

Gemeindeentwicklung in Graubünden

Während im Kanton Thurgau Ende des 20. Jahrhunderts eine Strukturbereinigung bei den Gemeinden stattfand, nahm im Kanton Graubünden erst nach dem Jahr 2000 eine grosse, massgeblich von unten initiierte Gebietsreform ihren Anfang. Die Gründe dafür können auch anderen Kantonen Hinweise für ihre Entwicklung geben.

Der Kanton Graubünden, das Land der 150 Täler, zeigt sich auch punkto Gemeindeentwicklung äusserst heterogen. Anfang der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts, kurz vor dem Erlass des ersten Gemeindegesetzes, war die Lage der Bündner Gemeinden schwierig. Die fehlende einheitliche Gemeindepolitik führte zu Rechtsunsicherheit und -ungleichheit in verschiedenen Fragen der Behördentätigkeit und der Administration. Kleingemeinden wurden noch kleiner, die finanzielle Notlage verschärfte sich. Abwanderung und Überalterung führten zu einem Mangel an personellen Kräften. Gleichzeitig wurden die zu lösenden Aufgaben und Probleme immer grösser. Auch war die Rolle der Bürgergemeinden nicht geklärt.

Der Kanton versuchte, vor allem auf der Grundlage des Gemeindegesetzes von 1974, eine aktive Rolle zur Stärkung der Gemeinden zu spielen. Im Jahre 1980 verfügte lediglich ein Fünftel der damals rund 100 finanzschwachen Gemeinden über eine Kanzlei. Durch die Schaffung von zahlreichen Kanzleistellen wurden die Behördenmitglieder entlastet und durch eine professionelle Hilfe in der behördlichen Tätigkeit unterstützt. Der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit wurde besondere Beachtung geschenkt, weil sich vielerorts nur dadurch die Gemeindeaufgaben ohne Fusion mit einer anderen Gemeinde erfüllen liessen. Dadurch entstand eine grosse Zahl von Gemeindeverbindungen, welche die Aufgaben in den verschiedenen Bereichen (z.B. Kanzlei, Schule, Abwasserbeseitigung, Forstwesen, Feuerwehr) erfüllten. Im Verlaufe der Zeit wuchs die Erkenntnis, dass damit zwar die Aufgabenerfüllung erleichtert wurde, die interkommunale Zusammenarbeit jedoch auch gewichtige Nachteile mit sich brachte.

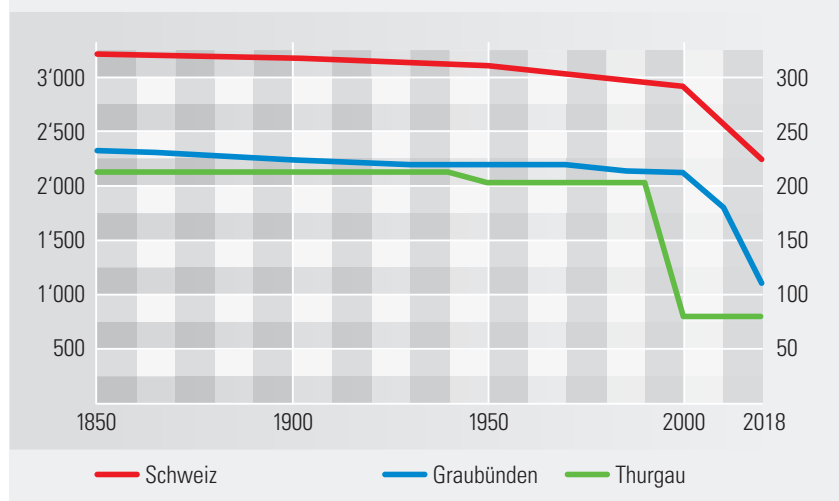
Förderung von Gemeindefusionen

Mit der ausdrücklichen Erwähnung in Art. 64 der Kantonsverfassung, wonach der Kanton den Zusammenschluss von Gemeinden fördert, entwickelte die Regierung in den darauffolgenden Jahren ein umfassendes Instrumentenset zur Förderung von Gemeindefusionen. Ein wichtiges Glied in der Kette der Fördermassnahmen war die Verbesserung der Finanzlage durch eine Leistungssteigerung und Verfeinerung des interkommunalen Finanzausgleichs. Dadurch konnte der Nachholbedarf an Infrastrukturanlagen in den Gemeinden gestillt werden, wodurch heute in weiten Teilen des Kantons ein hoher Ausbaustand der öffentlichen Infrastruktur besteht.

Obwohl die Anreize aus kantonalen Sicht gross waren, erfolgte der unmittelbare Anstoss zu den allermeisten Fusionen auf der kommunalen Ebene. Vielfach waren Schwierigkeiten bei der Behördenbesetzung der unmittelbaren Auslöser. Die Anzahl Gemeinden nahm deshalb nach dem Jahre 2000 verstärkt ab. Trotzdem verfügte der Kanton noch bis 2010 über 100 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Der Grosse Rat befasste sich in der Februarsession 2011 mit strategischen Fragen zur Gemeinde- und Gebietsreform. Er hielt ohne Gegenstimme fest, dass der Kanton überstrukturiert sei. Ziel der Regierung bzw. des Grossen Rates war es deshalb, durch eine weiterhin nach dem Bottom-up-Ansatz initiierte Gemeindeform die Anzahl Gemeinden bis im Jahr 2020 auf 50 bis 100 Gemeinden, langfristig auf unter 50 Gemeinden zu reduzieren (Quelle: Botschaft GR, Heft Nr. 8/2010 – 2011).

Entwicklung der Anzahl Gemeinden in der Schweiz (linke Achse) und in den Kantonen Thurgau und Graubünden (rechte Achse)





Heutige Situation

Heute präsentiert sich die Situation im Kanton Graubünden anders. Nachdem in 20 Jahren fast die Hälfte der Gemeinden verschwunden sind, gibt es per 1. Januar 2018 noch 108 Gemeinden. Davon liegt in sieben die Bevölkerungszahl immer noch unter 100 und in 30 unter 500. Zum Vergleich: Im Kanton Thurgau sind es nur zwei (vgl. Abb. 2 und 3). Immerhin ist der Median über 1'000 gestiegen (d.h. 50 Prozent der Einwohner wohnen in einer Gemeinde über 1'000 Einwohner). Die mittlere Einwohnerzahl beläuft sich auf 1'829. In der Schweiz beträgt dieser Wert mit 3'681 fast genau das Doppelte.

Die meisten Gemeinden verfügen heute über eine gut ausgebaute und professionelle Verwaltung und eine solide finanzielle Situation. Sie können die wichtigsten kommunalen Aufgaben ohne Gemeindeverbände selber erledigen. Es ist deshalb im Moment eine Abflachung des Fusionstrends zu erwarten.

Gemeindefusionen allein lösen nicht alle Probleme. Auch wenn die Bündner Gemeinden grossmehrheitlich gut aufgestellt sind, bleiben viele Herausforderungen zu meistern. Diese stehen in Zusammenhang mit der Entwicklung der Wasserzinsen und des Tourismus. Die Abwanderung beschäftigt viele ländliche Gemeinden nach wie vor. Zudem ergeben sich auch aus dem Klimawandel zahlreiche Unsicherheiten wie der Bergsturz in Bondo eindrücklich vor Augen geführt hat. Die Unterstützung und Solidarität der Unterländer Gemeinden ist immer noch notwendig und zeigt sich in vielen langjährigen kommunalen Partnerschaften.

*Ursin Fetz, Leiter Zentrum für Verwaltungsmanagement der HTW Chur
ursin.fetz@htwchur.ch*

Bündner Gemeinden 2018 nach Grössenklassen (Ständige Wohnbevölkerung 2016)

Grössenklasse	Anz. Gemeinden	Anz. Einwohner	Anteil Einwohner in %
0–100	7	447	0,2 %
101–500	23	5'760	2,9 %
501–1000	24	18'152	9,2 %
1001–5000	49	105'270	53,3 %
5001–10'000	3	21'981	11,1 %
über 10'000	2	45'940	23,3 %
Total	108	197'550	100,0 %

Thurgauer Gemeinden 2018 nach Grössenklassen (Ständige Wohnbevölkerung 2016)

Grössenklasse	Anz. Gemeinden	Anz. Einwohner	Anteil Einwohner in %
0–100	0	–	0,0 %
101–500	2	714	0,3 %
501–1000	10	7'829	2,9 %
1001–5000	58	137'222	50,9 %
5001–10'000	4	27'811	10,3 %
über 10'000	6	96'155	35,6 %
Total	80	269'713	100,0 %