



Das Beispiel "Kantonaler Richtplan" aus der Landschaft Davos Gemeinde und einige Überlegungen dazu

Stephan Staub, Rechtskonsulent der Landschaft Davos¹

Die Landschaft Davos kann sich – aufgrund eigener Erfahrungen beurteilt – in kantonale Entscheidungsprozesse in angemessener Art einbringen. Die Anliegen der Gemeinde gegenüber dem Kanton werden fast ausschliesslich von der Exekutive vertreten. Der Einbezug des Parlaments fand im Einzelfall schon mit guten Erfahrungen statt, dürfte aber aus verschiedenen Gründen die Ausnahme bleiben.

1. Der Regelfall

Es darf wohl festgehalten werden – auch wenn nicht empirisch erhärtet –, dass im Kanton Graubünden den Vernehmlassungsantworten der Gemeinden in der nachfolgenden Ausarbeitung der Vorhaben angemessen Beachtung geschenkt wird. Die Anliegen der Gemeinden in den Vernehmlassungsverfahren werden berücksichtigt, können aber im Kantonsparlament wieder gestrichen oder abgeschwächt werden. Die Gemeindeautonomie hat im Kanton Graubünden Tradition und noch immer eine grosse Bedeutung. So hat der Kanton z.B. beim neuen kantonalen Raumplanungsgesetz eine beschränkte Anzahl Gemeinden zu einer Vorvernehmlassung eingeladen, bevor er die definitive Vernehmlassungsfassung erarbeitetete.

Die Vernehmlassungen des Kantons richten sich an die Gemeindevorstände, ohne Unterscheidung zwischen Parlamentsgemeinden oder Gemeinden mit Gemeindeversammlung. Zudem sind die Fristen in der Regel so knapp bemessen, dass der Einbezug des Parlaments unter Einhaltung aller Vorgaben für ein ordentliches parlamentarisches Verfahren kaum fristgerecht möglich wäre. Die Gesetzgebungsverfahren würden sich dadurch noch mehr verlängern.

2. Die Ausnahme - Das Vernehmlassungsverfahren zum Kantonalen Richtplan

Das Parlament bzw. eine ständige Kommission wurde in der Landschaft Davos

Gemeinde bisher einmal explizit in ein kantonales Vernehmlassungsverfahren einbezogen. Der Kanton Graubünden hat im Jahre 1998² das Vorhaben "Kantonaler Richtplan 2000" initiiert. Ein Schwergewicht legte das zuständige Departement auf eine breite Vernehmlassung, den Einbezug der Gemeinden und Regionen sowie der Interessengruppen.

Für den Kleinen Landrat hiess dies, als er zur Vorvernehmlassung zum Rohentwurf im Sommer 2000 und zur Vernehmlassung zum Entwurf im Jahr danach aufgefordert wurde, nicht den klassischen Weg zu gehen. Aufgrund der Bedeutung des Vorhabens für den Ort und angesichts der parallel in der Gemeinde laufenden Gesamtrevision des kommunalen Zonenplanes und des Baugesetzes bezog er die Raumplanungskommission des Grossen Landrates in die Ausarbeitung der kommunalen Vernehmlassungen zum Kantonalen Richtplan ein. Diese ständige Kommission des Gemeindeparlaments befasste sich ja bereits intensiv mit Raumplanungsfragen auf kommunaler Ebene im Zusammenhang mit der Gesamtrevision. Die Kommissionsmitglieder nahmen, zusammen mit der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe, an den Informationsveranstaltungen des Kantons sowie an den Aussprachen zwischen Kanton und Gemeinde teil. Daraus resultierte eine aktive und direkte Beteiligung an der Ausarbeitung der Vernehmlassungen. Die Synthese all dieser Beiträge wurde am Schluss verwaltungsintern koordiniert, vom Kleinen Landrat beschlossen und dem Kanton übermittelt.

Dieses Vorgehen kann heute aus Sicht der Landschaft Davos als erfolgreich bezeichnet werden. Das Resultat der beantragten Änderungen im Kantonalen Richtplan nach den Vernehmlassungsverfahren bis zur Beschlussfassung durch die Bündner Regierung war für Davos sehr erfreulich. Ob den Eingaben von Davos wegen des offen deklarierten Einbezugs des Parlaments mehr Gewicht beigemessen wurde, muss offen bleiben.

3. Grundsätzliche Betrachtungen

Auch wenn im erwähnten Einzelfall der Einbezug des Parlaments durchaus als zweckmässig bezeichnet werden kann, darf dies nicht zur Regel werden. Sowohl aus rein administrativen Gründen (Verlängerung der Verfahren, Fristen etc.) als auch aus solchen der Aufgaben- und Kompetenzzuteilung (Exekutive vertritt die Gemeinde nach aussen) muss dies die Ausnahme bleiben. Es ist auch zu erwähnen, dass unser Gemeindeparlament mit dem Instrument der sog. Kundgebung³ eine Möglichkeit hätte, sich nach aussen zu manifestieren. In den letzten 15 Jahren, seit Einführung der Gewaltenteilung, hat es dieses Instrument nie genutzt.

Zusammenfassend kann – der Verfasser ist als Mitarbeiter der Verwaltung wohl etwas befangen – mit Fug und Recht festgestellt werden, dass Vernehmlassungsverfahren sinnvollerweise im Normalfall zwischen Exekutiven durchgeführt werden, zumal ja weder bei den Kantonen noch beim Bund das Parlament Auftraggeber der Vernehmlassungsverfahren ist. Zudem sind auch die personellen Verflechtungen zu berücksichtigen, wonach Mitglieder kommunaler Parlamente und Exekutiven oft Mitglieder in den Kantonsparlamenten sind. Damit ist auch nach dem Vernehmlassungsverfahren, bei der parlamentarischen Arbeit, der Einfluss der Gemeinden bzw. Gemeindeparlamente "gesichert", sofern unterschiedliche regionale Zielsetzungen den Einfluss der "Gemeindevertreter" im Kantonsparlament nicht wieder gegenseitig neutralisieren.

¹ Der Artikel enthält die persönliche Meinung des Verfassers; sie braucht sich nicht mit den Auffassungen der Davoser Behörden zu decken. Der Verfasser dankt Landschaftreiber Karl Mattle für die Mithilfe beim Verfassen dieses Beitrages.

² <http://www.richtplan.gr.ch/cgi/de/index.asp>

³ Art. 33 (Geschäftsordnung des Grossen Landrates; DRB 10.3) lautet: "In wichtigen Gemeindeangelegenheiten kann der Grosse Landrat Kundgebungen (Resolutionen) erlassen. Der Grosse Landrat kann gegenüber kantonalen und eidgenössischen Instanzen oder anderen Organisationen Stellungnahmen abgeben. ..."