



# Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 12/2005–2006

	Inhalt	Seite
18.	Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung . . . . .	993

# Inhaltsverzeichnis

## Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung

Seite

### Teil A: Umfeld und Ziel der beiden Revisionsvorlagen

<b>I. Ausgangslage</b> .....	997
1. Föderalistische Strukturen unter Reformdruck .....	997
2. Reformaufträge .....	998
3. Regierungsprogramm 2005–2008 .....	1001
<b>II. Entwicklung des Gemeindewesens und des Finanzausgleichs in Graubünden</b> .....	1004
1. Entwicklung des Gemeindewesens .....	1004
2. Entwicklung der Finanzlage der Gemeinden .....	1007
3. Das geltende Finanzausgleichssystem .....	1009
4. Zusammenarbeit unter den Gemeinden und die Aufgabenerfüllung durch Regionalorganisationen .....	1012
<b>III. Gemeindereform</b> .....	1015
1. Entwicklung in der Schweiz .....	1015
2. Entwicklung in Graubünden .....	1019
3. Grundzüge einer Gemeindereform in Graubünden .....	1020
4. Stossrichtung der beiden Revisionsvorlagen .....	1027
<b>IV. Vernehmlassung</b> .....	1028
1. Vorgehen und Rücklauf .....	1028
2. Generelle Beurteilung der Vorlagen .....	1029
3. Stellungnahmen zu einzelnen Revisionspunkten .....	1030
<b>V. Ausblick</b> .....	1033
1. Anpassungen an die Erfordernisse der NFA Bund-Kantone ..	1033
2. FAG II .....	1034

### Teil B: Teilrevision des Gemeindegesetzes

<b>I. Ausgangslage</b> .....	1036
1. Geltendes Recht .....	1036
2. Revisionsbedarf .....	1038
3. Revisionsumfang .....	1039

<b>II. Revisionschwerpunkte</b> .....	1040
1. Geltungs- und Regelungsbereich des Gesetzes / Gemeindeautonomie / Aufgaben der Gemeinden .....	1040
2. Gemeindeorganisation .....	1041
3. Rechnungswesen (Art. 49, 56, 81a E-GG) .....	1042
4. Interkommunale Zusammenarbeit und Regionalverbände (Art. 50–62 E-GG) .....	1043
5. Zusammenschluss von Gemeinden (Art. 87–94 E-GG) .....	1050
6. Aufsicht der Regierung (Art. 95–101 E-GG) .....	1060
<b>III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b> .....	1065
<b>IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b> .....	1083
<b>V. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»</b> .....	1083
<b>VI. Anträge</b>	
Teilrevision des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden . . . .	1085
<b>Anhang</b>	
Geltendes Recht .....	1121

**Teil C: Teilrevision des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich und der dazugehörigen Vollziehungsverordnung**

<b>I. Ausgangslage</b> .....	1145
1. Handlungsbedarf .....	1145
2. Das geltende Finanzausgleichssystem .....	1145
<b>II. Revisionschwerpunkte</b> .....	1150
1. Neugestaltung des Steuerkraftausgleichs .....	1150
2. Neuregelung des Selbstbehaltes für Beiträge an öffentliche Werke .....	1160
3. Beiträge an Gemeindezusammenschlüsse .....	1161
<b>III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b> .....	1161
1. Finanzausgleichsgesetz (FAG) .....	1161
2. Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz (VVzFAG) .....	1163

<b>IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen</b> .....	1165
<b>V. Berücksichtigung der Grundsätze des «VFRR»</b> .....	1165
<b>VI. Anträge</b>	
Teilrevision des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich .....	1167
Teilrevision der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich .....	1169
<b>Anhang</b>	
Auszug aus dem geltenden Recht .....	1179
Neuberechnung Steuerkraftausgleich nach Gemeinden .....	1183



## Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

18.

### **Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung**

Chur, 6. September 2005

Sehr geehrter Herr Landespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend die Botschaft und den Entwurf für eine Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung.

Die beiden Revisionsvorlagen weisen mehrfach Berührungspunkte auf und dienen der Umsetzung gemeinsamer Zielsetzungen, weshalb sie in derselben Botschaft vorgestellt werden. Sie gliedert sich in drei Teile. Im ersten, einleitenden Teil A werden die gemeinsame Ausgangslage und der Handlungsbedarf erörtert. Im Teil B und C werden jeweils getrennt die Vorschläge für eine Teilrevision des Gemeindegesetzes (BR 175.050) und für eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes (BR 720.350) und der dazugehörigen Vollziehungsverordnung (BR 720.360) unterbreitet.

#### **Teil A: Umfeld und Ziel der beiden Revisionsvorlagen**

##### **I. Ausgangslage**

###### **1. Föderalistische Strukturen unter Reformdruck**

Wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen sowie strategische Weichenstellungen in der Bundes- und in der Kantonalpolitik beeinflussen zusehends das Zusammenwirken der verschiedenen Gebietskörperschaften in unserem föderalistischen System. Drei Merkmale prägen diese Beziehun-

gen in einem föderalistisch organisierten Staat: die Aufgaben- und Einnahmenverteilung, die Struktur der Gebietskörperschaften (Anzahl, Grösse, Leistungsfähigkeit) und der Finanzausgleich unter diesen Körperschaften. Alle drei beeinflussen sich gegenseitig und bilden zusammen den Finanzausgleich im weiteren Sinne. Der Finanzausgleich im engeren Sinne dient dem Abbau von Disparitäten unter den Gemeinden. Disparitäten entstehen, weil Gemeinden von unterschiedlicher Grösse und finanzieller Leistungsfähigkeit gleiche Aufgaben mit teilweise unterschiedlicher Belastung wahrnehmen müssen. Eine wirkungsvolle Finanzausgleichsreform kann sich deshalb nicht auf den Abbau von Disparitäten beschränken. Aufgabenreorganisation und Gebietsreform sind Kernbereiche auf der schweizweit eröffneten Baustelle «Föderalismusreform».

Den Anfang machte der Bund mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die Umsetzung der NFA, begleitet von einer Überprüfung der Aufgabenteilung, der Gebietsstrukturen und der Ausgleichssysteme sind praktisch in allen Kantonen im Gange. Neben der NFA erhöhen von Seiten des Bundes die Entlastungsprogramme, die Neue Regionalpolitik (NRP), die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes den Reformdruck. Im Rahmen des Projektes Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des kantonalen Haushaltes, der Gestaltung des Richtplanes und mit dem Erlass des Wirtschaftsentwicklungsgesetzes stellte der Kanton ebenfalls die Weichen in Richtung Reformkurs. Die neue Kantonsverfassung verlangt Anpassungen bei den Regionalorganisationen und die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und des Zusammenschlusses von Gemeinden. Verschiedene parlamentarische Vorstösse fordern eine Reform der Gemeindestrukturen und eine Aufgabenüberprüfung.

## **2. Reformaufträge**

Der Grundauftrag für eine Reform des Finanzausgleichs im weiteren Sinne ergibt sich aus einer Reihe von Teilaufträgen: Verfassungsrevision, parlamentarische Vorstösse, Beschlüsse des Grossen Rates sowie Anregungen in der parlamentarischen und öffentlichen Diskussion.

### ***2.1 Neue Kantonsverfassung***

Die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) erfordert Anpassungen beim Gemeindegesetz (GG; BR 175.050), beim Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FAG; BR

720.350) und bei der Vollziehungsverordnung zum FAG (VVzFAG; BR 720.360). Im Vordergrund stehen folgende Verfassungsartikel:

- Art. 64: Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und des Zusammenschlusses von Gemeinden
- Art. 69 und 72: Regionalverbände

## ***2.2 Parlamentarische Vorstösse***

### ***Postulat Zegg***

Im November 1998 reichte Grossrat Zegg ein Postulat betreffend Reform der Gemeindestrukturen ein (GRP November 1998/1999, S. 307). Darin forderte er die Regierung auf, die Schwächen und Stärken der heutigen Gemeindestruktur aufzuzeigen und ein Instrumentarium mit finanziellen Anreizen zu schaffen, das Reformbestrebungen von der engeren Zusammenarbeit bis zur Fusion unterstützt und fördert. In ihrer Antwort (GRP März 1999, S. 630) teilte die Regierung die Ansicht des Postulanten, wonach über die Gemeindestrukturen diskutiert werden müsse. Sie verwies auf das bereits bestehende Instrumentarium und stellte eine Auslegeordnung zu diesem Thema in einer Sondernummer der Informationsschrift des Gemeindeinspektorates in Aussicht. Diese Sondernummer Ginfo I / 2000 ist Anfang 2000 erschienen und wurde allen Mitgliedern des Grossen Rates zugestellt. Die Sondernummer ist auch auf der Homepage des Gemeindeinspektorates ([www.gi.gr.ch](http://www.gi.gr.ch)) abrufbar. In den Beratungen zum Regierungsprogramm 2001–2004 (GRP Mai 2000, S. 114 ff. und S. 135) wurde die Diskussion um eine Reform der Gemeindestrukturen wieder aufgenommen und festgehalten, dass noch weitere Massnahmen erforderlich seien, um dem Anliegen des Postulanten gerecht zu werden.

### ***Postulat Cavigelli***

Im Oktober 2002 reichte Grossrat Cavigelli ein Postulat betreffend Erfüllung von Verbundsaufgaben ein (GRP Oktober 2002, S. 438). Darin wird die Regierung aufgefordert, über die zukünftige Erfüllung von Verbundsaufgaben im Sinne einer Gesamtschau Bericht zu erstatten. In ihrer Antwort (GRP November 2002, S. 704) beurteilte die Regierung die geforderte Auslegeordnung als anstrebenswert. Sie verwies darin auf den erforderlichen Koordinationsbedarf mit anderen Projekten und Massnahmen, welcher im Mehrjahresprogramm 2005–2008 vorzusehen sei.

### ***Fraktionsauftrag Hanimann***

Im Dezember 2003 reichte Grossrat Hanimann, FDP, einen Fraktionsauftrag betreffend Gemeindereform in Graubünden ein (GRP Dezember



2003/2004, S. 449). Darin wurde die Regierung eingeladen, bis Ende 2005 eine Vorlage zur Strukturreform der Gemeinden auszuarbeiten. In ihrer Antwort (GRP April 2004, S. 782 ff.) kündigte die Regierung an, das Thema Gemeindereform im Rahmen der Botschaft zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes zu behandeln.

#### ***Weitere Vorstösse***

- Postulat Casanova betreffend umfassende Aufgaben-Strukturreform (Wortlaut GRP November 2001, S. 362, Bericht der Regierung und Debatte Januar 2002, S. 593 ff.)
- Anfrage Joos betreffend Gemeindestrukturreform sowie Neudefinition der dezentralen Besiedlung (Fragestunde Augustsession 28. August 2003)

### ***2.3 Massnahmen zur Haushaltssanierung***

Im Rahmen der Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushaltes (GRP Juni 2003, S. 114/115) hat der Grosse Rat folgende Massnahmen beschlossen:

#### ***Massnahme 205: Anreiz für Gemeindestrukturen***

Es sollen positive und negative Anreize für Gemeindestrukturreformen geschaffen werden. Beitragsleistungen, welche die Strukturhaltung der Kleingemeinden fördern, sollen reduziert werden. Gemeinde-Strukturreform-Projekte sollen grosszügig unterstützt werden (z.B. Schaffung von Talgemeinden).

#### ***Massnahme 206: Neudefinition dezentrale Besiedlung***

Das Ziel der dezentralen Besiedlung soll neu definiert werden. Aufgrund einer Analyse der finanziellen Konsequenzen (Beiträge und Auswirkungen) der derzeitigen Besiedlung sollen Sparmassnahmen entwickelt und das Ziel der dezentralen Besiedlung relativiert werden.

### ***2.4 Weitere Anstösse und Anregungen***

Der Handlungsbedarf für eine Gemeindereform wurde abgesehen von den diesbezüglichen Vorstössen wiederholt zum Ausdruck gebracht; so in den Botschaften und Debatten zu den Revisionen der Finanzausgleichsgesetzgebung (Bericht über den bündnerischen Finanzausgleich, Botschaft Heft 5 / 1997–1998, S. 229, GRP November 1997, S. 379 ff.; Teilrevision Finanzausgleichsgesetz, Botschaft Heft 5 / 1998–1999, S. 129, GRP November 1998, S.

283 ff.; Teilrevision VVzFAG, Botschaft Heft 5 / 2000–2001, S. 429 ff., GRP November 2000, S. 482 ff.; sodann im Zusammenhang mit den Gemeindegemeinschaften von Suraua (Botschaft Heft 7 / 2001–2002, GRP November 2001, S. 434) und Donat (Botschaft Heft 5 / 2002–2003, GRP November 2002, S. 700 ff.) und bei der Behandlung des Landesberichtes 2001 (GRP Mai 2002, S. 62 f.) sowie bei der Behandlung des Regierungsprogramms 2005–2008 (GRP Juni 2004 S. 125 f.).

Sämtliche politischen Parteien bearbeiten das Thema in internen Foren und verleihen ihrem Anliegen durch Medienanlässe Nachdruck (SP-Vorschlag: 32 Gemeinden; FDP: 40 Gemeinden sind genug).

Anpassungen beim Finanzausgleich im engeren Sinne werden auch gefordert, wenn es darum geht, bei den Haushaltssanierungsmassnahmen (Lehrerbesoldung) oder bei neuen Erlassen (Wirtschaftsförderung, Strassengesetz) den Ausstieg aus der Ausgleichsfunktion bei den benachteiligten Gemeinden abzufedern.

### **3. Regierungsprogramm 2005–2008**

Die beschriebene Ausgangslage und der sich daraus ergebende Handlungsbedarf finden auch im Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2005–2008 ihren Niederschlag. Sie münden in die strategische Absicht, unter Einbezug der Gemeinden eine Neuverteilung und Finanzierung der Aufgaben zwischen Kanton, Gemeinden und Regionen anzugehen. Von diesem Ziel leitet sich der Entwicklungsschwerpunkt (ES 23) «Neue Aufgabenteilung und territoriale Strukturen» ab. Dieser ES beinhaltet konkret die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und die Intensivierung von Gemeindegemeinschaften sowie die gesetzeskonforme Umsetzung der NFA auf kantonaler Stufe.

Die Handlungsfelder betreffen alle drei Elemente des Finanzausgleichs im weiteren Sinne:

- Aufgaben- und Leistungsreorganisation zwischen Kanton und Gemeinden (Aufgabenteilung, zweckmässige Zusammenarbeit bei Verbundaufgaben)
- Finanzausgleich im engeren Sinne (Disparitätenabbau, Belastungsausgleich, Finanzierung)
- Gemeindegemeinschaften (Reorganisation der Regionalverbände, Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften)

Deshalb sollen die einzelnen Reformschritte schwerpunktmässig über Revisionen der Finanzausgleichsgesetzgebung gesteuert werden. Flankierend

dazu kommen Teilprojekte ausserhalb eines Rechtssetzungsverfahrens (Leitfaden für Gemeindefusionen der HTW Chur, Bericht Regionalverbände) sowie entsprechende Revisionen des Gemeindegesetzes und allenfalls anderer Erlasse zu einzelnen Sektoralpolitiken.

Die Terminierung der Projekte wird von verschiedenen Vorgaben und Tatbeständen bestimmt. So folgt der Fahrplan für die Revision des Gemeindegesetzes und für die erste Revision des Finanzausgleichsgesetzes den Vorgaben für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung. Die weitergehenden Reformschritte hängen von der definitiven Ausgestaltung der NFA und anderer Bundespolitiken wie der NRP ab. Es ist deshalb unerlässlich, das Gesamtvorhaben zu etappieren, zu koordinieren und schrittweise umzusetzen.

### ***3.1 Erste Etappe: Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung (FAG I)***

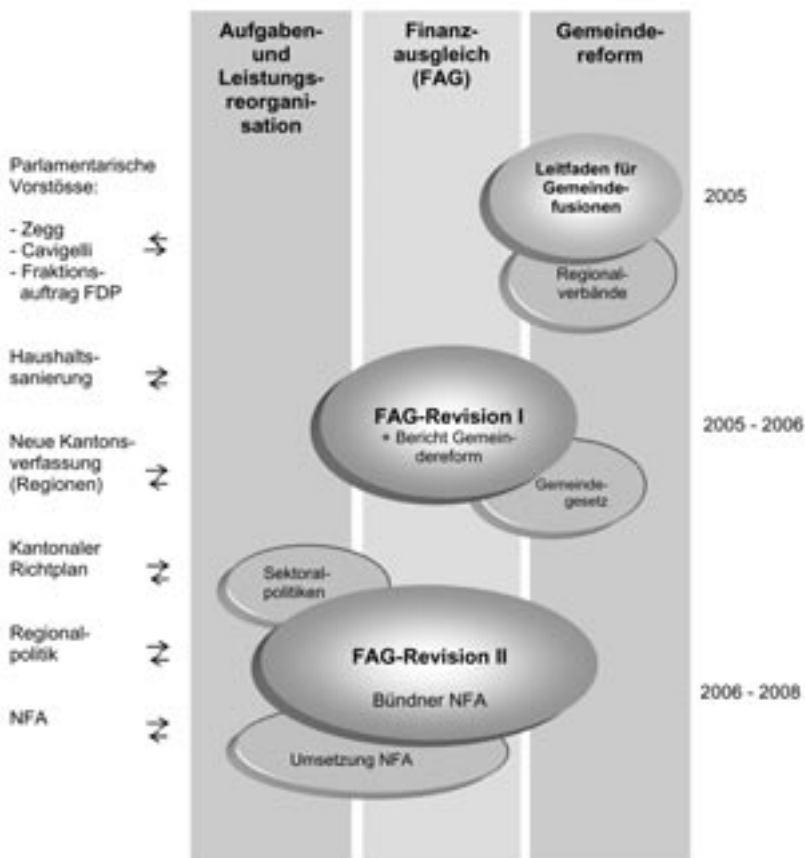
In einer ersten Etappe sollen im Rahmen der Revision des Gemeindegesetzes die Grundlagen für die Reorganisation der Regionalverbände sowie Bestimmungen für den Zusammenschluss von Gemeinden erarbeitet werden. Mit der Teilrevision der Finanzausgleichsgesetzgebung sollen Anreize für Gemeindezusammenschlüsse verstärkt und entsprechende Hemmnisse beseitigt werden.

Weil die Revisionsvorlagen der ersten Etappe schwergewichtig auf eine Gebietsreform abzielen, sollen im einleitenden Teil die Grundzüge der angestrebten Gemeindereform erörtert werden.

### ***3.2 Zweite Etappe: FAG II***

In der zweiten Etappe (FAG II bzw. Bündner NFA) geht es um eine umfassende Revision der Finanzausgleichsgesetzgebung unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer Überprüfung der Aufgaben- und Leistungsorganisation sowie der Erfordernisse der Umsetzung der NFA auf kantonaler Ebene. Ein Ausblick auf die Handlungsfelder dieser Etappen und der dazu erforderlichen Organisation erfolgt im Kapitel V.

## Neue Aufgabenteilung und Reform der territorialen Strukturen



## **II. Entwicklung des Gemeindewesens und des Finanzausgleichs in Graubünden**

### **1. Entwicklung des Gemeindewesens**

Zwei Meilensteine in der überaus lebendigen und vielfältigen Geschichte der Bündner Gemeinden sind für die Beurteilung der Ausgangslage für eine Reform der territorialen Strukturen nicht unwichtig: Die Ablösung der Gerichtsgemeinden im Jahre 1851 und der Erlass des Gemeindegesetzes 1974.

Vor 1851 gab es in Graubünden nur 48 Gerichtsgemeinden. Im Zuge der Anpassung an das eidgenössische Recht musste auch in Graubünden die Gewaltentrennung vollzogen werden. Die alten Gerichtsgemeinden wurden neu zu Kreisen, während die bisherigen so genannten Nachbarschaften die Funktion als politische Gemeinden übernahmen. Die dadurch entstandene Aufsplitterung in zahlreiche Klein- und Kleinstgemeinden wurde immer wieder bedauert. Jeder Versuch, daran etwas zu ändern, scheiterte am erbitterten Widerstand der Gemeinden. Bezeichnend für die starke Verankerung der Gemeindeautonomie ist der Umstand, dass der bereits in der Verfassung von 1854 vorgesehene Erlass eines kantonalen Gemeindegesetzes nach zweimaliger Ablehnung in den Jahren 1945 und 1966 erst im Jahre 1974 vom Volk beschlossen wurde.

Das Jahr 1974 stellt in der Gemeindepolitik des Kantons deshalb einen bedeutenden Meilenstein dar. Rechtsunsicherheit, Abwanderung und finanzielle Notlage deuteten auf die damals sehr unbefriedigende Situation vieler Gemeinden hin. Auf der Grundlage des neu geschaffenen Gemeindegesetzes wurde eine sehr aktive Politik zur Stärkung der Gemeinden eingeleitet und verfolgt. Dies geschah durch folgende Massnahmen:

#### ***Förderung von Gemeindevereinigungen***

Der Erfolg entsprechender Massnahmen hielt sich jedoch in Grenzen. Immerhin kamen zwischen 1977 und heute acht Gemeindezusammenschlüsse zustande, die letzten zwei in den Jahren 2002 und 2003.

#### ***Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit***

Weil zahlreiche Gemeinden in der Erfüllung bestimmter Aufgaben alleine überfordert gewesen wären, wurde der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit besondere Beachtung geschenkt. Wichtige Gemeindeaufgaben wie Schule, Abwasserbeseitigung oder Forstwesen konnten so im Verbund effizienter gelöst werden. Eine wichtige Rolle spielten dabei auch die 15 Regionalorganisationen, welche ursprünglich aufgrund der Bedürfnisse der Regionalplanung und der Investitionshilfe des Bundes für das Berggebiet entstanden sind. Das Gemeindegesetz stellt die hierfür notwendigen Rechts-

instrumente zur Verfügung. Mittlerweile gibt es in Graubünden insgesamt rund 150 Zweckverbände und knapp 300 Kooperationsvereinbarungen. Unübersichtlichkeit, fehlende Flexibilität und Demokratiedefizite zeigen aber die Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit auf.

### ***Verbesserung der Verwaltungs- und Vollzugstrukturen***

Ein weiterer wichtiger Akzent wurde mit der Verbesserung der Verwaltungs- und Vollzugsstrukturen in den Kleingemeinden gesetzt. Durch die Bildung von über 80 Teilzeitkanzleien – oft in Form von Erwerbsskombinationen – konnten die Behördenmitglieder entlastet werden. Dies erhöhte spürbar die Bereitschaft, Milizämter zu übernehmen.

### ***Leistungssteigerung des interkommunalen Finanzausgleichs***

In Ergänzung zu einer aktiven Berggebietspolitik des Bundes und des Kantons erlaubte der verstärkte Finanzausgleich, den Nachholbedarf im Infrastrukturbereich aufzufangen und die Attraktivität der Randregionen zu steigern. Gleichzeitig konnte die Finanzlage der Gemeinden verbessert werden.

Die Ausgangslage der Bündner Gemeinden präsentierte sich im Zeitpunkt der Inkraftsetzung der neuen Kantonsverfassung im Jahre 2004 recht gut. Auch die Kleingemeinden in unserem Kanton haben im Zuge einer sehr berggebietsfreundlichen Förderpolitik des Bundes und des Kantons in den letzten 30 Jahren gut überlebt und ihren Nachholbedarf im Infrastrukturbereich weitgehend gesättigt. Dank intensiver Kooperation mit anderen Gemeinden und einem laufend verstärkten Finanzausgleich ist keine dieser Gemeinden in finanzielle Not geraten. Die meisten Kleingemeinden funktionieren recht gut und konnten ihre besonderen Stärken wie Bürgernähe, Identifikation und Partizipation entfalten.

Verschiedene Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft lassen aber die bestehenden Strukturen unter Druck geraten. Dieser Druck wird zunehmend auch in den Gemeinden selbst wahrgenommen. Die demografische Entwicklung sowie der beschleunigte wirtschaftliche Wandel haben bereits zahlreiche Veränderungen und Konzentrationsprozesse ausgelöst (Bank- und Poststellennetz, Verarbeitungs- und Vermarktungsstandorte für landwirtschaftliche Produkte, Schulstandorte usw.).

Die finanziellen Ressourcen schwinden: weniger Einnahmen aus der Kraftwerkbesteuerung, keine bis wenige Erträge aus dem Wald, weniger Transferzahlungen. Im Gegenzug steigen die Kosten für die Werterhaltung der Infrastrukturwerke erheblich an.

Die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger, aber auch jene der Wirtschaft und der übergeordneten staatlichen Instanzen gegenüber der Gemeinde steigen. Oft kann diesen Ansprüchen nicht mit der nötigen Professionalität begegnet werden.

Die demokratischen Mitspracherechte werden durch die notgedrungene Delegation von Aufgaben an die Verbände wesentlich eingeschränkt. In zahlreichen Gemeinden hat sich der Anteil am Budget, über den die Gemeinde eigenständig bestimmen kann, halbiert. Steigende Ansprüche und fehlende Entscheidungsspielräume lassen die Bereitschaft, Ämter zu übernehmen, zusehends sinken.

Die bestehende, seit 150 Jahren kaum veränderte Gemeindestruktur verfügt über eine allzu geringe Widerstandskraft, um dem zunehmenden Druck und den steigenden Anforderungen zu begegnen.

<b>Bündner Gemeinden nach Grössenklassen 2003</b>				
<b>Grössenklasse</b>			<b>Gemeinden</b>	<b>Einwohner</b>
–	50	Einwohner	12	458
51	– 100	Einwohner	20	1 561
101	– 200	Einwohner	40	6 073
201	– 300	Einwohner	30	7 225
301	– 500	Einwohner	30	12 114
501	– 1 000	Einwohner	31	21 985
1 001	– 2 000	Einwohner	21	27 031
2 001	– 5 000	Einwohner	19	48 557
5 001	– 10 000	Einwohner	3	18 714
10 001	–	Einwohner	2	43 225
<b>Total</b>			<b>208</b>	<b>186 943</b>

Die durchschnittliche Grösse einer Bündner Gemeinde liegt bei rund 900 Einwohnern. Damit weist Graubünden nach dem Kanton Jura den zweit-tiefsten Mittelwert auf. Insgesamt 161 Gemeinden liegen unter diesem Wert und 132 Bündner Gemeinden haben weniger als 500 Einwohner.

Die derzeitige demografische und wirtschaftliche Entwicklung wird die Grössenverhältnisse innerhalb der Gemeindestruktur noch verschlechtern. Einzelne Talschaften mit besonders vielen kleinen Gemeinden weisen einen besorgniserregenden Rückgang der Geburtenzahlen aus. Gemäss der Kategorisierung im kantonalen Richtplan 2000 befinden sich 111 der 208 Gemeinden, also etwas mehr als die Hälfte, im ländlichen Raum. In diesen Gemeinden leben etwa 16% der Bevölkerung und werden nur gerade 11% der Arbeitsplätze des gesamten Kantons zur Verfügung gestellt.

Die starke Zersplitterung und die Vielzahl von Entscheidungsinstanzen verhindern, dass Entwicklungschancen auch wahrgenommen werden können.

## 2. Entwicklung der Finanzlage der Gemeinden

Die Finanzlage der Bündner Gemeinden hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt und darf als gut bezeichnet werden. Dies drückt sich in den Werten der harmonisierten Finanzkennzahlen aus, welche auch den interkantonalen Vergleich nicht zu scheuen brauchen. Die Durchschnittswerte der fünf publizierten Kennzahlen haben sich zwischen 1997 und 2003 verbessert.

<b>Finanzkennzahlen der Bündner Gemeinden 1997–2003</b>							
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Selbstfinanzierungsgrad</b>	77.86%	75.91%	63.23%	94.23%	88.66%	163.12%	<b>103.89%</b>
<b>Selbstfinanzierungsanteil</b>	14.86%	12.50%	12.13%	14.23%	14.37%	18.14%	<b>17.19%</b>
<b>Zinsbelastungsanteil</b>	0.41%	0.27%	-0.28%	-0.41%	-0.11%	-0.37%	<b>-1.08%</b>
<b>Kapitaldienstanteil</b>	11.32%	10.66%	10.46%	10.57%	10.35%	9.63%	<b>8.96%</b>
<b>Nettoschuld pro Kopf in Fr.</b>	1 903	2 020	2 340	2 253	2 196	1 846	<b>1 687</b>
Quelle: Ginfo I/2005; Darin sind die Kennzahlen definiert und kommentiert							

Die Hauptgründe dafür sind die höheren Steuereinnahmen sowie die tiefen Zinsen. Sodann zeigen sich auch bei den kommunalen Finanzhaushalten die Früchte der Massnahmen zur Haushaltssanierung (Ausgabenbeschränkung, Einnahmenerhöhungen bei Gebühren usw.). Solche Massnahmen wirken sich bei den Gemeinden schneller aus als bei den übergeordneten Gebietskörperschaften.

Trotz dieser positiven Gesamtentwicklung muss aber festgestellt werden, dass die Unterschiede in der Entwicklung tendenziell zunehmen: Die Armen werden ärmer, die Reichen reicher. So verringerte sich beispielsweise die Selbstfinanzierung pro Kopf (ohne Berücksichtigung der Finanzausgleichsbeiträge) bei den kleineren Gemeinden im Vergleich der Jahre 1994 und 2003 teilweise massiv. Hingegen konnten die Gemeinden über 500 Einwohner ihre Selbstfinanzierung pro Kopf im selben Zeitraum teilweise beträchtlich steigern. Zudem liegt der Cash flow pro Kopf der grösseren Gemeinden massiv über demjenigen der kleinen. Ausnahme bilden die ganz kleinen Kommunen, welche überdurchschnittlich von den Wasserzinsen profitieren können.

Ein Vergleich der Steuereinnahmen legte offen, dass grosse Gemeinden mehr als doppelt so hohe Steuern pro Kopf generieren können als kleine. Auch wenn die relative Steigerung der Steuereinnahmen zwischen 2000 und 2003 bei grossen und kleinen Gemeinden in etwa gleich waren, wuchsen die Disparitäten: Eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens von 500 auf 550 Franken erhöht den finanziellen Spielraum einer Gemeinde weit weniger als



die Erhöhung von 5000 auf 5500 Franken, obwohl die Zunahme in beiden Fällen 10 % beträgt.

Der folgende Vergleich belegt diese Aussagen auf eindrückliche Art und Weise. Die 20 % der Gemeinden mit der höchsten relativen Steuerkraft konnten diese innerhalb von vier Jahren um 600 Franken erhöhen. Auch die 20 % der Gemeinden mit der geringsten Steuerkraft erhöhten diese, absolut gesehen jedoch nur um 247 Franken. Die Disparität innerhalb des betrachteten Zeitraumes wuchs somit um 353 Franken, wenn man die reichsten 20 % mit den ärmsten 20 % der Gemeinden vergleicht.

<b>Vergleich relative Steuerkraft pro Kopf auf der Grundlage der Finanzkraftberechnungen 2002–2003 und 2006–2007</b>				
	<b>2002–2003</b>	<b>2006–2007</b>	<b>Abweichung</b>	<b>Disparität</b>
1. Fünftel der Gemeinden	3 046	3 646	+ 600	0
2. Fünftel der Gemeinden	1 872	2 273	+ 401	– 199
3. Fünftel der Gemeinden	1 525	1 898	+ 373	– 227
4. Fünftel der Gemeinden	1 240	1 488	+ 248	– 352
5. Fünftel der Gemeinden	889	1 136	+ 247	– 353

Ein negativer Trend musste bei der Anzahl Gemeinden mit einem Bilanzfehlbetrag beobachtet werden. Wiesen im Jahr 1998 nur acht Bündner Gemeinden einen Bilanzfehlbetrag aus, steigerte sich die Anzahl kontinuierlich bis auf 19 im Jahr 2003.

Die wachsenden Disparitäten zeigen sich nicht nur im Ressourcen-, sondern auch im Belastungsbereich. Hier sticht vor allem die Zunahme der topografisch bedingten Zusatzkosten der Randgebiete ins Auge, einschliesslich der Kosten für die Werterhaltung der Infrastrukturwerke wie Meliorations- und Forststrassen, Abwasseranlagen usw. Aber auch die Auffangmassnahmen im Zusammenhang mit dem Abbau des Service public fallen ins Gewicht.

Jahrzehnte lang konnte unser Milizsystem davon profitieren, dass viele Ämter und Funktionen in einer Gemeinde ehrenhalber ausgeübt wurden. Auch wenn heute noch da und dort die Entschädigungen für ein Amt bescheiden ausfallen, stellt sich spätestens bei einer allfälligen Neubesetzung die Frage nach der finanziellen Abgeltung der Arbeit. So musste in den letzten Jahren vermehrt die Erfahrung gemacht werden, dass mit dem Wechsel des Amtsträgers auch mit einem Kostensprung für die Entschädigung zu rechnen war. Oft besteht die Bereitschaft, ein Amt zu übernehmen, nur dann, wenn auch eine adäquate Entlohnung erfolgt. So erstaunt es nicht, dass die Pro-

Kopf-Ausgaben für die Gemeindeführung und -verwaltung vor allem in kleinen Gemeinden in den letzten Jahren massiv angestiegen sind.

Eine Auswertung der Jahresrechnungen 2001 aller Bündner Gemeinden belegt, dass die Pro-Kopf-Kosten für die Legislative/Exekutive bei Gemeinden bis 100 Einwohner etwa drei Mal höher sind als bei Gemeinden über 1000 Einwohner. Ähnlich sieht das Verhältnis bei den Pro-Kopf-Kosten für die Verwaltung aus. Diese Erkenntnis vermag kaum zu überraschen, fallen doch in jeder noch so kleinen Gemeinde ähnliche und oft repetitive Aufgaben wie in grösseren Gemeinden an. Die durch eine Bündelung der Kräfte entstehenden freien Ressourcen könnten durchaus in anderen Bereichen wertschöpferisch und kreativ eingesetzt werden, so dass eine nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung einer Region gesichert würde.

Damit die Finanzhaushalte aller Gemeinden einigermaßen im Lot sind, werden namhafte Finanzausgleichsbeiträge ausgerichtet. Davon können insbesondere kleine Gemeinden zwischen 50 und 500 Einwohnern profitieren. So wurden beispielsweise im Jahr 2003 für Gemeinden in der Grösse zwischen 50 und 100 Einwohnern pro Kopf über 1300 Franken ausbezahlt, an Gemeinden zwischen 1000 und 2000 Einwohnern jedoch weniger als 200 Franken. An Gemeinden über 2000 Einwohner wurden keine Finanzausgleichsbeiträge ausgerichtet. Diese Erhebungen lassen klar den Schluss zu, dass kleine Gemeinden stärker vom Finanzausgleich abhängig sind als grosse. Ausnahme bilden dabei die Kleinstgemeinden unter 50 Einwohner. Einzelne unter ihnen können in sehr hohem Mass von den Einnahmen aus der Wasserkraft profitieren.

Die gegenwärtige Finanzlage der Bündner Gemeinden bietet eine gute Ausgangslage sowohl für Gemeindezusammenschlüsse als auch für eine wirkungsvollere Ausgestaltung des Finanzausgleichs. Die zunehmenden Disparitäten sowohl im Ressourcen- als auch im Belastungsausgleich verlangen nach Sicherungs- und Ausbaumassnahmen. Der entsprechende Gestaltungsspielraum nimmt umso mehr zu, als bei den Gemeindestrukturen eine Veränderung stattfindet.

### **3. Das geltende Finanzausgleichssystem**

#### ***3.1 Ausgestaltung des geltenden Systems***

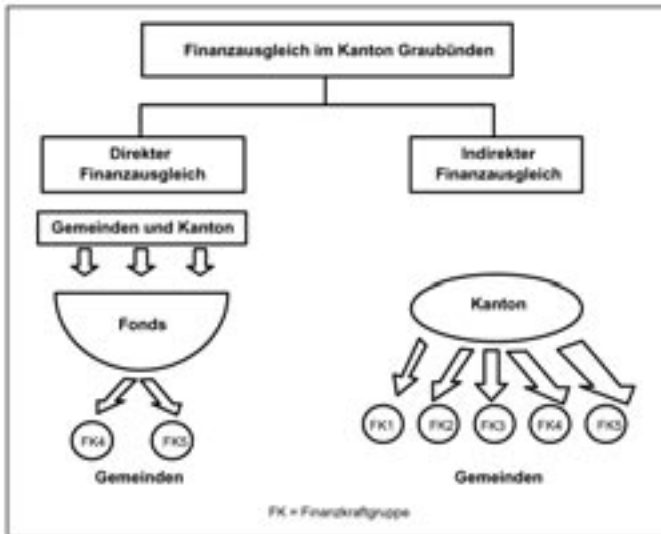
In Graubünden spielt der interkommunale Finanzausgleich seit bald 50 Jahren eine entscheidende Rolle für das Einvernehmen zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden untereinander. Das System funktioniert gut, weil es immer wieder an neue Situationen und Herausforderungen angepasst und durch neue Elemente ergänzt worden ist. Im

Jahre 1997 hat die Regierung dem Grossen Rat einen umfassenden Bericht über den bündnerischen Finanzausgleich unterbreitet (vgl. dazu Botschaft Heft 5 / 1997–1998). Deshalb beschränkt sich der nachfolgende Beschrieb auf die Wesenszüge des Systems.

Der eigentliche Finanzausgleich im Sinne der Finanzausgleichsgesetzgebung erfolgt heute über zwei verschiedene Instrumente, nämlich über den direkten und den indirekten Finanzausgleich. Das Finanzausgleichsgesetz bezweckt dabei nach dem Wortlaut von Art. 1, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu mildern, indem es

- die Finanzierung und Ausrichtung bestimmter Beiträge an finanzschwache Gemeinden ordnet (direkter Finanzausgleich) sowie
- die Voraussetzungen für die Abstufung von Leistungen zwischen Kanton und Gemeinden nach ihrer Finanzkraft schafft (indirekter Finanzausgleich).

Die beiden Instrumente des geltenden Systems können grafisch wie folgt dargestellt werden:



### ***Direkter Finanzausgleich***

Der 1957 eingeführte direkte Finanzausgleich ist das Hauptinstrument für die gezielte Unterstützung der besonders finanzschwachen Gemeinden. Diese erhalten Ausgleichsbeiträge aus einem Fonds, welcher durch Überschüsse aus der Zuschlagssteuer der juristischen Personen sowie durch Kantons- und

Gemeindebeiträge gespiesen wird. Die Ausgleichsbeiträge werden unter den Titeln Steuerkraftausgleich, Beiträge an die Kosten öffentlicher Werke sowie Sonderbedarfsausgleich ausgerichtet. Von der jährlich zur Verfügung stehenden Summe von gut 20 Mio. Franken werden zwei Drittel für den Steuerkraftausgleich aufgewendet. In der Beitragskategorie Sonderbedarfsausgleich sind auch die Beiträge an Gemeindezusammenschlüsse enthalten.

### ***Indirekter Finanzausgleich***

Der indirekte Finanzausgleich umfasst die Beitragsleistungen des Kantons an die Gemeinden (vertikaler Finanzausgleich). Ein interkommunaler Ausgleich im Sinne des Gesetzes findet erst mit der Abstufung dieser Kantonsbeiträge nach der Finanzkraft der Gemeinden statt. Die Voraussetzungen dazu wurden 1985 mit der gesetzlichen Festlegung eines Finanzkraftschlüssels geschaffen. Aufgrund eines Finanzkraftindex werden die Gemeinden alle zwei Jahre in fünf Finanzkraftgruppen eingeteilt. Diese Einteilung ist massgebend für die Abstufung der Subventionen. Die grösste Abstufung findet bei den Kantonsbeiträgen an die Lehrerbesoldung statt, wo der höchste Ansatz (Finanzkraftgruppe fünf) 55 %, der niedrigste (Finanzkraftgruppe eins) 20% beträgt.

### ***Ergänzende Ausgleichsinstrumente***

Neben diesem Finanzausgleich im expliziten Sinne der Finanzausgleichsgesetzgebung gibt es in Graubünden einige bedeutende ergänzende Ausgleichsinstrumente:

- In verschiedenen Gegenden findet ein innerregionaler Finanzausgleich statt: Wasserzinsausgleich im Schams, im Calancatal und im Engadin. In einem bestimmten Umfang findet auch ein innerregionaler Finanzausgleich bei Gemeinden mit grösseren Fraktionen wie beispielsweise in der Landschaft Davos, in Poschiavo, in Schiers oder in Sumvitg statt.
- Regionale Lastenverteiler für Spitäler, Schulen, Regionalorganisationen und andere Zweckverbände, welche die Leistungsfähigkeit der angeschlossenen Gemeinden berücksichtigen.
- Innerkantonaler Lastenausgleich (Soziallasten, Transportkostenausgleich).

## ***3.2 Beurteilung des geltenden Systems***

Dank ständiger Pflege und Anpassung ist es gelungen, unter den sehr unterschiedlichen Gemeinden dieses Bergkantons einen zufrieden stellenden Ausgleich zu schaffen.

Das bündnerische Finanzausgleichssystem wird in einer Vergleichsstudie der kantonalen Finanzausgleichssysteme (Terenzo Angelini und Bernhard Thöny, Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen, Universität St. Gallen, St. Gallen 2004) als System mit einer guten Ausgleichswirkung, aber auch als kompliziert, intransparent und noch entfernt von einem NFA-konformen Ausgleich beurteilt. Schwachstellen sind der indirekte Finanzausgleich, die aufwandbezogenen Werkbeiträge, die hohen Unterschiede in der Steuerbelastung, die Limitierung des Steuerkraftausgleichs und die fehlende Abschöpfungskomponente eines echten Disparitätenausgleichs.

Die Studie weist auch darauf hin, dass in Kantonen mit einem hohen Anteil an kleinen Gemeinden und beträchtlichen Differenzen bei den Lasten, der politisch gewünschte Ausgleich allein mit einem NFA-konformen Finanzausgleich nicht zu erreichen ist. Hier sind Bereinigungen bei der Gemeindestruktur und eine Anpassung der Aufgabenteilung erforderlich.

Eine Effizienzsteigerung des innerkantonalen Finanzausgleichs kann deshalb nicht darin bestehen, durch laufende Aufstockung des Mitteleinsatzes eine vorbehaltlose Mindestausstattung für jede Gemeinde zu garantieren. Vielmehr bedarf es neben der finanziellen Absicherung auch entsprechende Reformschritte bei der Gemeindestruktur und bei der geltenden Aufgaben- und Einnahmenverteilung, wie es der ES 23 im Regierungsprogramm 2005–2008 vorsieht. Schwerpunkt einer ersten Revisionsetappe soll deshalb die Beseitigung von Hemmnissen für Gemeindezusammenschlüsse bilden. In einer zweiten Etappe (FAG II) sind weitere Massnahmen zur Annäherung des geltenden Systems an einen NFA-konformen Ressourcen- und Lastenausgleich vorzusehen.

#### **4. Zusammenarbeit unter den Gemeinden und die Aufgabenerfüllung durch Regionalorganisationen**

##### ***4.1 Übersicht***

Die verstärkte Zusammenarbeit unter den Gemeinden und die Regionalisierung bestimmter Aufgaben prägten die Entwicklung des bündnerischen Gemeindewesens in den vergangenen 30 Jahren. Mit dem Erlass des kantonalen Gemeindeggesetzes im Jahre 1974 wurden die rechtlich-organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, um Zweckverbände zu bilden. Das Gesetz ermöglichte ferner die Delegation von Gemeindeaufgaben an den Kreis.

Die Erfahrungen mit der interkommunalen Zusammenarbeit sind in Graubünden sehr reichhaltig. Es gibt kaum einen Aufgabenbereich, bei welchem die Gemeinden nicht in irgendeiner Form zusammenarbeiten. Inge-

samt bestehen in Graubünden rund 150 Zweckverbände und knapp 300 andere Formen der Zusammenarbeit.

<b>Übersicht interkommunale Zusammenarbeit in Graubünden 2005</b>			
	<b>Verbände<sup>1</sup></b>	<b>Übrige<sup>2</sup></b>	<b>Total</b>
1. Regionale Organisationen	6	9	15
2. Schulverbände	70	31	101
3. Wasserverbände	2	0	2
4. ARA	19	16	35
5. Abfallverbände	8	0	8
6. Forstverbände	14	45	59
7. Zivilschutz	4	8	12
8. Feuerwehrverbände	10	49	59
9. Spitäler, Alters- und Pflegeheime	7	18	25
10. Spitex	0	17	17
11. Grundbuchämter	7	18	25
12. Zivilstandsämter	0	30	30
13. Schiessanlagen	0	27	27
14. Energie	6	4	10
15. Steuerallianzen		9	9
16. Verwaltung		14	14
<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>295</b>	<b>448</b>
<sup>1</sup> Gemeinde- und Regionalverbände mit eigener Rechtspersönlichkeit			
<sup>2</sup> Übrige Formen der Zusammenarbeit			

In den vergangenen Jahren haben sich Kooperationsprozesse intensiviert und teilweise auch neue Bereiche wie die Gemeindeverwaltung oder das Steuerwesen erfasst. Umfassende, flächendeckende Reorganisationen fanden insbesondere im Zivilstandswesen (Reduktion der Zivilstandsämter von ca. 150 auf nunmehr 30) sowie bei der Feuerwehr (über 30 Fusionen realisiert, hohe Zusammenarbeit in 10 Fällen) statt.

Auch in den traditionellen Kooperationsbereichen Schulwesen, Abwasser, Forstwesen, Grundbuchämter, Zivilschutzorganisation gab es etwa ein Dutzend neue Verbände. Im Schulbereich sind in einigen Talschaften intensive Bestrebungen für grössere Zusammenschlüsse im Gang (Val Lumnezia, Surses, Mittelprättigau, Val Müstair). Grössere Bewegungen hat es

auch im Spitex-Bereich gegeben, wo seit 2000 sechs «Grossfusionen» stattfanden.

Besonders eindrücklich war in den letzten zweieinhalb Jahren die Schaffung neuer Allianzen im Verwaltungs- und Steuerbereich. Durch Kanzleikooperationen (10 Fälle) konnte zunehmenden Rekrutierungsschwierigkeiten entgegengewirkt werden. Durch die Grösse können auch Voraussetzungen für die Lehrlingsausbildung geschaffen werden. Mit der Gründung von regionalen Steuerämtern entstanden neue Stellen in den Randregionen. An sieben so genannten Steuerallianzen sind insgesamt 50 Gemeinden beteiligt.

## ***4.2 Regionalorganisationen***

Mit der Bildung von Regionen im Zusammenhang mit der Investitionshilfe des Bundes und der Regionalplanung entstanden leistungsfähige Organisationen, denen sukzessive weitere Aufgaben übertragen wurden. Es sind dies mehrheitlich das Spitalwesen, die Abfallbewirtschaftung, die Musikschule sowie diverse Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sozialwesen und Verkehr.

Heute bestehen 15 Regionalorganisationen mit sehr unterschiedlichen Rechtsformen. Gestützt auf die neue Kantonsverfassung sollen die regionalen Organisationen und Strukturen gestärkt werden, weshalb entsprechende Minimalstandards festgelegt wurden (öffentlich-rechtliche Ausgestaltung, politische Mitwirkungsrechte, Volkswahl).

Im Rahmen der Reorganisation der Regionalverbände soll geprüft werden, welche Aufgaben die Regionalorganisationen übernehmen sollen. Dabei geht es namentlich auch um die Integration bestehender Gemeindeverbindungen in die Regionalorganisationen.

## ***4.3 Grenzen der interkommunalen Zusammenarbeit***

Die Tatsache, dass es in Graubünden mehr Verbände bzw. Gemeindeverbindungen als Gemeinden gibt, ist bemerkenswert. Dass dabei jede Gemeinde auch ihre Delegierten bestimmen und einen immer höheren Anteil ihres Finanzertrages zur Lösung von Verbandsaufgaben einsetzen muss, zeigt auch die Grenzen einer vielschichtigen interkommunalen Zusammenarbeit klar auf. Zu den negativen Aspekten der Verbandslösungen zählen die fehlende demokratische Ausgestaltung, die geringe Flexibilität, das Problem, geeignete Delegierte zu entsenden, das Spezialistentum bzw. das Problemverständnis der Fachgremien (z.B. in den Bereichen Abwasserreinigung und Abfallbeseitigung) sowie die starke Bindung finanzieller Mittel.

Wo die Grenzen der Zusammenarbeit auf Verbandsebene spürbar werden, wird jedoch auch Terrain für eine entkrampfte Diskussion über weitergehende Formen der Zusammenarbeit (Regionalverbände) und über mögliche Gemeindegemeinschaften gegebnet.

### III. Gemeindereform

#### 1. Entwicklung in der Schweiz

##### 1.1 Allgemeine Entwicklung

Für die Einordnung der bestehenden Gemeindestruktur und die möglichen Wege einer Gemeindereform in Graubünden soll kurz ein Blick über die Kantons- und Landesgrenzen geworfen werden. Im Gegensatz zu den meisten europäischen Ländern hat sich die Gemeindestruktur in der Schweiz in den letzten 50 Jahren wenig verändert. Während die Zahl der Gemeinden in einzelnen Ländern radikal geschrumpft ist (Schweden –87 %, Dänemark –80 %, Belgien –78 %, Grossbritannien –76 % und Deutschland –67 %), hat die Zahl der Gemeinden in der Schweiz nur um knapp neun Prozent abgenommen. Es erstaunt deshalb nicht, wenn die Schweiz mit einer durchschnittlichen Gemeindegrösse von 2685 Einwohnern und Graubünden mit 903 Einwohnern weit von den europäischen Werten entfernt sind. In Grossbritannien beträgt die durchschnittliche Einwohnerzahl rund 120 000, in Schweden 30 000, in Dänemark 18 000 und in Deutschland immerhin noch knapp 5000.

Die Gemeinden der Schweiz im Kantonsvergleich						
Kanton	Einwohner 2004	Einwohner je Gemeinde	Anzahl Gemeinden			+/- 1950–2005
			1950	1990	2005	
Zürich	1 261 100	7 375	171	171	171	0
Bern	956 000	2 402	493	412	398	– 95
Luzern	354 800	3 445	107	107	103	– 4
Uri	35 100	1 755	20	20	20	0
Schwyz	136 500	4 550	30	30	30	0
Obwalden	33 300	4 757	7	7	7	0
Nidwalden	39 500	3 591	11	11	11	0
Glarus	38 500	1 426	29	29	27	– 2
Zug	105 200	9 564	11	11	11	0
Freiburg	249 700	1 419	284	259	176	– 108



Kanton	Einwohner 2004	Einwohner je Gemeinde	Anzahl Gemeinden			+/- 1950-2005
			1950	1990	2005	
Solothurn	247 400	1 963	132	130	126	- 6
Basel-Stadt	186 700	62 233	3	3	3	0
Basel-Land	265 800	3 091	74	73	86	+ 12
Schaffhausen	73 900	2 309	35	34	32	- 3
Appenzell-A.Rh.	52 800	2 640	20	20	20	0
Appenzell-I.Rh.	15 100	2 517	6	6	6	0
St. Gallen	459 000	5 157	91	90	89	- 2
Graubünden	187 900	903	221	213	208	- 13
Aargau	565 400	2 448	233	232	231	- 2
Thurgau	233 200	2 915	201	179	80	- 121
Tessin	319 800	1 568	257	247	204	- 53
Waadt	647 700	1 700	388	385	381	- 7
Wallis	288 800	1 888	170	163	153	- 17
Neuenburg	167 500	2 702	62	62	62	0
Genf	428 600	9 524	45	45	45	0
Jura	69 100	833	0	82	83	+ 83
<b>Total</b>	<b>7 418 400</b>	<b>2 685</b>	<b>3 101</b>	<b>3 021</b>	<b>2 763</b>	<b>- 338</b>
Quelle: Bundesamt für Statistik						

Anfang der neunziger Jahre lag die Anzahl Gemeinden in der Schweiz mit 3021 nur geringfügig unter dem Bestand von 3203 im Jahre 1948. Erst in den letzten 15 Jahren ist die Gemeindestruktur mehr in Bewegung geraten, als die Zahl um 258 Einheiten abnahm. Zu dieser markanten Abnahme hat die Entwicklung in den Kantonen Fribourg und Thurgau am meisten beigetragen.

Die Schweizer Gemeinden konzentrierten sich in den letzten 30 Jahren vor allem auf die interkommunale Zusammenarbeit, um die Aufgabenerfüllung auch in kleineren Gemeinden zu gewährleisten. Aufgrund der historisch stark verwurzelten Gemeindestrukturen und deren genossenschaftlich-kooperativen Ursprüngen waren Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz lange Zeit kein Thema, schon gar nicht zwangsweise verfügt oder in grossem Ausmass. In jüngster Zeit wird indessen die Gemeindelandschaft mit ihren teils sehr kleinen Einheiten angesichts des steigenden Drucks immer häufiger hinterfragt. So wurde in vielen Kantonen nicht nur die Zusammenarbeit intensiviert, sondern es konnten konkrete Fusionsprojekte realisiert oder in Angriff genommen werden.

## ***1.2 Gemeindereformprojekte in einzelnen Kantonen***

Der Reformdruck auf die föderalistischen Strukturen und der innerkantonale Anpassungsbedarf an die NFA werden landesweit wahrgenommen und haben in den meisten Kantonen entsprechende Reformprojekte ausgelöst. Dabei stehen Revisionen der Finanzausgleichsgesetzgebung mehrheitlich im Vordergrund der Aktivitäten. Häufig werden aber – wie in Graubünden – die Aufgaben- und Leistungsreorganisation, die Revision des Finanzausgleichs im engeren Sinne sowie die Anpassung der Gemeindestrukturen gemeinsam angegangen. Umfassende Reformprojekte laufen in den Kantonen Glarus, Luzern, Fribourg, Schaffhausen, Thurgau und Tessin. Im Folgenden ist die Entwicklung in diesen Kantonen kurz dargestellt.

### ***Glarus***

Regierung und Landrat des Kantons Glarus haben im Dezember 2003 bzw. Januar 2004 entschieden, die Gemeindestrukturen einer grundlegenden Reform zu unterziehen. Hauptgründe dafür sind Probleme bei den Finanzen und der Führung von Gemeinden. Zudem soll die komplizierte Struktur der Gemeindelandschaft mit Orts-, Schul-, Fürsorgegemeinden und Tagwen (Bürgergemeinden) vereinfacht werden. Eine Projektgruppe befasste sich in der Folge mit einer zukunftsgerichteten Strategie betreffend Aufgabenteilung, Finanzausgleich und Gemeindereform. In einem ersten Schritt sollten folgende Strukturreformen weiter geprüft werden: Kantonalisierung des Fürsorgewesens und Schaffung regionaler Stützpunkte; Zusammenschluss der Schulgemeinden; Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie mittelfristig (8–12 Jahre) die Schaffung von fünf bis sieben regionalen Einheitsgemeinden.

Der Landsgemeinde 2006 soll aufgrund gesicherter Datenlage ein Memorialsantrag, der die Schaffung von Einheitsgemeinden verlangt (Zusammenschluss von Orts-, Schul-, Fürsorgegemeinden und Tagwen), vorgelegt werden. Mit dem Zusammenschluss zur politischen Gemeinde Luchsingen reduzierte sich die Anzahl Gemeinden per Anfang 2004 von 29 auf 27.

### ***Luzern***

Der Kanton Luzern lancierte mit dem umfassenden Strukturreformprojekt «Luzern 99» insgesamt 26 Teilprojekte, wovon das grösste, die Gemeindereform 2000+, bis im Jahr 2008 umgesetzt sein soll. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs per 1. Januar 2003 und der Inkraftsetzung eines neuen Gemeindegesetzes per 1. Januar 2005 konnte der Fahrplan für die Finanzreform eingehalten werden. Mit einer Reform wird bis 2008 die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton sowie zwischen Kanton und Gemeinden entflechtet und neu geregelt.

Die Strukturreform wird mit Fusionsbeiträgen und grosszügigen Übergangsregelungen vorangetrieben. So bestehen im Kanton Luzern etwa 20 Gemeindeprojekte, wovon bis heute deren sechs zu Zusammenschlüssen führten. Gibt es heute noch 103 Gemeinden in Luzern, wird sich diese Zahl auf anfangs 2006 um weitere sechs auf 97 reduzieren.

### ***Fribourg***

Der Kanton Fribourg betreibt seit längerer Zeit eine aktive Fusionspolitik. So wurde bereits im Jahre 1971 ein Bericht über die Zusammenlegung von Gemeinden in Auftrag gegeben. Darin wurde die Reduktion von damals 279 auf 87 Gemeinden vorgeschlagen. In der Folge nahm die Anzahl Gemeinden bis im Jahr 1999 um 66 Gemeinden ab. Am 1. Januar 2005 trat ein Dekret über die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen in Kraft. Ein Fusionsfonds wird jährlich mit vier Millionen Franken geäufnet, wobei der Kanton 70 und die Gemeinden 30 % dazu beitragen. Dadurch sind in der Zeit zwischen 2000 und 2005 weitere 41 Gemeindezusammenschlüsse zustande gekommen, an welche aus dem Fusionsfonds 22.6 Millionen Franken bereitgestellt worden sind. Per 1. Januar 2006 gibt es im Kanton Fribourg noch 168 Gemeinden. Nach Ablauf des Dekrets Ende 2009 wird voraussichtlich ein Gesetz über Gemeindezusammenschlüsse in Kraft treten, das die Einführung einer Regelung für obligatorische Fusionen ohne Finanzhilfe vorsieht.

### ***Schaffhausen***

Im umfassenden Reformprojekt «sh.auf» sind über 100 Kantons- und Gemeindevertreter an der Arbeit, die Aufgabenteilung und die Finanzierung zu entflechten und eine Struktur- und Verwaltungsreform in die Wege zu leiten. Dazu wird eine Anpassung der Kantonsverfassung nötig. Die Entflechtung der Aufgabenteilung und der Finanzierung geht von einer Reform der Gemeindestrukturen aus. Diese soll schrittweise bis in etwa 10 Jahren abgeschlossen sein. In einem ersten Schritt wird der Perimeter «Region» für die interkommunale Zusammenarbeit geschaffen. Danach wird die Gemeindezusammenarbeit institutionalisiert und gefestigt, so dass der dritte Schritt in den Zusammenschluss der betroffenen Gemeinden mündet. Angestrebt werden Gemeinden in der Grösse von etwa 5000 Einwohnern. Der Kanton wird diesen Prozess mit Fördermitteln im Umfang von etwa 15 Millionen Franken (Entschuldung Gemeinden, befristete Weiterleitung des Ressourcenausgleichs) unterstützen. Als «ultima ratio» ist ein Zwangsartikel für Gemeindezusammenschlüsse vorgesehen. Mit Barzheim-Thayngen und Osterfingen-Wilchingen konnten bereits zwei konkrete Fusionsprojekte umgesetzt werden.

### ***Thurgau***

Bis im Jahr 2000 existierte im Kanton Thurgau ein kompliziertes dualistisches Gemeindewesen mit Munizipal- und Ortsgemeinden. Im Zuge einer Verfassungsrevision wurde der Gemeindedualismus abgeschafft, so dass Thurgau heute 80 (früher 200) Gemeinden zählt.

### ***Tessin***

Im Jahr 2001 zählte der Kanton Tessin noch 247 Gemeinden, wobei über 50 weniger als 100 Einwohner hatten und bei etlichen der Finanzhaushalt in Schieflage geraten war. In einer breit angelegten Studie zur Gemeindereform schlug der Kanton konkrete Fusionsmöglichkeiten vor. Dafür wurde ein Kredit über 100 Millionen Franken gesprochen, welcher bei Zusammenschlüssen für Investitionen und den Disparitätenausgleich verwendet werden sollte. Zudem garantiert der Kanton grosszügige Übergangsregelungen. Das Fusionsgesetz sieht Zwangsmöglichkeiten vor. Von insgesamt 38 konkreten Fusionsprojekten konnten deren 14 umgesetzt werden, fünf gelten als gescheitert. Eine Folgestudie möchte den Zusammenschluss von Agglomerationsgemeinden mit den urbanen Zentren fördern. Per Ende 2005 zählt der Kanton Tessin noch 204 Gemeinden.

### ***Andere Kantone***

Auch in etlichen anderen Kantonen ist die Diskussion über die Gemeindestrukturreform in vollem Gang. So kamen in den letzten Jahren beispielsweise in den Kantonen Aargau, Bern, St. Gallen, Solothurn, Waadt und Wallis einige Gemeindezusammenschlüsse zustande.

## **2. Entwicklung in Graubünden**

Die grösste Veränderung in der Gemeindestruktur erlebte Graubünden 1851, als aus 48 Gerichtsgemeinden 230 eigenständige politische Gemeinden entstanden. Seit 1852 gab es in Graubünden 19 Gemeindezusammenschlüsse, davon neun seit 1970. Heute zählt der Kanton Graubünden 208 Gemeinden. In den letzten Jahren haben sich auch mehrere Bürgergemeinden mit politischen Gemeinden zusammengeschlossen. Anfang 2005 gab es noch 155 Bürgergemeinden.

## Gemeindevereinigungen in Graubünden seit 1852

1852	Hof Chur zu <b>Stadt Chur</b>	1971	Casaccia zu <b>Vicosoprano</b>
1853	Sculms zu <b>Versam</b>	1977	Strada zu <b>Ilanz</b>
1859	Borgonovo zu <b>Stampa</b>	1978	Riom und Parsonz zu <b>Riom-Parsonz</b>
1875	Zillis und Reischen zu <b>Zillis-Reischen</b>	1978	St. Antönien-Castels und St. Antönien-Rüti zu <b>St. Antönien</b>
1879	Vorder- und Hintervalzeina zu <b>Valzeina</b>	1979	Landarenca zu <b>Arvigo</b>
1879	Valpaschun zu <b>Valchava</b>	1982	Rossa, Sta. Domenica und Augio zu <b>Rossa</b>
1912	Latsch zu <b>Bergün/Bravuogn</b>	1998	Rona und Tinizong zu <b>Tinizong-Rona</b>
1920	Stugl/Stuls zu <b>Bergün/Bravuogn</b>	2002	Camuns, Surcasti, Tersnaus und Uors-Peiden zu <b>Suraua</b>
1923	Casti und Wergenstein zu <b>Casti-Wergenstein</b>	2003	Donath und Patzen-Fardün zu <b>Donat</b>
1963	Uors und Peiden zu <b>Uors-Peiden</b>		

Die Entwicklung der territorialen Strukturen in Graubünden ist geprägt durch eine hohe Stabilität über eineinhalb Jahrhundert mit einer gewissen Akzentsetzung bei der interkommunalen Zusammenarbeit in den letzten 30 Jahren. In jüngster Zeit sind aber verstärkt Reformbewegungen im Gange, ohne dass diese von oben geplant oder gesetzlich verordnet worden wären. Dies betrifft sowohl die interkommunale Zusammenarbeit, die Reorganisation der Regionalverbände als auch den Zusammenschluss von Gemeinden. 17 Gemeinden sind in fünf konkrete Projekte und rund 50 in Vorprojekte involviert. Weitere 60 Gemeinden haben sich vor Ort mit andiskutierten Fusionsmöglichkeiten auseinandergesetzt. In zwölf Talschaften wurden öffentliche Veranstaltungen zum Thema Gemeindereform durchgeführt.

Sowohl bei den intensivierten Konzentrationsprozessen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit als auch bei den konkreten Projekten für Gemeindezusammenschlüsse sind die kantonalen Ämter über die jeweiligen Sektoralpolitiken nicht unwesentlich beteiligt.

### 3. Grundzüge einer Gemeindereform in Graubünden

#### *3.1 Ziele einer Gemeindereform*

Kulturelle und sprachliche Vielfalt und Gemeindeautonomie sind prägende Kennzeichen unseres Kantons, die es zu erhalten gilt. Angesichts des

Drucks, welcher aufgrund verschiedener Einflüsse auf die Gemeinden einwirkt, sind aber Strukturmassnahmen erforderlich. Dabei geht es um eine grundlegende Bilanzierung und Stärkung unseres föderalistischen Systems. Mit einer Gemeindereform, welche sowohl eine verstärkte Zusammenarbeit unter den Gemeinden und innerhalb der Regionen als auch Gemeindezusammenschlüsse betrifft, werden drei Hauptziele angestrebt: Stärkung der Gemeinden, wirksame Aufgabenerfüllung bei wirtschaftlichem Mitteleinsatz sowie Schaffung optimaler Voraussetzungen für einen wirksamen Ausgleich von Gefällen zwischen den Gemeinden.

### ***Stärkung der Gemeinden***

Diese Zielsetzung hat sowohl eine institutionelle als auch eine wirtschaftliche Komponente und ist eng verknüpft mit der Zielsetzung der wirksamen Aufgabenerfüllung. Starke, eigenständige Gemeinden sind besser in der Lage, echte und gelebte Gemeindeautonomie zu gewährleisten und die wachsenden Bedürfnisse nach sozialer Nähe und Geborgenheit wahrzunehmen.

Durch Gemeindezusammenschlüsse können die Demokratie-Defizite, welche die zahlreichen Verbandslösungen beinhalten, behoben werden. Die entsprechenden Entscheidungsprozesse werden in den Einflussbereich der Stimmbürger zurückgeführt. Dies trägt zur Belebung der Partizipation bei und bietet mehr Möglichkeiten für Initiative und politische Diskussion. Der Perimeter einer grösseren Gemeinde deckt jene Bereiche ab, welche die Gesamtbevölkerung interessieren, und wo sie bereits heute intensiv überkommunal zusammenarbeiten (Schule, Sport, Freizeit, Kultur).

Leistungsfähige Gemeinden haben ein höheres Entwicklungspotenzial und mehr Gewicht nach aussen. Eine verbesserte Wettbewerbsposition und schnellere Entscheidungswege sind eine unabdingbare Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und bieten eine bessere Grundlage für eine autonome Gestaltung der Zukunft.

### ***Wirksame Aufgabenerfüllung bei wirtschaftlichem Mitteleinsatz***

Angesichts der schwindenden Ressourcen und des steigenden Drucks wird es schwierig, die für Graubünden wichtige dezentrale Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Hier geht es um einen wirkungsvollen Einsatz der knapper werdenden personellen und finanziellen Ressourcen, um die optimale Nutzung und Auslastung der Infrastruktur sowie um ein professionelles Dienstleistungsangebot mit entsprechender Rechtssicherheit.

### ***Schaffung der Voraussetzungen für einen wirksamen Ausgleich von Gefällen zwischen den Gemeinden***

Im unzertrennlichen Gefüge von Aufgabenteilung, Finanzausgleich im engeren Sinne und Gebietsstruktur lässt die bestehende Gemeindestruktur

wenig Spielraum für eine wirkungsvolle Aufgabenreorganisation und einen wirksamen Ausgleich von Gefällen zwischen den Gemeinden. Eine Bereinigung der Gemeindestrukturen würde in einer ersten Stufe den innerregionalen bzw. den Ausgleich innerhalb einzelner Talschaften stärken, die vertikalen Ausgleichsströme entflechten und transparente Grundlagen für einen echten innerkantonalen Ressourcen- und Lastenausgleich bieten.

### **3.2 Reformwege**

In der öffentlichen und parlamentarischen Auseinandersetzung mit der Zukunft der territorialen Strukturen in unserem Kanton wurden verschiedene Reformwege diskutiert. In der Informationsschrift des Gemeindeinspektorates «Bündner Gemeinden nach 2000» wurden gestützt darauf drei Reform-Modelle einander gegenüber gestellt: ein Regionen-Modell, ein Fusions-Modell und ein Combi-Modell.

Eine kurze Wertung der drei Reformwege stützt und begründet die von der Regierung gewählte Strategie.

#### *3.2.1 Regionen-Modell*

Nach diesem Modell, welches Eingang in den Entwurf für eine neue Kantonsverfassung gefunden hatte, wäre den Regionen als neue staatliche Ebene zwischen Kanton und Gemeinden die Schlüsselstellung in der territorialen Strukturreform zugekommen. Auf Gesetzesstufe hätte dann die Aufgabenübertragung von oben und von unten auf diese neuen Gebilde geregelt werden müssen.

In der neuen Verfassung hat die Bildung von Regionen als eigenständige staatliche Ebene keinen Eingang gefunden. Massgebend sowohl für die Aufgabenteilung als auch für den Finanzausgleich bleiben demzufolge die beiden Ebenen Kanton und Gemeinden.

Die Regionalverbände spielen indessen als regionale Kompetenzzentren, denen vor allem von den Gemeinden Aufgaben übertragen werden, eine zunehmende Rolle. Ihre Stellung soll nach der Verfassung gestärkt werden, weshalb auch entsprechende Anforderungen an die Ausgestaltung der Organisationsstruktur festgelegt wurden. Die neuen Strukturen können den Prozess der Übertragung kommunaler Aufgaben bzw. der Integration bestehender Zweckverbände in die Regionalverbände vorteilhaft beeinflussen. Art und Umfang der Aufgabendelegation wiederum hängen stark von der Entwicklung der Gemeindestrukturen und von der Reorganisation der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ab.

### *3.2.2 Fusions-Modell*

Dieses Modell beruht auf einem Top-down-Ansatz, welcher gestützt auf eine kantonale Fusionsplanung die Strukturbereinigung mehr oder weniger erzwingen würde. Die Parameter einer solchen Fusionsplanung lassen sich wie folgt beschreiben: Der Kanton teilt sämtliche Gemeinden des Kantons jeweils einem von ihr festgelegten Fusionsperimeter zu. Massgebend für den jeweiligen Perimeter sind Vorgaben bezüglich einer Mindestgrösse der Gemeinde oder die Abdeckung eines bestehenden Perimeters wie jenes für die Kreiseinteilung. Der Kanton bestimmt gleichzeitig das Zentrum der neuen Gemeinde, macht Vorgaben bezüglich der Organisationsstruktur und des Statuts allfälliger Fraktionen und gibt gleichzeitig den zu erwartenden kantonalen Förderbetrag bekannt.

Die Schwierigkeiten und Diskussionen für solche Gebietsabgrenzungen wären wesentlich grösser als jene über die Gebietsabgrenzung der Regionalverbände und würden im Planungsprozess einen grossen Kraftverschleiss bedeuten, bevor erste Resultate ersichtlich wären. Die Gefahr der Missachtung sprachlicher, kultureller und gesellschaftlicher Gegebenheiten liegt auf der Hand.

Auch wenn es an Aufforderungen nach mehr Druck und Planung bei der Gemeindereform nicht fehlt, muss ein solcher Ansatz für Graubünden als politisch unrealistisch beurteilt werden.

### *3.2.3 Combi-Modell*

Als Combi-Modell wird in der zitierten Informationsschrift des Gemeindeinspektorates ein Ansatz beschrieben, welcher mögliche Reformschritte optimal kombiniert. Es erlaubt gleichzeitig Reformen auf verschiedenen Ebenen vorzunehmen und voranzutreiben: gemeindeinterne Organisation, interkommunale Zusammenarbeit, Reorganisation der Regionalverbände und Gemeindezusammenschlüsse.

Die von der Regierung gewählte Strategie entspricht diesem Ansatz und deckt sich auch mit dem Verfassungsauftrag gemäss Art. 64 KV, wonach der Kanton die interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse fördern soll.

## **3.3 Strategie der Regierung**

Die Regierung beabsichtigt, die beschriebenen Ziele einer Gemeindereform nicht durch eine zentralistische Planung von Gemeindezusammen-



schlüssen zu verfolgen, sondern durch aktive Förderung und Unterstützung von unten initiiert Reformprozesse. Diese können sich sowohl auf die Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit als auch auf den Zusammenschluss von Gemeinden beziehen. Sie will dabei die bestehenden Mittel zur personellen und finanziellen Unterstützung der zahlreichen laufenden Prozesse optimal einsetzen. Im Rahmen der anstehenden Revisionen der Gemeinde- und Finanzausgleichsgesetzgebung sollen die Rahmenbedingungen für Reformen verbessert und die Förder- und Anreizmechanismen ergänzt und verfeinert werden. Wichtig erscheint es der Regierung, dass die angestrebte Gemeindereform in ein umfassendes Projekt Aufgabenteilung, Finanzausgleich und Reform der territorialen Strukturen im Sinne des ES 23 des Regierungsprogramms 2005–2008 eingebunden wird. Dies bedingt auch, dass die einzelnen Massnahmen und Reformschritte etappiert werden müssen.

In der ersten Etappe, zu deren Erfüllung die vorliegenden Revisionsvorschläge dienen, sollen das gesetzliche Instrumentarium verbessert, Hemmnisse beseitigt und Anreize geschaffen werden.

In einer zweiten Etappe sollen mit der Neuorganisation der Aufgabenteilung und einer umfassenden Revision der Finanzausgleichsgesetzgebung weitere Akzente in Bezug auf Gemeindereformen gesetzt werden.

### ***3.4 Instrumentarium zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen und der interkommunalen Zusammenarbeit***

#### *3.4.1 Beratung und Hilfsmittel*

Die Beratung und Unterstützung durch die kantonalen Amtsstellen sind für die Vorbereitung und Durchführung von Gemeindezusammenschlüssen von grosser Bedeutung. Das kantonale Gemeindeinspektorat nimmt dabei die Koordinationsfunktion wahr. Es vermittelt den Kontakt zu anderen involvierten Amtsstellen (Rechtsdienst des DIV, Verantwortliche der Sektoralkonzeptionen). Es berät die Gemeinden beim Start der Projekte und beim Erstellen der Projektorganisation. Sodann beliefert das Amt die Projektteams mit dem erforderlichen Daten- und Informationsmaterial: Literaturhinweise, Vergleichsstudien, Daten der Gemeindefinanzstatistik, aggregierte Finanzdaten und Finanzkraftberechnungen für bestimmte Fusionsszenarien.

Folgende Publikationen dienen als Hilfsmittel zur Unterstützung von Reformprojekten:

- Ginfo 1/2000 «Gemeinden nach 2000», *Informationsschrift des Gemeindeinspektorates*

Die Informationsschrift kann auf der Homepage des Gemeindeinspektorates unter [www.gi.gr.ch](http://www.gi.gr.ch) / Publikationen / Sonderinfo abgerufen werden.

- *Broschüre «Regionalverbände im Kanton Graubünden», Hrsg. ERFA-Regio, März 2004*  
Die von der ERFA-Regio im März 2004 herausgegebene Broschüre bietet eine gute Grundlage für Strukturreformen auf Regions- und Gemeindeebene.
- *Leitfaden für Gemeindefusionen des ZVM*  
Im Auftrag und in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeinspektorat hat das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur einen Leitfaden für die erfolgreiche Planung und Durchführung von Gemeindekooperations- und Fusionsprojekten erstellt. Mit dem Leitfaden und der daraus ersichtlichen drehbuchmässigen Methodik soll es gelingen, Kooperations- und Fusionsprojekte effektiv und effizient zu planen und durchzuführen. Grundlage des Projektes bildeten die Erfahrungen des ZVM als Berater von verschiedenen Fusionsprojekten sowie die Interviews bei elf Beteiligten von Gemeindefusionsprojekten in der ganzen Schweiz. Dabei wurden die wichtigsten Erfolgsfaktoren zusammengetragen, so dass der Leitfaden schweizweit einsetzbar ist. Der Leitfaden ist im April 2005 erschienen. Der Kanton hat in Ergänzung dazu einen Anhang verfasst, der für Bündner Gemeinden relevante Fragen aufwirft sowie das Verfahren und die Mitwirkung des Kantons bei Gemeindezusammenschlüssen aufzeigt. Der Bündner Anhang ist auf der Homepage des Gemeindeinspektorates in allen drei Kantonsprachen abrufbar.

### *3.4.2 Gesetzliches Instrumentarium*

Die gesetzlichen Grundlagen zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen und der interkommunalen Zusammenarbeit bilden Bestimmungen des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung. Diese Bestimmungen sind Gegenstand der beiden Revisionsvorlagen in dieser Botschaft:

- Gemeindegesetz (vgl. Kap. III. Ziff. 4 sowie Teil B)
- Finanzausgleichsgesetzgebung (vgl. Kap. III. Ziff. 4 sowie Teil C)

### *3.4.3 Sektoralpolitiken*

Durch die Ausgestaltung der Sektoralpolitiken können Strukturanpassungen gezielt gefördert werden. Dabei gilt es auch, allfällige Hemmnisse zu

beseitigen und Anreize zu schaffen. Handlungsspielraum dazu bietet sich bei den meisten Verbundaufgaben (Bildung, Verkehr, Raumplanung, Forst, Umwelt u.a.) an. Im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit werden laufend neue Akzente gesetzt. Bei der Umsetzung des ES 23 werden die erforderlichen Schritte und Massnahmen departementsübergreifend koordiniert (FAG II).

### ***3.5 Szenarien und Perimeter für Gemeindegemeinschaften***

Der Verzicht auf eine zentrale Fusionsplanung bedeutet gleichzeitig auch, dass die Vorstellungen über die künftige Gemeindestruktur weder zahlenmässig belegt noch kartografisch als flächendeckende Neueinteilung des Kantons nach Gemeinden dargestellt werden können.

Die bereits initiierten Projekte, Vorprojekte und Fusionsgespräche bezeugen, dass es in Graubünden zahlreiche Gemeindegruppierungen gibt, welche geografische, kulturelle und sprachliche Einheiten bilden und in beinahe allen Bereichen eng zusammenarbeiten. Solche Gebilde mit hoher überkommunaler Identität können Kreise, Talschaften oder andere Gemeindeverbindungen sein. Wenn aus diesen aus Eigeninitiative und mit tatkräftiger kantonaler Unterstützung neue Gemeinden entstehen, wird sich die Gemeindegemeinschaft in Graubünden verändern.

Bei der Auseinandersetzung mit möglichen Gemeindegemeinschaften und bei der Initiierung entsprechender Projekte ist die Frage des Perimeters und die Auseinandersetzung mit möglichen Szenarien von entscheidender Bedeutung. Mit einigen statistischen Eckdaten kann rasch ein Überblick über die neue Gebietseinheit gewonnen werden. Das Gemeindegemeinschaftsinspektorat hat in der Informationsschrift Ginfo I / 2000 einige Grunddaten für insgesamt 106 Szenarien präsentiert. Die entsprechende Datenbank wurde mittlerweile erweitert und erlaubt neben den Grunddaten auch aggregierte Finanzzahlen, Finanzkrafteinteilungen und Finanzausgleichsansprüche für beliebige Fusionszusammenschlüsse – beispielsweise auch für die Szenarien der SP, der FDP oder für Kreisvarianten – zur Verfügung zu stellen.

Für die Bestimmung des Perimeters eines Gemeindegemeinschaftszusammenschlusses sind folgende Kriterien massgebend:

- Geografische Lage
- Historische, gesellschaftliche, sprachliche und kulturelle Gemeinsamkeiten
- Politische Gliederung (z. B. Kreis) bzw. bestehende Verbandsregelungen
- Wirtschaftliche Ausrichtung

Je nach Bedeutung und Gewichtung der einzelnen Kriterien können unterschiedliche Konstellationen entstehen wie beispielsweise:

- Talgemeinden (mit kreativen Fraktionslösungen)
- Zusammenschluss einer kleinen finanzschwachen Gemeinde mit einer grösseren starken Gemeinde bzw. von Agglomerationsgemeinden mit dem Zentrum (Beispiel Lugano)
- Andere massgeschneiderte Zusammenschlüsse mit hohen Synergieeffekten, welche zu wesentlichen strukturellen Bereinigungen führen

Die Zielsetzungen der Gemeindereform können mit verschiedenen Arten von Gemeindezusammenschlüssen erreicht werden. Als besonders förderungswürdig erachtet die Regierung Talschaftsgemeinden und sie ist deshalb bereit, diese mit zusätzlichen Fördermitteln (Talschaftsbonus) zu unterstützen.

#### **4. Stossrichtung der beiden Revisionsvorlagen**

Ein wesentlicher Bestandteil der Strategie der Regierung für eine Gemeindereform ist auch die Verfeinerung und Optimierung des gesetzlichen Instrumentariums zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und von Gemeindezusammenschlüssen. Dies geschieht im Rahmen der Teilrevision des Gemeindegesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes. Wegen ihrer gemeinsamen Stossrichtung werden die beiden Revisionsvorlagen von der Regierung in einem Botschaftspaket unterbreitet.

##### ***Gemeindegesetz***

Im Gemeindegesetz werden die Bestimmungen über die interkommunale Zusammenarbeit und jene über den Zusammenschluss von Gemeinden aktualisiert.

Im Abschnitt über die interkommunale Zusammenarbeit (Art. 50–62) werden die statutarischen und organisatorischen Anforderungen teilweise neu definiert. Damit werden auch die Voraussetzungen für die Reorganisation der Regionalverbände geschaffen.

Im Zusammenhang mit der anstehenden Gemeindereform war es wichtig, das bestehende Instrumentarium für Gemeindezusammenschlüsse (Art. 87–94) auf dessen Tauglichkeit zu überprüfen. Das Fazit dieser Überprüfung fällt sehr positiv aus, bietet doch das seit 1974 bestehende Instrumentarium eine gute Grundlage. Ergänzungen werden in den Bereichen Förderung und Zwang vorgenommen. Bei der Förderung werden die bereits bestehenden Möglichkeiten (Förderbeitrag, Besitzstandsgarantien, Ausgleichsbeiträge) etwas breiter ausgelegt.

Einen weiteren Punkt der Vorlage bildet die geforderte und vorgeschlagene Ausdehnung des Zwangsartikels. Bereits nach bisherigem Recht hat der Grosse Rat die Möglichkeit, eine Gemeinde bei ungenügender Aufgabenerfüllung zum Zusammenschluss zu zwingen. Die Erweiterung im Sinne von Art. 94 Abs. 1 des Entwurfes (E-GG) soll, gestützt auf die Erfahrung im Kanton Tessin, sinnvolle Talfusionen ermöglichen.

### ***Finanzausgleichsgesetzgebung***

Im Finanzausgleichsgesetz werden Hemmnisse für Gemeindegemeinschaften beseitigt und Anreize zur Förderung geschaffen. Damit wird gleichzeitig die Massnahme 205 der Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts umgesetzt.

Der Revisionsvorschlag beschränkt sich auf den direkten Finanzausgleich und enthält im Wesentlichen Neuerungen beim Steuerkraftausgleich und beim Selbstbehalt für öffentliche Werke. Neben der Systemänderung beim Steuerkraftausgleich wird eine grosszügige Übergangsregelung für Gemeindegemeinschaften und die Förderung von Projekten vorgeschlagen.

Die Neuerung des Selbstbehaltes für öffentliche Werke dient auch der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit, weil der Selbstbehalt bei überkommunalen Werken nur einmal zum Abzug gebracht wird.

## **IV. Vernehmlassung**

### **1. Vorgehen und Rücklauf**

Am 14. Dezember 2004 eröffnete das Departement des Innern und der Volkswirtschaft (DIV) ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren. Alle politischen Gemeinden, Kreise und Regionalverbände, politischen Parteien und kantonalen Departemente sowie zahlreiche weitere interessierte oder betroffene Verbände und Organisationen wurden zur Vernehmlassung eingeladen. Mittels eines Fragenkatalogs mit Fragen zur Teilrevision des Gemeindegemeinschaftengesetzes und zum Bericht über die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes konnten die Vernehmlassungsteilnehmer zu konkreten Punkten Stellung beziehen.

An der Vernehmlassung beteiligten sich insgesamt 120 politische Gemeinden, teilweise vertreten durch die teilnehmenden acht Kreise und neun Regionalverbände. Vier politische Parteien, alle kantonalen Departemente sowie weitere interessierte Organisationen reichten ebenfalls wertvolle und zum Teil umfangreiche Vernehmlassungen ein. Die teilweise recht emotionalen Vernehmlassungen weisen auf die politische Brisanz der beiden Vorlagen hin.

<b>Vernehmlassungsteilnehmer</b>	<b>Anzahl</b>
Politische Gemeinden	120
Kreise	8
Regionalverbände	9
Politische Parteien	4
Departemente und kantonale Dienststellen	7
IG Kleingemeinden	1
Verband Bündner Bürgergemeinden	1
Bündner Vereinigung für Raumplanung	1
Diverse einzelne Stellungnahmen	5

## **2. Generelle Beurteilung der Vorlagen**

Grundsätzlich wird eine Revision des nunmehr über 30 Jahre alten Gemeindegesetzes begrüsst. Verschiedene Vernehmlasser werfen jedoch die Frage einer Totalrevision auf. In vielen Stellungnahmen wird die Befürchtung geäussert, die vorgeschlagene Teilrevision bedeute einen zu starken Eingriff in die Gemeindeautonomie und untergrabe die Selbständigkeit der Gemeinden in zu hohem Masse. Dabei wird insbesondere der Artikel 94 E-GG (Zwangsartikel) in Frage gestellt. Hingegen gibt es eine nicht unerhebliche Anzahl Stellungnahmen, welche die Neuerungen ausdrücklich begrüssen. Die Parteien befürworten grundsätzlich die vorgeschlagene Stossrichtung, auch wenn Änderungswünsche zu einzelnen Punkten angebracht worden sind. Mit unterschiedlicher Gewichtung erachten sie einen Druck auf die Gemeinden als sinnvoll.

Die Diskussion über die teilweise Neugestaltung des direkten Finanzausgleichs wird breit, höchst unterschiedlich und pointiert geführt. Auf teils heftige Reaktion stossen die Neugestaltung des Finanzausgleichs mit der Variante «Heureka», wonach Gemeinden mit weniger als 300 Einwohner abgestuft Kürzungen hinnehmen müssten sowie der pauschale Selbstbehalt von 100 000 Franken für öffentliche Werke.

Eine grosse Mehrheit der Stellungnehmenden begrüsst die Absicht, die Gemeindereformprojekte von der Bevölkerung ausgehend zu unterstützen. Einzelne Vernehmlassungen fordern jedoch im Sinne einer Diskussionsbasis bzw. einer zielführenden Strategie eine zentrale Gemeindestruktur- und Fusionsplanung des Kantons. Die politischen Parteien verlangen eine verstärkte Diskussion darüber, wie die künftigen Gemeindestrukturen im Kanton Graubünden aussehen sollen. Sie begrüssen deshalb die Schaffung finanzieller Anreize zur Veränderung der Gemeindestrukturen, sind teilweise sogar

der Meinung, dass die Einwohnerlimite für eine Kürzung der Mindestausstattung sowie der Selbstbehalt für Beiträge an öffentliche Werke erhöht werden sollten. Dieser Ansicht ist auch eine stattliche Anzahl weiterer Vernehmlassungsteilnehmer. Viele kleinere und mittlere Gemeinden setzen sich dagegen zur Wehr. Eine Mehrheit der betroffenen Gemeinden erachtet die vorgeschlagene Variante «Heureka» als eine zu starke Bestrafung der Kleingemeinden. Sie und die IG Kleingemeinden vertreten dezidiert die Meinung, dass keine Druckmittel gegenüber Gemeinden eingesetzt werden sollten: «Belohnungen ja, Bestrafungen nein». So wird der Sockelbeitrag ohne Einwohnerlimite mehrheitlich begrüsst, weitere Kürzungen bei der Mindestausstattung werden jedoch abgelehnt.

### **3. Stellungnahmen zu einzelnen Revisionspunkten**

#### ***Aufgaben im Besonderen (Art. 4 E-GG)***

Den meisten Gemeinden genügt eine allgemeine Umschreibung der Gemeindeaufgaben gemäss Art. 3 E-GG. Auch eine Mehrheit der Kreise und der Regionalverbände sowie die CVP und FDP schliessen sich dieser Meinung an. Die SP begrüsst die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Variante 1 mit der expliziten Aufzählung der Aufgaben gemäss Harmonisiertem Rechnungsmodell (HRM), die SVP sowie eine Mehrheit der kantonalen Dienststellen sprechen sich für Variante 2 mit einer summarischen Umschreibung der wichtigsten Aufgaben aus.

#### ***Zusammensetzung des Vorstandes (Art. 14 E-GG)***

Etwa die Hälfte der 111 darauf antwortenden Gemeinden möchte keine Regelung bezüglich Grösse des Vorstandes. Je etwa ein Viertel ist mit dem Vorschlag der Vernehmlassung einverstanden bzw. möchte die bisherige Regelung beibehalten. Die Kreise und Regionalverbände erachten es mehrheitlich als sinnvoll, den Gemeinden keine Vorschriften über die Grösse ihrer Vorstände zu machen. Ebenso lauten die Vernehmlassungen von CVP und SVP. Hingegen befürworten FDP und SP die vorgeschlagene Regelung mit fünf Vorstandsmitgliedern.

#### ***Ausstandsgründe Gemeindeversammlung (Art. 23 E-GG)***

Die Mehrheit der Vernehmlasser befürwortet die von der Regierung als Variante vorgeschlagene Streichung der Ausstandspflicht für Gemeindeversammlungsmitglieder, weil sich in der Praxis die Klärung oft als schwierig erweist, ob im Einzelfall ein Ausstandsgrund gegeben ist oder nicht.

### ***Stellung und Aufgaben der Regionalverbände (Art. 50 ff. E-GG)***

Mehrheitlich wird die Regelung betreffend die Regionalverbände grundsätzlich als genügend detailliert erachtet. Die Haltungen der politischen Parteien sind geteilt:

<b>CVP</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Klare Differenzierung von Regionalverbänden und anderen Gemeindeverbindungen</li><li>– Einführung fakultatives Referendum</li><li>– Regionalverbände als starke, eigenständige Lösung; Aufgaben klar definieren</li></ul>
<b>FDP</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Genügend hoher Detaillierungsgrad; regionale Bedürfnisse sind verschieden</li><li>– Umsetzung der Regionalverbände nicht forcieren, da nachteilig für starke Talschaftsgemeinden</li><li>– Überlegung, ob die rechtlichen Regeln für Regionalverbände nicht für einige Jahre ausgesetzt werden sollten</li></ul>
<b>SP</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Regelung gemäss Vernehmlassung in Ordnung</li></ul>
<b>SVP</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– Regelung gemäss Vernehmlassung in Ordnung</li><li>– Spielraum zur eigenständigen Gestaltung ihrer Verhältnisse lassen</li></ul>

Einige Regionalverbände beantragen bei einzelnen Bestimmungen etwas differenziertere Vorschläge. Im Weiteren decken sich die Stellungnahmen der ERFA-Regio und der Regiun Surselva mit derjenigen der CVP.

### ***Verfügung von Gemeindezusammenschlüssen (Art. 94 E-GG)***

Fast ausschliesslich befürworten die Gemeinden, «von unten initiierte» Fusionsprozesse zu unterstützen. Viele Vernehmlassungsteilnehmer befürchten durch den neuen Art. 94 E-GG einen massiven Eingriff in die Gemeindeautonomie. So lehnen die Gemeinden, aber auch die Kreise mehrheitlich Zwangsmassnahmen ab. Vor allem die in die Vernehmlassung geschickten lit. b und c von Abs. 1 stossen auf Widerstand.

Die politischen Parteien hingegen unterstützen die Forderung nach möglichen Zwangsmassnahmen. Die CVP und die SVP sehen Art. 94 als «ultima ratio», FDP und SP als Erhöhung des Drucks zur territorialen Strukturveränderung. Die Haltung der Parteien im Detail zeigt sich in der folgenden Übersicht:



<b>CVP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine von oben aufgezwungene Lösungen</li> <li>– Zwang als «ultima ratio»; keine Untergrabung der Gemeindeautonomie und keine zentralistischen Tendenzen</li> </ul>
<b>FDP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zu vorsichtige Formulierung des Artikels; Verschärfung des Artikels</li> <li>– Zwang bei Talschaftsfusionen an qualifiziertes Mehr (4/5) knüpfen</li> </ul>
<b>SP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verschärfung des Artikels</li> <li>– Keine Fusionen von Kleinstgemeinden zu neuen Kleinstgemeinden</li> </ul>
<b>SVP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erfahrung zeigt, dass die zuständigen Behörden von bestehenden Zwangsmöglichkeiten zurückhaltend Gebrauch machen</li> <li>– Widerspruch in der Argumentation (von unten initiiertes Prozess – Veränderungen sind erwünscht)</li> </ul>

Die grosse Ablehnung von jeglichen Zwangsmassnahmen ist im Kanton Graubünden mit der sehr hohen und historisch bedingten Gemeindeautonomie verständlich und nachvollziehbar. In vielen Teilen unseres Kantons wird zudem die Diskussion einer verstärkten Zusammenarbeit oder einer Fusion heftig und emotional geführt. Die hohe Anzahl ablehnender Stimmen ist jedoch zu relativieren. Viele der eingereichten Stellungnahmen sind in Anlehnung an die IG Kleingemeinden, an Kreise oder Regionalverbände verfasst worden. Die divergierenden Vernehmlassungen zeigen, dass das Thema «Gemeindereform» sehr unterschiedlich beurteilt wird. So möchten einige Vernehmlasser Klarheit darüber, wie sich die Regierung die künftigen territorialen Strukturen im Kanton Graubünden vorstellt.

#### ***Finanzaufsicht (Art. 95–99 E-GG)***

Insgesamt gingen zur Finanzaufsicht nur wenige Stellungnahmen ein. Einigen Vernehmlassern gehen die Aufsichtsmöglichkeiten des Kantons entschieden zu weit, andere möchten diesbezüglich verschärfte Massnahmen.

#### ***Kürzung der Mindestausstattung (Variante «Heureka»)***

Die IG Kleingemeinden, der Kreis Domleschg sowie in Anlehnung an deren Stellungnahmen wehren sich viele kleinere Gemeinden gegen diese Neugestaltung des Finanzausgleichs. Teilweise wird die Haltung des Kantons als undemokratisch, unhaltbar und unpolitisch bezeichnet. Demgegenüber steht aber eine grosse Anzahl Gemeinden, welche den eingeschlagenen Weg der Regierung voll unterstützen, teils sogar noch verstärken wollen. Klar hinter der Variante «Heureka» stehen die vier teilnehmenden Parteien CVP,

FDP, SP und SVP. Die Freisinnigen und die Sozialdemokraten erachten eine Verschärfung als opportunen und sinnvollen Weg. Die folgende Darstellung zeigt die Meinung der einzelnen Vernehmlassungsteilnehmer über die Kürzung der Mindestausstattung bei Gemeinden mit weniger als 300 Einwohnern:

<b>Vernehmlassungsteilnehmer</b>	<b>Befürwortend</b>	<b>Ablehnend</b>
Politische Gemeinden	27	63
Kreise	2	3
Regionalverbände	2	2
Politische Parteien	4	0

### ***Pauschaler Selbstbehalt für öffentliche Werke***

Ähnlich wie bei der Variante «Heureka» sehen die Stellungnahmen beim pauschalen Selbstbehalt für öffentliche Werke aus. Auch hier wehren sich vor allem die kleineren Gemeinden gegen die ihrer Meinung nach ungerechte Behandlung. Teilweise wird hingegen ein höherer Selbstbehalt gefordert, so dass vermehrt regionale Werke realisiert würden.

## **V. Ausblick**

Die beiden Revisionsvorlagen, welche nachfolgend in dieser Botschaft vorgestellt werden, bilden die erste Etappe der Umsetzung des ES 23 des Regierungsprogramms 2005–2008. Die zweite Etappe dieses umfassenden Strukturreformprojektes betrifft sowohl die Anpassungen an die Erfordernisse der NFA Bund – Kantone, die Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden als auch die Weiterentwicklung des innerkantonalen Finanzausgleichs. Das zweite Teilprojekt wird als «FAG II» bzw. «Bündner NFA» bezeichnet. Die Regierung hat die Aufträge für die Aufgleisung dieser departementsübergreifenden Projekte erteilt. Im Sinne eines Ausblicks sollen hier die Handlungsfelder der beiden Teilprojekte kurz skizziert werden.

### **1. Anpassungen an die Erfordernisse der NFA Bund-Kantone**

Die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Neugestaltung des Finanzausgleichs führen dazu, dass der Bund weniger aufwand-

abhängige Beiträge an die Kosten verschiedener Leistungen bezahlen wird. Teilweise sind davon auch die Gemeinden betroffen. Die Finanz- und Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ist daher auch zu überprüfen und in einem ersten Schritt bzw. auf das Jahr 2008 hin zumindest so anzupassen, dass die Gemeinden durch die NFA insgesamt keine finanziellen Mehrbelastungen erfahren.

Unter den neuen Rahmenbedingungen wird auch der bestehende direkte und indirekte Finanzausgleich unter den Gemeinden zu überprüfen sein. Es entsteht insbesondere Druck zum Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sowie zur Aufgabe des indirekten Finanzausgleichs. Diese Elemente sind als Teil des Projektes FAG II (Bündner NFA) zu verstehen.

## **2. FAG II**

Das zweite Teilprojekt «FAG II» bzw. «Bündner NFA» betrifft alle drei Komponenten des Finanzausgleichs im weiteren Sinne: Die Aufgaben und Leistungsorganisation, den Finanzausgleich im engeren Sinne sowie die Gemeindestruktur.

### ***2.1 Aufgaben- und Leistungsorganisation***

Die bestehende Aufgaben- und Leistungsorganisation sowie die Zusammenarbeit bei Verbundaufgaben sollen auf ihre Effizienz überprüft werden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Berufsbildung, Sonderschulen, Betreuung behinderter Erwachsener, Gesundheit, Verkehrs-, Umwelt- und Raumordnung sowie der wirtschaftlichen Entwicklung. Ziel des Vorhabens ist eine möglichst weitgehende Entflechtung der Aufgaben und deren Finanzierung.

Im Rahmen der Überprüfung der Aufgaben- und Leistungsorganisation sind sodann auch Fragen betreffend Ausgestaltung der dezentralen Besiedlung und der potenzialarmen Räume sowie der hierfür erforderlichen Mindestausstattung zu klären.

Diese Fragen werden derzeit im Rahmen eines NRP-Projektes «Potenzialarme Räume» erörtert. Das aus Vertretern des Kantons und des Bundes zusammengesetzte Projektteam soll unter der Federführung des Amtes für Wirtschaft und Tourismus entsprechende Strategien zur nachhaltigen Förderung von entlegenen Talschaften entwickeln. Das Projekt bildet die Grundlage für die Umsetzung der Massnahme 206 F der Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts.

## ***2.2 Finanzausgleich im engeren Sinne***

Die weiteren Revisionsschritte in der Finanzausgleichsgesetzgebung werden von folgenden Rahmenbedingungen bestimmt:

- Anpassung an die Erfordernisse der NFA und der NRP
- Anpassung an die Ergebnisse der Überprüfung der Aufgaben- und Leistungsreorganisation
- Auffangen der Ausgleichsfunktionen, welche bisher durch andere Instrumente im Rahmen der Sektoralpolitiken und des indirekten Finanzausgleichs wahrgenommen wurden
- Auffangen der unterschiedlichen und zunehmenden «Kosten der Weite»; Werterhaltung der Infrastrukturanlagen; Kosten der Mobilität bei verstärkten Kooperationslösungen

Der Lösungsansatz muss eine weitergehende Annäherung des Bündner Finanzausgleichs an ein NFA-kompatibles System sein. Dieser soll aus den beiden Komponenten Ressourcen- und Belastungsausgleich bestehen und auf eine gesunde finanzielle Basis gestellt werden.

Neben der Neukonzeption des Belastungsausgleichs bilden die Fragen um die Weiterentwicklung oder die Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs sowie die Fragen der Finanzierung zentrale Elemente.

Für die Sicherung und Neuregelung der Finanzierung des Finanzausgleichs sind dabei folgende Ansätze zu prüfen:

- Ablösung der vollständigen Abhängigkeit von den Steuern der juristischen Personen, was im Hinblick auf die angekündigte Steuergesetzesrevision als unerlässlich erscheint
- Steuerkraftausgleich mit Ausgleichs- und Abschöpfungskomponenten auf der Basis der Steuern der natürlichen und juristischen Personen inkl. Wasserzinsen
- Finanzierung des Disparitätenausgleichs / Ressourcenausgleichs horizontal
- Regelung der Finanzierung des Belastungsausgleichs (öffentliche Werke, Sonderbedarf, Mindestausstattung) und der Förderbeiträge für Gemeindegemeinschaften mit entsprechenden Lenkungsmöglichkeiten

## ***2.3 Gemeindestruktur***

In Abhängigkeit der Revisionsschritte bzw. -fortschritte bei der Neuregelung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs sind auch für die Reform der Gemeindestrukturen weitere konzeptionelle und rechtliche Anpassungen erforderlich.

# **Teil B: Teilrevision des Gemeindegesetzes**

## **I. Ausgangslage**

### **1. Geltendes Recht**

#### *1.1 Übersicht*

Nachdem zwei Vorlagen für den Erlass eines Gemeindegesetzes in den Jahren 1945 und 1966 vor allem am Widerstand der Bürgergemeinden und aus Sorge um die Respektierung der Gemeindeautonomie gescheitert waren, fand die dritte Vorlage am 28. April 1974 die Zustimmung des Bündner Volkes. Mit Ausnahme des Projektes über die Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR) im Jahre 2000, welches hauptsächlich mit einem Abbau der Regelungsdichte und im Ergebnis mit einer weiteren Aufwertung der Gemeindeautonomie verbunden war (vgl. Botschaft Heft 6 / 1999 – 2000, S. 429), blieb das Gesetz im Wesentlichen bis heute unverändert. Es fasst mehr oder weniger die bei seiner Inkraftsetzung geltende Praxis zusammen und führt die in den Art. 35 (Aufsichtsrecht der Regierung über die Gemeinden) und Art. 40 (Bestand, Begriff, Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden) der alten Kantonsverfassung von 1892 (aRB 17) enthaltenen Grundzüge näher aus und konkretisiert sie.

Im Einzelnen enthält das Gemeindegesetz Bestimmungen über die Kompetenzen der Gemeinde (Art. 1 ff.), über ihre Organisation (Art. 6 ff.), über Eigentum und Verwaltung des Gemeindevermögens (Art. 27 ff.), über Steuern und andere Abgaben (Art. 39 ff.), über das Rechnungswesen (Art. 49), über die interkommunale Zusammenarbeit (Art. 50 ff.), über die öffentlich-rechtliche Organisation innerhalb der Gemeinde (Art. 63 ff.), über die Bürgergemeinde (Art. 77 ff.), über die Eingemeindung (Art. 83 ff.) sowie über die Oberaufsicht (Art. 95 ff.).

Die interkommunale Zusammenarbeit und die Neuregelung der Regionalverbände stellen einen zentralen Schwerpunkt der vorliegenden Teilrevision des Gemeindegesetzes dar, weshalb im Folgenden etwas näher auf die heutige diesbezügliche Regelung einzugehen ist.

#### *1.2 Interkommunale Zusammenarbeit*

Das Gemeindegesetz stellte neu die bis dahin fehlende notwendige Rechtsgrundlage für die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit zur Verfügung. Es ordnet im sechsten Abschnitt (Art. 50–62) unter dem Titel «Interkommunale Zusammenarbeit» neben der Aufgabenübertragung auf den

Kreis (vgl. Art. 50 Abs. 2) das Recht der Gemeindeverbindungen. Es bezieht sich allein auf die innerkantonale Zusammenarbeit politischer Gemeinden. Die Zusammenarbeit anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften regelt es dagegen ebenso wenig wie die Zusammenarbeit über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg. Interkommunale Zusammenarbeit im Sinne des Gemeindegesetzes bedeutet daher – abgesehen vom Kreis – ausschliesslich die (öffentlich- oder privatrechtliche) Verbindung bündnerischer Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben. Das Gesetz bietet für die öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbindungen eine beschränkte Anzahl zulässiger Rechtsformen an: Gemeindeverbindungen mit Rechtspersönlichkeit (Gemeinde- und Regionalverband; Art. 50 Abs. 1 lit. a, b, Art. 53 ff.), Gemeindeverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit (Art. 50 Abs. 1 lit. c, Art. 52) sowie die gemeinsame Anstalt (Art. 50 Abs. 1 lit. d). Daneben können die Gemeinden gemäss Art. 50 Abs. 1 lit. e zur Erfüllung einer nichtthoheitlichen Aufgabe eine privatrechtliche Verbindung in den Formen des privaten Gesellschaftsrechts eingehen (zu den einzelnen Aufgabenbereichen bei der interkommunalen Zusammenarbeit vgl. vorne Teil A, Kap. II, Ziff. 4) (vgl. zum Ganzen H.-M. Allemann, Gemeinde- und Regionalverband im bündnerischen Recht, Arcas Verlag Chur, 1983).

### ***1.3 Gemeinde- und Regionalverband im Besonderen***

Der Gemeinde- und der Regionalverband als öffentlich-rechtliche Körperschaften, welche im Umfang ihrer Aufgaben gemäss Art. 56 GG an die Stelle ihrer Mitgliedgemeinden treten, bilden die höchstentwickelten Formen öffentlich-rechtlicher Gemeindeverbindungen.

#### *1.3.1 Gemeindeverband*

Das Gemeindegesetz von 1974 hat den Gemeindeverband zwingend als Einzweck-Verband konzipiert, der jeweils nur eine einzige, genau bestimmte Aufgabe wahrzunehmen hat. Grundsätzlich kann eine Gemeinde – abgesehen von den in Art. 9 (Gemeinden ohne Gemeinderat) und Art. 10 GG (Gemeinden mit Gemeinderat) statuierten, der Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung unentziehbaren Befugnissen – alle Aufgaben, die sie – alleine oder mit anderen zusammen – selbst erfüllen darf, einem Verband übertragen.

Wie die Gemeindeverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit, verfügt auch der Gemeindeverband über eine – selbständige – Organisation. Im Unterschied zu jenen weist er jedoch Rechtspersönlichkeit auf, d.h. er besitzt Rechts-, Vermögens- und Handlungsfähigkeit, Partei- und Prozessfähigkeit

sowie Deliktsfähigkeit. Im Weiteren charakterisiert sich der Gemeindeverband gemäss Art. 53 Abs. 1 GG als öffentlich-rechtliche Körperschaft und somit als mitgliedschaftlich verfasster, auf dem öffentlichen Recht beruhender und mit Hoheitsgewalt ausgestatteter Verwaltungsträger, der selbständig öffentliche Aufgaben erfüllt (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich 2002, Rz. 1288 ff., 1445 ff.).

### *1.3.2 Regionalverband*

Der Regionalverband kann dieselben Aufgaben wahrnehmen wie der Gemeindeverband. Im Gegensatz zu diesem darf er jedoch gleichzeitig mehrere und verschiedenartige Aufgaben erfüllen. «Der Regionalverband stellt einen Gemeindeverband mit breiterem und in der Regel langfristigem Aufgabenbereich dar, einen Mehrzweckverband im Unterschied zum einfachen Gemeindeverband als Einzweckverband. Art. 59 umschreibt die hauptsächlichen Kriterien, welche für die Bildung und Abgrenzung von Regionalverbänden massgebend sind. Räumliche Überschneidungen zwischen verschiedenen Regionalverbänden sind zu vermeiden. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied gegenüber den einfachen Gemeindeverbänden» (Botschaft Heft 3 / 1973 – 1974, S. 143). Der Regionalverband unterscheidet sich demnach vom Gemeindeverband einerseits durch eine bestimmte, gesetzlich vorgeschriebene Abgrenzung seines Mitgliederkreises (vgl. Art. 59 Abs. 1 GG), andererseits durch einen offenen Aufgabenbereich (vgl. Art. 59 Abs. 2 GG). Der Regionalverband ist damit «Träger mehrerer und verschiedenartiger Aufgaben» (Botschaft Heft 3 / 1973 – 1974, S. 133). Im Übrigen weisen jedoch beide Verbandsarten dieselben Begriffsmerkmale auf, namentlich was die Erfüllung gemeinsamer Kommunalaufgaben, die Rechtspersönlichkeit, die gemeinsame Zweckförderung und die körperschaftliche Struktur betrifft. Die Art. 53–58 GG sind somit gleich wie für den Gemeindeverband auch für den Regionalverband massgebend.

## **2. Revisionsbedarf**

Das Gemeindegesetz hat seit seinem Inkrafttreten auf den 1. April 1974 nur geringfügige inhaltliche Änderungen erfahren. Hauptgrund für die nun vorliegende Teilrevision des Gemeindegesetzes bildet vorab die am 1. Januar 2004 in Kraft getretene neue Kantonsverfassung vom 18. Mai / 14. September 2003. Vorab die Bestimmungen der neuen Verfassung über die Gliederung des Kantons (Abschnitt V.), d.h. über die «Gemeinden und interkommunale Zusammenarbeit» (Art. 60–67 KV) und über die «Kreise, Bezirke und Regio-

nalverbände» (Art. 68–74 KV) erfordern verschiedene Anpassungen des Gemeindegesetzes. Entsprechende Vorschläge sind dem Grossen Rat innert zwei Jahren seit Inkrafttreten der Verfassung zu unterbreiten (Art. 104 KV).

Konkret geht es um folgende Bestimmungen der Kantonsverfassung, die eine Teilrevision des Gemeindegesetzes entweder zwingend erforderlich machen oder zumindest angezeigt erscheinen lassen:

- Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und mit dem Ausland (Art. 2 Abs. 3 KV)
- Wahl der Mitglieder der Gemeinde- und weiterer Behörden (Art. 11 Ziff. 7, 8 KV)
- Information durch die Behörden (Art. 25 KV)
- Zusammenschluss von politischer und Bürgergemeinde (Art. 61 Abs. 2 KV)
- Interkommunale Zusammenarbeit und Zusammenschluss von Gemeinden samt entsprechender Förderung (Art. 62–64 KV)
- Stellung und Organisation der Gemeinden und Aufsicht über diese (Art. 65–67 KV)
- Regionalverbände, deren Rechtsstellung, Aufgaben, Organisation und Aufsicht (Art. 69, 72–74 KV)

Im Weiteren werden bei dieser Gelegenheit, d.h. ohne dass ein zwingender gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestünde, verschiedene Bestimmungen aufgrund neuerer Rechtsprechung oder veränderter Terminologie angepasst oder etwa auch deshalb, weil sich im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit eine eingehendere Regelung aufdrängt (z.B. Abschnitt über die Aufsichtsbefugnis der Regierung, Art. 95 ff. des Entwurfs).

### **3. Revisionsumfang**

Verschiedene Vernehmlasser würden anstelle einer blossen Teilrevision eine Totalrevision des Gemeindegesetzes begrüessen.

Die neue Kantonsverfassung verlangt eine Anpassung des Gemeindegesetzes in verschiedenen Bereichen, vorab hinsichtlich der interkommunalen Zusammenarbeit und des Zusammenschlusses von Gemeinden. Eine weiterführende Revision hätte u.a. ebenfalls den Einbezug der gesamten Thematik «Bürgergemeinde» zur Folge. Insbesondere diese Problematik erfordert weitere, umfassende und zeitlich aufwändige Abklärungen. In diesem Sinne erachtet es die Regierung als richtig und zweckmässig, die politische Diskussion in einem ersten Schritt vorab auf die zwingend notwendige Anschlussgesetzgebung zu beschränken. Ein weiterer Grund, zum heutigen Zeitpunkt



auf eine Totalrevision zu verzichten, liegt im neuen Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern (GKStG), das anfangs des Jahres 2006 dem Grossen Rat vorgelegt werden soll. Die damit wohl verbundene Aufhebung der teilweise im Gemeindegesetz geregelten Steuererhebung der Gemeinden (Art. 42–44a) kann erst mit Inkrafttreten des GKStG erfolgen (gemäss Entwurf per 1. Juli 2006). Nur so können Gesetzeslücken im zeitlichen Ablauf verhindert werden. Die entsprechende Anpassung kann in einer mittelfristig ohnehin anstehenden Totalrevision des Gemeindegesetzes vorgenommen werden.

## **II. Revisionschwerpunkte**

### **1. Geltungs- und Regelungsbereich des Gesetzes / Gemeindeautonomie / Aufgaben der Gemeinden**

#### ***1.1 Geltungs- und Regelungsbereich des Gesetzes (Art. 1 E-GG)***

Mit Blick auf Art. 60 KV kann auf eine Begriffsumschreibung der Gemeinde im Gemeindegesetz verzichtet werden. Stattdessen soll der Geltungs- und Regelungsbereich des Gesetzes abgesteckt werden.

#### ***1.2 Gemeindeautonomie (Art. 2 E-GG)***

Die Gemeindeautonomie ist eine Garantie des kantonalen Verfassungsrechts. Sie ist in Art. 65 Abs. 1 KV explizit verankert. In Abs. 2 dieser Bestimmung werden einige zentrale Autonomiebereiche erwähnt. Kantonale Verfassung und Gesetzgebung bestimmen den Umfang der kommunalen Zuständigkeiten (BGE 115 Ia 44). Die Gemeindeautonomie beruht auf der Vorstellung, dass die öffentlichen Angelegenheiten am besten wahrgenommen werden, wenn sie in der eigenen Verantwortung der direkt Beteiligten liegen (Yvo Hangartner, Neuere Entwicklungen der Gemeindeautonomie, ZBl 1983, S. 521). Insofern ist die Gemeindeautonomie auch Ausdruck des staatsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips, wonach übergeordnete Gemeinschaften nur solche Aufgaben übernehmen sollen, die nachgeordnete kleinere Gemeinschaften nicht ebenso gut erfüllen können. Aufgrund ihrer staatspolitischen Bedeutung soll das Gemeindegesetz als Organisationserlass für die Gemeinden weiterhin eine, wenn auch der neuen Rechtsprechung angepasste, Umschreibung der Gemeindeautonomie enthalten.

### ***1.3 Aufgaben der Gemeinde im Besonderen (Art. 4 E-GG)***

Die Regierung hat im Vernehmlassungsverfahren im Interesse einer neuzeitlicheren Umschreibung der besonderen Gemeindeaufgaben (Art. 4 GG) drei Varianten zur Diskussion gestellt. Während die Variante 1 eine Aufgabengliederung gemäss Neuem (harmonisiertem) Rechnungsmodell vorsah, wurde in Variante 2 – wie im geltenden Artikel – eine summarische, nicht abschliessende und den heutigen Gegebenheiten angepasste Umschreibung der wichtigsten Gemeindeaufgaben vorgeschlagen. Variante 3 schliesslich wollte den Artikel ersatzlos streichen, d.h. weder eine Aufzählung im Sinne von Aufgabengruppen (Variante 1), noch von einzelnen Aufgaben (Variante 2) vorsehen. Aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens wird der Variante 3 der Vorzug gegeben.

## **2. Gemeindeorganisation**

### ***2.1 Zusammensetzung des Gemeindevorstandes (Art. 14 E-GG)***

Bei der Frage der Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand gilt es verschiedene Gesichtspunkte zu beachten. Für eine kleine Mitgliederzahl spricht die grössere Effizienz, die ein kleineres Gremium gegenüber einem grösseren aufweist. Andererseits kann bei Zerstrittenheit und bei Ausstandsgründen unter den Mitgliedern ein z.B. nur aus drei Mitgliedern bestehender Gemeindevorstand jegliche Effizienz verlieren. Eine grössere Anzahl Mitglieder gewährleistet ein breiteres Meinungsspektrum. Weil zudem gerade in kleineren Gemeinden Mitglieder des Gemeindevorstandes vielfach auch operative Tätigkeiten ausüben, können die entsprechenden Lasten bei einem grösseren Vorstand besser aufgeteilt werden.

In einigen Bündner Gemeinden besteht der Gemeindevorstand aus drei Mitgliedern. Sind dazu auch noch keine Stellvertreter vorgesehen, ist er z.B. bei einem Ausstandsgrund eines oder mehrerer Mitglieder in seiner Beschlussfähigkeit eingeschränkt bzw. dazu gar nicht mehr in der Lage. In dieser Situation ist die Regierung aufgrund ihrer Aufsichtsfunktion über die Gemeinden zu entsprechenden Massnahmen gezwungen (Einsetzung eines Regierungskommissärs). Dies kann in Gemeinden ohne wie auch in solchen mit einem Gemeindeparlament der Fall sein, weil ohne entsprechende gesetzliche Grundlage es nicht zulässig ist, dass der Gemeindeparlamentspräsident bzw. dessen Stellvertreter hinzugezogen werden dürfen (VGE U 04 20). Aufsichtsrechtliche Massnahmen bei eingetretener Beschlussunfähigkeit infolge zu kleiner Mitgliederzahl führen einerseits zu unnötigen administrativen Umtrieben, andererseits sind sie für das Image einer Gemeinde nicht förder-

lich. Mit der Forderung, dass der Vorstand – einzelne, aufgrund der konkreten Verhältnissen begründete Ausnahmen vorbehalten – mindestens fünf Mitglieder aufzuweisen hat, soll dies verhindert werden. In der Vernehmlassung ist der Vorschlag mehrheitlich auf Ablehnung gestossen.

## ***2.2 Ausstandsgründe in der Gemeindeversammlung (Art. 23 E-GG)***

Gemäss geltendem Art. 23 Abs. 1 GG haben neben den Mitgliedern der Gemeindebehörden ebenfalls jene der Gemeindeversammlung bei bestehendem Ausstandsgrund (Verwandtschaft und Schwägerschaft, unmittelbares persönliches Interesse am Ausgang einer Abstimmung) in den Ausstand zu treten. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlasser befürwortet die von der Regierung als Variante vorgeschlagene Streichung der Ausstandspflicht für Gemeindeversammlungsteilnehmer.

## **3. Rechnungswesen (Art. 49, 56, 81a E-GG)**

Die Grundlage für die kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanzen bilden die Bestimmungen in kantonalen Erlassen über die Haushalts- und Rechnungsführung der Gemeinden und der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Im Gegensatz zu den meisten Kantonen kennt Graubünden kein eigenständiges Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Die Minimalanforderungen an eine Finanzordnung der Gemeinden und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften sind in der Kantonsverfassung (Art. 93) und in verschiedenen Bestimmungen des Gemeindegesetzes festgehalten:

Art. 29 Vermögensverwaltung

Art. 39 Besteuerungs- und Haushaltsgrundsätze

Art. 49 Rechnungswesen

Art. 58 Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht der Gemeindeverbände

In Ergänzung dazu gelten die Bestimmungen des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; BR 710.100) sinngemäss und subsidiär auch für die Gemeinden. In der Botschaft zum neuen FHG, welches am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, wird die Bedeutung dieser sinngemässen subsidiären Anwendung konkretisiert (vgl. dazu Botschaft Heft 2 / 2004 – 2005, S. 111 ff. oder Infoschrift Gemeindeinspektorat Ginfo 1/2005, S. 4).

Der neue Abs. 2 zum bisherigen Art. 49 GG bestimmt in Anlehnung an die subsidiäre Geltung des FHG, dass das Rechnungswesen der Gemeinden nach anerkannten Grundsätzen der Rechnungsführung der öffentlichen Haushal-

te zu führen ist. Dieser Zusatz bedeutet eine sinnvolle Ergänzung des gesetzlichen Instrumentariums für die kommunale Haushaltsführung und deckt damit auch den Anspruch auf entsprechende Minimalanforderungen ab. Nachdem nun alle 208 Bündner Gemeinden ihr Rechnungswesen auf der Grundlage des harmonisierten Rechnungsmodells führen, festigt dieser Grundsatz die geltende Praxis.

Der Geltungsbereich des Gemeindegesetzes erstreckt sich nicht nur auf die politischen Gemeinden, sondern auch auf die Gemeindeverbindungen und die Bürgergemeinden. Deshalb gilt es, die entsprechenden Bestimmungen in den jeweiligen Kapiteln aufeinander abzustimmen bzw. zu ergänzen. So haben auch die Bürgergemeinden ihre Jahresrechnung zu erstellen und einzureichen, sofern dies nicht durch die politische Gemeinde erfolgt. Dies wird neu in Art. 81a E-GG geregelt.

#### **4. Interkommunale Zusammenarbeit und Regionalverbände (Art. 50–62 E-GG)**

##### ***4.1 Überblick***

Eine zentrale Neuerung der revidierten Kantonsverfassung bildet die Stärkung der regionalen Organisationen und Strukturen. Wie die Gemeindeverbände als so genannte Einzweckverbände waren auch die Regionalverbände (Mehrzweckverbände) in der alten Kantonsverfassung nicht geregelt, sondern erfahren lediglich im Gemeindegesetz eine positivrechtliche Regelung (Art. 50 ff. GG). Die Aufgabenerfüllung erfolgt zwar grundsätzlich nach wie vor in den gleichen Formen und Gefässen wie bisher. Hingegen schafft die neue Verfassung optimalere rechtliche Voraussetzungen für eine effiziente interkommunale Zusammenarbeit und Aufgabenerfüllung. Die Regionalverbände als spezielle Art von Gemeindeverbindungen erhielten eine klare Aufwertung, indem entsprechende Minimalanforderungen und damit eine erhöhte demokratische Legitimität verfassungsrechtlich verankert wurden. Zusammen mit den Kreisen kommen die Regionalverbände für überkommunale Aufgaben in Frage, wohingegen die interkommunale Zusammenarbeit weiterhin für Aufgaben offen bleiben soll, welche im Kreis oder in der Region nicht integrierbar sind.

Unter dem Abschnitt «V. Gliederung des Kantons» (Art. 60–74 KV) werden die Regionalverbände im Bereich der Zusammenarbeitsmöglichkeiten systematisch den Kreisen und Bezirken gleichgestellt (vgl. Art. 68 ff. KV). Im Einzelnen statuiert die Kantonsverfassung für die Regionalverbände folgenden Minimalstandards:

- Nach Art. 69 KV haben sich die Gemeinden für die Erfüllung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden zusammenschliessen und es sind diese so abzugrenzen, dass sie ihre Aufgaben zweckmässig und wirtschaftlich erfüllen können
- Art. 72 Abs. 1 KV schreibt eine zwingende öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Regionalorganisationen vor
- Nach Art. 72 Abs. 2 KV werden ihnen die Aufgaben vom Kanton, den Kreisen und den Gemeinden übertragen, wobei die Integration bestehender Gemeindeverbindungen in die Regionalorganisationen zu prüfen ist (vgl. Art. 76 Abs. 2 KV)
- Neben den obligatorischen Organen nach Art. 73 Abs. 1 Ziff. 1–3 KV sind auch die weiteren Organe nach Massgabe der Gesetzgebung zu bezeichnen (Art. 73 Abs. 1 Ziff. 4 KV)
- Gemäss Art. 73 Abs. 2 KV sind die politischen Mitwirkungsrechte durch Gesetz zu gewährleisten (Stichwort «Demokratisierung»)
- Im Übrigen gelangen auch die Art. 25 (Information) und Art. 78 KV (Aufgabenüberprüfung) auf die Regionalverbände analog zur Anwendung

Die Kantonsverfassung unterscheidet systematisch in ihrem Abschnitt über die Gliederung des Kantons (Art. 60–74) zwar zwischen Gemeinden und interkommunaler Zusammenarbeit (Art. 60–67) einerseits, sowie Kreisen, Bezirken und Regionalverbänden (Art. 68–74) andererseits. Unbestrittenermassen wurden mit den Regionalorganisationen jedoch keine neuen Verwaltungsebenen geschaffen, sondern einzig die Träger regionaler Aufgaben neu verfassungsrechtlich klar verankert. Insofern handelt es sich bei den Regionalverbänden um einen speziellen Zusammenschluss von Gemeinden zur Erfüllung überkommunaler Aufgaben, d.h. letztlich um interkommunale Zusammenarbeit (vgl. GRP 2002 / 2003, S. 370 f.).

Bereits im geltenden Gemeindegesetz wird der Regionalverband systematisch der interkommunalen Zusammenarbeit zugeordnet (vgl. Art. 59 GG). Weil aber mit den nun verfassungsrechtlich statuierten Regionalorganisationen wie erwähnt keine neuen Strukturen für die Aufgabenerfüllung geschaffen wurden, rechtfertigt es sich, die Regionalverbände auch weiterhin unter dem Abschnitt «Interkommunale Zusammenarbeit» näher zu regeln. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben, d.h. der damit verbundenen ausführlicheren Regelung der Regionalverbände, finden sich bisherige Bestimmungen teilweise unter einer anderen Artikelnummerierung. Hingegen umfasst der Abschnitt dieselbe Anzahl Artikel wie bisher.

## **4.2 Einzelfragen**

### *4.2.1 Gebietsabgrenzung*

Gemäss Art. 69 Abs. 2 KV sind die Regionalverbände so abzugrenzen, dass sie ihre Aufgaben zweckmässig und wirtschaftlich erfüllen können. Diese Formulierung entspricht ungefähr jener in Art. 59 Abs. 1 des geltenden Gemeindegesetzes. Für eine sinnvolle Gebietsabgrenzung kommen im Einzelfall verschiedene mögliche Kriterien in Betracht, wie z.B. quantitative Verhältnisse (u.a. Einwohnerzahl, Anzahl von Gemeinden), geographische/topographische Gegebenheiten (z.B. Talbildung), wirtschaftliche/kulturelle Zusammengehörigkeit oder bisherige gemeinsame Aufgabenerfüllung. Damit soll keine starre, unverrückbar bleibende Gebietsabgrenzung erfolgen. Sie soll vielmehr eine gewisse Dynamik und Flexibilität insofern aufweisen, als sie im Laufe der Zeit sich verändernden Verhältnissen, oder wenn es sich sonst als sinnvoll und zweckmässig erweist, angepasst und korrigiert werden kann. Sollte im Einzelfall eine einvernehmliche Gebietsabgrenzung scheitern, so müsste wohl die Regierung im Rahmen ihres Aufsichtsrechts auch über die Regionalverbände (vgl. Art. 74 Abs. 1 KV) korrigierend eingreifen.

### *4.2.2 Organisation*

#### **Vorgaben**

Die heute bestehenden 15 Regionalorganisationen sind unterschiedlich organisiert. Deren sechs (Bregaglia, Engiadina Bassa, Mittelbünden, Prättigau, Surselva, Val Müstair) weisen die von Art. 72 Abs. 1 KV zwingend geforderte öffentlich-rechtliche Ausgestaltung bereits auf. Die Regionalverbände Oberengadin und Davos sind mit dem entsprechenden Kreis (beide) bzw. mit der Gemeinde (Davos) identisch. Sieben weitere Verbände sind privatrechtlich organisierte Regionalorganisationen in Form des Vereins (Moesano, Calanca, Schanfigg, Heinzenberg/Domleschg, Hinterrhein, Bündner Rheintal) bzw. in Form einer einfachen Gesellschaft (Poschiavo). Somit sind insgesamt acht Regionalverbände öffentlich-rechtlich organisiert, während deren sieben eine privatrechtliche Rechtsform aufweisen.

Mit der Übergangsbestimmung von Art. 107 KV wird den bestehenden Regionalorganisationen eine Frist bis Ende 2006 für eine allfällig erforderliche Neuorganisation eingeräumt.

Gemäss Art. 73 Abs. 1 KV bilden die Gesamtheit der Stimmberechtigten, die Delegierten sowie die Präsidentin bzw. der Präsident die obligatorischen Organe des Regionalverbandes. Im Weiteren stellt das Gesetz sicher, dass die Regionalverbände die politischen Rechte gewährleisten (Art. 73 Abs. 2 KV).

### ***Wahl des Regionalvorstandes***

Die Kantonsverfassung verlangt in Art. 11 Ziff. 6 lediglich für das Präsidium des Regionalverbandes zwingend eine Volkswahl. In den Beratungen zur neuen Kantonsverfassung blieb unbestritten, dass eine demokratische Legitimation der Wahl des Vorstandes zu erfolgen habe (GRP 2002 / 2003, S. 385 ff.). Hingegen wurde der Antrag, die Volkswahl ebenfalls der Regionalvorstände qua Verfassung vorzusehen, abgelehnt. Diese Frage sei der Gesetzgebung zu überlassen. In der Vernehmlassung ist der Vorschlag, die Volkswahl des Regionalvorstandes der jeweiligen Region zu überlassen, kaum auf Opposition gestossen. Die zwingende Verankerung der Volkswahl in den Statuten wird nur von zwei Vernehmlassern gefordert, hingegen von keiner Gemeinde, keinem Regionalverband und keiner Partei. In diesem Sinne erachtet es die Regierung für zweckmässig, den Entscheid über eine allfällige Volkswahl den einzelnen Regionalorganisationen aufgrund je ihrer besonderen Verhältnisse vorzubehalten. Sie erblickt in diesem Vorschlag auch keinen allfälligen Widerspruch zu Art. 11 Ziff. 7 KV, wonach die Mitglieder der Gemeindebehörden nach Massgabe der Gesetzgebung durch das Volk zu wählen sind (vgl. Art. 9 und 10 GG). Indem der Verfassungsgeber eine analoge Bestimmung für die Regionalverbände eben gerade nicht statuierte, überliess er die Beantwortung dieser Frage dem Gesetzgeber. Im Übrigen sind bei der Wahl in den Regionalvorstand in jedem Fall die verschiedenen Gebiete angemessen zu berücksichtigen (vgl. Art. 59 Abs. 5 E-GG).

### ***Politische Rechte***

Im Zusammenhang mit Gemeinde- und Regionalverbänden ist oft von einem Demokratiedefizit die Rede, wonach den Stimmberechtigten die Aufgabenwahrnehmung nach deren Übertragung auf einen interkommunalen Rechtsträger in der Regel weitgehend demokratischer Einflussnahme und Kontrolle entzogen sei (vgl. auch GRP 2002 / 2003, S. 374 ff.). Das Postulat nach demokratischer Mitwirkung leitet sich ab aus den den Stimmbürgern auf kommunaler Ebene zustehenden ausgeprägten politischen Rechten. Die durch die interkommunale Zusammenarbeit den Stimmberechtigten auf Gemeindeebene entzogenen bzw. geschmälernten demokratischen Rechte sind auf Verbandsebene m.a.W. durch entsprechende Institute auszugleichen, d.h. es sind ihnen in Verbandsangelegenheiten Initiativ- und Referendumsrechte einzuräumen.

Art. 54 Abs. 1 lit. m GG schreibt Statutenbestimmungen vor über «das Referendum der Gemeinden und der Stimmberechtigten gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlung». Da Art. 55 Abs. 1 und 2 GG bzw. Art. 53 Abs. 1 lit. a und b E-GG für Erlass, Abänderung und Aufhebung der Statuten ohnehin immer einen Beschluss der Gesamtheit der Mitgliedgemeinden verlangt, muss sich Art. 54 Abs. 1 lit. m GG auf «andere Erlasse und Beschlüsse»

im Sinne von Art. 55 Abs. 3 GG beziehen. Der letztgenannten Bestimmung zufolge unterliegen diese nicht zwingend dem obligatorischen Referendum. Art. 54 Abs. 1 lit. m GG sieht lediglich vor, dass die Verbände statutarisch festzulegen haben, welche legislativen und exekutiven Rechtsakte der Delegiertenversammlung dem obligatorischen oder zumindest dem fakultativen Referendum unterliegen sollen. Das Gesetz schweigt sich hingegen darüber aus, ob gewisse Rechtsakte zwingend einer der beiden Referendumsarten zugänglich zu machen sind. Nach dem oben Gesagten und entsprechend der Regelung bei den Gemeinden sind alle gesetzesähnlichen Verbandserlasse zwingend wenigstens dem fakultativen Referendum zu unterstellen (Art. 53 Abs. 2 E-GG; vgl. auch H.-M. Allemann, a.a.O., S. 251). In diesem Sinne wird – zusammen mit dem in Art. 52 Abs. 1 lit. m E-GG neu statuierten Finanzreferendum – der ebenfalls im Vernehmlassungsverfahren vereinzelt gestellten Forderung nach grösserem Mitspracherecht des Souveräns in Verbandsangelegenheiten entsprochen. Damit erfolgt die zu Recht geforderte Korrektur der mit einer Aufgabenübertragung auf einen Verband meistens verbundenen Einbusse demokratischer Mitbestimmung.

### ***Verhältnis Gemeinde / Regionalverband***

Nach Art. 69 Abs. 1 KV schliessen sich die Gemeinden für die Erfüllung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden zusammen. Art. 57 Abs. 1 E-GG stellt ergänzend dazu klar, dass jede Gemeinde einem Regionalverband anzu gehören hat. Verschiedene Vernehmlasser (vor allem Gemeinden) beantragen eine Streichung dieser Bestimmung, weil von Verfassungswegen keine solche Zwangsmitgliedschaft zu einem Regionalverband bestehe.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der seit einigen Jahren laufenden Diskussionen über die Neuausrichtung der Regionalpolitik mit den Schwerpunkten auf Wachstum, Innovation, Förderung regionaler Potenziale und nachhaltige Entwicklung und der damit einhergehenden Forderung nach gut funktionierenden Regionalorganisationen haben die Regionalverbände mit der verfassungsmässigen Verankerung und der gleichzeitigen Statuierung von Minimalstandards eine klare Stärkung erfahren. Die erhöhte Bedeutung der Regionalverbände wird unterstrichen durch ihre systematische Gleichstellung mit den Kreisen und Bezirken (vgl. Titel «2. Kreise, Bezirke und Regionalverbände», Art. 68–72 KV). Neben den bereits heute von den Regionalorganisationen wahrgenommenen Aufgaben (z.B. Regionalplanung [vgl. Art. 3 Abs. 2, Art. 18 f. Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden], Abfallbewirtschaftung, Regionalverkehr, Spital, Sonderschulen usw.) werden künftig neue Verpflichtungen auf die Regionen zukommen (z.B. regionale Wirtschaftsförderung, Projekte von regionaler Bedeutung usw.). Für die interkommunale und -regionale Koordination sind starke, demokratisch aufgebaute und politisch legitimierte Organisationen gefordert. Diese auf



regionaler Ebene zu erfüllenden Aufgaben werden den Verbänden gemäss Art. 72 Abs. 2 KV vom Kanton, von den Kreisen oder von den Gemeinden übertragen. Somit sind die Regionalverbände, neben den Gemeindeverbänden und den Gemeinden, Hauptträger der wichtigsten und auch kostspieligsten Aufgaben. Vor diesem Hintergrund kann Art. 69 Abs. 1 KV, abgesehen vom klaren Wortlaut, nur dahin verstanden werden, dass – wie Art. 57 Abs. 1 E-GG formuliert – jede Gemeinde zwingend einem Regionalverband angehört, ansonsten eine als regional definierte Aufgabe im Widerspruch zu Art. 69 Abs. 1 KV von der Gemeinde selber oder allenfalls von einem Gemeindeverband zu erfüllen wäre.

Mit diesen Feststellungen ist aber noch nicht die Frage beantwortet, ob – wie das heute bei der Gemeinde Davos der Fall ist – eine einzelne Gemeinde eine Region bilden kann. Art. 69 Abs. 1 KV spricht von Gemeinden (Mehrzahl), welche sich für die Erfüllung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden zusammen schliessen. Nach dem strengen Wortlaut der Bestimmung wäre die Frage auf den ersten Blick zu verneinen. Um den rechtsverbindlichen Sinn eines Rechtssatzes, über dessen Tragweite Unklarheiten bestehen, zu ermitteln, steht heute anerkanntermassen auch für das Verwaltungsrecht jedoch der Methodenpluralismus im Vordergrund. Danach sollen all jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall ein vernünftiges und praktikables Ergebnis zeitigen (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 214 ff. m.w.H.). Kernaussage von Abs. 1 des Art. 69 KV ist einerseits das Erfordernis, dass regionale Aufgaben zwingend von einem Regionalverband zu erfüllen sind, welchem andererseits politische Gemeinden als Mitglieder angehören. In aller Regel bilden nun mehrere Gemeinden das Territorium eines Regionalverbandes, zu welchem letzterem sie sich entsprechend zusammen schliessen. Bildet nun aber das Territorium einer einzelnen Gemeinde aufgrund funktionaler und zweckmässiger Kriterien gleichzeitig die Gebietsabgrenzung für die Regionalorganisation, so kann es nicht der Sinn des Verfassungsgebers sein, dass sich diese Gemeinde für die Bildung eines Regionalverbandes mit anderen Gemeinden zusammen zu schliessen hat mit der Konsequenz, dass damit eine womöglich höchst unerwünschte und für die Aufgabenerfüllung nachteilige Gebietsabgrenzung entstünde. Im Übrigen ist unbestritten, dass die Formulierung von Art. 69 Abs. 1 KV nicht verhindern kann und soll, dass sich sämtliche Gemeinden einer Region zu einer einzigen Gemeinde zusammen schliessen, würden andernfalls damit doch erwünschte Zusammenschlüsse unnötig untergraben. Letztlich bildet somit auch bei dieser letzteren Konstellation eine einzelne Gemeinde den Regionalverband, weshalb es sachlich nicht gerechtfertigt wäre, die oben gestellte Frage zu verneinen. Der zweite Satz von Abs. 1 des Art. 57 E-GG soll dies auch positiv-rechtlich zum Ausdruck bringen.

### ***Kreis als Regionalorganisation***

Das Oberengadin bildet mit dem Kreis und der Regionalorganisation zwei territorial identische Gebilde, weshalb etwas näher zu prüfen ist, ob der Kreis gleichzeitig die Funktion als Regionalverband übernehmen kann, oder ob für die Erfüllung regionaler Aufgaben neben dem Kreis zwingend ein Regionalverband zu bilden ist.

Der Kreis ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die auf ihrem Gebiet gesetzlich umschriebene hoheitliche Befugnisse in einem umfassenden Wirkungsbereich ausübt. Der Kreis ist demnach eine Gebietskörperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Er erfüllt die Aufgaben, die ihm durch den Kanton oder die Gemeinden übertragen werden (Art. 69 KV; Raschein/Vital, Bündnerisches Gemeinderecht, 1991, S. 39). Nach Art. 2 der Kreisverfassung Oberengadin hat der Kreis politisch, administrativ und gerichtlich die sich aus der kantonalen Gesetzgebung ergebenden Obliegenheiten und Befugnisse (Abs. 1). Zudem fallen gemäss Abs. 2 von Art. 2 der Kreisverfassung das Kreisspital Oberengadin, die Regionalplanung Oberengadin, das Pflegeheim Oberengadin sowie die Förderung des öffentlichen Verkehrs in die Kompetenzen des Kreises. Damit nimmt der Kreis bereits heute typisch regionale Aufgaben wahr. Neben der öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung analog den Regionalverbänden gewährleistet der Kreis Oberengadin ebenfalls die politischen Mitwirkungsrechte in Form des Initiativ- und Referendumsrechts (Art. 9 f. Kreisverfassung). Nicht zuletzt verfügt der Kreis ebensowenig wie die Regionalverbände über eine eigene Steuerhoheit. Beide Ebenen sind vorliegend in rechtlicher Hinsicht einander somit grundsätzlich gleichgestellt. Bereits vor Jahren wurde im Übrigen der Kreis als prädestiniert angesehen, gewisse regionale Aufgaben von den Gemeinden zu übernehmen (vgl. Raschein/Vital, a.a.O., S. 48). In Ausnahmefällen, d.h. wenn – wie vorliegend im Oberengadin der Fall – der Kreis die Trägerschaft der regionalen Aufgaben innehat, soll somit im Interesse einer effizienten, schlanken Verwaltung sowie zur Vermeidung von unnötigen Doppelspurigkeiten von der Bildung einer zusätzlichen «Parallelorganisation» abgesehen werden. Dieses Ergebnis der Auslegung von Art. 69 Abs. 1 KV lässt sich ohne weiteres auch im Lichte einer vorzunehmenden Interessenabwägung vertreten.

Art. 57 Abs. 1 E-GG ist in diesem Sinne entsprechend zu relativieren.

### ***Beitritt von Fraktionen zum Regionalverband***

Verschiedene Gemeinden schlagen im Vernehmlassungsverfahren vor, es sei auch Fraktionen die Möglichkeit zu geben, separat einem Regionalverband beizutreten.

Diesem Anliegen kann nicht entsprochen werden. Nach Art. 69 Abs. 1 KV schliessen sich «die Gemeinden» zu Regionalverbänden zusammen. Art. 50 Abs. 1 GG lässt «zwei oder mehrere Gemeinden» sich zu Gemeindeverbin-

dungen zusammen schliessen. Wie Art. 53 Abs. 2 GG bzw. Art. 51 Abs. 2 E-GG spricht auch Art. 59 Abs. 2 GG von «Mitgliedsgemeinden». Weitere Bestimmungen über den Verband nennen als Mitglieder ebenfalls nur Gemeinden. Aus dem Sprachgebrauch des Gemeindegesetzes (vgl. Art. 1 und 4) folgt, dass mit «Gemeinden» ausschliesslich politische Gemeinden gemeint sind. Gemeinde- und Regionalverbände können daher nur dieser Gemeindeart offen stehen. Anderen öffentlich-rechtlichen Subjekten wie etwa Bürger- und Kirchgemeinden, Kreisen oder eben Fraktionen muss der Beitritt verwehrt bleiben (vgl. H.-M. Allemann, a.a.O., S. 167).

## **5. Zusammenschluss von Gemeinden (Art. 87–94 E-GG)**

### ***5.1 Regelung innerhalb des Gemeindegesetzes***

Bei den Vorabklärungen für die Umsetzung der Kantonsverfassung auf Gesetzesstufe wurde auch die Frage nach einem eigenständigen Gesetz über Gemeindezusammenschlüsse geprüft. Dabei hat sich herausgestellt, dass das Instrumentarium im Gemeindegesetz durchaus tauglich ist, um den Zusammenschluss von Gemeinden zu ermöglichen und zu fördern. Im Vergleich zu anderen Kantonen verfügt der Kanton Graubünden für diesen Zweck über eine durchaus fortschrittliche Gesetzgebung.

Weil die neue Kantonsverfassung in verschiedenen Regelungsbereichen einen Gesetzesvorbehalt anbringt, wurde das bestehende Fusionsinstrumentarium überprüft und ergänzt.

Die neue Kantonsverfassung regelt in Art. 63 den Zusammenschluss von Gemeinden und statuiert in Art. 64 ausdrücklich die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und den Zusammenschluss von Gemeinden durch den Kanton. Obwohl dieser Verfassungsauftrag weitgehend abgedeckt ist, sind die geltenden Bestimmungen auf ihre Wirksamkeit zur Unterstützung der laufenden Reformprozesse zu untersuchen und allenfalls die Akzente neu zu setzen. Dies geschieht im Rahmen der Überprüfung von Kapitel IX. des Gemeindegesetzes «Gemeindegrenzen und Zusammenschluss von politischen Gemeinden», Art. 83–94 E-GG.

Der bisherige Titel (Festsetzung und Änderung von Gemeindengrenzen und Eingemeindung) versetzt die in diesem Abschnitt hauptsächlich geregelte Zusammenschlussgesetzgebung etwas in den Hintergrund. Dabei weisen die beiden Regelungsbereiche durchaus Zusammenhänge auf. Zur Diskussion stehen zwei Varianten für die Neuformulierung des IX. Abschnitts, wobei der letzteren der Vorzug zu geben ist:

- Zusammenschluss von Gemeinden sowie Festsetzung und Änderung von Gemeindegrenzen
- Gemeindegrenzen und Zusammenschluss von politischen Gemeinden

Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird zwar die Reihenfolge u. a. auch wegen der Artikelnummerierung beibehalten, aber mit stärkerer Gewichtung der Fusionsthematik. Der Begriff «Eingemeindung» wird durch den in der neuen Kantonsverfassung verwendeten Begriff «Zusammenschluss» ersetzt (vgl. Art. 63 KV). Sodann wird bereits im Titel die Geltung der Fusionsbestimmungen explizit auf die politischen Gemeinden eingeschränkt. Dies bedeutet, dass mit der Bezeichnung «Gemeinde» in diesem Abschnitt – wie grundsätzlich im ganzen Gesetz – immer die «politische Gemeinde» gemeint ist. Dies steht zwar in gewissem Widerspruch zu einzelnen Voten im Zusammenhang mit den Beratungen zur neuen KV im Grossen Rat (vgl. GRP 2002 / 2003, S. 379 f.). Aufgrund ihres eingeschränkten Aufgabenkreises (vgl. Art. 81 GG) ebenso wie mit Blick auf Art. 89 erscheint es jedoch ausgeschlossen, dass sich Bürgergemeinden zwecks gemeinsamer Erledigung ihrer Aufgaben (z.B. Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht, Veräusserung ihres Vermögens) zusammenschliessen können. Ein Zusammenschluss von Bürgergemeinden ist m.a.W. ohne gleichzeitigen Zusammenschluss der entsprechenden politischen Gemeinden nicht vorstellbar.

Damit lassen sich die wichtigsten Akzente, Anpassungen und Ergänzungen wie folgt aufzählen:

- Einheitliche Verwendung des Begriffs «Zusammenschluss» (Art. 87–90, 92–94 E-GG)
- Ausdehnung der Bestimmung über die Änderung der Kreiszugehörigkeit auf die Regionszugehörigkeit (Art. 90 E-GG)
- Eingehende Kommentierung der Bestimmung über die «Vereinbarung», welche das Kernstück eines Gemeindezusammenschlusses bildet (Art. 91 E-GG)
- Zulassung von Konsultativabstimmungen (Art. 92 E-GG)
- Ausbau und eingehende Kommentierung des Artikels über die Förderung des Zusammenschlusses; Ergänzung des Förderinstrumentariums um die Möglichkeit von Besitzstandsgarantien bei kantonalen Leistungen (Art. 93 E-GG)
- Erweiterung der Bestimmungen betreffend die Verfügung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Grossen Rat (Art. 94 E-GG)

Neben den eigentlichen Fusionsbestimmungen gemäss Abschnitt IX. enthält das geltende bzw. das in Revision stehende Gemeindegesetz noch weitere Bestimmungen, welche im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen von Bedeutung sind:

- Bestimmungen über den Zusammenschluss von Bürgergemeinden mit politischen Gemeinden (Art. 81 lit. f, E-GG; vgl. dazu Teil B, Kap. I Ziff. 5.4)
- Bestimmungen über die Fraktionen (Art. 71 ff. GG)
- Bestimmungen über die Auslagerung bzw. Bildung öffentlich-rechtlicher Körperschaften (Art. 63 ff. GG)

Weil sich die Reform der territorialen Strukturen nicht allein auf den Zusammenschluss von Gemeinden bezieht, sind in diesem Zusammenhang auch die bestehenden und im Rahmen der Umsetzung der Kantonsverfassung revidierten Bestimmungen betreffend die interkommunale Zusammenarbeit im Allgemeinen sowie jene über die Regionalverbände im Besonderen zu beachten (Abschnitt VI. «Interkommunale Zusammenarbeit», Art. 50–62 E-GG).

## **5.2 Förderung von Gemeindezusammenschlüssen**

### *5.2.1 Rechtsgrundlagen*

Die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen und der Einsatz von finanziellen Mitteln hierfür waren bereits bisher gesetzlich verankert:

<b>Bisherige Grundlagen</b>
<p><b>Gemeindegesetz (Art. 93)</b> Der Kanton fördert die Eingemeindung. Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, richtet er den Gemeinden zu diesem Zwecke einen Beitrag aus.</p> <p><b>Finanzausgleichsgesetz (Art. 19 Abs. 2)</b> Solche Beiträge (Sonderbedarf) können auch zur Förderung von Gemeindevereinigungen und der interkommunalen Zusammenarbeit ausgerichtet werden.</p>

Mit der ausdrücklichen Erwähnung in Art. 64 KV erhält die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen die Legitimation auf höchster Rechtsstufe. Eine wirkungsvolle Förderung kann sich nicht allein und primär auf die finanzielle Unterstützung beschränken. Vielmehr geht es darum, die gesamte Gemeindepolitik u. a. auf diese Zielsetzung auszurichten. Dies geschieht in erster Linie, indem über den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich ent-

sprechende Anreize geschaffen und bestehende Hemmnisse beseitigt werden. Neben dem direkten Finanzausgleich sollen auch die Sektoralpolitiken auf dieses Ziel ausgerichtet werden.

Das weiterentwickelte Förderinstrumentarium gemäss Revisionsvorschlag ist in den nachfolgenden Bestimmungen verankert:

## **Neue Grundlagen**

### **Kantonsverfassung (Art. 64)**

Der Kanton fördert die interkommunale Zusammenarbeit und den Zusammenschluss von Gemeinden, um die zweckmässige und wirtschaftliche Erfüllung ihrer Aufgaben sicherzustellen.

### **Gemeindegesetz (Art. 93)**

<sup>1</sup> Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Gemeinden.

<sup>2</sup> Er unterstützt den Zusammenschluss mit einem Förderbeitrag. Art und Umfang werden in der Finanzausgleichsgesetzgebung geregelt.

<sup>3</sup> Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, kann er Art und Umfang bisheriger Leistungen an einzelne der betroffenen Gemeinden für eine angemessene Übergangsfrist garantieren oder Leistungen an zusätzliche Investitionen erbringen.

### **Finanzausgleichsgesetz (Art. 15 und 19a)**

#### **Art. 15**

<sup>1</sup> Die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel sind für Ausgleichsbeiträge an finanzschwache Gemeinden und für Beiträge zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen zu verwenden.

<sup>2</sup> Die Ausgleichsbeiträge an Gemeinden werden (...) eingesetzt:

- a) für den Steuerkraftausgleich
- b) für Beiträge an öffentliche Werke
- c) für den Sonderbedarfsausgleich

#### **Art. 19a**

<sup>1</sup> Gemeinden, welche sich zusammenschliessen, erhalten Förderbeiträge.

<sup>2</sup> Solche Beiträge können auch an Projekte und Studien ausgerichtet werden.

<sup>3</sup> Die Regierung legt die Kriterien und die Höhe der Förderbeiträge fest.

## 5.2.2 Bisherige Praxis

Auf der Grundlage des 1974 erlassenen Gemeindegesetzes hat die Regierung die seither erfolgten Gemeindegemeinschaften mit einem finanziellen Beitrag gefördert. Zuvor musste sich die finanzielle Unterstützung von Zusammenschlüssen auf finanzausgleichsberechtigte Gemeinden beschränken. So konnte an die Vereinigung von Uors-Peiden ein Beitrag ausgerichtet, an die Eingemeindung von Casaccia zu Vicosoprano aufgrund der damals fehlenden Rechtsgrundlage jedoch kein Beitrag zugesprochen werden.

Bei der Bemessung des Beitrages wurden vor allem die unterschiedlichen Vermögensverhältnisse der einzelnen Gemeinden berücksichtigt. Bei den jüngsten Zusammenschlüssen Suraua und Donat hat das Gemeindeinspektorat im Bericht vom 20. April 2001 zuhanden der Regierung Leitplanken und Bemessungsgrundlagen für die Festsetzung der Beitragshöhe erläutert. Entsprechend hat die Regierung seither auf der Grundlage von Pauschalen mit Zu- und Abschlägen Kantonsbeiträge beschlossen.

Bisher hat der Kanton an Gemeindegemeinschaften folgende Beiträge ausgerichtet:

1963	Uors und Peiden zu <b>Uors-Peiden</b>	Fr.	80 000.00
1971	Casaccia zu <b>Vicosoprano</b>	Fr.	0.00
1977	Strada zu <b>Ilanz</b>	Fr.	90 000.00
1978	Riom und Parsonz zu <b>Riom-Parsonz</b>	Fr.	150 000.00
1979	St. Antönien-Castels und St. Antönien-Rüti zu <b>St. Antönien</b>	Fr.	150 000.00
1979	Landarenca zu <b>Arvigo</b>	Fr.	150 000.00
1981	Rossa, Sta. Domenica, Augio zu <b>Rossa</b>	Fr.	220 000.00
1998	Tinizong und Rona zu <b>Tinizong-Rona</b>	Fr.	400 000.00
2001	Camuns, Surcasti, Tersnaus, Uors-Peiden zu <b>Suraua</b>	Fr.	1 000 000.00
2002	Donath und Patzen-Fardün zu <b>Donat</b>	Fr.	500 000.00
	<b>Total</b>	<b>Fr.</b>	<b>2 740 000.00</b>

Überdies wurden seit dem Jahre 2000 insgesamt Fr. 156 500.– an die Erarbeitung von Fusionsstudien ausgerichtet.

## 5.2.3 Weiterentwicklung des Förder- und Ausgleichsinstrumentariums

Bei der Umsetzung des Verfassungsauftrages spielt das Förder- und Ausgleichsinstrumentarium eine wesentliche Rolle. Es ist laufend zu überprüfen,

ob die bisherige Praxis dem Förderauftrag genügend Rechnung trägt, oder ob eine Weiterentwicklung und zusätzliche Differenzierung angezeigt sind.

Es gibt für den Kanton mehrere Gründe, Beiträge an den Zusammenschluss von Gemeinden zu gewähren. Einerseits geht es um die Förderung und Lenkung von Reformprozessen, welche den Zielsetzungen der kantonalen Gemeinde- und Finanzausgleichspolitik entsprechen. Andererseits geht es aber auch um Fragen des Ausgleichs von Unterschieden in der finanziellen Ausstattung sowie von Lastenverschiebungen, welche durch den Zusammenschluss entstehen. Entsprechende Ausgleichsleistungen fördern Gemeindezusammenschlüsse, indem sie Hemmnisse beseitigen.

### ***Förderziel***

Durch den Zusammenschluss von Gemeinden können die heutigen Gebietsstrukturen so verändert werden, dass sie bessere Voraussetzungen für eine angemessene Aufgabenzuteilung und effizientere Erfüllung, aber auch für einen Finanzausgleich mit mehr Wirkung und Transparenz schaffen. Der Zusammenschluss soll der Stärkung der Institution Gemeinde dienen und Defizite aufgrund der unüberschaubaren interkommunalen Zusammenarbeit beseitigen. Der Mitteleinsatz für das Förderziel Strukturbereinigung ist zweifellos mit einem «return on invest» verbunden.

Die Notwendigkeit einer Strukturbereinigung ist nicht zwingend mit der Finanzlage bzw. Finanzschwäche der betroffenen Gemeinden verknüpft. Sie kann durchaus auch bei grösseren und finanzstarken Gemeinden erwünscht und somit förderungswürdig sein. Eine Unterstützung unter dem Förderspekt muss auch nach der Intensität und Wirkung einer Gebietsreform differenziert werden. Besonders stark zu fördern sind vor allem grössere Gebietsreformen wie Zusammenschlüsse zu einer Talgemeinde, aber auch der Zusammenschluss kleiner, schwacher Gemeinden mit starken, leistungsfähigen Partnern.

Der Förderbeitrag ist aber nur ein Element der Förderpolitik. Eine wirkungsvolle Förderung von Gemeindezusammenschlüssen bedingt auch, dass Hemmnisse beseitigt und Anreize im Rahmen des Finanzausgleichs und der Sektoralpolitiken geschaffen werden.

### ***Ausgleichsziel***

Durch den Zusammenschluss von Gemeinden ändern sich oft auch die Verhältnisse bei den Finanzströmen zwischen Kanton und Gemeinden (vertikale Finanzströme). Die vertikalen Finanzströme im Rahmen des direkten und indirekten Finanzausgleichs verringern sich nach dem Zusammenschluss zahlenmässig und weisen neu andere Beiträge aus. Beim Zusammenschluss von kleineren, finanzschwachen Gemeinden mit grösseren Gemeinden kann auch eine vollständige Abkoppelung vom direkten Finanzausgleich stattfin-



den. Solche Ergebnisse sind zweifellos auch Ziel der Gemeindereform. In diesen Fällen geht es darum, den durch die Abkoppelung vom Finanzausgleich entstehenden Vorteil für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden, welche den Finanzausgleich finanzieren, angemessen abzugelten. Selbstverständlich sind dabei die durch den Zusammenschluss entstandenen Synergieeffekte zu berücksichtigen.

Beim Zusammenschluss von Gemeinden werden auch die Finanzhaushalte der bisherigen Gemeinden in einen neuen Finanzhaushalt zusammengefügt (horizontale Angleichung) und der Gemeindesteuerfuss neu festgesetzt. Dieser Harmonisierungsprozess gestaltet sich umso schwieriger, je mehr sich die bisherigen Gemeinden in der Steuerbelastung, der Finanz- und Infrastrukturausstattung sowie im Umfang der Verschuldung unterscheiden. Bisher finanzschwache Gemeinden mit einem hohen Steuerfuss wirken dabei belastend. Diese Wirkung kann durch Synergieeffekte und durch einen angemessenen Förderbeitrag weitgehend beseitigt werden. Dafür sind neben dem pauschalen Förderbeitrag angemessene Kompensationszahlungen für die wegfallenden Ausgleichsbeiträge ausschlaggebend.

### ***Sonderleistungen***

Die Sonderleistungen können mögliche Nachteile beseitigen, die durch einen Zusammenschluss entstehen. So soll es möglich sein, für beschlossene Werke Subventionen und allenfalls zugesicherte Finanzausgleichsbeiträge zu den aktuell geltenden Ansätzen der noch nicht zusammengeschlossenen Gemeinden auszurichten. Auch bei anderen bestehenden Rechtsverhältnissen zwischen Kanton und den bisherigen Gemeinden können Fusionshemmnisse durch Besitzstandsgarantien während einer Übergangsfrist behoben werden.

#### *5.2.4 Methoden und Kriterien für die Ermittlung eines Förderbeitrages*

Die Forderung nach klaren und einheitlichen Kriterien für die Ermittlung eines Förderbeitrages ist verständlich. Im Idealfall sollte jede fusionswillige Gemeinde den zu erwartenden Beitrag anhand von Vorgaben selber ermitteln können. In der Praxis und auch aufgrund der Erfahrungen in anderen Kantonen erweist sich aber die Umsetzung eines solchen berechtigten Anliegen als schwierig; dies insbesondere, wenn es darum geht, dem Ausgleichsziel gerecht zu werden.

### ***Förderpauschale***

Die «reine» Förderung des Zusammenschlusses kann mit einer Grundpauschale abgedeckt werden. Die Anwendung der bei Suraua und Donat verwendeten Pauschale von Fr. 150 000.– je Gemeinde zuzüglich Fr. 500.– je Ein-

wohner (limitiert auf insgesamt 1000 Einwohner) sollte als bewährte Grundlage beibehalten werden. Die Pauschale dient auch dem Ausgleich der Unterschiede unter den fusionswilligen Gemeinden. Mit den Pauschalbeiträgen sind überdies die Zusatzkosten für das Verfahren und die Umsetzung des Zusammenschlusses sowie die administrativen Einsparungen beim Kanton abgedeckt.

Für die Ermittlung der Grundpauschale wird die Anzahl der sich zusammenschliessenden Gemeinden und deren Einwohnerzahl berücksichtigt; dies ohne Vorbehalt bezüglich Perimeter des Gemeindezusammenschlusses.

Ein solcher Vorbehalt ist jedoch für den Fall vorzusehen, wenn sich weitere Gemeinden der neugebildeten und mit einer Förderpauschale unterstützten Gemeinde anschliessen. In einem solchen Fall werden für die Ermittlung der Förderpauschale nur die Anzahl der sich neu anschliessenden Gemeinden mit ihrer Einwohnerzahl berücksichtigt.

Die Pauschalbeiträge können mit einem Bonussystem ergänzt werden. Solch zusätzliche Fördermittel sollen beispielsweise in folgenden Fällen eingesetzt werden können: Pilotprojekte, Zusammenschlüsse zu Talgemeinden, Gemeindezusammenschlüsse mit einem ausserordentlich positiven Effekt auf die Bereinigung bestehender Strukturen u. a.

### ***Ausgleichsbeiträge***

Pauschalbeiträge allein erreichen ihren Förderzweck nicht, wenn der Zusammenschluss erhebliche Veränderungen bei den Finanzströmen zwischen Kanton und Gemeinden auslöst und die Disparitäten unter den Gemeinden gross sind. In diesen Fällen muss der Förderbeitrag auch eine Ausgleichskomponente enthalten. Für die Ermittlung dieser Komponente sollen die vertikalen Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden eruiert, die Veränderungen aufgrund des Zusammenschlusses kalkuliert und in einem angemessenen Umfang, bzw. über einen angemessenen Zeitraum ausgeglichen werden. Wo erhebliche Disparitäten unter den sich zusammenschliessenden Gemeinden bestehen, glätten die Ausgleichsbeiträge Unterschiede in der finanziellen Ausstattung.

### ***Sonderleistungen***

Neben dem eigentlichen Förderbeitrag (aus Förderpauschale und kalkuliertem Ausgleichsbeitrag) gibt es andere Möglichkeiten, im Rahmen des Leistungsaustausches und der gegenseitigen Finanzströme Regelungen zu treffen, welche den Zusammenschluss fördern und gleichzeitig einen Ausgleich der Nachteile für die fusionswilligen Gemeinden zur Folge haben; dies mit dem Ergebnis, dass weder der Kanton noch die betroffenen Gemeinden etwas verlieren.

Die rechtliche Grundlage für Sonderleistungen des Kantons lässt sich aus dem generellen Förderauftrag ableiten. Aber auch die Ausnahmeregelung bezüglich der Einteilung der Gemeinden in Finanzkraftgruppen kann hierfür herangezogen werden.

### *5.2.5 Beiträge an Projekte und Studien*

Finanzielle Fördermittel sollen nicht nur für beschlossene Gemeindezusammenschlüsse eingesetzt werden, sondern auch bereits für entsprechende Projekte und Studien. Für die Zusicherung solcher Beiträge müssen allerdings bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. So sollen in der Regel die Vorabklärungen bezüglich Perimeter sowie Inhalt und Ziel der Studie bzw. des Projektes abgeschlossen und der Kreditentscheid durch die zuständige Instanz gefällt sein. Sodann muss das Projekt in dessen Verlauf eine Volksabstimmung über einen möglichen Zusammenschluss vorsehen. Das Projekt kann allerdings auch eine verstärkte Kooperation als Variante vorsehen.

## **5.3 Verfügung durch den Grossen Rat**

Bereits im geltenden Recht ist die Möglichkeit für einen Zwangszusammenschluss von Gemeinden für den Fall vorgesehen, dass eine Gemeinde nicht mehr funktionsfähig ist.

### **Geltende Regelung Art. 94 GG**

<sup>1</sup> Ist eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender Kräfte dauernd ausserstande, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen, kann der Grosse Rat ihre Eingemeindung beschliessen. Die betroffenen Gemeinden sind vorgängig anzuhören.

<sup>2</sup> Erwachsen beteiligten Gemeinden aus einer solchen Massnahme Vermögensnachteile, so ist im Sinne von Artikel 93 eine Ausgleichssumme zuzusprechen.

Dies soll sinngemäss auch weiterhin möglich sein. Die revidierte Bestimmung möchte die Möglichkeiten des Grossen Rates jedoch noch etwas ausweiten. Neu soll ein Instrument geschaffen werden, Zusammenschlüsse durchsetzen zu können, wenn das Mitwirken einer oder mehrerer Gemeinden für das Funktionieren einer neuen vereinigten Gemeinde unentbehrlich ist.

Diese Regelung wird möglicherweise bei Talschaftsfusionen von Bedeutung sein. Zudem soll ein Zwangszusammenschluss möglich werden, sofern durch einen Zusammenschluss die fehlenden eigenen finanziellen Ressourcen eindeutig verbessert werden und damit langfristig eine effiziente und gesetzeskonforme Aufgabenerfüllung ermöglicht wird.

Zwangsmassnahmen stossen im Kanton Graubünden mit der sehr hohen und historisch bedingten Gemeindeautonomie auf Skepsis und werden, wie viele Vernehmlassungen zeigen, abgelehnt. Trotzdem möchte die Regierung an gewissen Zwangsmöglichkeiten im Sinne einer «ultima ratio» festhalten. Insbesondere bei Talschaftszusammenschlüssen könnte die vorgeschlagene Regelung von Bedeutung sein.

### **Vorgeschlagene Regelung (Art. 94 E-GG)**

<sup>1</sup> Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, wenn

- a) eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender personeller oder eigener finanzieller Kräfte (Ressourcen) dauernd ausserstande ist, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen und ihre Aufgaben zu erfüllen
- b) das Mitwirken ablehnender Gemeinden für die Abgrenzung und Aufgabenerfüllung einer neuen Gemeinde unentbehrlich ist, sofern eine Mehrheit der anderen betroffenen Gemeinden dem Zusammenschluss zugestimmt hat.

<sup>2</sup> Die betroffenen Gemeinden sind vorgängig anzuhören.

Die Kompetenz, eine Gemeinde zum Zusammenschluss zu zwingen, liegt in jedem Fall beim Grossen Rat. Die Schwelle hierfür ist bewusst hoch angesetzt. Die Bestimmungen sollen verhindern, dass eine einzelne Gemeinde eine im Rahmen eines Fusionsprozesses entwickelte Lösung, hinter der die Mehrheit der Bevölkerung im betreffenden Gebiet steht, durch ihr Veto verhindern kann. Voraussetzung ist, dass die angestrebte Lösung offensichtliche Vorteile bietet und das Mitmachen der ablehnenden Gemeinde für das Funktionieren der neuen grösseren Einheit unerlässlich ist.

Die vorgeschlagene Bestimmung ist artverwandt mit Art. 57 GG, der die Beitrittsverfügung zu einem Gemeindeverband regelt. Die Bestimmung deckt in etwa auch die bundesgerichtserprobte Praxis des Kantons Tessin ab.

## **5.4 Bürgergemeinden**

Art. 89 GG regelt die Folgen für die Bürgergemeinden bei Gemeindezusammenschlüssen. Danach gilt der Zusammenschluss der politischen Gemeinde auch für die entsprechenden Bürgergemeinden untereinander. Bei einem Zusammenschluss von zwei oder mehreren politischen Gemeinden sind bezüglich Bürgergemeinden folgende drei Szenarien denkbar:

1. Wenn keine Bürgergemeinden existieren, besteht kein Regelungsbedarf.
2. Es existieren gleich viele Bürgergemeinden wie politische Gemeinden:
  - a) Die Bürgergemeinden schliessen sich im Rahmen des Fusionsprozesses mit den politischen Gemeinden zusammen. Nach dem Zusammenschluss gibt es nur noch eine politische Gemeinde.
  - b) Die Bürgergemeinden vollziehen im Sinne von Art. 89 GG den Zusammenschluss zu einer neuen Bürgergemeinde.
  - c) Die Bürgergemeinden regeln vor dem Zusammenschluss mit der «alten» politischen Gemeinde oder im Rahmen der Fusionsvereinbarung ihre Vermögensverhältnisse neu. Dabei könnten auch Auslagerungen im Sinne von Art. 63 GG vorgenommen werden. Eine solche Art der Auslagerung ist auch die Bildung öffentlich-rechtlicher Genossenschaften der Nutzungsberechtigten (Korporation) mit eigener Rechtspersönlichkeit zur Nutzung und Verwaltung bestimmter Arten des Nutzungsvermögens der Gemeinde, wie z.B. Gemeindealpen.
3. In einzelnen zusammenschlusswilligen politischen Gemeinden existieren Bürgergemeinden, in anderen nicht:
  - a) Die existierenden Bürgergemeinden schliessen sich mit der politischen Gemeinde zusammen.
  - b) Zeitgleich mit dem Zusammenschluss der politischen Gemeinden wird eine neue Bürgergemeinde gebildet, der sämtliche Bürger der neuen Gemeinde angehören.
  - c) Die existierenden Bürgergemeinden regeln vor dem Zusammenschluss ihre Vermögensverhältnisse neu.

## **6. Aufsicht der Regierung (Art. 95–101 E-GG)**

### **6.1 Grundsatz**

Die Kantonsverfassung gewährleistet den Gemeinden ihre Autonomie, welcher in Graubünden seit jeher eine grosse politische und gesellschaftliche Bedeutung zukommt. Sie überträgt aber der Regierung die Aufsicht über die Gemeinden und über die Träger der interkommunalen Zusammenarbeit und

gibt ihr gleichzeitig ein starkes Interventionsinstrument in die Hand, welches in dringenden Fällen erlaubt, Gemeinden mit ordnungswidriger Verwaltung unter Kuratel zu stellen.

Die aufsichtsrechtliche Funktion des Kantons über die Gemeinden erklärt sich aus der Feststellung, dass den Gemeinden im schweizerischen Bundesstaatsaufbau keine selbständige Stellung zukommt. Die Bundesverfassung geht von einem zweistufigen Staatsgefüge mit den Kantonen als Gliedstaaten aus. Diese dualistische Bundesstaatskonzeption überlässt es den Kantonen, im Rahmen ihrer Organisationshoheit die Gemeinden mit mehr oder weniger Befugnissen auszustatten. Die Gemeinden stellen damit gewissermassen eine Form der dezentralen Organisation der Kantone dar. Insofern sind die Kantone verpflichtet, die Gemeinden bei der Ausübung der ihnen vom kantonalen Gesetzgeber gewährten Autonomie zu beaufsichtigen und notfalls einzuschreiten, wenn sich abzeichnet, dass eine Gemeinde nicht in der Lage ist, ihre Aufgaben ordnungsgemäss zu erfüllen (J. Wichtermann, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern zu Art. 85; Hansjörg Seiler, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht in: D. Thürer/J.-F. Aubert /J.P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 31).

Im Gegensatz etwa zur Gemeindejustiz, welche lediglich von Fall zu Fall, d.h. auf Beschwerde hin einzuschreiten hat, wird die Gemeindeaufsicht ständig ausgeübt. Auch die Gemeinden sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Verfassung und Gesetzgebung gebunden. Der Kanton bzw. die Regierung haben zu überprüfen, ob die Gemeindetätigkeit mit dem kantonalen Recht, aber auch mit dem Bundes- und Gemeinderecht übereinstimmt. Gemäss langjähriger und feststehender Praxis zur Aufsichtsbeschwerde (vgl. Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen, VVG) schreitet die Regierung ein bei Vorliegen eines schwerwiegenden Aktes schlechter Gemeindeverwaltung, d.h. in «besonders krassen Fällen». Die Regierung leistet einer Aufsichtsbeschwerde dann Folge, wenn eine Gemeindebehörde im Rahmen der Verwaltungstätigkeit besonders krasse Rechts- oder Ordnungswidrigkeiten begeht, die zudem eine erhebliche Schädigung des Gemeinwohls bedeuten oder auf Missachtung wichtiger, zentraler öffentlicher Interessen hinauslaufen (vgl. u.a. RPR 1987–1988, Nr. 5, 1971–1980, Nr. 7).

Die Vernehmlassung zur Teilrevision des Gemeindegesetzes hat zur Frage der Aufsicht teils sehr unterschiedliche Reaktionen ergeben. Die Meinungen lassen sich aufgrund der Vernehmlassungsauswertung in drei Kategorien einteilen. Möchte ein Teil der Vernehmlassungsnehmer konkretere und schärfere Vorschriften, lehnt sich ein anderer gegen einen allzu grossen Einfluss des Kantons in Gemeindeangelegenheiten auf. Ein dritter und wohl mehrheitsfähiger Teil ist mit den moderaten Neuerungen der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen einverstanden.

## **6.2 Besondere Aufsichtsbefugnisse und Massnahmen**

Neben dem allgemeinen Grundsatz zählt das Gemeindegesetz besondere Aufsichtsbefugnisse auf. Diese gelten i.V.m. Art. 67 KV neben der politischen auch für die Bürgergemeinden (GRP 2002–2003, S. 378 ff.). Diesbezüglich ist auch auf Art. 77 Abs. 2 GG zu verweisen, wonach die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Gemeinden sinngemäss auch auf die Bürgergemeinde anwendbar sind, soweit keine besonderen Vorschriften bestehen.

### *6.2.1 Genehmigung von Gemeindeerlassen*

Die Überprüfung der kommunalen Verfassungen durch die Regierung (vgl. Art. 96 GG) beschränkt sich auf eine Kontrolle der Rechtmässigkeit. Dadurch erhält die Regierung jedoch ein Instrument in die Hand, um die verfassungs- und gesetzmässigen Verpflichtungen einer Gemeinde bezüglich Behördenorganisation und Kompetenzausscheidung usw. zu kontrollieren.

### *6.2.2 Finanzaufsicht*

Der Aufsicht über die Finanzverwaltung der Gemeinden kommt in der Praxis – nicht erst nach dem Fall Leukerbad – in mehrfacher Hinsicht eine zentrale Bedeutung zu. In erster Linie geht es darum, das finanzielle Funktionieren in der Gemeinde sicherzustellen: Die Kreditwürdigkeit der Gemeinde soll erhalten bleiben. Schliesslich sind im allgemeinen Interesse der öffentlichen Ordnung die Gläubigerinteressen zu schützen. Als Folge der Ereignisse in der Gemeinde Leukerbad hat die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen im Jahre 2001 acht Minimalanforderungen an die Aufsicht der Kantone formuliert; dies als Empfehlung an die Kantone, ihr aufsichtsrechtliches Regelwerk zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Im Jahre 2004 hat die Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Einhaltung dieser Minimalanforderungen durch die Gemeinden überprüfen soll. Von den acht Bedingungen erfüllt der Kanton Graubünden deren sechs (Finances Publiques, Bericht über die Evaluation Einhaltung der Minimalanforderungen an die kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanzen, Bowil 2004). Dieses Ergebnis ist umso mehr zufrieden stellend, als dies mit einer «extrem schlanken Gesetzgebung» erreicht wurde. Die Analyse zeigt denn auch, dass das kantonale Regelwerk im Vergleich zu anderen Kantonen sich auf das absolute Minimum beschränkt.

Über die praktische Ausgestaltung der Aufsicht hat sich die Regierung in

ihrer Antwort auf die Interpellation Suenderhauf betreffend Aufsichtsinstrumentarium zur Vermeidung einer extremen Überschuldung von Gemeinden – Fall Leukerbad – (vgl. GRP 1998–1999, S. 453 und GRP 1999–2000, S. 178 f.) geäußert. Darin hat die Regierung aufgezeigt, dass sie im Rahmen des Aufsichtsrechts und der Finanzausgleichsgesetzgebung über wirkungsvolle Instrumente verfüge, um eine extreme Überschuldung von Gemeinden zu vermeiden. Aufgrund der Aufsichtsbefugnisse komme dem Kanton auch eine Verantwortlichkeit für das Finanzverhalten der Gemeinden zu. Davon leite die Regierung de facto auch eine subsidiäre Haftung des Kantons für Verbindlichkeiten der Gemeinden ab. In der Antwort auf die Interpellation Schmid betreffend Haftung des Kantons für Gemeindeverbindlichkeiten (vgl. GRP 2000–2001, S. 223, 503) präzisiert die Regierung die soeben zitierte Aussage und hält abschliessend u.a. fest, dass es eine rechtlich verankerte Staatsgarantie zugunsten der Gemeinde nicht gebe. Über die Aufsichts- und Ausgleichsinstrumente könne die Zahlungsfähigkeit der Gemeinden aber weitgehend gesichert werden.

Auch wenn das bündnerische Aufsichtsinstrumentarium mit Rücksicht auf die Gemeindeautonomie nicht stark reguliert ist, besteht eine Finanzaufsicht, welche gezielt und effizient greift. Dabei darf insbesondere die Koppelung mit dem Finanzausgleich als wirksame Lösung beurteilt werden.

Die Finanzaufsicht ist bei Finanzausgleichsgemeinden recht weit ausgestaltet. Bei den übrigen Gemeinden beschränkt sich die Aufsicht auf die Durchsicht der Jahresrechnungen sowie der Revisionsberichte. Dabei werden sämtliche Jahresrechnungen statistisch erfasst, ausgewertet und die wichtigsten Kennzahlen ermittelt. In kritischen Fällen wird mit den Gemeinden Kontakt aufgenommen, sofern das Problem nicht bereits in der betroffenen Gemeinde selber erkannt worden ist. Kann eine Gemeinde ihren Haushalt bei genügender Ausschöpfung der Selbsthilfemassnahmen nicht im Gleichgewicht halten, wird sie durch den Finanzausgleich unterstützt. Weil ein direktes Einschreiten bei nicht finanzausgleichsberechtigten Gemeinden nur in «krassen Fällen» möglich ist und deshalb selten vorkommt, wird in der Praxis der Prävention grösstes Gewicht beigemessen. Dafür setzt das Gemeindeinspektorat im Einvernehmen mit dem Departement des Innern und der Volkswirtschaft folgende Mittel ein:

- Bemühungen zur Vereinheitlichung des Rechnungswesens durch Ausbildungsveranstaltungen und Einzelinstruktionen
- Bemühungen zur Erhöhung der Transparenz und der Vertrauenswürdigkeit durch Ausweis der Vertretungsbefugnisse (Unterschriften- und Kompetenzregelung) sowie der Eventualverpflichtungen
- Beratung, Anleitung und Instruktion zur Anwendung zukunftsgerichteter Führungsinstrumente wie Budget / Finanzplan



- Enger Kontakt mit privaten Ausbildungsveranstaltern, Beratern und Revisionsstellen
- Enger Kontakt zu den örtlichen Prüfungsorganen (Aufsicht über die Aufsicht)
- Ermitteln der wichtigsten Finanzkennzahlen und Veröffentlichung einer Gemeindefinanzstatistik; Zusatzauswertungen «kritischer Fälle»
- Beratung und Begleitung der Gemeindebehörden und fachliche Hilfeleistung bei Investitionsvorhaben, Vertragswerken sowie bei Reformprojekten
- Vermittlerdienste in Finanzierungsfragen (Kreditinstitute, Patenschaften)
- Erfahrungsaustausch im Rahmen der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (Bündner Präsidium für die Amtsperiode 2001–2004)
- Aufsichts- und Beratungstätigkeit gestützt auf die Finanzausgleichsgesetzgebung

Im Rahmen der Finanzausgleichsgesetzgebung stehen der Aufsichtsbehörde bedeutend einschneidendere Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung, als ihr die aufsichtsrechtlichen des Gemeindegesetzes einräumen. So kann die Regierung gestützt auf Art. 9 FAG die Anerkennung des angewendeten Gemeindesteuerfusses für den direkten und indirekten Finanzausgleich an Bedingungen knüpfen. Diese betreffen in erster Linie die Einhaltung anerkannter Haushaltsgrundsätze wie Verursacherfinanzierung usw. Gemeinden, welche Finanzausgleichsbeiträge beanspruchen oder eine Umteilung in der Finanzkraft erwirken wollen, müssen besondere Voraussetzungen bezüglich Steuern und Gebühren erfüllen und den Finanzhaushalt nach anerkannten Grundsätzen führen. Die Anerkennung der Anspruchsberechtigung erfolgt erst aufgrund einer intensiven Finanzlageabklärung.

Das Gemeindeinspektorat überwacht den Finanzhaushalt der ausgleichsberechtigten Gemeinden. Dabei nimmt die Intensität der Aufsicht mit jeder Stufe der Anspruchsberechtigung zu. So erfolgt bei allen Ausgleichsgemeinden, welche in der ersten Stufe der Mittelverwendung Steuerkraftausgleichsbeiträge erhalten, eine umfassende Durchsicht der Jahresrechnung und die Prüfung der Einhaltung der Ausgleichsbedingungen. Jene Ausgleichsgemeinden, welche zusätzlich Anspruch auf Werkbeiträge haben, müssen jährlich ihr Investitionsprogramm zur Genehmigung einreichen. Gemeinden, welche trotz Steuerkraftausgleich und Beiträgen an öffentliche Werke ihren Haushalt nicht im Gleichgewicht halten können, erhalten Beiträge unter dem Titel Sonderbedarfsausgleich. Diese Gemeinden unterstehen einer intensiven Aufsicht und Kontrolle durch das Gemeindeinspektorat (jährliche Rechnungsrevision, Kreditbewilligung über Fr. 10 000.–, Genehmigung von Gesetzen und Verträgen).

### 6.2.3 Kuratel

Ist eine Gemeinde aller Anstrengungen zum Trotz nicht mehr in der Lage, auf Dauer ihren gesetzlichen Pflichten nachzukommen, so kann die Regierung über sie die Kuratel verhängen (vgl. Art. 98 GG). Als ultima ratio kommt sie dann zum Zuge, wenn die Gemeinde ihre Handlungsfähigkeit verloren hat. Während der Dauer der Kuratel sind alle erforderlichen und zweckmäßigen Anstrengungen zu unternehmen, um die Gemeinde wieder aus der Kuratel entlassen zu können. Mit der Einsetzung eines Kurators oder einer Kuratelkommission erfolgt ein grosser Eingriff in die Gemeindeautonomie. Deshalb untersteht die Aufsicht dieser Massnahme der Regierung.

### 6.2.4 Abordnung eines Regierungskommissärs

Weit weniger einschneidend als die Verhängung der Kuratel ist die Einsetzung eines Regierungskommissärs. Falls eine Gemeinde sich ausserstande sieht, eine Angelegenheit aus eigener Kraft einer befriedigenden Lösung zuzuführen, kann ein Regierungskommissär mit unterstützender und beratender Funktion wirken. Er wird jeweils nur für einzelne, genau umschriebene Aufgaben eingesetzt. Die Aufgaben erstrecken sich von einer eigentlichen Vermittlungsfunktion bis – in Ausnahmefällen und unter Umständen – zur Beschlussfassung über das Sachgeschäft (vgl. Art. 99 GG).

## III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### Art. 1 I. Geltungs- und Regelungsbereich

*Abs. 1* stellt klar, welche gemeinderechtlichen Körperschaften dem Regelungsbereich des Gemeindegesetzes unterworfen sind. Politische Gemeinden, Bürgergemeinden und öffentlich-rechtliche Verbände sind als Körperschaften aufgebaut und organisiert, d.h. sie weisen eine mitgliedschaftliche Struktur auf. Während sich die politische und die Bürgergemeinde aus den Personen zusammensetzt, die ihren Wohnsitz auf dem Gebiet der Gemeinde haben, sind Mitglieder bei den Regional- und Gemeindeverbänden die jeweiligen Gemeinden. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 52 Abs. 2 ZGB besitzen Gemeinden und Verbände juristische Persönlichkeit und sind somit selbständige Trägerinnen von Rechten und Pflichten (rechtsfähig) und überdies befähigt, durch eigene Handlungen Rechte und Pflichten zu begründen (handlungsfähig). Im Gegensatz zur politischen Gemeinde, welche über einen umfassenden Wirkungsbereich verfügt (sog. Universalität des

sachlichen Zuständigkeitsbereiches), sind sowohl die Bürgergemeinde als auch die Regional- und Gemeindeverbände lediglich für eine begrenzte, genau umschriebene Anzahl von Aufgaben zuständig.

Die Unterstellung neben der politischen Gemeinde auch der Bürgergemeinde und der Regional- und Gemeindeverbände unter den Geltungsbereich des Gesetzes bedeutet, dass die Bestimmungen über die politischen Gemeinden – soweit keine ausnahmespezifischen Regelungen bestehen – ausdrücklich oder sinngemäss grundsätzlich auch für die weiteren Körperschaften gelten.

*Abs. 2:* Weil den Gemeinden Autonomie zukommt (vgl. Art. 65 KV i.V. m. Art. 50 Abs. 1 BV), hat sich das Gemeindegesetz auf die Regelung einiger Grundsätze zu beschränken. Insofern stellt das Gemeindegesetz lediglich ein Grundsatzgesetz dar, welches den Gemeinden im Übrigen die notwendigen Freiräume für ihre Organisation belassen will. Für einige zentrale Bereiche beauftragt die Kantonsverfassung den kantonalen Gesetzgeber zu einer einheitlichen Regelung. Im Sinne einer Grobübersicht sollen die wichtigsten Regelungsbereiche aufgeführt werden.

Art. 66 Abs. 1 KV schreibt den Gemeinden neben der Gesamtheit der Stimmberechtigten lediglich einen Gemeindevorstand als obligatorisches Organ vor. Indem das Gemeindegesetz bloss die Grundzüge der Gemeindeorganisation regelt, stärkt es die Organisationsautonomie der Gemeinden (vgl. Art. 65 Abs. 2 KV; vgl. auch Botschaft Heft 10 / 2001–2002, S. 551 zu Art. 67 gemäss Entwurf der Kantonsverfassung). Der Kanton hat ein Interesse an einem gesunden, ausgeglichenen Gemeindefinanzhaushalt. Die Art. 93 ff. KV betreffend die Finanzordnung sind deshalb sinngemäss auch auf die Gemeinden anwendbar (vgl. Art. 1 Abs. 3 FHG). In Art. 62 Abs. 2 KV ist dem Gesetzgeber die Regelung der interkommunalen Zusammenarbeit ebenso ausdrücklich übertragen worden, wie in Art. 63 KV jene über den Zusammenschluss von Gemeinden, welche in den nächsten Jahren ohnehin an Aktualität noch zunehmen wird. Die kantonale Aufsicht über die Gemeinden bildet einen weiteren Gesetzesschwerpunkt, wobei sich diesbezüglich im Vergleich zur bisherigen verfassungsrechtlichen Regelung (vgl. Art. 35 und 40 Abs. 7 aKV) materiell grundsätzlich nichts geändert hat (Art. 67 KV; vgl. Botschaft Heft 10 / 2001–2002, S. 551 zu Art. 68 Entwurf KV).

## **Art. 2 II. Gemeindeautonomie**

Massgebliches Kriterium für die Autonomie ist die der Gemeinde vom kantonalen Recht eingeräumte (relativ) erhebliche Entscheidungsfreiheit in einem bestimmten Sachbereich. Unerheblich ist dabei, ob dieser Bereich zum sog. originären, d.h. gemeindeeigenen oder übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde gehört (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1393).

*Abs. 1:* Die heutige Umschreibung der Gemeindeautonomie in Art. 2 Abs. 1 GG erscheint veraltet. Die Neuformulierung übernimmt die vom Bundesgericht seit seiner Praxisänderung im Jahre 1967 konstant verwendete Umschreibung (vgl. u.a. BGE 128 I, 3 – 8; 126 I 133, 136; 124 I 223, 226 f.).

*Abs. 2:* Die Rechtsetzung, etwa der Erlass einer Gemeindeverfassung oder eines Baugesetzes, gehört zum Kernbereich der Gemeindeautonomie. Die Gemeinde ist in der Rechtsetzung dort autonom, wo sie zur Selbstgesetzgebung ermächtigt ist, das kantonale Recht keine oder keine abschliessende Regelung enthält und der Gemeinde eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit belässt (BGE 93 I 160; 93 I 432). Die Rechtsetzungskompetenz der Gemeinde ergibt sich i.d.R. aufgrund einer Kompetenznorm im Gesetzesrecht, kann sich ausnahmsweise aber auch aus der «Natur der Sache» (typische lokale Angelegenheit), d.h. aus ungeschriebenen und historisch gewachsenen Autonomiebereichen ergeben (vgl. BGE 116 Ia 287).

Die Selbstverwaltung verleiht der Gemeinde zunächst die Kompetenz, ihr selbst gesetztes Recht autonom anzuwenden, d.h. es kommt der Gemeinde das Recht zu, die von ihr erlassenen Rechtssätze nach eigenem pflichtgemäßem Ermessen anzuwenden und auszulegen. Der Gemeinde kann aber auch bei der Anwendung von kantonalem oder allenfalls eidgenössischem Recht Autonomie zukommen, soweit ihr das übergeordnete Recht Entscheidungsspielräume belässt, d.h. der kommunalen Behörde eine bestimmte Gestaltungsfreiheit offen lässt. Das Kriterium der «relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit» ist damit auch massgebend für die Zuerkennung eines Autonomiebereiches bei der Anwendung kantonalen Rechts (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1403 mit Hinweisen auf die Praxis).

### **Art. 3 III. Aufgaben 1. im Allgemeinen**

Die heutige Umschreibung des «Wirkungskreises» (Marginalie) der Gemeinden, wonach diese die öffentlichen Aufgaben erfüllen, die sie sich selbst geben oder die ihnen übertragen werden (und sie ihr Vermögen verwalten), lehnt sich stark an die bis 1963 geltende Bundesgerichtspraxis zur Gemeindeautonomie an. Danach unterschied das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zwischen einem eigenen (originären) und übertragenen Aufgabenbereich der Gemeinde (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1390 mit Hinweisen auf die Praxis; Raschein/Vital, a.a.O., S. 52). Indem die geltende Bestimmung somit gleichsam eine andere Umschreibung der bereits in Art. 2 GG statuierten Gemeindeautonomie darstellt, welche zudem nicht mehr der geltenden Praxis entspricht, erscheint eine Neuformulierung des allgemeinen Aufgabenkreises der Gemeinde angezeigt.

*Abs. 1:* Nach Art. 76 Abs. 1 1. Halbsatz KV erfüllen neben dem Kanton die Gemeinden Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen. Abs. 1 von Art. 3 GG umschreibt in ganz grundsätzlicher Weise, welche Aufgaben der Verfol-

gung dieser Interessen dienen. Dabei kommt den Aktivitäten für eine wirtschaftliche Entwicklung zunehmend Bedeutung zu.

*Abs. 2:* Nach Art. 2 Abs. 3 KV arbeitet der Kanton mit den anderen Kantonen und mit dem benachbarten Ausland zusammen. Diese «ausenpolitische» Bestimmung steht in Zusammenhang einerseits mit Art. 48 BV (Verträge zwischen Kantonen), andererseits mit Art. 56 BV (Beziehungen der Kantone mit dem Ausland). Soweit das kantonale Recht es zulässt (Art. 50 Abs. 1 BV), dürfen sich die Gemeinden interkantonal und international engagieren. Sie schliessen u.a. Verträge mit anderen grenznahen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Pfisterer, St. Galler Kommentar zu Art. 54 BV, Rz. 45).

Das geltende Gemeindegesetz regelt in seinem 6. Abschnitt (Art. 50 ff. GG; interkommunale Zusammenarbeit) nur die Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung zwischen bündnerischen Gemeinden. Über interkantonale Verbände enthält es keine Bestimmungen. Der Kanton ordnet das Recht interkantonomer Verbände mithin nicht. Steht die interkommunale Lösung einer Gemeindeaufgabe, d.h. einer typisch lokalen Angelegenheit, mit Unterverbänden, namentlich Gemeinden, eines anderen Kantons in Frage, sind die bündnerischen Gemeinden aufgrund der kantonalen Autonomiegarantie bereits bisher zu selbständiger Gesetzgebung befugt (H.-M. Allemann, a.a.O., S. 301). Mit Abs. 2 von Art. 3 soll diese Kompetenz auch positivrechtlich zum Ausdruck gebracht werden (vgl. auch: Erfahrungsgruppe der Bündner Regionalorganisationen [ERFA-Regio], Regionalverbände im Kanton Graubünden, März 2004, S. 51 f. [im folgenden Bericht ERFA-Regio]).

Die Gemeinden dürfen wie oben bereits erwähnt auch mit ausländischen Nachbargemeinden Verträge schliessen, soweit dies nicht geltendem, primär kantonalem Recht widerspricht (Pfisterer, a.a.O., zu Art. 56 BV, Rz. 16). Art. 47 Ziff. 1 KV, wonach der Verkehr mit den anderen Kantonen und dem benachbarten Ausland (sowie mit dem Bund) unter Berücksichtigung allfälliger Stellungnahmen des Grossen Rates Aufgabe der Regierung ist, ändert daran nichts, entspricht diese Bestimmung materiell doch Art. 33 der alten KV (vgl. auch Botschaft Heft 10 / 2001–2002, S. 546 zu Art. 48 Entwurf KV). Inhaltlich sind die fraglichen Verträge, wie bei der interkommunalen Zusammenarbeit, auf den regionalen, nachbarschaftlichen Bereich beschränkt und weisen keinen «politischen» Inhalt auf (vgl. dazu auch H.-M. Allemann, a.a.O., S. 305 ff.). Abs. 2 von Art. 3 statuiert diese Befugnis nun auch formell.

Im Übrigen sollen die Gemeinden im Sinne einer Orientierung die Regierung über ihre diesbezüglichen grenzüberschreitenden Aktivitäten unterrichten.

Das zu Abs. 2 betreffend die grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit auf Gemeindeebene Gesagte gilt analog für die diesbezügliche Zusammenarbeit von Gemeinde- und Regionalverbänden. Mangels fehlender kantonaler Vorschriften über interkantonale Vereinbarungen erstreckt

sich die diesbezügliche Vertragsschlussbefugnis der bündnerischen Gemeinden auch auf die Gründung interkantonalen Verbände. Diese Befugnis gehört dem kommunalen Autonomiebereich an. Die gemachten Feststellungen treffen grundsätzlich auch für Kooperationen über die Landesgrenze zu, d.h. Gemeinde- und Regionalverbände sind in ihrem Aufgabenbereich ebenfalls befugt, entsprechende Verträge mit ausländischen Körperschaften abzuschliessen (H.-M. Allemann, a.a.O., S. 298 ff.; Bericht ERFA-Regio, S. 51 f.).

#### **Art. 4 2. im Besonderen**

Im Sinne der Bemerkungen unter Kap. II Ziff. 1.3 wird diese Bestimmung gestrichen.

#### **Art. 5 V. Strafbefugnisse**

Durch den Einschub des neuen Art. 4a ist der Marginalie eine neue Ziffer zuzuordnen.

#### **Art. 6 I. Allgemeine Bestimmungen**

Vgl. auch Bemerkungen zu Art. 1 Abs. 2.

*Abs. 1:* Im Sinne einer einheitlichen Bezeichnung (vgl. Art. 66 Abs. 1 Ziff. 1 KV) drängt sich diese sprachliche Anpassung auf.

*Abs. 2:* Im geltenden Gemeindegesetz werden in Art. 6 Abs. 2 neben der Geschäftsprüfungskommission die Rechnungsrevisoren als mögliches kommunales Kontrollorgan aufgeführt. Weder Gemeindegesetz (vgl. Art. 18 GG) noch i.d.R. Gemeindeverfassungen machen einen Unterschied bei der Aufgabenstellung der beiden Arten von Kontrollorganen. Sowohl in der einen wie in der anderen Form obliegt ihm praktisch die Prüfung des Finanz- und Rechnungswesens sowie die Kontrolle der gesamten Gemeindeverwaltung. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, ausschliesslich den üblichen Begriff «Geschäftsprüfungskommission» zu verwenden.

*Abs. 3:* Die Verfassung bezeichnet das kommunale Legislativorgan als Gemeindeparlament (Art. 66 Abs. 2 KV). Diese Bezeichnungsweise wird übernommen.

#### **Art. 7 II. Stimmrecht**

Das totalrevidierte Gesetz trägt einen neuen Titel (bisher Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden, GPR; BR 150.100).

#### **Art. 8 III. Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung 1. Allgemeines**

*Abs. 1:* Vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 1.

*Abs. 2:* Das geltende kantonale Recht schreibt keine bestimmte Zahl von anwesenden Stimmberechtigten (Quorum) für die Beschlussfähigkeit der

Gemeindeversammlung vor. Die Gemeinden sind frei, entsprechende Vorschriften zu erlassen. Einige wenige Gemeinden verlangen eine Mindestbeteiligung, sei es mittels Nennung einer festen Zahl oder eines Bruchteils der Gesamtzahl der in der Gemeinde Stimmberechtigten. Damit verbunden sind allfällige Verschiebungen einer Gemeindeversammlung auf einen nächsten Termin. Mit dem vorgeschlagenen neuen Absatz sollen mit einer Quotenvorschrift verbundene administrative Umtriebe verhindert und gleichzeitig eine gewisse Rechtsklarheit geschaffen werden.

Im Übrigen ist in Graubünden mit der Beschlussfähigkeit immer auch die Verhandlungsfähigkeit verbunden (P.A. Vital, Das Verfahren in der bündnerischen Gemeindeversammlung, 1988, S. 56).

## **Art. 9 2. Unübertragbare Befugnisse**

### **a) Gemeinden ohne Gemeindeparlament**

Zum Einleitungssatz vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 3.

*lit. a:* Vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 2. Vgl. im Übrigen auch Art. 11 Ziff. 7 KV.

*lit. e:* Mit der Teilrevision der lit. e im Zuge des VFRR-Projektes sind die Voraussetzungen für ein rasches Handeln der Gemeinde auf dem Bodenmarkt geschaffen worden. Danach kann sie u.a. die Kompetenz für den Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken im Zusammenhang mit Massnahmen im Rahmen der Boden- und Baulandpolitik von der Gemeindeversammlung auf den Gemeindevorstand – im Rahmen der gegebenen Finanzkompetenzen – übertragen. Für den weitergehenden Erwerb muss hingegen konsequenterweise die Gemeindeversammlung zwingend als zuständig erklärt werden. Insofern weist die Gesetzgebung in diesem Punkt eine Lücke auf, welche bei dieser Gelegenheit zu schliessen ist.

*lit. i:* Nach dem geltenden Art. 55 GG bleibt die Beschlussfassung über die Gründung eines Gemeinde- (und Regional-)verbandes den Stimmberechtigten vorbehalten (vgl. auch Art. 53 Abs. 1 lit. a des Entwurfes). Der Vollständigkeit und Rechtsklarheit halber ist diese unentziehbare Befugnis in den Katalog von Art. 9 aufzunehmen.

*lit. k:* Gleich wie die Kompetenz nach lit. i bleibt auch jene nach lit. k der Gemeindeversammlung bzw. Urnenabstimmung vorbehalten (vgl. Art. 91 Abs. 1 GG).

### **Art. 10 b) Gemeinden mit Gemeindeparlament**

*Abs. 1:* Zum Einleitungssatz (und zum Randtitel sowie zu lit. a) vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 3.

*lit. e und lit. f:* Vgl. Bemerkungen zu Art. 9 lit. i und lit. k.

*Abs. 2:* Mit dieser Ergänzung wird eine Gesetzeslücke geschlossen. Die Gegenstände gemäss Art. 9 lit. e GG sind wenigstens dem Referendum zu

unterstellen, nachdem sie in Gemeinden ohne Gemeindeparlament zwingend dem Souverän vorbehalten sind.

### **Art. 11 3. Politische Rechte**

*Abs. 1:* Vgl. Bemerkungen zu Art. 7

*Abs. 3:* Art. 25 KV, wonach Behörden und Gerichte die Öffentlichkeit regelmässig über ihre Tätigkeit informieren, richtet sich auch an die Gemeinden (GRP 2002 / 2003, S. 279). Die Informationstätigkeit bildet einen eigentlichen Bestandteil des kommunalen Aufgabenkreises. Die Verwirklichung des Grundsatzes der Informations- und Meinungsfreiheit wird aufgewertet, wenn die Behörde angewiesen wird, Informationen, die für die Allgemeinheit von Interesse sind, der Öffentlichkeit aktiv zugänglich zu machen oder passiv zur Verfügung zu stellen. Es bleibt dem Ermessen der Gemeinde überlassen, auf welche Weise (Amtsblatt, Anschlagkasten usw.) sie dieser Informationspflicht nachkommt. Schranken der Informationspflicht bilden wesentliche öffentliche und private Geheimhaltungsinteressen, die einer Preisgabe von Informationen an die Öffentlichkeit entgegenstehen. Zu den schutzwürdigen privaten Interessen gehören der Schutz der Privatsphäre und der übrigen Persönlichkeitsrechte nach Art. 28 ZGB (BGE 129 I 245 f.).

### **Art. 12 4. Verfahren**

Vgl. Bemerkungen zu Art. 7.

### **Art. 14 IV. Vorstand 1. Befugnisse, Zusammensetzung**

Im Sinne einer Grundsatzbestimmung und im Interesse einer grösseren demokratischen Legitimation von Entscheiden, soll den Gemeinden – vorab solchen ohne Gemeindeparlament – eine Mindestzahl an Vorstandsmitgliedern vorgeschrieben werden.

### **Art. 16 3. Vorberatung der Geschäfte**

Vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 3.

### **Art. 18 VI. Prüfungsorgane**

*Abs. 1:* Vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 2.

### **Art. 21 IX. Unvereinbarkeit von Gemeindeämtern**

*Abs. 1:* Weil der Beamtenstatus abgeschafft wurde, ist der Ausdruck «Gemeindebeamter» zu streichen.

*Abs. 2:* Vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 2.

### **Art. 23 XI. Ausstandsgründe**

*Abs. 1:* Es erweist sich in der Praxis oft als schwierig zu klären, ob im Ein-



zelfall ein Ausstandsgrund gegeben ist. Im Übrigen besteht eine gewisse Rechtsunsicherheit darüber, wie die Vorschrift konkret zu handhaben ist. Zunächst ist nicht klar, ob eine ausstandspflichtige Person bereits schon zu Beginn der Behandlung des betreffenden Geschäftes oder erst bei der Eröffnung der Diskussion in Ausstand zu treten hat, d.h. ob sie sich zu ihrem Anliegen äussern kann (vgl. dazu PVG 1979 Nr. 8). Im Weiteren besteht eine zusätzliche Unklarheit darüber, auf welche Abstimmungsgegenstände der Gemeindeversammlung die fragliche Bestimmung anzuwenden ist. Immerhin hat das Verwaltungsgericht in PVG 1999 Nr. 7 entschieden, dass bei Gemeindeabstimmungen über Akte der Gesetzgebung (z.B. Ortsplanung) keine Ausstandspflicht für die Stimmberechtigten gegeben ist. Aus diesen Gründen sowie um die nicht unbedingt gerechtfertigte Unterscheidung zu den Gemeinden ohne Gemeindeversammlung zu beseitigen, drängt sich eine diesbezügliche Gesetzesänderung auf.

*Abs. 2:* Vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 2.

#### **Art. 26 2. Einsichtnahme**

*Abs. 1:* Vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 3.

#### **Art. 49 Buchführung und Jahresrechnung**

*Abs. 2:* Dieser Grundsatz für die Führung und den Aufbau des Rechnungswesens wird in Art. 6 Abs. 1 FHG statuiert. Nachdem das FHG gemäss dessen Art. 1 Abs. 3 auch für die Gemeinden sinngemäss gilt, sind die Grundsätze auch für diese massgebend. Weil die Normen des harmonisierten Rechnungsmodells für das kommunale Rechnungswesen von zentraler Bedeutung sind, soll der Grundsatz auch im Gemeindegesetz explizit verankert werden. Im Übrigen wenden bereits heute alle Bündner Gemeinden das harmonisierte Rechnungsmodell an.

*Abs. 3:* Vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 2 und 3.

#### **Art. 50 I. Grundsatz, Formen und anwendbares Recht**

Die möglichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit werden unter dem Oberbegriff «Gemeindeverbindungen» zusammengefasst. Das Gemeindegesetz ordnet unter dem Titel «interkommunale Zusammenarbeit» neben der Aufgabenübertragung an den Kreis nur das Recht der Gemeindeverbindungen, nicht auch das der einfachen Verträge.

*Abs. 1:* Die gestärkte Stellung der Regionalverbände soll auch darin zum Ausdruck kommen, dass sie an erster Stelle der Zusammenarbeitsformen genannt werden.

*Abs. 3:* Die Formulierung verdeutlicht die Aussage von Art. 69 Abs. 1 KV, dass regionale Aufgaben zwingend von einem Regionalverband zu erfüllen sind. Der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen kommt mit den künfti-

gen Herausforderungen grosse Bedeutung zu. Deshalb ist anzustreben, solche Aufgaben in einem regionalen Kontext zu erfüllen. Die einzelnen Aufgaben sind in den bestehenden Regionalorganisationen zu analysieren und die künftige Aufgabenerfüllung ist zu klären (durch Gemeinde, Kreis oder Regionalverband). Im Übrigen bildet die Aufgabenteilung Gegenstand von FAG II, weshalb im Gemeindegesetz noch keine nähere Umschreibung erfolgen kann.

*Abs. 4 und 5:* Vgl. Abs. 3 und 4 des geltenden Artikels.

## **Art. 51 II. Gemeindeverbindungen mit Rechtspersönlichkeit**

### **1. Gemeinsame Bestimmungen a) Begriff und Entstehung**

Vgl. Art. 53 des geltenden GG.

Der Stellenwert der öffentlich-rechtlichen Zweckverbände als Formen der Gemeindeverbindung mit Rechtspersönlichkeit soll auch dadurch zum Ausdruck kommen, dass sie systematisch vor den Gemeindeverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit geregelt werden.

*Abs. 1:* Neben den Gemeindeverbänden sind hier neu auch die Regionalverbände aufzuführen.

*Abs. 2:* Die konstitutive Genehmigung der Statuten ist eines der Aufsichtsmittel der Regierung über die Verbände (vgl. Art. 67 und 74 KV). Im Vergleich zur heutigen Regelung und analog den Gemeindeverfassungen (vgl. Art. 96 Abs. 1 GG) wird klar gestellt, dass auch jede nachträgliche Änderung der regierungsrätlichen Genehmigung bedarf.

## **Art. 52 b) Statuten**

Vgl. Art. 54 des geltenden GG.

*Abs. 1 lit. b:* Der Rechtssicherheit und -klarheit halber sind die jeweiligen Hauptaufgaben der Verbandsorgane statutarisch festzulegen.

*Abs. 1 lit. c:* Vgl. auch Art. 59 Abs. 5 des Entwurfes.

*Abs. 1 lit. g:* Weil jede Gemeinde einer Regionalorganisation angehört, ist beim Austritt einer Gemeinde aus einem Regionalverband darauf zu achten, dass sich diese Gemeinde zwingend einem anderen Regionalverband anschliessen hat (vgl. Art. 69 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 57 Abs. 1 des Entwurfes).

*Abs. 1 lit. i:* Die Auflösung eines Regionalverbandes hätte zur Folge, dass sich dessen sämtliche Mitgliedsgemeinden aufgrund von Art. 69 Abs. 1 KV zwingend einem anderen Verband anschliessen hätten (vgl. Bemerkungen oben zu lit. g).

*Abs. 1 lit. l:* In ihrer Antwort auf die Motion Jäger betreffend Änderung des Gemeindegesetzes (Mitsprachemöglichkeiten der Bevölkerung bei grösseren Projekten von Gemeindeverbänden) hat die Regierung ausgeführt, dass mit der statutarischen Verankerung des Initiativ- und Referendumsrechts der Gemeinden und Stimmberechtigten gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlung die demokratischen Mitwirkungsrechte zwar zuerkannt werden.

Indem aber keine Regelung bezüglich der dem Referendum unterliegenden Rechtsakte bestehe, könnten die Verbände Ausgaben von beliebiger Höhe in die abschliessende Zuständigkeit der Delegiertenversammlung verweisen, können doch nach Art. 55 Abs. 3 GG die Statuten «für andere Erlasse und Beschlüsse» (als für die Zustimmung zu den Statuten, Art. 55 Abs. 1 GG) ein anderes Verfahren, mithin auch ein anderes Organ, vorsehen (vgl. GRP 1996/97, S. 707). Indem die Statuten gemäss Entwurf nun ausdrücklich Ausgaben von einer bestimmten Höhe zwingend dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellen müssen, wird diesem berechtigten Anliegen Rechnung getragen.

### **Art. 53 c) Unübertragbare Befugnisse der Stimmberechtigten**

Vgl. Art. 55 des geltenden GG.

*Abs. 1:* Analog den Art. 9 und 10 GG, welche diejenigen Befugnisse auflisten, welche der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung nicht entzogen werden dürfen, drängt sich im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit eine solche Bestimmung auch im Verbandsrecht auf. Deutlicher als im geltenden Art. 55 GG wird die ausschliessliche Kompetenz des obersten Verbandsorgans für Änderungen der Statuten hervorgehoben. Materiell ändert sich – ausser der neuen lit. c von Abs. 1 betreffend das Finanzreferendum (vgl. dazu auch Art. 52 Abs. 1 lit. m des Entwurfes) – im Vergleich zur geltenden Regelung grundsätzlich nichts.

*Abs. 2:* Im Interesse einer verstärkten Demokratisierung wird das Referendum gegen Gesetzeserlasse den Verbänden zwingend vorgeschrieben.

### **Art. 54 d) Rechtliche Stellung**

Vgl. Art. 56 des geltenden GG.

*Abs. 1:* Weil die Regionalverbände gemäss Art. 72 Abs. 2 KV Aufgaben erfüllen, die ihnen durch den Kanton, die Kreise oder die Gemeinden übertragen werden, ist der geltende Art. 56 GG entsprechend zu ergänzen.

*Abs. 2:* An eigenen Rechtsquellen kennen die Regional- und Gemeindeverbände Statuten gemäss Art. 54 GG (Art. 52 des Entwurfes) und «andere Erlasse» im Sinne von Art. 55 Abs. 3 GG (Art. 53 Abs. 3 des Entwurfes). Im Übrigen erfolgt die Rechtsanwendung in Form von Beschlüssen gemäss Art. 55 Abs. 3 GG (Art. 53 Abs. 3 des Entwurfes). Art. 55 Abs. 3 GG bestimmt, dass die Statuten «für andere Erlasse und Beschlüsse» andere Mehrheitserfordernisse als für die Statuten gemäss Art. 55 Abs. 1 GG vorsehen können. Abs. 2 von Art. 54 will verdeutlichen, dass die Verbände, da sie eben Aufgaben anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften übernehmen, generell-abstrakte Rechtssätze (Gesetze, Verordnungen, Reglemente u.dgl.) über die von den Statuten nicht oder nur grundsätzlich geregelten Bereiche zu erlassen bzw. Verträge abzuschliessen haben.

### **Art. 55 3. Gemeindeverbände, e) Beitrittsverfügung**

Keine materiellen Änderungen gegenüber dem geltenden Art. 57 GG.

«Wenn öffentliche Interessen das zwingend erheischen» (Botschaft Heft 3/1973–1974, S. 143) kann die Regierung den Beitritt einer Gemeinde zu einem Verband zwangsweise verfügen. Damit soll ermöglicht werden, «im Interesse der übrigen Gemeinden dem Grundsatz der Solidarität gegenüber einer querulierenden Gemeinde Nachachtung zu verschaffen» (GRP 1973–1974, S. 246). Liegt das vom Gesetz verlangte qualifizierte öffentliche Interesse vor, d.h. a) Notwendigkeit des Beitritts für den Verband und b) Mitgliedschaft von zwei Dritteln der Gemeinden, so steht es nicht im Belieben der Regierung, den Beitritt anzuordnen, sondern sie ist dazu vielmehr verpflichtet. Das deutlich überwiegende öffentliche Interesse ist auch im entgegengesetzten Tatbestand von Abs. 2 erforderlich, d.h. wenn der Verband einer beitriftswilligen Gemeinde die Aufnahme verwehrt.

Verfügungen gemäss Art. 55 E-GG sind geeignet, den Autonomiebereich der Gemeinden zu tangieren. Gestützt auf Art. 55 Abs. 2 Ziff. 2 KV können sie sich gegen entsprechende Anordnungen mit Autonomiebeschwerde an das Verwaltungsgericht zur Wehr setzen. Weil den Gemeinde- und Regionalverbänden analog den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht zukommt (vgl. H.-M. Allemann, a.a.O., S. 141 f., 316), steht ihnen im gegebenen Fall dasselbe Rechtsmittel zur Verfügung.

Der – mit Ausnahme des neuen Absatzes 4 und der auf die Regionalverbände erweiterte Regelungsbereich in Abs. 1 – unverändert von Art. 57 des geltenden Gemeindegesetzes übernommene Wortlaut erfüllt die verfassungsrechtliche Vorgabe von Art. 62 Abs. 1 2. Satz KV, wonach das Gesetz vorsieht, dass Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können.

*Abs. 1:* In Abs. 1 schlägt eine relativ grosse Anzahl von Gemeinden für die Anordnung der Zwangsmitgliedschaft durch die Regierung die Zugehörigkeit von 3/4 (anstatt 2/3) der Gemeinden zum Verband vor. Im Übrigen soll die Bestimmung auch auf die Regionalverbände anwendbar sein.

### **Art. 56 f) Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht**

Der entsprechenden Rechenschaftspflicht unterstehen neu auch die Regionalverbände.

### **Art. 57 2. Regionalverbände a) Mitgliedschaft; Abgrenzung**

Vgl. Art. 59 des geltenden GG.

*Abs. 1:* Hier wird die indirekt in Art. 69 Abs. 1 KV statuierte Regelung verdeutlicht, wonach jede Gemeinde einem Regionalverband angehört (Satz 1). Aufgrund der Formulierung in Satz 2 erscheint es unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise zulässig, dass eine Einzelgemeinde eine Region bilden würde (z. B. Davos). (Vgl. auch Bemerkungen unter Kap. II. Ziff. 4.2.2).

*Abs. 2:* Die Formulierung von Art. 59 Abs. 1 GG wird im Wesentlichen übernommen. Aus dem geltenden Wortlaut geht hervor, dass bei der seinerzeitigen Abgrenzung der Regionen raumplanerische Gesichtspunkte im Vordergrund standen (vgl. Bericht ERFA-Regio, S. 18 f.). Heute bildet die Regionalplanung lediglich eine unter einer Vielzahl von regionalen Aufgaben, weshalb der Wortlaut entsprechend angepasst wird. Mit dem Einschub «unter anderem» wird angetönt, dass neben den angeführten noch andere Kriterien für die Gebietsabgrenzung massgebend sein können. Neben der Zahl der Gemeinden, der Einwohnerzahl, der Geographie/Topographie, der örtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, können für eine zweckmässige Gebietsabgrenzung weitere Kriterien in Frage kommen wie kulturelle Zusammengehörigkeit, gemeinsame Fragestellungen, bisherige gemeinsame Aufgabenerfüllung, Grad der Integrationsmöglichkeiten von Gemeindeverbänden u.a. (vgl. auch Bemerkungen unter Kap. II. Ziff. 4.2).

*Abs. 3:* Ergibt sich in Bezug auf eine bestimmte Aufgabe, dass sich diese aus Wirtschaftlichkeits-, Zweckmässigkeits- oder anderen Gründen am vorteilhaftesten in Zusammenarbeit mit Gemeinden eines anderen Regionalverbandes erfüllen lassen, sollen entsprechende Lösungen möglich sein.

#### **Art. 58 b) Zusammenarbeit und Integration bestehender Organisationen**

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben bildet Art. 62 Abs. 1 KV, wonach die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden oder Organisationen zusammen arbeiten können. Nach Art. 69 Abs. 1 KV haben sich die Gemeinden für die Erfüllung regionaler Aufgaben zu Regionalverbänden zusammen zu schliessen. Für die Zusammenarbeit der Regionalverbände unter sich sowie mit den Kreisen, Gemeinden und dem Kanton gilt Art. 76 Abs. 2 KV, wonach Kanton, Regionalverbände, Kreise und Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammen arbeiten, wobei die Zusammenarbeit mit Privaten soweit möglich anzustreben ist.

Im Interesse eines verbesserten Informationsflusses, der Schaffung von Transparenz und der Vermeidung von personellen und finanziellen Doppelspurigkeiten sind bestehende Organisationen der interkommunalen Zusammenarbeit wenn möglich in die Regionalstrukturen zu integrieren bzw. ist dies anzustreben. Spezielle Regelungen sind v.a. erforderlich bei der Integration von Zweckverbänden, welche gebietsmässig kleiner oder grösser sind als der Regionalverband. Bei der Integration von bzw. Zusammenarbeit mit (öffentlichen und privaten) Trägern öffentlicher Aufgaben stellen sich im Einzelnen komplexe Fragen. Diese reichen von den Mitwirkungsrechten der betroffenen Gemeinden über die Finanzierung der gemeinsamen Aufgaben bis hin zur Administration. Angesichts der jeweils unterschiedlichen Verhält-

nisse bei den einzelnen Regionalverbänden ist es zweckmässig, dass diese Fragen auf Statutenebene gelöst werden.

### **Art. 59 c) Organisation**

*Abs. 1:* Die Organe gemäss lit. a bis lit. c sind verfassungsrechtlich vorgegeben (Art. 73 Abs. 1 Ziff. 1.–3. KV), diejenigen gemäss lit. d und e aus der Forderung, dass jede Körperschaft zwingend über ein Exekutivorgan und ein Kontrollorgan verfügen muss (vgl. Art. 73 Abs. 1 Ziff. 4 KV und Art. 6 Abs. 2 GG).

Anstelle der «Regionalversammlung» (lit. b) wäre als Legislativorgan der Region auch ein eigentliches «Regionalparlament» denkbar (vgl. Abs. 3).

*Abs. 2:* Im Interesse des innerregionalen Informationsflusses und der demokratischen Legitimation sollen gewählte Amtsträger in der Regionalversammlung Einsitz nehmen.

*Abs. 3:* Vgl. Bericht ERFA-Regio, S. 28.

*Abs. 4:* Von Verfassungsrechts wegen ist bei den Regionalverbänden lediglich die Wahl deren Präsidentinnen oder Präsidenten durch die Stimmberechtigten vorgeschrieben (Art. 73 Abs. 1 Ziff. 3 KV). Trotz verschiedener Voten zugunsten einer Volkswahl auch des Regionalvorstandes hat man auf eine entsprechende Regelung in der Verfassung verzichtet. Es soll den einzelnen Regionalverbänden mit ihren je spezifischen Verhältnissen überlassen werden, ob sie eine diesbezügliche Statutenbestimmung aufnehmen wollen (vgl. Bemerkungen unter Kap. II. Ziff. 4.2.2).

*Abs. 5:* Zumindest beim Legislativorgan (Regionalversammlung oder -parlament) ergibt sich aus dessen Eigenschaft als Vertretung sämtlicher Mitgliedsgemeinden, dass jede Gemeinde zumindest einen stimmberechtigten Delegierten entsenden darf. Aber auch bei den übrigen Organen müssen die Statuten Aussagen über die Vertretung der Mitgliedsgemeinden machen (vgl. Art. 52 Abs. 1 lit. c des vorliegenden Entwurfes). Im Übrigen bestand im Grossen Rat bei den Diskussionen über die Frage, ob nicht nur die Wahl der Präsidenten, sondern auch jene des gesamten Vorstandes der Regionalorganisationen verfassungsrechtlich statuiert werden soll, Einigkeit darüber, dass Vertretungsgarantien für kleinere Gemeinden und die Randgebiete in der Region in jedem Fall zwingend zu berücksichtigen seien (GRP 2002/2003, S. 385 ff.).

### **Art. 60 III. Gemeindeverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit**

Keine materiellen Änderungen gegenüber dem geltenden Art. 52 GG.

### **Art. 75 c) Bildung neuer Fraktionen**

Der Artikel ist der neuen Terminologie anzupassen (vgl. Art. 63 KV i.V.m. Art. 87 ff. des Entwurfes).

## **Art. 77 I. Bürgergemeinde 1. Rechtsstellung**

Vgl. Bemerkungen zu Art. 6 Abs. 3.

## **Art. 81 5. Befugnisse**

*lit. f:* Nach Art. 61 Abs. 2 KV richtet sich u.a. der Zusammenschluss der Bürgergemeinde mit der politischen Gemeinde nach dem Gesetz. Über einen allfälligen Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde entscheidet die Bürgergemeinde unabhängig und in eigener Verantwortung.

## **Art. 81a 6. Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht**

Wie für die politischen Gemeinden (vgl. Art. 49 GG) und für die Regional- und Gemeindeverbände (vgl. Art. 56 GG) besteht auch für die Bürgergemeinde eine Pflicht zur Rechenschaftsablage. Im Sinne der Rechtsklarheit soll diese klar statuiert werden. Dies gilt natürlich nur, sofern die entsprechende Aufgabe nicht von der politischen Gemeinde wahrgenommen wird.

## **Art. 87 II. Zusammenschluss 1. Begriff**

Die einzige Änderung gegenüber der im Rahmen der VFRR erfolgten Neufassung besteht im Ersatz des Verbs «vereinigen» durch «zusammenschliessen» (vgl. Art. 63 KV sowie auch Art. 88–90, 92–94 E-GG).

Die vorliegende Formulierung deckt alle Formen der «Eingemeindung» bzw. des Zusammenschlusses ab, wie sie in der ursprünglichen Fassung (vgl. AGS 74, 541; Art. 87) detailliert mit folgenden Begriffen umschrieben wurde:

- a) Gemeindevereinigung (Zusammenschluss)
- b) Eingliederung (Zusammenschluss und Aufhebung)
- c) Umgemeindung (Gebietsveränderung)
- d) Teileingemeindung (Gebietsveränderung)

Eine Lücke der heute gegenüber der früher gültigen Fassung besteht darin, dass im Verfahren bei Umgemeindungen und Teileingemeindungen die betroffene Bevölkerung darüber abstimmen können sollte (siehe alte Fassung von Art. 88, evtl. auch Art. 89 Abs. 2 und 3). Es ist allerdings davon auszugehen, dass in diesen Fällen eine Befragung der betroffenen Bevölkerung Bestandteil des Projektes bildet.

## **Art. 88 2. Inkraftsetzung**

Vgl. Bemerkungen zu Art. 87.

## **Art. 89 3. Bürgergemeinde und Bürgerrecht**

Vgl. Bemerkungen zu Kap. II. Ziff. 5.4.

## **Art. 90 4. Zugehörigkeit zu Kreisen und Regionalverbänden**

Die Ausdehnung dieser Bestimmung auf die Regionalverbände trägt

einerseits der Bedeutung dieser Form der Gemeindeverbindung in der neuen Kantonsverfassung wie auch im vorliegenden Erlass Rechnung. Andererseits ist eine diesbezügliche Regelung insofern notwendig, als jede Gemeinde nur, aber immerhin zwingend einem Regionalverband angehört (vgl. Art. 57 Abs. 1 des Entwurfes i.V.m. Art. 69 Abs. 1 KV).

Der Einbezug der Bezirke ist nicht erforderlich, weil sich die Bezirke aus den Kreisen zusammensetzen.

Die Folgen eines Zusammenschlusses für die Gebietseinteilung weiterer Zweckverbände sind im Rahmen der Vereinbarung (vgl. Art. 91 des Entwurfes) zu regeln.

### **Art. 91 5. Vereinbarung**

*Abs. 1:* Die Vereinbarung (Fusionsvertrag) ist das Kernstück eines Gemeindezusammenschlusses.

Die Aufzählung der zu regelnden Rechtsverhältnisse im Abs. 1 des geltenden Art. 91 (Vermögen und Verbindlichkeiten) betrifft zwar zentrale Punkte, ist aber lückenhaft und unvollständig.

Beispiele für Regelungsgegenstände einer Vereinbarung:

- a) Grundsätzliches: Beschluss über den Zusammenschluss; erforderliches Quorum für das Zustandekommen des Zusammenschlusses; Namen und allfällige Gebietseinteilungen der neuen Gemeinde (Fraktionen); Gemeindegewappen; Eintritt der neuen Gemeinde in die Rechtsverhältnisse der bisherigen Gemeinden
- b) Finanzen: Vermögensverhältnisse; Verbindlichkeiten; Investitionen; Spezialfinanzierungen; Steuerfuss; Einsatz des Förderbeitrages
- c) Organisation und Personal: Organisationsform der neuen Gemeinde (Gemeindeorgane, evtl. Parlament); Wahlverfahren (evtl. Wahlkreise); Verwaltung (Standort der Kanzlei, Dienstleistungsangebot); Anstellungsverhältnisse
- d) Kreis- und Regionszugehörigkeit: interkommunale Zusammenarbeit; Auflösung von Zweckverbänden, welche das Gebiet der neuen Gemeinde abdecken
- e) Sonderregelungen: Bildung von Fraktionen (Weidefraktionen); Bildung öffentlich-rechtlicher Genossenschaften zur Nutzung und Verwaltung bestimmter Arten des Nutzungs- oder Verwaltungsvermögens der Gemeinde; Verwendung von Meliorationsfonds
- f) Verfahren: Quorum für das Zustandekommen des Zusammenschlusses; konstituierende Gemeindeversammlung mit neuer Verfassung und neuem Steuergesetz; Übergangsrecht bezüglich Gesetze, Reglemente, Verträge

Je nach den konkreten Verhältnissen der fusionswilligen Gemeinden sind die genannten Regelungsgegenstände bzw. ein Teil davon oder gar andere, weitere Bereiche zu regeln. Um der Gefahr einer gewissen Unvollständigkeit



zu begegnen, empfiehlt es sich, auf die Aufzählung von möglichen bzw. notwendigen Vereinbarungsinhalten ganz zu verzichten.

*Abs. 2: sprachliche Anpassung.*

### **Art. 92 6. Konsultativabstimmungen**

Mit dem Instrument der Konsultativabstimmung soll sich die Stimmbürgerschaft nicht erst anlässlich des endgültigen Entscheides über Gesetze und andere Sachfragen äussern können, sondern sie soll bereits in früheren Stadien der staatlichen Willensbildung eingebunden werden. Die Behörden erhalten damit wegleitende Hilfe für das weitere Vorgehen in einer bestimmten Angelegenheit. Die Möglichkeit, Konsultativabstimmungen durchzuführen, ist im kantonalen und in aller Regel auch im kommunalen Recht weder ausdrücklich erwähnt noch ausgeschlossen. Die Volksbefragung in der Form der Konsultativabstimmung führt nicht zu einem rechtlich verbindlichen Entscheid der Stimmbürger. Hingegen kommt ihr eine faktisch-politische Bedeutung insofern zu, als sich die Behörden kaum über das Abstimmungsergebnis hinwegsetzen können. Diese Verbindlichkeit und das erhebliche öffentliche Interesse an der Einhaltung einer klaren Abstimmungsordnung führen dazu, dass die Anordnung und Durchführung von Konsultativabstimmungen grundsätzlich nur nach Massgabe des Gesetzes zuzulassen (BGE 104 Ia 232 ff.; BVR 1998, 145 ff.) und in den spezifischen Formen des Abstimmungsverfahrens durchzuführen sind. Die Abstimmung hat rechtmässig zu erfolgen und der politische Wille muss unverfälscht zum Ausdruck kommen (cit. BGE, LGVE 1993 III Nr. 11).

Die einschränkende Rechtsprechung und -auslegung der Konsultativabstimmungen kann bei Fusionsverhandlungen zu Unsicherheiten führen. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, kann es in der Praxis durchaus sinnvoll sein, nach einer Auslegeordnung bzw. einer Machbarkeitsstudie (allenfalls mit Variante) einen Grundsatzentscheid über das weitere Vorgehen bzw. einen Variantenentscheid zu fällen. Im Interesse der Rechtssicherheit wird mit Art. 92 E-GG die entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen.

Wichtig ist, dass solche Konsultativabstimmungen im Zusammenhang mit konkreten Projekten / Entscheidungsgrundlagen erfolgen und nicht als generelle, undifferenzierte Fragestellung.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass bereits bei der Vorlage eines Kreditantrages für eine Fusionsstudie ein Minimum an Entscheidungsgrundlagen im Sinne einer Machbarkeitsstudie vorgelegt werden muss. Der Kreditbeschluss hat oft auch den Charakter einer Art Konsultativabstimmung über einen Zusammenschluss.

### **Art. 93 7. Förderung durch den Kanton**

Vgl. Bemerkungen zu Kap. II. Ziff. 5.2.

## **Art. 94 8. Verfügung durch den Grossen Rat**

Vgl. Teil B, Kap. I. Ziff. 5.3.

### **Art. 95 I. Grundsatz**

Vgl. Art. 67 Abs. 1 KV sowie Bemerkungen unter Kap. II. Ziff. 6.

Nachdem die alte Kantonsverfassung in Art. 35 Abs. 1 von der «Oberaufsicht» der Regierung über die Gemeindeverwaltungen sprach, übt sie nach Art. 67 der neuen Verfassung «die Aufsicht über die Gemeinden und die Träger der interkommunalen Zusammenarbeit aus» (Abs. 1). Das Gemeindegesetz hat sich in seinen einschlägigen Bestimmungen dieser Terminologie anzupassen. Die Gemeindegesetze anderer Kantone sprechen in aller Regel ebenfalls von der «Aufsicht» des Kantons über die Gemeinden (vgl. AG: §§ 100 ff. GG; BE: Art. 85 ff. GG; LU: §§ 84 ff. GG; SO: §§ 206 ff.; TG: §§ 52 ff. GG). Mit der terminologischen Anpassung ist gegenüber dem früheren «Oberaufsichtsrecht» keine inhaltliche oder qualitätsmässige Anpassung der Aufsichtsfunktion der Regierung verbunden.

Wie bereits aufgrund der geltenden Gesetzgebung, gilt Art. 95 GG i.V.m. Art. 67 KV neben der politischen auch für die Bürgergemeinde. Diese Feststellung trifft im Übrigen auch auf die besonderen Aufsichtsmittel gemäss Art. 96–100 zu (GRP 2002–2003, S. 378 ff.). Diesbezüglich ist auch auf Art. 77 Abs. 2 GG zu verweisen, wonach die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Gemeinden sinngemäss auch auf die Bürgergemeinde anwendbar sind, soweit keine besonderen Vorschriften bestehen.

## **Art. 96 II. Besondere Aufsichtsbefugnisse**

### **1. Genehmigung von Gemeindeerlassen**

*Abs. 1:* Mit dem Recht und der Pflicht, Gemeindeverfassungen zu prüfen und zu genehmigen, wird der Regierung ein Aufsichtsmittel in die Hand gegeben, mit welchem sie kontrollieren kann, ob die Gemeinden die ihnen obliegenden verfassungs- und gesetzmässigen Verpflichtungen bezüglich Behördenorganisation, Kompetenzausscheidung usw. erfüllen. Nach ständiger Praxis kommt der Genehmigung von Gemeindeverfassungen durch die Regierung nicht konstitutive, sondern lediglich deklaratorische Bedeutung zu (PVG 1984 Nr. 1; 1970 Nr. 8).

Im Sinne von Art. 67 Abs. 2 KV beschränkt sich die Überprüfung der kommunalen Verfassungen durch die Regierung auf eine Kontrolle der Rechtmässigkeit. Zweckmässigkeitserwägungen haben vor dem Hintergrund der Gemeindeautonomie keinen Platz, weshalb eine Verfassungsbestimmung nicht schon deshalb abgelehnt werden darf, weil sie unpraktikabel oder unangemessen erscheint. Die Regierung darf m.a.W. nicht in den zulässigen Ermessensspielraum der Gemeinden eingreifen. Weil sich die Kontrolle bloss der Rechtmässigkeit bereits aus dem Wortlaut von Abs. 2 des Art. 67 KV

ergibt, kann auf eine Wiederholung in Art. 96 Abs. 1 GG («..., welche sie auf ihre Rechtmässigkeit prüft») verzichtet werden.

#### **Art. 97 2. Finanzaufsicht**

Vgl. Bemerkungen unter Kap. II. Ziff. 6.2.2.

#### **Art. 98 3. Kuratel, Voraussetzung, Wirkung**

Vgl. auch Bemerkungen unter Kap. II. Ziff. 6.2.3.

*Abs. 2:* Im Sinne des Prinzips des geringst möglichen Eingriffes einer Massnahme (vgl. dazu Imboden/Rhinow/Krähenmann, Verwaltungsrechtssprechung, Nr. 58; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 591 ff.), wonach der Eingriff nicht schärfer sein soll, als es der Zweck der Massnahme verlangt, kann es im Einzelfall geboten sein, die Kuratel auf einzelne Bereiche zu beschränken.

*Abs. 3:* Unter Umständen, z.B. bei komplexen Verhältnissen, kann es sich aufdrängen, dass die Aufgaben anstatt von einem einzelnen Kurator von einer Kuratelkommission wahrgenommen werden.

*Abs. 4:* Weil es sich bei der Kuratel um den einschneidendsten Eingriff in die Gemeindeautonomie handelt, untersteht diese Massnahme der Aufsicht durch die Regierung.

#### **Art. 99 4. Abordnung eines Regierungskommissärs**

Vgl. auch Bemerkungen unter Kap. II. Ziff. 6.2.4.

In aller Regel kommt dem Regierungskommissär unterstützende und beratende Funktion zu in Fällen, wo sich die Gemeinde ausserstande sieht, eine Angelegenheit aus eigener Kraft einer befriedigenden Lösung zuzuführen. Seine Kompetenzen gehen weniger weit als diejenigen eines Kurators. Er wird jeweils nur für einzelne, genau umschriebene Aufgaben eingesetzt. Die Aufgaben nach Abs. 1 beschränken sich auf eine eigentliche Vermittlungsfunktion.

*Abs. 2:* Bei einem anstehenden Entscheid über ein Sachgeschäft kann die Beschlussfähigkeit einer Gemeindebehörde unter Umständen, z.B. beim Vorliegen von Ausstandsgründen (vgl. Art. 23 GG) und fehlenden Stellvertretern, nicht mehr gegeben sein. In einem solchen Fall soll ein von der Regierung bestimmter Kommissär nach sorgfältiger Abklärung des Sachverhaltes anstelle der Gemeinde und in alleiniger Verantwortung, d.h. unter Ausschluss sämtlicher Mitglieder der Behörde, über das Geschäft beschliessen.

#### **Art. 101 III. Vollstreckungshilfe**

*Abs. 2:* Die Kompetenz zum Entscheid über einen Einsatz der Kantonspolizei zugunsten der Gemeinden zum Zweck der Vollstreckungshilfe bestimmt sich neu nach dem Polizeigesetz (vgl. Botschaft Heft 5 / 2004–2005, S. 859).

#### **IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Mittelbereitstellung für die Förderung von Gemeindegemeinschaften erfolgt über den direkten Finanzausgleich.

Im Finanzplan 2005–2008 wurden im Hinblick auf die angekündigte Revision bereits entsprechende Weichenstellungen vorgenommen. Schwierig zu planen ist allerdings der effektive Mittelbedarf für Gemeindegemeinschaften. Mit drei Millionen Franken jährlich wurde ein Signal gesetzt, dass der Kanton bereit ist, weitere Zusammenschlüsse zu unterstützen.

Insgesamt dürften die für die Beitragsrechnung für den interkommunalen Finanzausgleich eingesetzten Finanzplanzahlen eine genügende Basis für die anstehenden Reformprojekte bilden.

Der erhöhte Mittelbedarf für das Reformprojekt hat auch Anpassungen bei der Fondsfinanzierung zur Folge und wird ab 2006 eine Erhöhung der Finanzierungsbeiträge von Kanton und Gemeinden zur Folge haben.

Die personellen Konsequenzen liegen vorab in einer Mehrbelastung des Rechtsdienstes des DIV und des Gemeindeinspektorates, welche teilweise durch interne Dispositionen aufgefangen werden muss. Je nach Entwicklung und Umfang der Reformprozesse sind die finanziellen und personellen Konsequenzen neu zu beurteilen.

#### **V. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»**

Die VFRR-Grundsätze werden bei der vorliegenden Teilrevision beachtet. Verschiedene Gesetzesvorbehalte in der Verfassung (Art. 11 Ziff. 7, 61 Abs. 2, 62–65, 66 Abs. 1 Ziff. 3, 73 Abs. 1 Ziff. 4, 73 Abs. 2) erfordern eine Regelung auf Gesetzesstufe.

## VI. Anträge

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden zuzustimmen.

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*

# Gemeindegesezt des Kantons Graubünden

Änderung vom .....

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 11 Ziff. 7, 31 Abs. 1, 61 Abs. 2, 62 bis 65, 66 Abs. 1 Ziff. 3, 73 Abs. 1 Ziff. 4 sowie 73 Abs. 2 der Kantonsverfassung,

nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 6. September 2005,

beschliesst:

## I.

Das Gemeindegesezt des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 wird wie folgt geändert:

### Art. 1

<sup>1</sup> Diesem Gesezt unterstehen die politischen Gemeinden, die Bürgergemeinden sowie die Regional- und Gemeindeverbände. I. Geltungs- und Regelungsbe-  
reich

<sup>2</sup> Es regelt im Wesentlichen die Grundzüge der Organisation, der Finanzordnung, der interkommunalen Zusammenarbeit, des Zusammenschlusses von Gemeinden sowie der kantonalen Aufsicht.

### Art. 2

<sup>1</sup> Die Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.

<sup>2</sup> Im Rahmen ihrer Autonomie steht der Gemeinde das Recht zur Selbstgeseztgebung und Selbstverwaltung zu.

### Art. 3

<sup>1</sup> Die Gemeinden besorgen die Aufgaben, die sich ihnen zum Wohle der Allgemeinheit stellen und die nicht ausschliesslich vom Bund oder vom Kanton erfüllt werden. Sie fördern die kulturelle, soziale sowie wirtschaftliche Entwicklung und erlassen die notwendigen gesetzlichen Bestimmungen. III. Aufgaben  
I. im Allge-  
meinen

<sup>2</sup> Im Rahmen der grenzüberschreitenden interkommunalen Zusammenarbeit sind die Gemeinden befugt, in lokalen Angelegenheiten

**mit ausserkantonalen und ausländischen Nachbargemeinden Verträge abzuschliessen. Diese sind der Regierung zur Kenntnis zu bringen.**

**Art. 4**

**Aufgehoben**

IV. Benützung  
des öffentlichen  
Grundes

**Art. 4a Marginalie**

V. Straf-  
befugnisse

**Art. 5 Marginalie**

**Art. 6**

<sup>1</sup> Die Stimmberechtigten bilden in ihrer Gesamtheit das oberste Gemeindeorgan. Sie üben ihre Rechte in der Gemeindeversammlung oder, soweit es die Gemeindeverfassung vorsieht, **an der Urne** aus.

<sup>2</sup> Weitere ordentliche Organe der Gemeinde sind der Gemeindevorstand sowie (...) die Geschäftsprüfungskommission. Die Gemeinden können zusätzliche Gemeindeorgane vorsehen.

<sup>3</sup> Wo es die Verhältnisse rechtfertigen, können durch die Gemeindeverfassung

- a) zu bestimmende Entscheidungsbefugnisse, die ordentlicherweise der Gemeindeversammlung zustehen, einem **Gemeindeparlament** übertragen werden;
- b) der Entscheid der Gemeindeversammlung durch die Urnenabstimmung ersetzt und die Beratung von der Gemeindeversammlung auf ein **Gemeindeparlament** übertragen werden.

**Art. 7**

Für die Stimmberechtigung in Gemeindeangelegenheiten ist das kantonale Gesetz über die (...) politischen Rechte massgebend.

**Art. 8**

<sup>1</sup> In der Gemeindeversammlung oder **an der Urne** wird über alle Angelegenheiten entschieden, die nach dem Recht der Gemeinde oder gemäss kantonalen Gesetzgebung der Gesamtheit der Stimmberechtigten zu unterbreiten sind.

<sup>2</sup> **Jede ordnungsgemäss einberufene Gemeindeversammlung ist beschlussfähig.**

**Art. 9 lit. a, e, i und k**

In Gemeinden ohne Gemeinde**parlament** dürfen folgende Befugnisse der Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung nicht entzogen werden:

- a) die Wahl des Vorstandes und (...) der Geschäftsprüfungskommission;
- e) **der Erwerb**, die Veräusserung und Verpfändung von Grundeigentum sowie die Einräumung und Auflösung von Dienstbarkeiten und Grundlasten; für dingliche Verfügungen untergeordneter Natur und für Grenzberichtigungen sowie für Massnahmen im Rahmen der Boden- und Baulandpolitik der Gemeinden kann der Vorstand als zuständig erklärt werden;
- i) **die Beschlussfassung über die Bildung eines Gemeinde- oder Regionalverbandes oder über den Beitritt zu einem solchen;**
- k) **die Beschlussfassung über den Zusammenschluss mit anderen Gemeinden.**

2. Unübertragbare Befugnisse  
a) Gemeinden ohne Gemeindeparlament

**Art. 10 Abs. 1 lit. a, e und f sowie Abs. 2**

<sup>1</sup> In Gemeinden mit Gemeinde**parlament** dürfen folgende Befugnisse der Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung nicht entzogen werden:

- a) die Wahl des Gemeinde**parlamentes** und des Vorstandes, sofern sie nach der Gemeindeverfassung nicht den Stimmberechtigten von Fraktionen zusteht;
- e) **die Beschlussfassung über die Bildung eines Gemeinde- oder Regionalverbandes oder über den Beitritt zu einem solchen;**
- f) **die Beschlussfassung über den Zusammenschluss mit anderen Gemeinden.**

b) Gemeinden mit Gemeindeparlament

<sup>2</sup> Gemeindegesezte, Voranschlag, Steuerfuss und Jahresrechnung **sowie die Geschäfte gemäss Artikel 9 litera e** sind dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

**Art. 11 Abs. 1 und 3**

<sup>1</sup> Das Initiativrecht, das Vorschlagsrecht und das Petitionsrecht in der Gemeinde sind nach Massgabe des kantonalen Gesetzes über die (...) politischen Rechte gewährleistet.

<sup>3</sup> **Die Gemeinde informiert die Bevölkerung periodisch in angemessener Weise über ihre Tätigkeit.**

**Art. 12 Abs. 1**

<sup>1</sup> Das Abstimmungsverfahren in Gemeindeangelegenheiten richtet sich nach dem Recht der Gemeinde. Subsidiär gelten die Vorschriften des kantonalen Gesetzes über die (...) politischen Rechte.



IV. Vorstand  
1. Befugnisse,  
**Zusammen-**  
**setzung**

**Art. 14 Abs. 3**

<sup>3</sup> **Er besteht in der Regel aus mindestens fünf Mitgliedern.**

**Art. 16**

Der Vorstand hat alle Geschäfte, welche der Gemeindeversammlung, gegebenenfalls dem Gemeinde**parlament** oder der Urnenabstimmung vorzulegen sind, vorzubereiten und Antrag zu stellen.

**Art. 18 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die (...) Geschäftsprüfungskommission prüft spätestens nach jedem Jahresabschluss die Rechnungs- und Geschäftsführung sämtlicher Gemeindeämter und allfälliger Sonderkassen. Sie hat der Gemeinde schriftlichen Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

**Art. 21**

<sup>1</sup> Ein (...) ständiger Gemeindeangestellter kann der ihm unmittelbar vorgesetzten Behörde nicht angehören. Er kann jedoch mit beratender Stimme zu den Verhandlungen zugezogen werden.

<sup>2</sup> Mitglieder des Vorstandes können nicht (...) Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission sein.

**Art. 23**

<sup>1</sup> Ein Mitglied einer Gemeindebehörde (...) hat bei der Verhandlung und Abstimmung über eine Angelegenheit in Ausstand zu treten, wenn es selbst oder eine mit ihm im Ausschlussverhältnis im Sinne von Artikel 22 stehende Person daran ein unmittelbares persönliches Interesse hat.

<sup>2</sup> (...) Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission haben bei der Prüfung der Rechnungs- und Geschäftsführung einer Behörde, Kommission oder Amtsstelle, welcher sie selbst oder eine mit ihnen im Ausschlussverhältnis im Sinne von Artikel 22 stehenden Person angehören, in Ausstand zu treten.

**Art. 26 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Protokolle der Gemeindeversammlung und der öffentlichen Sitzungen des Gemeinde**parlamentes** stehen jedem Stimmberechtigten zur Einsicht offen.

**Art. 49 Abs. 2 und 3**

<sup>2</sup> **Das Rechnungswesen wird nach den anerkannten Normen für die öffentlichen Haushalte geführt.**

<sup>3</sup> **Innert Jahresfrist nach Beendigung des Rechnungsjahres sind dem Departement die von der Gemeindeversammlung oder vom**

## Gemeindeparlament genehmigte Jahresrechnung und der Bericht der Geschäftsprüfungskommission zuzustellen.

### Art. 50 Abs. 1 lit. a und b sowie Abs. 3 bis 5

<sup>1</sup> Zur Besorgung bestimmter Aufgaben können sich Gemeinden wie folgt verbinden:

- a) als Regionalverband;
- b) als Gemeindeverband;

<sup>3</sup> Aufgaben von regionaler Bedeutung sind von einem Regionalverband zu erfüllen.

<sup>4</sup> Bisheriger Absatz 3

<sup>5</sup> Bisheriger Absatz 4

I. (...) Grundsatz,  
Formen und  
anwendbares  
Recht

### Art. 51

<sup>1</sup> Regional- und Gemeindeverbände sind öffentlich-rechtliche Körperschaften.

<sup>2</sup> Sie erlangen die Rechtspersönlichkeit nach Annahme der Statuten durch die Mitgliedgemeinden mit der Genehmigung durch die Regierung, welcher auch jede nachträgliche Änderung bedarf.

II. Gemeinde-  
verbindungen  
mit Rechts-  
persönlichkeit  
1. Gemeinsame  
Bestimmungen  
a) Begriff und  
Entstehung

### Art. 52

<sup>1</sup> Die Statuten enthalten Bestimmungen über:

- a) Name, Sitz und Zweck des Verbandes;
- b) die notwendigen Organe und deren Zuständigkeiten;
- c) die Art der Vertretung der Gemeinden in den Verbandsorganen;
- d) die Vertretung des Verbandes nach aussen;
- e) das Verfahren für Beschlüsse allgemeinverbindlicher, insbesondere finanzieller Natur, für die Aufstellung des Voranschlages und der Rechnung sowie für deren Prüfung;
- f) die Finanzierung der Aufgaben, insbesondere über die von den Gemeinden zu erbringenden Leistungen;
- g) den Beitritt und Austritt von Gemeinden sowie das Verfahren zur Feststellung von Ansprüchen und Verpflichtungen einer austretenden Gemeinde gegenüber dem Verband;
- h) die Haftung für Verbindlichkeiten des Verbandes;
- i) die Auflösung des Verbandes, die Verwendung des Vermögens und die Tilgung von Schulden;
- k) das Initiativrecht der Gemeinden und der Stimmberechtigten;
- l) das Referendum der Gemeinden und der Stimmberechtigten gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlung, insbesondere welche deren finanzielle Kompetenzen übersteigen.

b) Statuten

<sup>2</sup> Die Statuten können im Übrigen weitere der Erfüllung des Verbandszweckes dienende Vorschriften enthalten.

**Art. 53**

c) Unübertragbare Befugnisse der Stimmberechtigten

<sup>1</sup> Folgende Befugnisse dürfen der Gesamtheit der Stimmberechtigten nicht entzogen werden:

- a) der Erlass der Statuten, welcher der Zustimmung aller Gemeinden bedarf;
- b) die Änderung der Statuten, wofür in Bezug auf den Verbandszweck und die Verbandsaufgaben beim Gemeindeverband die Zustimmung aller Gemeinden, beim Regionalverband die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden sowie die Mehrheit der Mitgliedgemeinden erforderlich ist;
- c) Beschlüsse über Ausgaben, deren Höhe die finanziellen Kompetenzen anderer Organe übersteigt, wobei die Statuten auch das fakultative Referendum vorsehen können.

<sup>2</sup> Erlasse auf Gesetzesstufe sind wenigstens dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

<sup>3</sup> Für andere Erlasse und Beschlüsse können die Statuten ein anderes Verfahren vorsehen.

**Art. 54**

d) Rechtliche Stellung

<sup>1</sup> Die Regional- und Gemeindeverbände treten im Umfang ihrer Aufgaben an die Stelle des Kantons oder des Kreises beziehungsweise der ihnen angeschlossenen Gemeinden und haben in diesem Bereich deren Rechte und Pflichten mit Einschluss des Rechtes, Gebühren und Beiträge zu erheben und allfällige Subventionen zu beanspruchen.

<sup>2</sup> Sie erlassen die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen generell-abstrakten Erlasse und schliessen die notwendigen Verträge ab.

**Art. 55**

e) Beitrittsverfügung

<sup>1</sup> Ist die Lösung der einem Regional- oder Gemeindeverband übertragenen öffentlichen Aufgaben nur möglich, wenn auch Gemeinden mitwirken, die ihm nicht beigetreten sind, so kann die Regierung ihren Beitritt anordnen, sofern zwei Drittel der Gemeinden diesem Verband bereits angehören.

<sup>2</sup> Ebenso kann die Regierung die Aufnahme einer Gemeinde anordnen, wenn diese vom Verband ohne zureichende Gründe abgelehnt wird.

<sup>3</sup> Der Verband und die betroffenen Gemeinden sind vorher anzuhören.

**Art. 56**

- <sup>1</sup> Die Regional- und Gemeindeverbände haben jährlich über ihren gesamten Finanzhaushalt Rechnung abzulegen und einen Rechenschaftsbericht über ihre Tätigkeit zu erstatten. f) Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht
- <sup>2</sup> Voranschlag, Rechnung und Rechenschaftsbericht sind öffentlich aufzulegen.
- <sup>3</sup> Innert Jahresfrist nach Beendigung des Rechnungsjahres sind Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht dem Departement zuzustellen.

**Art. 57**

- <sup>1</sup> Jede Gemeinde hat einem Regionalverband anzugehören. Davon ausgenommen sind Gemeinden, welche die regionalen Aufgaben selbstständig erfüllen. 2. Regionalverbände  
a) Mitgliedschaft, Abgrenzung
- <sup>2</sup> Ein Regionalverband ist unter anderem nach Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohner, nach der räumlichen Ausdehnung sowie unter Berücksichtigung der örtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse so abzugrenzen, dass er seine Aufgaben zweckmässig und rationell erfüllen kann.
- <sup>3</sup> Für die Erfüllung bestimmter Aufgaben kann sich eine Gemeinde einem anderen Regionalverband anschliessen mit den Rechten und Pflichten, welche sich auf diesen Aufgabenbereich beschränken.

**Art. 58**

- <sup>1</sup> Die Statuten regeln die Zusammenarbeit mit anderen Regionalverbänden sowie die Einzelheiten im Zusammenhang mit der Integration von Gemeindeverbindungen und anderen Trägern öffentlicher Aufgaben. b) Zusammenarbeit und Integration bestehender Organisationen
- <sup>2</sup> Die Statuten verschiedener Verbände sind gegebenenfalls aufeinander abzustimmen.

**Art. 59**

- <sup>1</sup> Die ordentlichen Organe des Verbandes sind: c) Organisation
- a) die Gesamtheit der stimmberechtigten Verbandseinwohner;
  - b) die Regionalversammlung;
  - c) der Regionalpräsident;
  - d) der Regionalvorstand;
  - e) die Geschäftsprüfungskommission.
- <sup>2</sup> In der Regionalversammlung nehmen wenigstens die Gemeindepräsidenten des Verbandsgebietes oder ein anderes Mitglied des Gemeindevorstandes Einsitz.

<sup>3</sup> Anstelle der Regionalversammlung kann ein in freier Wahl aus allen Regionseinwohnern gebildetes Regionalparlament treten. Die Statuten regeln den Wahlmodus.

<sup>4</sup> Die Statuten können die Wahl des Regionalvorstandes durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Verbandseinwohner vorsehen.

<sup>5</sup> Bei der Wahl in die Verbandsorgane sind die verschiedenen Teilgebiete angemessen zu berücksichtigen.

#### Art. 60

#### Bisheriger Artikel 52

III. Gemeindeverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit

#### Art. 75

Die Bildung neuer Fraktionen als Gebietskörperschaften ist nur bei **einem Zusammenschluss von Gemeinden** zulässig. Sie bedarf der Genehmigung durch die Regierung.

#### Art. 77 Abs. 3

<sup>3</sup> In Gemeinden mit Gemeindeparlament sind die Bürgergemeinden befugt, von Artikel 9 litera e abweichende Bestimmungen zu erlassen.

#### Art. 81 lit. f

Wohnen mindestens sieben stimmfähige Ortsbürger in der Gemeinde und sind sie im Sinne von Artikel 78 als Bürgergemeinde organisiert, so entscheidet diese:

**f) über den Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde.**

#### Art. 81a

6. Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht

<sup>1</sup> Die Bürgergemeinden haben jährlich über ihren gesamten Finanzhaushalt Rechnung abzulegen, sofern dies nicht durch die politische Gemeinde erfolgt.

<sup>2</sup> Innert Jahresfrist nach Beendigung des Rechnungsjahres sind dem Departement die Jahresrechnung und der Bericht der Geschäftsprüfungskommission zuzustellen.

### IX. Gemeindegrenzen und Zusammenschluss von politischen Gemeinden

#### Art. 87

II. Zusammenschluss  
1. Begriff

Durch übereinstimmende Beschlüsse der beteiligten Gemeinden können sich diese **zusammenschliessen**, aufheben oder ihr Gebiet verändern.

**Art. 88**

Der **Zusammenschluss** tritt durch Beschluss des Grossen Rates in Kraft.

**Art. 89 Abs. 1**

<sup>1</sup> **Schliessen sich zwei oder mehrere Gemeinden zusammen, gilt der Zusammenschluss auch für die Bürgergemeinden.**

**Art. 90**

<sup>1</sup> Bei **einem Zusammenschluss von Gemeinden**, durch welche eine Änderung in der **Gebietseinteilung der Kreise und Regionalverbände** eintritt, sind die betroffenen Kreise **beziehungweise Regionalverbände** vorgängig anzuhören. 4. Zugehörigkeit zu Kreisen und Regionalverbänden

<sup>2</sup> Wenn keine wichtigen Gründe entgegenstehen, ist für die neue beziehungsweise für die durch **den Zusammenschluss** vergrösserte Gemeinde die bisherige **Kreis- beziehungsweise Regionszugehörigkeit** der Gemeinde mit der grösseren Einwohnerzahl massgebend.

<sup>3</sup> **Findet keine Einigung statt, entscheidet die Regierung endgültig.**

**Art. 91 Abs. 1 und 2**

<sup>1</sup> Die beteiligten Gemeinden regeln die neuen Rechtsverhältnisse **in einer Vereinbarung**. 5. Vereinbarung(..)

<sup>2</sup> Diese (...) **bedarf** der Genehmigung durch die Regierung.

**Art. 92**

**Im Rahmen von Projekten und Verhandlungen über einen Gemeindezusammenschluss können auch Konsultativabstimmungen vorgenommen werden.** 6. Konsultativabstimmungen

**Art. 93**

<sup>1</sup> **Der Kanton fördert den Zusammenschluss von Gemeinden.** 7. Förderung (...) durch den Kanton

<sup>2</sup> **Er unterstützt den Zusammenschluss mit einem Förderbeitrag. Art und Umfang werden in der Finanzausgleichsgesetzgebung geregelt.**

<sup>3</sup> **Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, kann er Art und Umfang bisheriger Leistungen an einzelne der betroffenen Gemeinden für eine angemessene Übergangsfrist garantieren oder Leistungen an zusätzliche Investitionen erbringen.**

**Art. 94**

<sup>1</sup> **Der Grosse Rat kann den Zusammenschluss einer Gemeinde mit einer oder mehreren Gemeinden verfügen, wenn** 8. Verfügung durch den Grossen Rat

a) **eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender personeller oder eigener finanzieller Kräfte (Res-**

- sources) dauernd ausserstande ist, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen und ihre Aufgaben zu erfüllen;
- b) das Mitwirken ablehnender Gemeinden für die Abgrenzung und Aufgabenerfüllung einer neuen Gemeinde unentbehrlich ist, sofern eine Mehrheit der anderen betroffenen Gemeinden dem Zusammenschluss zugestimmt hat.

<sup>2</sup> Die betroffenen Gemeinden sind vorgängig anzuhören.

## X. Aufsicht

### Art. 95

Die Regierung übt im Sinne der Kantonsverfassung die Aufsicht über die Gemeinden und die Träger der interkommunalen Zusammenarbeit aus.

### Art. 96 Abs. 1

<sup>1</sup> Der Erlass und die Änderung von Gemeindeverfassungen sind der Regierung zur Genehmigung vorzulegen (...).

### Art. 97

<sup>1</sup> Die Regierung überträgt dem Departement die Aufsicht über die Finanzverwaltung von Gemeinden (...).

<sup>2</sup> Im Rahmen der Finanzaufsicht wird insbesondere geprüft, ob die Grundsätze der Artikel 29, 39 ff. und 49 dieses Gesetzes eingehalten werden.

<sup>3</sup> Werden die Grundsätze einer ordnungsgemässen Finanzverwaltung nicht beachtet, ordnet das zuständige Departement die erforderlichen Erhebungen an und beantragt der Regierung die notwendigen Massnahmen.

<sup>4</sup> Für Gemeinden im Finanzausgleich kann die Regierung weitere Anforderungen stellen.

### Art. 98 Abs. 2 bis 5

<sup>2</sup> Die Regierung kann die Kuratel auch auf bestimmte Gebiete der Gemeindeverwaltung oder auf die Ausübung der Befugnisse einzelner Gemeindebehörden beschränken.

<sup>3</sup> Mit der Anordnung der Kuratel gehen die Befugnisse der Gemeindeorgane auf den von der Regierung eingesetzten Kurator oder auf die von ihr eingesetzte Kuratelkommission über.

<sup>4</sup> Der Kurator oder die Kuratelkommission unterstehen der Aufsicht der Regierung.

<sup>5</sup> Die Gemeinde hat die Kosten der Kuratel dem Kanton zu erstatten.

**Art. 99 Abs. 2 und 3**

**<sup>2</sup> Ist eine Gemeindebehörde im Einzelfall nicht beschluss- oder handlungsfähig, kann der Regierungskommissär in eigener Kompetenz anstelle der Gemeindebehörde einen Entscheid fällen.**

**<sup>3</sup> Bisheriger Absatz 2**

**Art. 101 Abs. 2**

**<sup>2</sup> Insbesondere können den Gemeinden die kantonalen Polizeiorgane zur Verfügung gestellt werden.**

**II.**

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt das In-Kraft-Treten dieser Teilrevision.





## Lescha da vischnancas dal chantun Grischun

midada dals ...

---

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 11 cifra 7, sin l'art. 31 al. 1, sin l'art. 61 al. 2, sin ils art. 62 fin 65, sin l'art. 66 al. 1 cifra 3, sin l'art. 73 al. 1 cifra 4 sco er sin l'art. 73 al. 2 da la constituziun chantunala,

sunter avair gì invista da la missiva da la regenza dals 6 da settember 2005,

concluda:

### I.

La lescha da vischnancas dal chantun Grischun dals 28 d'avrigl 1974 vegn midada sco suonda:

#### Art. 1

<sup>1</sup> A questa lescha èn sutmessas las vischnancas politicas, las vischnancas burgaisas sco er las corporaziuns regiunalas e las corporaziuns da vischnancas.

I. Champ d'applicaziun e da regulaziun

<sup>2</sup> La lescha regla principalmain ils princips da l'organisaziun, da l'urden da finanzas, da la collavuraziun intercomunala, da la fusiun da vischnancas e da la surveglianza chantunala.

#### Art. 2

<sup>1</sup> En in sectur spezial è la vischnanca autonoma, sch'il dretg chantunal na regla betg definitivamain quest sectur, mabain al surlascha a la vischnanca per al reglar dal tuttafatg u parzialmain e la conceda ina libertad da decider relativamain considerabla en quest connex.

<sup>2</sup> En il rom da sia autonomia è la vischnanca libra areguard la legislaziun ed areguard l'administraziun.

#### Art. 3

<sup>1</sup> Las vischnancas exequeschan las incumbensas che resultan dal bainstar public e che na vegnan betg ademplidas unicamain da la confederaziun u dal chantun. Ellas promovon il svilup cultural, social ed economic e relaschan las disposiziuns legalas necessarias.

III. Incumbensas  
1. en general

<sup>2</sup> **En il rom da la collavuraziun intercomunala transcunfinala èn las vischnancas autorisadas – en chaussas localas – da far contracts cun vischnancas vischinas extrachantunalas ed estras. Quests contracts ston vegnir communitgads a la regenza.**

**Art. 4**  
**aboli**

IV. Utilisaziun da terren public

**Art. 4a marginalia**

V. Pussanza penala

**Art. 5 marginala**

**Art. 6**

<sup>1</sup> Las personas cun dretg da votar furman en lur totalitad l'organ communal suprem. Ellas exerciteschan lur dretgs en la radunanza communal u – uschenavant che la constituziun communal prevesa quai – **a l'urna**.

<sup>2</sup> Ulteriurs organs comunals ordinaris èn la suprastanza communal sco er (...) la cumissiun da gestiun. Las vischnancas pon prevair ulteriurs organs comunals.

<sup>3</sup> Nua che las relaziuns giustifitgeschan quai, pon – tras la constituziun communal:

- a) cumpetenzas da decider, che ston vegnir fixadas e ch'èn per ordinari chaussa da la radunanza communal, vegnir delegadas ad in **parlament communal**;
- b) la decisiun da la radunanza communal vegnir remplazzada tras la votaziun a l'urna e la deliberaziun vegnir delegada da la radunanza communal ad in **parlament communal**;

**Art. 7**

Per il dretg da votar en chaussas comunalas è decisiva la lescha davart ils dretgs politics en il chantun Grischun.

**Art. 8**

<sup>1</sup> En la radunanza communal u **a l'urna** vegn decidì davart tut las fatschentas che ston vegnir suttamessas – tenor il dretg communal e tenor la legislaziun chantunala – a la totalitad da las personas cun dretg da votar.

<sup>2</sup> **Mintga radunanza communal che vegn convocada conform a l'urden è abla da decider.**

**Art. 9 lit. a, e, i sco er k**

En vischnancas senza **parlament communal** na dastgan las suandantas cumpetenzas betg vegnir privadas da la radunanza communal u da la votaziun a l'urna:

2. cumpetenzas  
intransmissiblas  
a) vischnancas  
senza **parlament  
communal**

- a) eleger la suprastanza e (...) la cumissiun da gestiun;
- e) **acquistar**, alienar ed impegnar proprietad funsila sco er conceder e schliar servituts e grevezzas funsilas; per disposiziuns realas da gener subordinà, per rectificitar cunfins sco er per mesiras en il rom da la politica funsila e da la politica da terren da construcziun da las vischnancas po la cumpetenzza vegnir delegada a la suprastanza;
- i) **deliberar la furmaziun d'ina corporaziun da vischnancas u d'ina corporaziun regiunala u la participaziun ad ina tala;**
- k) **deliberar la fusiun cun autras vischnancas.**

**Art. 10 al. 1 lit. a, e ed f sco er al. 2**

<sup>1</sup> En vischnancas cun **parlament communal** na dastgan las suandantas cumpetenzas betg vegnir privadas da la radunanza communal u da la votaziun a l'urna:

b) vischnancas  
cun **parlament  
communal**

- a) eleger il **parlament** communal e la suprastanza, sche quai n'è betg – tenor la constituziun communal – chausa da las personas cun dretg da votar da fracziuns;
- e) **deliberar la furmaziun d'ina corporaziun da vischnancas u d'ina corporaziun regiunala u la participaziun ad ina tala;**
- f) **deliberar la fusiun cun autras vischnancas.**

<sup>2</sup> Las leschas communalas, il preventiv, il pe da taglia ed il quint annual sco er las fatschentas tenor l'artitgel 9 litera a ston vegnir suttaless al referendum facultativ u obligatori.

**Art. 11 al. 1 e 3**

<sup>1</sup> Il dretg d'iniziativa, il dretg da far propostas ed il dretg da petiziun en la vischnanca èn garantids a norma da la lescha davart ils (...) dretgs politics en il chantun Grischun.

<sup>3</sup> **La vischnanca infurmescha periodicamain ed en moda adequata la populaziun davart sia activitad.**

**Art. 12 al. 1**

<sup>1</sup> La procedura da votaziun en chaussas communalas sa drizza tenor il dretg da la vischnanca. En moda subsidiara valan las prescripziuns da la lescha davart ils (...) dretgs politics en il chantun Grischun.

**Art. 14 al. 3**

<sup>3</sup> **Ella consista per regla d'almain tschintg commembers.**

IV. Suprastanza  
1. cumpetenzas,  
**cumposiziun**

**Art. 16**

La suprastanza ha da predeberar tut las fatschentas che ston vegnir suttamessas a la radunanza communal, eventualmain al **parlament communal** u a la votaziun a l'urna, e da far ina proposta.

**Art. 18 al. 1**

<sup>1</sup> Il pli tard suenter mintga conclusiun dal quint annual controllescha (...) la cumissiun da gestiun la contabilitad e la gestiun da tut ils uffizis communs e d'eventualas cassas spezialas. Ella sto rapportar en scrit a la vischnanca e far ina proposta.

**Art. 21**

<sup>1</sup> In (...) emploià communal stabel na dastga betg appartegnair a l'autorità, a la quala el è directamain suttamess. El po dentant vegnir convocà cun vusch consultativa a las tractativas.

<sup>2</sup> Commembers da la suprastanza na pon betg esser (...) commembers da la cumissiun da gestiun.

**Art. 23**

<sup>1</sup> In commember d'ina autorità communal (...) sto prender recusaziun en cas ch'i vegn tractà u votà davart ina fatschenta, da la quala el sez u ina persuna che stat cun el en ina relaziun d'exclusiun en il senn da l'artitgel 22 ha in interess persunal direct.

<sup>2</sup> (...) Commembers da la cumissiun da gestiun ston prender recusaziun en connex cun la controlla da la contabilitad e da la gestiun d'ina autorità, d'ina cumissiun u d'in uffizi, a la quala appartegnan els sezs u ina persuna che stat cun els en ina relaziun d'exclusiun en il senn da l'artitgel 22.

**Art. 26 al. 1**

<sup>1</sup> Ils protocols da la radunanza communal e da las sesidas publicas dal **parlament communal** stattan avert a mintga persuna cun dretg da votar per prender invista.

**Art. 49 al. 2 e 3**

<sup>2</sup> **La contabilitad vegn manada tenor las normas reconuscidas per las finanzas publicas.**

<sup>3</sup> **Entaifer in onn suenter la finiziun da l'onn da gestiun ston vegnir tramess al departament il quint annual approvà da la radunanza communal u dal parlament communal ed il rapport da la cumissiun da gestiun.**

**Art. 50 al. 1 lit. a e b sco er al. 3 fin 5**

<sup>1</sup> Per ademplier tschertas incumbensas pon vischnancas s'unir sco suonda:

- a) **ad ina corporaziun regiunala;**
- b) **ad ina corporaziun da vischnancas;**

<sup>3</sup> **Incumbensas d'impurtanza regiunala ston vegnir ademplidas d'ina corporaziun regiunala.**

<sup>3</sup> **Alinea 3 d'enfin uss**

<sup>5</sup> **Alinea 4 d'enfin ussa**

I. (...) Princip,  
furmas e dretg  
applitgabel

**Art. 51**

<sup>1</sup> **Corporaziuns regiunalas e corporaziuns da vischnancas èn corporaziuns da dretg public.**

<sup>2</sup> **Ellas survegnan la personalitad giuridica sunter l'approvaziun dals statuts tras las vischnancas commembras cun l'approvaziun da la regenza. A questa approvaziun sto er vegnir suttamessa mintga midada posteriura.**

II. Colliaziuns  
da vischnancas  
cun personalitad  
giuridica  
I. disposiziuns  
comunablas  
a) noziun e fur-  
maziun

**Art. 52**

<sup>1</sup> **Ils statuts cuntengnan disposiziuns davart:**

- a) **il num, la sedia e l'intent da la corporaziun;**
- b) **ils organs necessaris e lur cumpetenzas;**
- c) **la moda co che las vischnancas vegnan represchentadas en ils organs da la corporaziun;**
- d) **la represchentanza da la corporaziun vers anor;**
- e) **la procedura per conclus da natira generalmain impegnativa ed en spezial da natira finanziaria per fixar il preventiv ed il quint sco er per controllar quels;**
- f) **la finanziaziun da las incumbensas, en spezial tras las prestaziuns che ston vegnir furnidas da las vischnancas;**
- g) **la participaziun e l'extrada da vischnancas sco er la procedura per constatar dretgs ed obligaziuns d'ina vischnanca extranta envers la corporaziun;**
- h) **la responsabladad per obligaziuns da la corporaziun;**
- i) **la schliaziun da la corporaziun, l'utilisaziun da la facultad e l'amortisaziun da debits;**
- k) **il dretg d'iniziativa da las vischnancas e da las personas cun dretg da votar;**
- l) **il referendum da las vischnancas e da las personas cun dretg da votar cunter conclus da la radunanza da delegads, en spezial cunter tals che surpissan sias cumpetenzas finanzialas.**

<sup>2</sup> **Ils statuts pon dal rest cuntegnair ulteriuras prescripziuns che servan ad ademplier l'intent da la corporaziun.**

b) statuts

**Art. 53**

c) cumpetenzas intransmissiblas da las personas cun dretg da votar

<sup>1</sup> Las suandantas cumpetenzas na dastgan betg vegnir privadas da la totalitad da las personas cun dretg da votar:

- a) relaschar ils statuts, sche quai basegna il consentiment da tut las vischnancas;
- b) midar ils statuts. Per quest intent èsi necessari – areguard l'intent ed areguard las incumbensas da la corporaziun – che tut las vischnancas dettian lur consentiment tar la corporaziun da vischnancas, e che la maioritad dals votants sco er la maioritad da las vischnancas commembras dettian lur consentiment tar la corporaziun regionala;
- c) conclud davart expensas che surpassan las cumpetenzas finanzialas d'auters organs. En quest connex pon ils statuts er prevair il referendum facultativ.

<sup>2</sup> Relaschs sin stgalim da lescha ston almain vegnir suttamess al referendum facultativ.

<sup>3</sup> Per auters relaschs e conclud pon ils statuts prevair in'otra procedura.

**Art. 54**

d) posiziun giuridica

<sup>1</sup> En la dimensiun da lur incumbensas entran las corporaziuns regionalas e las corporaziuns da vischnancas en la posiziun dal chantun u dal circul respectivamain da las vischnancas associadas ed han lur dretgs e lur obligaziuns en quest sectur, inclusiv il dretg d'incassar taxas e contribuziuns e da pretender eventualas subvenziuns.

<sup>2</sup> Ellas relaschan ils decrets general-abstracts ch'èn necessaris per ademplir las incumbensas e fan ils contracts necessaris.

**Art. 55**

e) disposiziun da participaziun

<sup>1</sup> Sche la soluziun d'incumbensas publicas delegadas ad ina corporaziun regionala u ad ina corporaziun da vischnancas è mo pussaivla, sche er vischnancas coopereschan che na fan betg part da questa corporaziun, po la regenza ordinar lur participaziun, premess che dus terzs da las vischnancas appartegnian gia a questa corporaziun.

<sup>2</sup> Medemamain po la regenza ordinar la participaziun d'ina vischnanca, sche quella vegn refusada da la corporaziun senza motivs suffizients.

<sup>3</sup> La corporaziun e las vischnancas pertutgadas ston l'emprim vegnir tadladas.

**Art. 56**

<sup>1</sup> Mintg'onn ston las corporaziuns regiunalas e las corporaziuns da vischnancas render quint davart tut lur finanzas e dar in rapport da gestiun davart lur activitad. f) quint annual e rapport da gestiun

<sup>2</sup> Il preventiv, il quint ed il rapport da gestiun ston vegnir exponids publicamain.

<sup>3</sup> Entaifer in onn sunter la finiziun da l'onni da gestiun ston vegnir tramess al departament il quint annual ed il rapport da gestiun.

**Art. 57**

<sup>1</sup> Mintga vischnanca sto appartegnair ad ina corporaziun regiunala. Exceptà da quai èn vischnancas che adempleschan en moda autonoma las incumbensas regiunalas. 2. corporaziuns regiunalas  
a) commembranza, cunfinaziun

<sup>2</sup> Tranter auter tenor il dumber da las vischnancas e da lur abitants, tenor l'extensiu territoriala sco er resguardond las relaziuns localas ed economicas sto ina corporaziun regiunala vegnir cunfinada uschia, ch'ella po ademplir sias incumbensas en moda adequata e raziunala.

<sup>3</sup> Per ademplir tschertas incumbensas po ina vischnanca s'unir cun in'autra corporaziun regiunala, e quai cun ils dretgs e cun las obligaziuns che sa restrenschan a quest champ d'incumbensas.

**Art. 58**

<sup>1</sup> Ils statuts reglan la collavuraziun cun autras corporaziuns regiunalas sco er ils detagls en connex cun l'integraziun da colliaziuns da vischnancas e d'auters purtaders d'incumbensas publicas. b) collavuraziun ed integraziun d'organisaziuns existentas

<sup>2</sup> Ils statuts da differentas corporaziuns ston eventualmain vegnir accordads in cun l'auter.

**Art. 59**

<sup>1</sup> Ils organs ordinaris da la corporaziun èn: c) organisaziun

- a) la totalitad dals abitants da la corporaziun cun dretg da votar;
- b) la radunanza regiunala;
- c) il president regiunal;
- d) la suprastanza regiunala;
- e) la cumissiun da gestiun.

<sup>2</sup> Da la radunanza regiunala fan part almain ils presidents communal dal territori da la corporaziun u in auter commember da la suprastanza communal.

<sup>3</sup> La radunanza regiunala po vegnir remplazzada d'in parlament regiunal che vegn furmà en libra elecziun da tut ils abitants da la regiun. Ils statuts reglan la moda d'elecziun.



**<sup>4</sup> Ils statuts pon prevair che la suprastanza regiunala vegnia elegida da la totalitad dals abitants da la corporaziun cun dretg da votar.**

**<sup>5</sup> Tar l'elecziun dals organs da la corporaziun ston ils differents territoris parzials vegnir resguardads adquatamain.**

**Art. 60**

**Artitgel 52 d'enfin ussa**

III. Colliaziuns  
da vischnancas  
senza  
persunalitad  
giuridica

**Art. 75**

Igl è mo admess da furmar novas fracziuns sco corporaziuns territorialas **en cas d'ina fusiun da vischnancas**. Quai basegna l'approvaziun da la regenza.

**Art. 77 al. 3**

<sup>3</sup> En vischnancas cun in **parlament communal** èn las vischnancas burgaisas autorisadas da relaschar disposiziuns che divergeschan da l'artitgel 9 litera e.

**Art. 81 lit. f**

Sche almain set burgais dal lieu cun dretg da votar abitan en la vischnanca e sch'els èn organisads sco vischnanca burgaisa en il senn da l'artitgel 78, decida quella davart:

**f) la fusiun cun la vischnanca politica.**

**Art. 81a**

6. quint annual e  
rapport da  
gestiun

<sup>1</sup> **Mintg'onn ston las vischnancas burgaisas render quint davart tut lur entiras finanzas, sche quai na succeda betg tras la vischnanca politica.**

<sup>2</sup> **Entaifer in onn sunter la finiziun da l'onn da gestiun ston vegnir tramess al departament il quint annual ed il rapport da la cumissiun da gestiun.**

## IX. Cunfins communs e fusiun da vischnancas politicas

**Art. 87**

Tras conclud concordants da las vischnancas participadas pon quellas **fusiunar**, sa schliar u midar lur territori.

II. Fusiun  
I. noziun

**Art. 88**

La **fusiun** entra en vigur tras il conclud dal cussegl grond.

**Art. 89 al. 1**

**<sup>1</sup> Sche duas u pliras vischnancas fusiuneschan, vala la fusiun er per las vischnancas burgaisas.**

**Art. 90**

**<sup>1</sup> En cas d'ina fusiun da vischnancas che chaschuna ina midada da la repartiziun dal territori dals circuls e da las corporaziuns regiunalas, ston l'emprim vegnir tadlads ils circuls pertutgads respectivamain las corporaziuns regiunalas pertutgadas.**

4. appartegnientscha a circuls ed a corporaziuns regiunalas

**<sup>2</sup> Sch'i n'èn avant maun nagins motivs impurtants, è decisiva l'appartegnientscha cirquitala respectivamain regiunala vertenta da la vischnanca cun il dumber d'abitants il pli grond per la nova vischnanca respectivamain per la vischnanca engrondida tras fusiun.**

**<sup>3</sup> Sch'i na dat nagina cunvegna, decida la regenza definitivamain.**

**Art. 91 al. 1 e 2**

**<sup>1</sup> Las vischnancas participadas reglan las novas relaziuns giuridicas en ina cunvegna.**

5. cunvegna(...)

**<sup>2</sup> Quella (...) basegna l'approvaziun da la regenza.**

**Art. 92**

**En il rom da projects e da tractativas davart ina fusiun da vischnancas pon er vegnir fatgas votaziuns consultativas.**

6. votaziuns consultativas

**Art. 93**

**<sup>1</sup> Il chantun promova la fusiun da vischnancas.**

7. promoziun (...) tras il chantun

**<sup>2</sup> El sustegna la fusiun cun ina contribuziun da promoziun. Gener e dimensiun vegnan reglads en la legislaziun davart la gulfaziun da finanzas.**

**<sup>3</sup> Nua che las relaziuns giustifitgeschan quai, po il chantun garantir a singulas da las vischnancas pertutgadas il gener e la dimensiun da prestaziuns vertentas per in temp transitori adequat u furnir prestaziuns ad investiziuns supplementaras.**

**Art. 94**

**<sup>1</sup> Il cussegl grond po disponer la fusiun d'ina vischnanca cun ina u cun pliras vischnancas, sche:**

8. dispoziun tras il cussegl grond

**a) ina vischnanca n'è permanentamain betg en cas da satisfar a las pretensiuns da la lescha e d'ademplier sias incumbensas pervi d'in pitschen dumber d'abitants e pervi da forzas persunalas mancantas u pervi d'atgnas forzas finanzialas (resursas) insufficientas;**

b) la cooperaziun da vischnancas refusantas è indispensabla per la cunfinaziun sco er per ademplir las incumbensas d'ina nova vischnanca, premess ch'ina maioritad da las autras vischnancas pertutgadas haja approvà la fusiun.

<sup>2</sup> Las vischnancas pertutgadas ston l'emprim vegnir tadladas.

## X. Surveglianza

### Art. 95

En il senn da la constituziun chantunala **surveglia** la regenza **las vischnancas ed ils purtaders da la collavuraziun intercomunala**.

### Art. 96 al. 1

<sup>1</sup> Il relasch e la midada da constituziuns communalas ston vegnir suttamess a la regenza per l'approvaziun (...).

### Art. 97

2. surveglianza  
da las finanzas

<sup>1</sup> La regenza **delegescha la surveglianza da l'administraziun finanziaria da vischnancas al departament (...)**.

<sup>2</sup> En il rom da la surveglianza da las finanzas vegn controllà en spezial, sch'ils princips dals artitgels 29, 39 ss. e 49 da questa lescha vegnan observads.

<sup>3</sup> Sch'ils princips d'ina administraziun finanziaria confurma a l'urden na vegnan betg observads, ordinescha il departament competent las retschertgas necessarias e propona a la regenza las mesiras necessarias.

<sup>4</sup> Per vischnancas en la gulivaziun da finanzas po la regenza far ulteriuras pretensiuns.

### Art. 98 al. 2 fin 5

<sup>2</sup> La regenza po limitar la curatella er a tsherts secturs da l'administraziun communalala u a l'execuziun da las cumpetenzas da singulas autoritads communalas.

<sup>3</sup> Cun ordinar la curatella vegnan las cumpetenzas dals organs communalas delegadas al curatur che vegn nominà da la regenza u a la cumissiun da curatella che vegn nominada da la regenza.

<sup>4</sup> La cumissiun da curatella u il curatur vegn surveglià da la regenza.

<sup>5</sup> La vischnanca sto restituir al chantun ils custs da la curatella.

**Art. 99 al. 2 e 3**

<sup>2</sup> Sch'ina autoritad communal n'è betg abla da decider u betg abla d'agir en il cas singul, po il cumissari da la regenza prender ina decisiun en atgna cumpetenzza empè da l'autoritad communal.

<sup>3</sup> Alinea 2 d'enfin ussa

**Art. 101 al. 2**

<sup>2</sup> En spezial pon ils organs da la polizia chantunala vegnir mess a disposiziun a las vischnancas.

**II.**

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.



## Legge sui comuni del Cantone dei Grigioni

Modifica del ...

---

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visti gli art. 11 n. 7, 31 cpv. 1, 61 cpv. 2, da 62 a 65, 66 cpv. 1 n. 3, 73 cpv. 1 n. 4 e 73 cpv. 2 della Costituzione cantonale,

visto il messaggio del Governo del 6 settembre 2005,

decide:

### I.

La legge sui comuni del Cantone dei Grigioni del 28 aprile 1974 viene modificata come segue:

#### Art. 1

<sup>1</sup> Alla presente legge sottostanno i comuni politici, i comuni patriziali e le corporazioni regionali e comunali.

I. Campo di applicazione e settore contemplato

<sup>2</sup> Essa disciplina in sostanza i principi dell'organizzazione, dell'ordinamento finanziario, della collaborazione intercomunale, dell'aggregazione di comuni e della vigilanza cantonale.

#### Art. 2

<sup>1</sup> Il comune è autonomo in un settore specifico, qualora il diritto cantonale non disciplini questo settore in maniera definitiva, ma conferisca del tutto o in parte la sua regolamentazione al comune, concedendogli un'autonomia di decisione relativamente ampia.

<sup>2</sup> Nell'ambito della sua autonomia il comune ha diritto all'autonomia legislativa ed amministrativa.

#### Art. 3

<sup>1</sup> I comuni svolgono i compiti che si presentano loro per il bene della collettività e che non vengono svolti esclusivamente dalla Confederazione o dal Cantone. Essi promuovono lo sviluppo culturale, sociale ed economico, ed emanano le necessarie disposizioni legislative.

III. Compiti  
1. In generale

<sup>2</sup> Nell'ambito della collaborazione intercomunale transfrontaliera, in affari locali i comuni sono autorizzati a stipulare contratti con comuni

**limitrofi extracantonali e stranieri. I contratti devono essere resi noti al Governo.**

**Art. 4**

**Abrogato**

IV. Utilizzo del suolo pubblico

**Art. 4a Nota marginale**

V. Competenze penali

**Art. 5 Nota marginale**

**Art. 6**

<sup>1</sup> Gli aventi diritto di voto costituiscono nel loro complesso il supremo organo comunale. Essi esercitano i loro diritti nell'assemblea comunale o, per quanto previsto dallo statuto comunale, **con la votazione per urna**.

<sup>2</sup> Gli altri organi ordinari del comune sono il municipio (la sovranza) (...) e la commissione della gestione. I comuni possono prevedere organi comunali supplementari.

<sup>3</sup> Ove le circostanze lo giustificano, attraverso lo statuto comunale è possibile

- a) attribuire determinati poteri decisionali, che ordinariamente rientrano nelle competenze dell'assemblea comunale, a un **parlamento** comunale;
- b) sostituire le decisioni dell'assemblea comunale con la votazione per urna e le attribuire le deliberazioni dell'assemblea comunale ad un **parlamento** comunale.

**Art. 7**

Per il diritto di voto in affari comunali fa stato la legge cantonale **sui (...)** diritti politici.

**Art. 8**

<sup>1</sup> Nell'assemblea comunale o **con votazione per urna** viene deciso su tutte le questioni che secondo la legislazione comunale o cantonale devono essere sottoposte alla totalità degli aventi diritto di voto.

<sup>2</sup> **Ogni assemblea comunale regolarmente convocata delibera validamente.**

**Art. 9 lett. a, e, i e k**

Nei comuni senza **parlamento** comunale non possono essere sottratte all'assemblea comunale o alla votazione per urna le seguenti competenze:

- a) l'elezione del municipio (della sovrastanza) e (...) della commissione della gestione;
- e) **l'acquisizione**, l'alienazione e la costituzione in pegno di proprietà fondiaria, così come la concessione e il riscatto di servitù e di oneri fondiari; per disposizioni di diritto reale di natura secondaria e per rettifiche di confine, nonché per misure nel quadro della politica fondiaria e delle aree edificabili dei comuni può essere dichiarato(a) competente il municipio (la sovrastanza);
- i) **la decisione sulla creazione di una corporazione comunale o regionale o sulla relativa adesione;**
- k) **la decisione relativa all'aggregazione con altri comuni.**

2. Competenze non trasferibili  
a) Comuni senza **parlamento** comunale

**Art. 10 cpv. 1 lett. a, e e f nonché cpv. 2**

<sup>1</sup> In comuni con un **parlamento** comunale non possono essere sottratte all'assemblea comunale o alla votazione per urna le seguenti competenze:

- a) l'elezione del **parlamento** comunale e del municipio (della sovrastanza) se, secondo lo statuto comunale, non rientra nelle competenze degli aventi diritto di voto delle frazioni;
- e) **la decisione sulla creazione di una corporazione comunale o regionale o sulla relativa adesione;**
- f) **la decisione relativa all'aggregazione con altri comuni.**

b) Comuni con **parlamento** comunale

<sup>2</sup> Leggi comunali, preventivo, tasso d'imposta e rendiconto annuale, **nonché gli affari secondo l'articolo 9 lettera e** vanno sottoposti a referendum facoltativo o obbligatorio.

**Art. 11 cpv. 1 e 3**

<sup>1</sup> Il diritto d'iniziativa, di presentare proposte e quello di petizione nel comune sono garantiti a norma della legge cantonale **sui (...)** diritti politici.

<sup>3</sup> **Il comune informa periodicamente ed adeguatamente la popolazione in merito alla propria attività.**

**Art. 12 cpv. 1**

<sup>1</sup> La procedura per la votazione in affari comunali è regolata dalla legislazione comunale. Sussidiariamente valgono le prescrizioni della legge cantonale **sui (...)** diritti politici.

**Art. 14 cpv. 3**

<sup>3</sup> **Esso(a) si compone di regola di almeno cinque membri.**

IV. Municipio (sovrastanza)  
1. Competenze, **composizione**



**Art. 16**

Il municipio (la sovrastanza) discute preliminarmente tutti gli affari che devono essere presentati all'assemblea comunale o al **parlamento** comunale o sottoposti a votazione per urna e formula le relative proposte.

**Art. 18 cpv. 1**

<sup>1</sup> (...) La commissione della gestione, al più tardi dopo la chiusura dell'esercizio annuale, verifica la contabilità e la gestione di tutti gli uffici comunali e di eventuali casse speciali. Essa deve presentare al comune un rapporto scritto e formulare delle proposte.

**Art. 21**

<sup>1</sup> (...) Un impiegato comunale in pianta stabile non può far parte dell'autorità a lui direttamente preposta. Egli può tuttavia essere ammesso alle deliberazioni con voto consultivo.

<sup>2</sup> I membri del municipio (della sovrastanza) non possono essere (...) membri della commissione della gestione.

**Art. 23**

<sup>1</sup> Un membro di un'autorità comunale (...) deve ricusarsi nella deliberazione e nella votazione su una pratica, se egli stesso, oppure una persona che si trova con lui in stato di esclusione ai sensi dell'articolo 22, vi ha un interesse personale diretto.

<sup>2</sup> (...) I membri della commissione della gestione devono ricusarsi durante la verifica della contabilità e della gestione, di un'autorità, di una commissione o di un ufficio pubblico a cui loro stessi, oppure una persona che si trova con loro in stato di esclusione ai sensi dell'articolo 22, appartengono.

**Art. 26 cpv. 1**

<sup>1</sup> I protocolli dell'assemblea comunale e quelli delle pubbliche sedute del **parlamento** comunale possono essere presi in visione da ogni avente diritto di voto.

**Art. 49 cpv. 2 e 3**

<sup>2</sup> **La contabilità viene gestita secondo le norme riconosciute per le gestioni finanziarie pubbliche.**

<sup>3</sup> **Entro un anno dalla chiusura dell'esercizio il rendiconto comunale, approvato dall'assemblea comunale o dal parlamento comunale, deve essere trasmesso al Dipartimento unitamente al rapporto della commissione della gestione.**

**Art. 50 cpv. 1 lett. a e b nonché cpv. da 3 a 5**

<sup>1</sup> Per il disbrigo di determinati compiti i comuni possono unirsi come segue: I (...) Principio, forme e diritto applicabile

- a) come corporazione regionale;
- b) come corporazione di comuni;

<sup>3</sup> I compiti di importanza regionale devono essere svolti da una corporazione regionale.

<sup>4</sup> Attuale capoverso 3.

<sup>5</sup> Attuale capoverso 4.

**Art. 51**

<sup>1</sup> Le corporazioni regionali e comunali sono enti di diritto pubblico.

<sup>2</sup> Esse acquistano personalità giuridica dopo l'accettazione dello statuto da parte dei comuni associati con l'approvazione del Governo, alla quale è soggetta anche ogni modifica successiva.

II. Unioni di comuni con personalità giuridica  
I. Disposizioni comuni  
a) Nozione e costituzione

**Art. 52**

<sup>1</sup> Lo statuto contiene disposizioni su:

- a) nome, sede e scopo della corporazione;
- b) gli organi occorrenti e le loro competenze;
- c) il modo di rappresentanza dei comuni in seno agli organi della corporazione;
- d) la rappresentanza della corporazione verso terzi;
- e) la procedura per l'adozione di decreti aventi carattere di obbligatorietà generale, segnatamente di natura finanziaria, la procedura per l'allestimento del preventivo e del rendiconto, così come per le relative revisioni;
- f) il finanziamento dei compiti, in particolare le prestazioni che i comuni devono fornire;
- g) l'adesione e l'uscita di comuni, nonché la procedura da seguire per l'accertamento dei diritti e degli obblighi di un comune che recede, nei confronti della corporazione;
- h) la responsabilità per le obbligazioni della corporazione;
- i) lo scioglimento della corporazione, l'impiego del patrimonio e l'estinzione dei debiti;
- k) il diritto di iniziativa dei comuni e degli aventi diritto di voto;
- l) il referendum dei comuni e degli aventi diritto di voto contro decisioni dell'assemblea dei delegati, in particolare quelle che sorpassano le sue competenze finanziarie.

b) Statuto

<sup>2</sup> Lo statuto può inoltre contenere ulteriori prescrizioni per l'adempimento degli scopi della corporazione.

**Art. 53**

c) Competenze non trasferibili degli aventi diritto di voto

<sup>1</sup> Le seguenti competenze non possono essere sottratte alla totalità degli aventi diritto di voto:

- a) l'emanazione dello statuto che necessita dell'approvazione di tutti i comuni;
- b) la modifica dello statuto per la quale, in riferimento allo scopo della corporazione ed ai compiti della stessa, è necessaria per la corporazione comunale l'approvazione di tutti i comuni, per la corporazione regionale l'approvazione della maggioranza dei votanti e la maggioranza dei comuni associati;
- c) decisioni sulle spese il cui ammontare sorpassa le competenze finanziarie di altri organi; lo statuto può anche prevedere il referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Gli atti normativi a livello di legge devono essere sottoposti almeno a referendum facoltativo.

<sup>3</sup> Per altri atti normativi e decisioni lo statuto può prevedere una procedura diversa.

**Art. 54**

d) Posizione giuridica

<sup>1</sup> Le corporazioni regionali e comunali subentrano nell'assunzione dei compiti loro assegnati al posto del Cantone o del circolo rispettivamente ai comuni loro associati ed hanno, in quest'ambito, i loro diritti e doveri incluso il diritto di riscuotere tasse e contributi e di richiedere eventuali sussidi.

<sup>2</sup> Esse emanano gli atti normativi generali e astratti necessari per l'adempimento dei compiti e stipulano i contratti necessari.

**Art. 55**

e) Decisione di adesione

<sup>1</sup> Se l'assolvimento dei compiti pubblici attribuiti ad una corporazione regionale o comunale è possibile soltanto mediante la partecipazione di comuni che non vi hanno aderito, il Governo può decretare la loro adesione se due terzi dei comuni già appartengono alla corporazione.

<sup>2</sup> Parimenti il Governo può decretare l'adesione di un comune, se questa viene rifiutata dalla corporazione senza motivi sufficienti.

<sup>3</sup> La corporazione e i comuni compartecipanti devono essere sentiti preventivamente.

**Art. 56**

f) Rendiconto annuale e rapporto di gestione

<sup>1</sup> Le corporazioni regionali e comunali devono ogni anno rendere conto dell'intera gestione finanziaria e presentare un rapporto di gestione sulla propria attività.

<sup>2</sup> Il preventivo, il rendiconto e il rapporto di gestione devono essere esposti pubblicamente.

**<sup>3</sup> Entro un anno dalla chiusura dell'esercizio il rendiconto annuale e il rapporto di gestione devono essere trasmessi al Dipartimento.**

#### **Art. 57**

**<sup>1</sup> Ogni comune deve essere associato ad una corporazione regionale. Fanno eccezione i comuni che assolvono autonomamente i compiti regionali.**

**2. Corporazioni regionali**  
**a) Appartenenza, delimitazione**

**<sup>2</sup> Affinché possa assolvere i propri compiti in maniera confacente allo scopo e in modo razionale, una corporazione regionale va delimitata tra l'altro a seconda del numero dei comuni e dei loro abitanti e dell'estensione territoriale, tenendo conto delle condizioni locali ed economiche.**

**<sup>3</sup> Per l'adempimento di determinati compiti un comune può aderire ad un'altra corporazione regionale con i diritti ed i doveri che si limitano a questa sfera dei compiti.**

#### **Art. 58**

**<sup>1</sup> Lo statuto disciplina la collaborazione con altre corporazioni regionali e i dettagli in riferimento all'integrazione di unioni di comuni e di altri enti preposti a compiti pubblici.**

**b) Collaborazione e integrazione di organizzazioni già esistenti**

**<sup>2</sup> Gli statuti di corporazioni differenti devono eventualmente venire coordinati.**

#### **Art. 59**

**<sup>1</sup> Gli organi ordinari della corporazione sono:**

**c) Organizzazione**

- a) la totalità degli abitanti della corporazione aventi diritto di voto;**
- b) l'assemblea regionale;**
- c) il presidente della regione;**
- d) il consiglio di direzione regionale;**
- e) la commissione della gestione.**

**<sup>2</sup> All'assemblea regionale prendono parte almeno i sindaci del territorio della corporazione o un altro membro del municipio (della sovrananza).**

**<sup>3</sup> Al posto dell'assemblea regionale può subentrare un parlamento regionale costituito a libera scelta da tutti gli abitanti della regione. Lo statuto disciplina le modalità di elezione.**

**<sup>4</sup> Lo statuto può prevedere l'elezione del consiglio di direzione regionale da parte della totalità degli abitanti della corporazione aventi diritto di voto.**

**<sup>5</sup> Per l'elezione negli organi della corporazione si deve tenere adeguatamente conto dei diversi territori parziali.**

III. Unioni di comuni senza personalità giuridica

**Art. 60****Attuale articolo 52****Art. 75**

La formazione di nuove frazioni quali corporazioni territoriali è ammissibile soltanto **in caso di un'aggregazione di comuni**. Questa richiede l'approvazione del Governo.

**Art. 77 cpv. 3**

<sup>3</sup> Nei comuni con **parlamento** comunale i comuni patriziali sono autorizzati a promulgare disposizioni in deroga all'articolo 9 lettera e.

**Art. 81 lett. f**

Se almeno sette cittadini patrizi aventi diritto di voto risiedono nel comune e sono organizzati in comune patriziale ai sensi dell'articolo 78, quest'ultimo decide su:

**f) l'unione con il comune politico.****Art. 81a**

6. Rendiconto annuale e rapporto di gestione

<sup>1</sup> **I comuni patriziali devono ogni anno rendere conto dell'intera gestione finanziaria qualora quest'ultima non avvenga ad opera del comune politico.**

<sup>2</sup> **Entro un anno dalla chiusura dell'esercizio il rendiconto annuale e il rapporto della commissione della gestione devono essere trasmessi al Dipartimento.**

**IX. Confini comunali e aggregazione di comuni politici****Art. 87**

II. Aggregazione  
1. Nozione

Mediante decisioni concordi dei comuni interessati questi possono **aggregarsi**, sciogliersi o modificare il proprio territorio.

**Art. 88**

L'**aggregazione** entra in vigore con decreto del Gran Consiglio.

**Art. 89 cpv. 1**

<sup>1</sup> **Se due o più comuni si aggregano, l'aggregazione si estende anche ai comuni patriziali.**

**Art. 90**

<sup>1</sup> Nel caso di **un'aggregazione di comuni** che **causa** un cambiamento **nella suddivisione territoriale dei circoli e delle corporazioni regionali**, devono essere sentiti preventivamente i circoli interessati **rispettivamente le corporazioni regionali interessate**.

4. **Appartenenza a circoli ed a corporazioni regionali**

<sup>2</sup> Se non vi si oppongono motivi importanti è determinante per il nuovo comune rispettivamente per il comune divenuto più grande in virtù dell'**aggregazione, l'appartenenza al circolo rispettivamente alla regione** avuta fino ad allora da quel comune che conta il maggior numero di abitanti.

<sup>3</sup> **Se non si giunge ad un accordo, il Governo decide in via definitiva.**

**Art. 91 cpv. 1 e 2**

<sup>1</sup> I comuni interessati disciplinano i nuovi rapporti giuridici **in una convenzione**.

5. **Convenzione**

<sup>2</sup> **Questa (...) necessita** dell'approvazione del Governo.

**Art. 92**

**Nel quadro di progetti e trattative su un'aggregazione di comuni è possibile procedere a consultazioni popolari.**

6. **Consultazioni popolari**

**Art. 93**

<sup>1</sup> **Il Cantone promuove l'aggregazione di comuni.**

<sup>2</sup> **Esso sostiene l'aggregazione con un sussidio promozionale. Il tipo e l'entità vengono disciplinati nella legislazione sul congruaggio finanziario.**

7. **Promozione (...) da parte del Cantone**

<sup>3</sup> **Ove le circostanze lo giustifichino, esso può garantire il tipo e l'entità di prestazioni finora fornite a singoli comuni interessati per un periodo di transizione adeguato oppure fornire prestazioni a favore di investimenti supplementari.**

**Art. 94**

<sup>1</sup> **Il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione di un comune con uno o più comuni, se**

8. **Decisione del Gran Consiglio**

a) **un comune, per via del suo esiguo numero di abitanti e dell'insufficienza delle risorse di personale o finanziarie proprie, è durevolmente incapace di soddisfare le esigenze di legge e di adempiere ai suoi compiti;**

b) **la collaborazione di comuni che rifiutano l'aggregazione è indispensabile per la delimitazione e l'adempimento dei compiti di un nuovo comune, qualora la maggioranza degli altri comuni interessati ha acconsentito all'aggregazione.**

<sup>2</sup> **I comuni interessati devono essere sentiti preventivamente.**

## X. Vigilanza

### Art. 95

Il Governo esercita ai sensi della Costituzione cantonale la **vigilanza sui comuni e sugli organi della collaborazione intercomunale**.

### Art. 96 cpv. 1

<sup>1</sup> La promulgazione e la modifica di statuti comunali devono essere sottoposte per approvazione al Governo (...).

### Art. 97

2. Vigilanza sulle  
finanze

<sup>1</sup> Il Governo **delega al Dipartimento la vigilanza sulla gestione finanziaria dei comuni (...)**.

<sup>2</sup> **Nell'ambito della vigilanza sulle finanze viene esaminato in particolare se vengono osservati i principi degli articoli 29, 39 e segg. e 49 della presente legge.**

<sup>3</sup> **Qualora non vengano osservati i principi di una gestione finanziaria regolare, il Dipartimento competente ordina gli accertamenti necessari e chiede al Governo di adottare i provvedimenti opportuni.**

<sup>4</sup> **Per i comuni con conguaglio finanziario il Governo può richiedere ulteriori requisiti.**

### Art. 98 cpv. da 2 a 5

<sup>2</sup> **Il Governo può limitare la curatela anche a determinati settori dell'amministrazione comunale o all'esercizio delle competenze di singole autorità comunali.**

<sup>3</sup> **Con l'ingiunzione della curatela le competenze degli organi comunali passano al curatore designato dal Governo o alla commissione di curatela da esso istituita.**

<sup>4</sup> **Il curatore o la commissione di curatela sottostanno alla vigilanza del Governo.**

<sup>5</sup> **Il comune deve rimborsare al Cantone le spese della curatela.**

### Art. 99 cpv. 2 e 3

<sup>2</sup> **Se nel singolo caso un'autorità comunale non delibera validamente o se non è in grado di agire, il commissario governativo può prendere una decisione in vece dell'autorità comunale.**

<sup>3</sup> **Attuale capoverso 2.**

### Art. 101 cpv. 2

<sup>2</sup> **In particolare possono essere messi a disposizione dei comuni gli organi cantonali di polizia.**

**II.**

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo fissa l'entrata in vigore della presente revisione parziale.





## Geltendes Recht

### Gemeindengesetz des Kantons Graubünden

Vom Volke angenommen am 28. April 1974<sup>1)</sup>

---

#### I. Allgemeine Bestimmungen

##### Art. 1

<sup>1</sup> Die politischen Gemeinden sind Gebietskörperschaften. Sie bestehen aus den auf ihrem Gebiet wohnhaften Personen. I. Begriff

<sup>2</sup> Sie üben in den Grenzen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die Hoheit über alle auf ihrem Gebiet befindlichen Personen und Sachen aus.

##### Art. 2

<sup>1</sup> Den Gemeinden steht innerhalb der Schranken der Gesetzgebung des Bundes und des Kantons das Recht auf selbständige Ordnung ihrer Angelegenheiten zu. II. Gemeindeautonomie

<sup>2</sup> Sie geben sich ihre Verfassung, erlassen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Gesetze, Verordnungen und Reglemente und wenden sie in Ausübung ihrer Verwaltungsbefugnis und ihrer Polizeigewalt an.<sup>2)</sup>

##### Art. 3

Die Gemeinden erfüllen die öffentlichen Aufgaben, die sie sich selbst geben oder die ihnen übertragen werden, und verwalten ihr Vermögen. III. Wirkungskreis  
1. im allgemeinen

##### Art. 4

Zum Aufgabenbereich der Gemeinden gehören, unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Bundes und des Kantons, insbesondere folgende Gebiete der öffentlichen Verwaltung: 2. im besonderen

- a) die Schule;
- b) die Förderung der Kultur;

---

<sup>1)</sup> B vom 28. Juni 1973, 121; GRP 1973/74, 221, 237, 246 (erste Lesung), 489 (zweite Lesung); vgl. dazu Art. 40 Kantonsverfassung, BR 110.100

<sup>2)</sup> vgl. dazu Art. 40 Kantonsverfassung, BR 110.100

- c) die Ortsplanung;
- d) der Bau und der Unterhalt öffentlicher Werke, der Gewässerschutz sowie der Natur- und Heimatschutz;
- e) die Wasser- und Energieversorgung sowie die Abfallbeseitigung;
- f) <sup>1)</sup>die Gemeindepolizei, wie die Sorge für Ruhe, Ordnung und Sicherheit; die Gesundheitspolizei; die Strassen-, Bau- und Feuerpolizei; die Gewerbe- und Wirtschaftspolizei;
- g) Niederlassung und Aufenthalt; Bestattungsdienst;
- h) das Flur-, Alp- und Forstwesen;
- i) <sup>2)</sup>die Sozialhilfe.

**Art. 4a**<sup>3)</sup>

Benützung des öffentlichen Grundes

<sup>1</sup> Kundgebungen auf öffentlichem Grund bedürfen einer Bewilligung der zuständigen Gemeinde.

<sup>2</sup> Die Gemeinden sind verpflichtet, vor Erteilung einer Bewilligung mit der Kantonspolizei Rücksprache zu nehmen, wenn ein polizeilicher Einsatz zu erwarten ist.

<sup>3</sup> Die Bewilligung kann mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.

**Art. 5**

IV. Strafbefugnisse

<sup>1</sup> Die Gemeinden sind befugt, auf Widerhandlungen gegen ihre Gesetze, Verordnungen und Reglemente Busse anzudrohen. Vorbehalten bleiben die Strafbestimmungen des Kantons und des Bundes.

<sup>2</sup> Bussen dürfen nur auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Strafandrohungen ausgefällt werden.

<sup>3</sup> Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der Strafprozessordnung für das Verwaltungsstrafrecht der Gemeinden.<sup>4)</sup>

**Art. 5a**<sup>5)</sup>

Gleichstellung der Geschlechter

Personen- und Funktionsbezeichnungen in diesem Gesetz beziehen sich auf beide Geschlechter, soweit sich aus dem Sinn des Gesetzes nicht etwas anderes ergibt.

<sup>1)</sup> Fassung gemäss Art. 37 Polizeigesetz; BR 613.000

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 12. Juni 1994; B vom 1. Juni 1993, 198; GRP 1993/94, 325 und 883

<sup>3)</sup> Einfügung gemäss Art. 37 Polizeigesetz; BR 613.000

<sup>4)</sup> Siehe insbesondere Art. 177 ff. StPO, BR 350.000

<sup>5)</sup> Einfügung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; B vom 14. Dezember 1999, 413; GRP 1999/2000, 939

## II. Gemeindeorgane

### Art. 6

<sup>1</sup> Die Stimmberechtigten bilden in ihrer Gesamtheit das oberste Gemeindeorgan. Sie üben ihre Rechte in der Gemeindeversammlung oder, soweit es die Gemeindeverfassung vorsieht, in den Urnenabstimmungen aus.

I. Allgemeine Bestimmungen

<sup>2</sup> <sup>1)</sup> Weitere ordentliche Organe der Gemeinde sind der Gemeindevorstand sowie die Rechnungsrevisoren oder die Geschäftsprüfungskommission. Die Gemeinden können zusätzliche Gemeindeorgane vorsehen.

<sup>3</sup> <sup>2)</sup> Wo es die Verhältnisse rechtfertigen, können durch die Gemeindeverfassung

- a) zu bestimmende Entscheidungsbefugnisse, die ordentlicherweise der Gemeindeversammlung zustehen, einem Gemeinderat übertragen werden;
- b) der Entscheid der Gemeindeversammlung durch die Urnenabstimmung ersetzt und die Beratung von der Gemeindeversammlung auf einen Gemeinderat übertragen werden.

### Art. 7

Für die Stimmberechtigung in Gemeindeangelegenheiten ist das kantonale Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte massgebend. <sup>3)</sup>

II. Stimmrecht

### Art. 8

In der Gemeindeversammlung oder durch Urnenabstimmung wird über alle Angelegenheiten entschieden, die nach dem Recht der Gemeinde oder gemäss kantonaler Gesetzgebung der Gesamtheit der Stimmberechtigten zu unterbreiten sind.

III. Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung  
1. Allgemeines

### Art. 9

In Gemeinden ohne Gemeinderat dürfen folgende Befugnisse der Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung nicht entzogen werden:

2. Unübertragbare Befugnisse  
a) Gemeinden ohne Gemeinderat

- a) die Wahl des Vorstandes und der Rechnungsrevisoren oder der Geschäftsprüfungskommission;
- b) die Annahme und Änderung der Gemeindeverfassung und der Gemeindegesetze, mit Ausnahme dazugehöriger Ausführungsbestimmungen;
- c) die Genehmigung des Voranschlages und der Gemeinderechnung sowie die Festsetzung des Steuerfusses;
- d) die Aufnahme neuer Anleihen und das Eingehen von Bürgschaften;

<sup>1)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Art. 1 ff., BR 150.100

- e) <sup>1)</sup> die Veräusserung und Verpfändung von Grundeigentum sowie die Einräumung und Auflösung von Dienstbarkeiten und Grundlasten; für dingliche Verfügungen untergeordneter Natur und für Grenzbereinigungen sowie für Massnahmen im Rahmen der Boden- und Baupolitik der Gemeinden kann der Vorstand als zuständig erklärt werden;
- f) <sup>2)</sup> die Erteilung und wesentliche Änderung von Wassernutzungskonzessionen, die Einräumung anderer Sondernutzungsrechte und die Ausübung des Heimfallrechts im Sinne der Wasserrechtsgesetzgebung; <sup>3)</sup>
- g) die Bewilligung von Ausgaben und Aufwendungen, welche im Voranschlag nicht vorgesehen sind und die finanziellen Kompetenzen anderer Organe übersteigen;
- h) die Gewährung von Darlehen, wenn sie die Finanzkompetenz des Vorstandes übersteigt und nicht im Rahmen der bestimmungsgemässen Verwendung von Fondsgeldern durch die zuständige Behörde liegt.

#### Art. 10

b) Gemeinden mit Gemeinderat

<sup>1</sup> In Gemeinden mit Gemeinderat dürfen folgende Befugnisse der Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung nicht entzogen werden:

- a) die Wahl des Gemeinderates und des Vorstandes, sofern sie nach der Gemeindeverfassung nicht den Stimmberechtigten von Fraktionen zusteht;
- b) <sup>4)</sup> die Annahme und Änderung der Gemeindeverfassung;
- c) die Bewilligung von Ausgaben, die eine im Gemeinderecht festzusetzende Summe überschreiten;
- d) <sup>5)</sup> die Erteilung und wesentliche Änderung von Wassernutzungskonzessionen, die Einräumung anderer Sondernutzungsrechte mit einer Dauer von über 30 Jahren sowie die Ausübung des Heimfallrechts im Sinne der Wasserrechtsgesetzgebung. <sup>6)</sup>

<sup>2 7)</sup> Gemeindegesetze, Voranschlag, Steuerfuss und Jahresrechnung sind dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

---

<sup>1)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Art. 80 Wasserrechtsgesetz, BR 810.100

<sup>3)</sup> vgl. dazu insbesondere das Wasserrechtsgesetz des Kantons Graubünden zur Errichtung von Wasserkraften, BR 810.100, und GAV dazu, BR 810.110

<sup>4)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>5)</sup> Fassung gemäss Art. 80 Wasserrechtsgesetz, BR 810.100

<sup>6)</sup> vgl. dazu insbesondere das Wasserrechtsgesetz des Kantons Graubünden zur Errichtung von Wasserkraften, BR 810.100, und GAV dazu, BR 810.110

<sup>7)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

**Art. 11**

<sup>1</sup> Das Initiativrecht, das Vorschlagsrecht und das Petitionsrecht in der Gemeinde sind nach Massgabe des kantonalen Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte <sup>1)</sup> gewährleistet. 3. Politische Rechte

<sup>2</sup> Jeder Stimmberechtigte kann in der Gemeindeversammlung vom Vorstand Auskunft über den Stand oder die Erledigung einer Gemeindeangelegenheit verlangen. Die Auskunft ist spätestens an der nächsten Gemeindeversammlung zu erteilen. Sie kann verschoben werden, wenn ihr erhebliche Interessen der Gemeinde oder Dritter entgegenstehen.

**Art. 12**

<sup>1</sup> Das Abstimmungsverfahren in Gemeindeangelegenheiten richtet sich nach dem Recht der Gemeinde. Subsidiär gelten die Vorschriften des kantonalen Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte. <sup>2)</sup> 4. Verfahren

<sup>2</sup> Es darf nur über Verhandlungsgegenstände Beschluss gefasst werden, welche auf der mindestens fünf Tage vor der Gemeindeversammlung bekanntgegebenen Traktandenliste verzeichnet sind.

**Art. 13**

<sup>1</sup> Ein Beschluss der Gemeindeversammlung oder der Urnenabstimmung kann dieser jederzeit zur Wiedererwägung unterbreitet werden. Vorbehalten bleiben Rechte Dritter. 5. Wiedererwägung

<sup>2</sup> Vor Ablauf eines Jahres seit dem Inkrafttreten eines Beschlusses ist auf eine Wiedererwägung nur einzutreten, wenn diese mit Zweidrittsmehrheit der Stimmenden beschlossen wird.

**Art. 14**

<sup>1</sup> Der Vorstand ist die Verwaltungs- und Polizeibehörde der Gemeinde. IV. Vorstand

<sup>2</sup> Ihm stehen alle Befugnisse zu, welche nicht durch eidgenössisches oder kantonales Recht, durch Gemeindeverfassung oder Gemeindeggesetz einem anderen Organ übertragen sind. 1. Befugnisse

**Art. 15**

<sup>1</sup> Der Vorstand vertritt die Gemeinde gegenüber Dritten und vor Gericht. 2. Vertretung der Gemeinde nach aussen

<sup>2</sup> Der Gemeindepräsident führt zusammen mit einem weiteren Vorstandsmitglied oder mit dem Gemeindegeschreiber die rechtsverbindliche Unterschrift für die Gemeinde.

---

<sup>1)</sup> Art. 59 ff., BR 150.100

<sup>2)</sup> BR 150.100

- Art. 16**  
3. Vorberatung der Geschäfte  
Der Vorstand hat alle Geschäfte, welche der Gemeindeversammlung, gegebenenfalls dem Gemeinderat oder der Urnenabstimmung vorzulegen sind, vorzubereiten und Antrag zu stellen.
- Art. 17**  
V. Übertragung von Befugnissen  
Durch Gemeindeverfassung oder Gemeindegesezt kann die Ausübung einzelner Befugnisse, welche ordentlicherweise dem Vorstand zustehen, besonderen Behörden, Ausschüssen oder Kommissionen übertragen werden.
- Art. 18**  
VI. Prüfungsorgane  
<sup>1</sup> Die Rechnungsrevisoren oder die Geschäftsprüfungskommission prüfen spätestens nach jedem Jahresabschluss die Rechnungs- und Geschäftsführung sämtlicher Gemeindeämter und allfälliger Sonderkassen. Sie haben der Gemeinde schriftlichen Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.  
<sup>2</sup> Mit der Rechnungs- und Geschäftsprüfung kann die Gemeinde überdies das kantonale Gemeindeinspektorat oder private Sachverständige betrauen.
- Art. 19**  
VII. Abstimmungen und Wahlen  
Bei Abstimmungen und Wahlen, die vom Vorstand, von besonderen Behörden, von einem Ausschuss oder einer Kommission vorgenommen werden, ist jedes Mitglied zur Abgabe der Stimme verpflichtet. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Ausstand.
- Art. 20**<sup>1)</sup>
- Art. 21**  
IX. Unvereinbarkeit von Gemeindeämtern  
<sup>1</sup> Ein Gemeindebeamter oder ständiger Gemeindeangestellter kann der ihm unmittelbar vorgesetzten Behörde nicht angehören. Er kann jedoch mit beratender Stimme zu den Verhandlungen zugezogen werden.  
<sup>2</sup> Mitglieder des Vorstandes können nicht Rechnungsrevisoren oder Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission sein.
- Art. 22**  
X. Ausschlussgründe  
<sup>1</sup> Verwandte und Verschwägerte in gerader Linie, Ehegatten und Geschwister dürfen nicht gleichzeitig derselben Gemeindebehörde angehören.

---

<sup>1)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2</sup> In der Gemeindeverfassung können weitere Ausschlussgründe vorgesehen werden.

**Art. 23**<sup>1)</sup>

<sup>1</sup> Ein Mitglied einer Gemeindebehörde oder der Gemeindeversammlung hat bei der Verhandlung und Abstimmung über eine Angelegenheit in Ausstand zu treten, wenn es selbst oder eine mit ihm im Ausschlussverhältnis im Sinne von Artikel 22 stehende Person daran ein unmittelbares persönliches Interesse hat.

XI. Ausstandsgründe

<sup>2</sup> Rechnungsrevisoren oder Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission haben bei der Prüfung der Rechnungs- und Geschäftsführung einer Behörde, Kommission oder Amtsstelle, welcher sie selbst oder eine mit ihnen im Ausschlussverhältnis im Sinne von Artikel 22 stehenden Person angehören, in Ausstand zu treten.

**Art. 24**

Die Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane für Schaden, den sie in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachen, richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über die Verantwortlichkeit der Behörden und Beamten und die Haftung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften.<sup>2)</sup>

XII. Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane

**Art. 25**

Für die Gemeindeversammlung, den Gemeindevorstand und jede weitere Gemeindebehörde sind gesonderte Protokolle zu führen, die mindestens über die Beschlüsse und die Ergebnisse der Wahlen Auskunft geben. Sie sind vom Protokollführer und nach erfolgter Genehmigung vom Vorsitzenden zu unterzeichnen.

XIII. Protokolle  
1. Protokollführung**Art. 26**

<sup>1</sup> Die Protokolle der Gemeindeversammlung und der öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates stehen jedem Stimmberechtigten zur Einsicht offen.

2. Einsichtnahme

<sup>2</sup> Die Einsicht in die Protokolle des Vorstandes und der übrigen Gemeindebehörden wird nur gestattet, wenn schutzwürdige Interessen geltend gemacht werden können.

<sup>3</sup> Der Anspruch auf Einsicht kann durch Aushändigung eines Protokollauszuges erfüllt werden.

---

<sup>1)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> BR 170.050



### III. Eigentum und Verwaltung des Gemeindevermögens

#### Art. 27<sup>1)</sup>

##### I. Bestand

Das Vermögen der Gemeinde besteht:

- a) aus den Sachen im Gemeingebrauch;
- b) aus dem Verwaltungsvermögen;
- c) aus dem Nutzungsvermögen;
- d) aus dem Finanzvermögen.

#### Art. 28

##### II. Eigentum

Das Eigentum am Gemeindevermögen steht unter Vorbehalt von Artikel 79 der politischen Gemeinde zu.

#### Art. 29<sup>2)</sup>

##### III. Verwaltung

<sup>1</sup> Die Gemeinde sorgt für eine gute Verwaltung ihres Vermögens nach den anerkannten Finanzhaushaltsgrundsätzen.

<sup>2</sup> Die Bestandesrechnung ist durch planmässige Abschreibungen auf eine gesunde Grundlage zu stellen.

#### Art. 30

##### IV. Nutzungsvermögen 1. Zweck und Nutzungsberechtigung

<sup>1</sup> Das Nutzungsvermögen der Gemeinde dient nach Massgabe der örtlichen Verhältnisse der Sicherstellung der Holzversorgung der Einwohner und der Weidebewirtschaftung durch die landwirtschaftlichen Betriebe.

<sup>2</sup> Nutzungsberechtigt sind die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger und niedergelassenen Schweizerbürger in gleicher Weise.

#### Art. 31

##### 2. Weidenutzung im besonderen

<sup>1</sup> Für die Nutzung von Weiderechten ist die Zahl der Tiere massgebend, welche der Nutzungsberechtigte mit dem auf Gemeindegebiet geernteten Futter durchgewintert hat.

<sup>2</sup> <sup>3)</sup>Können mehr Tiere zugelassen werden, so trifft die Gemeinde eine ihren Verhältnissen angepasste Regelung der Nutzungsberechtigung.

---

<sup>1)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

**Art. 32**<sup>1)</sup>**Art. 33**

<sup>1</sup> <sup>2)</sup>Für die Gewährung der Nutzungen erhebt die Gemeinde Nutzungstaxen oder Pachtzinse. 4. Nutzungstaxen und Kostenbeiträge

<sup>2</sup> <sup>3)</sup>Bürger und Niedergelassene sind in Bezug auf die Höhe der Nutzungstaxen gleichgestellt.

<sup>3</sup> ... <sup>4)</sup>

<sup>4</sup> ... <sup>5)</sup>

<sup>5</sup> Die Gemeinde kann ausserdem von den Berechtigten für die von ihnen tatsächlich bezogenen Nutzungen angemessene Kostenbeiträge erheben.

**Art. 34**

<sup>1</sup> Grundstücke, welche zum Nutzungsvermögen der Gemeinde gehören, sollen nicht veräussert werden, wenn dadurch die Gesamtheit der öffentlichen Nutzungen gleicher Art erheblich eingeschränkt wird. 5. Veräusserung

<sup>2</sup> Ausgenommen von dieser Beschränkung sind Veräusserungen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder für die Ausführung von Werken, welche im öffentlichen Interesse liegen.

<sup>3</sup> <sup>6)</sup>Verfügungen, für welche gemäss Artikel 81 litera d die Zustimmung der Bürgergemeinde erforderlich ist, dürfen erst 30 Tage nach erfolgter Zustimmung in das Grundbuch eingetragen werden.

**Art. 35**

Der Veräusserung ist die Begründung von Bau- und Quellenrechten sowie anderen dinglichen oder persönlichen Nutzungsrechten mit einer Dauer von 30 oder mehr Jahren gleichgestellt. 6. Dauernde Nutzungsrechte

**Art. 36**

<sup>1</sup> Zur Errichtung von Pfandrechten am Nutzungsvermögen der Gemeinde und der Bürgergemeinde ist die Bewilligung der Regierung erforderlich. Verpfändungen ohne Bewilligung sind nichtig. 7. Verpfändung

---

<sup>1)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>4)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>5)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>6)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Schuldbetriebung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts.<sup>1)</sup>

**Art. 37<sup>2)</sup>**

**Art. 38**

9. Bodenerlöskonto

<sup>1</sup> Der Erlös aus der Veräusserung von Nutzungsvermögen fällt in ein Bodenerlöskonto, das in der Regel für die Beschaffung von Realersatz und für die Verbesserung von Alpen, Weiden und Heimbetrieben bestimmt ist.

<sup>2</sup> <sup>3)</sup> Dem Bodenerlöskonto dürfen Mittel, die aus Veräusserungen von Nutzungsvermögen der Bürgergemeinde stammen oder für welche gemäss Artikel 81 litera d die Zustimmung der Bürgergemeinde erforderlich ist, nur auf Grund eines übereinstimmenden Beschlusses der zuständigen Organe der politischen und der Bürgergemeinde entnommen werden.

<sup>3</sup> Das Bodenerlöskonto wird von der politischen Gemeinde verwaltet.

#### IV. Gemeinwerk, Steuern und andere Abgaben

**Art. 39**

I. Grundsatz

<sup>1</sup> <sup>4)</sup> Die Gemeinde deckt ihren Finanzbedarf insbesondere aus Steuern, Vermögenserträgen sowie Beiträgen und Gebühren.

<sup>2</sup> <sup>5)</sup> Die Steuern sind so festzulegen, dass der Finanzhaushalt der Gemeinde auf die Dauer ausgeglichen bleibt. Besondere Leistungen sind soweit möglich und zumutbar verursachergerecht durch Kausalabgaben zu finanzieren. Ausgaben dürfen dabei nur soweit getätigt werden, wie sie nötig, wirtschaftlich und tragbar sind.

<sup>3</sup> ... <sup>6)</sup>

<sup>4</sup> ... <sup>7)</sup>

---

<sup>1)</sup> SR 282.11

<sup>2)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>4)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>5)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>6)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>7)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

**Art. 40**<sup>1)</sup>**Art. 41**

<sup>1</sup> Die Einführung und Ordnung des Gemeinwerkes ist Sache der Gemeinde. 2. Regelung

<sup>2</sup> ... <sup>2)</sup>

**Art. 42**

Steuern dürfen nur auf Grund allgemeinverbindlicher Erlasse erhoben werden, welche die Steuerpflicht sowie Gegenstand und Mass der Steuern regeln. <sup>3)</sup> Diese Erlasse bedürfen der Genehmigung durch die Regierung, welche sie auf ihre Rechtmässigkeit prüft. III. Steuern  
1. Einführung

**Art. 43**

<sup>1</sup> Über die Arten der zu erhebenden Steuern und über ihre Ausgestaltung entscheidet die Gemeinde. 2. Arten und Ausgestaltung

<sup>2</sup> Sie kann insbesondere eine Einkommens- und Vermögenssteuer, eine Kopfsteuer, eine Haushaltssteuer, eine Vergnügungssteuer, eine Grundstückgewinnsteuer, eine Grund- und Liegenschaftssteuer, eine Handänderungssteuer, eine Erbschafts- und Vermächtnissteuer einführen.

<sup>3</sup> Sie hat sich in ihren gesetzlichen Bestimmungen über die Steuern an die allgemeinen Grundsätze der kantonalen Gesetzgebung zu halten, soweit nicht besondere Gründe für Abweichungen vorliegen.

<sup>4</sup> Subsidiär gilt für die Gemeinde die kantonale Steuergesetzgebung. <sup>4)</sup>

**Art. 44**

Für die Vermögens- und Einkommenssteuern der Gemeinde gelten, soweit das Gemeinderecht nichts anderes bestimmt, die Veranlagungen der kantonalen Steuerbehörden. 3. Vermögens- und Einkommenssteuern

**Art. 44a**<sup>5)</sup>

<sup>1</sup> Zur Förderung des Tourismus kann die Gemeinde eine Kurtaxe und eine Tourismusförderungsabgabe erheben. 4. Kurtaxe und Tourismusförderungsabgabe

<sup>1)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Siehe dazu Art. 40 Abs. 5 Kantonsverfassung, BR 110.100

<sup>4)</sup> Siehe kantonales Steuergesetz, BR 720.000, samt zusätzlichen Erlassen

<sup>5)</sup> Einfügung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2</sup> Die Einnahmen dürfen nicht zur Finanzierung von ordentlichen Gemeindefaufgaben verwendet werden.

**Art. 45**<sup>1)</sup>

**Art. 46**<sup>2)</sup>

**Art. 47**<sup>3)</sup>

**Art. 48**<sup>4)</sup>

## V. Rechnungswesen

**Art. 49**

Buchführung und  
Jahresrechnung

<sup>1 5)</sup> Die Gemeinden sind verpflichtet, über ihren gesamten Finanzhaushalt Buch zu führen und jährlich Rechnung abzulegen.

<sup>2</sup> Innert Jahresfrist nach Beendigung des Rechnungsjahres sind der Regierung die von der Gemeindeversammlung oder vom Gemeinderat genehmigte Jahresrechnung und der Bericht der Rechnungs- oder Geschäftsprüfungskommission zuzustellen.

## VI. Interkommunale Zusammenarbeit

**Art. 50**<sup>6)</sup>

I. Gemeinde-  
verbindungen  
I. Grundsatz,  
Formen und  
anwendbares  
Recht

<sup>1</sup> Zur Besorgung bestimmter Aufgaben können sich Gemeinden wie folgt verbinden:

- a) als Gemeindeverband;
- b) als Regionalverband;
- c) als Gemeindeverbindung ohne Rechtspersönlichkeit;
- d) als gemeinsame Anstalt;
- e) als privatrechtliche Gemeindeverbindung.

<sup>2</sup> Die Gemeinden können bestimmte Aufgaben dem Kreis übertragen.

---

<sup>1)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>4)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>5)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>6)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3</sup> Im Rahmen ihres eigenen Zuständigkeitsbereiches können sich ausserdem Bürgergemeinden unter sich oder mit Gemeinden verbinden.

<sup>4</sup> Die Vorschriften dieses Gesetzes finden auf die Formen der Gemeindeverbindungen sinngemäss Anwendung.

**Art. 51**<sup>1)</sup>

**Art. 52**<sup>2)</sup>

Für Gemeindeverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit gelten die Bestimmungen über das entsprechende zivilrechtliche Verhältnis als subsidiäres öffentliches Recht.

II. Gemeindeverbindungen ohne Rechtspersönlichkeit

**Art. 53**

<sup>1</sup> Gemeindeverbände sind öffentlich-rechtliche Körperschaften.

<sup>2</sup> Sie erlangen die Rechtspersönlichkeit nach Annahme der Statuten durch die Mitgliedergemeinden mit der Genehmigung durch die Regierung.

III. Gemeindeverbindungen mit Rechtspersönlichkeit  
1. Begriff und Entstehung

**Art. 54**

<sup>1</sup> Die Statuten müssen Bestimmungen enthalten über:

2. Statuten

- a) Name, Sitz und Zweck des Verbandes;
- b)<sup>3)</sup> die notwendigen Organe;
- c) die Art der Vertretung der Gemeinden in den Verbandsorganen;
- d) die Vertretung des Verbandes nach aussen;
- e) das Verfahren für Beschlüsse allgemeinverbindlicher, insbesondere finanzieller Natur, für die Aufstellung des Voranschlages und der Rechnung sowie für deren Prüfung;
- f) die Finanzierung der Aufgaben, insbesondere über die von den Gemeinden zu erbringenden Leistungen;
- g) den Beitritt und Austritt von Gemeinden sowie das Verfahren zur Feststellung von Ansprüchen und Verpflichtungen einer austretenden Gemeinde gegenüber dem Verband;
- h) ...<sup>4)</sup>
- i) die Haftung für Verbindlichkeiten des Verbandes;
- k) die Auflösung des Verbandes, die Verwendung des Vermögens und die Tilgung von Schulden;
- l) das Initiativrecht der Gemeinden und der Stimmberechtigten;

<sup>1)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>4)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

m) das Referendum der Gemeinden und der Stimmberechtigten gegen Beschlüsse der Delegiertenversammlung.

<sup>2</sup> Die Statuten können im übrigen weitere der Erfüllung des Verbandszweckes dienende Vorschriften enthalten.

#### Art. 55

3. Beschlussfassung

<sup>1</sup> Die Statuten bedürfen der Zustimmung aller beteiligten Gemeinden. Das gilt auch für Statutenänderungen in bezug auf den Verbandszweck und die Verbandsaufgaben.

<sup>2</sup> Bei Regionalverbänden ist für Statutenänderungen in bezug auf den Verbandszweck und die Verbandsaufgaben die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden sowie der Mehrheit der Mitgliedgemeinden erforderlich.

<sup>3</sup> Für andere Erlasse und Beschlüsse können die Statuten ein anderes Verfahren vorsehen.

#### Art. 56

4. Rechtliche Stellung

Die Gemeindeverbände treten im Umfang ihrer Aufgaben an die Stelle der ihnen angeschlossenen Gemeinden und haben in diesem Bereich deren Rechte und Pflichten mit Einschluss des Rechtes, Gebühren und Beiträge zu erheben.

#### Art. 57

5. Beitrittsverfügung

<sup>1</sup> Ist die Lösung der einem Gemeindeverband übertragenen öffentlichen Aufgaben nur möglich, wenn auch Gemeinden mitwirken, die ihm nicht beigetreten sind, so kann die Regierung ihren Beitritt anordnen, sofern zwei Drittel der Gemeinden diesem Verband bereits angehören.

<sup>2</sup> Ebenso kann die Regierung die Aufnahme einer Gemeinde anordnen, wenn diese vom Verband ohne zureichende Gründe abgelehnt wird.

<sup>3</sup> Der Verband und die betroffenen Gemeinden sind vorher anzuhören.

#### Art. 58

6. Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht

<sup>1</sup> Die Gemeindeverbände haben jährlich über ihren gesamten Finanzhaushalt Rechnung abzulegen und einen Rechenschaftsbericht über ihre Tätigkeit zu erstatten.

<sup>2</sup> <sup>1)</sup> Voranschlag, Rechnung und Rechenschaftsbericht sind öffentlich aufzulegen.

<sup>3</sup> Innert Jahresfrist nach Beendigung des Rechnungsjahres sind Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht der Regierung zuzustellen.

---

<sup>1)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

**Art. 59**

<sup>1</sup> Ein Regionalverband ist nach Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohner, nach der räumlichen Ausdehnung sowie unter Berücksichtigung der örtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und planerischen Gesichtspunkte so abzugrenzen, dass er seine Aufgaben zweckmässig und rationell erfüllen kann.

7. Regionalverbände im besonderen

<sup>2</sup> Der Regionalverband erfüllt innerhalb der Schranken der Gesetzgebung des Bundes und des Kantons selbständig alle Aufgaben, die ihm von den Mitgliedsgemeinden oder durch kantonales und eidgenössisches Recht übertragen werden.

**Art. 60<sup>1)</sup>****Art. 61<sup>2)</sup>****Art. 62<sup>3)</sup>****VII. Auslagerung von Gemeindeaufgaben<sup>4)</sup>****Art. 63<sup>5)</sup>**

<sup>1</sup> Die Gemeinde kann die Erfüllung bestimmter Aufgaben auf öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Körperschaften, Anstalten, Stiftungen oder Private übertragen.

I. Ausgelagerte Trägerschaften  
1. Formen

<sup>2</sup> Sie kann der ausgelagerten Trägerschaft die mit der übertragenen Aufgabe verbundenen Vermögensbestandteile in den Formen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen.

<sup>3</sup> Die Aufgaben können durch Erlass, Verfügung oder Vertrag zugewiesen oder übertragen werden.

**Art. 64<sup>6)</sup>**

Die Statuten der ausgelagerten Trägerschaft haben insbesondere zu regeln:

2. Statuten

- a) Art und Umfang der zu erbringenden Leistung;
- b) die Grundzüge der Organisation;

<sup>1)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>4)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>5)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>6)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a



c) die Finanzierunggrundsätze.

**Art. 65**<sup>1)</sup>

3. Aufsicht

Die ausgelagerten Trägerschaften bzw. deren Aufgabenerfüllung stehen unter der Aufsicht der Gemeinde.

**Art. 66**<sup>2)</sup>

**Art. 67**<sup>3)</sup>

**Art. 68**<sup>4)</sup>

**Art. 69**<sup>5)</sup>

**Art. 70**<sup>6)</sup>

**Art. 71**

2. Arten und  
Rechtsstellung

<sup>1</sup> Die Fraktionen sind, wenn die Gemeindeverfassung nichts anderes bestimmt, Verwaltungsorganisationen der Gemeinde ohne Rechtspersönlichkeit.

<sup>2</sup> <sup>7)</sup> Sie können jedoch öffentlichrechtliche Körperschaften im Sinne dieses Gesetzes bilden.

<sup>3</sup> <sup>8)</sup> Ausnahmsweise können Fraktionen auch als Gebietskörperschaften konstituiert werden.

<sup>4</sup> Das einer Fraktion nachgewiesenermassen zustehende Eigentum und die damit verbundene Rechtspersönlichkeit werden anerkannt.

---

<sup>1)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>4)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>5)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>6)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>7)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>8)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

**Art. 72<sup>1)</sup>**

<sup>1</sup> Die Fraktionsverwaltung unterliegt der Aufsicht und Kontrolle des Gemeindevorstandes. Dieser entscheidet in erster Instanz über Beschwerden gegen die Fraktionsversammlung und gegen den Fraktionsvorstand.

3. Aufsicht

<sup>2</sup> Alle Erlasse der Fraktionen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch die Gemeinde.

**Art. 73**

<sup>1</sup> <sup>2)</sup> Wenn in einer Gemeinde Fraktionen als Gebietskörperschaften bestehen, hat die Gesetzgebung der Gemeinde insbesondere deren Aufgaben zu bestimmen sowie die Art der Finanzierung der Aufgabenerfüllung zu regeln.

4. Fraktionen als Gebietskörperschaften  
a) Pflicht der Gemeinde

<sup>2</sup> Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Gemeinden finden auf die Fraktionen sinngemäss Anwendung.

**Art. 74<sup>3)</sup>****Art. 75**

Die Bildung neuer Fraktionen als Gebietskörperschaften ist nur bei Eingemeindungen zulässig. Sie bedarf der Genehmigung durch die Regierung.

c) Bildung neuer Fraktionen

**Art. 76**

Wenn keine genügenden Gründe für die Beibehaltung einer Fraktion vorliegen oder wenn eine Fraktion ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäss erfüllt, kann sie aufgehoben werden:

d) Auflösung

- a) durch übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinde und der Fraktion oder
- b) auf Antrag des Vorstandes der Gemeinde oder der Fraktion durch die Regierung.

**VIII. Bürgergemeinde und bürgerliche Korporationen<sup>4)</sup>****Art. 77**

<sup>1</sup> Die Bürgergemeinde ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

I. Bürger-  
gemeinde  
I. Rechtsstellung

<sup>1)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>4)</sup> Vgl. dazu Art. 40 Abs. 9 Kantonsverfassung, BR 110.100

<sup>2</sup> Auf die Bürgergemeinde sind, soweit dieser Abschnitt keine besonderen Vorschriften enthält, die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Gemeinde sinngemäss anwendbar.

<sup>3</sup> In Gemeinden mit Gemeinderat sind die Bürgergemeinden befugt, von Artikel 9 litera e abweichende Bestimmungen zu erlassen.

<sup>4</sup> Die Statuten der Bürgergemeinde bedürfen der Genehmigung durch die Regierung.

#### **Art. 78**

2. Organisation <sup>1</sup> Organe der Bürgergemeinde sind die Bürgerversammlung, der Bürgervorstand und die Rechnungsrevisoren.

<sup>2</sup> Durch die Statuten können die Mitglieder des Gemeindevorstandes, welche Gemeindebürger sind, als Vorstandsmitglieder der Bürgergemeinde bezeichnet werden.

<sup>3</sup> Fehlen die in Artikel 81 aufgeführten Voraussetzungen für die Ausübung der Befugnisse der Bürgergemeinde, so wird diese von Gesetzes wegen durch die Organe der politischen Gemeinde vertreten. Vorbehalten bleiben die besonderen Bestimmungen über die Erteilung des Bürgerrechtes.<sup>1)</sup>

#### **Art. 79**

3. Eigentum Der Bürgergemeinde steht das Eigentum zu:

- a) <sup>2)</sup> an den der bürgerlichen Sozialhilfe dienenden Grundstücken und Anstalten, sofern die Bürgergemeinde die Aufgaben der bürgerlichen Sozialhilfe selbst wahrnimmt oder der politischen Gemeinde entsprechende Beiträge leistet;
- b) an den von ihr bereits am 1. September 1874 ausgeteilten Bürgerlösern;
- c) an den Grundstücken, die sie seit 1. September 1874 aus eigenen Mitteln erworben hat;
- d) am Nutzungsvermögen, als dessen Eigentümerin sie bereits im eidgenössischen Grundbuch eingetragen ist oder an dem ihr Eigentum seit 30 Jahren in rechtsgenügender Weise anerkannt und unangefochten geblieben ist.

#### **Art. 80**

4. Nutzung der Bürgerlöser <sup>1</sup> Soweit davon Gebrauch gemacht wird, ist die Nutzung der Bürgerlöser den Bürgern vorbehalten.

<sup>2</sup> Der Erlös aus dem Verkauf von Bürgerlösern ist in der Regel einem Reservefonds zuzuweisen und soll in erster Linie zur Beschaffung von Realersatz dienen.

---

<sup>1)</sup> Siehe Art. 19 des Bürgerrechtsgesetzes, BR 130.100

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 12. Juni 1994; siehe FN zu Art. 4

**Art. 81**

Wohnen mindestens sieben stimmfähige Ortsbürger in der Gemeinde und sind sie im Sinne von Artikel 78 als Bürgergemeinde organisiert, so entscheidet diese:

- a) über die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht;
- b) über die Verwaltung des bürgerlichen Armengutes und der Bürgerlöser;
- c) über die Veräusserung, Verpfändung und dauernde Belastung des in ihrem Eigentum stehenden Vermögens;
- d) über die Zustimmung zur Veräusserung, Verpfändung und dauernden Belastung von Grundstücken, welche schon am 1. September 1874 zum Nutzungsvermögen der Gemeinde gehört haben oder als Realersatz für solche Grundstücke erworben worden sind;
- e) über die Festsetzung der Taxen für den Mitgenuss am Nutzungsvermögen der Gemeinde.

5. Befugnisse

**Art. 82**

<sup>1</sup> Wo innerhalb der Bürgergemeinde bürgerliche Korporationen mit eigenem Vermögen bestehen, haben sie dieses ausschliesslich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Gemeinde oder der Bürgergemeinde zu verwenden.

II. Bürgerliche Korporationen

<sup>2</sup> Sie sind zu dessen bestimmungsgemässer Verwaltung in gleicher Weise verpflichtet wie die Gemeinde und die Bürgergemeinde. Jede Verteilung von Geldbeträgen unter die Mitglieder, seien es Kapitalerträge oder Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken oder anderen Vermögenswerten, ist ihnen gleich wie den Bürgergemeinden untersagt.

**IX. Festsetzung und Änderung von Gemeindegrenzen und Eingemeindung****Art. 83**

<sup>1</sup> Die Gemeinden haben ihr Gebiet gegeneinander abzugrenzen und zu vermarken.<sup>1)</sup>

I. Gemeindegrenzen  
1. Abgrenzungs- und Vermarkungspflicht

<sup>2</sup> Jede Gemeinde ist verpflichtet, auf Begehren der Nachbargemeinde dazu Hand zu bieten.

<sup>3</sup> Kommt eine Gemeinde dieser Verpflichtung nicht nach, erfolgt die Festsetzung der Gemeindegrenzen, wenn sich eine solche aus wichtigen Gründen aufdrängt, durch die Regierung.

---

<sup>1)</sup> Vgl. dazu Art. 26 ff. GrV über die Grundbuchvermessung und Vermarkung im Kanton Graubünden, BR 217.250

- Art. 84**  
 2. Grenzvereinbarung Vereinbarungen der Gemeinden über die Festsetzung und Änderung ihrer Territorialgrenzen bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch die Regierung.
- Art. 85<sup>1)</sup>**
- Art. 86**  
 4. Streitigkeiten Können sich die Gemeinden über den Verlauf ihrer Territorialgrenzen nicht einigen, so entscheidet das Verwaltungsgericht.
- Art. 87<sup>2)</sup>**  
 II. Eingemeindung  
 1. Begriff Durch übereinstimmende Beschlüsse der beteiligten Gemeinden können sich diese vereinigen, aufheben oder ihr Gebiet verändern.
- Art. 88<sup>3)</sup>**  
 2. Inkraftsetzung Die Eingemeindung tritt mit Beschluss des Grossen Rates in Kraft.
- Art. 89<sup>4)</sup>**  
 3. Bürgergemeinde und Bürgerrecht  
<sup>1</sup> Werden zwei oder mehr Gemeinden zu einer neuen Gemeinde vereinigt oder eine oder mehrere Gemeinden einer weiterbestehenden Gemeinde eingegliedert, erstreckt sich die Eingemeindung auch auf die Bürgergemeinde.  
<sup>2</sup> Im Übrigen regeln die betroffenen Gemeinden das Bürgerrecht.
- Art. 90**  
 4. Eingemeindungen mit Änderung der Kreiszugehörigkeit  
<sup>1</sup> Bei Eingemeindungen, durch welche eine Änderung in der Kreisgebietseinteilung eintritt, sind die betroffenen Kreise vorgängig anzuhören.  
<sup>2</sup> Wenn keine wichtigen Gründe entgegenstehen, ist für die neue beziehungsweise für die durch Eingemeindung vergrösserte Gemeinde die bisherige Kreiszugehörigkeit der Gemeinde mit der grösseren Einwohnerzahl massgebend.
- Art. 91<sup>5)</sup>**  
 5. Vereinbarungen  
<sup>1</sup> Die beteiligten Gemeinden regeln die neuen Rechtsverhältnisse, namentlich betreffend das Vermögen und die Verbindlichkeiten.

---

<sup>1)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>4)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>5)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2</sup> Diese Vereinbarungen bedürfen der Genehmigung durch die Regierung.

<sup>3</sup> Können sich die Gemeinden nicht einigen, so entscheidet die Regierung endgültig.

#### Art. 92<sup>1)</sup>

#### Art. 93

Der Kanton fördert die Eingemeindung. Wo die Verhältnisse es rechtfertigen, richtet er den Gemeinden zu diesem Zwecke einen Beitrag aus.

7. Förderung der Eingemeindung durch den Kanton

#### Art. 94

<sup>1</sup> Ist eine Gemeinde infolge ihrer geringen Einwohnerzahl und unzureichender Kräfte dauernd ausserstande, den gesetzlichen Anforderungen zu genügen, kann der Grosse Rat ihre Eingemeindung beschliessen. Die betroffenen Gemeinden sind vorgängig anzuhören.

8. Eingemeindung durch den Grossen Rat

<sup>2</sup> Erwachsenen beteiligten Gemeinden aus einer solchen Massnahme Vermögensnachteile, so ist im Sinne von Artikel 93 eine Ausgleichssumme zuzusprechen.

## X. Oberaufsicht

#### Art. 95

Die Regierung übt im Sinne der Kantonsverfassung die Oberaufsicht über das Gemeindegwesen aus.<sup>2)</sup>

I. Grundsatz

#### Art. 96

<sup>1</sup> <sup>3)</sup> Der Erlass und die Änderung von Gemeindeverfassungen sind der Regierung zur Genehmigung vorzulegen, welche sie auf ihre Rechtmässigkeit prüft.

II. Besondere Aufsichtsbefugnisse  
1. Genehmigung von Gemeindeerlassen

<sup>2</sup> ... <sup>4)</sup>

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben besondere Vorschriften der kantonalen Gesetzgebung über die Genehmigung von Erlassen der Gemeinde.<sup>5)</sup>

<sup>4</sup> Die Genehmigung schliesst die Anfechtung einer Vorschrift durch Beschwerde nicht aus.

<sup>1)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>2)</sup> Vgl. dazu Art. 35 Kantonsverfassung, BR 110.100

<sup>3)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>4)</sup> Aufhebung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>5)</sup> Vgl. dazu insbesondere Art. 42 und 77 dieses Gesetzes

**Art. 97**

2. Aufsicht über die Finanzverwaltung

<sup>1</sup> Die Regierung kann dem zuständigen Departement die Aufsicht über die Finanzverwaltung von Gemeinden übertragen, welche die Grundsätze von Artikel 29 und Artikel 49 dieses Gesetzes offensichtlich missachten.

<sup>2</sup> Geht aus der Jahresrechnung einer Gemeinde oder aus anderen der Aufsichtsbehörde zur Kenntnis gelangenden Umständen hervor, dass diese Grundsätze in einer Gemeinde nicht beachtet werden, ordnet das zuständige Departement die erforderlichen Erhebungen an und beantragt der Regierung die notwendigen Massnahmen. Solche sind insbesondere bei Missachtung der Bestimmungen von Artikel 29, Artikel 39 ff. und 49 dieses Gesetzes anzuordnen, wenn nicht die Gemeinde selbst zur Behebung des Missstandes bereit und in der Lage ist.

**Art. 98**

3. Kuratel, Voraussetzung, Wirkung

<sup>1</sup> Wenn Anordnungen der Regierung oder Bedingungen und Auflagen auf Grund des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich <sup>1)</sup> nicht ausreichen oder nicht befolgt werden, kann die Regierung eine Gemeinde unter zeitweilige Kuratel stellen.

<sup>2</sup> Mit der Anordnung der Kuratel gehen die Befugnisse der Gemeindeorgane auf den von der Regierung eingesetzten Kurator über. Der Kurator untersteht der Aufsicht der Regierung. Die Gemeinde hat die Kosten der Kuratel dem Kanton zu erstatten.

<sup>3</sup> Die Regierung kann die Zuständigkeit des Kurators auch auf bestimmte Gebiete der Gemeindeverwaltung oder auf die Ausübung der Befugnisse einzelner Gemeindebehörden beschränken.

**Art. 99**

4. Abordnung eines Regierungskommissärs

<sup>1</sup> Die Regierung kann einen Regierungskommissär abordnen, um einzelne Kontrollmassnahmen auszuüben, Streitigkeiten gütlich beizulegen, gestörte Ordnung wieder herzustellen, einen umstrittenen Sachverhalt abzuklären sowie Gemeindebehörden bei der Ordnung schwieriger Angelegenheiten zu unterstützen und zu beraten.

<sup>2</sup> Die Kosten können der Gemeinde auferlegt werden.

**Art. 100**

5. Sanktionen

<sup>1</sup> Die Regierung kann ihre Anordnungen an Gemeindebehörden unter Hinweis auf die Strafandrohung von Artikel 292 StGB <sup>2)</sup> erlassen.

<sup>2</sup> Bei schwerer Amtspflichtverletzung oder dauernder Weigerung, Anordnungen der kantonalen Aufsichtsinstanzen zu befolgen, steht der Regie-

---

<sup>1)</sup> BR 720.350

<sup>2)</sup> SR 311.0

rung gegenüber Mitgliedern von Gemeindebehörden das Recht der Amts-entsetzung zu.

#### Art. 101

<sup>1</sup> Der Kanton leistet wenn nötig den Gemeinden auf ihr Ersuchen hin Voll-streckungshilfe. III. Voll-streckungshilfe

<sup>2</sup> <sup>1)</sup> Insbesondere können den Gemeinden die kantonalen Polizeiorane zur Verfügung gestellt werden.

### XI. Schlussbestimmungen

#### Art. 102

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes sind alle mit ihm in Widerspruch stehenden Bestimmungen des kantonalen Rechts aufgehoben, insbeson-dere: I. Aufgehobenes Recht

- a) Artikel 12, 13 und 14 des Gesetzes über die Niederlassung von Schweizerbürgern vom 12. Juni 1874<sup>2)</sup> und die Ausführungsbe-stimmungen dazu vom 2. Oktober 1919<sup>3)</sup> und vom 27. Mai 1958<sup>4)</sup>;
- b) Artikel 160 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilge-setzbuch vom 5. März 1944<sup>5)</sup>;
- c) Artikel 5 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 7. Oktober 1962<sup>6)</sup>.

#### Art. 103

<sup>1</sup> Die rechtsgenüglische Ausscheidung des der Bürgergemeinde gemäss Artikel 79 zustehenden Eigentums ist innert zehn Jahren seit dem In-krafttreten dieses Gesetzes vorzunehmen. II. Eigentums-ausscheidung

<sup>2</sup> Innert dieser Frist nicht der Bürgergemeinde zuerkanntes Eigentum ge-hört der politischen Gemeinde.

<sup>3</sup> <sup>7)</sup> Die übrigen bürgerlichen Armenfonds sowie die der bürgerlichen So-zialhilfe dienenden Grundstücke und Anstalten gehen in das Eigentum der politischen Gemeinde über, sofern die Bürgergemeinde die Aufgaben der bürgerlichen Sozialhilfe nicht selbst wahrnimmt oder der politischen Ge-meinde keine entsprechenden Beiträge leistet.

---

<sup>1)</sup> Fassung gemäss Art. 37 Polizeigesetz; BR 613.000

<sup>2)</sup> BR 130.200

<sup>3)</sup> aRB 32

<sup>4)</sup> AGS 1958, 86 (§§ 2 und 3)

<sup>5)</sup> aRB 260 (EG zum ZGB siehe BR 210.100)

<sup>6)</sup> AGS 1962, 186 (Gesetz siehe BR 150.100)

<sup>7)</sup> Eingefügt durch Volksbeschluss vom 12. Juni 1994; siehe FN zu Art. 4



**Art. 104**III. In-Kraft-  
Treten<sup>1)</sup>Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.<sup>2)</sup>

---

1) Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

2) Durch RB vom 10. Juni 1974 auf den 1. Juli 1974 in Kraft gesetzt

# **Teil C: Teilrevision des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich und der dazugehörigen Vollziehungsverordnung**

## **I. Ausgangslage**

### **1. Handlungsbedarf**

Der Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie unter den Gemeinden ist eng verknüpft mit der jeweiligen Aufgabenteilung und der bestehenden Gebietsstruktur. Die drei Elemente – Aufgabenteilung, Gebietsstruktur und Finanzausgleich im engeren Sinne – bilden zusammen den Finanzausgleich im weiteren Sinne und beeinflussen sich gegenseitig.

Eine Reform der territorialen Strukturen, wie sie in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen verlangt wird und im Regierungsprogramm 2005–2008 als ES 23 verankert ist, kann deshalb auch durch Anpassungen des Finanzausgleichssystems gefördert werden. Gezielte Korrekturen, um Anreize für Gemeindezusammenschlüsse zu schaffen und Hemmnisse zu beseitigen, verlangt auch die Massnahme 205 der Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushaltes.

Die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und von Gemeindezusammenschlüssen ist gestützt auf Art. 64 KV auch ein Verfassungsauftrag. Zusammen mit der vorgeschlagenen Verfeinerung des Instrumentariums für die interkommunale Zusammenarbeit und für den Zusammenschluss von Gemeinden im Gemeindegesetz dient die Teilrevision der Finanzausgleichsgesetzgebung somit auch der Umsetzung der Kantonsverfassung.

### **2. Das geltende Finanzausgleichssystem**

Ein gut funktionierender Finanzausgleich sorgt in Graubünden seit bald 50 Jahren für ein gutes Einvernehmen zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden untereinander. Die Ausgestaltung des bündnerischen Finanzausgleichssystems mit seinen Komponenten direkter und indirekter Finanzausgleich wird im Teil A Kap. II. Ziff. 3 ausführlich beschrieben.

Im Hinblick auf die anstehenden Revisionsvorhaben gilt es, die Wirkung des bestehenden Systems zu beurteilen, zu würdigen und allfällige Hemmnisse für Strukturanpassungen auszuloten.

## *2.1 Beurteilung der Wirkung des geltenden Systems*

Seit 1958 werden die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Bündner Gemeinden durch den Finanzausgleich gemildert.

Bezeichnend für den Stellenwert, welcher die Solidarität zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften in Graubünden einnimmt, sind auch der Anlass und der Zeitpunkt der Entstehung des Finanzausgleichs. Dieser ist zu einem Zeitpunkt entstanden, als der Ausbau der Wasserkraft in Graubünden seinen Höhepunkt erreicht hatte. Der durch den Kraftwerkbau erzielte massive Ressourcenanstieg bei den Konzessionsgemeinden kam, durch entsprechende Ablieferungen an den interkommunalen Finanzausgleich, den finanzschwachen Gemeinden zu Gute. Die Mittel für den Finanzausgleich werden bis heute durch Abschöpfungen bei den Steuern der juristischen Personen und bei den Wasserzinsen sowie entsprechend gleich hohen Leistungen des Kantons bereitgestellt.

Bis heute konnte der Mittelzufluss auf diesem Wege sichergestellt werden. Die Beschränkung der Ressourcenabschöpfung auf den Steuerertrag der juristischen Personen (Ertrag Zuschlagssteuer ca. 85 Mio. Franken jährlich) und die Wasserzinsen (ca. 40 Mio. Franken jährlich) wird allerdings dem Anliegen des Disparitätenabbaus nicht mehr in vollem Umfang gerecht. Der Steuerertrag der natürlichen Personen stellt mit etwa 450 Mio. Franken umfangmäsig das weitaus grössere Potenzial dar. In diesem Bereich nehmen auch die Disparitäten verstärkt zu. Dem Anliegen eines echten Disparitätenabbaus kann nur durch eine Anpassung der Fondsfinanzierung entgegnet werden. Dies wird Gegenstand der zweiten Revisionsetappe sein.

Die Milderung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgte in der 50-jährigen Geschichte des bündnerischen Finanzausgleichs vor allem über den Mitteleinsatz zugunsten der finanzschwachen Gemeinden. In der Anfangsphase entsprach der Mitteleinsatz eher einem Belastungsausgleich für die extrem hohen Schul- und Armenlasten der Berggemeinden. So galten deren Nettoaufwendungen in diesen Bereichen bis 1993 als Bemessungsgrundlage für die Festsetzung der jährlichen Ausgleichsbeiträge. Das System der jährlichen Beiträge an die Zwangsaufgaben Schul- und Armenwesen wurde durch Investitionsbeiträge an öffentliche Werke ergänzt. Auch diese dienten dem Bedarfsausgleich und ermöglichten den Ausgleichsgemeinden, einen gewaltigen Nachholbedarf im Infrastrukturbereich (Gesamtmelioration, Wasserversorgung, Gemeindegebäude usw.) aufzufangen. Die normgerechte Ausführung dieser Werke führte nicht nur zu teilweise übertriebenen Ausstattungen, sie verursachte auch zusätzliche Werterhaltungskosten.

Mit der Einführung des Steuerkraftausgleichs im Jahre 1994 fand eine Verschiebung des Mitteleinsatzes statt, weg von den ausgabenbedingten Aus-

gleichleistungen hin zu zweckfreien Mitteln. Dieser Ansatz wird der Zweckbestimmung des Finanzausgleichs besser gerecht und er war auch geeignet, den zunehmenden Mittelbedarf für die Werterhaltung aufzufangen.

Der Bündner Steuerkraftausgleich ist aber bei weitem nicht ein echter Ressourcenausgleich. Er hat vielmehr den Charakter einer Mindestausstattung für kleine finanzschwache Gemeinden. Weil bisher vor allem kleine Gemeinden, die über keine speziellen Ressourceneinnahmen verfügen, finanzschwach waren und weiterhin sind, wurde auch der Steuerkraftausgleich, wie zuvor auch die anderen Ausgleichsinstrumente, auf kleine Gemeinden und die bestehenden Gemeindestrukturen ausgerichtet.

Mit der Garantie einer Mindestausstattung konnte über Jahrzehnte sichergestellt werden, dass die rund 100 kleinen finanzschwachen Gemeinden ihre Aufgaben bei sparsamem Mitteleinsatz erfüllen konnten und in keine finanzielle Notlage gerieten. Die Werkbeiträge erlaubten sodann im Verlaufe der letzten 30 Jahre eine Angleichung an eine durchschnittliche Infrastrukturausstattung. Insofern hat der Finanzausgleich auch optimale Voraussetzungen für weiterführende Gemeindereformprozesse geschaffen. Die Finanzhaushalte der finanzschwachen Gemeinden sind mehrheitlich gesund und die Infrastrukturausstattung befindet sich auf einem hohen Niveau.

Das Ziel, mit einer angemessenen Mindestausstattung den Bestand und das Funktionieren einer Gemeinde zu garantieren, wurde bisher verfolgt, ohne die bestehende Gemeindestruktur oder die Aufgabenzuteilung in Frage zu stellen. Angesichts der steigenden Anforderungen an die Aufgabenerfüllung und der gleichzeitig schwindenden Ressourcen wird aber die bestehende Gemeindestruktur je länger desto weniger als unverrückbar beurteilt. So hat auch die Reform der Gemeindestrukturen in der politischen Zielhierarchie mittlerweile eine vorrangige Stellung eingenommen. Deshalb stellt sich die Frage, inwieweit das geltende Finanzausgleichssystem Reformhemmnisse beinhaltet und wie diese beseitigt und durch neue Anreize ergänzt werden könnten.

## ***2.2 Hemmnisse für den Zusammenschluss von Gemeinden***

Von den insgesamt 94 Gemeinden, welche im heutigen Zeitpunkt grundsätzlich Anspruch auf Finanzausgleichsbeiträge haben (Steuerfuss 120 %, Finanzkraftgruppe vier und fünf), zählen 66 Gemeinden weniger als 300 Einwohner. Bei den 80 Gemeinden, welche einen Steuerkraftausgleich erhalten, sind es 56 Gemeinden.

Das für die bestehende Gemeindestruktur geschaffene Ausgleichssystem hat dafür gesorgt, dass die Mittelausstattung für die Empfängerkategorien stimmt. Deshalb wurde sie auch regelmässig nach oben angepasst. Obwohl die

finanzschwachen Gemeinden nicht etwa im Überfluss leben, verleitet die doch «üppige» Mittelausstattung zum genügsamen Alleingang und nicht zur Initiative für eine Gemeindereform. Insofern stellt die Ausrichtung des Ausgleichssystems auf die bestehende Gemeindestruktur mit zahlreichen kleinen Gemeinden ein nicht zu unterschätzendes Hindernis für Gemeindezusammenschlüsse dar.

Das auf Kategorien der kleineren Gemeinden zugeschnittene Ausgleichsinstrumentarium enthält Bestimmungen, welche sich als Hemmnisse bzw. Stolpersteine für mögliche Zusammenschlüsse von Gemeinden erweisen:

***Direkter Finanzausgleich:***

- Beschränkung des Steuerkraftausgleichs auf die ersten 300 Einwohner (Art. 5 VVzFAG)
- Anrechnung eines Selbstbehaltes von 400 Franken je Einwohner bei den Beiträgen an öffentliche Werke (Art. 8 VVzFAG)

***Indirekter Finanzausgleich:***

- Berücksichtigung eines Grundbedarfes von 50 000 Franken je Gemeinde für die Ermittlung der Finanzkraft (Art. 11 VVzFAG). Dies bewirkt unter anderem, dass die kleineren Gemeinden eher in eine finanzschwache Gruppe eingereiht werden und deshalb von höheren Subventionen profitieren.

***Einwohnerlimite***

Das grösste Hindernis stellt zweifellos die Einwohnerlimite von 300 für den Steuerkraftausgleich dar. Bereits bei der Teilrevision der VVzFAG (vgl. Botschaft Heft 5 / 2000–2001, S. 429 ff.) wurde die Einwohnerlimite im Zusammenhang mit anderen Massnahmen zur Effizienzsteigerung des Steuerkraftausgleichs von 200 auf 300 Einwohner erhöht.

Dieser Schritt beseitigte beispielsweise bei der neuen Gemeinde Suraua mit rund 300 Einwohnern dieses Hindernis vollständig. Mit Blick auf weitere mögliche Fusionsszenarien, insbesondere auch bei Talschaftsfusionen, erweist sich allerdings auch die auf 300 angehobene Einwohnerlimite weiterhin als offensichtliches Hindernis.

Bei der Beurteilung dieses Hemmnisses stellt weniger die Mindestausstattung der kleinen Gemeinden an sich ein Problem dar, als vielmehr der massive Mittelverlust bei einem allfälligen Zusammenschluss. Ohne die Beseitigung dieses Hemmnisses sind in einigen finanzschwachen Gegenden unseres Kantons grössere Gemeindezusammenschlüsse undenkbar.

<b>Auswirkungen der Einwohnerlimite auf den Steuerkraftausgleich (SKA) bei ausgewählten Szenarien von Gemeindezusammenschlüssen</b>				
<b>Mögliche Szenarien</b>	<b>Anzahl Gemeinden</b>	<b>Anzahl Einwohner</b>	<b>Bisheriger SKA kumuliert</b>	<b>SKA bei Zusammenschluss limitiert auf 300 Einw.</b>
Val Müstair	6	1 743	1 110 942	233 530
Aussenheizenberg-Cazis	5	2 097	983 293	324 755
Ausser-Lugnez	5	1 431	1 473 932	334 464
Talschaft St. Antönien	2	343	535 130	468 061

### ***Selbstbehalt***

Der von der Einwohnerzahl abhängige Selbstbehalt bei den Beiträgen an öffentliche Werke stellt ein weiteres Hindernis für den Zusammenschluss von Gemeinden dar. Einer Gemeinde mit 200 Einwohnern wird gemäss geltendem Recht bei der Ermittlung des Finanzausgleichsbeitrages an eine Investition auf ihrem Gebiet ein Selbstbehalt von Fr. 80 000.– (200 x Fr. 400.–) in Abzug gebracht. Nach einem allfälligen Zusammenschluss mit zwei gleich grossen Gemeinden würde sich der Selbstbehalt auf Fr. 240 000.– (600 x Fr. 400.–) erhöhen, auch wenn die Investition beispielsweise nur eine der drei Fraktionen betreffen würde.

In der Praxis erweist sich die Wirkung dieses Hemmnisses als weniger einschneidend. So wird seit Jahren bei der Anerkennung der Werkbeitragsberechtigung und bei der Zusprechung von Beiträgen an Investitionen grösste Zurückhaltung geübt. Wo regionale Lösungen (Schulanlage, Schiessanlage, ARA) als geeigneter erscheinen, werden solche stets bevorzugt. Um den Umbau von den ausgabenabhängigen Werkbeiträgen hin zu den zweckfreien Mitteln des Steuerkraftausgleichs mehr Gewicht zu verleihen, hat die Regierung mit Wirkung ab 1. Januar 2005 über 40 Gemeinden aus der generellen Werkbeitragsberechtigung entlassen bzw. den Anspruch auf Einzelwerke beschränkt. Nachdem der Nachholbedarf im Infrastrukturbereich in den meisten Gemeinden weitgehend gedeckt ist, benötigen die Gemeinden weniger Investitionszuschüsse als viel mehr Mittel für den laufenden Unterhalt und die Werterhaltung.

Die bisher umfangreichen Leistungen des Finanzausgleichs an den Ausbau der Infrastruktur in den rund 100 Ausgleichsgemeinden haben aber auch ein nicht zu unterschätzendes Fusionshemmnis beseitigt, nämlich die Unterschiede in der Infrastrukturausstattung. In anderen Kantonen müssen solche

Unterschiede im Rahmen von Fusionsprozessen durch umfangreiche Ausgleichsleistungen behoben werden.

### ***Grundbedarf***

Die Fusionshemmnisse im Bereich des indirekten Finanzausgleichs sind weniger in der Berechnungsart des Finanzkraftschlüssels, als viel mehr in den davon abhängigen Sektoralpolitiken zu suchen. Das Problem des Grundbedarfs kann allenfalls durch Anwendung der Ausnahmeregelung gemäss Art. 23 FAG während einer Übergangsfrist gelöst werden. Die gesamte Problematik des indirekten Finanzausgleichs und der mit ihr zusammenhängenden Sektoralpolitiken muss in einem zweiten Schritt des angekündigten Reformprojektes angegangen werden.

Mit der Neuregelung des Steuerkraftausgleichs und des Selbstbehaltes für öffentliche Werke sollen in dieser Revisionsetappe die wichtigsten Hemmnisse für Gemeindezusammenschlüsse beseitigt werden. Im Zuge der geplanten Aufgaben- und Leistungsorganisation sowie der Umsetzung der NFA auf kantonaler Ebene werden weitere Revisionschritte folgen (vgl. dazu Teil A Kap. V.).

## **II. Revisionschwerpunkte**

Die vorgeschlagene Teilrevision der Finanzausgleichsgesetzgebung beschränkt sich auf die Mittelverwendung im Rahmen des direkten Finanzausgleichs. Im Zentrum der Massnahmen, welche der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen dienen sollen, steht die Neugestaltung des Steuerkraftausgleichs. Einen zweiten Schwerpunkt bildet die Neuregelung des Selbstbehaltes für Beiträge an die Kosten öffentlicher Werke. In einem dritten Punkt wird die Bereitstellung der finanziellen Mittel für Gemeindezusammenschlüsse geregelt.

### **1. Neugestaltung des Steuerkraftausgleichs**

Der Steuerkraftausgleich bildet derzeit die stärkste Säule des direkten Finanzausgleichs. Er ist zugleich eine unbestrittene Komponente eines modernen Finanzausgleichssystems. Mit der Beschränkung des Ausgleichs auf die ersten 300 Einwohner enthält diese Beitragsart jedoch auch eines der grössten Hemmnisse für Gemeindezusammenschlüsse. Es ist deshalb nahe liegend, den Hauptakzent der Revisionsbemühungen auf die Ausgestaltung dieser starken Säule zu richten.

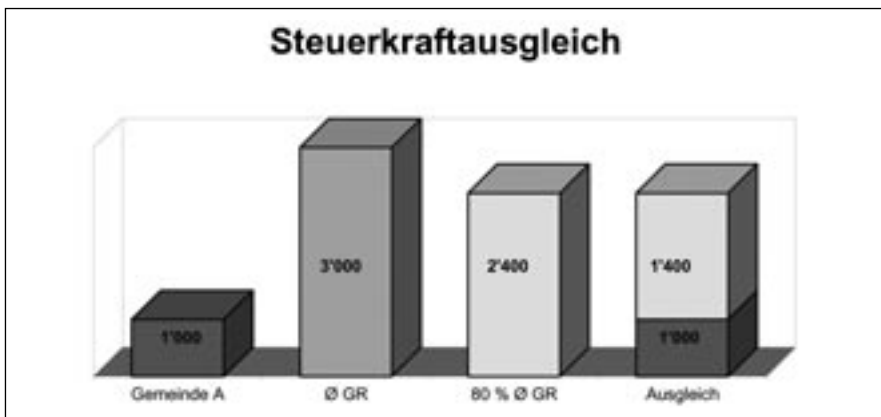
## 1.1 Ausgestaltung des geltenden Steuerkraftausgleichs

Der Steuerkraftausgleich wurde mit der Revision des direkten Finanzausgleichs (vgl. Botschaft Heft 11 / 1992–1993, S. 661 ff.) im Jahre 1994 eingeführt und bildet seither die wichtigste Beitragskomponente des direkten Finanzausgleichs. Die unter diesem Titel ausgerichteten zweckfreien Beiträge traten seit dem Jahr 1994 an Stelle der zweckgebundenen Ausgleichsbeiträge an die jährlichen Ausgabenüberschüsse im Schul- und Armenwesen.

### 1.1.1 Funktionsweise des Steuerkraftausgleichs

Der Steuerkraftausgleich soll Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft (Steueraufkommen und Netto-Wasserzinsen pro Kopf) unter dem kantonalen Mittel ermöglichen, ihre Leistungsfähigkeit dem Durchschnitt anzunähern. Die relative Steuerkraft wird für Gemeinden der Finanzkraftgruppen vier und fünf, welche einen Steuerfuss von mindestens 120 % der einfachen Kantonssteuer erheben, bis zu einem Umfang zwischen 75 und 100 % des kantonalen Mittels ausgeglichen. Die Regierung legt den Ausgleichssatz jährlich fest. Der Ausgleich findet nur für die ersten 300 Einwohner statt.

So funktioniert der Steuerkraftausgleich anhand eines Beispiels:



*Der Steuerertrag pro Kopf in der Gemeinde A beträgt Fr. 1000.–. Das kantonale Mittel liegt bei Fr. 3000.–. 80 % davon sind Fr. 2400.–. Der ausgleichende Betrag zwischen Fr. 1000.– und Fr. 2400.– beläuft sich somit auf Fr. 1400.–. Bei einer Gemeinde mit 100 Einwohnern sind dies insgesamt Fr. 140 000.–. Der Ausgleich findet in jedem Fall aber nur für die ersten 300 Einwohner statt.*



### *1.1.2 Bisherige Revisionen*

Mit einer Teilrevision der VVzFAG (vgl. Botschaft Heft 5 / 2000–2001, S. 429 ff.) wurden verschiedene Beschränkungen für den Steuerkraftausgleich aufgehoben, um das bewährte Ausgleichsinstrument noch wirksamer werden zu lassen. Bei der Ausgestaltung des Steuerkraftausgleichs mussten jedoch verschiedene Schranken eingebaut werden, um den Mittelbedarf und die Fondsbeanspruchung in einem tragbaren Rahmen zu halten. Eine Verschiebung des Mittelbedarfs von den Investitionsbeiträgen zu den zweckfreien Mitteln des Steuerkraftausgleichs und die gezielte Steuerung in diese Richtung erlaubten es, gewisse Beschränkungen zu lockern oder gar aufzuheben. So wurde die Begrenzung für den Anspruch auf den Steuerkraftausgleich von 200 auf 300 Einwohner angehoben und die Unterscheidung des Ausgleichsatzes zwischen Gemeinden der Finanzkraftgruppe vier und fünf fallen gelassen. Dadurch sollten zwei Zielsetzungen erreicht werden:

- Erhöhung der Ausgleichswirkung für ausgleichsberechtigte Gemeinden mit mehr als 200 Einwohnern sowie für Gemeinden der Finanzkraftgruppe vier. Diese Gemeinden erhielten mit den vorangehenden Beschränkungen keinen ausreichenden Ausgleich.
- Anreize für Gemeindezusammenschlüsse. Mit der bescheidenen Anhebung der Einwohnerlimite konnte ein Hindernis für Gemeindezusammenschlüsse zumindest teilweise entschärft werden. Bei den erfolgten Zusammenschlüssen von Suraua (2002) und Donat (2003) kam die Verbesserung voll zum Tragen.

Die anlässlich der Teilrevision im Jahr 2000 geäußerte Befürchtung, wonach eine weitergehende Anhebung der Einwohnerlimite den Mittelbedarf stärker ansteigen liesse, ändert nichts an der Erkenntnis, dass auch die damals angehobene Limite nach wie vor ein erhebliches Hemmnis für Gemeindefusionszusammenschlüsse darstellt. Gleichzeitig wird die komfortable Mittelausstattung der Gemeinden bis 300 Einwohner unbestrittenermassen als Fehlanreiz für eine Intensivierung von Gemeindefusionsprozessen beurteilt.

## *1.2 Geprüfte Lösungsansätze*

### ***Bedingungsloser Disparitätenausgleich***

Ein «echter» Ressourcenausgleich gemäss der Finanzausgleichstheorie kennt keine andere Anspruchsberechtigung als jene der festgestellten, messbaren Disparitäten im Einnahmepotenzial der Gemeinwesen; also auch keine Einwohnerlimite und anderen Beschränkungen. Obwohl die Annähe-

rung an einen solchen, auch NFA-konformen Ressourcenausgleich, längerfristig ein Ziel bleiben soll, kommt eine solche Umsetzung in absehbarer Zeit kaum in Frage. Abgesehen vom enormen Anstieg des Mittelbedarfs – ein Ausgleich auf 84 % des kantonalen Mittels würde rund 40 Mio. statt 14.6 Mio. Franken wie bisher beanspruchen – müsste auch ein entsprechendes Abschöpfungs-system bei den Disparitäten nach oben eingebaut werden.

Graubünden verfügt gestützt auf die Analyse der Universität St. Gallen (Angelini und Thöny) über wenig günstige Voraussetzungen für einen Disparitätenausgleich mit modernen Instrumenten. Zu den ungünstigen Voraussetzungen zählen die hohe Zahl kleiner Gemeinden und ein relativ hoher Anteil an Aufgaben, welche die Gemeinden erfüllen. Kantone mit unvorteilhaften Voraussetzungen müssen versuchen, durch eine Bereinigung der Gemeindestruktur günstigere Bedingungen zu schaffen.

### ***Verfeinerung und Ausbau des geltenden Systems***

Nach der Erkenntnis, dass die Limite von 300 Einwohnern Reformprozesse hemmt, muss diese Beschränkung bei der Weiterentwicklung des Steuerkraftausgleichs zweifellos gelockert werden. Entsprechende Berechnungen erfolgten bereits bei der Teilrevision der Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz im Jahre 2000 und führten bezüglich Bedarf und Verteilung der Mittel zu einem unbefriedigenden Ergebnis. Es war deshalb ein Lösungsansatz zu finden, welcher den Mittelbedarf in einem vertretbaren Rahmen belässt, eine Überdotierung einzelner Gemeinden (Ausreisser) mit Ausgleichsmitteln vermeidet, das «Grösserwerden» belohnt und das Verharren in den bisherigen Strukturen unattraktiver macht, ohne allerdings die kleinen Gemeinden ihrer Existenzgrundlage zu berauben. Auf der Suche nach einer geeigneten Lösung wurden in einer ersten Phase rund 30 Variantenberechnungen vorgenommen. Diese lassen sich wie folgt in Kategorien einteilen:

## Geprüfte Varianten nach Kategorien

<b>Lineare Erhöhung der Einwohnerlimite</b>	500 / 1000 / unbeschränkt
<b>Degressiver Ansatz</b>	Erhöhung der Einwohnerlimite, aber mit Reduktion des Ausgleichsbeitrages ab einer bestimmten Limite
<b>«Glocken-Varianten»</b>	Differenzierung der Ansätze für den Ausgleichsbeitrag in auf- und absteigender Weise (13 verschiedene Varianten erprobt)
	Beispiel: 0 – 100 Einwohner 70 % 101 – 200 Einwohner 85 % 201 – 300 Einwohner 100 % 301 – 400 Einwohner 85 % 401 – 500 Einwohner 70 %
<b>Differenzierung Einwohnerlimite nach Steuerfuss oder Finanzkraftgruppe</b>	130 %: 500 Einw.; 120 %: 300 Einw. FK 5: 500 Einw.; FK 4: 300 Einw.

Jede der erprobten Varianten ist mit Mängeln behaftet. Die meisten Varianten führen zu einer Mittelverschiebung zulasten der bisherigen Bezüger mit geringer Einwohnerzahl hin zu den Bezüger mit einer Einwohnerzahl von 300 aufwärts. Bei einzelnen Varianten wird der Mittelbedarf erheblich erhöht, ohne dass auch nur ein einziger Zusammenschluss von Gemeinden zustande käme. Durch die bessere Mittelausstattung der Gemeinden zwischen 300 und 500 Einwohnern werden diese eher dazu verleitet, beim Status quo zu verharren, als sich um mögliche Zusammenschlüsse zu bemühen.

Nach den eher ernüchternden Ergebnissen der umfangreichen Variantenberechnungen wurde ein neuer Anlauf mit folgenden Vorgaben genommen:

### Vorgaben für den neuen Steuerkraftausgleich

- Die Einwohnerlimite muss verändert werden.
- Der Mittelbedarf – ohne Berücksichtigung der Mittel für Gemeindegemeinschaften – soll nicht wesentlich verändert werden.
- Der Mittelzufluss in die verschiedenen peripheren Gebiete soll keine grundlegende Verschiebung erfahren, jedoch mit einem Anreizsystem versehen werden: Ohne Strukturveränderung fällt die Beitragssumme niedriger, mit Strukturveränderung fällt sie höher aus.
- Wo der Fusionsanreiz nicht durch das System in genügend hohem Mass wirkt, müssen grosszügige Übergangs- bzw. Besitzstandsregelungen geschaffen werden.
- Eine bessere Mittelausstattung der Gemeinden über 300 Einwohnern gegenüber jenen mit weniger Einwohnern wird in Kauf genommen.

Nach weiteren Proberechnungen aufgrund dieser Vorgaben wurde ein Ansatz gefunden, welcher im Folgenden als konkreter Lösungsvorschlag vorgestellt wird. Dieser Lösungsvorschlag wird als «Heureka» bezeichnet.

### ***1.3 Lösungsvorschlag «Heureka»***

#### *1.3.1 Herleitung des neuen Systems*

Die vorgeschlagene Neuregelung des Steuerkraftausgleichs ist eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems.

Nach der geltenden Regelung erhalten Gemeinden mit einer Steuerkraft unter dem kantonalen Mittel Beiträge, welche diesen Gemeinden erlauben, ihre Steuerkraft bis zu einem Umfang zwischen 75 und 100 % des kantonalen Mittels auszugleichen. Der Ausgleich findet aber nur für die ersten 300 Einwohner statt und hat deshalb den Charakter einer Mindestausstattung. Diese wird nur gewährt, wenn die Gemeinde der Finanzkraftgruppe vier oder fünf angehört und einen Steuerfuss von mindestens 120 % der einfachen Kantonssteuer anwendet.

Das System des Steuerkraftausgleichs kann auch grafisch in einem Koordinatensystem dargestellt werden. Die Y-Achse enthält die Werte der Steuerkraft pro Kopf, die X-Achse die Einwohnerzahl einer Gemeinde. Auf der Y-Achse werden das kantonale Mittel und die jeweilige Ausgleichsschwelle (zwischen 70 und 100 %, derzeit 84 %) eingetragen, auf der X-Achse die massgebende Einwohnerbegrenzung.

Der Gestaltungsspielraum für eine Weiterentwicklung des Systems besteht darin, dass man nur auf den beiden Achsen Verschiebungen vornimmt: Auf der X-Achse kann die Einwohnerbegrenzung verschoben werden; auf der Y-Achse lässt sich die Ausgleichsschwelle verändern.

Eine Verschiebung der beiden Fixpunkte (Einwohnerbegrenzung und Ausgleichsschwelle) nach rechts bzw. nach oben erhöht entsprechend den Mittelbedarf.

Weil die zur Verfügung stehenden Mittel für den Finanzausgleich nicht beliebig erhöht werden können, muss die Systemanpassung auch den vorhandenen finanziellen Spielraum berücksichtigen. Wenn die Erhöhung der Einwohnerlimite zu einer übermässigen Mittelbeanspruchung führt, muss dies durch die Senkung der Ausgleichsschwelle kompensiert werden. Eine Herabsetzung dieses Ausgleichssatzes unter den derzeitigen Wert führt aber bei Gemeinden, welche nicht von der Erhöhung der Einwohnerlimite profitieren, zu einem entsprechenden Mittelentzug.

Im Sinne der oben skizzierten Vorgaben galt es bei der Weiterentwicklung des Systems, diese Wechselwirkungen zu optimieren. Mit dem Lösungsvorschlag «Heureka» gelingt dies in einem beachtlichen Ausmass.

### 1.3.2 *Beschrieb des Systems*

Bei der vorgeschlagenen Lösung «Heureka» wird das Ausgleichssystem in zwei Stufen mit jeweils unterschiedlicher Begrenzung der Einwohnerzahl und der Ausgleichsschwelle unterteilt. Die erste Stufe bildet ein so genannter Sockelbeitrag, die zweite Stufe die Mindestausstattung, welche in den Grundzügen dem bisherigen System entspricht. Allerdings wird diese Stufe noch mit einem Malus-System für Gemeinden mit weniger als 300 Einwohnern ergänzt.

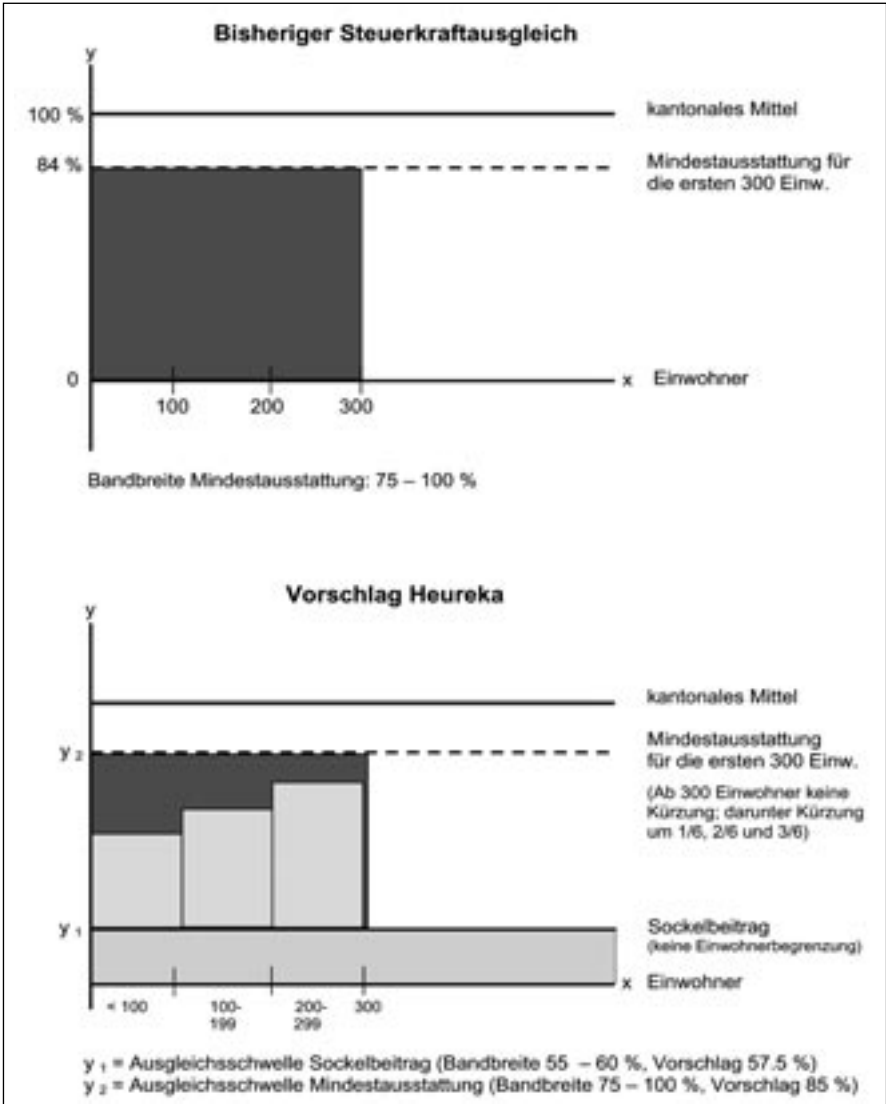
Für den Sockelbeitrag wird dabei die minimale Ausgleichsschwelle mit 55–60 % des kantonalen Mittels angesetzt. Dafür entfallen hier sämtliche Schranken: Steuerfuss, Finanzkraftgruppe und Einwohnerlimite. Damit wird allen Gemeinden ihre Steuerkraft bis zu der für den Sockelbeitrag massgebenden Schwelle vollständig ausgeglichen. Der Ausgleichssatz wird jährlich innerhalb der vorgegebenen Bandbreite von der Regierung festgesetzt und richtet sich nach den verfügbaren Mitteln.

Dieser klassische Basis-Ausgleich wird mit dem bisher angewendeten System einer Mindestausstattung ergänzt. Die Notwendigkeit dieser Zusatzkomponente ist durch einen Grundbedarf begründet, den alle Gemeinden – unabhängig von der Einwohnerzahl – benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Bei dieser Komponente werden deshalb auch die bisherigen Beschränkungen bezüglich Mindeststeuerfuss und Finanzkraftzugehörigkeit, welche den erhöhten Finanzbedarf zum Ausdruck bringen, beibehalten. Die Mindestausstattung bezieht sich ihrem Begriffsinhalt entsprechend auf die einzelne Gemeinde und nicht auf den einzelnen Einwohner. Deshalb rechtfertigt sich die Beschränkung der Mindestausstattung auf eine bestimmte Einwohnerzahl. Die dafür massgebende Einwohnerbegrenzung soll wie bisher auf 300 festgesetzt werden.

Die Komponente Mindestausstattung ermöglicht es somit jenen Gemeinden, welche die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, ihre Steuerkraft für eine Mindesteinwohnerzahl über den für den Sockelbeitrag massgebenden Ansatz von 55–60 % anzuheben. Die Bandbreite für den durch die Regierung festzulegenden Ansatz bleibt wie bisher bei 75–100 %. Während bis anhin eine Mindestausstattung ohne Vorbehalte an die Gemeindestruktur garantiert wurde, soll neu die Ausrichtung von Beiträgen unter dem Titel «Mindestausstattung» auch Anreize zur Veränderung der Strukturen beinhalten. Deshalb gelangen nur mehr Gemeinden mit 300 und mehr Einwohnern in den vollen Genuss der Mindestausstattung. Für Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl wird der Beitrag gekürzt: für Gemeinden mit 200–299 Einwohnern um einen Sechstel, für Gemeinden mit 100–199 Einwohnern um zwei Sechstel sowie für Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern um drei

Sechstel. Damit soll ein Signal gesetzt werden, dass Veränderungen erwünscht sind. Mit der gewählten schonenden Abstufung kann bei entsprechend sparsamem Mitteleinsatz der Haushalt der betroffenen Gemeinde im Gleichgewicht gehalten werden. Proberechnungen mit grösseren Kürzungen und Abstufungen von 1/5, 2/5, 3/5 oder 1/3, 1/2, 2/3 führten zu Einbussen, welche kaum verantwortbar wären.



### 1.3.3 Beurteilung des neuen Systems

Das neue System für den Steuerkraftausgleich wird den im Teil C Kap. II. Ziff. 1.2 festgelegten Vorgaben für die Weiterentwicklung des geltenden Systems gerecht.

Die Aufhebung der Einwohnerlimite für den Sockelbeitrag verringert bestehende Hemmnisse und schafft positive Anreize für Gemeindegemeinschaften. In die gleiche Richtung zielt auch das Malusystem für Gemeinden unter 300 Einwohnern. Indem die Mindestausstattung etwas weniger komfortabel als bisher ausfällt, soll in diesen Gemeinden die Auseinandersetzung mit möglichen Reformen angeregt werden.

Bei der Ausgestaltung des Revisionsvorschlages konnte allerdings der Forderung nach Reformanreizen nicht in vollem Umfang Rechnung getragen werden. Dieses Anliegen musste mit anderen Vorgaben in Einklang gebracht werden: beschränkt verfügbare Mittel und Notwendigkeit einer nach wie vor genügenden Mindestausstattung aller Gemeinden in unserem Kanton.

Den Bedürfnissen der rund 100 Gemeinden unter 300 Einwohnern wurde durch die Beibehaltung der Komponente Mindestausstattung in gebührender Weise Rechnung getragen. Auch nach der Kürzung, welche sich nur auf die Komponente Mindestausstattung und nicht auf den Sockelbeitrag bezieht, erhalten diese Gemeinden nach wie vor eine angemessene Finanzausstattung.

Eine Anhebung der Einwohnerlimite bei der Mindestausstattung – beispielsweise auf 500 Einwohner – wie sie in Vernehmlassungen verschiedentlich angebracht worden ist, würde den Mittelbedarf für diese Beitragskomponente um rund 2.5 bis 3 Mio. Franken erhöhen. Dies wäre vertretbar, wenn damit eine bessere Wirkung erzielt würde. Diese zusätzlichen Mittel bewirken jedoch einzig eine massive Anhebung der Finanzausstattung der wenigen Ausgleichsgemeinden (28 von 94) mit mehr als 300 Einwohnern. Diese Gemeinden profitieren auch nach dem Vorschlag «Heureka» von der Aufhebung der Einwohnerbegrenzung beim Sockelbeitrag und von einer ungekürzten Mindestausstattung für die ersten 300 Einwohner.

Die als Mindestausstattung bezeichnete Zusatzkomponente des Steuerkraftausgleichs garantiert nach wie vor allen Gemeinden eine Art «Existenzminimum». Dieses kann nicht beliebig erhöht werden. Je mehr es gelingt, die heutige Gemeindestruktur zu bereinigen, desto mehr kann das System einem «echten» Ressourcenausgleich angenähert werden. Je weniger Mittel für die Mindestausstattung benötigt werden, umso höher kann die Ausgleichsschwelle für den Sockelbeitrag angehoben werden. Für einen NFA-konformen Disparitätenausgleich fehlt im Bündner Finanzausgleichssystem allerdings auch eine Abschöpfung überdurchschnittlicher Steuerkraft.

Weil diese Anreizwirkung nur ansatzweise vorhanden ist, müssen auch Übergangsregelungen vorgesehen werden.

Das zweistufige System «Heureka» ist ein flexibles System, welches einen Ausbau in die richtige Richtung eines echten Ressourcenausgleichs vorzeichnet. Es bietet Anreize und beseitigt Hemmnisse. Weil jedoch unausweichlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden muss, kann dies nicht in ausreichendem Umfang erfolgen.

### 1.4 Übergangsregelung bei Gemeindezusammenschlüssen

Der so ausgestaltete neue Steuerkraftausgleich vermag ohne ergänzende Regelungen die Fusionshemmnisse des Systems nicht vollends zu beseitigen. Zu dieser Erkenntnis gelangten auch andere Kantone in aktuellen Reformprojekten und schaffen entsprechend grosszügige Besitzstands- und Übergangsregelungen. Um eine solche Regelung kommt man auch in Graubünden nicht herum.

Hiefür sollen echte Anreize geschaffen werden, so dass für die fusionswillige Gemeinde die Rechnung wie folgt aufgeht: «Ohne Zusammenschluss weniger als bisher, mit Zusammenschluss mehr als bisher».

Dieses Ziel kann erreicht werden, wenn im Falle eines Zusammenschlusses die Einwohnerbegrenzung für die Mindestausstattung für einen längerfristigen Übergang von 15 Jahren teilweise aufgehoben wird. Allerdings kann und soll die maximal anrechenbare Einwohnerzahl nicht höher als die Anzahl bisheriger Gemeinden mal 300 Einwohner sein. Bei Gemeinden unter 200 Einwohnern wird auf den vollen Hunderter aufgerundet. Daraus lässt sich folgende Formel ableiten: Maximal anrechenbare Einwohnerzahl = Anzahl zusammengeschlossener Gemeinden mal die auf volle Hundert aufgerundete bzw. auf maximal 300 abgerundete Einwohnerzahl.

<b>Auswirkungen der Neureglung des Steuerkraftausgleichs (SKA) auf ausgewählte Szenarien von Gemeindezusammenschlüssen</b>					
Szenarien	SKA alte Regelung		SKA neue Regelung		
	ohne Zusammenschluss	mit Zusammenschluss	ohne Zusammenschluss	mit Zusammenschluss	
				mit Einw.-Begrenzung	ohne Einw.-Begrenzung
Val Müstair	1 110 942	233 530	1 003 189	242 545	1 131 878
Aussenheizenberg-Cazis	983 293	324 755	1 141 831	848 052	1 426 517
Ausser-Lugnez	1 473 932	334 464	1 352 545	703 761	1 612 776
Talschaft St. Antönien	535 150	468 060	482 653	509 922	545 457



## **2. Neuregelung des Selbstbehaltes für Beiträge an öffentliche Werke**

Mit der Revision der VVzFAG im Jahre 1993 wurde in Art. 8 für die Ermittlung der anrechenbaren Kosten für Beiträge an die Kosten öffentlicher Werke im Sinne von Art. 18 FAG ein Selbstbehalt von Fr. 400.– je Einwohner eingebaut. Damit sollte der Mitteleinsatz für Werkbeiträge auf grössere, schwer finanzierbare Vorhaben eingeschränkt werden. Aus Rücksicht auf die vielen kleinen Gemeinden wurde damals von einem starren Selbstbehalt abgesehen und eine einwohnerabhängige Variante bevorzugt. Dass der Selbstbehalt für die Finanzierung einzelner Werke von der Einwohnerzahl abhängig ist, erweist sich für Kleingemeinden als vorteilhaft. Hingegen stellt er sich als Nachteil bei der Finanzierung überkommunaler Werke heraus, weil mehrere Gemeinden beteiligt sind. Dies bedeutet gleichzeitig ein Hemmnis für Gemeindezusammenschlüsse. Neu soll deshalb der Selbstbehalt für öffentliche Werke einheitlich 100 000 Franken je Werk betragen.

Der neue Selbstbehalt von 100 000 Franken je Werk entspricht dem bisherigen Selbstbehalt für eine Gemeinde mit 250 Einwohnern. Gemeinden mit weniger Einwohnern gehören zu den Verlierern der neuen Lösung. In der Finanzkraftgruppe fünf betrifft dies 39 von 51 Gemeinden und in der Finanzkraftgruppe vier 31 von 57 Gemeinden. Dies hat zur Folge, dass sich diese Gemeinden vermehrt um überkommunale Lösungen bemühen müssen. Diese Selbstbehaltsregelung gilt neu auch für interkommunale Werke. Die Einschränkung bei der eigenen Investitionstätigkeit erhöht zweifellos etwas den Druck zur Zusammenarbeit oder zum Zusammenschluss.

Mit der Neuregelung werden Gemeinden mit mehr als 250 Einwohnern gegenüber bisher bevorzugt. Zu dieser Kategorie werden in Zukunft auch mehr zusammengeschlossene Gemeinden gehören. Zu den bisherigen Bezü- gern mit mehr als 250 Einwohnern gehörten auch sieben Gemeinden mit Anspruch auf den Sonderbedarfsausgleich. Indem mehr Mittel für Werkbeiträge an diese Gemeinden fliessen, müssen weniger Beiträge unter dem Titel Sonderbedarf ausgerichtet werden.

Die Neuregelung führt gemäss Berechnungen des Gemeindeinspektorates zu keiner nennenswerten Verschiebung beim Mittelbedarf. Gewähr für einen zurückhaltenden Mitteleinsatz bietet die laufend verschärfte Praxis bei der Anerkennung der Werkbeitragsberechtigung und der beitragsberechtigten Kosten. Ausserordentliche Belastungen im Zwangsbedarf (Lawinverbauungen, Wuhrbauten) müssen in Zukunft über den Ausbau des Lastenausgleichs aufgefangen werden.

### **3. Beiträge an Gemeindezusammenschlüsse**

Wie bisher sollen auch in Zukunft die Mittel zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen im Sinne von Art. 93 GG über den Finanzausgleichsfonds bereitgestellt werden. Nach der geltenden Regelung von Art. 19 Abs. 2 FAG können Beiträge unter dem Titel «Sonderbedarfsausgleich» auch zur Förderung von Gemeindevereinigungen und der interkommunalen Zusammenarbeit eingesetzt werden.

Der Ausweis und die Budgetierung der Fördermittel für Gemeindezusammenschlüsse unter dem Titel «Sonderbedarf» ist von der Systematik her und auch des steigenden Umfangs wegen problematisch. Deshalb wird die Mittelverwendung nach Kategorien neu geregelt. Die zur Verfügung stehenden Mittel für den Finanzausgleich sind dabei für Ausgleichsbeiträge an finanzschwache Gemeinden und für Beiträge zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen zu verwenden. Die Unterteilung der Ausgleichsbeiträge auf die Unterkategorien Steuerkraftausgleich, Beiträge an öffentliche Werke und Sonderbedarfsausgleich bleibt weiterhin bestehen. In Artikel 19a E-FAG wird die Bereitstellung der Mittel für Gemeindezusammenschlüsse neu geregelt. In Abs. 2 ist vorgesehen, dass solche Beiträge auch an Projekte und Studien ausgerichtet werden können, sofern sie die Prüfung eines möglichen Zusammenschlusses zum Ziel haben. Die Bereitstellung von Förderbeiträgen ist gestützt auf das Gemeindegesetz (vgl. Art. 93 E-GG) auf Gemeindezusammenschlüsse bzw. Abklärungen dazu beschränkt. Solche decken jedoch nur einen Aspekt der kantonalen Förderpolitik ab. Weitere Fördermassnahmen wie Beratung, Bereitstellung von Hilfsmitteln und Anreize im Rahmen der Sektoralpolitiken erstrecken sich auch auf die interkommunale Zusammenarbeit in ihren verschiedenen Formen.

## **III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **1. Finanzausgleichsgesetz (FAG)**

#### **Art. 15 Grundsatz**

Die Verwendung der für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel wird neu in zwei Kategorien unterteilt: Ausgleichsbeiträge an finanzschwache Gemeinden und Beiträge zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen. Da Förderbeiträge auch nicht finanzausgleichsberechtigten Gemeinden gewährt werden, ist diese Zweiteilung folgerichtig. Die bisherige Regelung kannte nur die Kategorie Ausgleichsbeiträge an finanzschwache Gemeinden. Die Unterteilung dieser Kategorie in Steuerkraft-

ausgleich, Beiträge an öffentliche Werke und Sonderbedarfsausgleich bleibt gegenüber der bisherigen Gesetzgebung unverändert. Beiträge an Gemeindezusammenschlüsse wurden bisher dem Sonderbedarfsausgleich belastet. Diese Zuordnung vermag aus zwei Gründen nicht zu befriedigen: Mit der beabsichtigten Förderung von Gemeindezusammenschlüssen nehmen die Förderbeiträge an Gemeindezusammenschlüsse an Umfang und Bedeutung zu. Ferner deckt sich der Empfängerkreis dieser Beiträge nicht unbedingt mit demjenigen der sonderbedarfsberechtigten Gemeinden. Im Gegensatz zu den Förderbeiträgen an Gemeindezusammenschlüsse sind die Ausgleichsbeiträge finanzschwachen Gemeinden vorbehalten. Als finanzschwach gelten nicht nur Gemeinden der Finanzkraftgruppen vier und fünf mit einem Mindeststeuerfuss von 120 % der einfachen Kantonssteuer, sondern auch jene mit einer wesentlich unterdurchschnittlichen relativen Steuerkraft.

### **Art. 16 Steuerkraftausgleich**

Dieser Artikel regelt den neuen zweistufigen Steuerkraftausgleich, welcher einen eigentlichen Revisionsschwerpunkt der Vorlage bildet.

Im Gegensatz zur ersten Stufe (Sockelbeitrag) kann die zweite Stufe (Mindestausstattung) wie der bisherige Steuerkraftausgleich an weitergehende Bedingungen geknüpft werden. So erhalten Beiträge unter dem Titel Mindestausstattung nur Gemeinden, die der Finanzkraftgruppe vier oder fünf angehören und einen Mindeststeuerfuss von 120% der einfachen Kantonssteuer erheben. Neu soll zudem für diese Beitragsstufe die Einwohnerzahl auf dem Verordnungsweg nicht nur limitiert, sondern die Beiträge aufgrund derselben auch gekürzt werden können. Das neue System sieht eine solche Kürzung für Gemeinden unter 300 Einwohnern vor.

Gemäss Abs. 5 soll der Grosse Rat wie bisher die Bandbreiten, die Einwohnerbegrenzung sowie neu den Kürzungsumfang der Mindestausstattung vornehmen können.

### **Art. 19 Sonderbedarfsausgleich**

Die Beiträge zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen (bisher Abs. 2) werden neu im Grundsatz in Artikel 15 E-FAG und im Einzelnen in Artikel 19a E-FAG geregelt. Darum ist Abs. 2 aufzuheben.

### **Art. 19a Beiträge zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen**

Die Ausrichtung von Förderbeiträgen an Gemeindezusammenschlüsse ist im neuen Art. 93 E-GG geregelt, gemäss dessen Abs. 2 Art und Umfang dieser Beiträge in der Finanzausgleichsgesetzgebung geregelt werden sollen. Deshalb ist im FAG nebst der Ergänzung in Art. 15 diese Beitragskategorie in einem separaten Artikel zu bestimmen.

Der neue Art. 19a E-FAG regelt die Ausrichtung von Förderbeiträgen an Gemeindezusammenschlüsse und an deren Projekte und Studien im Sinne der Ausführungen in Teil B Kap. II. Ziff. 5.2.5. Aufgrund der gemachten Erfahrungen und der sich abzeichnenden Bedürfnisse bei einigen konkreten Fusionsszenarien wird man bei der Ermittlung der kantonalen Förderbeiträge einen kombinierten Ansatz wählen müssen, welcher aus einer Förderpauschale und aus Ausgleichsbeiträgen besteht.

Die Regierung soll die Kompetenz beibehalten, die Kriterien und die Höhe des Förderbeitrages festzulegen. Damit ist gewährleistet, dass sie auf die sich verändernden Bedürfnisse und Gegebenheiten rasch und gezielt reagieren kann. Die Regierung ist an die zur Verfügung stehenden Mittel des Finanzausgleichsfonds gebunden. Der Grosse Rat hat die Möglichkeit, im Rahmen der Genehmigung eines Gemeindezusammenschlusses Einfluss zu nehmen.

## **2. Vollziehungsverordnung zum Finanzausgleichsgesetz (VVzFAG)**

### **Art. 4 Steuerkraftausgleich a) Bandbreiten und Begrenzung**

Mit der Neugestaltung des mehrstufigen Steuerkraftausgleichs werden die Delegationsbefugnisse ausgeweitet. So hat der Grosse Rat nebst der Festsetzung der Bandbreiten für den Sockelbeitrag und die Mindestausstattung auch die Abstufung nach der Einwohnerzahl (Einwohnerbegrenzung) und neu den Umfang der Kürzung der Mindestausstattung sowie die vorgesehene Aufhebung der Einwohnerbegrenzung der Übergangsregelung zu bestimmen. Der Übersichtlichkeit wegen wird vorgeschlagen, die einzelnen Regelpunkte in drei verschiedene Artikel zu unterteilen.

In Art. 4 E-VVzFAG sollen wie bisher die Bandbreiten und die Begrenzung geregelt werden.

### **Art. 4a b) Kürzung**

Der Grosse Rat wird neu gemäss Art. 16 Abs. 5 E-FAG legitimiert, für die Mindestausstattung eine Kürzung vorzunehmen. Mit der Kürzung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Mindestausstattung nicht mehr vorbehaltlos ausgerichtet wird. Ferner wird ein Signal ausgesandt, dass Veränderungen in der Gemeindestruktur erwünscht sind. Mit der vorgeschlagenen moderaten Abstufung kann eine betroffene Gemeinde bei entsprechend sparsamem Mitteleinsatz ihren Haushalt trotzdem im Gleichgewicht behalten.

### **Art. 4b c) Übergangsregelung**

Mit Art. 16 E-FAG erhält der Grosse Rat die Kompetenz, die Mindestausstattung aufgrund der Einwohnerzahl abzustufen. Während in Art. 4

E-VVzFAG die Begrenzung geregelt ist, wird in Art. 4b die vorgesehene Lockerung der Einwohnerbegrenzung bei Gemeindezusammenschlüssen abgedeckt. Die vorgeschlagene Übergangszeit von 15 Jahren rechtfertigt sich angesichts der eher lang dauernden Umsetzungsphase von Gemeindezusammenschlüssen, insbesondere von Talfusionen. Auch die Wirkungen der Weiterentwicklung des Finanzausgleichs (Belastungsausgleich) treten erst mit Verzögerung ein. Eine ähnliche Übergangsfrist von 10 bzw. 15 Jahren wird beispielsweise auch im Kanton Luzern angewendet.

Auf den ersten Blick am einfachsten wäre eine vollständige Aufhebung der Einwohnerbegrenzung bei Gemeindezusammenschlüssen. Wäre dies beim Zusammenschluss von kleineren Gemeinden noch durchaus vertretbar, würden grössere ausgleichsberechtigte Fusionspartner den Rahmen zweifellos sprengen. So würde sich der Mitteleinsatz vervielfachen, was zu einem unverhältnismässigen Mittelbedarf führen würde.

Die massgebende Einwohnerzahl für die Übergangsregelung errechnet sich aufgrund verschiedener Parameter. Der Betrachtungswinkel wird auf die Situation kurz vor einem Zusammenschluss gelegt. So werden bei Gemeinden mit mehr als 300 Einwohnern maximal 300 angerechnet, was eine Abrundung auf die Begrenzung gemäss Art. 4 E-VVzFAG bedeutet. Hingegen wird bei Gemeinden mit weniger als 300 Einwohnern die anrechenbare Zahl jeweils auf volle Hundert aufgerundet. Damit soll ein zusätzlicher Anreiz, insbesondere für Talschaftsfusionen, geschaffen werden. Als in jedem Fall maximal anrechenbare Limite gilt die Gesamteinwohnerzahl der zusammengeschlossenen neuen Gemeinde. Diese Berechnungsart soll anhand eines fiktiven Beispiels aufgezeigt werden:

Gemeinde	Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden	Anrechenbare Einwohnerzahl <b>mit</b> Übergangsregelung	Anrechenbare Einwohnerzahl <b>ohne</b> Übergangsregelung	Anrechenbare Einwohnerzahl <b>ohne Zusammenschluss</b>
A	1 208	300		300
B	34	100		34
C	151	200		151
D	282	300		282
	<b>1 675</b>	<b>900</b>	<b>300</b>	<b>767</b>

#### **Art. 5 d) Ermittlung der Beiträge**

In Art. 5 E-VVzFAG geht es um die technische Berechnung des Steuerkraftausgleichs. Für den Sockelbeitrag existiert keine Einwohnerbegrenzung. Daher wird die Berechnungsart mit einer Limite nur für die Mindestausstattung geregelt.

### **Art. 8 c) Selbstbehalt**

Der Grosse Rat hat gemäss Art. 18 Abs. 4 FAG die Kompetenz, einen Selbstbehalt für die anrechenbaren Kosten an öffentliche Werke zu bestimmen. Im Sinne der Ausführungen unter Teil B Kap. II. Ziff. 2, wird neu ein Selbstbehalt von 100 000 Franken pro Werk in Abzug gebracht. Regionale Lösungen und grössere Gemeinden profitieren von diesem System. Insgesamt werden etwa gleich viel Mittel für Beiträge an öffentliche Werke zur Verfügung stehen wie bis anhin. Mit diesem pauschalisierten System des Selbstbehalts wird der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit Rechnung getragen.

## **IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Im Finanzplan 2005–2008 wurden im Hinblick auf die angekündigte Revision bereits entsprechende Weichenstellungen vorgenommen. Schwierig zu planen ist allerdings der effektive Mittelbedarf für Gemeindegemeinschaften. Mit drei Millionen Franken jährlich wurde ein Signal gesetzt, dass der Kanton bereit ist, weitere Zusammenschlüsse zu unterstützen.

Insgesamt dürften die für die Beitragsrechnung für den interkommunalen Finanzausgleich eingesetzten Finanzplanzahlen eine genügende Startbasis für die anstehenden Reformprojekte bilden.

Der erhöhte Mittelbedarf für das Reformprojekt hat auch Anpassungen bei der Fondsfinanzierung zur Folge und wird voraussichtlich ab 2007 eine Erhöhung der Finanzierungsbeiträge von Kanton und Gemeinden zur Folge haben.

Die personellen Konsequenzen liegen vorab in einer Mehrbelastung des Gemeindeinspektorates, welche teilweise durch interne Dispositionen aufgefangen werden muss. Je nach Entwicklung und Umfang der Reformprozesse sind die finanziellen und personellen Konsequenzen neu zu beurteilen.

## **V. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»**

Die VFRR-Grundsätze werden bei der vorliegenden Teilrevision beachtet.

## VI. Anträge

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teilrevision des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich zuzustimmen;
3. der Teilrevision der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich zuzustimmen;
4. von der Erledigung des Postulates Zegg betreffend Reform der Gemeindestrukturen (GRP 1998/1999, Seiten 307, 473 und 630) sowie vom Fraktionsauftrag Hanimann betreffend Gemeindereform in Graubünden (GRP 2003/2004, Seiten 449, 727 und 782) Kenntnis zu nehmen;
5. von der Umsetzung der Massnahme 205 der Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushaltes (Botschaft der Regierung, Heft Nr. 2/2003–2004, Seite 141) Kenntnis zu nehmen.

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*

# Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG)

Änderung vom ...

---

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 64 und Art. 96 der Kantonsverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 6. September 2005,  
beschliesst:

## I.

Das Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) vom 26. September 1993 wird wie folgt geändert:

### Art. 15

<sup>1</sup> Die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel sind für **Ausgleichsbeiträge an finanzschwache Gemeinden und für Beiträge zur Förderung von Gemeindegemeinschaften** zu verwenden.

<sup>2</sup> **Die Ausgleichsbeiträge an Gemeinden** werden (...) eingesetzt:

- a) für den Steuerkraftausgleich
- b) für Beiträge an öffentliche Werke
- c) für den Sonderbedarfsausgleich

### Art. 16

<sup>2</sup> **Der Ausgleich der relativen Steuerkraft erfolgt stufenweise mit einem Sockelbeitrag und einem Beitrag unter dem Titel Mindestausstattung.**

<sup>3</sup> **In einer ersten Stufe gleicht der Sockelbeitrag die fehlende relative Steuerkraft in einem minimalen Umfang aus.**

<sup>4</sup> **In einer zweiten Stufe wird die relative Steuerkraft mit der Mindestausstattung zusätzlich ausgeglichen. Beitragsberechtigt dafür sind Gemeinden der Finanzkraftgruppen vier und fünf mit einem Steuerfuss von mindestens 120 Prozent der einfachen Kantonssteuer. Die**



**Mindestausstattung kann aufgrund der Einwohnerzahl begrenzt und gekürzt werden.**

**<sup>5</sup> Der Grosse Rat bestimmt die Bandbreiten für den Ausgleich der relativen Steuerkraft sowie die Einwohnerzahl für die Begrenzung und Kürzung der Mindestausstattung. Er kann die Berechtigung an weitere Bedingungen knüpfen.**

**Art. 19 Abs. 2**

Sonderbedarfs-  
ausgleich

**<sup>2</sup> Aufgehoben**

**Art. 19a**

Beiträge zur  
Förderung von  
Gemeindezu-  
sammen-  
schlüssen

**<sup>1</sup> Gemeinden, welche sich zusammenschliessen, erhalten Förderbeiträge.**

**<sup>2</sup> Solche Beiträge können auch an Projekte und Studien ausgerichtet werden.**

**<sup>3</sup> Die Regierung legt die Kriterien und die Höhe der Förderbeiträge fest.**

## **II.**

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.  
Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieser Teilrevision.

## Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (VVzFAG)

Änderung vom ...

---

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 32 Abs. 1 der Kantonsverfassung und  
Art. 24 des Finanzausgleichsgesetzes,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 6. September 2005,

beschliesst:

### I.

Die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (VVzFAG) vom 3. März 1993 wird wie folgt geändert:

#### Art. 4

<sup>1</sup> **Die Bandbreiten für den Ausgleich der relativen Steuerkraft betragen für den Sockelbeitrag zwischen 55 und 60 Prozent und für die Mindestausstattung zwischen 75 und 100 Prozent des kantonalen Mittels.** Steuerkraftausgleich  
a) Bandbreiten und Begrenzung

<sup>2</sup> **Die Mindestausstattung wird für die ersten 300 Einwohner gewährt.**

<sup>3</sup> Die Regierung legt **die Ausgleichssätze** jährlich fest.

<sup>4</sup> **Aufgehoben**

#### Art. 4a

**Die Mindestausstattung wird für Gemeinden mit weniger als 300 Einwohnern gekürzt:** b) Kürzung

- a) **bis 99 Einwohner um drei Sechstel;**
- b) **zwischen 100 und 199 Einwohnern um zwei Sechstel;**
- c) **zwischen 200 und 299 Einwohnern um einen Sechstel.**

## c) Übergangsregelung

**Art. 4b**

<sup>1</sup> Für Gemeinden, welche sich zusammenschliessen, wird die Einwohnerbegrenzung für die Mindestausstattung während einer Übergangsfrist von 15 Jahren teilweise aufgehoben.

<sup>2</sup> Die massgebende Einwohnerzahl für die Berechnung der Mindestausstattung während der Übergangsfrist entspricht der Summe der auf volle Hundert aufgerundeten, beziehungsweise auf 300 abgerundeten Einwohnerzahl jeder bisherigen Gemeinde, im Maximum jedoch der gesamten Einwohnerzahl der zusammengeschlossenen Gemeinde.

**Art. 5**

## d) Ermittlung der Beiträge

<sup>2</sup> Für die Berechnung des Sockelbeitrages wird die Differenz zwischen der für die erste Stufe des Ausgleichs massgebenden relativen Steuerkraft und der relativen Steuerkraft der Gemeinde ermittelt und mit deren Einwohnerzahl vervielfacht.

<sup>3</sup> Für die Ermittlung der Mindestausstattung wird die durch den Sockelbeitrag nicht abgedeckte Differenz zwischen der für die zweite Stufe des Ausgleichs massgebenden relativen Steuerkraft und der relativen Steuerkraft der Gemeinde ermittelt und mit deren Einwohnerzahl, höchstens mit 300, vervielfacht.

**Art. 8**

Bei der Ermittlung der anrechenbaren Kosten wird ein Selbstbehalt von 100'000 Franken je Werk in Abzug gebracht.

**II.**

Diese Teilrevision tritt zusammen mit der Teilrevision des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich in Kraft.

## Lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala (LGF)

midada dals ...

---

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin ils art. 64 e 96 da la constituziun chantunala, suenter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals 6 da settember 2005, concluda:

### I.

La lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala (lescha davart la gulivaziun da finanzas) dals 26 da settember 1993 vegn midada sco suonda:

#### Art. 15

<sup>1</sup> Ils meds che stattan a disposiziun per la gulivaziun da finanzas ston vegnir applitgads per **contribuziuns da gulivaziun** a vischnancas deblas da finanzas e per **contribuziuns per promover fusiuns da vischnancas**.

<sup>2</sup> **Las contribuziuns da gulivaziun a vischnancas** vegnan (...) **impundidas:**

- a) per la gulivaziun da la forza fiscala
- b) per contribuziuns ad ovas publicas
- c) per la gulivaziun da basegns spezial

#### Art. 16

<sup>2</sup> **La gulivaziun da la forza fiscala relativa succeda pass per pass cun ina contribuziun da basa e cun ina contribuziun sut il titel da la dotaziun minimala.**

<sup>3</sup> **En in emprim pass gulivescha la contribuziun da basa la forza fiscala relativa che manca en ina dimensiun minimala.**

<sup>4</sup> **En in segund pass vegn la forza fiscala relativa gulivada supplementarmain cun la dotaziun minimala. Il dretg da contribuziun per quai han las vischnancas da las gruppas da forza finanziaria**

quatter e tschintg cun in pe da taglia da minimalmain 120 pertschient da la taglia chantunala simpla. La dotaziun minimala po vegnir limitada e reducida sin basa dal dumber d'abitants.

<sup>5</sup> Il cussegl grond fixescha las dimensiuns per gular la forza fiscala relativa sco er il dumber d'abitants per limitar e per reducir la dotaziun minimala. El po colliar il dretg cun ulteriuras cundiziuns.

**Art. 19 al. 2**

Gulivaziun dal  
basegn spezial

<sup>2</sup> abolì

**Art. 19a**

Contribuziuns  
per promover  
fusiuns da  
vischnancas

<sup>1</sup> **Vischnancas che fusiuneschan survegnan contribuziuns da promoziun.**

<sup>2</sup> **Talas contribuziuns pon er vegnir pajadas a projects ed a studis.**

<sup>3</sup> **La regenza fixescha ils criteris e l'autezza da las contribuziuns da promoziun.**

## **II.**

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.  
La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

## Ordinaziun executiva tar la lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala (OECGtLGF)

midada dals ...

---

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 32 al. 1 da la constituziun chantunala e sin l'art. 24 da la lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala, suenter avair gi invista da la missiva da la regenza dals 6 da settember 2005,

concluda:

### I.

<sup>1</sup> L'ordinaziun executiva tar la lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala (OECGtLGF) dals 3 da mars 1993 vegn midada sco suonda:

#### Art. 4

<sup>1</sup> **Las dimensiuns per gulivar la forza fiscala relativa importan per la contribuziun da basa tranter 55 e 60 pertschient e per la dotaziun minimala tranter 75 e 100 pertschient da la media chantunala.**

Gulivaziun da la forza fiscala  
a) dimensiuns e limitaziun

<sup>2</sup> **La dotaziun minimala vegn concedida per ils emprims 300 abitants.**

<sup>3</sup> La regenza fixescha annualmain las quotas da gulivaziun.

<sup>4</sup> **aboli**

#### Art. 4a

**La dotaziun minimala vegn reducida per vischnancas cun main che 300 abitants:**

b) reducziun

- a) **fin 99 abitantas ed abitants per trais sisavels;**
- b) **tranter 100 e 199 abitantas ed abitants per dus sisavels;**
- c) **tranter 200 e 299 abitantas ed abitants per in sisavel.**

**Art. 4b****c) regulaziun  
transitoria**

<sup>1</sup> Per vischnancas che fusiuneschan vegn la limitaziun d'abitantas e d'abitants per la dotaziun minimala abolida per part per in temp transitori da 15 onns.

<sup>2</sup> Il dumber d'abitantas e d'abitants decisiv per calcular la dotaziun minimala durant il temp transitori correspunda a la summa dal dumber d'abitantas e d'abitants da mintga anteriura vischnanca arrundada si sin il tschienter cumplain, respectivamain arrundada giu sin 300, maximalmain dentant al dumber da tut las abitantas e da tut ils abitants da las vischnancas fusiunadas.

**Art. 5****d) eruir las  
contribuziuns**

<sup>2</sup> Per calcular la contribuziun da basa vegn eruida la differenza tranter la forza fiscala relativa ch'è decisiva per l'emprim stgalim da la gulivaziun e la forza fiscala relativa da la vischnanca e multiplitgada cun ses dumber d'abitantas e d'abitants.

<sup>3</sup> Per eruir la dotaziun minimala vegn eruida la differenza, che na vegn betg cuvrida da la contribuziun da basa, tranter la forza fiscala relativa ch'è decisiva per l'emprim stgalim da la gulivaziun e la forza fiscala relativa da la vischnanca e multiplitgada cun ses dumber d'abitantas e d'abitants, maximalmain dentant cun 300.

**Art. 8**

Cun eruir ils custs imputabels vegn deducida ina resalva persunala da 100'000.– francs per ovra.

**II.**

Questa revisiun parziala entra en vigur ensemen cun la revisiun parziala da la lescha davart la gulivaziun da finanzas intercommunala.

## Legge sul conguaglio finanziario intercomunale (LCF)

Modifica del ...

---

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visti gli art. 64 e 96 della Costituzione cantonale,  
visto il messaggio del Governo del 6 settembre 2005,

decide:

### I.

La legge sul conguaglio finanziario intercomunale del 26 settembre 1993 viene modificata come segue:

#### Art. 15

<sup>1</sup> I mezzi a disposizione per il conguaglio finanziario devono essere impiegati per contributi **di conguaglio** a favore di comuni a debole capacità finanziaria e per contributi destinati alla promozione di aggregazioni di comuni.

<sup>2</sup> **I contributi di conguaglio a favore di comuni** vengono impiegati (...):

- a) per il conguaglio della capacità fiscale
- b) per contributi a opere pubbliche
- c) per il conguaglio del fabbisogno straordinario

#### Art. 16

<sup>2</sup> **Il conguaglio della capacità fiscale relativa avviene gradualmente con un contributo base e un contributo sotto il titolo di dotazione minima.**

<sup>3</sup> **In una prima fase il contributo base compensa in misura minima la mancata capacità fiscale relativa.**

<sup>4</sup> **In una seconda fase la capacità fiscale relativa viene ulteriormente compensata con la dotazione minima. Hanno diritto a contributo i comuni dei gruppi di capacità finanziaria quattro e cinque con un**



tasso d'imposta di almeno il 120 per cento dell'imposta cantonale semplice. La dotazione minima può essere limitata e ridotta sulla base del numero di abitanti.

<sup>5</sup> Il Gran Consiglio stabilisce i limiti per il conguaglio della capacità fiscale relativa, nonché il numero di abitanti per la limitazione e la riduzione della dotazione minima. Esso può vincolare a ulteriori condizioni il diritto a conguaglio.

Art. 19 cpv. 2

Conguaglio del fabbisogno straordinario

<sup>2</sup> Abrogato

Art. 19a

Contributi per la promozione di aggregazioni di comuni

<sup>1</sup> I comuni che si aggregano ricevono contributi promozionali.

<sup>2</sup> Tali contributi possono venire versati anche a progetti e studi.

<sup>3</sup> Il Governo stabilisce i criteri e l'ammontare dei contributi promozionali.

## II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo stabilisce l'entrata in vigore della presente revisione parziale.

## Ordinanza d'esecuzione della legge sul conguaglio finanziario intercomunale (OEdLCF)

Modifica del ...

---

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visti l'art. 32 cpv. 1 della Costituzione cantonale e l'art. 24 della legge sul conguaglio finanziario,

visto il messaggio del Governo del 6 settembre 2005,

decide:

### I.

L'ordinanza d'esecuzione della legge sul conguaglio finanziario intercomunale (OEdLCF) del 3 marzo 1993 viene modificata come segue:

#### Art. 4

<sup>1</sup> **I limiti per il conguaglio della capacità fiscale relativa si collocano per il contributo base tra il 55 e il 60 percento e per la dotazione minima tra il 75 e il 100 percento della media cantonale.**

Conguaglio della capacità fiscale  
a) Limiti e limitazione

<sup>2</sup> **La dotazione minima viene concessa per i primi 300 abitanti.**

<sup>3</sup> Il Governo stabilisce ogni anno **le aliquote** di conguaglio.

<sup>4</sup> **Abrogato**

#### Art. 4a

**Per i comuni con meno di 300 abitanti la dotazione minima viene ridotta:**

b) Riduzione

- a) **di tre sesti se hanno fino a 99 abitanti;**
- b) **di due sesti se hanno tra 100 e 199 abitanti;**
- c) **di un sesto se hanno tra 200 e 299 abitanti;**

#### Art. 4b

**c) Disposizione transitoria**

<sup>1</sup> Per comuni che si aggregano viene **parzialmente soppressa la limitazione del numero di abitanti per la dotazione minima durante un periodo transitorio di 15 anni.**

<sup>2</sup> **Il numero di abitanti determinante per il calcolo della dotazione minima durante il periodo transitorio corrisponde alla somma del numero di abitanti di ogni comune precedente, arrotondato al centinaio superiore rispettivamente arrotondato per difetto a 300, al massimo tuttavia al numero complessivo di abitanti dei comuni aggregati.**

**Art. 5****d) Determinazione dei contributi**

<sup>2</sup> **Per il calcolo del contributo base viene determinata la differenza tra la capacità fiscale relativa determinante per la prima fase del conguaglio e la capacità fiscale relativa del comune e moltiplicata per il numero di abitanti del comune.**

<sup>3</sup> **Per la determinazione della dotazione minima viene determinata la differenza non coperta dal contributo base tra la capacità fiscale relativa determinante per la seconda fase del conguaglio e la capacità fiscale relativa del comune e moltiplicata per il numero di abitanti del comune, al massimo per 300.**

**Art. 8**

All'atto di determinare i costi computabili viene dedotta una franchigia di **100'000 franchi per opera.**

**II.**

La presente revisione parziale entra in vigore con la revisione parziale della legge sul conguaglio finanziario comunale.

## Auszug geltendes Recht

### Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG)

Vom Volke angenommen am 26. September 1993<sup>1</sup>

---

#### Art. 15

<sup>1</sup> Die für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel sind für Beiträge an finanzschwache Gemeinden zu verwenden. Grundsatz

<sup>2</sup> Die Mittel werden stufenweise eingesetzt:

- a) für den Steuerkraftausgleich
- b) für Beiträge an öffentliche Werke
- c) für den Sonderbedarfsausgleich

#### Art. 16

<sup>1</sup> Finanzschwache Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft unter dem kantonalen Mittel erhalten Beiträge aus dem Fonds, um ihre Leistungsfähigkeit dem Durchschnitt anzunähern. Steuerkraftausgleich

<sup>2</sup> Der Ausgleich der relativen Steuerkraft kann nach Finanzkraftgruppen und Einwohnerzahl abgestuft werden.

<sup>3</sup> Beitragsberechtigt sind Gemeinden, die einen Steuerfuss von mindestens 120 Prozent der einfachen Kantonssteuer anwenden sowie die übrigen Steuern und Gebühren zu angemessenen Ansätzen erheben.

<sup>4</sup> Der Grosse Rat bestimmt Höhe und Abstufung des Ausgleichs. Er kann die Berechtigung an weitere Bedingungen knüpfen.

#### Art. 19

<sup>1</sup> Die Regierung kann auf Gesuch hin an finanzschwache Gemeinden, die ihren Finanzhaushalt trotz eines allfälligen Steuerkraftausgleichs und Beiträgen an öffentliche Werke aus eigener Kraft nicht im Gleichgewicht halten können, weitere Beiträge ausrichten. Steuerkraftausgleich

<sup>2</sup> Solche Beiträge können auch zur Förderung von Gemeindevereinigungen und der interkommunalen Zusammenarbeit ausgerichtet werden.

<sup>3</sup> Die Regierung bezeichnet die beitragsberechtigten Gemeinden und legt die Bedingungen fest.

**Art. 28**

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft. Es ersetzt das Gesetz vom 12. März 1967.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> AGS 1967, 314 und Änderungen gemäss Sachwortregister Bündner Rechtsbuch

## Auszug geltendes Recht

### Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich <sup>1)</sup> (VVzFAG)

Vom Grossen Rat erlassen am 3. März 1993 <sup>2)</sup>

#### Art. 4 <sup>3)</sup>

- <sup>1</sup> Die relative Steuerkraft wird für die ersten 300 Einwohner ausgeglichen. Steuerkraftausgleich
- <sup>2</sup> Die relative Steuerkraft wird für Gemeinden der Finanzkraftgruppen vier und fünf bis zu einem Umfang zwischen 75 und 100 Prozent des kantonalen Mittels ausgeglichen. a) Abstufung und Höhe
- <sup>3</sup> Die Regierung legt den Ausgleichssatz jährlich fest.
- <sup>4</sup> Für Gemeinden, welche sich zusammenschliessen, kann die Regierung die Einwohner-Limite für den Steuerkraftausgleich während einer Übergangszeit aufheben.

#### Art. 5

- <sup>1</sup> Die relative Steuerkraft aller Gemeinden wird alle zwei Jahre gleichzeitig mit der Finanzkraft aufgrund derselben statistischen Grundlagen ermittelt. b) Ermittlung der Beiträge
- <sup>2</sup> <sup>4)</sup>Für die Berechnung des Beitrages wird die Differenz zwischen der für den Ausgleich massgebenden relativen Steuerkraft gemäss Artikel 4 und der eigenen relativen Steuerkraft ermittelt und mit der Einwohnerzahl der Gemeinde vervielfacht. Bei Gemeinden mit mehr als 300 Einwohnern wird die Differenz mit 300 vervielfacht.
- <sup>3</sup> ... <sup>5)</sup>

#### Art. 8

Bei der Ermittlung der anrechenbaren Kosten wird ein Selbstbehalt von Fr. 400.– je Einwohner in Abzug gebracht. c) Selbstbehalt

---

<sup>1)</sup> BR 720.350

<sup>2)</sup> B vom 16. November 1992, 663; GRP 1992/93, 859

<sup>3)</sup> Fassung gemäss GRB vom 28. November 2000; siehe FN zu Art. 3

<sup>4)</sup> Aufgehoben gemäss GRB vom 25. November 1998; siehe FN zu Art. 10

<sup>5)</sup> Fassung gemäss Art. 46a Abs. 1 GGV zum Steuergesetz, BR 720.010

**Art. 16**

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit dem Finanzausgleichsgesetz vom 26. September 1993<sup>1)</sup> in Kraft. Sie ersetzt die Vollziehungsverordnung vom 22. Februar 1972.<sup>2)</sup>

---

1) BR 720.350

2) AGS 1972, 144; AGS 1979, 557; AGS 1984, 1342

## Neuberechnung Steuerkraftausgleich nach Gemeinden

Nr.	Gemeinde	Einwohner (1)	Steuerfuss (2)	Finanzkraft (3)	Steuerkraft pro Kopf (4)	Steuerkraftausgleich 2006 in Fr. (5)	Steuerkraftausgleich neu			Kürzung Mindestausstattung (9)
							Total in Fr. (6)	Sockelbeitrag (7)	Mindestausstattung (8)	
1	Almens	221	130.000	4	2'192.09	73'399	66'700	0	80'040	13'340
2	Alvaneu	435	120.000	3	2'522.39	0	0	0	0	0
3	Alvaschein	156	110.250	3	3'975.34	0	0	0	0	0
4	Andeer	747	78.750	2	4'820.53	0	0	0	0	0
5	Andiast	256	115.000	4	1'735.61	0	0	0	0	0
6	Ardez	443	88.000	2	3'994.83	0	0	0	0	0
7	Arosa	2'294	90.000	1	4'258.81	0	0	0	0	0
8	Arvigo	94	110.000	4	2'722.31	0	0	0	0	0
9	Ausserferra	42	70.000	1	21'358.79	0	0	0	0	0
10	Avers	191	110.000	4	4'772.13	0	0	0	0	0
11	Bergün/Bravuogn	516	130.000	5	2'581.65	0	0	0	0	0
12	Bever	654	98.000	2	3'540.52	0	0	0	0	0
13	Bivio	227	130.000	5	2'648.19	0	0	0	0	0
14	Bonaduz	2'569	105.000	3	1'986.38	0	0	0	0	0
15	Bondo	211	110.000	3	2'949.99	0	0	0	0	0
16	Braggio	63	130.000	5	898.60	102'413	78'276	52'245	52'062	26'031
17	Breil/Brigels	1'311	105.000	3	2'231.78	0	0	0	0	0
18	Brienz/Brinzauls	115	110.000	4	2'451.71	0	0	0	0	0
19	Brusio	1'226	99.750	2	3'463.07	0	0	0	0	0
20	Buseno	100	120.000	3	4'577.78	0	0	0	0	0
21	Calfeisen	45	130.000	5	1'766.11	34'114	17'734	0	35'467	17'733
22	Cama	470	73.500	2	2'335.96	0	0	0	0	0
24	Castaneda	229	94.500	3	2'316.96	0	0	0	0	0
25	Castasagna	182	120.000	4	3'107.88	0	0	0	0	0
26	Casti-Wergenstein	57	130.000	5	3'138.33	0	0	0	0	0
27	Castel	119	130.000	5	1'085.19	171'243	142'039	76'480	98'339	32'780
28	Castrisch	413	130.000	4	1'411.30	333'874	378'662	130'749	247'913	0



Nr.	Gemeinde	Einwohner (1)	Steuerfuss (2)	Finanzkraft (3)	Steuerkraft pro Kopf (4)	Steuerkraftausgleich 2006 in Fr. (5)	Steuerkraftausgleich neu			
							Total in Fr. (6)	Sockelbeitrag (7)	Mindestausstattung (8)	Kürzung Mindestausstattung (9)
29	Cauco	36	130.000	5	1'850.83	24'242	12'662	0	25'323	12'661
30	Cazis	1'558	120.750	4	1'501.36	306'856	600'839	352'926	247'913	0
31	Celerina/Schlarigna	1'236	73.000	1	6'330.71	0	0	0	0	0
32	Chur	32'227	90.000	2	3'079.91	0	0	0	0	0
33	Churwalden	1'245	120.000	3	1'986.32	0	0	0	0	0
34	Cilgin	30	100.000	4	3'413.90	0	0	0	0	0
35	Conters i.P.	202	110.000	4	1'840.01	0	0	0	0	0
36	Cumbel	267	130.000	5	1'295.62	328'033	299'282	115'413	220'643	36'774
37	Cunter	197	99.750	2	3'160.16	0	0	0	0	0
38	Davos	10'998	105.000	2	3'464.93	0	0	0	0	0
39	Degen	264	130.000	4	1'165.54	358'688	330'261	148'458	218'164	36'361
40	Disentis/Mustér	2'186	105.000	3	2'334.04	0	0	0	0	0
41	Domat/Ems	6'686	90.000	2	2'907.92	0	0	0	0	0
42	Donat	225	120.000	4	1'999.81	117'989	103'958	0	124'750	20'792
43	Duvin	96	130.000	5	812.01	164'371	127'590	87'924	79'332	39'666
44	Falera	546	85.000	1	3'424.28	0	0	0	0	0
45	Fanas	384	130.000	4	1'549.69	292'357	316'340	68'427	247'913	0
46	Feldis/Vallden	133	130.000	4	1'610.94	121'465	88'825	15'553	109'908	36'636
47	Felsberg	2'069	105.000	3	2'082.03	0	0	0	0	0
48	Fideris	584	120.000	4	1'579.11	283'531	334'797	86'884	247'913	0
49	Filsur	493	120.000	3	2'891.21	0	0	0	0	0
50	Fläsch	590	95.000	3	2'141.85	0	0	0	0	0
51	Flerden	173	130.000	5	1'228.40	224'174	181'719	86'410	142'963	47'654
52	Flims	2'504	90.000	1	3'564.19	0	0	0	0	0
53	Flond	188	130.000	4	1'556.70	181'891	135'755	32'182	155'359	51'786
54	Ftan	494	110.000	3	2'780.71	0	0	0	0	0
55	Fuldera	131	130.000	5	1'019.63	197'099	164'952	92'781	108'256	36'085
56	Fuma	226	130.000	5	1'030.23	337'640	313'304	157'670	186'761	31'127
57	Fürstenu	315	110.000	3	1'934.08	0	0	0	0	0
58	Grono	896	84.000	2	2'545.03	0	0	0	0	0
59	Grüsch	1'240	95.000	2	2'955.30	0	0	0	0	0
60	Guarda	167	105.000	3	2'800.89	0	0	0	0	0
61	Haldenstein	890	105.000	3	2'386.01	0	0	0	0	0
62	Hinterrhein	96	84.000	4	1'683.47	0	4'264	4'264	0	0

Nr.	Gemeinde	Einwohner (1)	Steuerfuss (2)	Finanzkraft (3)	Steuerkraft pro Kopf (4)	Steuerkraftausgleich 2006 in Fr. (5)	Steuerkraftausgleich neu			
							Total in Fr. (6)	Sockelbeitrag (7)	Mindestausstattung (8)	Kürzung Mindestausstattung (9)
63	Igis	6'999	110.000	3	1'958.34	0	0	0	0	0
64	Ilanz	2'338	105.000	3	2'169.58	0	0	0	0	0
65	Innerferrera	44	70.000	1	16'613.45	0	0	0	0	0
66	Jenaz	1'146	100.000	3	1'578.91	0	170'724	0	0	0
67	Jenins	748	93.000	2	3'106.38	0	0	0	0	0
68	Klosters-Semeus	3'901	90.200	1	4'256.26	0	0	0	0	0
69	Küblis	825	120.000	4	1'895.89	188'496	197'511	197'511	0	0
70	Laax	1'218	71.400	1	3'893.00	0	0	0	0	0
71	Ladir	119	120.000	4	1'747.45	92'434	64'007	96'010	32'003	0
72	Langwies	297	110.000	4	2'079.51	0	0	0	0	0
73	Lantsch/Lenz	501	94.500	2	2'329.79	0	0	0	0	0
74	Lavin	186	89.250	3	4'109.95	0	0	0	0	0
75	Leggia	129	120.000	4	1'585.95	121'035	89'378	18'309	106'603	35'534
76	Lohn	52	130.000	5	1'098.96	74'113	54'190	32'704	42'972	21'486
77	Lostallo	670	90.000	3	2'162.81	0	0	0	0	0
78	Lü	68	130.000	5	1'422.87	74'891	48'838	20'741	56'194	28'097
79	Lüen	80	100.000	4	2'745.11	0	0	0	0	0
80	Lumbrein	435	130.000	4	1'157.01	410'160	496'243	248'330	247'913	0
81	Luven	211	130.000	5	1'299.02	258'514	235'794	90'489	174'366	29'061
82	Luzeln	1'146	130.000	4	1'405.07	335'742	617'854	369'941	247'913	0
83	Madulain	182	94.500	1	5'280.10	0	0	0	0	0
84	Maienfeld	2'410	80.000	1	3'546.02	0	0	0	0	0
85	Maladers	510	110.000	3	1'570.72	0	80'152	80'152	0	0
86	Malans	2'005	95.000	2	2'754.40	0	0	0	0	0
87	Malix	677	120.000	4	1'604.59	275'887	331'383	83'470	247'913	0
88	Marmorera	57	50.000	1	15'290.93	0	0	0	0	0
89	Masin	401	130.000	4	1'591.40	279'843	302'642	54'729	247'913	0
90	Mastrils	537	130.000	4	1'492.42	309'536	374'354	126'441	247'913	0
91	Mathon	58	120.000	5	1'283.05	71'987	49'765	25'800	47'930	23'965
92	Medel (Lucmagn)	487	90.000	3	3'759.30	0	0	0	0	0
93	Medels i.Rh.	40	120.000	5	1'850.80	26'936	14'069	0	28'138	14'069
94	Mesocco	1'236	87.000	2	2'529.27	0	0	0	0	0
95	Mollis	150	105.000	4	1'849.51	0	0	0	0	0
96	Mon	85	105.000	4	3'938.15	0	0	0	0	0

Nr.	Gemeinde	Einwohner (1)	Steuerfuss (2)	Finanzkraft (3)	Steuerkraft pro Kopf (4)	Steuerkraftausgleich 2006 in Fr. (5)	Steuerkraftausgleich neu			
							Total in Fr. (6)	Sockelbeitrag (7)	Mindestausstattung (8)	Kürzung Mindestausstattung (9)
97	Morissen	247	130.000	4	1'285.27	306'018	279'421	109'325	204'115	34'019
98	Mulegns	26	84.000	3	8'084.15	0	0	0	0	0
99	Mustair	816	130.000	5	2'097.26	128'085	137'100	0	137'100	0
100	Muttin	82	130.000	5	1'834.54	56'553	29'509	0	59'017	29'508
101	Nufenen	151	120.000	4	1'376.81	173'257	136'200	53'011	124'783	41'594
102	Obersaxen	792	130.000	5	2'480.43	13'133	22'148	0	22'148	0
103	Pagig	72	120.000	4	2'880.85	0	0	0	0	0
104	Parpan	275	90.000	2	2'990.36	0	0	0	0	0
105	Paspels	442	108.000	3	2'194.76	0	0	0	0	0
107	Peist	212	130.000	5	1'451.84	227'342	204'514	58'521	175'192	29'199
108	Pignia	114	89.250	3	2'302.72	0	0	0	0	0
109	Pigniu	49	130.000	5	4'439.94	0	0	0	0	0
110	Pitasch	119	130.000	5	1'252.44	151'341	122'137	56'578	98'339	32'780
111	Pontresina	1'882	85.000	1	5'025.67	0	0	0	0	0
112	Portein	23	130.000	5	1'400.87	25'837	17'025	7'521	19'007	9'503
113	Poschivao	3'491	115.000	3	2'885.44	0	0	0	0	0
114	Praden	115	130.000	5	1'976.39	62'999	44'303	0	66'455	22'152
115	Pratval	253	120.000	4	2'056.33	118'373	104'980	0	125'976	20'996
116	Prätz	184	130.000	5	1'358.27	214'533	169'377	68'008	152'054	50'685
117	La Punt-Chamuesch	673	77.500	1	4'792.35	0	0	0	0	0
118	Ramosch	485	130.000	4	3'017.61	0	0	0	0	0
119	Rhazüns	1'246	130.000	4	1'638.83	265'613	358'866	110'953	247'913	0
120	Rlein	70	130.000	5	975.49	108'411	81'591	52'668	57'846	28'923
121	Riom-Parsonz	334	99.750	3	2'623.75	0	0	0	0	0
122	Rodels	277	120.750	4	1'636.73	245'832	216'005	25'249	228'907	38'151
124	Rongellen	43	33.300	1	7'153.51	0	0	0	0	0
125	Rossa	127	100.000	4	2'863.35	0	0	0	0	0
126	Rothenbrunnen	307	100.000	3	2'622.04	0	0	0	0	0
127	Roveredo	2'195	103.000	3	1'924.64	0	0	0	0	0
128	Ruschein	468	130.000	5	2'089.18	136'509	145'524	0	145'524	0
129	Ruschin	368	120.000	4	1'601.75	276'738	294'329	46'416	247'913	0
130	San Vittore	713	105.000	3	2'165.42	0	0	0	0	0
131	St. Antönien	230	130.000	5	1'030.64	343'521	318'755	160'366	190'067	31'678
132	St. Ant.-Ascherina	113	130.000	5	828.38	191'629	163'898	101'644	93'381	31'127

Nr.	Gemeinde	Einwohner (1)	Steuerfuss (2)	Finanzkraft (3)	Steuerkraft pro Kopf (4)	Steuerkraftausgleich 2006 in Fr. (5)	Steuerkraftausgleich neu			
							Total in Fr. (6)	Sockelbeitrag (7)	Mindestausstattung (8)	Kürzung Mindestausstattung (9)
133	St. Martin	36	120.000	5	7'102.31	0	0	0	0	
134	St. Moritz	5029	85.000	1	7'489.85	0	0	0	0	
135	St. Peter	161	130.000	4	1'736.21	126'668	87'804	131'706	43'902	
136	Sta. Maria V.M.	337	130.000	4	1'833.31	207'271	2'162'866	2'162'866	0	
137	Sta. Maria i.C.	111	110.000	4	1'694.45	0	3'711	0	0	
138	Saas i.P.	752	105.000	3	1'956.27	0	0	0	0	
139	Saffien	344	130.000	3	2'702.25	0	0	0	0	
140	Sagogn	631	120.000	3	1'842.81	0	0	0	0	
141	Salouf	209	120.750	4	2'406.00	24'706	25'822	30'986	5'164	
142	Samedan	2'765	85.000	1	3'885.96	0	0	0	0	
143	Samnaun	786	105.000	1	4'825.88	0	0	0	0	
144	Sarn	141	130.000	5	1'393.60	159'416	124'812	116'519	38'840	
145	Savognin	957	112.880	3	2'738.28	0	0	0	0	
146	Says	156	130.000	5	1'076.79	225'798	187'514	128'915	42'972	
147	S-charf	671	90.000	2	3'174.98	0	0	0	0	
148	Scharans	815	110.000	3	2'709.51	0	0	0	0	
149	Scheid	136	130.000	5	1'056.40	199'623	166'247	112'387	37'462	
150	Schiers	2'446	120.000	3	2'183.65	0	0	0	0	
151	Schlans	96	130.000	5	1'162.32	130'741	93'960	79'332	39'666	
152	Schluin	506	130.000	4	2'194.20	99'002	108'018	108'018	0	
153	Schmitten	260	130.000	4	1'932.24	153'913	134'772	161'726	26'954	
154	Schnaus	123	130.000	5	1'972.75	67'830	47'684	71'526	23'842	
155	Scul	2'166	110.000	2	3'155.80	0	0	0	0	
156	Seewis i.P.	1'396	120.000	4	1'408.81	334'621	693'342	247'913	0	
157	Selma	44	130.000	5	1'738.23	34'583	17'953	35'905	17'952	
158	Sent	870	130.000	5	2'303.67	66'161	75'176	75'176	0	
159	Sevgein	217	130.000	4	1'482.33	226'088	202'721	179'324	29'887	
160	Siat	196	120.000	4	1'899.71	122'402	85'528	128'292	42'764	
161	Sils i.D.	867	110.250	3	2'845.04	0	0	0	0	
162	Sils i.E./Segli	712	80.000	1	5'690.41	0	0	0	0	
163	Silvaplana	952	82.000	1	6'231.58	0	0	0	0	
164	Soazza	384	84.000	1	5'184.78	0	0	0	0	
165	Soglio	185	84.000	2	4'491.38	0	0	0	0	
166	Splügen	408	88.000	2	2'353.83	0	0	0	0	

Nr.	Gemeinde	Einwohner (1)	Steuerfuss (2)	Finanzkraft (3)	Steuerkraft pro Kopf (4)	Steuerkraftausgleich 2006 in Fr. (5)	Steuerkraftausgleich neu		
							Total in Fr. (6)	Sockelbeitrag (7)	Mindestausstattung (8)
167	Stampa	581	100.000	2	4360.90	0	0	0	0
168	Stienva	142	105.000	3	3609.44	0	0	0	0
169	Sufers	143	50.000	2	5329.71	0	0	0	0
170	Sumvitg	1'416	105.000	3	2'516.58	0	0	0	0
171	Sur	93	130.000	4	3207.77	0	0	0	0
172	Suraua	295	130.000	4	2'081.08	130'722	116'323	139'587	23'264
173	Surava	210	120.000	4	2'546.67	0	1'328	1'594	266
174	Surcuolm	123	120.000	4	1'923.71	73'862	51'705	77'558	25'853
175	Susch	217	77.000	3	3'871.41	0	0	0	0
176	Tamins	1'175	110.000	3	2'185.61	0	0	0	0
177	Tarasp	295	89.250	1	4'845.68	0	0	0	0
178	Tantar	191	120.000	4	1'075.77	276'651	229'777	157'838	52'613
179	Tenna	92	105.000	4	3'459.48	0	0	0	0
181	Thusis	2'569	115.000	3	2'390.98	0	0	0	0
182	Tiefencastel	245	73.500	2	4'671.89	0	0	0	0
183	Tinizong-Rona	370	110.250	3	3'004.29	0	0	0	0
184	Trans	58	130.000	5	1'198.05	76'917	54'695	47'930	23'965
185	Trimmis	2'798	98.000	3	2'222.77	0	0	0	0
186	Trin	1'098	105.000	3	2'381.26	0	0	0	0
187	Trun	1'275	130.000	5	1'665.50	257'614	327'452	247'913	0
188	Tschappina	158	120.000	5	1'127.91	220'615	181'840	94'795	43'523
189	Tschierschen	215	130.000	5	2'071.26	97'384	86'538	103'845	17'307
190	Tschiers	185	130.000	5	1'351.34	216'982	171'581	69'661	50'960
191	Tschlin	419	84.000	2	3'310.42	0	0	0	0
192	Tujetsch	1'707	95.000	2	3'051.11	0	0	0	0
193	Turneggl/Tomils	335	120.000	4	1'777.30	224'073	233'088	233'088	0
194	Untervaz	2'228	99.750	3	2'355.77	0	0	0	0
196	Urmein	92	50.000	2	2'056.77	0	0	0	0
197	Valchava	206	130.000	5	1'132.88	286'614	264'433	170'234	28'372
198	Valendas	304	130.000	5	1'145.99	413'465	424'807	176'894	0
199	Vals	1'002	99.750	2	4'830.66	0	0	0	0
200	Valzeina	131	130.000	5	756.28	231'598	199'451	108'256	36'085
201	Vaz/Obervaz	2'626	80.000	1	4'371.48	0	0	0	0
202	Vella	463	130.000	4	1'779.04	223'550	232'565	232'565	0

Nr.	Gemeinde	Einwohner (1)	Steuerfuss (2)	Finanzkraft (3)	Steuerkraft pro Kopf (4)	Steuerkraftausgleich 2006 in Fr. (5)	Steuerkraftausgleich neu			
							Total in Fr. (6)	Sockelbeitrag (7)	Mindestausstattung (8)	Kürzung Mindestausstattung (9)
203	Verdabbio	160	130.000	5	1'158.81	218'465	179'199	91'052	132'221	44'074
204	Versam	251	130.000	4	2'712.65	0	0	0	0	0
205	Vicosoprano	479	94.500	2	5'296.18	0	0	0	0	0
206	Vignogn	190	130.000	4	1'168.19	257'643	211'016	106'341	157'012	52'337
207	Vrin	275	120.000	5	2'857.65	0	0	0	0	0
208	Waltensburg/Vuorz	386	130.000	5	2'381.78	42'730	51'745	0	51'745	0
209	Wiesen	335	130.000	5	2'575.73	0	0	0	0	0
210	Zernezz	1'033	88.200	2	4'003.03	0	0	0	0	0
211	Zillis-Reischen	376	57.750	1	5'682.13	0	0	0	0	0
212	Zizers	2'997	105.000	3	2'309.80	0	0	0	0	0
213	Zuoz	1'239	99.750	2	3'308.10	0	0	0	0	0
<b>Total</b>		<b>186'943</b>			<b>3'005.01</b>	<b>14'646'585</b>	<b>14'959'438</b>	<b>5'500'615</b>	<b>11'230'803</b>	<b>1'771'980</b>

1) Einwohner ESPOP 31.12.2003 (Berechnungsgrundlage für Steuerkraftausgleich 2006)

2) Steuerfuss 2005 in % der einfachen Kantonssteuer

3) Finanzkraftenteilung 2006 + 2007; (1 sehr finanzstark, 2 finanzstark, 3 mittlere Finanzkraft, 4 finanzschwach, 5 sehr finanzschwach)

4) Steuern natürliche Personen + Steuern juristische Personen + Wasserzinsen + Abteilungsleistungen gemäss Finanzkraftenteilung 2006+2007

5) Ausgleichssatz 84 % (Kantonales Mittel: Fr. 3'005.01)

6) Sockelbeitrag (7) + Mindestausstattung (8) - Kürzung Mindestausstattung (9)

7) Ausgleichssatz 57.5 %, keine Limitierung bei Einwohner

8) Ausgleichssatz 85 %, Limitierung Einwohner auf 300

9) Kürzung Mindestausstattung: bis 99 Einwohner um 3/6, 100-199 um 2/6, 200-299 Einwohner um 1/6, keine Kürzung bei Einwohner ab 300







