

Der Einfluss der politischen Strukturen auf die wirtschaftliche Attraktivität des Bündner Rheintals

Studie zuhanden der Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden

Curdin Derungs, Dr. oec. HSG

Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM)

Tanja Zehnder, Dr. oec. publ.

Forschungsstelle für Wirtschaftspolitik (FOW)

Ursin Fetz, Dr. iur.

Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM)

Impressum

Auftraggeber:

Bündner Gewerbeverband
Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden
hotelleriesuisse Graubünden
Hinterm Bach 40
CH-7000 Chur

Auftragnehmer:

Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur
Comercialstrasse 22
CH-7000 Chur

Management Summary

Die Studie untersucht den Einfluss der politischen Strukturen auf die wirtschaftliche Attraktivität des Bündner Rheintals. Sie verfolgt einen „Think Tank“-Ansatz und möchte die Diskussion um optimale politische Strukturen auch auf das Bündner Rheintal ausdehnen. Ein besonderes Augenmerk gilt der wirtschaftlichen Entwicklungsfähigkeit.

Institutionelle und wirtschaftliche Verflechtung im Bündner Rheintal

Aus wirtschaftlicher Sicht bildet das Bündner Rheintal einen zusammenhängenden Wirtschafts- und Lebensraum. Dessen Teile ergänzen oder unterstützen sich gegenseitig (z. B. Zentrumsstadt und Umland), übernehmen spezifische Funktionen (z. B. Wohn- oder Arbeitsplatzfunktion) oder erfüllen übergeordnete Aufgaben gemeinsam (z. B. Abfallbewirtschaftung). Die hohe Konzentration der Bevölkerung und der Beschäftigten des Kantons im Bündner Rheintal zeigt die Bedeutung der Region als wirtschaftliches Zentrum Graubündens. Die Ausgestaltung der politischen Institutionen im Bündner Rheintal ist deshalb für die Wirtschaftsentwicklung des ganzen Kantons von grosser Bedeutung.

Heute ist das Bündner Rheintal – in der Studie das Gebiet von Rhäzüns bis Fläsch – mit 16 politischen Gemeinden, 14 Bürgergemeinden, 5 Kreisen, 3 Bezirken und mittlerweile zwei Regionalverbänden kleinräumig und institutionell überstrukturiert. Daneben organisieren sich die Gemeinden in der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), um gemeinsam Aufgaben mit überkommunalem Charakter zu erbringen. Die IKZ - oft als undemokratisch empfunden - erfolgt in wechselnder Zusammensetzung von beteiligten Gemeinden. Daraus hat sich ein komplexes System der wechselseitigen Verflechtung der Gemeinden gebildet. Heute arbeiten die untersuchten Gemeinden in über 35 IKZ-Vereinbarungen mit sehr unterschiedlichem Perimeter. Dies erschwert die strategisch-politische Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des Bündner Rheintals als Wirtschaftsraum und führt zu einem nicht optimalen Ressourceneinsatz (v.a. negative Externalitäten im Bereich des Verkehrs- und Bildungsangebots und der Raumplanung). Zudem wird die finanzielle Gemeindeautonomie eingeschränkt.

Auch die in dieser Studie befragten Unternehmer sehen in verschiedenen Bereichen der Gemeindepolitik Verbesserungspotenzial. Dieses kann teilweise mit alternativen Gemeinde- und Gebietsstrukturen realisiert werden.

Vor- und Nachteile grösserer Gemeinden

Ein grösseres Gemeindegebiet bringt in erster Linie Vorteile durch eine abgestimmte, ganzheitliche Flächen- und Zonenplanung (Raumplanung). Auch wird eine gemeinsame Wirtschaftsentwicklung erleichtert. Dazu kommen weitere Aspekte:

Eine ganzheitliche Raumplanung würde es erlauben, im Flächenangebot Nutzungsschwerpunkte für Wohnen, Wirtschaften und Freizeit zu setzen und diese dem Bedarf anzupassen. Dadurch liesse sich

die Liquidität im Bodenmarkt steigern, so dass rascher geeignete Grundstücke zur Verfügung stehen. Gemäss den Erfahrungen des Amtes für Wirtschaft und Tourismus Graubünden sowie der Wirtschaftsverbände Graubündens sind in den letzten Jahren Neuansiedelungen von Unternehmen unter anderem an der fehlenden Verfügbarkeit von Boden gescheitert. Zugleich kann eine koordinierte Raumplanung einen haushälterischen Umgang mit der begrenzten Ressource „Boden“ unterstützen. Weitergehende Abklärungen und konkrete Massnahmen haben Raumplanungsexperten bereits entwickelt bzw. werden durch diese noch vertieft.

Durch eine grössere Gemeinde könnte in der Wirtschaftsentwicklung das Dienstleistungsangebot für Unternehmen qualitativ verbessert werden (z.B. gestärktes Standortmarketing, eine geeinte Kontakt- und Anlaufstelle, Hilfe und Koordination in administrativen Belangen, Betreuung von Unternehmen mit Expansions- oder Ansiedlungsvorhaben).

Weniger eindeutig sind die Effekte bezüglich Qualität und Kosten der Verwaltungsaufgaben. Auch beim Bildungs-, Kultur-, und Sportangebot sind kaum direkte Einflüsse zu erwarten. Punktuell könnten Angebotsverbesserungen möglich sein (z.B. internationale Schule). Eine Vereinheitlichung der Strukturen und Einsparungen in der Bildungsadministration hingegen sind eher zu erwarten.

Schliesslich würde ein grösseres Gemeindegebiet die finanzielle Gemeindeautonomie stärken, allerdings nur in beschränktem Umfang soweit IKZ abgebaut werden. Wichtiger ist die finanzielle Verflechtung zwischen Kanton und Gemeinden, die indes von einer Veränderung der Gemeindegrösse nicht oder nur indirekt berührt wird.

Aus Unternehmenssicht würden Gemeinden mit einem grösseren Perimeter als heute zu einer weiteren Professionalisierung in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen führen, z.B. in einer Koordination der Planung von Wohn- und Industriezonen. Auch wird die Aussicht auf eine verbesserte Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur positiv bewertet. Als Risiko sehen verschiedene Unternehmen die Gefahr einer Bürokratisierung sowie ein drohender Verlust der Überschaubarkeit und Nähe, was massgeschneiderte Lösungen für spezifische Probleme von Unternehmen erschwert.

Varianten alternativer Gemeinde- und Gebietsstrukturen

Aus der heutigen institutionellen und wirtschaftlichen Verflechtung zwischen den Gemeinden des Bündner Rheintals lassen sich als Alternative zu den gegenwärtigen Gemeinde- und Gebietsstrukturen ein 1-Gemeindemodell und ein 3-Gemeindemodell ableiten. Dazu kommt ein 5-Gemeindemodell, das sich stärker an den politischen und soziologischen Realitäten orientiert.

Würdigung

Der systematische Vergleich zeigt, dass von den untersuchten Varianten das 1-Gemeindemodell die ökonomischen Kriterien am ehesten erfüllt. Dies lässt sich einerseits dadurch erklären, dass Grössenvorteile und geringe Koordinationskosten insgesamt umso stärker auftreten, je grösser das Gemeindegebiet ist. Andererseits sind die Nachteile einer grösseren Gemeinde wie fehlender Wettbewerb bei

allen Varianten in etwa gleich stark. Das 1-Gemeindemodell dürfte vor allem die Flächen- und Zonenplanung stärken, da in diesen Bereichen ein grösseres Gemeindegebiet die Möglichkeiten eines ganzheitlichen Ansatzes verbessert. Zudem ermöglicht das 1-Gemeindemodell am ehesten eine Professionalisierung der Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene, da die Kräfte gebündelt werden. Gesamthaft kann die Ausstrahlungskraft des Wirtschaftsraumes gegen aussen mit dem 1-Gemeindemodell deutlich gestärkt werden, was die Position im nationalen und internationalen Standortwettbewerb der Regionen festigt. All diese Effekte treten in den beiden übrigen Modellen ebenfalls, allerdings in abgeschwächter Form auf. Für das 3- bzw. 5-Gemeindemodell sprechen demgegenüber die geringere Gefahr einer Bürokratisierung, die positiv-disziplinierenden Effekte des interkommunalen Steuerwettbewerbs auf die öffentlichen Ausgaben sowie die Möglichkeit von massgeschneiderten Lösungen für spezifische Probleme.

Werden neben ökonomischen auch politische und soziologische Kriterien miteinbezogen, ist insgesamt das 5-Gemeindemodell zu bevorzugen. Dieses wäre am ehesten umzusetzen und dürfte die höhere Akzeptanz erfahren. Zudem wären die Bürgernähe grösser und die Identifizierung der Einwohner mit dem Gemeinwesen stärker.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	2
1 Grundlage der Studie	9
1.1 Ausgangslage und Auftrag	9
1.2 Ziele und Fragestellung der Studie	9
1.3 Methodisches Vorgehen und Aufbau des Berichts	10
2 Analyse der politischen Strukturen und deren Einfluss auf die wirtschaftliche Attraktivität	12
2.1 Analyse der politische Strukturen im Bündner Rheintal	12
2.1.1 Gebietskörperschaften im Bündner Rheintal und ihre Aufgaben	12
2.1.2 Interkommunale Zusammenarbeit im Bündner Rheintal	19
2.1.3 Öffentliche Ausgaben der Gebietskörperschaften im Bündner Rheintal.....	23
2.1.4 Finanzielle Gemeindeautonomie	28
2.1.5 Synthese und Würdigung der Erkenntnisse	34
2.2 Analyse der gemeindeübergreifenden wirtschaftlichen Aktivitäten im Bündner Rheintal.....	35
2.2.1 Bevölkerung: Stand und Entwicklung.....	35
2.2.2 Beschäftigung: Stand und Entwicklung	37
2.2.3 Vergleich zwischen Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung	38
2.2.4 Branchenstruktur und regionale Wertschöpfung	41
2.2.5 Boden und Siedlungsflächenreserven	43
2.2.6 Synthese und Würdigung der Erkenntnisse	49
2.3 Einfluss der öffentlichen Dienstleistungen auf die wirtschaftliche Attraktivität aus Unternehmenssicht.	50
2.3.1 Öffentliche Dienstleistungen der Gemeinden: Bedeutung und Beurteilung.....	50
2.3.2 Verbesserungspotenziale	52
3 Alternative Gemeinde- und Gebietsstrukturen.....	54
3.1 Theoretische Wirkungen veränderter Gemeinde- und Gebietsstrukturen.....	54
3.1.1 Determinanten der wirtschaftlicher Attraktivität	54
3.1.2 Analyse der Effekte	55
3.1.3 Gesamteffekt und Schlussfolgerungen.....	63
3.2 Varianten alternativer Gemeinde- und Gebietsstrukturen	65
3.2.1 Bildung der Varianten	65
3.2.2 Auswahl und Eckwerte der Varianten.....	66
3.2.3 Exkurs: Der dritte Weg	69

3.3	Verbesserungen durch alternative Gemeinde- und Gebietsstrukturen: Bewertung aus Unternehmenssicht	70
4	Würdigung	73
	Literaturverzeichnis	76
	Anhang	79
	Anhang A-1: Analyse der politischen Strukturen	79
	Anhang A-2: Analyse der wirtschaftlichen Aktivitäten	81

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Methodisches Vorgehen.....	10
Abbildung 2: Benchmark - Gemeinden im Bündner Rheintal vs. Schweizer Gemeinden.....	15
Abbildung 3: Administrative Aufgabenverteilung im Bezirk Imboden.....	17
Abbildung 4: Administrative Aufgabenverteilung im Bezirk Plessur (Auszug).....	18
Abbildung 5: Administrative Aufgabenverteilung im Bezirk Landquart	19
Abbildung 6: Ausmass der IKZ im Bündner Rheintal	21
Abbildung 7: Räumliche Ausdehnung der IKZ im Bündner Rheintal	22
Abbildung 8: Intraregionaler Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden im Bündner Rheintal	24
Abbildung 9: Interregionaler Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben verschiedener Städte/Agglomerationen	25
Abbildung 10: Ausgaben nach Sachbereichen.....	26
Abbildung 11: Benchmarking - Ausmass und Entwicklung der finanziellen Gemeindeautonomie	31
Abbildung 12: Finanzieller Umfang der IKZ – Schätzungen (2010).....	32
Abbildung 13: Horizontale und vertikale Verflechtung der Gemeinden im Bündner Rheintal.....	33
Abbildung 14: Bevölkerung der Gemeinden im Bündner Rheintal im Überblick.....	35
Abbildung 15: Entwicklung ständiger Wohnbevölkerung 2000 – 2010 für ausgewählte Gemeinden.....	36
Abbildung 16: Bevölkerungsentwicklung im Wirtschaftsraum Zürich, 1998-2008.....	37
Abbildung 17: Beschäftigungsstatistik der Gemeinden im Bündner Rheintal (in VZÄ).....	38
Abbildung 18: Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung von 2001 - 2008.....	39
Abbildung 19: Zupendler aus dem Wirtschaftsraum Bündner Rheintal nach Chur.....	40
Abbildung 20: Branchenstruktur im Bündner Rheintal 2008.....	41
Abbildung 21: Regionale Wertschöpfung	42
Abbildung 22: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts, 1990-2008, indexiert 1990 = 100	42
Abbildung 23: Überbauungsquoten 2010 (in%).....	45
Abbildung 24: Absolute Flächenverteilung der Gesamtsiedlungsreserven (nach Kategorie und Zone).....	46
Abbildung 25: Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale und Baulücken nach Eigentübertyp (in ha) ...	47
Abbildung 26: Grundmodell – Einflusskanäle der Gemeindegrösse auf die wirtschaftliche Attraktivität	55
Abbildung 27: Grösseneffekt auf / von Flächen- und Zonenplanung.....	56
Abbildung 28: Grösseneffekt auf / von Verwaltungsaufgaben	58
Abbildung 29: Grösseneffekt auf / von Bildungs-, Kultur- und Sportangebot.....	60
Abbildung 30: Grösseneffekt auf / von Verkehrspolitik.....	61

<i>Abbildung 31: Grösseneffekt auf / von Wirtschaftsförderung</i>	<i>62</i>
<i>Abbildung 32: Überblick – Einflusskanäle der Gemeindegrösse auf die wirtschaftliche Attraktivität</i>	<i>63</i>
<i>Abbildung 33: Modelle der räumlichen IKZ-Ausdehnung im Bündner Rheintal (Clusteranalyse)</i>	<i>65</i>
<i>Abbildung 34: Modellierung verschiedener Varianten alternativer Gemeinden im Bündner Rheintal</i>	<i>66</i>
<i>Abbildung 35: Varianten alternativer Gemeinde- und Gebietsstrukturen im Bündner Rheintal</i>	<i>67</i>
<i>Abbildung 36: Das 5-Gemeindemodell als Variante 3</i>	<i>69</i>
<i>Tabelle 1: Übersicht administrative Einteilung der Gemeinden im Bündner Rheintal (2010)</i>	<i>12</i>
<i>Tabelle 2: Merkmale der politischen Strukturen der Gemeinden im Bündner Rheintal (2010/2011)</i>	<i>13</i>
<i>Tabelle 3: Übersicht Aufgabenprofil überkommunaler Behörden</i>	<i>16</i>
<i>Tabelle 4: Benchmark - Optimale Verwaltungsgrösse</i>	<i>27</i>
<i>Tabelle 5: Regionaler Benchmark - Finanzielle Gemeindeautonomie im Bündner Rheintal (2010)</i>	<i>30</i>
<i>Tabelle 6: Analyse des Siedlungsgebiets</i>	<i>44</i>
<i>Tabelle 7: Umnutzungspotenzial und Verfügbarkeit von Gewerbe- und Industrieflächen</i>	<i>48</i>
<i>Tabelle 8: Bedeutung und Beurteilung der Gemeindeaufgaben aus Unternehmenssicht</i>	<i>51</i>
<i>Tabelle 9: Verbesserungspotenziale aus Unternehmenssicht</i>	<i>52</i>
<i>Tabelle 10: Ausschöpfung der Verbesserungspotenziale aus Unternehmenssicht</i>	<i>70</i>
<i>Tabelle 11: Chancen- und Risiken grösserer Gemeinden</i>	<i>71</i>
<i>Tabelle 12: Gesamtbeurteilung der Varianten zu drei alternativen Gemeinde- und Gebietsstrukturen</i>	<i>73</i>
<i>Tabelle 13: Inventar der Gemeindeaufgaben (nach funktionaler Gliederung)</i>	<i>79</i>
<i>Tabelle 14: Bevölkerungsstand und -veränderung der Gemeinden im Bündner Rheintal</i>	<i>81</i>
<i>Tabelle 15: Beschäftigungsstatistik der Gemeinden im Bündner Rheintal (in VZÄ)</i>	<i>81</i>
<i>Tabelle 16: Erwerbstätige und Pendler 2000</i>	<i>82</i>
<i>Tabelle 17: Überbauungsstand der Siedlungsflächen</i>	<i>83</i>

1 Grundlage der Studie

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Im Kanton Graubünden laufen seit geraumer Zeit politische Diskussionen um eine Neustrukturierung resp. -gestaltung der staatlichen Gebietskörperschaften und der Aufgabenzuteilung zwischen den verschiedenen Ebenen.¹ Es stellt sich die Frage, wie die heutigen Strukturen der Gemeinden, Kreise und Bezirke im Bündner Rheintal aus wirtschaftspolitischer Sicht einzuschätzen sind und inwieweit Optimierungspotenzial besteht.

Die kleinräumigen Gemeindestrukturen, die vielfältigen Kooperationen zwischen Gemeinden und die komplexen Kooperationen durch Zweck- und Regionalverbände sowie andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit steht immer mehr im Gegensatz zur Verflechtung des Wirtschafts- und Lebensraumes Bündner Rheintal. So suchen Unternehmen Standorte bei Neugründungen oder Erweiterungen unabhängig von Gemeindegrenzen, Menschen arbeiten zunehmend ausserhalb ihrer Wohngemeinde und auch weiterführende Schulen sind vielfach in anderen Gemeinden als der eigenen zu finden. Auch für das Einkaufs- und Freizeitverhalten spielen Gemeindegrenzen zunehmend eine untergeordnete Rolle. Verschiedene Studien zeigen, dass die Wirtschaft im Bündner Rheintal und deren Leistungsfähigkeit für den gesamten Kanton als dessen Wirtschaftsmotor von grosser Bedeutung ist. Insbesondere übernimmt die Stadt Chur wichtige Zentrumsfunktionen.

Vor diesem Hintergrund haben die Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden (Gewerbeverband Graubünden, Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden, hotelleriesuisse Graubünden) die HTW Chur beauftragt, verschiedene Varianten von politischen Gemeinde- und Gebietsstrukturen im Bündner Rheintal zu prüfen und damit zu einer Versachlichung der politischen Diskussion beizutragen.

1.2 Ziele und Fragestellung der Studie

Das Ziel der vorliegenden Studie besteht darin, den Einfluss der politischen Strukturen auf die wirtschaftliche Attraktivität des Bündner Rheintals aufzuzeigen sowie alternative politische Strukturen vorzuschlagen und zu analysieren. Die Studie verfolgt einen „Think Tank“-Ansatz und fokussiert sich auf folgende zwei Aspekte:

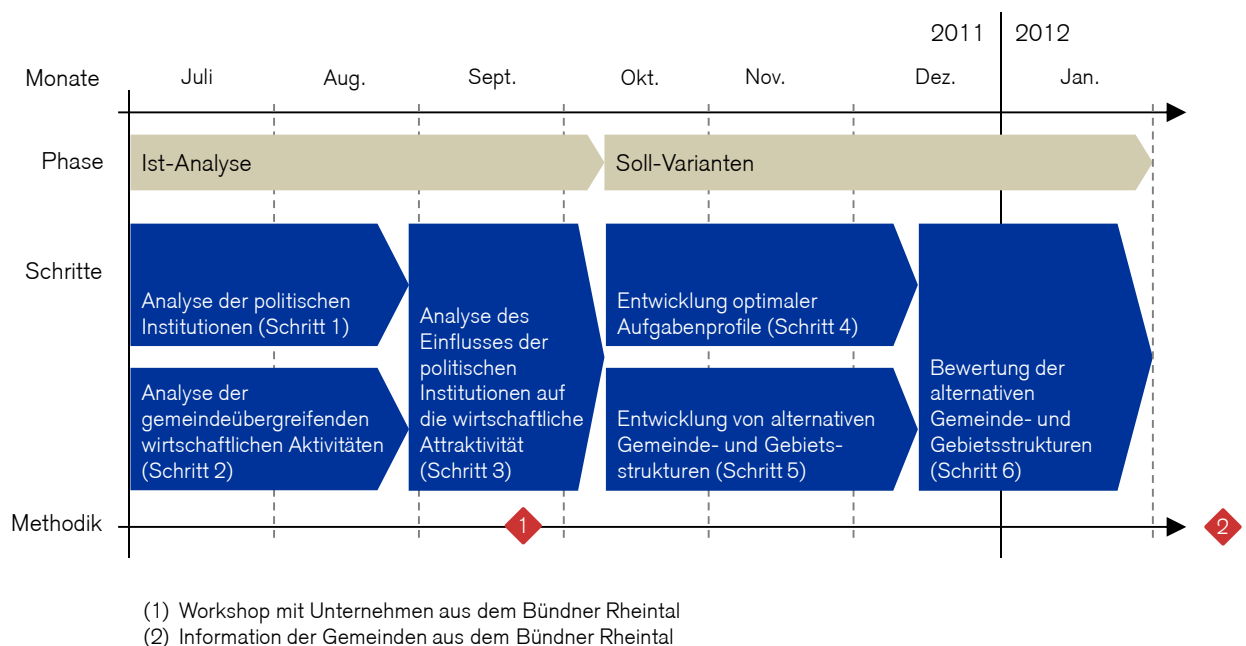
1. Welche Auswirkungen hat die gegenwärtige politische Gliederung auf die wirtschaftliche Attraktivität des Bündner Rheintals?
2. Welche alternativen politischen Strukturen sind denkbar und wie wirken sich diese potentiell auf die wirtschaftliche Entwicklung des Bündner Rheintals aus?

¹ Dies wird in der vorliegenden Arbeit mehrheitlich unter dem Begriff „Veränderung der Gemeinde- und Gebietsstruktur“ zusammengefasst oder aus stilistischen Gründen alternativ „grösseres Gemeindegebiet“ u.ä. als Synonym verwendet.

1.3 Methodisches Vorgehen und Aufbau des Berichts

Die Studie verwendet in erster Linie bestehende Grundlagen (primäre und sekundäre Daten), die durch eine gezielte Erhebung von Zusatzinformationen ergänzt werden. Methodisch basiert sie auf der qualitativen und quantitativen Analyse vorhandener Daten sowie einer Unternehmensbefragung. Die Untersuchung erfolgte zwischen Juni 2011 bis Januar 2012 (vgl. Abbildung 1). Nach der Projektvorbereitung wurde aufgrund einer umfassenden Datenanalyse in Schritt 1 die politischen Institutionen (Struktur- und Finanzanalyse) und in Schritt 2 das Bündner Rheintal als integrierter Wirtschafts- und Lebensraum untersucht (mit Fokus auf gemeindeübergreifende Aktivitäten). Darauf aufbauend wurde in Schritt 3 der Einfluss der heutigen politischen Strukturen auf die wirtschaftliche Attraktivität des Bündner Rheintals eingeschätzt (mit Fokus auf die Standortwahl und Entwicklungsmöglichkeiten von Unternehmen sowie die Attraktivität und Entwicklungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte). Schritt 4 entwickelt mögliche Varianten einer optimalen Aufgabenteilung zwischen den politischen Institutionen und daraus abgeleitet alternative Gemeinde- und Gebietsstrukturen in Schritt 5. Diese wurden in Schritt 6 anhand ihrer wirtschaftlichen Attraktivität beurteilt.

Abbildung 1: Methodisches Vorgehen



Quelle: Eigene Darstellung

Der Bericht gliedert sich inhaltlich in folgende vier Teile:

Kapitel 1 beschreibt die Ausgangslage und legt dabei insbesondere die Ziele, die Schwerpunkte der Studie und das methodische Vorgehen fest.

Kapitel 2 fasst die Ergebnisse aus der Analyse der heutigen politischen Strukturen und deren Einfluss auf die wirtschaftliche Attraktivität zusammen (Schritte 1, 2 und 3).

Kapitel 3 stellt die Ergebnisse aus der Analyse verschiedener Szenarien mit alternativen Gemeinde- und Gebietsstrukturen dar (Schritte 4, 5 und 6).

Kapitel 4 würdigt die Erkenntnisse und stellt diese in einen übergeordneten Rahmen.

2 Analyse der politischen Strukturen und deren Einfluss auf die wirtschaftliche Attraktivität

2.1 Analyse der politische Strukturen im Bündner Rheintal

2.1.1 Gebietskörperschaften im Bündner Rheintal und ihre Aufgaben

In der vorliegenden Studie werden folgende 16 Gemeinden zum Bündner Rheintal gezählt: Rhäzüns, Bonaduz, Domat/Ems, Tamins, Felsberg, Chur, Haldenstein, Untervaz, Trimmis, Zizers, Landquart (Igis, Mastrils²) sowie Malans, Jenins, Maienfeld und Fläsch.

Die Gemeinden des Bündner Rheintals organisieren sich in fünf verschiedenen Kreisen resp. drei Bezirken und zwei Regionalverbänden. Sie unterscheiden sich bevölkerungsmässig stark voneinander. Zudem umfassen der Kreis Trins und der Bezirk Plessur weitere Gemeinden, die in dieser Studie nicht zum Bündner Rheintal hinzugerechnet werden. Damit sind die politisch-administrative Einteilung und der Lebens- und Wirtschaftsraum im Bündner Rheintal nicht deckungsgleich.

Tabelle 1: Übersicht administrative Einteilung der Gemeinden im Bündner Rheintal (2010)

Gemeinde	Anteil an Bevölkerung*, in %	Kreis	Anteil an Bevölkerung, in %	Bezirk	Anteil an Bevölkerung, in %
Rhäzüns	2%	Rhäzüns	16%	Imboden	21%
Bonaduz	4%				
Domat/Ems	10%				
Tamins	2%				
Felsberg	3%	Trins ³	5%		
Chur	46%	Chur	46%	Plessur ⁴	46%
Haldenstein	1%	Fünf Dörfer	24%	Landquart	33%
Trimmis	4%				
Untervaz	3%				
Zizers	4%				
Igis	11%				
Mastrils	1%				
Malans	3%				
Maienfeld	4%	Maienfeld	9%		
Jenins	1%				
Fläsch	1%				
Total	100%		100%		100%

* Bevölkerungsanteil (in %) an der Gesamtbevölkerung des Bündner Rheintals

Quelle: Eigene Auswertung, Daten: Amt für Wirtschaft und Tourismus (2011)

² Die Gemeinden Igis und Mastrils haben per 01.01.2012 zur neuen Gemeinde Landquart fusioniert. Die statistischen Daten werden für die beiden Gemeinden Igis und Mastrils einzeln aufgeführt, um den Datenvergleich im Zeitablauf zu ermöglichen.

³ Der Kreis Trins umfasst zusätzlich die Gemeinden Flims und Trin.

⁴ Zum Bezirk Plessur gehören ausserdem die Kreise Churwalden (Gemeinden: Churwalden, Tschierschen-Praden) und Schanfigg (Gemeinden: Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lünen, Maladers, Molinis, Peist, St. Peter-Pagig).

Gemeinden im Bündner Rheintal

Zu den Kernaufgaben der Gemeinden gehören die allgemeine Verwaltung (Steuern, Finanz- und Rechnungswesen, Verwaltungsliegenschaften⁵), öffentliche Sicherheit (Gemeindepolizei, Feuerwehr, Zivilschutz), Bildung (obligatorische Schulen, Kindergärten, Musikschulen) Kultur und Freizeit (Bibliotheken, Museen, Sportanlagen), Gesundheitswesen /soziale Wohlfahrt (Kranken- und Pflegeheime, Spitex, soziale Dienste), Verkehr (Werk- und Winterdienst), Umwelt und Raumordnung (Wasserversorgung, Abfallentsorgung / Deponien, Naturschutz), Land- und Forstwirtschaft (Alpwesen, Waldbewirtschaftung) sowie Energieversorgung. Der Bestand an Kernaufgaben unterscheidet sich formell kaum zwischen den jeweiligen Gemeinden (vgl. Anhang A-1, Art. 4 aGG).

In Hinblick auf die Strukturen der Gemeinden im Bündner Rheintal lassen sich indes institutionell-strukturelle Unterschiede feststellen. Folgende Tabelle gibt einen kurzen Überblick.

Tabelle 2: Merkmale der politischen Strukturen der Gemeinden im Bündner Rheintal (2010/2011)

Gemeinde	Legislative	Exekutive	Schulrat	Kommission		Total Behördenmitglieder	
	(Anz. Mitglieder)	(Anz. Mitglieder)	(Anz. Mitglieder)	(Anz.)	(Anz. Mitglieder)	(Anz.)	(in %)*
Rhätzens	GV	5	5	2	5	15	1.2%
Bonaduz	GV, UG	5	5	3	6	16	0.6%
Domat/Ems	15, UG	5	5	5	24	49	0.7%
Tamins	GV	5	5	3	13	23	2.0%
Felsberg	GV	5	5	3	9	19	0.8%
Chur	21, UG	3	11	13	79	114	0.3%
Haldenstein	GV	5	4	2	5	13	1.3%
Trimmis	GV, UG	5	5	9	33	43	1.4%
Untervaz	GV	5	3	3	10	18	0.8%
Zizers	GV, UG	7	5	7	23	35	1.1%
Igis	GV, UG	7	5	2	8	20	0.3%
Mastrils	GV	5	4	4	13	22	3.9%
Malans	GV	5	5	8	28	38	1.7%
Maienfeld	GV	7	5	13	47	59	2.3%
Jenins	GV	7	5	6	k.A.	12	1.4%
Fläsch	GV	7	4	3	7	18	3.1%
Total	36	88	81	86	310	515	0.7%

Legende: GV... Gemeindeversammlung, UG...Urnengemeinde, * in Prozent der Bevölkerung (Anteil)
Anmerkung: Angaben ohne Stellvertreter/innen, Doppelzählung bei Mitgliedern von Kommissionen möglich
Stand: Ende Dezember 2012
Quelle: Angaben aus Internet und Gemeindeverfassungen

Quelle: Eigene Erhebung

Ausserdem bestehen im Bündner Rheintal 14 Bürgergemeinden (ausser Mastrils und Untervaz).

⁵ In Klammern jeweils exemplarische Beispiele für Gemeindeaufgaben

Politische Behördentätigkeit: Die Analyse zeigt, dass die Gemeinden im Bündner Rheintal insgesamt von 88 Gemeindevorständen geführt werden. Total sind 515 Behördenmitglieder (Exekutive, Schulrat, Kommissionen) notwendig, damit die Gemeinwesen funktionieren. Das sind 0.7% der Bevölkerung. Dieser Anteil schwankt je nach Gemeinde zwischen 3.9% (Mastrils) und 0.3% (Chur). Absolut betrachtet engagieren sich in Chur am meisten Personen (114) in einem politischen Amt, am wenigsten dagegen in Jenins (12).

Politische Institutionen: Nur Domat/Ems und Chur kennen ein Parlament im Sinne einer gewählten Legislativbehörde, d.h. alle anderen Gemeinden führen Gemeindeversammlungen durch oder stimmen an der Urnengemeinde ab. Während der Exekutive in der Regel zwischen 5 oder 7 Mitglieder und dem Schulrat 5 Mitglieder angehören, variiert die Anzahl an Kommissionen und resp. Kommissionsmitgliedern je nach Gemeinde stark.

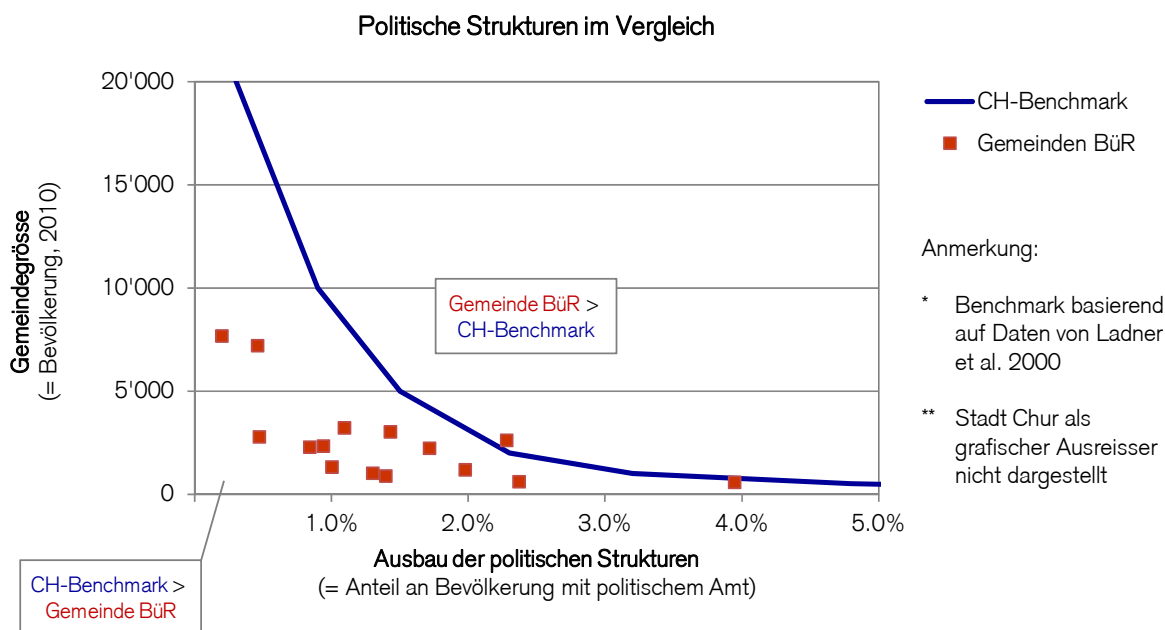
Aus diesen Resultaten lassen sich folgende Erkenntnisse herleiten:

- Mit dem föderalen politischen System der Schweiz müssen alle Gemeinden minimale politische Strukturen unterhalten. Daraus ergeben sich gerade auch im Bündner Rheintal Redundanzen – insbesondere auf der Exekutiv-Ebene.
- Die Datenanalyse zeigt weiter, dass die Anzahl an Mitgliedern von politischen Behörden zwar nicht linear mit der Bevölkerung wächst, aber trotzdem ein positiver Zusammenhang zwischen Anzahl Behördenmitglieder und Gemeindegrosse besteht (ab einer Grösse von 20'000 Einwohnern wieder abnehmend; vgl. Ladner et al. 2000).

Wie sind die politischen Strukturen im Bündner Rheintal zu beurteilen? Der Vergleich mit anderen Schweizer Gemeinden zeichnet ein differenziertes Bild: (Fast) alle Gemeinden im Bündner Rheintal benötigen weniger Behördenmitglieder als der Durchschnitt der Schweizer Gemeinden (Anteil liegt unter dem Benchmark resp. Schweizer Mittelwert, vgl. Abbildung 2, Ladner et al. 2000: 25). Allerdings zeichnet sich in der Schweiz für die vergangenen zehn Jahre ein Trend hin zur Professionalisierung in der Behördentätigkeit ab. Dies würde dafür sprechen, dass der Bedarf nach Behördenmitgliedern eher abgenommen hat. Fraglich ist, ob dies auch für den Kanton Graubünden und das Bündner Rheintal gilt. Es gibt Anhaltspunkte, dass diese Professionalisierung hier ausgeblieben ist und daher nicht mehr alle Gemeinden des Bündner Rheintals unter dem Schweizer Durchschnitt liegen. Als vorläufige Erkenntnis kann festgehalten werden:

- Im Schweizer Vergleich zeichnen sich die Gemeinden im Bündner Rheintal durch vergleichsweise schlanke politische Strukturen aus.
- Inwieweit sich dieses Bild in den letzten zehn Jahren verändert hat, kann aufgrund der bestehenden Datenlage nicht schlüssig beurteilt werden.

Abbildung 2: Benchmark - Gemeinden im Bündner Rheintal vs. Schweizer Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen

Überkommunale Gebietskörperschaften

Neben den einzelnen Gemeinden bestehen in Graubünden heute Kreise, Bezirke und Regionalverbände als übergeordnete politische Institutionen und Träger öffentlicher Aufgaben. Wie die Gemeinde ist auch der Kreis eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 70 Abs. 1 KV). Kreise erfüllen alle öffentlichen Aufgaben, die ihnen durch den Kanton oder die konstituierenden Gemeinden übertragen werden (Art. 70 Abs. 2 KV). Gemäss geltendem Recht erfüllen diese heute in erster Linie Aufgaben im Bereich des Gerichts-, Betreibungs- und Vormundschaftswesens. Zudem übernehmen sie Aufgaben im Zivilstandswesen. Die Bedeutung der Kreise hat – bedingt durch zahlreiche Reformen – abgenommen⁶. Die Bezirke sind im ganzen Kanton für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit in ihrem Gebiet verantwortlich (Art. 71 Abs. 1 KV). Die Regionalverbände erfüllen die Aufgaben, die ihnen durch den Kanton, die Kreise oder die Gemeinden übertragen werden (Art. 72 KV i.V.m. Art 69 KV).

⁶ Den Kreisen können grundsätzlich alle Aufgaben übertragen werden, die auch einem öffentlich-rechtlichen Verband übertragen werden können. In der Praxis ist dies allerdings eine Ausnahme. Kreise übernehmen kaum selbständig öffentliche Aufgaben (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, 2010: 668).

Table 3: Übersicht Aufgabenprofil überkommunaler Behörden

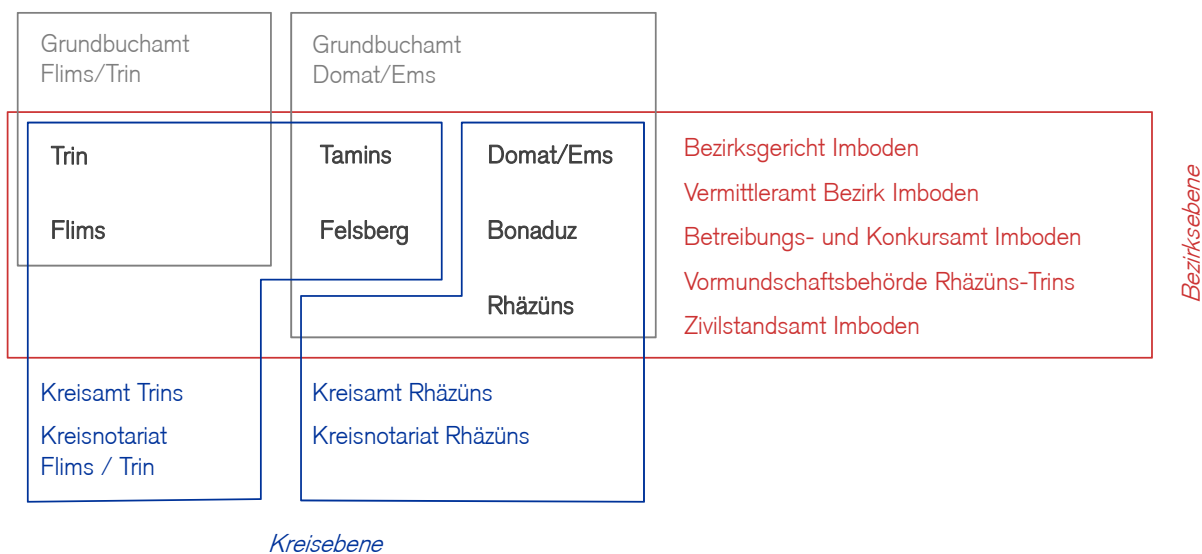
Behörde	Aufgaben
Bezirksgericht	<ul style="list-style-type: none"> • Erstinstanzlichen zivilrechtlichen Streitigkeiten • Erstinstanzliches Strafgericht • Erbschaftssachen (Eröffnung von Testamenten/ Erbbescheinigungen, etc.)
Vermittleramt	<ul style="list-style-type: none"> • Schlichtung in sämtlichen zivilrechtlichen Streitigkeiten
Schlichtungsstelle in Mietsachen	<ul style="list-style-type: none"> • Sämtliche Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen
Betreibungs- und Konkursamt	<ul style="list-style-type: none"> • Betreibungen • Konkurse
Kreisnotariat	<ul style="list-style-type: none"> • Beurkundungen (Rechtsgeschäfte über Grundstücke)
Kreisamt	<ul style="list-style-type: none"> • Lotterien • Elementarschäden • freiwillige Versteigerung
Vormundschaftsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> • Kindes-/ Erwachsenenenschutz • Amtsvormundschaft
Grundbuchamt	<ul style="list-style-type: none"> • Führung des Grundbuches • Verfassen und Beurkunden von Rechtsgeschäften
Zivilstandsamt	<ul style="list-style-type: none"> • Geburten, Anerkennungen • Eheschliessungen, Eingetragene Partnerschaften • Todesfälle

Quelle: Eigene Darstellung

Materiell ist das Spektrum an öffentlichen Aufgaben, die von kommunalen und überkommunalen Behörden des Bündner Rheintals übernommen werden, weitestgehend harmonisiert. Für die einzelnen Gemeinden besteht ein gesetzlicher Spielraum, wie sie sich in der Aufgabenerfüllung organisieren. So ist die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen im Bündner Rheintal teilweise unterschiedlich geregelt. Allerdings haben sich mit der Umsetzung der neuen Straf- und Zivilprozessordnung, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, die Aufgaben und Zuständigkeiten zumindest in der Rechtsprechung und im -vollzug vereinheitlicht. Die folgenden Abbildungen zeigen die aktuellen Aufgabenprofile auf Kreis- und Bezirksebene im untersuchten Perimeter.

Im Bezirk Imboden sind zahlreiche öffentliche Aufgaben überregional organisiert. Neben dem Bezirksgericht, dem Vermittleramt inkl. Schlichtungsbehörden für Mietsachen (gesetzlich vorgeschrieben, vgl. Art. 3 Gerichtsorganisationsgesetz GOG) sind auch das Betreibungs- und Konkursamt, die Vormundschaftsbehörde und das Zivilstandsamt auf Bezirksebene zusammengefasst. Auf Kreisebene verbleiben die Aufgaben des Kreisamtes und des Kreisnotariats, wobei zwei Kreise für die Gemeinden des Bündner Rheintals zuständig sind - für die Gemeinden Tamins und Felsberg der Kreis Trins und für die Gemeinden Domat/Ems, Bonaduz und Rhäzüns der Kreis Rhäzüns. Des Weiteren sind alle fünf Gemeinden in einem Grundbuchkreis organisiert.

Abbildung 3: Administrative Aufgabenverteilung im Bezirk Imboden



Quelle: Eigene Darstellung

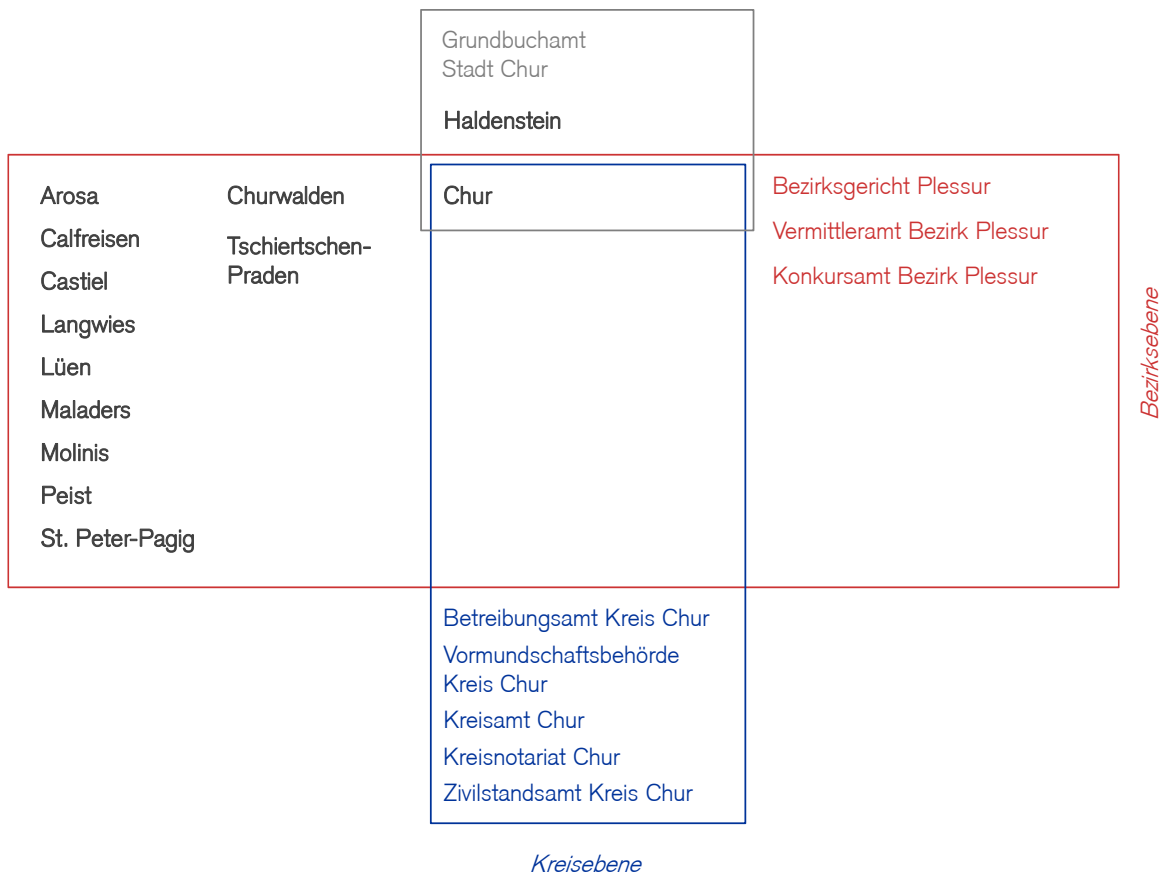
Für den Bezirk Imboden führt die Analyse zu folgenden Erkenntnissen:

- Die Gemeinden Domat/Ems, Bonaduz, Rhäzüns sowie Felsberg und Tamins konstituieren sich in überkommunalen Behörden und erfüllen gleichzeitig auf übergeordneter Bezirksebene (als administrative Gebietseinteilung) mehr Aufgaben als das gesetzliche Minimum vorsieht.
- Die räumlichen Zuständigkeiten zwischen den beteiligten Gemeinden, den beiden Kreisen Rhäzüns und Trins sowie dem Bezirk Imboden sind komplex. Die Gemeinden arbeiten in verschiedenen Konstellationen im Sinne einer „variablen Geometrie“ zusammen. Dadurch entstehen eigentliche „variable Institutionen“.
- Zahlreiche Aufgaben werden auf Bezirksebene erfüllt, während jene auf Kreisebene beschränkt sind⁷.

Wesentliche Teile der öffentlichen Aufgaben im Bezirk Plessur sind in Chur angesiedelt. Dies gilt sowohl auf Kreis- als auch auf Bezirksebene. Im Gegensatz zum Bezirk Imboden sind das Betreibungs- und das Konkursamt institutionell getrennt (wenn auch personell verflochten). Zugleich befindet sich die Stadt Chur in einer besonderen Lage, da der Kreis Chur mit der Stadt Chur räumlich identisch ist.

⁷ Darin zeigt sich die kantonale Entwicklung, administrative Aufgaben der Kreise zunehmend auf die Gemeinden resp. auf Regionalverbände - als besondere Form der interkommunalen Zusammenarbeit - zu verlagern (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, 2010: 669).

Abbildung 4: Administrative Aufgabenverteilung im Bezirk Plessur (Auszug)



Quelle: Eigene Darstellung

Für den Bezirk Plessur führt die Analyse zu folgenden Erkenntnissen:

- Die institutionellen Grenzen zwischen der Stadt Chur und dem Kreis Chur sind überlappend.
- Aufgrund der heutigen Kreiseinteilung deckt der Bezirk Plessur in der Aufgabenerfüllung den Raum Schanfigg/Churwalden ab und ist weniger stark mit dem Bündner Rheintal verbunden.

Die beiden Kreise Fünf Dörfer und Maienfeld bilden zusammen den Bezirk Landquart. Formell übernehmen beide Kreise (fast) identische Aufgaben. Wie im ganzen Kanton ist das Bezirksgericht und Vermittleramt auf Bezirksebene verankert. Zudem werden auf Bezirksebene (im Bezirk Landquart) Aufgaben im Bereich des Konkurs-, Grundbuch- und Zivilstandsamtes erledigt. Das Konkursamt ist – wie im Bezirk Plessur – institutionell von den Betreibungsämtern getrennt.

Abbildung 5: Administrative Aufgabenverteilung im Bezirk Landquart

<p>Haldenstein*</p> <p>Trimmis</p> <p>Untervaz</p> <p>Zizers</p> <p>Igis</p> <p>Mastrils</p>	<p>Malans</p> <p>Maienfeld</p> <p>Jenins</p> <p>Fläsch</p>	<p>Bezirksgericht Landquart</p> <p>Vermittleramt Bezirk Landquart</p> <p>Konkursamt Bezirk Landquart</p> <p>Grundbuchamt Landquart</p> <p>Zivilstandsamt Landquart</p>	<p>Bezirksebene</p>
<p>Betreibungsamt Fünf Dörfer</p> <p>Kreisamt Fünf Dörfer</p> <p>Kreisnotariat Fünf Dörfer</p> <p>Vormundschaftsbehörde Fünf Dörfer</p>	<p>Betreibungsamt Maienfeld</p> <p>Kreisamt Maienfeld</p> <p>Kreisnotariat Maienfeld</p> <p>Vormundschaftsbehörde Maienfeld</p>	<p>*Anmerkung: Haldenstein ist am Grundbuchamt der Stadt Chur angeschlossen.</p>	
<p>Kreisebene</p>			

Quelle: Eigene Darstellung

Für den Bezirk Landquart führt die Analyse zu folgenden Erkenntnissen:

- Die Kreise Fünf Dörfer und Maienfeld übernehmen (fast) die identischen Aufgaben. Damit verfügt der Bezirk Landquart über eine konsistente Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Gemeinde, Kreis und Bezirk (im Vergleich zu den anderen Bezirken des Bündner Rheintals im untersuchten Perimeter).

Gesamthaft betrachtet sind zwei Erkenntnisse zu den überkommunalen Gebietskörperschaften im Bündner Rheintal von besonderer Bedeutung:

- Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung variiert je nach Kreis und Bezirk, wobei die Tendenz zu beobachten ist, dass die Gemeinden Aufgaben verstärkt im Perimeter der Bezirke lösen.
- Diese Entwicklung führt in letzter Konsequenz dazu, dass auf Kreisebene nur noch wenige Aufgaben (allenfalls Betreibungsamt, Vormundschaftsbehörde) angesiedelt sind und damit der Kreis als administrative Ebene an Bedeutung verliert.

2.1.2 Interkommunale Zusammenarbeit im Bündner Rheintal

Die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) definiert sich als „Erfüllung einer öffentlichen Gemeindefaufgabe durch eine einzelne Gemeinde, gemeinsam durch zwei oder mehr Gemeinden oder durch eine dritte juristische Person, wobei die Aufgabenerfüllung mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig

dient und an der sich die beteiligten Gemeinden direkt („leisten) oder indirekt („ordnend“) beteiligen“ (Thom und Steiner, 2002).

Im Kanton Graubünden bestehen verschiedene rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Für bestimmte öffentliche Aufgaben können sich die Gemeinden verbinden (gemäss Art. 50 Abs. 1 Gemeindegesetz):

- als Gemeindeverband;
- als Regionalverband;
- als Gemeindeverbindung ohne Rechtspersönlichkeit
- als gemeinsame Anstalt;
- als privatrechtliche Gemeindeverbindung.

Wie im Falle des Zivilstandsamtes ist es den Bündner Gemeinden auch möglich, bestimmte Aufgaben an den Kreis (direkt oder auf Bezirksebene zusammengefasst) als Verwaltungseinheit zu übertragen.

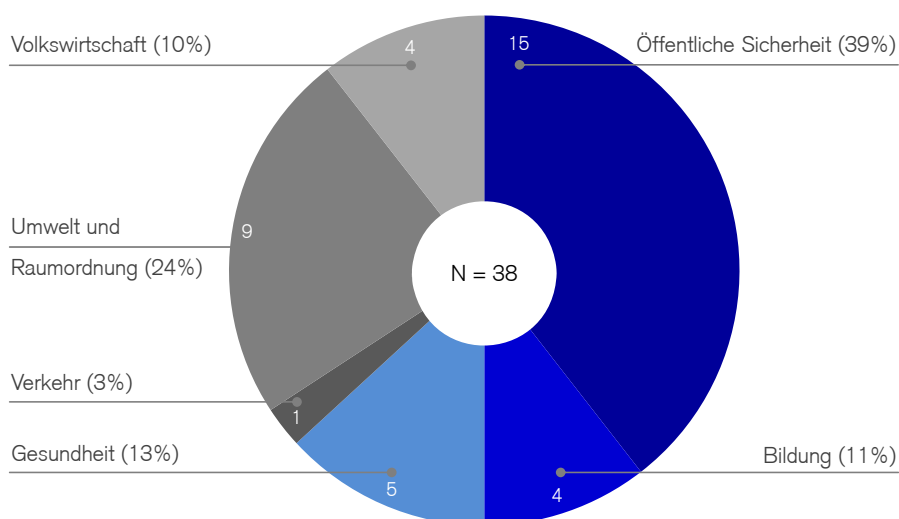
Im Bündner Rheintal gibt es im Jahr 2011 total 41 überkommunale Gemeindeverbände. Insgesamt arbeiten die Gemeinden im Kanton Graubünden in rund 400 Gemeindeverbindungen zusammen (vgl. Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform, 2010: 593)⁸. Zudem existiert ein Regionalverband Nordbünden, der mit dem hier untersuchten Perimeter Bündner Rheintal weitestgehend flächengleich ist - mit Ausnahme der Gemeinden Flims und Trin sowie des Schanfiggs, deren Gemeinden auch in diesem Regionalverband organisiert sind⁹.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über den Umfang und den Inhalt der interkommunalen Zusammenarbeit der Gemeinden im Bündner Rheintal.

⁸ Darin nicht enthalten sind alle Kooperationen im Bereich der Bürgergemeinden und Kirchgemeinden zur Erfüllung öffentlicher und landeskirchlicher Aufgaben sowie justizielle Aufgaben auf Kreis- und Bezirksebene (z.B. Vormundschaft, Betreibungsämter etc.; vgl. Abschnitt 2.1.1).

⁹ Die Studie berücksichtigt in der Datenanalyse die institutionellen Gebiets- und Gemeindeveränderung bis zum 31.12.2011 und stützt sich auf die zu diesem Zeitpunkt geltende administrative Einteilung. Folglich ist der neu gegründete Regionalverband Herrschaft/Fünf Dörfer nicht berücksichtigt.

Anzahl der IKZ-Vereinbarungen* der Gemeinden im Bündner Rheintal
nach Sachgebiete (2011)



*Anmerkung: Wichtigste Gemeindeverbände und gemeinsame Anstalten berücksichtigt

Quelle: Amt für Gemeinden (2010/2011), eigene Ergänzungen

Die Zusammenstellung zeigt, dass die Gemeinden im Bündner Rheintal vor allem in den Bereichen „Öffentliche Sicherheit“, „Umwelt und Raumordnung“ sowie „Gesundheit“ kooperieren. Zusammen machen sie über 75% aller Vereinbarungen aus.

Die Gemeinden beteiligen sich im Durchschnitt an 11 Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit (Maximum = 12 IKZ-Vereinbarungen, Minimum = 9 IKZ-Vereinbarungen), wobei typischerweise zwischen 4 und 5 Gemeinden zusammengeschlossen sind (Maximum = 16 Gemeinden, Minimum = 2 Gemeinden). Damit erfolgt die Zusammenarbeit der Gemeinden häufig lokal mit den Nachbargemeinden und wenig regional. Ausserdem erbringt die Stadt Chur zahlreiche Dienstleistungen für die Gemeinden des Schanfiggs und Arosa (Bezirk Plessur). Es besteht kein signifikanter Zusammenhang zwischen Gemeindegrösse und Intensität der IKZ resp. Anzahl an IKZ-Vereinbarungen.¹⁰

¹⁰ Die letzte umfassende Untersuchung zur IKZ im Jahr 2002 (vgl. Steiner, 2002) zeigte, dass Schweizer Gemeinden durchschnittlich in 8 Aufgabenbereichen mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. Es finden sich für alle Gemeindeaufgaben Formen und Beispiele der IKZ. Am weitesten verbreitet ist die Zusammenarbeit in der schulischen und medizinischen Grundversorgung, bei Abwasserfragen und Abfallentsorgung sowie beim Zivilschutz. Es handelt sich hierbei oft um infrastrukturintensive Aufgaben. Diese Resultate decken sich mit den Ergebnissen für das Bündner Rheintal.

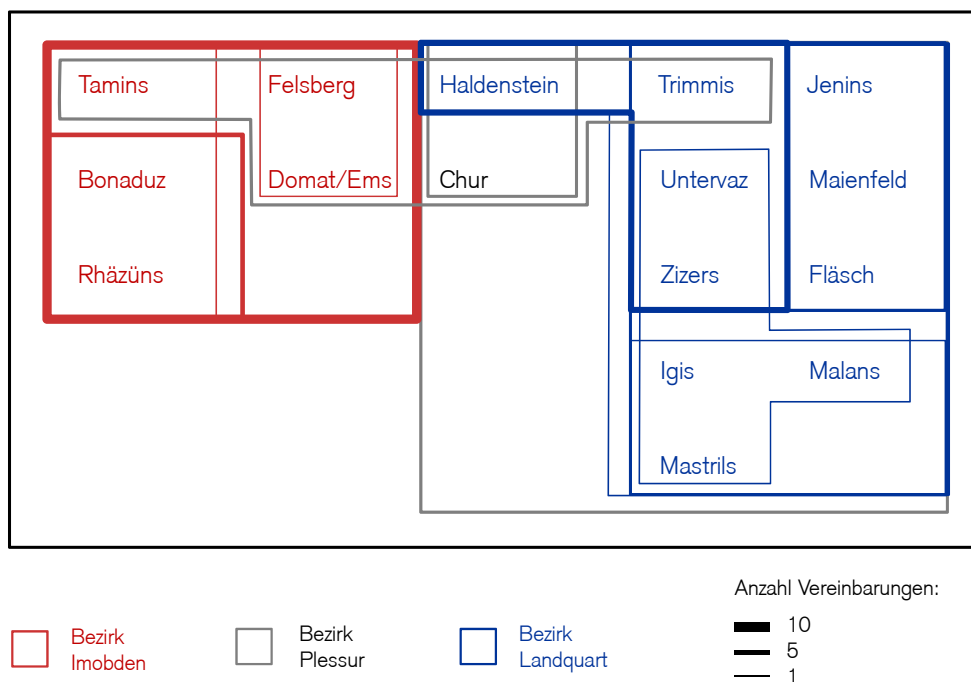
Die Analyseergebnisse stützen folgende zwei Erkenntnisse:

- Neben überkommunalen Verwaltungsstellen (Bezirk, Kreis) findet die IKZ auch in anderen Formen statt, insbesondere über den Gemeindeverband und gemeinsame öffentlich-rechtliche Anstalten (z.B. GEVAG).
- Die IKZ ist auch im Bündner Rheintal eine wichtige Form der Gemeinden, öffentliche Aufgaben wahrzunehmen.

Geografisch ist die IKZ im Bündner Rheintal stark an die räumliche Ausdehnung der Bezirke gebunden, d.h. die Gemeinden innerhalb der Bezirke Imboden, Plessur und Landquart kooperieren stark (vgl. Abbildung 7). Umgekehrt sind Kooperationen mit Gemeinden aus zwei Bezirken (z.B. ARA Chur) oder Kooperationen, an denen sich alle Gemeinden des Bündner Rheintals engagieren, selten (z.B. Aufgaben im Rahmen des Regionalverbandes Nordbünden, Spitalregion Nordbünden). Vielmehr gibt es einzelne Gemeinden die eine besonders intensive Zusammenarbeit pflegen, z.B. Bonaduz/Rhazüns oder Maienfeld/Jenins/Fläsch oder Chur/Haldenstein.

Es fällt auf, dass Vereinbarungen im Bezirk Landquart häufig eine hohe Anzahl an Gemeinden umfassen, jedoch kaum Vereinbarungen zwischen Gemeinden aus unterschiedlichen Kreisen (d.h. Gemeinden aus dem Kreis Fünf Dörfer und Maienfeld. Im Bezirk Imboden hingegen sind solche kreisübergreifenden Kooperationsformen – wenn auch in unterschiedlicher Zusammensetzung – die Regel.

Abbildung 7: Räumliche Ausdehnung der IKZ im Bündner Rheintal



Quelle: Eigene Darstellung

Untersuchungen zu Gemeindereformen in der Schweiz zeigen in den vergangenen Jahren eine zunehmende Verbreitung der IKZ (Steiner und Ladner, 2006; Steiner, 2012). Die Vorteile der IKZ liegen in deren flexiblen und fallweisen Anwendung, d.h. die Gemeinden können je nach Aufgabenstellung mit den geeignetsten Partnergemeinden zusammenarbeiten. Als Kehrseite erweist sich die mittlerweile hohe Komplexität, der sich viele Gemeinden gegenübersehen, weil sie gleichzeitig in einer Vielzahl von IKZ eingebunden sind – in der Regel mit unterschiedlicher Zusammensetzung der beteiligten Gemeinden. Im Extremfall führen diese wechselnden, vertraglichen Verflechtungen zu einer „institutionellen“ Erstarrung, wobei sich die IKZ als Gesamtkonstrukt nicht mehr führen lassen. Ausserdem sprechen verfassungsrechtliche Gründe gegen die IKZ, da die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung u.U. stark beschnitten werden (z.B. indirekte Entscheidungen über Delegierte). IKZ werden deshalb oft als undemokratisch empfunden.

Gerade für den Kanton Graubünden wiegen die Nachteile der IKZ schwer. Der Gemeinde und deren Autonomie kommen – historisch betrachtet – eine hohe Bedeutung zu, wenn auch teilweise eher eine symbolische (vgl. Abschnitt 2.1.4). Im jüngsten Reformprojekt, der laufenden Gemeinde- und Gebietsreform, wurde das Primat der Gemeinde und der politische Konsens darüber wiederholt bekräftigt, die Gemeinden in ihrer Funktionsfähigkeit zu stärken (vgl. Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform, 2010: 680; Protokoll des Grossen Rates, 2011: 521 / 622).

Aus den vorangehenden Aussagen sind folgende Erkenntnisse abzuleiten:

- Die geltenden IKZ-Vereinbarungen zwischen den Gemeinden im Bündner Rheintal bilden zusammen ein komplexes Geflecht.
- Aufgrund dessen besteht ein hoher Koordinationsbedarf zwischen den Gemeinden und den einzelnen IKZ-Konstrukten.
- Die IKZ werden oft als undemokratisch wahrgenommen und sind nur in zweiter Linie ein geeignetes Instrument, die Handlungsfähigkeit von Gemeinden wiederzubeleben. Politisch werden Anpassungen der Gemeinde- und Gebietsstrukturen bevorzugt.

2.1.3 Öffentliche Ausgaben der Gebietskörperschaften im Bündner Rheintal

Die Gemeindeautonomie bedeutet für die Gemeinden, die Verantwortung für die Durchführung und für die Finanzierung von gemeindeeigenen Aufgaben wahrzunehmen.

Grundlage für die Analyse der öffentlichen Ausgaben bilden die laufenden Rechnungen der Gemeinden. Diese enthalten auch die Aufwände der überkommunalen Gebietskörperschaften im Bündner Rheintal. D.h. die Ausgaben für der Kreis- und Bezirksverwaltung, die hauptsächlich von den Gemeinden getragen werden, sind darin bereits integriert.

Im Jahr 2009 verursacht die Erfüllung von Gemeinde-, Kreis- und Bezirksaufgaben im Bündner Rheintal rund CHF 426 Mio. Insgesamt fallen 29% der Gemeindeausgaben aller Bündner Gemeinden – das sind CHF 1'456 Mio. (2009) – im Bündner Rheintal an, wobei dieses wiederum 38% der kan-

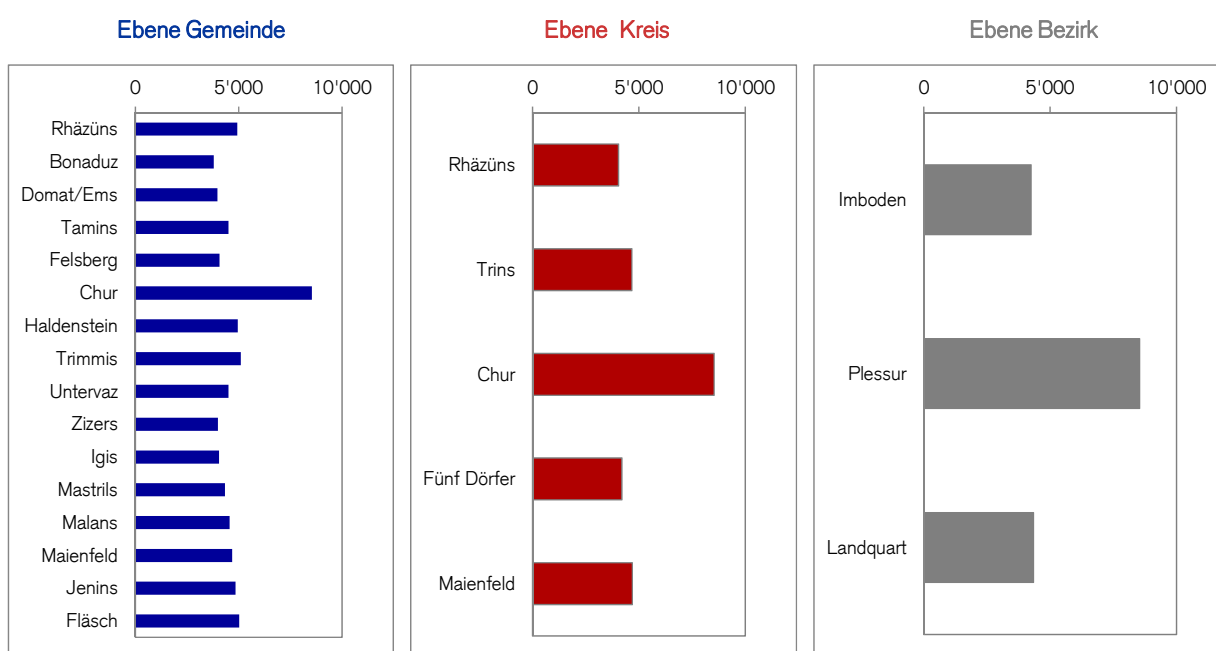
tonalen Bevölkerung vereint. Dies bedeutet, dass die Pro-Kopf-Ausgaben im Bündner Rheintal (Total der beteiligten Gemeinden) unter dem Kantonsdurchschnitt liegen.

Mit CHF 242 Mio. entfällt auf die Stadt Chur der Grossteil der öffentlichen Ausgaben (59%), gefolgt von den grösseren Gemeinden Domat/Ems und Igis mit CHF 39 Mio. (9%) resp. CHF 29 Mio. (7%). Diese drei Gemeinden zusammen machen rund zwei Drittel der Bevölkerung (48'000) und dabei 73% der Ausgaben aus (CHF 311 Mio.).

Relativ betrachtet, sind innerhalb der gesamten Region „Bündner Rheintal“ die Pro-Kopf-Ausgaben in den verschiedenen Gemeinden ähnlich hoch - mit einer Ausnahme: Die Stadt Chur zeigt zwischen 1994 und 2009 im Durchschnitt deutlich höhere Pro-Kopf-Ausgaben für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dies hängt u.a. mit ihrer Zentrumsfunktion zusammen, denn die Stadt Chur erbringt Dienstleistungen für die umliegenden Gemeinden (vgl. Abbildung 8). Die Pro-Kopf-Ausgaben liegen zwischen CHF 3'790 (Bonaduz) und CHF 8'539 (Chur). Ausser für den Sonderfall Kreis Chur und Bezirk Plessur sind auch auf Kreis- und Bezirksebene die Unterschiede bezüglich der Pro-Kopf-Ausgaben verhältnismässig gering.

Abbildung 8: Intraregionaler Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden im Bündner Rheintal

Pro-Kopf-Ausgaben (p.a., in CHF, Durchschnitt 1994 – 2009)



Daten: Amt für Gemeinden Graubünden, 2011

Quelle: Eigene Darstellung

Die bisherige Analyse lässt sich durch eine Aussenbetrachtung erweitern. Der interregionale Vergleich mit anderen Schweizer Städten und Agglomerationen erlaubt einen Benchmark und ergänzt die bishe-

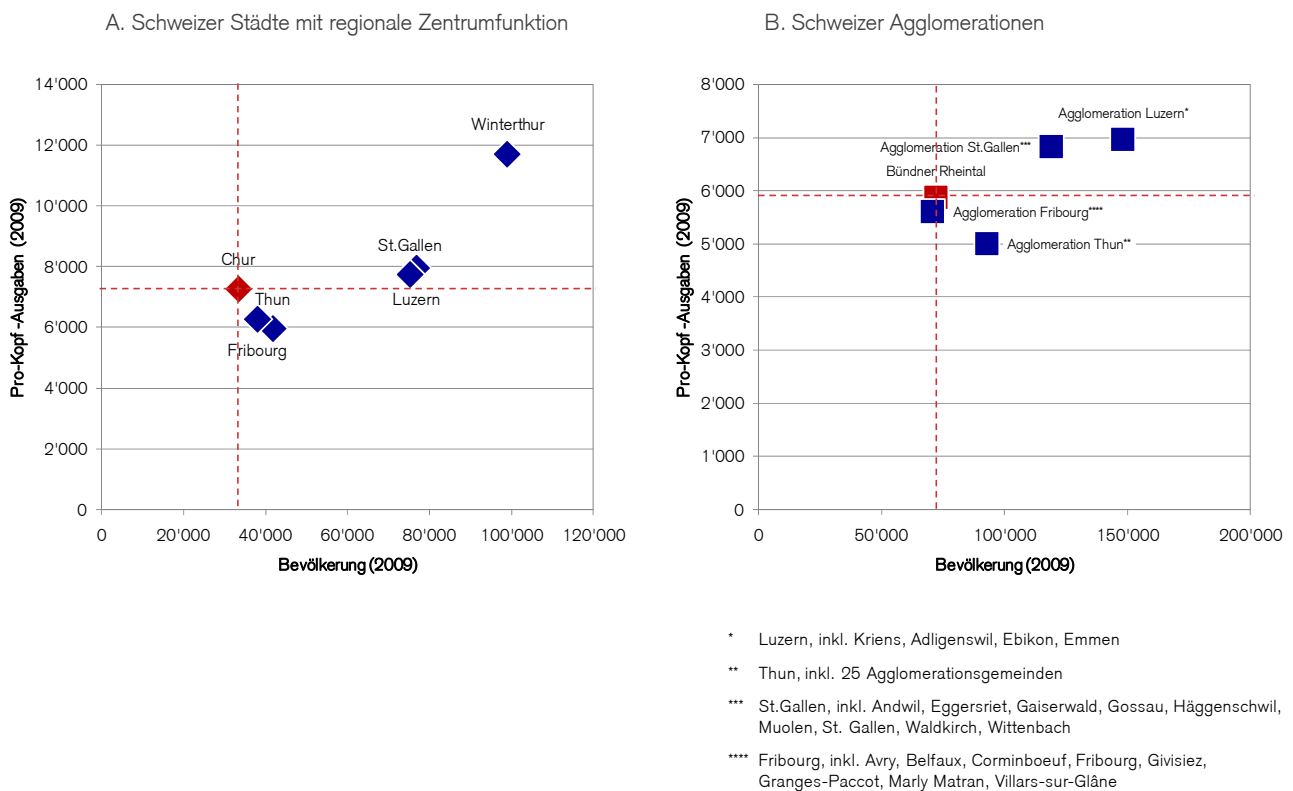
rigen Ergebnisse (vgl. Abbildung 9). Dazu werden die Stadt Chur und das Bündner Rheintal mit den Agglomerationen um die Städte Fribourg, Thun, Luzern, St.Gallen und Winterthur verglichen¹¹.

Die Stadt Chur mit ihrer Zentrumsfunktion für das ganze Bündner Rheintal weist für das Jahr 2009 Pro-Kopf-Ausgaben von CHF 7'270 aus¹². Dies ist ein mittlerer Wert. Die Vergleichsgemeinden Thun und Fribourg haben tiefere, Luzern, St.Gallen und Winterthur höhere Pro-Kopf-Ausgaben.

Ähnlich schneidet das Bündner Rheintal als Gesamtregion im Schweizer Vergleich ab. Wiederum wird mit CHF 5'881 Pro-Kopf-Ausgaben (2009) eine mittlere Position in der Rangliste erreicht. Die Unterschiede zwischen den untersuchten Agglomerationen sind allerdings stärker ausgeprägt als im reinen Städtevergleich.

Abbildung 9: Interregionaler Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben verschiedener Städte/Agglomerationen

Regionaler Vergleich: Pro-Kopf-Ausgaben (2009)



Quelle: Eigene Darstellung

¹¹ Ein solcher Vergleich ist grundsätzlich zulässig. Allerdings wird im Rahmen dieser Studie darauf verzichtet, mögliche lokale und regionale Besonderheiten mit Einfluss auf die Ausgabenhöhe zu berücksichtigen.

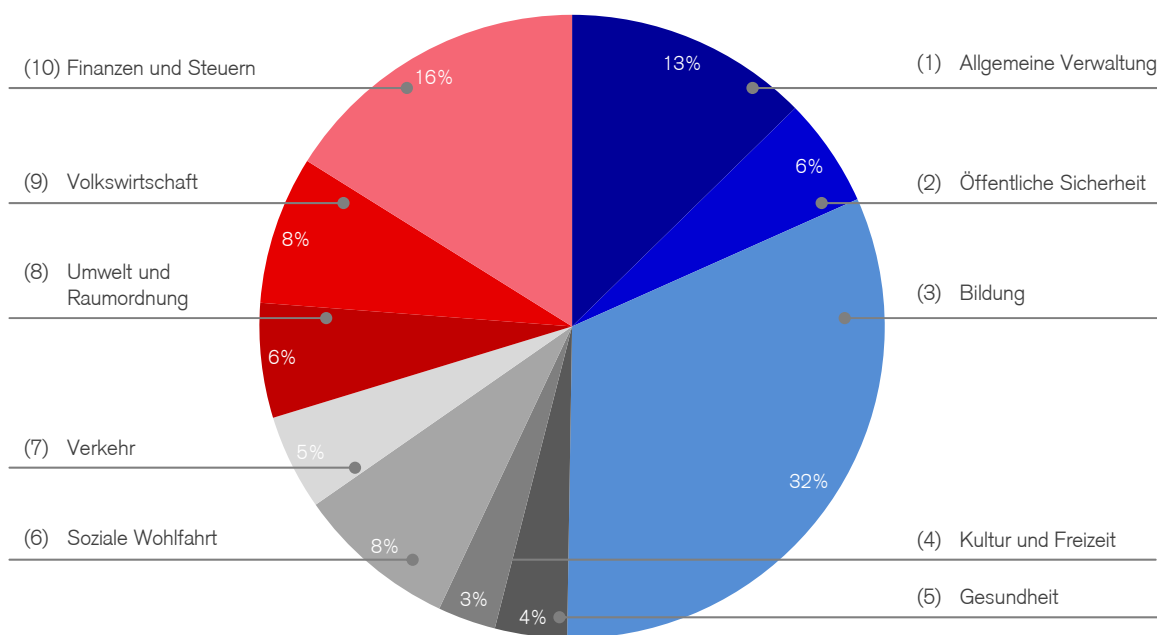
¹² Die Pro-Kopf-Ausgaben je Gemeinden nehmen in der intra- und interregionalen Analyse verschiedene Werte an, denn erstere basiert auf einer Mehrjahresbetrachtung (Durchschnittswerte von 1994 bis 2009) und zweitere auf einer Jahresbetrachtung (2009).

Neben der Analyse der Gesamtausgaben ermöglichen die vorliegenden Daten einen vertieften Blick in die Verwendung der öffentlichen Ausgaben. Aus einer funktionalen Sicht lassen sich zehn verschiedene Sachbereiche unterscheiden: (1) Allgemeine Verwaltung, (2) Öffentliche Sicherheit, (3) Bildung, (4) Kultur und Freizeit, (5) Gesundheit, (6) Soziale Wohlfahrt, (7) Verkehr, (8) Umwelt und Raumordnung, (9) Volkswirtschaft und (10) Finanzen und Steuern¹³.

Abbildung 10 stellt - für alle Gemeinden des Bündner Rheintals zusammengefasst - die öffentlichen Ausgaben nach Sachgebieten dar (Anteil in Prozent, Basis: Durchschnittswerte zwischen 2005 und 2010). Mit Abstand am meisten geben die Gemeinden für die Bildung aus (32%). Es folgen Finanzen und Steuern (16%), allgemeine Verwaltung (13%) und die soziale Wohlfahrt (8%).

Abbildung 10: Ausgaben nach Sachbereichen

Ausgaben nach funktionaler Gliederung der Gemeinden im Bündner Rheintal
(Total 2005 - 2010)



Quelle: Eigene Berechnung; Daten: Amt für Gemeinden Graubünden (2011)

Es lässt sich nachweisen, dass die Gemeinden im Bündner Rheintal - gemessen an den jeweiligen Anteilen - finanziell ähnliche Prioritäten setzen, d.h. den Sachbereichen in der Regel eine ähnliche

¹³ Trotz dem einheitlichen Rechnungslegungsstandard kann die Zuordnung einzelner Ausgaben nach der funktionalen Gliederung je Gemeinde unterschiedlich sein. Deshalb sind Vergleiche zwischen einzelnen Gemeinden mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren.

Bedeutung beimessen (gemessen an der Rangfolge der Anteile). Sie deckt sich mit der Rangfolge der Prozentwerte.

Interessant ist die Analyse der Verwaltungskosten der Gemeinden. Diese lassen sich am ehesten miteinander vergleichen. In einer Studie der HTW Chur haben Moser/Fischer (2010) für jede Gemeinde im Kanton Graubünden einen individuellen Optimalwert ermittelt¹⁴. Diese sind für die Gemeinden des Bündner Rheintals in der Tabelle unten dargestellt („Vorhergesagter Wert“) und den tatsächlichen Werten („Beobachteter Wert“) gegenübergestellt.

Tabelle 4: Benchmark - Optimale Verwaltungsgrösse

Gemeinde	Pro-Kopf-Verwaltungskosten				Total Verwaltungskosten
	Beobachteter Wert in CHF	Vorhergesagter Wert in CHF	Abweichung in CHF	Abweichung in %	Abweichung in CHF
Bonaduz	452	397	56	12%	154'700
Chur	1330	1330	0	0%	0
Domat/Ems	389	276	112	29%	805'700
Felsberg	475	325	150	32%	339'300
Fläsch	808	616	192	24%	113'300
Haldenstein	490	653	-163	-33%	-162'800
Igis	373	218	155	42%	1'186'100
Jenins	547	377	170	31%	145'900
Maienfeld	660	780	-120	-18%	-310'600
Malans	370	420	-51	-14%	-113'100
Mastrils	632	678	-45	-7%	-25'100
Rhätzens	458	598	-140	-31%	-181'900
Tamins	573	650	-78	-14%	-90'700
Trimmis	587	362	224	38%	674'200
Untervaz	420	511	-91	-22%	-212'600
Zizers	426	363	63	15%	201'500
Total					2'523'900

Quelle: Eigene Darstellung; Berechnungen: Moser/Fischer (2010)

Die Pro-Kopf-Verwaltungskosten der Gemeinden belaufen sich zwischen 42% (+) über und 33% (-) unter ihrem theoretischen Optimalwert (in Tabelle unter „Abweichung, in %“ aufgeführt). Werden diese Abweichungen wertmässig (d.h. in CHF) zusammengerechnet, liegen die Verwaltungskosten der Gemeinden im Bündner Rheintal CHF 2.5 Mio. über dem Optimalwert und weisen dementsprechend

¹⁴ Unter Berücksichtigung verschiedener exogener, d.h. vorgegebenen Faktoren wie z.B. Einwohnerzahl, Gemeindetyp, Siedlungsdichte, Erreichbarkeit, Höhenlage, etc.

ein Einsparpotenzial aus. Dabei befinden sich neun Gemeinden über ihrem Optimalwert und repräsentieren 85% der Bevölkerung im Bündner Rheintal. Sieben Gemeinden liegen darunter.

Dieser Berechnungsansatz vernachlässigt allerdings die bestehenden finanziellen Verflechtungen zwischen den Gemeinden. Auch wird dabei nicht berücksichtigt, dass mit grösseren Verwaltungseinheiten sogenannte Komplexitätskosten entstehen. Die (Kosten-)optimale Verwaltungsgrösse im Kanton Graubünden liegt gemäss Moser und Fischer (2010) bei Gemeinden mit rund 6'000 Einwohnern.

Aus der Analyse der öffentlichen Finanzen der Gebietskörperschaften im Bündner Rheintal lassen zusammenfassend folgende Hauptkenntnisse formulieren:

- Der Grossteil der Gemeindeausgaben im Kanton Graubünden fällt im Bündner Rheintal an, konzentriert in drei Gemeinden. Folglich haben finanzielle Veränderungen (absolut betrachtet) eine hohe Hebelwirkung und weitreichende Konsequenzen für den ganzen Kanton.
- Im Vergleich zu anderen Städten und Agglomerationen der Schweiz besteht im Bündner Rheintal ein Potenzial, für eine geringe Optimierung der Pro-Kopf-Ausgaben. Im Speziellen besteht für die einzelnen Gemeinden im Bündner Rheintal die Möglichkeit, gemeinsam die Verwaltungskosten zu senken (wobei der Kostensenkungseffekt bei Gemeinden mit bis zu 6'000 Einwohnern am grössten ist).

2.1.4 Finanzielle Gemeindeautonomie

Die Gemeindeautonomie umfasst in der Schweiz „das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der Gemeinden, im Rahmen des kantonalen Rechts einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln und zu gestalten.“ (Meyer, 2011). Daraus lässt sich eine weitgehende finanzielle Verantwortung der Gemeinden für autonome Gemeindeaufgaben ableiten (vgl. Fetz, 2010: 26).

Im Kanton Graubünden können die Gemeinden gemäss Art. 2 und 3 Gemeindegesetz öffentliche Dienstleistungen autonom oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden erbringen. Letztere erfolgt im Bündner Rheintal in unterschiedlicher Zusammensetzung und Rechtsformen (wie in Abschnitt 2.1.2 dargelegt), womit sie unterschiedliche geografische Perimeter abdecken.

Für die Beurteilung der heutigen und zukünftiger politischen Strukturen stellen sich folgende Fragen: Welche finanzielle Bedeutung kommt der Gemeindekooperation zu? Wie gross ist die finanzielle Gemeindeautonomie der Gemeinden im Bündner Rheintal? Wie ist diese im interkantonalen Vergleich zu beurteilen?

Die Gemeindeautonomie als Konstrukt lässt sich nicht unmittelbar messen. Sie muss deshalb indirekt anhand eines Indikators erfasst werden. Dieser ist hier als Ausgaben definiert, die eine Gemeinde zur autonomen Aufgabenerfüllung – d.h. ohne IKZ – aufbringt (im Verhältnis zu den Gesamtausgaben,

Anteil in %).¹⁵ Tabelle 5 zeigt die Ausprägung der finanziellen Gemeindeautonomie auf Gemeinde-, Kreis- und Bezirksebene. Folgendes Beispiel dient der Veranschaulichung: In der Gemeinde Rhäzüns entfallen im Jahr 2010 44% aller Ausgaben auf Aufgaben, welche die Gemeinde in Eigenregie resp. autonom erbringt. Umgekehrt hat sie 56% aller Ausgaben in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden getätigt.¹⁶

Die Analyse der finanziellen Gemeindeautonomie resp. finanziellen Verflechtung unter den Gemeinden des Bündner Rheintals erlaubt differenzierte Aussagen:

- Im Jahr 2010 beträgt der Anteil der Ausgaben zur Aufgabenerfüllung in IKZ der Gemeinden des Bündner Rheintals durchschnittlich 23.9%. Der maximale Wert von 44.0% erreicht Rhäzüns, der minimale Wert von 14.6% Untervaz. Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2010 weist die Gemeinde Fläsch mit 29.3% den höchsten, und die Gemeinde Malans mit 13.6% den tiefsten Wert auf.
- Werden die durchschnittlichen Indikatorwerte auf Kreis- und Bezirksebene untersucht, zeigt sich eine Angleichung der finanziellen Gemeindeautonomie, d.h. die gemeindespezifischen Unterschiede in der finanziellen Autonomie verschwinden zunehmend. So liegen die Indikatorwerte im Jahr 2010 der beiden Bezirke Imboden (27.8%) und Landquart (22.1%) nahe dem Indikatorwert der Stadt Chur (22.9%). Auf Kreisebene sind die Unterschiede ausgeprägter.
- Die geografische Verdichtung der Analyseeinheiten (Gemeinde \Rightarrow Kreis \Rightarrow Bezirk) belegt, dass die benachbarten Gemeinden im Bündner Rheintal über die gemeinsame Aufgabenerfüllung finanziell bereits heute miteinander verflochten sind. Interessanterweise sind die beiden Bezirke (Bezirk Imboden mit 14'680 und Bezirk Landquart mit 24'006 Einwohnern, 2009) und die Stadt Chur (33'377 Einwohner, 2009) in Bezug auf ihre Bevölkerung recht unterschiedlich gross. Trotzdem scheint der durchschnittliche Wert im Jahr 2010 um 24% zu konvergieren (im Jahr 2009 um den Wert von 22%).
- Auch auf regionaler Ebene hat im Bündner Rheintal diese finanzielle Verflechtung zwischen 2002 und 2010 zugenommen: im Bezirk Imboden von 15.2% auf 27.8%, im Bezirk Landquart von 15.2% auf 22.1% und im Falle der Stadt Chur von 12.5% auf 21.9%.

¹⁵ Diese Definition klammert die vertikale Verflechtung in der Aufgabenerfüllung zwischen (Bund), Kanton und Gemeinde aus und bildet vereinfachend nur die horizontale Verflechtung zwischen den Gemeinden ab (vgl. Erweiterung in Abbildung 12). Zudem vernachlässigt sie (1) eine Trennung zwischen Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung und (2) eine Betrachtung der Einnahmenseite. Trotz dieser Vereinfachung erlaubt die Analyse wichtige Schlüsse auf die Qualität und Quantität der IKZ.

¹⁶ Der inverse Wert des Indikators (1 - Anteil in %) stellt dann der Grad der finanzieller Verflechtung einer Gemeinde mit anderen Gemeinden dar, wobei hohe Werte eine intensive Verflechtung resp. eine geringe finanzielle Gemeindeautonomie darstellen (und vice versa).

Tabelle 5: Regionaler Benchmark - Finanzielle Gemeindeautonomie im Bündner Rheintal (2010)

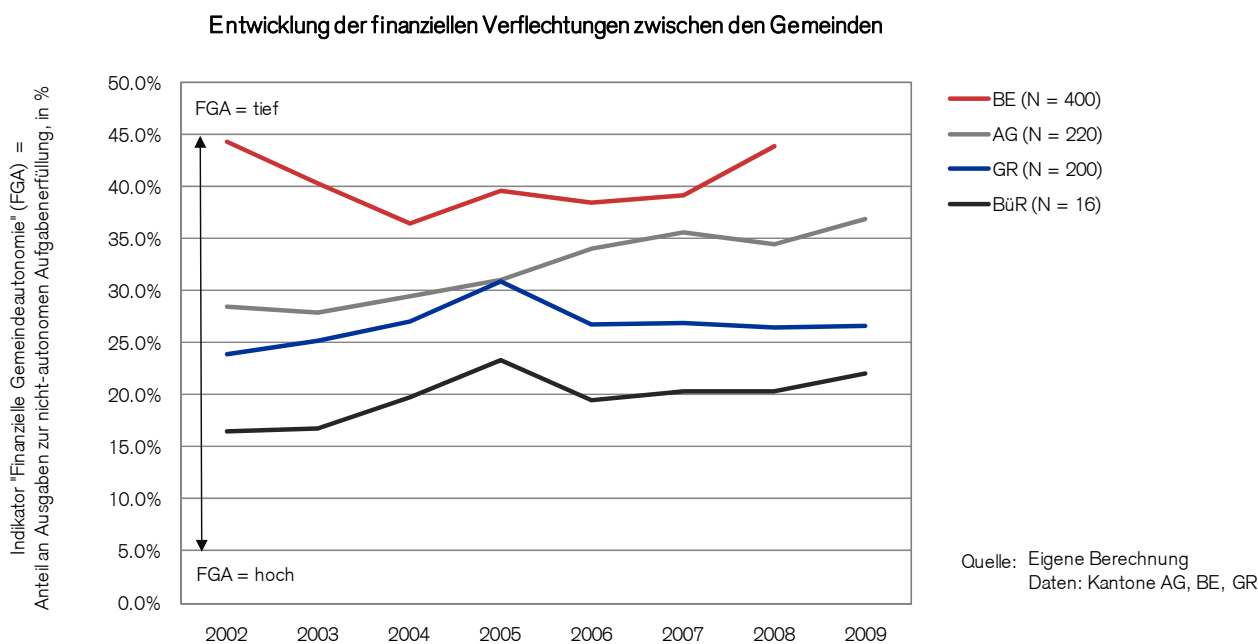
Gemeinde	Indikator, in %	Kreis	Indikator in %	Bezirk	Indikator in %
Rhäzüns	44.0%	Rhäzüns	31.2%	Imboden	27.8%
Bonaduz	28.8%				
Domat/Ems	20.8%				
Tamins	24.7%	Trins	22.8%		
Felsberg	20.8%				
Chur	22.9%	Chur	22.9%	Plessur	22.9%
Haldenstein	20.8%	Fünf Dörfer	18.9%	Landquart	22.1%
Trimmis	15.4%				
Untervaz	14.6%				
Zizers	18.1%				
Igis	16.9%				
Mastrils	27.6%				
Malans	16.7%				
Maienfeld	31.6%	Maienfeld	26.8%		
Jenins	29.5%				
Fläsch	29.4%				
Total	23.9%		23.9%		23.9%

Quelle: Eigene Berechnungen

Im interkantonalen Vergleich wird dieses Bild mit folgenden Ergebnissen ergänzt:

- Die Gemeinden im Bündner Rheintal verfügen im 10-Jahres-Durchschnitt über eine sehr geringe finanzielle Verflechtung mit anderen Gemeinden. Gerade ein Fünftel aller Ausgaben werden für Aufgaben im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit bestritten (19.8%). In Benchmark-Vergleich zu den ausgewählten Kantonen Bern (40.3%) und Aargau (32.2%) sowie zum gesamten Kanton Graubünden (26.7%) liegen die Indikatorwerte generell unter den Vergleichswerten.
- Die Verflechtung der Gemeinden aus dem Bündner Rheintal hat in den letzten 10 Jahren zugenommen (Indikatorwert von 16.4% auf 23.9%), d.h. die finanzielle Gemeindeautonomie hat abgenommen. Dieser Trend lässt sich auch auf kantonaler Ebene feststellen, wobei dieser in den Vergleichskantonen Bern und Aargau weitaus stärker ausgeprägt ist.

Abbildung 11: Benchmarking - Ausmass und Entwicklung der finanziellen Gemeindeautonomie



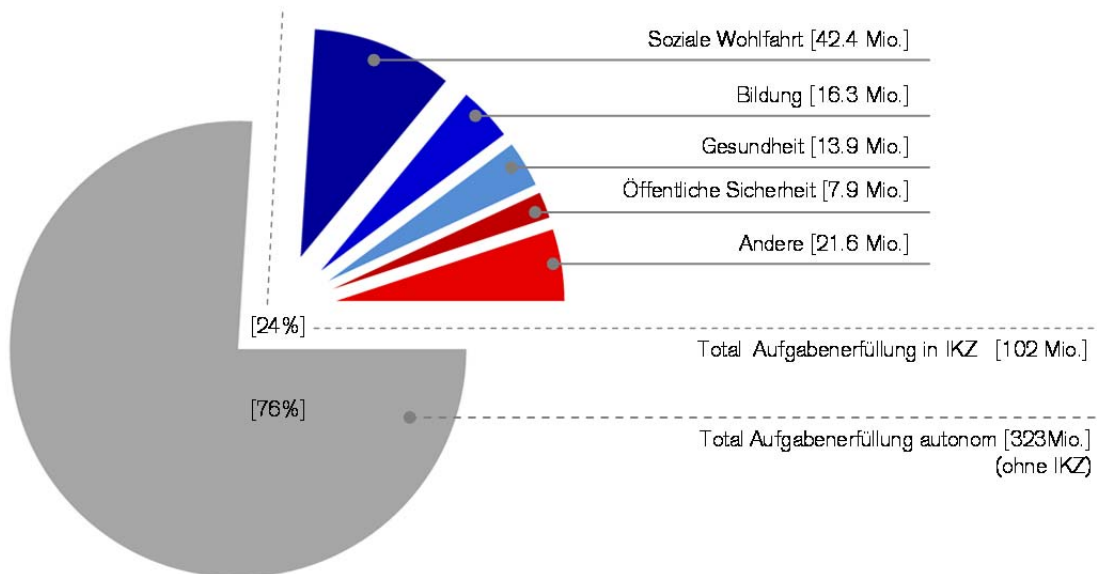
Quelle: Eigene Darstellung

Die bisherige Analyse hat das Ausmass und die Entwicklung der finanziellen Verflechtung zwischen den Gemeinden im Bündner Rheintal untersucht und mit anderen Kantonen verglichen. Auf der Grundlage von ersten Schätzungen lässt sich nun aus den vorliegenden Daten ableiten, in welchem Bereich und in welchem finanziellen Umfang die Gemeinden im Bündner Rheintal kooperieren. Die folgende Abbildung stellt die Ergebnisse grafisch dar.

Insgesamt wenden die Gemeinden rund CHF 100 Mio. für die Aufgabenerfüllung in Rahmen der IKZ auf. Funktional bilden die „Soziale Wohlfahrt“, „Bildung“ und „Gesundheit“ die Hauptbereiche der IKZ und binden zusammen mehr als CHF 72 Mio. Die Aufgaben, welche die Gemeinden in Eigenregie erbringen, belaufen sich auf über CHF 320 Mio. Je nach Sach- und Aufgabengebiet geniessen die Gemeinen einen unterschiedlichen Freiheitsgrad in der Umsetzung der autonomen Aufgabenerfüllung. Diese Autonomie ist besonders hoch, wenn die Gemeinden massgeblich Kompetenzen in der Rechtsetzung, im Vollzug und in der Finanzierung haben. Für das Jahr 2010 beträgt der Anteil der IKZ-Ausgaben an den Gesamtausgaben in den Gemeinden des Bündner Rheintals durchschnittlich 24% (Min. 14%; Max. 44%). Es lässt sich nachweisen, dass im Bündner Rheintal die finanzielle Verflechtung zwischen 2002 und 2010 stark zugenommen hat. Der Anteil der IKZ-Ausgaben stieg in diesem Zeitraum im Bezirk Imboden von 15% auf 28%, im Bezirk Landquart von 15% auf 22% und im Falle der Stadt Chur von 12% auf 22%.

Abbildung 12: Finanzieller Umfang der IKZ – Schätzungen (2010)

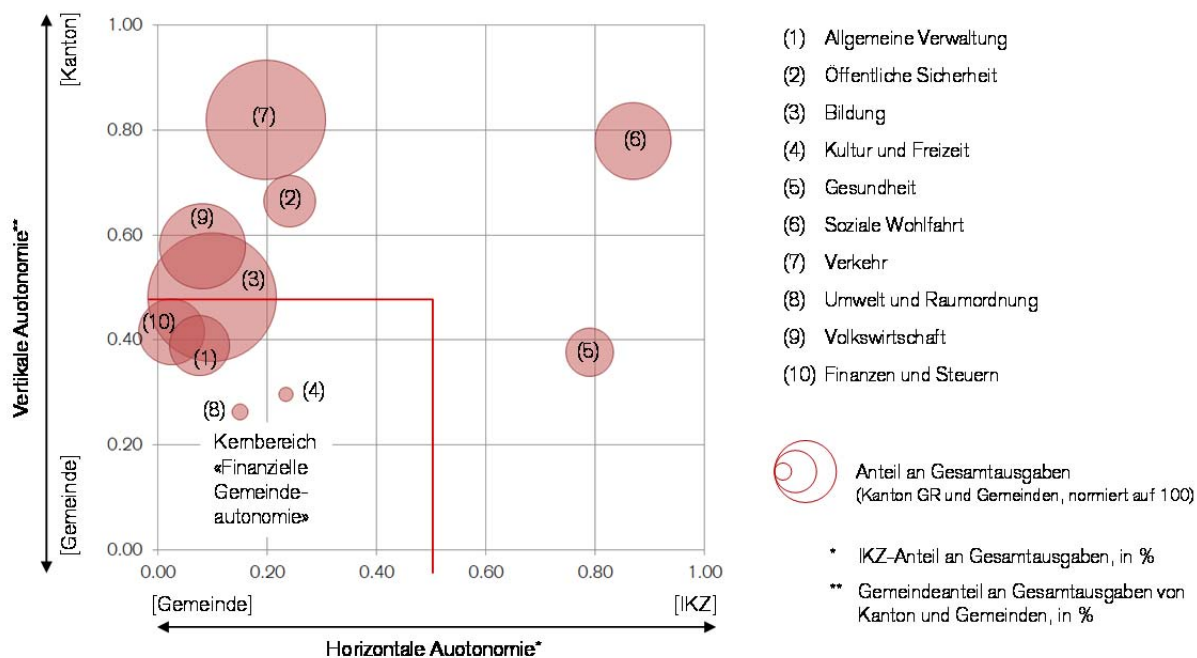
Ausgaben für IKZ nach funktionaler Gliederung der Gemeinden im Bündner Rheintal
(Schätzungen, in CHF, Basis: 2009/2010)



Quelle: Eigene Berechnung; Daten: Amt für Gemeinden Graubünden (2011)

Für die finanzielle Gemeindeautonomie sind allerdings nicht nur die IKZ und die damit verbundene horizontale Verflechtung zwischen den Gemeinden entscheidend. Ebenso gilt es, die vertikale Verflechtung zwischen Kanton und den Gemeinden zu beachten. Basierend auf den Forschungsarbeiten von Fiechter (2010) und eigenen Berechnungen zeigt die Abbildung 13 den Grad der Eigenständigkeit in der Finanzierung verschiedener Aufgabengebiete. Folgendes Beispiel zur Illustration: Das Aufgabengebiet „Gesundheit“ (5) wird im Kanton Graubünden finanziell zu 62% vom Kanton und zu 38% von den Gemeinden getragen (vertikale Verflechtung). Die Gemeinden wiederum erbringen 78% der Ausgaben in IKZ resp. 22% autonom (horizontale Verflechtung). Damit liegt das Politikfeld „Gesundheit“ (5) ausserhalb des Kernbereichs der finanziellen Gemeindeautonomie.

Finanzielle Gemeindeautonomie der Gemeinden im Bündner Rheintal
(Schätzungen, Basis: 2005-2010)



Quelle: Eigene Berechnung, Daten: Fiechter (2010) / Amt für Gemeinden (2011)

Die Ergebnisse zeigen für viele Aufgabenbereiche eine Dominanz der vertikalen Verflechtung, d.h. der Kanton übernimmt einen erheblichen Anteil an der Finanzierung und Erbringung der öffentlichen Aufgaben (Beispiel: Verkehr und Soziale Wohlfahrt). Nur in ausgewählten Aufgabenbereichen ist die Kooperation unter den Gemeinden auch in finanzieller Hinsicht von Bedeutung (Beispiel: Öffentliche Sicherheit sowie Gesundheit) – wobei im Kernbereich der finanziellen Gemeindeautonomie (i.e.S.) die drei Bereiche allgemeine Verwaltung, Umwelt und Raumordnung sowie Kultur und Freizeit liegen. In diesen Sachbereichen ist sowohl der Finanzierungsanteil der Gemeinden im Bündner Rheintal als auch der Anteil der in Eigenregie der einzelnen Gemeinde erfüllten Aufgaben über 50%. Mit anderen Worten: Die Aufgaben, die in den Kernbereich der finanziellen Gemeindeautonomie fallen, sind finanziell von beschränkter Bedeutung. Gemessen an den Gesamtausgaben der Gemeinden und dem Kanton Graubünden machen sie für die untersuchten Gemeinden zusammen CHF 100 Mio. aus (Sachbereiche 1, 4, 8 und 10). Das entspricht 4% aller Ausgaben von Kanton und Gemeinden (oder 23% der Gemeindeausgaben).

Die zwei zentralen Erkenntnisse zur finanziellen Gemeindeautonomie der Bündner Gemeinden lauten zusammengefasst:

- Die horizontale Verflechtung zwischen den Gemeinden hat an Bedeutung gewonnen (d.h. die Finanzautonomie hat abgenommen), ist aber im interkantonalen Vergleich unterdurchschnittlich ausgeprägt.
- Die effektive Finanzautonomie der Gemeinden ist massgeblich eingeschränkt - vor allem durch die gemeinsame finanzielle Verantwortung von Kanton und Gemeinden.

2.1.5 Synthese und Würdigung der Erkenntnisse

Die Ergebnisse aus der Analyse der politischen Strukturen sind in einem übergeordneten Rahmen zu würdigen. Dies lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- (1) Die heutige administrative Einteilung in Gemeinden, Kreise und Bezirke deckt sich nicht mit dem Wirtschaftsraum Bündner Rheintal. Dies erschwert die politische Handlungsfähigkeit dieser Region.
- (2) Die Führung der Gemeinden benötigt eine grosse Anzahl an Behördenmitgliedern. Die heutigen politischen Strukturen erschweren eine effektive Gemeindeführung in Zukunft.
- (3) Die überkommunalen Gebietskörperschaften (Kreise, Bezirke) übernehmen bereits heute diverse Aufgaben. Es besteht Effizienzpotenzial, wenn diese Aufgaben durch stärkere Gemeinden oder auf regionaler Ebene für das gesamte Rheintal erbracht werden.
- (4) Die heutige Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden, Kreisen und Bezirken ist innerhalb des Bündner Rheintals unterschiedlich organisiert. Die politischen Institutionen als ganze sind überstrukturiert.
- (5) Wechselnde Zusammensetzungen der Gemeinden in der interkommunalen Zusammenarbeit führen zu einer überkomplexen, räumlichen Verflechtung. Das System der variablen IKZ-Geometrie stösst im Bündner Rheintal an seine Grenzen und zudem werden demokratische Mitwirkungsrechte eingeschränkt.
- (6) Eine Anpassung der politischen Institutionen (Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde- und Regionsebene, Gemeindebestand) lässt (beschränkt) Effizienz- und Effektivitätsgewinne in der Verwaltung erwarten. Die öffentlichen Aufgaben verringern sich potentiell¹⁷.
- (7) Die tatsächliche finanzielle Gemeindeautonomie ist beschränkt. Der grosse „Hebel“ für Verbesserungen liegt vor allem in der vertikalen Aufgaben- und Finanzverteilung, d.h. zwischen Kanton und Gemeinden.

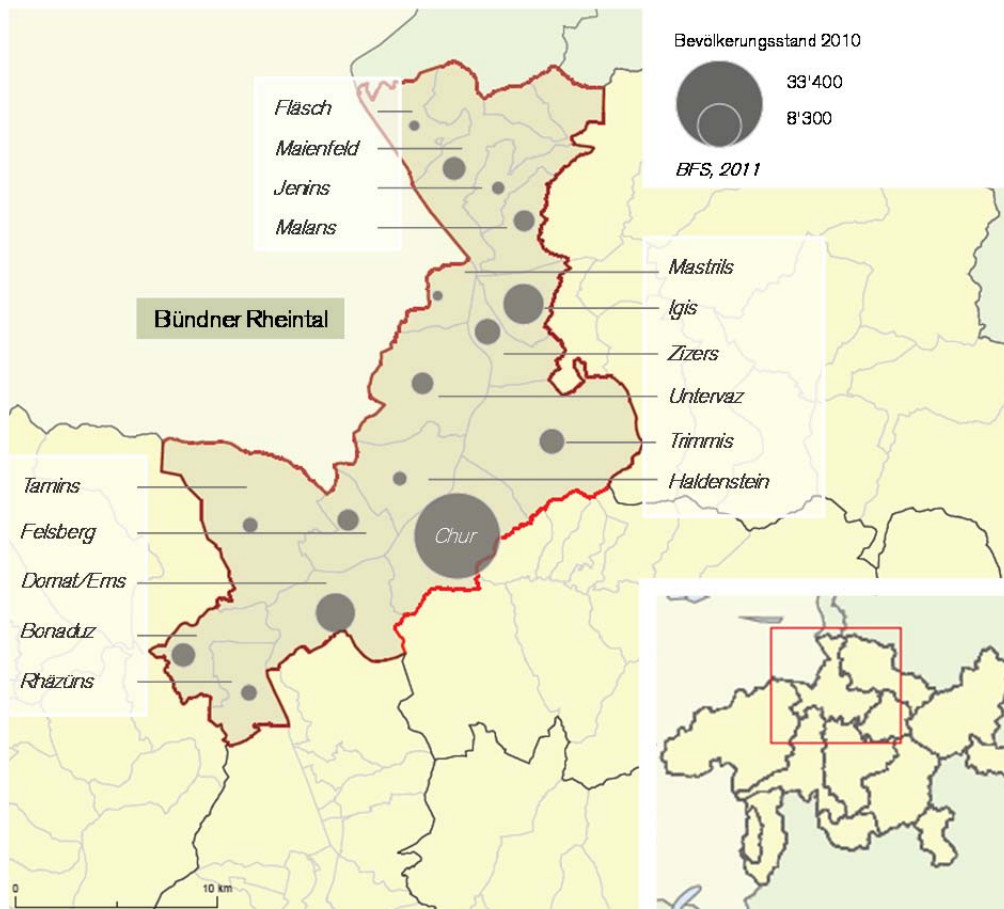
¹⁷ Wie stark sich die öffentlichen Ausgaben verändern würden, ist aufgrund der vorliegenden Analyse nicht zu beurteilen.

2.2 Analyse der gemeindeübergreifenden wirtschaftlichen Aktivitäten im Bündner Rheintal

2.2.1 Bevölkerung: Stand und Entwicklung

Das Bündner Rheintal weist 2010 eine ständige Wohnbevölkerung von 72'718 Personen auf, d.h. 38% der Gesamtbevölkerung des Kantons.

Abbildung 14: Bevölkerung der Gemeinden im Bündner Rheintal im Überblick

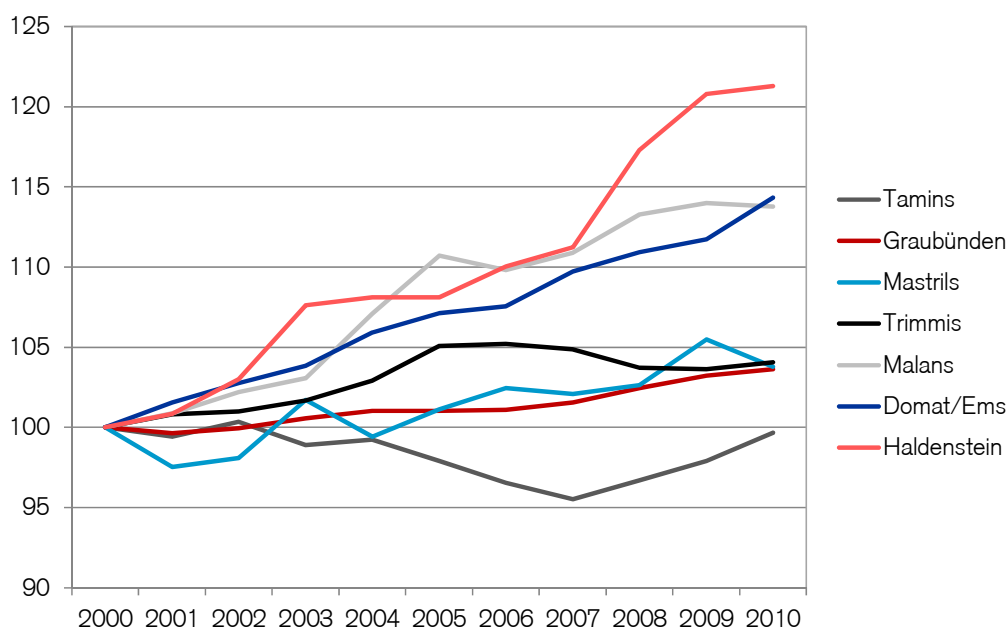


Quelle: Eigene Darstellung, Statistischer Atlas Graubünden, 2011

Mit 33'756 Personen weist die Stadt Chur von allen Gemeinden im Bündner Rheintal die höchste Wohnbevölkerung auf. Die ständige Wohnbevölkerung von Igis und auch von Domat/Erns erreicht den Stand von jeweils über 7'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Zwei Gemeinden (Trimmis und Zizers) verzeichnen über 3'000 Einwohner und fünf Gemeinden (Bonaduz, Felsberg, Malans, Maienfeld und Untervaz) weisen über 2'000 Einwohner auf. Drei Gemeinden (Haldenstein, Rhäzüns und Tamins) besitzen eine ständige Wohnbevölkerung von mehr als 1'000 Personen und in drei Gemeinden (Fläsch, Jenins und Mastrils) erreicht der Stand der Wohnbevölkerung jeweils weniger als 1'000 Personen.

Die ständige Wohnbevölkerung im Bündner Rheintal ist zwischen 2000 und 2010 um 5'655 Personen angestiegen. Damit fällt rund 84% des Bevölkerungszuwachses im gesamten Kanton im Bündner Rheintal an. Abbildung 15 zeigt die Entwicklungen der Wohnbevölkerung der drei Gemeinden mit dem stärksten und der drei Gemeinden mit dem schwächsten Bevölkerungszuwachs zwischen 2000 und 2010. Am stärksten hat die ständige Wohnbevölkerung in Haldenstein, Domat/Ems und Malans zugenommen. Die Gemeinden Mastrils, Trimmis und Tamins verzeichneten den schwächsten Zuwachs. In Tamins entwickelt sich die ständige Wohnbevölkerung gar deutlich unterproportional im Vergleich zum Kanton Graubünden.

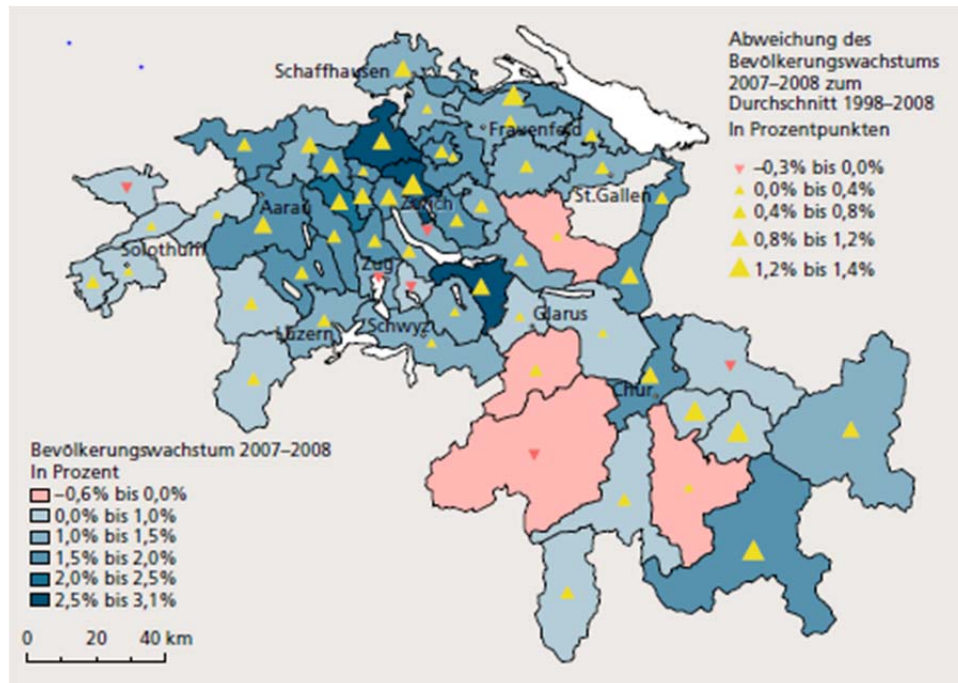
Abbildung 15: Entwicklung ständiger Wohnbevölkerung 2000 – 2010 für ausgewählte Gemeinden



Quelle: BFS (2010), eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Bevölkerung muss auch im überregionalen Kontext untersucht werden. Die Studie Standortmonitoring Wirtschaftsraum Zürich der Credit Suisse (vgl. Abbildung 16) zeigt, dass sich das Bündner Rheintal sehr dynamisch präsentiert. Im Bündner Rheintal lag das Bevölkerungswachstum deutlich über den jeweils durchschnittlichen Wachstumsraten im Zeitraum 1998 – 2008. Damit zeigt das Bündner Rheintal eine ähnliche Dynamik wie die Regionen um Aarau, Baden, Zürich-Stadt und Winterthur-Stadt sowie Untersee/Rhein, St. Galler Rheintal, Werdenberg und Oberengadin.

Bevölkerungswachstum 2008 in Prozent und in Prozentpunktabweichung zum zehnjährigen Durchschnitt 1998–2008



Quelle: Credit Suisse (2010: 34)

Mit einem Bevölkerungsstand von rund 72'000 Bewohnern ist das Bündner Rheintal um einiges grösser als die beiden Nachbarkantone Glarus (38'370, Stand 2009) und Uri (35'162, Stand 2009) und etwa gleich gross wie das St. Galler Rheintal (65'889, Stand 2009).

Aus den vorangehenden Aussagen sind folgende Erkenntnisse abzuleiten:

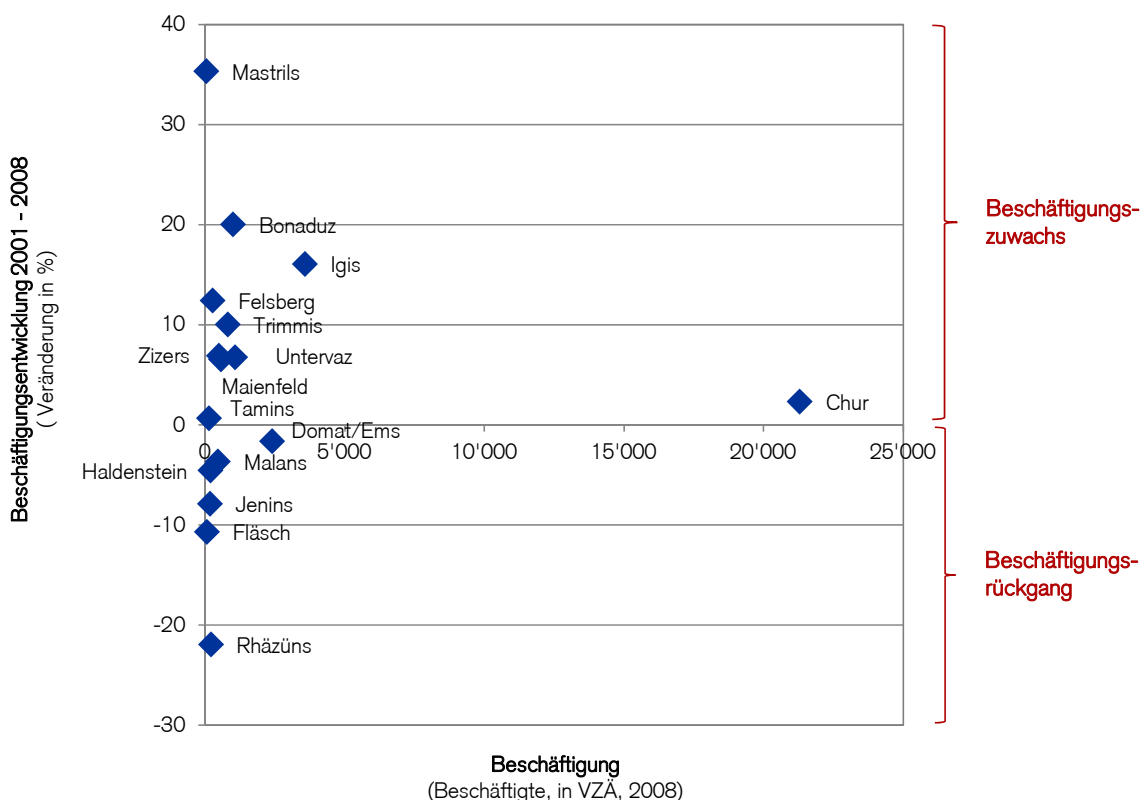
- Die Tatsache, dass 38% der Bevölkerung des Kantons im Bündner Rheintal zu finden sind, zeigt die hohe Bedeutung dieses Raumes als wirtschaftliches Zentrum Graubündens.
- Das Bündner Rheintal ist um einiges grösser als ländliche Nachbarkantone wie Glarus und Uri.
- Die Bevölkerungsentwicklungen in den Gemeinden fallen sehr unterschiedlich aus.

2.2.2 Beschäftigung: Stand und Entwicklung

2008 verzeichnete das Bündner Rheintal 33'252 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente). Das sind rund 38% aller Beschäftigten im Kanton. Im Bündner Rheintal werden rund 4'138 Arbeitsstätten gezählt, d.h. rund 28% aller Arbeitsstätten im Kanton.

Zwischen 2001 und 2008 verzeichneten die Gemeinden Igis (+498 Beschäftigte)¹⁸, Chur (+482 Beschäftigte) und Bonaduz (+172 Beschäftigte) die grössten absoluten Beschäftigungssteigerungen im Bündner Rheintal. Negative Beschäftigungsentwicklungen verzeichneten Rhäzüns (-69 Beschäftigte), Domat/Ems (-41 Beschäftigte), Malans (-19 Beschäftigte), Jenins (-18 Beschäftigte), Fläsch (-12 Beschäftigte) und Haldenstein (-11 Beschäftigte).

Abbildung 17: Beschäftigungsstatistik der Gemeinden im Bündner Rheintal (in VZÄ)



Quelle: BFS (2010), eigene Berechnungen

Die obige Abbildung untermauert eine Hauptidee:

- Es bestehen deutliche Unterschiede in den Beschäftigungsentwicklungen der Gemeinden.

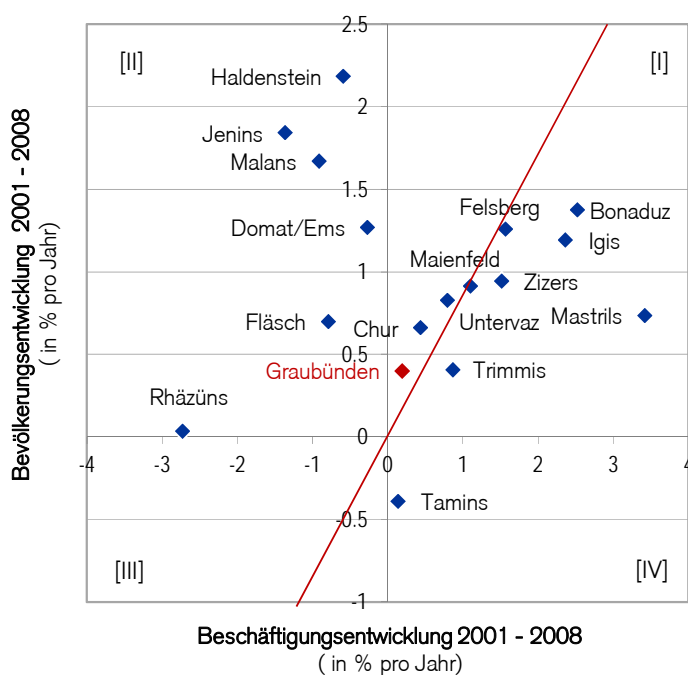
2.2.3 Vergleich zwischen Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung

Die Entwicklung der Beschäftigung ist eng mit der Bevölkerungsentwicklung verbunden. Abbildung 18 zeigt diesen Zusammenhang. Alle Gemeinden (Bonaduz, Chur, Felsberg, Igis, Maienfeld, Mastrils, Trimmis, Untervaz und Zizers), die sich im ersten Quadranten (vgl. I in Abbildung 18) befinden, weisen sowohl eine positive Beschäftigungsentwicklung als auch eine positive Bevölkerungsentwicklung auf.

¹⁸ Vgl. dazu Tabelle 15 im Anhang.

Die Gemeinden im zweiten Quadranten (Domat/Ems, Fläsch, Haldenstein, Jenins, Malans und Rhäzüns) weisen eine positive Bevölkerungsentwicklung und eine rückläufige Beschäftigungsentwicklung auf. Tamins befindet sich im vierten Quadranten. Dies bedeutet, dass sich die Bevölkerung in Tamins negativ entwickelte und die Beschäftigung eine positive (wenn auch nahe Null) Wachstumsrate aufwies. Gemeinden, die sich unterhalb der Winkelhalbierenden im ersten Quadranten befinden, weisen eine höhere Beschäftigungsentwicklung als Bevölkerungsentwicklung auf. Das kann ein Indiz dafür sein, dass in diesen Gemeinden (Bonaduz, Felsberg, Igis, Maienfeld, Mastrils, Tamins, Trimmis und Zizers) Arbeitnehmer aus einer anderen Gemeinden zu pendeln¹⁹.

Abbildung 18: Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung von 2001 - 2008



Quelle: BFS (2010), eigene Berechnungen

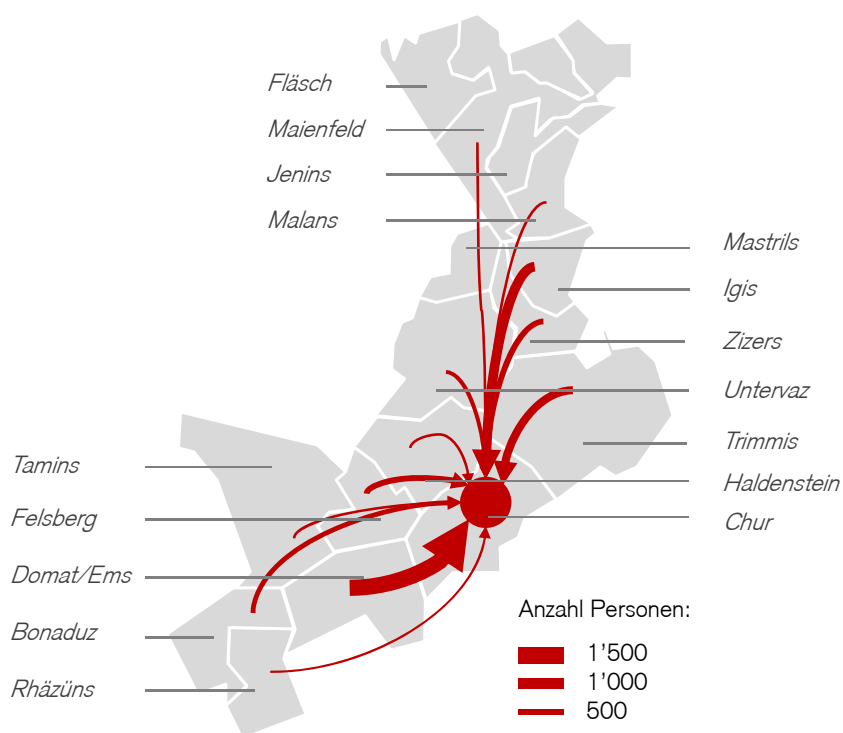
Einen detaillierteren Überblick der Pendleraktivitäten liefert die Pendlerstatistik des Bundesamtes für Statistik. Jedoch stammen diese Daten aus dem Jahr 2000 und sind damit nicht aktuell. Nichtsdestotrotz können diese Daten einen Indikator für die Pendleraktivitäten sein. Wahrscheinlich unterschätzen diese Daten die Pendleraktivitäten, da davon auszugehen ist, dass sich in den letzten 10 Jahren die Mobilität der Bevölkerung erhöht hat.

Die Pendleraktivitäten im Bündner Rheintal sind hoch. So stammen im Durchschnitt rund 61% aller Zupendler in eine Gemeinde des Bündner Rheintals aus dem Wirtschaftsraum Bündner Rheintal. Dies zeigt, dass im Bündner Rheintal das Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsort stark verbreitet ist.

¹⁹ Die Arbeitsstellen können aber auch von vormals Arbeitslosen oder neu in den Arbeitsmarkt tretenden Arbeitnehmer besetzt werden.

Innerhalb der Gemeinden ergeben sich hinsichtlich der Pendlersaldi Unterschiede. So weist Chur als einzige Gemeinde im Bündner Rheintal einen positiven Pendlersaldo (+7'881, vgl. Tabelle 16 im Anhang) auf, d.h. es sind mehr Erwerbstätige zu- als wegpendelt. So pendeln 2'994 Personen, die in Chur wohnhaft sind, in eine andere Gemeinde, um dort erwerbstätig zu sein (Wegpendler). Und 10'875 Personen pendeln von einer anderen Wohnregion zu, um in Chur zu arbeiten (Zupendler). Rund 42% der Erwerbstätigen (10'875 Personen), die in Chur arbeiten, wohnen somit ausserhalb von Chur. Abbildung 19 zeigt aus welchen Gemeinden des Bündner Rheintals die Erwerbstätigen nach Chur zupendeln. Mit 1'502 Zupendlern stellt Domat/Ems den grössten Zustrom. Insgesamt stammen 6'255 Personen aller Zupendler aus dem Wirtschaftsraum Bündner Rheintal. Dies sind rund 58% aller Zupendler nach Chur.

Abbildung 19: Zupendler aus dem Wirtschaftsraum Bündner Rheintal nach Chur



Quelle: Eidg. Volkszählung (2000), BFS

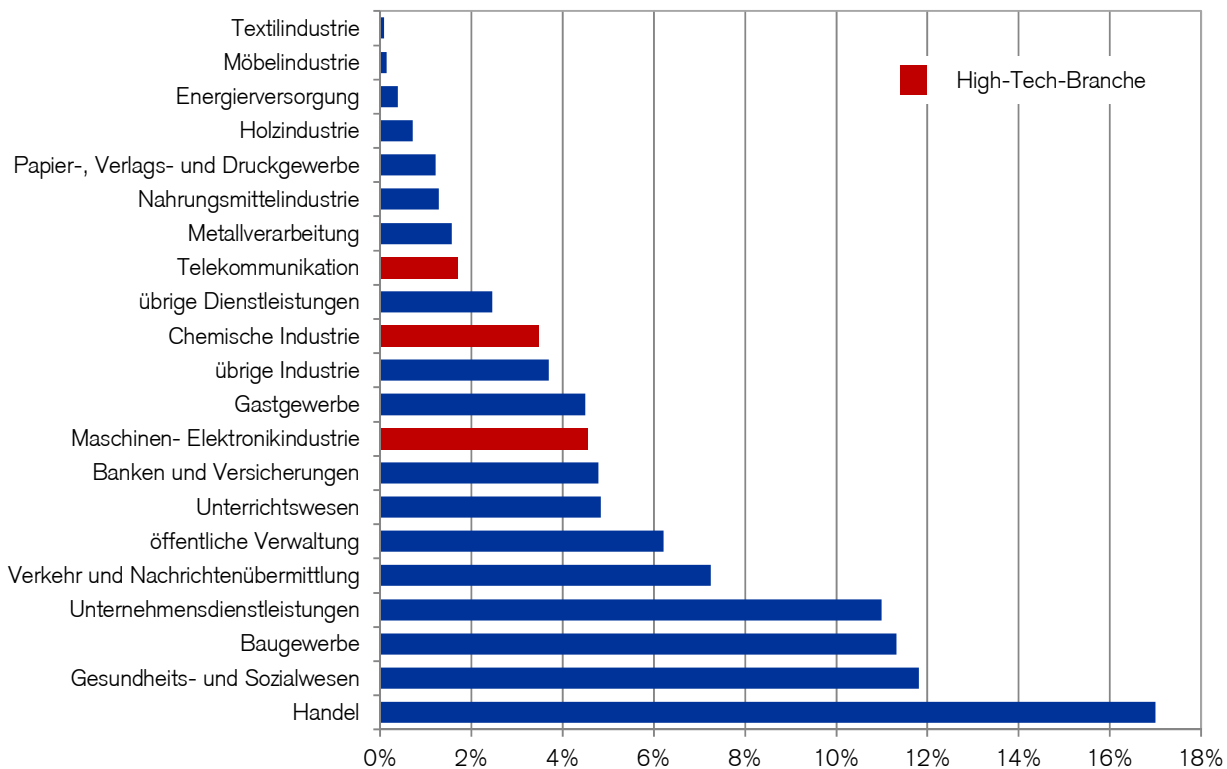
Die Analyse stützt folgende Erkenntnis:

- Es existieren beträchtliche Pendlerströme innerhalb des Bündner Rheintals. Wohn- und Arbeitsort sind oft nicht deckungsgleich.

2.2.4 Branchenstruktur und regionale Wertschöpfung

Das Bündner Rheintal weist eine diversifizierte Wirtschaftsstruktur auf. Schwerpunkte sind Handel und Logistik (inkl. Autogewerbe), Gesundheits- und Sozialwesen, Baugewerbe, Unternehmensdienstleistungen (Liegenschaften, IT, Beratung, Architektur- und Ingenieurleistungen, Reinigung, etc.) und Industrie (Maschinen/Elektronik und Chemie). Die Dominanz des Dienstleistungsbereichs zeigt sich darin, dass dieser 70 Prozent aller Arbeitsplätze stellt. Abbildung 20 stellt die Beschäftigungsanteile, gemessen in Vollzeitstellen, einzelner Branchen an der totalen Beschäftigung im Bündner Rheintal dar.

Abbildung 20: Branchenstruktur im Bündner Rheintal 2008

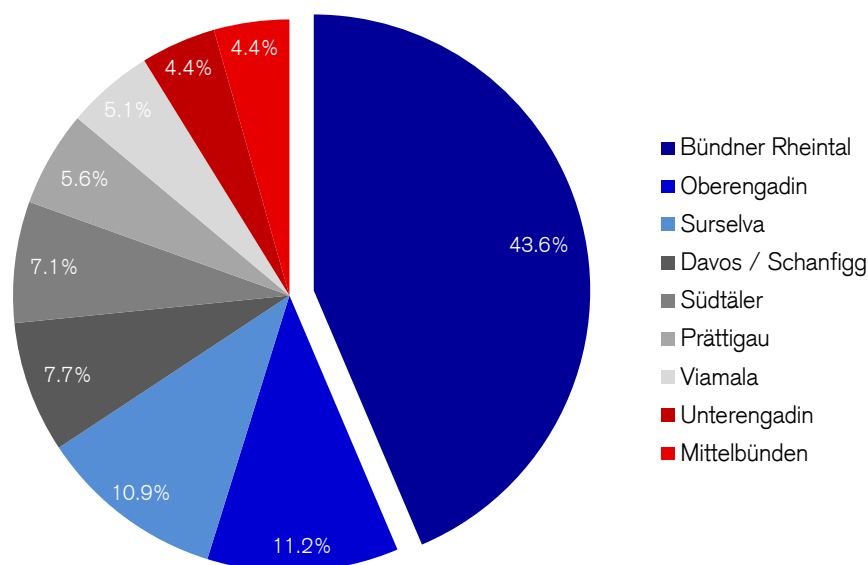


Quelle: Eigene Berechnung, BFS (Betriebszählung, 2008)

Innerhalb des Kantons Graubünden hat das Bündner Rheintal ein grosses wirtschaftliches Gewicht, da fast die Hälfte des kantonalen Bruttoinlandprodukts auf diese Region zurückzuführen ist (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Regionale Wertschöpfung

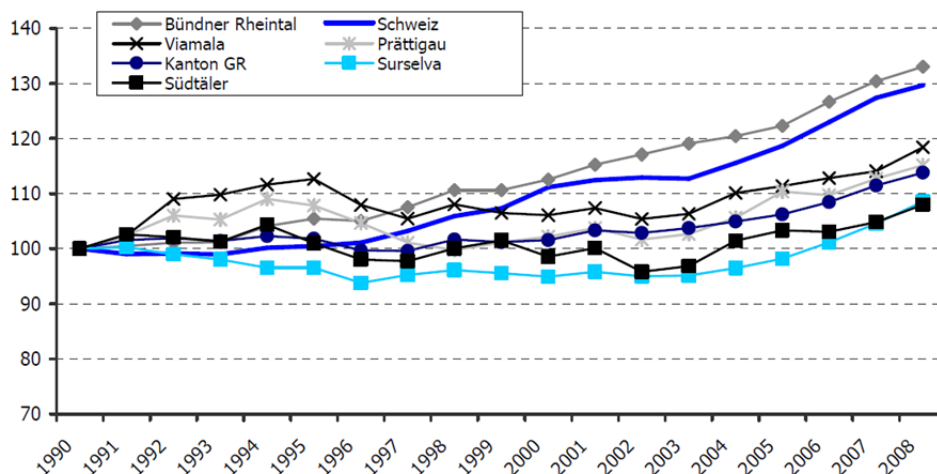
Anteile am kantonalen Bruttoinlandsprodukt (BIP)
(nominal, in %, Jahr 2008)



Quelle: BAKBASEL (2010: 3)

Gemäss der Studie „Wertschöpfung im Kanton Graubünden“ von BAKBASEL zeigt sich das Bündner Rheintal auch in der historischen Betrachtung als Wirtschaftsleader. Abbildung 22 zeigt die Entwicklung der Wirtschaftsleistung der Schweiz und der Bündner Regionen über den Zeitraum 1990 bis 2008. Die gesamte Schweiz hat im Jahr 2008 eine Wirtschaftsleistung erbracht, welche das Niveau aus dem Jahr 1990 um 29.7% übertrifft. Das Bündner Rheintal zeigt als einzige Bündner Region eine im Beobachtungszeitraum noch stärker gewachsene Wirtschaft (33.0%).

Abbildung 22: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts, 1990-2008, indiziert 1990 = 100



Quelle: BAKBASEL (2010: 18)

Für die Zukunft der Wirtschaftsentwicklung wird die Branchenstruktur in den Regionen auch entscheidend sein. Die Ökonomen von BAKBASEL kommen in einer Studie zur Wertschöpfung im Kanton Graubünden (2010) zum Schluss, dass der „High-Tech-Cluster“, welcher sich kantonsübergreifend vom Bodensee bis ins Bündner Rheintal und ins untere Prättigau erstreckt, zu fördern ist. Branchen im High-Tech-Bereich sind im Bündner Rheintal jedoch noch unterdurchschnittlich vertreten (siehe rote Balken in Abbildung 20). Gemäss der Studie von BAKBASEL sind ein ausreichend grosser Arbeitsmarkt mit gut ausgebildeten Leuten, eine gute Verkehrsinfrastruktur und genügend freie Gewerbeflächen wichtige Standortfaktoren für Unternehmen aus dem High-Tech-Bereich.

Zusammenfassend lassen sich aus der Analyse zwei Erkenntnisse gewinnen:

- Das Bündner Rheintal ist der wirtschaftliche Motor des Kantons Graubünden. Fast die Hälfte des kantonalen Bruttoinlandprodukts ist auf diesen Wirtschaftsraum zurückzuführen.
- Für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung ist der „High-Tech-Cluster“ wichtig. Für dessen Entwicklung braucht es gut ausgebildete Leute, gute Verkehrsinfrastruktur und genügend Gewerbeflächen.

2.2.5 Boden und Siedlungsflächen

Raumnutzung im Bündner Rheintal

Einen Überblick über das Siedlungsgebiet liefern die Grundlagen RIP Richtplanung Siedlung. Demgemäss weist das Bündner Rheintal ein Total an Siedlungsgebiet mit baulicher Nutzung von 1'752 ha auf. Mastrils verfügt mit 17 ha über das kleinste Siedlungsgebiet und Chur mit 611 ha über das grösste Siedlungsgebiet (Tabelle 6). 23% des gesamten Siedlungsgebietes im Bündner Rheintal ist Gewerbe- und Industriegebiet. Der Anteil des Wohngebietes entspricht 47%. Die Gewerbe- und Industriegebietsanteile der einzelnen Gemeinden liegen zwischen 0% (Fläsch) und 46% (Untervaz). Die Spannweite bei den Wohngebietsanteilen liegt zwischen 0% (Fläsch) und 64% (Tamins).

Tabelle 6: Analyse des Siedlungsgebiets

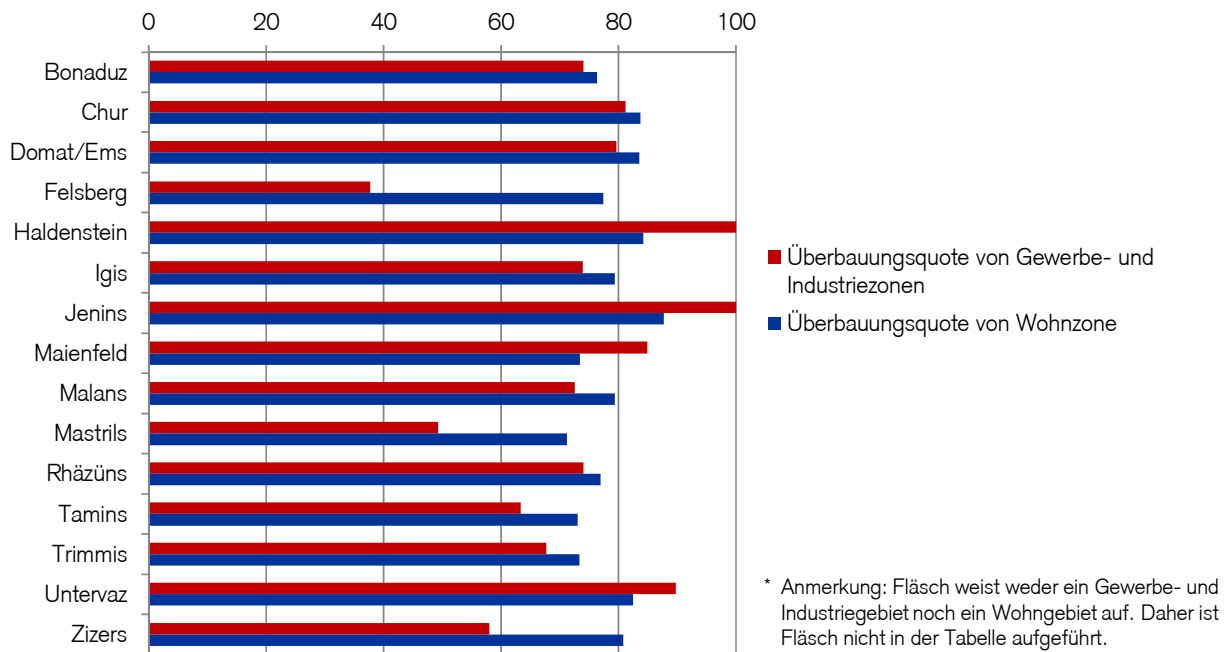
Gemeinde	Total Siedlungsgebiet mit baulicher Nutzung	Total Gewerbe- und Industriegebiet	Anteil Gewerbe- und Industriegebiet in %	Total Mischgebiet	Anteil Mischgebiet in %	Total Wohnzone	Anteil Wohnzone in %
Bonaduz	79	24	30	6	8	31	39
Chur	611	67	11	41	7	340	56
Domat/Ems	232	102	44	0	0	89	38
Felsberg	47	3	6	12	25	24	52
Fläsch	17	0	0	0	0	0	0
Haldenstein	19	2	8	2	11	11	58
Igis	222	73	33	0	0	91	41
Jenins	21	2	8	0	0	9	44
Maienfeld	83	14	17	5	6	31	37
Malans	57	9	16	2	3	31	54
Mastrils	16	1	4	0	2	10	63
Rhâzüns	43	9	20	4	10	20	47
Tamins	30	2	5	1	4	19	64
Trimmis	93	27	29	2	2	43	46
Untervaz	83	38	46	3	4	22	27
Zizers	99	27	27	7	7	47	47
Bündner Rheintal	1752	399	23	86	6	818	47

Quelle: Amt für Raumentwicklung, RIP (31.12.2010)

Die Überbauungsquote im gesamten Bündner Rheintal liegt für das Gewerbe- und Industriegebiet bei 77%, für das Wohngebiet bei 81% und für das Mischgebiet bei 79%. Die höchste Überbauungsquote im Gewerbe- und Industriegebiet weisen mit 100% Jenins und Haldenstein auf. Mastrils und Felsberg weisen mit einer Überbauungsquote von weniger als 50% die geringste Überbauungsquote im Gewerbe- und Industriegebiet auf (Abbildung 23). Jedoch sind diese nichtüberbauten Flächen klein: Die Fläche in Mastrils entspricht 0.34 ha und Felsberg weist eine Fläche von 1.7 ha an nicht überbautem Gewerbe- und Industriegebiet auf (siehe Anhang Tabelle 17). Flächenmässig die grössten nicht überbauten Gewerbe- und Industriegebiete weisen die drei Gemeinden Domat/Ems (20.8 ha²⁰), Igis (19.2 ha) und Chur (12.6 ha) auf.

²⁰ Davon befinden sich rund 15 ha Flächen auf dem Areal der Ems-Chemie oder auf dem Erweiterungsareal des Grosssägewerks.

Abbildung 23: Überbauungsquoten 2010 (in%)



Quelle: ARP/ RIP (31.12.2010)

Aktuellste räumliche Kennzahlen im Bündner Rheintal sind dem Bericht «Raum & Agglomeration Chur», ETH Zürich (2011) zu entnehmen. Gemäss diesem Bericht betragen die gesamten Siedlungsflächenreserven der Agglomeration Chur²¹ 286 ha. Davon sind rund 40% sogenannte Innenentwicklungspotenziale (115 ha), 21% (61 ha) Baulücken und 39% (110 ha) Aussenreserven²² (Abbildung 24)²³. Jedoch ist nicht nur diese quantitative Betrachtung der Siedlungsflächen entscheidend, sondern auch die qualitative. Wichtig sind insbesondere Attribute wie Verfügbarkeit, Aufteilung in Wohn- und Arbeitszonen (Gewerbe- und Industriezonen), und Erschliessungsqualität. Insgesamt ist festzuhalten, dass von den totalen 286 ha Siedlungsflächenreserven 125 ha baureif, d.h. unmittelbar verfügbar sind. Allerdings befindet sich die Hälfte dieser Reserven in der Wohn- oder Mischzone. Grosse zusammenhängende Flächen sind knapp²⁴.

²¹ In diesem Bericht wird auch die Gemeinde Trin berücksichtigt.

²² Innenentwicklungspotenziale = Flächen grösser 2'000 m², die sich innerhalb des Siedlungskörpers befinden; Baulücken = Flächen kleiner 2'000 m²; Aussenreserven = Flächen grösser 2'000 m², die sich ausserhalb des Siedlungskörpers befinden.

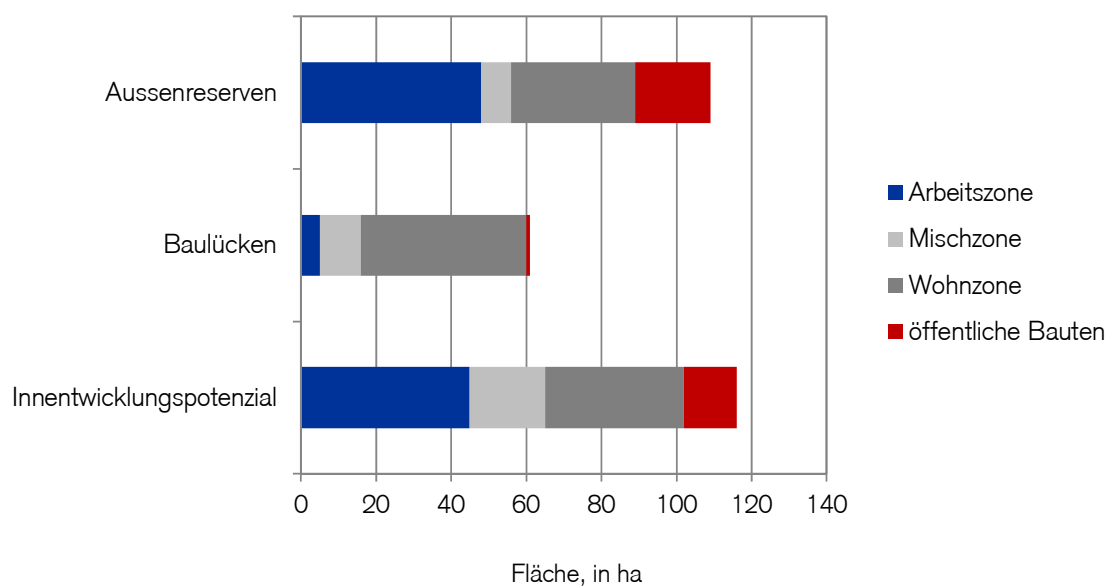
²³ In Domat/Ems entstehen etwa 37% der gesamten kommunalen Potenzialfläche alleine durch ein Innenentwicklungspotenzial von 20 ha. Es handelt sich hierbei um das Areal des Grosssägewerks.

²⁴ Die Siedlungsflächenreserve kann gemäss Studie wie folgt aufgeteilt werden:

(a) Von den totalen 286 ha Siedlungsflächenreserven befinden sich 98 ha in der Arbeitszone. Über die Hälfte der Fläche befindet sich somit in der Wohn- oder Mischzone (153 ha).

(b) Von den insgesamt 115 ha Innenentwicklungspotenzialen befinden sich 45 ha in der Arbeitszone. Davon entfallen 20 ha auf das Areal des Grosssägewerks. Zudem sind rund 50 ha aller Innenentwicklungspotenziale überbaut. Auch kann z.B. in Chur und Igis nur die Hälfte der Innenentwicklungspotenzialflächen ohne Hinderungsgründe mobilisiert werden. Von den

Abbildung 24: Absolute Flächenverteilung der Gesamtsiedlungsreserven (nach Kategorie und Zone)



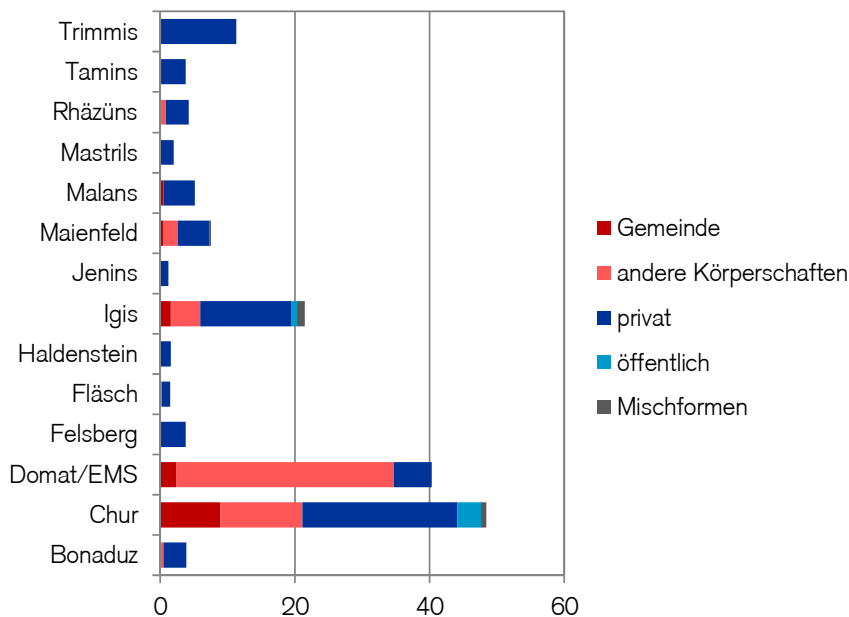
Quelle: eigene Darstellung; ARP, Raum + Agglomeration Chur (2011)

Abbildung 25 gibt einen Überblick über die Eigentumsverhältnisse der Flächensummen der Innenentwicklungspotenziale. Diese Flächen sind mehrheitlich in privaten Besitz (53%) und zu 34% in Besitz von anderen Körperschaften. Der Flächenbesitz von Gemeinden spielt bei den Flächensummen der Innenentwicklungspotenziale eine untergeordnete Rolle. Innerhalb des Bündner Rheintals bestehen hinsichtlich der Eigentumsverhältnissen Unterschiede. So variiert bspw. der Anteil der Flächen in privaten Besitz zwischen 14% und 100% über alle Gemeinden. Zudem zeigen sich auch Unterschiede in der Bereitschaft der Eigentümer hinsichtlich einer Entwicklung oder eines Verkaufs einer Fläche. So sind in Felsberg 84% der Flächenbesitzer ablehnend oder nicht interessiert (3.2 ha), während in Domat/Ems 12.4% der Flächenbesitzer ablehnend oder nicht interessiert (5 ha) an einer Entwicklung oder an einem Verkauf sind.

insgesamt 61 ha Baulücken befinden sich 5 ha in der Arbeitszone. Die Mehrheit dieser Flächen befindet sich in der Wohnzone. Von den insgesamt 110 ha Aussenreserven befinden sich 48 ha in der Arbeitszone. Davon befinden sich rund 10 ha auf dem Areal der Ems Chemie.

Die Auswertung der Potenziale ergibt ausserdem, dass nur ein geringer Teil über einen sehr guten Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetzwerk verfügt: Lediglich 5% der Fläche der Gesamtsiedlungsreserven sind gut erreichbare Potenziale.

Abbildung 25: Flächensumme der Innenentwicklungspotenziale und Baulücken nach Eigentübertyp (in ha)



Quelle: Eigene Darstellung, ARE (2011)

Umnutzungspotenzial und Verfügbarkeit der Flächen

Angaben über Umnutzungspotenzial und Verfügbarkeit der Flächen liefern die Daten über Arbeitsstandorte (Raumplanerische Untersuchung, Erhebung 2010/2011). In dieser Untersuchung werden verschiedene Standorte im Kanton Graubünden beleuchtet. Im Bündner Rheintal werden fünf Standorte untersucht (Chur, Domat/Ems, Igis-Landquart-Zizers (Tardis), Maienfeld und Untervaz-Trimmis-Zizers).

Tabelle 7 zeigt, dass das Umnutzungspotenzial der überbauten Gewerbe- und Industrieflächen in allen fünf Standorten gering ist. In Domat/Ems und Untervaz-Trimmis-Zizers besteht überhaupt kein Umnutzungspotenzial. Maienfeld weist mit 3.2% relativ noch das grösste Umnutzungspotenzial auf. Das entspricht einer Fläche von 3442 m² an überbauter Fläche, die in Maienfeld umgenutzt werden könnte. Die Grösse der nichtüberbauten Fläche variiert zwischen 13'937 m² (Maienfeld) und 167'272 m² (Igis-Landquart-Zizers [Tardis]). Auch bei der Verfügbarkeit²⁵ ergeben sich Unterschiede: In Igis-Landquart-Zizers (Tardis) sind 101'380 m² und in Untervaz-Trimmis-Zizers 57'169 m² der nichtüberbauten Fläche verfügbar, wohingegen in Chur und Domat/Ems etwas mehr als ein Viertel der nichtüberbauten Fläche erst in 2-5 Jahren verfügbar sein wird. In Domat/Ems ist zudem die Unsicherheit bezüglich der Verfügbarkeit hoch.

²⁵ Die Beurteilung über die Verfügbarkeit gemäss der Studie ARP/ Arbeitsstandorte (2011) richtet sich danach, ob das Land zu marktüblichen Preisen verkauft würde oder nicht. Land das nächstens überbaut wird, steht für Dritte nicht mehr zur Verfügung und wird als „nicht verfügbar“ klassifiziert.

Tabelle 7: Umnutzungspotenzial und Verfügbarkeit von Gewerbe- und Industrieflächen

Gemeinde	Überbaute Fläche		Nichtüberbaute Fläche					
	Fläche in m ²	Umnutzungspotenzial*	Fläche in m ²	Verfügbar	Nicht verfügbar	Verfügbar in 1-2 Jahren	Verfügbar 2-5 Jahren	Verfügbarkeit unsicher
Chur	458'737	0.5%	90'695	11'720	0	0	23'750	0
Domat/Ems	637'130	0.0%	153'257	0	0	0	39'278	113'980
Maienfeld	109'144	3.2%	13'937	6'718	6'620	0	0	599
Igis-Landquart-Zizers (Tardis)	595'290	1.4%	167'272	101'380	0	0	0	39'181
Untervaz-Trimmis-Zizers	547'085	0.0%	86'156	57'169	0	0	0	0

* Anteil der überbauten Fläche, die umgenutzt werden könnte

Quelle: ARP/ Arbeitsstandorte (2011)

Die Verfügbarkeit der Flächen wurde auch in der Studie „Wachstumspotenzial Bündner Rheintal“ des Regionalverbandes Nordbünden beleuchtet. Gemäss dieser Studie bestehen im Bündner Rheintal rund 100 ha nichtüberbaute Bauzone, die sich aus einer Vielzahl von kleinen Flächen zusammensetzt. Davon sind nur rund 30 ha „verfügbar“²⁶, das heisst baureif. Die Studie zeigt, dass grössere zusammenhängende Flächen knapp sind. So sind nur sechs zusammenhängende Flächen vorhanden, welche verfügbar sind und über 1 ha aufweisen. Zahlreiche Flächen sind sehr kleinräumig parzelliert und daher für die Ansiedlung von neuen Unternehmen sowie für den Ausbau bestehender Firmen zu klein. Die Autoren der Studie kommen zum Schluss, dass die Verfügbarkeit sowie die Parzellenstrukturen im Bündner Rheintal für eine erfolgsversprechende Wirtschaftsentwicklung ungenügend sind. Zudem ist eine regionale Denk- und Handlungsweise noch wenig gefestigt, da ökonomische Überlegungen oft an den Gemeindegrenzen enden. Überregionale Kooperationen, auch Gemeindefusionen, könnten diese Schwierigkeit mindern.

Aus den verschiedenen Analysen können folgende übergeordnete Erkenntnisse abgeleitet werden:

- Es bestehen zwischen den Gemeinden im Bündner Rheintal Unterschiede in Bezug auf
 - Flächengrössen
 - Flächenstrukturen (Anteil Gewerbe- und Industriegebiet, Wohngebiet, Mischgebiet, etc.)

²⁶ Die Beurteilung über die Verfügbarkeit gemäss der Studie „Wachstumspotenzial Bündner Rheintal“ richtet sich nach Flächen, welche eingezont und erschlossen sowie einigermaßen zweckmässig parzelliert sind und entweder im Eigentum der Gemeinden oder von verkaufswilligen Eigentümern sind. Die Verfügbarkeit kann nur grob beurteilt werden.

- Grösse der nicht überbauten Flächen
 - Überbauungsquoten
 - Umnutzungspotenziale von überbauten Flächen
 - und Flächenverfügbarkeit.
- Die politischen Gemeinden haben verhältnismässig wenig Flächeneigentum. Die Bereitschaft der Eigentümer hinsichtlich einer Entwicklung oder eines Verkaufs variiert in den einzelnen Gemeinden.
 - Die Verfügbarkeit der nicht überbauten Flächen unterscheidet sich nach Flächengrössen, Flächenart, Zeithorizont und Bereitschaft der Eigentümer hinsichtlich einer Entwicklung der Fläche.
 - Gemäss der Studie „Wachstumspotenzial Bündner Rheintal“ wären eigentlich genügend Bauzonenflächen vorhanden, um ein wirtschaftliches Wachstum im Bündner Rheintal zu generieren. Die Verfügbarkeit sowie die Parzellenstruktur sind jedoch für eine erfolgsversprechende Wirtschaftsentwicklung ungenügend. Viele Grundstücke sind für eine wünschbare Ansiedlung von neuen Unternehmen sowie für den Ausbau bestehender Unternehmen zu klein.

2.2.6 Synthese und Würdigung der Erkenntnisse

Die Ergebnisse aus der Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen und in einem Gesamtkontext würdigen:

- (1) Die hohe Konzentration der Bevölkerung und der Beschäftigten des Kantons im Bündner Rheintal zeigt die Bedeutung der Region als wirtschaftliches Zentrum Graubündens. Die Ausgestaltung der politischen Institutionen im Bündner Rheintal ist deshalb für die Wirtschaftsentwicklung des ganzen Kantons von grosser Bedeutung.
- (2) Der Wohn- und Arbeitsort sind nicht deckungsgleich. Es existieren grosse Pendlerströme innerhalb des Bündner Rheintals. Gemeindegrenzen haben auf die Beschäftigung und den Wohnort wenig Einfluss.
- (3) Im Bündner Rheintal sind Handlungs- und Entscheidungsraum nicht deckungsgleich. Dies führt zu einer nicht optimalen Ressourcenallokation. So können die Entscheidungen der einzelnen Gemeinden zu negativen Externalitäten²⁷ (bspw. in Verkehrs- und Raumpolitik) führen.
- (4) Für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung ist der „High-Tech-Cluster“ wichtig. Dafür braucht es gut ausgebildete Leute, gute Verkehrsinfrastruktur und genügend Gewerbeflächen. Im Bündner Rheintal sind jedoch grosse zusammenhängende Flächen knapp.
- (5) Die Gemeinden im Bündner Rheintal unterscheiden sich in ihren nutzbaren Siedlungsflächen, Überbauungsquoten, Zonen-Mix, Verfügbarkeit der nichtüberbauten Flächen (Flächengrössen,

²⁷ D.h. räumliche externe Effekte. Diese treten auf, wenn öffentliche Güter von „Externen“, (d.h. nicht der Gemeinde angehörende Personen und Unternehmen) genutzt werden, ohne dass sie die vollen Kosten der Leistungserbringung tragen. Beispiel: Städtische Opern, deren Besucher vor allem aus den umliegenden Agglomerationsgemeinden stammen. Externe Effekte führen zu einer Über- oder Unterversorgung öffentlicher Güter und Dienstleistungen.

Zeithorizont) sowie Besitzverhältnissen und Verkaufsbereitschaft der Eigentümer. Diese Strukturen erschweren eine strategische Planung für das gesamte Bündner Rheintal. Eine Gesamtbetrachtung des Flächenangebots fehlt heute. Dies kann eine raschere Reaktion im Standortwettbewerb ermöglichen.

2.3 Einfluss der öffentlichen Dienstleistungen auf die wirtschaftliche Attraktivität aus Unternehmenssicht

Aus der bisherigen Analyse ist ersichtlich, dass das Entscheidungs- und Wirtschaftsgebiet im Bündner Rheintal nicht immer deckungsgleich sind. Es stellt sich die Frage, ob die gegebenen politischen Grenzen und die öffentlichen Leistungen die Bedürfnisse der Unternehmen im Bündner Rheintal ausreichend abdecken. Gemeinden erbringen ein Portfolio an öffentlichen Dienstleistungen – davon einige, die unmittelbar die wirtschaftliche Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der Unternehmen und damit die wirtschaftliche Attraktivität der Bündner Rheintals beeinflussen (dazu theoretische Überlegungen im Kapitel 3.1).

2.3.1 Öffentliche Dienstleistungen der Gemeinden: Bedeutung und Beurteilung

Im Rahmen dieser Studie wurden im Bündner Rheintal ansässige Unternehmen befragt. Die Untersuchung fokussierte auf folgende drei Fragen: (1) Wie wirken sich gegebene Gemeindegrenzen und öffentliche Dienstleistungen auf die wirtschaftliche Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit der Unternehmen aus? (2) Sind aus Unternehmenssicht mögliche Verbesserungspotenziale bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen auszumachen? (3) Wie schätzen die Unternehmen die Möglichkeit ein, dass die von ihnen genannten Verbesserungspotenziale durch alternative Gemeinde- und Gebietsstrukturen ausgeschöpft werden? Die Ergebnisse der ersten beiden Fragen werden in den nächsten beiden Abschnitten 2.3.1 und 2.3.2 beschrieben, die Resultate der dritten Frage in Kapitel 3.3.

An der Unternehmensbefragung²⁸ haben sich 16 im Bündner Rheintal ansässige Unternehmen beteiligt. Diese Umfrage ist nicht repräsentativ. Grundsätzlich kann sie jedoch als Stimmungsbild dienen.

In einem ersten Schritt wurden die Umfrageteilnehmer nach der Bedeutung von Gemeindeaufgaben für die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit ihres Unternehmens gefragt. Dabei wurden folgende Gemeindeaufgaben vorgegeben: Zonenplanung, Baubewilligungen, Verkehrswesen, Volksschule, Steuerwesen, Kultur- und Sportangebot, weitere überkommunale/kantonale Aufgaben (z.B. internationale Schulen) und Marketing der Gemeinden. Die Bewertungsskala reichte von „unwichtig“ bis „sehr wichtig“. In einem nächsten Schritt beurteilten die Umfrageteilnehmer in wie fern ihre Erwartungen

²⁸ Befragung von Unternehmen in Workshop und Interviews resp. schriftliche Befragung (n = 16).

bezüglich dieser Gemeindeaufgaben erfüllt sind. Die Bewertungsskala reichte von „sehr schlecht“ bis „sehr gut“.

Die Ergebnisse sind in Tabelle 8 zusammengefasst. Es ergibt sich folgendes Bild: Im Bündner Rheintal ansässige – vorab binnensorientierte – Unternehmen stufen vor allem Dienstleistungen im Bereich Zonenplanung und Baubewilligung als „sehr wichtig“ für ihre Leistungsfähigkeit ein. Gleichzeitig werden die Erwartungen als „sehr schlecht erfüllt“ beurteilt.

Tabelle 8: Bedeutung und Beurteilung der Gemeindeaufgaben aus Unternehmenssicht

	Dimension 1: Öffentliche Dienstleistung mit Einfluss auf betriebliche Leistungsfähigkeit	Dimension 2: Erfüllungsgrad
Gemeindeaufgabe	= Ist-Bedeutung	= Ist-Beurteilung
A. Zonenplanung ²⁹	Sehr wichtig	Sehr schlecht
B. Baubewilligungen	Sehr wichtig	Sehr schlecht
C. Verkehrswesen	Wichtig	Eher schlecht
D. Volksschule	Wichtig	Eher gut
E. Steuerwesen	Wichtig	Eher gut
F. Kultur- und Sportangebot	Wichtig	Sehr gut
G. Weitere überkommunale-/ kantonale Aufgaben: Internationale Schulen	Wichtig	Keine Beurteilung
H. Marketing der Gemeinden	Eher unwichtig	Keine Beurteilung

Quelle: Eigene Erhebung (2011)

Die hohe Gewichtung der Zonenplanung und Baubewilligungen decken sich mit den Erfahrungen von Handelskammer und Arbeitgeberverband, des Wirtschaftsforums Graubünden und des Amtes für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (AWT). Diese Erfahrungen zeigen, dass die Verfügbarkeit von Boden eine immer wichtigere Rolle für die unternehmerischen Entwicklungsmöglichkeiten spielt. Gemäss AWT sind Beispiele von ansässigen Unternehmen bekannt, die ihre Standortevaluation aus diesem Grund auch über die Kantonsgrenzen hinaus ausweiten mussten. Gründe hierfür waren, dass keine genügend grossen Flächen vorhanden bzw. verfügbar waren, dass sich die benötigten Flächen nicht an geeigneten Standorten befanden oder dass die bevorzugten Flächen nicht erworben werden konnten. Auch neue Unternehmen, die sich für einen Standort in Graubünden interessierten, konnten nicht immer entsprechende Grundstücke angeboten werden. Dabei handelte es sich in den letzten Jahren um Unternehmen mit einem Potenzial von mehreren hundert Mitarbeitern.

²⁹ Formell handelt es sich hierbei um eine kommunale Aufgabe (Ortsplanung), die aber im Verbund von Kanton und Gemeinden erbracht wird. Inwieweit der Grund für die negative Beurteilung in der Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden liegt, wurde nicht vertieft untersucht.

Folgende Erkenntnisse sind festzuhalten:

- Zum einen sind die Unternehmen zur wirtschaftlichen Entfaltung besonders auf Dienstleistungen der Zonenplanung und Baubewilligung angewiesen und messen diesen eine entsprechend hohe Bedeutung bei. Zum anderen empfinden sie die Qualität dieser Dienstleistungen als ausbaufähig.
- Verbesserungspotenzial ist am stärksten in den drei Politikfeldern resp. Gemeindeaufgaben Zonenplanung, Baubewilligungen und Verkehrswesen ausgeprägt. D.h. darin sehen die Unternehmen die grössten Chancen, durch eine Neustrukturierung des Gemeinwesens im Bündner Rheintal eine positive Wirkung auf die wirtschaftliche Attraktivität der Region zu erzielen.
- Gemäss Erfahrungen des Amtes für Wirtschaft und Tourismus Graubünden sowie der Wirtschaftsverbände Graubündens sind Neuansiedelungen von Unternehmen u.a. an der fehlenden Verfügbarkeit von Boden gescheitert.

2.3.2 Verbesserungspotenziale

Auf der Grundlage der vorangehenden Ergebnisse sehen die ansässigen Unternehmen insgesamt 13 Teil-Bereiche, in denen Verbesserungspotenzial besteht. Eine Priorisierung lassen die Aussagen der Unternehmen nicht zu. Sie schätzen die Dringlichkeit aller Teil-Bereiche in etwa gleich hoch ein.

Tabelle 9: Verbesserungspotenziale aus Unternehmenssicht

Gemeindeaufgabe	Teil-Bereiche mit Verbesserungspotenzial
A. Zonenplanung	(1) Gesamtkonzept und Strategie
	(2) Koordinierte Verfahren (Kanton, Gemeinden)
	(3) Verhinderung Baulandhortung
B. Baubewilligungen	(4) Beschleunigung der Verfahren
	(5) Verringerung der Regulierungsdichte a) Anzahl Regulierungen b) Qualität der Regulierung (geringere Komplexität)
	(6) Professionelle Strukturen / Prozesse
	(7) Gemeindeführungsstrukturen
C. Verkehrswesen	(8) Bessere innerkommunale Anbindung
	(9) Bessere überregionale Anbindung (Ostschweiz, St. Galler Rheintal)
	(10) Abgestimmte, lokale Erschliessungskonzepte
D. Volksschule	(11) Ausbau der Tagesschulen und Kindertagesstätten
	(12) Internationale Schule
	(13) Frühfremdsprachen: Englisch

Quelle: Eigene Erhebung (2011)

Zusammengefasst gilt als Erkenntnis:

- Die Unternehmen im Bündner Rheintal sehen bei vier Gemeindeaufgaben (Zonenplanung, Baubewilligungen, Verkehrswesen und Volksschule) insgesamt dreizehn Teil-Bereiche (vgl. Tabelle 9) in denen alternative Gemeinde- und Gebietsstrukturen zur Erhöhung der wirtschaftlichen Attraktivität der Region beitragen können.

3 Alternative Gemeinde- und Gebietsstrukturen

3.1 Theoretische Wirkungen veränderter Gemeinde- und Gebietsstrukturen

3.1.1 Determinanten der wirtschaftlicher Attraktivität

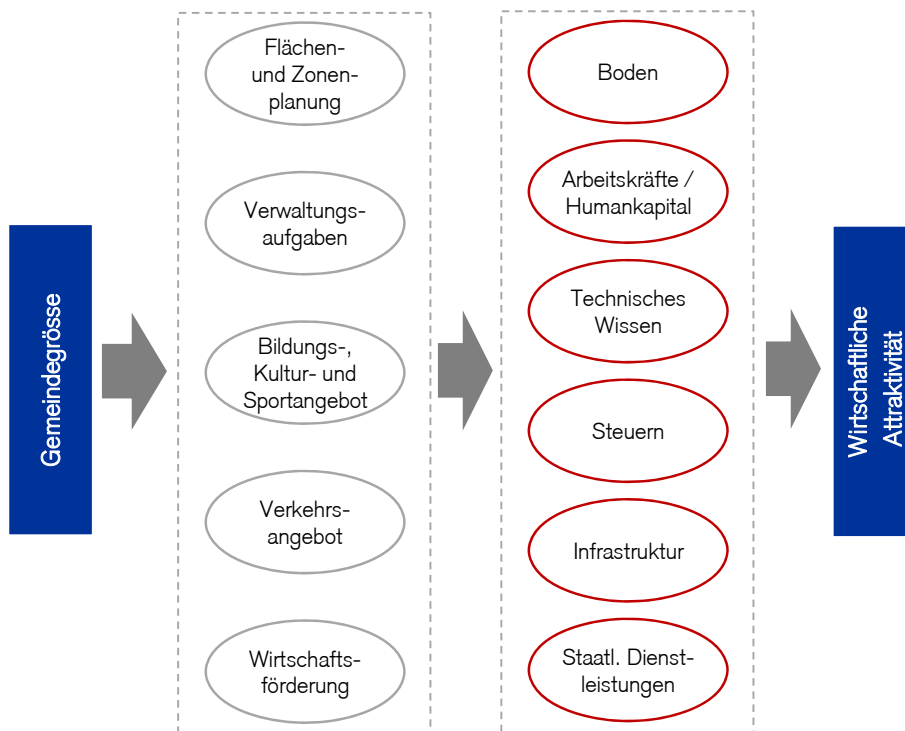
Diese Analyse stellt dar, wie Gemeinde- und Gebietsstrukturen auf strategische Politikfelder³⁰ wirken und was sich daraus für Konsequenzen auf die wirtschaftliche Attraktivität ergeben. Die wirtschaftliche Attraktivität einer Region ist durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt. Im Wesentlichen bestimmen die Qualität und die Menge der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit, Kapital und Wissen (Fertigkeiten, produktionsrelevantes technisches Wissen) die Entwicklung der Wirtschaft. Rahmenbedingungen wie Steuern, Infrastruktur, Gesetze oder staatliche Dienstleistungen können die Entwicklung der Produktionsfaktoren verbessern. Zudem können durch Konzentration von wirtschaftlichen Aktivitäten in einer Region auch Agglomerationsvorteile entstehen, da es zur Ballung von Wissen und Humankapital kommt, was wiederum die Wirtschaftsentwicklung steigert.

Folgende Analyse zeigt, wie eine grössere Gemeinde- und Gebietsstruktur auf die Politikfelder (Flächen- und Zonenplanung, Verwaltungsaufgaben, Bildungs-, Kultur- und Sportangebot, Verkehrsangebot und Wirtschaftsförderung³¹) wirken kann und was sich daraus für Konsequenzen auf die wirtschaftliche Attraktivität ergeben können (vgl. Abbildung 26). Dabei wird nicht nach der konkreten Ausgestaltung des grösseren Gemeindegebietes – d.h. Fusion oder optimierte IKZ – unterschieden. Die Wachstumsfaktoren sind alle untereinander vernetzt und beeinflussen sich gegenseitig. In unserer Analyse beschränken wir uns jedoch auf direkte Effekte der Politikfelder auf die einzelnen Determinanten der wirtschaftlichen Attraktivität. Ausserdem hängen die zu erwarteten Kosten vom Umfang und von der Qualität der angebotenen öffentlichen Dienstleistungen und Infrastruktur ab. Dies ist ein politischer Entscheid. Die genauen Kosten sind vorgängig nur schwer abschätzbar und werden deshalb in dieser Studie ausgeklammert.

³⁰ In Anlehnung an Steiner et al (2004). Diese Studie analysiert Auswirkungen eines Zusammenschlusses von Luzern und Littau auf strategische Politikfelder.

³¹ Die Wirtschaftsförderung umfasst in dieser Studie alle Dienstleistungen, die darauf zielen, Such- und Transaktionskosten für Unternehmen zu senken und deren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (bessere Information, erleichterte Administration etc.) zu verbessern. Eine Wirtschaftsförderung im Sinne einer gezielten Industriepolitik (z.B. selektive Steuererleichterungen und Subventionen) liegt ausserhalb dieser Definition und wird an dieser Stelle nicht untersucht.

Abbildung 26: Grundmodell – Einflusskanäle der Gemeindegrösse auf die wirtschaftliche Attraktivität



Quelle: Eigene Darstellung

Erkenntnisse:

- Eine Gemeinde kann über strategische Politikfelder (Flächen- und Zonenplanung, Verwaltungsaufgaben, Bildungs-, Kultur- und Sportangebot, Verkehrsangebot und Wirtschaftsförderung) die wirtschaftliche Attraktivität beeinflussen.

3.1.2 Analyse der Effekte

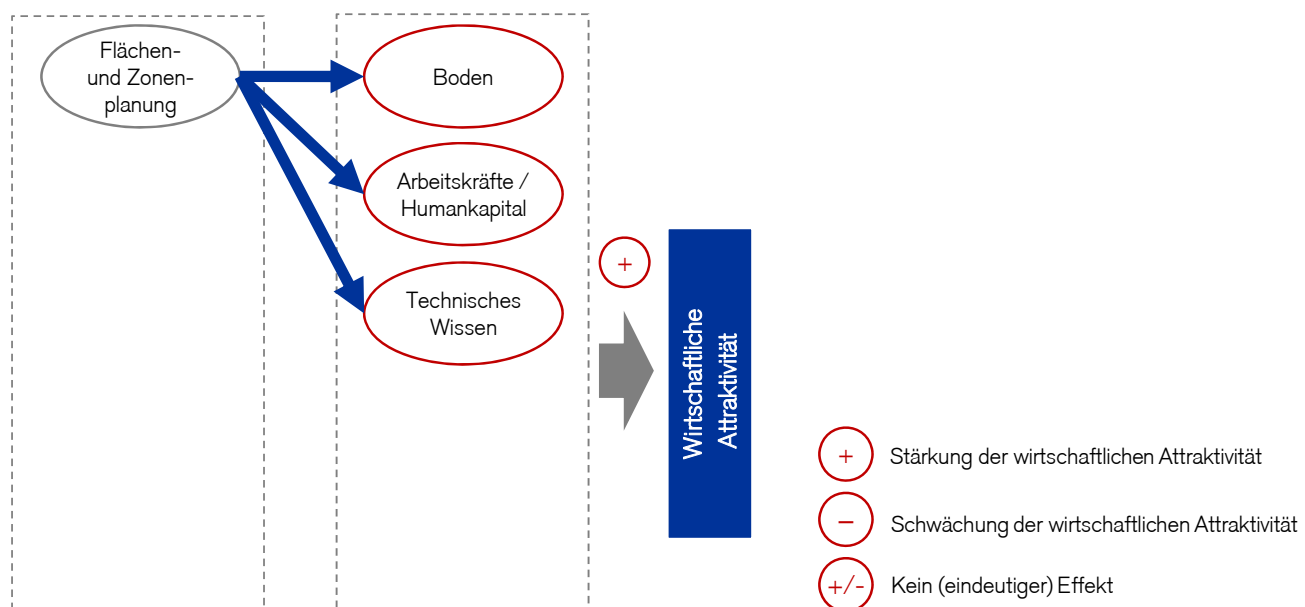
Effekt einer grösseren Gemeinde- und Gebietsstruktur auf das Politikfeld Flächen- und Zonenplanung

Das Politikfeld Flächen- und Zonenplanung (Raumplanung) ist eine strategische Basis für die Entwicklung der Standortfaktoren Boden und Arbeitskräfte und ist Grundlage für die Infrastruktur- und Verkehrsentwicklung (Abbildung 27).

Eine grösseres Gemeindegebiet führt zu einem breiteren und attraktiverem Mix des Flächenangebots (Anteile Gewerbe- und Wohnzonen, Flächengrössen, Flächenverfügbarkeit, Eigentumsverhältnisse, etc.). Insbesondere erhöht ein grösseres Gemeindegebiet die Möglichkeiten in der Raumplanung. Konkret erlaubt dies, das Flächenangebot für Wohnen, Wirtschaften und Freizeit besser zu differenzieren und dem Bedarf anzupassen. So müsste nicht mehr jede Gemeinde in ihrem Gebiet Wohn-, Gewerbe-, Naherholungs- und Landwirtschaftszonen vorsehen, sondern es könnten grössere und

zusammenhängende Flächen geschaffen werden. Zudem kann mit einem grösseren Spielraum in der Raumplanung auch die Liquidität im Bodenmarkt gesteigert werden, so dass rascher geeignete Grundstücke zur Verfügung stehen. Zugleich kann ein haushälterischer Umgang mit der begrenzten Ressource „Boden“ unterstützt werden. Eine ganzheitliche Raumplanung und die damit verbundene höhere Liquidität im Bodenmarkt beeinflusst die wirtschaftliche Attraktivität aus (mindestens) drei Gründen positiv: Erstens kann dadurch die Erweiterungsmöglichkeiten von lokal tätigen Unternehmen sowie die Ansiedlung neuer (wertschöpfungsintensiverer) Unternehmen verbessert werden. Zweitens kann die Wohn- und die Landschaftsattraktivität bewahrt oder gesteigert werden, was die Bevölkerung bindet und neue Arbeitskräfte anziehen kann. Und drittens können aus einer höheren Konzentration von Unternehmen und Arbeitskräften Agglomerationsvorteile resultieren. Möglicherweise ist eine Clusterbildung denkbar, welche über Wissensspillovers die Innovationskraft steigert.

Abbildung 27: Grösseneffekt auf / von Flächen- und Zonenplanung



Quelle: Eigene Darstellung

Erkenntnisse:

- Ein grösseres Gemeindegebiet ermöglicht eine ganzheitliche Raumplanung. Eine solche erlaubt
 - das Flächenangebot für Wohnen, Wirtschaften und Freizeit besser zu differenzieren und dem Bedarf anzupassen
 - eine Steigerung der Liquidität im Bodenmarkt, so dass rascher geeignete Grundstücke zur Verfügung stehen

- Eine ganzheitliche Raumplanung kann die Produktionsfaktoren Boden und Arbeit sowie die Wirtschaftsstruktur über folgende Aspekte positiv beeinflussen und dadurch die wirtschaftliche Attraktivität steigern:
 - bedarfsgerechtes Flächenangebot
 - Vermeidung negativer Externalitäten
 - Bindung und Gewinnung von Arbeitskräften
 - Verbesserung von Entwicklungsmöglichkeiten von lokal tätigen Unternehmen
 - Verbesserung der Ansiedlungsmöglichkeiten neuer (wertschöpfungsintensiveren) Unternehmen
 - Möglichkeit einer Clusterbildung (positive Wissens- Spillover, Humankapitalexternalitäten)

Effekt einer grösseren Gemeinde- und Gebietsstruktur auf das Politikfeld Verwaltungsaufgaben

Das Politikfeld Verwaltungsaufgaben beeinflusst in unserem Modellrahmen die Standortfaktor kommunale Dienstleistungen und Steuern³² (Abbildung 28).

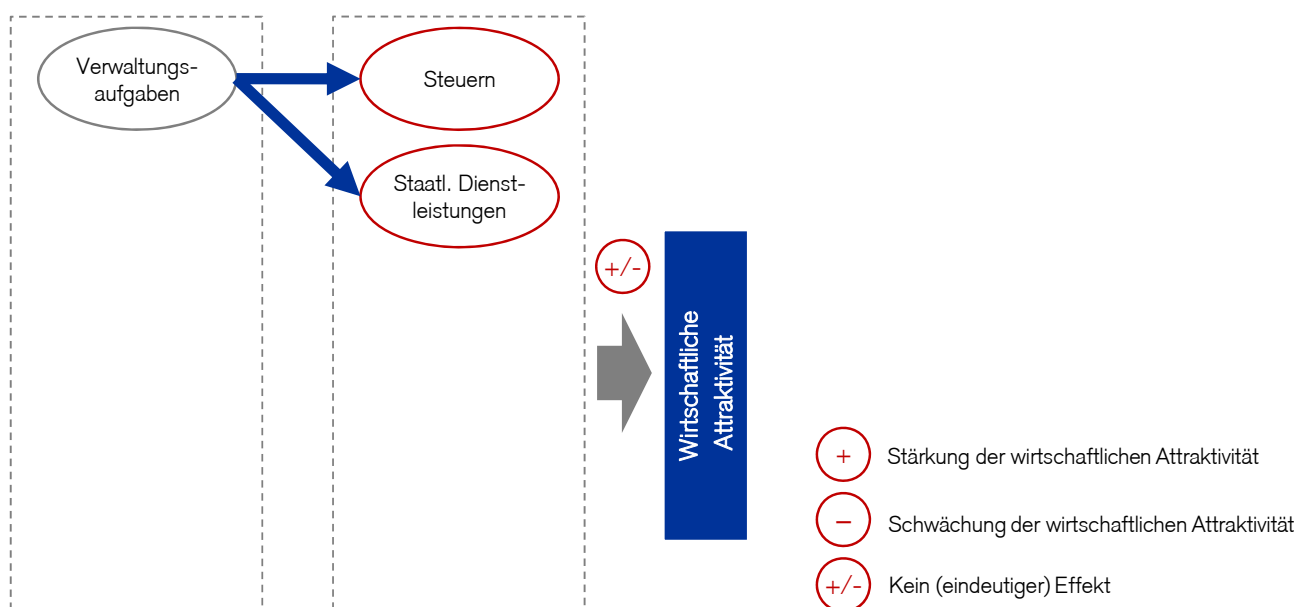
Der Effekt einer grösseren Gemeinde auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinde beim Erfüllen ihrer Dienstleistungen ist aus theoretischer Sicht nicht eindeutig. Denn mit einer grösseren Gemeinde ergeben sich sowohl leistungssteigernde als auch leistungsmindernde Effekte. Folgende zwei Effekte können zu einer Leistungssteigerung führen: Erstens kann die Handlungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung aufgrund von Vereinfachung und Straffung von Abläufen sowie Führungsstrukturen und dem Abbau von Doppelspurigkeiten verbessert werden (vgl. Fetz 2009, Steiner 2002, Ecoplan 2009). Dadurch wird die neue Gemeinde einfacher führbar. Zweitens kann die Qualität der kommunalen Dienstleistung verbessert werden. Diese Qualitätsverbesserung lässt sich zum einen durch Professionalisierung des Personals und zum anderen durch Optimierung der Abläufe erklären. Eine Professionalisierung des Personals ist durch Einsetzen von neuen Stelleninhabern mit Stellvertretungen realisierbar. Konkret kann in einer grösseren Gemeinde vermehrt strategisch gearbeitet werden, was die Attraktivität als Arbeitgeber steigert und neue Stelleninhaber anzieht. Zentrales Argument für eine geringere Leistungsfähigkeit der Gemeinde ist eine zunehmende Bürokratie. Ein weiteres Argument für eine geringere Leistungsfähigkeit der Gemeinde sind höhere Raumüberwindungs- und Zeitkosten für Bürger (Brockmann und Rosenfeld 1984: 72), welche bei einer Verringerung der Anzahl Verwaltungsstandorte entstehen würden.

Auch hinsichtlich der Kosten der Erstellung von kommunalen Dienstleistungen ist der Effekt einer grösseren Gemeinde nicht eindeutig (Lüchinger und Stutzer, 2002). Zwei Faktoren führen zu einer kostengünstigeren Leistungserstellung. Erstens können die Kosten dank steigenden Skalenerträgen in der Nutzung öffentlicher Leistung gesenkt werden (Steiner 2002: 122). Zweitens führen der Abbau von Doppelspurigkeiten und mögliche Personaleinsparungen zu geringeren Kosten. Personaleinsparungen sind bspw. durch weniger zu besetzende Exekutivämter realisierbar. Kostensteigernd kann sich

³² Das Steuerniveau ist nicht nur durch die Kosten für die Verwaltungsaufgaben bestimmt, sondern auch von den Kosten anderer Gemeindeaufgaben und weiteren Faktoren (z.B. politischer Entscheid über den Steuerfuss). Diese Effekte werden in dieser Studie nicht explizit analysiert.

jedoch eine mögliche Professionalisierung (wie oben beschrieben) der Verwaltung auswirken. Ursache dafür kann die Besetzung vollamtlicher anstelle vormals neben- oder ehrenamtlicher Stellen und die Schaffung neuer Aufgaben wie der "Verwaltungssicherung", der inneren Organisation, des Personalwesens und der Vermögensverwaltung sein. Damit stehen höheren Personalkosten durch Professionalisierung geringere Kosten durch Personaleinsparungen gegenüber. Die Personaleinsparungen können u.U. gross genug sein und zu sinkenden Personalkosten führen (vgl. Effekte im Überblick in: Baroni und Rossi, 2011; Brockmann et al. 1986; Derlien und v. Queis 1986). Bei der Diskussion über mögliche Einsparungen muss aber beachtet werden, dass diese nicht automatisch realisiert werden. Denn sie erfordern entsprechende politische Entscheide und können manchmal erst längerfristig realisiert werden.

Abbildung 28: Grösseneffekt auf / von Verwaltungsaufgaben



Quelle: Eigene Darstellung

Erkenntnisse:

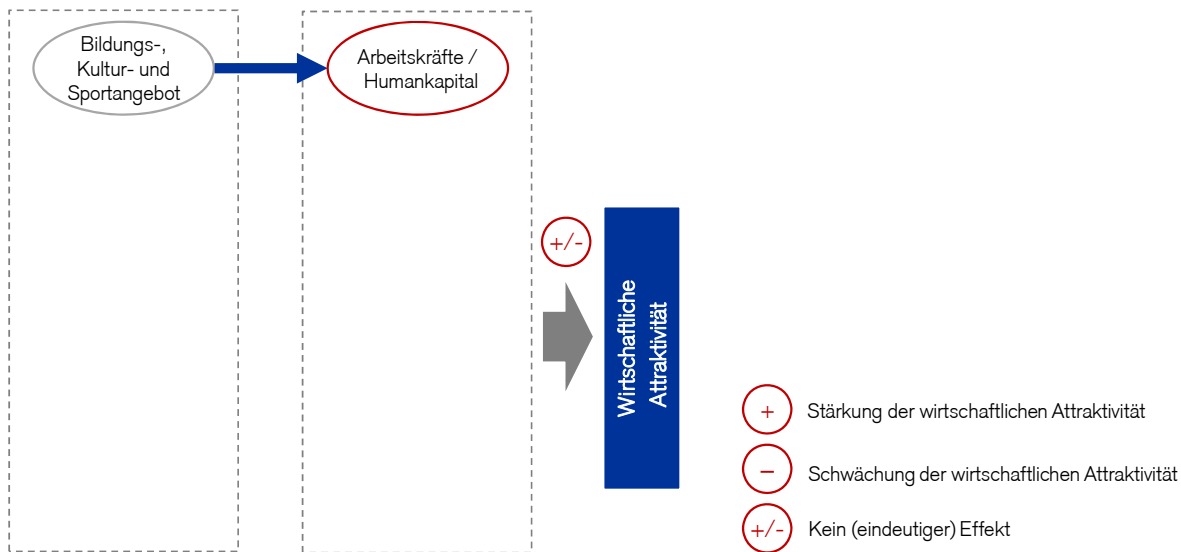
- Der Effekt eines grösseren Gemeindegebiets auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinde beim Erfüllen von ihren Dienstleistungen ist nicht eindeutig. Denn mit grösseren Gemeinden ergeben sich sowohl leistungssteigernde als auch leistungsmindernde Effekte:
 - Die Handlungsfähigkeit kann aufgrund von Vereinfachung und Straffung von Abläufen und Führungsstrukturen sowie dem Abbau von Doppelspurigkeiten erhöht werden. Dies erhöht die Leistungsfähigkeit der Gemeinde.
 - Die Qualität der kommunalen Dienstleistungen kann durch Professionalisierung und durch Optimierung der Abläufe verbessert werden. Dies erhöht die Leistungsfähigkeit der Gemeinde.

- Die zunehmende Bürokratie führt potentiell zu einer geringeren Leistungsfähigkeit einer Gemeinde.
- Da der Effekt eines grösseren Gemeindegebiets auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht eindeutig ist, kann auch der Effekt auf die wirtschaftliche Attraktivität nicht eindeutig bestimmt werden.
- Es ist nicht klar, ob eine grössere Gemeinde zu einer kostengünstigeren oder kostensteigerender Leistungserstellung führt, da gegenläufige Effekte auftreten:
 - Die mögliche Professionalisierung der Verwaltung kann zu steigenden Personalkosten und mehr Bürokratie führen.
 - Mögliche steigende Skalenerträge in der Nutzung von öffentlicher Leistung senken die Kosten.
 - Mögliche Personaleinsparungen reduzieren die Kosten. Personaleinsparungen erfolgen jedoch nicht zwingend und automatisch, sondern erfordern entsprechende politische Entscheide und können manchmal erst längerfristig realisiert werden.
- Da der Effekt einer grösseren Gemeinde auf die Kosten von kommunalen Dienstleistungen nicht eindeutig ist, kann der Effekt auch auf das Steuerniveau und damit auf die wirtschaftliche Attraktivität nicht eindeutig bestimmt werden.

Effekt einer grösseren Gemeinde- und Gebietsstruktur auf die Politikfelder Bildungs-, Kultur- und Sportangebot

Dieses Politikfeld wirkt in unserem Modellrahmen auf den Standortfaktor Arbeitskräfte (Abbildung 29). In diesen Politikfeldern bestehen bereits regionale Verflechtungen und der Effekt einer grösseren Gemeinde dürfte gering sein. So existiert in Chur bereits ein vielfältiges Bildungsangebot von den obligatorischen Schulen bis hin zur Fachhochschule. Eine grössere Gemeinde kann möglicherweise die Kooperation, Arbeitsteilung und Konzentration der Bildungs-, Kultur- und Sportangebote steigern. Dadurch könnten aus operativen und strategischen Gesichtspunkten eventuell bestehende Angebote verbessert (z.B. Angebot von Tageschulen und internationale Schulen) werden. Dies erleichtert die Bindung und Gewinnung von Arbeitskräften. Zudem kann von einer grösseren Gemeinde eine Vereinheitlichung der Strukturen und Einsparungen in der Bildungsadministration ausgehen.

Abbildung 29: Grösseneffekt auf / von Bildungs-, Kultur- und Sportangebot



Quelle: Eigene Darstellung

Erkenntnisse:

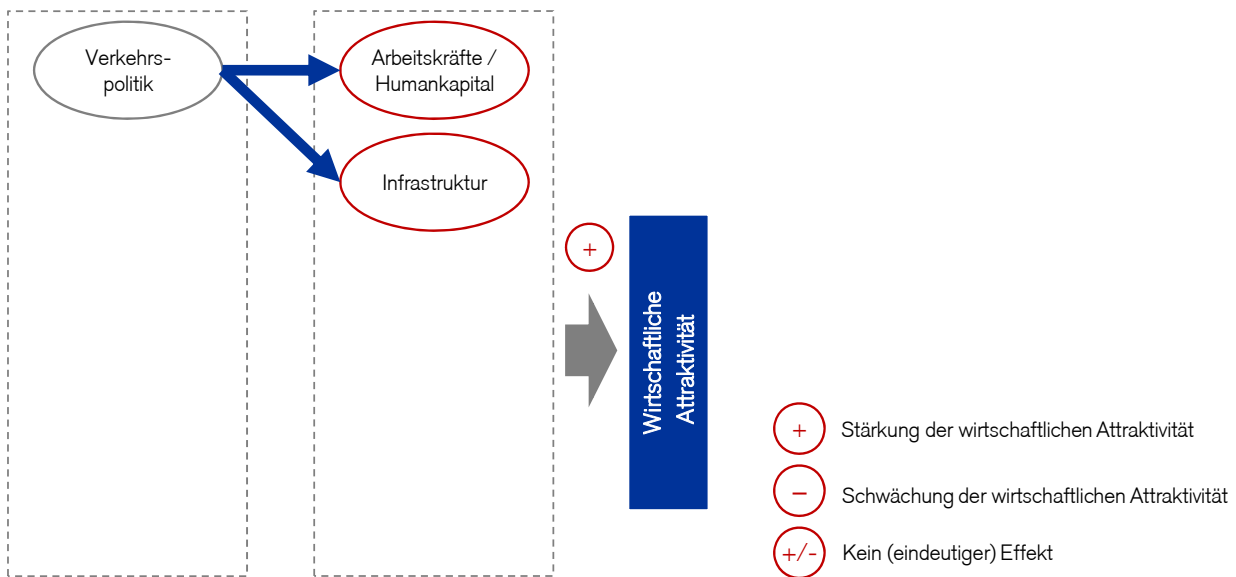
- Aufgrund der hohen Verflechtung innerhalb der Agglomeration wirken Angebote bereits jetzt schon über Gemeindegrenzen hinaus, so dass ihre organisatorische Zusammenlegung innerhalb grösserer Gemeinde- und Gebietsstrukturen relativ wenig Einfluss auf neue Ausgestaltung der Bildung und Kultur- und Sportangebot hat.
- Ein grösseres Gemeindegebiet kann möglicherweise die Kooperation, Arbeitsteilung und Konzentration der Bildungs-, Kultur- und Sportangebote steigern. Dadurch könnten aus operativen und strategischen Gesichtspunkten eventuell bestehende Angebote verbessert (z.B. Angebot von Tagesschulen und internationale Schulen) werden. Dies kann die Bindung und Gewinnung von Arbeitskräften erleichtern und damit die wirtschaftliche Attraktivität erhöhen.

Effekt einer grösseren Gemeinde- und Gebietsstruktur auf das Politikfeld Verkehrspolitik

Das Politikfeld Verkehrspolitik beeinflusst in unserem Modellrahmen die Entwicklung des Produktionsfaktor Arbeit und ist Basis für die Infrastruktur (Abbildung 30).

Ein grösseres Gemeindegebiet erlaubt eine Verkehrsplanung aus einer Hand. Dies ermöglicht eine bessere Abstimmung der Mobilitätsbedürfnisse aller Gemeinden und verbessert den Verkehrsfluss, soweit dies unzureichend der Fall ist (Steiner et al. 2004). Möglicherweise kann eine grössere Gemeinde auch das Gewicht in der nationalen Verkehrsplanung stärken, was zu besseren nationalen Fahrplänen führen (z.B. Halbstundentakt Chur-Zürich). Diese Effekte können dazu beitragen, dass die Infrastruktur verbessert sowie die Bindung und Gewinnung von Arbeitskräften erleichtert werden.

Abbildung 30: Grösseneffekt auf / von Verkehrspolitik



Quelle: Eigene Darstellung

Erkenntnisse:

- Ein grösseres Gemeindegebiet erlaubt eine ganzheitliche und abgestimmte Verkehrsplanung. Zudem können operative Vorteile entstehen.
- Diese Effekte können dazu beitragen, dass die Infrastruktur verbessert und die Bindung und Gewinnung von Arbeitskräften erleichtert werden. Dies steigert die wirtschaftliche Attraktivität.

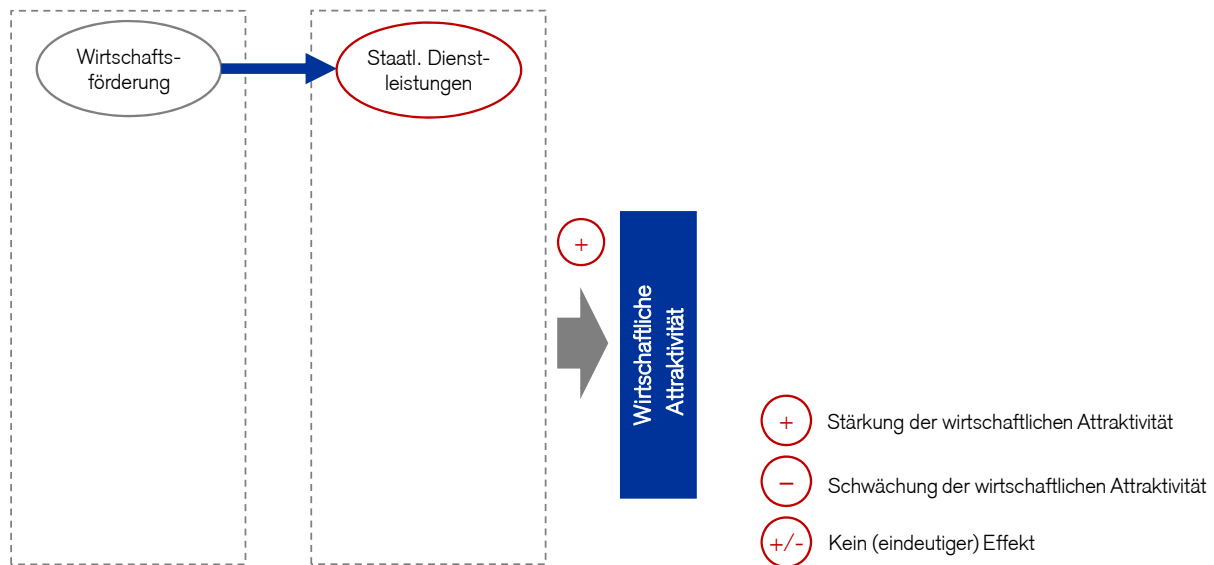
Effekt einer grösseren Gemeinde- und Gebietsstruktur auf das Politikfeld Wirtschaftsförderung

Das Politikfeld Wirtschaftsförderung umfasst in dieser Studie alle Massnahmen, um für Unternehmen sogenannte Such- und Transaktionskosten zu senken sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (bessere Information, erleichterte Administration und Zugang zu Unternehmens- und Innovationsnetzwerken etc.) für die Unternehmen zu verbessern. Eine Wirtschaftsförderung, die eine gezielte Industriepolitik verfolgt – z.B. mit selektiven Steuererleichterungen und Subventionen – ist nicht Gegenstand der Betrachtung. Damit wirkt die Wirtschaftsförderung über staatliche Dienstleistungen und über den regionalen Bestand an technischem Wissen auf die wirtschaftliche Attraktivität (vgl. Abbildung 31).

Eine grössere Gemeinde könnte verschiedene Dienstleistungen, welche bei Expansionsvorhaben von Unternehmen oder bei der Ansiedlung von Unternehmen relevant sind, der Gemeinden verbessern. Konkret könnten folgende Dienstleistungen gegenüber Unternehmen verbessert werden: (a) Betreuung – durch Information, Hilfe sowie Koordination, Zugang zu regionalen Netzwerken – von Unternehmen mit Expansions- oder Ansiedlungsvorhaben unter Berücksichtigung der Raumplanung im gesamten Bündner Rheintal (b) Schaffung und folglich laufende Aktualisierung einer Flächenübersicht, (c) Begleitung von Baugesuchen und (d) Schaffung einer zentralen Anlaufstelle. Im Weiteren

kann das Marketing des Wirtschaftsraumes konzentriert gestaltet und der Standort „Bündner Rheintal“ im nationalen und internationalen Standortwettbewerb gezielt positioniert werden. Eine Stärkung der Wirtschaftsförderung der Gemeinde müsste eine Diskussion resp. Klärung der Ausgestaltung der Zusammenarbeit und Aufgabenteilung mit der bereits bestehenden Wirtschaftsförderungsinstitutionen auf kantonaler Ebene folgen.

Abbildung 31: Grösseneffekt auf / von Wirtschaftsförderung



Quelle: Eigene Darstellung

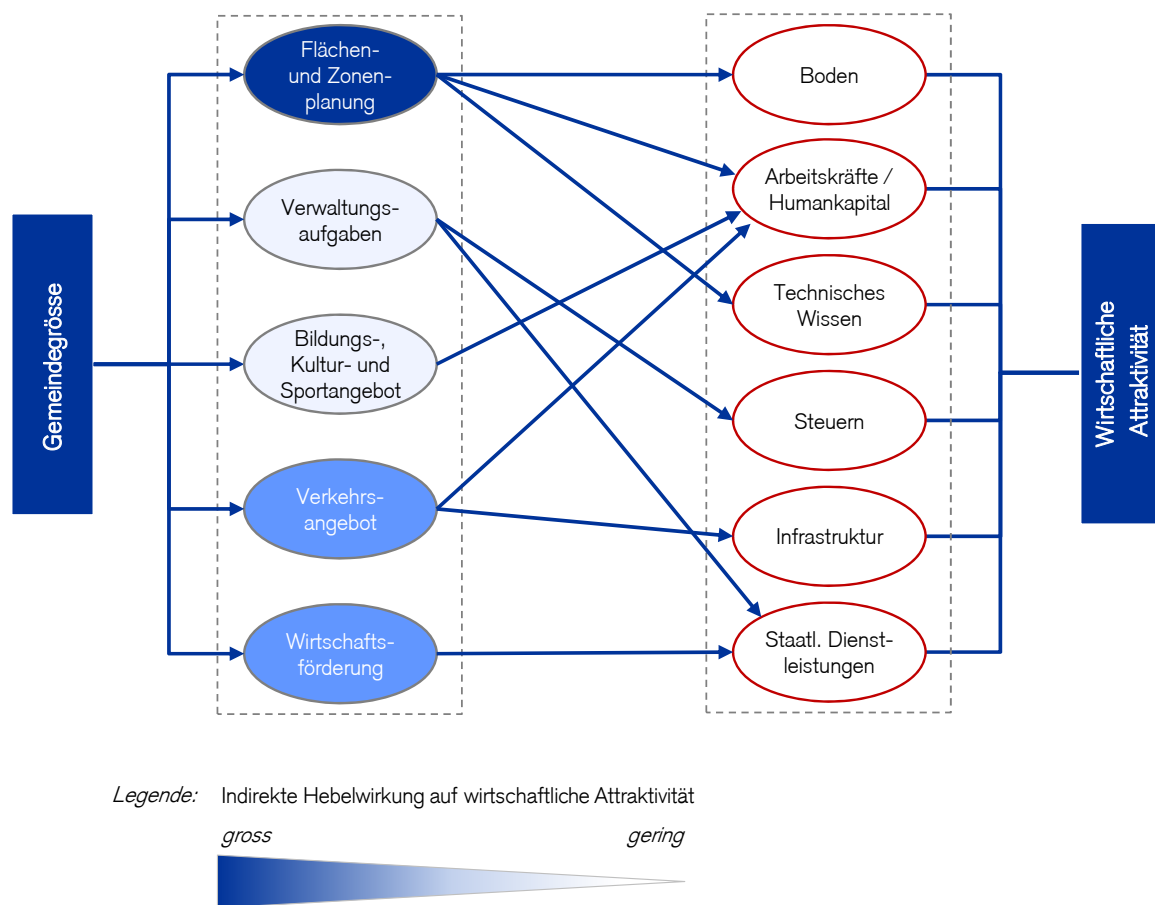
Erkenntnisse:

- Eine grössere Gemeinde könnte verschiedene Dienstleistungen (Betreuung von Unternehmen mit Expansions- und Ansiedlungsvorhaben, Schaffung und laufende Aktualisierung einer Flächenübersicht, Begleitung von Baugesuchen, Schaffung einer zentralen Anlaufstelle) für Unternehmen verbessern. Dadurch könnte die Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene professionalisiert werden.
- Durch eine grössere Gemeinde kann das Marketing des Wirtschaftsraumes konzentriert gestaltet und der Standort „Bündner Rheintal“ im nationalen und internationalen Standortwettbewerb gezielt positioniert werden.
- Somit könnte durch eine grössere Gemeinde die Wirtschaftsförderung gestärkt werden, was zu geringeren Such- und Transaktionskosten und besseren allgemeinen Rahmenbedingungen für die Unternehmen führen kann. Dies wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche Attraktivität aus.

3.1.3 Gesamteffekt und Schlussfolgerungen

Die Gesamteffekte eines grösseren Gemeindegebietes sind in Abbildung 32 zusammengefasst. Ein grösseres Gemeindegebiet kann sich vor allem über das Politikfeld Flächen- und Zonenplanung positiv auf die wirtschaftliche Attraktivität auswirken. Eine ganzheitliche Raumplanung erlaubt das Flächenangebot für Wohnen, Wirtschaften und Freizeit besser zu differenzieren und dem Bedarf anzupassen. Zudem kann die Liquidität im Bodenmarkt gesteigert werden, so dass rascher geeignete Grundstücke zur Verfügung stehen. Auch in den Bereichen Verkehrspolitik und Wirtschaftsförderung kann ein grösseres Gemeindegebiet die wirtschaftliche Attraktivität tendenziell stärken.

Abbildung 32: Überblick – Einflusskanäle der Gemeindegrösse auf die wirtschaftliche Attraktivität



Quelle: Eigene Darstellung

Basierend auf den Ergebnissen aus der Analyse lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

- (1) Die wirtschaftliche Attraktivität wird vor allem durch folgende Faktoren beeinflusst: Boden, Arbeitskräfte/ Humankapital, technisches Wissen, Steuern, Infrastruktur und staatliche Dienstleistungen.

- (2) Ein grösseres Gemeindegebiet kann die wirtschaftliche Attraktivität über folgende strategische Politikfelder beeinflussen: Flächen- und Zonenplanung, Verwaltungsaufgaben, Bildungs-, Kultur- und Sportangebot, Verkehrsangebot und Wirtschaftsförderung.
- (3) Ein grösseres Gemeindegebiet ermöglicht eine ganzheitliche Raumplanung. Eine solche erlaubt zum einem das Flächenangebot für Wohnen, Wirtschaften und Freizeit besser zu differenzieren und dem Bedarf anzupassen. Zum anderen wird dadurch die Liquidität im Bodenmarkt gesteigert, so dass rascher geeignete Grundstücke zur Verfügung stehen. Dies kann die wirtschaftliche Attraktivität erhöhen und zugleich den haushälterischen Umgang mit der begrenzten Ressource „Boden“ fördern.
- (4) Ein grösseres Gemeindegebiet kann die Leistungsfähigkeit (Qualität der Dienstleistungen) sowohl steigern als auch senken. Ebenso ist der Effekt eines grösseren Gemeindegebietes hinsichtlich der Kosten der Leistungserstellung und damit auf das Steuerniveau nicht eindeutig. Der Effekt einer grösseren Gemeinde hat somit auch keinen eindeutigen Effekt auf die wirtschaftliche Attraktivität.
- (5) Aufgrund der hohen Verflechtung innerhalb der Agglomeration wirken Bildungs-, Kultur, und Sportangebote bereits jetzt schon über Gemeindegrenzen hinaus. Ein grösseres Gemeindegebiet hätte nur geringen Einfluss auf eine neue Ausgestaltung dieses Politikfeldes. Durch Kooperation, Arbeitsteilung und Konzentration der Bildungs-, Kultur- und Sportangebote können aus operativen und strategischen Gesichtspunkten eventuell bestehende Angebote verbessert werden.
- (6) Im Bereich der Verkehrspolitik ist aufgrund der Möglichkeit einer ganzheitlichen und abgestimmten Verkehrsplanung tendenziell eine Stärkung der wirtschaftlichen Attraktivität zu erwarten.
- (7) Durch einen koordinierten Ressourceneinsatz in der Wirtschaftsentwicklung und dank professionelleren Dienstleistungen ist tendenziell eine Stärkung der wirtschaftlichen Attraktivität zu erwarten. Denn durch eine grössere Gemeinde könnten verschiedene Dienstleistungen (Betreuung von Unternehmen mit Expansionsplänen und Ansiedlung von Unternehmen, Schaffung und laufende Aktualisierung einer Flächenübersicht, Begleitung von Baugesuchen, Schaffung einer zentralen Anlaufstelle) für Unternehmen mit Expansions- oder Ansiedlungsvorhaben verbessert werden. Gerade das Standortmarketing kann gebündelt und das „Bündner Rheintal“ im nationalen und internationalen Standortwettbewerb als attraktiver Wirtschaftsraum systematisch positioniert werden.
- (8) Gute steuerliche Rahmenbedingungen, genügend freie Gewerbeflächen, gut ausgebildete Leute und gute Verkehrsinfrastruktur sind für die Entwicklung eines „High-Tech-Clusters“ im Bündner Rheintal notwendig. Dieser ist für die Wirtschaftsperspektiven des Bündner Rheintals wichtig (siehe Abschnitt 2.2.6). Zur Förderung eines „High-Tech-Cluster“ bedarf es jedoch einer kantonsübergreifenden Kooperation (v.a. mit dem St Galler Rheintal und Liechtenstein).

3.2 Varianten alternativer Gemeinde- und Gebietsstrukturen

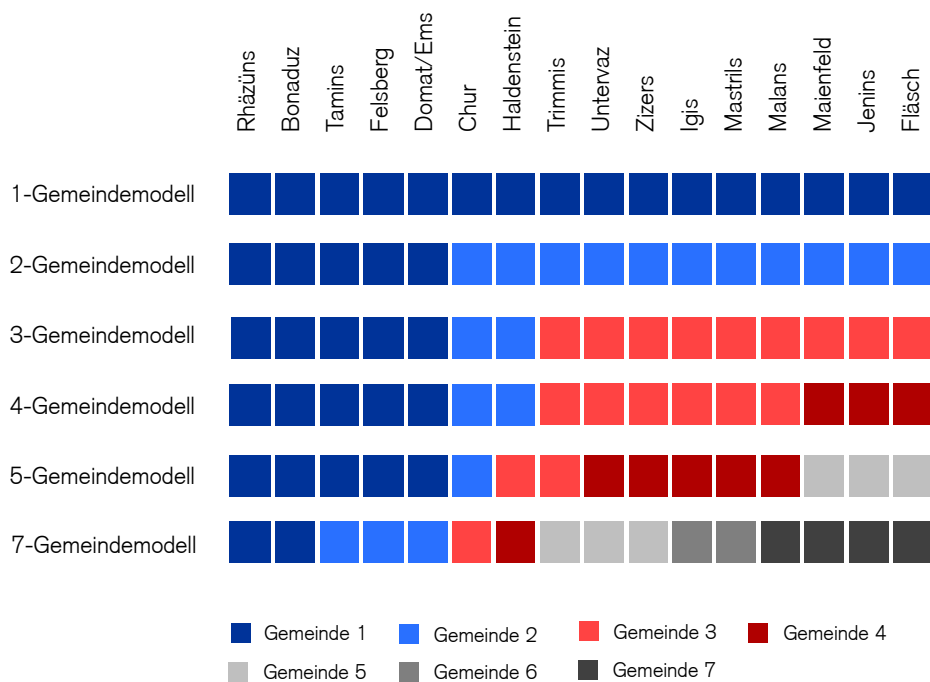
3.2.1 Bildung der Varianten

Das Hauptziel der Studie besteht darin, alternative Gemeinde- und Gebietsstrukturen für das Bündner Rheintal zu entwickeln und zu bewerten. Dies geschieht unter dem Vorbehalt, dass im Vergleich zu heute nur noch eine überregionale Behörde bestehen soll. D.h. es wird eine Vereinfachung der politischen Strukturen angestrebt.

In einem ersten Schritt ist zu fragen, wie diese möglichen Varianten sowohl inhaltlich als auch institutionell aussehen könnten. Ausgangspunkt für die Bildung von neuen Gemeinden sind die heute bestehenden IKZ. Es sollen in erster Linie jene Gemeinde zusammengefasst werden, die bereits stark kooperieren. Damit verringert sich die Anzahl an IKZ und die Autonomie steigt.

Zur Herleitung möglicher Varianten wird eine quantitative Clusteranalyse durchgeführt³³ und die Anzahl zu definierender Gemeinde schrittweise erhöht. Die Ergebnisse der Clusteranalyse sind in der folgenden Abbildung zusammengefasst³⁴.

Abbildung 33: Modelle der räumlichen IKZ-Ausdehnung im Bündner Rheintal (Clusteranalyse)



Quelle: Eigene Darstellung

³³ Die Clusteranalyse dient dazu, eine Menge von Objekten (hier: IKZ-Vereinbarungen) derart in Gruppen (Cluster) zu unterteilen, dass die derselben Gruppe zugeordneten Objekte eine möglichst hohe Ähnlichkeit (hier: bezüglich der beteiligten Gemeinden) aufweisen, während gleichzeitig die Objekte unterschiedlicher Gruppen deutlich verschieden voneinander sind.

³⁴ Zur Überprüfung der Ergebnisse wurde für jedes Modell eine Diskriminanzanalyse durchgeführt. Es lässt sich insgesamt eine ansprechende Modellgüte für die Zuordnung der Gemeinden auf die Cluster nachweisen, wobei besonders die Gemeinden aus dem Bezirk Imboden eine homogene IKZ-Gruppe bilden.

Die Berechnungen zeigen z.B. für ein 3-Gemeindemodell, dass sich die IKZ innerhalb der Gemeinden des Bezirks Imboden (Cluster 1), Chur und Haldenstein (Cluster 2) und der Gemeinden des Bezirks Landquart (ohne Haldenstein, Cluster 3) verstärkt abspielen. In einem 5-Clustermodell wären dies wiederum die Gemeinden des Bezirks Imboden (Cluster 1), die Stadt Chur (Cluster 2), Haldenstein / Trimmis (Cluster 3), Untervaz, Zizers, Igis (inkl. Mastrils) und Malans (Cluster 4) und die Gemeinden Maienfeld, Jenins und Fläsch (Cluster 5).

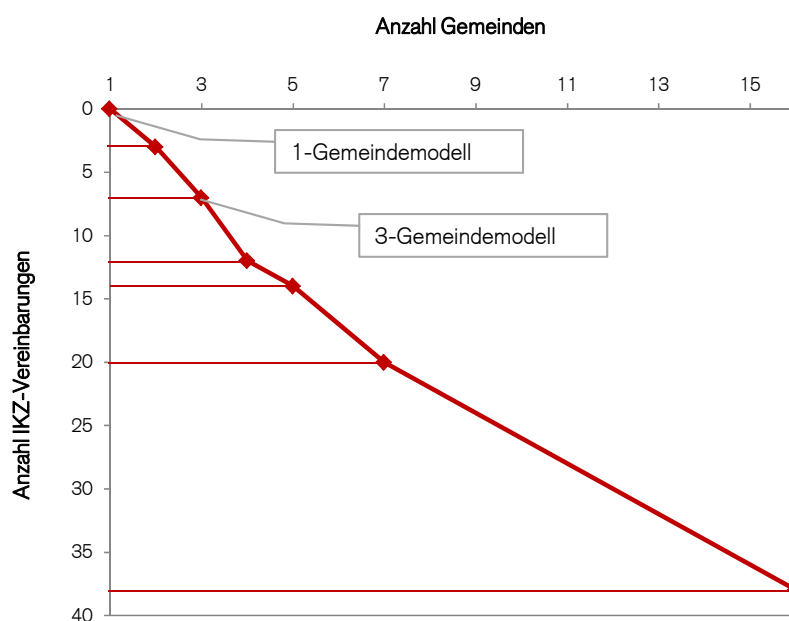
Basierend auf der Clusteranalyse kommt die Modellierung alternativer Gemeinde- und Gebietsstrukturen zu folgenden zentralen Erkenntnissen:

- Besonders die Gemeinden aus dem Bezirk Imboden bilden eine homogene IKZ-Gruppe und eignen sich daher, zu einer neuen Gemeinde fusioniert zu werden.
- Die Stadt Chur nimmt eine Sonderstellung ein und übt eine Brückenfunktion zwischen dem Bezirk Imboden und Landquart aus (zusammen mit Haldenstein).
- Weniger eindeutig ist die Modellierung neuer Gemeinde- und Gebietsstrukturen im Bezirk Landquart. Je nach Anzahl der zu bildenden Gemeinden ergeben sich unterschiedliche Zusammensetzungen.

3.2.2 Auswahl und Eckwerte der Varianten

Für die vorliegende Studie soll aus den sechs Varianten der Clusteranalyse zwei bis drei ausgewählt werden. Dazu wird für jede Variante berechnet, wie viele IKZ-Vereinbarungen durch die Fusion der jeweiligen Gemeinden „eingespart“ werden können.

Abbildung 34: Modellierung verschiedener Varianten alternativer Gemeinden im Bündner Rheintal

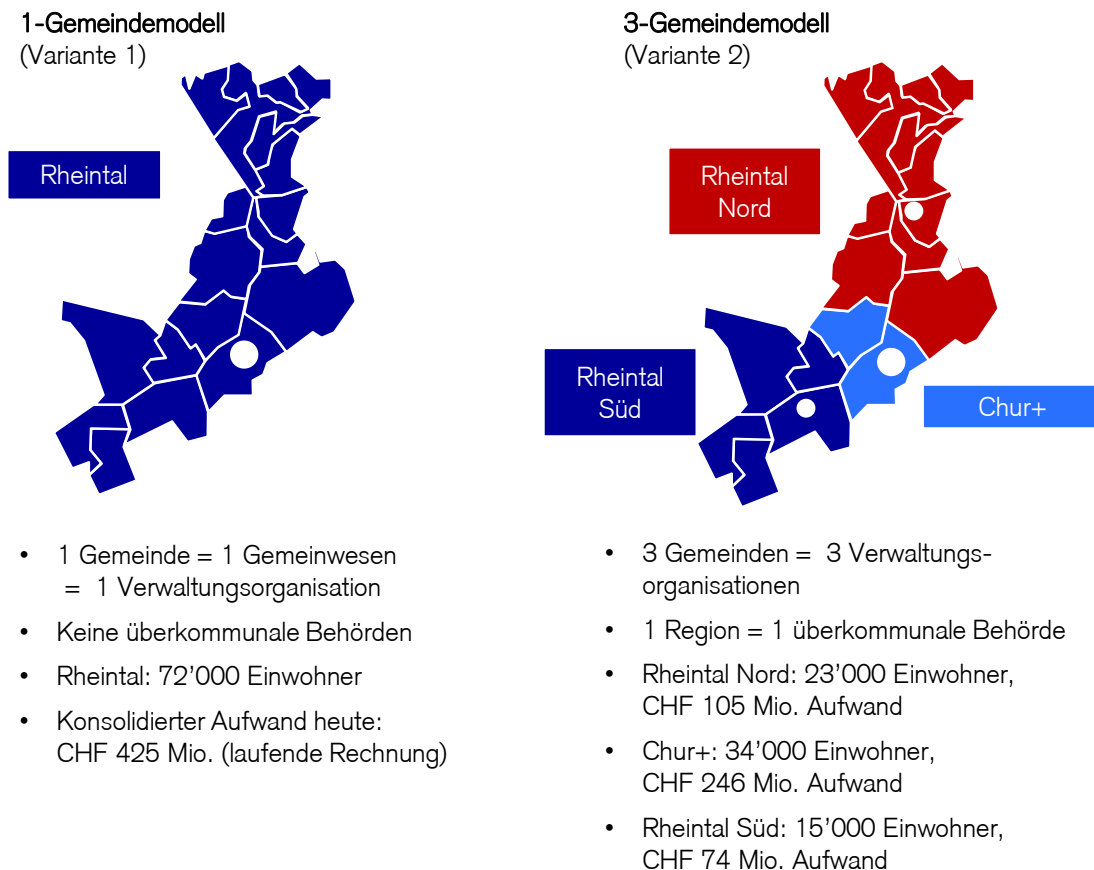


Quelle: Eigene Darstellung

Im 1-Gemeindemodell bestehen keine IKZ-Vereinbarungen mehr (ggf. mit Gemeinden ausserhalb des Perimeters). Im 3-Gemeindemodell fällt die Anzahl an IKZ-Vereinbarungen von heute 38 auf 5 (-87%), wobei zwei IKZ-Vereinbarungen neu auf regionaler Ebene aufgehen. Damit führen die zwei Varianten 1- und 3-Gemeindemodell – unter Berücksichtigung der heutigen Strukturen – zur höchst möglichen Vereinfachung der politischen Strukturen, d.h. Internalisierung (sprich: Reduktion) der negativen externen Effekte.

Die beiden Varianten 1 und 2 lassen sich in dieser Studie erst einmal grob skizzieren und vereinfacht darstellen. Für eine weitergehende Diskussion wird eine Vertiefung der Verwaltungsstrukturen notwendig. Die Eckwerte der Varianten sind in der folgenden Abbildung zu finden. Dabei ist im 1-Gemeindemodell keine übergeordnete Ebene mehr vorgesehen. Im Gegensatz dazu bestehen im 3-Gemeindemodell insgesamt noch vier Gebietskörperschaften (3 Gemeinden + 1 Region).

Abbildung 35: Varianten alternativer Gemeinde- und Gebietsstrukturen im Bündner Rheintal



Quelle: Eigene Darstellung

Neben der strukturellen Neugliederung des Bündner Rheintals sind auch die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften zu regeln. In Variante 1 werden alle Aufgaben von der Gemeinde übernommen, allenfalls in Zusammenarbeit mit Gemeinden ausserhalb

des untersuchten Perimeters (z.B. für die Gemeinden des Schanfiggs). D.h. es besteht in diesem Fall kein Bedarf, die Aufgaben zwischen Gemeinde und überkommunaler Behörde abzugrenzen. Dies wird hingegen in Variante 2 notwendig.

Im 3-Gemeindemodell (Variante 2) bietet es sich an, die heutigen Kernaufgaben der Gemeinden grundsätzlich auf kommunaler Ebene zu belassen. Ausnahmen ergeben sich aufgrund der theoretischen Überlegungen aus Kapitel 3.1. Demzufolge soll eine Aufgabe der überregionalen Behörde zugewiesen werden, sofern daraus entweder ein massgeblicher Effektivitäts- oder ein Effizienzgewinn zu erwarten ist. Folgende Fragen helfen, dies zu klären: Wie gross ist der Koordinationsbedarf zwischen den Gemeinden resp. wie gross ist die Gefahr von negativen Externalitäten (Effektivitätsgewinne)? Wo führen Grössen- und Spezialisierungsvorteile in der Gemeindeverwaltung am ehesten zu sinkenden Kosten in der Produktion der öffentlichen Dienstleistungen (Effizienzgewinne)?

Aus wissenschaftlicher Sicht treten solche positive Effektivitätsgewinne verstärkt in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Ortsplanung sowie in der Wirtschafts- und Tourismusförderung auf, positive Effizienzgewinne in der Erstellung von Leistungen der öffentlichen Sicherheit und im Gesundheitswesen. Damit sollte die überregionale Behörde mindestens die heutigen Aufgaben der Kreise sowie die Aufgaben der überregionalen IKZ-Vereinbarungen (Regionalverbände und Spitalverein Churer Rheintal), die bereits heute alle 16 Gemeinden vereinen, übernehmen. Eine detaillierte Aufgaben- und Kompetenzzuweisung auf die kommunale und überkommunale Ebene wäre in einer vertiefenden Studie zu erbringen. So ist eine wissenschaftliche Fundierung der Aufgabentrennung zwischen Gemeinden und Region für den heterogenen Kanton Graubünden materiell anspruchsvoll und sprengt den Rahmen dieser Studie.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass diese Studie mögliche Ansätze zur Optimierung der bestehenden IKZ-Vereinbarungen nur am Rande berücksichtigt. Dies würde wahrscheinlich die heutige IKZ-Komplexität kaum verringern.

Den bisherigen Überlegungen folgend lassen sich zwei zentrale Erkenntnisse ableiten:

- Eine Veränderung der Gemeinde- und Gebietsstrukturen im Bündner Rheintal bedeutet dann eine Verlagerung der Gemeindekompetenzen auf die regionale Ebene, wenn ökonomische Vorteile dafür sprechen (vgl. Kapitel 3.1). Im Grundsatz gilt in den beiden Varianten immer noch das Primat der „starken Gemeinden“. Die Regionen als Institutionen erhalten dagegen einen beschränkten Gestaltungsraum.
- Ein 1-Gemeindemodell muss keine Abgrenzung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen kommunaler und überkommunaler Ebene vornehmen.

3.2.3 Exkurs: Der dritte Weg

Im vorangehenden Kapitel wurden zwei Varianten mit alternativen Gemeinde- und Gebietsstrukturen aufgezeigt. Beide Varianten bedeuten massgebliche Veränderungen zu den heutigen Grenzen der administrativen Gebietseinteilung. Es wird in dieser Untersuchung zu zeigen sein, von welcher Variante stärkere wirtschaftliche Impulse für das Bündner Rheintal ausgehen (vgl. Kapitel 4).

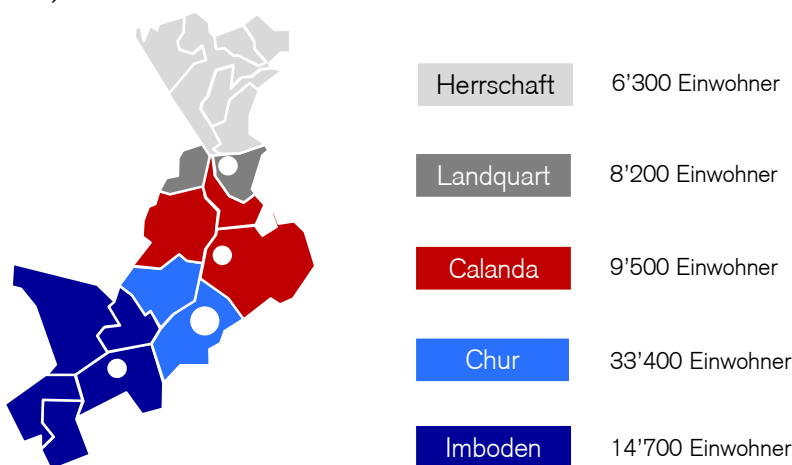
Die Erfahrung aus dem Kanton Glarus zeigt, dass solch umfassende Gebietsreformen möglich sind, wenn auch von spezifische Bedingungen abhängen (z.B. die Eigendynamik einer Landsgemeinde wie im Falle des Kantons Glarus). Inwieweit sich das 1-Gemeinde- oder das 3-Gemeindemodell im Bündner Rheintal umsetzen lässt, ist letztlich eine politische Frage. Aus Sicht der Studienautoren lohnt es sich, einen dritten Weg zu prüfen.

Dieser dritte Weg beinhaltet ein 5-Gemeindemodell, bestehend aus den neuen Gemeinden *Herrschaft* (Maienfeld, Malans, Jenins, Fläsch), *Landquart* (Igis, Mastrils), *Calanda* (Zizers, Trimmis, Untervaz), *Chur* (inkl. Haldenstein) sowie *Imboden* (Domat/Ems, Felsberg, Tamins, Bonaduz, Rhäzüns).

Diese Variante 3 versucht stärker auf die gegebenen politischen und soziologischen Realitäten einzugehen, will aber gleichzeitig eine weitere Option sein, da sie im Vergleich zu heute eine wesentliche Änderung darstellt. Unter Umständen wirkt sich dies zulasten der politischen Umsetzbarkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung aus. Abschliessend sei bemerkt, dass ungeachtet der konkreten Zusammenstellung der neuen Gemeinden der politische Wille zur Veränderung vorhanden sein muss, soll eine Gebietsreform mit dem Ziel, effizientere politische Strukturen zu schaffen, Erfolg haben.

Abbildung 36: Das 5-Gemeindemodell als Variante 3

5-Gemeindemodell (Variante 3)*



*in Anlehnung an: G-info, Kantonales Gemeindeinspektorat, 2000

3.3 Verbesserungen durch alternative Gemeinde- und Gebietsstrukturen: Bewertung aus Unternehmenssicht

Wie die Unternehmensbefragung zeigt, sehen die Unternehmen im Bündner Rheintal bei öffentlichen Dienstleistungen der Gemeinden insgesamt 13 Verbesserungspotenziale (vgl. Kapitel 2.3). Das Ausschöpfen dieser Potenziale steigert grundsätzlich die wirtschaftliche Attraktivität der Region. Es stellt sich daher die Frage, welche Chancen die Unternehmen sehen, dass diese Verbesserungspotenziale durch eine grössere Gemeinde im Bündner Rheintal ausgeschöpft würden.

Eine Mehrheit der befragten Unternehmen findet, dass acht der von ihnen festgestellten 13 Verbesserungspotenziale durch eine grössere Gemeinde eindeutig ausgeschöpft werden könnten (vgl. Tabelle 10). Konkret erwartet ein Grossteil der Unternehmen im Bereich der Zonenplanung, dass eine grössere Gemeinde eine ganzheitliche Raumplanung und -strategie sowie aufgrund weniger Ansprechpartner koordiniertere Verfahren erlauben würde. Zudem würden im Bereich der Baubewilligungen die Organisation und Abläufe effizienter und professioneller, auch dank verbesserter Einstellungs- und Führungsstrukturen. Von einer vergrösserten Gemeinde erwarten die Unternehmen im Bereich Verkehrswesen abgestimmtere, lokale Erschliessungskonzepte sowie eine bessere innerkommunale Anbindung. Und im Schulwesen sollte aus Sicht der Unternehmen durch grössere Gemeinden die Angebote von internationalen Schulen sowie Ganztageschulen erweitert werden können.

Allerdings kommt eine Mehrheit der befragten Unternehmen auch zum Schluss, dass grössere Gemeinden nicht alle identifizierten Verbesserungspotenziale ausschöpfen kann. Dies gilt namentlich für die Verhinderung von Baulandhortung, die Beschleunigung der Verfahren bei Baubewilligungen und die Frühfremdsprache Englisch. Im Bereich der Baubewilligungen stellen die Unternehmen mehrheitlich fest, dass eine grössere Gemeinde einerseits die Anzahl Regulierungen verringern könnte, andererseits aber auch deren Komplexität steigen würde. Der Gesamteffekt einer grösseren Gemeinde auf die Regulierungsdichte im Falle der Baubewilligungen ist daher nicht eindeutig. Auch gehen die Meinungen unter den Unternehmen auseinander, inwieweit sich das Verbesserungspotenzial in der überregionale Verkehrsanbindung ausschöpfen lässt.

Tabelle 10: Ausschöpfung der Verbesserungspotenziale aus Unternehmenssicht

Gemeindeaufgabe	Verbesserungspotential	Kann das Potenzial durch grössere Gemeinden ausgeschöpft werden?		Begründung
		Ja	Nein	
Zonenplanung	(1) Gesamtkonzept und Strategie	x		Ermöglichung einer gemeinsamen Strategie (integriertes Raumnutzungskonzept)
	(2) Koordinierte Verfahren (Kanton, Gemeinden)	x		Ein Ansprechpartner, grösserer Einfluss gegenüber Kanton (Rückgewinnung der Kompetenzen)

Gemeindeaufgabe	Verbesserungspotential	Kann das Potenzial durch grössere Gemeinden ausgeschöpft werden?		Begründung
		Ja	Nein	
	(3) Verhinderung Baulandhortung (Verfügbarkeit)		x	Bedingung dafür wäre eine schweizweite Regelung
Baubewilligungen	(4) Beschleunigung der Verfahren		x	Kann nicht zentralistisch gelöst werden, Quantität von Bewilligungen bleibt gleich, Spezialisierung führt zu mehr Komplexität, Abläufe werden nicht schneller (Grössennachteil/neutral), braucht differenzierte Betrachtung bezüglich Land und Stadt
	(5) Verringerung der Regulierungsdichte: a) Anzahl Regulierungen b) Qualität der Regulierung (geringere Komplexität)	a) x b)	a) b) x	Trade-off zwischen zunehmender Komplexität und einem einheitlichen Gesetz durch Fusion. Wichtig wäre kantonale Ordnung/Regelung
	(6) Professionelle Strukturen	x		Verbesserung Einstellungs- und Führungsstrukturen, grösserer Pool an möglichen Kandidaten, Vollzeitstellen
	(7) Gemeindeführungsstrukturen	x		
Verkehrswesen	(8) Bessere innerkommunale Anbindung	x		Grösserer Einfluss, aber auch Gefahr dass keine einheitliche Stimme vorhanden (zu viele Eigeninteressen)
	(9) Überregionale Anbindung (Ostschweiz, St. Galler Rheintal)	Nicht eindeutig		
	(10) Abgestimmte, lokale Erschliessungskonzepte	x		
Volksschule	(11) Tagesschulen und Kindertagesstätten	x		Verbesserung des bestehenden Angebots erwartet
	(12) Internationale Schule	x		
	(13) Frühfremdsprachen: Englisch		x	

Quelle: Eigene Darstellung

Die Unternehmen nannten auch Risiken und Chancen, die mit einer grösseren Gemeinde verbunden sind.

Tabelle 11: Chancen- und Risiken grösserer Gemeinden

Chancen	Risiken
1) Ein Ansprechpartner	1) Einzelne Unternehmer verlieren Standortvorteile (abnehmender Einfluss in Standortgemeinde)
3) Versachlichung politischer Diskussion	2) Geringeres Verständnis der Gemeinde für konkrete Probleme von Unternehmen
4) Ganzheitlicher Ansatz	3) Steuererhöhungen (aufgrund geringerem Wettbewerb)
5) Überregionales Denken	4) Geringere Berechenbarkeit
6) Klarere Strukturen	

Chancen	Risiken
7) Bündelung der Kräfte	5) Grössere Bürokratie
8) Integriertes Konzept	6) Zunehmende Regulierung
9) Internationaleres Gewicht der Region	
10) Regionaler Gegenpol zu St. Galler Rheintal und auch gegenüber anderen Gemeinden	
11) Stärkung des Wirtschaftsstandortes	
12) Zunahme Wohlstand	

Quelle: Eigene Darstellung

Basierend auf den Ergebnissen aus der Unternehmensbefragung lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

- (1) Eine Mehrheit der Unternehmen erwartet im Bereich der Zonenplanung, dass eine grössere Gemeinde eine ganzheitliche Raumplanung und -strategie sowie aufgrund weniger Ansprechpartner koordiniertere Verfahren erlauben würde.
- (2) Baubewilligungen würden den Unternehmen zufolge bezüglich Verfahren effizienter, die Organisation professioneller, auch dank verbesserter Einstellungs- und Führungsstrukturen.
- (3) Grössere Gemeinde würden gemäss die befragten Unternehmer im Bereich Verkehrswesen zu abgestimmteren, lokalen Erschliessungskonzepten sowie zu einer besseren innerkommunalen Anbindung beitragen.
- (4) Im Schulwesen sollte aus Sicht der Unternehmen durch grössere Gemeinden die Angebote von internationalen Schulen sowie Ganztageschulen erweitert werden können.
- (5) Hinsichtlich der Verbesserungspotenziale in der Verhinderung von Baulandhortung, Beschleunigung der Verfahren im Rahmen von Baubewilligungen und Frühfremdsprache Englisch kommt eine Mehrheit der befragten Unternehmen zu einem negativem Befund: Auch eine grössere Gemeinde kann diese drei Potenziale nicht ausschöpfen.
- (6) Erhebliche Risiken, die mit einer grösseren Gemeinde einhergehen, sehen die Unternehmen in einer zunehmenden Bürokratie und Regulierung sowie den Verlust der „persönlichen Nähe“ zur Gemeinde.
- (7) Die Chancen von grösseren Gemeinden bestehen laut Unternehmen in der Möglichkeit, einen ganzheitlich-überregionalen Ansatz verfolgen, die Anzahl Ansprechpartner reduzieren sowie die Kräfte innerhalb der Region bündeln zu können. All dies führt zu einer Stärkung der Region.

4 Würdigung

Im Bündner Rheintal sind Entscheidungs- und Wirtschaftsgebiet nicht immer deckungsgleich. Dadurch ergeben sich Verbesserungspotenziale in Politikfeldern resp. Gemeindeaufgaben. Diese können durch eine Neustrukturierung des Gemeinwesens ausgeschöpft werden, was potentiell die wirtschaftliche Attraktivität der Region steigert.

In dieser Studie wurden drei Varianten für eine Neustrukturierung (1-Gemeinde-, 3-Gemeinde- und 5-Gemeindemodell) des Gemeinwesens dargestellt. Es stellt sich nun die Frage wie sich diese drei alternativen Gemeinde- und Gebietsstrukturen aufgrund von ökonomischen, politischen und soziologische Kriterien unterscheiden. Tabelle 12 zeigt eine Gesamtbeurteilung der drei alternativen Gemeinde- und Gebietsstrukturen. Der Vergleich berücksichtigt folgende Faktoren: (1) Stärkung der Ausstrahlungskraft der Gesamtregion gegen aussen, (2) Verbesserung der Koordination unter den Gemeinden, (3) Verbesserung des Leistungsangebotes der öffentlichen Hand, (4) Nutzung der Grössenvorteile bei der Leistungserstellung, (5) Interkommunaler Steuerwettbewerb, (6) Machbarkeit³⁵ sowie (7) Akzeptanz³⁶ und (8) Identifizierung mit dem Gemeinwesen (Auswahl und Definition der Kriterien in Anlehnung an Sauter et. al., 2011). Die Tabelle fasst die Ergebnisse der weiterführenden Überprüfung zusammen. Die drei Varianten werden dem Ist-Zustand heute gegenübergestellt.

Tabelle 12: Gesamtbeurteilung der Varianten zu drei alternativen Gemeinde- und Gebietsstrukturen

Beurteilungskriterien	1-Gemeindemodell	3-Gemeindemodell	5-Gemeindemodell
A Ökonomische Dimension			
(1) Stärkung der Ausstrahlungskraft der Gesamtregion gegen aussen	++	+	0
(2) Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden	++	+	+
(3) Verbesserung des Leistungsangebotes der öffentlichen Hand	+	+	+
(4) Nutzung der Grössenvorteile bei der Leistungserstellung	++	+	+
(5) Interkommunaler Steuerwettbewerb	-	0	+
B Politische Dimension			
(6) Machbarkeit	-	0	+
(7) Akzeptanz	-	0	+

³⁵ Sub-Kriterien: (6.1) Berücksichtigung bestehender politischer Strukturen und Verwaltungsstrukturen, (6.2) Beeinflussung/Behinderung der Umsetzung durch kantonale Reform-Projekte, (6.3) Zeitlicher Aufwand für Umsetzung.

³⁶ Sub-Kriterien: (7.1) Akzeptanz in der Bevölkerung, (7.2) Akzeptanz bei politischen Mandatsträgern, (7.3) Berücksichtigung der Eigenheiten der heutigen Gemeinden.

Beurteilungskriterien	1-Gemeindemodell	3-Gemeindemodell	5-Gemeindemodell
C Soziologische Dimension			
(8) Identifizierung mit dem Gemeinwesen	--	-	0
Total	2	3	6
<i>Legende:</i> ++ vollumfänglich erfüllt + grösstenteils erfüllt 0 teilweise erfüllt - minimal erfüllt -- nicht erfüllt			

Quelle: Eigene Darstellung

Im ökonomischen Vergleich der drei Modelle gilt es, Vor- und Nachteile eines grösseren Gemeindegebietes abzuwägen. Vorteile eines grösseren Gemeindegebietes sind etwa Grössenvorteile in der Produktion öffentlicher Güter (vor allem Infrastruktur), ein geringerer Koordinationsbedarf oder die Möglichkeit ganzheitliche Ansätze zu verfolgen. Zu den Nachteilen eines grösseren Gemeindegebietes zählen der fehlende Steuerwettbewerb, ein potenziell zunehmende Bürokratie und ein drohender Verlust der Überschaubarkeit und Nähe, was massgeschneiderte Lösungen für spezifische Probleme von Unternehmen oder privaten Haushalten erschwert. Die Unternehmensbefragung bestätigt diese Vor- und Nachteile, die mit einem grösseren Gemeindegebiet verbunden sind. Erfahrungen mit Gemeindefusionen zeigen zudem, dass gerade die politischen und soziologischen Faktoren für den Erfolg einer Fusionsprojektes letztendlich mitentscheidend sind.

Der Vergleich nach der ökonomischen Dimension kommt zum Schluss, dass von den untersuchten Varianten das 1-Gemeindemodell die ökonomischen Kriterien am ehesten erfüllt. Dies lässt sich einerseits dadurch erklären, dass Grössenvorteile und geringe Koordinationskosten insgesamt umso stärker auftreten, je grösser das Gemeindegebiet ist. Andererseits sind die Nachteile einer grösseren Gemeinde wie fehlender Wettbewerb in allen Varianten in etwa gleich stark. Das 1-Gemeindemodell dürfte vor allem die beiden Politikfelder Raumplanung und Infrastruktur verbessern, da in diesen Bereichen ein grösseres Gemeindegebiet die Möglichkeiten in der Planung (wie bspw. die Verfolgung eines ganzheitlichen Ansatzes) erhöhen. Damit kann das 1-Gemeindemodell eine positive Wirkung auf die wirtschaftliche Attraktivität in der Region erzielen (vgl. Kapitel 3). Zudem dürfte das 1-Gemeindemodell eine Professionalisierung der Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene am ehesten ermöglichen, da die Kräfte gebündelt werden. Dies kann die Ausstrahlungskraft des Wirtschaftsraumes gegen aussen stärken, was die Position im nationalen und internationalen Standortwettbewerb der Regionen festigt.

Der Vergleich der politischen und soziologischen Dimension hingegen verdeutlicht, dass das 1-Gemeindemodell die Kriterien am schlechtesten erfüllt. Entscheidend dafür ist der Verlust der Bürgernähe und bisherige Identifizierung der Einwohner.

Basierend auf der Expertenmeinung der Studienautoren kommt die Beurteilung der drei Varianten zum Schluss, dass:

- von den untersuchten Varianten das 1-Gemeindemodell die ökonomischen Kriterien am besten erfüllt, allerdings in der Umsetzung auf Akzeptanzprobleme stossen wird.
- das 3-Gemeindemodell weder aufgrund von ökonomischen noch aufgrund von politischen Kriterien vollends zu überzeugen vermag.
- das 5-Gemeindemodell vorzuziehen ist, vor allem weil die erwartete politische Unterstützung und Akzeptanz in der Bevölkerung höher ist.

Literaturverzeichnis

Amt für Raumentwicklung Kanton Graubünden (2011): Bericht Arbeitsstandorte, März 2011

Amt für Raumentwicklung Kanton Graubünden (2011): Richtplanung-Grundlagen Siedlungsentwicklung, März 2011

Amt für Raumentwicklung Kanton Graubünden (2011): Raum und Agglomeration Chur, Erhebung durch Institut für Raum und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich, Juni/Juli 2011

BAK BASEL (2010): Wertschöpfung im Kanton Graubünden. Entwicklung von Regionen und Branchen 1990 bis 2013, Mai 2010

Baroni, Daniela und Rossi, Martino (2011): Studie Ticino/IDHEAP, Schweizer Gemeinden, Januar 2011

Bieri, Urs; Longchamp, Claude; Tschöpe, Stephan und Ratelband-Pally, Silvia (2007): Gemeindegemeinschaften auch nach Umsetzung breit akzeptiert. Schlussbericht zur Umfrage „Nutzen Gemeindegemeinschaften“ im Auftrag des Kantons Aargau, Bern: Gfs.Bern (15.07.2007)

Boarnet, Marlon G. (1998): Spillovers and the Locational Effects of Public Infrastructure, Journal of Regional Science, 38, 381-400

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat (2010): Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform, Heft Nr. 8 / 2010 – 2011, 26.10.2010

Brockmann, Gerd et al. (1986): Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen: Problembereiche und Hypothese. Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreformen im Überblick, in: Hans Joachim V. Oertzen und Werner Thieme (Hrsg.), Die kommunale Gebietsreform 3,1. Baden-Baden: Nomos

Brockmann, Gerd und Martin Rosenfeld (1984): Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden. Empirische Untersuchung am Beispiel des Landes Niedersachsen, in: Hans Joachim V. Oertzen und Werner Thieme (Hrsg.), Die kommunale Gebietsreform 3,3. Baden-Baden: Nomos

Brunner, Franz (1990): Die Gemeindegemeinschaften in Österreich und ihre Folger-scheinungen, Essener geographische Arbeiten 19: 47-77

Credit Suisse (2010): Wirtschaftsraum Zürich, Standortmonitoring, im Auftrag der Greater Zurich Area, September 2010

Derlien, Hans-Ulrich und Dyprand V. Queis (1986): Kommunalpolitik im Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Hans Joachim V. Oertzen und Werner Thieme (Hrsg.), Die kommunale Gebietsreform 2,3. Baden-Baden: Nomos

Ecoplan (2009): Evaluation Gemeindefusionsgesetz, im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern

- Fetz, Ursin (2009):** Gemeindefusion – unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss., Zürich/Basel/Genf: Schulthess Verlag
- Foster, Kathryn A. (1993):** Exploring the Links Between Political Structure and Metropolitan Growth, *Political Geography*, 12, 523-547
- Gemeindebericht Kanton Zürich (2009):** Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat, RRB Nr. 1812 / 2009, vom 18. November 2009
- Gemeindegesezt des Kantons Graubünden (GG),** vom 28. April 1974 (BR 175.050)
- Gerichtsorganisationsgesetz des Kantons Graubünden (GOG),** vom 16. Juni 2010 (BR 173.000)
- Haus, Ulrike (1990):** Die bayrische Gemeindegebietsreform an drei Fallbeispielen, *Essener geographische Arbeiten* 19: 29-46
- Huber, René; Müller Durmus ,Karin; Perret ,Fabienne; Schmid ,Felix und Schwammberger, Frank (2009):** Erfolgs- und Misserfolgsktoren bei Gemeindefusionen. Ein Instrument zur frühzeitigen Abklärung der Eignung potentieller Fusionspartner Erkenntnis, Institut für Verwaltungsmanagement der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW)
- Kantonales Gemeindeinspektorat (2000):** Bündner Gemeinden nach 2000, G-info, 1/2000, Chur
- Lüchinger, A. und Stutzer, A. (2002):** Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, *Swiss Political Science Review*, 8, 27-50
- Moser, Peter und Fischer Judith (2010):** Gemeindegrosse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden, HTW Chur
- Pinto, Santiago M. (2007):** Tax Competition in the Presence of Interjurisdictional Externalities: The Case of Crime Prevention, *Journal of Regional Science*, 47, 897-913
- Regionalverband Nordbünden (2009):** Wachstumspotentiale Bündner Rheintal, STW AG für Raumplanung
- Sauter, Christian; Beck, Petra; Derungs, Curdin und Meile, Kevin (2010):** Starke Stadtregion Luzern, Schlussbericht der Projektsteuerung, 25. Februar 2011
- Steiner, Reto (2002):** Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag
- Steiner, Reto; Ladner, Andreas; Lienhard, Andreas; Adamaschek, Bernd und Fürst, Dietrich (2004):** Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, KPM-Verlag Bern
- Steiner, Reto und Ladner, Andreas (2006):** Die Schweizer Gemeinden im Fokus. Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: Glatthard, Alexander/Isch, Ulrich (Hrsg.), *Perspektiven für Gemeindefinanzen*, Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, S. 8-34.

Steiner, Reto (2012): Interkommunale Zusammenarbeit, in: Bergmann, Andreas; Giauque, David; Kettiger, Daniel; Lienhard, Andreas; Nagel, Erik; Ritz Adrian und Steiner, Reto (Hrsg.), Managementleitfaden öffentliche Verwaltung, Zürich: WEKA

Thom, Norbert und Steiner Reto (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, unveröffentlichtes Manuskript, KPM, Universität Bern, Bern

Verfassung des Kantons Graubünden (KV), vom 18. Mai 2003/14. September 2003

Anhang

Anhang A-1: Analyse der politischen Strukturen

Tabelle 13: Inventar der Gemeindeaufgaben (nach funktionaler Gliederung)

Nr.	Sachgebiet	Nr.	Öffentliche Aufgabe Kategorie	Inhalt / Schwerpunkt
1	Allgemeine Verwaltung	1	Gemeindeführung und - organisation	Führung der Gemeindeverwaltung; Organisationsgesetzgebung, Aufsicht und Genehmigungen
		2	Politische Rechte	Ausgestaltung, Wahl- und Abstimmungsverfahren
		3	Finanzen	Rechnungswesen, Buchführung, Controlling
		4	Steuern	Erhebung und Verwaltung (Veranlagung, Inkasso) von Staats- und Gemeindesteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Quellen- und direkten Bundessteuern sowie Grundstücksgewinnsteuern
2	Öffentliche Si- cherheit	5	Polizei	Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei
		6	Militär- und Zivilschutz	Verwaltung und Zivilschutzorganisation
		7	Feuerwehr und Feuerpolizei	Brandverhütung, Brandschutz und Brandbekämpfung
		8	Grundbuch	Führung des Grundbuches
		9	Einbürgerungen	Erteilung des Bürgerrechts, Voraussetzungen und Koordination des Verfahrens
		10	Zivilstandswesen	Beurkundung des Personenstands: Aufsicht, Registerführung
		11	Betreibungswesen	Organisation der Betreibungsämter, Aufsicht
3	Bildung	12	Obligatorische Schule	Schulbetrieb (Kindergarten, Primar- und Oberstufe), Sonderpädagogische Massnahmen, Qualitätssicherung; Lehrpersonal: Anstellung und Löhne
		13	Fakultative Angebote	12. Schuljahr, Freiwilliger Schulsport, Musikschulen, Kurse in heimatlicher Sprache und Kultur
		14	Schulische Rahmenbedin- gungen	Schulorganisation, Schulhäuser, Tagesstrukturen
		15	Jugendhilfe	Jugend- und Familienberatung, psychologische Dienste, vormund-schaftliche Massnahmen
4	Kultur und Freizeit	16	Kulturförderung	Finanzierung Kulturinstitutionen (Museen, Theater etc.) und Unterstützung Kunstschaaffende
		17	Bibliotheken	Volksbibliotheken
		18	Denkmalpflege und Heimat- schutz	Denkmal- und Ortsbildschutz etc.
		19	Sport und Freizeit	Betrieb und Unterhalt von Freizeit- und Sportanlagen (Hallenbäder, Vita Parcours etc.)
5	Gesundheit	20	Spitäler	Stationäre Versorgung (Grund-, spezialisierte und hochspezialisierte Versorgung)
		21	Stationäre Langzeitpflege und Spitex	Alter- und Pflegeheime, Spitex

Nr.	Sachgebiet	Nr.	Öffentliche Aufgabe Kategorie	Inhalt / Schwerpunkt
		22	Umsetzung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG)	Sicherstellung Einhaltung der Versicherungspflicht, Prämienverbilligung
		23	Prävention und Gesundheitsförderung	Bekämpfung des Suchtmisbrauchs, schulärztliche Versorgung
		24	Lebensmittelsicherheit	Lebensmittelkontrollen in Detailhandelsbetrieben, Gaststätten sowie Schlacht- und Fleischbetrieben
		25	Veterinärwesen	Haltung und Produktion von Betrieben, Umsetzung Hundegesetz
6	Soziale Wohlfahrt	26	Soziale Wohlfahrt	Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung
		27	Arbeitslosenbetreuung	Regionale Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenkasse, Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme
7	Verkehr	29	Verkehrsplanung	Verkehrsrichtpläne, Agglomerationsprogramme im Bereich Verkehr
		30	Öffentlicher Verkehr	Angebot, Betrieb, Tarife, Stationen
		31	Strassen	Projektierung, Bau, Unterhalt und Finanzierung von Gemeinde- und Staatsstrassen, Fuss- und Wanderwegen
8	Umwelt und Raumordnung	32	Raumplanung	Richt- und Nutzungsplanung, Vermessung
		33	Baubewilligungen	Voraussetzungen, Verfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung
		33	Naturschutz	Bewirtschaftung und Pflege von Grünflächen
		34	Gewässerschutz	Schutzzonen und Zustandserhebungen von Fließgewässern und des Grundwassers, Hochwasserschutz und Renaturierung
		35	Wasserversorgung und Abwasserentsorgung	Planung, Wasserfassung und -verteilung, Abwassernetz und -reinigung, Gebühren
		36	Energie	Planung, Versorgungsnetze, Wärmedämmung und Sparmassnahmen, Strom-, Gas- und Wärmeversorgung, Gebühren
		37	Abfallwirtschaft	Planung, Aufbereitung, Verbrennung und Deponierung von Abfällen aus Haushalten und Gewerbe sowie von Bauabfällen, Information und Beratung, Anlage- und Betriebsbewilligungen, Gebühren
9	Volkswirtschaft	39	Forst- und Alpwesen	Holzgewinnung, Wald- und Alpbewirtschaftung
		40	Wirtschafts- und Tourismusförderung	Investoren- und Touristeninformationen
		41	Landesversorgung	Wirtschaftliche Versorgung in Krisenzeiten, Alarm- und Sicherheitsmassnahmen
10	Finanzen und Steuern		[keine aufgabenbezogene Aufwände und Erträge]	

Quelle: Eigene Zusammenstellung, in Anlehnung an: Aufgabengliederung in Gemeindebericht Kanton Zürich (2009)

Anhang A-2: Analyse der wirtschaftlichen Aktivitäten

Tabelle 14: Bevölkerungsstand und -veränderung der Gemeinden im Bündner Rheintal

Gemeinde	Ständige Wohnbevölkerung 2010	Veränderung 2000 bis 2010
Bonaduz	2'738	277
Chur	33'756	2'182
Domat/Ems	7'360	922
Felsberg	2'287	242
Fläsch	596	39
Haldenstein	1'003	176
Igis	7'738	626
Jenins	850	81
Maienfeld	2'554	190
Malans	2'213	268
Mastrils	548	20
Rhätzens	1'300	90
Tamins	1'184	-4
Trimmis	3'023	118
Untervaz	2'378	251
Zizers	3'190	177
Bündner Rheintal	72'718	5'655
Graubünden	192'621	6'732

Quelle: BFS, 2010

Tabelle 15: Beschäftigungsstatistik der Gemeinden im Bündner Rheintal (in VZÄ)

Gemeinde	Beschäftigte 2008	Veränderung der Beschäftigung zwischen 2001 und 2008	Veränderung der Beschäftigung in % zwischen 2001 und 2008	Arbeitsstätten 2008
Bonaduz	1'032	172	20.00	118
Chur	21'323	482	2.31	2'322
Domat/Ems	2'431	-41	-1.66	222
Felsberg	299	33	12.41	73
Fläsch	100	-12	-10.71	41
Haldenstein	229	-11	-4.58	44
Igis	3'602	498	16.04	373
Jenins	210	-18	-7.89	51
Maienfeld	1'097	69	6.71	214
Malans	493	-19	-3.71	142
Mastrils	69	18	35.29	38

Gemeinde	Beschäftigte 2008	Veränderung der Beschäftigung zwischen 2001 und 2008	Veränderung der Beschäftigung in % zwischen 2001 und 2008	Arbeitsstätten 2008
Rhätzens	245	-69	-21.97	46
Tamins	166	1	0.61	57
Trimmis	837	76	9.99	150
Untervaz	528	34	6.88	107
Zizers	591	36	6.49	140
Bündner Rheintal	33'252	1'249	3.90	4'138
Graubünden	86'978	552	0.63	14'593

Quelle: BFS (2010)

Tabelle 16: Erwerbstätige und Pendler 2000

Gemeinde	Erwerbstätige in Wohngemeinde	Wegpendler	Zupendler		Pendlersaldo
			Total	Anteil Zupendler aus dem Bündner Rheintal in %	
Bonaduz	1'300	775	495	66.3%	-280
Chur	17'950	2'994	10'875	58%	7'881
Domat/Ems	3'472	2'032	1'369	61%	-663
Felsberg	1'038	785	152	78.3%	-633
Fläsch	293	193	30	36.7%	-163
Haldenstein	451	335	172	77.2%	-163
Igis	3'634	1'956	1'931	56.6%	-25
Jenins	396	257	60	43.3%	-197
Maienfeld	1'220	733	556	46%	-177
Malans	980	666	316	64.6%	-350
Mastrils	301	241	19	47.4%	-222
Rhätzens	601	401	137	65%	-264
Tamins	633	446	90	58.9%	-356
Trimmis	1'526	1'124	474	74.9%	-650
Untervaz	1'083	708	258	71.3%	-450
Zizers	1'565	1'081	300	75.3%	-781
Bündner Rheintal	36'443	14'727	17'234		2'507
Graubünden	99'243	4'697	6'242		-1'545

Quelle: Eidg. Volkszählung (2000), BFS

Tabelle 17: Überbauungsstand der Siedlungsflächen

Gemeinde	Gewerbe- und Industriegebiet			Mischgebiet			Wohngebiet		
	Total (in ha)	Nicht überbaut (in ha)	Überbauungsquote (in %)	Total (in ha)	Nicht überbaut (in ha)	Überbauungsquote (in %)	Total (in ha)	Nicht überbaut (in ha)	Überbauungsquote (in %)
Bonaduz	23.9	6.2	74.0	6.4	2.6	59.5	30.6	7.2	76.4
Chur	66.9	12.6	81.1	41.2	8.3	79.9	340.4	55.6	83.7
Domat/Ems	102.2	20.8	79.7		0.0	0.0	88.5	14.6	83.5
Felsberg	2.7	1.7	37.7	11.7	2.7	76.6	24.4	5.5	77.4
Fläsch	0.0	0.0	0.0		0.0	0.0		0.0	
Haldenstein	1.5	0.0	100.0	2.0	0.8	62.7	10.9	1.7	84.2
Igis	73.3	19.2	73.9		0.0	0.0	90.8	18.8	79.3
Jenins	1.6	0.0	100.0		0.0	0.0	9.1	1.1	87.7
Maienfeld	14.4	2.2	84.9	5.2	0.9	82.8	30.8	8.2	73.4
Malans	8.8	2.4	72.5	2.0	0.0	100.0	30.8	6.4	79.3
Mastrils	0.7	0.3	49.3	0.4	0.1	80.5	10.4	3.0	71.2
Rhâzüns	8.7	2.3	74.0	4.3	1.4	67.9	20.2	4.7	76.9
Tamins	1.6	0.6	63.4	1.2	0.2	79.3	19.0	5.1	73.0
Trimmis	27.1	8.8	67.7	1.7	0.5	71.3	43.1	11.5	73.4
Untervaz	38.5	4.0	89.7	3.1	0.5	85.4	22.1	3.9	82.5
Zizers	27.1	11.4	57.9	7.1	0.5	92.6	46.6	8.9	80.8
Bündner Rheintal	399.0	92.4	76.9	86.2	18.4	78.7	817.7	156.2	80.9

Quelle: Amt für Raumentwicklung, RIP (31.12.2010), Stand Berechnungen 02.03.2011