



Sitzung vom

10. Mai 2016

Mitgeteilt den

11. Mai 2016

Protokoll Nr.

448

Zusammenschluss der Gemeinden Bergün/Bravuogn und Filisur: Kantonale Förderung

Die beiden Gemeinden Bergün/Bravuogn und Filisur befinden sich in konkreten Abklärungen für einen Zusammenschluss. Mit Datum vom 18. Dezember 2015 stellen die beiden Gemeinden das Gesuch an das Departement für Finanzen und Gemeinden, um über die kantonalen Förderleistungen im Falle eines Zusammenschlusses zu entscheiden.

Bergün/Bravuogn und Filisur sind aufgrund der angespannten finanziellen Situation, welche sich insbesondere in der sehr hohen Verschuldung zeigt, seit Jahren unter besonderer Aufsicht und Betreuung des Amtes für Gemeinden. Waren beide Gemeinden bislang als sonderbedarfsausgleichsberechtigt anerkannt, wurden sie mit dem Inkrafttreten der neuen Finanzaufsicht am 1. Januar 2016 als einzige Gemeinden des Kantons Graubünden der Interventionsstufe zwei zugewiesen. Die speziellen Verhältnisse führten dazu, dass das Amt für Gemeinden die Leitung des Fusionsprojekts übernehmen konnte. Es ist über die finanzielle Lage und die institutionellen Verhältnisse umfassend im Bild.

Die Abstimmungen über den Fusionsvertrag waren für die erste Hälfte des Jahres 2016 vorgesehen gewesen. Nach den ersten Informationsveranstaltungen zeigte sich, dass in der Bevölkerung das Bedürfnis nach weiteren und vertieften Informationen vorhanden ist. Die Gemeindevorstände kamen überein, diesem Anliegen nachzukommen und den Abstimmungstermin in die zweite Jahreshälfte 2016 zu verschieben. Damit verzögert sich auch ein allfälliger Inkraftsetzungszeitpunkt für den Zusammenschluss um ein Jahr.

Der kantonale Förderbeitrag ist angesichts der Finanzlage beider Gemeinden von grosser Wichtigkeit. Die Festsetzung der kantonalen Leistungen erleichtert die weitere Projektarbeit.

Die Regierung zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 64 der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) fördert der Kanton den Zusammenschluss von Gemeinden, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen. Gemäss Art. 93 des Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) unterstützt der Kanton Gemeindezusammenschlüsse mit einem Förderbeitrag. Die hierfür benötigten Mittel werden gestützt auf Art. 14 des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz, FAG; BR 730.200) aus der Spezialfinanzierung Interkommunaler Finanzausgleich bereitgestellt. Gemäss Art. 2 der Verordnung über den Finanzausgleich (FAV; BR 730.220) bereitet das Amt für Gemeinden die Beschlüsse für die Förderbeiträge vor. Insbesondere führt es die notwendigen Berechnungen durch und übernimmt die innerkantonale Koordination für die sektoralpolitischen Anträge.
2. Der Grosse Rat befasste sich in der Februarsession 2011 mit strategischen Fragen zur Gemeinde- und Gebietsreform. In insgesamt 24 Grundsatzfragen konnte er zu den von der Regierung vorgeschlagenen Reformzielen Stellung beziehen und die entsprechenden Umsetzungsstrategien in den Konturen festlegen (Botschaft 2010-2011, S. 587 ff.). Der Grosse Rat entschied mit grosser Mehrheit, dass die Gemeindezusammenschlüsse weiterhin von unten initiiert und vom Kanton gefördert werden sollen (Bottom-up-Ansatz). Damit solle die Anzahl Gemeinden bis im Jahr 2020 auf 50 bis 100, langfristig auf unter 50 reduziert werden.
3. Die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen bildet einen Entwicklungsschwerpunkt (ES 1, Botschaft 2011-2012, S. 1294 f.) im Regierungsprogramm 2013 – 2016.

4. Das vorliegende Fusionsprojekt ist hinsichtlich der finanziellen Ausgangslage als sehr speziell und ausserordentlich herausfordernd zu betrachten. Die Gemeinde Bergün/Bravuogn, deren Elektrizitätsbetrieb (EWB) wie auch Filisur sind seit dem 1. Januar 2016 finanzaufsichtsrechtlich der **Interventionsstufe zwei** (Beratung und Beistand mit erweiterten Interventionsbefugnissen) zugeteilt (RB vom 22. Dezember 2015, Prot. Nr. 1104 und 1105). Damit haben die beiden Gemeinden dem Amt für Gemeinden jeweils ein Budget mit ausgeglichener Erfolgsrechnung sowie eine auf das Notwendigste beschränkte Investitions- und Finanzplanung zur Genehmigung vorzulegen. Zudem kann das Amt Massnahmen und Weisungen erlassen, welche die Zielsetzung der Haushaltssanierung erleichtern (Art. 14 Abs. 1 Verordnung zur Finanzaufsicht über die Gemeinden FiAV; BR 175.100). Beschlüsse von grösserer Tragweite sowie solche, welche nicht budgetierte Ausgaben von mehr als 10 000 Franken zur Folge haben, sind vom Amt zu genehmigen (Abs. 2).

Im Rahmen des Fusionsprojekts erarbeitete die Arbeitsgruppe in Zusammenarbeit mit den Geschäftsprüfungskommissionen und unter Leitung des Amts für Gemeinden eine Finanzplanung für die Jahre 2016 bis 2019, welche nach Vorliegen der Jahresabschlüsse 2015 aktualisiert und um ein Jahr erweitert wird.

Bergün/Bravuogn

In der Mitte der 1990er Jahre wurden die finanziellen Probleme für die Gemeinde Bergün/Bravuogn prekär. Neben einem Bilanzfehlbetrag war ein ausserordentlich hohes Fremdkapital von über 22 Millionen Franken vorhanden. Die Gemeinde wurde mit Beschluss vom 9. Dezember 1997 (Protokoll Nr. 2438) ab 1. Januar 1998 als sonderbedarfsausgleichsberechtigte Gemeinde anerkannt. Die Regierung beschrieb die Situation wie folgt: *"Die erwarteten Ergebnisse der laufenden Rechnung für die künftigen Jahre sind gemäss Finanzplanung durchwegs negativ. Die bereits in die Wege geleiteten Massnahmen zur Kosteneinsparung und Vermehrung der Einnahmen reichen nicht aus, um die dringend notwendigen Investitionen zu finanzieren. Der Finanzhaushalt der Gemeinde Bergün/Bravuogn muss als Sanierungsfall betrachtet werden."*

Seither richtete der Finanzausgleich insgesamt über 13 Millionen Franken an die Gemeinde aus. Im Einzelnen handelte es sich um die folgenden Beiträge:

Steuerkraftausgleich	Fr.	54 291
Werkbeiträge	Fr.	3 501 200
Sonderbedarfsausgleich	Fr.	9 571 699
Total	Fr.	13 127 190

Die Werkbeiträge wurden insbesondere an die neue Mehrzweckhalle, an die Remise, an den Allwetterplatz, an den Ausbau und die Sanierung der Wasserversorgung, an das Ökonomiegebäude sowie an die Sanierung der ARA ausgerichtet. Die gut 9,5 Millionen Franken Sonderbedarfsausgleichsbeiträge hatte die Gemeinde für den Schuldenabbau zu verwenden.

Durch die vergleichsweise hohen Finanzausgleichsbeiträge stieg die Selbstfinanzierung (Cashflow) kontinuierlich von bescheidenen 65 000 Franken im Jahr 1995 auf teilweise bis über 1,5 Millionen Franken in den vergangenen Jahren. Auch ohne die darin enthaltenen Beiträge des Finanzausgleichs erreichte der Cashflow überdurchschnittliche Werte, so dass das Fremdkapital sukzessive auf noch 15,2 Millionen Franken per Ende 2014 abgebaut werden konnte. Davon stehen beim EWB 3,4 Millionen Franken in den Büchern.

Die Planerfolgsrechnung 2016 bis 2019 schliesst jeweils mit einem Aufwandüberschuss ab (Ø 75 000 Franken pro Jahr). Die Selbstfinanzierung reduziert sich auf rund eine Million Franken, wobei je hälftig die Gemeinde und das EWB dazu beiträgt. Die Investitionsrechnung beinhaltet 4,9 Millionen Franken Nettoinvestition, vorwiegend in die gebührenfinanzierten Bereiche Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Energie sowie in die Gewässer- und Lawinenverbauungen. Insgesamt steigt dadurch die geplante Verschuldung weiter um 760 000 Franken bis im Jahr 2019 an.

Filisur

Lange Zeit konnte die Gemeinde Filisur auf beträchtliche Einnahmen aus der Wasserkraft und hohen Steuern der juristischen Personen (Albula Landwasser Kraftwerke AG; ALK) zählen und dadurch sehr gute Ergebnisse ausweisen. Fi-

Filisur hielt den kommunalen Steuerfuss lange Zeit zu tief und passte ihn nicht rechtzeitig dem zunehmenden Finanzbedarf an. Verschiedene Investitionen führten folglich zu einer hohen Verschuldung. Die Gemeinde Filisur stellte am 21. Dezember 2006 das Gesuch um die grösstmögliche Unterstützung aus dem interkommunalen Finanzausgleich. Die Regierung kam damals zum Schluss: *"Die Analyse der Jahresrechnungen und der Ergebnisse der Finanzplanung bestätigen die prekäre Finanzlage der Gemeinde. Als Ergebnis der Finanzlageabklärung wird festgehalten, dass der Finanzhaushalt der Gemeinde Filisur seit Jahren nicht mehr ausgeglichen ist. Filisur ist stark verschuldet und weist einen hohen Bilanzfehlbetrag aus. Die zu erwartenden Ergebnisse der laufenden Rechnung für die künftigen Jahre sind gemäss Finanzplanung durchwegs negativ. (...) Nebst der Ausschöpfung der Selbsthilfe ist eine zusätzliche finanzielle Unterstützung durch den Kanton notwendig."* So entschied die Regierung am 14. August 2007 (Prot. Nr. 959), dass die Gemeinde Filisur mit Wirkung ab 1. Januar 2008 den Status als sonderbedarfsausgleichsberechtigte Gemeinde erhalten solle.

In den vergangenen acht Jahren erhielt die Gemeinde Filisur rund 4,3 Millionen Franken an Beiträgen aus dem Finanzausgleich:

Steuerkraftausgleich	Fr.	0
Werkbeiträge (zugesichert: max. 1,7 Mio. Franken)	Fr.	1 100 000
Sonderbedarfsausgleich	Fr.	3 225 000
Total	Fr.	4 325 000

An die Sanierung der Wasserversorgung sicherte die Regierung einen Werkbeitrag von höchstens 1,7 Millionen Franken zu. Bislang gelangten 1,1 Millionen Franken zur Auszahlung. Die Beiträge des Sonderbedarfs wurden zur Finanzierung verschiedener weiterer Investitionen herangezogen. Das hohe Fremdkapital stieg seither trotz der umfassenden kantonalen Unterstützung weiter an und erreichte Ende 2014 die Höhe von knapp 13 Millionen Franken. Durch die eingeleiteten Massnahmen stieg die Selbstfinanzierung (Cashflow) deutlich an.

Die Finanzplanungen für die Jahre 2016 bis 2019 zeigen keine Entspannung der finanziellen Lage. Die geplanten Erfolgsrechnungen schliessen jeweils

ziemlich ausgeglichen sowie mit einer Selbstfinanzierung von rund 387 000 Franken pro Jahr ab. Von den geplanten Nettoinvestitionen (Schulliegenschaft, Gemeindestrassen, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Forstwirtschaft) von insgesamt 4,2 Millionen Franken müssten beinahe drei Millionen Franken fremd finanziert werden. Die ohnehin hohe Verschuldung würde weiter ansteigen.

Übersicht Fremdkapital per 31. Dezember 2014

Die nachfolgende Übersicht zeigt das sehr hohe Fremdkapital der beiden Gemeinden Bergün/Bravuogn inkl. EWB und Filisur:

Gemeinde / Institution	Laufende Verpflichtungen	Mittel- und langfristige Schulden	Transitorische Passiven	Total Fremdkapital
Bergün/Bravuogn	1 958 273	9 776 800	27 865	11 762 938
EW Bergün/Bravuogn	1 252 995	2 150 000	10 000	3 412 995
Filisur	1 381 343	10 933 188	506 915	12 821 446
Total	4 592 610	22 859 988	544 780	27 997 379

Die Nettoverschuldung (Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital) pro Kopf liegt bei 11 311 Franken in Bergün/Bravuogn (inkl. EWB) und bei 14 762 Franken in Filisur.

Neuer Finanzausgleich

Das neue Finanzausgleichssystem, welches am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist, kennt keine Investitionsbeiträge oder Sonderbedarfsbeiträge mehr. Die Beiträge für das Jahr 2016 setzen sich wie folgt zusammen:

Bergün/Bravuogn

Ressourcenausgleich (Ausrichtung)	Fr.	6 218
Gebirgs- und Schullastenausgleich	Fr.	251 077
Total	Fr.	257 295

Filisur

Ressourcenausgleich (Abschöpfung)	Fr.	- 30 331
Gebirgs- und Schullastenausgleich	Fr.	38 974
Total	Fr.	8 644

Die selbst erwirtschafteten Mittel (Cashflow) der Gemeinden müssten ausreichen, die Aufgaben zu finanzieren. Vor dem Hintergrund der prekären finanziellen Situation und der nicht besseren Aussichten erwogen die Gemeinden die Aufgleisung des Fusionsprojekts. Neben den zu erwartenden Synergieeffekten erhoffte man sich insbesondere eine namhafte Reduktion der Schuldenlast durch den kantonalen Förderbeitrag.

5. Das Albulatal beschäftigt sich seit mehr als einem Jahrzehnt mit strukturellen Reformen. Bemühungen, die Talschaft strukturell gänzlich zu einen, missglückten bis anhin. Trotzdem geriet einiges in Bewegung:

Auf den 1. Januar 2009 schlossen sich die beiden Gemeinden Davos und Wiesen zusammen. Wiesen war bis dahin als Teil des Kreises Bergün dem Albulatal zugehörig. Auch wenn das Geschäft im Grossen Rat eine klare Mehrheit erhielt, waren kritische Stimmen nicht zu überhören, welche wegen dieser Anbindung an das Zentrum Davos eine Schwächung des Albulatals befürchteten (GRP August 2008, S. 69 ff.).

Im Jahr 2008 traten die beiden Gemeinden Alvaschein und Vaz/Obervaz in Verhandlungen über einen möglichen Zusammenschluss. Die Regierung richtete sich an sämtliche Gemeinden des Albulatals aus Sorge, dass die Talschaft aufgrund erfolgter (Davos / Wiesen) und beabsichtigter (Alvaschein / Vaz/Obervaz) Entscheide weitgehend ihre gemeinsamen Entwicklungsperspektiven zu verlieren drohe (RB vom 25. November 2008, Prot. Nr. 1578). Als Folge des regierungsrätlichen Schreibens brachen die beiden Gemeinden Alvaschein und Vaz/Obervaz ihre Fusionsverhandlungen unverzüglich ab.

Im Frühsommer 2009 stimmten die damaligen elf Gemeinden des Albulatals den Statuten zur Schaffung einer gemeinsamen Oberstufe zu. Zehn von elf Gemeinden stimmten auch einem Grundsatzbeschluss zu, ein Fusionsprojekt Albulatal zu starten und genehmigten den dazu notwendigen Bruttokredit. In der Bevölkerung der Gemeinde Lantsch/Lenz hingegen formierte sich Widerstand gegen einen entsprechenden Entscheid der Exekutive. Am 4. Januar 2010 wurde eine kommunale Initiative eingereicht, welche jegliche weitere Fusionsver-

handlungen unterbinden wollte. Die Gemeindeversammlung stimmte am 25. März 2010 mit grossem Mehr der Initiative zu. Als Folge dieses Entscheids in Lantsch/Lenz wurden die Fusionsverhandlungen im gesamten Albulatal eingestellt.

Im Herbst 2011 begannen erneute Gespräche unter den romanischsprachigen Gemeinden des vorderen Albulatals für einen Zusammenschluss. Aufgrund der Tendenzen von Lantsch/Lenz, Brienz/Brinzauls und Schmitten, sich allenfalls den benachbarten Zentren Vaz/Obervaz bzw. Davos anschliessen zu wollen, bestätigte die Regierung mit Beschluss vom 30. April 2013 (Prot. Nr. 355) den Förderraum Albula/Alvra. Zusammenschlüsse innerhalb dieses Perimeters werde sie fördern, darüber hinausgehende nicht. Das Resultat der Entwicklungen ist bekannt: Auf den 1. Januar 2015 haben sich die sieben Gemeinden Alvaneu, Alvaschein, Brienz/Brinzauls, Mon, Stierva, Surava und Tiefencastel zur neuen Gemeinde Albula/Alvra zusammengeschlossen. Die Regierung sieht sich dadurch bestärkt, dass sich die Talschaft strukturell einen kann. Sie sieht keinen Anlass, den Förderraum anzupassen.

Sowohl Bergün/Bravuogn wie auch Filisur bemühten sich während der Phase der Fusionsgespräche im Tal, den strukturellen Anschluss nicht zu verlieren. Verschiedene Gespräche verliefen jedoch erfolglos. Der Bergünener Vorstand gelangte am 10. Oktober 2012 mit der Anfrage an die Nachbargemeinden Alvaneu, Filisur, Schmitten und Surava, Fusionsgespräche aufzunehmen. Mit Ausnahme der Gemeinde Filisur betrachteten die anderen angeschriebenen Gemeinden eine Fusion in diesem kleineren Perimeter als nicht zielführend.

Am 22. Januar 2014 fand unter der Federführung des Amts für Gemeinden ein erster Austausch der beiden Gemeindevorstände von Bergün/Bravuogn und Filisur statt. Beide Gemeinden wollten die konkrete Aufgleisung eines Fusionsprojektes vom Soverän beschliessen lassen. Am 9. April 2014 begrüsst die Gemeindeversammlung Filisur im Grundsatz ein Fusionsprojekt, jedoch sollte die Gemeinde Schmitten ebenfalls angefragt werden, ob sie nicht an den Verhandlungen teilnehmen wolle. Gleichentags entschied die Versammlung von Bergün/Bravuogn mit 63 zu 1 Stimme, Fusionsverhandlungen mit Filisur aufneh-

men zu wollen. Ende Oktober 2014 wurde die Stimmbevölkerung von Filisur über die ablehnende Haltung Schmittens orientiert. Einstimmig, jedoch lediglich konsultativ, wurde daraufhin beschlossen, die Variante Bergün/Bravuogn weiter zu verfolgen. Der rechtsgültige Entscheid der Versammlung erfolgte dann am 31. März 2015 durch die Filisurer Stimmbürgerschaft. Aufgrund der aufsichtsrechtlichen Begleitung sowie wegen der angespannten finanziellen Lage bot sich das Amt für Gemeinden an, die Leitung der Verhandlungen zu übernehmen. Beide Gemeindeversammlungen gaben nebst dem Grundsatz zu Fusionsabklärungen dem Amt für Gemeinden den Auftrag, diese zu führen.

6. Die Regierung begrüsst ausdrücklich, dass sich die beiden Gemeinden Bergün/Bravuogn und Filisur intensive Gedanken über ihre strukturelle und finanzielle Zukunft anstellen. Beide Gemeinden konnten eine relativ lange Zeit von den spezifischen Möglichkeiten des bisherigen Finanzausgleichs profitieren. Die wegfallenden Mittel und die in beiden Gemeinden hohe Verschuldung führen zu einer herausfordernden finanziellen Zukunft. Der kantonale Förderbeitrag könnte tatsächlich dazu beitragen, diese unsichere Zukunft zu mildern, wenn auch nicht gänzlich aus der Welt zu schaffen.

Die Frage stellt sich, ob mit einem allfälligen Zusammenschluss der beiden Gemeinden Bergün/Bravuogn und Filisur die strukturelle Reform im Albulatal abgeschlossen oder ob nicht sinnigerweise ein Zusammenschluss mit der Nachbargemeinde Albula/Alvra ins Auge zu fassen ist. Die Regierung kann diese Frage vorderhand nicht abschliessend beantworten. Zwar sind durch die Zweierfusion die grundsätzlichen Ziele der Gemeindereform nicht umfassend zu erreichen. Andererseits ist es aufgrund verschiedener Faktoren, insbesondere aus finanziellen Gründen, unrealistisch, dass sich die gesamte Talschaft in einem Schritt einen könnte.

7. Auch wenn die positiven Effekte von Zusammenschlüssen im Wesentlichen bei den Gemeinden anfallen, ist es für die Regierung zielführend und notwendig, Zusammenschlüsse von Gemeinden durch den Kanton materiell und immateriell zu fördern. Zwar sind die kantonalen Leistungen nicht das zentrale und insbesondere nicht das einzige Argument, Gemeindezusammenschlüsse zu voll-

ziehen. Sie bleiben jedoch ein wichtiger, teilweise sogar entscheidender Faktor in der so genannten Bottom-up-Strategie. Entscheide über Gemeindefusionen haben bei der Stimmbevölkerung meist keine Erfolgsaussichten, wenn die finanziellen Perspektiven in einer fusionierten Gemeinde schlechter sind als in der eigenen, bisherigen Gemeinde. Der kantonale Förderbeitrag soll daher sowohl die sich verändernden vertikalen Zahlungsströme zwischen Kanton und Gemeinde wie auch horizontale Unterschiede, also infrastrukturelle oder finanzielle Disparitäten unter den sich zusammenschliessenden Gemeinden, ausgleichen. Die kantonalen Leistungen können meist nicht zur vollständigen Eliminierung der Unterschiede führen.

Damit kantonale Fördermittel ausgerichtet werden können, sind verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen. So haben sich die sich zusammenschliessenden Gemeinden in einem **Förderperimeter** (Botschaft 2010-2011, S. 645) zu befinden. Falls dies nicht der Fall ist, prüft die Regierung, ob eine Anpassung möglich und sinnvoll ist, ohne dass dabei die Nachbargemeinden einen übermässigen Nachteil hinzunehmen hätten. Des Weiteren haben für die Berechnung der Fördermittel fundierte und realistische **Finanzplanungen** sowie für Beiträge an **Infrastrukturprojekte** entsprechende Unterlagen vorhanden zu sein.

Im vorliegenden Projekt sind diese formalen Voraussetzungen gegeben.

8. Die materielle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen besteht aus den drei Komponenten **Förderpauschale**, **Ausgleichsbeitrag** und **Sonderleistungen**. Neben der materiellen Förderung unterstützt der Kanton die Fusionsprozesse auch immateriell durch die unentgeltliche personelle Mitwirkung kantонаler Amtsstellen.

Die **Förderpauschale** beträgt je nach Anzahl fusionierender Gemeinden zwischen 150 000 und 300 000 Franken je Gemeinde. Mit dieser Abstufung sollen Zusammenschlüsse mit mehreren Gemeinden zusätzlich gefördert werden. Zudem werden 350 Franken je Einwohnerin und Einwohner für die ersten 3000 Personen ausgerichtet.

Die **Förderpauschale** berechnet sich wie folgt:

2 Gemeinden	à Fr. 150 000	Fr.	300 000		
896 Einwohner	à Fr. 350	Fr.	313 600	Fr.	613 600
Total Förderpauschale gerundet				Fr.	615 000

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

Die Simulationsberechnungen (Basis 2016) zeigen, dass sich sowohl der RA wie auch der GLA als Folge des Gemeindezusammenschlusses erhöhen würden. Insgesamt wäre mit einem höheren FA-Beitrag von knapp 90 000 Franken zu rechnen. Eine spezielle Zusicherung ist dadurch nicht notwendig.

Der **horizontale Ausgleichsbeitrag** kann die wesentlichen finanziellen Unterschiede unter den sich zusammenschliessenden Gemeinden glätten. Im vorliegenden Projekt vermögen die bestehenden Berechnungsfaktoren der kantonalen Förderung nicht zu greifen. Die finanziellen Disparitäten der beiden Gemeinden Bergün/Bravuogn und Filisur sind nicht wesentlich, so dass ein entsprechender Ausgleich nicht möglich ist. Auch die Berechnung eines Steuerfussausgleichs ist nicht notwendig, kann doch auch künftig nicht von einer entsprechenden Anpassung des kommunalen Steuerfusses nach unten ausgegangen werden.

Die finanziellen Probleme der beiden Gemeinden sind offensichtlich. Das summierte Fremdkapital ist mit 28 Millionen Franken per Ende 2014 beträchtlich und besorgniserregend. Die Eigenkapitaldecke weist ebenfalls auf die bedenkliche Finanzlage hin: Bergün/Bravuogn weist per Ende 2014 einen Bilanzfehlbe-

trag von rund 157 000 Franken auf, Filisur ein bescheidenes Eigenkapital von rund 90 000 Franken. Das EWB hingegen weist ein solches von 1,87 Millionen Franken aus, wovon jedoch 1,35 Millionen Franken im Fonds für die Kraftwerksanierung zweckgebunden sind. Die Finanzplanungen deuten leider auf keine Entspannung der Finanzlage hin.

Die Anwendung der ordentlichen Förderpraxis würde den hoch verschuldeten Gemeinden zu wenig Rechnung tragen können. Zahlreiche wesentliche positive Effekte eines Zusammenschlusses sind aus einem rein strukturellen Blickwinkel nicht zu erkennen, so dass dem Förderbeitrag in diesem Fall eine tragende und entscheidende Rolle zukommen wird, damit eine zusammengeschlossene Gemeinde eine verbesserte finanzielle Ausgangslage aufweisen kann. Die Zugehörigkeit beider Gemeinden zur Interventionsstufe zwei überlässt der Regierung den notwendigen Spielraum, um ausnahmsweise das bestehende und unbestrittene Förderinstrumentarium dem schwierigen Sachverhalt anzupassen. Sie ist der Ansicht, dass ein eigentlicher Schuldenschnitt die Probleme mindern kann. Gleichzeitig vertritt sie dezidiert die Haltung, dass nur eine Teilentschuldung in Frage kommt, wenn damit klare Zielsetzungen und Leitplanken zur eigenen Verbesserung der finanziellen Situation statuiert werden.

Die Regierung sieht einen Schuldenschnitt in der Höhe von knapp 30 Prozent des Fremdkapitals von 28 Millionen Franken, somit von **8 Millionen Franken**, als richtig und vertretbar an. Die Nettoverschuldung pro Kopf sinkt dadurch in die Nähe der kritischen Grenze von 5 000 Franken, was zwar noch vertretbar, jedoch nach wie vor als hoch anzusehen ist. Würden die Investitionen der Finanzplanung tatsächlich auch ausgeführt, würde die Nettoverschuldung wiederum auf einen sehr kritischen Wert ansteigen, was vor Ort und aufsichtsrechtlich zu verhindern ist.

Die Regierung spricht damit - ausserordentlich und unpräjudizierend für weitere Zusammenschlüsse im Kanton - einen hohen Beitrag an eine neue Gemeinde, welche dieser die finanzielle Zukunft wesentlich erleichtern soll, indem die Schulden aus der Vergangenheit teilweise getilgt werden. Die Verantwortung für die finanzielle Zukunft ist damit für die neue Gemeinde keineswegs vom

Tisch. Die eigenen Anstrengungen für die Gesundung des kommunalen Finanzhaushalts müssen weiterhin oder gar verstärkt erfolgen. Demselben Ziel dienen die Bestimmungen, wonach der gesamte Förderbeitrag zweckgebunden zu verwenden ist und weitere kantonale Auflagen (vgl. Ziffer 10) zu befolgen sind.

Wenn die Regierung unter Berücksichtigung eines hohen Förderbeitrags zur Schuldentilgung von weiterhin schwierigen, jedoch bewältigbaren finanziellen Herausforderungen ausgeht, verschweigt sie nicht ihre Sorge vor den sich anbahnenden und verschärfenden Problemen ohne diese kantonale Unterstützung, welche sie lediglich im Rahmen des Gemeindezusammenschlusses ausrichten kann.

Der **kantonale Förderbeitrag** an den Zusammenschluss der Gemeinden Bergün/Bravuogn und Filisur beträgt:

Förderpauschale	Fr.	615 000
Ausgleichs-/Entschuldungsbeitrag	Fr.	8 000 000
Total kantonaler Förderbeitrag	Fr.	8 615 000

9. Die **Sonderleistungen** können Nachteile beseitigen, die durch einen Zusammenschluss entstehen oder zusätzliche Anreize für diesen schaffen.

a. Beitrag Infrastrukturprojekte

Die kantonale Förderung kann für die Mitfinanzierung von **Infrastrukturprojekten** erfolgen, wenn diese unerlässlich sind, aus einem regionalen Gedanken heraus entstehen oder zu einer übermässigen Belastung für die neue Gemeinde führen könnte. Der entsprechende Beitrag ist zweckgebunden zu verbuchen und zu verwenden, weshalb er nicht innerhalb des ordentlichen kantonalen Förderbeitrags ausgewiesen wird. Das Amt für Gemeinden hat die buchhalterisch korrekte Abwicklung, die Finanzierung und die Abrechnung der Infrastrukturprojekte zweckmässig zu überprüfen.

Gemeindearchiv Bergün/Bravuogn

Das Gemeindearchiv Bergün ist seit vielen Jahren ein Sanierungsfall, wie sich den Inspektionsberichten des kantonalen Staatsarchivs des letzten Jahrzehnts sowie der am 18. Februar 2016 vorgenommenen Bestandesaufnahme entnehmen lässt. Bisherige Bemühungen vor Ort, das Archiv zu ordnen und Räumlichkeiten zu schaffen, scheiterten am fehlenden Geld und an den Personalressourcen. Das Staatsarchiv hat mit Datum vom 22. Februar 2016 einen Kostenvoranschlag in der Höhe von gut 50 000 Franken erstellt. Darin nicht eingerechnet sind die Bereitstellung geeigneter Archivräume und die Anschaffung entsprechender Infrastruktur. Es ist davon auszugehen, dass zusätzliche Kosten dafür in der Höhe von mindestens 25 000 Franken anfallen. Es rechtfertigt sich vorliegend einen Beitrag für dieses notwendige Infrastrukturprojekt in der Höhe von **75 000 Franken** zu sprechen.

Wasseruhren in Filisur

Die Spezialfinanzierung von Filisur weist zurzeit noch eine Verpflichtung aus. Aufgrund der getätigten Investitionen in die Wasserversorgung und der damit einhergehenden Abschreibungspflicht wird sich die Spezialfinanzierung bis ins Jahr 2017 in einen Vorschuss wandeln. Wenn nun die Gebührenreglemente harmonisiert werden, wird die neue Gemeinde nicht umhin kommen, Wasseruhren zu installieren. Die Gemeinde Bergün/Bravuogn hingegen hat im vergangenen Jahr ihre Wasserverbrauchsgebühren soweit erhöht, dass ihre Spezialfinanzierung künftig genügend alimentiert wird. Es wäre nun unverhältnismässig, wenn die eben erfolgte Erhöhung in Bergün/Bravuogn zu einem Teil für die Anschaffung von Wasseruhren in Filisur herangezogen werden müsste. Die Regierung spricht deshalb einen zweckgebundenen Investitionsbeitrag in der Höhe von **150 000 Franken** für die Anschaffung von Wasseruhren in Filisur. Dieser Beitrag substituiert die zu erhebende Zählermiete nicht.

b. Verzicht auf Rückerstattung von Kantonsbeiträgen

Die Gemeinden verfügen über verschiedene Gebäude wie Schul- oder Gemeindehäuser, welche mit Kantons- oder Finanzausgleichsbeiträgen mitfinanziert worden sind. Sollten im Zuge des Gemeindegemeinschafts ein Teil dieser Lokalitäten nicht mehr für Gemeindeaufgaben im engeren Sinne genutzt

werden, ist es richtig, wenn seitens der Subventionsbehörden allfällige Umnutzungen ermöglicht werden, ohne dass die neue Gemeinde rückzahlungspflichtig wird. Es ist angezeigt, auf allfällige Rückforderungen zu verzichten.

c. Übernahme der Kosten für die Anpassungen der Vermessungswerke

Als Folge von Gemeindegrenzzusammenschlüssen sind die kommunalen Vermessungswerke zu harmonisieren und in einem einheitlichen Vermessungswerk zusammenzuführen. Die laufenden Nachführungsverträge sind zu diesem Zweck mit einer Frist von zwölf Monaten zu kündigen. Das kantonale Geoinformationsgesetz (KGeolG; BR 217.300) regelt gemäss Art. 19 lit. c und Art. 30 Abs. 2 die Übernahme der Kosten für die erforderlichen Anpassungen der Vermessungswerke durch den Kanton. Solche Anpassungen im Zuge von Gemeindefusionen sind von hohem kantonalem Interesse, so dass die Kosten vom Kanton getragen werden.

d. Öffentlicher Verkehr

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden (GöV; BR 872.100) regelt unter anderem die Form der Verkehrserschliessung mit öffentlichen Transportdiensten im Kanton. Unterschieden wird zwischen Basis-, Zusatz- und Feinerschliessung. Die Gemeinden haben Anspruch auf eine angemessene Basis- und Zusatzerschliessung (Art. 11 Abs. 2 GöV). Linien innerhalb der Gemeindegrenzen gelten grundsätzlich als Ortsverkehr, der durch die Gemeinde zu finanzieren ist. Eine Ausnahme bildet die Erschliessung von Gemeindefraktionen. In einem solchen Fall entscheidet die Regierung über den Erschliessungsanspruch (Art. 11 Abs. 3 GöV). Praxis ist, dass eine Linie dem regionalen Verkehr zugeordnet wird, sofern die Siedlungen örtlich auseinander liegen und die Fraktion in der Regel mindestens 60 Einwohnerinnen und Einwohner zählt. Bei Fraktionen unter den geforderten 60 Personen wird fallweise geprüft, ob der Kanton die Basiserschliessung sicherstellen kann. Es handelt sich jeweils um eine Einzelfallbetrachtung, wodurch zugunsten fusionswilliger Gemeinden genügend Handlungsspielraum besteht.

Im Fusionsperimeter der beiden Gemeinden bestehen nebst der RhB-Albulalinie von Thusis nach St. Moritz die folgenden Linien des öffentlichen Verkehrs:

- 90.572 Tiefencastel – Alvaneu Dorf – Filisur
- 90.591 Bergün/Bravuogn – Latsch – Stugl/Stuls (5 Kurse)

Entscheidend für die Aufrechterhaltung einer Linie des öffentlichen Verkehrs sind in erster Linie die Frequenzen. Im Rahmen des Gemeindezusammenschlusses ist die Regierung bereit, positiv auf den Erhalt und die Optimierung des Kursangebots einzuwirken. Sie ist grundsätzlich gewillt, die bestehenden Linien als Linien des Regionalverkehrs zu erhalten, sofern jeweils ein entsprechendes Bedürfnis ausgewiesen ist.

e. Verbindungsstrassen

Das geltende Strassengesetz (StrG; BR 807.100) sieht den Anspruch jeder politischen Gemeinde auf eine kantonale Verbindung vor (Art. 7 Abs. 1 StrG). Dasselbe steht einer Gemeindefraktion zu, sofern sie wenigstens 30 ständige Einwohnerinnen und Einwohner zählt (Art. 7 Abs. 2 StrG). Eine Aberkennung der kantonalen Verbindungsstrasse für die bisherige Hauptsiedlung erfolgt dann nicht, wenn der Erschliessungsanspruch als Folge des Gemeindezusammenschlusses nicht mehr bestehen würde (Art. 7 Abs. 5 StrG), d. h. wenn eine bisherige Gemeinde zu einer Fraktion im Sinne des Strassengesetzes wird. Bei jenen Strassen, wo dies nicht zutrifft, kann die Regierung gemäss Art. 9 Abs. 5 StrG eine massgeschneiderte Lösung finden, welche die neue Gemeinde nicht zusätzlich belastet.

749.00	Albulastrasse	Surava – La Punt	35.40 km
749.20	Filisurstrasse	Albulastrasse – Filisur	0.33 km
749.10	Stuglserstrasse	Bergün – Stugl	6.43 km

Weder die Hauptverkehrsachse Albulastrasse noch die Zufahrt ins Dorf Filisur sind von einer Aberkennung betroffen. Hingegen ist das Teilstück der Stuglserstrasse zwischen Latsch und Stugl/Stuls (2,48 km) wegen der geringen Einwohnerzahl der Fraktion Stugl/Stuls einer näheren Betrachtung zu unterzie-

hen. Diese Fraktion erreicht schon seit Jahren das Quorum von 30 Einwohnerinnen und Einwohner nicht mehr. Es ist absehbar, dass dieses Teilstück auf das Frühjahr 2019 der Gemeinde Bergün/Bravuogn abgetreten wird. In den Jahren 2011 – 2013 wurde dieser Strassenabschnitt umfassend instand gestellt und mit zusätzlichen Ausweichstellen versehen, so dass er sich in einem guten Zustand befindet und auch längerfristig nur geringe Kosten im baulichen Unterhalt verursachen wird. Die Regierung ist jedoch im Sinne einer zusätzlichen Förderung bereit, die Abtretung des Teilstücks Latsch – Stugl/Stuls für zehn Jahre nach Inkrafttreten des Zusammenschlusses zu sistieren.

f. Immaterielle Leistungen des Kantons

Die kantonalen Förderleistungen beinhalten neben den materiellen Leistungen und den Sonderleistungen auch die unentgeltliche Beratungstätigkeit kantonalen Dienststellen – insbesondere des Amts für Gemeinden – für Arbeiten, welche im Zusammenhang mit dem Gemeindezusammenschluss stehen. Bei einer positiven Entscheidung über den Zusammenschluss soll das Amt für Gemeinden während der Umsetzungsphase begleitend und unentgeltlich zur Verfügung stehen.

10. Beide Gemeinden sind seit dem 1. Januar 2016 der finanzaufsichtsrechtlichen Interventionsstufe zwei (vgl. Ziff. 2) durch das Amt für Gemeinden unterstellt. Konkret haben die Gemeinden ihre Finanzhaushalte nach den Weisungen des Amts für Gemeinden zu führen. Insbesondere werden sie angehalten:
 - Sämtliche Massnahmen und Rechtsakte, wie z. B. Erlass und Änderung von kommunalen Gesetzen und Verordnungen, Vertragsabschlüsse, den Beitritt zu Verbänden und Organisationen mit dauernder Kostenbeteiligung oder die Auslagerung von Gemeindeaufgaben, welche mit entsprechenden Ausgaben oder Einnahmenverzichten verbunden sind, dem Amt für Gemeinden unaufgefordert zur Genehmigung zu unterbreiten;
 - eine unabhängige externe Revisionsstelle zu beauftragen, zukünftig die Rechnungsprüfung der Jahresrechnung der Gemeinde und des Elektrizitätswerkes (erstmalig die Jahresrechnungen 2015) durchzuführen;

- die revidierten Jahresrechnungen der Gemeinde und des Elektrizitätswerkes unter Beilage eines ausführlichen Prüfungsberichtes der externen Revisionsstelle und der Geschäftsprüfungskommission jeweils bis spätestens Ende April dem Amt für Gemeinden zur Genehmigung zu unterbreiten;
- die Jahresrechnungen jeweils bis spätestens Ende Juni dem Souverän zur Genehmigung zu unterbreiten;
- das Budget der Gemeinde und des Elektrizitätswerkes mit einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung sowie eine auf das Notwendige beschränkte Finanz- und Investitionsplanung jeweils bis Ende September dem Amt für Gemeinden zur Genehmigung zu unterbreiten;
- nicht budgetierte Ausgaben von über 10 000 Franken bzw. andere Beschlüsse von entsprechender Tragweite dem Amt für Gemeinden vorgängig zur Genehmigung zu unterbreiten;
- geplante Ausgaben oder Einnahmenverzichte, die zu einem Anstieg der Verschuldung führen können, dem Amt für Gemeinden unaufgefordert zu melden;
- von sämtlichen laufenden und zukünftigen Investitionsausgaben eine Verpflichtungskreditkontrolle zu führen, welche Auskunft über die eingegangenen Verpflichtungen, die Beanspruchung der Kredite sowie die erfolgten Zahlungen gibt. Die aktualisierten Verpflichtungskreditkontrollen sind dem Amt für Gemeinden jeweils Ende Quartal (erstmalig per Ende März 2016) zuzustellen.

Angesichts des hohen Förderbeitrags und der weiterhin schwierigen Finanzaussichten ist es angezeigt, dass auch die zusammengeschlossene Gemeinde derselben Finanzaufsicht zu unterstellen ist. Das Amt für Gemeinden wird beauftragt, im zweiten Jahr nach dem Zusammenschluss der Regierung Rechenschaft über die verfügbaren Massnahmen abzulegen sowie einen Antrag für die weitere Finanzaufsicht zu unterbreiten (Art. 3 Abs. 2 FiAV).

Wie bereits in Ziff. 7 festgehalten, wird der Förderbeitrag unter folgenden weitergehenden Auflagen, geltend für die Gemeinde inkl. EW, gesprochen:

- Der Förderbeitrag ist grundsätzlich für die Rückzahlung von Fremdkapital zu verwenden. Das Amt für Gemeinden hat den Rückzahlungsplan zu genehmigen.
 - Das Fremdkapital ist bei maximal 20 Millionen Franken zu plafonieren. Jegliche Ausgaben, welche zu einem erhöhten Fremdkapital führen, sind nicht zulässig. Entsteht aus einer Zwangssituation heraus die Notwendigkeit einer darüber hinausgehenden Investition, sind diese Mittel durch die Regierung zu sprechen. Ansonsten wird die neue Gemeinde für den überschüssigen Teil bis zur maximalen Höhe des Entschuldungsbeitrags (8 Millionen Franken) rückzahlungspflichtig.
 - Die Gemeinde wird verpflichtet, aus eigener Anstrengung ihr Fremdkapital weiter zu reduzieren. Damit soll das Ziel erreicht werden, das Fremdkapital innerhalb von höchstens zehn Jahren um weitere fünf Millionen Franken zu senken.
11. Wenn der Zusammenschluss nicht gelingt, werden die finanziellen Herausforderungen akzentuiert in Erscheinung treten. Deshalb ist nicht davon auszugehen, dass die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen und Auflagen weniger streng oder weniger konsequent ausfallen werden. Vielmehr ist unter dem Aspekt der sich erhöhenden geplanten Verschuldung davon auszugehen, dass sich die Ausgaben weiter zu reduzieren und auf das Allernötigste zu beschränken haben. Die Gemeinden Bergün/Bravuogn und Filisur werden diesfalls angewiesen, innerhalb von drei Monaten nach einem ablehnenden Fusionsentscheid eine konsequente Aufgaben- und Leistungsüberprüfung in beiden Gemeinden vorzunehmen und ein Sparpaket zu schnüren. In diesem Massnahmenplan sind verbindliche Fristen und Massnahmen zur Sicherstellung des Haushaltsgleichgewichts, im vorliegenden Fall die Reduktion der jeweiligen Nettoverschuldung pro Kopf auf unter 5 000 Franken, festzulegen (Art. 9 Abs. 3 FiAV). Das Amt für Gemeinden begleitet die Arbeiten. Der Massnahmenplan ist der Regierung für die weitere Beschlussfassung zu unterbreiten.

Die Regierung beschliesst:

1. An den Zusammenschluss der beiden Gemeinden Bergün/Bravuogn und Filisur wird ein Förderbeitrag von **8 615 000 Franken** aus der Spezialfinanzierung interkommunaler Finanzausgleich zugesichert.
2. An die Infrastrukturprojekte Gemeindearchiv Bergün/Bravuogn wird ein zweckgebundener Beitrag in der Höhe von 75 000 Franken, an die Installation von Wasseruhren in Filisur ein solcher von 150 000 Franken, insgesamt **225 000 Franken**, zugesichert. Das Amt für Gemeinden wird beauftragt, die Verbuchung, Finanzierung und Abrechnung zu beaufsichtigen. Die fachliche Begleitung der Sanierung des Gemeindearchivs wird durch das kantonale Staatsarchiv sichergestellt. Die Installation der Wasseruhren ist innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Zusammenschlusses vorzunehmen.
3. Auf die Rückerstattung von Subventionsbeiträgen im Falle der Umnutzung von Infrastrukturanlagen wird verzichtet.
4. Der Strassenabschnitt Latsch - Stugl/Stuls bleibt während zehn Jahren nach Inkrafttreten des Zusammenschlusses in kantonalem Besitz.
5. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten wird die Regierung positiv auf den Erhalt des Kursangebots des öffentlichen Verkehrs einwirken. Die bestehenden Linien werden dem Regionalverkehr zugerechnet.
6. Die Kosten für die erforderlichen Anpassungen der Vermessungswerke nach dem Zusammenschluss werden über das Konto 36322101 „Beiträge an Gemeinden für die amtliche Vermessung“ vergütet.
7. Die im Zusammenhang mit dem Gemeindezusammenschluss stehende fachliche Beratung des Amts für Gemeinden wird für die Dauer von zwei Jahren ab Inkrafttreten des Zusammenschlusses nicht verrechnet.

8. Die Zusicherungen stehen unter dem Vorbehalt, dass der Zusammenschluss bis spätestens Ende 2017 durch die Gemeinden und den Grossen Rat beschlossen worden ist. Die Auszahlung des Beitrags erfolgt nach Massgabe der verfügbaren Mittel bzw. der genehmigten Kredite. Die Auflagen gemäss Ziff. 10 sind einzuhalten und durch das Amt für Gemeinden zu kontrollieren.
9. Die neue Gemeinde wird der Interventionsstufe "Beratung und Beistand mit erweiterter Interventionsbefugnis" gemäss Art. 14 der Finanzaufsichtsverordnung zugeteilt. Spätestens im zweiten Jahr nach Inkrafttreten des Zusammenschlusses ist der Regierung ein Wirksamkeitsbericht über die verfügten Massnahmen sowie Antrag für das weitere finanzaufsichtsrechtliche Vorgehen zu unterbreiten.
10. Kommt der Zusammenschluss nicht zustande, ist der Regierung innerhalb von drei Monaten nach dem ablehnenden Entscheid ein Massnahmenplan zu unterbreiten.
11. Mitteilung an die Gemeinde Bergün/Bravuogn, 7482 Bergün/Bravuogn, die Gemeinde Filisur, 7477 Filisur, an das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation, an das Tiefbauamt, an das Amt für Energie und Verkehr, an das Staatsarchiv, an das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement EKUD sowie an das Amt für Gemeinden.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Chr. Rathgeb

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen