



Sitzung vom

21. Februar 2017

Mitgeteilt den

23. Februar 2017

Protokoll Nr.

129

### **Zusammenschluss der Gemeinden Andiast, Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz: Kantonale Förderung**

Die Gemeinden Andiast, Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz planen den Zusammenschluss zu einer neuen Gemeinde. Die Abstimmungen über den Fusionsvertrag sind für den Juni 2017 geplant. Mit Datum vom 14. November 2016 stellt die Projektgruppe im Namen der drei Gemeinden das Gesuch an das Departement für Finanzen und Gemeinden, über die kantonalen Förderleistungen im Falle eines Zusammenschlusses zu entscheiden. Zusammenfassend sind die Erwartungen wie folgt wiedergegeben:

- *Ausrichtung eines angemessenen Fusionsbeitrags unter besonderer Beachtung der finanziellen Unterschiede der Gemeinden;*
- *Berücksichtigung der besonderen Kostenbelastung für wichtige Projekte;*
- *Verzicht auf Rückerstattungen von Kantonsbeiträgen;*
- *Beibehaltung der Erschliessungen mit dem öffentlichem Verkehr (Status quo);*
- *Ausgleich allfälliger fusionsbedingter Nachteile auf die Finanzflüsse zwischen dem Kanton und der neuen Gemeinde;*
- *Teilfinanzierung der neu zu bauenden Verbindungsstrasse zwischen Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz;*
- *Beibehaltung der bisherigen Kantonsstrassen innerhalb des Fusionsperimeters (Status quo);*
- *Berücksichtigung allfälliger weiterer Anliegen gemäss regierungsrätlicher Praxis.*

### **Die Regierung zieht in Erwägung:**

1. Nach Artikel 64 der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) fördert der Kanton den Zusammenschluss von Gemeinden, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen. Gemäss Artikel 93 des Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) unterstützt der Kanton Gemeindezusammenschlüsse mit einem Förderbeitrag. Die hierfür benötigten Mittel werden gestützt auf Artikel 14 des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz, FAG; BR 730.200) aus der Spezialfinanzierung Interkommunaler Finanzausgleich bereitgestellt. Gemäss Artikel 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 Heft Nr. 8 / 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 Vorstände der drei Gemeinden Andiast, Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz entschieden im Jahr 2009, die Vor- und Nachteile bzw. die Chancen und Gefahren eines Gemeindezusammenschlusses eingehend zu prüfen. Eine Arbeitsgruppe befasste sich daraufhin mit den möglichen Auswirkungen einer Fusion. Am 20. September 2011 (Protokoll Nr. 870) beschloss die Regierung die kantonalen Förderleistungen an diesen Zusammenschluss. Sie sicherte den Gemeinden im Falle einer Fusion einen Förderbeitrag in der Höhe von 3 300 000 Franken sowie Werkbeiträge in der Höhe von 3 000 000 Franken zu. Verschiedene Informationsveranstaltungen verdeutlichten, dass insbesondere

die Bevölkerung von Waltensburg/Vuorz die Frage des sinnvollen und richtigen Perimeters äusserst kontrovers diskutierte. Das damalige Projekt fand seinen Abschluss mit den Gemeindeversammlungen vom 20. Januar 2012. Andiast stimmte dem Fusionsvertrag deutlich mit 68 zu 21 Stimmen zu. Hingegen lehnte die Bevölkerung von Waltensburg/Vuorz die Fusion knapp mit 101 zu 110 Stimmen ab. Eine für später angesetzte Urnenabstimmung in Breil/Brigels wurde hinfällig. Die damaligen wesentlichen Argumente in Waltensburg/Vuorz gegen die Fusion waren einerseits der befürchtete zusätzliche Durchgangsverkehr als Folge der Verbindungsstrasse nach Breil/Brigels, andererseits die Option einer Fusion innerhalb des Kreises Rueun, welche im Vorfeld des Zusammenschlusses der Gemeinden rund um Ilanz/Glion noch zur Diskussion stand. Das Nein in Waltensburg/Vuorz hatte einschneidende Auswirkungen auf das soziale Leben in der Dorfgemeinschaft.

Im Verlauf des Jahres 2013 wurde eine Motion eingereicht, welche die Reaktivierung des Fusionsprojekts mit Breil/Brigels forderte. Im selben Jahr reichten andere Stimmberechtigte eine Initiative ein, die eine Fusion mit Ilanz/Glion zum Ziel hatte.

Im Rahmen eines Projekts wurden unter Beizug des Zentrums für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur die Vor- und Nachteile der beiden Varianten ermittelt und der Bevölkerung aufgezeigt. Die Gemeinde Andiast beteiligte sich ebenfalls an diesen Abklärungen. Am 12. Juni 2016 entschieden die beiden Gemeindeversammlungen, ein konkretes Fusionsprojekt mit Breil/Brigels starten zu wollen. In Andiast resultierte mit 65 zu 15 Stimmen ein deutlicher Entscheid, in Waltensburg/Vuorz mit 105 zu 104 Stimmen hingegen ein denkbar knappes Resultat für den Perimeter mit Breil/Brigels.

4. Die drei Gemeinden Andiast, Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz befinden sich im selben Förderraum. Wegen der in Waltensburg/Vuorz offenen Frage nach dem mehrheitsfähigen Perimeter wurden kantonale Abklärungen notwendig, wie sich eine allfällige Anpassung des Förderraums auf die umliegenden Gemeinden auswirken könnte. Mit Schreiben vom 3. April 2014 bat das Departement

ment für Finanzen und Gemeinden die Gemeinden Andiast, Breil/Brigels und Ilanz/Glion, zu einer allfälligen Veränderung der bestehenden Förderräume Stellung zu beziehen. Zusammenfassend lauteten die Antworten wie folgt:

Der Gemeindevorstand von Andiast würde insbesondere auch unter Berücksichtigung des Abstimmungsergebnisses vom 20. Januar 2012 sowie der darauffolgenden Diskussion vom 17. Februar 2012 einen Zusammenschluss mit Breil/Brigels begrüßen. Er sehe verschiedene Vorteile, wenn die Fusion mit Waltensburg/Vuorz und Breil/Brigels Realität würde. Insbesondere sprächen die touristische Ausrichtung, die Zusammenarbeit in der Landwirtschaft sowie die zu erwartende Verbindungsstrasse für die Aufrechterhaltung des Förderraums. Vorteile für eine Fusion mit Ilanz/Glion seien demgegenüber keine ersichtlich. Ähnlich argumentiert der Gemeindevorstand von Breil/Brigels. Die wirtschaftliche Ausrichtung und die gemeinsame Aufgabenerfüllung bspw. im Bereich Schule, Landwirtschaft, Werk- und Waldarbeitergruppe, Feuerwehr oder Wasserversorgung würden für eine gemeinsame Zukunft der drei Gemeinden sprechen. Der Gemeindevorstand Ilanz/Glion signalisierte ebenfalls seine Bereitschaft zu Fusionsgesprächen. Es bestünden seit jeher enge Verbindungen in Richtung Ilanz, seien sie wirtschaftlich, schulisch, kulturell oder durch die Erschliessung bedingt. Der Vorstand würde einen Zusammenschluss mit Andiast und Waltensburg/Vuorz gar als Stärkung der touristischen Position von Ilanz/Glion betrachten.

So gelang es nicht eindeutig zu eruieren, ob und allenfalls welche Nachteile sich ergäben, falls die bestehenden Förderräume angepasst würden. Im Schreiben vom 13. Mai 2014 verdeutlichte das Departement, dass eine Aufteilung des bestehenden Förderraums zwar möglich sei, jedoch die beiden Gemeinden Andiast und Waltensburg/Vuorz zwingend demselben Perimeter zugehören müssen. Es sei an der Bevölkerung beider Gemeinden zu entscheiden, in welche Richtung – Breil/Brigels oder Ilanz/Glion – sie sich gemeinsam ausrichten wollen.

Die Regierung erachtet es als Folge der demokratischen Entscheide in beiden Gemeinden vom 12. Juni 2016 für ein Fusionsprojekt mit Breil/Brigels und der

summiert betrachtet deutlichen Zustimmung zu diesem Perimeter als zielführend, am bestehenden Förderraum Breil/Brigels festzuhalten. Sie wird Zusammenschlüsse innerhalb dieses Perimeters fördern, darüber hinausgehende nicht.

5. Auch wenn die positiven Effekte von Zusammenschlüssen im Wesentlichen bei den Gemeinden anfallen, ist es für die Regierung zielführend und notwendig, dass Zusammenschlüsse von Gemeinden durch den Kanton materiell und immateriell gefördert werden. Zwar sind die kantonalen Leistungen nicht das zentrale und insbesondere nicht das einzige Argument, Gemeindegemeinschaften zu vollziehen. 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 Heft Nr. 8 / 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. Beide Gemeinden liegen im Förderraum Breil/Brigels (vgl. Ziff. 4). 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, so dass dieser Zusammenschluss mit kantonalen Förderleistungen unterstützt werden kann.

6. 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 kantonaler Stellen.

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. Eine Pauschale für die Strukturbereinigung gelangt dann gänzlich oder teilweise zur Ausrichtung, wenn die zu erwartende Strukturbereinigung hoch ist. Dies ist in der Regel bei Zusammenschlüssen von mehreren Gemeinden zu erwarten. Diese Pauschale ist im Grundsatz auf zwei Millionen Franken beschränkt. Der vorliegende Zusammenschluss führt zu einer strukturellen Bereinigung der interkommunalen Zusammenarbeit. Verschiedene Aufgaben wie Verwaltung, Feuerwehr, Schule und Forst könnten künftig weitgehend durch die neue Gemeinde erfüllt werden. Die wirtschaftliche Einheit trägt das ihre dazu bei, dass von einer gewissen Strukturbereinigung ausgegangen werden kann. Es rechtfertigt sich die Ausrichtung eines Viertels der vollen Pauschale, d. h. **500 000 Franken**.

Die **Förderpauschale** berechnet sich wie folgt:

3 Gemeinden	à Fr. 150 000	Fr.	450 000		
1799 Einwohner	à Fr. 350	Fr.	629 650	Fr.	1 079 650
Pauschale für Strukturbereinigung				Fr.	500 000
<b>Total Förderpauschale (gerundet)</b>				<b>Fr.</b>	<b>1 580 000</b>

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 fusionsbe-

dingte 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 auf Basis der Zahlen 2017 zeigen, dass sich der RA um rund 9000 Franken verringern, der GLA hingegen um rund 65 000 Franken erhöhen würde. Insgesamt resultiert als Folge des Gemeindezusammenschlusses eine Mehrleistung des Finanzausgleichs. Deshalb erübrigen sich sowohl ein vertikaler Ausgleichsbeitrag wie auch eine spezielle Zusicherung für den GLA.

Der **horizontale Ausgleichsbeitrag** kann die wesentlichen finanziellen Unterschiede unter den sich zusammenschliessenden Gemeinden glätten. Ein wesentlicher Faktor ist der künftige Steuerfuss einer Gemeinde. Zudem ist dieser für den Erfolg eines Fusionsprojekts von entscheidender Bedeutung. Die Regierung gewährt deshalb in der Regel einen Ausgleich der Steuerfüsse bis zur einfachen Kantonssteuer für jene Gemeinden mit einem darüber liegenden Satz für einen angemessenen Zeitraum (fünf Jahre). Die Gemeinden Andiaast (125 Prozent) und Waltensburg/Vuorz (130 Prozent) liegen darüber. Es ist gerechtfertigt, den Steuerfussausgleich für den vorliegenden Zusammenschluss zu gewähren. Das Amt für Gemeinden hat den Steuerfussausgleich auf **1 020 000 Franken** berechnet.

Die beiden Gemeinden Andiaast und Waltensburg/Vuorz stehen vor grösseren Investitionen in ihre jeweilige Wasserversorgung. Die Finanzpläne zeigen, dass in der Spezialfinanzierung Wasserversorgung der Gemeinde Andiaast ein beträchtliches finanzielles Ungleichgewicht entsteht. Dafür verantwortlich ist ein Investitionsvorhaben für die Sanierung der Wasserversorgung in der Höhe von 4,27 Millionen Franken, welche nicht nur die vorhandene Verpflichtung in der Höhe von 665 000 Franken aufbraucht, sondern unter Berücksichtigung der zu erwartenden Investitionseinnahmen zu einem Vorschuss in der Höhe von 2,77 Millionen Franken führt. Im Zuge der Konsolidierung der drei Rechnungen würden dadurch die Spezialfinanzierungen von Breil/Brigels und von Waltensburg/Vuorz diese Investitionen übermässig quersubventionieren. Im Rahmen

des kantonalen Förderbeitrags soll deshalb ein Ausgleichsbeitrag in der Höhe von **1 000 000 Franken** gesprochen werden. Diese Mittel sind zweckgebunden in die Spezialfinanzierung Wasserversorgung einzubuchen. Das Amt für Gemeinden wird die entsprechende korrekte Verbuchung und Verwendung der Mittel beaufsichtigen.

Heute besuchen die Schülerinnen und Schüler der Gemeinden Andiaast und Waltensburg/Vuorz sowie der Ilanzer Fraktionen Rueun, Siat und Pigniu die Oberstufe in Rueun. Die Oberstufenschülerinnen und –schüler der Gemeinde Breil/Brigels besuchen die Schule in Danis. Es ist vorgesehen, dass die Schülerinnen und Schüler von Andiaast und Waltensburg/Vuorz nach dem Gemeindezusammenschluss am Standort Danis (Breil/Brigels) unterrichtet werden. Die im Jahr 1998 erstellte Schulanlage Rueun befindet sich im Eigentum der Standortgemeinde Ilanz/Glion sowie der beiden Gemeinden Andiaast und Waltensburg/Vuorz. Um eine vollständige Eigentumsentflechtung zwischen der künftigen Gemeinde Breil/Brigels und der bereits zusammengeschlossenen Gemeinde Ilanz/Glion in dieser Frage zu erreichen, müsste Ilanz/Glion gemäss den Berechnungen des Amts für Gemeinden einen Betrag in der Höhe von rund 400 000 Franken auszahlen. Es ist absehbar, dass dies sowohl im Grundsatz wie auch in der betragsmässigen Höhe zu langwierigen und kaum lösbaaren Schwierigkeiten zwischen den beiden Gemeinden Breil/Brigels und Ilanz/Glion führen würde. Die Regierung erachtet es als zielführend, den vom Amt für Gemeinden errechneten Betrag in der Höhe von **400 000 Franken** im Rahmen des Ausgleichsbeitrags zu erstatten. Die Ausrichtung dieses Betrags erfolgt erst nach der rechtsgültig, d. h. grundbuchamtlich eingetragenen, erfolgten Eigentumsentflechtung der Liegenschaft. Die Gemeinden Andiaast, Ilanz/Glion und Waltensburg/Vuorz haben sich vor dem Inkrafttreten des hiermit geförderten Zusammenschlusses vertraglich mit der ermittelten Abgeltung einverstanden zu erklären. Das Amt für Gemeinden unterstützt die Gemeinden in diesen Bestrebungen. Gleichzeitig hat das Amt auch die Einhaltung der statuierten Anforderungen zu überwachen.

Artikel 14 Absatz 2 FAG eröffnet die Möglichkeit, an Projekte und Studien Förderbeiträge auszurichten. Im Falle eines Zusammenschlusses wird ein Beitrag



unter diesem Titel als Bestandteil der kantonalen Förderleistungen mit **50 000 Franken** ausgerichtet.

Der **Ausgleichsbeitrag** für den Zusammenschluss der Gemeinden Andiastr, Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz beträgt:

Horizontaler Ausgleich		Fr.	2 420 000
<i>Steuerfussausgleich</i>	<i>Fr.</i>		<i>1 020 000</i>
<i>Disparitäten SF WV Andiastr</i>	<i>Fr.</i>		<i>1 000 000</i>
<i>Schulhaus Rueun</i>	<i>Fr.</i>		<i>400 000</i>
Ausgleich Projektkosten		Fr.	50 000
<b>Total Ausgleichsbeitrag</b>		<b>Fr.</b>	<b>2 470 000</b>

Der **kantonale Förderbeitrag** an den Zusammenschluss der Gemeinden Andiastr, Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz beträgt:

Förderpauschale		Fr.	1 580 000
Ausgleichsbeitrag		Fr.	2 470 000
<b>Total kantonaler Förderbeitrag</b>		<b>Fr.</b>	<b>4 050 000</b>

7. 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.

Eine Fusion der drei Gemeinden ist nur dann realistisch und sinnvoll, wenn eine direkte Strassenverbindung von Breil/Brigels nach Waltensburg/Vuorz besteht. Die Gesamtmelioration Breil/Brigels Vitg bzw. das Projekt Sanierung Güterwege Waltensburg/Vuorz bieten die Chance, diese Verbindungsstrasse bauen zu können. Die entsprechenden Vorabklärungen beim Bund sind positiv verlaufen. Nach Abzug der Bundes- und Kantonsbeiträge verbleiben für die neue Gemeinde Restkosten in der Höhe von rund 4 Millionen Franken. Aufgrund der direkt in Zusammenhang mit der Fusion zu bringenden Investitionskosten rechtfertigt sich die Ausrichtung einer Sonderfallpauschale in der Höhe von **2 000 000 Franken**.

*b. Verzicht auf Rückerstattung von Kantonsbeiträgen*

Die Gemeinden verfügen über verschiedene Gebäude wie Schulhäuser, Gemeindehäuser oder Werkhöfe, welche mit Kantons- und Finanzausgleichsbeiträgen mitfinanziert worden sind. Sollte der Gemeindegemeinschaftsabschluss gelingen, würde im Verlaufe der nächsten Jahre als Folge der absehbaren Reorganisation der neuen Gemeinde ein Teil dieser Lokalitäten nicht mehr für Gemeindeaufgaben im engeren Sinne benutzt werden. Aufgrund dieser Ausgangslage ist es richtig, wenn seitens der Subventionsbehörden allfällige Umnutzungen ermöglicht werden, ohne dass die neue Gemeinde rückzahlungspflichtig wird.

*c. Übernahme der Kosten für die Anpassungen der Vermessungswerke*

Als Folge von Gemeindegemeinschaftsabschlüssen 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 Artikel 19 litera c und Artikel 30 Absatz 2 die Übernahme der Kosten für die erforderlichen Anpassungen der Vermessungswerke durch den Kanton. Solche Anpassungen im Zuge von Gemeindefusionen sind von ausserordentlich 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. Gemäss Artikel 11 Absatz 2 GöV haben die Gemeinden einen Anspruch auf eine angemessene Basis- und Zusatzerschliessung im Sinne einer minimalen Mobilitätsvorsorge. Linien innerhalb der Gemeindegrenzen gelten grundsätzlich als Ortsverkehr, der durch die Gemeinde zu finanzieren ist. Eine Ausnahme bildet die Erschliessung von Gemeindefraktionen. Gemäss Artikel 11 Absatz 3 GöV entscheidet in einem solchen Fall die Regierung über den Erschliessungsanspruch. 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.

Im Fusionsperimeter bestehen die folgenden Linien des öffentlichen Verkehrs:

90.461 Tavanasa-Danis-Dardin-Breil/Brigels

90.424 Ilanz-Waltensburg/Vuorz-Andiast

Keine der erschlossenen Gemeinde bzw. Fraktion hat weniger als 60 Einwohnerinnen und Einwohner, weshalb beide Linien dem regionalen Verkehr zugeordnet sind. Daran ändert sich auch nach einem Gemeindezusammenschluss nichts. Im Rahmen des Fahrplanverfahrens suchen die Gemeinde, die Transportunternehmung und die kantonalen Amtsstellen eine möglichst optimale Lösung für den Schultransport.

#### *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 Gemeindezusammen-

schluss 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 Artikel 9 Absatz 5 StrG eine massgeschneiderte Lösung finden, welche die neue Gemeinde nicht zusätzlich belastet.

Im Fusionsperimeter stehen nebst der Hauptverbindung Oberalpstrasse folgende Strassenabschnitte im kantonalen Eigentum:

723.28	Andiasterstrasse	AS Oberalpstrasse - Andiastrasse	6,12 km
723.29	Tavanasastrasse	AS Oberalpstrasse - Tavanasa	0,34 km
723.30	Brigelsstrasse	Tavanasa - Breil/Brigels	5,30 km
723.31	Capederstrasse	Dardin - Capeder	1,43 km

Keine dieser Strassen ist von einer möglichen Aberkennung betroffen, so dass es keine spezielle regierungsrätliche Zusicherung braucht.

#### *f. Immaterielle Leistungen des Kantons*

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

- Es ist vorgesehen, im Fusionsvertrag einen Artikel zur geplanten Verbindungsstrasse zwischen Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz aufzunehmen: *Denter ils vischinadis da Waltensburg/Vuorz e Breil/Brigels vegn realisau ina via communal. Per tal intent vegn en la rama d'ina meglieraziun generala approbau in credit ell'altezia da x milliuns francs. La via ei dedicata sco via da colligaziun communal denter ils vischniadis ed ei da construir aschia, ch'ella promova buca il traffic da transit. Ei vegn relaschau in scamond da carrar per autos da vitgira ed autocars. (...).*

Es stellen sich diesbezüglich verschiedene rechtliche Fragen, welche im nachfolgenden ausgeleuchtet werden.

*a. Einheit der Materie*

Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen abgestimmt wird, die ohne inneren Zusammenhang sind. Vorliegend stellt sich die Frage, ob, wie im Fusionsvertrag vorgesehen, die Frage der Gemeindefusion mit der Frage des Baus einer Verbindungsstrasse verknüpft werden kann, oder ob diese beiden Sachfragen den Stimmberechtigten allenfalls in separaten Vorlagen zu unterbreiten sind.

Der Begriff "Einheit der Materie" ist bekanntlich und unbestrittenermassen schwer zu fassen. Gemäss Rechtsprechung geht der Grundsatz der Einheit der Materie aus dem Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Meinungsbildung hervor (Art. 34 Abs. 2 BV). Er soll sichern, dass die Stimmberechtigten bei einer Sachabstimmung ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können. Dies ist dann nicht der Fall, wenn zwei oder mehrere Sachfragen (Materien) zu einer einzigen Vorlage miteinander verbunden werden mit der Folge, dass die Stimmberechtigten nur die Wahl haben, entweder der gesamten Vorlage zuzustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder die Vorlage abzulehnen, obwohl sie den anderen oder andere Teile befürworten (vgl. BGE 129 I 366 ff. m.w.H.). Im zitierten BGE wird weiter gesagt, dass nach dem Grundsatz der Einheit der Materie eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen. Ausschlaggebend ist der sachliche innere Zusammenhang der einzelnen Teile einer Vorlage. Dabei wird etwa gefordert, dass eine bestimmte oder die gleiche Materie betroffen werde, dass die einzelnen zu einem bestimmten Zweck aufgestellten Vorschriften zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen und das gleiche Ziel verfolgen oder dass der sachliche Zusammenhang nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehe (BGE 129 I 366, 371). Der geforderte innere Zusammenhang könne sich unter Umständen aus einer logischen Betrachtung ergeben, wenn etwa der eine Teil den anderen bedingt und der eine ohne den anderen keinen

vernünftigen Sinn ergibt. Eine Verbindung zwischen einzelnen Teilen kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben. Weiter wird in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch festgehalten, dass der Grundsatz von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu betrachten sei (z. B. BGE 129 I 366, 372; 128 I 190 E. 3.2; 123 I 63 E. 4).

Schliesslich hält die Rechtsprechung auch fest, dass die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Bestimmungen ablehnen (BGE 129 I 366, 373).

Vorliegend kann ohne Weiteres festgestellt werden, dass sich der Zusammenhang zwischen Strasse und Fusion aus einer logischen Betrachtung ergibt, weil das eine (die Fusion) das andere (die Strasse) bedingt und das eine ohne das andere keinen praktischen oder vernünftigen Sinn ergibt. Weil die Strasse nur für den Fall der Fusion gebaut wird und für den aufgrund der Fusion wohl zunehmenden innerkommunalen Verkehr vorgesehen und konzipiert werden soll, ist der logische Zusammenhang Fusion – Strasse offensichtlich. Wohl auch aus Sicht der Stimmberechtigten und deren Willensäusserung wird aufgrund der bisherigen politischen Auseinandersetzung eine Verknüpfung der beiden Teile hergestellt, was den inneren sachlichen Zusammenhang ebenfalls unterstreicht. Ein Verzicht auf den Bau der Strasse könnte dazu beitragen, die Fusion abzulehnen, m.a.W.: Wer der Strasse zustimmt, stimmt auch der Fusion zu und umgekehrt. Der sachliche Zusammenhang ist im Weiteren auch deshalb gegeben, weil praxisgemäss an die Einheit der Materie ohnehin keine übertriebenen Forderungen gestellt werden, was nicht zuletzt auch in der anerkannt grosszügigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu dieser Frage zum Ausdruck kommt (vgl. BGE 129 I 366, 373 m.w.H.).

### *b. Verkehrsbeschränkung neue Verbindungsstrasse*

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EGzSVG; BR 870.100) regelt die Gemeinde den örtlichen Verkehr auf Gemeindestrassen mit Ausnahme der Geschwindigkeitsbeschränkungen selber. Einzelne Verkehrsanordnungen wie bspw. diejenigen mit Vorfahrtssignalen, wozu auch das beabsichtigte Durchfahrtsverbot oder die Beschränkung auf leichte Motorwagen und Motorräder oder auf bestimmte Zeiten gehören, sind durch die Kantonspolizei vorgängig zu genehmigen. Im Anschluss an den kantonalen Genehmigungsentscheid hat die Gemeinde die beabsichtigte Verkehrsanordnung 30 Tage öffentlich aufzulegen und ihren Entscheid zu publizieren (Art. 7 Abs. 2, 8 Abs. 1 Satz 2 EGzSVG). Will die Gemeinde neben den bereits gesetzlich vorgesehenen Ausnahmegenehmigungen (bspw. Art. 5, Art. 8 Abs. 1 Satz 1 EGzSVG) noch weitere Ausnahmen von den jeweiligen Verkehrsanordnungen vornehmen, muss sie dies in einem generell-abstrakten Erlass regeln (Art. 8 Abs. 1 EGzSVG). Dieser kommunale Erlass bedarf keiner Genehmigung durch die kantonale Behörde; die Kantonspolizei steht den Gemeinden lediglich beratend zur Seite.

Der Gemeinde kommt somit eine gewisse Autonomie zu, die Ausnahmen von der generellen Verkehrsanordnung auf der neu zu erstellenden kommunalen Verbindungsstrasse in einem eigenen Erlass zu regeln. Ob die kommunal vorgesehenen Ausnahmegenehmigungen in jedem Fall dem übergeordneten Recht bzw. der Rechtssprechungspraxis entsprechen, wäre in einem streitigen Fall vom Verwaltungsgericht zu prüfen.

### **Die Regierung beschliesst:**

1. An den Zusammenschluss der Gemeinden Andiast, Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz wird ein Förderbeitrag von **4 050 000 Franken** aus der Spezialfinanzierung Interkommunaler Finanzausgleich zugesichert. Die in den Erwägungen zu den einzelnen Positionen ausgeführten Anforderungen oder Bedingungen sind zu beachten.

2. An den Bau der Verbindungsstrasse zwischen Breil/Brigels und Waltensburg/Vuorz wird ein zweckgebundener Beitrag in der Höhe von insgesamt **2 000 000 Franken** aus der Spezialfinanzierung Interkommunaler Finanzausgleich zugesichert. Das Amt für Gemeinden wird beauftragt, die Verbuchung, Finanzierung und Abrechnung zu beaufsichtigen.
3. Auf die Rückerstattung von Subventionsbeiträgen im Falle der Umnutzung von Infrastrukturanlagen wird verzichtet.
4. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten wird die Regierung positiv auf den Erhalt des Kursangebots des öffentlichen Verkehrs einwirken. Die bestehenden Linien werden dem Regionalverkehr zugerechnet.
5. Die Kosten für die erforderlichen Anpassungen der Vermessungswerke nach dem Zusammenschluss werden über das Konto 36322101 „Beiträge an Gemeinden für die amtliche Vermessung“ vergütet.
6. 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.
7. Die Zusicherungen stehen unter dem Vorbehalt, dass der Zusammenschluss bis spätestens Ende 2018 durch die Gemeinden und den Grossen Rat beschlossen worden ist. Die Auszahlung des Beitrags erfolgt nach Massgabe der verfügbaren Mittel bzw. der genehmigten Kredite.
8. Mitteilung an die Gemeinde Andiast, Canzlia communal, Via Principala 40, 7159 Andiast, an die Gemeinde Breil/Brigels, Via Principala 32, Caum postal 61, 7165 Breil/Brigels, an die Gemeinde Waltensburg/Vuorz, Cadruvi 38c, 7158 Waltensburg, an das Zentrum für Verwaltungsmanagement ZVM der HTW Chur, Dr. iur. Ursin Fetz, Comercialstrasse 22, 7000 Chur, an das Departementssekretariat Justiz und Sicherheit, lic. iur. Claudia Hartmann Lüscher, Leiterin Rechtsdienst, an die Kantonspolizei Graubünden, Maj Barbara Hub-schmid, Chefin Verkehrspolizei, Ringstrasse 18, 7000 Chur, an das Amt für



Landwirtschaft und Geoinformation, an das Amt für Raumentwicklung, an das Tiefbauamt, an das Amt für Energie und Verkehr sowie an das Amt für Gemeinden.



Namens der Regierung

Die Präsidentin:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "B. Janom Steiner".

B. Janom Steiner

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "C. Riesen".

Dr. C. Riesen