



Sitzung vom

15. Januar 2024

Mitgeteilt den

17. Januar 2024

Protokoll Nr.

20/2024

Zusammenschluss der Stadt Chur und der Gemeinde Tschierschen-Praden Kantonale Förderung

Die Stadt Chur und die Gemeinde Tschierschen-Praden befinden sich in weit fortgeschrittenen Abklärungen für einen Zusammenschluss. Die Abstimmungen über den Fusionsvertrag sind angesetzt. Es ist vorgesehen, dass die Gemeindeversammlung Tschierschen-Praden im ersten Quartal des Jahres 2024 über den Fusionsvertrag befindet. Der Gemeinderat der Stadt Chur wird das Geschäft im Frühjahr 2024 beraten und zu Handen der Urnenabstimmung vom 9. Juni 2024 verabschieden. Der Zusammenschluss soll auf den 1. Januar 2025 in Kraft treten.

Mit Datum vom 30. November 2023 reichten die beiden Gemeinden dem Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) das Gesuch ein, über die kantonalen Förderleistungen im Falle eines Zusammenschlusses zu entscheiden.

Das Gesuch beinhaltet verschiedene Erhebungen und Berechnungen, die ein Bild der finanziellen Erwartungshaltung zeichnen, auch wenn die konkrete Höhe des beantragten kantonalen Förderbeitrags nicht explizit benannt wird. Die gesuchstellenden Gemeinden Chur und Tschierschen-Praden *«erachten es als angebracht, dass minimal der fusionsbedingte Minderertrag Steuern und Taxen (CHF 5.3 Mio.), die einmaligen und wiederkehrenden Integrationskosten (CHF 3 Mio.) sowie die Kosten des touristischen Strukturwandels (CHF 2.7 Mio.) ausgeglichen werden.»*

Weiter enthält das Gesuch einen Abschnitt, der auf die staatspolitische Bedeutung des Handelns der Regierung hinweist: *«Die Stadt Chur habe mit den beiden früheren Zusammenschlüssen Maladers und Haldenstein bereits einen massgeblichen Beitrag zur Strukturreform im Bündner Rheintal geleistet. Gegenüber der Bevölkerung der*

vormaligen Gemeinden Maladers und Haldenstein habe die Stadt ihre Verpflichtungen und Versprechen erfüllt und teilweise sogar übertroffen. Die kantonalen Fördergelder seien zweckgebunden für den Zusammenschluss der neuen Ortsteile eingesetzt worden. Rückblickend könne konstatiert werden, dass die beiden Fusionen problemlos verliefen. Wenn nun eine weitere Nachbargemeinde um Hilfe bitte, sei sich der Stadtrat seiner staatspolitischen Verantwortung bewusst und versuche zu helfen. In der gleichen Verantwortung stehe auch die Bündner Regierung. Sie stehe in der Verantwortung, die Gemeinden im Fusionsprozess zu begleiten und zu unterstützen.»

Die Regierung zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 64 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) fördert der Kanton den Zusammenschluss von Gemeinden, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen. Die kantonale Förderung erfolgt gemäss Art. 61 Abs. 2 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050) durch materielle und immaterielle Leistungen. Gemeinden, die sich zusammenschliessen, erhalten Förderbeiträge. 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 Finanzausgleich bereitgestellt. Gemäss Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über den Finanzausgleich (FAV; BR 730.220) bereitet das Amt für Gemeinden (AFG) die Beschlüsse für die Förderbeiträge vor. Insbesondere führt es die notwendigen Berechnungen durch und übernimmt die innerkantonale Koordination für die sektoralpolitischen Anträge.
2. Mit dem übergeordneten politischen Ziel Nr. 3 «Miteinander wachsen» des Regierungsprogramms und Finanzplans bekräftigte der Grosse Rat in der Augustsession 2019 seine Strategie, dass auch für die Planperiode 2021–2024 der Gemeindereform und der traditionell hohen Gemeindeautonomie hohes Gewicht zukommen soll (Bericht und Antrag der Kommission für Staatspolitik und Strategie des Grossen Rates vom 4. Juni 2019 betreffend den Erlass übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze für die Planperiode 2021–2024 des Re-

gierungsprogramms und Finanzplans). Das Parlament bestätigte damit die bereits im Jahr 2011 definierten Reformziele und Umsetzungsstrategien (Botschaft, Heft Nr. 8 / 2010–2011, S. 587 ff.).

Der Grosse Rat beriet in der Dezembersession 2023 den zweiten Gemeindestrukturbericht (Botschaft, Heft Nr. 3 / 2023–2024) und befasste sich erneut mit strategischen Fragen zur Gemeinde- und Gebietsreform. Er bekräftigte den bisher eingeschlagenen Reformweg. So sollen die Zusammenschlüsse weiterhin von den Gemeinden eingeleitet und beschlossen (Bottom-up-Ansatz) sowie langfristig eine Anzahl Gemeinden von unter 50 angestrebt werden. Das bestehende materielle und immaterielle Förderinstrumentarium soll von der Regierung weiterhin mit dem notwendigen Ermessen angewandt werden, so dass die vorgegebene Zielsetzung mit freiwilligen Zusammenschlüssen erreichbar ist.

3. Die Gemeinde Tschierschen-Praden entstand aus dem Zusammenschluss der beiden Gemeinden Praden und Tschierschen am 1. Januar 2009. Auslöser für die damalige Fusion waren insbesondere die angespannten Finanzlagen sowie die damit in Zusammenhang stehende starke Abhängigkeit vom Finanzausgleich. Ein zuvor im Jahr 2004 initiiertes Projekt des Kreisrats von Churwalden, die damals bestehenden Gemeinden Churwalden, Malix, Parpan, Praden und Tschierschen zusammenzuschliessen, versandete bereits in der Anfangsphase. Im Nachgang dazu starteten die Gemeindevorstände von Praden und Tschierschen im Jahr 2006 selber entsprechende Abklärungen, die dann auch umgesetzt werden konnten. Die Gemeinden Churwalden, Malix und Parpan schlossen sich auf das Jahr 2010 zur Gemeinde Churwalden zusammen.

Zu Beginn des Jahres 2009 startete das Fusionsprojekt Schanfigg, das den Zusammenschluss der gesamten Talschaft zum Ziel hatte. Zu Beginn war auch die kurz zuvor entstandene Gemeinde Tschierschen-Praden an den Abklärungen beteiligt, obschon sie nicht zum Kreis Schanfigg gehört. Eine strukturelle Einbindung ins Schanfigg wäre für die Gemeinde nur dann möglich gewesen, wenn eine ganzjährig befahrbare Strassenverbindung zwischen Molinis und Tschierschen erstellt worden wäre. Dem Gesuch, dass der Kanton die bestehende Forststrasse ausbauen und unterhalten solle, konnte die Regierung nicht

entsprechen (Regierungsbeschluss [RB] vom 5. Juli 2011 [Prot. Nr. 676/2011]). Daraufhin zog sich Tschierschen-Praden mit Schreiben vom 19. Juli 2011 von den weiteren Fusionsverhandlungen zurück.

Die Gemeinde Tschierschen-Praden beschäftigt sich auch nach dem Zusammenschluss im Jahr 2009 immer wieder mit der Frage, wie ihre strukturelle Zukunft aussehen soll. Für den Fall einer Fusion wurde stets ein Zusammenschluss mit der Stadt Chur favorisiert.

Seit dem Zusammenschluss mit Maladers grenzt Tschierschen-Praden an die Stadt Chur. Zudem ist die heutige gesellschaftliche und wirtschaftliche Ausrichtung nach Chur so bedeutend wie mit keiner anderen Nachbargemeinde. Dies hat hauptsächlich mit der guten verkehrsmässigen Anbindung an die Stadt zu tun.

Am 25. August 2022 diskutierte die Gemeindeversammlung von Tschierschen-Praden konkret über Abklärungen mit der Stadt Chur. Auslöser für diesen Entscheid waren die zunehmend schwierig werdende Behördenrekrutierung sowie die Herausforderung, mittel- bis langfristig einen ausgeglichenen Finanzhaushalt sicherzustellen. Als Folge der positiven Diskussionen reichte der Gemeindevorstand von Tschierschen-Praden eine entsprechende Anfrage an den Stadtrat Chur ein.

Eine Projektgruppe, bestehend aus dem Stadtpräsidenten, dem Stadtschreiber, dem Gemeindepräsidenten und der Gemeindeganzlistin, führte unter der Leitung des externen Beraters Tino Zanetti die Fusionsverhandlungen. Das AFG war in das Projekt eingebunden.

4. Die Regierung begrüsst, dass die Verhandlungen über ein Zusammengehen der Gemeinde Tschierschen-Praden mit Chur aufgenommen worden sind. Die absehbaren Herausforderungen der Gemeinde Tschierschen-Praden könnten dadurch gelöst und somit die Strukturen in der Region Plessur weiter bereinigt werden. Nach den Zusammenschlüssen mit Maladers auf den 1. Januar 2020 und Haldenstein ein Jahr später wäre nun jener mit Tschierschen-Praden die

dritte Fusion für die Stadt Chur innerhalb weniger Jahre. Die Regierung attestierte der Stadt Chur eine ausgesprochen hohe Bereitschaft, umliegenden Gemeinden eine strukturell und wirtschaftlich positive Perspektive zu bieten. Sie verdankt diese offene Haltung ausdrücklich.

Ein föderales Staatssystem kann nur dann funktionieren, wenn alle involvierten Staatsebenen stark genug sind, ihre Aufgaben adäquat zu erfüllen. Echter Föderalismus kann sich somit nur dann entfalten, wenn auch die Gemeinden stark sind. Starke Gemeinden haben wiederum eine reziproke Wirkung auf den Kanton. Die seit langem verfolgte kantonale Strategie «Starke Gemeinden – starker Kanton» hat deshalb im Zentrum des Handelns zu stehen.

Die positiven Effekte von Zusammenschlüssen fallen in bedeutendem Mass auf der Staatsebene der Gemeinden an. Die in einem Fusionsprojekt involvierten Gemeinden können jedoch sehr unterschiedlich betroffen sein. Auch wenn der Zusammenschluss mit Tschierschen-Praden eine Bereicherung für die Stadt Chur darstellt, so dürfen weder die betriebswirtschaftliche Seite noch die politische Komponente vergessen werden. Das Beitragsgesuch weist denn auch exemplarisch darauf hin, dass Zusammenschlüsse von sehr unterschiedlichen Gemeinden hohe Kosten verursachen und einen bescheidenen Ertrag generieren. Vorliegend würde die Stadt Chur eine touristische und trotzdem ländliche Gemeinde eingliedern.

Die Reform der territorialen Strukturen hat einen sehr beachtenswerten positiven Einfluss auf den Kanton. In Nachachtung der kantonalen Strategie «Starke Gemeinden – starker Kanton» ist es für die Regierung unerlässlich, dass Zusammenschlüsse von Gemeinden durch den Kanton materiell und immateriell in substantiellem Mass gefördert werden. Zwar sind die kantonalen Leistungen nicht immer das zentrale und insbesondere nicht das einzige Argument, Gemeindefusionen zu vollziehen. Sie bleiben jedoch ein wichtiger, teilweise sogar entscheidender Faktor in der 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. Dies gilt umso mehr

bei jenen Gemeinden, die selber nicht die Notwendigkeit haben, sich strukturell zu verändern, was insbesondere bei Eingemeindungen der Fall ist. Bei diesen Gemeinden erfolgt ein Zusammenschluss aus der Sicht der stärkeren und meist auch grösseren Gemeinde vorwiegend aus einem Gedanken der Solidarität.

Die Regierung wird diesem Umstand genügend Beachtung schenken, indem ein substanzieller Förderbeitrag ausgerichtet wird.

5. Der kantonale Förderbeitrag soll neben den sich verändernden vertikalen Zahlungsströmen zwischen Kanton und Gemeinde auch horizontale Unterschiede ausgleichen. Dazu gehören infrastrukturelle oder finanzielle Disparitäten unter den sich zusammenschliessenden Gemeinden. Die kantonalen Leistungen führen jedoch meist nicht zur vollständigen Eliminierung der Unterschiede. Sie sollen aber ausreichen, damit den sich zusammenschliessenden Gemeinden nicht übermässige Kosten entstehen, die sie im Alleingang nicht hätten.

Damit kantonale Fördermittel ausgerichtet werden können, sind verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen. So haben sich die sich zusammenschliessenden Gemeinden in einem Förderraum zu befinden (Botschaft, Heft Nr. 8 / 2010–2011, S. 645; Botschaft Heft Nr. 8 / 2018–2019, S.692 ff.). 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.

Mit Schreiben vom 29. September 2022 stellte Tschierschen-Praden ein Gesuch an den Kanton, an die Arbeiten des Fusionsprojekts einen Beitrag zu leisten. Gleichzeitig mit dem Beitragsgesuch wurde beantragt, dass Tschierschen-Praden den Förderraum Schanfigg verlassen kann und dem Förderraum Bündner Rheintal zugewiesen wird.

Die Gemeinde Tschierschen-Praden ist zudem dem Kreis Churwalden zugehörig und die Oberstufenschülerinnen und -schüler besuchen die Schule in Churwalden. Kantonale Abklärungen bei den Gemeinden Arosa und Churwalden zeigten, dass das Interesse an einem Zusammenschluss mit ihrer

Nachbargemeinde Tschierschen-Praden nicht vorhanden ist und sie keine Gründe gegen eine Fusion dieser Gemeinde mit der Stadt Chur zu erkennen vermögen. Es besteht somit keine Veranlassung, die Gemeinde Tschierschen-Praden nicht dem Förderraum Bündner Rheintal zuzuweisen.

Des Weiteren müssen für die Berechnung der Fördermittel fundierte und realistische Finanzplanungen sowie für Beiträge an Infrastrukturprojekte entsprechende Unterlagen vorhanden sein. Chur und Tschierschen-Praden haben eine äusserst unterschiedliche Grösse. Die Erarbeitung einer konsolidierten Finanzplanung ist daher vorliegend nicht realisierbar bzw. nicht zielführend. Vielmehr sind die Finanzplanung von Tschierschen-Praden sowie die bestehende Investitionsplanung der Stadt Chur zur Abschätzung künftiger Belastungen heranzuziehen. Die Finanzplanung für die Gemeinde Tschierschen-Praden wurde vom Berater Tino Zanetti erstellt und vom Gemeindevorstand Tschierschen-Praden bestätigt.

Im vorliegenden Projekt sind demnach die formalen Voraussetzungen erfüllt, um einen Förderbeitrag zusichern zu können.

6. Die materielle Förderung von Gemeindegemeinschaften 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 kantonale Förderpraxis sieht bei seriellen Fusionen vor, dass die Gemeinden innerhalb einer Zeitspanne von etwa 15 Jahren nicht mehrfach Förderbeiträge erhalten können. Der Zusammenschluss zur Gemeinde Tschierschen-Praden auf den 1. Januar 2009 ist für die Berücksichtigung der Förderung im aktuellen Fusionsprojekte nicht mehr relevant.

Die Regierung führte bei der Förderung der Zusammenschlüsse von Chur und Maladers (RB vom 3. Juli 2018 [Prot. Nr. 553/2018]) sowie mit Haldenstein (RB vom 24. September 2019 [Prot. Nr. 707/2019]) aus, dass sie zwar im

Grundsatz an der gefestigten Praxis festhalten wolle, jedoch bei weiteren Fusionen in der Agglomeration Chur das bestehende Förderinstrumentarium im Bereich der Förderpauschale überprüfen möchte. Die Regierung nimmt diesen Aspekt vorliegend auf, indem sie eine Anpassung im Bereich der Förderpauschalen vornimmt. Zudem sieht die Regierung im Bereich des Steuerfussausgleichs Handlungsbedarf und wird ihre Praxis anpassen. Damit kann der Zusammenschluss von Chur und Tschierschen-Praden finanziell genügend abgedeckt werden.

Die **Förderpauschale** bezweckt eine pauschale Abgeltung von möglichen Kosten oder Lasten, die im Einzelfall kaum zu berechnen und somit nicht über einen Ausgleichsbeitrag abzugelten sind.

Bis anhin wurden je Einwohnerin und Einwohner 350 Franken für die ersten 3000 Personen aus den beteiligten Gemeinden als **Einwohnerpauschale** ausgerichtet. Damit wurden die einwohnerstärkeren Gemeinden übermässig beschnitten. Neu sollen für die ersten 3000 Personen 500 Franken, für die nächsten 7000 Personen 250 Franken ausgerichtet werden. Sollten künftig weitere Gemeinden zur Stadt Chur hinzustossen, so erachtet die Regierung es als dannzumal prüfenswert, die Einwohnerpauschale *für die dazu stossenden Personen* bis maximal 3000 Personen in vollem Umfang, d. h. mit 500 Franken, und für weitere 7000 Einwohnende mit 250 Franken auszurichten. Diese Pauschale ist jedoch stets auf die Gesamteinwohnerzahl der zusammengeschlossenen Gemeinde begrenzt und es werden keine doppelten Anrechnungen im Falle von seriellen Fusionen erfolgen. Mit der Anpassung soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich angesichts der zahlreichen Zusammenschlüsse im Kanton mutmasslich vermehrt einwohnerstärkere Gemeinden in den Fusionsprozess begeben.

Die ausgerichtete Einwohnerpauschale für die beiden Zusammenschlüsse mit Maladers und Haldenstein beträgt 1 050 000 Franken. Mit der angepassten Förderpraxis berechnet sich die Einwohnerpauschale für die fusionierte Gemeinde Chur wie folgt:

3000 Personen à 500 Franken	Fr.	1 500 000
7000 Personen à 250 Franken	Fr.	1 750 000
./.. bereits ausgerichtet	Fr.	<u>1 050 000</u>
Total Einwohnerpauschale	Fr.	<u>2 200 000</u>

Die **Gemeindepauschale** 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. Hätten sich Chur, Maladers, Haldenstein und Tschierschen-Praden gleichzeitig zusammengeschlossen, so wäre die Gemeindepauschale je Gemeinde bei 200 000 Franken gelegen. Insgesamt würden somit 800 000 Franken angerechnet. Bereits ausbezahlt wurden 450 000 Franken. Die Differenz von **350 000 Franken** ist für den vorliegenden Zusammenschluss zuzusichern.

Ebenfalls zur Ausrichtung gelangt wäre eine höhere Pauschale für die **Strukturbereinigung**. Diese wird gänzlich oder teilweise gewährt, 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. In Projekten, in welchen eine sehr hohe Strukturbereinigung erfolgt, kann dieser Betrag erhöht werden. Für den Zusammenschluss zwischen der Stadt Chur und Haldenstein richtete der Kanton bereits eine Strukturbereinigungspauschale in der Höhe von einer Million Franken aus (RB vom 24. September 2019 [Prot. Nr. 707/2019]). Für die Fusion mit Maladers wurde keine Strukturbereinigungspauschale ausgerichtet. Wird nun der gesamte Raum der bereits erfolgten Fusionen der Stadt Chur mit Maladers und Haldenstein und der nun geplanten Fusion mit Tschierschen-Praden betrachtet, so rechtfertigt sich, die volle Strukturbereinigungspauschale von zwei Millionen Franken auszurichten. Abzüglich der bereits geleisteten Zahlung wird im vorliegenden Projekt somit **eine Million Franken** angerechnet.

Die **Förderpauschale** setzt sich demnach wie folgt zusammen:

Einwohnerpauschale	Fr.	2 200 000
Gemeindepauschale	Fr.	350 000
Strukturbereinigungspauschale	Fr.	<u>1 000 000</u>
Total Förderpauschale	Fr.	<u>3 550 000</u>

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

Die Simulationsberechnungen für das Jahr 2024 zeigen, dass sich der **RA** als Folge des Gemeindegemeinschafts um knapp 90 000 Franken reduzieren wird. Dieser Verlust ist jedoch zu relativieren, weil die jährlichen Schwankungen, welchen der einwohnerbezogene RA in der Stadt unterworfen ist, grösser als die vorgenommene Simulation sein können. Der RA wirkt dynamisch und ist von mehreren Faktoren abhängig, nicht zuletzt auch von der durchschnittlichen Entwicklung der Bündner Gemeinden. Der kalkulatorisch verlustig gehende Teil ist trotzdem als Einmalzahlung auszugleichen. Die kantonale Förderpraxis sieht einen Ausgleich von fünf bis zehn Jahren vor. Vorliegend ist es angebracht, den Ausgleich für zehn Jahre vorzunehmen, somit einen Ausgleichsbeitrag in der Höhe von **900 000 Franken** zuzusichern.

Beim **GLA** zeigen die Simulationsberechnungen ein für die zusammengeschlossene Gemeinde ebenfalls negatives Resultat: Der GLA von Tschierschen-Praden in der Höhe von rund 350 000 Franken (2024: 346 347 Franken) fällt aufgrund der Grössenunterschiede weg. Deshalb soll der GLA in Anwendung von Art. 7 FAG für zehn Jahre in der Höhe von **350 000 Franken** im Sinne einer Minimalgarantie zugesichert werden.

Der **horizontale Ausgleichsbeitrag** kann die wesentlichen finanziellen oder infrastrukturellen Unterschiede unter den sich zusammenschliessenden Gemeinden glätten, wenn auch nicht vollständig eliminieren. Er kann in Einzelfällen spezielle Unterstützung leisten, falls die Startphase einer neuen Gemeinde ohne diese kaum oder lediglich erschwert möglich wäre. So können unter dem Titel horizontaler Ausgleichsbeitrag ein Steuerfussausgleich oder Sonderfallpauschalen angerechnet werden.

Ein wesentlicher Faktor ist der künftige Steuerfuss einer Gemeinde. Dieser ist für den Erfolg eines Fusionsprojekts von entscheidender Bedeutung. Die Regierung gewährte bislang in der Regel jenen Gemeinden mit einem über der einfachen Kantonssteuer liegenden Satz einen **Ausgleich der Steuerfüsse** bis zur einfachen Kantonssteuer, dies für einen angemessenen Zeitraum (fünf bis zehn Jahre). Seit der Einführung dieser Praxis hat sich das arithmetische Mittel der Gemeindesteuerfüsse um mehr als 15 Prozentpunkte auf aktuell unter 90 Prozent reduziert. Eine Anpassung der bisherigen Praxis erscheint der Regierung alleine aus diesem Grund schon angezeigt. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine Angleichung der Steuerfüsse – vorliegend an diejenigen der heute geltenden der Stadt Chur – zu Einnahmenausfällen führt. Diese Mittel sind durch den kantonalen Förderbeitrag – zumindest teilweise und für eine gewisse Zeit – auszugleichen. Der aktuelle Gemeindesteuerfuss der Stadt Chur liegt mit 88 Prozent beinahe im arithmetischen Mittel aller Bündner Gemeinden, jener von Tschierschen-Praden bei 120 Prozent. Der Ausgleich auf die Höhe des arithmetischen Mittels ist für eine Dauer von fünf Jahren gerechtfertigt. Ebenso soll der Ausfall der Liegenschaftensteuern (Chur 0,5 ‰; Tschierschen-Praden 1,5 ‰, ab 2024 2,0 ‰) für dieselbe Zeitdauer ausgeglichen werden. Insgesamt berechnet sich der Steuerfussausgleich auf **1 715 000 Franken**.

Im vorliegenden Projekt fusioniert eine kleinere Gemeinde mit der einwohnermässig grössten Bündner Gemeinde, der Stadt Chur. Die erstellten Investitionspläne zeigen, dass die anstehenden Projekte in Tschierschen-Praden den Finanzhaushalt der Stadt Chur zwar nicht in Schieflage geraten lassen, sie jedoch der Churer Stimmbevölkerung nach den erfolgten Zusammenschlüssen mit Maladers und Haldenstein, der Aufgaben- und Leistungsüberprüfungen (ALÜ) und

den substanziellen Investitionsprojekten im Bildungs-, Sport- und Kongressbereich kaum verständlich kommunizierbar wären. Die Zustimmung des Churer Stimmvolks ist ohne entsprechende kantonale Ausgleichsmittel fraglich. Es steht deshalb ausser Frage, dass auch das vorliegende Fusionsprojekt für die unterschiedliche Finanzausstattung einen **Disparitätenausgleich** erwarten darf. Es rechtfertigt sich, einen Betrag von **1 000 000 Franken** zu gewähren, welcher pauschal finanzielle Disparitäten abdeckt bzw. glättet.

Das Gesuch für den kantonalen Förderbeitrag enthält auch eine Zusammenstellung der mutmasslich entstehenden Integrationskosten der Gemeinde Tschierschen-Praden in die städtischen Strukturen. Neben einmaligen Kosten in der Höhe von gut 2 Millionen Franken rechnen die gesuchstellenden Gemeinden mit jährlichen Integrationskosten in der Höhe von gut einer halben Million Franken. Auch wenn die Regierung anerkennt, dass Umsetzungs- und Integrationskosten bei einem Zusammenschluss anfallen, so kann es keinen eigentlichen, separaten Ausgleich dafür geben. Diese im Einzelfall schwer bezifferbaren Aufwendungen sind in der Förderpauschale und im Disparitätenausgleich integriert.

Die Mehraufwendungen der Stadtpolizei Chur sind ebenfalls in der Förderpauschale und im Disparitätenausgleich integriert.

Nicht eintreten kann die Regierung auf das Gesuch für einen Ausgleich für die touristische Standortförderung. Es kann nicht an der kantonalen Förderpraxis liegen, entsprechende sektoralpolitische Ökonomiebeiträge zu finanzieren, auch wenn sie lokalwirtschaftlich bedeutend sind. Ein solcher Ausgleich hätte eine präjudizierende Wirkung, deren Folgen kaum absehbar wären.

Art. 14 Abs. 2 FAG eröffnet die Möglichkeit, an Projekte und Studien Förderbeiträge auszurichten. Im Falle eines Zusammenschlusses wird ein Beitrag von **85 000 Franken** (unter Berücksichtigung einer Aufrundung) als **Ausgleich für Projektkosten** ausgerichtet.

Der Ausgleichsbeitrag für den Zusammenschluss der zwei Gemeinden Chur und Tschierschen-Praden beträgt:

Vertikaler Ausgleich:		
<i>Ausgleich RA</i>	Fr.	900 000
Horizontaler Ausgleich:		
<i>Steuerfussausgleich</i>	Fr.	1 715 000
<i>Disparitätenausgleich</i>	Fr.	1 000 000
<i>Ausgleich Projektkosten</i>	Fr.	85 000
Total Ausgleichsbeitrag	Fr.	<u>3 700 000</u>

Der kantonale Förderbeitrag an den Zusammenschluss beträgt somit:

Förderpauschale	Fr.	3 550 000
Ausgleichsbeitrag	Fr.	3 700 000
Total kantonaler Förderbeitrag	Fr.	<u>7 250 000</u>

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

a. Verzicht auf Rückerstattung von Kantonsbeiträgen Tschierschen-Praden

Die Gemeinde Tschierschen-Praden verfügt über verschiedene Gebäude wie Schul- oder Gemeindehäuser, welche mit Kantons- oder Finanzausgleichsbeiträgen mitfinanziert worden sind. Sollte im Zuge des Gemeindezusammenschlusses 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 Gemeinde rückzahlungspflichtig wird. Es ist angezeigt, auf allfällige Rückforderungen zu verzichten.

b. Übernahme der Kosten für die Anpassungen der Vermessungswerke

Als Folge von Gemeindezusammenschlüssen 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 in 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 ausserordentlich hohem kantonalen Interesse, so dass die Kosten vom Kanton getragen werden.

c. Öffentlicher Verkehr

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden (GöV; BR 872.100) und die Verordnung über den öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden (VöV; BR 872.150) regeln den öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden in Bezug auf die Erschliessung, das Angebot, die Beiträge, die Zuständigkeiten und das Verfahren. Auf Stufe Bund enthalten das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1), die Verordnung über die Personenbeförderung (VPB; SR 745.11) und die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs des Bundes (ARPV; SR 745.16) die massgeblichen Bestimmungen.

Die Gemeinde Tschierschen-Praden wird als Basiserschliessung durch die folgende Linie des regionalen Personenverkehrs erschlossen:

90.042 Chur – Tschierschen

Der Kanton bestellt im Rahmen der Basiserschliessung gemeinsam mit dem Bund die Erschliessung mit dem regionalen Personenverkehr (Art. 8 Abs. 1 GöV). Der regionale Personenverkehr ist der Personenverkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften, sowie der Personenverkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen (Art. 4 lit. a ARPV). Als Ortschaften gelten Siedlungsgebiete in zusammenhängenden Bauzonen, traditionellen Streusiedlungen oder Talschaften im Berggebiet, die von einem gemeinsamen Punkt aus erschlossen werden, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen wohnen (Art. 5 Abs. 2 VPB). Diese Definition schliesst auch Gemeindefraktionen mit ein.

Vorliegend sind die eben erwähnten Anforderungen erfüllt, so dass die Linie 90.042 Chur – Tschierschen weiterhin als Basiserschliessung aufrechterhalten werden kann. Eine allfällige Fusion hätte keinen Einfluss darauf.

d. Verbindungsstrassen

Das geltende Strassengesetz des Kantons Graubünden (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.

Im Fusionsperimeter steht der folgenden Strassenabschnitt im kantonalen Eigentum, der näher zu betrachten ist:

720.03 Tschierschenstrasse Julierstrasse – Tschierschen 8,51 km

Die Tschierschenstrasse verbindet Chur-Araschgerrank mit der Gemeinde Tschierschen-Praden. Eine Aberkennung dieser kantonalen Verbindung steht ausser Diskussion. Vorliegend kommt Art. 7 Abs. 5 StrG zur Anwendung, welcher besagt, dass eine Aberkennung der kantonalen Verbindungsstrasse für die bisherige Hauptsiedlung nicht erfolgt, wenn der Erschliessungsanspruch als Folge des Gemeindezusammenschlusses nicht mehr bestehen würde, d. h. wenn eine bisherige Gemeinde zu einer Fraktion im Sinne des Strassengesetzes wird. Zudem weist der Endpunkt der kantonalen Verbindungsstrasse (Tschierschen) weit mehr als die kritische Grösse von 30 Personen auf, bei welcher eine Aberkennung einer Strasse zum Thema werden würde. Eine spezielle Zusicherung der Regierung braucht es deshalb nicht.

e. Immaterielle Leistungen des Kantons

Die kantonalen Förderleistungen beinhalten neben den materiellen Leistungen und den Sonderleistungen auch die unentgeltliche Beratungstätigkeit des AFG für Arbeiten, welche im Zusammenhang mit dem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss stehen. Bei einer positiven Entscheidung über den Zusammenschluss soll das AFG auf Wunsch während der Umsetzungsphase (zwei Jahre) begleitend und unentgeltlich zur Verfügung stehen.

8. Im Gesuch wird die Regierung gebeten, aufzuzeigen, welchen Einfluss die Fusion auf die vorgesehene Ortsplanungsrevision von Tschierschen-Praden hat.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass durch die im Jahr 2013 vom Schweizer Stimmvolk angenommene erste Etappe (RPG1) der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Bauzonendimensionierung deutlich verschärft worden sind. Massgebend in Bezug auf die Lage und Grösse der Bauzonen (inkl. WMZ) ist insbesondere Art. 15 RPG. Gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG sind überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Zur Umsetzung von RPG1 haben Gemeinden mit überdimensionierten WMZ innert fünf Jahren ab Erlass des kantonalen Richtplans Siedlung (KRIP-S) – d. h. bis im Jahr 2023 – eine Revision ihrer Ortsplanung durchzuführen. Hierbei haben sie die Grösse ihrer WMZ anhand der Richtplankriterien und der kantonalen Grundlagen zu überprüfen und WMZ-Reduktionen im erforderlichen Mass vorzunehmen (KRIP-S, S. 5.2–14). Zudem haben alle Gemeinden Massnahmen zur Verdichtung und Mobilisierung der Nutzungs- und Bauzonenreserve in der rechtskräftigen WMZ zu treffen.

Vor dem Hintergrund von RPG1 hat die Gemeinde Tschierschen-Praden den Entwurf ihrer Ortsplanungsrevision dem Amt für Raumentwicklung (ARE) zur Vorprüfung eingereicht und im Oktober 2023 einen Vorprüfungsbericht erhalten.

Bei der Beurteilung von Ortsplanungsvorlagen ist die Regierung massgebend an die Vorgaben des Bundesrechts gebunden. Zudem sind Genehmigungsent-scheide der Regierung letztinstanzlich bis vor Bundesgericht anfechtbar und insofern nicht abschliessend. Demzufolge kann die Regierung im Rahmen der

kantonale Fusionsförderung keine rechtsverbindlichen Zusicherungen im Bereich der Raumplanung geben, die über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehen. Das Genehmigungsverfahren hat vielmehr den «ordentlichen» Weg zu durchlaufen, und die jeweiligen Ortsplanungsvorlagen sind nach Massgabe des geltenden Rechts zu beurteilen. Bis zum Inkrafttreten eines allfälligen Gemeindezusammenschlusses sind die Gemeinden Chur und Tschierschen-Praden autonome territoriale Gebietskörperschaften, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens grundsätzlich eigenständig beurteilt werden.

Die grösstmögliche Planungssicherheit für eine fusionierte Gemeinde Chur entsteht aus Sicht der Regierung, wenn die Planungsarbeiten möglichst rasch und im Rahmen des übergeordneten Rechts genehmigungsfähig abgeschlossen werden.

Im Rahmen der sich bietenden rechtlichen Möglichkeiten ist die Regierung bestrebt, die Bedürfnisse der künftigen, fusionierten Gemeinde möglichst abzudecken. Von grosser Wichtigkeit ist es, dass die Gemeinden ihre Planungsmassnahmen im Planungs- und Mitwirkungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) substantiiert begründen und damit zu einem beförderlichen Genehmigungsverfahren beitragen.

Die Regierung beschliesst:

1. An den Zusammenschluss der Gemeinde Tschierschen-Praden mit der Stadt Chur wird ein Förderbeitrag von **7,25 Millionen Franken** aus der Spezialfinanzierung Finanzausgleich zugesichert. Die Auszahlung des Beitrags erfolgt nach Massgabe der verfügbaren Mittel bzw. der genehmigten Kredite in den Jahren 2024 und 2025.
2. Während zehn Jahren nach der Fusion beträgt der Minimalbetrag aus dem Gebirgs- und Schullastenausgleich jährlich 350 000 Franken.
3. Auf die Rückerstattung von Subventionsbeiträgen im Falle der Umnutzung von Infrastrukturanlagen von Tschierschen-Praden wird verzichtet.

4. Die Kosten für die erforderlichen Anpassungen der Vermessungswerke nach dem Zusammenschluss werden über das Konto 363260 «Beiträge an Gemeinden für die amtliche Vermessung» vergütet.
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 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 im Jahr 2024 durch die Gemeinden und den Grossen Rat beschlossen worden ist.
8. Mitteilung an die Stadt Chur, 7000 Chur, an die Gemeinde Tschierschen-Praden, 7063 Praden, an Tino Zanetti, c/o Curia Treuhand AG, 7000 Chur, an das Departement für Finanzen und Gemeinden, an das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation, an das Tiefbauamt, an das Amt für Energie und Verkehr, an das Amt für Raumentwicklung sowie an das Amt für Gemeinden (elektronisch).



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin