

Botschaften der Regierung an den Grossen Rat

8.

Vereinigung der Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden zur Gemeinde Suraua

Chur, den 11. September 2001

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Antrag zur Vereinigung der Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden zur Gemeinde Suraua.

I. Ausgangslage

1. Allgemeines

Die Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden beabsichtigen, in Zukunft eine einzige politische Gemeinde zu bilden. Alle vier Gemeinden haben sich unterschiedlich entwickelt und jede verfügt über einen eigenständigen Charakter. Andererseits weisen sie auch sehr viele Gemeinsamkeiten auf. Durch die gegenseitige Abhängigkeit, welche die Gemeinden seit Jahren zu einer intensiven Zusammenarbeit gezwungen hat, bekam das Gemeinsame und Verbindende im Laufe der Zeit einen immer höheren Stellenwert.

Die vier Gemeinden bilden eine geografische Einheit. Sie befinden sich mit Ausnahme der Fraktion Peiden auf der rechten Seite des Glenner, welcher das Lugnez in eine obere linke und in eine untere rechte Talseite trennt. Während das Oberlugnez durch die Verbindungsstrasse Ilanz–Vrin erschlossen wird, liegen die vier Gemeinden von Suraua an der Verbindungsstrasse Ilanz–Vals.

Um vom Oberlugnez auf die andere Talseite zu gelangen, muss am Talboden der Glenner überquert werden. Danach erreicht man «Suraua», das Gebiet «über dem Wasser», welches die vier Gemeinden umfasst. Daher stammt auch der einheitliche geografische Begriff und der neue Gemeindename «Suraua». Suraua prägt auch sozusagen als «Familiename» die zahlreichen kulturellen Vereinigungen sowie die Zweckverbindungen zur gemeinsamen Lösung kommunaler Aufgaben.

Bevor weiter auf die gewachsenen und verbindenden Gemeinsamkeiten eingetreten wird, sollen zunächst die vier bestehenden Gemeinden kurz portraitiert und ihre Lage und die unterschiedliche Entwicklungsgeschichte aufgezeigt werden.

2. Die Gemeinden im Überblick

2.1. Die Gemeinde Camuns

Die Gemeinde Camuns befindet sich auf einer Terrasse und besteht aus den vier Siedlungen Camuns, Masauns, Sutscheins und Runs. Die Fraktion Runs und die inzwischen nicht mehr besiedelten Höfe Crestas und Caglia gehörten bis 1903 zur Nachbargemeinde Uors. Von der Valslerstrasse auf ca. 900 m. ü. M. führt eine Abzweigung der Kantonsstrasse über 2.1 km nach Camuns (1176 m. ü. M.). Heute zählt die Gemeinde 63 Einwohner. Dies ist knapp die Hälfte der Einwohnerzahl von 1940, aber immerhin fast ein Drittel mehr als der Tiefststand 1990 (45 Einwohner). Der Kampf gegen die Abwanderung prägte die Geschichte dieses finanzschwachen Bauerndorfes stark. Ab den fünfziger Jahren nahm die Bevölkerung kontinuierlich ab. In der Zeit zwischen 1969 und 1989 verzeichnete Camuns keine einzige Geburt mehr. Ende der achtziger Jahre brachten zwei politische Entscheide einen Wendepunkt: die Durchführung einer Gesamtmelioration sowie die Schaffung einer Erwerbskombination Post-Kanzlei-Postautodienst. Mit der im Jahr 1999 abgeschlossenen Gesamtmelioration wurden die Existenzgrundlagen für einige junge Bauernfamilien wesentlich verbessert. Mit der Schaffung der Erwerbskombination wurden eine weitere Existenzgrundlage geschaffen und gleichzeitig die Gemeinde an das öffentliche Verkehrsnetz angeschlossen. Die Folgen waren erfreulich. Seither bringt eine ansehnliche Kinderschar – derzeit sind es 15 Kinder unter 16 Jahren – wieder Leben ins Dorf. In den letzten zehn Jahren wurden in Camuns fünf neue Häuser, drei moderne Stallbauten und eine Schreinerwerkstatt errichtet.

Der Finanzausgleich und namhafte Patenschaftsbeiträge erlaubten es der Gemeinde, ihre Infrastruktur sukzessive auszubauen, ohne sich dabei übermässig zu verschulden. Viele Aufgaben konnte die Gemeinde aber nur im Verbund

mit den anderen Gemeinden von Suraua erfüllen (Schule, ARA, Wasserversorgung). Die gemeinsamen Werke und der intensive überkommunale Kulturbetrieb haben mittlerweile auch die Attraktivität der Gemeinde als Wohnort gesteigert.

2.2. Die Gemeinde Surcasti

Die Gemeinde Surcasti liegt mitten im Tal, eingebettet zwischen Glenner und Valserrhein, am Fusse des Piz-Ault-Massivs. Eine Brücke verkürzt seit 1963 die Verbindung dieses Bauerndorfes zur Nachbargemeinde Uors, welche an der Verkehrsachse Ilanz–Vals liegt. Ein neues Güterstrassennetz und landwirtschaftliche Neubauten am Dorfrand zeugen davon, dass die zwischen 1977 und 1985 durchgeführte Gesamtmelioration die Existenzgrundlage der Bauern wesentlich verbessert hat. Einige Handwerksbetriebe und ein Restaurant ergänzen die Erwerbsstruktur dieser 79-Seelen-Gemeinde. Auch Surcasti musste in den letzten Jahrzehnten einen empfindlichen Bevölkerungsschwund beklagen. Zwischen 1960 und 1990 hat sich die Bevölkerungszahl halbiert. Erst in den neunziger Jahren trat eine leichte Trendwende ein.

Weil die Gemeinde viel Wald besitzt und ihr Gebiet an Konzessionsgewässer grenzt, war Surcasti bis 1998 nicht vom Finanzausgleich abhängig und konnte ihren Gemeindehaushalt über Jahrzehnte bei relativ niedriger Steuerbelastung im Griff behalten. In den vergangenen Jahren schmolzen die Walderträge immer mehr zusammen, während der allgemeine Finanzbedarf für den laufenden Unterhalt wie auch für den Nachholbedarf im Infrastrukturbereich stetig anstieg. Deshalb sah sich die Gemeinde gezwungen, die Steuern zu erhöhen, von 73,5 % (1991) auf 85 % (1992), 105 % (1995), 125 % (1996) und 130 % der einfachen Kantonssteuer ab 1999. Die Gemeinde ist seit 1997 in die Finanzkraftgruppe fünf (vorher drei) eingeteilt und hat seit 1998 Anspruch auf den direkten Finanzausgleich.

2.3. Die Gemeinde Tersnaus

Die Gemeinde Tersnaus grenzt im Süden an die Walsergemeinde St. Martin. Bis 1878 gehörte auch St. Martin zur Gemeinde Tersnaus, was den Charakter dieser Gemeinde an der Sprachgrenze prägte. Heute haben St. Martin und Tersnaus noch dieselbe Kirchgemeinde.

Das Bauerndorf Tersnaus liegt auf einer Höhe von 1063 m. ü. M., rund 600 Meter von der Hauptverbindungsachse Ilanz–Vals entfernt. Die Häuser sind schachbrettartig angeordnet. Diese besondere Struktur erhielt das Dorf beim Wiederaufbau nach dem verheerenden Dorfbrand von 1900, dem praktisch alle Gebäude zum Opfer fielen. Die Notlage nach der Brandkata-

strophe veranlasste viele Einwohner, das Dorf zu verlassen. Nicht zuletzt ist dies der Grund dafür, dass derzeit in der Gemeinde Tersnaus kein einziger Bürger ansässig ist. Als typisches Bauerndorf verzeichnet Tersnaus eine ähnliche demographische Entwicklung wie die anderen Dörfer im Lugnez. Von 129 Einwohnern im Jahre 1950 sank die Einwohnerzahl auf 62 im Jahre 1980, um auf 87 im Jahre 1996 anzusteigen. Im Jahre 2000 fiel die Zahl auf 76 zurück. Eine Verbesserung der Existenzgrundlagen brachte auch in Tersnaus die Gesamtmelioration, welche im Jahre 1999 nach 15-jähriger Bauzeit abgeschlossen werden konnte. Parallel zur Gesamtmelioration konnte die Gemeinde in den letzten 20 Jahren auch die übrige Infrastruktur ausbauen. Dank Finanzausgleich und namhaften Patenschaftsbeiträgen gelang es, eine Überschuldung dieser sehr finanzschwachen und wenig leistungsfähigen Gemeinde zu verhindern. Die Gemeinde verfügt wohl über ein kleines Gemeindegemeinschaftshaus, jedoch weder über ein Restaurant noch über einen Laden. Die Kooperation mit den anderen Gemeinden von Suraua ist intensiv.

2.4. Die Gemeinde Uors-Peiden

Im Jahre 1963 hat sich die damalige Gemeinde Peiden mit der Gemeinde Uors zur Gemeinde Uors-Peiden vereinigt (vgl. dazu Botschaft Heft Nr. 2, 1963, S. 58 ff.). Die Siedlungen Uors, Peiden-Bad und Suadetsch befinden sich in der Talsohle des Unterlugnez, während das Dorf Peiden auf der linken Talseite auf 908 m.ü.M. erbaut wurde. Die geologische Lage des Dorfes Peiden, welches sich auf einem Rutschgebiet befindet und deshalb gefährdet ist, hat die Entwicklung dieser Gemeinde negativ beeinflusst und der Abwanderung Vorschub geleistet. Durch die Fusion mit Uors konnten Synergien besser genutzt werden. Dank der Lage am Glenner erhielt die Gemeinde Uors-Peiden auch Wasserzinsen, was die finanzielle Situation positiv beeinflusste. Der finanzielle Spielraum ist allerdings äusserst gering. Im Zusammenhang mit dem notwendigen Infrastrukturausbau, welcher gemeinsam mit den anderen Gemeinden von Suraua erfolgte (Schulanlage, ARA, Wasserversorgung), musste auch Uors-Peiden die Steuern anheben (von 110 % im Jahre 1996 auf 125 % im Jahre 1997 und ab 1999 auf 130 %) und die Unterstützung durch den Finanzausgleich vermehrt in Anspruch nehmen.

Im Gegensatz zu den anderen drei Gemeinden von Suraua ist Uors-Peiden kein Bauerndorf. Uors hat nur zwei Bauernbetriebe. Nebst örtlichen Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben prägt das Pendeln die Erwerbstätigkeit von Uors-Peiden. Dank einer aktiven Bodenpolitik und der zentralen Lage konnte in Uors der massive Bevölkerungsrückgang (von 230 Einwohner im Jahre 1950 auf 69 Einwohner im Jahre 1980) gestoppt werden. Heute zählt Uors-Peiden 91 Einwohner.

Die Gemeinden von Suraua im Zahlenspiegel

	Camuns	Surcasti	Tersnaus	Uors-Peiden	Suraua
Höhe über Meer	1 176	998	1 063	908	-
Fläche: Total in ha	1 110	589	481	238	2 418
davon Wiesen	108	110	69	94	381
davon Weiden	256	31	77	0	364
davon Wald	486	352	247	120	1 205
davon Siedlungen	10	11	10	12	43
davon unproduktives Land	250	85	78	12	425
Wohnbevölkerung ¹⁾					
1880	89	159	78	230	556
1950	117	149	129	230	625
1980	53	62	66	69	250
1990	45	73	72	81	271
2000	63	79	76	91	309
Schüler 2000/2001	13	15	13	14	55
Kantonssteuern in Fr. pro Kopf ²⁾	780.73	640.22	762.31	1 494.55	949.80
Wasserzinsen ³⁾ in Fr. pro Kopf	0.00	1 362.93	554.36	775.05	718.61
Steuerfuss in % der einfachen Kantonssteuer					
1990	132,0	77,0	132,0	110,0	112,75
2001	130,0	130,0	130,0	130,0	130,0
Finanzkraftgruppe					
1991–1992	5	2	5	4	–
2000–2001	5	5	5	5	–
2002–2003	5	5	5	4	5

¹⁾ 1880, 1950, 1980, 1990 gemäss Volkszählung; 2000 ESPOP

²⁾ Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, Durchschnitt 1999 und 2000, Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen, Durchschnitt 1998 und 1999

³⁾ Durchschnitt 1999 und 2000

3. Die Gemeinsamkeiten in «Suraua»

Die geografische Nähe, die natürlichen Abgrenzungen gegenüber dem oberen Lugnez sowie die sprachliche und konfessionelle Abgrenzung gegenüber St. Martin / Vals und Duvin haben die Gemeinden von Suraua seit jeher zu einer engen Zusammenarbeit bewegt bzw. gezwungen. Besonders eng und intensiv ist die Zusammenarbeit im kulturellen und kirchlichen Bereich (ein Pfarramt, eine Musikgesellschaft, ein gemischter Chor, eine Jungmannschaft, ein Schützenverein, ein Frauenverein). Den Motor für die Intensivierung der Zusammenarbeit bildete die 1967 erstellte gemeinsame Schulanlage in Uors, welche im Jahre 1999 total erneuert wurde. Neben der Schule und dem Kindergarten arbeiten die Gemeinden aber auch auf zahlreichen anderen Gebieten eng zusammen. So besteht ein gemeinsamer Abwasserverband, ein Wasserverband sowie eine gemeinsame Feuerwehr. Sodann finden regelmässige Treffen der Gemeindebehörden statt und es bestehen zahlreiche vertragliche Abmachungen. Die intensive interkommunale Zusammenarbeit hatte aber auch zur Folge, dass neben den vier Gemeindevorständen und den örtlichen Nebenämtern zahlreiche Verbandsorgane zu bestellen waren. Da alle Gemeinden weniger als hundert Einwohner aufweisen, traten deshalb Rekrutierungsschwierigkeiten immer häufiger zutage.

Eine Annäherung der Gemeinden hat aber auch hinsichtlich Infrastrukturausstattung und Finanzlage stattgefunden. Alle Gemeinden konnten in den letzten 20 Jahren – mit oder ohne Hilfe von Finanzausgleich und Patenschaftsbeiträgen – ihre Infrastruktur auf einen vergleichbaren Stand bringen. Auch bezüglich der Verwaltungen wurden durch die Bildung von Teilzeitkanzleien in Camuns, Tersnaus und Uors-Peiden grössere Harmonisierungen erreicht. Eine solche erfolgte aber nicht zuletzt auch beim Steuerfuss. Um die gemeinsamen Werke realisieren zu können und dabei auch die nötige Finanzhilfe zu erhalten (Finanzausgleich / Patenschaft), mussten alle Gemeinden ihren Steuerfuss auf das Maximum von 130 % der einfachen Kantonssteuer anheben und sich um Finanzausgleichsbeiträge bemühen.

Die beschlossene Vereinigung bildet nun den Höhepunkt einer langjährigen intensiven und erprobten Kooperation.

II. Eingemeindung

1. Die Vorabklärungen für eine Gemeindefusion

Auf Veranlassung der Vereinigung Pro Val Lumnezia fand am 10. November 1998 in Cumbel eine Besprechung mit Vertretern der Gemeinden des Lugnez zu Fragen einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit

statt. Dabei liessen die Vertreter der Gemeinden des Unterlugnez (Camuns, Tersnaus, Surcasti und Uors-Peiden) verlauten, dass sie an der Erarbeitung von Grundlagen für eine allfällige Fusion innerhalb dieser Gemeindegruppierung interessiert seien. In der Folge wurde in Gesprächen zwischen Vertretern der betroffenen Gemeinden, des Kreises, der Region und des Kantons das weitere Vorgehen erörtert.

Nachdem von verschiedenen Seiten auch Mittel zur Finanzierung in Aussicht gestellt werden konnten, wurde eine Projektgruppe mit den nötigen Abklärungen beauftragt. Diese setzte sich aus den vier Gemeindepräsidenten und dem Kreispräsidenten sowie Fachleuten des Zentrums für Verwaltungsmanagement (ZVM) an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur (HTW) zusammen. Die Arbeit der Projektgruppe wurde sodann von einem Lenkungsausschuss mit Vertretern der Region, des Kantons und der Pro Val Lumnezia kritisch reflektiert. Das Projektteam setzte sich in der Zeit zwischen August 1999 und April 2001 eingehend mit der Frage nach einer engeren Zusammenarbeit bzw. mit einem Zusammenschluss der Gemeinden auseinander. Neben der Darstellung der Ist-Situation betreffend die Bereiche Finanzen, Recht und Raumplanung, Kultur, Kommunikation, Gemeindeverwaltung und der Formulierung der Zukunftserwartungen, entwickelte das Projektteam ebenfalls ein Umsetzungskonzept für eine Fusionsabstimmung. Aufgrund seiner umfangreichen und detaillierten Abklärungen gelangte das Projektteam zur Überzeugung, dass den vier Gemeinden die Fusionsfrage zur Abstimmung unterbreitet werden soll.

Die betroffene Bevölkerung wurde erstmals im November 2000 über das Vorhaben informiert. Im März 2001 fand sodann in jeder Gemeinde eine Diskussionsveranstaltung statt. Das ZVM lieferte im März 2001 einen detaillierten Schlussbericht ab, welcher den interessierten Einwohnern ab Anfang Mai 2001 in den jeweiligen Gemeindekanzleien zur Einsicht offen stand. Mit einer Informationsschrift (Dorfzeitung) erhielt die Bevölkerung zudem die Möglichkeit, sich zum Vereinbarungsentwurf und zu den Fusionserläuterungen bis Mitte Juli 2001 zu äussern. Am 10. August 2001 fand eine weitere Informationsveranstaltung in Uors-Peiden statt, an der das Vernehmlassungsergebnis präsentiert und offene Fragen diskutiert wurden.

2. Vereinbarung betreffend Vereinigung der Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden zur Gemeinde Suraua

Nach Art. 91 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) regeln die beteiligten Gemeinden in einer Vereinbarung die neuen Rechtsverhältnisse, namentlich was das Vermögen und die Verbindlichkeiten betrifft. In diesem

Sinne erarbeiteten Vertreter der betroffenen Gemeinden in enger Zusammenarbeit mit dem ZVM und der kantonalen Verwaltung eine entsprechende Fusionsvereinbarung.

Die den Gemeindeversammlungen unterbreitete und von der Regierung genehmigte romanische Fassung der Vereinbarung weist in der deutschen Übersetzung folgenden Wortlaut auf:

«I. Allgemeines

- 1. Die politischen Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden vereinigen sich im Sinne von Art. 87 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden.*
- 2. Die Gemeinde trägt den Namen Suraua und besteht aus den Fraktionen Camuns, Peiden, Surcasti, Tersnaus und Uors.*
- 3. Unter Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rates erfolgt die Vereinigung per 1. Januar 2002.*

II. Rechtswirkungen der Eingemeindung

Die Gemeinde Suraua tritt in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden ein.

a) Gemeindevermögen und Investitionen

- 1. Die Gemeinde Suraua übernimmt die Vermögen und die Verbindlichkeiten der bisherigen Gemeinden, einschliesslich der gesprochenen Kredite.*
- 2. Die bisherigen Gemeinden dürfen keine neuen Ausgaben bewilligen, welche nicht zwingend erforderlich sind.*
- 3. Die Gemeinde Suraua verpflichtet sich, in der Fraktion Surcasti das alte Schulhaus zu sanieren und ein Begegnungsort einzurichten.*
- 4. Die Finanzierung der laufenden und anstehenden Investitionen für die Wasserversorgung und für die Abwasserbeseitigung durch Grundeigentümerbeiträge erfolgt aufgrund der vorliegenden Projekte und Ausbaupläne. Bis auf weiteres werden die jeweiligen Perimetergebiete separat behandelt. Grundlage für den Einzug bilden die in den bisherigen Gemeinden bereits beschlossenen Finanzierungen.*
- 5. Ein im Zeitpunkt der Zusammenführung der Infrastrukturen allfällig erforderlicher Ausgleichsbetrag wird über den Fusionsbeitrag des Kantons finanziert.*
- 6. Die Spezialfinanzierungen für den Unterhalt der Meliorationswerke werden bis auf weiteres für jedes Perimetergebiet ausgewiesen und die Mittel zweckgebunden eingesetzt.*

b) Angestelltenverhältnisse

1. *Die Arbeitsverhältnisse der bisherigen Gemeindeganzlisten laufen bis mindestens zum 30. Juni 2002 weiter. Über eine allfällige Weiterbeschäftigung entscheidet der Vorstand der neuen Gemeinde.
Die Gemeindeganzlei der Gemeinde Suraua umfasst ein Stellenprofil von anfänglich mindestens 100%.*
2. *Das Arbeitsverhältnis des Postangestellten der Fraktion Camuns mit der Gemeinde Suraua wird übernommen. Der entsprechende Agenturvertrag zwischen der Schweizerischen Post und der bisherigen Gemeinde Camuns bleibt vom Zusammenschluss unberührt.*

c) Organisation

1. *Die Gemeindeganzlei der Gemeinde Suraua wird an einem Standort eingerichtet.*
2. *Der erste gewählte Gemeindevorstand der Gemeinde Suraua setzt sich aus je mindestens einem Vertreter der vier bisherigen Gemeinden zusammen.*
3. *Für allfällige, die künftige Gemeinde Suraua betreffende, Vorbereitungsarbeiten und bis zur Einsetzung des neugewählten Gemeindevorstandes der Gemeinde Suraua bilden die Gemeindepräsidenten der vier bisherigen Gemeinden ab 1. September 2001 einen Übergangsvorstand. Dieser konstituiert sich selbst. Bei Stimmgleichheit hat der Vorsitzende den Stichtscheid.*
4. *Folgende Verbände werden per 1. Januar 2002 aufgehoben:*
 - *Wasserverband gemäss Art. 54 i.V.m. Art. 15 der Verbandsstatuten*
 - *Abwasserverband gemäss Art. 49 i.V.m. Art. 14 der Verbandsstatuten*
 - *Feuerwehrverband gemäss Art. 21 der Verbandsstatuten.*

III. Verfahren

1. *Die vorliegende Vereinbarung tritt bei Zustimmung von mindestens drei Gemeinden in Kraft.
Sollten nur drei Gemeinden zustimmen, gilt die Vereinbarung sinngemäss.*
2. *Die konstituierende Gemeindeversammlung stimmt über die neue Verfassung ab und bestellt die darin vorgesehenen Organe.*
3. *Die Gemeinde Suraua vereinheitlicht ihre Gesetzgebung so rasch als möglich. Die Verfassung und das Steuergesetz sind bis zur konstituierenden Gemeindeversammlung auszuarbeiten.
Bis zur jeweiligen Inkraftsetzung wendet der Gemeindevorstand Übergangsrechtlich für die einzelnen Fraktionen deren alten Gesetze an.*

IV. Schlussbestimmung

Diese Vereinbarung bedarf der Genehmigung der Regierung des Kantons Graubünden.»

In der Botschaft an die Gemeindeversammlungen vom 31. August 2001 zur Abstimmung über die Vereinigung der vier Gemeinden wurden einzelne Punkte der Fusionsvereinbarung kommentiert und durch weitergehendere Ausführungen ergänzt.

Neben Erläuterungen zur Rechtswirkung im allgemeinen (bestehende Verträge und Vereinbarungen, Bürgerrecht, amtliche Dokumente) wurden konkrete Vorstellungen betreffend die Nutzung der öffentlichen Gebäude, den Unterhalt der Infrastrukturanlagen und die Behandlung der Spezialfinanzierungen formuliert. Sodann enthielt die ergänzende Botschaft auch Anhaltspunkte zur künftigen Organisation der Gemeindeverwaltung (Gemeindevorstand, Rechnungswesen, Wahlurne usw.) sowie Antworten zu offenen Fragen bezüglich Verbände, Friedhofswesen, Alp- und Weidewesen.

An den am 31. August 2001 in allen vier Gemeinden gleichzeitig durchgeführten Gemeindeversammlungen wurde über die Fusionsvereinbarung abgestimmt. Diese wurde in Camuns mit 25 zu 2 Stimmen, in Surcasti mit 34 zu 3 Stimmen, in Tersnaus mit 27 zu 8 Stimmen und in Uors-Peiden mit 38 zu 0 Stimmen angenommen.

3. Genehmigung der Vereinbarung und Kantonsbeitrag

Die Regierung hat der Vereinigung der Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden zur neuen Gemeinde Suraua mit Beschluss vom 11. September 2001, Prot.Nr.1438, die in Art. 91 Abs. 2 GG vorgeschriebene Genehmigung erteilt.

Gemäss Art. 93 GG kann der Kanton Beiträge zur Förderung von Gemeindevereinigungen ausrichten. Mit Beschluss vom 8. Mai 2001, Prot. Nr. 771, hat die Regierung an eine eventuelle Vereinigung der Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden zur Gemeinde Suraua gestützt auf Art. 19 Abs. 2 des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich (BR 720.350) einen Beitrag in Höhe von 1 Mio. Franken zugesichert. Die Regierung kann über die Beitragsausrichtung in eigener Kompetenz entscheiden.

Im Zusammenhang mit der Genehmigung der Fusionsvereinbarung hat die Regierung auch Überlegungen angestellt, welche Wirkung die Fusion auf die Finanzkrafteinteilung und den Steuerkraftausgleich hat. Mit Beschluss vom 14. August 2001, Prot. Nr. 1321, hat die Regierung die 212 Bündner Gemeinden für die Jahre 2002 und 2003 nach der Finanzkraft neu eingeteilt. Auf denselben Berechnungsgrundlagen wurde die für den Ausgleich in den Jahren 2002 und 2003 massgebende Steuerkraft ermittelt und der Ausgleichssatz für das Jahr 2002 festgelegt.

Eine Neuberechnung der Finanz- und Steuerkraft der neuen Gemeinde Suraua (auf der Basis von 209 Gemeinden) ist erst für die nächste Einteilung

(2004–2005) möglich. Weil nach der neuesten Einteilung nur drei der bisherigen Gemeinden (Camuns, Surcasti und Tersnaus) der Finanzkraftgruppe fünf angehören – Uors-Peiden wechselte in die Finanzkraftgruppe vier – muss eine Übergangsregelung getroffen werden. Aufgrund des durchschnittlichen Finanzkraftindex hat die Regierung die Gemeinde Suraua für die Jahre 2002 und 2003 der Finanzkraftgruppe fünf zugeteilt.

4. Beschlussfassung durch den Grossen Rat

Durch die Vereinbarung bzw. den Eingemeindungsvertrag vom 31. August 2001 werden die vier Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden zur neuen Gemeinde Suraua vereinigt. Die Vereinigung im Sinne von Art. 87 GG tritt mit dem Beschluss des Grossen Rates in Kraft (Art. 88 GG). In die Zuständigkeit des Parlamentes fällt somit nicht die Genehmigung der Vereinigungsbeschlüsse bzw. die Zustimmung zu diesen Beschlüssen, sondern der Beschluss über die Gemeindevereinigung.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Vereinigung der Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden sind erfüllt:

- Übereinstimmende Beschlüsse der vereinigungswilligen Gemeinden liegen vor (Art. 87 GG).
- Die Vereinigung der Gemeinden bewirkt keine Änderung in der Kreisgebietseinteilung (Art. 90 Abs. 1 GG).
- Es besteht ein von der Regierung genehmigter Eingemeindungsvertrag (Art. 91 Abs. 2 GG).

Nach Art. 88 GG tritt die Gemeindevereinigung mit dem Beschluss des Grossen Rates in Kraft. Die Inkraftsetzung ist gemäss Ziff. I. 3. der Vereinbarung auf den 1. Januar 2002 vorgesehen.

III. Antrag

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. die Vereinigung der Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden zur neuen Gemeinde Suraua auf den 1. Januar 2002 in Kraft zu setzen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Die Präsidentin: *Widmer-Schlumpf*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

Entwurf

Beschluss über die Vereinigung der Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden

Vom Grossen Rat beschlossen am ...

1. Die Gemeinden Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden werden im Sinne von Art. 87 des kantonalen Gemeindegesetzes zu einer neuen Gemeinde Suraua vereinigt.
2. Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2002 in Kraft.

Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei (KaPo-VO)

Chur, den 25. September 2001

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Entwurf zu einer Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei vom 20. November 1974 (KaPo-VO).

I. Ausgangslage

Politisch und wirtschaftlich motivierte Grossanlässe – das haben die jüngsten Ereignisse in Davos, Göteborg, Salzburg und Genua gezeigt – sind in erheblichem Ausmass von Gegendemonstrationen begleitet und bedingen grosse Sicherheitsvorkehrungen mit teilweise einschneidenden Massnahmen. In Kenntnis dieser Entwicklung hat die Regierung des Kantons Graubünden zusammen mit dem Bundesrat, den Vertretern der Landschaft Davos Gemeinde und dem World Economic Forum (WEF) den grundsätzlichen Willen bekundet, das Annual Meeting des World Economic Forums weiterhin in Davos durchzuführen (vgl. Bericht der Regierung an den Grossen Rat über die zukünftige Entwicklung und Durchführung des World Economic Forum in Davos, Botschaft Heft 6/2001/2002, S. 283 ff.; im folgenden Begleitbericht). Mit diesem grundsätzlichen Bekenntnis geht der im «Bericht über das Jahrestreffen 2001 des World Economic Forum Davos – Chancen und Risiken für die Zukunft» (Bericht Arbenz) vorgezeigte Weg des «Spirit of Davos» einher. Dessen inhaltliche Forderung nach aktivem und offenem Dialog entspricht einem Anliegen der Regierung, die den gewaltfreien Gruppierungen, wenn immer möglich, die Gelegenheit zur freien Meinungsäusserung auch in Davos geben will.

Für die Gewährleistung der Sicherheit kommender WEF-Treffen und zur Verwirklichung des «Spirit of Davos» sind verschiedene Rahmenbedingungen zu schaffen, wovon eine der Erlass klarerer polizeirechtlicher Grundlagen

für die notwendigen sicherheitspolizeilichen Befugnisse ist (Begleitbericht, Ziff. 11 des Beschlusses).

Zu den für das WEF-Jahresmeeting 2001 getroffenen Sicherheitsmassnahmen hat die Regierung in ihrem Begleitbericht festgehalten, dass diese rückblickend, trotz der teilweise verursachten Einschränkungen grundsätzlich notwendig waren. Die Regierung geht zudem davon aus, dass bei einer Durchführung des WEF-Jahrestreffens 2002 in Davos wiederum ein umfangreiches Sicherheitsdispositiv erstellt werden muss.

Neben der gerichtspolizeilichen Tätigkeit hat die Kantonspolizei insbesondere bei Grossanlässen verstärkt Aufgaben aus dem Ordnungs- und Sicherheitspolizeibereich zu bewältigen. Die gesetzlichen Grundlagen zur Erfüllung dieses Auftrages ergeben sich vor allem aus der Verordnung über die Kantonspolizei, wobei diese Bestimmungen aus einer Zeit stammen, in der die sicherheitspolizeilichen Aufgaben nicht derart zentral waren und die zu bewältigenden Aufträge nicht mit der aus heutiger Sicht wünschbaren Sensibilität geregelt wurden. Die geltenden Bestimmungen der Strafprozessordnung (StPO) sind in der Regel für präventive Massnahmen oder zur Gefahrenabwehr nicht anwendbar.

Für die Umsetzung einerseits der Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit an den kommenden WEF-Jahrestreffen und andererseits der Empfehlungen an den Kanton Graubünden aus dem Bericht Arbenz (S. 88) erachtet die Regierung eine Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen als sinnvoll und notwendig. Wenn als Beitrag zur Deeskalation für das WEF 2002 eine Bewilligung für eine friedliche Demonstration erteilt werden soll, sind die notwendigsten und dringendsten rechtlichen Instrumente für die Kontrollierbarkeit einer solchen Kundgebung zu schaffen. Mit der Vorlage sollen aber nicht zusätzliche Einschränkungen der Grundrechte ermöglicht werden. Im Gegenteil geht es darum, die im Zusammenhang mit der für die Gewährleistung der Grundrechte notwendigen Sicherheitsmassnahmen – die mit Einschränkungen etwa der Versammlungs- und Bewegungsfreiheit sowie der Eigentumsgarantie einher gehen können – in eine rechtlich einwandfreie Form zu bringen. Im Sinne einer Sofortmassnahme ist deshalb die Verordnung über die Kantonspolizei entsprechend zu ergänzen (vgl. auch Ziff. V.1. des Begleitberichtes).

II. Gesetzliche Grundlage für Grundrechtseinschränkungen in der KaPo-VO

Es gehört zu den grundlegenden Prinzipien unseres Staates, für die Einhaltung der Grundrechte Gewähr zu bieten. Selbstredend sind auch bei der Durchführung der WEF-Jahrestreffen – wie auch bei anderen Grossanläs-

sen – die Grundrechte für alle zu gewährleisten. Sicherheit lässt sich aber nicht ohne Einschränkung von Grundrechten auch von unbeteiligten Bevölkerungskreisen realisieren. Für die Sicherheitsorgane bedeutet dies ein stetes Abwägen der Interessen zwischen der Gewährleistung der Grundrechte und deren Einschränkung aufgrund der Notwendigkeit, Personen und Objekte zu schützen. Die Fragen nach der Verhältnismässigkeit, namentlich der Subsidiarität einer polizeilichen Massnahme, aber auch diejenigen nach dem öffentlichen Interesse von Grundrechtseinschränkungen sind auch in Zukunft in jedem Einzelfall sorgfältig zu prüfen und werden sicherlich weiterhin für Diskussionsstoff sorgen.

Neben den Voraussetzungen der Verhältnismässigkeit und des öffentlichen Interesses verlangt ein rechtlich zulässiger Grundrechtseingriff grundsätzlich eine gesetzliche Grundlage. Diese kann in einem formellen Gesetz bestehen oder bei einer Delegation der Gesetzgebungskompetenz auch in einer Verordnung. Der Grosse Rat verfügt über ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht, ein spezielles Rechtsverordnungsrecht, das sich unmittelbar auf die Verfassung stützt. Es handelt sich dabei um ein gesetzesvertretendes Verordnungsrecht. Anders als es die Benennung vermuten lässt, ist die kantonale Polizeiverordnung materiell ein Gesetz (vgl. Dr. iur. Wolf Seiler, a. Verwaltungsgerichtspräsident, Das Gesetz nach bündnerischem Recht, S. 166, publ. in Andreas Auer/Walter Kälin, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Reihe Staatsrecht, Band 12, Chur/Zürich 1991; vgl. auch Begleitbericht Ziff. III.2. sowie ZGRG 02/01, S. 56 ff. betreffend Regelung des Dienstrechts durch den Grossen Rat gestützt auf Art. 17 KV). Aufgrund der heutigen Kompetenzregelung in der Kantonsverfassung, der dazu vorhandenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie der bis anhin erfolgten Rechtsetzung auf dieser Stufe bildet die grossrätliche Verordnung über die Kantonspolizei eine genügende gesetzliche Grundlage auch für die Einführung gewisser sicherheitspolizeilicher Befugnisse.

Eine umfassende Neuregelung der gesetzlichen Grundlagen wird erst mit dem sich in Arbeit befindlichen Polizeigesetz möglich sein. Dabei wird auch zu beurteilen sein, welche Bestimmungen in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln sind und welche auf anderer Stufe normiert werden können. Diese Arbeiten nehmen allerdings noch einige Zeit in Anspruch. Die heutige Ergänzung der Verordnung über die Kantonspolizei stellt somit nur eine vorübergehende, aber notwendige und sinnvolle Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen zur Erfüllung des immer anspruchsvoller werdenden sicherheitspolizeilichen Auftrages dar. Zudem soll mit der Normierung von sicherheitspolizeilichen Befugnissen auch dazu beigetragen werden, dass die in diesem Bereich subsidiär anwendbare polizeiliche Generalklausel nicht ohne zwingenden Grund angerufen werden muss.

III. Vernehmlassungsverfahren

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit konnte kein förmliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Stattdessen wurden die Präsidenten der beiden kantonalen Gerichte sowie Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Kantonspolizei und des Amtes für Polizeiwesen zu einer konferenziellen Vernehmlassung im Sinne eines Meinungsaustausches eingeladen. Die vorgeschlagene Teilrevision wurde mehrheitlich positiv aufgenommen und begrüsst. Es wurden aber teilweise auch Bedenken aufgrund der politischen Brisanz des Themas im gegenwärtigen Umfeld geäussert. Soweit möglich ist das Ergebnis der Aussprache in die Vorlage eingeflossen.

IV. Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

1. Allgemeines

Bei Anlässen wie dem Annual Meeting des WEF ist der Kanton für die Sicherheit der Gäste, der Teilnehmerinnen und Teilnehmer und der Bevölkerung verantwortlich. Es ist dabei seine Pflicht, die verfassungsmässigen Rechte aller zu schützen. Demokratische Spielregeln müssen indessen eingehalten und teilweise polizeilich durchgesetzt werden.

Die beantragte Ergänzung der Verordnung über die Kantonspolizei beschlägt ausschliesslich Themen sicherheitspolizeilicher Natur. Wie dargelegt, sollen mit dem vorliegenden Entwurf die polizeilichen Kompetenzen bzw. die entsprechenden rechtlichen Grundlagen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Sicherheit bei Grossanlässen im Sinne einer Sofortmassnahme klarer abgestützt werden. Handlungsbedarf besteht insbesondere in den Bereichen der Fernhaltungsmassnahmen, der Errichtung von Sperrzonen und der Regelung vorübergehender Sicherstellungen von Gegenständen. Dafür soll ein neuer Artikel 8a in die Verordnung über die Kantonspolizei eingefügt werden.

2. Bemerkungen zur neuen Bestimmung

Art. 8a Sicherheitspolizeiliche Befugnisse

Die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erfolgt zunehmend in einem schwierigeren und konfliktsträchtigen Umfeld. Bedingt durch diese Entwicklung haben sicherheitspolizeiliche Einsätze zugenommen. Deren Bewältigung bringt oft zeitlich begrenzte Einschränkungen der Grundrechte,

so etwa der Versammlungs- und Bewegungsfreiheit sowie der Eigentums-
garantie mit sich. Dafür gilt es, notwendige gesetzliche Grundlagen zu schaf-
fen. Die meisten neueren kantonalen Polizeigesetze, so zum Beispiel diejeni-
gen der Kantone BL, LU, BE, AR, enthalten heute im Übrigen bereits sinn-
gemässe Bestimmungen über sicherheitspolizeiliche Befugnisse.

Sicherheitspolizeiliche Interventionen können kurzfristiger Natur sein
(Absperrungen und/oder Umleitungen bei einem unvorhersehbaren Ereignis
oder bei planbaren Anlässen) und einzelne Personen betreffen oder aber
während der Dauer eines Anlasses für eine unbestimmte Anzahl Personen
Wirkung entfalten. Die angeordneten Interventionen müssen unter Umstän-
den zwangsweise durchgesetzt werden können.

Mit der vorgesehenen Bestimmung soll die Polizei ereignis- oder an-
lassbezogen die Möglichkeit erhalten, ordnungs- und sicherheitspolizeilich
notwendige Massnahmen anordnen und bei Bedarf durchsetzen zu können.
Darunter fallen **Fernhaltungsmassnahmen, das Errichten von Sperrzonen und
örtliche Einschränkungen** (lit. a–c), die im Hinblick auf Grossanlässe nötig
sind. Weitere denkbare sicherheitspolizeiliche Anwendungsbereiche ergeben
sich bei Naturereignissen, Unfällen, strafbaren Handlungen oder bei konkre-
ten Aufträgen der Regierung, wie etwa zur Gewährleistung der Sicherheit
während der Ski-Weltmeisterschaft im Engadin.

Massnahmen in diesem Zusammenhang, die sich aus nicht planbaren
Ereignissen aufdrängen, muss die Polizei sofort anordnen können. Planbare
Massnahmen, die eine unbestimmte Anzahl von Personen betreffen können,
sind andererseits rechtzeitig und geeignet bekannt zu machen.

Weiter ist auch eine Bestimmung für die **vorübergehende Sicherstellung
von Gegenständen** zu schaffen, von denen eine Gefahr ausgeht oder bei denen
der Verdacht einer missbräuchlichen Verwendung besteht (lit. d), da damit in
die Eigentumsgarantie der Betroffenen eingegriffen wird. Die Sicherstellung
solcher Gegenstände ist zulässig, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr für
die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder zur Verhinderung einer Straftat
erforderlich ist. Diese Bestimmung ist zu unterscheiden von Sicherstellungs-
bzw. Beschlagnahmebestimmungen im Sinne von Art. 95 StPO und Art. 58
StGB sowie von solchen in Spezialgesetzen. Es soll damit nämlich die Sicher-
stellung von Sachen ermöglicht werden, die (noch) nicht in Zusammenhang
mit einer strafbaren Handlung stehen und für die spezialgesetzliche Normen
fehlen.

V. Finanzielle und personelle Konsequenzen

Die Vorlage hat weder finanzielle noch personelle Konsequenzen. Sie dient einzig der rechtlich einwandfreien Abstützung der ordnungs- und sicherheitspolizeilichen Tätigkeit der Kantonspolizei im Rahmen von Grossanlässen.

VI. Antrag

Gestützt auf diese Botschaft **beantragen** wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei zu beschliessen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Die Präsidentin: *Widmer-Schlumpf*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

Teilrevision der Verordnung über die Kantonspolizei

Vom Grossen Rat erlassen am ...

I.

Die Verordnung über die Kantonspolizei vom 20. November 1974 wird wie folgt geändert:

3. ORDNUNGS- UND SICHERHEITSPOLIZEI

Art. 8a

¹ **Die Kantonspolizei kann zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung sowie zur Gefahrenabwehr ereignisbezogen die notwendigen Massnahmen anordnen.**

Sicherheitspoli-
zeiliche
Befugnisse

² **Insbesondere kann sie**

- a) **Personen anweisen, einen bestimmten Ort oder ein bestimmtes Gebiet zu verlassen;**
- b) **das Betreten von Objekten, Grundstücken oder Gebieten untersagen;**
- c) **den Aufenthalt in Objekten, Grundstücken oder Gebieten untersagen;**
- d) **Gegenstände vorübergehend sicherstellen, von welchen eine Gefahr ausgeht oder bei denen der Verdacht einer missbräuchlichen Verwendung besteht.**

³ **Sie kann bei Nichtbefolgung der Anweisung diese mit den erforderlichen und angemessenen Mitteln durchsetzen.**

II.

Diese Teilrevision tritt auf den 1. Januar 2002 in Kraft.

