

GEMEINDE- UND REGIONALVERBAND IM BUENDNERISCHEN RECHT

Inaugural - Dissertation  
zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte  
an der Hohen Juristischen Fakultät der Universität Basel

eingereicht von  
Hans-Martin Allemann  
von Chur, Splügen und Tschappina GR  
1983

## Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	II
Tabellen	XIII
Graphiken	XIV
Die Untersuchung: Gemeinde- und Regionalverband im bündnerischen Recht	
1. Teil: Grundlagen	1
1. Kapitel: Bündnerisches Gemeindewesen	1
2. Kapitel: Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit	75
3. Kapitel: Rechtsstellung der Bündner Gemeinde	87
2. Teil: Das Recht des Gemeinde- und des Regionalverbands	131
1. Kapitel: Begriffe	131
2. Kapitel: Rechtsgrundlagen	139
3. Kapitel: Zweck und Aufgaben	161
4. Kapitel: Entstehung, Mitgliedschaft, Auflösung	167
5. Kapitel: Organisation, Haftung, Haushalt	215
6. Kapitel: Zusammenarbeit über Kantons- und Landesgrenzen hinaus	298
7. Kapitel: Aufsicht und Rechtsschutz	310
Anhang: Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28. April 1974, sechster Abschnitt (interkommunale Zusammenarbeit)	318
Literaturverzeichnis	322
Abkürzungsverzeichnis	.328

## II

### Inhaltsverzeichnis

#### Gemeinde- und Regionalverband im bündnerischen Recht

<u>1. Teil: Grundlagen</u>	1
<u>1. Kapitel: Bündnerisches Gemeinwesen</u>	1
I. Entwicklung der bündnerischen Selbstverwaltungskörper (geschichtlicher Abriss)	1
A) Mittelalterliche Feudalordnung	1
B) Genossenschaftliche Selbstverwaltung	4
C) Gerichtsgemeinde als politische Gemeinde	5
D) Hochgericht als Verwaltungsbezirk	8
E) Nachbarschaft als Wirtschaftsgemeinde	8
F) Entwicklung der Nachbarschaft zur politischen Gemeinde	11
G) Neue Diskrepanzen zwischen gesellschaftlichen Erfordernissen und Gemeindestruktur	14
II. Einige Bemerkungen zur Lage der Gemeinden	16
A) Bevölkerung	16
1. Grössenklassen der Gemeinden	16
2. Bevölkerungsentwicklung	18
B) Steuerkraft	26
C) Interkommunaler Finanzausgleich nach FAG	28
D) Gemeindehaushalt	31
E) Bedeutung des 1. Sektors in der Wirtschaftsstruktur der Kleingemeinden	36
F) Dauerkrise der Kleingemeinden	38
G) Bevölkerungskonzentration in grösseren Gemeinden	44

III. Interkommunale Zusammenarbeit	46
A) Heutiger Stand	46
1. Regional verbände	46
a) "Corporaziun regionala Val Müstair"	46
b) "Gemeindeverband Surselva"	47
c) "Pro Engiadina Bassa"	48
2. Gemeindeverbände	48
a) Vorbemerkung	48
b) Abwasserverbände	49
c) Kehrichtbeseitigungsverbände	51
d) Schul verbände	51
e) Weitere Gemeindeverbände	52
f) Zusammenfassung	53
3. Andere Formen	53
B.) Umfrage unter den Bündner Gemeinden betreffend die interkommunale Zusammenarbeit	55
1. Vorgehen	55
2. Ergebnisse	56
a) Interkommunale Zusammenarbeit allgemein (Frage 1)	56
b) Rechtsformen der Zusammenarbeit (Frage 2)	56
c) Aufgaben nach Rechtsformen (Frage 2)	58
aa) Kreis	58
bb) Regionalverband	58
cc) Gemeindeverband	58
dd) Oeffentlichrechtliche Gemeindeverbindung ohne selbständige Organisation	58
ee) Gemeinsame Beamte und/oder Kommissionen	59
ff) Benützungs- und Anschlussverträge	59
gg) Privatrechtliche Gemeindeverbindung	59
d) Uebersicht über die interkommunal gelösten Aufgaben (Frage 2)	60
e) Bevorzugte Möglichkeiten zur Lösung interkommunaler Aufgaben (Frage 3)	60
f) Notwendigkeit der Zusammenarbeit (Frage 4)	62
g) Gebiete notwendiger Zusammenarbeit (Frage 5)	62
h) Ausmass der interkommunalen Zusammenarbeit (Frage 6)	65
i.) Erfahrungen (Frage 7)	65
j) Kritik (Frage 8)	65
k) Wirtschaftliche Besserstellung durch Zusammenarbeit? (Frage 9)	66
l) Gefährdung der Gemeindeautonomie? (Frage 10)	66
m) Auswirkungen der Gemeinde- und Regionalverbände auf die Gemeindeautonomie (Frage 11)	66
n) Gemeindeprobleme	66
3. Zusammenfassung	68

C) Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit in Graubünden	69
1. Entwicklungen 1970 - 1981	69
2. Defensive und offensive Anwendungsmöglichkeiten	71
3. Spannungsfeld interkommunale Zusammenarbeit - Gemeindeautonomie - kantonale Zentralgewalt	73
<u>2. Kapitel: Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit</u>	75
I. Ueberblick	75
A) Allgemein	75
B) Privatrechtliche Gemeindeverbindungen	77
C) Im Gemeindegesetz geregelte öffentlichrechtliche Gemeindeverbindungen	80
1. Ohne Rechtspersönlichkeit	80
2. Mit Rechtspersönlichkeit	82
D) Kreis	82
II. Eignung	83
A) Privatrechtliche Formen	83
B) Oeffentlichrechtliche Formen	85
<u>3. Kapitel: Rechtsstellung der Bündner Gemeinde</u>	87
I. Nach Bundesrecht	87
A) Bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung	87
1. Allgemein	87
2. Organisatorische Kantonsautonomie	88
; B) Durch den Bund geschützte Verfassungsrechte der Gemeinde	90
1. Existenz- und Bestandesgarantie	90
a) Begriff	90
b) Legitimation	90

c)	Gefährdung von Existenz oder Bestand als Voraussetzung einer Garantieverletzung	91
d)	Garantieverletzungen	92
e)	Existenz- und Bestandesgarantie als von der Gemeindeautonomie verschiedene verfassungsmässige Rechte	94
2.	Gemeindeautonomie	95
a)	Begriff	95
b)	Legitimation	96
c)	Kommunaler Autonomiebereich	96
d)	Verletzungen der Autonomie	98
e)	Kognition	101
C)	Die Gemeinde als Privatrechtssubjekt	102
II.	Nach kantonalem Recht	104
A)	Kantonale Rechtsgrundlagen	104
B)	Gemeindebegriff	106
1.	Allgemein	106
2.	Politische Gemeinde und Bürgergemeinde	107
3.	Kreis	108
4.	Kirchgemeinde	109
C)	Kantonales Recht bricht Gemeinderecht	110
D)	Kantonale verfassungsmässige Rechte der Gemeinde	111
1.	Existenz- und Bestandesgarantie	111
2.	Gemeindeautonomie	113
E)	Kantonaler Rechtsschutz	115
F)	Organisation	118
1.	Organisationsautonomie	118
2.	Aufgabenübertragung auf fakultative Verwaltungsträger	120
a)	Fakultative Verwaltungsträger innerhalb der Gemeinde	120
b)	Fakultative Verwaltungsträger ausserhalb der Gemeinde	122
3.	Politische Rechte	123
G)	Gemeindeaufsicht	124
III.	Verhältnis zu Kreis und Bezirk	126
IV.	Verhältnis zu andern Gemeinden	128

V. Eigenes Recht	129
<u>2. Teil: Das Recht des Gemeinde- und des Regionalverbands</u>	131
<u>1. Kapitel: Begriffe</u>	131
1. Allgemein	131
II. Im bündnerischen Recht	131
A) Gemeindeverband	131
1. Definition nach Gemeindegesetz	131
2. Begriffsmerkmale	132
a) Erfüllung einer gemeinsamen Aufgabe	132
b) Selbständige Organisation und Rechtspersönlichkeit'	132
c) Öffentlichrechtliche Körperschaft	134
B) Regionalverband	136
1. Verhältnis zum Gemeindeverband	136
2. Besonderheiten	137
C) Terminologie	138
<u>2. Kapitel: Rechtsgrundlagen</u>	139
I. Bundesrecht	139
II. Kantonales Recht	140
A) Ueberblick	140
B) Gemeindegesetz	140
1. Subsidiäre Verweisung auf Gemeinderecht	140
2. Verbandsautonomie	141
3. Existenz- und Bestandesgarantie	142

## VII

C) Spezialerlasse	143
D) Gewohnheitsrecht	145
E) Analog anwendbares kantonales Recht	145
III. Bindung an kommunales Recht	146
IV. Eigenes Recht	147
A) Statuten, andere Erlasse, Beschlüsse	147
B) Gebietshoheit	152
C) Verletzung von Verbandsrecht	153
D) Verhältnis zum Recht anderer Gebietskörperschaften	153
V. Zeitlicher Geltungsbereich des Verbandsrechts	155
A) Altes Recht	155
B) Aufhebung widersprechenden Rechts	156
C) Auf altrechtliche Verbände anwendbare Vorschriften des Gemeindegengesetzes	156
1. Regel der Nichtrückwirkung (Art. 1 und 7 Abs. 1 Schi T/ZGB)	156
2. Ausnahmen (Art. 2, 3 und 7 Abs. 3 Schi T/ZGB)	157
D) Nicht mehr anwendbares altes Recht	159
<u>3. Kapitel: Zweck und Aufgaben</u>	161
I. Gemeindeaufgaben	161
II. Zweckumschreibung	163
A) Beim Gemeindeverband	163
B) Beim Regionalverband	164



## VIII

III. Nicht übertragbare Gemeindeaufgaben	165
<u>4. Kapitel: Entstehung, Mitgliedschaft, Auflösung</u>	167
I. Mitglieder	167
A) Beschränkung des Mitgliederkreises auf politische Gemeinden	167
B) Weitere Beschränkungen	169
1. Beim Gemeindeverband	169
2. Beim Regionalverband	169
II. Entstehung	170
A) Gemeinde- und Regionalverband als Freiverbände	170
B) Vorverfahren	171
1. Zweck	171
2. Grundsätzliche Zuständigkeit des Gemeindevorstands	172
3. Rechtsform	173
4. Einzel fragen	174
5. Privatrechtliche Vorläuferorganisationen	176
6. Uebergang von Forderungen und Schulden auf den Verband	176
C) Annahmeverfahren in den Gemeinden	177
1. Ablauf und Gegenstand	177
2. Gemeindeinterne Zuständigkeit	179
3. Grenzen zwischen Annahme und Ablehnung	180
4. Mängel im Annahmeverfahren	181
D) Genehmigung durch die Regierung	183
1. Voraussetzungen	183
2. Entscheidungsbefugnisse der Regierung	184
3. Rechtswirkungen der Genehmigung	186
E) Veröffentlichung der Statuten	187
III. Aenderungen im Mitgliederbestand	188
J- A) Beitrittsverfügung durch die Regierung gemäss Art. 57 GG	188
1. Voraussetzungen	188

## IX

a) Zwangsbeitritt gegen den Willen einer abseitsstehenden Gemeinde (Abs. 1)	188
b) Zwangsaufnahme gegen den Willen des Verbands (Abs. 2)	191
2. Verfahren	192
B) Nachträglicher Beitritt	193
1. Voraussetzungen	193
2. Verfahren	194
C) Austritt	196
1. Voraussetzungen	196
2. Verfahren	198
3. Rechtsfolgen	199
D) Ausschluss	202
E) Aenderungen im Bestand einer Mitgliedgemeinde	204
1. Rechtsgrundlagen	204
2. Uebergang, Anpassung oder Auflösung des Mitgliedschaftsverhältnisses	205
IV. Auflösung	207
A) Voraussetzungen	207
B) Verfahren	209
1. Allgemein	209
2. Liquidation	211
V. Umwandlung eines Gemeindeverbands in einen Regionalverband	213
<u>5. Kapitel: Organisation, Haftung, Haushalt</u>	215
I. Name und Sitz	215
II. Organisation	216
A) Grundlagen	216
1. Sinngemässe Anwendbarkeit des kantonalen Gemeinderechts	216

2. Organisationstypen	217
a) Weitgehende Parallelität zwischen Gemeinde- und Verbandsorganisation	217
b) Organisation ohne Delegiertenversammlung	218
c) Organisation mit Delegiertenversammlung	224
3. Kompetenzverteilung unter den Organen	224
B) Politische Rechte und Pflichten	227
1. Stimm- und Wahlrecht	227
2. Unvereinbarkeits- und Ausschlussgründe im Verbandsrecht	230
3. Ausstand	230
4. Amtszwang	231
5. Stimmpflicht	232
6. Protokoll	232
C) Organe	233
1. Gesamtheit der Mitgliedgemeinden	233
a) Allgemeines	233
b) Innere Organisation	235
aa) Verbandsversammlung	235
bb) Gemeindeweise Abstimmung	239
c) Veranlassung zur Wahrnehmung der sachlichen Zuständigkeit	243
aa) Vorbemerkungen	243
bb) Volks- und Gemeindeinitiative	244
aaa) Art. 59 ff. PRG als sinngemäss anwendbares Recht	244
bbb) In Verbänden mit Verbandsversammlung	245
ccc) In Verbänden ohne Verbandsversammlung	247
ddd) Exkurs: Initiativen im Zuständigkeits- bereich der Verbandsbehörden	248
aaaa) Ausdehnung des Initiativrechts im allgemeinen	248
bbbb) Petitionsrecht entsprechend Art. 65 PRG im besonderen	248
cc) Behördeninitiative	250
d) Referendum	251
2. Delegiertenversammlung	253
a) Kompetenzen	253
b) Delegierte	254
c) Innere Organisation	258
3. Vorstand	261
a) Kompetenzen	261
b) Zusammensetzung	265
c) Innere Organisation	267

4. Spezialbehörden	270
5. Kontrollstelle	271
a) Kompetenzen	271
b) Zusammensetzung und innere Organisation	274
D) Verwaltung	275
III. Haftung	277
A) Haftpflicht des Verbands	277
1. Deliktsfähigkeit	277
2. Haftung nach Bundesprivatrecht	278
3. Haftung nach kantonalem, öffentlichem Recht	278
a) Für rechtswidrig verursachten Schaden	278
b) Für rechtmässig verursachten Schaden	281
B) Haftungsansprüche des Verbands	281
1. Gegenüber seinen Behörden und Beamten	281
2. Gegenüber seinen privatrechtlichen Angestellten und Dritten	283
IV. Zwangsvollstreckung	283
A) Schuldbetreibung	283
1. Gegen den Verband	283
2. Gegen Schuldner des Verbands	284
B) Vollstreckung nicht auf Geld- oder Sicherheitsleistung gerichteter Rechtsansprüche des Verbands	284
V. Haushalt	285
A) Verbandsvermögen	285
B) Einnahmen	286
1. Mitgliederbeiträge	286
a) Beitragspflicht	286
b) Verteilschlüssel	287
Kausal abgaben	288
Weitere Quellen	291
C) Ausgaben	292
D) Voranschlag, Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht	293

VI. Besteuerung	295
<u>6. Kapitel: Zusammenarbeit über Kantons- und Landesgrenzen hinaus</u>	298
I. Interkantonale Verbände	298
A) Grundsatz der Vertragsschlussbefugnis der Gemeinden innerhalb ihres Autonomiebereichs	298
B) Befugnis der bündnerisehen Gemeinden zur Gründung interkantonaler Verbände	301
C) Gründungsverfahren	302
D) Inhalt der Vereinbarung	304
II. Internationale Verbände	305
<u>7. Kapitel: Aufsicht und Rechtsschutz</u>	310
I. Aufsicht	310
II. Rechtsschutz	312
A) Privatrechtliche Streitigkeiten	312
B) Oeffentlichrechtliche Streitigkeiten	313
1. Grundsatz der verfahrensrechtlichen Gleichstellung des Verbands mit der Gemeinde	313
2. Im Kanton	313
3, Im Bund	314
a) Allgemein	314
b) Staatsrechtliche Beschwerde	315
4. Bei interkantonalen und internationalen Verbänden	316