



Bündner Vereinigung für Raumplanung
Associaziun grischuna per la planisaziun dal territori
Associazione grigionese di pianificazione del territorio

Departement des Innern
und der Volkswirtschaft
Reichsgasse 35
Regierungsgebäude
7000 Chur

Chur, 17. März 2005

Stellungnahme zur Teilrevision des Gemeindegesetzes und zum Bericht über die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes und die Förderung von Gemeindegemeinschaften

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Beilage unterbreiten wir Ihnen die Vernehmlassung zur Teilrevision des Gemeindegesetzes und zum Bericht über die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes und die Förderung von Gemeindegemeinschaften.

Wir bitten Sie unsere Bemerkungen in die Erlasse einfließen zu lassen. Wir danken Ihnen für Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Präsident BVR

signiert

Dr. iur. Andrea Brüesch

Geschäftsführer BVR

signiert

Christoph Zindel

Vernehmlassung

zur Teilrevision des Gemeindegesetzes und zum Bericht über die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes und die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen

I. Vorbemerkung

Die BVR fördert nach Art. 2 der Statuten eine im sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Interesse sinnvolle räumliche Entwicklung des Kantons Graubünden. Die BVR beschränkt sich daher in ihrer Vernehmlassung auf einige grundsätzliche Fragen, welche eine sinnvolle räumliche Entwicklung des Kantons Graubünden betreffen.

II. Teilrevision des Gemeindegesetzes

1. Zu Frage 4. (interkommunale Zusammenarbeit):

a) **Antrag: Nicht nur die Regionalverbände, die Gemeindeverbände ganz generell sind zu demokratisieren.**

Ziel der Verfassungsbestimmungen Art. 62ff. war insbesondere auch eine Demokratisierung der Zweckverbände (darin enthalten die Regionalverbände als Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit). Man sucht in den Bestimmungen Art. 50ff. vergeblich nach einer Bestimmung, wonach die Stimmberechtigten die Organe zu wählen hätten (im Gegensatz zu den Gemeindeorganen in den Artikeln 9 und 10 des Gemeindegesetzes). Inwieweit dadurch die politischen Mitwirkungsrechte im Sinne von Art. 62 Abs. 2 KV gewährleistet werden können, bleibe dahingestellt. Nachdem Art. 11 Ziff. 7 der Kantonsverfassung vorschreibt, dass die Mitglieder der Gemeindebehörden nach Massgabe der Gesetzgebung von den Stimmberechtigten zu wählen sind und dies – bezogen auf die Gemeinden – in Art. 9 und 10 auch beibehalten wird, ist nicht ersichtlich, weshalb die Exekutiv- und Legislativmitglieder der Gemeindeverbände nicht ebenso von den stimmberechtigten gewählt werden müssen, zumal Gemeindezweckverbände in bestimmten Bereichen über bedeutend höhere Budgets verfügen als eine einzelne Gemeinde. Es ist auch fraglich, inwieweit eine derartige Regelung nicht Art. 11 Ziff. 7 KV gar widerspricht.

b) Antrag: Die interkommunale Zusammenarbeit ist im gleichen Umfang wie der Zusammenschluss von Gemeinden zu fördern (Art. 64 KV).

Während in Art. 93 explizit aufgeführt wird, dass der Kanton den Zusammenschluss von Gemeinden fördere und dabei auf den Verfassungsauftrag in Art. 64 KV verwiesen wird, fehlt eine analoge Bestimmung bezüglich Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit im VI., Art. 50ff. der Vorlage. Dies ist offensichtlich verfassungswidrig, lautet der Verfassungsauftrag in Art. 64 KV doch nicht nur auf eine Förderung des Zusammenschlusses von Gemeinden, sondern ausdrücklich auch auf eine Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit. Dies gilt generell für sämtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, da diese offensichtlich auch eine zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung der Gemeindeaufgaben sicherstellen.

Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich Regionalverbänden, als besondere Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit. Diese Gegebenheiten wurden bis anhin weitgehend verkannt, wurden sogar im Rahmen der Spardebatte in der Juni-Session 2003 die Beiträge an die Regionalorganisationen sogar noch gekürzt. Dies erfolgte nicht zuletzt aufgrund der Bemerkung von Herrn Regierungsrat Huber, wonach Regionen eigentlich immer Organisationen der Gemeinden seien (GRP Juni-Session 2003, 106). Diese Aussage ist systematisch richtig, stehen die Regionalverbände als Gemeindeverbindung doch auf einer Stufe mit den Kreisen, Bezirken und anderen Gemeindeverbindungen. Alle diese Gemeindeverbindungen bilden daher Instrumente für die interkommunale Zusammenarbeit im Sinne von Art. 64 KV. Wir stellen fest, dass sich bis anhin die Förderabsicht der Regierung lediglich auf die finanzielle Unterstützung des Zusammenschlusses von Gemeinden beschränkt hat (vgl. insbesondere S. 12ff. des Berichtes). Bereits gemäss der Botschaft der Regierung zur Totalrevision der Kantonsverfassung wurde jedoch die Absicht geäussert, nicht nur den Zusammenschluss von Gemeinden zu fördern, sondern auch die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, "da die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden auch im kantonalen Interesse liegt" (Botschaft Heft Nr. 10/2001 - 2002, 528). Die interkommunale Zusammenarbeit einerseits und der Zusammenschluss von Gemeinden andererseits sind daher gleichwertig und beides ist im Sinne des zwingenden Verfassungsauftrages von Art. 64 KV zu fördern. Nachdem insbesondere auch Regionalverbände Instrumente für die interkommunale Zusammenarbeit sind, sind diese insbesondere auch bei der bevorstehenden Reorganisation finanziell zu unterstützen, dies im Rahmen des vorerwähnten Förderungsartikels 64 der Kantonsverfassung. Dazu kommt, dass der Grosse Rat die Regierung in der Dezembersession

2003 einstimmig explizit aufgefordert hat, "die Regionen bei der Erfüllung der Vorgaben der neuen Kantonsverfassung (Art. 107 Abs. 2) zu unterstützen" (GRP Dezember 2003, 469). Nachdem die Regionalverbände gemäss Art. 107 Abs. 1 KV verpflichtet sind, sich bis zum 31. Dezember 2006 umfassend neu zu konstituieren, ist nicht ersichtlich, weshalb nicht aufgrund des Verfassungsauftrages in Art. 64 KV auch diese Prozesse aktiv gefördert werden sollen.

2. Zu Frage 5.:

Antrag: Bei den Sektoralpolitiken (insbesondere bei Gesetzesrevisionen) hat eine "Fusionsverträglichkeitsprüfung" zu erfolgen.

Generell hinsichtlich Gemeindefusionen ist darauf hinzuweisen, dass alle pendingen und vorzusehenden Erlasse zu einzelnen Sektoralpolitiken unabdingbar mit den Grundlagen für Gemeindefusionen (sowie im Übrigen auch mit anderweitigen gesetzlichen Bestimmungen, welche die Territorialreform und die Raumentwicklung betreffen) zu koordinieren sind; ebenfalls sind darin die Gemeinden in die entsprechenden Gesetzesanwendungsmechanismen miteinzu beziehen. Wir stellen fest, dass dies nicht unbedingt der Fall ist (beispielsweise Entwurf des Strassengesetzes). Im Rahmen der Revision gesetzlicher Bestimmungen mit Auswirkungen auf die Territorialstruktur (sei es im Rahmen der Finanzausgleichsgesetzgebung, des Gemeindegesetzes oder einzelner Erlasse zu einzelnen Sektoralpolitiken) ist eine verwaltungsinterne und überdepartementale Koordination dringend notwendig.

III. Bemerkungen zum Bericht über die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes und die Förderung von Gemeindegemeinschaften

1. Zu Frage 1:

Antrag: Die Regierung hat ein kohärentes Konzept über eine Territorialreform auszuarbeiten.

Grundsätzlich ist die Fragestellung zu eng gewählt. Es gibt nicht nur die Möglichkeiten eines "von unten initiierten Prozesses" auf der einen Seite oder "eine zentral erarbeitete kantonale Gemeindestruktur- und Fusionsplanung" auf der anderen Seite. Eine klare Zieldefinierung bezüglich territorialen Strukturen oder mindestens eine konzeptionelle Initiierung eines derartigen Prozesses – und damit die Wahrnehmung einer stärkeren Führungsrolle durch die Regierung –

ist unabdingbar. Im Detail, insbesondere auch bezüglich dezentraler Besiedelung, folgendes:

Im Bericht wird auf S. 4 auf die Massnahme 206 zur Haushaltssanierung hingewiesen, wonach das Ziel der dezentralen Besiedelung relativiert werden soll. Wir weisen darauf hin, dass in Art. 80 der neuen Kantonsverfassung das Ziel der dezentralen Besiedelung ausdrücklich im Rahmen der parlamentarischen Beratung in die Verfassungsbestimmung aufgenommen wurde. Diese Verfassungsbestimmung kann nun selbstverständlich nicht unter dem Aspekt der Haushaltssanierung abgeschwächt werden, ohne dass eine Verfassungsänderung durchgeführt würde. Mit anderen Worten: Massnahmen zur Haushaltssanierung können nicht punktuell die Kantonsverfassung ausser Kraft setzen. Finanzknappheit ist auch nicht als ausserordentliche Lage im Sinne von Art. 48 der Kantonsverfassung zu qualifizieren, welche besondere Kompetenzen rechtfertigen würde. Eine Relativierung des Zieles der dezentralen Besiedelung resp. eine Neudefinition kann nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes erfolgen. Darunter ist nicht eine "zentrale kantonale Fusionsplanung" zu verstehen (vgl. S. 9 des Berichtes). Indessen ist eine verstärkte Wahrnehmung einer Führungsrolle im Rahmen der gesamten kantonalen Territorialreform seitens der Regierung unabdingbar. Bevor die Instrumente für eine Territorialreform detailliert ausgearbeitet und zur Verfügung gestellt werden (Revision des Finanzausgleichsgesetzes, Leitfaden für Gemeindefusionen usw.) sollten klare Vorstellungen über die Ziele bei Zusammenarbeit und Zusammenschlüssen von Gemeinden definiert werden, welche jedoch die gesamte Struktur des Kantons betreffend. So müsste sich die Kantonsregierung auch über die Rolle und insbesondere auch die Aufgaben aus kantonalen Sicht der Regionalverbände aussprechen, inklusive verbindliche Vorstellungen zu regionalen Zentren (beispielsweise Regierungspräsidentin Eveline Widmer-Schlumpf gemäss BVR-Informationen 2003/1, 31: "Strukturelle Massnahmen sind unabdingbar, wollen wir die Regionen als solche weiterhin lebensfähig und lebenswert erhalten. Zentralisierung in den Regionen, das muss mittelfristig die Devise sein!"). Von einer derartigen Zielbestimmung müssten auch die Rolle der Kreise sowie die Tendenzen bezüglich Agglomerationspolitik sowie hinsichtlich ländlichem Raum erfasst sein. Im Sinne eines derartigen Territorialkonzeptes der Regierung müssten auch die Aspekte der dezentralen Besiedelung berücksichtigt werden, nebst den weiteren Aspekten, insbesondere jenen der Wirtschaftsentwicklung. Wenn daher auf S. 5f. des Berichtes festgehalten wird, dass einzelne Reformschritte über die Revisionen der Finanzausgleichsgesetzgebung sowie des Gemeindegesetzes und allenfalls über andere Erlasse zu einzelnen Sektoralpolitik erfolgen sollten, ist festzuhalten, dass Strukturänderungen nicht Selbstzweck sein

können. Liegen keine klaren Ziele für eine Territorialreform vor, ist die Notwendigkeit hierfür nicht nachvollziehbar und auch finanzielle Anreize bilden letztlich eine zu kleine Motivation, innert nützlicher Frist von unten initiierte Prozesse zu bewirken. Die rein instrumentellen Vorgaben und Überlegungen, so auch auf S. 8 des Berichtes für die Botschaft zur Revision des Finanzausgleichgesetzes in Aussicht gestellt, dürften kaum zielführend sein, wenn nicht ein übergeordnetes Ziel für eine sinnvolle Territorialreform klar definiert wird. Nur ein klares Ziel vermag entsprechende Massnahmen zur Zielerreichung zu rechtfertigen.

2. Zu Frage 8:

Hier gelten ebenfalls die grundsätzlichen Ausführungen zu Frage 1.

3. Zu Frage 9:

Hier gelten ebenfalls die grundsätzlichen Ausführungen zu Frage 1.