

Grosser Rat

Bericht und Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform (Botschaften Heft Nr. 8 /2010-2011, S. 589)

PROTOKOLL

der Sitzungen der Kommission für Staatspolitik und Strategie

Datum: Mittwoch, 12. Januar 2011, 8.30 – 16.15 Uhr
Mittwoch, 19. Januar 2011, 8.30 – 18.00 Uhr

Ort: Sitzungszimmer 1+3 / Schulungsraum, Grossratsgebäude, Chur

Präsenz: Marti (Kommissionspräsident), Geisseler (Kommissionsvizepräsident), Berther (Camischolas), Buchli-Mannhart, Claus, Darms-Landolt, Michael (Donat), Parolini, Peyer, Pfäffli, Rathgeb
Gross (Protokoll)

RP Schmid (Vorsteher DFG), Brassler (Finanzsekretär DFG), Kollegger (Vorsteher Amt für Gemeinden; DFG)

entschuldigt: –

I. Eintreten

Eintreten ist unbestritten und somit beschlossen.

II. Detailberatung

Kapitel F. Grundsatzentscheidungen des Grossen Rates

Teilt der Grosse Rat die Auffassung der Regierung, dass

Ausgangslage / Reformbedarf / Konzeptionelle Umsetzungsvorgaben	Ja-Stimmen	Nein-Stimmen
1 der Kanton heute überstrukturiert und der Handlungsbedarf für Reformen entsprechend ausgewiesen ist?	11	0
2 die heutigen Strukturen einerseits mittels einer Gemeindereform und andererseits mittels einer Gebietsreform grundlegend vereinfacht werden sollen?	10	1
2.1 Antrag Kommissionsminderheit (1 Stimme: Peyer) Den Wortlaut von Frage 2 ändern wie folgt: die heutigen Strukturen (...) mittels einer Gebietsreform grundlegend vereinfacht werden sollen?	1 (Sprecher: Peyer)	10 (Sprecher: Marti)

3	die notwendige Strukturreform nur etappiert diskutiert, festgelegt und umgesetzt werden kann?	11	0
4	Gemeindezusammenschlüsse weiterhin nach einem Bottom-up-Ansatz, d.h. von unten initiiert und vom Kanton gefördert werden sollen?	10	1
5	die Regionen (Regionalverbände und Bezirke) als mittlere Ebene nach einem Top-down-Ansatz verfassungsrechtlich festgelegt werden sollen?	11	0
6	der Finanzertrag im Umfang von Fr. 220 Mio. aufgrund des von der GKB im Jahr 2006 geschaffenen PS-Kapitals zur Emission einer Wandelanleihe in den Finanzausgleichsfonds zweckgebunden für Gemeindefusionen und Projekte zur Neugestaltung des Finanzausgleichs eingelegt werden soll?	10	1
6.1	Antrag Kommissionsminderheit (1 Stimme: Peyer) Wortlaut von Frage 6 ergänzen wie folgt: ... zweckgebunden für zukunftsgerichtete Gemeindefusionen ...	1 (Sprecher: Peyer)	10 (Sprecher: Marti)

Gemeindereform (Teil C.)	Ja	Nein
--------------------------	----	------

Gemeinden (Teil C. Kap. I.)			
7	mittelfristig (bis 2020) zwischen 50 und 100 Gemeinden und langfristig unter 50 Gemeinden angestrebt werden sollen?	7	4
7.1	Antrag Kommissionsminderheit (4 Stimmen: Buchli-Mannhart, Darms-Landolt, Michael [Donat], Parolini; Sprecher: Michael [Donat]) Ändern des Wortlauts von Frage 7 wie folgt: mittelfristig (bis 2020) zwischen 50 und 100 Gemeinden (...) angestrebt werden sollen?	4 (Sprecher: Michael [Donat])	7 (Sprecher: Marti)
8	Antrag Kommission und Regierung Gemeindezusammenschlüsse innerhalb der von der Regierung nach Anhören und unter Mitwirkung der Gemeinden definierten Förderräumen finanziell unterstützt werden sollen?	11	0
8.1	Antrag Kommissionsmehrheit (6 Stimmen: Marti, Berther [Camischolas], Claus, Peyer, Pfäffli, Rathgeb; Sprecher: Marti) Abgabe einer zusätzlichen Erklärung zu Frage 8: Bei der Festlegung der Förderräume orientiert sich die Regierung auch an der bestehenden Kreiseinteilung.	6 (Sprecher: Marti)	5 (Sprecher: Geisseler)
8.2	Antrag Kommissionsminderheit (2 Stimmen: Parolini, Darms-Landolt; Sprecher: Parolini) Wortlaut von Frage 8 wie folgt ergänzen: ... unterstützt werden sollen, ausser wenn übergeordnete Interessen für andere Gemeindezusammenschlüsse dagegen sprechen?	2 (Sprecher: Parolini)	9 (Sprecher: Marti)
9	Antrag Kommission und Regierung der Kanton sich bei der Erfüllung von kantonalen Aufgaben an den Ergebnissen der Anhörung der Gemeinden gemäss vorstehender Frage 8 orientieren soll?	11	0

10	die Bemessung der Fusionsbeiträge modifiziert werden soll (mit zunehmender Anzahl Gemeinden progressiv steigende Grundpauschale, Pauschale entsprechend Strukturbereinigungseffekt, Innovationspauschale)?	11	0
11	Gemeindeübergreifende Fusionsabstimmungen als Folge von Initiativen vor Ort zugelassen werden sollen?	11	0
12	Finanzausgleichsbedingte Fusionshemmnisse abgebaut werden sollen (siehe beantragte Revision der Finanzausgleichsgesetzgebung)?	11	0
13	Sektoralpolitische Hemmnisse für Zusammenschlüsse in den jeweiligen Gesetzgebungsprojekten beseitigt werden sollen (z.B. Strassenerschliessung und Erschliessung öffentlicher Verkehr)?	11	0

Interkommunale Zweckverbände (Teil C. Kap. II.)			
14	die interkommunale Zusammenarbeit künftig nicht mehr gefördert werden soll?	11	0
15	die Zusammenlegung und die Auflösung von bestehenden Gemeindeverbindungen gefördert werden sollen?	10	1
15.1	Antrag Kommission und Regierung Abgabe folgender Erklärung zu Frage 15: Der Grosse Rat lädt die Regierung ein, im Gemeindegesetz eine Regelung zu erarbeiten, wonach in den Entscheidungsgremien der Gemeindeverbände grundsätzlich Gemeindevorstandsmitglieder Einsitz nehmen.	11	0

Bürgergemeinden (Teil C. Kap. III.)			
16	der Zusammenschluss der politischen Gemeinden nicht automatisch zum Zusammenschluss der Bürgergemeinden führen soll?	8	3

Gebietsreform (Teil D.)		Ja	Nein
--------------------------------	--	----	------

Kreise (Teil D. Kap. I.)			
17	keine kantonalen administrativen Aufgaben mehr an die Kreise delegiert werden sollen?	11	0
18	die Kreise bis zur Umsetzung der Strukturen auf Regionsebene weiterhin für die Erfüllung kommunaler oder interkommunaler Aufgaben eingesetzt werden können?	10	1
19	die Frage der Wahlkreise für den Grossen Rat mit der Gebietsreform koordiniert und nach dem Grundsatz "zuerst Gebietsreform dann Wahlreform" angegangen werden soll?	10	1

Regionen (Bezirke und Regionalverbände; Teil D. Kap. II.)			
20	Antrag Kommission und Regierung Ändern wie folgt: acht bis elf Regionen aus den heutigen Bezirken und Regionalverbänden gebildet und diese hoheitlich festgelegt werden sollen?	11 (Sprecher: Claus)	0
21	den Regionen die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit der heutigen Bezirke übertragen werden sollen?	11	0
22	die Regionen den Gemeinden zur Erfüllung überkommener Aufgaben dienen und entsprechend nach den Regeln der interkommunalen Zusammenarbeit ohne eigene Steuer- und Gesetzgebungshoheit ausgestaltet werden sollen?	11	0
22.1	Antrag Kommissionsmehrheit (8 Stimmen: Marti, Geisseler, Berther [Camischolas], Buchli-Mannhart, Claus, Peyer, Pfäffli, Rathgeb; Sprecher: Pfäffli) und Regierung Abgabe folgender Erklärung zu Ziffer 22: Der Grosse Rat lädt die Regierung ein, auf Gesetzesstufe eine Regelung zu erarbeiten, wonach in den Entscheidungsgremien der Regionen ausschliesslich Gemeindevorstandsmitglieder Einsitz nehmen.	8 (Sprecher: Pfäffli)	3 (Sprecher: Parolini)
23	den Regionen auch kantonale Verwaltungsaufgaben übertragen werden können?	11	0
24	die Regionen vor dem 1. Januar 2013 beschlossen werden sollen?	11	0

**Teilrevisionen für Gemeinde- und Gebietsreform –
Synoptische Darstellung Geltendes Recht – beantragte Änderungen**

Geltendes Recht	Entwurf gemäss Botschaft Änderungen sind hervorgehoben	Anträge der Vorberatungskommission <i>Wo nichts vermerkt ist: <u>Gemäss Botschaft</u></i>
Gemeindegesezt des Kantons Graubünden (BR 175.050)		
<p>Art. 92, Konsultativabstimmungen Im Rahmen von Projekten und Verhandlungen über einen Gemeindegeseztabschluss können auch Konsultativabstimmungen vorgenommen werden.</p>	<p>Art. 92, Konsultativ- und Quorumsabstimmungen Im Rahmen von Projekten und Verhandlungen über einen Gemeindegeseztabschluss können auch Konsultativ- und Quorumsabstimmungen vorgenommen werden.</p>	

Teilrevisionen für Gemeinde- und Gebietsreform – Synoptische Darstellung Geltendes Recht – beantragte Änderungen

Geltendes Recht	Entwurf gemäss Botschaft Änderungen sind hervorgehoben	Anträge der Vorberatungskommission Wo nichts vermerkt ist: <u>Gemäss Botschaft</u>
-----------------	---	---

Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (FAG; BR 730.200)		
<p>Art. 16, Steuerkraftausgleich</p> <p>¹ Finanzschwache Gemeinden mit einer relativen Steuerkraft unter dem kantonalen Mittel erhalten Beiträge aus dem Fonds, um ihre Leistungsfähigkeit dem Durchschnitt anzunähern.</p> <p>² Der Ausgleich der relativen Steuerkraft erfolgt stufenweise mit einem Sockelbeitrag und einem Beitrag unter dem Titel Mindestausstattung.</p> <p>³ In einer ersten Stufe gleicht der Sockelbeitrag die fehlende relative Steuerkraft in einem minimalen Umfang aus.</p> <p>⁴ 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.</p> <p>⁵ 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.</p>	<p>Art. 16 Abs. 3 bis 6</p> <p>³ In einer ersten Stufe gleicht der Sockelbeitrag die fehlende relative Steuerkraft bis zu einem Ausgleichssatz zwischen 60 und 65 Prozent des kantonalen Mittels aus.</p> <p>⁴ In einer zweiten Stufe gleicht die Mindestausstattung die relative Steuerkraft bis zu einem Ausgleichssatz zwischen 75 und 100 Prozent des kantonalen Mittels aus. Beitragsberechtigt dafür sind Gemeinden (...) mit einem Steuerfuss von mindestens 120 Prozent der einfachen Kantonssteuer. Die Mindestausstattung wird auf 1 000 Einwohner begrenzt und für Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohner um maximal die Hälfte gekürzt.</p> <p>⁵ Die Regierung legt die Ausgleichssätze jährlich fest.</p> <p>⁶ Im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen kann die Regierung den für die Mindestausstattung erforderlichen Steuerfuss für eine Übergangsfrist von maximal 15 Jahren auf 90 Prozent der einfachen Kantonssteuer herabsetzen und die Einwohnerbegrenzung sowie die Beitragskürzung im Einzelfall festlegen.</p>	
<p>Art. 26</p>	<p>Art. 26, Einmalige Fondseinlage</p> <p>Dem Finanzausgleichsfonds werden einmalig kantonale Mittel im Umfang von 220 Millionen Franken zugewiesen. Diese Mittel dienen der Finanzierung von Gemeindezusammenschlüssen sowie von Projekten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs.</p>	<p>a) <i>Antrag Kommissionsmehrheit</i> (9 Stimmen: Marti, Berther [Camischolas], Buchli-Mannhart, Claus, Darms-Landolt, Michael [Donat], Parolini, Pfäffli, Rathgeb; Sprecher: Marti)</p> <p>Gemäss Botschaft</p>

**Teilrevisionen für Gemeinde- und Gebietsreform –
Synoptische Darstellung Geltendes Recht – beantragte Änderungen**

		<p><i>b) Antrag Kommissionsminderheit (1 Stimme: Peyer)</i></p> <p>Zweiter Satz ergänzen wie folgt: ...dienen der Finanzierung von zukunftsgerichteten Gemeindezusammenschlüssen ...</p>
--	--	---

Teilrevisionen für Gemeinde- und Gebietsreform – Synoptische Darstellung Geltendes Recht – beantragte Änderungen

Geltendes Recht	Entwurf gemäss Botschaft Änderungen sind hervorgehoben	Anträge der Vorberatungskommission Wo nichts vermerkt ist: <u>Gemäss Botschaft</u>
-----------------	---	---

Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (VVzFAG; BR 730.210)		
<p>Art. 4, Steuerkraftausgleich a) Bandbreiten und Begrenzung</p> <p>¹ 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.</p> <p>² Die Mindestausstattung wird für die ersten 300 Einwohner gewährt.</p> <p>³ Die Regierung legt die Ausgleichssätze jährlich fest.</p>	<p>Art. 4 Aufgehoben</p>	
<p>Art. 4a, b) Kürzung</p> <p>Die Mindestausstattung wird für Gemeinden mit weniger als 300 Einwohnern gekürzt:</p> <p>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.</p>	<p>Art. 4a, Steuerkraftausgleich a) Kürzung</p> <p>Die Mindestausstattung wird für Gemeinden mit weniger als 1 000 Einwohnern gekürzt:</p> <p>a) bis 99 Einwohner um fünf Zehntel; b) zwischen 100 und 199 Einwohnern um vier Zehntel; c) zwischen 200 und 299 Einwohnern um drei Zehntel; d) zwischen 300 und 499 Einwohnern um zwei Zehntel; e) zwischen 500 und 999 Einwohnern um ein Zehntel.</p>	
<p>Art. 4b, c) Übergangsregelung</p> <p>¹ Für Gemeinden, welche sich zusammenschliessen, wird die Einwohnerbegrenzung für die Mindestausstattung während einer Übergangsfrist von 15 Jahren teilweise aufgehoben.</p> <p>² Die massgebende Einwohnerzahl für die Berechnung der Mindestausstattung während der Übergangsfrist entspricht der Summe der auf volle Hundert aufgerundeten,</p>	<p>Art. 4b Aufgehoben</p>	

**Teilrevisionen für Gemeinde- und Gebietsreform –
Synoptische Darstellung Geltendes Recht – beantragte Änderungen**

<p>beziehungsweise auf 300 abgerundeten Einwohnerzahl jeder bisherigen Gemeinde, im Maximum jedoch der gesamten Einwohnerzahl der zusammengeschlossenen Gemeinde.</p>		
<p>Art. 5, d) Ermittlung der Beiträge ¹ Die relative Steuerkraft aller Gemeinden wird alle zwei Jahre gleichzeitig mit der Finanzkraft aufgrund derselben statistischen Grundlagen ermittelt. ² 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. ³ 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.</p>	<p>Art. 5 Abs. 3, b) Ermittlung der Beiträge ³ 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 1 000, vervielfacht.</p>	

Teilrevisionen für Gemeinde- und Gebietsreform – Synoptische Darstellung Geltendes Recht – beantragte Änderungen

Geltendes Recht	Entwurf gemäss Botschaft Änderungen sind hervorgehoben	Anträge der Vorberatungskommission Wo nichts vermerkt ist: <u>Gemäss Botschaft</u>
-----------------	---	---

Strassengesetz des Kantons Graubünden (StrG; BR 807.100)		
<p>Art. 7, Anspruch auf eine Kantonsstrasse</p> <p>¹ Der Kanton erschliesst jede Gemeinde mit einer Kantonsstrasse.</p> <p>² Der gleiche Anspruch gilt auch für die Erschliessung einer Gemeindefraktion, sofern sie mindestens 30 Personen mit ständigem Wohnsitz zählt.</p> <p>³ Als Gemeindefraktion gilt eine historisch gewachsene, von der Hauptsiedlung der Gemeinde klar abgesetzte Häusergruppe oder eine Streusiedlung längs einer gemeinsamen Haupterschliessung.</p> <p>⁴ Die Verbindung mit einer Kantonsstrasse reicht bei einer Gemeinde bis zum Ende der Hauptsiedlung und bei einer Gemeindefraktion so weit, als sie der Mehrheit der Einwohnerinnen und Einwohner der Fraktion zur Erschliessung dient.</p> <p>⁵ Bei Realisierung einer Ortsumfahrung hat die Gemeinde die bisherige Verbindung zu übernehmen. Sie hat weiterhin Anspruch auf einen einzigen kantonalen Anschluss bis zum Ortsbeginn, welchen die Regierung nach Anhören der Gemeinde bestimmt.</p> <p>⁶ Die Verbindung besteht grundsätzlich in einer für Motorfahrzeuge befahrbaren Strasse. Ausnahmsweise können andere Lösungen, namentlich Seilbahnen, vorgesehen werden.</p>	<p>Art. 7 Abs. 2</p> <p>² Wird eine bisherige Gemeinde infolge Zusammenschluss zu einer Fraktion einer neuen Gemeinde, so bleibt deren Erschliessungsanspruch für die bisherige Hauptsiedlung bestehen.</p> <p>Bisherige Absätze 2 bis 6 werden zu Absätzen 3 bis 7.</p>	
<p>Art. 9, Aberkennung</p> <p>¹ Die Aberkennung einer Kantonsstrasse setzt voraus, dass der Anspruch auf eine kantonale Verbindung gemäss Artikel 7 nicht mehr besteht oder dass die Strasse ihren</p>	<p>Art. 9 Abs. 5</p> <p>⁵ Aufgehoben</p>	<p><i>Antrag Kommission und Regierung</i></p> <p>Belassen bei der bisherigen Regelung.</p>

Teilrevisionen für Gemeinde- und Gebietsreform – Synoptische Darstellung Geltendes Recht – beantragte Änderungen

<p>Zweck als Kantonsstrasse verloren hat.</p> <p>² Die Mindesteinwohnerzahl gemäss Artikel 7 Absatz 2 muss während drei aufeinander folgenden Jahren unterschritten sein.</p> <p>³ Die Strasse ist von der Gemeinde im bestehenden Zustand zu übernehmen. Der Kanton hat keinen Entschädigungsanspruch.</p> <p>⁴ Bei Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl gemäss Artikel 7 Absatz 2 wird auf die Aberkennung verzichtet, wenn der Gemeinde dadurch eine unverhältnismässige Belastung erwachsen würde.</p> <p>⁵ Im Rahmen von Gemeindezusammenlegungen kann die Regierung die kantonale Erschliessung vertraglich festlegen.</p> <p>⁶ Die Aberkennung erfolgt durch die Regierung nach Anhören der Gemeinde.</p>		<p>Absätze 2 und 4 sind im Falle der Annahme von Art. 7 Abs. 2 redaktionell anzupassen:</p> <p>² Die Mindesteinwohnerzahl gemäss Artikel 7 Absatz 3 muss während drei aufeinander folgenden Jahren unterschritten sein.</p> <p>⁴ Bei Unterschreitung der Mindesteinwohnerzahl gemäss Artikel 7 Absatz 3 wird auf die Aberkennung verzichtet, wenn der Gemeinde dadurch eine unverhältnismässige Belastung erwachsen würde.</p>
---	--	---

III. Anträge der Regierung

(siehe Botschaft, S. 689)

Ziffern 2 – 9

Gemäss Botschaft

Chur, 3./19. Januar 2011 / UB/DG