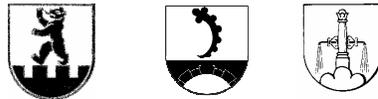


**HTW** Chur  
Hochschule für Technik und Wirtschaft

Zentrum für Verwaltungsmanagement



## **Fusion Andeer-Clugin-Pignia** Schlussbericht

### **Projektteam**

Joh. Jacob Cantieni (Pignia)

Clo Catrina (Pignia)

Ami Conrad (Andeer)

Hans-Andrea Fontana (Clugin)

Peider Ganzoni (Andeer)

Kaspar Liver (Clugin)

Johannes Mani (Pignia)

Walter Melchior (Clugin)

Patricia Zimmermann (Andeer)

Ursin Fetz (ZVM-HTW Chur)

Cecilia Manetsch (Manetsch Treuhand)

Ausgabe: 24. Januar 2008

## Inhaltsverzeichnis

<b>0.</b>	<b>Einleitende Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
0.1	Einleitung / Zielsetzung	4
0.2	Analyse	4
0.3	Fazit	5
0.4	Weiteres Vorgehen	6
<b>1.</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>7</b>
1.1	Vorgeschichte	7
1.2	Auftrag	8
1.3	Projektorganisation	8
1.4	Methodik	8
1.5	Projektablauf	9
1.6	Presse / Kommunikation	9
<b>2.</b>	<b>Kooperieren oder fusionieren?</b>	<b>10</b>
<b>3.</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>12</b>
3.1	Geografie	12
3.2.	Kurzbeschreibung der Gemeinden	13
3.3.	Bestehende Kooperationen	14
3.4	Bevölkerungsentwicklung	14
3.5.	Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsfaktoren	14
<b>4.</b>	<b>Ausgewählte Themen</b>	<b>16</b>
4.1	Finanzen	16
4.2.	Gebühren	26
4.3.	Verfahren	26
4.4.	Fraktionen	27
4.5.	Gemeindebehörden / Gemeindeverwaltung	27
4.6.	Werkdienst / Forstwirtschaft	28
4.7	Alpen / Weiden	28
4.8.	Bergschaft Schams	28
4.9.	Verbindungsstrassen	29
4.10.	Bürgergemeinden	29
4.11.	Kirchgemeinde	29
4.12.	Nomenklatur/Wappen	30
4.13.	Kulturelle Aspekte	30
4.14.	Kommunikation	30
4.15.	Vor- und Nachteile für die drei Gemeinden	31

<b>5.</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>32</b>
5.1	Projektteam	32
5.2.	Gemeindevorstände	32
5.3	Mögliches weiteres Vorgehen	33
<b>6.</b>	<b>Anhang</b>	<b>34</b>

## 0. Einleitende Zusammenfassung

### 0.1 Einleitung / Zielsetzung

Die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden Andeer und Pignia haben einen Grundsatzentscheid zur Aufnahme von Fusionsverhandlungen gefällt. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde zusammen mit einer Projektbegleitung durch das ZVM-HTW Chur in Zusammenarbeit mit der Manetsch Treuhand AG die notwendigen Grundlagen erarbeitet.

Der Gemeindevorstand Clugin beschloss Ende September 2007 nach Gesprächen mit dem Amt für Gemeinden sich nachträglich den Abklärungen für eine Fusion der Gemeinden Andeer und Pignia anzuschliessen.

Der vorliegende Schlussbericht dient als Grundlage für die Information der Bevölkerung und den Entscheid der Gemeindevorstände über das weitere Vorgehen.

### 0.2 Analyse

#### **Bestehende Kooperationen**

Das Projektteam stellt fest, dass die drei Gemeinden über eine erfolgreiche politische und kulturelle Zusammenarbeit verfügen, welche – ohne zu fusionieren – nicht weiter verstärkt werden kann.

#### **Bevölkerungsentwicklung/Wirtschaft**

Die Bevölkerung nimmt insgesamt zu, was in erster Linie Andeer zu verdanken ist.

Der tertiäre Sektor (Tourismus) spielt in Andeer erwartungsgemäss eine grössere Rolle als in den beiden anderen Gemeinden, wo der Anteil der Landwirtschaft dafür grösser ist.

#### **Finanzen**

##### **- Alleingang Andeer**

Die Analyse der Entwicklung des Cashflows der letzten 14 Jahre verdeutlicht, dass sich der finanzielle Spielraum der Gemeinde Andeer in den letzten Jahren stark verschlechtert hat. Die neuen oder erweiterten Ausgaben führen, ohne entsprechende Gegenmassnahmen, in den nächsten Jahren zu einer wesentlich verschärften finanziellen Lage. Dies zeigen auch die Ergebnisse der Finanzplanung.

Andeer muss seine finanzielle Situation unabhängig von der Fusion verbessern. Mit dem Entscheid, den Steuerfuss von 75% der geltenden auf 90% der einfachen Kantonssteuer anzuheben, ist ein wichtiger Schritt erfolgt.

##### **- Alleingang Pignia:**

Die Gemeinde Pignia verfügt über eine gute finanzielle Ausgangslage. Der Investitionsbedarf kann nur im Rahmen der bisher verfolgten Investitionspolitik bewältigt werden, damit die gewohnte Finanzsicherheit nicht gefährdet ist.

Die Selbstfinanzierung schwankt zwischen positiv und negativ hin und her. Dementsprechend wurde auch die Investitionstätigkeit angepasst. Dies führte dazu, dass die Gemeinde einen hohen Investitionsnachholbedarf ausweist, welcher die zukünftigen Rechnungen stark belasten wird.

Pignia muss seine zukünftige finanzielle Situation unabhängig von einer Fusion absichern.

##### **- Alleingang Clugin:**

Die Gemeinde Clugin verfügt über eine sehr gute finanzielle Ausgangslage. Erweiterte Ausgaben oder grössere Investitionen (z.B. Werkleitungen) können allerdings nicht aus den erwirtschafteten Mitteln finanziert werden und führen zwangsläufig zum Vermögensabbau.

Die Selbstfinanzierung ist sehr schwach. Dementsprechend läuft Clugin Gefahr, keine oder nur Kleinstinvestitionen vorzunehmen, was wiederum zum Anstieg des Investitionsnachholbedarfs führen wird. Die Wende bei der ausgezeichneten finanziellen Situation ist absehbar.

#### **- fusionierte Gemeinde:**

Der Zusammenschluss der drei Gemeinden mit unterschiedlicher Finanzausstattung und Finanzlage ist unter Berücksichtigung eines angemessenen Ausgleichsbeitrages finanziell verkraftbar und kann als eine „Win-win-Situation“ für alle Partner bezeichnet werden.

Wenn die Gemeinden im Alleingang ihre finanzielle Situation absichern müssen, gilt dies auch für die fusionierte Gemeinde. Daran ändert auch der Fusionsbeitrag sowie die allfälligen Synergien wenig.

Das vorliegende Projekt hat einen Minimalanspruch auf kantonale Beiträge von Fr. 890'000.-. Die Realisierung der Fusion der drei Gemeinden verdient mehr als das Minimum.

Der Entscheid der Regierung steht zum Zeitpunkt der Drucklegung noch aus.

#### **Gemeindeorganisation / Gemeindeverwaltung**

Im erstgewählten Gemeindevorstand der neuen Gemeinde sollen die drei bisherigen Gemeinden mit mindestens einer Person vertreten sein. Nachher ist ein freiwilliger Proporz anzustreben. Die Gemeindeverwaltung soll in Andeer angesiedelt werden. Der mögliche Stellenabbau kann durch die aktuelle Personalsituation (Pensionierung in Andeer, separate Lösung in Pignia, Pensumsreduktion in Clugin) problemlos umgesetzt werden. Übergangslösungen sollen bis zum Fusionszeitpunkt zur Überbrückung dienen.

#### **Alpen/Weiden**

Der Bereich Alpen/Weiden soll durch eine Fusion nicht verändert werden.

#### **Bergschaft Schams**

Das Verhältnis zur Bergschaft soll grundsätzlich nicht verändert werden. Einzige Ausnahme bildet die Bewirtschaftung des Gemeindewaldes von Clugin, welche die neue Gemeinde übernimmt.

#### **Verbindungsstrasse**

Die aktuelle Einwohnerzahl von Clugin bewegt sich an der gemäss Strassengesetz kritischen Grösse für eine Aberkennung als Kantonsstrasse (30). Es ist eine massgeschneiderte Lösung mit dem Kanton zu finden. Diese wird mit einem Regierungsbeschluss bekannt gegeben und steht zum Zeitpunkt der Drucklegung noch aus.

#### **Bürgergemeinde**

Durch die Fusion der politischen Gemeinden entsteht eine neue Bürgergemeinde, welche dem Gebiet der politischen Gemeinde entspricht (Art. 89 Gemeindegesetz).

#### **Kirchgemeinden**

Die Kirchgemeinden sind von der Fusion der politischen Gemeinden nicht betroffen.

#### **Nomenklatur/Wappen**

Die fusionierte Gemeinde soll Andeer heissen. Im Wappenvorschlag werden Clugin und Pignia nach Möglichkeit angemessen berücksichtigt.

#### **Identität**

Auch nach einer Fusion wird die Einwohnerschaft der Ortsteile von Andeer, Clugin und Pignia eine eigene Identität bewahren.

#### **Kommunikation**

Der Kommunikation ist ein grosses Gewicht beizumessen. Dabei steht die Bevölkerungsinformation im Zentrum der Anstrengungen.

### **0.3 Fazit**

Das Projektteam ist einstimmig der Ansicht, dass eine Fusion der drei Gemeinden den richtigen Schritt in die Zukunft darstellt. Die Vorteile einer gemeinsamen Lösung überwiegen.

#### **0.4 Weiteres Vorgehen**

Es wird ein Fusionsvertrag ausgearbeitet, welcher der gleichzeitigen Zustimmung aller Gemeinden bedarf. Die Fusionsabstimmung wird voraussichtlich im Mai 2008 zeitgleich in den drei Gemeinden durchgeführt. Über den Zusammenschluss entscheidet schliesslich der Grosse Rat. Die Inkraftsetzung wäre auf den 1. Januar 2009 möglich.

# 1. Ausgangslage

## 1.1 Vorgeschichte (Verfasser: Gemeindepräsidenten)

Liebe Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden Andeer, Clugin und Pignia

Wegen seiner geopolitischen Situation hat sich Graubünden lange Zeit im Spannungsfeld von mehreren Machtblöcken entwickelt. Mit der Kantonsverfassung von 1854 wurde der Bündner Bundesstaat in den modernen Kanton umgewandelt und die Souveränität von den Gerichtsgemeinden auf das Volk übertragen, wobei die bis heute ausgeprägte Gemeindeautonomie auf die früheren bundesstaatlichen Verhältnisse verweist.

Vor gut 150 Jahren gab es im ganzen Kanton nur 48 so genannte Gerichtsgemeinden. Diese spielten über Jahrhunderte eine entscheidende Rolle. Andeer und Pignia waren eine Nachbarschaft der Gerichtsgemeinde Schams und bildeten mit Ausser- und Innerferrera zusammen ein kleines Zivilgericht. Clugin dagegen gehörte mit Donat, Patzen, Farden und Casti einem eigenen Zivilgericht an. Erst mit dem Gesetz über die Einteilung des Kantons in Bezirke und Kreise von 1851 wurde die heutige Gemeindestruktur eingeführt und es entstanden über 220 neue Gemeinden, welche wie Andeer, Clugin und Pignia bisher den Status von Nachbarschaften besaßen.

Lange Zeit war Pignia stärker nach Zillis ausgerichtet. Dazu hat die alte Kantonsstrasse nach Zillis wesentlich beigetragen. Bis zu den Dreissigerjahren ging man nach Zillis in die Oberstufenschule.

Im Jahre 1968 wurde die Schule in Pignia geschlossen und die Kinder mussten nach Andeer in die Schule gehen. Nach dem Bau der neuen Kantonsstrasse im Jahre 1974 hat sich die Zusammenarbeit zwischen Pignia und Andeer noch intensiviert.

Clugin war immer schon nach Andeer ausgerichtet. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde die Schule nach Andeer verlegt.

Die Verständigung und die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden Andeer, Clugin und Pignia waren aber seit jeher konstruktiv und freundschaftlich. Viele gemeinsame Vereinigungen, welche sich heute bestens bewähren, bestehen seit vielen Jahrzehnten. Besonders erwähnenswert ist die langjährige Kooperation in der Jagdsektion Libertad (seit 1895) bzw. der Musikgesellschaft Immergrün (seit 1882). Seit dem Jahre 1961 bezieht Pignia den grössten Teil des Trinkwassers von Clugin. Im Jahre 2003 haben die beiden Gemeinden einer neuen Trinkwasser - Konzession zugestimmt, die den Wasserbezug der Gemeinde Pignia für die nächsten 50 Jahre regelt.

Nach und nach wurden auch öffentliche Institutionen wie Schule, Feuerwehr und viele andere Dinge zusammengelegt, weil diese damit effizienter wurden. Im täglichen Leben bewähren sich diese Zusammenschlüsse, welche man sich nicht mehr wegdenken kann.

Kirchlich gehörten Andeer und Pignia zu St. Martin in Zillis. Beide Gemeinden haben sich 1601 kirchlich vollständig von Zillis getrennt und sich zu einer Pfarrgemeinschaft zusammengeschlossen. Von 1782-1840 war Pignia eine selbständige Pfarrei. Clugin bildete bis 1894 eine Pfarrei mit den Gemeinden des unteren Schamserbergs. Anschliessend hat sich Clugin der Pfarrei Andeer angeschlossen.

In Pignia wurde bereits an der Gemeindeversammlung vom 18. Juni 2004 zu der Aufnahme von Gesprächen zum Thema Gemeindefusionen zugestimmt. Nachdem die Gebietsreform Schams am 25. August 2006 keine Zustimmung fand, hat der Gemeindevorstand von Pignia am 27. Oktober 2006 eine dementsprechende Anfrage an die Gemeinde Andeer gerichtet. Nach der positiven Rückmeldung der Gemeinde Andeer, haben sich die beiden Gemeinden am 8. Dezember 2006 ganz klar für die Aufnahme von Fusionsverhandlungen ausgesprochen.

Der Gemeindevorstand Clugin beschloss Ende September 2007 nach Gesprächen mit dem Amt für Gemeinden, sich nachträglich den Abklärungen für eine Fusion der Gemeinden Andeer und Pignia anzuschliessen. Die Gemeindevorstände aller drei Gemeinden haben dieses Vorgehen am 4. Oktober 2007 gutgeheissen. An den Gemeindeversammlungen vom 5. Oktober 2007 wurde die Bevölkerung informiert.

## 1.2 Auftrag

Die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden Andeer und Pignia haben einen Grundsatzentscheid zur Aufnahme von Fusionsverhandlungen gefällt. Clugin hat sich nachträglich am Projekt beteiligt. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen Grundlagen erarbeitet werden. Eine Projektbegleitung durch das ZVM-HTW Chur in Zusammenarbeit mit der Manetsch Treuhand konnte die nötige Unterstützung liefern.

## 1.3 Projektorganisation

Das Projektteam setzt sich aus einer gleichmässigen Vertretung aus Andeer, Clugin und Pignia zusammen:



Abbildung 1: Organisation Projektteam

## 1.4 Methodik

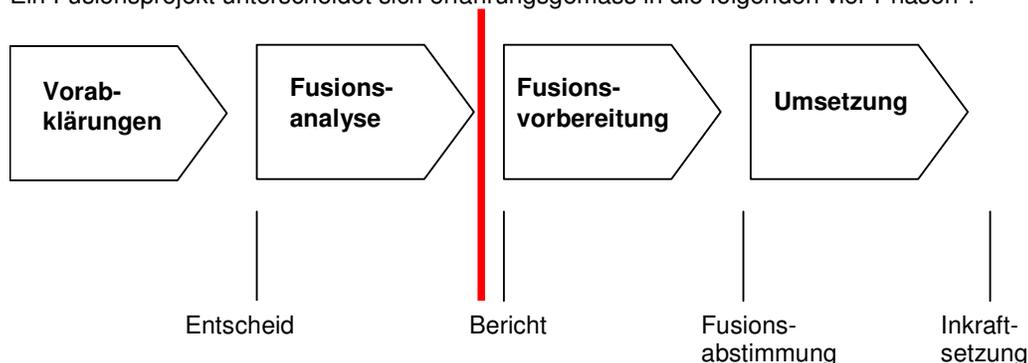
Das ZVM hat die Moderation des Projektteams im Sinne einer Prozessberatung übernommen. Im Einzelnen ist es darum gegangen, die Projektgruppe zu moderieren, die Informationsbeschaffung (insb. beim Kanton) zu organisieren, die Informationen gemeinsam mit dem Projektteam zu analysieren und zu verarbeiten 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):

<i>Thema</i>	<i>Frage</i>	<i>Antwort</i>
Legislative/Kommissionen	Ist eine Gemeindeversammlung weiterhin sinnvoll oder braucht es Einführung der kombinierten Urnengemeinde oder sogar ein Parlament?	Gemeindeversammlung soll bestehen bleiben
	Welche Zweckverbände können durch eine Fusion aufgelöst werden und welche bleiben weiterhin bestehen?	Verbände, welche dem Fusionsperimeter entsprechen, werden aufgelöst. (z.B. Schulvereinbarung)
	Was passiert mit den Verbänden mit dritten Gemeinden? (z.B. Wasserversorgung Pignia-Clugin)	Vertrag wird unverändert übernommen (Universalsukzession).

Tabelle 1: Darstellung Frage-Antwort-Katalog

## 1.5 Projektablauf

Ein Fusionsprojekt unterscheidet sich erfahrungsgemäss in die folgenden vier Phasen<sup>1</sup>:



**Abbildung 2: Ablaufmodell eines Fusionsprojektes (roter Strich: aktueller Stand)**

Der vorliegende Schlussbericht enthält die Fusionsanalyse. In der nächsten Phase wird nun ein Fusionsvertrag erarbeitet, welcher den drei Gemeinden zur Abstimmung vorgelegt wird.

Die folgende Übersicht zeigt die Sitzungen bzw. Workshops des Projektteams sowie weitere Handlungen im Zusammenhang mit dem Projekt:

- 28. März 2007: Projektorganisation, Erwartungen, Teamentwicklung, Katalog 1
- 23. April 2007: Finanzen/Investitionen, Katalog 2
- 14. Mai 2007: Finanzausgleichsauswirkungen; Katalog 3
- 4. Juni 2007: Gespräch mit Bauernvertretern in Pignia
- Gespräch mit dem Vorstand der Bürgergemeinde Andeer
- 8. Juni 2007: Katalog fertig; Kommunikation; bestehende Zusammenarbeit
- 15. Juni 2007: Flugblatt an alle Haushaltungen
- 17. August 2007: Entwurf Bericht/Gesuch Kanton besprechen
- 29. August 2007: Gesuch an Kanton
- 5. September 2007: Entwurf Bericht
- 2. Oktober 2007: Sitzung des Gemeindevorstandes Clugin mit Vertretern des Amtes für Gemeinden
- 3. Oktober 2007: Sitzung beim Amt für Gemeinden
- 4. Oktober 2007: Sitzung der Vorstände Andeer, Clugin, Pignia: Beschluss Clugin zu integrieren
- 9. Oktober 2007: Vorstände informieren
- 30. Oktober 2007: Sitzung Finanzen Clugin
- 14. November 2007: Sitzung „übrige Aspekte“ Clugin
- 3. Dezember 2007: Sitzung des gesamten Projektteams zur Integration Clugin
- 10. Dezember 2007: Sitzung des Projektteams mit einer Vertretung der Bergschaft Schams
- 9. Januar 2008: Sitzung Vorbereitung Bevölkerungsinformation
- 22. Januar 2008: gemeinsame Sitzung der Bauern der drei Dörfer

## 1.6 Presse / Kommunikation

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

- Phase 1: eigentliche Projektarbeit: Da noch wenig verwertbare Information vorhanden ist, wird restriktiv informiert: Am 15. Juni 2007 wurde ein Flugblatt zum Stand der Arbeiten an alle Haushaltungen verteilt.

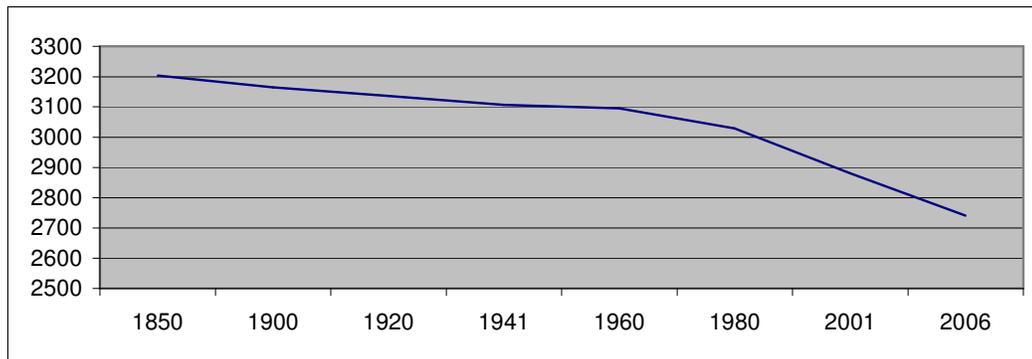
<sup>1</sup> Fetz Ursin, Bühler Daniel; Leitfaden für Gemeindefusionen, Chur 2005, 8 f.  
ZVM

- Phase 2: Erst nach Vorliegen erster Resultate wird offensiv informiert. Eine Bevölkerungsinformation für sämtliche Einwohnerinnen und Einwohner wird am 1. Februar 2008 stattfinden. Dabei werden die Erkenntnisse aus diesem 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 2006

In einer Studie des Amtes für Gemeinden, publiziert in Ginfo I/2000, wird die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit in Graubünden deutlich. So gibt es zurzeit 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

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?

Gemäss Erkenntnissen des ZVM aus Interviews in elf kürzlich fusionierten Gemeinden<sup>2</sup> sind **allgemein (nicht auf das vorliegende Projekt bezogen)** folgende Vor- bzw. Nachteile gegenüber Fusionen zu beachten:

#### **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

#### **Nachteile**

- Identitätsverlust (Bürgerort, Wappen usw.)
- Angst vor Veränderung
- Aufgabe der Gemeindeautonomie
- Individuelle Nachteile (z.B. Gemeindepersonal)
- Finanzielle Nachteile (Erhöhung Steuerfuss in einzelnen Gemeinden, geringere finanzielle 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)

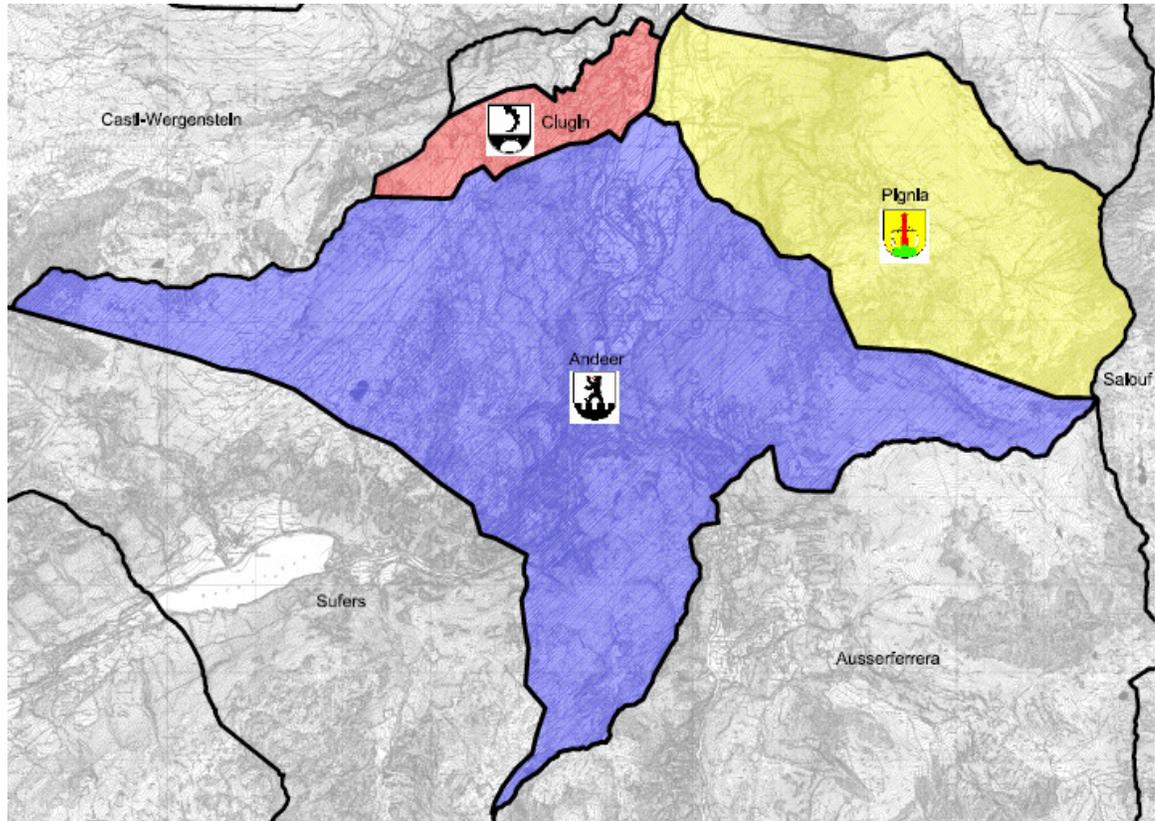
---

<sup>2</sup> FetZ Ursin, Bühler Daniel, Leitfaden für Gemeindefusionen, Chur 2005.

### 3. Vorbemerkungen

#### 3.1 Geografie

Die drei Gemeinden stossen unmittelbar aneinander und gehören zum Kreis bzw. zur Talschaft Schams.



**Abbildung 4:** Die geografische Darstellung der drei Gemeinden

### 3.2. Kurzbeschreibung der Gemeinden

#### a.) Andeer

In der Römerzeit als **Lapidaria** benannt

Einwohner 2006: 735

Höhe: 982 m.ü.M.

Tiefster Punkt ca. 950 m.ü.M.

Höchster Punkt 2800 m.ü.M.

Fläche: 30.4 km<sup>2</sup>

Wappen:



#### b.) Clugin

1243 ist die Gemeinde „**Clugen**“ erstmals urkundlich erwähnt.

Einwohner 2006: 31

Höhe: 1003 m.ü.M.

Tiefster Punkt ca. 940 m.ü.M.

Höchster Punkt: 2368 m.ü.M. (Vizan)

Fläche: 2.47 km<sup>2</sup>

Wappen:



#### c.) Pignia

Erwähnung im 1219 als **Pignigo**

Einwohner 2006: 129

Höhe: 1049 m.ü.M.

Tiefster Punkt ca. 940 m.ü.M.

Höchster Punkt 2971 m.ü.M.

Fläche: 13.4 km<sup>2</sup>

Wappen:



**Abbildung 5:** Aufnahme der drei Gemeinden

### 3.3. Bestehende Kooperationen

Die drei Gemeinden arbeiten bereits heute in verschiedenen Bereichen - teilweise in übergeordneten Organisationen - intensiv zusammen (Zivilstandsamt, Grundbuchamt, Schiesswesen, Feuerwehr, Schule, Betagtenheim, Tourismus) (vgl. Anhang 1).

Viele Vereine bestehen aus Mitgliedern aus allen Gemeinden (Sportvereinigung, cor viril, Knabengesellschaft, Schiessverein, Musikgesellschaft, Jägersektion u.s.w.) (vgl. Anhang 2).

Die gemachten Erfahrungen sind durchwegs positiv (vgl. auch Geschichte, Ziff. 1.1.).

#### Fazit:

Das Projektteam stellt fest, dass die drei Gemeinden über eine erfolgreiche politische und kulturelle Zusammenarbeit verfügen, welche – ohne zu fusionieren – nicht weiter verstärkt werden kann.

### 3.4 Bevölkerungsentwicklung

Generell kann gesagt werden, dass die Bevölkerung der Gemeinde Andeer stetig zugenommen hat und sich heute auf 735 Einwohnerinnen und Einwohner beläuft. In Clugin ist eine abnehmende Bevölkerungszahl zu beobachten (31). In Pignia ist nach einem Tiefpunkt im Jahre 1980 wieder eine steigende Tendenz zu beobachten. Im Jahre 2006 lebten 129 Personen in der Gemeinde. Zusammen hätte die Gemeinde 895 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand 2006).

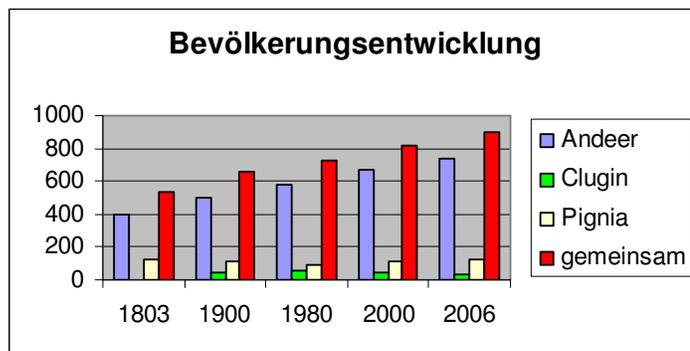


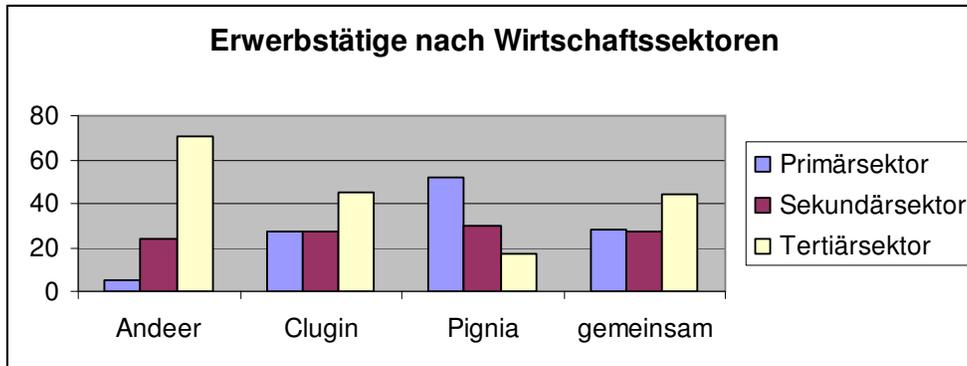
Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung in den drei Gemeinden (Clugin ohne Zahlen für 1803)

### 3.5. Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsfaktoren<sup>3</sup>

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.

Erwartungsgemäss spielt der Primärsektor in Clugin und Pignia eine grössere Rolle. Dies wird durch die Bauernbetriebe verursacht. In Andeer ist der 3. Sektor deutlich höher, was auf die Bedeutung des Tourismus im Zusammenhang mit dem Heilbad aber auch der Nähe zu Skiorten und Wandergebieten zurückzuführen ist.

<sup>3</sup> <http://www.gi.gr.ch/infos/pdf/gemeindeinformationen/> (abgefragt am 12.11.07)



**Abbildung 7:** Erwerbstätige nach Wirtschaftssectoren in % im Jahre 2000

**Fazit:**

Die Bevölkerung nimmt insgesamt zu, was in erster Linie Andeer zu verdanken ist. Der tertiäre Sektor (Tourismus) spielt in Andeer erwartungsgemäss eine grössere Rolle als in den beiden anderen Gemeinden, wo der Anteil der Landwirtschaft dafür grösser ist.

## 4. Ausgewählte Themen

### 4.1 Finanzen

#### a.) Ausgangslage bei den Gemeinden

Das Projektteam hat nachstehende Zahlen (Steuerfüsse Stand 1.1.2008, übrige Zahlen Stand 1.1.2007) seiner Arbeit zu Grunde gelegt.

	<b>Andeer</b>	<b>Clugin</b>	<b>Pignia</b>
Steuerfuss der einfachen Kantonssteuer	90%	80%	85%
Finanzklasse	2	4	3
Steuern pro Einwohner	2490	1242	1439
Wasserzinsen/ pro Einwohner	1838	1863	324
Schulden/Vermögen pro Einwohner	-13'879 (Schuld)	25'034 (Vermögen)	15'581 (Vermögen)
Investitionstätigkeit pro Einwohner	1'555	244	588

**Tabelle 2:** Übersicht der Gemeinden mit diversen Kennzahlen

#### b.) Ausgangslage Kanton/Bund

Der Finanzausgleich in unserem Kanton wird sich in absehbarer Zeit verändern. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton (NFA) bedingt, dass auch der innerkantonale Finanzausgleich an ein NFA-konformes System anzupassen ist. Nicht NFA-konform ist heute die Abstufung der kantonalen Subventionen nach der Finanzkraft. Dies gilt auch für die aufwandabhängigen Beiträge an öffentliche Werke. Reformbedarf ergibt sich auch aufgrund der unsicheren Finanzierung des direkten Finanzausgleichs, unter anderem als Folge der beschlossenen kantonalen Steuergesetzrevision. Ferner sieht der Entwicklungsschwerpunkt 23 im Regierungsprogramm für die Jahre 2005 – 2008 eine umfassende Strukturreform vor, welche alle Elemente des Finanzausgleichs im weiteren Sinne beinhaltet. Dazu gehören die Aufgabenteilung, der Finanzausgleich und die Gemeindestrukturen.

Die Regierung hat im Januar 2007 den Startschuss für das umfassende Strukturreformprojekt „Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung“ gegeben. Die Neuerungen sollen Anfang 2010 in Kraft treten. Der neue innerkantonale Finanzausgleich wird voraussichtlich aus den beiden Komponenten Ressourcen- und Lastenausgleich bestehen. Wie sich der neue Finanzausgleich finanziell auf die Gemeinden Andeer, Clugin und Pignia auswirkt, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Die Gemeinden werden laufend über die einzelnen Schritte und die Ergebnisse der Projektarbeit orientiert und frühzeitig in das Vernehmlassungsverfahren einbezogen.

#### c.) Vorgehensweise/Annahmen

Das Projektteam hat beschlossen, einen Finanzplan zu erstellen, welcher Auskunft über die Entwicklung der drei betroffenen Gemeinden im Alleingang und gemeinsam gibt. Dieser hat erst die Möglichkeit gegeben, die Varianten „Alleingang“ sowie „Fusion“ einander gegenüber zu stellen. Das Projektteam hat zunächst verschiedene Vorabklärungen vorgenommen und Annahmen getroffen, welche die Erstellung des Finanzplanes überhaupt erst ermöglicht haben. Aufgrund der inzwischen seitens der Gemeindeversammlungen vorgenommenen Beschlüsse (Steuerfussenkung um 10 % in Clugin und Steuerfusserhöhung und Änderung der Berechnungsbasis in Andeer) haben dazu geführt, dass die Finanzpläne erneut überarbeitet werden mussten. Die konsolidierten Ergebnisse der zusammengeschlossenen Gemeinde beruhen u.a. auf folgenden Annahmen:

- Steuerfuss von 90 % der einfachen Kantonssteuer für die fusionierte Gemeinde (jährliche Mehreinnahmen von Fr. 160'000.- aufgrund der beschlossenen Steuerfussanpassung)
- Mindereinnahmen bei den Gebühren, ohne Anschlussbeiträge (jährlich Fr. 21'000.-)
- Berücksichtigung der Synergieeffekte (nur noch eine Behörde, vereinfachte Arbeitsabläufe usw., jährliche Minderausgaben Fr. 30'000.--, später: Einsparung Fr. 70'000.--)
- Berücksichtigung der Investitionen des Zwangs- und Entwicklungsbedarfs, keine Wunschliste
- Zugehörigkeit zur Finanzkraftgruppe 2 während der ganzen Finanzplanperiode
- Berücksichtigung eines Fusions- bzw. Förderungsbeitrags von 1.7 Mio. Franken.

#### d.) **Finanzielle Analyse Andeer „Alleingang“**

Die Wasserzinsen waren für die Gemeinde Andeer über Jahrzehnte eine verlässliche Einnahmequelle, weshalb es die Gemeinde verpasste, einer allfälligen Wende in diesem Bereich die nötige Sorgfalt zukommen zu lassen. Die Investitionstätigkeit basierte auf der Annahme, dass die Einnahmen kontinuierlich in diesem Umfang anfallen bzw. sogar steigen würden. Leider trat das Gegenteil ein. Zudem wurden die Gemeindeaufgaben immer vielfältiger, was zu immer grösseren Ausgaben führte (Schule, Strassenunterhalt, Fürsorge usw.). Ferner trugen nachstehende Massnahmen des Kantons zur wesentlichen Verschlechterung der finanziellen Situation der Gemeinde Andeer bei. Einerseits musste Andeer ihre selbständige, gut situierte Pensionskasse aufgeben und in die kantonale Pensionskasse wechseln. Kurz darauf musste gerade diese Kasse durch Kanton und Gemeinden saniert werden. Die Ausfinanzierung der kantonalen Pensionskasse kostete die Gemeinde Andeer eine beträchtliche Summe. Andererseits übertrug der Kanton zur gleichen Zeit der Gemeinde die gepflasterte Hauptstrasse. Der Zustand dieser Strasse war in einem sehr schlechten Zustand. Die Sanierung und Erhaltung dieser Art Strasse verursachte hohe Kosten und wird auch in Zukunft hohe Investitionsauslagen verursachen.

Neben den laufenden Ausgaben nahm auch der Investitionsbedarf zu. Im Interesse der Wald- und Alpstrassenhaltung und Sicherung des zukünftigen Ertrages mussten die Wald- und Alpstrassen ausgebaut werden. Zudem musste die Grundversorgung des Dorfes (Wasser und Abwasser) ausgebaut sowie der Sicherstellung der zentralen Funktion im Bereich (Feuerwehr, Strassenrettungsdienst, Alters- und Pflegeheim, Schule usw.) Rechnung getragen werden.

Der grosse Mittelbedarf für die unaufschiebbaren Investitionen und andere Gründe trugen dazu bei, dass die Finanzlage der Gemeinde Andeer in den letzten Jahren zusehends schlechter wurde. Um die genehmigten Investitionen finanzieren zu können, musste sich die Gemeinde um Fr. 4.8 Mio. neu verschulden. Die Verzinsung, die Abschreibungen und weitere Ausgaben führten dazu, dass die laufende Rechnung stetig mit einem schlechteren Ergebnis und ab dem Jahr 2005 sogar negativ abgeschlossen werden musste.

Die Entwicklung der Positionen „Einnahmen aus Regalien und Konzessionen“ und das Ergebnis laufende Rechnung der Jahre 2001 bis 2006 zeigt folgendes Bild:

Laufende Rechnung	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Regalien und Konzessionen	3'418'531	2'106'937	2'008'926	2'074'815	1'546'669	1'408'221
Ergebnis	467'740	121'625	115'653	11'176	-27'816	-233'339

**Tabelle 3:** Laufende Rechnung Andeer

Die Entwicklung der Bestandesrechnung 2001 bis 2006 zeigt folgendes Bild:

Bestandesrechnung	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Finanzvermögen	8'231'627	8'090'157	8'010'532	8'395'280	7'959'774	8'025'027
Verwaltungsvermögen	9'813'456	10'563'573	10'514'857	8'415'297	11'410'368	11'522'300
SF Aktiven	664'572	848'445	1'054'511	17'915	49'063	54'418
Fremdkapital	13'274'844	13'642'376	13'538'957	14'953'256	17'793'859	18'156'872
SF Passiven	2'779'511	3'082'871	3'148'364	617'891	395'817	448'684
Eigenkapital	2'655'300	2'776'928	2'892'579	1'257'345	1'229'529	996'189

**Tabelle 4:** Bestandesrechnung Andeer (SF: Spezialfinanzierung)

Kennzahl	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nettoschuld je Einwohner	7'153	7'754	7'401	9'008	13'583	14'072
Kapitaldienstanteil in %	4.40	7.04	7.64	7.88	12.04	17.56
Zinsbelastungsanteil in %	0.96	1.64	0.48	0.99	1.65	1.84
Selbstfinanzierungsanteil in %	23.65	15.51	18.08	17.88	10.37	12.04

Quelle: Amt für Gemeinden GEFIS

**Tabelle 5:** Kennzahlen Andeer

Wie dieser Tabelle entnommen werden kann, hat sich die **Nettoschuld** pro Einwohner in den letzten Jahren beinahe verdoppelt. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden weist im Jahr 2005 eine Nettoschuld je Einwohner von Fr. 1'048.- aus.

Der **Kapitaldienstanteil** ist der Kapitaldienst (Nettozinsen und Abschreibungen) in Prozenten des Finanzertrages. Ein hoher Kapitaldienst weist auf eine hohe Verschuldung und/oder auf einen hohen Abschreibungsbedarf hin. Ein Kapitaldienst von 5 - 15 % gilt als tragbar, ein solcher von über 15 % als hoch bis sehr hoch. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden lag im Jahr 2005 bei 7.88 %. Derjenige der Gemeinde Andeer stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an und belief sich im Jahr 2006 auf 17.56 %.

Der **Zinsbelastungsanteil** ist der Parameter für die Verschuldung. Ein Zinsbelastungsanteil bis zu 2 % weist auf eine geringe Verschuldung hin. Diese Kennzahl verschlechterte sich von 0.96 % im Jahr 2001 auf 1.84 % im Jahr 2006. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden des Jahres 2005 betrug 1.59 %. Die Gemeinde Andeer konnte diesen, gemessen an ihrer Verschuldung sehr tiefen Wert nur dank des tiefen Zinssatz-Niveaus und dem Umstand, dass die Banken ihr noch keinen Ratingszuschlag auferlegt haben, erzielen.

Der **Selbstfinanzierungsanteil** kennzeichnet die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde, d.h. wie hoch ist der Anteil der Selbstfinanzierung gemessen am bereinigten Gesamtertrag. Ein Wert unter 10 % muss als schwach, derjenige zwischen 10 % und 20 % als mittel und der Wert, welcher die Grenze von 20 % übersteigt als gut bezeichnet werden. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden betrug im Jahre 2005 18.17 %. Andeer weist im Jahre 2006 den Wert von 12.04 % aus.

In der Planungsrechnung „Alleingang Andeer“ werden im Zeitraum von 2008 bis 2012 durchwegs Aufwandüberschüsse ausgewiesen. Das Jahr 2012 schliesst mit einem bescheidenen Einnahmenschuss ab. Dieses Ergebnis kann nur dank einer restriktiven Investitionsplanung erreicht werden.

Wie der nachstehenden Grafik entnommen werden kann, muss festgestellt werden, dass der Cashflow der Gemeinde Andeer in den letzten Jahren stark rückläufig war. Verursacht wurde dies hauptsächlich durch den Einbruch bei den Wasserzinsen, bei den Steuern der juristischen Personen sowie den allgemeinen Steuern. Dank des sehr tiefen Zinsniveaus konnten die erhöhten wirtschaftlichen Folgekosten, welche durch die Investitionsausgaben verursacht wurden, kompensiert werden. Die Ausfinanzierung des Pensionskassenfehlbetrages im Jahr 2005 sowie die Übernahme der Veia Granda vom Kanton sorgten für einen zusätzlichen Einschnitt in die finanzielle Situation der Gemeinde Andeer.

In der Planungsrechnung „Alleingang Andeer“ werden im Zeitraum von 2008 bis 2012 durchwegs Aufwandüberschüsse ausgewiesen.



**Tabelle 6:** Cashflow Andeer

#### **Fazit Alleingang Andeer:**

Die Analyse der Entwicklung des Cashflows der letzten 14 Jahre verdeutlicht, dass sich der finanzielle Spielraum der Gemeinde Andeer in den letzten Jahren stark verschlechtert hat. Die neuen oder erweiterten Ausgaben führen, ohne entsprechende Gegenmassnahmen, in den nächsten Jahren zu einer wesentlich verschärften finanziellen Lage. Dies zeigen auch die Ergebnisse der Finanzplanung.

Die Selbstfinanzierung ist auf rund 1/3 derjenigen, welche in den Jahren 1998 bis 2003 erwirtschaftet wurde, eingebrochen. In dieser Zeit wurden sehr hohe Investitionsvorhaben seitens des Soveräns beschlossen und in den Folgejahren realisiert. Die daraus resultierenden wirtschaftlichen Folgekosten werden den Finanzhaushalt der Gemeinde Andeer auch noch inskünftig stark belasten.

Deshalb wurde die Realisierung weiterer, dringend notwendiger Investitionen (vgl. Investitionsplan im Anhang) auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Verzögerung von grösseren Investitionen aufgrund von finanziellen Engpässen zwar allseits begrüsst wird und kurzfristig zu einer Entspannung des Finanzhaushalts führt. Umso stärker sind später die Folgen, verursacht durch Fokussierung der erhöhten Unterhaltsaufwendungen, ewige „Flickwerkinvestitionen“, höchste Dringlichkeitsstufe der Investitionen usw.

Der Tourismus ist für Andeer ein sehr wichtiger Wirtschaftszweig. Deshalb ist es unerlässlich, dass die vorhandenen Infrastrukturen erhalten bzw. ausgebaut werden. Zudem ist die Höhe des Steuerfusses entscheidend, um die Attraktivität zur Wohnsitznahme im Dorf zu steigern und damit auch die Wertschöpfung im Dorf zu fördern.

Die Gebühren werden zum Teil pauschal erhoben. Um dem Verursacherprinzip gerecht zu werden, müssen Massnahmen getroffen werden.

Andeer muss seine finanzielle Situation unabhängig von der Fusion verbessern. Mit dem Entscheid, den Steuerfuss von 75% der geltenden auf 90% der einfachen Kantonssteuer anzuheben und den Skontoabzug zu streichen ist ein wichtiger Schritt erfolgt.

#### **e.) Finanzielle Analyse Pignia „Alleingang“**

Die Entwicklung der laufenden Rechnung der Gemeinde Pignia weist nebst markanten Abweichungen bei den Einnahmen aus Wasserzinsen und Steuern auch einen deutlichen Rückgang der Einnahmen aus Entgelten aus. Dies obwohl die Bevölkerungszahlen stabil sind. Diese erhöhte sich von 111 Einwohnern im Jahr 2000 auf 118 Einwohner im Jahr 2006.

Die Gemeinde Pignia gehört seit einigen Jahren der Finanzkraftgruppe 3 (mittelstark / mittelschwach) an. Sie erhebt einen Steuerfuss von 85 % der geltenden Kantonssteuer (89.25 % der einfachen Kantonssteuer).

Wie der nachstehenden Tabelle entnommen werden kann, weist die Gemeinde fast durchwegs negative Ergebnisse aus. Die Selbstfinanzierung hingegen schwankt zwischen positiv und negativ hin und her. Dementsprechend wurde auch die Investitionstätigkeit angepasst. Dies führte dazu, dass die Gemeinde einen Investitionsnachholbedarf ausweist. Diese Investitionen wurden in der Planungsrechnung berücksichtigt. Wie der Planungsrechnung entnommen werden kann, weist die Gemeinde trotz allem eine positive - wenn auch bescheidene - Selbstfinanzierung aus. Dieser Betrag vermag jedoch nicht die notwendigen Abschreibungen zu decken, sodass durchwegs negative Rechnungsergebnisse ausgewiesen werden mussten.

Laufende Rechnung (Auszug)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personalaufwand	236'790	214'530	251'366	124'964	143'947	123'935
Sachaufwand	121'499	167'898	170'220	107'417	165'094	134'306
Passivzinsen	277	4'094	3'856	3'300	3'598	4'798
Abschreibungen	57'093	98'548	69'820	67'999	141'976	60'710
Steuern	143'873	241'546	185'036	178'155	199'698	185'645
Regalien und Konzessionen	124'132	75'878	75'010	73'129	59'731	49'435
Entgelte	246'575	273'222	220'237	121'483	160'751	126'948
Ergebnis	-13'334	-3'302	-110'082	17'709	-141'916	-40'663

**Tabelle 7:** Laufende Rechnung Pignia

Die Entwicklung der Bestandesrechnung 2001 bis 2006 zeigt folgendes Bild:

Bestandesrechnung	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Finanzvermögen	1'395'474	1'518'045	1'374'245	1'538'401	1'485'480	1'414'001
Verwaltungsvermögen	605'150	695'562	736'206	592'540	592'986	614'163
SF Aktiven	0	0	0	0	0	0
Fremdkapital	219'118	428'045	438'029	437'661	450'756	424'577
SF Passiven	164'216	171'573	168'516	171'664	223'010	239'550
Eigenkapital	1'617'290	1'613'989	1'503'906	1'521'616	1'404'700	1'364'037

**Tabelle 8:** Bestandesrechnung Pignia (SF: Spezialfinanzierung)

Kennzahl	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nettovermögen je Einwohner	10'229	9'397	8'212	9'328	8'769	8'385
Kapitaldienstanteil in %	1.94	2.04	3.70	3.39	3.46	3.41
Zinsbelastungsanteil in %	-7.26	-6.63	-7.42	-8.45	-7.69	-8.96
Selbstfinanzierungsanteil in %	7.48	4.41	-6.90	15.75	-12.26	5.00

Quelle: Amt für Gemeinden GEFIS

**Tabelle 9:** Kennzahlen Pignia

Das **Nettovermögen** je Einwohner schwankte als Folge der Selbstfinanzierung und erreichte im Jahr 2006 die Summe von Fr. 8'385.-. Es liegt weit über dem Durchschnitt der Bündner Gemeinden. Im Jahr 2005 belief sich die Nettoschuld auf Fr. 1'048 je Einwohner.

Der **Kapitaldienst** liegt unter der Grenze von 5 % und gilt somit als tragbar. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden lag im Jahr 2005 bei 7.88 %. Der Wert von Pignia liegt weit über diesem Schnitt und ist als sehr gut einzustufen.

Der **Zinsbelastungsanteil** ist der Parameter für die Verschuldung. Ein Zinsbelastungsanteil bis zu 2 % weist auf eine geringe Verschuldung hin. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden des Jahres 2005 betrug -1.59 %. Der Wert von Pignia liegt weit über diesem Schnitt und ist als sehr gut einzustufen.

Der **Selbstfinanzierungsanteil** kennzeichnet die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde, d.h. wie hoch ist der Anteil der Selbstfinanzierung gemessen am bereinigten Gesamtertrag. Ein Wert unter 10 % muss als schwach, derjenige zwischen 10 % und 20 % als mittel und der Wert, welcher die Grenze von 20 % übersteigt als gut bezeichnet werden. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden betrug im Jahre 2005 18.17 %; die Gemeinde Pignia erzielte im Jahr 2006 einen Wert von 5 % und ist demnach als schwach zu beurteilen.

Dank der guten Lage und einer weitsichtigen Finanzpolitik konnte sich die Gemeinde positiv entwickeln. Sie verfügt über eine gut ausgebaute Infrastruktur und dank des haushälterischen Umgangs mit den ihr jeweils zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln, wusste sie, den weiteren Anstieg der Schulden zu verhindern.

#### **Fazit Alleingang Pignia:**

Die Gemeinde Pignia verfügt über eine gute finanzielle Ausgangslage. Der Investitionsbedarf kann nur im Rahmen der bisher verfolgten Investitionspolitik bewältigt werden, damit die gewohnte Finanzsicherheit nicht gefährdet ist.

Die Selbstfinanzierung schwankt zwischen positiv und negativ hin und her. Dementsprechend wurde auch die Investitionstätigkeit angepasst. Dies führte dazu, dass die Gemeinde einen hohen Investitionsnachholbedarf ausweist, welcher die zukünftigen Rechnungen stark belasten wird.

**Pignia muss seine zukünftige finanzielle Situation unabhängig von einer Fusion absichern.**

#### **f.) Finanzielle Analyse Clugin „Alleingang“**

Wie der Entwicklung der laufenden Rechnung der Gemeinde Clugin entnommen werden kann, sind die Sachaufwendungen in den letzten Jahren massiv gestiegen. Demgegenüber sind die Abschreibungen stark rückläufig. Dies lässt darauf schliessen, dass die getätigten Werterhaltungsaufwendungen direkt in der laufenden Rechnung verbucht worden sind. Die Abnahme bei den Steuern ist einerseits auf die Steuerfuss-Senkung in den letzten Jahren von insgesamt 20 % zurückzuführen und andererseits auf Mindereinnahmen infolge Wegzüge oder allgemeiner Rückgang beim Steuerpotential. Auch die Einnahmen aus Regalien und Konzessionen sind im Jahr 2006 um rund 60 % tiefer als im Jahr 2001 ausgefallen.

Die Gemeinde Clugin gehörte bis zum Jahr 2003 der Finanzkraftgruppe 5 an. Ab dem Jahr 2004 gehört sie der Finanzkraftgruppe 4 (finanzschwach) an. Bis im Jahr 2002 erhob sie einen Steuerfuss von 120 %, in den Jahren 2003 bis 2006 einen solchen von 100 %. Im Jahr 2007 hat sie den Steuerfuss erneut um 10 % und für das Jahr 2008 um weitere 10% gesenkt, so dass die Steuerbelastung nun bei 80% der einfachen Kantonssteuer liegt.

Wie der nachstehenden Tabelle entnommen werden kann, weist die Gemeinde abwechslungsweise positive und negative Ergebnisse aus. Die Selbstfinanzierung hingegen ist sehr stark rückläufig. Die Rechnung 2006 schliesst sogar mit einer negativen Selbstfinanzierung ab. Dementsprechend wurde auch die Investitionstätigkeit gesteuert. Inwieweit ein Investitionsnachholbedarf vorhanden ist, insbesondere im Bereich der Werkleitungen, kann nicht abschliessend beurteilt werden. In der Planung wurde eine entsprechende - bescheidene - Rückstellung berücksichtigt.

Wie der Planungsrechnung entnommen werden kann, weist die Gemeinde trotz allem eine positive - wenn auch bescheidene - Selbstfinanzierung aus. Dieser Betrag vermag jedoch kaum bzw.

nicht, die notwendigen Abschreibungen zu decken, sodass bescheidene Einnahmenüberschüsse oder sogar negative Rechnungsergebnisse ausgewiesen werden müssen. Erweiterte Ausgaben, Sonderauslagen oder grössere Investitionen führen - ohne entsprechende Gegenmassnahmen - zu einem Vermögensabbau.

Laufende Rechnung (Auszug)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personalaufwand	56'465	56'239	57'136	61'842	58'196	58'790
Sachaufwand	57'426	38'858	59'955	108'011	50'939	91'508
Passivzinsen	683	9	7	27	17	22
Abschreibungen	97'975	87'209	33'104	48'700	33'600	20'349
Steuern	67'120	92'695	51'157	52'872	53'688	57'366
Regalien und Konzessionen	120'467	73'373	72'499	71'403	58'471	48'461
Entgelte	50'913	44'929	46'400	71'369	55'321	52'692
Ergebnis	6'577	5'996	-2'247	7'520	8'034	-17'203
Selbstfinanzierung	119'935	107'483	46'371	51'540	43'828	-9'294

**Tabelle 10:** Laufende Rechnung Clugin

Im Vergleich zu den Gemeinden Andeer und Pignia ist das Finanzvermögen von Clugin anders bewertet worden. Um die gleiche Ausgangslage zu erhalten, muss dieses Vermögen entsprechend bereinigt werden. Die entsprechende Korrektur wurde in der Planrechnung 2008 vorgenommen.

Bestandesrechnung	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Finanzvermögen	964'444	998'275	1'060'495	1'163'869	1'098'248	1'065'782
Verwaltungsvermögen	297'600	320'104	287'000	219'355	207'732	191'570
SF Aktiven	15'416	13'347	11'173	9'057	10'616	15'508
Fremdkapital	305'306	339'168	355'017	408'936	302'789	289'728
SF Passiven	27'493	41'901	55'241	48'445	70'873	57'400
Eigenkapital	944'662	950'657	948'410	934'900	942'934	925'732

**Tabelle 11:** Bestandesrechnung Clugin

Kennzahl	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nettovermögen je Einwohner	19'974	21'262	23'516	26'032	29'461	25'034
Kapitaldienstanteil in %	-2.04	-6.06	-4.81	-4.51	-9.85	-8.66
Zinsbelastungsanteil in %	-13.34	-16.19	-18.18	-14.14	-18.84	-16.57
Selbstfinanzierungsanteil in %	37.23	37.57	18.73	17.30	16.70	-3.63

**Tabelle 12:** Kennzahlen Clugin

Das **Nettovermögen** je Einwohner schwankte als Folge der Selbstfinanzierung und erreichte im Jahr 2006 die Summe von Fr. 25'034.-. Es liegt weit über dem Durchschnitt der Bündner Gemeinden. Im Jahr 2005 belief sich die **Nettoschuld** auf Fr. 1'048 je Einwohner. Dies ist teilweise jedoch auf die Bewertung bestimmter Vermögenswerte zurückzuführen. Nach Berücksichtigung einer entsprechenden Korrektur beträgt das Nettovermögen pro Einwohner noch Fr. 18'407.- und liegt immer noch weit über denjenigen von Andeer und Pignia.

Ein **Kapitaldienst** von weniger als 5 % gilt als tragbar. Derjenige von Clugin bewegt sich von -4.81 bis -9.85 und ist somit sehr gut. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden lag im Jahr 2005 bei 7.88 %.

Der **Zinsbelastungsanteil** ist der Parameter für die Verschuldung. Ein Zinsbelastungsanteil bis zu 2 % weist auf eine geringe Verschuldung hin. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden des Jahres 2005 betrug -1.59 %. Der Wert von Clugin liegt weit über diesem Schnitt und ist als sehr gut einzustufen.

Der **Selbstfinanzierungsanteil** kennzeichnet die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde, d.h. wie hoch ist der Anteil der Selbstfinanzierung gemessen an den bereinigten Gesamtertrag. Ein Wert unter 10 % muss als schwach, derjenige zwischen 10 % und 20 % als mittel und der Wert, welcher die Grenze von 20 % übersteigt gilt als gut. Der Durchschnitt aller Bündner Gemeinden betrug im Jahre 2005 18.17 %; die Gemeinde Clugin erzielte im Jahr 2006 als Folge der negativen Selbstfinanzierung einen Wert von -3.63 % und ist demnach als sehr schwach zu beurteilen. Auch in den Vorjahren lag diese Marke weit unter dem Durchschnitt aller Bündner Gemeinden. Dies weist auf geringe Ressourcen hin, um notwendige Investitionen bzw. erhöhte Unterhaltsaufwendungen oder Übernahme von erweiterten Aufgaben (Bildung/Sozialwesen usw.) finanzieren zu können.

**Fazit Alleingang Clugin:**

Die Gemeinde Clugin verfügt über eine sehr gute finanzielle Ausgangslage. Erweiterte Ausgaben oder grössere Investitionen (z.B. Werkleitungen) können allerdings nicht aus den erwirtschafteten Mitteln finanziert werden und führen zwangsläufig zum Vermögensabbau.

Die Selbstfinanzierung ist sehr schwach. Dementsprechend läuft Clugin Gefahr, keine oder nur Kleinstinvestitionen vorzunehmen was wiederum zum Anstieg des Investitionsnachholbedarfs führen wird. Die Wende bei dieser ausgezeichneten finanziellen Situation ist absehbar.

**g.) Finanzielle Analyse der fusionierten Gemeinde**

Um die finanziellen Folgen eines Zusammenschlusses der Gemeinden Andeer, Clugin und Pignia aufzeigen zu können, wurden die Finanzpläne für die Gemeinden Andeer, Clugin und Pignia zusammen geführt.

Der Planungsrechnung „Fusionsprojekt Andeer-Clugin-Pignia“ wurden die Basiszahlen der Jahresrechnungen 2006 sowie der Budgets 2007 Andeer, Clugin und Pignia zu Grunde gelegt. Diese Zahlen wurden nicht nur durch die fusionsbedingten Veränderungen angepasst, sondern auch um die willentlich herbeigeführten Veränderungen oder diejenigen, welche durch übergeordnetes Recht anfallen werden, angepasst. Dem Finanzplan wurde sodann eine Annahme bezüglich einem möglichen Fusions- und Förderbeitrags in Höhe von 1.7 Mio. Franken zu Grunde gelegt. Danach ergibt sich folgendes Bild:

FIPLA Andeer-Clugin-Pignia	2009	2010	2011	2012
Ergebnis laufende Rechnung	1'780'961	29'068	-97'162	-307'944
Selbstfinanzierung	2'690'836	975'234	926'765	859'866
Nettoinvestitionen	2'012'800	2'146'800	2'859'500	4'321'500

**Tabelle 13:** Planungsrechnung Andeer-Clugin-Pignia

Die separate Gegenüberstellung aller drei Finanzplanresultate zeigt bezogen auf die Selbstfinanzierung nachstehendes Bild:

Selbstfinanzierung	2009	2010	2011	2012
Selbstfinanzierung Andeer	651'100	639'550	608'254	547'857
Selbstfinanzierung Clugin	10'990	9'327	7'305	5'362
Selbstfinanzierung Pignia	44'355	9'769	2'556	-5'710
Selbstfinanzierung Andeer-Clugin-Pignia	2'690'836	975'234	926'765	859'866

**Tabelle 14:** Gegenüberstellung Selbstfinanzierung Alleingang-Fusion

Die Verbesserung der Selbstfinanzierung ist auf den Fusionsbeitrag zurückzuführen. In der Planung wurde dieser zur Schuldentilgung eingesetzt. In der Folge resultieren geringere Finanzaufwendungen. Sollte der Beitrag tiefer als angenommen ausfallen, müsste eine Neuberechnung vorgenommen werden. In der laufenden Rechnung kann der Fusionsbeitrag für zusätzliche Abschreibungen eingesetzt werden, so dass die künftigen Rechnungen dadurch entlastet werden.

Als Ergebnis der Finanzplananalyse kann festgehalten werden, dass der Zusammenschluss der Gemeinden Andeer, Clugin und Pignia unter Berücksichtigung eines angemessenen Fusionsbeitrages für den Gesamthaushalt gut verkraftbar ist.

Die Gegenüberstellung der drei Finanzpläne zeigt, dass ein Zusammenschluss der drei Gemeinden sich - mit Ausnahme der Auswirkungen des Fusionsbeitrages - kaum spürbar auf die wesentlichen finanziellen Eckdaten auswirkt. Der Finanzplan-Vergleich zwischen der konsolidierten Gemeinde und der drei Gemeinden im Alleingang zeigt ansonsten klar auf, dass von einem Gemeindezusammenschluss kein spezieller Anreiz ausgeht. Die Synergieeffekte etwa aufgrund tieferer Entschädigungen an Behördenmitglieder oder wegen administrativen oder technischen Einsparungen bleiben vorerst marginal.

Den Steuerfuss hat Andeer inzwischen angepasst. Die Gebühren hingegen müssen zu einem späteren Zeitpunkt einer Gesamtbeurteilung unterzogen werden.

Auch die Gemeinde Pignia muss eine Erhöhung des Steuerfusses in Betracht ziehen.

Clugin sieht für die nächsten Jahre keine Investitionen vor, sodass sie ihre Rechnung ausgeglichen gestalten kann. Die kleinste Ausserordentlichkeit bewirkt eine starke Wendung in der finanziellen Situation.

Die Nettoschuld je Einwohner - im Vergleich zum kantonalen Mittel - zeigt per 31.12.2006 folgendes Bild:

Jahr 2006	Andeer	Clugin	Pignia	Andeer/Clugin/Pignia 1)	Andeer/Clugin/Pignia 2)	Kanton Graubünden
Einwohner	720	31	118	869	869	187'803
Finanzvermögen	8'025'027	1'065'782	1'414'001	10'504'810	10'504'810	
Fremdkapital	18'156'872	289'728	424'577	18'871'177	17'171'177	
Fremdkapital pro Einwohner	25'218	9'346	3'598	21'716	19'760	
Nettoschuld je Einwohner	14'072	-25'034	-8'385	9'628	7'671	1'048
1) ohne Fusionsbeitrag 2) mit Fusionsbeitrag von 1.7 Mio.						

**Tabelle 15:** Nettoschuld pro Einwohner

Die Finanzplanung ist im Zusammenhang mit Fusionsverhandlungen zweifellos ein gutes Analyseinstrument. Die Finanzplanergebnisse können aber - schon wegen des kurzfristigen Betrachtungshorizontes und der zahlreichen Annahmen, die getroffen werden müssen - nicht als einzige Beurteilungsgrundlage herangezogen werden.

Deshalb soll hier der Betrachtungswinkel noch auf einige weitere Aspekte gelenkt werden:

Entscheidend bei der Beurteilung des Fusionsprojektes Andeer-Clugin-Pignia sind auch die Unterschiede in der Grössenordnung der Partner (Einwohnerzahl 85 zu 3 zu 12%; Steuereinnahmen 81 zu 10 zu 9%). Der Finanzhaushalt wird demzufolge im Verhältnis 80 zu 10 zu 10 % von der bisherigen Gemeinde Andeer bestimmt, d.h.

- Die Finanzkraft der neuen Gemeinde erfährt durch den Zusammenschluss eine unwesentliche Veränderung. Ein Aufstieg in eine höhere Finanzkraftklasse als die heutige Gemeinde Andeer (2) ist - bedingt durch die Fusion - ausgeschlossen.
- Die neue Gemeinde ist nicht vom Finanzausgleich abhängig.

#### **h.) Ableitungen des Projektteams**

Wie den oben erwähnten Darlegungen entnommen werden kann, sind die drei Gemeinden bezüglich einzelner, aber wichtiger bilanzieller bzw. vermögensmässiger Eckpfeiler doch recht stark unterschiedlich ausgestattet. Während die Gemeinden Clugin und Pignia über Nettovermögen von Fr. 25'034.- bzw. Fr. 8'385.- pro Einwohner verfügen, weist die Gemeinde Andeer eine Nettoschuld von Fr. 14'072.- pro Einwohner aus. Der Gemeindezusammenschluss hat zur Folge, dass diese Faktoren „verwässert“ werden und die neue Gemeinde eine Nettoschuld von Fr. 9'628.- pro Einwohner ausweist. Wird diese Zahl isoliert betrachtet, würden die Einwohner von Clugin und Pignia eine deutliche Vermögenseinbusse erleiden und diejenigen von Andeer würden davon profitieren. Diese einseitige negative finanzielle Auswirkung kann mit einem angemessenen kantonalen Ausgleichsbeitrag zumindest teilweise aufgefangen werden.

Unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen und der Diskussionen mit den Vertretern des Amtes für Gemeinden hat das Projektteam bzw. die drei Gemeinden bezüglich der Höhe einer möglichen kantonalen Unterstützung folgende Punkte abgeleitet und gegenüber dem Kanton geltend gemacht:

- Unter dem Titel Förderung, Anreiz, Ausgleich Differenzen beantragen wir einen Betrag von mindestens 1.7 Mio. Franken.
- Aufgrund der ungewissen neuen Finanzausgleichgesetzgebung macht ein Antrag zur Zusicherung von Finanzkraftklassen gemäss geltendem Recht keinen Sinn mehr. Deshalb erhoffen sich die Gemeinden eine analoge Berücksichtigung dieses Aspekts unter neuem Finanzausgleichsrecht.
- Für die Verbindungsstrasse nach Clugin ist eine massgeschneiderte Lösung gestützt auf Art. 9 Abs. 5 des Strassengesetzes mit dem Kanton zu finden.

Die bisherigen Evaluations- und Abklärungsarbeiten konnten mit gutem Erfolg angegangen werden. Im jetzigen Zeitpunkt und um die Vorbereitungsarbeiten weiter vorantreiben zu können ist es aber von grosser Bedeutung, den Umfang und die Voraussetzungen für die Gewährleistung einer kantonalen finanziellen Unterstützung erfahren zu können. Es liegt auf der Hand, dass der Erfolg der weiteren Fusionsbestrebungen ganz wesentlich von einer angemessenen finanziellen Unterstützungsleistung durch den Kanton abhängig sein wird.

#### **i.) Antwort des Kantons**

An den möglichen Zusammenschluss der Gemeinden Andeer, Clugin und Pignia wird ein Beitrag aus dem Finanzausgleichsfonds bezahlt. Gemäss aktueller Praxis berechnet sich das Minimum aus einer Grundpauschale von Fr. 150'000.- pro beteiligter Gemeinde sowie Fr. 500.- pro Einwohner. Dies ergibt für das vorliegende Projekt einen Minimalanspruch von Fr. 890'000.-. Die Realisierung der Fusion der drei Gemeinden verdient mehr als das Minimum. Der Entscheid der Regierung steht zum Zeitpunkt der Drucklegung noch aus.

**Fazit:**

Der Zusammenschluss der drei Gemeinden mit unterschiedlicher Finanzausstattung und Finanzlage ist unter Berücksichtigung eines angemessenen Ausgleichsbeitrages finanziell verkraftbar und kann als eine „Win-win-Situation“ für alle Partner bezeichnet werden.

**Wenn die Gemeinden im Alleingang ihre finanzielle Situation absichern müssen, gilt dies auch für die fusionierte Gemeinde. Daran ändert auch der Fusionsbeitrag sowie die allfälligen Synergien wenig.**

Das vorliegende Projekt hat einen Minimalanspruch auf kantonale Beiträge von Fr. 890'000.-. Die Realisierung der Fusion der drei Gemeinden verdient mehr als das Minimum. Der Entscheid der Regierung steht zum Zeitpunkt der Verfassung des Schlussberichtes noch aus.

#### 4.2. Gebühren

Bei einer Fusion sind die Gebühren einheitlich zu definieren. Die Ansätze der drei Gemeinden weichen nur gering voneinander ab, wie eine Zusammenstellung gezeigt hat. Mit den Gebühren müssen die Kosten verursachergerecht abgedeckt werden (Vorgabe des Bundesrechts). Dies wird zu kleinen Anpassungen führen. Für fraktionsspezifische Sonderlösungen bleibt aus Rechtsgleichheitsgründen kein Raum.

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

**Fazit:**

Die fusionierte Gemeinde muss Unterschiede bei den Gebühren nach dem Grundsatz der Kostendeckung bzw. des Verursacherprinzips vereinheitlichen.

#### 4.3. Verfahren

##### a.) Verfahren allgemein

Eine allfällige Fusion zwischen Andeer, Clugin und Pignia wäre in der Terminologie des Gemeindegesetzes (GG) (BR 175.050) als Zusammenschluss zu bezeichnen. Daraus lassen sich einige Konsequenzen ableiten.

Gemäss Art. 87 GG braucht es die übereinstimmenden Beschlüsse der beteiligten Gemeinden. Die beteiligten Gemeinden regeln die neuen Rechtsverhältnisse in einer Vereinbarung, welche nachträglich der Zustimmung der Regierung bedarf (Art. 91 GG). Anschliessend muss der Grosse Rat über den Zusammenschluss befinden (Art. 88 GG).

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

Nach Vorstellung des Projektteams soll die Fusion auch zustande kommen, wenn nur zwei Gemeinden zustimmen, wobei die Zustimmung der Zentrumsgemeinde Andeer zwingend ist. Dies kann mittels einer sog. „Quorums“-Bestimmung im Fusionsvertrag sichergestellt werden.

##### b.) Vereinbarung (Fusionsvertrag)

Die beteiligten Gemeinden regeln die neuen Rechtsverhältnisse in einer Vereinbarung (Art. 91 Abs.1 GG). 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;

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

**Fazit:**

Bei einer Fusion ist ein Fusionsvertrag auszuarbeiten, welcher der gleichzeitigen Zustimmung der drei Gemeinden und der nachträglichen Genehmigung durch die Regierung bedarf. Über den Zusammenschluss entscheidet schliesslich der Grosse Rat.

#### 4.4. Fraktionen

Die fusionierte Gemeinde soll so schlank wie möglich sein. Fraktionen im rechtlichen Sinn sind aus Sicht des Projektteams unnötig. Als geografischer Begriff bleiben die Fraktionen aber bestehen (z.B. Bärenburg).

**Fazit:**

Fraktionen im rechtlichen Sinn sind nicht vorgesehen.

#### 4.5. Gemeindebehörden / Gemeindeverwaltung

Im erstgewählten Gemeindevorstand der neuen Gemeinde sollen die drei bisherigen Gemeinden mit mindestens einer Person vertreten sein. Nachher ist ein freiwilliger Proporz anzustreben. Die Gemeindeverwaltung der neuen Gemeinde wird am jetzigen zentralen Standort in Andeer eingerichtet. Es braucht kundenfreundliche Lösungen. Die Fraktionen Clugin und Pignia brauchen ein Begegnungsort. Ein Verkauf der heutigen Verwaltungsgebäude in Clugin und Pignia ist deshalb kein Thema. Die heutige Nutzung (z.B. Spielgruppe, Männerchor, andere Vereine sowie private Vermietung) bleibt erhalten. In Clugin können das heutige Sitzungszimmer sowie das Büro vermietet werden.

Es kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund von Synergien durch Vereinfachung von Abläufen und Abbau von Schnittstellen mittelfristig 50-Stellenprozent eingespart werden können. Dies hat das Amt für Gemeinden mit Vergleichszahlen bestätigt.

Die Teilzeit-Gemeindeangestellte in Andeer wird im November pensioniert. Sie ist bereit, nach Bedarf weiterzuarbeiten. In Pignia ist eine separate Lösung getroffen worden. Damit ist die nötige Flexibilität zur Umsetzung gegeben. Die Arbeit soll mit Hilfe von Übergangslösungen bis zum Fusionszeitpunkt sichergestellt werden.

Die Teilzeit-Gemeindeangestellte von Clugin verfügt ab 1. Januar 2008 über ein reduziertes 20%-Pensum. Die bisherige Stelleninhaberin in Clugin wird in der neuen Gemeinde mit mindestens diesem Pensum angestellt.

**Fazit:**

Im erstgewählten Gemeindevorstand der neuen Gemeinde sollen die drei bisherigen Gemeinden mit mindestens einer Person vertreten sein. Nachher ist ein freiwilliger Proporz anzustreben. Die Gemeindeverwaltung soll in Andeer angesiedelt werden. Der mögliche Stellenabbau kann durch die aktuelle Personalsituation (Pensionierung in Andeer, separate Lösung in Pignia, Pensumsreduktion in Clugin) problemlos umgesetzt werden. Übergangslösungen sollen bis zum Fusionszeitpunkt zur Überbrückung dienen.

#### 4.6. Werkdienst / Forstwirtschaft

Im Bereich des Werkdienstes soll die neue Gemeinde über eine allfällige Neuorganisation befinden. Gemeinwerk wie heute in Clugin und Pignia üblich soll weiterhin möglich sein. Die Schneeräumung soll wie bisher durch Dritte organisiert werden.

Clugin verfügt über eigenen Wald. Zusätzlich gibt es Wald der Bergschaft Schams auf Gemeindegebiet. Der Wald und die Waldwege von Clugin werden von der Bergschaft bewirtschaftet. Die neue Gemeinde möchte die Bewirtschaftung des Gemeindewaldes selber übernehmen. Dazu hat ein Gespräch mit der Bergschaft stattgefunden (vgl. Ziff. 4.8.).

#### 4.7 Alpen / Weiden

Andeer ist Eigentümerin der Alp Ursera und der Alp Plan digl Bov, welche heute privat verpachtet werden. Zusätzlich gehört ihr die Alp Durnang. Diese ist an die Alpgenossenschaft „Albin-Andies“ verpachtet.

Clugin ist Mitglied der Alp- und Waldkorporation Bergschaft Schams. Deshalb können die Landwirte aus Clugin die Alpen und Weiden der Bergschaft Schams nutzen. Dies soll auch in Zukunft sichergestellt bleiben.

In Pignia besteht die Alpgenossenschaft Neazza, woran die Gemeinde 50 Weiderechte hatte. Es ist geplant, diese an die Genossenschaft zu verkaufen.

Das Gespräch mit den Bauern hat gezeigt, dass in diesem Bereich keine Probleme auftauchen sollten.

In der neuen Gemeinde soll ein Vorrecht der Nutzung der Heimweiden durch die Einwohner der jeweiligen Fraktionen gelten. Dazu soll aber keine Fraktionslösung getroffen werden, sondern im neuen Weidereglement der fusionierten Gemeinde eine entsprechende Bestimmung angebracht werden.

#### **Fazit:**

Der Bereich Alpen/Weiden soll durch eine Fusion nicht verändert werden.

#### 4.8. Bergschaft Schams

Clugin ist Mitglied der Alp- und Waldkorporation Bergschaft Schams. Da die neue Gemeinde mit der Fusion sämtliche Rechte und Pflichten der bisherigen übernimmt, wird sie auch automatisch Mitglied der Bergschaft Schams.

An einer Sitzung mit dem Vorstand der Bergschaft Schams am 10. Dezember 2007 wurde folgendes mögliche Vorgehen diskutiert (vorbehältlich der Genehmigung durch die Bergschaft):

Es soll soweit möglich nichts verändert werden.

An der Situation im Bereich Alpen und Weiden ändert sich nichts, so dass die Landwirte aus dem Ortsteil Clugin ihr Vieh weiterhin auf die Alpen und Weiden der Bergschaft treiben können. Für die Landwirtschaft ist massgebend, ob Wohnhaus und Stall im Ortsteil Clugin sind, um die Alpen der Bergschaft zu bewirtschaften.

Der Gemeindewald von Clugin wird zur Bewirtschaftung an die neue Gemeinde übergehen.

Die Situation des Bergschaftswalds bleibt unverändert.

Die neue Gemeinde ist beteiligt an der Bergschaft. Diese richtet sich nach der Einwohnerzahl des Ortsteils Clugin (Kontrolle: Postleitzahl (7442) der Adresse).

Die Organe der neuen Gemeinde in der Korporation sind

- a) Die Korporationsversammlung (nur Einwohner des Ortsteils Clugin)
- b) Der Korporationsvorstand (kann auch ein Einwohner des Ortsteils Clugin sein)
- c) Bergschaftsrat (1 Mitglied der neuen Gemeinde Andeer)

Als Variante wäre ein Austritt aus der Bergschaft gestützt auf Art. 34 der Statuten mit dreijähriger Kündigungsfrist möglich. Dies ist aber aus Sicht des Projektteams und der Bergschaft keine anzustrebende Lösung, weil man grundsätzlich vom bisherigen Stand ausgehen möchte.

**Fazit:**

Das Verhältnis zur Bergschaft soll grundsätzlich nicht verändert werden. Einzige Ausnahme bildet die Bewirtschaftung des Gemeindewaldes von Clugin, welche die neue Gemeinde übernimmt.

#### 4.9. 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). Die aktuelle Einwohnerzahl von Pignia liegt weit über der Mindestanzahl. Clugins Einwohnerzahl dagegen bewegt sich an der kritischen Grösse. Deshalb ist in den Verhandlungen mit dem Kanton gestützt auf den neu eingefügten Art. 9 Absatz 5 eine massgeschneiderte Lösung zu finden, worin sich der Kanton verpflichtet, für eine bestimmte Zeit weiterhin für den Unterhalt besorgt zu sein, auch wenn die Einwohnerzahl unter 30 sinken sollte. Dieses Anliegen ist beim Kanton deponiert und wird in dessen Antwort integriert.

**Fazit:**

Die aktuelle Einwohnerzahl von Clugin bewegt sich an der gemäss Strassengesetz kritischen Grösse für eine Aberkennung als Kantonsstrasse (30). Es ist eine massgeschneiderte Lösung gestützt auf Art. 9 Abs. 5 des Strassengesetzes mit dem Kanton zu finden. Diese wird mit einem Regierungsbeschluss bekannt gegeben.

#### 4.10. 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 (Art. 89 GG).

Für Andeer, Clugin und Pignia zeichnet sich folgende Lösung ab: Zeitgleich mit dem Zusammenschluss der politischen Gemeinden wird eine neue Bürgergemeinde gebildet, welcher sämtliche Bürger der neuen Gemeinde angehören. Dies hat das Gespräch mit dem Vorstand der Bürgergemeinde gezeigt.

**Fazit:**

Die Fusion der politischen Gemeinden hat Auswirkungen auf die Bürgergemeinde. Es entsteht eine neue Bürgergemeinde, welche dem Gebiet der politischen Gemeinde entspricht (Art. 89 Gemeindegesetz).

#### 4.11. Kirchengemeinde

Im Moment besteht eine reformierte Kirchengemeinde Andeer-Clugin sowie eine Kirchengemeinde Pignia. Die römisch - katholische Kirchengemeinde Andeer umfasst das ganze Tal (Schams/Avers). Die Kirchengemeinden sind rechtlich gesehen von einer Fusion der politischen Gemeinden unabhängig. Inwieweit hier ebenfalls eine Anpassung erfolgt, entscheiden die Kirchengemeinden selbständig.

**Fazit:**

Die Kirchengemeinden sind von der Fusion der politischen Gemeinden nicht betroffen.

#### 4.12. Nomenklatur/Wappen

Das Projektteam ist der Meinung, den Namen Andeer für die fusionierte Gemeinde zu gebrauchen. Der Name ist ein Begriff, mit welchem man sich gut identifizieren kann. Die Fraktionsnamen bleiben bestehen.

Das Projektteam möchte bei der Gestaltung des neuen Wappens Clugin und Pignia angemessen berücksichtigen. Deshalb lancieren wir einen Wettbewerb bei der Bevölkerung, wobei die strengen Vorschriften der Heraldikkommission beachtet werden müssen.

Über das Wappen entscheidet die fusionierte Gemeinde. Die Namen Clugin und Pignia bleiben als geografischer Begriffe bestehen (z.B. Ortstafel). Die Postleitzahl gehört in die Kompetenz der Post.

**Fazit:**

Die fusionierte Gemeinde soll Andeer heissen. Im Wappenvorschlag werden Clugin und Pignia nach Möglichkeit angemessen berücksichtigt.

#### 4.13. Kulturelle Aspekte

Viele Befürchtungen gegen Gemeindefusionen sind vor allem „Argumente des Herzens“. Bei wissenschaftlichen Untersuchungen wird regelmässig argumentiert, dass zu wenig Gemeinsamkeiten zwischen den Gemeinden bestehen würden und dadurch Identifikation und Bürgernähe verloren gingen. Ein gemeinsames soziokulturelles Umfeld ist ein Erfolgsfaktor für Gemeindefusionen<sup>4</sup>.

Die drei Gemeinden haben wie gesehen viele Gemeinsamkeiten, gerade auch im kulturellen Bereich. Wie heute die Bärenburger in Andeer wird auch die Einwohnerschaft des Ortsteils Clugin bzw. Pignia eine eigene Identität bewahren und hoffentlich auch pflegen. Dies hängt aber sehr stark von den Betroffenen ab.

Die neue Gemeinde wird sich kulturell im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten ähnlich beteiligen wie bisher, so dass lieb gewonnene Gewohnheiten (z.B. Neujahrssingen/Platzkonzert) auch in Zukunft sichergestellt sein dürften.

**Fazit:**

Auch nach einer Fusion wird die Einwohnerschaft der Ortsteile von Andeer, Clugin und Pignia eine eigene Identität bewahren.

#### 4.14. Kommunikation

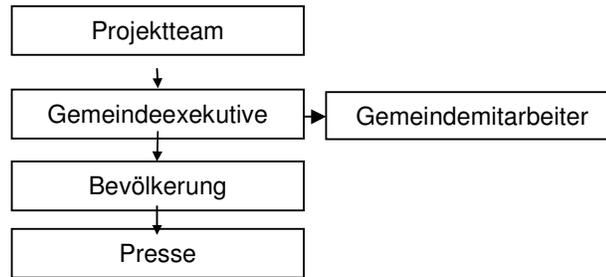
a.) Allgemeines

Das Projektteam hat mit einem Flugblatt bereits früh zu erkennen gegeben, dass die transparente Kommunikation und Information ein wichtiges Anliegen ist. Dazwischen wurde immer wieder an den Gemeindeversammlungen orientiert. Dies soll auch so bleiben.

---

<sup>4</sup> Steiner Reto, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz, Bern 2002, S. 476.

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



**Abbildung 8:** 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 in Andeer/Clugin/Pignia

Neben den Flugblättern kommt der geplanten Informationsveranstaltung mit der Bevölkerung eine grosse Bedeutung zu. Ziel ist es, die erarbeiteten Grundlagen zu präsentieren, um im Nachgang eine Diskussion zu initiieren. Wichtig ist auch, dass die Bevölkerung sich meldet, wenn sie glaubt, dass weitere Abklärungen nötig sind. Dazu wird ein Briefkasten eingerichtet. Vor der eigentlichen Fusionsabstimmung soll in jeder Gemeinde separat noch eine Diskussionsveranstaltung durchgeführt werden. Erfahrungsgemäss kommen dort andere Aspekte zur Sprache als bei der gemeinsamen Information.

Durch dieses Vorgehen wird erreicht, dass die Wichtigkeit der Fusion in der Bevölkerung erkannt wird.

Der Schlussbericht soll für Interessierte nach der Informationsveranstaltung auf den Gemeindekanzleien aufgelegt und im Internet zugänglich gemacht werden.

**Fazit:**

Der Kommunikation ist ein grosses Gewicht beizumessen. Dabei steht die Bevölkerungsinformation im Zentrum der Anstrengungen.

#### 4.15. Vor- und Nachteile für die drei Gemeinden

Folgende Vor- und Nachteile bei einer Fusion sind **für die drei Gemeinden** von besonderer Bedeutung.

Vorteile:

- Nur eine Fusion kann die Zusammenarbeit noch verbessern.
- stärkere Position der fusionierten Gemeinde durch Grössenvorteile gegenüber dem Kanton
- Reduktion von Anzahl Amtsträgern durch Wegfall von Kooperationen, Vorständen usw.
- Abbau von Schnittstellen zwischen den heutigen Gemeinden
- finanzielle Einsparungen sofern neue Gemeinde Synergiepotential nutzt
- erhöhter Fusionsbeitrag des Kantons bei Beteiligung von drei Gemeinden
- gemeinsam lassen sich finanzielle und gesellschaftliche Herausforderungen der Zukunft besser meistern
- lieber heute agieren, als morgen reagieren
- Schaffung von Potential für zukünftige gemeinsame Entwicklung

Nachteile:

- möglicher Identitätsverlust durch Auflösung der eigenständigen Gemeinden
- Beteiligung an der Dorfpolitik nimmt möglicherweise ab

## **5. Empfehlungen**

### **5.1 Projektteam**

Das Projektteam ist einstimmig der Ansicht, dass eine Fusion der drei Gemeinden den richtigen Schritt in die Zukunft darstellt. Die Vorteile einer gemeinsamen Lösung überwiegen.

Es stellt zuhanden der drei Gemeindevorstände folgenden Antrag:

Die Gemeindevorstände sollen den Schlussbericht zur Kenntnis nehmen.

### **5.2. Gemeindevorstände**

#### **a.) Gedanken aus der Sicht von Andeer**

Die Anpassung der Finanzpolitik von Bund und Kanton mit dem Trend zur weiteren Delegation von Aufgaben und Pflichten an die Gemeinden und die immer komplexer werdenden Aufgaben zwingen die Gemeinden zu einer professionelleren Amtsführung und zu einer gemeinsamen effizienten Erfüllung der anstehenden Aufgaben.

So wie sich unsere Zusammenschlüsse in verschiedensten Vereinigungen und öffentlichen Organisationen bewährt haben, können wir einem Zusammenschluss zwischen den Gemeinden Andeer, Clugin und Pignia mit Freude und Zuversicht entgegensehen.

#### **b.) Gedanken aus Sicht von Clugin**

Für die Gemeinde Clugin gibt vorrangig die neue Kantonsverfassung bzw. das neue Gemeindegesetz den Impuls, eine mögliche Fusion zu überdenken. Darin ist neu festgelegt, dass ein Gemeindevorstand aus fünf Vorstandsmitgliedern zu bestehen hat. Die momentane Situation von Clugin mit drei Vorständen wird zwar geduldet, ist aber nicht mehr gesetzeskonform.

Mittelfristig sind in Clugin keine grösseren Investitionen vonnöten oder geplant. Bei unvorhergesehenen Investitionen wird es für eine so kleine Gemeinde sicher schwierig, die Situation zu meistern.

#### **c.) Gedanken aus der Sicht von Pignia**

Die Veränderungen in unserer Gesellschaft gehen auch an einer kleinen Gemeinde nicht spurlos vorbei. Im Auftrag der Bevölkerung haben wir in der vergangenen Zeit versucht, die Gemeinde Pignia „kostengünstig“ zu führen.

Der Gemeindevorstand muss feststellen, dass die Einnahmen laufend abnehmen und die Ausgaben stetig steigen. Mit Sicherheit hat die Sparpolitik von Bund und Kanton einiges zu dieser Veränderung beigetragen. Andererseits haben auch die Ansprüche unserer Gesellschaft nicht abgenommen.

Um auch in Zukunft die notwendigen Investitionen tätigen zu können und die Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner in einem gut erträglichen Rahmen zu halten, sind wir auf eine starke Partnerschaft angewiesen. Zum grössten Teil bestehen heute die Aufgaben des Vorstandes im verwalten und bewahren des Ist-Zustandes. Eine grössere Gemeinde kann verschiedene Aufgaben professioneller erledigen und die Einflussnahme des Stimmbürgers bleibt bestehen.

Fazit: Die Qualität der Demokratie ist nicht von der Einwohnerzahl abhängig, viel wichtiger ist es, fähige Amtsträger und die notwendigen Finanzen zu haben.

#### **d.) Anträge**

Die Gemeindevorstände der Gemeinden Andeer, Clugin und Pignia haben den Schlussbericht in zustimmender Weise zur Kenntnis genommen.

### 5.3 Mögliches weiteres Vorgehen

Das Projektteam hat folgenden provisorischen Terminplan erstellt.

1. Februar 2008:	Information Bevölkerung
Februar 2008:	Erarbeitung zusätzlicher Abklärungen, Erstellung Fusionsvertrag
März 2008:	Vernehmlassung Fusionsvertrag
April 2008:	Diskussion in Gemeinden separat
Mai/Juni 2008:	Zeitgleiche Abstimmung in den drei Gemeinden
Herbst 2008:	Genehmigung durch Grossen Rat
Dezember 2008:	Konstituierende Gemeindeversammlung mit Wahl der neuen Behörden
1. Januar 2009:	Mögliche Inkraftsetzung

## **6. Anhang**

### **Übersicht**

Anhang 1: Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden  
Anhang 2: gemeinsame Vereine

Anhang 1: Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden

Zusammenarbeit Andeer - Clugin - Pignia				
Funktionale Gliederung	Andeer	Clugin	Pignia	
<b>Allgemeine Verwaltung</b>				
<b>Legislative, Gemeindeversammlung</b>	autonom	autonom	autonom	
Bezirk, Kreis	Bezirk / Kreis			
Regionalverband	Regio Viamala Bezirk Hinterrhein inkl. Thusis und Domleschg			
Bürgergemeinde	autonom	keine	keine	
<b>Exekutive / Behörde</b>				
Behörde, Vorstand, Kommissionen	autonom	autonom	autonom	
<b>Verwaltung</b>				
AHV-Zweigstelle, Einwohneramt	autonom	autonom	autonom	
Militär/Sektionsamt	Andeer / Clugin		autonom	
Archiv/Aktenaufbewahrung	autonom	autonom	autonom	
Publikationen / amtl. Mitteilungen	Pöschtlä Thusis			
Zivilstandsamt	Kreis Schams			
<b>Öffentliche Sicherheit</b>				
Grundbuch	Grundbuchamt Hinterrhein			
Gemeindepolizei	autonom	autonom	autonom	
Schiesswesen	Andeer / Pignia / Clugin / Inner- und Ausserferrera (Schiess-Stand in Andeer)			
Feuerwehr	Andeer / Pignia / Clugin			
<b>Bildung</b>				
Kindergarten	Andeer / Pignia / Clugin / Ausser- und Innerferrera			
Primarschule	Andeer / Pignia / Clugin / Ausser- und Innerferrera			
Oberstufe	Andeer / Pignia / Clugin / Ausser- und Innerferrera / Avers			
Schulrat	Andeer 3 Sitze / Aussengemeinden 2 Sitze			
Schultransport	autonom	autonom	autonom	
Musikschule	Bezirk			
Integrierte Kleinklasse, Sonderschule	Rheinwald (IKK-Verband Bezirk Hinterrhein)			

## Zusammenarbeit Andeer - Clugin - Pignia

Funktionale Gliederung	Andeer	Clugin	Pignia	
<b>Kultur</b>				
Corporation Val Schons	Alle 6 % der Wasserzinsen, Bezüge alle Gemeinden			
<b>Soziale Wohlfahrt</b>				
Spital	Spital Thusis			
Alters-/Pflegeheim	Bezirk Hinterrhein			
Betagenheim	Schams / Rheinwald / ohne Avers / Standort Andeer			
Mütter- und Väterberatungsstelle	Überregional			
Spitex	Überregional			
Kirchturm / Friedhof	autonom	autonom	autonom	
<b>Verkehr</b>				
Strassenunterhalt etc.	autonom	autonom	autonom	
Werkdienst	autonom	autonom	autonom	
Bustaxi	Regional			
<b>Umwelt und Raumordnung</b>				
Wasserversorgung / Kanalisation	autonom	autonom	autonom	Zusammenarbeit WV C-P
ARA	ARA Vals Schons			
Tierkörpersammelstelle	Andeer für Schams / Avers			
Abfall	Abfallverband Mittellanden			
<b>Volkswirtschaft</b>				
Milchgenossenschaft	autonom		Bauern können dabei sein	
Forstwesen / Wald	RFA Andeer-Pignia	Bergschaft Schams	RFA Andeer-Pignia	
Tourismus	Viamala Tourismus			
Schwimmbad	Andeer / Pignia gilt als Einheimisch			
Energieversorgung	Energieversorgung Schams / Avers (Verwaltung in Andeer)			
Regionalplanung	Regioverband Viamala			
<b>Finanzen und Steuern</b>				
Steuern	Allianz Schams			
Kath. Kirchgemeinde	Schams / Rheinwald / Avers			
Evang. Kirchgemeinde	Andeer / Clugin (Pignia autonom, Pfarrer aus Andeer)			
Hochbauten	autonom	autonom	autonom	
Schul- und Gemeindehaus	autonom	autonom	autonom	
<b>Alpen</b>				
Alpen	autonom/Genossenschaft	Bergschaft Schams	Genossenschaft	

Anhang 2: gemeinsame Vereine

## Vereine und kulturelle Zusammenschlüsse

Name	Andeer	Clugin	Pignia	Andere
<b>Samariterverein</b>				Schams
<b>Sportvereinigung / Tennis</b>				Andeer / Pignia und andere
<b>Damenturnverein Schams-Andeer</b>				Schams
<b>Damenturnverein Gym 60</b>				Schams / Andeer
<b>Bewegungsturnen Schams</b>				Schams / Andeer
<b>Seniorenturnen Andeer</b>				Schams / Rheinwald
<b>Cor machado Andeer</b>				Andeer / Pignia / Clugin / Ferrera
<b>Cor viril Andeer</b>				Mitglieder von Zillis bis Sufers
<b>Knabengesellschaft Andeer</b>				Andeer / Pignia / Clugin / Ferrera / Avers
<b>Jägerverein "Libertad"</b>				Andeer / Pignia / Clugin
<b>Schiessverein Andeer</b>				Andeer / Pignia / Clugin / Ferrera
<b>Tontaubenclub "Zonets"</b>				Schams / Rheinwald / Avers
<b>Musikgesellschaft Andeer</b>				Andeer / Pignia / Clugin / Ferrera / Rheinwald
<b>Andeer Tourismus</b>				Andeer / Pignia / Clugin
<b>Frauenverein Andeer</b>				Andeer / Pignia / Clugin
<b>Jugendriege</b>				Andeer / Pignia / Clugin / Ferrera
<b>Muki-Turnen</b>				Andeer / Pignia / Clugin / Ferrera
<b>Spielgruppe Zwergenland</b>				Schams / Ferrera / Rheinwald