss die Bevölkerung offen und ganzheitlich informiert werden. Mit der Informationsveranstaltung wird ein erster wichtiger Schritt erfolgen. Eine breite Kampagne bildet das Fundament für die anschliessende Information und Mobilisierung. Die Einwohner sind bis zu einer allfälligen Abstimmung über wichtige Themen laufend zu informieren. Durch dieses Vorgehen wird erreicht, dass die Wichtigkeit der Fusion in der Bevölkerung erkannt wird. Dabei sollen die oben erwähnten Instrumente fallweise zum Einsatz kommen. Ein Kommunikationskonzept wird erstellt, wenn der Umsetzungsentscheid getroffen ist.

Fazit:

Der Kommunikation ist ein grosses Gewicht beizumessen. Je nach Zielgruppe müssen unterschiedliche Instrumente eingesetzt werden, mit dem Ziel, möglichst klar zu informieren und eine Diskussion in Gang zu bringen.

4.12. Argumentarium zu einer allfälligen Fusion im Schams

Folgende Vor- und Nachteile bei einer Fusion sind für das Schams von besonderer Bedeutung.

Vorteile:

- Nur eine Fusion kann die Zusammenarbeit im Schams noch verbessern.
- Steuerfuss wird für verschiedene Gemeinden tiefer sein als heute.
- stärkere Position der fusionierten Gemeinde durch Grössenvorteile (Talgemeinde) gegenüber dem Kanton
- Reduktion von Anzahl Amtsträgern durch Wegfall von Kooperationen, Vorständen usw.
- Abbau von Schnittstellen zwischen den heutigen Gemeinden/Kreis
- finanzielle Einsparungen sofern neue Gemeinde Synergiepotential nutzt
- Fusionsbeitrag des Kantons
- Solidaritätseffekt im Tal

Nachteile:

- Steuerfuss wird für verschiedene Gemeinden höher sein als heute.
- Stellenabbau sofern neue Gemeinde dies durchsetzt
- möglicher Identitätsverlust durch Auflösung der eigenständigen Gemeinden
- Beteiligung an der Dorfpolitik nimmt ab.

5. Empfehlungen

5.1 Projektteam

Das Projektteam stellt zuhanden des Kreisrats folgenden Antrag:

1. Der Kreisrat soll den Schlussbericht genehmigen.
2. Er soll dem Projektteam den Auftrag geben, die Bevölkerung zu informieren.
3. Er soll den Gemeinden empfehlen, die Frage der Fusion an einer Gemeindeversammlung zu diskutieren und zur Frage der Fusion eine Konsultativabstimmung durchzuführen.

5.2 Kreisrat

Der Kreisrat hat an seiner Sitzung vom 27. Januar 2006 den Bericht zuhanden einer Bevölkerungsinformation verabschiedet. Diese soll am 31. März 2006 zentral in Andeer stattfinden. Anschliessend soll an einem noch zu definierenden Datum im Frühsommer 2006 in den einzelnen Gemeinden zeitgleich über die Frage der Fusion diskutiert und konsultativ abgestimmt werden. Die Abstimmungsfrage soll wie folgt lauten: " Soll das Projekt Gemeindevereinigung im Schams weiterverfolgt und ein Fusionsvertrag ausgearbeitet werden oder nicht?".

Es ist wichtig festzuhalten, dass es sich dabei nur um eine konsultative Abstimmung handelt. Die definitive Entscheidung über eine allfällige Fusion kann gemäss kantonalem Recht erst auf der Grundlage des Fusionsvertrages erfolgen.

Der Schlussbericht soll für Interessierte nach der Informationsveranstaltung auf den Gemeindekanzleien aufgelegt werden.

5.3 Mögliches weiteres Vorgehen

Das Projektteam hat folgenden provisorischen Terminplan erstellt, sofern die Konsultativabstimmungen die Weiterverfolgung des Projektes ergeben.

Juni 2006:	konsultative Abstimmung in den Gemeinden
2. Hälfte 2006:	Erarbeitung zusätzlicher Abklärungen, Erstellung Fusionsvertrag
Frühjahr 2007:	Information Bevölkerung (Vorstellung Fusionsvertrag)
Frühsommer 2007:	Diskussion in Gemeinden separat
August 2007:	Zeitgleiche Abstimmung in allen Gemeindeversammlungen
Herbst 2007:	Beginn Umsetzungsarbeiten
Dezember 2007:	Konstituierende Gemeindeversammlung mit Wahl der neuen Behörden
1. Januar 2008:	Mögliche Inkraftsetzung (optimistische Prognose)

6. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

a) Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organisation Projektteam Fusionsgruppe	7
Abbildung 2: Ablaufmodell eines Kooperationsprojektes	8
Abbildung 3: Entwicklung der Anzahl Gemeinden in der Schweiz von 1850 bis 2004	10
Abbildung 4: Die geografische Darstellung der Gemeinden des Kreises Schams	13
Abbildung 5: Das Schams mit dem Dorf Andeer im Vordergrund	13
Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung im Schams vom Jahre 1880 bis ins Jahr 2000	15
Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung je Gemeinde zwischen 1880 und 2000	16
Abbildung 8: Entwicklung der Geburtenzahlen in Schams von 1989 bis 2004	16
Abbildung 9: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektoren und Gemeinden im Jahre 2000	17
Abbildung 10: Jährliche Durchschnittsinvestitionen pro Einwohner und Gemeinde (1983 – 2003).....	20
Abbildung 11: Dienstweg bei der Kommunikation	29

b) Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Darstellung Frage-Antwort-Katalog	8
Tabelle 2: Übersicht der Gemeinden mit diversen Kennzahlen	18
Tabelle 3: Zusammenfassung Geldfluss der Region (pro Jahr) mit Kanton Graubünden	19
Tabelle 4: Zielgruppen der Kommunikation mit möglichen Instrumenten	29

7. Anhang

Anhang 1: Zusammenarbeit unter den Gemeinden im Schams

	Andeer	Zillis	Donat	Pignia	Ausserf.	Innerf.	Lohn	Mathon	Rongellen	Wergenst.	Clugin
Andeer	r.	r.	r.	a.e.i.o.r.	a.	a.	r.	r.	r.	r.	a.o.r.
Zillis	r.	r.	c.q.r.	r.			c.q.r.	c.q.f.	b.c.q.	c.q.r.	r.
Donat	r.	c.q.r.	r.	r.			c.d.g.r.	c.d.g.r.	c.g.	c.d.g.r.	g.r.
Pignia	a.e.i.o.r.	r.	r.	r.	a.	a.	r.	r.	r.	r.	a.o.r.
Ausserf.	a.			a.		a.h.m.p.					a.
Innerf.	a.			a.	a.h.m.p.						a.
Lohn	r.	c.q.r.	c.d.g.r.	r.				c.d.g.n.r.	c.g.	c.d.g.n.r.	g.r.
Mathon	r.	c.q.r.	c.d.g.r.	r.			c.d.g.n.r.	c.g.	c.g.	c.d.g.n.r.	g.r.
Rongellen		b.c.q.	c.g.				c.g.	c.g.		c.g.	g.
Wergenst.	r.	c.q.r.	c.d.g.r.	r.			c.d.g.n.r.	c.d.g.n.r.	c.g.	c.d.g.n.r.	g.
Clugin	a.o.r.	r.	g.r.	a.o.r.	a.	a.	g.r.	g.r.	g.	g.r.	

Legende :

- a = Schule und Kindergarten Andeer
- b = Primarschule und Kindergarten Zillis
- c = Oberstufe Zillis
- d = Primarschule und Kindergarten Donat
- e = Revierforstamt Andeer-Pignia
- f = Revierforstamt Zillis-Reischen
- g = Revierforstamt Schamsberg
- h = Revierforstamt Ferrara-Avers
- i = Feuerwehr Andeer
- k = Feuerwehr Clugin
- l = Feuerwehr Donat

- m = Feuerwehr Innerferrera
- n = Feuerwehr oberer Schamsberg
- o = Schiesswesen Andeer
- p = Schiesswesen Innerferrera
- q = Schiesswesen Zillis
- r = AV Val Schons

Anhang 2: Investitionen von 1989 - 2003

Bruttoinvestitionen (1989 - 2003) der Gemeinden (in CHF 1'000.--)												
	Total	Zillis	Mathon	Pignia	Donat	Lohn	A.Ferrera	Andeer	Casti	Clugin	I.Ferrera	Rongellen
Dorfstrasse, Gehwege	12966	2226	588	172	4849	34	543	3'493	0	40	541	480
Waldwege	2627	1290	0	0	66	239	225	451	25	70	225	36
Waldbauprojekte	71	71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bach- u. Lawinenverbauung / Rutschsanierung	927	147	0	56	0	0	350	0	0	0	349	25
Kanalisation	4913	230	782	20	728	164	0	1863	246	520	0	360
Wasserversorgung	4434	599	1677	99	587	0	184	133	271	0	184	700
Stromversorgung	1093	359	35	109	0	417	0	153	0	0	0	20
Schulhaus	9869	4579	0	0	2093	316	460	1'374	307	0	460	280
Gemeindehaus/Post	6'418	2'319	0	26	81	0	0	1'713	0	1'410	0	869
Liegenschaften Finanzvermögen	8'776	37	0	62	89	1'851	208	5'721	0	0	468	340
Kirchenrenovation	20	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zwilschutzanlage, Feuerwehr	618	502	0	0	0	0	0	116	0	0	0	0
Gemeindesägerei	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alp	1'682	164	0	0	0	0	0	1'518	0	0	0	0
Forstfahrzeuge	163	0	0	0	0	0	55	53	0	0	55	0
Ortsplanung, Erschliessung	903	132	156	0	419	34	35	0	59	0	35	33
Melioration / Vermessung	768	672	0	0	96	0	0	0	0	0	0	0
Burg Tur	103	103	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EDV / Fahrzeuge / ARA	1'540	1'540	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Betagtenheim / Spital	1'815	867	0	209	368	32	105	0	93	36	105	0
Deponie	57				57		0	0	0	0	0	0
Feuerwehrgebäude	2'040						0	2'040	0	0	0	0
Forstwerkhof	1'119						0	1'119	0	0	0	0
Schwimmbad	907						0	907	0	0	0	0
Hotel Piz Nezan	1'454						0		1'454	0	0	0
Schulbus	54						0			0	0	54
Abfallbeseitigung	509						255				254	
Spitalbeitrag Thuisis	375						187				188	
Total Investitionen	66'221	15'857	3'238	753	9'433	3'087	2'607	20'654	2'455	2'076	2'864	3'197

Anhang 3: Geplante Investitionen von 2005 -2015

Bruttoinvestitionen (2005 - 2015) der Gemeinden (in CHF 1'000.--)												
	Total	Zillis	Mathon	Pignia	Donat	Lohn	A.Ferrera	Andeer	Casti	Clugin	I.Ferrera	Rongellen
Dorfstrasse, Gehwege	3560	380	0	400	0	0	0	2730	0	0	0	50
Waldwege	4600	400	500	50	0	240	1945	1420	0	0	45	0
Waldbauprojekte	200	200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bach- u. Lawinenverbauung / Rutschsanierung	350	200	0	100	0	0	0	0	0	0	0	50
Kanalisation	410	100	0	150	0	0	0	160	0	0	0	0
Wasserversorgung	2080	100	0	200	70	0	24	1665	0	0	21	0
Stromversorgung	100	0	0	50	0	0	0	50	0	0	0	0
Schulhaus	5000	100	200	0	0	0	0	4700	0	0	0	0
Gemeindehaus/Post	540	0	0	40	500	0	0	0	0	0	0	0
Liegenschaften Finanzvermögen	2280	200	0	0	0	0	1750	80	0	0	0	250
Kirchenrenovation	310	100	100	0	0	40	0	0	0	0	70	0
Zivilschutzanlage, Feuerwehr	20	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0
Gemeindegerei	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alp	100	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Forstfahrzeuge	241	50	0	0	0	0	191	0	0	0	0	0
Ortsplanung, Erschliessung	305	100	0	70	85	0	0	50	0	0	0	0
Melioration / Vermessung	735	400	160	45	130	0	0	0	0	0	0	0
Burg Tur	50	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EDV / Fahrzeuge / ARA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Betagenheim / Spital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Deponie	90	0	60	0	0	30	0	0	0	0	0	0
Feuerwehrgebäude	100	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Forstwerkhof	800	0	300	0	500	0	0	0	0	0	0	0
Schwimmbad	110	0	0	0	0	0	0	110	0	0	0	0
Hotel Piz Nezan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Schulbus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abfallbeseitigung	20	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0
Spitalbeitrag Thusis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Laubwaldkonzept	23	0	0	0	0	0	23	0	0	0	0	0
Tourismusförderung	70	20	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Orta Wintergarten	90	0	0	0	0	90	0	0	0	0	0	0
Schlittelweg	50	0	0	0	0	50	0	0	0	0	0	0
Lagerplatz	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	0
Neubau VOLG	1200	1200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Investitionen	23'534	3700	1'370	1'125	1'285	450	3'933	10'985	0	0	236	350

Anhang 4: Übersicht Steuern 1999 - 2004

Finanzkraftberechnung 1999 - Basisdaten							
Gemeinde	Ertrag Kantonssteuer natürliche Personen	Ertrag Kantonssteuer juristische Personen	Übrige Steuern	Wasserzinsen/ Konzessionen	Einwohner	Einnahmen/Kopf	Steuereinnahmen/ Kopf
Andeer	1'028'702	160'921	368'805	3'049'439	710	5'971	1'676
Ausserferrera	51'813	68'581	107'189	939'400	54	19'626	2'230
Casti-Wergenstein	48'070	16'057	15'539	290'041	52	6'811	1'233
Clugin	47'690	7'377	8'822	77'281	43	3'078	1'281
Donat	181'496	37'009	42'800	247'645	223	2'090	980
Innerferrera	26'156	141'963	216'490	635'997	35	22'975	4'803
Lohn	42'866	6'532	11'431	30'802	57	1'407	867
Mathon	47'276	2'266	16'537	33'893	59	1'414	840
Pignia	108'133	8'687	5'517	0	121	965	965
Rongellen	16'602	1'677	18'978	252'248	42	6'441	435
Zillis-Reischen	233'668	69'039	112'467	2'431'842	358	7'638	846
Total	1'832'472	520'109	924'575	7'988'588	1'754	78'416	16'155
Durchschnitt	166'588	47'283	84'052	726'235	159	7'129	1'469

Finanzkraftberechnung 2000 - Basisdaten							
Gemeinde	Ertrag Kantonssteuer natürliche Personen	Ertrag Kantonssteuer juristische Personen	Übrige Steuern	Wasserzinsen/ Konzessionen	Einwohner	Einnahmen/Kopf	Steuereinnahmen/ Kopf
Andeer	982'204	214'566	390'992	2'524'416	718	5'183	1'667
Ausserferrera	47'110	136'586	87'098	812'935	48	20'763	3'827
Casti-Wergenstein	42'399	19'988	15'583	149'756	56	3'788	1'114
Clugin	50'270	12'759	13'172	178'212	39	16'976	1'616
Donat	177'623	53'161	5'987	225'568	222	2'056	1'040
Innerferrera	29'265	110'342	212'346	430'721	53	10'761	2'634
Lohn	40'729	15'700	9'964	37'064	54	1'731	1'045
Mathon	56'155	13'384	13'458	58'988	58	2'216	1'199
Pignia	101'577	20'254	17'176	91'148	122	1'746	999
Rongellen	17'510	4'635	6'716	347'328	45	8'211	492
Zillis-Reischen	253'918	44'775	121'286	1'974'972	353	6'441	846
Total	1'798'760	646'150	917'770	7'251'932	1'768	79'871	16'478
Durchschnitt	163'524	58'741	83'434	659'267	161	7'261	1'498

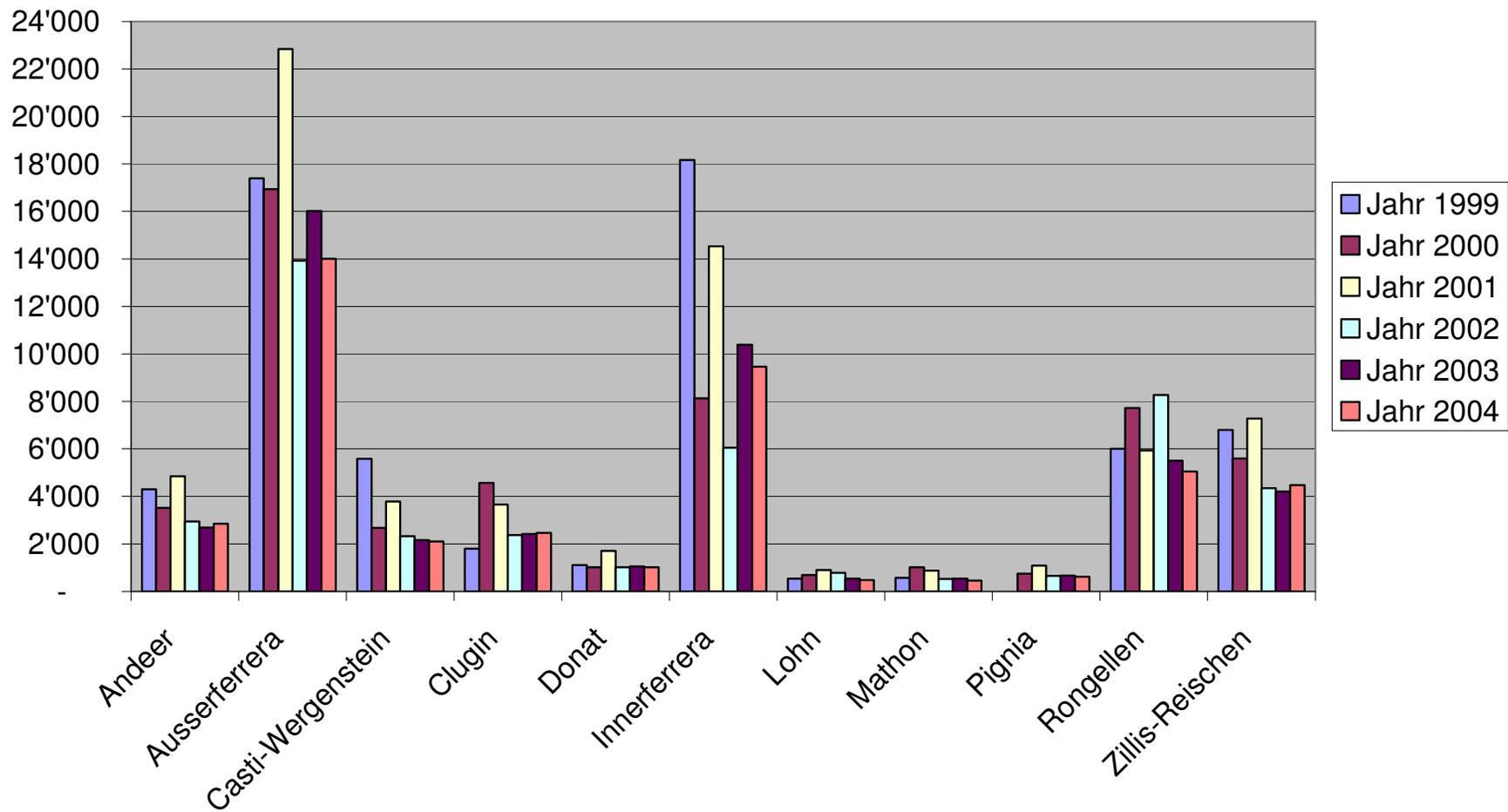
Finanzkraftberechnung 2001- Basisdaten							
Gemeinde	Ertrag Kantonssteuer natürliche Personen	Ertrag Kantonssteuer juristische Personen	Übrige Steuern	Wasserzinsen/ Konzessionen	Einwohner	Einnahmen/Kopf	Steuereinnahmen/ Kopf
Andeer	1'111'261	176'277	260'616	3'418'531	705	6'675	1'826
Ausserferrera	48'167	226'733	78'845	1'119'196	49	28'451	5'610
Casti-Wergenstein	50'313	13'624	15'872	204'185	54	4'965	1'184
Clugin	50'900	6'623	9'597	120'467	33	5'394	1'743
Donat	184'645	43'116	35'872	392'601	230	2'697	990
Innerferrera	31'538	244'708	213'788	770'546	53	19'751	5'212
Lohn	32'648	7'404	17'307	39'641	44	1'811	910
Mathon	52'266	9'287	15'841	50'775	58	1'937	1'061
Pignia	119'633	15'238	9'002	124'132	115	2'252	1'173
Rongellen	15'579	1'940	6'357	284'520	48	6'292	365
Zillis-Reischen	241'394	42'718	128'901	2'676'338	368	8'045	772
Total	1'938'344	787'668	791'998	9'200'932	1'757	88'270	20'847
Durchschnitt	176'213	71'606	72'000	836'448	160	8'025	1'895

Finanzkraftberechnung 2002 - Basisdaten							
Gemeinde	Ertrag Kantonssteuer natürliche Personen	Ertrag Kantonssteuer juristische Personen	Übrige Steuern	Wasserzinsen/ Konzessionen	Einwohner	Einnahmen/Kopf	Steuereinnahmen/ Kopf
Andeer	1'227'392	655'061	431'275	2'106'937	716	5'572	2'629
Ausserferrera	48'759	350'920	88'987	668'553	48	22'255	8'327
Casti-Wergenstein	46'076	55'586	20'774	125'208	54	4'201	1'883
Clugin	63'131	19'806	9'755	73'373	31	5'042	2'675
Donat	195'777	69'522	44'755	236'895	234	2'146	1'134
Innerferrera	30'079	479'462	228'736	278'421	46	17'130	11'077
Lohn	43'559	18'305	42'509	35'142	45	2'156	1'375
Mathon	61'427	12'699	14'550	30'582	59	1'775	1'256
Pignia	147'251	64'349	29'947	75'878	116	2'478	1'824
Rongellen	16'959	6'142	6'176	380'621	46	8'777	502
Zillis-Reischen	308'521	65'092	135'845	1'634'672	376	5'341	994
Total	2'188'931	1'796'944	1'053'309	5'646'282	1'771	76'872	33'676
Durchschnitt	198'994	163'359	95'755	513'298	161	6'988	3'061

Finanzkraftberechnung 2003 - Basisdaten							
Gemeinde	Ertrag Kantonssteuer natürliche Personen	Ertrag Kantonssteuer juristische Personen	Übrige Steuern	Wasserzinsen/ Konzessionen	Einwohner	Einnahmen/Kopf	Steuereinnahmen/ Kopf
Andeer	1'177'788	352'346	484'193	2'008'926	747	4'738	2'048
Ausserferrera	56'462	196'874	96'953	672'429	42	22'042	6'032
Casti-Wergenstein	47'968	24'808	23'105	123'024	57	3'435	1'277
Clugin	33'005	12'731	5'421	72'499	30	3'941	1'525
Donat	270'327	31'325	18'528	236'142	225	2'390	1'341
Innerferrera	22'753	252'922	228'513	456'954	44	16'651	6'265
Lohn	39'272	8'643	13'166	28'174	52	1'463	921
Mathon	59'913	6'461	19'160	31'447	58	1'687	1'144
Pignia	149'159	26'599	9'278	75'010	114	2'200	1'542
Rongellen	21'687	1'932	7'591	236'519	43	6'050	549
Zillis-Reischen	271'690	51'085	110'065	1'582'373	376	5'067	858
Total	2'150'024	965'726	1'015'973	5'523'497	1'788	69'663	23'503
Durchschnitt	195'457	87'793	92'361	502'136	163	6'333	2'137

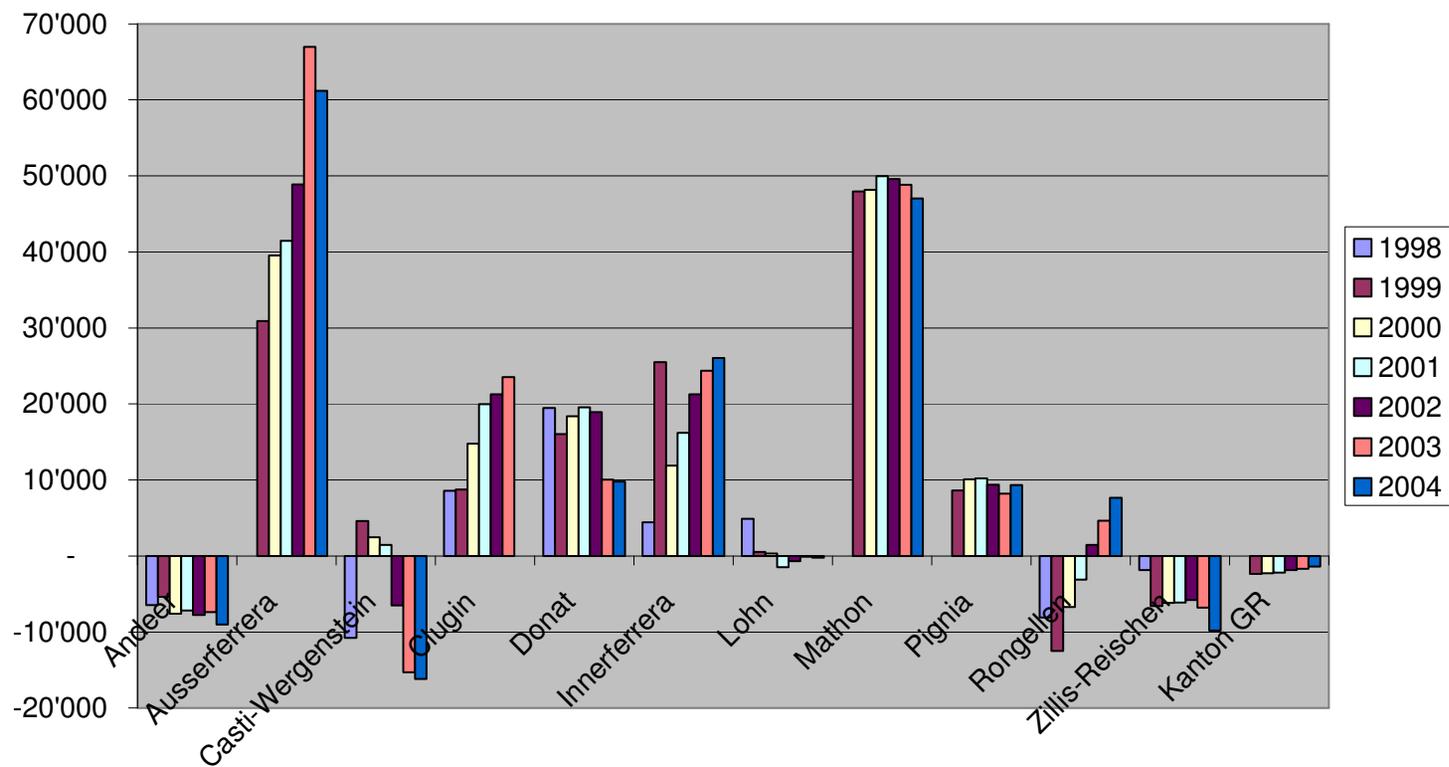
Finanzkraftberechnung 2004 - Basisdaten							
Gemeinde	Ertrag Kantonssteuer natürliche Personen	Ertrag Kantonssteuer juristische Personen	Übrige Steuern	Wasserzinsen/ Konzessionen	Einwohner	Einnahmen/Kopf	Steuereinnahmen/ Kopf
Andeer	1'083'996	251'884	364'965	2'074'815	728	4'685	1'835
Ausserferrera	54'603	20'631	104'500	686'144	49	15'538	1'535
Casti-Wergenstein	57'282	12'687	6'333	121'442	58	3'300	1'206
Clugin	32'598	8'859	11'415	71'403	29	3'892	1'430
Donat	230'638	50'624	25'349	234'560	231	2'233	1'218
Innerferrera	43'679	133'486	-78'614	369'151	39	14'008	4'543
Lohn	54'535	12'578	13'440	22'957	48	1'876	1'398
Mathon	55'246	4'893	11'848	27'179	61	1'431	986
Pignia	154'547	12'769	10'839	73'129	118	2'038	1'418
Rongellen	18'125	4'148	4'752	232'040	46	5'529	484
Zillis-Reischen	512'463	23'526	167'025	1'661'001	371	5'922	1'445
Total	2'297'712	536'085	641'852	5'573'821	1'778	60'452	17'497
Durchschnitt	208'883	48'735	58'350	506'711	162	5'496	1'591

Einnahmen Wasserzinsen / Kopf



Anhang 6: Nettovermögen / Schuld pro Person

Nettovermögen / Schuld pro Person
 (Nettovermögen: Finanzvermögen - Fremdkapital)



Anhang 7: Nettoinvestitionen pro Person

Nettoinvestitionen pro Person
(positive Zahlen = Investitionsüberschuss)

