



# Ginfo

Ausgabe

2 / 2018

## Inhalt

- 02 Vorwort
- 02-04 Erfahrungen mit dem neuen Gemeindegesetz
- 05 Gemeindestrukturbericht
- 06 Finanzausgleich 2019
- 07 Gemeindereform
- 07 Hinweis Hochbauamt Graubünden

## Save the date!

Im 2019 führen wir wiederum eine Gemeindetagung durch. Reservieren Sie sich schon heute den Nachmittag des **12. Septembers 2019**. Das genaue Programm werden Sie mit der separaten Einladung erhalten. Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme!



Amt für Gemeinden  
Grabenstrasse 1  
7001 Chur

Tel. 081 257 23 91  
[www.afg.gr.ch](http://www.afg.gr.ch)  
E-Mail: [info@afg.gr.ch](mailto:info@afg.gr.ch)

# Vorwort

Seit dem 1. Juli 2018 ist das totalrevidierte Gemeindegesetz in Kraft. Wir haben die neue Gesetzgebung zum Anlass genommen, unsere Vorlagen an das neue Recht anzupassen. Auf besonderes Interesse sind die Mustergemeindeverfassung, eine erstmalige Praxisfestlegung zum Nutzungsvermögen/Bodenerlöskonto sowie der aktualisierte Leitfaden für die Geschäftsprüfungskommission gestossen. Alle Dokumente finden Sie auf unserer Website unter [www.afg.gr.ch](http://www.afg.gr.ch).

In den letzten 18 Jahren hat sich die Anzahl politischer Gemeinden in Graubünden halbiert. Im Jahr 2001 bestanden noch 212 Gemeinden, ab dem 1. Januar 2019 werden es noch deren 106 sein. Damit ging auch eine markante Reduktion der Anzahl Bürgergemeinden wie auch der interkommunalen Zusammenarbeitsformen einher. Die Regierung hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, dem Grossen Rat einen Gemeindestrukturbericht zu unterbreiten. Die Beratung durch den Grossen Rat erfolgte in der Dezembersession 2018.

Wir freuen uns auf eine weiterhin angenehme Zusammenarbeit und wünschen Ihnen einen guten Jahresabschluss 2018 sowie einen erfolgreichen Start im 2019!

## Erfahrungen mit dem neuen Gemeindegesetz

Die Einführung des neuen Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) hat den Gemeinden kaum Kopfzerbrechen bereitet. Wo Anpassungsbedarf besteht, stimmen die Gemeinden ihre Gesetzgebung sukzessive auf das neue Recht ab. Verschiedentlich wurden uns Fragen zur Protokollierung von Gemeindeversammlungen gestellt. Dies nicht zuletzt unter dem Aspekt, dass die Versammlungen neu auch für Nichtstimmberechtigte öffentlich sind.

Gab es bisher keine kantonalen Vorgaben zur Publikation der Protokolle oder zum Einsprache- und Genehmigungsverfahren, ändert sich dies nun mit dem Artikel 11 GG: Für alle Gemeinden gilt ein einheitliches Auflage-, Einsprache- und Genehmigungsverfahren (Abs. 2 und 3).

### Inhaltliche Vorgaben zur Protokollierung

Inhaltlich können Protokolle sehr unterschiedlich abgefasst werden. Grundsätzlich kann zwischen Beschlussprotokollen (Minimalanforderung gemäss Art. 11 GG) und Wort- bzw. Diskussionsprotokollen unterschieden werden. Wie weit die Gemeinden bei der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Protokolle gehen, ist ihnen selbst überlassen. Die Protokolle haben zumindest über die Beschlüsse, die Ergebnisse der Wahlen sowie allfällige Beanstandungen betreffend die Verletzung

von Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen Auskunft zu geben. Dieselben inhaltlichen Vorgaben gelten im Übrigen für sämtliche formellen Protokolle innerhalb der Gemeinde.

Die Protokolle haben wahrheitsgetreu widerzugeben, was sich an der Gemeindeversammlung tatsächlich ereignet hat bzw. was tatsächlich geäußert und beschlossen worden ist; auch dann, wenn inhaltlich falsche oder unwahre Aussagen erfolgen.

## Publikation des Versammlungsprotokolls

Die Protokolle der Gemeindeversammlung sind spätestens einen Monat nach der Versammlung auf ortsübliche Weise zu veröffentlichen.

Eine „ortsübliche Weise“ richtet sich nach den Gewohnheiten der Gemeinde. Vielfach wird das Protokoll auf der Kanzlei aufgelegt und zudem auf der Gemeinde-Website publiziert. Letzteres ist unter Einhaltung

der datenschutzrechtlichen Bestimmungen (siehe nachfolgende Fragen zum Datenschutz) möglich (Art. 11 Abs. 2 GG). Denkbar und möglich wäre auch eine reine Internetpublikation. Sollten Sie als Gemeinde eine Änderung der langjährigen Publikationspraxis beabsichtigen, empfiehlt es sich, dies der Bevölkerung entsprechend anzukündigen. Wo kommunale Rechtsgrundlagen zur Publikation bestehen, sind diese gegebenenfalls anzupassen.

Etliche Gemeinden geben im amtlichen Publikationsorgan bekannt, ab wann und wo das Protokoll aufliegt. Diese Dienstleistung an die Bevölkerung ist zu empfehlen. Sie liegt im Interesse der Rechtsstaatlichkeit und dient der Rechtssicherheit (Fristenwahrung).

## Schema Auflage des Protokolls und Einsprachefrist



## Einsprachen gegen das Protokoll

Einsprachen gegen das Protokoll können während der 30-tägigen Auflagefrist schriftlich beim Gemeindevorstand eingereicht werden. Diese werden an der nächsten Gemeindeversammlung behandelt und das Protokoll anschliessend zur Genehmigung unterbreitet (Art. 11 Abs. 3 GG).

### *Einsprachen gegen das Protokoll können betreffen:*

- nicht korrekt wiedergegebene Beschlüsse.
- Lücken in der Wiedergabe wesentlicher Aussagen oder Aussagen, welche in irgendeiner Weise dem tatsächlichen Sinn zuwiderlaufen (sofern der Wortlaut oder die Diskussion im Protokoll überhaupt festgehalten werden).

- Eine fehlerhafte Verhandlungsführung oder Beschlussfassung an der Gemeindeversammlung kann jedoch mit einer Einsprache gegen das Protokoll nicht gerügt werden. Dazu stehen die entsprechenden Beschwerdemöglichkeiten ans Verwaltungsgericht offen.

## Genehmigung des Protokolls

Die Protokolle sind nach ihrer Ausfertigung zu genehmigen.

### *Keine Einsprachen innert Frist:*

Wenn innert Frist keine Einsprachen eingehen, gilt das Protokoll als genehmigt. Eine formelle Genehmigung an der Gemeindeversammlung ist somit nicht mehr notwendig bzw. gar ausgeschlossen. Selbstverständlich darf an der Versammlung (beispielsweise nach der Begrüssung unter einem Traktandum Protokoll) informiert werden, dass keine Einsprachen gegen das Protokoll eingegangen sind und dieses somit als genehmigt gilt.

### *Einsprachen innert Frist:*

Behandlung der Einsprachen und anschliessend formelle Genehmigung des Protokolls an der nächsten Gemeindeversammlung.

## Fragen zum Datenschutz

Das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG; BR 171.100), welches weitgehend auf das eidgenössische Datenschutzgesetz (DSG; SR 235.1) verweist, findet auch Anwendung auf die Gemeinden. Die Gemeinde ist für den Datenschutz verantwortlich, wenn sie Personendaten in Erfüllung ihrer Aufgaben bearbeitet. Das Bearbeiten von Personendaten (worunter auch deren Veröffentlichung zu verstehen ist) hat die Grundsätze der Rechtmässigkeit, der Verhältnismässigkeit, der Zweckmässigkeit, der Zweckgebundenheit, der Richtigkeit und der Datensicherheit zu beachten (Art. 2 KDSG). Alle Gemeindedokumente, die Personendaten enthalten, sind dem

Grundsatz nach geheim und nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Dieser Grundsatz bedeutet für die Gemeinden unter anderem, dass sie keine Dokumente mit Personendaten bekanntgeben dürfen, ohne dass dafür eine formalgesetzliche Grundlage besteht. Im kantonalen Recht wurde explizit eine gesetzliche Grundlage für die Bekanntgabe geschaffen (Art. 11 Abs. 2 GG). Diese erlaubt es den Gemeinden, die Protokolle der Gemeindeversammlung in den elektronischen Medien, unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen, zu publizieren. Da jegliche Form des Datenbearbeitens das verfassungsmässig verankerte Recht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. persönliche Freiheit tangiert, ist die Publikation von Personendaten nur dann rechtmässig, wenn sie auch durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig ist und den Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzt (vgl. Art. 36 Bundesverfassung [BV, SR 101]). Die Bestimmungen des Datenschutzes sind letztlich Wertung darüber, wann eine Datenbearbeitung einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt.

Die im Internet verbreiteten Daten können jederzeit von jedermann an jedem Ort aufgerufen und genutzt werden. Veröffentlichte Daten sind kaum mehr kontrollierbar, und noch problematischer ist die Tatsache, dass persönliche Daten sehr leicht sammelbar, speicherbar sowie schnell und einfach verteilbar sind. Das Missbrauchspotenzial ist hoch. Die Publikation im Internet hat somit eine ganz andere Dimension als die Auflage des Protokolls

der Gemeindeversammlung auf der Gemeindekanzlei. Darum ist bei Daten, die ins Internet gestellt werden, dem Persönlichkeitsschutz erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken (vgl. Tätigkeitsbericht 2005 des Datenschutzbeauftragten des Kantons Graubünden, S. 12).

Daher ist bei der Datenveröffentlichung im Internet eigenständig und unabhängig davon, ob bereits gedruckte und veröffentlichte Publikationen (z. B. Protokoll auf der Gemeindekanzlei) vorliegen, der Datenschutz zu wahren.

Die Gemeindeversammlungsprotokolle enthalten regelmässig (zumindest wenn ein Wortprotokoll geführt wird) auch weltanschauliche oder politische Ansichten der Versammlungsteilnehmenden. Solche Auffassungen gelten als besonders schützenswerte Personendaten. Aufgrund der Verhältnismässigkeit sind solche Daten in der Regel nicht zu veröffentlichen und eine Anonymisierung ist rechtlich sogar vorausgesetzt. Daran ändert der Umstand nicht, dass die Versammlungen selber öffentlich sind und auch Nichtstimmberechtigte daran teilnehmen dürfen (Art. 22 GG). Der erhöhte Schutz von Daten im Internet dient dem Schutz der freien Meinungsäusserung an der Gemeindeversammlung. Die politische Diskussion könnte sich durch eine Internetpublikation möglicherweise erschweren und die Voten an Versammlungen wären tendenziell weniger offen. Eine systematische Publikation der Voten der einzelnen Teilnehmenden der Gemeindeversammlung unter ihrem Namen kann ohne deren entsprechende Einwilligung nicht empfohlen werden.

# Gemeindestrukturbericht

Die Bereinigung der territorialen Strukturen in Graubünden während der letzten rund 20 Jahre ist beachtenswert. Die Anzahl politischer Gemeinden hat sich halbiert. Die Anzahl Bürgergemeinden ging von 130 im Jahr 2000 auf noch 67 zurück, wobei daneben noch acht bürgerliche Genossenschaften existieren. Die Anzahl der interkommunalen Verbindungen ging während des Betrachtungszeitraums ebenso um rund die Hälfte von rund 400 auf 200 zurück. In der Dezembersession nahm der Grosse Rat vom Gemeindestrukturbericht Kenntnis.

Mit dem Gemeindestrukturbericht wurden keine Gesetzes- oder Strategieanpassungen vorgeschlagen. Vielmehr wurde der Grosse Rat umfassend über den Stand der Gemeinde- und Gebietsreform informiert, deren Richtung er selbst anlässlich der Februarsession 2011 vorgegeben hatte.

## Ergebnisse des Fusions-Checks

Einen wichtigen Teil im Gemeindestrukturbericht nimmt der Fusions-Check ein. Das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der HTW Chur hat ein Indikatorenset entwickelt, womit mittels wissenschaftlicher Methode die Wirkung erfolgter Fusionen ermittelt und dargestellt werden kann. Dieses Instrumentarium wurde auf die Verhältnisse für den Kanton Graubünden angepasst. Für die Auswertung wurden insgesamt 29 Indikatoren zu einem Zeitpunkt „vor“ (t0) und zu einem „nach“ (t1) der Fusion einander gegenübergestellt. Dieses Vorgehen lässt allgemeine Trendaussagen zur Wirkung von Gemeindezusammenschlüssen zu. Stets sind jedoch die Einzelergebnisse zu beurteilen. Die Ergebnisse des Fusions-Checks können, seien sie nun positiv oder negativ, sowohl auf einen fusionsrelevanten wie auch fusionsirrelevanten Sachverhalt zurückzuführen sein.

Die Ergebnisse des Fusions-Checks lassen sich sehen. Den fusionierten Gemeinden geht es gut. Die Zustimmungsrate zu den erfolgten Fusionen sinkt zwar leicht. Nach wie vor würde aber eine satte Mehrheit der Stimmenden einem Zusammenschluss erneut zustimmen.

## Steuerfuss bleibt nach der Fusion stabil – meist ist er tiefer

Der Blick auf die Entwicklung der kommunalen Steuerfüsse der natürlichen Personen zeigt, dass diese nach einem Zusammenschluss in den allermeisten Fällen sinken. Die kantonale Förderung hilft in der Anfangsphase mit, die Steuerfüsse auf einem möglichst tiefen Niveau zusammen zu führen. Nach einer Konsolidierungsphase sind die strukturellen, organisatorischen und politischen Anpassungen so weit fortgeschritten, dass sich die anfänglichen Steuerfüsse als nachhaltig herausstellen und weiter beibehalten werden können.

## Gebietsreform erfolgreich umgesetzt

Die 11 Regionen, welche seit dem 1. Januar 2016 bestehen, lösten die 14 Regionalverbände, die 11 Bezirke sowie die 39 Kreise als Körperschaften des öffentlichen Rechts ab. Damit gilt die Gebietsreform als erfolgreich umgesetzt.



# Finanzausgleich 2019

Die Regierung legte am 21. August 2018 die Zahlungen bzw. Belastungen für den Finanzausgleich 2019 fest. Insgesamt werden Beiträge von 58,5 Millionen Franken bereitgestellt. Der Grosse Rat hat in der Dezember-session mit dem Budget 2019 die Eckwerte abschliessend festgelegt.

Das Ressourcenpotenzial aller Gemeinden für das Ausgleichsjahr 2019 ist um 11,3 Millionen Franken auf 769,7 Millionen Franken gestiegen (+ 1,5 Prozent). Während sich die Steuern der natürlichen und juristischen Personen in den Bemessungsjahren erhöhten, sanken die Wasserzinsen und Liegenschaftssteuern. Das durchschnittliche Ressourcenpotenzial pro Person beträgt 3720 Franken (Vorjahr: 3683 Franken). Die Spanne des Ressourcenpotenzials reduziert sich gegenüber dem Vorjahr und reicht von der aktuell schwächsten Gemeinde Furna mit 33 Punkten (2018: 33 Punkte) bis zur stärksten Gemeinde Ferrera mit 538 Punkten (2018: 607 Punkte).

Für den Ressourcenausgleich 2019 werden die Eckwerte der Vorjahre beibehalten: Es kommen weiterhin der Abschöpfungssatz von 16,0 Prozent und eine Mindestausstattung von 68,0 Prozent des kantonalen Durchschnitts zur Anwendung. Dadurch erhalten 66 Gemeinden insgesamt 26,7 Millionen Franken aus dem Ressourcenausgleich. Dies entspricht einer Abnahme gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Millionen Franken oder 1,0 Prozent.

Die Beiträge werden vom Kanton (rund 8,3 Millionen Franken) und von den 39 finanzstarken Gemeinden (rund 18,5 Millionen Franken) zur Verfügung gestellt. Die Gemeinde Conters i.P. ist weder Empfänger- noch Gebergemeinde.

Aus dem Gebirgs- und Schullastenausgleich erhalten die 49 berechtigten Gemeinden wie im Vorjahr total 24 Millionen Franken. Diese Mittel werden gänzlich vom Kanton zur Verfügung gestellt. Den grössten Beitrag erhält mit 2,0 Millionen Franken die Gemeinde Davos.

Der Kanton gewährt den Gemeinden, die im Bereich der materiellen Sozialhilfe überdurchschnittlich stark belastet sind, einen Ausgleich. Dieser bemisst sich an den Nettoaufwendungen der Gemeinde im Verhältnis zu ihrem Ressourcenpotenzial. Die Ausgleichsbeiträge werden auf Gesuch der Gemeinden hin jeweils im Folgejahr festgelegt. Nach der Basisprüfung haben 29 Gemeinden für das Jahr 2017 Anrecht auf Beiträge von insgesamt 5,8 Millionen Franken aus dem Lastenausgleich Soziales. Der Löwenanteil entfällt mit 3,7 Millionen Franken auf die Stadt Chur.

Fünf finanzschwache Gemeinden erhalten im 2019 vom Kanton zusätzlich einen befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels von insgesamt knapp 0,5 Millionen Franken (Vorjahr 1,2 Millionen Franken). Der Ausgleich wird schrittweise abgebaut und letztmals im 2020 ausbezahlt.

# Gemeindereform

Folgender Zusammenschluss tritt auf das Jahr 2019 in Kraft:



**Rheinwald**  
(3714)

entstanden aus: Hinterrhein (3691), Nufenen (3693), Splügen (3694)

Gemeindepräsident: Christian Simmen-Schumacher

Adresse: Gemeinde Rheinwald  
Oberdorf 40  
Postfach 3  
7435 Splügen

Kontakt: [www.rheinwald.ch](http://www.rheinwald.ch)  
[gemeinde@rheinwald.ch](mailto:gemeinde@rheinwald.ch)  
Tel. 081 630 91 26

Die Stimmberechtigten der Gemeinden Chur und Maladers haben zum Zusammenschluss ihrer Gemeinden ja gesagt. Diese Fusion wird auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten, sofern der Grosse Rat ebenfalls zustimmen wird.

Sie finden aktualisierte Unterlagen zu den laufenden, den beschlossenen und umgesetzten Fusionsprojekten auf unserer Website: [www.afg.gr.ch/Gemeindefusionen](http://www.afg.gr.ch/Gemeindefusionen).

## Hinweis Hochbauamt Graubünden

Mit Mail vom 23. November 2018 hat das Hochbauamt Graubünden alle Gemeinden auf einen wichtigen Sachverhalt aufmerksam gemacht. Gerne kommen wir dem Wunsch des Hochbauamtes nach, hier den Hinweis nochmals zu platzieren:

"Die Bau- Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz (BPUK) wurde von der EMPA über allfällige verdeckte Korrosionsschädigungen von sicherheitsrelevanten Befestigungen an innenseitig wärmegeprägten Dachkonstruktionen von Hallen informiert. Das Hochbauamt Graubünden prüft deshalb sein Portfolio bezüglich möglicherweise gefährdeter Bauten. Detaillierte Abklärungen werden nach der Empfehlung der EMPA vorgenommen > [Schreiben EMPA](#).

Wir empfehlen den Gemeinden als Eigentümer und/oder Betreiber öffentlicher Immobilien, diese ebenfalls einer Prüfung, wie von der EMPA vorgeschlagen, zu unterziehen".