

# Das «Millionen-Manöver»

Bündner Regierung und Ilanzer Bürgergenossenschaft liegen im Streit

Die einstige Ilanzer Bürgergemeinde hat ihr Geld vor einer Gemeindefusion in eine Genossenschaft verschoben. Der Kanton schritt dagegen ein, doch ein Gericht gab der Gemeinde recht. Nun prüft Chur aufsichtsrechtliche Schritte.

PETER JANKOVSKY, CHUR

Graubünden soll sich auch künftig dynamisch entwickeln. Also müssen seine Strukturen schlanker werden, und daher werden unter anderem Gemeindefusionen gefördert. Ein grosser Zusammenschluss fand am 1. Januar 2014 statt, als in der Surselva 13 politische Gemeinden rund um die Kleinstadt Ilanz zur neuen Grossgemeinde Ilanz/Glion verschmolzen. Doch die Dynamik ist gehemmt, weil zwischen der Kantonsregierung und der Ilanzer Bürgergenossenschaft Streit herrscht: Chur zweifelt die Rechtmässigkeit der Genossenschaft und damit die Rechtmässigkeit einer Vermögenstransaktion grösseren Ausmasses an.

Darf es in einer Gemeinde eine Bürgergemeinde und zugleich eine bürgerliche Genossenschaft geben? Laut der Bündner Regierung nicht, aber genau das ist in Ilanz/Glion der Fall. Bei einer Gemeindefusion müssten sich gemäss kantonalem Recht automatisch auch die betreffenden Bürgergemeinden zusammenschliessen, argumentiert Chur. Nur bei Auflösung der Bürgergemeinden könne deren Vermögen in bürgerliche Genossenschaften ausgelagert werden.

## «Beschränkter Nutzerkreis»

Im Zuge der Fusionsvorbereitungen zur neuen Gemeinde Ilanz/Glion beschlossen nicht alle Bürgergemeinden eine Auflösung. Die damalige Ilanzer Bürgergemeinde jedoch entschied am 30. Dezember 2013, ihre Vermögenswerte in eine Genossenschaft überzuführen. Dies untersagte die Bündner Regierung, worauf beim Verwaltungsgericht Beschwerde eingelegt wurde. Das Urteil fiel im November 2015 zugunsten der Genossenschaft aus. Mitte Dezember erklärte die Regierung, sie verzichte wegen geringer Chancen auf einen Rekurs vor Bundesgericht.

«Der Wunsch der ehemaligen Bürgergemeinde war es, das Vermögen für einen beschränkten Nutzerkreis zu erhalten», sagt Barbara Janom Steiner, die Vorsteherin des Bündner Departementes für Finanzen und Gemeinden. Das wird seitens der Genossenschaft nicht bestritten. «Die Bürger von Ilanz mit 130 Stimmberechtigten hätten in einer fusionierten neuen Bürgergemeinde mit 1500 Mitgliedern gar nicht mehr über ihr Vermögen bestimmen können», meint frank und frei Ueli Giger, der Präsident der Genossenschaft. Die regionalen Medien sprechen von acht bis zehn Millionen Franken, um die es gehe; Giger bezeichnet diese hohen Zahlen als erfunden.

## Einige oder alle?

Der Genossenschaftspräsident erklärt den Widerstand des Kantons mit dem unterschiedlichen Verständnis eines Gesetzesartikels. Lösten sich die Bürgergemeinden bei einem Zusammenschluss der politischen Gemeinden auf, könne das bürgerliche Vermögen in bürgerliche Genossenschaften ausgelagert werden, heisst es in Artikel 89 Absatz 3 des Bündner Gemeindegesetzes. Die Formulierung «die Bürgergemeinden» kann laut der Ilanzer Genossenschaft als «einige» aufgefasst werden – und nicht zwingend als «alle». Offenbar habe dies auch der Instruktionsrichter so verstanden, sagt Giger.

Departementschefin Janom Steiner kritisiert die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, weil es die zentralen Fragen des Streits nicht löse. Nach Ansicht des Gerichts habe die Versammlung der alten Ilanzer Bürgergemeinde am 30. Dezember 2013 rechtmässig Beschlüsse fassen können; die Richter sag-



In der Surselva sind 13 politische Gemeinden zur Grossgemeinde Ilanz/Glion verschmolzen worden.

CHRISTOPH RUCKSTUHL / NZZ

ten aber nicht, ob auch die gefassten Beschlüsse rechtmässig seien. Zudem lässt das Gericht laut Janom Steiner die damit verbundene Frage ungeklärt, ob in einer politischen Gemeinde neben einer Bürgergemeinde auch eine bürgerliche Genossenschaft bestehen dürfe. Die Kantonsregierung bestreitet dies.

Die Versammlung vom 30. Dezember 2013 hätte eigentlich am 16. Dezember stattfinden sollen, sagt Giger. Zwei Stunden vor Beginn habe ihn das kantonale Amt für Gemeinden angerufen und erklärt, die Regierung werde am 17. Dezember alle Beschlüsse der Versammlung vom Vorabend für ungültig erklären. Daraufhin hätten die zur Versammlung erschienenen Bürger Giger beauftragt, ein neues Zusammenkommen auf den 30. Dezember anzusetzen.

## Formale Fragen

Nach Ansicht der Regierung war die Handlungs- und Beschlussfähigkeit des damaligen Bürgerrates der Ilanzer Bürgergemeinde nicht mehr gegeben. Auch dies spielte im Hinblick auf die Vermögensauslagerung, die am 30. Dezember beschlossen wurde, eine wichtige Rolle. Zwei der drei Mitglieder des Rates betrachtete Chur nicht mehr als solche, weil der eine zurückgetreten war und der andere nicht mehr in der Gemeinde wohnte – obschon Letzterer laut Giger von der Bürgerversammlung mit der Weiterführung seines Amtes bis Ende 2013 betraut worden war. Hinzu kamen in den Augen der Regierung weitere

Verfahrensmängel der Versammlung vom 16. Dezember, die bei der zweiten Zusammenkunft am 30. Dezember 2013 nur unzureichend behoben wurden.

Das kantonale Verwaltungsgericht war anderer Meinung. Die am 16. Dezember beschlossene Neueinberufung der Ilanzer Bürgerversammlung sei nicht rechtswidrig gewesen; zudem hätten sich die monierten Mängel hinsicht-



lich Vorbereitung und Durchführung nicht als schwerwiegend erwiesen. Giger hält fest, das Gericht habe die eigentlich wichtigen Fragen nicht prüfen können, weil seitens der Kantonsregierung keine Anfechtung des Bürgergemeinde-Beschlusses vom 30. Dezember erfolgt sei.

Departementschefin Janom Steiner befürchtet, ein Gang vors Bundesgericht brächte wieder nur die Frage aufs Tapet, ob die letzte Versammlung der alten Ilanzer Bürgergemeinde rechtmässig habe Beschlüsse fassen können – und nicht, ob die Beschlüsse selber

rechtmässig seien. Daher lässt Janom Steiner abklären, ob ein aufsichtsrechtliches Verfahren sinnvoll wäre. Falls ja, befände zwar auch ein Gericht darüber, doch würden dann die unterschiedlichen Rechtsauffassungen geklärt. Das ist Janom Steiner wichtig: Sie will «Millionen-Manöver» – so wird das Vorgehen der alten Ilanzer Bürgergemeinde da und dort genannt – andernorts vermeiden. Die anstehende Totalrevision des Gemeindegesetzes sei eine gute Gelegenheit, um Unklarheiten in Sachen Bürgergemeinden und deren Vermögensauslagerung zu beseitigen.

## Bis zur letzten Instanz

Das eigentliche Aufsichtsrecht gegenüber der Bürgergenossenschaft habe Ilanz/Glion, sagt Gemeindepräsident Aurelio Casanova. So werde zum Beispiel der Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde die Jahresrechnung der Genossenschaft vorgelegt. Laut Casanova hat die politische Gemeinde ihr Bedauern über das Vorgehen der früheren Bürgergemeinde kundgetan. Doch Ilanz/Glion will nicht in die Angelegenheiten der Genossenschaft eingreifen, sondern strebt eine gute Zusammenarbeit an.

Was immer die Kantonsregierung unternimmt, Genossenschaftspräsident Giger hat keine Angst, wie er versichert. Selbst neue Gerichtsverfahren scheut die Ilanzer Bürgergenossenschaft nicht: «Wir werden bis an die letzte mögliche Instanz gelangen.»

## Fusionen von Bürgergemeinden – ein heisses Eisen

pja. · Im Hinblick auf Existenz und Status von Bürgergemeinden bestehen je nach Kanton verschiedene Regelungen. So gibt es Kantone mit Bürgergemeinden und solche ohne (im letzteren Fall spricht man von Einheitsgemeinden). Möglich ist sogar ein Nebeneinander wie beispielsweise im Bernischen. Zudem muss die Bürgergemeinde nicht in jedem Kanton geografisch deckungsgleich mit der Einwohnergemeinde sein.

Laut dem Gemeinde-Forscher Reto Steiner von der Universität Bern existieren in der Schweiz rund 2000 Bürgergemeinden oder ähnliche Körperschaften. Sie seien eher ein Auslaufmodell, man könne sich fragen, welche Rolle sie noch spielen sollten. Steiner verweist auf den Kanton Glarus, der bei seiner Gebietsreform 2012 die Bürgergemeinden abschaffte.

Wenn in Graubünden politische Gemeinden fusionieren, sind die betreffen-

den Bürgergemeinden gehalten, sich zu einer einzigen neuen Bürgergemeinde zusammenzuschliessen und den gleichen Namen wie die neue politische Grossgemeinde anzunehmen. Der Direktor des Schweizerischen Gemeindeverbandes Reto Lindegger weist hierbei darauf hin, dass in gewissen Kantonen die alten Bürgergemeinden neben der fusionierten Einwohnergemeinde weiterbeständen – und ebendies sei nicht immer unproblematisch. Bürgergemeinden erwiesen sich in verschiedenen Kantonen als «sensibles Thema», bestätigt auch Steiner. Deshalb gebe es Kantone wie Bern, die eine Fusion der Einwohnergemeinden unabhängig von derjenigen der Bürgergemeinden betrachteten.

Den aktuellen Bündner Streitfall kann Steiner nur als Staatsbürger beurteilen. Laut seiner Einschätzung hatte der Vermögenstransfer von der damaligen Ilanzer Bürgergemeinde in eine bür-

gerliche Genossenschaft den einzigen Zweck, Geld abzuweigen. Dies hält Steiner gerade im Hinblick auf alle Einwohner der neuen Grossgemeinde Ilanz/Glion für «ethisch fragwürdig». Es habe in anderen Kantonen aber auch Fälle gegeben, in denen politische Gemeinden vor der Fusion noch rasch Entscheide zu ihren Gunsten gefällt hätten. Deshalb sollte der kantonale Gesetzgeber einen klaren rechtlichen Rahmen bieten, um Vorgehensweisen zu verumöglichen, die den Interessen einer neuen Grossgemeinde zuwiderliefen.

Die Bundesverfassung hält fest, dass die Gemeindeautonomie nach kantonalem Recht gewährleistet ist. Also dürfte laut Steiner die Beurteilung der drohenden aufsichtsrechtlichen Beschwerde Churs von folgender Frage beherrscht werden: Was sagt der kantonale Gesetzgeber zum Vorgehen der Ilanzer Bürgergenossenschaft?

## Basler Initiativen gegen Hooligans ohne Chance

Kein Beitritt zum Konkordat

dgy. · Weil sich Basel-Stadt und Basellandschaft gegen den Beitritt zum verschärften Hooligan-Konkordat aussprachen, lancierten bürgerliche Politiker in den beiden Kantonen vor anderthalb Jahren Volksinitiativen: Die erfolgreichste Fussballregion der Schweiz stehe «in der Verantwortung» und müsse «Zähne zeigen», erklärten sie und verlangten den Beitritt. Eine Woche vor Ablauf der Sammelfrist im Kanton Basel-Stadt zeichnet sich jedoch ab: Die Initiativen kommen in beiden Kantonen nicht zustande.

## Keine Übersicht im Baselbiet

«Es sieht schlecht aus», sagt der Basler SVP-Grossrat Joel Thüring auf Anfrage, ohne detaillierte Angaben über die Zahl der Unterschriften zu machen. Er geht nicht davon aus, dass die nötigen Unterschriften innert einer Woche noch zusammenkommen. Noch unübersichtlicher ist die Lage im Kanton Baselland. Dort ist nicht einmal klar, ob überhaupt Unterschriften gesammelt worden sind und ob das Projekt noch weiter verfolgt wird. Damit ist klar, dass die Verschärfung des Hooligan-Konkordates ein Flickwerk bleibt. Bisher sind der erweiterten Fassung nur 15 Kantone beigetreten.

Dass die beiden Basel, wo eine beachtliche Hooligan-Szene existiert, nicht mit von der Partie sind, wiegt aus Sicht der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) besonders schwer. Die KKJPD hatte die Verschärfung 2012 aufgegleist, nachdem die Gewalt in und um Fussballstadien auch nach dem Beitritt sämtlicher Kantone zur ersten Version des Konkordats nicht abgerissen war.

## Symbolische Bedeutung

In der fussballaffinen Region Basel stiessen die Verschärfungen auf politischer Ebene von Anfang an auf Skepsis. Der baselstädtische Polizeidirektor Baschi Dürr (fdp.) sprach sich öffentlich gegen die Vorlage aus. Der hohe Ja-Stimmen-Anteil in Volksabstimmungen in anderen Kantonen liess aber vermuten, dass die Verschärfungen auch in Basel an der Urne gute Chancen hätten. Daraus wird nun nichts.

Das Debakel der Initianten hat indessen vor allem symbolische Wirkung. Die beiden Basel haben wichtige Elemente, die im verschärften Konkordat vorgesehen sind, schon vor einiger Zeit autonom eingeführt.

## Pirmin Bischof verzichtet

Besetzung des CVP-Präsidiums

dgy. · Die Chancen für den Zuger Nationalrat Gerhard Pfister steigen: Der Solothurner Ständerat Pirmin Bischof hat sich nach reiflichen Überlegungen entschieden, auf eine Kandidatur als CVP-Präsident zu verzichten, wie er am Mittwoch in einem Communiqué mitteilte: «Als überzeugter Milizparlamentarier liegt mir daran, sowohl mein Mandat als Solothurner Ständerat und als neuer Chef der CVP-Gruppe im Ständerat als auch meine Anwaltstätigkeit mit der nötigen Ernsthaftigkeit und mit dem erforderlichen Zeitaufwand zu erfüllen», heisst es darin. Auch mit Umorganisationen könnte er zum jetzigen Zeitpunkt eine zusätzliche Amtsführung als Parteipräsident zeitlich nur ungenügend bewerkstelligen.

Noch offen ist, ob der Bündner Nationalrat Martin Candinas zum Ausstich antritt: Er werde sich bis spätestens Ende Monat entscheiden, erklärte er auf Anfrage. Als Favorit für das Präsidium gilt derzeit Nationalrat Gerhard Pfister, der seine Kandidatur in der vergangenen Woche angemeldet hatte (NZZ 7.1.15).