



An das
Amt für Gemeinden
Grabenstrasse 1
7001 Chur

Chur, 18. Oktober 2016

Vernehmlassung zur Totalrevision des Gemeindegesetzes (GG) und Teilrevision der Kantonsverfassung (KV)

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Juli 2016 haben Sie uns die Gelegenheit gegeben, die Unterlagen zu prüfen und eine Stellungnahme einzureichen. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und äussern uns wie folgt.

Die Absicht, das geltende Gemeindegesetz einer Totalrevision zu unterziehen und zu aktualisieren, unterstützen wir. Ebenso sind wir mit dem Grundsatz einverstanden, den Gemeinden eine hohe organisationsrechtliche Autonomie zuzuerkennen. Hingegen bedauern wir, dass der vorliegende Entwurf in verschiedenen Punkten gegen diesen wichtigen Grundsatz verstösst, ohne dass die Notwendigkeit einer kantonalen Regelung dargelegt würde. Wir beantragen Ihnen daher, insbesondere in folgenden Punkten auf eine einheitliche Regelung zu verzichten bzw. diese anzupassen:

- *Gemeindeparlament und Gemeindeversammlung*: Die inhaltliche Begründung ist zwar sachlich durchaus nachvollziehbar. Der Entscheid darüber soll jedoch von den Stimmberechtigten im Rahmen der Gemeindeverfassung gefällt werden. Aus den Erläuterungen geht nicht hervor, weshalb die bisherige Regelung so ungenügend ist, dass eine kantonale Regelung erforderlich wäre. Aus Sicht der demokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten bedeutet beispielsweise eine Beratung des Budgets durch die Gemeindeversammlung durchaus einen Mehrwert, ohne dass deswegen die Möglichkeit eines Gemeindeparlaments ausgeschlossen werden soll.
- *Zusammensetzung Gemeindevorstand*: Auch in diesem Punkt erachten wir die inhaltliche Argumentation zwar nachvollziehbar, aber vermissen eine Begründung, weshalb eine zwingende kantonale Regelung erforderlich ist. Ein Handlungsbedarf aus kantonaler Sicht besteht unseres Erachtens nur dann, wenn die Gemeinde keine Stellvertretung für den Vorstand vorsieht und deswegen der Kanton aufsichtsrechtlich die Handlungsfähigkeit der

Gemeinde herstellen muss. Die gewünschte Entlastung kann aber auch dadurch erreicht werden, dass die Gemeinden mit einem 3-köpfigen Vorstand verpflichtet werden, in der Gemeindeverfassung eine Stellvertretung sicherzustellen (z.B. Wahl von Stellvertretern durch das Volk oder Stellvertretung durch das Präsidium des Gemeindeparlaments).

- *Ausstandsbestimmungen in der Gemeindeversammlung*: Insbesondere in kleineren Gemeinden und Bürgergemeinden – und solche gibt es im Kanton Graubünden auch nach der Gemeinde- und Gebietsreform noch – kann sehr wohl das Bedürfnis bestehen, eine Beeinflussung von Abstimmungsergebnissen durch Direktbetroffene zu vermeiden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Kanton den Gemeinden diese Möglichkeit verbieten soll. Dass Ausstandsregelungen in der Praxis gelegentlich zu Auslegungsschwierigkeiten führen, stellt noch keine genügende Begründung für ein kantonales Einschreiten dar.
- *Volksinitiative*: Mit der vorgeschlagenen Formulierung von Art. 16 Abs. 3 des Entwurfs wird ausgeschlossen, dass die Gemeinden in ihrer Verfassung ein Initiativrecht auch im Zuständigkeitsbereich des Gemeindevorstandes vorsehen können. Hierzu besteht u.E. keine Notwendigkeit. Hingegen erscheint es zweckmässig zu klären, dass das kantonale Recht nur in den erwähnten Zuständigkeitsbereichen das Initiativrecht vorschreibt.
- *Beständigkeit des Fusionsvertrages*: Die vorgesehene Regelung trägt zwar dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ Rechnung, dürfte in der Praxis jedoch zu Problemen führen. So dürften in letzter Konsequenz wohl fast alle besonderen Bestimmungen im Fusionsvertrag dem Minderheitenschutz dienen oder zumindest entsprechende Auslegungsfragen provozieren. Zudem fehlt die Aussage, dass geänderte Verhältnisse die Beständigkeit von Vertragsbestimmungen relativieren können. Die vorgeschlagenen fixen Fristen vermögen diesem Aspekt nicht genügend Rechnung zu tragen.

Insbesondere mit Blick auf die Regelung der politischen Rechte sollten einzelne Bestimmungen ergänzt oder überarbeitet werden:

- So sollte das kantonale Recht aus Gründen einer minimalen demokratischen Legitimation vorgeben, dass Beschlüsse über neue frei bestimmbare Ausgaben ab einer in der Gemeindeverfassung festgesetzten Höhe in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten (d.h. Gemeindeversammlung bzw. obligatorisches und/oder fakultatives Referendum) fallen. Zu denken ist dabei v.a. an Verpflichtungskredite oder Nachtragskredite ab dieser Höhe.
- Zudem wäre eine ähnliche Regelung zu prüfen bei bedeutenden Einschränkungen des kommunalen Grundeigentums durch Grunddienstbarkeiten oder Grundlasten. Die künftige Regelung muss jedoch wesentlich flexibler und zweckmässiger als das geltende Recht sein.
- Weiter empfiehlt sich in Art. 15 des Entwurfs klarzustellen, dass der Erlass von Gesetzen sowie die Genehmigung von Budget, Jahresrechnung und Festsetzung des Steuerfusses in Gemeinden mit Parlament dem obligatorischen oder fakultativen Referendum zu unterstellen sind. Hingegen kann die Wahl einer GPK durchaus auch dem Parlament zugewiesen werden.
- Bei der Wiedererwägung vermag der Entwurf noch nicht zu überzeugen. So ist nicht klar, worauf sich das Wort „diese“ in Absatz 2 bezieht; nach dem bisherigen Recht geht es um das Eintreten auf den Antrag. Diese Zweiteilung von Eintreten und Entscheid in der Sache

ist mit Blick auf Urnenabstimmungen nicht zweckmässig, da hier nicht unterschieden wird. Zudem stellt sich bei negativen Beschlüssen – also der Ablehnung eines Antrages – die Frage, wann ein solcher Beschluss in Kraft tritt. Mit Blick auf die Praktikabilität wäre es denkbar, zumindest bei Urnenabstimmung und/oder bei negativen Entscheiden künftig auf ein qualifiziertes Mehr zu verzichten oder den Entscheid den Gemeinden zu überlassen, zumal die frühere Sperrfrist bei Volksinitiativen auf kantonaler Ebene anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung abgeschafft wurde.

- Noch nicht konsistent ist der Entwurf hinsichtlich der Übertragung von Aufgaben. Während beim Gemeindevorstand die Regelung in der Verfassung oder im Gesetz erfolgen muss (Art. 40) ist bei der Aufgabenerfüllung durch Dritte lediglich ein Erlass oder ein Vertrag gefordert (Art. 51), ohne dass die Mitwirkung der Stimmberechtigten gewährleistet wäre. Zumindest bei bedeutenden Auslagerungen der eigentlichen Aufgabenerfüllung müsste diese analog zur Regelung in der Kantonsverfassung gewährleistet bzw. vorgeschrieben werden. Keine Auslagerung in diesem Sinn stellt der Beizug von beratenden Fachpersonen bei der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde dar.
- Hinsichtlich der Zuständigkeit der Übergangsgorgane bei Gemeindefusionen (Art. 70) stellt sich die Frage, ob wirklich auf das Inkrafttreten des Fusionsvertrages abzustellen ist, zumal der Vertrag noch von der Regierung zu genehmigen ist. Eigentlich geht es darum, die Zuständigkeiten in der Zeit zwischen der Annahme des Fusionsvertrages durch die bisherigen Gemeinden und dem Zeitpunkt des Zusammenschlusses (d.h. Inkrafttreten der neuen Gemeinde) zu regeln. Die Formulierung sollte unter diesem Aspekt nochmals geprüft werden.

In den übrigen Bereichen – z.B. Fraktionen, Nutzungsvermögen, Aufsicht, Bürgergemeinden und Regionen – erachten wir die vorgeschlagenen Lösungen für nachvollziehbar. Aufgrund der erst sehr kurzen Geltungsdauer der Bestimmungen über die Regionen können diesbezüglich noch keine Rückmeldungen gemacht werden, zumal sich die Regionen noch in der Aufbauphase befinden. Zu prüfen wäre allenfalls eine andere systematische Einreihung.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Für Rückfragen steht Ihnen Frank Schuler (Tel. 081 258 38 15) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Präsident BVR



Dr. iur. Frank Schuler

Geschäftsführer BVR



Christoph Zindel