

Ginfo | Ausgabe 2/2022



Amt für Gemeinden Graubünden



Vorwort

Die öffentliche Hand erfüllt vielfältige Aufgaben und hat gleichzeitig für einen gesunden und geordneten Finanzhaushalt zu sorgen. Die Haushaltsführung und Rechnungslegung vom Bund, den Kantonen sowie Gemeinden wurden vor zehn Jahren der Privatwirtschaft bzw. internationalen Regelwerken angenähert und schweizweit harmonisiert. Die Einführung des sogenannten harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 – kurz HRM2 genannt – erforderte im Kanton Graubünden eine Totalrevision der Finanzhaushaltsgesetzgebung. Zudem erliess die Regierung eine Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden, die unter anderem die Grundsätze der Steuerung des Finanzhaushalts, des Kreditrechts sowie der Rechnungslegung regelt.

Seit dem 1. Dezember 2012 sind die beiden gesetzlichen Grundlagen in Kraft. Den Gemeinden wurde eine Übergangsfrist gewährt, innert welcher sie ihre Haushaltsführung und Rechnungslegung an die neuen Vorgaben anpassen konnten. Die Einführung ist weitgehend problemlos erfolgt, so dass das Projekt mit einem positiven Fazit abgeschlossen werden konnte. Da sich die Haushaltsführung und Rechnungslegung stetig weiterentwickeln, werden auch in Zukunft Anpassungen an den gesetzlichen Grundlagen zu erwarten sein. Vorderhand erweist sich der Anpassungsbedarf als sehr gering. Gerne liefern wir Ihnen einen Werkstattbericht und freuen uns über Ihre Rückmeldungen.

Der Regierung ist es ein Anliegen, dass die Gemeinden langfristig über genügend und geeigneten Nachwuchs in der kommunalen Politik verfügen. Nur so lässt sich ein qualitativ hochstehender Föderalismus aufrechterhalten. Im Rahmen des Projekts **Wissenstransfer** soll das Amt für Gemeinden (AFG) verschiedene Massnahmen prüfen und, wenn sie sich als geeignet erweisen, umsetzen. Gerne informieren wir Sie über das strategisch wichtige Projekt, das der Stärkung der Institution dient.

Wie vielfältig und herausfordernd die Aufgaben der Gemeinden sind, zeigen auch die Beiträge Dritter, die wir dieser Ausgabe beilegen. Dass auch öffentliche Verwaltungen zum Ziel von **Cyberkriminalität** werden können, haben jüngst Angriffe auf die Informations- und Kommunikationstechnologie von Gemeinden gezeigt. Die negativen Folgen von solchen Angriffen sind einschneidend. Datenverlust bzw. -missbrauch, finanzielle Konsequenzen, Reputations-schaden sind nur einige Stichworte. Lassen Sie es also nicht so weit kommen.

Wir freuen uns auf eine weiterhin angenehme Zusammenarbeit und wünschen Ihnen einen guten Jahresabschluss 2022 sowie einen erfolgreichen Start ins 2023!



Inhalt

HRM2 bei den Bündner Gemeinden erfolgreich eingeführt	4
<i>Gestaffelte Einführung als erfolgreicher Weg</i>	4
<i>Teilrevision der Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden</i>	5
<i>Operative Risiken minimieren mit einem internen Kontrollsyste</i> m	6
<i>Mehrwert eines wirksamen IKS</i>	6
<i>IKS-Dokumente</i>	6
Projekt Wissenstransfer	7
Übergangsfrist zum totalrevidierten Gemeindegesetz läuft ab.....	9
Gemeindereform	10
Lesetipp	11
Save the date!.....	12

Beilagen:

- Information AFI zu Cybersecurity
- Newsletter KESB zu Kosten von Kinderschutzmassnahmen
- Empfehlungsschreiben benevol



HRM2 bei den Bündner Gemeinden erfolgreich eingeführt

Vor knapp zehn Jahren starteten die fünf Gemeinden Arosa, Flims, Luzein, Thusis und Untervaz mit der Einführung des neuen harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2. Als Pilotgemeinden nahmen sie als erste Gemeinden in Graubünden die Herausforderung an, sich mit den Neuerungen auseinanderzusetzen. Seit dem Rechnungsjahr 2019 haben alle Bündner Gemeinden HRM2 umgesetzt. Die Regierung wertete den gestaffelten Einführungsprozess als positiv.

Alle Bündner Gemeinden haben das neue harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 sukzessive eingeführt und damit das bisherige Rechnungsmodell HRM1 abgelöst. Mit HRM2 vermitteln sie ein aussagekräftiges Bild der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage («True and fair view»-Prinzip). Die Rechnungslegung nähert sich damit der Privatwirtschaft und internationalen Regelwerken an.

Gestaffelte Einführung als erfolgreicher Weg

Die Rechtsgrundlagen für die Einführung von HRM2 traten auf den 1. Dezember 2012 in Kraft. Den Gemeinden wurde eine fünfjährige Frist zur Anpassung ihres jeweiligen Finanzhaushaltrechts an das neue Gesetz eingeräumt. Fusionierte Gemeinden konnten im Einzelfall die Einführung um ein Jahr verschieben.

Die im Jahr 2013 noch bestehenden 158 Gemeinden hatten mit HRM2 eine Umstellung vorzunehmen, die einen gewissen Aufwand mit sich brachte. Die Regierung entschied sich deshalb zu einem gestaffelten Vorgehen. Die zeitgleiche Einführung wie in anderen Kantonen erachtete sie weder als politisch sinnvoll noch sachlich zwingend.

Die Gemeinden konnten innerhalb des Zeitrahmens selber entscheiden, wann sie HRM2 einführen wollten. Dadurch wurde ihnen die Möglichkeit gegeben, je nach Bedürfnisse und zeitlicher sowie personeller Belastung die Umstellung anzugehen. Die zeitliche Vorgabe konnte eingehalten werden. Zwei fusionierte Gemeinden setzten die neuen Rechnungslegungsvorgaben auf das Jahr 2019 um.

Einige wenige Gemeinden führten HRM2 nicht in einem Schritt ein, sondern über zwei Jahre. So gab es einzelne Gemeinden, die ihre Steuererträge der natürlichen Personen im Jahr vor der eigentlichen Implementierung von HRM2 periodengerecht Soll stellten. Andere Gemeinden stellten vorerst den Kontoplan um und schrieben ihr Verwaltungsvermögen erst im Jahr darauf HRM2-konform, d. h. linear, ab. Meist hing dieses Vorgehen von "Vorlieben" der Mitarbeitenden oder von externen Beratungen ab.

Die Regierung nahm Ende 2021 vom Bericht über die Einführung von HRM2 Kenntnis und sah die Einführung von HRM2 insgesamt als erfolgreich und gelungen an, verlief sie doch reibungslos und innerhalb der angestrebten Zeit. Es hat sich gezeigt, dass auf gesetzlicher Stufe kein



Anpassungsbedarf besteht. Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (FHG; BR 710.100) bewährt sich offensichtlich.

Die Universität Lausanne bescheinigte kürzlich dem Kanton Graubünden und den Bündner Gemeinden eine gute Zuverlässigkeit ihrer Rechnungslegungen (Luta/Soguel, Fiabilité des comptes des cantons suisse, Rechnungswesen & Controlling, 2/2022).

Teilrevision der Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden

Dem AFG wurden vereinzelt Anliegen in Bezug auf eine Anpassung der Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden (FHVG; BR 710.200) unterbreitet. Sie betrafen beispielsweise die Aktivierungsgrenze für Investitionen für das Verwaltungsvermögen oder die Anlagekategorien, Nutzungsdauern und Abschreibungssätze.

Um die Klarheit und damit die Rechtssicherheit zu erhöhen, wäre es sinnvoll, einige Artikel der FHVG zu präzisieren. Im Sinne der Gemeindeautonomie sollen Anpassungen dort vorgenommen werden, wo der Handlungsspielraum bei der Haushaltsführung und Rechnungslegung erhöht werden kann, ohne die Harmonisierung zu unterlaufen. Unter dieser Prämisse sind im Rahmen einer Teilrevision der FHVG beispielsweise folgende Anpassungen angedacht:

Art. 13 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung soll in Anlehnung an die Finanzhaushaltsverordnung für den Kanton (FHV; BR 710.110) präziser definiert werden.

Art. 17 Spezialfinanzierungen

Verpflichtungen und Vorschüsse der Spezialfinanzierungen sollen marktkonform (statt bislang kalkulatorisch) verzinst werden. Es soll im Weiteren klargestellt werden, dass Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen, die auch mit allgemeinen Finanzmitteln finanziert werden, nicht zu verzinsen sind.

Art. 21 Wertberichtigungen

Die bisherige Umschreibung ist zu verkürzen. Ist eine dauerhafte Wertminderung absehbar, sind Wertberichtigungen nicht nur auf dem Verwaltungsvermögen, sondern auch auf Positionen des Finanzvermögens vorzunehmen.

Bei der einwohnerzahlabhängigen Aktivierungsgrenze beim Verwaltungsvermögen in der Investitionsrechnung sowie bei verschiedenen Anlagekategorien mit angenommenen Nutzungsdauern/Abschreibungssätzen werden hingegen keine Anpassungen vorgesehen. Diese Vorschriften erweisen sich insgesamt als praxistauglich.



Operative Risiken minimieren mit einem internen Kontrollsyste

Die öffentliche Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung der Gemeinde steht in einem Spannungsfeld mit verschiedenen Risiken. Unter Risiken werden Ereignisse verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten können und wesentliche negative Auswirkungen auf die Zielerreichung der Gemeinde haben. Realistische Annahmen über potenzielle Risiken zu treffen und mit zweckmässigen Massnahmen die Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder das Schadensausmass zu minimieren, wird auch für die Bündner Gemeinden immer wichtiger.

Mit einem sogenannten internen Kontrollsyste (IKS) können operative (finanzrelevante) Risiken, wie beispielsweise die Veruntreuung von Finanzmitteln, Kompetenzüberschreitungen oder der Versand von fehlerhaften Gebührenrechnungen, systematisch identifiziert, bewertet, minimiert und überwacht werden. Das ordnungsmässige Funktionieren der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ist in der Regel für die Erledigung der finanzrelevanten Arbeitsprozesse unerlässlich. Es ist ratsam, auch den Ausfall der IKT, Datenverluste oder Cyberattacken mit zweckmässigen Massnahmen zu minimieren (vgl. dazu auch die Beilage des Amtes für Informatik).

Mehrwert eines wirksamen IKS

Neben dem Vermögensschutz und der Sicherstellung der zweckmässigen Verwendung der Finanzmittel können mit einem wirksamen IKS auch die finanzrelevanten Arbeitsprozesse optimiert sowie der Wissenstransfer in der Verwaltung erhöht werden. Überdies werden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar geregelt und die Glaubwürdigkeit der Gemeinde gegenüber der Bevölkerung und Geldgebern erhöht.

Die Sicherstellung eines zweckmässigen, risikoorientierten IKS ist eine wichtige Steuerungs- und Führungsaufgabe der Exekutive (vgl. Art. 31 FHG bzw. Art. 28 FHVG). Bisher waren die Gemeinden eher zurückhaltend mit der Implementierung eines IKS. Das Thema ist aber mittlerweile bei den dafür verantwortlichen Behörden auf der politischen Agenda oder bereits in der Umsetzungsphase, wie unsere laufende Schwerpunktprüfung dazu zeigt.

IKS-Dokumente

Für die Implementierung bzw. den Betrieb eines IKS finden Sie Mustervorlagen auf unserer Webseite: www.agf.gr.ch / Rechnungswesen / Internes Kontrollsyste (IKS). Für Fragen und Auskünfte dazu wenden Sie sich bitte an: Daniel Wüst, Leiter Rechnungswesen, 081 257 23 83, daniel.wuest@agf.gr.ch.



Projekt Wissenstransfer

Das Wesen der Institution Gemeinde hat sich in den vergangenen Jahrzehnten im Innern verändert. Der gesellschaftliche, wirtschaftliche, technologische und auch demografische Wandel führte dazu, dass sich das Aufgabenportfolio der Gemeinden sehr stark gewandelt hat. Zudem sind auch die Qualitätsansprüche aller Anspruchsgruppen von Gemeinden (u. a. Bevölkerung, übergeordnete Staatswesen, Wirtschaft, Medien) spürbar gestiegen. Diese Entwicklung dürfte auch künftig weiter voranschreiten.

Die Regierung hat deshalb beschlossen, dieser Entwicklung in den nächsten Jahren durch verschiedene Massnahmen Einhalt zu gebieten. Sie möchte die folgenden Ziele erreichen:

- das Wissen um die Gemeinde, ihre Organe und Aufgaben erhöhen;
- das Bewusstsein über die Bedeutung der Gemeinde als unterste und damit lokal verankerte Staatsebene in der Gesellschaft schärfen und breiter verankern;
- das Interesse an der kommunalen Politik fördern;
- mithelfen, die Besetzung der Ämter (Behörden und Verwaltungsplätze) in den Gemeinden sicherzustellen.

Das AFG engagiert sich seit vielen Jahren in unterschiedlichen Projekten, die einen Beitrag leisten sollen, die kommunalen Ämter besetzen zu können. So war es aktiv in der Erarbeitung des Online-Tools *Promo35*, das zur politischen Nachwuchsförderung für Gemeinden dient. Dieses Instrument der Fachhochschule Graubünden (FHGR) erhielt nationale Mediennachrichten. In zwei Nachfolgeprojekten, *Promo Femina* zur Erhöhung des Frauenanteils in Exekutiven, und *PLUS 65*, das Seniorinnen und Senioren vermehrt für die kommunale Politik begeistern möchte, engagiert sich das AFG ebenfalls aktiv.

Ohne genügend und geeigneten Nachwuchs in der kommunalen Politik ist ein qualitativ hochstehender Föderalismus potenziell schwierig aufrechtzuerhalten und damit gefährdet. Daher soll der Kanton den eingeschlagenen Weg der aktiven Beteiligung an Projekten, die das Engagement auf kommunaler Ebene fördern, weiter beschreiten. Zusätzlich möchte sie jedoch ein Massnahmenpaket schnüren, das auf verschiedenen Ebenen ansetzt. So werden in den nächsten Jahren verschiedene Broschüren bereitgestellt. Unter anderem sollen die Themen "Tätigkeiten des Gemeindevorstands", "strategische und finanzielle Führung einer Gemeinde" oder "Auf der Suche nach neuen Behördenmitgliedern" den Gemeinden bei der Bewältigung der entsprechenden Aufgaben helfen.



Weiter werden bereits im nächsten Jahr einige Erklärvideos (kurze Filme, in denen Inhalte, Zusammenhänge und Sachverhalte definiert und/oder erklärt werden) mit den folgenden Themen-schwerpunkten hergestellt:

- Einstieg ins Amt des Gemeindevorstands;
- Zusammenarbeit im Gemeindevorstand;
- Kompetenzverteilung Gemeindeversammlung – Parlament – Gemeindevorstand – GPK;
- Führung der Gemeinde;
- Finanzielle Führung.

Die Erklärvideos werden auch den Gemeinden zur Verfügung gestellt, um sie auf den Webseiten veröffentlichen zu können.

Verschiedene andere Ideen und Vorstellungen sind in der Evaluation. So könnte eine digitale Wissensplattform ebenfalls dazu dienen, die Kommunikation unter den Gemeinden und mit dem Kanton zu vereinfachen und die Vernetzung zu stärken.

Wir orientieren die Gemeinden jeweils über neue Informationen und Produkte!



Übergangsfrist zum totalrevidierten Gemeindegesetz läuft ab

Die Einführung des neuen Gemeindegesetzes (GG; BR 175.050) hat den Gemeinden kaum Kopfzerbrechen bereitet. Am 31. Dezember 2022 endet nun die gewährte Übergangsfrist zur Anpassung der kommunalen Bestimmungen hinsichtlich Frist zur Durchführung von Ersatzwahlen, der Einführung des Ausschlussgrunds für die gleichzeitige Einsitznahme im Gemeindevorstand und der GPK sowie der Zusammensetzung der GPK aus mindestens drei Mitgliedern (Art. 109 GG).

Ab dem 1. Januar 2023 sind alle Neuerungen des GG im Vergleich zur alten Rechtslage direkt und zwingend anzuwenden. Das übergeordnete Recht verdrängt somit allenfalls noch nicht an die neuen Vorgaben angepasste kommunale Bestimmungen.

Formell haben einzelne Gemeinden ihr kommunales Recht noch nicht in Übereinstimmung mit der veränderten Rechtslage gebracht, obwohl sie diese bereits korrekt anwenden (z. B. öffentliche Auflage des Gemeindeversammlungsprotokolls). Der Rechtssicherheit zuliebe sollten die entsprechenden kommunalen Bestimmungen so bald als möglich in Übereinstimmung mit den übergeordneten Vorgaben gebracht werden.

Zur Erinnerung: Alle Gemeinden haben das Protokoll der Gemeindeversammlung spätestens einen Monat nach der Versammlung auf ortsübliche Weise zu publizieren. Die Publikation von Protokollen in den elektronischen Medien ist unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen zulässig (Art. 11 Abs. 2 GG). Einsprachen gegen das Protokoll der Gemeindeversammlung sind innert der Auflagefrist von 30 Tagen schriftlich an den Gemeindevorstand einzureichen. Diese werden an der nächsten Gemeindeversammlung behandelt und das Protokoll anschliessend genehmigt (Art. 11 Abs. 3 GG). Gehen innert Frist keine Einsprachen ein, gilt das Protokoll als genehmigt. Eine formelle Genehmigung an der Gemeindeversammlung ist somit nicht mehr notwendig bzw. gar ausgeschlossen. Weitergehende Informationen zur Protokollgenehmigung finden Sie in der [Ginfo 2/2018](#), wo auf das Verfahren vertieft eingegangen wurde.



Gemeindereform

Die Bereinigung der territorialen Strukturen in Graubünden während der letzten rund 20 Jahre ist beachtenswert. Die Anzahl politischer Gemeinden hat sich von 209 Gemeinden im Jahr 2000 auf noch aktuell 101 Gemeinden mehr als halbiert. Die Anzahl Bürgergemeinden ging von 130 im Jahr 2000 auf noch 64 im Jahr 2022 zurück, wobei daneben acht altrechtliche bürgerliche Genossenschaften existieren.

Die Fusionsdynamik in Graubünden hat merklich nachgelassen. Dies ist nicht weiter verwunderlich, haben sich doch vor allem jene Gemeinden zusammengeschlossen, die für sich den grössten Handlungsdruck spürten. Das Thema ist aber nach wie vor präsent. Zahlreiche Behörden sehen einen Zusammenschluss als eine Option unter weiteren Möglichkeiten, ihre Gemeinde fit für die Zukunft zu machen. Daher wird heute oft entspannter über das Thema "Fusion" diskutiert, als noch zu Beginn der Fusionswelle in Graubünden.

In der Dezembersession 2018 nahm der Grosses Rat vom ersten Gemeindestrukturbericht Kenntnis. Damals führte der Kanton zusammen mit der Fachhochschule Graubünden (FHGR) die erste Bevölkerungsbefragung zu Gemeindefusionen durch (Fusions-Check I). Mit dem Instrument Fusions-Check wurden die Wirkungen der Fusionen von 27 Gemeinden umfassend analysiert. Die Regierung stellte damals in Aussicht, mit einem weiteren Bericht die Entwicklungen weiterzuverfolgen und sachdienliche Daten aufzubereiten.

Aktuell wird der zweite Gemeindestrukturbericht erarbeitet. Dazu werden die Auswirkungen der Zusammenschlüsse der 27 Gemeinden aus dem Fusions-Check I erneut durchleuchtet. Zusätzlich werden die sieben seither erfolgten Gemeindefusionen ebenfalls untersucht. Die Ergebnisse werden dann im nächsten Jahr dem Grossen Rat präsentiert.

An dieser Stelle danken wir allen Gemeinden, die aktiv und zuverlässig die Arbeiten erledigt und die Daten zur Verfügung gestellt haben. Ohne diese Unterstützung wäre die Evaluation nicht möglich!

Sie finden aktualisierte Unterlagen zu den laufenden, den beschlossenen und umgesetzten Fusionsprojekten auf unserer Webseite : www.afg.gr.ch/Themen/Projekte/Gemeindereform.

Für Fragen und Auskünfte wenden Sie sich bitte an: Simon Theus, Leiter Projekte, 081 257 23 87, simon.theus@afg.gr.ch.



Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

Lesetipp

Kürzlich erschien in der Reihe "Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte" der Band 39. *"Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe. Organisation und Finanzierung in Graubünden (19. und 20. Jahrhundert)"*. Darin lässt unser ehemaliger Mitarbeiter Georg Aliesch die gesamte Bandbreite, beginnend bei den Anfängen des organisierten Armenwesens bis zur modernen Sozialhilfe, spannend lesbar Revue passieren. Er beleuchtet die Gründe für die damaligen Armenlasten der Gemeinden, reflektiert die Thematik der Zwangseinbürgerungen, setzt die ökonomischen und finanziellen Auswirkungen der Armenlasten in Bezug auf den übrigen kommunalen Finanzhaushalt und liefert interessante Hinweise und Antworten zum Armengut sowie zum Armenfonds. Aufgrund der besonderen Entstehungsgeschichte der Bündner Gemeindelandschaft setzt er sich mit der Frage auseinander, wie Kanton und Gemeinden (politische und Bürgergemeinden) das Armenwesen organisierten.



Das Buch ist als Band 39 in der Reihe der Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte erschienen und ist auch online verfügbar:

[E-Periodica - Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte \(1986-ff.\)](#)



Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

Save the date!

Im 2023 führen wir wiederum eine **Gemeindetagung** durch. Reservieren Sie sich schon heute den Nachmittag des **15. September 2023**. Das genaue Programm werden Sie mit der separaten Einladung erhalten. Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme!

Amt für Gemeinden Graubünden
Rosenweg 4
7001 Chur
Tel. +41 81 257 23 91
E-Mail: info@afg.gr.ch
www.afg.gr.ch