



Volksinitiative „Starke Gemeinden – starker Kanton“ (Gebietsreform-Initiative)

Die Gebietsreform-Initiative in 30 Sekunden erklärt

Die Volksinitiative „Starke Gemeinden – starker Kanton“ (Gebietsreform-Initiative) bietet Graubünden eine Zukunftsperspektive für mehr Professionalität beim politischen Planen und Handeln, für mehr Chancen auf Wertschöpfung und für mehr regionale Autonomie und Demokratie. Sie ist das Gegenteil eines Diktats von oben, sondern ein direktdemokratisches Projekt von unten, welches im Interesse des gesamten Kantons mit einem Gesamtkonzept den Blick für das Ganze nicht verliert. Ein JA zur Gebietsreform-Initiative ist ein JA zu einer Zukunft Graubündens mit starken Gemeinden in einem starken Kanton!

Argumentarium

1. Das Problem

Der Kanton Graubünden ist krass überstrukturiert: etwa 180 Gemeinden, 39 Kreise, 11 Bezirke, 14 Regionalorganisationen und über 400 Zweckverbände prägen das unübersichtliche Bild. Diese Struktur ist schwerfällig, ineffizient, hemmt die wirtschaftliche Entwicklung, erschwert zukunftsgerichtetes politisches Planen und Handeln und stellt die Zukunftsfähigkeit vieler Bündner Regionen in Frage. Zudem birgt diese veraltete Struktur grosse Demokratiedefizite. Die meisten Gemeinden sind zu klein und zu (finanz-) schwach, um ihre Aufgaben selbständig zu erfüllen. Nur die wenigsten sind in der Lage, ihre Kernaufgaben wie die Volksschule, die Feuerwehr und das Forstwesen eigenständig zu führen. Darum sind sie gezwungen, diese Aufgaben an Zweckverbände oder an eine andere Staatsebene zu delegieren, was die lokale Autonomie und Demokratie aushöhlt. Zudem haben viele Gemeinden immer mehr Mühe, ihre Behörden zu besetzen und eine sinnvolle Zonenplanung im Interesse von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sicherzustellen.

Die Kreise haben nach dem Inkrafttreten der neuen Eidgenössischen Prozessordnungen (ZPO und StPO) kaum noch eine Funktion. Die meisten Regionalverbände ihrerseits haben ihre Rolle nicht gefunden.

Eine Gebietsreform ist dringend nötig. Dies wird auch von kaum jemandem bestritten. Wenn es aber konkret wird, gehen die Meinungen auseinander und es geschieht wenig. In der bisherigen Diskussion fehlen ein entschlossener Gestaltungswille und ein ganzheitliches Projekt mit einem gesamtkantonalen Blick. Die von einem breit abgestützten Komitee lancierte Volksinitiative „Starke Gemeinden – starker Kanton“ schlägt

nun eine umfassende Gebietsreform vor, welche Graubünden für die Zukunft fit machen will.

2. Der Lösungsansatz der Initiative

Die Volksinitiative hat die Form einer allgemeinen Anregung. Sie formuliert drei Grundsätze, welche für die künftige Gebietsstruktur des Kantons massgebend sein sollen. Spätestens ein Jahr nach Annahme der Initiative muss die Regierung dem Grossen Rat eine Botschaft für eine konkrete Gebietsreform präsentieren, welche sich an die Grundsätze der Initiative hält. Diese sind:

- Graubünden ist in drei Stufen gegliedert: der Kanton, eine mittlere Ebene (Bezirk, Region, o.ä.) und die Gemeinden. Die staatlichen Aufgaben werden grundsätzlich einer dieser drei Ebenen zugewiesen. Damit werden die Kreise, die Zweckverbände und die Regionalorganisationen als zusätzliche staatliche Ebenen überflüssig. Dies bedeutet kürzere Entscheidungswege, effizienteres staatliches Planen und Handeln, weniger Leerläufe bei gleichzeitig deutlich mehr Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger vor Ort.
- Die Zahl der Gemeinden soll 50 nicht wesentlich überschreiten. Damit werden die Gemeinden gestärkt und sie sind in der Lage ihre wichtigsten Aufgaben selbständig zu erfüllen. Dies liegt nicht nur im Interesse der Gemeinden selbst, sondern auch im Interesse von Wirtschaft und Gesellschaft.
- Die Gebietsreform soll sich wo möglich und sinnvoll an die bestehenden Strukturen anlehnen. Zu denken ist etwa an Kreise, die zu Gemeinden werden können oder an Talschaftsgemeinden (vorbildlich sind das Münstertal oder das Bergell, die das Ziel der Initiative schon umgesetzt haben). Berücksichtigt werden soll aber auch die kulturelle und sprachliche Situation, die Topografie sowie die Verkehrsverbindungen und weitere öffentliche Infrastrukturen.

3. Gesamtkonzept statt Zufall

In den letzten zehn Jahren hat sich die Zahl der Gemeinden von etwa 210 auf etwa 180 reduziert. Die vom Kanton mit Millionenbeträgen geförderten Fusionen sind insgesamt zu begrüßen. Dies gilt besonders für die Talschaftsfusionen. Fragwürdiger sind aber die zahlreichen Kleinfusionen, die eher zufällig entstanden sind und im Ergebnis kaum befriedigen. Wo liegt der Sinn von aufwändigen Gemeindefusionen, wenn die daraus entstehenden neuen Gemeinden schon mittelfristig nicht überlebensfähig sind? Zudem ist das heute eingeschlagene Tempo viel zu langsam. Es würde Jahrzehnte dauern und zig Millionen Franken verschlingen, bis Graubünden zukunftsfähig aufgestellt wäre. Die Initiative schlägt demgegenüber eine ganzheitliche Reform vor, welche die Gemeindelandschaft kantonsweit nach den gleichen Kriterien neu strukturiert.

Besonders problematisch ist die mittlere Ebene, die bisher überhaupt nicht angegangen wurde. Sie ist heute völlig zersplittert. Da sind die 39 Kreise, die grösstenteils funktionslos geworden sind. Da gibt es die 11 Bezirke, die ausschliesslich rechtsprechende Aufgaben wahrnehmen. Da sind die 14 Regionalverbände, die ganz

unterschiedlich strukturiert sind und deren Aufgaben weitgehend unklar sind und abgesehen von Ausnahmen grösste Demokratiedefizite aufweisen. Und schliesslich sind da die über 400 Zweckverbände, an welche die Gemeinden wichtige Aufgaben delegiert haben (Schule, Wasser, Abwasser, Kehricht, Feuerwehr, Forst, Gesundheit etc.). Es gibt Gemeinden, die an einem Dutzend unterschiedlicher Zweckverbände beteiligt sind. Zwar stellen die Gemeinden Delegierte, aber die Bevölkerung kann keinen direkten Einfluss auf diese Verbände nehmen. Diese letztlich undemokratischen Gebilde sollen weitgehend aufgehoben werden und durch eine einheitliche mittlere Ebene ersetzt werden. Dies ist eine wesentliche Forderung der Initiative. Sie verlangt, dass staatliche Aufgaben, die weder dem Kanton noch den Gemeinden zugewiesen werden, bei der dritten Ebene anzusiedeln sind. Wie diese zu benennen ist, lässt die Initiative offen (z.B. Bezirk, Region, o.ä.). Bei der mittleren Ebene wird vernünftigerweise die Zahl von zehn Einheiten nicht wesentlich überschritten. Die Initiative schlägt also ein durchkomponiertes Gesamtkonzept vor, welches alle staatlichen Ebenen und den ganzen Kanton betrifft. Dies ist weitaus sinnvoller als das Aneinanderreihen von mehr oder weniger zufälligen Teilreformen und Fusionen, die insgesamt dann doch inkonsistent sind.

4. Für eine wirtschaftliche Stärkung des Kantons

Die Dachorganisationen der Wirtschaft haben seit vielen Jahren in allen ihren strategischen Zielsetzungen (Wirtschaftsleitbild, wirtschaftspolitisches Manifest, 9-Punkte-Programm etc.) eine deutliche Reduktion der Gemeinden verlangt. Die bestehenden Strukturen gehen auf eine Zeit mit ganz anderen Rahmenbedingungen, Bedürfnissen und Veränderungstempi zurück. Der „Think-Tank“ der Bündner Wirtschaft – das Wirtschaftsforum Graubünden – fordert im update zum Wirtschaftsleitbild 2010, dass sich aus dem Blickwinkel der Standortentwicklung starke Gemeinden stärker in funktional zusammengehörende Räume integrieren müssen, um das vorhandene Potential optimal auszuschöpfen. Gefordert wird auf der zeitlichen Achse aber auch ein bedeutend höheres Reformtempo. Grössere, gut geführte und professionalisierte Gemeinden führen zu einem effizienteren Mitteleinsatz. Dadurch werden zusätzliche Finanzen für Entwicklungsprojekte zur Stärkung der Regionen frei. Grössere und damit stärkere Gemeinden können zudem dank überregionalen Entscheidungsgremien rascher entscheiden und besser handeln. Kooperation statt Konkurrenzdenken ermöglicht z.B. in der Raumplanung wesentliche Fortschritte und die gezielte Stärkung von Regionen. Dank guter Voraussetzungen können Arbeitsplätze in den Regionen gehalten und neue geschaffen werden, was der Abwanderung entgegentritt. Dies stärkt nicht nur die Gemeindeverwaltungen, sondern die gesamte Volkswirtschaft und das Gewerbe.

Eine solche Entwicklung liegt auch im Interesse der Gewerkschaften. Gute Arbeitsplätze und Erwerbsmöglichkeiten in den Regionen sichern die Kaufkraft und bremsen den Abfluss von Wissen und Bildung. Sichere dezentrale Stellen in den KMU steigern zudem das Lehrstellenangebot und die Chancengleichheit.

Zusammenfassend vereinfacht eine professionalisierte Infrastruktur nicht nur die Verwaltungsarbeiten innerhalb des Kantons, sie ermöglicht auch einen effizienten und sparsamen Einsatz der finanziellen Ressourcen. Dadurch erhöht die Gebietsreform die

Wettbewerbsfähigkeit und fördert das Wirtschaftswachstum der Region und damit auch jene des Kantons.

5. Antworten auf häufige Gegenargumente

Seit der Ankündigung der Volksinitiative werden drei Gegenargumente laut. Sie sind nicht stichhaltig.

- „Eine Gebietsreform muss von unten wachsen und darf nicht von oben diktiert werden.“

Diese Behauptung unterliegt einem doppelten Irrtum. Einmal ist die Volksinitiative das wichtigste Instrument, um die Politik „von unten“ zu beeinflussen. Es wird gerade dann benutzt, wenn der Eindruck entsteht, dass „die oben“ (Regierung, Parlament) ein Problem nicht, falsch oder zu wenig entschlossen anpacken. Letzteres ist bei der Gebietsreform in Graubünden der Fall. Einer Initiative kann man viel vorwerfen, aber gewiss nicht, dass sie „von oben“ kommt. Die Gebietsreform-Initiative ist also das Gegenteil eines Diktats von oben. Sie ist ein direktdemokratisches Projekt von unten, welches im Interesse Graubündens mit einem Gesamtkonzept den Blick für das Ganze nicht verliert.

Zweitens ist klar, dass eine Reform, die systematisch den ganzen Kanton erfasst, nur kantonal organisiert werden kann. So verdienstvoll die mehr oder weniger zufällig entstandenen Gemeindefusionen sein mögen, so wenig lösen sie das grundsätzliche Problem. Wie anders als mit einem kantonalen Gesamtkonzept kann zum Beispiel die zersplitterte mittlere Ebene angegangen werden?

- „Die Zahl von 50 ist falsch.“
Die Initiantinnen und Initianten sind sich bewusst, dass das Festschreiben einer Zahl heikel ist. Deshalb haben sie eine elastische Formulierung gewählt, die doch eine klare Vorgabe macht: „Die Zahl der Gemeinden soll 50 nicht wesentlich überschreiten“. Damit ist einerseits klar, dass die Zahl 50 keine starre Vorgabe ist andererseits wird aber auch deutlich gemacht, dass es im Ergebnis auch etwas über 50 Gemeinden sein können, dass aber auch 30 oder 40 Gemeinden möglich wären. Tatsächlich zeigen alle Untersuchungen von Hochschulen und Behörden, dass die optimale Gemeindegrösse bei 3000 bis 4000 Einwohnerinnen und Einwohner liegt. Ohne die Stadt Chur hat Graubünden rund 150'000 Einwohner. Bei durchschnittlich 4000 Einwohnern pro Gemeinde ergeben sich etwa 40 Gemeinden, bei 3000 etwa 50. Nimmt man die bestehenden 39 Kreise als Richtschnur, ergibt sich eine ähnliche Zahl. Die Überlegungen von Regierung und Verwaltung zielen auf eine Zahl von etwas unter 40 Gemeinden. So oder so: die Zahl 50 als oberer Richtwert ist richtig und entspricht dem Stand der Erkenntnisse. 70 oder 90 Gemeinden wären hingegen eindeutig zu viel.
- „Die Initiative ist randregionenfeindlich.“

Diese Behauptung ist mit Sicherheit falsch. Kleine Gemeinden in abgelegenen Regionen haben gegenüber dem Kanton oder anderen wichtige Institutionen (Post, Kraftwerke, Swisscom) eine extrem schwache Verhandlungsposition. Zudem haben gerade sie die grösste Mühe, ihre Aufgaben zukunftsgerichtet zu erfüllen, was der Abwanderung Vorschub leistet. So ist es denn kein Zufall, dass gerade zwei der abgelegensten Talschaften fortschrittliche Strukturreformen durchgeführt haben, die genau im Sinne der Initiative sind (Münstertal und Bergell). Starke Gemeinden stärken die Randregionen. Darum ist die Gebietsreform-Initiative ausgesprochen randregionenfreundlich! Hinzu kommt ein weiteres Argument aus der Realität. In grossen (fusionierten) Gemeinden mit verschiedenen Fraktionen sind keineswegs die Zentren dominant – im Gegenteil: Der Landamman von Davos wohnt nicht in Davos-Platz oder Davos-Dorf sondern in der kleinen Fraktion Davos-Monstein, und der Gemeindepräsident der neu konstituierten Gemeinde Val Müstair kommt nicht aus Müstair oder Santa Maria sondern aus der kleinsten Fraktion Lü.

6. Was die Initiative nicht regelt

Die Volksinitiative „Starke Gemeinden – starker Kanton“ beschränkt sich strikt auf die Gebietsreform. Nicht berührt wird das seit langem umstrittene Wahlverfahren für den Grossen Rat oder die Gerichte. Weder sind die Grösse der Wahlkreise noch die Frage des Majorz- oder Proporzwahlrechts Gegenstand der Initiative. Auch nach Umsetzung der Initiative ist im Bezug auf die Wahlverfahren alles möglich.

Nicht betroffen von der Initiative ist zudem die Frage, ob es neben den politischen Gemeinden weiterhin auch Bürgergemeinden geben soll. Hierzu wird die Regierung in ihrer Botschaft wohl einen Vorschlag machen.

Für weiter Informationen:

Überparteiliches Komitee „Gebietsreform jetzt“, Postfach 652, 7001 Chur

Website: www.gebietsreform-ja.ch

Email: info@gebietsreform-ja.ch