



# Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 10/2011–2012

	Inhalt	Seite
12.	Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes (Gemeindereform: Teilprojekt Bürgergemeinden) .....	1211



## Inhaltsverzeichnis

<b>12.</b>	<b>Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes (Gemeindereform: Teilprojekt Bürgergemeinden)</b>	
<b>I.</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	1211
<b>II.</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	1212
	1. Wesen der Bündner Bürgergemeinden .....	1212
	2. Finanzielle Bedeutung der Bürgergemeinden .....	1214
	3. Strategische Weichenstellungen des Grossen Rates .....	1216
<b>III.</b>	<b>Gründe für die Teilrevision</b> .....	1218
	1. Bisherige Erfahrungen .....	1218
	2. Handlungsbedarf .....	1221
<b>IV.</b>	<b>Werdegang der Vorlage</b> .....	1222
	1. Grundsatz .....	1222
	2. Geprüfte Lösungsansätze .....	1222
	3. Vernehmlassungsverfahren .....	1223
	4. Neue Konzeption .....	1224
<b>V.</b>	<b>Ausgestaltung der Vorlage</b> .....	1228
	1. Formelle Ausgestaltung der Vorlage .....	1228
	2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	1228
<b>VI.</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen</b> .....	1231
<b>VII.</b>	<b>«Gute Gesetzgebung»</b> .....	1231
<b>VIII.</b>	<b>Inkrafttreten</b> .....	1231
<b>IX.</b>	<b>Anträge</b> .....	1231



## Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

12.

### **Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes (Gemeindereform: Teilprojekt Bürgergemeinden)**

Chur, den 25. Oktober 2011

Sehr geehrter Herr Landespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

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

#### **I. Das Wichtigste in Kürze**

Die vorliegende Teilrevision der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) und des Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) beinhaltet die Umsetzung einer durch den Grossen Rat in der Februarsession 2011 vorgenommenen strategischen Weichenstellung in der Gemeinde- und Gebietsreform (Botschaft Heft Nr. 8/2010–2011). Die Vorlage beseitigt ein mögliches Hemmnis für Zusammenschlüsse politischer Gemeinden, indem sie die territoriale Deckungsgleichheit von politischer Gemeinde/Bürgergemeinde und damit den bisherigen Zwang zur Fusion der Bürgergemeinden im Zuge des Zusammenschlusses politischer Gemeinden aufhebt. Neben einer Teilrevision von Art. 61 KV sind verschiedene Anpassungen im Gemeindegesetz notwendig.

Die Vorlage beinhaltet im Wesentlichen die folgenden Änderungen und Anpassungen:

- *Aufhebung des Fusionszwangs für Bürgergemeinden als Folge des Zusammenschlusses politischer Gemeinden;*
- *Abkehr vom Zwang der territorialen Deckungsgleichheit zwischen politischer und Bürgergemeinde;*

- weiterhin Möglichkeit zur territorialen Deckungsgleichheit zwischen politischer und Bürgergemeinde (Zusammenschluss aller Bürgergemeinden);
- Möglichkeit zur Auslagerung von bürgerlichem Vermögen in eine bürgerliche Genossenschaft, sofern sich die Bürgergemeinde im Zuge der Fusion von politischen Gemeinden mit diesen zusammenschliesst<sup>1</sup>;
- Rechtsklarheit betreffend das Ausschüttungsverbot von bürgerlichem Vermögen;
- Rechtsklarheit betreffend das Neugründungsverbot von Bürgergemeinden.

Die grundsätzliche Frage nach der Existenzberechtigung der Institution Bürgergemeinde kann und soll in der Vorlage nicht behandelt und beantwortet werden. Die Verleihung des Bürgerrechts verbleibt in der Verantwortung der Bürgergemeinde. Wie bis anhin entscheidet über diese und andere Aufgaben die politische Gemeinde, falls keine Bürgergemeinde vorhanden ist.

## **II. Ausgangslage**

### **1. Wesen der Bündner Bürgergemeinden**

Gemäss Art. 61 Abs. 1 KV setzen sich die Bürgergemeinden aus den Gemeindebürgerinnen und -bürgern mit Wohnsitz in der Gemeinde zusammen. Das Tätigkeitsfeld wird territorial durch das Hoheitsgebiet der politischen Gemeinde beschränkt, womit die Bürgergemeinde eine Gebietskörperschaft darstellt. Gemäss Gemeindegesetz ist sie eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (rechtlich verselbständigter Personenverband).

Bis zum Jahr 1874 bestand in Graubünden jede Gemeinde allein aus Bürgern, das heisst, die politischen Rechte standen ausschliesslich ihnen zu. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Niederlassung von Schweizer Bürgern vom 12. Juni 1874 trat die politische Gemeinde neben bzw. an die Stelle der Bürgergemeinde. Während 100 Jahren bestanden viele Unklarheiten über das Verhältnis zwischen der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde. Die Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern der Einwohnergemeinde und der Bürgergemeinde drehten sich dabei hauptsächlich um die Frage der Eigentumszuständigkeit am Gemeindevermögen, vor allem am Nutzungsvermögen (Alpen, Allmende, Wald, Gemeindelöser, Gemeinutzungsrecht, Beholzungs- und Weiderechte). Mit der Annahme des kantonalen Gemeindegesetzes im Jahre 1974 wurde die Eigentumsfrage als

---

<sup>1</sup> Eine «Auflösung» der Bürgergemeinde stellt rechtlich gesehen einen Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde dar.

Kompromiss beantwortet (vgl. Art. 77–82 GG). Demnach steht gemäss Art. 79 GG der Bürgergemeinde das Eigentum zu:

- a) *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.*

Das Eigentum am Nutzungsvermögen gemäss Art. 79 GG kommt der organisierten Bürgergemeinde nur zu, wenn die entsprechenden Vermögenswerte innert der in Art. 103 Abs. 1 GG vorgesehenen zehnjährigen Frist ausgeschieden wurden. Bis zum Ablauf dieser Frist nicht der Bürgergemeinde zuerkanntes Eigentum gehört der politischen Gemeinde (Art. 103 Abs. 2 GG) und zwar ungeachtet eines entsprechenden Grundbucheintrages. Das Nutzungsvermögen hat, auch wenn es im Eigentum der Bürgergemeinde steht, dem Wohle aller Gemeindeeinwohner zu dienen (vgl. Art. 30 GG). Anspruch auf den Nutzen haben alle Gemeindeeinwohner, im Gegensatz zu den Bürgerlösern, auf die gemäss Art. 80 Abs. 1 GG nur die Bürger ein Anrecht haben.

Das Gemeindegesetz verlangt, dass sich die Bürger zu einer Bürgergemeinde organisieren, wenn deren Befugnisse ausgeübt werden sollen. Gemäss Art. 81 GG ist dies nur möglich, wenn mindestens sieben stimmfähige Ortsbürger in der Gemeinde wohnen. Ist die Bürgergemeinde als solche organisiert, so überträgt ihr das Gesetz einen abschliessenden Katalog von öffentlichen Aufgaben:

- a. *Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht;*
- b. *Verwaltung des bürgerlichen Armengutes und der Bürgerlöser;*
- c. *Veräusserung, Verpfändung und dauernde Belastung des in ihrem Eigentum stehenden Vermögens;*
- d. *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. *Festsetzung der Taxen für den Mitgenuss am Nutzungsvermögen der Gemeinde;*
- f. *Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde.*

Bis 1979 nahmen die Bürgergemeinden die Aufgabe der öffentlichen Fürsorge wahr. Seither obliegt diese Aufgabe den politischen Gemeinden.

Wo keine organisierte Bürgergemeinde besteht, werden deren Befugnisse von Gesetzes wegen durch die politische Gemeinde wahrgenommen (Art. 78 Abs. 3 GG). Im Übrigen besteht keine hierarchische Struktur zwischen beiden Gemeindearten, das heisst, es bestehen keine gegenseitigen Weisungs- oder Kontrollbefugnisse.

Die rechtliche Interpretation der massgebenden Bestimmungen im Gemeindegesetz führen zum Schluss, dass Neugründungen von Bürgergemeinden noch bis zum Jahre 1984 möglich waren, seither aber nicht mehr zulässig sind. Nach Art. 103 GG war die rechtsgenügende Ausscheidung des der Bürgergemeinde gemäss Art. 79 GG zustehenden Eigentums innert zehn Jahren seit Inkrafttreten des Gemeindegesetzes, das heisst bis zum Jahre 1984, vorzunehmen. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Übergangsregelung die bis dahin bestehenden Rechtsunsicherheiten beenden und definitiv Klarheit über die Zuständigkeiten von politischer Gemeinde und Bürgergemeinde schaffen. Die Neugründung von Bürgergemeinden würde nun zwangsläufig dazu führen, dass diese von den Befugnissen gemäss Art. 79 GG Gebrauch machen könnten, was dem historischen Gesetzeswillen aber klarerweise widersprechen würde. Das Gebilde «Bürgergemeinde» soll nicht je nach Gutdünken jederzeit wieder aufleben und von der politischen Gemeinde einseitig Befugnisse übernehmen können, was im Übrigen einem unzulässigen Eingriff in den sachlichen Zuständigkeitsbereich der politischen Gemeinde gleichkäme.

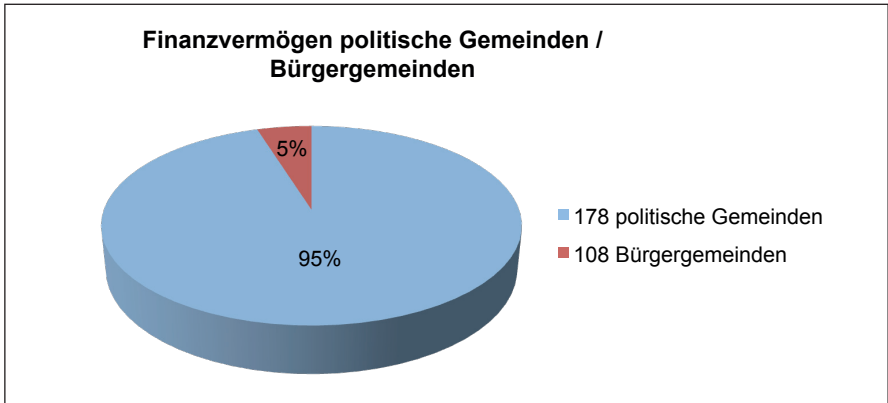
## **2. Finanzielle Bedeutung der Bürgergemeinden**

Es bestehen im Kanton aktuell 108 Bürgergemeinden. 66 Bürgergemeinden führen eine eigene Jahresrechnung und verwalten ihr Vermögen selbständig, wovon elf Bürgergemeinden lediglich ein Kassabuch bzw. ein Post- oder Bankkonto besitzen. Bei 42 Bürgergemeinden wird die Rechnung innerhalb der Jahresrechnung der politischen Gemeinde geführt.

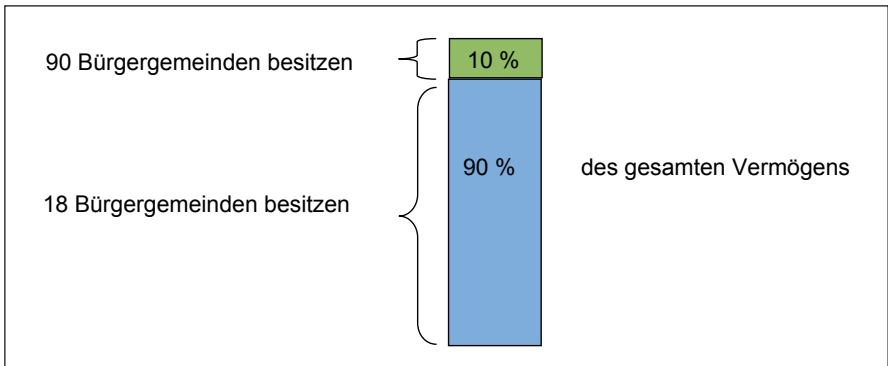
Zahlreiche Bürgergemeinden verfügen über Nutzungsvermögen (Alpen, Weiden, Wald, Löser), das meist nicht bilanziert ist. Vielerorts sind die Bürgergemeinden mit dem bilanzierten sowie dem nichtbilanzierten Vermögen Besitzerinnen eines beträchtlichen Landanteils innerhalb der politischen Gemeinden. Die meisten Bürgergemeinden weisen nebst dem Nutzungsvermögen vor allem Finanzvermögen (Flüssige Mittel, Anlagen) in ihren Büchern aus. Sinnvollerweise wird deshalb der Grössenvergleich zwischen den politischen und den Bürgergemeinden anhand dieser Vermögenskategorie angestellt.



Das Finanzvermögen aller 178 politischen Gemeinden betrug per Ende 2009 rund 1,5 Milliarden Franken, dasjenige der 108 Bürgergemeinden rund 78 Millionen Franken.



Vom gesamten Finanzvermögen der Bürgergemeinden entfallen 90 Prozent auf 18 Bürgergemeinden.



Unterschiedlich sind die Grössenverhältnisse auch bei der Betrachtung des Aufwands und Ertrags: Die Bürgergemeinden weisen insgesamt Erträge/ Aufwendungen von jährlich rund 10,6 Millionen Franken aus, wobei der weitaus grösste Anteil (10 Millionen Franken) wiederum auf diese 18 Bürgergemeinden entfällt. Die politischen Gemeinden weisen Erträge/ Aufwendungen von rund 1,5 Milliarden Franken aus. Somit entfallen über 99 Prozent der Erträge/ Aufwendungen auf die politischen Gemeinden.

Das kumulierte Fremdkapital der Bürgergemeinden beläuft sich auf rund 13,7 Millionen Franken. Rund 97 Prozent dieses Betrages entfallen auf die besagten 18 Bürgergemeinden. Bürgergemeinden mit einem kleinen bis mittleren Vermögen weisen praktisch kein Fremdkapital aus.

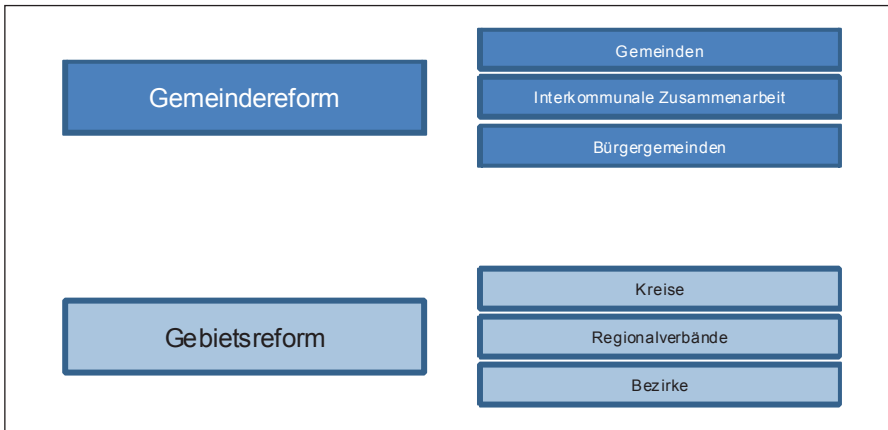
Werden die Einbürgerungen der letzten zehn Jahre dem Vermögen der Bürgergemeinden gegenübergestellt, kann festgestellt werden, dass die höchsten Einbürgerungszahlen von den Bürgergemeinden verzeichnet werden, welche ebenfalls ein grosses Vermögen ausweisen. Dabei ist jedoch zu vermerken, dass die Erteilung des Bürgerrechts an Personen, die bereits ein Bündner Gemeindebürgerrecht besaßen, nicht berücksichtigt werden konnte, da hier die kantonale Einbürgerungsbehörde nicht involviert war.

Bürgergemeinden nach Vermögen und Einbürgerungen von 2001–2010

Vermögen	Bürger- gemeinden	Anzahl Einbürgerungen 2001–2010				
		0	1	2–9	10–100	über 100
ohne Ausweis	41	10	9	16	4	2
bis 10000	3	3	0	0	0	0
10001–50000	14	1	3	7	3	0
50001–100000	8	3	1	2	2	0
100001–500001	17	3	3	8	3	0
500001–1 Mio. CHF	7	0	1	4	2	0
über 1 Mio. CHF	18	1	1	5	7	4

### 3. Strategische Weichenstellungen des Grossen Rates

Der Grosse Rat befasste sich in der Februarsession 2011 mit strategischen Fragen zur Gemeinde- und Gebietsreform (Botschaft Heft Nr. 8/2010–2011, S. 589 ff.). Mittels 24 Grundsatzfragen konnte er zu den von der Regierung vorgeschlagenen Reformzielen Stellung beziehen und die entsprechenden Umsetzungsstrategien in den Konturen festlegen. Der Grosse Rat hielt ohne Gegenstimme fest, dass der Kanton überstrukturiert sei. Eine Reform unter Einbezug aller Staatsebenen sei notwendig. Die Neuausrichtung solle zweigeteilt erfolgen: auf der kommunalen Ebene mittels einer **Gemeindereform**, auf der mittleren Ebene mittels einer **Gebietsreform**.



Als strategische Ziele einer umfassenden Reform hielt die Regierung in ihrem Bericht und ihrer Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform Folgendes fest:

- Die staatlichen Strukturen sollen konsequent auf die bestehenden und künftigen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung ausgerichtet werden.
- Die Leistungsfähigkeit, Eigenfinanzierungskraft und -verantwortung der politischen Gemeinden sollen gestärkt werden.
- Die Gemeinden sollen ihre Aufgaben möglichst selbständig, bürgernah, wirksam und kostengünstig erfüllen.
- Die Voraussetzungen für die erforderliche Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs sollen verbessert werden.
- Die Vereinfachung der Strukturen auf der regionalen Ebene soll die Transparenz und Rechtssicherheit erhöhen sowie die Voraussetzungen für die regionale Aufgabenerfüllung verbessern.

Der Grosse Rat stimmte diesen Zielen zu. Er beantwortete auch, mit welcher Strategie die Ziele erreicht werden sollen:

- Durch eine weiterhin nach dem Bottom-up-Ansatz initiierte Gemeinde-reform soll die Anzahl Gemeinden bis im Jahr 2020 auf 50 bis 100 Gemeinden, langfristig auf unter 50 Gemeinden reduziert werden.
- Mittels einer nach dem Top-down-Ansatz verfassungsrechtlich zu verankernden Gebietsreform soll der Kanton in die drei Staatsebenen Kanton, Region und Gemeinde gegliedert werden.
- Die notwendige Strukturreform soll etappiert diskutiert, beschlossen und umgesetzt werden. Über die Zuweisung von Aufgaben an die Region soll im Einzelfall entschieden werden.

- Die Strukturreform soll losgelöst von der Diskussion um die Änderung des Wahlsystems für den Grossen Rat vollzogen werden.

Die in der Folge zu schaffenden Rechtsanpassungen sollen gemäss Auftrag des Grossen Rats gestaffelt erfolgen. Dabei sind im Bereich der Gemeindereform die folgenden vier Teilprojekte vorgesehen:

- Der Zusammenschluss der politischen Gemeinden soll nicht automatisch zum Zusammenschluss der Bürgergemeinden führen (Art. 89 GG).
- Die in der Kantonsverfassung statuierte explizite Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit (Art. 64 KV) soll aufgehoben werden.
- Unter Anhörung und Mitwirkung der Gemeinden sollen Fusions-Förderräume definiert werden.
- Kreisabstimmungen und gemeindeübergreifende Abstimmungen sollen als Folge von Initiativen vor Ort ermöglicht werden.

Ein erster Schritt bezüglich Umsetzung der Gemeindereform erfolgt mit den vorliegenden Regelungen zu den Bürgergemeinden.

### **III. Gründe für die Teilrevision**

#### **1. Bisherige Erfahrungen**

Art. 89 GG regelt bislang die Folgen für die Bürgergemeinden bei Gemeindezusammenschlüssen. Danach gilt der Zusammenschluss der politischen Gemeinden auch automatisch für die entsprechenden Bürgergemeinden untereinander. In der Regel gab es während der Fusionsprojekte intensive Diskussionen und Verhandlungen darüber, wie sich die Bürgergemeinden im Falle eines Zusammenschlusses politischer Gemeinden ausrichten sollen. Folgende Varianten stehen in der Regel zur Diskussion:

- Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde  $\Rightarrow$  Nach dem Zusammenschluss gibt es nur noch eine politische Gemeinde;
- Zusammenschluss der Bürgergemeinden untereinander  $\Rightarrow$  Nach dem Zusammenschluss besteht neben der politischen Gemeinde noch eine Bürgergemeinde;
- Auslagerung des bürgerlichen Vermögens oder Teile davon in privat- oder öffentlich-rechtliche Rechtsträger  $\Rightarrow$  Nach dem Zusammenschluss können neben der politischen Gemeinde und allenfalls einer Bürgergemeinde noch verschiedene Auslagerungsträger wie Genossenschaften oder Stiftungen bestehen.

Neben den zahlreichen anderen komplexen Fragen, welche ein Zusammenschlussprojekt von politischen Gemeinden zu beantworten hat, kann die unterschiedliche finanzielle Ausgangslage der betroffenen Bürgergemeinden zu einer kritischen Haltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Fusionsprojekt führen.

In der Vergangenheit führte vor allem die Auslagerungsthematik zur Frage der kantonal-rechtlichen Zulässigkeit. So musste die Regierung im Rahmen der Fusion Cazis (Cazis, Portein, Präz, Sarn und Tartar) am 22. Dezember 2009 aufsichtsrechtlich verfügen, dass dieser Weg unzulässig sei, sofern dies unter Zuhilfenahme einer sogenannten bürgerlichen Boden-genossenschaft nach Art. 26ff. des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EGzZGB; BR 210.100) erfolge: «Derartige Genossenschaften würden nicht der erforderlichen staatlichen Aufsicht unterstehen und es gebe keine Gewähr dafür, dass das in Frage stehende Nutzungsvermögen nicht seinem Zwecke entfremdet und zum Beispiel unter die Genossenschafter verteilt werde».

Die Regierung verwies auf die grundsätzliche Möglichkeit der Errichtung einer bürgerlichen Korporation nach Art. 82 GG. Von dieser Möglichkeit machte die Bürgergemeinde Cazis in der Folge keinen Gebrauch. Das Vermögen der ehemaligen Bürgergemeinde Sarn wurde der zusammengeschlossenen politischen Gemeinde Cazis übertragen.

Vollzogen wurde hingegen bereits zu einem früheren Zeitpunkt die Auslagerung des bürgerlichen Vermögens der Bürgergemeinde Splügen (Zusammenschluss Splügen und Medels i. Rh.) sowie der Bürgergemeinden Tumegl/Tomils und Feldis/Veulden.

Bei den Talschaftsfusionen Val Müstair<sup>2</sup> und Bregaglia fand hinsichtlich der Bürgergemeinden eine grosse Strukturbereinigung statt: elf politische Gemeinden mit acht Bürgergemeinden fusionierten zu zwei politischen Gemeinden ohne Bürgergemeinden. Auch in anderen Projekten schlossen sich die noch vorhandenen Bürgergemeinden mit den politischen Gemeinden zusammen. Seit dem Jahre 2006 sind 15 Gemeindezusammenschlüsse zustande gekommen, an welchen Gemeinden mit Bürgergemeinden beteiligt waren. Nach dem Zusammenschluss verfügten acht Gemeinden über eine Bürgergemeinde und sieben über keine Bürgergemeinde mehr.

---

<sup>2</sup> Der Beschluss zum Zusammenschluss mit der neuen politischen Gemeinde Val Müstair erfolgte nach dem Fusionszeitpunkt.

### Zusammenstellung Bürgergemeinden / Fusionen

	Gemeinden vor Fusion	Bürgergemeinde vorhanden?		Gemeinden nach Fusion	Bürgergemeinde vorhanden?		Auslagerung von Vermögen
		Ja	Nein		Ja	Nein	
2003	Donath Patzen-Fardün		x x	Donat		x	
2006	Splügen Medels i.Rh.	x	x	Splügen	x		x
2007	St. Antönien St. Antönien-Ascharina	x	x	St. Antönien		x	
2008	Pagig St. Peter	x x		St. Peter-Pagig		x	
	Ausserferrera Innerferrera		x x	Ferrera		x	
	Trimmis Says	x x		Trimmis	x		
2009	Davos Wiesen	x x		Davos	x		
	Feldis/Veulden Scheid Trans Tumegl/Tomils	x  x	 x x	Tomils		x	x
	Fuldera Lü Müstair Sta. Maria Tschier Valchava	x x x x	  x x	Val Müstair		x	
	Andeer Clugin Pignia	x  x	 x x	Andeer	x		
	Flond Surcuolm		x x	Mundaun		x	
	Praden Tschierschen	x x		Tschierschen-Praden	x		
2010	Bondo Castasegna Soglio Stampa Vicosoprano	x x x x		Bregaglia		x	
	Churwalden Malix Parpan	x x x		Churwalden	x		
	Cazis Portein Prätz Sarn Tartar	x  x	 x x	Cazis	x		
2011	Fanas Grüsch Valzeina	x x		Grüsch		x	x
2012	Igis Mastrils	x	x	Landquart	x		
	Schlans Trun		x x	Trun		x	

## 2. Handlungsbedarf

Der Zusammenschluss von politischen Gemeinden liegt in hohem öffentlichen Interesse. Gemäss Art. 64 KV hat der Kanton den Zusammenschluss zu fördern. Die Thematik Bürgergemeinden kann auf Grund des geltenden Fusionszwangs ein Fusionsprojekt belasten. Dies ist insbesondere dort manifest geworden, wo Bürgergemeinden betroffen sind, die ihren Mitgliedern bürgerliches Vermögen ausbezahlen (sog. Bürgernutzen). Eine Ausdehnung dieses Privilegs auf zusätzliche Mitglieder aus der Nachbargemeinde wird tendenziell eher abgelehnt. Die heutige Regelung kann sich damit fusionshemmend auswirken.

Vereinzelte gab es auch schon Bestrebungen, vor einer allfälligen Fusion der politischen Gemeinden deren Vermögen auf die Bürgergemeinden zu übertragen. Das ist unzulässig. Art. 28 GG definiert, dass sämtliches Eigentum am Gemeindevermögen der politischen Gemeinde zusteht. Ausnahme bildet nur das in Art. 79 GG abschliessend der Bürgergemeinde zuerkannte Vermögen. Die Bürgergemeinden und die politischen Gemeinden hatten im Nachgang zum Inkrafttreten des Gemeindegesetzes im Jahr 1974 zehn Jahre Zeit, die Eigentumsfrage mittels Ausscheidungsvereinbarung definitiv zu regeln. Eine «Rückübertragung» des Gemeindevermögens auf die Bürgergemeinde würde dem Grundsatz einer guten Verwaltung gemäss Art. 29 GG zuwider laufen und wäre als gesetzeswidrig zu taxieren. Diese Tatsache wäre sogar dann gegeben, wenn eine Mehrheit der Stimmberechtigten einer politischen Gemeinde ein solches Ansinnen gutheissen würde. Angesichts der klaren Rechtslage ist kein zusätzlicher Regelungsbedarf notwendig.

Der Wunsch des Grossen Rates, den heutigen Automatismus aufheben zu wollen, hat in den laufenden Fusionsprojekten wiederum zu Unsicherheit geführt. Auch daraus ergibt sich ein Handlungsbedarf für eine rasche abschliessende Klärung.

## **IV. Werdegang der Vorlage**

### **1. Grundsatz**

Es handelt sich vorliegend um die erste Vorlage im Rahmen der Umsetzung der Gemeindereform, wie sie der Grosse Rat in der Februarsession 2011 in den Grundzügen beschlossen hat. Die vom Grossen Rat beschlossene Weichenstellung in Bezug auf die Bürgergemeinden beim Zusammenschluss der politischen Gemeinden soll nach dem Grundsatz «so viel wie nötig, so wenig wie möglich» gesetzgeberisch umgesetzt werden.

### **2. Geprüfte Lösungsansätze**

Für die Erarbeitung eines sinnvollen Lösungsansatzes wurden verschiedene Varianten geprüft, wie das Fusionshemmnis im Bereich der Bürgergemeinden gemildert oder gänzlich eliminiert werden könnte. Dabei stellten sich – nebst der Aufhebung des Fusionszwangs für die Bürgergemeinden (Vorschlag gemäss Vernehmlassung) – die nachfolgenden beiden Ideen als weitere Möglichkeiten heraus:

#### *Abschaffung der Bürgergemeinden*

Es versteht sich von selbst, dass ohne die Existenz der Bürgergemeinden kein Handlungsbedarf bestünde. Mit der neuen Kantonsverfassung wurde der Bürgergemeinde die Institutsgarantie zuerkannt. Der Bestand der Bürgergemeinde als Institution ist folglich gewährleistet. Eine Abschaffung ist nach Ansicht der Regierung für den Gemeindereformprozess auch nicht nötig: Nicht das Bestehen der Bürgergemeinden wirkt sich fusionshemmend aus, sondern der bestehende Fusionszwang bei Zusammenschlüssen politischer Gemeinden. Ebenso kann sich die vereinzelt angetroffene Praxis der Ausschüttung eines Bürgernutzens fusionshemmend auswirken.

#### *Fraktionsbürgergemeinden und Fraktionsbürgerrecht*

Eine mögliche Lösung könnte auch darin bestehen, im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen auf dem Gebiete der ehemaligen politischen Gemeinden (und neuen Fraktionen) Bürgergemeinden zu belassen, welche ein «Fraktionsbürgerrecht» erteilen könnten. Eine solche Variante wurde jedoch als unzweckmässig beurteilt und darum nicht weiter verfolgt. Die Frage, ob es überhaupt zulässig wäre, das in der Bundesverfassung vorgesehene Gemeindebürgerrecht derart auszugestalten, dass es innerhalb einer politischen Gemeinde auch mehrere Bürgerrechte geben soll, kann damit offen bleiben.



### 3. Vernehmlassungsverfahren

Am 25. Mai 2011 gab die Regierung die Vernehmlassung zum Teilprojekt Bürgergemeinde frei.

Das Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) lud die politischen Gemeinden, die Bürgergemeinden, den Verband Bündnerischer Bürgergemeinden VBB, die IG Kleingemeinden, die politischen Parteien sowie die kantonalen Departemente und Dienststellen zur Vernehmlassung ein. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 31. August 2011. Die Vorlage stiess auf grosses Interesse. Es gingen total 182 Stellungnahmen ein.

<b>Vernehmlassungsteilnehmende</b>	<b>Anzahl</b>
Gemeinden	96
Bürgergemeinden	73
Politische Parteien	6
Kantonale Departemente und Dienststellen	5
Übrige	2
<b>Total eingegangene Vernehmlassungen</b>	<b>182</b>

**Bemerkungen:**

*Politische Parteien: SP GR, BDP Ilanz, Grünliberale GR, Verda Grünes Graubünden, BDP GR, FDP GR*

*Kantonale Departemente und Dienststellen: Finanzkontrolle, DVS, EKUD, DJSG, Amt für Polizeiwesen*

*Übrige: Regiun Surselva, Bürgerverein Chur.*

Insgesamt wird die Vorlage von einer Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten unterstützt. Etwas zu differenzieren sind die Antworten in Bezug auf das Hauptanliegen der Vorlage, wonach der Zusammenschluss von politischen Gemeinden nicht mehr automatisch zum Zusammenschluss der Bürgergemeinden untereinander führen muss. Die Bürgergemeinden befürworten eine entsprechende Änderung fast einhellig, während sich die politischen Gemeinden mehrheitlich kritisch dazu äussern. Diese Haltung liegt in der Befürchtung begründet, eine einheitliche und rechtsgleiche Einbürgerungspraxis wäre nicht mehr garantiert, falls innerhalb einer politischen Gemeinde zwei oder mehrere Bürgergemeinden existierten und diese für die Einbürgerungen autonom zuständig seien. Unbestritten hingegen ist der Grundsatz, wonach weiterhin die Bürgergemeinden für die Verleihung des Bürgerrechts zuständig sein sollen.

Auch wird die Bestimmung befürwortet, dass das bürgerliche Vermögen nur noch im Fall einer Auflösung der Bürgergemeinde und im Zuge der Fusion von politischen Gemeinden in eine bürgerliche Genossenschaft ausgelagert werden darf.

Übereinstimmende Meinung zwischen den politischen Gemeinden und Bürgergemeinden herrscht bei der ausdrücklichen Erwähnung der heute bereits geltenden Rechtslage, dass die Ausschüttung von bürgerlichen Erträgen oder des Vermögens an die Bürgerinnen und Bürger (z. B. Auszahlung von Bürgernutzen) unzulässig ist. Diesem Vorschlag, welcher zur Rechtsklarheit beiträgt, wird mit über 82 Prozent zugestimmt.

Auf weitere Hinweise aus den Stellungnahmen wird in den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzes eingegangen.

Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung drängen sich keine Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage auf.

#### **4. Neue Konzeption**

Die vorliegende Konzeption beseitigt den Automatismus von Art. 89 GG und hebt im Falle von Fusionen die territoriale Deckungsgleichheit von politischer Gemeinde und Bürgergemeinde auf. Dies hat zur Konsequenz, dass es auf dem Territorium einer politischen Gemeinde mehrere Bürgergemeinden geben kann, die weiterhin über das jeweilige bürgerliche Vermögen verfügen und für die Erteilung des Bürgerrechts zuständig sind. In einer Gemeinde bzw. einer Fraktion ohne Bürgergemeinde würde die politische Gemeinde den Einbürgerungsentscheid fällen. Bei den Einbürgerungen wird jeweils das Bürgerrecht mit der Bezeichnung der neuen politischen Gemeinde erteilt. Damit können in einer zusammengeschlossenen Gemeinde verschiedene Bürgergemeinden und unterschiedliche Zuständigkeiten für die Aufgabe der Einbürgerung bestehen. Bürgergemeinden können sich im Rahmen der Fusion politischer Gemeinden weiterhin untereinander zusammenschliessen, müssen dies aber nicht mehr.

Die Neukonzeption verhindert, dass zahlreiche und verschiedene Rechtsträger für das bürgerliche Vermögen geschaffen und dadurch die Strukturen und Eigentumsverhältnisse des öffentlichen Vermögens verkompliziert werden. Es erübrigt sich die Frage der Auslagerung von (bürgerlichem) Vermögen, weil die bisherigen Bürgergemeinden auch innerhalb einer zusammengeschlossenen politischen Gemeinde bestehen können. Die Fusionsprojekte der politischen Gemeinden können durch einen oftmals zeitraubenden und kritischen Diskussionspunkt entlastet werden, wodurch die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zum Zusammenschluss von Gemeinden erleichtert werden kann.

Analog zu der geltenden Regelung ist nur diejenige Person Mitglied der Bürgergemeinde, welche das Bürgerrecht der Gemeinde besitzt und ihren Wohnsitz in der Bürgergemeinde hat.

Aufgrund des Umstandes, dass die Bürgergemeinden unabhängig einer Fusion der politischen Gemeinden weiter bestehen können, erübrigt sich eine Auslagerung von bürgerlichem Vermögen. Es rechtfertigt sich darum, ein generelles Auslagerungsverbot gesetzlich zu statuieren, um weitere Auslagerungen und die Bildung neuer und zusätzlicher Strukturen zu unterbinden (E-Art. 79 Abs. 3). Von diesem Verbot soll allerdings abgewichen werden können, wenn sich die bestehenden Bürgergemeinden mit der politischen Gemeinde zusammenschliessen und sich damit auflösen. Diese Variante mit dem Ziel der Strukturbereinigung lässt die öffentlich-rechtliche bürgerliche Genossenschaft als Auslagerungsträgerin zu (E-Art. 89 Abs. 3). Sie steht unter der Aufsicht der politischen Gemeinde, welche darauf zu achten hat, dass öffentliches Gut der Öffentlichkeit erhalten bleibt. In einer Übergangsregelung werden zur Klärung rechtlicher Unsicherheiten zudem die bestehenden bürgerlichen Korporationen rechtlich den neuen bürgerlichen Genossenschaften gleichgestellt (E-Art. 103b).

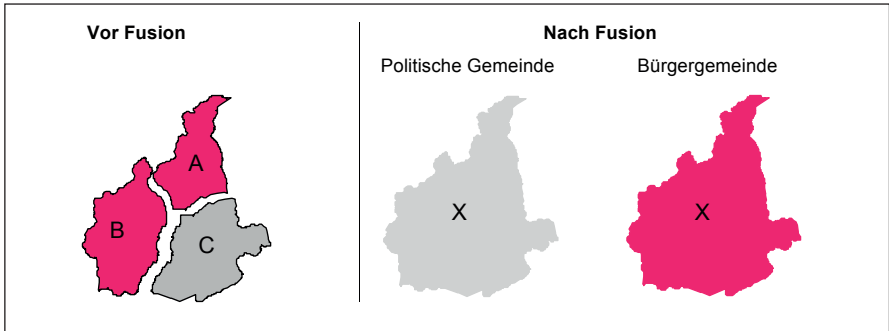
Der in der Botschaft der Regierung zur Gemeinde- und Gebietsreform (Heft Nr. 8/2010–2011, S. 666) ausgeführte Reformbedarf bezüglich Rechtsverhältnisse zwischen politischer Gemeinde und Bürgergemeinde soll erst im Zuge der anstehenden Totalrevision des Gemeindegesetzes angegangen werden.

Die Regierung geht davon aus, dass die Bürgergemeinden und politischen Gemeinden, welche inskünftig das nämliche (Gemeinde-)Bürgerrecht verleihen, eine einheitliche und rechtsgleiche Einbürgerungspraxis handhaben werden, so dass eine Anpassung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (KBüG; BR 130.100) oder der dazugehörenden Verordnung (KBüV; BR 130.110) aufgrund der hierin vorgeschlagenen Änderungen der KV oder des GG nicht notwendig sein wird. Eine solche könnte sich allenfalls dann als angezeigt erweisen, wenn die Einbürgerungspraxis der Bürgergemeinden und politischen Gemeinden Probleme zeitigen sollte. Im Zuge der Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (BüG; SR 141.0) dürfte die Bürgerrechtsgesetzgebung ohnehin anzupassen sein.

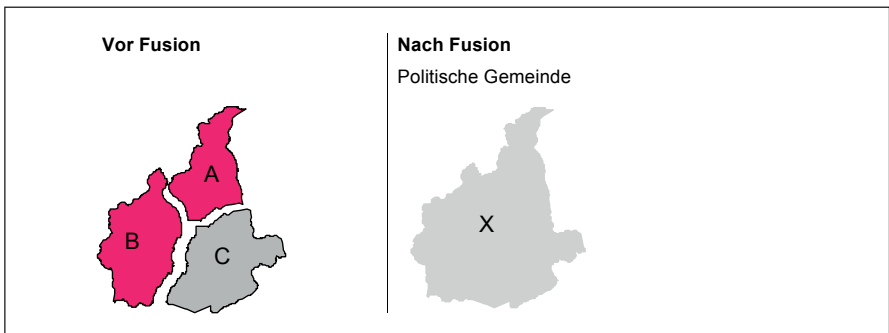
Verschiedene Fallkonstellationen sind nach Inkrafttreten der vorliegenden Teilrevision möglich. Zugrunde gelegt wurde dabei das Beispiel der drei politischen Gemeinden A, B und C, die fusionieren, wobei in A und B jeweils eine Bürgergemeinde besteht, in C jedoch nicht. Die Varianten 1 bis 4 zeigen, welche Möglichkeiten zukünftig für die Bürgergemeinden im Falle eines Zusammenschlusses der drei politischen Gemeinden A, B und C zur neuen Gemeinde X bestehen.

Die Varianten 1 und 2 sind bereits unter der geltenden Gesetzgebung möglich. Neu kommen durch die vorliegende Teilrevision die Varianten 3 und 4 hinzu.

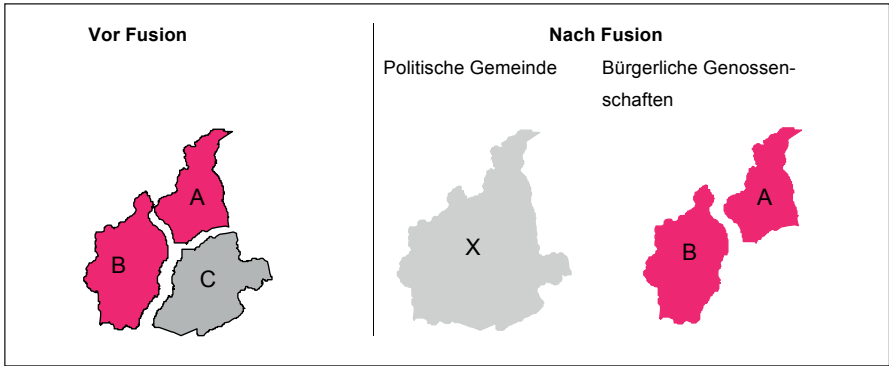
**Variante 1:** Die zwei Bürgergemeinden A und B schliessen sich auf den Fusionszeitpunkt hin zur Bürgergemeinde X zusammen. Es existieren die politische Gemeinde X sowie die Bürgergemeinde X. Die Einbürgerungen mit Bürgerort X nimmt die neue Bürgergemeinde vor. Ihr steht das bürgerliche Vermögen der ehemaligen Bürgergemeinden A und B zu.



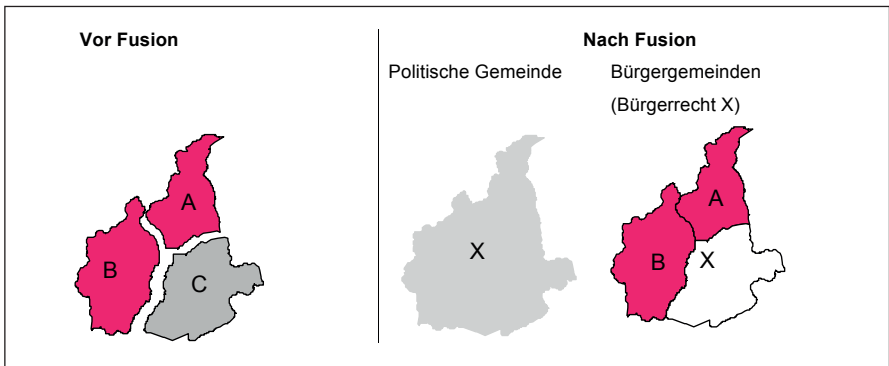
**Variante 2:** Die zwei Bürgergemeinden A und B schliessen sich mit den politischen Gemeinden A und B, noch vor Inkrafttreten der Fusion, zusammen. Es existiert neu nur noch die politische Gemeinde X, welche auch die Einbürgerungen mit dem Bürgerort X vornimmt. Das bürgerliche Eigentum wird ebenfalls der neuen Gemeinde X übertragen.



**Variante 3:** Die zwei Bürgergemeinden A und B schliessen sich mit den politischen Gemeinden A und B, noch vor Inkrafttreten der Fusion, zusammen. Für die Vermögensverwaltung können zwei bürgerliche Genossenschaften A und B gegründet werden. Diese stehen unter Aufsicht der neuen politischen Gemeinde X. Für die Vermögensverwaltung und -verwendung gelten dieselben Regeln wie für die Bürgergemeinden. Einbürgerungen erfolgen durch die politische Gemeinde X.



**Variante 4:** Die zwei Bürgergemeinden A und B bleiben weiter bestehen. Dadurch existieren auf dem Territorium der politischen Gemeinde X zwei Bürgergemeinden. Die Bürgergemeinden A und B erteilen jeweils für ihr Territorium das Bürgerrecht der neuen Gemeinde X, für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde C ist für die Verleihung des Bürgerrechts die neue politische Gemeinde zuständig.



## V. Ausgestaltung der Vorlage

### 1. Formelle Ausgestaltung der Vorlage

Die Aufgabe der territorialen Deckungsgleichheit der Bürgergemeinde mit der politischen Gemeinde im Zusammenhang mit einer Fusion bedarf einer Teilrevision der Kantonsverfassung. Aus verfahrensökonomischen Gründen wäre es denkbar, die notwendigen Anpassungen auf Stufe Gesetz erst nach Annahme der Verfassungsrevision vorzunehmen und dem Grossen Rat mit einer separaten Botschaft zu unterbreiten. Um die momentan laufenden Fusionsprojekte nicht zu verzögern, ist jedoch ein rasches Vorgehen angezeigt. Die vorliegende Botschaft beinhaltet darum auch eine Teilrevision des Gemeindegesetzes.

### 2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

#### **Kantonsverfassung (KV):**

##### *Art. 61 Abs. 1 Bürgergemeinden*

Der Zwang zur territorialen Deckungsgleichheit der Bürgergemeinde mit den politischen Gemeinden im Zusammenhang mit einer Fusion wird aufgehoben. Der territoriale Anknüpfungspunkt für die Mitgliedschaft in der Bürgergemeinde ist nicht mehr die politische Gemeinde, sondern die Bürgergemeinde selber. Für die bestehenden Bürgergemeinden ändert sich nichts, weil diese in ihrer territorialen Ausdehnung deckungsgleich mit der politischen Gemeinde bleiben. Eine Änderung zur heutigen Ausgestaltung der Bürgergemeinden ergibt sich lediglich als Folge von Gemeindegemeinschaften.

#### **Gemeindegesetz (GG):**

##### *Art. 50 Abs. 4 I. Grundsatz, Formen und anwendbares Recht*

Es ist die strategische Absicht von Regierung und Grosse Rat, die Strukturen vereinfachen zu wollen. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich nicht, dass die Bürgergemeinden ihre Aufgaben interkommunal, das heisst zwischen den Bürgergemeinden, erfüllen. Von der bestehenden gesetzlichen Möglichkeit wurde in der Praxis ebenso wenig Gebrauch gemacht wie von der teilweisen Aufgabenübertragung an die politische Gemeinde. Insofern ist die Streichung von Art. 50 Abs. 4 lediglich ein Nachvollzug der gelebten Praxis.

*Art. 77 Abs. 4 und 5 1. Bürgergemeinde; 1. Rechtsstellung*

Abs. 4: Die vorliegende Teilrevision wird zum Anlass genommen, die seit 1. Januar 2009 geltende Regelung, dass die Statuten der Bürgergemeinden vom zuständigen Departement und nicht mehr der Regierung genehmigt werden, formell ins Gesetz zu überführen.

Abs. 5: Mit dem Verbot von Neugründungen von Bürgergemeinden wird rechtlich statuiert, was bereits heute gilt. Unter «Neugründung» wird die Absicht verstanden, in einer Gemeinde, in welcher keine Bürgergemeinde besteht, eine solche zu gründen. Vom Verbot nicht erfasst wird jene Konstellation, bei welcher sich im Rahmen eines Zusammenschlusses der politischen Gemeinden die existierenden Bürgergemeinden deckungsgleich mit der neuen politischen Gemeinde zu einer einzigen Bürgergemeinde zusammenschliessen und nicht in allen entsprechenden bisherigen Gemeinden eine Bürgergemeinde bestand.

*Art. 78 Abs. 2 und 3 2. Organisation*

Abs. 2: Vgl. E-Art. 61 KV

Abs. 3: Die bisherige Regelung erklärt sich aus der Entstehungsgeschichte des GG und hat an Berechtigung verloren. Es darf davon ausgegangen werden, dass die existierenden Bürgergemeinden rechtmässig organisiert sind und ihre Aufgaben ordnungsgemäss wahrnehmen. Falls keine Bürgergemeinde existiert, hat die politische Gemeinde deren Aufgaben wahrzunehmen.

*Art. 79 Abs. 2 und 3 3. Eigentum*

Die Eigentumsfrage wurde mit der Schaffung des Gemeindegesetzes im Jahre 1974 und der zehnjährigen Frist zu einer allfälligen Ausscheidung beantwortet.

Abs. 2 schafft Rechtssicherheit und -klarheit für die Verwendung des bürgerlichen Vermögens. Bereits heute ist die Ausschüttung von Erträgen und Vermögen an die Mitglieder untersagt (vgl. Art. 82 Abs. 2 GG). Trotzdem wird nach wie vor in einigen Bürgergemeinden, entgegen der gesetzlichen Regelung, die Praxis gelebt, dass ein so genannter Bürgernutzen, meist in Bargeld, ausbezahlt wird. Vom Ausschüttungsverbot nicht erfasst sein sollen Naturalgaben von geringem Wert wie eine Flasche Wein oder Ähnliches.

Abs. 3 regelt die Auslagerung von bürgerlichem Vermögen. Der Vermögensübertrag an die politische Gemeinde soll auch weiterhin jederzeit möglich sein und demnach gesetzlich verankert werden. Zudem bietet sich im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen die Möglichkeit, den Eigentümer- und Nutzerkreis auf den bisherigen zu beschränken, indem eine Vermögensauslagerung auf eine bürgerliche Genossenschaft möglich sein wird. Dies ist jedoch nur dann notwendig bzw. zulässig, wenn innerhalb der zusammengeschlossenen Gemeinde keine Bürgergemeinde mehr existiert.

*Art. 80 Abs. 1 4. Nutzung der Bürgerlöser*  
Vgl. E-Art. 61 KV.

*Art. 81 5. Befugnisse*

Der Begriff «Ortsbürger» ist im Kanton Graubünden nicht gebräuchlich. Er soll durch den üblichen und im Rechtsbuch sonst auch verwendeten Begriff «Bürger» ersetzt werden.

Vgl. E-Art. 61 KV.

*Art. 82 Bürgerliche Genossenschaften*

Die bisherige Terminologie der «bürgerlichen Korporation» soll durch den verständlicheren Begriff einer «bürgerlichen Genossenschaft» ersetzt werden. Inhaltlich erfährt diese Körperschaft eine etwas veränderte Bedeutung: Es handelt sich nicht mehr um eine Körperschaft, welche innerhalb der Bürgergemeinde entstehen kann, sondern um einen Vermögensträger mit genossenschaftlicher Ausprägung innerhalb der politischen Gemeinde. Dieses Gefäss steht unter der Aufsicht der politischen Gemeinde, weist mitgliedschaftliche Strukturen auf und ist, wie die Bürgergemeinden, an die öffentliche Verwendung des Vermögens gebunden.

*Art. 89 3. Bürgergemeinde und Bürgerrecht*

E-Abs. 1: Bislang galt der automatische Zusammenschluss von Bürgergemeinden untereinander, falls sich die politischen Gemeinden zusammenschliessen. Dieser Automatismus soll durch eine Kann-Formulierung ersetzt werden. Damit soll möglich sein, dass im Rahmen des Zusammenschlusses politischer Gemeinden eine Bürgergemeinde entstehen kann, welche in ihrer territorialen Ausdehnung derjenigen der neuen politischen Gemeinde entspricht.

E-Abs. 2 regelt, dass sich – wie bis anhin – das Bürgerrecht über den Perimeter der politischen Gemeinde erstrecken soll.

Ein neuer Abs. 3 regelt die Möglichkeit, dass im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen das bürgerliche Vermögen in eine bürgerliche Genossenschaft (vgl. E-Art. 82 GG) ausgelagert werden kann. Da eine solche lediglich innerhalb der politischen Gemeinde gegründet werden kann, wird damit die Auflösung der Bürgergemeinde, das heisst der Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde, vorausgesetzt.

*Art. 103b Bürgerliche Korporationen*

Die bestehenden bürgerlichen Korporationen sollen rechtlich den neuen bürgerlichen Genossenschaften gleichgestellt werden. Die Gründung neuer bürgerlicher Korporationen ist nicht mehr möglich. Mit der Übergangsregelung soll jedoch eine «Gesetzeslücke» für die bestehenden Korporationen verhindert werden.



## **VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine personellen oder finanziellen Auswirkungen auf Kanton, Gemeinden oder Bürgergemeinden.

## **VII. «Gute Gesetzgebung»**

Die Grundsätze der «Guten Gesetzgebung» gemäss den regierungsrätlichen Vorgaben werden mit der Revisionsvorlage beachtet.

## **VIII. Inkrafttreten**

Die Inkraftsetzung der Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes ist auf den 1. Januar 2013 vorgesehen; dadurch sollen die momentan laufenden Fusionsprojekte nicht verzögert werden. Die Gesetzesrevision würde nur dann in Kraft gesetzt werden, wenn die zu Grunde liegende Teilrevision von Art. 61 KV angenommen würde. Die Regierung würde die Bestimmungen von Art. 77 Abs. 4 und 5 GG, welche nicht mit der Aufhebung der territorialen Deckungsgleichheit von politischer Gemeinde und Bürgergemeinde im Zusammenhang stehen, dem Parlament im Rahmen der geplanten Totalrevision des Gemeindegesetzes nochmals unterbreiten.

## **IX. Anträge**

Gestützt auf diese Botschaft beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die Teilrevision der Kantonsverfassung zu Handen der Volksabstimmung zu verabschieden und
3. der Teilrevision des Gemeindegesetzes zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung  
Der Präsident: *Schmid*  
Der Kanzleidirektor: *Riesen*



## Verfassung des Kantons Graubünden

Änderung vom...

---

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

### I.

Die Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai und 14. September 2003 wird wie folgt geändert:

#### Art. 61 Abs. 1

<sup>1</sup> Die Bürgergemeinden setzen sich aus den Gemeindebürgerinnen und -bürgern mit Wohnsitz in der **Bürgergemeinde** zusammen.

### II.

Diese Teilrevision untersteht dem obligatorischen Referendum.  
Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.



# Gemeindegesezt des Kantons Graubünden

Änderung vom...

---

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 der Kantonsverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

## I.

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

### Art. 50 Abs. 4

#### <sup>4</sup> Aufgehoben

### Art. 77 Abs. 4 und 5

<sup>4</sup> Die Statuten der Bürgergemeinde bedürfen der Genehmigung durch **das Departement**. Der Entscheid **des Departementes** ist endgültig.

<sup>5</sup> **Die Errichtung neuer Bürgergemeinden ist ausgeschlossen.**

### Art. 78 Abs. 2 und 3

<sup>2</sup> Durch die Statuten können die Mitglieder des Gemeindevorstandes, welche **Mitglieder der Bürgergemeinde** sind, als Vorstandsmitglieder der Bürgergemeinde bezeichnet werden.

<sup>3</sup> **Besteht keine Bürgergemeinde, erfüllt die politische Gemeinde deren Aufgaben.**

### Art. 79 Abs. 2 und 3

<sup>2</sup> **Das bürgerliche Vermögen dient der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse. Die Ausschüttung oder Verteilung von Erträgen oder Vermögen an die Mitglieder der Bürgergemeinde ist nicht gestattet.**

<sup>3</sup> **Die Auslagerung von Vermögen in andere Rechtsträger als die politische Gemeinde ist mit Ausnahme von Artikel 89 Absatz 3 nicht gestattet.**

### Art. 80 Abs. 1

<sup>1</sup> Soweit davon Gebrauch gemacht wird, ist die Nutzung der Bürgerlöser **den Mitgliedern der Bürgergemeinde** vorbehalten.

**Art. 81 Einleitungssatz**

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

**Art. 82 Abs. 1**

Bürgerliche  
Genossen-  
schaften

<sup>1</sup> Wo innerhalb der **Gemeinde** bürgerliche **Genossenschaften** mit eigenem Vermögen bestehen, haben sie dieses ausschliesslich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (...) zu verwenden.

**Art. 89 Abs. 1 bis 3**

<sup>1</sup> Schliessen sich zwei oder mehrere **politische** Gemeinden zusammen, **können sich auch die Bürgergemeinden deckungsgleich zusammenschliessen.**

<sup>2</sup> **Das Bürgerrecht richtet sich nach der politischen Gemeinde.**

<sup>3</sup> **Lösen sich die Bürgergemeinden im Zuge eines Zusammenschlusses der politischen Gemeinden auf, kann das bürgerliche Vermögen in bürgerliche Genossenschaften ausgelagert werden.**

**Art. 103b**

Bürgerliche  
Korporationen

**Bestehende bürgerliche Korporationen unterstehen den Bestimmungen von Artikel 82.**

**II.**

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Diese Teilrevision tritt nur in Kraft, wenn die Teilrevision von Artikel 61 der Kantonsverfassung angenommen wird.

## Constituziun dal chantun Grischun

Midada dals ...

---

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la constituziun chantunala,  
suenter avair gì invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

### I.

La constituziun dal chantun Grischun dals 18 da matg / 14 da settember  
2003 vegn midada sco suonda:

#### Art. 61 al. 1

<sup>1</sup> Las vischnancas burgaisas sa cumponan da las burgaisas communalas e  
dals burgais communalas cun domicil en la vischnanca **burgaisa**.

### II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum obligatoric.  
La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur.





## Lescha da vischnancas dal chantun Grischun

Midada dals ...

---

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 da la constituziun chantunala,  
sunter avair gi invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

### I.

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

#### Art. 50 al. 4

<sup>4</sup> abolì

#### Art. 77 al. 4 e 5

<sup>4</sup> Ils statuts da la vischnanca burgaisa ston vegnir approvads **dal departament**. La decisiun **dal departament** è definitiva.

<sup>5</sup> **La fundaziun da novas vischnancas burgaisas è esclusa.**

#### Art. 78 al. 2 e 3

<sup>2</sup> Sch'ils commembers da la suprastanza communal èn **commembers da la vischnanca burgaisa**, pon els vegnir designads tras ils statuts sco commembers da la suprastanza da la vischnanca burgaisa.

<sup>3</sup> **Sch'i n'exista nagina vischnanca burgaisa, ademplescha la vischnanca politica sias incumbensas.**

#### Art. 79 al. 2 e 3

<sup>2</sup> **La facultad burgaisa serva ad ademplir incumbensas che stattan en l'interess public. Igl è scumandà da distribuir u da reparter il retgav u la facultad als commembers da la vischnanca burgaisa.**

<sup>3</sup> **Cun excepziun da l'artitgel 89 alinea 3 èsi scumandà d'externalisar la facultad ad auters subjects giuridics che la vischnanca politica.**

#### Art. 80 al. 1

<sup>1</sup> Uschenavant ch'i vegn fatg diever da las sorts dals burgais, è l'utilisaziun da talas resalvada als **commembers da la vischnanca burgaisa.**

**Art. 81 frasa introductiva**

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

**Art. 82 al. 1**

Associaziuns  
burgaisas

<sup>1</sup> Nua ch'igl existan (...) **associaziuns** burgaisas cun atgna facultad **entai-fer la vischnanca**, han quellas da duvrrar questa facultad unicamain per ademplir incumbensas publicas (...).

**Art. 89 al. 1 fin 3**

<sup>1</sup> Sche duas u sche pliras vischnancas **politicas** fusiuneschan, **pon er las vischnancas burgaisas fusiunar en moda congruenta.**

<sup>2</sup> **Il dretg da burgais sa drizza tenor la vischnanca politica.**

<sup>3</sup> **Sche las vischnancas burgaisas sa schlian en il rom d'ina fusiun da las vischnancas politicas, po la facultad burgaisa vegnir externalisada en associaziuns burgaisas.**

**Art. 103b**

Corporaziuns  
burgaisas

**Las corporaziuns burgaisas existentas suttastattan a las disposiziuns da l'artitgel 82.**

**II.**

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur. Questa revisiun parziala entra mo en vigur, sche la revisiun parziala da l'artitgel 61 da la consti-tuziun chantunala vegn acceptada.

## Costituzione del Cantone dei Grigioni

Modifica del ...

---

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale,  
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

### I.

La Costituzione del Cantone dei Grigioni del 18 maggio e 14 settembre 2003 è modificata come segue:

#### **Art. 61 cpv. 1**

<sup>1</sup> I comuni patriziali sono costituiti dalle cittadine e dai cittadini originari del comune e domiciliati nel **comune patriziale**.

### II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum obbligatorio.  
Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore.



## Legge sui comuni del Cantone dei Grigioni

Modifica del ...

---

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 della Costituzione cantonale,  
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

### I.

La legge sui comuni del 28 aprile 1974 è modificata come segue:

**Art. 50 cpv. 4**

<sup>4</sup> **Abrogato**

**Art. 77 cpv. 4 e 5**

<sup>4</sup> Lo statuto del comune patriziale richiede l'approvazione del **Dipartimento**. La decisione del **Dipartimento** è definitiva.

<sup>5</sup> **È esclusa l'istituzione di nuovi comuni patriziali.**

**Art. 78 cpv. 2 e 3**

<sup>2</sup> Per disposizione statutaria possono essere designati quali membri della sovranza patriziale i membri del municipio (della sovranza), se sono **membri del comune patriziale**.

<sup>3</sup> **Se non esiste un comune patriziale, i suoi compiti saranno assunti dal comune politico.**

**Art. 79 cpv. 2 e 3**

<sup>2</sup> **Il patrimonio patriziale serve all'adempimento di compiti di interesse pubblico. Non è permessa la ripartizione o la distribuzione di utili o patrimoni ai membri del comune patriziale.**

<sup>3</sup> **Ad eccezione dell'articolo 89 capoverso 3 non è permesso trasferire il patrimonio a soggetti giuridici diversi dal comune politico.**

**Art. 80 cpv. 1**

<sup>1</sup> **Fintanto che ne viene fatto uso, il congondimento dei lotti patriziali è riservato ai membri del comune patriziale.**

**Art. 81 frase introduttiva**

Se almeno sette **cittadini** aventi diritto di voto risiedono nel **comune patriziale** e sono organizzati in comune patriziale ai sensi dell'articolo 78, quest'ultimo decide su:

Consorzi  
patriziali

**Art. 82 cpv. 1**

<sup>1</sup> Se nel **comune** esistono **consorzi** patriziali **dotati** di patrimonio proprio, questo deve essere utilizzato esclusivamente per soddisfare compiti pubblici (...).

**Art. 89 cpv. 1-3**

<sup>1</sup> Se due o più comuni **politici** si aggregano, **anche i comuni patriziali possono aggregarsi in modo da sovrapporsi.**

<sup>2</sup> **La cittadinanza si orienta al comune politico.**

<sup>3</sup> **Se nel corso di un'aggregazione dei comuni politici i comuni patriziali si sciolgono, il patrimonio patriziale può essere trasferito a consorzi patriziali.**

Corporazioni  
patriziali

**Art. 103b**

**Le corporazioni patriziali esistenti sottostanno alle disposizioni dell'articolo 82.**

**II.**

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore. La presente revisione parziale entra in vigore soltanto se viene approvata la revisione parziale dell'articolo 61 della Costituzione cantonale.

## Auszug aus dem geltenden Recht

### Verfassung des Kantons Graubünden

Vom Volk angenommen am 18. Mai 2003 / 14. September 2003<sup>1)</sup>

---

#### V. Gliederung des Kantons

##### 1. GEMEINDEN UND INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

###### A. Gemeindearten

###### Art. 61

<sup>1</sup> Die Bürgergemeinden setzen sich aus den Gemeindebürgerinnen und -bürgern mit Wohnsitz in der Gemeinde zusammen. Bürgergemeinden

<sup>2</sup> Rechtsstellung, Aufgaben und Organisation der Bürgergemeinden sowie der Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde richten sich nach dem Gesetz.

---

<sup>1)</sup> B vom 15. Januar 2002, 479; GRP 2002/2003; 216 und 346 (1. Lesung) und 464 und 690 (2. Lesung); Gewährleistung vom 15. Juni 2004, BBL 2004, 3643





## Gemeindegesez des Kantons Graubünden

Vom Volke angenommen am 28. April 1974 <sup>1)</sup>

---

### VI. Interkommunale Zusammenarbeit

#### Art. 50 <sup>2)</sup>

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

- a) <sup>4)</sup> als Regionalverband;
- b) <sup>5)</sup> als Gemeindeverband;
- 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>3 6)</sup> Aufgaben von regionaler Bedeutung sind von einem Regionalverband zu erfüllen.

<sup>4 7)</sup> Im Rahmen ihres eigenen Zuständigkeitsbereiches können sich ausserdem Bürgergemeinden unter sich oder mit Gemeinden verbinden.

<sup>5)</sup> Die Vorschriften dieses Gesetzes finden auf die Formen der Gemeindeverbindungen sinngemäss Anwendung.

<sup>3)</sup> I. Grundsatz,  
Formen und  
anwendbares  
Recht

---

<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> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Fassung gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

<sup>4)</sup> Fassung gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

<sup>5)</sup> Fassung gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

<sup>6)</sup> Einfügung gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

<sup>7)</sup> Neue Nummerierung der Absätze 4 und 5 gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

**VIII. Bürgergemeinde und bürgerliche Korporationen**<sup>1)</sup>**Art. 77**

1. Bürger-  
gemeinde  
1. Rechtsstellung

<sup>1</sup> Die Bürgergemeinde ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

<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> <sup>2)</sup>In Gemeinden mit Gemeindeparlament sind die Bürgergemeinden befugt, von Artikel 9 litera e abweichende Bestimmungen zu erlassen.

<sup>4</sup> <sup>3)</sup>Die Statuten der Bürgergemeinde bedürfen der Genehmigung durch die Regierung. Der Entscheid der Regierung ist endgültig. <sup>4)</sup>

**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>5)</sup>

**Art. 79**

3. Eigentum

Der Bürgergemeinde steht das Eigentum zu:

- a) <sup>6)</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;

---

<sup>1)</sup> Vgl. dazu Art. 40 Abs. 9 Kantonsverfassung, BR 110.100

<sup>2)</sup> Fassung gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

<sup>3)</sup> Fassung gemäss Anhang zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG), AGS 2006, KA 3310, am 1. Januar 2007 in Kraft getreten.

<sup>4)</sup> Mit Art. 2 der Verordnung betreffend die Übertragung von Befugnissen der Regierung auf die Departemente und Dienststellen, BR 170.340 wird die Befugnis zur Genehmigung von Erlass und Änderung von Statuten der Bürgergemeinden an das Departement delegiert; am 1. Januar 2009 in Kraft getreten.

<sup>5)</sup> Siehe Art. 19 des Bürgerrechtsgesetzes, BR 130.100

<sup>6)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 12. Juni 1994; siehe FN zu Art. 4

- 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**

<sup>1</sup> Soweit davon Gebrauch gemacht wird, ist die Nutzung der Bürgerlöser den Bürgern vorbehalten. 4. Nutzung der Bürgerlöser

<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.

**Art. 81**

Wohnen mindestens sieben stimmfähige Ortsbürger in der Gemeinde und sind sie im Sinne von Artikel 78 als Bürgergemeinde organisiert, so entscheidet diese: 5. Befugnisse

- 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;
- f) <sup>1)</sup>über den Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde.

**Art. 81a <sup>2)</sup>**

<sup>1</sup> Die Bürgergemeinden haben jährlich über ihren gesamten Finanzhaushalt Rechnung abzulegen, sofern dies nicht durch die politische Gemeinde erfolgt. 6. Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht

---

<sup>1)</sup> Einfügung gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

<sup>2)</sup> Einfügung gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

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

## IX. <sup>1)</sup>Gemeindegrenzen und Zusammenschluss von politischen Gemeinden

### Art. 89<sup>2)</sup>

3. Bürgergemeinde und Bürgerrecht

<sup>1</sup> <sup>3)</sup>Schliessen sich zwei oder mehrere Gemeinden zusammen, gilt der Zusammenschluss auch für die Bürgergemeinden.

<sup>2</sup> Im Übrigen regeln die betroffenen Gemeinden das Bürgerrecht.

## XI. Schlussbestimmungen

### Art. 103

II. Eigentumsausscheidung

<sup>1</sup> Die rechtsgenüglihe Ausscheidung des der Bürgergemeinde gemäss Artikel 79 zustehenden Eigentums ist innert zehn Jahren seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes vorzunehmen.

<sup>2</sup> Innert dieser Frist nicht der Bürgergemeinde zuerkanntes Eigentum gehört der politischen Gemeinde.

<sup>3</sup> <sup>4)</sup>Die übrigen bürgerlichen Armenfonds sowie die der bürgerlichen Sozialhilfe 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 Gemeinde keine entsprechenden Beiträge leistet.

### Art. 103a<sup>5)</sup>

III. Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom 31. August 2006

Die Kreise haben innert zwei Jahren ab In-Kraft-Treten dieses Gesetzes die Zusammensetzung des Kreisrates in der Verfassung zu regeln.

<sup>1)</sup> Fassung gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

<sup>2)</sup> Fassung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2000; siehe FN zu Art. 5a

<sup>3)</sup> Fassung gemäss GRB vom 7. Dezember 2005; B vom 6. September 2005, 997; GRP 2005/2006, 749; mit RB vom 23. Mai 2006 auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt.

<sup>4)</sup> Eingefügt durch Volksbeschluss vom 12. Juni 1994; siehe FN zu Art. 4

<sup>5)</sup> Einfügung gemäss Anhang zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG), AGS 2006, KA 3310, am 1. Januar 2007 in Kraft getreten.