

Gemeindegesetz (1974) : Klärung des institutionellen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde

Objektyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte**

Band (Jahr): **39 (2022)**

PDF erstellt am: **18.07.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

VIII. GEMEINDEGESETZ (1974): Klärung des institutionellen Verhältnisses zwischen der politischen und der Bürgergemeinde

1. Ausgangslage: Aufkommender Wohlfahrtsstaat, nachlassender Problemdruck im Armen- und Fürsorgewesen

Das vom Niederlassungsgesetz von 1874 und dem Gemeindegesetz von 1974¹ umrahmte Centennium war in Graubünden (wie anderswo auch) geprägt von einschneidenden Ereignissen und wegweisenden Entwicklungen: Die grosse Armut vieler Teile der Bergbevölkerung zwang viele Betroffene, ihre Heimat zu verlassen, um in aufstrebenden, wohlhabenderen Zentren innerhalb oder auch ausserhalb des Kantons ein neues Auskommen zu suchen. Kriegsergebnisse und Wirtschaftskrisen verschärften die ohnehin weitverbreitete Not. Mit den Abwanderungen sahen sich die personell und finanziell ausgebluteten Klein- und Kleinstgemeinden bald einmal ausserstande, die ihnen übertragenen, kosten- und personalintensiven Aufgaben wahrzunehmen. Trotz anhaltend angespannter Finanzlage in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts verschloss sich der Kanton seiner Verantwortung für ökonomisch möglichst gesunde Gemeinwesen aber nicht und übernahm ab 1902 bis 1957 eine Vielzahl von Gemeindefiziten.² Seine wirtschaftliche Erholung nach dem Zweiten Weltkrieg erlaubte es ihm zudem, mit gezielten Sondergesetzgebungen in jenen kommunalen Bereichen einzugreifen, in denen der Notstand und der gesellschaftliche Druck für Massnahmen am grössten waren. Der Erlass des Armengesetzes vom 24. April 1955 und des Gesetzes über den interkommunalen Finanzausgleich vom 30. September 1956 führten im Verbund mit anderen Vorschriften denn auch zu einer langsam einsetzenden, stetigen Besserung der kommunalen Finanzhaushalte.

Parallel zu diesen wirtschaftspolitischen Bemühungen versuchte der Kanton aber auch eine weitere Frage, die staats- und gesellschaftspolitisch in den Jahrzehnten nach der Zustimmung zum Niederlassungsgesetz von 1874 heftig umstritten

war, einer gesetzgeberischen Lösung zuzuführen: Die staatsrechtliche Struktur der bündnerischen Gemeinden und damit das Verhältnis zwischen der Bürger- und der politischen Gemeinde bedurften im Interesse des gesellschaftlichen Zusammenhaltes endlich einer Klärung. In den Jahrzehnten vor und nach der Jahrhundertwende hatte die Frage der Eigentumszugehörigkeit des Gemeindevermögens zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Anhängern der Einheitsgemeinde und des Gemeindedualismus geführt und mehrfach Entscheide der Rekursbehörden hervorgerufen. Die Spruchpraxis folgte aber keiner einheitlichen Linie, die Rechtsunsicherheit blieb bestehen. Auch wenn ab etwa der Mitte des 20. Jahrhunderts die eigentumsrechtliche Streitfrage stark an Konfliktpotenzial verloren hatte,³ sollte sie nun eine klarstellende und mehrheitsfähige Kodifizierung erhalten.

2. Was lange währt ...

Die Kantonsverfassungen von 1854, 1880 und 1892 sahen im Sinne einer staatsrechtlich erwünschten Einheitlichkeit des bündnerischen Gemeinderechts den Erlass eines Gemeindegesetzes vor. Die Vielgestaltigkeit des Kantons und die historisch gewachsene und immer wieder betonte Freiheit und Selbstständigkeit der Gemeinden standen jedoch einer Umsetzung dieses langjährigen Postulats entgegen. So konnte es denn kaum erstaunen, dass weder die Vorlage von 1945⁴ noch

¹ Um keine Verwechslungen mit dem geltenden Gemeindegesetz entstehen zu lassen, wird das Gemeindegesetz von 1974 durchgehend mit «aGG» abgekürzt.

² Vgl. dazu oben Kap. IV.8.3.1.

³ So wurde im Grossen Rat 1964 festgestellt, dass der Gegensatz zwischen der Einheitsgemeinde und der Bürgergemeinde nicht mehr so akut sei (GRP 1962, S. 350), und in der Botschaft zum Gemeindegesetz 1974 betonte der Kommissionsreferent Dr. Maranta, dass die Bedeutung der Eigentumsfrage infolge der wirtschaftlichen Entwicklung nicht mehr sehr gross sei (GRP 1973/74, S. 224).

⁴ Der am 22. April 1945 verworfenen Vorlage standen 9569 Ja- Stimmen 13431 Nein-Stimmen entgegen (HBG IV, S. 349) (Vgl. B vom 27. März 1943 betreffend den Entwurf des Gemeindegesetzes, S. 1; VGR 1943, S. 408, 458, 500, 549, 575, 587, 601 [erste Lesung], VGR 1944, S. 516, 530, 543 [zweite Lesung]).

jene von 1966⁵ Gnade vor dem Stimmvolk fand – auch wenn die Ablehnung je unterschiedliche Gründe hatte. Der erste Entwurf war hauptsächlich an den divergierenden Vorstellungen der Anhänger der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde über das Eigentum und die Verfügungsgewalt am Nutzungsvermögen gescheitert. Damit blieben die prekären Verhältnisse der unter Entvölkerung leidenden Gemeinden weiter in der Schwebel. Ihnen kam entgegen, dass der finanziell erstarkende Kanton sie in dieser misslichen Lage nicht im Stich liess und ihnen mit einer ganzen Reihe von Gesetzesrevisionen helfend unter die Arme griff.⁶ Das Engagement des Kantons stärkte das Vertrauen der Gemeinden ebenso wie die Gewissheit, dass beide staatlichen Ebenen letztlich aufeinander angewiesen waren.

Dem neuen Anlauf im Jahr 1966 wiederum misslang der Versuch, eine ganze Reihe grundlegender Fragen des bündnerischen Gemeinwesens gesetzgeberisch zu regeln. Das Postulat, die Gemeinden organisatorisch und verwaltungsmässig zu vereinheitlichen, blieb vorerst unerfüllt. Dies wäre aber umso dringender gewesen, als sich die Gemeinden bei den immer komplexeren Gemeindeaufgaben auf keine gefestigte Gesetzgebung berufen konnten; stattdessen herrschte weiterhin Rechtsunsicherheit. Letztlich war es die Sorge um die Gemeindeautonomie als gemeinsamer Klammer, welche auch diese Vorlage scheitern liess.

Damit blieb die Regelung betreffend das Stimmrecht bzw. die Zuständigkeit in bürgerlichen Angelegenheiten im Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 7. Oktober 1962⁷ weiterhin aufrecht. Nach der fraglichen Bestimmung⁸ waren die Niedergelassenen vom Stimmrecht ausgeschlossen in Fragen, welche betreffen:

- a) die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht;
- b) die ausgeteilten Gemeindelöser;
- c) die bürgerliche Armenpflege;
- d) die Veräusserung, Verpfändung und dauernde Belastung von Grundstücken des Gemeindevermögens, an denen den Bürgern Nutzungsvorrechte zustehen oder die als Realersatz für solche Grundstücke erworben worden sind;
- e) die Festsetzung der Taxe für den Mitgenuss am Nutzungsvermögen der Gemeinde.

Wenn auch nicht geräuschlos, so doch ohne Vergleich mit den Auseinandersetzungen vergangener Jahrzehnte, hatte diese Zuständigkeitsregelung die Art. 15 und 16 des Niederlassungsgesetzes von 1874 und damit die Rechtsstellung der Bürger in der Gemeinde ersetzt. Sowohl in den Botschaften zum Gesetz über die politischen Rechte von 1962 und dem Entwurf des Gemeindegesetzes von 1966 wie auch in deren Beratung im Grossen Rat stand die Frage nach dem Eigentum am Gemeindevermögen im Zentrum der Ausführungen. Die alleinige Zuständigkeit der Bürgergemeinde für die bürgerliche Armenpflege dagegen wurde kaum mehr thematisiert.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse nach der Ablehnung des zweiten Entwurfes für ein Gemeindegesetz forderten weiterhin eine Gesetzgebung, welche für sichere und klare Gemeindeverhältnisse sorgte. Die Kompetenzausscheidung zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde, die Verwendung des Gemeindevermögens,⁹ eine taugliche Grundlage für gute Selbstverwaltung und -gesetzgebung in einem modernen Sozial-, Wohlfahrts- und Leistungsstaat oder ein neues Verständnis der Gemeindeaufgaben bildeten die Argumentationslinie für einen solchen Rahmenerlass.¹⁰ Auch sollte dieser dem institutionellen Erfordernis genügen, die streitig gebliebene Rechtsnatur der politischen wie auch der Bürgergemeinde endlich zu klären.

So blieb im Vorfeld des Erlasses des Gemeindegesetzes von 1974¹¹ die Gewissheit, dass sich die Diskussionen über die Kodifizierung des bünd-

⁵ Die zweite Gesetzesvorlage wurde am 24. April 1966 mit 8 029 Ja- gegen 8 576 Nein-Stimmen relativ knapp abgelehnt (HBG IV, S. 355) (Vgl. B vom 14. September 1964 betreffend den Erlass eines Gemeindegesetzes, S. 153; VGR 1964, S. 448, 458, 471, 489, 572, 578, 589 und VGR 1965, S. 56 [erste Lesung], VGR 1965, S. 291 [zweite Lesung]).

⁶ Vgl. dazu unter Kap. VII.7.

⁷ AGS 1962, S. 185; B vom 25. September 1961, S. 225; GRP 1961, S. 373, 393, 441, 444 und 463 (erste Lesung); GRP 1962, S. 65 (zweite Lesung).

⁸ Vgl. Art. 5 aPRG. Mit Art. 78 des Entwurfes zum GG 1966 wären die Rechte der Bürgergemeinde erweitert worden. Auch blieb mit der Ablehnung die Frage des «nackten» Eigentums am Gemeindevermögen (und damit auch am bürgerlichen Armengut) weiterhin offen.

⁹ Nach wie vor galt das Gesetz über die Verwendung von Korporationsvermögen aus dem Jahr 1849.

¹⁰ Vgl. dazu Motion Dr. Ganzoni und Mitunterzeichner in der Februarsession 1970 (GRP 1969/70, S. 583, 1970/71, S. 208); Motion Ragettli in der Maisession 1970 (GRP 1970/71, S. 437–439); Motion Togni und Mitunterzeichner in der Februarsession 1971 (GRP 1970/71, S. 578, 1971/72, S. 68–69).

¹¹ Mit 21 030 Ja- zu 8 995 Nein-Stimmen fand das neue Gemeindegesetz am 28. April 1974 eine klare Zustimmung (HBG IV, S. 357). Vgl. B vom 28. Juni 1973, S. 121; GRP

nerischen Gemeinderechts versachlicht hatten und vor einem veränderten gesellschafts- und realpolitischen Hintergrund geführt wurden. Einigkeit bestand aber nach wie vor darüber, dass die Bündner Gemeindeverhältnisse dringend vereinheitlicht werden mussten. In der klein strukturierten Bündner Gemeindelandschaft¹² sahen sich die Gemeinden immer weniger imstande, ihre Aufgaben eigenständig wahrzunehmen. Der Mangel an personellen Kräften und die vielfach fehlende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verlangten nach strukturellen Lösungen, wie etwa Regionalverbände zu bilden oder sich mit anderen Gemeinden zusammenzuschliessen. Sodann galt es aber auch, all jene früheren Entwicklungen zu normieren, welche sich in der Praxis herausgebildet hatten. So harrten immer noch die Frage der Gemeindeorganisation oder eben auch des staatsrechtlichen Verhältnisses zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde einer gesetzgeberischen Lösung. In vermehrtem Masse noch als in früheren Jahren sollte ein Gemeindegesetz «Gewähr dafür bieten, dass das unsichere Feld der Interpretation verlassen und der feste Boden der gesetzlichen Begriffsbestimmung betreten wird».¹³ In einem staatspolitisch nunmehr weit entspannteren Umfeld erwuchs den neuerlichen Bemühungen um eine vereinheitlichte Gemeindeorganisation keine nennenswerte Opposition mehr.

3. Eigentumsmässige Klarstellungen, zuständigkeitsmässige Bestätigung

Das Armengesetz von 1955 hatte zusammen mit weiteren sozialpolitischen Massnahmen die Gemeinden spürbar entlastet und die von Armut betroffenen Personen bessergestellt. Das neue Gemeindegesetz hingegen zielte in eine andere Richtung. Sein Anspruch für den fürsorgerischen Bereich lag darin, die jahrzehntelangen institutionellen und eigentumsmässigen Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und klare Rahmenbedin-

gungen für die Aufgabenerfüllung zu schaffen. Aus Sicht der Bürgergemeinden galt es, die enge Verbindung zwischen dem Eigentum am Gemeindevermögen und der Entscheidungs- und Verfügungsgewalt in der Armenpflege zu regeln. Die unbefriedigende Praxis der Regierung und der Gerichte sollte endlich durch eine sichere und vereinheitlichte gesetzliche Grundlage abgelöst werden.

Für die Armenpflege der Bürgergemeinde regelte der oben bereits zitierte Art. 5 des Gesetzes über die politischen Rechte die wichtige Verfügungsbefugnis über das Eigentum. Sie gab kaum je Anlass zu Auseinandersetzungen und blieb weiterhin unbestritten. Zwar konnten die Bürger danach über jenes Nutzungsvermögen alleine bestimmen, an welchem sie gegenüber den Niedergelassenen Vorrechte entweder in Form der Nutzung selbst oder hinsichtlich der Nutzungstaxen genossen. Das Eigentum an diesen Vermögenswerten wurde aber nicht ausdrücklich anerkannt, sondern praxisgemäss einfach aus der Verfügungsbefugnis abgeleitet und gesetzgeberisch somit nicht definiert. Ein gesetzliches Vakuum bestand aber bei der Frage der eigentumsmässigen Zugehörigkeit dieser Vermögenswerte in jenen Fällen, in welchen die Armenpflege durch die politische Gemeinde ausgeübt wurde. Schon im Vorfeld der ersten Vorlage für ein Gemeindegesetz 1945 hielt die zuständige Expertenkommission in ihrem Bericht zu dieser Thematik fest: «Wenn die Unterstützung armer Gemeindebürger ganz oder teilweise zulasten der Verwaltungsrechnung oder besonderer Fonds der Gemeinde ausgeübt wird, so kann die Gemeinde die Armenpflege übernehmen. Die Erträge des bürgerlichen Armenfonds sind ihr zur Verfügung zu stellen. Die Gemeinde kann die Armenpflege aber gleichwohl der Bürgergemeinde überlassen und ihr die fehlenden Mittel zur Verfügung stellen.»¹⁴ Die Aufgabenwahrnehmung und das Eigentum an den hierfür notwendigen Finanzmitteln sollten also miteinander korrelieren.

Das neue Gemeindegesetz schuf in dieser Frage nun insofern Klarheit, als es die Eigentümerstellung der Bürgergemeinde näher umschrieb.¹⁵

1973/74, S. 221, 237, 246 (erste Lesung), S. 489 (zweite Lesung).

¹² Die Anzahl Klein- und Kleinstgemeinden bewegte sich 1970 immer noch auf dem Stand des Jahres 1941. Die Kategorie der Gemeinden bis 50 Einwohner stieg in diesem Zeitraum gar von 3 auf 13 Gemeinden (vgl. Tabelle in B vom 28. Juni 1973, S. 123).

¹³ B vom 14. September 1964 betreffend den Erlass eines Gemeindegesetzes, S. 153, 231.

¹⁴ Ergebnisse der ersten und zweiten Lesung des Entwurfs von Prof. Dr. PETER LIVER durch die vom Kleinen Rat eingesetzte Expertenkommission, S. 25 (StAGR II 13 a, Schachtel «Gemeindewesen; Gemeindegesetz 1945, 2.»).

¹⁵ Art. 79 aGG. Das Eigentum stand allerdings unter dem Vorbehalt, dass es innert zehn Jahren formell ausgeschieden werden musste; andernfalls fiel es der politischen Gemeinde zu (Art. 103 aGG).

Im Sinne einer gefestigten Rechtsposition wies das Gemeindegesetz der Bürgergemeinde das Eigentum am bürgerlichen Armenfonds sowie an jenen Grundstücken und Anstalten zu, welche der bürgerlichen Armen-, Kranken- und Altersfürsorge dienten.¹⁶ Die Eigentümerstellung kam ihr aber nur dann zu, wenn sie die Aufgaben der bürgerlichen Sozialhilfe selbst wahrnahm oder der politischen Gemeinde entsprechende Beiträge leistete. Diese Vermögensteile unterstanden auch ihrer selbstständigen Verwaltung.¹⁷ Im Umkehrschluss musste sie das Eigentum abtreten, wenn sie die Aufgabe der politischen Gemeinde übertrug.

Die Organisation der Unterstützungshilfe war wie bisher Sache der politischen Gemeinden, soweit sie nicht von den Bürgergemeinden besorgt wurde.¹⁸ Damit fuhr das Gemeindegesetz in der Zuständigkeitsfrage auf dem Weg weiter, der mit dem Niederlassungsgesetz von 1874 und der Kantonsverfassung von 1892 eingeschlagen worden war. Die nunmehr aber klar ausgedrückte primäre Zuweisung der Aufgabe an die politische Gemeinde widerspiegelte die Fürsorgepraxis der vergangenen Jahrzehnte, welche die Armenpflege immer stärker auf die Einwohnergemeinde verlagert hatte. Die innerkommunale Aufteilung sollte aber den Gemeinden überlassen werden. Damit war sichergestellt, dass den jeweiligen besonderen Verhältnissen genügend Rechnung getragen werden konnte.

Die Bürgergemeinde musste aber organisatorisch gefestigt sein, wollte sie die ihr vorbehaltenen Aufgaben wie eben die bürgerliche Armenpflege wahrnehmen. Die notwendige personelle Grundlage war erst dann vorhanden, wenn mindestens sieben stimmbfähige Ortsbürger in der Bürgergemeinde wohnten und diese zudem rechtmässig organisiert waren. Erfüllte die Bürgergemeinde diese Anforderungen nicht, so wurde sie in der Aufgabenerfüllung durch die politische Gemeinde vertreten.¹⁹ Dieses Erfordernis war zwar Ausfluss der verfassungsrechtlichen Pflicht, die Ausübung der Befugnisse und Rechte, welche den Bürgergemeinden allein zustehen, gesetzlich zu regeln,²⁰ entsprach aber keineswegs einer praktischen Selbstverständlichkeit.

4. Fazit und Würdigung: Klärung der Eigentümerstellung an armenrechtlichen Vermögenswerten

Bereits die beiden Anläufe für ein neues Gemeindegesetz in den Jahren 1945 und 1966 hatten gezeigt, dass das Bündner Gemeinderecht vereinheitlicht und in gefestigte Bahnen gelenkt werden musste. Beim dritten Versuch führte kein Weg mehr daran vorbei. Ständig neue Aufgaben und deren zunehmende Komplexität verlangten nach einem verlässlichen Ordnungsgefüge. Zwar hatte sich die Rekurspraxis zum Gemeindewesen in den vergangenen Jahren gefestigt, dennoch bestand in verschiedenen Bereichen ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, sollte die Rechtssicherheit nicht leiden. Auch der Kanton selber musste sich auf möglichst starke und einheitlich strukturierte Gemeinden verlassen können, taten sich doch immer mehr Bezugfelder zu den Gemeinden auf.

Die Unterstützungslasten für viele Gemeinden blieben zwar auch in der Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs ab etwa Mitte des Jahrhunderts hoch. Dennoch kam dem Armengesetz von 1955 im Verbund mit weiteren sozialpolitischen Massnahmen das Verdienst zu, zu einer allmählichen finanziellen Gesundung der Gemeinden und einer Besserstellung vieler Armutsbedürftiger geführt zu haben. In diesem Umfeld verblieb dem Gemeindegesetz als Organisations- und Rahmen-erlass die Aufgabe, das staatsrechtliche Verhältnis zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde endlich zu klären. Die Frage des Eigentums am Nutzungsvermögen²¹ stand mit dieser staatsrechtlichen Grundsatzfrage in engem Zusammenhang. Aufgrund von genau umschriebenen Kriterien nahm das Gesetz eine Eigentumsausscheidung vor, indem es der Bürgergemeinde das Eigentum an näher umschriebenen Vermögenswerten zuwies. Unter anderem stand ihr ausdrücklich das Eigentum an den der bürgerlichen Armen-, Kranken- und Altersfürsorge dienenden Grundstücken und Anstalten der Bürgergemeinde zu. Die Eigentümerstellung behielt sie aber nur dann, wenn sie die Aufgaben der bürgerlichen Sozialhilfe selbst wahrnahm oder der politischen

¹⁶ Art. 79 lit. a aGG.

¹⁷ Art. 81 lit. b aGG. Mit der Neuregelung der bürgerlichen Befugnisse in Art. 81 aGG konnte Art. 5 aPRG aufgehoben werden.

¹⁸ Art. 4 lit. i aGG.

¹⁹ Vgl. Art. 81 in Verbindung mit Art. 78 aGG.

²⁰ Vgl. Art. 40 Abs. 9 KV 1892: «Die Ausübung der den

Bürgergemeinden und bürgerlichen Korporationen allein zustehenden Befugnisse und Rechte bestimmt das Gesetz.»

²¹ Das Eigentum der politischen Gemeinde an den übrigen Vermögenskategorien der Sachen im Gemeingebrauch, des Verwaltungsvermögens und des Finanzvermögens blieb weitgehend unbestritten.

Gemeinde entsprechende Beiträge leistete. Damit schuf das Gemeindegesetz in einer Frage die lang vermisste Rechtsklarheit, welche bisher nur von der Rechtsprechung beantwortet worden war und deshalb stets unter dem Damoklesschwert einer möglichen Praxisänderung gestanden hatte. Der Bürgergemeinde wurden jene Vermögenswerte eigentumsmässig zugesprochen, welche sie zur Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben bedurfte. Aufgabenwahrnehmung und Eigentumsherrschaft über die dafür benötigten Ressourcen bildeten somit nun eine notwendige Einheit. Die Bedeutung des Gemeindegesetzes für das Armen- und Fürsorgewesen liegt denn auch wesentlich darin, diesbezüglich eine jahrzehntelang bestehende latente Rechtsunsicherheit beendet zu haben. Das Zusammenwirken zwischen der Bürgergemeinde und der politischen Gemeinde bzw. die innerkommunale Zuständigkeit bei der Unterstützungshilfe wurden auf eine gesicherte und tragfähige Grundlage gestellt.

Obwohl sich die Vorlage in der Eigentumsfrage eng an die verworfene Vorgängerversion anlehnte, war sie dem Grossen Rat – im Gegensatz noch zu jener von 1965 – kaum mehr eine Diskussion wert. Rund 100 Jahre währende Auseinandersetzungen um staatspolitische Grundsatzfragen waren durch neue Problemstellungen relativ bedeutungslos

geworden; im fortgeschrittenen 20. Jahrhundert hatten die staatsrechtlichen Grundsatzfragen vergangener Jahrzehnte ihre ehemalige konfliktrichtige Bedeutung eingebüsst. Dies lag unter anderem auch daran, dass möglichen Konfliktfeldern mit wirksamen sozialpolitischen Instrumenten der Boden entzogen und dem Gesetzgeber die Arbeit dadurch erleichtert worden war.

Auf den 1. Juli 2018 trat ein neues Gemeindegesetz in Kraft.²² Die Eigentumsverhältnisse zwischen der Bürger- und der politischen Gemeinde waren spätestens 1984, d.h. nach Ablauf der zehnjährigen Frist zur Eigentumsausscheidung gemäss der Schlussbestimmung von Art. 103 des Gemeindegesetzes von 1974, geklärt. Das neue Gemeindegesetz schuf denn auch keine neuen Beurteilungskriterien für die Zuordnung von Grundeigentum oder von anderen Vermögenswerten entweder zur politischen oder zur Bürgergemeinde.²³ Damit beschränkt sich der neue Erlass endgültig darauf, den Gemeinden zweckmässige und flexible Organisationsstrukturen zur Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Die Strukturprinzipien und die Finanzierung des Armen- und Fürsorgewesens bzw. der Sozialhilfe aber sind endgültig und ausschliesslich Gegenstand der Spezialgesetzgebung.

²² B 2017–2018 betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes, S. 187; GRP Oktober 2017, S. 223, 285.

²³ Vgl. Art. 89 GG.