

Reto Crameri

Dr. iur., Rechtsanwalt

Gemeinden im Kanton Graubünden – Aufgaben und Autonomie

DIKE 

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Vorwort | VII |
| Inhaltsübersicht | IX |
| Abkürzungsverzeichnis | XXXIII |
| Literaturverzeichnis | XLIII |
| Materialien | LIII |
| | |
| Teil 1: Grundlagen | 1 |
| Kapitel 1: Einleitung | 3 |
| Kapitel 2: Staatsaufbau | 7 |
| I. Übersicht | 7 |
| II. Bund | 7 |
| III. Kantone | 8 |
| 1. Übersicht | 8 |
| 2. Rechtsstellung | 8 |
| 3. Gliederung | 9 |
| IV. Gemeinden | 10 |
| 1. Übersicht | 10 |
| 2. Rechtsstellung | 11 |
| 3. Bedeutung | 11 |
| V. Fazit | 13 |
| Kapitel 3: Grundsätze der Aufgabenerfüllung | 15 |
| I. Übersicht | 15 |
| II. Kompetenzverteilung zwischen Staatsebenen | 15 |
| 1. Übersicht | 15 |
| 2. Verfassungsvorbehalt des Bundes | 16 |
| 3. Kompetenzhoheit des Bundes | 16 |
| 4. Subsidiäre Generalkompetenz der Kantone | 17 |
| III. Aufgabenwahrnehmung | 17 |
| 1. Übersicht | 17 |

| | | |
|-------------------|--|-----------|
| 2. | Legalitätsprinzip | 18 |
| 3. | Öffentliches Interesse | 18 |
| 4. | Verhältnismässigkeit | 19 |
| 5. | Subsidiaritätsprinzip | 20 |
| 6. | Weitere Grundsätze | 21 |
| IV. | Fazit | 21 |
| Teil 2: | Allgemeiner Teil | 23 |
| Kapitel 1: | Gemeinden | 25 |
| I. | Übersicht | 25 |
| II. | Grundlagen | 26 |
| 1. | Übersicht | 26 |
| 2. | Gewährleistung gemäss Bundesverfassung | 26 |
| 2.1 | Einleitung | 26 |
| 2.2 | Bedeutung | 27 |
| 2.3 | Stellungnahme | 29 |
| 3. | Kantonale Zuständigkeit | 30 |
| 4. | Arten von Gemeinden | 31 |
| III. | Rechtsstellung | 32 |
| 1. | Übersicht | 32 |
| 2. | Institution des kantonalen Rechts | 32 |
| 3. | Mitgliedschaftliche Struktur | 33 |
| 4. | Gemeindegebiet | 33 |
| 5. | Gebietskörperschaft | 33 |
| 6. | Herrschaftsgewalt | 34 |
| 7. | Weiteres | 34 |
| IV. | Aufsicht | 34 |
| V. | Fazit | 35 |
| Kapitel 2: | Autonomie der Gemeinden | 37 |
| I. | Übersicht | 37 |
| II. | Begriff | 38 |
| 1. | Definition | 38 |

| | | |
|------|--|----|
| 2. | Bedeutung | 39 |
| 3. | Funktionen | 40 |
| III. | Rechtsgrundlagen | 41 |
| 1. | Bundesrecht | 41 |
| 1.1 | Bundesrechtliche Garantie | 41 |
| 1.2 | Pflicht zur Rücksichtnahme | 44 |
| a) | Beachtung der Gemeinden | 44 |
| b) | Besondere Rücksichtnahme | 45 |
| c) | Umsetzung | 45 |
| 2. | Kantonales Recht | 46 |
| 3. | Exkurs: Kanton Schaffhausen | 48 |
| 4. | Fazit | 49 |
| IV. | Rechtsprechung | 50 |
| 1. | Übersicht | 50 |
| 2. | Standardformel des Bundesgerichts | 50 |
| 3. | Relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit | 51 |
| V. | Autonomiebereiche | 52 |
| 1. | Tätigkeitsbereich | 52 |
| 1.1 | Übersicht | 52 |
| 1.2 | Autonomer Tätigkeitsbereich | 52 |
| 1.3 | Nichtautonomer Tätigkeitsbereich | 53 |
| 1.4 | Eigener und übertragener Wirkungskreis | 53 |
| 2. | Rechtsetzung | 54 |
| 2.1 | Übersicht | 54 |
| 2.2 | Recht zur Selbstgesetzgebung | 54 |
| 2.3 | Normsetzungsbefugnis | 55 |
| 2.4 | Qualität von kommunalen Erlassen | 57 |
| 2.5 | Mitwirkung übergeordneter Behörden | 57 |
| 3. | Rechtsanwendung | 58 |
| 3.1 | Übersicht | 58 |
| 3.2 | Anwendung von kommunalem Recht | 59 |
| 3.3 | Anwendung von kantonalem oder eidgenössischem Recht | 60 |

| | |
|---|-----------|
| VI. Typische Gemeindeaufgaben | 61 |
| 1. Übersicht | 61 |
| 2. Allgemeines | 62 |
| 3. Kernaufgaben | 63 |
| 3.1 Übersicht | 63 |
| 3.2 Organisation | 64 |
| 3.3 Finanzen und Steuern | 65 |
| 3.4 Bau- und Planungsrecht | 67 |
| 3.5 Schule | 70 |
| 3.6 Erschliessung | 72 |
| 3.7 Polizei | 73 |
| 3.8 Weitere Bereiche | 76 |
| a) Bürgerrecht | 76 |
| b) Gesundheit | 77 |
| c) Soziales | 79 |
| d) Umweltschutz | 79 |
| Kapitel 3: Rechtsschutz | 81 |
| I. Vorbemerkungen | 81 |
| II. Rechtsschutz vor Bundesgericht | 81 |
| 1. Allgemeines | 81 |
| 2. Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten .. | 82 |
| 2.1 Beschwerdeobjekt | 82 |
| 2.2 Legitimation | 82 |
| 2.3 Beschwerdegrund | 83 |
| 3. Subsidiäre Verfassungsbeschwerde | 84 |
| Kapitel 4: Zusammenfassung und Fazit | 85 |
| I. Allgemeines | 85 |
| II. Bestand der Gemeinden | 85 |
| III. Gemeindeautonomie | 86 |

| | |
|---|-----|
| Teil 3: Gemeinden im Kanton Graubünden | 89 |
| Kapitel 1: Geschichtliches | 91 |
| I. Einleitung | 91 |
| II. Mittelalterliche Markgenossenschaften | 92 |
| III. Gerichtsgemeinden und Nachbarschaften | 94 |
| 1. Entstehung der Gerichtsgemeinden | 94 |
| 2. Freistaat der Drei Bünde | 94 |
| 2.1 Übersicht | 94 |
| 2.2 Gründung und Gebietseinteilung | 95 |
| 2.3 Zuständigkeiten | 95 |
| 2.4 Nachbarschaften | 96 |
| 2.5 Erstarben der Nachbarschaften | 97 |
| IV. Entwicklungen im 19. Jahrhundert | 97 |
| 1. Zerfall der Gerichtsgemeinden | 97 |
| 2. Helvetik | 98 |
| 2.1 Übersicht | 98 |
| 2.2 Distrikte | 98 |
| 2.3 Gemeinden | 99 |
| 3. Mediationszeit | 99 |
| 4. Restaurationszeit | 100 |
| 5. Einteilungsgesetz von 1851 | 100 |
| 6. Gesetz über die Feststellung von politischen Gemeinden | 102 |
| V. Werdegang des Gemeindegesetzes | 102 |
| 1. Übersicht | 102 |
| 2. Gemeindegesetz von 1945 | 103 |
| 3. Gemeindegesetz von 1966 | 104 |
| 4. Gemeindegesetz von 1974 | 105 |
| VI. Kantonsverfassung von 2003 | 105 |
| VII. Gemeinde- und Gebietsreform | 107 |
| 1. Übersicht | 107 |
| 2. Vorgehen | 108 |
| 3. Ausgangslage | 110 |
| 3.1 Übersicht | 110 |

| | | |
|-----|--|-----|
| c) | Subsidiaritätsprinzip | 140 |
| d) | Fazit | 141 |
| 2.2 | Reformprojekte | 142 |
| a) | Bündner NFA | 142 |
| b) | FA-Reform | 143 |
| 2.3 | Regionen | 144 |
| a) | Übersicht | 144 |
| b) | Aufgabenwahrnehmung | 145 |
| c) | Übertragung durch den Kanton | 145 |
| d) | Übertragung durch die Gemeinden | 146 |
| e) | Autonomie der Regionen | 148 |
| 2.4 | Gemeinden | 148 |
| 3. | Fazit | 151 |
| IV. | Finanzsouveränität | 152 |
| 1. | Bundesrechtliche Vorgaben | 152 |
| 1.1 | Finanzhoheit der Kantone | 152 |
| 1.2 | Einschränkungen der kantonalen Finanzhoheit | 153 |
| 1.3 | NFA Bund | 154 |
| 1.4 | Auswirkungen auf die Gemeinden | 156 |
| 2. | Mittelherkunft im Kanton Graubünden | 156 |
| 2.1 | Übersicht | 156 |
| 2.2 | Verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuererhebung | 157 |
| 2.3 | Steuerarten | 158 |
| 2.4 | Exkurs: Nachlasssteuer | 158 |
| 2.5 | Exkurs: Kultussteuer | 160 |
| 3. | Innerkantonaler Finanzausgleich | 160 |
| 3.1 | Übersicht | 160 |
| 3.2 | Verfassungsrechtliche Grundlage | 161 |
| 3.3 | Bisheriger Finanzausgleich | 161 |
| a) | Übersicht | 161 |
| b) | Direkter Finanzausgleich | 162 |
| c) | Indirekter Finanzausgleich | 163 |
| d) | Weitere Finanzausgleichsinstrumente | 163 |
| 3.4 | Reformbedarf | 163 |

| | | |
|-------------------|---|------------|
| 3.5 | Lasten- und Ressourcenausgleich | 164 |
| a) | Übersicht | 164 |
| b) | Ressourcenausgleich | 165 |
| c) | Lastenausgleich | 167 |
| d) | Befristeter Ausgleich | 169 |
| e) | Förderung von Gemeindegemeinschaften .. | 170 |
| 3.6 | Fazit | 172 |
| 4. | Exkurs: HRM2 | 172 |
| 5. | Mittelverwendung | 174 |
| 5.1 | Rechtliche Grundlagen | 174 |
| 5.2 | Grundsätze der Haushaltsführung | 175 |
| a) | Übersicht | 175 |
| b) | Gesetzmässigkeit | 175 |
| c) | Haushaltsgleichgewicht | 175 |
| d) | Sparsamkeit | 176 |
| e) | Weitere Grundsätze | 176 |
| 5.3 | Steuerung des Haushalts | 177 |
| a) | Rechtliche Grundlagen | 177 |
| b) | Budget | 177 |
| c) | Finanzplan | 178 |
| d) | Ausgaben | 179 |
| e) | Kreditrecht | 179 |
| 5.4 | Rechnungslegung | 180 |
| a) | Übersicht | 180 |
| b) | Bilanz | 181 |
| c) | Erfolgsrechnung | 181 |
| d) | Investitionsrechnung | 181 |
| e) | Geldflussrechnung | 182 |
| f) | Weitere Elemente | 182 |
| 5.5 | Fazit | 182 |
| Kapitel 3: | Gemeindearten | 185 |
| I. | Vorbemerkungen | 185 |
| II. | Bürgergemeinde | 186 |
| 1. | Übersicht | 186 |
| 2. | Geschichtliches | 186 |

| | |
|--|------------|
| 3. Grundlagen | 187 |
| 4. Aufgaben | 188 |
| 5. Organisation | 190 |
| 6. Exkurs: Teilprojekt Bürgergemeinden | 191 |
| 7. Fazit | 192 |
| III. Landeskirchen und Kirchgemeinden | 193 |
| 1. Übersicht | 193 |
| 2. Geschichtliches | 194 |
| 3. Aufgaben | 195 |
| 4. Autonomie | 195 |
| 5. Organisation | 197 |
| 5.1 Allgemeines | 197 |
| 5.2 Römisch-katholische Landeskirche | 198 |
| 5.3 Evangelisch-reformierte Landeskirche | 199 |
| 6. Fazit | 200 |
| IV. Gemeindefraktion | 201 |
| 1. Übersicht | 201 |
| 2. Ausgestaltung | 202 |
| 3. Aufgaben | 203 |
| 4. Exkurs: Fraktionen der Gemeinde Davos | 204 |
| 5. Fazit | 205 |
| V. Fazit | 206 |
| Kapitel 4: Rechtsetzung und Rechtsanwendung | 209 |
| I. Übersicht | 209 |
| II. Rechtsetzung | 210 |
| 1. Übersicht | 210 |
| 2. Verfassung | 211 |
| 3. Gesetze | 213 |
| 4. Verordnungen | 215 |
| 5. Beschlüsse | 217 |
| III. Rechtsanwendung | 218 |
| IV. Fazit | 219 |

| | |
|---|-----|
| Kapitel 5: Kernaufgaben der Bündner Gemeinden | 221 |
| I. Übersicht | 221 |
| II. Organisation | 221 |
| 1. Totalrevision des Gemeindegesetzes | 221 |
| 1.1 Übersicht | 221 |
| 1.2 Wichtigste Änderungen | 222 |
| 1.3 Erweiterung der Gemeindeautonomie | 223 |
| 1.4 Berücksichtigte Anliegen der Vernehmlassung | 223 |
| 1.5 Anwendbarkeit neuer Bestimmungen | 224 |
| 2. Organisationsfreiheit | 225 |
| 2.1 Übersicht | 225 |
| 2.2 Obligatorische und fakultative Organe | 225 |
| 2.3 Ordentliche und ausserordentliche Behördenorganisation | 227 |
| 2.4 Fazit | 227 |
| 3. Gemeindeorgane | 228 |
| 3.1 Allgemeine Bestimmungen | 228 |
| a) Übersicht | 228 |
| b) Protokoll | 228 |
| c) Unvereinbarkeit | 230 |
| d) Ausschluss | 231 |
| e) Ausstand | 231 |
| f) Öffentlichkeit | 234 |
| 3.2 Gesamtheit der Stimmberechtigten | 234 |
| a) Übersicht | 234 |
| b) Unentziehbare Befugnisse | 235 |
| c) Exkurs: Politische Rechte | 238 |
| d) Gemeindeversammlung | 241 |
| e) Urnenabstimmung | 244 |
| 3.3 Gemeindevorstand | 246 |
| a) Übersicht | 246 |
| b) Zusammensetzung | 247 |
| c) Aufgaben | 249 |
| d) Exkurs: Besondere Befugnisse | 251 |
| 3.4 Geschäftsprüfungskommission | 253 |
| a) Zusammensetzung | 253 |

| | | |
|------|--|-----|
| | b) Aufgaben und Befugnisse | 254 |
| | c) Wahl | 255 |
| | d) Exkurs: Internes Kontrollsystem | 256 |
| 3.5 | Schulrat | 256 |
| 3.6 | Gemeindeparlament | 259 |
| 3.7 | Weitere Gemeindeorgane | 261 |
| | a) Grundsätze | 261 |
| | b) Delegation von Aufgaben | 262 |
| | c) Übertragung von Entscheidungskompetenzen .. | 262 |
| | d) Einzelne Spezialkommissionen | 263 |
| | e) Exkurs: Geschäftsleitung | 264 |
| 4. | Fazit | 265 |
| III. | Finanzen | 267 |
| 1. | Übersicht | 267 |
| 2. | Mittelherkunft | 267 |
| 2.1 | Verfassungsrechtliche Grundlage | 267 |
| 2.2 | Steuerhoheit | 269 |
| 2.3 | Steuerarten | 269 |
| 2.4 | Kausalabgaben | 271 |
| 2.5 | Lenkungsabgaben | 273 |
| 2.6 | Vollzug und Verfahren | 274 |
| 2.7 | Fazit | 275 |
| 3. | Vermögen | 276 |
| 3.1 | Übersicht | 276 |
| 3.2 | Finanzvermögen | 277 |
| 3.3 | Verwaltungsvermögen | 278 |
| 3.4 | Sachen im Gemeingebrauch | 278 |
| 3.5 | Nutzungsvermögen | 279 |
| 3.6 | Fazit | 281 |
| 4. | Mittelverwendung | 282 |
| 4.1 | Übersicht | 282 |
| 4.2 | Zuständigkeiten | 282 |
| | a) Budget und Jahresrechnung | 282 |
| | b) Finanzplan | 283 |
| | c) Kreditrecht | 283 |
| 4.3 | Fazit | 285 |

| | | |
|-----|---|-----|
| IV. | Bau- und Planungsrecht | 285 |
| 1. | Rechtliche Grundlagen | 285 |
| 2. | Richtplanung | 287 |
| 3. | Nutzungsplanung | 287 |
| 3.1 | Übersicht | 287 |
| 3.2 | Baugesetz | 288 |
| a) | Übersicht | 288 |
| b) | Kommunale Bauvorschriften | 288 |
| c) | Exkurs: Zweitwohnungsgesetzgebung | 290 |
| d) | Kantonale Bauvorschriften | 291 |
| e) | Exkurs: Ästhetikvorschriften | 292 |
| 3.3 | Zonenplan | 293 |
| a) | Gestaltungsfreiheiten der Gemeinden | 293 |
| b) | Einschränkungen | 294 |
| c) | Exkurs: Planungszonen | 295 |
| 3.4 | Genereller Gestaltungsplan | 297 |
| 3.5 | Genereller Erschliessungsplan | 297 |
| 3.6 | Arealplan und Quartierplan | 298 |
| 3.7 | Verfahren zum Erlass und Änderung der Grundordnung | 299 |
| a) | Übersicht | 299 |
| b) | Einleitung, Vorprüfungs- und Mitwirkungsverfahren | 299 |
| c) | Erlass | 300 |
| d) | Genehmigung | 301 |
| e) | Rechtsschutz | 303 |
| 4. | Formelles Baurecht | 304 |
| 4.1 | Übersicht | 304 |
| 4.2 | Baubewilligungspflicht | 304 |
| 4.3 | Baubewilligungsverfahren | 305 |
| a) | Übersicht | 305 |
| b) | Vorläufige Beurteilung | 306 |
| c) | Baugesuch und BAB-Gesuch | 307 |
| d) | Baugespann | 308 |
| e) | Vorläufige Prüfung | 309 |
| f) | Öffentliche Auflage und Einsprache | 309 |

| | | |
|-----|---|-----|
| g) | Bauentscheid | 310 |
| h) | Rechtsmittel | 312 |
| i) | Exkurs: Meldeverfahren | 313 |
| 4.4 | Wiederherstellung und Busse | 314 |
| a) | Übersicht | 314 |
| b) | Wiederherstellung | 314 |
| c) | Baubusse | 315 |
| 5. | Fazit | 316 |
| V. | Schule | 319 |
| 1. | Rechtliche Grundlagen | 319 |
| 2. | Grundzüge der Volksschule | 320 |
| 3. | Erlass eines Schulgesetzes | 321 |
| 4. | Schulstufen | 322 |
| 5. | Schulort | 323 |
| 6. | Exkurs: Unentgeltlicher Schulunterricht | 325 |
| 7. | Exkurs: Schulsprache | 326 |
| 8. | Aufgaben | 327 |
| 8.1 | Übersicht | 327 |
| 8.2 | Organisation | 328 |
| a) | Schulrat | 328 |
| b) | Schulleitung | 328 |
| c) | Lehrpersonen | 328 |
| 8.3 | Schulpflicht | 329 |
| a) | Übersicht | 329 |
| b) | Eintritt | 329 |
| c) | Übertritt | 330 |
| d) | Austritt | 330 |
| 8.4 | Schulbetrieb | 331 |
| 8.5 | Disziplinarwesen | 332 |
| 8.6 | Weitere Aufgaben | 333 |
| a) | Sonderpädagogische Massnahmen | 333 |
| b) | Ferien | 334 |
| c) | Gesundheit | 334 |
| d) | Talentschulen | 335 |
| e) | Zusätzliche Angebote | 335 |

| | |
|--|-----|
| 9. Finanzierung | 335 |
| 10. Fazit | 337 |
| VI. Erschliessung | 339 |
| 1. Rechtliche Grundlagen | 339 |
| 2. Erschliessungspflicht | 339 |
| 3. Allgemeines zur Finanzierung | 340 |
| 3.1 Grundlagen | 340 |
| 3.2 Abgabepflicht | 341 |
| 3.3 Beiträge | 342 |
| 3.4 Gebühren | 342 |
| 4. Abwasserentsorgung | 343 |
| 4.1 Übersicht | 343 |
| 4.2 Bau, Betrieb und Unterhalt | 343 |
| 4.3 Erlass eines Abwassergesetzes | 344 |
| a) Übersicht | 344 |
| b) Anschlusspflicht | 345 |
| c) Finanzierung | 346 |
| d) Weitere Bestimmungen | 348 |
| 4.4 Genereller Entwässerungsplan | 348 |
| 4.5 Weitere Aufgaben | 349 |
| 4.6 Exkurs: Besondere Aufsicht | 350 |
| 4.7 Fazit | 350 |
| 5. Wasserversorgung | 351 |
| 5.1 Übersicht | 351 |
| 5.2 Rechtliche Grundlagen | 352 |
| 5.3 Wasserarten | 353 |
| a) Übersicht | 353 |
| b) Trinkwasser | 353 |
| c) Löschwasser | 354 |
| d) Brauchwasser | 354 |
| 5.4 Erlass eines Wasserversorgungsgesetzes | 355 |
| a) Übersicht | 355 |
| b) Finanzierung | 355 |
| c) Abgrenzungen | 356 |
| d) Weitere Bestimmungen | 357 |
| 5.5 Fazit | 357 |

| | | |
|------|--|-----|
| 6. | Abfallentsorgung | 359 |
| 6.1 | Übersicht | 359 |
| 6.2 | Bau, Betrieb und Unterhalt | 359 |
| 6.3 | Erlass eines Abfallgesetzes | 360 |
| | a) Übersicht | 360 |
| | b) Finanzierung | 361 |
| | c) Weitere Bestimmungen | 363 |
| 6.4 | Fazit | 363 |
| 7. | Stromversorgung | 364 |
| 8. | Strassenerschliessung | 365 |
| 8.1 | Übersicht | 365 |
| 8.2 | Gemeindestrassen | 366 |
| | a) Übersicht | 366 |
| | b) Planung | 366 |
| | c) Erstellung | 367 |
| | d) Verkehrsbeschränkungen | 367 |
| 8.3 | Waldstrassen | 368 |
| | a) Walderschliessung | 368 |
| | b) Projektgenehmigung | 368 |
| | c) Verkehrsbeschränkungen | 369 |
| 8.4 | Kantonsstrassen | 370 |
| 8.5 | Exkurs: Langsamverkehr | 371 |
| 8.6 | Fazit | 372 |
| 9. | Fazit | 373 |
| VII. | Gesundheit | 375 |
| 1. | Rechtliche Grundlagen | 375 |
| 2. | Gesundheitsvorsorge | 376 |
| 2.1 | Übersicht | 376 |
| 2.2 | Zuständigkeiten | 376 |
| | a) Übersicht | 376 |
| | b) Kanton | 376 |
| | c) Gemeinden | 377 |
| 2.3 | Einzelne Aufgaben der Gemeinden | 377 |
| | a) Gesundheitsförderung und Prävention | 377 |
| | b) Bestattungswesen | 378 |

| | | |
|-------|--|-----|
| c) | Veranstaltungen mit einem erhöhten Risiko . . . | 379 |
| d) | Durchführung von Strafverfahren | 380 |
| 3. | Gesundheitsversorgung | 380 |
| 3.1 | Übersicht | 380 |
| 3.2 | Spitäler und Geburtshäuser | 381 |
| 3.3 | Pflege und Betreuung von Langzeitpatienten und Betagten | 382 |
| 3.4 | Häusliche Pflege | 383 |
| 3.5 | Exkurs: Gesundheitsversorgungsregionen | 383 |
| 4. | Fazit | 384 |
| VIII. | Polizei | 385 |
| 1. | Rechtliche Grundlagen | 385 |
| 2. | Zuständigkeiten | 386 |
| 2.1 | Übersicht | 386 |
| 2.2 | Kanton | 387 |
| 2.3 | Gemeinden | 388 |
| 2.4 | Exkurs: Zusammenarbeit | 390 |
| 2.5 | Einzelne polizeiliche Aufgaben | 390 |
| a) | Übersicht | 390 |
| b) | Gerichtspolizei | 390 |
| c) | Sicherheitspolizei | 391 |
| d) | Verkehrspolizei | 392 |
| e) | Verwaltungspolizei | 392 |
| f) | Staatschutz | 393 |
| g) | Amts- und Vollzugshilfe | 393 |
| 3. | Aufgabenwahrnehmung | 393 |
| 4. | Erlass eines Polizeigesetzes | 394 |
| 5. | Exkurs: Einheitspolizei | 397 |
| 6. | Fazit | 398 |
| IX. | Soziales | 400 |
| 1. | Rechtliche Grundlagen | 400 |
| 2. | Sozialhilfe | 401 |
| 2.1 | Allgemeines | 401 |
| 2.2 | Rechtliche Grundlagen | 402 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 2.3 | Zuständigkeiten | 402 |
| a) | Übersicht | 402 |
| b) | Persönliche Sozialhilfe | 403 |
| c) | Materielle Sozialhilfe | 404 |
| 2.4 | Individuelle Sozialhilfe | 405 |
| a) | Bedürftigkeit | 405 |
| b) | Leistungsumfang | 405 |
| c) | Entscheid der Gemeinden | 407 |
| 3. | Alimentenbevorschussung | 408 |
| 4. | Fazit | 409 |
| X. | Kultur | 410 |
| 1. | Rechtliche Grundlagen | 410 |
| 2. | Zuständigkeiten | 411 |
| 3. | Aufgaben | 414 |
| 4. | Erlass eines Kulturförderungsgesetzes | 415 |
| 5. | Fazit | 417 |
| XI. | Bürgerrecht | 418 |
| 1. | Übersicht | 418 |
| 2. | Zuständigkeiten | 418 |
| 3. | Erwerb des Bürgerrechts | 420 |
| 3.1 | Ordentliche Einbürgerung | 420 |
| a) | Ausländer | 420 |
| b) | Schweizer | 421 |
| c) | Ausnahmen | 422 |
| 3.2 | Anderer Erwerb | 422 |
| a) | Findelkind | 422 |
| b) | Ehrenbürgerrecht | 422 |
| c) | Privilegierte Einbürgerung | 423 |
| 4. | Verfahren | 424 |
| 4.1 | Grundsätze | 424 |
| 4.2 | Ordentliche Einbürgerung von Ausländern | 424 |
| 4.3 | Einbürgerung von Schweizern | 425 |
| 4.4 | Ehrenbürgerrecht | 425 |
| 4.5 | Privilegierte Einbürgerung | 426 |
| 5. | Fazit | 426 |

| | |
|---|------------|
| XII. Brandschutz und Feuerwehr | 427 |
| 1. Übersicht | 427 |
| 2. Zuständigkeiten | 427 |
| 3. Aufgaben der Gemeinden | 429 |
| 3.1 Bewilligungen | 429 |
| 3.2 Feuerwehr | 429 |
| 3.3 Löschwasserversorgung | 429 |
| 4. Erlass eines Feuerwehrgesetzes | 430 |
| 4.1 Übersicht | 430 |
| 4.2 Aufgaben der Feuerwehr | 430 |
| 4.3 Dienstpflicht | 431 |
| 4.4 Finanzierung | 431 |
| 4.5 Organisation | 432 |
| 5. Fazit | 432 |
| XIII. Weitere Aufgaben | 434 |
| 1. Übersicht | 434 |
| 2. Landwirtschaft | 434 |
| 3. Forstwirtschaft | 435 |
| 4. Tourismus | 437 |
| Kapitel 6: Interkommunale Zusammenarbeit | 439 |
| I. Übersicht | 439 |
| II. Exkurs: Kantonaler Gemeindeverband | 441 |
| III. Zweck | 442 |
| IV. Zusammenarbeitsformen | 443 |
| 1. Übersicht | 443 |
| 2. Rechtsgrundlagen | 444 |
| 3. Gemeindeverband mit Rechtspersönlichkeit | 445 |
| 3.1 Übersicht | 445 |
| 3.2 Rechtsstellung | 446 |
| 3.3 Statuten | 447 |
| 3.4 Mitwirkung | 448 |
| 4. Gemeindeverbindung ohne Rechtspersönlichkeit | 449 |
| 5. Gemeinsame Anstalt | 450 |

| | | |
|--------------------------------|--|------------|
| 6. | Privatrechtliche Zusammenarbeitsformen | 452 |
| 7. | Exkurs: Kreis und Regionalverband | 453 |
| 8. | Region | 453 |
| 9. | Exkurs: Pflicht zur Zusammenarbeit | 454 |
| V. | Fazit | 456 |
| Kapitel 7: Rechtspflege | | 459 |
| I. | Einleitung | 459 |
| II. | Grundlagen | 459 |
| III. | Gemeindeinternes Rechtsmittelverfahren | 460 |
| 1. | Übersicht | 460 |
| 2. | Rechtsmittel | 461 |
| 3. | Ausgestaltung | 462 |
| 3.1 | Übersicht | 462 |
| 3.2 | Instanzenzug | 463 |
| 3.3 | Fristen | 464 |
| 3.4 | Weitere Bemerkungen | 465 |
| 4. | Fazit | 466 |
| IV. | Kantonales Rechtsmittelverfahren | 467 |
| 1. | Übersicht | 467 |
| 2. | Verwaltungsgerichtliche Beschwerde | 468 |
| 2.1 | Gegenstand | 468 |
| 2.2 | Beschwerdegründe | 468 |
| 2.3 | Legitimation | 470 |
| 2.4 | Frist | 471 |
| 2.5 | Weitere Bemerkungen | 472 |
| 3. | Verfassungsbeschwerde | 473 |
| 3.1 | Übersicht | 473 |
| 3.2 | Gegenstand | 473 |
| 3.3 | Beschwerdegründe | 474 |
| a) | Übersicht | 474 |
| b) | Verfassungsbeschwerde im engeren Sinn | 475 |
| c) | Stimmrechtsbeschwerde | 476 |
| d) | Autonomiebeschwerde | 477 |

| | | |
|--|--|------------|
| 3.4 | Legitimation | 479 |
| a) | Verfassungsbeschwerde im engeren Sinn | 479 |
| b) | Stimmrechtsbeschwerde | 480 |
| c) | Autonomiebeschwerde | 481 |
| 3.5 | Frist | 481 |
| 3.6 | Weitere Bemerkungen zum Verfahren | 482 |
| 3.7 | Exkurs: Verhältnis Stimmrechts- und Verwaltungsgerichtsbeschwerde | 482 |
| 4. | Verwaltungsgerichtliche Klage | 484 |
| 5. | Besondere Rechtsmittelverfahren | 485 |
| 5.1 | Übersicht | 485 |
| 5.2 | Planungswesen | 485 |
| 5.3 | Schulwesen | 486 |
| 5.4 | Bürgerrechtswesen | 487 |
| 5.5 | Steuern | 487 |
| V. | Fazit | 489 |
| Kapitel 8: Kantonale Aufsicht | | 491 |
| I. | Grundlagen | 491 |
| II. | Grundsätze der Gemeindeaufsicht | 492 |
| III. | Exkurs: Aufsichtsbeschwerde | 494 |
| IV. | Aufsichtsrechtliche Abklärung | 495 |
| 1. | Übersicht | 495 |
| 2. | Voraussetzungen | 496 |
| 2.1 | Übersicht | 496 |
| 2.2 | Begründeter Verdacht | 496 |
| 2.3 | Subsidiarität | 497 |
| V. | Allgemeine Aufsichtsmassnahmen | 498 |
| 1. | Übersicht | 498 |
| 2. | Weisungen | 499 |
| 3. | Aufhebung rechtswidriger Beschlüsse | 499 |
| 4. | Ersatzmassnahmen | 499 |
| 5. | Amtsenthörung | 500 |

| | |
|--|------------|
| VI. Besondere Aufsichtsmaßnahmen | 501 |
| 1. Übersicht | 501 |
| 2. Genehmigung von Gemeindeerlassen | 501 |
| 3. Finanzaufsicht | 503 |
| 3.1 Übersicht | 503 |
| 3.2 Finanzlageabklärung | 504 |
| 3.3 Besondere Finanzaufsicht | 505 |
| a) Übersicht | 505 |
| b) Interventionsstufe I: Beratung und Beistand ... | 505 |
| c) Interventionsstufe II: Beistand mit Interventionsbefugnissen | 506 |
| d) Interventionsstufe III: Kuratel | 506 |
| 4. Regierungskommissär | 507 |
| 5. Kuratel | 508 |
| VII. Fazit | 510 |
| Teil 4: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen | 513 |
| Kapitel 1: Allgemeines | 515 |
| Kapitel 2: Grundlagen | 517 |
| I. Bestand der Gemeinden | 517 |
| 1. Bundesrechtliche Vorgaben | 517 |
| 2. Abschaffung der Gemeinden im Kanton Schaffhausen .. | 518 |
| 3. Institutsgarantie der Bündner Verfassung | 518 |
| II. Gemeindeautonomie | 519 |
| 1. Begriff und Gewährleistung | 519 |
| 2. Zuständigkeiten | 519 |
| 3. Typische Gemeindeaufgaben | 520 |
| 4. Gemeindeautonomie im Kanton Graubünden | 521 |
| Kapitel 3: Gemeinden im Kanton Graubünden | 523 |
| I. Entwicklung der Staatsorganisation | 523 |
| II. Rechtsetzung und Rechtsanwendung | 524 |
| 1. Übersicht | 524 |
| 2. Formen kommunaler Erlasse | 525 |
| 3. Zuständigkeiten | 526 |

| | | |
|-------|---|------------|
| 4. | Verfahren | 526 |
| 5. | Genehmigung kommunaler Erlasse | 527 |
| 6. | Weitere Bemerkungen | 528 |
| III. | Finanzen | 529 |
| 1. | Übersicht | 529 |
| 2. | Vermögen | 529 |
| 3. | Mittelherkunft | 530 |
| 4. | Mittelverwendung | 531 |
| IV. | Organisation | 531 |
| 1. | Gliederung des Kantons | 531 |
| 2. | Totalrevision Gemeindegesetz | 532 |
| 3. | Behördenorganisation | 534 |
| V. | Aufgaben | 535 |
| 1. | Übersicht | 535 |
| 2. | Bau- und Planungsrecht | 536 |
| 3. | Schule | 538 |
| 4. | Infrastruktur | 539 |
| 5. | Gesundheit | 540 |
| 6. | Polizei | 542 |
| 7. | Soziales | 543 |
| 8. | Kultur | 544 |
| 9. | Bürgerrecht | 544 |
| 10. | Brandschutz und Feuerwehr | 545 |
| VI. | Interkommunale Zusammenarbeit | 545 |
| VII. | Rechtspflege | 547 |
| VIII. | Kantonale Aufsicht | 548 |
| | Kapitel 4: Schlussfolgerung | 549 |
| I. | Übersicht | 549 |
| II. | Aktualität der Gemeindeautonomie | 549 |
| III. | Bereiche der Gemeindeautonomie | 551 |
| IV. | Umsetzung der Autonomie auf Gemeindeebene | 551 |
| V. | Fazit | 553 |