



Amt für Gemeinden informiert • Uffici da vischnancas infurmescha • Ufficio per i comuni informa

## Vorwort

Geschätzte Leserin, geschätzter Leser

Sie halten eine weitere Ausgabe unserer Informationsschrift in den Händen. Rückmeldungen zeigen uns immer wieder, dass die Publikation aufmerksam gelesen wird. Das freut uns und verpflichtet! Gerne informieren wir Sie heute über Aktualitäten aus unserem Wirkungsbereich. Einem vielfachen Wunsch entsprechend, werden wir fortan unter der Rubrik „Rechtsecke“ über juristische Fragen und Abklärungen informieren, die auf breites Interesse stossen.

Das AfG-Team bedankt sich für die angenehme Zusammenarbeit im 2010 und wünscht Ihnen frohe Weihnachtstage sowie einen guten Rutsch in ein erfolgreiches und glückliches 2011!

## Gemeinde- und Gebietsreform

Die Bündner Regierung hat den Bericht und die Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform (Heft Nr. 8/2010-2011) verabschiedet. Der Grosse Rat soll damit die Möglichkeit erhalten, eine breite Strategiediskussion führen zu können. Die heutigen territorialen Strukturen sollen grundlegend vereinfacht werden. Einerseits soll dies mittels gezielter Förderung von Gemeindezusammenschlüssen nach

dem Bottom-up-Prinzip, andererseits mit einer kantonal vorzunehmenden Gebietsreform auf der mittleren Ebene erreicht werden. Der Grosse Rat behandelt die Vorlage in der Februarsession 2011. Die nächste Ausgabe der Ginfo wird sich nach den Weichenstellungen im Grossen Rat ausführlicher mit der Gemeinde- und Gebietsreform auseinandersetzen.

### Ausgangslage

Graubünden zählt am 1. Januar 2011 noch 178 politische Gemeinden. In 130 Gemeinden wohnen etwa 43 000 Einwohnerinnen und Einwohner. In den restlichen 48 Gemeinden wohnen rund 145 000 Einwohner. 22 Gemeinden haben weniger als 100 Einwohnerinnen und Einwohner. Rund drei Viertel (133) der Gemeinden zählen weniger als 1'000 Einwohner.

Die Gemeinden des Kantons Graubünden sind, auch nach den bereits erfolgten Zusammenschlüssen, nach wie vor die kleinsten verglichen mit denjenigen in anderen Kantonen. Gleichzeitig haben sich die Verhältnisse im Bereich der regionalen Aufgabenerfüllung in den letzten Jahren stark verändert. Die anstehenden Aufgaben und absehbaren Entwicklungen in den Bereichen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, regionale Wirtschaftsentwicklung, Betreibungs- und Konkurswesen, im Zivilstandswesen oder im Justizwesen bedingen grössere Verwaltungseinheiten.

2 / 2010

### Inhalt

- 01/02** Gemeinde- und Gebietsreform, Gemeindezusammenschlüsse
- 03** Mehrwertsteuer, Revision ABzFAG
- 04** HRM2, Rechtsecke, Terravis

### Aus- und Weiterbildungen siehe unter:

- [www.zvm.ch](http://www.zvm.ch)
- [www.htwchur.ch](http://www.htwchur.ch)
- [www.gemeindetreuhand.ch](http://www.gemeindetreuhand.ch)
- [www.bvr.ch](http://www.bvr.ch)

### Herausgeber

Amt für Gemeinden  
Grabenstrasse 1  
7001 Chur

Tel. 081 257 23 91  
Fax. 081 257 21 95  
[www.afg.gr.ch](http://www.afg.gr.ch)  
E-Mail: [info@afg.gr.ch](mailto:info@afg.gr.ch)

## Gemeindereform weiterhin von unten

Die Regierung schlägt dem Grossen Rat vor, dass Gemeindezusammenschlüsse auch weiterhin vor Ort eingeleitet und entsprechend dem Bottom-up-Prinzip entschieden werden sollen. Als Neuerung sollen künftig in Folge von Initiativen vor Ort auch Gemeinde übergreifende Abstimmungen sowie Kreisabstimmungen über Fusionen ermöglicht werden. Zugleich sollen bestehende Fusionshemmnisse abgebaut und Anreize zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen verstärkt werden. Ziel ist es, dass die Anzahl Gemeinden bis im Jahr 2020 auf unter 100 Gemeinden, langfristig auf unter 50 Gemeinden reduziert wird. Als erste Massnahme dazu legt die Regierung dem Grossen Rat eine Teilrevisionen des Finanzausgleichs- sowie Strassengesetzes vor.

## Anpassungen der kantonalen Förderpraxis

Gemeindezusammenschlüsse sollen weiterhin finanziell gefördert werden, dies jedoch nur soweit, als sie nicht zukünftig sinnvolle Strukturen verhindern. Deshalb legt die Regierung Förderräume fest. Der Kanton soll sich bei der Erfüllung von jenen Aufgaben, die er regional wahrnimmt, ebenfalls daran ausrichten. Zudem wird das Instrumentarium zur Fusionsförderung so angepasst, dass vor allem grössere Zusammenschlüsse profitieren. Insgesamt soll sich die finanzielle Förderung volumenmässig an der heutigen Praxis orientieren. Die dafür notwendigen Fördermittel sollen im Finanzausgleichsfonds sichergestellt werden.

Gemäss Art. 19a des Finanzausgleichsgesetzes legt die Regierung die Kriterien und die Höhe der Beiträge zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen fest. Sie möchte die bisherige Praxis optimieren. Die neue Regelung hat sie dabei noch nicht abschliessend festgelegt.

Die Grundpauschale soll neu progressiv ausgestaltet werden. Damit werden Zusammenschlüsse mit mehreren beteiligten Gemeinden finanziell belohnt. Die Einwohnerlimite für den Maximalbetrag der Grundpauschale soll erhöht und der Pro-Kopf-Beitrag gesenkt werden, um den Zusammenschluss zu grösseren Einheiten zu belohnen. Die bisherigen Boni sollen durch eine Pauschale ersetzt werden, welche nur dann zur Ausrichtung gelangt, wenn die zu erwartenden Synergieeffekte (Strukturbereinigung) hoch sind. An den Ausgleichszahlungen

## Reformziele

Mit ihren Vorschlägen verfolgt die Regierung insbesondere die drei folgenden Ziele:

- Stärkung der Gemeinden
- Abbau der Überstrukturierung
- Bereinigung der mittleren Ebene mit Kreisen, Bezirken und Regionalverbänden

## Umsetzung

Die nötigen Strukturreformen sollen über zwei Ebenen angegangen werden:

- Gemeindereform
- Gebietsreform

Zwischen diesen beiden Ebenen ist klar zu unterscheiden. Die Gemeindereform betrifft die Gemeinden und deren Zusammenarbeitsformen. Die Gebietsreform betrifft die mittleren Ebenen der heutigen Kreise, Bezirke und Regionalverbände. Für die Umsetzung sollen verschiedene Strategien angewendet werden. Für beide Ebenen ist ein etappiertes Vorgehen geplant.

## Kantonale Förderpraxis neu:

### Förderpauschale: -> Grundpauschale

Fr. 150'000 je Gemeinde, ab der 4. Gemeinde je mindestens Fr. 200'000; Fr. 350 je Einwohner (max. 3'000 Ew.)

### Strukturbereinigung:

max. Fr. 2'000'000 bei hohem Strukturbereinigungseffekt

### Ausgleichsbeitrag:

Ausgleich vertikale Finanzströme  
Steuerfussausgleich  
Sonderfallpauschalen

### Sonderleistungen:

Wahrung des Besitzstands in diversen Bereichen

für die Veränderungen aus dem direkten und indirekten Finanzausgleich soll grundlegend nichts geändert werden, Optimierungen sind jedoch hier ebenfalls vorgesehen.

### Beseitigung von Hemmnissen

Im bestehenden Finanzausgleichssystem sowie in anderen kantonalen Bestimmungen bestehen nach wie vor Hemmnisse, welche einen Zusammenschluss von Gemeinden be- oder gar verhindern. Die folgende Zusammenstellung zeigt die im Bericht vorgeschlagenen Lösungen in aller Kürze:

### Anpassungen im Finanzausgleichssystem:

- Die Bandbreite für den Sockelbeitrag soll auf 60 bis 65 Prozent angehoben werden.
- Die Einwohnerbegrenzung für die Mindestausstattung soll von 300 auf 1'000 Einwohner angehoben werden.
- Für Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnern soll stufenweise eine Kürzung der Mindestausstattung erfolgen.

- Die Zugehörigkeit einer Gemeinde zur Finanzkraftgruppe 4 oder 5 soll als Voraussetzung für die Mindestausstattung gestrichen werden.
- Der Regierung soll die Kompetenz eingeräumt werden, im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen den für die Mindestausstattung erforderlichen Steuerfuss für eine Übergangsfrist von maximal 15 Jahren auf 90 Prozent der einfachen Kantonssteuer zu senken und die Einwohnerbegrenzung im Einzelfall festzusetzen.

## Erschliessungsanspruch kantonale Verbindungsstrasse

- Das Strassengesetz soll revidiert werden, damit eine aus einem Gemeindezusammenschluss entstandene Fraktion den gleichen Erschliessungsanspruch erheben kann wie eine eigenständige Gemeinde.

Der Bericht und die Botschaft über die Gemeinde- und Gebietsreform ist auf der Homepage des Amtes für Gemeinden ([www.afg.gr.ch](http://www.afg.gr.ch) -> Rubrik Aktuelles) herunterladbar.

## Gemeindezusammenschlüsse

Der Grosse Rat hat am 7. Dezember 2010 einen weiteren Gemeindezusammenschluss definitiv besiegelt. So tritt auf den 1. Januar 2011 folgender Zusammenschluss in Kraft: **Grüsch**, entstanden aus: Fanas, Grüsch und Valzeina.

Gemeindepräsident: Georg Niggli  
Gemeindekanzlist: Hans Flury  
Adresse: Oberdorf 22, 7214 Grüsch  
Tel. 081 300 12 00 / [www.gruesch.ch](http://www.gruesch.ch)

Wir wünschen der Gemeinde Grüsch einen guten Start!

## Mehrwertsteuer

Auf den 1. Januar 2010 ist die neue Mehrwertsteuergesetzgebung in Kraft getreten. Wir haben Sie im letzten Jahr über die wesentlichen Änderungen, den Handlungsbedarf sowie die Möglichkeiten für die Gemeinden informiert. Wir weisen nachstehend auf die Möglichkeit der Einlageentsteuerung sowie auf die neuen MWSt-Sätze hin:

### Einlageentsteuerung

Gemäss Art. 32 des MWSTG besteht für spezialfinanzierte Dienststellen, die neu steuerpflichtig werden (Umsatz über 100'000 Franken) oder durch Fusion mit anderen neu in die Steuerpflicht kommen, die Möglichkeit, unter gewissen Umständen auf den noch aktivierten Investitionen den Vorsteuerabzug nachträglich vorzunehmen (Einlageentsteuerung). Die früher nicht in Abzug gebrachte Vorsteuer, einschliesslich ihrer als Eigenverbrauch korrigierten Anteile, kann in der Abrechnungsperiode, in der die Voraussetzungen eintreten, geltend gemacht werden.

### Neue Sätze ab 1. Januar 2011

Am 27.9.2009 hat das Schweizer Volk einer befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer von 2011 bis 2017 zur Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung zugestimmt. Die Satzerhöhung tritt am 1. Januar 2011 in Kraft:

	Satz alt	Satz neu
Normalsatz	7.6 %	8.0 %
Satz für Beherbergungsleistungen	3.6 %	3.8 %
Reduzierter Satz	2.4 %	2.5 %

Massgebend für den anzuwendenden Steuersatz ist weder das Datum der Rechnung noch das Datum der Zahlung, sondern der Zeitpunkt der Lieferung oder der Zeitraum der Leistungserbringung. Das Datum oder der Zeitraum der Leistung muss aus der Rechnung klar ersichtlich sein. **Verbrauchs- und Benützungsgebühren fürs 2010, welche erst im 2011 fakturiert werden, sind damit zum alten Satz abzurechnen.**

Weitere Informationen zur Mehrwertsteuer: <http://www.estv.admin.ch/mwst/>

## Revision ABzFAG

Auf den 1. Januar 2011 tritt eine Revision der Ausführungsbestimmungen zum Finanzausgleichsgesetz (ABzFAG; BR 730.220) in Kraft. Die Revision trägt den bisherigen Veränderungen Rechnung. Sie schreibt die Praxis fest und dient damit der Rechtssicherheit und der Transparenz.

Im Rahmen der vom Volk abgelehnten Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Bündner NFA) war eine Totalrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich vorgesehen. Die Reformbedürftigkeit der geltenden Finanzausgleichsgesetzgebung wurde auch von den Abstimmungsgegnern breit anerkannt, der Wechsel zu einem Ressourcen- und Lastenausgleich als richtig angesehen. Für übermässig verschuldete Gemeinden sah das neue Gesetz über den Finanzausgleich eine Teilentschuldung vor. Das Übergangsinstrument war Gegenstand parlamentarischer Diskussionen. Gegenüber der regierungsrätlichen Botschaft wurde durch den Grossen Rat ergänzt, dass die Ausrichtung des maximalen Teilentschuldungsbetrags das Ausschöpfen sämtlicher zumutbarer Möglichkeiten der Gemeinden zur Entlastung ihres Haushaltes voraussetze. Auch in den zahlreichen Diskussionen anlässlich der regionalen Informationsveranstaltungen wurde eine maximale Hilfe zur Selbsthilfe allerorten als unerlässlich gefordert. Dass dieser Grundsatz auch bei der maximalen Unterstützung im Rahmen des geltenden Finanzausgleichs, dem sogenannten Sonderbedarfsausgleich, zum Tragen kommen soll, versteht sich von selbst; dies geht bereits aus dem Umstand hervor, dass unter den Teilentschuldungsgemeinden auch Gemeinden mit Anspruch auf Sonderbedarfsausgleich figurierten. Zur maximalen Selbsthilfe im Rahmen des Sonderbedarfsausgleichs gehört, dass die Ansätze der kommunalen Steuern den maximal zulässigen Ansätzen gemäss Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern (GKStG; BR 720.200) entsprechen. Für das Jahr 2011 sind 12 Gemeinden als sonderbedarfsausgleichsberechtigt anerkannt. Ein bedeutender Teil dieser Gemeinden verfügt bereits über Steuern, die dem Maxi-

malansatz gemäss GKStG entsprechen. Für diejenigen Gemeinden, welche die Mindestansätze gemäss Art. 3 der revidierten Ausführungsbestimmungen nicht erfüllen, wird eine Übergangsfrist von einem Jahr gewährt. Bei Unterstützungen im Rahmen der öffentlichen Werkbeiträge wurde in jüngerer Vergangenheit ebenfalls konsequent auf das Vorliegen maximaler Gebührenansätze geachtet. Das Gebührenregime durfte gemäss geltenden Ausführungsbestimmungen in jedem Falle nicht tiefer als dasjenige in den grösseren Bündner Gemeinden sein. Falls vergleichbare Gemeinden über höhere Ansätze als die grösseren Bündner Gemeinden verfügen, soll die Zumutbarkeitsschwelle erhöht werden können.

### Neuerungen für öffentliche Werkbeiträge

	bisher	neu
Steuerfuss	120%	mind. 120%
Gebührenansätze	Die in grösseren Bündner Gemeinden üblichen Ansätze dürfen nicht unterschritten werden.	Zusätzlich: Die Zumutbarkeitsschwelle erhöht sich, wenn vergleichbare Gemeinden über höhere Ansätze verfügen.
Prüfungsumfang		Geprüft wird, ob der Bedarf für die Investition ausgewiesen ist, zumutbare Eigenleistungen zur Anwendung kommen und ob die Investition finanziell verantwortet werden kann.

### Neuerungen für Sonderbedarfsbeiträge

	bisher	neu
Liegenschaftsteuer	mind. 1‰	2‰
Handänderungssteuer	mind. 1%	2%

## HRM2

In der Augustsession 2009 überwies der Grosse Rat den Auftrag Wettstein betreffend Einführung von HRM2 mit 63 zu 2 Stimmen. Im Hinblick auf die Einführung des HRM2 ist eine Totalrevision

des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes notwendig. Die neuen Bestimmungen sollen auf den 1.4.2012 in Kraft treten, damit der Kanton HRM2 auf das Budgetjahr 2013 umsetzen kann. Auf diesen Zeitpunkt hin sollen auch die Grundlagen für die Einführung von HRM2 bei den Gemeinden, Bürgergemeinden, Regional- und Gemeindeverbänden vorliegen. Es ist dabei vorgesehen, mit Modellgemeinden Erfahrungen zu sammeln und die Rechnungslegung der Bündner Gemeinwesen innert 5 Jahren nach der Einführung beim Kanton auf den neuen Standard umzustellen. Die Vernehmlassung soll anfangs 2011 starten.

## Rechtsecke

### Publikation von Versammlungsprotokollen

Die Mehrheit der Bündner Gemeinden hat betreffend Einsichtnahme in die Protokolle der Gemeindeversammlung den gleichlautenden Wortlaut des Gemeindegesetzes übernommen (Art. 26 GG). Danach stehen diese Protokolle jedem Stimmberechtigten zur Einsicht offen. Ob der Wortlaut der Bestimmung eine darüber hinausgehende Publikation der Versammlungsprotokolle im Internet zulässt oder nicht, ist nicht zum Vorneherein klar. Tatsache ist, dass im Kanton Graubünden heute eine grössere Anzahl Gemeinden ihre Versammlungsprotokolle im Wortlaut ins Internet stellt. Hierfür hat jedoch nur eine kleine Anzahl Gemeinden eine gesetzliche Grundlage geschaffen; die grosse Mehrheit praktiziert dies einzig gestützt auf den oben erwähnten Wortlaut in ihrer Verfassung. Dabei ist klar, dass die Internetpublikation eine ganz andere Dimension aufweist als die herkömmlichen Kommunikationsmittel. Die Frage des Daten- bzw. Persönlichkeitsschutzes erhält bei diesem Medium eine ganz andere Bedeutung. (vgl. Tätigkeitsbericht 2005 des kantonalen Datenschützers). Die rechtlichen Abklärungen des AfG zu dieser Frage können zusammenfassend wie folgt festhalten werden.

1. Ein blosses Beschlussprotokoll, d.h. ein Protokoll, das keine Personendaten enthält, kann auch ohne gesetzliche Grundlage im Internet veröffentlicht werden.
2. Sobald Personendaten bearbeitet, d.h. z.B. veröffentlicht werden, ist eine

gesetzliche Grundlage erforderlich (ausser die Dokumente werden nur anonymisiert veröffentlicht). Aber auch bei bestehender gesetzlicher Grundlage ist im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen. Sog. besonders schützenswerte Personendaten (u.a. religiöse, weltanschauliche, politische oder gewerkschaftliche Ansichten und Tätigkeiten, Gesundheit, strafrechtliche Verfolgungen) sowie Persönlichkeitsprofile dürfen grundsätzlich nur bearbeitet werden, wenn dies ein Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorsieht oder z.B. die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht hat (Art. 17 Abs. 2 DSG). Eine allgemeine gesetzliche Grundlage für eine Internetpublikation der Gemeindeversammlungsprotokolle (vgl. Ziff. 3 unten) würde somit für eine Veröffentlichung von besonders sensiblen Personendaten kaum genügen.

3. Ein möglicher Wortlaut für die Anpassung der gesetzlichen Grundlage könnte etwa wie folgt lauten:

*„1 Über die Verhandlungen der Gemeindeversammlung, des Gemeindevorstandes sowie der weiteren Behörden und Kommissionen sind gesonderte Protokolle zu führen.*

*2 Die Protokolle sind vom Protokollführer und nach erfolgter Genehmigung vom Vorsitzenden zu unterzeichnen und anschliessend gemäss Informationsreglement der Gemeinde zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung kann dabei auch über elektronische Medien, wie beispielsweise das Internet, erfolgen.*

*3 Die Protokolle der Geschäftsprüfungskommission werden grundsätzlich nicht veröffentlicht.“*

Das in Abs. 2 erwähnte Informationsreglement soll bestimmen, wie detailliert und über welche Kanäle die Berichterstattung über die Verhandlungen insbesondere der Gemeindeversammlung und des Gemeindevorstandes erfolgen soll.

## Terravis

Grundbuch-Auskunftsportal

Mit der Aufschaltung der Gemeinde Arosa am 1.11.2010 lanciert SIX Group in Abstimmung mit dem Grundbuchinspektorat und Handelsregister (GIHA) im Rahmen des E-Government Schweiz das Auskunftportal Terravis. Damit erhalten berechtigte Profi-Benutzer, wozu auch die kantonalen und kommunalen

Verwaltungen gehören, einen rollenabhängigen Zugang zu aktuellen Informationen aus dem Grundbuch und der Amtlichen Vermessung.

Im Rahmen der E-Government-Strategie Schweiz, welche den Zugang für den Bürger und die Wirtschaft zur öffentlichen Verwaltung fördert, realisiert SIX Group zusammen mit den Kantonen seit 2009 das elektronische Grundstück-Informationen-System eGRIS. Das Projekt umfasst ein gesamtschweizerisches Auskunftportal, den Datenbezug und den elektronischen Geschäftsverkehr im Grundbuch. Nach dem Pilotstart des Auskunftsportals Terravis werden in den nächsten Monaten laufend weitere Bündner Gemeinden (bspw. die Gemeinden des Grundbuchkreises Ilanz, Klosters-Serneus) und Kantone (bspw. Thurgau, Basel-Land, Schwyz) aufgeschaltet. Dieser Service steht im Einklang mit den Vorgaben des Datenschutzes und mit den gesetzlichen Vorschriften. Mit Terravis erhalten ab 2012 Anspruchsgruppen wie Eigentümer, Berechtigte aus Rechten an Grundstücken, Geometer, Notare, Banken, Versicherungen, Pensionskassen sowie einzelne kantonale und kommunalen Behörden im gesetzlich definierten Rahmen einen elektronischen Zugang zu Informationen aus dem Grundbuch, welche sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Auf Ebene Gemeinde steht der Zugriff auf Grundbuchdaten durch die Kanzleien, Steuerämter und Baubehörden im Vordergrund.

Zusammen mit dem im Jahr 2012 neu eingeführten papierlosen Schuldbrief wird die Drehscheibe Terravis die Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung von administrativen Arbeiten entlasten und die Prozesse beschleunigen, ohne dass die Zuständigkeiten oder Verantwortungen verändert werden. Diese Dienstleistungen stehen im Einklang mit den E-Government-Bestrebungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

SIX Group ist 2008 aus dem Zusammenschluss der Schweizer Börse SWX, der Zahlungsverkehrs-Abwicklerin Telekurs und der Wertschriften-Verwahrerin SegalInterSettle SIS als wichtigste Infrastrukturbetreiberin auf dem Schweizer Finanzplatz hervorgegangen.

Quelle: SIX Terravis AG

eGRIS ist Gegenstand einer parlamentarischen Anfrage (Anfrage Nick Dezembersession 2010).