



Erläuternder Bericht

über

die Teilrevision der Kantonsverfassung (KV)

und des Gemeindegesetzes (GG)

(Gemeindereform: Teilprojekt Bürgergemeinden)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Wesen der Bündner Bürgergemeinde	6
3	Zusammenschlüsse von politischen Gemeinden: Auswirkungen auf die Bürgergemeinden.....	8
4	Neue Konzeption.....	10
5	Ausführungen zu den einzelnen E-Artikeln	17
6	Auswirkungen der Teilrevisionen	20
7	Umsetzung und Inkrafttreten	20

1 Einleitung

In Graubünden erfüllen, nebst dem Kanton, aktuell 178 Gemeinden, 109 Bürgergemeinden, 39 Kreise, 11 Bezirke, 13 Regionalverbände und über 400 Formen der interkommunalen Zusammenarbeit die öffentlichen Aufgaben. Die sich stellenden zukünftigen Aufgaben und die zu erwartenden Entwicklungen bedingen eine Anpassung der Strukturen, um die Aufgaben im Einklang mit dem übergeordneten Recht, in genügender Qualität und mit der geforderten Effizienz bewältigen zu können.

Der Grosse Rat befasste sich in der Februarsession 2011 mit strategischen Fragen zur Gemeinde- und Gebietsreform. In insgesamt 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 eindeutig, d.h. ohne Gegenstimmen, fest, dass der Kanton überstrukturiert ist. Zudem sei eine Reform unter Einbezug aller Staatsebenen notwendig. Die Neuausrichtung soll zweigeteilt erfolgen: auf der kommunalen Ebene mittels einer Gemeindeform, auf der regionalen Ebene mittels einer Gebietsreform.

Als strategische Ziele einer umfassenden Reform hielt die Regierung in ihrem Bericht und ihrer Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform (Heft Nr. 8/2010-2011) 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 nicht nur diesen Zielen zu, sondern beantwortete auch, mit welcher Strategie die Ziele erreicht werden sollen:

- Durch eine weiterhin nach dem Bottom-up-Ansatz initiierte Gemeindereform 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 Gemeinden gegliedert werden.
- Die notwendige Strukturreform soll etappiert diskutiert, beschlossen und umgesetzt werden. So wird über die Zuweisung von Aufgaben an die Region im Einzelfall entschieden.
- 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 drei Teilprojekte¹ vorgesehen:

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

Zusätzlich sollen Fusions-Förderräume unter Anhörung und Mitwirkung der Gemeinden definiert werden.

Ein erster Schritt bezüglich Umsetzung der Gemeindereform erfolgt mit einer Anpassung der Regelungen zu den Bürgergemeinden. Damit sollen mögliche Fusionshindernisse aus dem Weg geräumt werden.

Gemäss Art. 89 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) gilt der Zusammenschluss von zwei oder mehreren politischen Gemeinden auch für die Bür-

¹ Nicht erwähnt werden vorliegend die Umsetzungsprojekte im Bereich der Gebietsreform.

gergemeinden untereinander. Mit 62 zu 51 Stimmen befürwortete der Grosse Rat die Frage, wonach dies – zur Beseitigung eines bestehenden Fusionshindernisses - nicht mehr automatisch der Fall sein soll. Weil dadurch künftig innerhalb einer politischen Gemeinde zwei oder mehrere Bürgergemeinden existieren könnten, sind als Folge davon Art. 61 der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) sowie mehrere Artikel des GG zu revidieren.

Mit der Aufhebung des automatischen Zusammenschlusses der Bürgergemeinden soll gleichzeitig die Auslagerung von öffentlichem Vermögen der Bürgergemeinde vor einer Fusion eingeschränkt werden. Die Erfahrung aus den bisherigen Zusammenschlüssen politischer Gemeinden zeigt, dass sich in vielen Fällen die Bürgergemeinden vor Inkrafttreten der Fusion mit der Gemeinde zusammenschliessen und ihr die Aufgaben übertragen. In verschiedenen anderen Fällen wurde jedoch vor der Fusion der politischen Gemeinden die Auslagerung von bürgerlichem Vermögen in Betracht gezogen und vereinzelt auch vollzogen. Die Regierung untersagte mit Beschluss vom 22. Dezember 2009 den Bürgergemeinden Cazis und Sarn, ihr Nutzungsvermögen auf einen privatrechtlichen Träger (bürgerliche Bodengenossenschaft gemäss Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch, EGZZGB; BR 210.100) zu übertragen. Die Regierung erläuterte, dass eine Auslagerung von Vermögen auf einen anderen öffentlich-rechtlichen Rechtsträger zwar möglich sei, jedoch mangels Aufsichtsmöglichkeiten nicht auf eine privatrechtliche Bodengenossenschaft. Zudem seien weitere Grundsätze einzuhalten: So dürfe das bürgerliche Vermögen nicht seiner öffentlichen Bestimmung entzogen werden.

Damit zukünftig nicht noch mehr Konstrukte entstehen, welche die Strukturen und Eigentumsverhältnisse des öffentlichen Vermögens verkomplizieren, erachtet die Regierung die Aufhebung des automatischen Zusammenschlusses von Bürgergemeinden als zielführend. Die Frage der Auslagerung von Vermögen erübrigt sich dadurch, weil die Bürgergemeinden auch innerhalb einer zusammengeschlossenen politischen Gemeinde weiter bestehen können. Als mögliche Alternative für die Verwaltung des bürgerlichen Vermögens soll künftig die als öffentlich-rechtliche Körperschaft ausgestaltete *bürgerliche Genossenschaft* zur Verfügung stehen. Diese bietet sich dann an, wenn innerhalb einer fusionierten Gemeinde keine Bürgergemeinde mehr bestehen soll. Damit werden die Fusionsprojekte der politischen Gemeinden in gewissen Projekten von einem wesentlichen Diskussionspunkt entlastet und die Zu-

stimmung der Bürgerinnen und Bürger zum Zusammenschluss von Gemeinden wird erleichtert.

Vereinzelt gab es auch schon Anfragen, vor einer allfälligen Fusion der politischen Gemeinden deren Vermögen auf die Bürgergemeinden zu übertragen. Das ist unzulässig und aus rechtlicher Sicht erscheint der Regierung auch kein Regelungsbedarf vorhanden zu sein. 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 klar als gesetzeswidrig zu taxieren. Diese Tatsache wäre sogar dann gegeben, wenn eine Mehrheit der Stimmberechtigten einer politischen Gemeinde ein solches Ansinnen gutheissen würde.

Eine Anpassung des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes (KBüG; BR 130.100) oder der dazugehörenden Verordnung (KBüV; BR 130.110) ist wegen der vorgeschlagenen Änderungen der KV oder des GG nicht notwendig.

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

2 Wesen der Bündner Bürgergemeinde

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, d.h. 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 über das Verhältnis zwischen der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde viele Unklarheiten. Die Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern der Einwohnergemeinde und der Bürgergemeinde drehten sich dabei hauptsächlich um die Frage der Eigentumszuständigkeit am Gemeindevermögen, v.a. am Nutzungsvermögen (Alpen, Allmende, Wald, Gemeindelöser, Gemeinatzungsrecht, Beholzungs- und Weiderechte). Mit der Annahme des kantonalen Gemeindegesetzes im Jahre 1974 wurde die Eigentumsfrage als 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 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, d.h. keine Weisungs- oder Kontrollbefugnis der politischen Gemeinde gegenüber der Bürgergemeinde.

3 Zusammenschlüsse von politischen Gemeinden: Auswirkungen auf die Bürgergemeinden

1. Geltende Regelung

Art. 89 GG regelt die Folgen für die Bürgergemeinden bei Gemeindezusammenschlüssen. Danach gilt der Zusammenschluss der politischen Gemeinden auch für die entsprechenden Bürgergemeinden untereinander. *Schliessen sich zwei oder mehrere Gemeinden zusammen, gilt der Zusammenschluss auch für die Bürgergemeinden.* In der ursprünglichen Form des Gemeindegesetzes von 1974 wurde nach

der Art des Zusammenschlusses unterschieden: Bei der sogenannten Vereinigung und Eingliederung von Gemeinden erstreckte sich die Eingemeindung auch auf die Bürgergemeinde.

Seit dem Jahre 2006 sind 13 Gemeindezusammenschlüsse zustande gekommen, an welchen Gemeinden mit Bürgergemeinden beteiligt waren. Nach dem Zusammenschluss verfügten sieben über eine Bürgergemeinde und sechs über keine Bürgergemeinde mehr. Insbesondere bei den Talschaftsfusionen Val Müstair und Bregaglia fand auch hinsichtlich der Bürgergemeinden eine grosse Strukturbereinigung statt: elf politische Gemeinden mit acht Bürgergemeinden fusionierten zu zwei politischen Gemeinden ohne Bürgergemeinden (Einheitsgemeinde). In zwei anderen Fällen wurden Vermögensauslagerungen vorgenommen. Im Rahmen der Fusion Cazis hat die Regierung am 22. Dezember 2009 (Regierungsbeschluss Protokoll Nr. 1247) aufsichtsrechtlich verfügt, dass dieser Weg unzulässig sei, sofern dies unter Zuhilfenahme einer sogenannten bürgerlichen Bodengenossenschaft nach Art. 26ff. EGzZGB erfolgte. Derartige Genossenschaften unterstehen nicht der erforderlichen staatlichen Aufsicht 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 keinen Gebrauch. Das Vermögen der ehemaligen Bürgergemeinde Sarn wurde dann in der Folge der zusammengeschlossenen politischen Gemeinde Cazis übertragen.

2. Handlungsbedarf

Im erwähnten Beschluss hat sich die Regierung umfassend mit der Rechtsnatur des Nutzungsvermögens auseinandergesetzt. Es gilt die Regel, dass Nutzungsvermögen grundsätzlich Nutzungsvermögen bleiben muss und im Prinzip ein Veräusserungsverbot (Art. 35 f. GG) besteht. Falls ausnahmsweise eine Veräusserung erfolgt, fällt der Erlös in ein Bodenerlöskonto (Art. 38 GG). Die erwähnte Widmung des Nutzungsvermögens ist eine kantonalrechtliche, d.h. sie kann weder durch die Bürgergemeinde, noch durch die politische Gemeinde, noch durch einen gemeinsamen Beschluss der beiden Gemeinden aufgehoben (entwidmet) werden. Daraus folgt im Weiteren, dass man das Nutzungsvermögen nicht durch Auslagerung seiner öffentlichen Zweckbestimmung entziehen kann. Die Nutzungsrechte stehen auch nach der

Auslagerung den Nutzungsberechtigten gemäss GG (vgl. Art. 30 Abs. 2) zu. Wenn auch Auslagerungen auf geeignete Rechtsträger grundsätzlich zulässig sind, sind derartige Rechtsgeschäfte vor dem Hintergrund einer anzustrebenden Strukturbereinigung bereits dann nicht optimal, wenn nebst einer neuen Bürgergemeinde zusätzliche Träger ausgelagerten Vermögens entstehen. Letztere können zudem an demokratischen Defiziten leiden. Aufgrund dieser Erkenntnisse schlägt die Regierung vor, eine fundamentale Vereinfachung der Bestimmungen im Zusammenhang mit den Bürgergemeinden bei Fusionen politischer Gemeinden vorzunehmen.

4 Neue Konzeption

Die vorgeschlagene Konzeption beseitigt den Automatismus von Art. 89 GG und hebt im Falle von Fusionen die territoriale Deckungsgleichheit von politischer Gemeinde und Bürgergemeinde auf. Bürgergemeinden können sich im Rahmen der Fusion politischer Gemeinden weiterhin zusammenschliessen, müssen dies aber nicht mehr. 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 politischen Fraktion bzw. Ortschaft ohne Bürgergemeinde würde demgegenüber die politische Gemeinde den Einbürgerungsentscheid fällen. Bei den Einbürgerungen wird jeweils das Bürgerrecht mit der Bezeichnung der neuen politischen Gemeinde erteilt. Letztlich können damit in einer neuen politischen Gemeinde verschiedene Bürgergemeinden mit unterschiedlichen Eigentumsverhältnissen und Zuständigkeiten bezüglich der Einbürgerung bestehen. Eine Variante, welche es den Bürgergemeinden erlaubt hätte, das Bürgerrecht mit dem Namen der eigenen Bürgergemeinde zu erteilen, wurde unabhängig von der Frage der rechtlichen Zulässigkeit als nicht zweckmässig beurteilt und darum in der Folge nicht weiter verfolgt.

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 zusätzlichen Strukturen zu unterbinden (E-Art. 79 Abs. 3). Allerdings soll von diesem Verbot abgewichen werden können, wenn sich die bestehenden Bürgergemeinden mit der politischen Gemeinde zusammenschliessen und damit auflösen. Diese Variante mit dem Ziel der Strukturbereinigung lässt die öffentlich-rechtliche bürgerliche Genossenschaft als Auslagerungsträger 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).

Synoptische Darstellung:

Geltendes Recht	Entwurf Vernehmlassung Änderungen sind hervorgehoben
Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100)	
Art. 61 Bürgergemeinden 1 Die Bürgergemeinden setzen sich aus den Gemeindebürgerinnen und –bürgern mit Wohnsitz in der Gemeinde zusammen. 2 Rechtsstellung, Aufgaben und Organisation der Bürgergemeinden sowie der Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde richten sich nach dem Gesetz.	Art. 61 Bürgergemeinden 1 Die Bürgergemeinden setzen sich aus den Gemeindebürgerinnen und –bürgern mit Wohnsitz in der Bürgergemeinde zusammen. 2 Rechtsstellung, Aufgaben und Organisation der Bürgergemeinden sowie der Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde richten sich nach dem Gesetz.
Gemeindegesetz des Kantons Graubünden (BR 175.050)	
VI. Interkommunale Zusammenarbeit Art. 50 I. Grundsatz, Formen und anwendbares Recht 1 Zur Besorgung bestimmter Aufgaben können sich Gemeinden wie folgt verbinden: a) als Regionalverband; b) als Gemeindeverband; c) als Gemeindeverbindung ohne Rechtspersönlichkeit; d) als gemeinsame Anstalt;	VI. Interkommunale Zusammenarbeit Art. 50 I. Grundsatz, Formen und anwendbares Recht 1 Zur Besorgung bestimmter Aufgaben können sich Gemeinden wie folgt verbinden: a) als Regionalverband; b) als Gemeindeverband; c) als Gemeindeverbindung ohne Rechtspersönlichkeit; d) als gemeinsame Anstalt;

e) als privatrechtliche Gemeindeverbindung. 2 Die Gemeinden können bestimmte Aufgaben dem Kreis übertragen. 3 Aufgaben von regionaler Bedeutung sind von einem Regionalverband zu erfüllen. 4 Im Rahmen ihres eigenen Zuständigkeitsbereiches können sich ausserdem Bürgergemeinden unter sich oder mit Gemeinden verbinden. 5 Die Vorschriften dieses Gesetzes finden auf die Formen der Gemeindeverbindungen sinngemäss Anwendung.	e) als privatrechtliche Gemeindeverbindung. 2 Die Gemeinden können bestimmte Aufgaben dem Kreis übertragen. 3 Aufgaben von regionaler Bedeutung sind von einem Regionalverband zu erfüllen. 4 aufgehoben. 5 Die Vorschriften dieses Gesetzes finden auf die Formen der Gemeindeverbindungen sinngemäss Anwendung.
Art. 77 I. Bürgergemeinde; 1. Rechtsstellung 1 Die Bürgergemeinde ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. 2 Auf die Bürgergemeinde sind, soweit dieser Abschnitt keine besonderen Vorschriften enthält, die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Gemeinde sinngemäss anwendbar. 3 In Gemeinden mit Gemeindeparlament sind die Bürgergemeinden befugt, von Artikel 9 litera e abweichende Bestimmungen zu erlassen. 4 Die Statuten der Bürgergemeinde bedürfen der Genehmigung durch die Regierung. Der Entscheid der Regierung ist endgültig.	Art. 77 I. Bürgergemeinde; 1. Rechtsstellung 1 Die Bürgergemeinde ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. 2 Auf die Bürgergemeinde sind, soweit dieser Abschnitt keine besonderen Vorschriften enthält, die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Gemeinde sinngemäss anwendbar. 3 In Gemeinden mit Gemeindeparlament sind die Bürgergemeinden befugt, von Artikel 9 litera e abweichende Bestimmungen zu erlassen. 4 Die Statuten der Bürgergemeinde bedürfen der Genehmigung durch das Departement. Der Entscheid des Departementes ist endgültig. 5 Die Errichtung neuer Bürgergemeinden ist ausgeschlossen.
Art. 78 2. Organisation 1 Organe der Bürgergemeinde sind die Bürgerversammlung, der Bürgervorstand und die Rechnungsrevisoren. 2 Durch die Statuten können die Mitglieder des Gemeindevorstandes, welche Gemeindebürger sind, als Vorstandsmitglieder der Bürgergemeinde bezeichnet werden. 3 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.	Art. 78 2. Organisation 1 Organe der Bürgergemeinde sind die Bürgerversammlung, der Bürgervorstand und die Rechnungsrevisoren. 2 Durch die Statuten können die Mitglieder des Gemeindevorstandes, welche Mitglieder der Bürgergemeinde sind, als Vorstandsmitglieder der Bürgergemeinde bezeichnet werden. 3 Besteht keine Bürgergemeinde, erfüllt die politische Gemeinde deren Aufgaben.
Art. 79 3. Eigentum Der Bürgergemeinde steht 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;	Art. 79 3. Eigentum 1 Der Bürgergemeinde steht 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 rechtsgültiger Weise anerkannt und unangetroffen geblieben ist.	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 rechtsgültiger Weise anerkannt und unangetroffen geblieben ist. 2 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. 3 Die Auslagerung von Vermögen in andere Rechtsträger als die politische Gemeinde ist mit Ausnahme von Art. 89 Abs. 3 nicht gestattet.
Art. 80 4. Nutzung der Bürgerlöser 1 Soweit davon Gebrauch gemacht wird, ist die Nutzung der Bürgerlöser den Bürgern vorbehalten. 2 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. 80 4. Nutzung der Bürgerlöser 1 Soweit davon Gebrauch gemacht wird, ist die Nutzung der Bürgerlöser den Mitgliedern der Bürgergemeinde vorbehalten. 2 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 5. Befugnisse Wohnen mindestens sieben stimmbfähige Ortsbürger in der Gemeinde und sind sie im Sinne von Artikel 78 als Bürgergemeinde organisiert, so entscheidet diese: 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) über den Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde.	Art. 81 5. Befugnisse Wohnen mindestens sieben stimmbfähige Bürgerinnen und Bürger in der Bürgergemeinde und sind sie im Sinne von Artikel 78 als Bürgergemeinde organisiert, so entscheidet diese: 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) über den Zusammenschluss mit der politischen Gemeinde.
Art. 82 Bürgerliche Korporationen 1 Wo innerhalb der Bürgergemeinde bürgerliche Korporationen mit eigenem Vermögen bestehen, haben	Art. 82 Bürgerliche Genossenschaften 1 Wo innerhalb der Gemeinde bürgerliche Genossenschaften mit eigenem Vermögen bestehen, haben sie

sie dieses ausschliesslich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Gemeinde oder der Bürgergemeinde zu verwenden. 2 Sie sind zu dessen bestimmungsgemässer Verwaltung in gleicher Weise verpflichtet wie die Gemeinde und die Bürgergemeinde. Jede Verteilung von Geldbeträgen unter die Mitglieder, seien es Kapitalerträge oder Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken oder anderen Vermögenswerten, ist ihnen gleich wie den Bürgergemeinden untersagt.	dieses ausschliesslich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (...) zu verwenden. 2 Sie sind zu dessen bestimmungsgemässer Verwaltung in gleicher Weise verpflichtet wie die Gemeinde (...). Jede Verteilung von Geldbeträgen unter die Mitglieder, seien es Kapitalerträge oder Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken oder anderen Vermögenswerten, ist ihnen (...) untersagt.
Art. 89 3. Bürgergemeinde und Bürgerrecht 1 Schliessen sich zwei oder mehrere Gemeinden zusammen, gilt der Zusammenschluss auch für die Bürgergemeinden. 2 Im Übrigen regeln die betroffenen Gemeinden das Bürgerrecht.	Art. 89 3. Bürgergemeinde und Bürgerrecht 1 Schliessen sich zwei oder mehrere politische Gemeinden zusammen, können sich auch die Bürgergemeinden deckungsgleich zusammenschliessen. 2 Das Bürgerrecht richtet sich nach der politischen Gemeinde. 3 Lösen sich die Bürgergemeinden im Zuge eines Zusammenschlusses der politischen Gemeinden auf, darf das bürgerliche Vermögen in bürgerliche Genossenschaften ausgelagert werden.
	Art. 103b Bürgerliche Korporationen 1 Bestehende bürgerliche Korporationen unterstehen den Bestimmungen von Art. 82.

Fallkonstellationen:

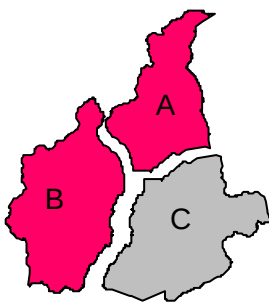
Die drei politischen Gemeinden A, B und C fusionieren. In A und B existieren Bürgergemeinden (dunkel schraffiert), in C nicht:

Welche Möglichkeiten sollen 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 heute möglich. Neu würden durch die vorgeschlagene Teilrevision die Varianten 3 und 4 dazu kommen.

Variante 1: Die zwei Bürgergemeinden A und B schliessen sich auf den Fusionszeitpunkt der Gemeinden A, B und C 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.

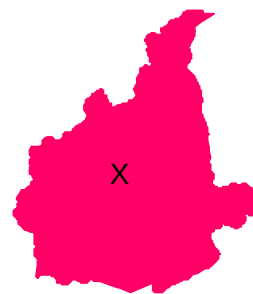
Vor Fusion



Nach Fusion

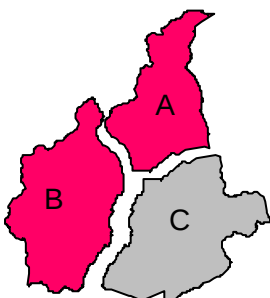
Politische Gemeinde

Bürgergemeinde



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

Vor Fusion

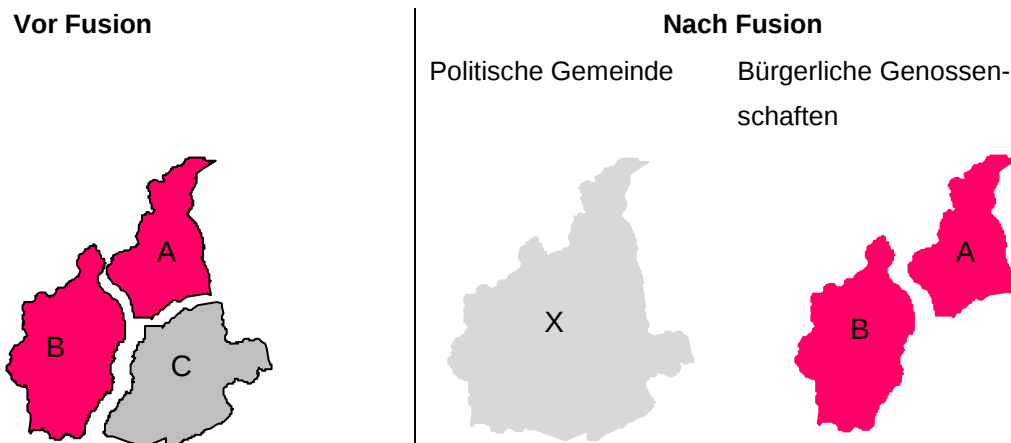


Nach Fusion

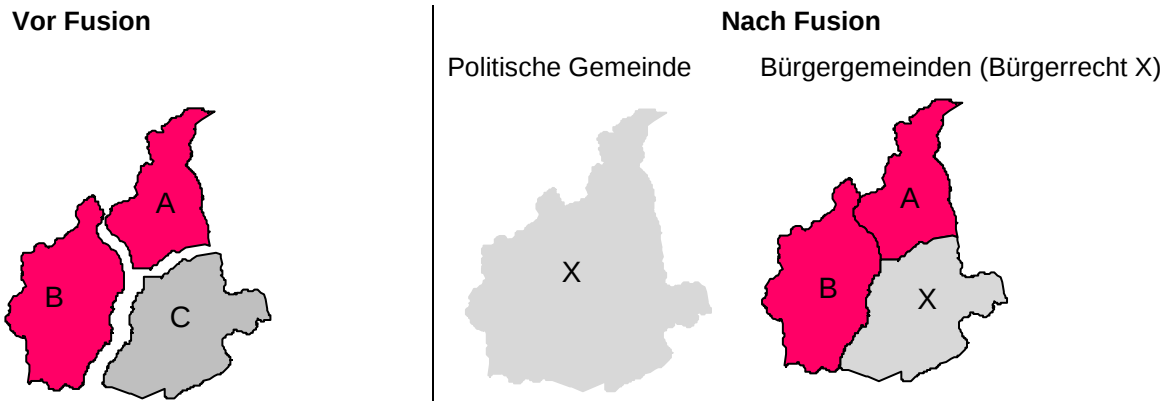
Politische Gemeinde



Variante 3: Die zwei Bürgergemeinden A und B schliessen sich mit den politischen Gemeinden A und B, noch vor Inkrafttreten der Fusion der Gemeinden A, B und C, zusammen. Die Einbürgerungen nimmt in der Folge die politische Gemeinde X vor. Es gibt keine Bürgergemeinde mehr. Für die Verwaltung des Bürgervermögens werden zwei bürgerliche Genossenschaften A und B gegründet. Diese stehen unter Aufsicht der neuen politischen Gemeinde X. Für die Vermögensverwaltung und –verwendung gelten dieselben Regeln wie für die Bürgergemeinden.



Variante 4: Die zwei Bürgergemeinden A und B bleiben nach der Fusion der Gemeinden A, B und C 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. Sie kann dafür auch eine gemeinsame Kommission für die gesamte Gemeinde einsetzen.



Die Revision der Kantonsverfassung bringt die Abkehr vom Prinzip der territorialen Deckungsgleichheit Bürgergemeinde/politische Gemeinde zum Ausdruck. Die Teilrevision des Gemeindegesetzes bildet den mit der neuen Konzeption einhergehenden Regelungsbedarf ab.

5 Ausführungen zu den einzelnen E-Artikeln

Kantonsverfassung (KV):

Art. 61 Abs. 1 Bürgergemeinden

Damit wird der Zwang zur territorialen Deckungsgleichheit der Bürgergemeinde mit den politischen Gemeinden im Zusammenhang mit einer Fusion 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 Gemeindezusammenschlüssen.

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, d.h. zwischen den Bürgergemeinden erfüllen. Von der bestehenden gesetzlichen Möglichkeit wurde in der Praxis ebenso we-

nig 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 I. 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.

Art. 78 Abs. 2 und 3 2. Organisation

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

Abs. 3: Durch die rechtliche Feststellung der existierenden Bürgergemeinden kann davon ausgegangen werden, dass diese rechtmässig organisiert sind und ihre Aufgaben ordnungsgemäss wahrnehmen. Somit rechtfertigt sich lediglich noch die Erfüllung der Aufgaben durch die politische Gemeinde, falls keine Bürgergemeinde existiert.

Art. 79 Abs. 2 und 3 3. Eigentum

Abs. 2: Die Eigentumsfrage wurde mit der Schaffung des Gemeindegesetzes im Jahre 1974 und der zehnjährigen Frist zu einer allfälligen Ausscheidung beantwortet. E-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 vielerorts die Praxis gelebt, dass ein so genannter Bürgernutzen, meist in Bargeld, ausbezahlt wird.

Abs. 3 kanalisiert 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. zuläs-

sig, 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 "Bürgerin und 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, d.h. 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.

6 Auswirkungen der Teilrevisionen

Die Vorlage hat keine personellen oder finanziellen Auswirkungen.

7 Umsetzung und Inkrafttreten

Die Verfassungsrevision bedingt eine Volksabstimmung, die im Verlaufe des Jahres 2012 durchgeführt werden soll. Die Inkraftsetzung dieser Bestimmungen ist auf den 1. Januar 2013 vorgesehen. Dadurch sollen die momentan laufenden Fusionsprojekte durch die bevorstehende Teilrevision des Gemeindegesetzes nicht verzögert werden.