



Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden
Departament da finanzas e vischnancas dal Grischun
Dipartimento delle finanze e dei comuni dei Grigioni

Vernehmlassung

Totalrevision Gemeindegesetz

**& Teilrevision der
Kantonsverfassung (KV)**

Chur, 5. Juli 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste im Überblick.....	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Welche Ziele verfolgt die Revision?.....	3
1.3	Inhalt der Totalrevision	4
2	Ausgangslage.....	6
2.1	Entstehungsgeschichte	6
2.2	Heutige Gemeindestrukturen in Graubünden	7
3	Gründe für die Revision.....	13
3.1	Entwicklungen.....	13
3.2	Handlungsbedarf.....	15
4	Grundzüge der Vorlage.....	17
4.1	Allgemeine Bestimmungen.....	17
4.2	Organisation.....	17
4.3	Gemeindevermögen.....	21
4.4	Aufgaben.....	23
4.5	Interkommunale Zusammenarbeit.....	23
4.6	Zusammenschluss von Gemeinden	23
4.7	Aufsicht.....	24
4.8	Bürgergemeinden.....	24
4.9	Regionen.....	26
4.10	Schlussbestimmungen	26
5	Ausgestaltung der Vorlage.....	27
6	Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	27
6.1	Vorlage im Lichte des Auftrags Albertin / Gute Gesetzgebung	27
6.2	Auswirkungen beim Kanton.....	27
6.3	Auswirkungen bei den Gemeinden.....	27
6.4	Auswirkungen bei den Bürgergemeinden / bei den bürgerlichen Genossenschaften	28
7	Umsetzung und Inkrafttreten.....	28

1 Das Wichtigste im Überblick

1.1 Ausgangslage

Das heutige Gemeindegesetz (GG, BR 175.050) trat am 1. Juli 1974 in Kraft. Seit nunmehr 42 Jahren hat sich das Gemeindegesetz weitgehend und in hohem Mass bewährt. Alleine das Alter des Gesetzes zwingt zwar nicht zu einer Revision. Verschiedene Teilrevisionen führten jedoch dazu, dass die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit leiden. Die Revision bietet zudem die Möglichkeit und Chance, wesentliche und allgemeingültige Erkenntnisse aus der Rechtsprechung sowie der langjährigen Auskunftspraxis des Amts für Gemeinden einfliessen zu lassen, Rechtslücken zu schliessen und unbehelfliche Bestimmungen zu streichen.

1.2 Welche Ziele verfolgt die Revision?

Seit je her geniessen die Bündner Gemeinden eine hohe Autonomie. Auch ein totalrevidiertes Gemeindegesetz soll diesem Aspekt Rechnung tragen; die Regelungsdichte soll nicht grösser werden. Durch Zusammenschlüsse von Gemeinden wird deren Autonomie zusehends gestärkt bzw. wiederhergestellt. Die *Ziele der Gemeinde-reform* (starke, autonome Gemeinden) widerspiegeln sich denn auch in der vorliegenden Totalrevision des Gemeindegesetzes. Den Gemeinden soll ein möglichst grosser Gestaltungsspielraum für eigene Lösungen überlassen werden.

Das Gemeindegesetz soll weiterhin ein *Rahmenerlass* für die optimale Organisation der Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bilden. Der Kanton verfügt damit über *gut organisierte Gemeinden*, welche sowohl ihre originären, als auch ihre übertragenen Aufgaben im Interesse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner eigenverantwortlich, demokratisch, wirtschaftlich und effizient erfüllen.

Ausgehend von diesen Zielsetzungen und im Lichte der Antwort der Regierung auf den Auftrag Albertin (GRP August 2015, S. 209 ff.) werden im totalrevidierten Gemeindegesetz keine übermässigen Einschränkungen der Organisationsautonomie vorgeschlagen. Kantonalrechtlich soll lediglich das geregelt werden, was zwingend einheitlich sein soll. Damit unterscheidet sich die Bündner Gesetzgebung in diesem Bereich weiterhin von jener anderer Kantone, welche teilweise stärker in die organisatorischen und politischen Richtlinien der Gemeinden eingreifen.

1.3 Inhalt der Totalrevision

Das bleibt sich gleich

- Die Gemeinden können weiterhin nach ihren Bedürfnissen die für sie passende Organisationsform (Parlament ja oder nein) bestimmen.
- Als zwingende Organe gelten weiterhin Gemeindeversammlung oder Urnengemeinde (wenn Parlament), Gemeindevorstand und Geschäftsprüfungskommission.
- Die Gemeinden können die Amtsdauer ihrer Behörden weiterhin frei bestimmen.
- Es bleibt den Gemeinden frei gestellt, ob sie das Öffentlichkeitsprinzip für den Zugang zu amtlichen Dokumenten einführen wollen.
- Es ist Sache der Gemeinden, ob sie das Ausländerstimmrecht einführen wollen.
- Die Gemeinden können weiterhin Aufgaben auslagern und/oder interkommunal zusammenarbeiten.
- Die Institution Bürgergemeinde kann weiterhin bestehen bleiben.
- Das Bürgerrecht richtet sich weiterhin nach der politischen Gemeinde.
- Ein Zusammenschluss der politischen Gemeinden führt zu einem deckungsgleichen Zusammenschluss der Bürgergemeinden, sofern sich nicht alle vorgängig aufgelöst haben.
- Der Kanton kann eine Gemeinde zu einer interkommunalen Zusammenarbeit verpflichten (auch ausserhalb der Rechtsform des Gemeindeverbandes); dies soll aber nur dort möglich sein, wo eine Gemeinde eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe sonst nicht erfüllen würde. Ein Zwang, sich an einer "Zentrums-last" beteiligen zu müssen, ist weiterhin nicht vorgesehen.

Das ändert sich

- In einer Parlamentsgemeinde soll nicht auch noch eine Gemeindeversammlung eingerichtet werden.
- Die Gemeindeexekutiven sollen entweder aus fünf oder sieben Mitgliedern bestehen.
- Protokolle der Gemeindeversammlungen können auf den Homepages der Gemeinden veröffentlicht werden.

- Der Gemeindevorstand soll Anpassungen an übergeordnetes Recht in eigener Kompetenz beschliessen können, wenn kein gesetzgeberischer Spielraum besteht.
- Konsultativabstimmungen sollen aufgrund des kantonalen Rechts zulässig sein (d.h. es braucht keine kommunalgesetzliche Grundlage mehr dafür).
- Die Gemeindeversammlungen sollen wie die Parlamentssitzungen grundsätzlich öffentlich sein. Eine Ausstandspflicht sollen die Gemeinden nicht mehr vorsehen können.
- Auslagerungen von Bürgergemeinden sind (mit Ausnahme auf die politische Gemeinde) nicht mehr statthaft.
- Das Gesetz schreibt vor, was bei einer Auslagerung von Aufgaben und bei der interkommunalen Zusammenarbeit zu beachten ist.
- Der Zusammenschluss von Gemeinden wird aufgrund der Erfahrungen des letzten Jahrzehnts konziser geregelt. Es sollen keine neuen Fraktionen als eigenständige Körperschaften gebildet werden können wie dies im Zuge von Gemeindegemeinschaften noch möglich war; ein Bedürfnis hierfür war nicht auszumachen.
- Verschiedene Fristen werden an die heutige Zeit angepasst (Einberufung Gemeindeversammlung, Einreichen der Jahresrechnung).

2 Ausgangslage

2.1 Entstehungsgeschichte

Das am 28. April 1974 vom Volk beschlossene und auf den 1. Juli 1974 in Kraft getretene Gemeindegesetz markiert einen überaus wichtigen Meilenstein in der Geschichte der Bündner Gemeinden. Die neue Gesetzgebung hatte jedoch keine tiefgreifende Regelung von Gemeindeangelegenheiten durch den Kanton zur Folge. Es verfolgte vielmehr einen *Mittelweg*, indem besondere Gebiete der kommunalen Tätigkeit der Spezialgesetzgebung überlassen und nur grundsätzliche Fragen des institutionellen Gemeinderechts selbst geregelt wurden. Das Gemeindegesetz stellt ein eigentliches *Rahmen- oder Organisationsgesetz* dar, indem den Gemeinden Grundsätze und rechtliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, mit welchen sie sich so verwalten können, dass ihre Selbständigkeit erhalten bleibt.

Mit dem Gemeindegesetz konnte vorab die seit dem Erlass des Niederlassungsgesetzes vom 12. Juni 1874 bestehende Unsicherheit über die *Rechtsnatur der Bürgergemeinde* beseitigt werden. Das lag insbesondere daran, dass die jahrzehntealte Streitfrage über das Eigentum am Gemeindevermögen im Sinne eines Kompromisses gelöst werden konnte. Es gelang – im Gegensatz zu den beiden gescheiterten Vorlagen für ein Gemeindegesetz in den Jahren 1945 und 1966 – die Interessen der Bürgergemeinde zu wahren. An die Stelle einer vorwiegend auf die politische Gemeinde ausgerichteten Lösung trat die Verteilung des Eigentums auf beide Selbstverwaltungskörper nach genau umschriebenen Kriterien.

Im Weiteren konnten jahrzehntelang bestehende *Unsicherheiten in der Rechtsanwendung*, welche in einer entsprechend umfangreichen Rechtsprechung durch die Regierung und den Grossen Rat zum Ausdruck kamen (vgl. Rekurspraxis der Regierung), beseitigt werden. Als weitere Schwerpunkte statuierte das Gemeindegesetz die Grundzüge der *Organisation* der Gemeinde als wichtigsten Personenverband innerhalb des Gemeinwesens ebenso wie Grundsätze des kommunalen *Finanzhaushalts*. Für die schon bis dahin praktizierte *interkommunale Zusammenarbeit* wurden die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Die *Auslagerung von Gemeindeaufgaben* ist im Gemeindegesetz (vorab durch spätere Teilrevisionen) nur, aber immerhin rudimentär geregelt. Die ebenfalls erlassenen Bestimmungen über die

Gemeindezusammenschlüsse erweisen sich bis heute als weitgehend zweckmässig und praxistauglich. Mit den Bestimmungen über die *Aufsicht* schliesslich wurde einerseits die Stellung der Gemeinde gefördert, andererseits erfolgte eine Abkehr von der Aufsichtspraxis im Einzelfall hin zu einer die Gemeindeautonomie und die Rechtssicherheit grösstmöglich wahrenen Verbandsaufsicht.

Insgesamt fasste das Gemeindegesetz von 1974 mehr oder weniger die bei seiner Inkraftsetzung geltende *Praxis* zusammen und führte die in den Art. 35 (Aufsichtsrecht der Regierung über die Gemeinden) und Art. 40 (Bestand, Begriff, Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden) der alten Kantonsverfassung von 1892 (aRB 17) enthaltenen Grundzüge näher aus und konkretisierte sie (vgl. Botschaft 2005-2006, S. 1036). Mit seinem Erlass ist es gelungen, in vielen umstrittenen Fragen des Gemeinderechts Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit herzustellen.

Es war das Verdienst des Gemeindegesetzes, dass es eine aktive Politik zur *Stärkung der Gemeinden* einleitete, indem es erstmals verbindliche Grundsätze in organisatorischen und finanziellen Angelegenheiten der Gemeinden gab, was als Meilenstein in der Geschichte der Bündner Gemeinden zu werten war. Das Gemeindegesetz hat sich bis heute trotz veränderter Verhältnisse in den vergangenen über 40 Jahren weitgehend und in erstaunlich hohem Masse bewährt.

Trotzdem ist es an der Zeit, die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und organisatorischen Veränderungen in ein übersichtliches und modernes Gesetz fliessen zu lassen.

2.2 Heutige Gemeindestrukturen in Graubünden

In Graubünden erfüllen, nebst dem Kanton und den aktuell 114¹ Gemeinden, 75² Bürgergemeinden, 11 Regionen und zahlreiche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit die öffentlichen Aufgaben.

Folgende statistische Angaben sind in Bezug auf die Bündner Gemeinden von Bedeutung:

¹ Unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rats schliessen sich auf den 1. Januar 2017 die Gemeinden Grono, Leggia und Verdabbio zur Gemeinde Grono zusammen.

² Grono und Leggia planen, per Ende 2016 ihre Bürgergemeinden aufzulösen und ihr Finanzvermögen in eine bürgerliche Genossenschaft auszulagern.

- Entwicklung der Anzahl politische Gemeinden:

Seit 2002 (209) hat sich die Anzahl Gemeinden mit Ausnahme der Jahre 2004 und 2005, in denen keine Gemeindezusammenschlüsse erfolgten, jedes Jahr verringert. Per Stichtag 1. Januar 2016 zählt Graubünden noch 114 politische Gemeinden.

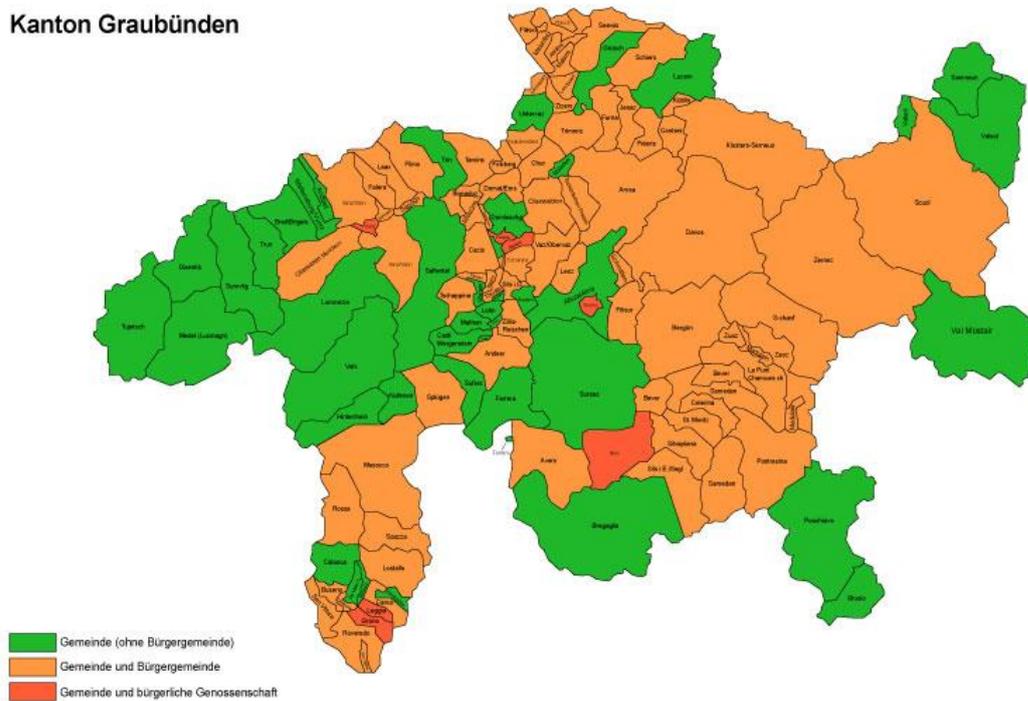
- Anzahl politische Gemeinden je nach Einwohnerzahl:

Bündner Gemeinden nach Grössenklassen (STATPOP 31.12.2014, Gemeinden 01.01.2016)						
Grössenklasse			Gemeinden	Einwohner	in %	
	-	50	Einwohner	1	41	0.02
51	-	100	Einwohner	7	477	0.24
101	-	200	Einwohner	11	1'650	0.84
201	-	300	Einwohner	7	1'592	0.81
301	-	400	Einwohner	7	2'455	1.25
401	-	500	Einwohner	4	1'781	0.91
501	-	1'000	Einwohner	22	16'080	8.21
1'001	-	2'000	Einwohner	26	34'985	17.86
2'001	-	5'000	Einwohner	24	69'472	35.47
5'001	-	10'000	Einwohner	3	21'670	11.06
10'001	-		Einwohner	2	45'683	23.32
Total				114	195'886	100.00

- Gemeinden und Bürgergemeinden

Die nachstehende Grafik zeigt, in welchen politischen Gemeinden Bürgergemeinden bzw. bürgerliche Genossenschaften bestehen. Eine Ausnahme bildet die Gemeinde Illanz/Glion, welche sowohl eine Bürgergemeinde wie eine bürgerliche Genossenschaft aufweist.

Kanton Graubünden



Aus der nachstehenden Liste ist ersichtlich, welche Lösungen bei Zusammenschlüssen von politischen Gemeinden in Bezug auf die Bürgergemeinden resultierten:

Zusammenstellung Bürgergemeinden / Fusionen							
	Gemeinden vor der Fusion	Bürgergemeinde vorhanden		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	x	x				x
	Trans Tumegl/Tomils	x	x	Tomils		x	x
	Fuldera Lü Müstair Sta. Maria	x x x x					
	Tschierv Valchava		x x	Val Müstair		x	
	Andeer Clugin Pignia	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	x	Bregaglia		x
Churwalden Malix Parpan		x x x		Churwalden	x		
Cazis Portein Prüz Sarn Tartar		x	x x x	Cazis	x		
2011	Fanas Grüsch Valzeina	x x	x	Grüsch		x	
2012	Igis Mastrils	x	x	Landquart	x		
	Schlans Trun		x x	Trun		x	

Zusammenstellung Bürgergemeinden / Fusionen								
	Gemeinden vor der Fusion	Bürgergemeinde vorhanden			nach Fusion	Bürgergemeinde vorhanden?		Auslagerung von Vermögen?
		Ja	Nein			Ja	Nein	
2013	Arosa	x			Arosa	x		
	Calfreisen	x						
	Castiel		x					
	Langwies		x					
	Lüen		x					
	Molinis	x						
	St.Peter-Pagig		x					
	Cumbel		x		Lumnezia			
	Degen		x					
	Lumbrein	x						
	Morissen		x					
	Suraua		x					
	Vella		x					
	Vignogn		x					
Vrin	x							
Safien		x		Safiental				
Tenna		x						
Valendas	x							
Versam	x							
Ramosch	x			Valsot				
Tschlin	x							
2014	Castrisch		x		Ilanz/Glion	x		x
	Duvin		x					
	Ilanz	x						
	Ladir	x						
	Luven	x						
	Pigniu		x					
	Pitasch	x						
	Riein		x					
	Rueun	x						
	Ruschein		x					
	Schnaus	x						
	Sevgein		x					
	Siat		x					
2015	Alvaneu	x			Albula/Alvra			x
	Alvaschein	x						
	Brienz/Brinzauls		x					
	Mon		x					
	Stierva		x					
	Surava	x						
	Tiefencastel	x						
	Arvigo	x			Calanca			
	Braggio		x					
	Cauco		x					
	Selma		x					
	Almens	x			Domleschg			x
	Paspels	x						
	Pratval		x					
	Rodels		x					
	Tomils		x					
	Ardez	x						
	Ftan	x			Scuol	x		
	Guarda	x						
	Sent	x						
Scuol	x							
Tarasp	x							
St. Martin		x		Vals				
Vals		x						

Zusammenstellung Bürgergemeinden / Fusionen								
	Gemeinden vor der Fusion	Bürgergemeinde vorhanden			nach Fusion	Bürgergemeinde vorhanden?		Auslagerung von Vermögen?
		Ja	Nein			Ja	Nein	
	Lavin Susch Zernez	X X	X		Zernez	X		
2016	Klosters-Serneus Saas	X X			Klosters-Serneus	X		
	Luzein St. Antönien		X X		Luzein		X	
	Mundaun Obersaxen		X		Obersaxen Mundaun	X		
	Bivio Cunter Marmorera Mulegns Riom-Parsonz Salouf Savognin Sur Tinizong-Rona	X			Surses		X	X
				X				
				X				
				X				
				X				
				X				
				X				
				X				
	2017	Grono Leggia Verdabbio	X X X			Grono		X

Die aus Sicht einer nachhaltigen Strukturbereinigung unbefriedigende Situation in Ilanz/Glion war Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens. Die materielle Rechtsfrage, ob in einer Gemeinde gleichzeitig sowohl eine Bürgergemeinde als auch eine bürgerliche Genossenschaft bestehen können (was der Kanton bestreitet), wurde vom Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden in seinem Urteil vom 1. September 2015 nicht beantwortet.

- Aufgaben der Bürgergemeinden

Wo Bürgergemeinden bestehen bzw. organisiert sind, nehmen sie folgende Aufgaben wahr: Einbürgerungen, Verwaltung ihres Vermögens und gegebenenfalls Ausübung ihres Mitspracherechts in Bezug auf das Nutzungsvermögen der Gemeinde. Einige Bürgergemeinden unterstützen gemeinnützige Projekte, Sportvereine oder Musikschulen. Bis 1979 nahmen die Bürgergemeinden die Aufgabe der öffentlichen Fürsorge wahr. Seither obliegt diese Aufgabe den politischen Gemeinden. Vereinzelt unterstützen Bürgergemeinden die politische Gemeinde im Bereich der materiellen Sozialhilfe oder besitzen ein Bürgerheim.

Die Praxis vereinzelter Bürgergemeinden, ihren Mitgliedern einen sogenannten Bürgernutzen (Geldausschüttung) auszubezahlen, wurde in jüngster Vergangenheit aufsichtsrechtlich unterbunden.

3 Gründe für die Revision

3.1 Entwicklungen

- Wandel von der Agrar- zur Dienstleistungsgesellschaft

Das Gemeindegesetz 1974 nahm die Grundzüge der ersten gescheiterten Vorlage eines Bündner Gemeindegesetzes im Jahre 1945 zum grossen Teil auf, womit das heutige Gemeindegesetz faktisch stark dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verständnis der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts mit einer mehrheitlich noch in der Landwirtschaft verwurzelten Bevölkerung entspricht.

Insgesamt hat in den vergangenen 40 Jahren auch in Graubünden ein starker gesellschaftlicher Wandel von der Agrar- zur modernen Dienstleistungsgesellschaft stattgefunden.

- Eigentumsfrage steht nicht mehr im Mittelpunkt

Das Gemeindegesetz 1974 schaffte wie erwähnt in erster Linie Rechtssicherheit bei der Frage der *Zugehörigkeit des Eigentums am Gemeindevermögen* entweder zur Bürgergemeinde oder zur politischen Gemeinde, wobei das Nutzungsvermögen aufgrund seiner historischen Bedeutung im Vordergrund stand. Der Regelung dieser Problematik kommt im Gemeindegesetz denn auch eine zentrale Rolle zu. Die ausführlichen Bestimmungen über das Gemeindevermögen und die separate Behandlung des Nutzungsvermögens stellen eine Besonderheit im bündnerischen Gemeinrecht dar.

Verbunden mit der Klärung der jahrzehntelangen Auseinandersetzungen über die Eigentumszugehörigkeit des Nutzungsvermögens ist ebenfalls das staatspolitische Verhältnis zwischen der politischen und der Bürgergemeinde geklärt worden.

Mit der Klärung der bis zum Erlass des Gemeindegesetzes umstrittenen Fragen des Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde werden wesentliche Teile des heutigen Gemeindegesetzes hinfällig bzw. müssen überarbeitet werden. Die Bestimmungen insbesondere über das Nutzungsvermögen sind einer kohärenten und gesamtheitlichen Lösung zuzuführen.

- Gemeinde- und Gebietsreform

Mit der insbesondere seit 1998 in Gang gekommenen *Förderung der Gemeindezusammenschlüsse* wird die Institution Gemeinde sukzessive gestärkt, womit sie ihre Aufgaben autonom und effizient erfüllen können soll. Gleichzeitig geht damit eine Stärkung des Föderalismus einher. Während Graubünden im Jahre 1974 noch über 219 Gemeinden verfügte, sind es 2016 noch deren 114. Weitere Zusammenschlüsse sind in Sichtweite oder bereits beschlossen (Leggia, Grono, Verdabbio per 2017). Gemäss Strategie des Grossen Rates soll die nach dem Bottom-up-Ansatz erfolgende Gemeindereform bis im Jahre 2020 zu noch 50 bis 100 Gemeinden führen; langfristig soll Graubünden unter 50 Gemeinden zählen (vgl. dazu Botschaft 2010-2011, S. 589, 614 ff.; GRP 2010-2011, S. 520 ff.).

Mit der Gebietsreform erfolgte mit Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2016 die *territoriale Zusammenführung* der 14 Regionalverbände, 11 Bezirke und 39 Kreise (welche als Wahlsprengel für die Bestellung des Grossen Rates dienen) zu 11 in der Kantonsverfassung verankerten Regionen, d. h. die Strukturen auf der sogenannten mittleren Staatsebene wurden bereinigt bzw. vereinfacht.

Mit der Gemeindereform und der Gebietsreform wird die Zersplitterung der mehreren Aufgabenträger auf kantonaler und kommunaler Eben überwunden. Damit werden zusehends die Voraussetzungen geschaffen für eine vermehrt bürgernahe, effiziente, eigenverantwortliche und den heutigen Anforderungen entsprechende Aufgabenerfüllung.

- Entwicklungen im Finanz- und Rechnungswesen

Mit der Einführung von HRM2 sind auf die Gemeinden neue Anforderungen hinsichtlich der Haushaltsführung und der Rechnungslegung zugekommen. Das für die Einführung von HRM2 beim Kanton auf den 1. Dezember 2012 in Kraft getretene *Finanzhaushaltsgesetz* (FHG; BR 710.100) gilt – im Gegensatz zum früheren Gesetz über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht, welches für die Gemeinden nur sinngemäss galt – grundsätzlich auch für die Gemeinden. In Ergänzung dazu ist auf dasselbe Datum die *Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden* (FHVG; BR 710.200) in Kraft getreten, welche die Grundsätze der Steuerung des Finanzhaushalts, des Kreditrechts, der Rechnungslegung sowie der Rechnungs- und Verwal-

tungsführung regelt. Sie soll der einheitlichen Anwendung von HRM2 und damit der Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinden und einer höheren Transparenz dienen und letztlich zum besseren Verständnis der Behörden und der Einwohnerschaft beitragen. Mittel dazu sind u. a. vorgegebene Kennzahlen, welche es den Stimmberechtigten leichter machen, die finanzielle Lage und das Wirtschaften der Gemeinde zu beurteilen. Die flächendeckende Umstellung auf HRM2 in den Gemeinden hat bis spätestens 2018 zu erfolgen.

Die kantonale Spezialgesetzgebung gibt die Anforderungen an das kommunale Rechnungswesen weitaus spezifischer als bisher vor. Das neue Gemeindegesetz hat diesem Umstand Rechnung zu tragen.

- FA-Reform mit veränderter Aufsichtskonzeption

Mit der auf den 1. Januar 2016 in Kraft tretenden *Reform des Finanzausgleichs* (FA-Reform; vgl. Botschaft 2013-2014, S. 211) erfuhr auch die Aufsichtskonzeption des Kantons über das Finanzgebaren der Gemeinden eine neue Grundlage. Je nach Schwere des konkreten Tatbestands kann die Regierung eine Gemeinde einer von drei Interventionsstufen unterstellen (vgl. Art. 97b GG). Das Nähere regelt die *Verordnung zur Finanzaufsicht über die Gemeinden* (FiAV; BR 175.100).

3.2 Handlungsbedarf

- Systematik und Lesbarkeit des Gesetzes

Aufgrund verschiedener Umstände (übergeordnete, zum Beispiel sektoralpolitische Gesetzgebung, veränderte politische Rahmenbedingungen usw.) ist das Gemeindegesetz im Laufe der über 40 Jahre seit seinem Bestehen mehrfach teilrevidiert worden. Seit 1995 sind anlässlich von *10 Teilrevisionen* bis heute (letzter Beschluss 13. Januar 2015) zahlreiche Artikel geändert, aufgehoben oder ins Gesetz neu aufgenommen bzw. Titel geändert worden. Damit leidet zwangsläufig die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzes.

Die wesentlichen Gründe für die erfolgten Teilrevisionen waren:

- VFRR-Projekt (Botschaft 1999-2000, S. 429)

- Anpassungen an die kantonale Verfassung vom 18. Mai 2003/14. September 2004 (z. B. Art. 68 ff. KV betr. Neuregelung der Regionalverbände; vgl. „Revisionschwerpunkte“ in Botschaft 2005-2006, 993, S. 1040 ff.)
- Teilprojekt Bürgergemeinden (Botschaft 2011-2012, S. 1211 ff.)
- Gebietsreform mit Inkrafttreten auf den 1. Januar 2016 (vgl. Botschaften 2010-2011, S. 589; 2011-2012, S. 1963; 2013-2014, S. 757)
- Anpassungen an Bestimmungen der Sektoralgesetzgebung (z. B. EGzStPO, Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern, Polizeigesetz, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Wasserrechtsgesetz)

Das neue Gemeindegesetz hat eine klare Systematik aufzuweisen, welche einerseits dem Auffinden und Erkennen des Regelungsinhalts dient (Informationsfunktion), andererseits sich daraus der Sinn der Regelungen klar und verständlich ableiten lässt (Verständlichkeitsfunktion).

- Diverse verwaltungsgerichtliche Urteile/Auskunftspraxis Amt für Gemeinden

Das Verwaltungsgericht hatte in den vergangenen Jahren verschiedentlich Fragen zum Organisations- und Verfahrensrecht der Gemeinde zu beurteilen (z. B. Abgrenzungen über Zuständigkeit der Gemeindeorgane, Abstimmungsverfahren, Traktandenliste). Soweit ihnen grundsätzliche und allgemeingültige Bedeutung zukommt, ist eine entsprechende Regelung im Gemeindegesetz ebenso zu prüfen wie dort, wo u. a. aufgrund der langjährigen Auskunftspraxis durch das Amt für Gemeinden (z. B. Wiedererwägung, vorbereitende Gemeindeversammlung usw.) ein ausgewiesener Gesetzgebungsbedarf zu erkennen ist.

Das neue Gemeindegesetz hat wesentliche, allgemeingültige Erkenntnisse aus der Rechtsprechung/Praxis Amt für Gemeinden zum institutionellen Gemeinderecht aufzunehmen.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Dieser Abschnitt enthält grundlegende Bestimmungen u.a. zur Rechtsstellung der Gemeinde, zur Autonomie und zu einer formellen Vereinheitlichung der Terminologie kommunaler Rechtsetzungsakte. Fraktionen sollen nurmehr der geographischen Bezeichnung dienen.

4.2 Organisation

Die *organisationsrechtlichen Vorschriften* werden im Interesse einer erhöhten Rechtssicherheit und –klarheit präziser und detaillierter als im heutigen Gemeindegesetz formuliert, ohne dabei den Gestaltungsspielraum der Gemeinden für eigene Organisationsregelungen einzuschränken. Dabei sind auch Rechtsfragen gesetzgeberisch erfasst worden, welche in den vergangenen Jahren verschiedentlich entweder Anlass zu Rechtsstreitigkeiten gegeben haben oder häufig Gegenstand von Gemeindeanfragen bildeten oder aber im Bereich der engeren Verwaltungsorganisation der Gemeinde liegen (Vorbereitung, Durchführung und Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung, Zuständigkeitsfragen, Vertretung der Gemeinde, Verhältnis der Gemeindeversammlung zur Urnenabstimmung, Befugnisse der GPK usw.).

Dem Abschnitt über die Organisation kommt eine zentrale Bedeutung innerhalb des GG zu. Er umfasst das eigentliche institutionelle Gemeinderecht in dem Sinne, als er den organisationsrechtlichen Rahmen dafür absteckt, dass die Gemeinde ihre vielfältigen Aufgaben rechtmässig, effizient und in grösstmöglicher Gestaltungsfreiheit erfüllt. Den Gemeinden steht hierfür die ordentliche Gemeindeorganisation (mit Gemeindeversammlung) oder die ausserordentliche (mit Parlament) zur Verfügung.

Mit Blick auf die Gemeindeautonomie soll der Kanton nur die Leitplanken für die Organisation der Gemeinden setzen. Im Rahmen der ihnen zustehenden Organisationsautonomie dürfen Gemeinden selber bestimmen, welche Organe innerhalb der Gemeinde zur Ausübung der Gemeindekompetenzen zuständig sind und wie diese Organe bestimmt werden. Die kantonalgesetzlichen Grundsätze für die Willensbildung in den Gemeinden (d. h. die organisationsrechtlichen Vorschriften) sollen sich deshalb nur, aber immerhin in einem vorgegebenen Rahmen bewegen, ohne dabei

den Gemeinden den notwendigen Gestaltungsspielraum für eigene Lösungen zu entziehen. Die Gemeindeorgane sollen sich nach einheitlichen Vorgaben konstituieren, d. h. der Kanton soll nur den organisationsrechtlichen Rahmen dafür setzen, dass die Gemeinden ihre Aufgaben eigenverantwortlich und gesetzeskonform erfüllen können. Der Kanton hat sich im Übrigen aus einem weiteren Grund mit Zurückhaltung bei den organisationsrechtlichen Vorgaben zu üben. Angesichts der vielfältigen Gemeindeverhältnisse wäre er ohnehin nicht in der Lage, die „richtige“ Gemeindeorganisation zu bestimmen. Die als zweckmässig erachteten Organisationsformen, verstanden einerseits als Organisation der Gemeindebehörden (New Public Management, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Gemeindeführungsmodelle), andererseits als mögliche Formen der Aufgabenerfüllung (Privatisierung, Auslagerung von Gemeindeaufgaben, interkommunale Zusammenarbeit, usw.), unterliegen einem steten Wandel, weshalb die kantonale Gesetzgebung nur das gemeinsame Gefäss für die vielfältigen Lösungen liefern kann.

Zusammenfassend regelt der Abschnitt „II. Organisation“ im Wesentlichen folgende Teilbereiche:

- Die notwendigen ordentlichen *Gemeindeorgane*; gemeinsame Bestimmungen
- Die *Stimmberechtigten*; zwingende Befugnisse; politische Rechte; Regelungen für Abstimmungsverfahren
 - Die *Urnenabstimmung*; unterliegende Geschäfte; Verfahrensregelungen
 - Die *Gemeindeversammlung*; Grundsätze (unterliegende Geschäfte, Beschlussfähigkeit, Öffentlichkeit, Ausstand)
- Das *Gemeindeparlament*; Grundsätze
- Die *Behörden*; gemeinsame Bestimmungen (Wählbarkeit; behördeninterne Verfahrensregelungen; Unvereinbarkeit/Ausschluss-/Ausstandsgründe; Schweigepflicht)
 - Der Gemeindevorstand; Stellung; Organisation; Befugnisse; Übertragung von Aufgaben
 - Die Geschäftsprüfungskommission; Zusammensetzung; Aufgaben

Im Vergleich mit dem geltenden GG werden bei den organisationsrechtlichen Bestimmungen etwa folgende Neuerungen/Ergänzungen/Anpassungen oder auch Klarstellungen vorgenommen:

- *Rechtsgrundlage für Konsultativabstimmungen (Art. 18 E-GG)*
- *Verfahren bei Wiedererwägung (Art. 19 E-GG)*
- *Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung (Art. 22 E-GG)*
- *Keine Ausstandspflicht bei Gemeindeversammlung (Art. 22 E-GG)*
- *Ersatzwahlen (Art. 26 E-GG)*
- *Verfahren der Antragstellung bei Gemeindeversammlungen und anschliessender Urnenabstimmung (Art. 10 und 20 E-GG)*
- *Anstellungsumfang bei Unvereinbarkeit (Art. 31 E-GG)*
- *Zuständigkeit für Anpassung Gemeinderecht an übergeordnetes Recht (Art. 37 E-GG)*

Versammlungsgemeinden vs. Parlamentsgemeinden

Art. 66 KV gibt einerseits die zwingenden Gemeindeorgane vor (Stimmberechtigte, Gemeindevorstand, weitere Behörden nach Massgaben der Gesetzgebung [Abs. 1]), andererseits die Möglichkeit, die ordentliche Gemeindeorganisation durch die ausserordentliche zu ersetzen oder zu ergänzen (Abs. 2). Die ausserordentliche Organisation, d. h. diejenige mit einem Parlament, wird (nach wie vor und auch in der Lehre) als solche bezeichnet, weil sie im Vergleich zur ordentlichen Organisation die Ausnahme bildet (im Jahr 2016 weisen von 114 Gemeinden deren 17 ein Gemeindeparlament auf). Unter diesen Gemeinden verfügen einige wenige für gewisse Sachgeschäfte auch noch über eine Gemeindeversammlung. Diese Gemeinden teilen die Legislativfunktionen somit auf die Urnengemeinde, die Gemeindeversammlung und das Gemeindeparlament auf (vgl. Art. 10 GG); im Normalfall befassen sich alle drei Funktionsträger mit ein und demselben Geschäft. Dies erschwert die Übersichtlichkeit der Verfahrensabläufe und die Handhabung der Gesetzgebung und führt u. U. zu langwierigen Behandlungen von Geschäften mit damit verbundenem hohem Aufwand für die Beteiligten. Im Interesse der Vereinfachung der Gemeindeorganisation mit einer damit verbundenen erhöhten Effizienz bei der Erfüllung der Gemeindeaufgaben sollen deshalb in Parlamentsgemeinden die Stimmberechtigten nur noch in der Form der Urnenabstimmung über Geschäfte in ihrem Zuständigkeitsbereich beschliessen können. Diese Neuerung führt zu einem Gewinn an bürgernahen und einfacheren Verfahrensabläufen.

Gemeindevorstände mit 5 oder 7 Mitgliedern

Anlässlich der Teilrevision des Gemeindegesetzes im Jahr 2006 wurde dessen Art. 14 mit einem Abs. 3 ergänzt, wonach der Gemeindevorstand in der Regel aus mindestens fünf Mitgliedern besteht. Die Aufnahme dieser Bestimmung drängte sich vor allem deshalb auf, weil in Gemeinden mit einem Dreivorstand u. a. infolge Ausschlussgründen die Beschluss- und damit auch die Handlungsfähigkeit verschiedentlich nicht mehr vorhanden war, was zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen und somit zu unnötigen administrativen Umtrieben führte (vgl. Botschaft 2005-2006, S. 993; GRP 2005/2006, S. 749). Diese für die Gemeinden grundsätzlich zwingend einzuhaltende kantonrechtliche Vorschrift schränkte ihre bis dahin in diesem Bereich geltende Organisationsautonomie ein. Damit gerieten jene Gemeindeverfassungen, gemäss welchen deren Exekutive aus weniger als fünf Mitgliedern bestand bzw. besteht, in Widerspruch zum übergeordneten kantonalen Recht (mit der Stadt Chur als anerkannter Ausnahme [vgl. GRP 2005/2006, S. 770 ff.]). Das GG verzichtete jedoch bewusst darauf, eine Übergangsfrist für den neuen Absatz 3 von Art. 14 GG positivrechtlich zu statuieren bzw. festzulegen, bis wann die fraglichen Gemeinden entweder ihre Verfassungen anzupassen hätten oder aber die kommunale Regelung zwingend der kantonalen zu weichen hätte. Hingegen wurde vom zuständigen Vertreter der Regierung anlässlich der Beratungen im Grossen Rat zur Frage dieser gesetzlichen Anpassung ausgeführt, dass der Kanton keinen Druck ausübe, wenn eine Gemeinde in den nächsten 10, 15 Jahren keine Verfassungsrevision vornehme und nicht in die Situation komme, dass sie nicht mehr beschlussfähig ist. Trete hingegen in einer solchen Gemeinde Beschlussunfähigkeit ein, müsste der Kanton entsprechend intervenieren (vgl. GRP 2005/2006, S. 771).

Im Zusammenhang mit einer Aufsichtsbeschwerde, welche einen Dreivorstand als unrechtmässig rügte, wurde das Departement für Finanzen und Gemeinden mit Beschluss vom 17. Dezember 2013, Prot. Nr. 1251, von der Regierung beauftragt, die Frage zu prüfen, welche Gemeinden ihre diesbezüglichen Organisationsvorschriften bis wann dem übergeordneten kantonalen Recht anzupassen haben und der Regierung entsprechend Antrag zu stellen.

Die Situation präsentiert sich aktuell wie folgt: Nebst den Parlamentsgemeinden Chur und Samnaun verfügen nurmehr Urmein und Rongellen über eine dreiköpfige Exekutive.

Im Gegensatz zur heutigen Formulierung soll im Sinne einer rechtsgleichen und keinen Interpretationsspielraum offen lassenden Anwendung keine Ausnahmeregelung für einen kleineren Vorstand mehr statuiert werden.

Aus Sicht der Regierung sprechen nachstehende Argumente für eine Exekutive mit mehr als drei Mitgliedern:

- grössere Meinungsvielfalt, dadurch breiter abgestützte Lösungen (grössere Parteilichkeit vor allem in grösseren Gemeinden)
- Verteilung der immer grösseren Lasten (auch für kleinere Gemeinden; operative Aufgaben) auf mehr Schultern
- mehr Demokratie
- Fälle von Beschlussunfähigkeit nehmen ab.

Auch eine maximale Begrenzung erweist sich als sinnvoll: Zur Zeit verfügen nur zwei Gemeinden (Brusio und Lumnezia) über einen Vorstand mit mehr als sieben Mitgliedern. hat jüngst zudem versucht, den Vorstand von neun auf fünf Mitglieder zu verkleinern, was ihr mit Hinweis auf den Fusionsvertrag untersagt wurde. Über sechs Vorstandsmitglieder verfügt keine Bündner Gemeinde. In diesem Sinne soll inskünftig die Gemeindeexekutive aus fünf oder sieben Mitgliedern bestehen.

4.3 Gemeindevermögen

Die heutige ausführliche Legiferierung dieses Regelungsbereiches unter dem Abschnitt „3. Eigentum und Verwaltung des Gemeindevermögens“ in 12 Artikeln ist aus historischer Sicht erklärbar. Regelungsbedarf bestand dabei v. a. in Bezug auf das Nutzungsvermögen. Die besondere Stellung dieser Vermögenskategorie beruht auf der historisch einzigartigen Bedeutung, welche diesem Vermögen als Grundlage der Eigenständigkeit der Bündner Gemeinde zukam. (Nur) dies rechtfertigte auch ihre (gesamtschweizerisch soweit ersichtlich einmalige) Unterscheidung vom übrigen Verwaltungsvermögen. Das Nutzungsvermögen bildete auch noch 1974 in vielen Gemeinden die Grundlage für deren genossenschaftlichen Charakter. Der Erhaltung, Nutzung und Verwaltung des Nutzungsvermögens kam deshalb zentrale Bedeutung zu.

Die Begründung für die ausführliche Regelung des Nutzungsvermögens im GG 1974 (a. Nutzungsvermögen als Grundlage für die Selbständigkeit der Gemeinde, b. Zuordnung des Eigentums am Nutzungsvermögen entweder zur politischen oder zur Bürgergemeinde) hat heute keine Bedeutung mehr. Einerseits hat es seine frühere existenzsichernde, dominierende Stellung verloren und andererseits wurde die Eigentumsfrage in Art. 79 i.V. mit Art. 103 GG ein für alle Mal geklärt. Die für das Nutzungsvermögen (Alp, Allmende, Weide, Wald usw.) gemäss bündnerischem Recht charakteristische Eigenschaft, nämlich dass es notwendig ist für die Aufgabenerfüllung der landwirtschaftlich geprägten Gemeinde (vgl. Art. 30 GG), war früher existenziell, ist in der heutigen Dienstleistungsgesellschaft aber weitgehend weggefallen und rechtfertigt deshalb neben den übrigen Aufgabeninteressen der Gemeinde grundsätzlich keine spezielle Regelung mehr. Insofern gelten für das Nutzungsvermögen dieselben Grundsätze wie für das Verwaltungsvermögen (z. B. öffentliche Zweckbindung).

Soweit ersichtlich enthalten die Gemeindegesetze anderer Kantone keine Regelungen über das Nutzungsvermögen. Aufgrund der historischen Bedeutung und der mit dem Gemeindevermögen verbundenen Auseinandersetzungen um das Eigentum daran rechtfertigt sich jedoch weiterhin eine Weiterführung dieser besonderen Vermögenskategorie.

Die mit dem Bodenerlöskonto (Art. 30 GG) seinerzeit verfolgte Zielsetzung (Zweckbindung der Veräusserungserlöse) lässt sich heute nicht mehr rechtfertigen, weshalb der Entwurf den Weiterbestand nicht mehr vorsieht. Zudem haben sich in der Praxis verschiedentlich Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der Frage des Verfahrens für die Entnahme von Mitteln aus dem Bodenerlöskonto ergeben. Nicht zuletzt wird das Bodenerlöskonto entgegen der gesetzgeberischen Vorschrift da und dort von der Bürgergemeinde verwaltet. Die Schlussbestimmungen haben zu regeln, wie die Bodenerlöskonti aufzuheben und mit deren Mitteln in Zukunft zu verfahren ist.

Einem anderen rechtlichen Schicksal unterliegen die Bürgerlöser, die vollständig im Zuständigkeits- und Regelungsbereich der Bürgergemeinden liegen. Auch hierzu enthalten die Schlussbestimmungen eine Regelung betreffend die weitere Nutzung dieser speziellen Vermögenskategorie.

4.4 Aufgaben

Auch das revidierte Gemeindegesetz beinhaltet keine Auflistung, welche Aufgaben eine Gemeinde zu erfüllen hat und welche nicht. Entweder sind es sektoralpolitische Erlasse des Kantons (z.B. Schulgesetz), welche der Gemeinde eine Aufgabe zuweisen oder sie gibt sich per kommunalem Beschluss ihre Aufgaben selber.

Die Bedeutung der *Aufgabenerfüllung* durch externe Aufgabenträger (Auslagerung) hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Diesem Umstand ist mit einer näheren Regelung der Modalitäten, wie die Gemeinden öffentliche Aufgaben auf Körperschaften, Anstalten und auch Private übertragen können, Rechnung zu tragen.

4.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) regelt das geltende Gemeindegesetz ausser den möglichen anwendbaren Rechtsformen im Wesentlichen die Regionen und Gemeindeverbände eingehend. Neu soll für die Regionen (vorgegebene Form der IKZ) ein eigenes Kapitel geschaffen, für die übrigen Zusammenarbeitsformen zumindest der rechtliche Rahmen vorgegeben werden.

Die verwandtschaftliche Nähe zwischen der Auslagerung von Gemeindeaufgaben und der IKZ (wie auch zum Zusammenschluss von Gemeinden) kommt im Übrigen neu auch in der Gesetzessystematik zum Ausdruck.

4.6 Zusammenschluss von Gemeinden

Die schlanke Gesetzgebung über den *Zusammenschluss von Gemeinden* (Art. 87-94 GG) hat sich in den diversen Fusionen der vergangenen Jahre weitgehend bewährt und durchaus als gemeindereformtauglich erwiesen (vgl. auch Botschaft 2005-2006, S. 1050); sie erlaubt angepasste und flexible Lösungen. Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid vom 12. März 2015 die Rechtmässigkeit des bündnerischen Fusionsverfahrens bestätigt. Dennoch sollen die zahlreich gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse, sofern erforderlich und soweit sich im Interesse der Rechtssicherheit und –klarheit eine einheitliche Regelung aufdrängt, gesetzgeberischen Niederschlag finden.

Der Lösung einer Erweiterung bzw. Präzisierung des vorhandenen Fusionsinstrumentariums im Gemeindegesetz ist dem Erlass eines separaten Gemeindefusionsgesetzes der Vorzug zu geben.

4.7 Aufsicht

Die wenigen Bestimmungen des geltenden Gemeindegesetzes zur *Aufsicht* über die Gemeinden und die Träger der IKZ (Art. 95-101 GG) haben sich in der Vergangenheit zum grossen Teil als zweckmässig und praxistauglich erwiesen. Die gesetzlich teilweise nur ungenau geregelten Zuständigkeiten, Tatbestände und Massnahmen im Bereich der Finanzaufsicht wurden mit der im Zuge der Finanzausgleichsreform erfolgten Teilrevision des Gemeindegesetzes (Art. 97a und 97b) sowie mit der Finanzaufsichtsverordnung für die Gemeinden weitgehend geklärt. Demgegenüber ist die Abgrenzung der aufsichtsrechtlichen Befugnisse zwischen Regierung, Departement für Finanzen und Gemeinden sowie Fachämtern (wozu auch das Amt für Gemeinden gehört) nur ungenügend geregelt. Hier sowie bei den aufsichtsrechtlichen Massnahmen drängt sich eine gesetzgeberische Klarstellung auf.

4.8 Bürgergemeinden

Eine Totalrevision des Gemeindegesetzes bietet Gelegenheit, sich mit dem Dualismus "politische Gemeinde/Bürgergemeinde" auseinanderzusetzen. 100 Jahre währte die Unsicherheit betreffend das Verhältnis zwischen den beiden Körperschaften, welche das Gemeindegesetz von 1974 im Sinne eines Kompromisses beseitigte. Verschiedene Gerichtsurteile sorgten in der Zwischenzeit für Klarheit.

Folgende Tatbestände haben die Regierung veranlasst, die Existenz der aktuell bestehenden Bürgergemeinden nicht in Frage zu stellen:

Mit der auf den 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Kantonsverfassung wurde der Bürgergemeinde die Institutsgarantie zuerkannt. Der Antrag, auf Bürgergemeinden zu verzichten, blieb im Grossen Rat erfolglos (vgl. GRP August 2002, S. 363 ff.). Im Rahmen der "Gemeindereform: Teilprojekt Bürgergemeinden" (Botschaft 2011-2012, S. 1211 ff.) wurde im Grossen Rat erneut die Frage nach einer weiteren Existenz der Bürgergemeinden aufgeworfen. Der Grosse Rat trat auf einen entsprechenden Antrag zur Streichung von Art. 61 KV mit 91 zu 15 Stimmen nicht ein (Vgl. GRP

Februar 2012, S. 788). In der Aprilsession 2013 wurde der Auftrag Trepp, die Einbürgerungskompetenz den politischen Gemeinden zu übertragen, nach einer ausgedehnten Diskussion mit 71 zu 23 Stimmen nicht überwiesen (GRP April 2013, S. 912). Der Grosse Rat folgte damit der Regierung, welche keinerlei Anlass sah, den Bürgergemeinden die Kompetenz zu entziehen, über Einbürgerungsgesuche zu befinden.

Durch den aufgrund des übergeordneten Rechts zusehends eingeschränkten Spielraum in Bezug auf die Einbürgerungen ist mancherorts die Frage aufgetaucht, ob sich eine Gemeindeart aufrechterhalten lässt, welche nur über zwei Aufgaben verfügt, nämlich zum einen Vollzugsinstanz im Bereich der Einbürgerungen ist und zum anderen die Verwaltung ihres öffentlichen Vermögens (mit ebenfalls eingeschränkten Möglichkeiten) betreibt. Die Regierung greift aber im Rahmen dieser Vernehmlassung auch die Frage nach einer weiteren Existenz der Bürgergemeinden nochmals auf. Sollte sich zeigen, dass eine Abschaffung politisch mehrheitsfähig wäre, würde die Regierung eine solche in die Wege leiten. Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf würde sich in folgenden Bereichen ergeben:

Streichung von Art. 61 KV, vermögensrechtliche Bestimmungen (Verzicht auf Kategorie des Nutzungsvermögens), eigentumsrechtliche Bestimmungen (Zuweisung Eigentum an pol. Gemeinde), übergangsrechtliche Bestimmungen (Schicksal der bereits errichteten bürgerlichen Genossenschaften). Die Einbürgerungskompetenz würden den politischen Gemeinden zugewiesen (Revision des Bürgerrechtsgesetz).

Durch die Abschaffung der Bürgergemeinde würde sich in Bezug auf den Bürgerort nichts ändern. Schon heute ist es so, dass sich dieses nach der politischen Gemeinde richtet.

Für heftige Diskussionen hat das Verhalten der ehemaligen Bürgergemeinde Ilanz gesorgt, welche unmittelbar vor Inkrafttreten des Zusammenschlusses Ilanz/Glion ihr millionenschweres Vermögen in eine bürgerliche Genossenschaft trotz dem Umstand auslagerte, dass eine neue Bürgergemeinde Ilanz/Glion im Entstehen begriffen war. Letztere verfügt über bescheidene Finanzen und ist seit 2014 für Einbürgerungen zuständig, währenddem die Genossenschaft ein bedeutendes Vermögen verwaltet. Die Angelegenheit war Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Mit Urteil vom 1. September 2015 stellte das Verwaltungsgericht des Kantons Graubün-

den fest, dass die alte Bürgergemeinde Beschlüsse rechtmässig fassen konnte, nicht aber, dass die Beschlüsse rechtmässig waren. Es läuft einer Strukturbereinigung klarerweise zuwider, wenn in einer Gemeinde gleichzeitig sowohl eine Bürgergemeinde, als auch eine oder mehrere bürgerliche Genossenschaften bestehen können. Die gerichtlich nicht geklärte Unsicherheit wird dahingehend aus der Welt geschafft, dass für Bürgergemeinden nurmehr Auslagerungen in die politische Gemeinde zulässig sein sollen. Für die bestehenden bürgerlichen Genossenschaften und bürgerlichen Korporationen sind die notwendigen Rechtsgrundlagen übergangsrechtlich bereit zu stellen.

4.9 Regionen

Seit dem 1. Januar 2016 ist die Gebietsreform in Kraft. Die Bestimmungen über die mit der Gebietsreform geschaffenen Regionen gehen damit auf eine neue Gesetzgebung zurück. Es ist noch kein Anpassungsbedarf auszumachen.

4.10 Schlussbestimmungen

Dieser Abschnitt enthält die wesentlichen Bestimmungen übergangsrechtlicher Natur. Die neuen übergeordneten Vorschriften gelten grundsätzlich ab ihrem Inkrafttreten. Bei abweichenden Regelungen in Bezug auf die Anzahl Vorstands- bzw. GPK-Mitglieder sowie auf eine bis heute zulässige Unterform einer Parlamentsgemeinde (mit zusätzlicher Gemeindeversammlung), hat die Gemeinde ihre Rechtsgrundlagen innert verhältnismässiger Frist, spätestens bis zum 31. Dezember 2022, anzupassen. Bis zu diesem Zeitpunkt kann anderslautendes kommunales Recht entgegeng gehalten werden.

Die bereits existierenden Fraktionen, bürgerlichen Genossenschaften und bürgerlichen Korporationen können weiterbestehen.

Das Übergangsrecht sieht eine zweckmässige Auflösung des Bodenerlöskontos vor.

Der Kanton wird die bestehende Musterverfassung ebenfalls den neuen Rechtsgrundlagen anpassen und den Gemeinden rechtzeitig zur Verfügung stellen.

5 Ausgestaltung der Vorlage

Die Umsetzung erfolgt durch eine Teilrevision der Kantonsverfassung sowie eine Totalrevision des Gemeindegesetzes.

Der gesamte Regelungsinhalt findet (nebst der Teilrevision der KV) ausschliesslich im *Gemeindegesetz* Aufnahme, d. h. es wird darauf verzichtet, für Bestimmungen von eher untergeordneter Natur eine Verordnung zum Gemeindegesetz zu erlassen.

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1 Vorlage im Lichte des Auftrags Albertin / Gute Gesetzgebung

Die *Ziele der Gemeindereform* (starke, autonome Gemeinden; vgl. im Einzelnen Botschaft 2010-2011, S. 589, 625 f.) widerspiegeln sich in der vorliegenden Totalrevision des Gemeindegesetzes. Die Gesetzgebung richtet sich konsequent an den *Grundsätzen der Notwendigkeit, Subsidiarität und Flexibilität* aus. Der Kanton bindet die Gemeinden nur dort an Vorschriften, wo dies sinnvoll, notwendig und im Interesse einer *einheitlichen Rechtsanwendung* im ganzen Kanton liegt. Damit berücksichtigt das Gesetzgebungsprojekt in optima forma den Auftrag Albertin (vgl. GRP August 2015, S. 209 ff.) sowie die Gesetzgebungsrichtlinien des Kantons.

6.2 Auswirkungen beim Kanton

Es sind keine finanziellen Auswirkungen beim Kanton zu erwarten. Der Verzicht auf die Genehmigung von Statuten von Gemeindeverbänden führt nur zu einer geringfügigen Entlastung des Amtes für Gemeinden.

6.3 Auswirkungen bei den Gemeinden

Die Gemeinden werden durch die vorliegende Revision finanziell nicht belastet. Wo sie den organisatorischen Vorgaben des Gemeindegesetzes nicht entsprechen, haben sie ihre kommunalen Grundlagen innert einer verhältnismässigen Frist anzupas-

sen. Die Vereinheitlichung in formeller, rechtsetzender Hinsicht kann demgegenüber sukzessive erfolgen.

6.4 Auswirkungen bei den Bürgergemeinden / bei den bürgerlichen Genossenschaften

Die Möglichkeit einer Bürgergemeinde, Vermögenswerte im Zuge eines Zusammenschlusses der politischen Gemeinde auf eine bürgerliche Genossenschaft zu übertragen, wird aufgehoben.

Die bereits errichteten bürgerlichen Genossenschaften können gemäss Schlussbestimmungen auf unbefristete Zeit weiter bestehen.

7 Umsetzung und Inkrafttreten

Die Beratung der Vorlage ist in der Aprilsession 2017 vorgesehen. Am 24. September 2017 soll die Abstimmung über die Teilrevision der KV stattfinden können.

Die Inkraftsetzung der Vorlage ist auf den 1. Januar 2018 vorgesehen, wobei eine Fremdänderung (Bürgerrechtsgesetz) aus rechtstechnischen Gründen u.U. bereits auf den 31. Dezember 2017 in Kraft zu setzen ist.