

Ginfo

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

Neuer innerkantonaler Finanzausgleich

Mitte August erhielten die Gemeinden die Berechnungen für den Ressourcenausgleich (RA) sowie des Gebirgs- und Schullastenausgleichs (GLA). Überraschungen blieben aus. Auf den 1. Januar 2016 wird die FA-Reform umgesetzt. Im Rahmen der Budgetarbeiten für das Jahr 2016 haben sich die Gemeinden umfassend damit auseinandergesetzt. Mit der Umsetzung einher geht auch eine neue Konzeption für die kantonale Finanzaufsicht.

Mit Beschluss vom 11. August 2015 legte die Regierung die Zahlungen bzw. Belastungen für den RA sowie den GLA 2016 fest. Die Berechnung des Ressourcenpotenziales sowie des -index erfolgt jährlich auf der Grundlage des Durchschnitts der letzten zwei verfügbaren Jahre, einschliesslich der Nachträge aus den vorangehenden Jahren. Bei den Steuern dienten die Jahre 2012 und 2013, bei den Wasserzinsen die Jahre 2013 und 2014 als Basis für die Berechnungen. 75 Gemeinden erhalten Geld aus dem neuen RA, insgesamt 25 Millionen Franken. Diese Beiträge werden vom Kanton und von 39 finanzstarken Gemeinden zur Verfügung gestellt. Aus dem GLA erhalten 55 Gemeinden vom Kanton total 24 Millionen Franken. Für die Verteilung

massgebend sind die Strassenlängen, die Fläche, die Siedlungsstruktur sowie der prozentuale Anteil Volksschüler an der gesamten Einwohnerzahl. Berücksichtigt wird dabei die Ressourcenkraft der Gemeinden. Vom GLA-Volumen entfallen knapp 5 Millionen Franken auf Gemeinden mit besonders hohen Volksschullasten.

Im Voraus nicht festgelegt werden können der neue Lastenausgleich Soziales (SLA) sowie der individuelle Härteausgleich für ausserordentliche Lasten (ILA). Hier werden die betroffenen Gemeinden dem Kanton entsprechende Beitragsgesuche stellen. Die Gesuche für den SLA 2016 werden die Gemeinden erst im Frühjahr 2017 stellen. Für den ILA 2016 sind Gesuche ab kommendem Jahr jederzeit möglich.

Der Grosse Rat hat die Eckwerte für den RA 2016 sowie das Gesamtvolumen 2016 für den GLA und den ILA mit dem Budget 2016 abschliessend festgelegt.

In der Informationsbroschüre zeigten wir Ihnen im Frühjahr 2015 auf, welche Veränderungen bei der Budgetierung für das Jahr 2016 zu beachten sind. Diese Broschüre leistete gute Dienste, wie uns allseits bestätigt wurde.

Fröhliche Weihnachten und
ein gutes neues Jahr



Ausgabe

2 / 2015

Inhalt

- 02** Neue Finanzaufsicht
- 05** HRM2
- 06** Gemeindereform, Gebietsreform, Rechtsecke
- 07** In eigener Sache, Mitteilung der kantonalen Steuerverwaltung

Links

- www.zvm.ch
- www.htwchur.ch
- www.bvr.ch



Amt für Gemeinden
Grabenstrasse 1
7001 Chur

Tel. 081 257 23 91
www.afg.gr.ch
E-Mail: info@afg.gr.ch

Neue Finanzaufsicht

Die Finanzaufsicht des Amts für Gemeinden über die Bündner Gemeinden ist nicht neu. Hingegen wird die Aufsichtskonzeption neu in einer Finanzaufsichtsverordnung (FiAV; BR 175.100) geregelt, womit die Tatbestände für die aufsichtsrechtlichen kantonalen Interventionen sowie die entsprechenden Massnahmen konkretisiert werden. Die FiAV tritt zusammen mit dem neuen Finanzausgleich auf den 1. Januar 2016 in Kraft.

I. Ausgangslage

Die bisherige Finanzaufsicht des Kantons, konkret des Amts für Gemeinden (AfG), war wesentlich auf die finanzausgleichsberechtigten Gemeinden ausgerichtet. Die Einreichungspflicht der abgenommenen Jahresrechnungen (inkl. Bericht der GPK) für alle Gemeinden wie auch die daraus folgende Finanzstatistik des AfG liessen zwar im Nachhinein Aussagen zum finanziellen Zustand einer Gemeinde zu. Ein präventiver Charakter bei der Aufsicht, wie er neu allgemein vorgesehen ist, war lediglich bei ausgleichsberechtigten Gemeinden möglich. Diese mussten jährlich ein Investitionsprogramm einreichen, teilweise revidierte das AfG die Rechnungen; die Beratungstätigkeit war teils intensiv.

Neu sind alle Gemeinden im Finanzausgleich - entweder als Zahler- oder dann als Nehmergemeinden. In den vergangenen Jahren baute das AfG denn auch ein Aufsichtsinstrumentarium für alle Gemeinden auf, welches diesem Umstand Rechnung trägt, ohne dabei interventionistische Züge aufzuweisen. Einerseits können so alle Gemeinden von einer allgemeinen Beratungstätigkeit profitieren. Andererseits verfasst das Amt für jede Gemeinde aufgrund der Jahresrechnungen einen Finanzaufsichtsbericht. Im Zeitablauf werden so Entwicklungen und Trends einer Gemeinde sichtbar oder mindestens abschätzbar.

Das neue Finanzausgleichssystem kennt zudem, im Gegensatz zum heutigen Sonderbedarfsausgleich, kein spezifisches finanzielles Sicherungsnetz mehr, mit welchem die negativen Folgen einer

übermässigen Verschuldung einer Gemeinde aufgefangen werden könnten. Deshalb gilt es künftig noch verstärkter, unter Beachtung der anerkannten Finanzhaushaltsgrundsätze, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen bzw. solche möglichst zu vermeiden und nötigenfalls rechtzeitig Kurskorrekturen vorzunehmen. Primär sind dafür die Gemeinden selber verantwortlich.

Wenn auch der neue Finanzausgleich die Eigenverantwortung der Gemeinden erhöht und deren Autonomie stärkt, besteht ein hohes öffentliches Interesse an einer wirksamen kantonalen Finanzaufsicht, welche im Bedarfsfalle die kommunalen Behörden beratend unterstützen oder in unvermeidbaren Fällen situationsgerecht intervenieren kann.

II. Neue Regelungen

Die Aufsichtskonzeption soll faktisch im Sinne eines Früherkennungs- oder Frühwarnsystems ausgestaltet sein. Die präventiv ausgestaltete Finanzaufsicht soll der Vermeidung künftiger Unstimmigkeiten im Finanzhaushalt durch vorbeugende Massnahmen dienen. Zudem hat die Finanzaufsicht nicht nur dem neuen Finanzausgleich Rechnung zu tragen, sondern auch den unterschiedlichen und sich verändernden Gemeindestrukturen. Zu beachten sind auch die eindeutigen Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Gemeindeverbindlichkeiten (vgl. letztmals die Antwort der Regierung auf die Fraktionsanfrage CVP, RB vom 21. Juni 2011, Prot. Nr. 552).

Bevor die Regierung in einem formalisierten Rahmen die Aufsichtsintensität des AfG festlegt, dürften in den allermeisten Fällen Gespräche und Hilfestellungen durch das AfG vorausgehen. Eine Einstufung in eine der Interventionsstufen kommt somit nicht aus heiterem Himmel. Vielmehr veranlasst der präventive Charakter der neuen Finanzaufsicht das Amt, vermehrt den Kontakt mit den Gemeinden zu suchen. Damit kommt der Beratungstätigkeit des AfG präventiver Charakter zu. Sie soll dazu beitragen, aufsichtsrechtliche Interventionen vermeiden zu helfen. Der Wert der periodischen Kontrollbesuche liegt in erster Linie darin, gegenseitiges Verständ-

nis und Vertrauen zu schaffen, Informationen auszutauschen, Anregungen an die Gemeinde weiterzugeben und Impulse für Verbesserungen auszulösen. Sie erhalten die Wachsamkeit der Gemeinden und spornen zur Selbstkontrolle an. Dem Amt kommt in dieser Phase somit ein informierender, beratender und unterstützender Auftrag zu. Die Erkenntnisse aus diesen Kontakten sowie aus der nach wie vor wichtigen Auswertung der Jahresrechnungen fliessen dann in den grundsätzlich internen Finanzaufsichtsbericht ein. Auf Verlangen des Vorstands und/oder der GPK wird dieser Bericht zugestellt und erläutert.

Stellt sich heraus, dass die Tatbestände gemäss Art. 97a GG

- die **Verschuldung** hat einen kritischen Wert erreicht oder steuert auf einen solchen hin;
- es wird ein **Bilanzfehlbetrag** ausgewiesen oder ein solcher ist aufgrund des negativen Trends bei der Selbstfinanzierung zu befürchten;
- die **Grundsätze der Haushaltsführung** und **Rechnungslegung** werden in erheblicher Weise **missachtet**

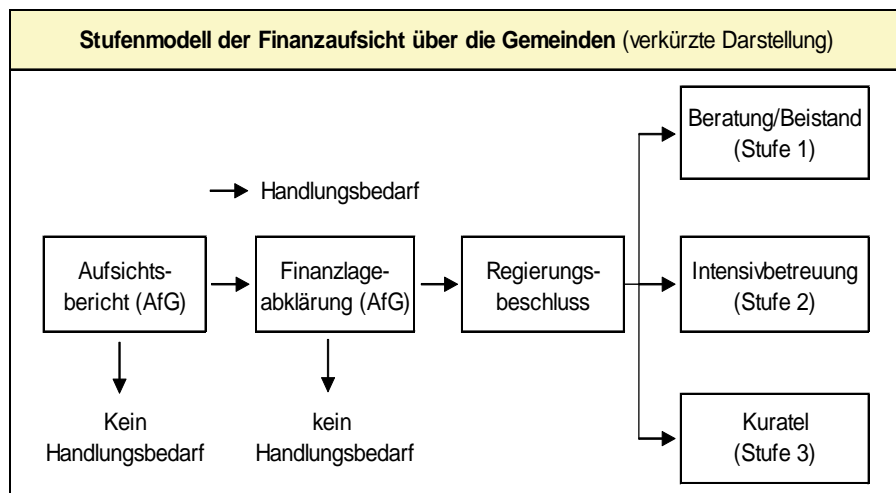
offensichtlich oder mutmasslich eintreten oder weitere Tatbestände vorliegen, welche offensichtlich oder mutmasslich zu einem finanziellen Ungleichgewicht der Gemeinde führen (Art. 9 FiAV), führt das AfG eine Finanzlageabklärung durch, sofern die Probleme nicht anderweitig lösbar sind. Die nicht öffentlich zugängliche Finanzlageabklärung enthält Aussagen darüber, ob und in welchem Ausmass die Tatbestände gemäss Artikel 97a des Gemeindegesetzes erfüllt sind und welche Massnahmen die Gemeinde zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts zu ergreifen beabsichtigt (Art. 9 Abs. 1 und 2 FiAV).

Die Finanzlageabklärung befasst sich vertieft mit den Finanzverhältnissen in der Gemeinde. Sie kann auch zum Schluss kommen, dass kein Handlungsbedarf besteht, weil wesentliche Informationen nicht bekannt waren. Die Aufsichtsstelle hat in diesem Fall den Verzicht auf weitere Massnahmen ebenso zu begründen

wie den Fall, in welchem sie einen der Tatbestände gemäss Art. 97a GG als erfüllt erachtet, ist dies doch die Grundlage für die Unterstellung des beaufsichtigten Gemeinwesens unter eine der drei Interventionsstufen.

Im Rahmen der Finanzlageabklärung fordert das Amt die Gemeinde auf, verbindliche Massnahmen zur Gesundung des Finanzhaushalts zu prüfen und vorzuschlagen. Die Vorschläge finden Eingang in die Finanzlageabklärung. Die Gemeinde hat mit einem konkreten Massnahmenplan aufzuzeigen, wie sie innerhalb einer bestimmten Frist den Gemeindehaushalt sanieren will. Im Vordergrund stehen dabei Massnahmen zur Ausgabenbegrenzung bzw. zur Einnahmenvermehrung. Im Weiteren können womöglich Massnahmen zur Effizienzsteigerung zum Haushaltsgleichgewicht beitragen.

Die Abläufe und Instrumente des neu gestalteten finanzaufsichtsrechtlichen Regelwerks lassen sich schematisch nach folgendem Stufenmodell darstellen:



Tatbestände für eine regierungsrätliche Intervention

1. Verschuldung (Art. 10 FiAV):

Wird eine relative Nettoverschuldung von 5000 Franken pro Einwohner überschritten, kann die Regierung eine Gemeinde gestützt auf eine Finanzlageabklärung einer Interventionsstufe im Sinne von Artikel 97b GG unterstellen. Der Wert wird, sofern er nicht den allgemein gültigen Bewertungsgrundsätzen entspricht, bereinigt und ins Verhältnis zum Ressourcenpotenzial gemäss der letztverfügbaren Finanzausgleichsrechnung gesetzt und entsprechend

dem Ressourcenindex gesenkt oder erhöht.

Die Voraussetzung für eine mögliche Massnahme ist ebenfalls gegeben, wenn:

- a) der kritische Wert bei der Extrapolation der Steigerungsrate der beiden letzten Jahre innert Jahresfrist erreicht würde;
- b) geplante Ausgaben oder Einnahmenverzichte zu einem Anstieg der Nettoverschuldung auf den kritischen Wert führen.

2. Bilanzfehlbetrag (Art. 11 FiAV):

Wird ein Bilanzfehlbetrag ausgewiesen, kann die Regierung eine Gemeinde gestützt auf eine Finanzlageabklärung einer Interventionsstufe im Sinne von Artikel 97b GG unterstellen. Der Wert wird, sofern er nicht den allgemein gültigen Bewertungsgrundsätzen entspricht, bereinigt.

Die Voraussetzung für eine mögliche Massnahme ist ebenfalls gegeben, wenn bei der Extrapolation der Entwicklung der beiden letzten Jahre innert Jahresfrist mutmasslich ein Bilanzfehlbetrag ausgewiesen würde.

3. Missachtung der Grundsätze der Haushaltsführung und Rechnungslegung (Art. 12 FiAV):

Werden die Grundsätze der Haushaltsführung und Rechnungslegung in erheblicher Weise missachtet, kann die Regierung eine Gemeinde gestützt auf eine Finanzlageabklärung einer

Interventionsstufe im Sinne von Artikel 97b des Gemeindegesetzes unterstellen. Die Grundsätze der Haushaltsführung und Rechnungslegung werden in erheblicher Weise missachtet, wenn sie offensichtlich und in krasser Weise nicht oder nicht genügend beachtet werden.

Gestützt auf das Ergebnis einer Finanzlageabklärung kann die Regierung somit eine Gemeinde, eine Bürgergemeinde, eine Region oder einen Gemeindeverband einer besonderen Finanzaufsicht unterstellen. Die Unterstellung erfolgt in drei unterschiedlichen Interventionsstufen (vgl. Art. 13 ff. FiAV):

a) Beratung und Beistand

b) Beistand mit erweiterten Interventionsbefugnissen, einschliesslich der Genehmigung von Beschlüssen mit grösserer finanzieller Tragweite

c) Kuratel

Interventionsstufe 1 "Beratung und Beistand"

A. Gesetzliche Regelung

Art. 13 FiAV

¹ Im Rahmen der ersten Interventionsstufe berät das Amt die Gemeinde insbesondere bei der Haushaltsführung und Rechnungslegung sowie bei Investitionsentscheiden.

² Auf Anordnung der Regierung kann das Amt mit der Rechnungsrevision betraut werden und die Aufsicht über die Tätigkeiten des Vorstandes und der Geschäftsprüfungskommission intensivieren.

B. Erläuterungen

Abs. 1: Beim Beratungs- und Beistandsauftrag (erste Stufe gemäss Art. 97b Abs. 2 lit. a GG) bestimmt die Regierung, welche zusätzlichen Prüfungsunterlagen durch die betroffenen Gemeinden bereitzustellen sind und ordnet Abklärungen vor Ort an. Vor allem aber kommt diesem Auftrag unterstützende Funktion in dem Sinne zu, als die dieser Stufe zugeordnete Gemeinde in ihren finanzhaushaltsrelevanten Entscheiden durch die Aufsichtsstelle beraten und begleitet werden soll, das

heisst z.B. darin, ob die Grundsätze der Haushaltsführung und der Budgetierung gemäss Art. 5 FHG eingehalten werden. Auch unterstützt die Aufsichtsstelle die Gemeinde z.B. bei der Erstellung des Finanzplans. In diesem Sinne erfolgt eine Intensivierung der bereits heute praktizierten und höchstes Gewicht beigemessenen Prävention (vgl. zu den hierfür eingesetzten Mitteln Botschaft 2005-2006, S. 1063 f.).

Abs. 2: Erweist es sich als notwendig, kann die Regierung den Handlungsspielraum der kommunalen Behörden weiter einengen. Im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes soll das nur, aber immerhin, dann der Fall sein, wenn mit dieser Massnahme das Ziel eines ausgeglichenen Finanzhaushalts mutmasslich erreicht und eine Erhöhung der Interventionsstufe damit verhindert werden kann. Eine intensivierte Aufsicht über den Gemeindevorstand und die GPK kann z.B. derart erfolgen, als ausgabenrelevante Entscheide näher zu begründen sind.

C. Praxis

Gemeinde:

- Aushändigung von **Unterlagen** (Projektunterlagen, Traktandenlisten, Protokolle o.ä.)
- Erteilung von **Auskünften**

Amt für Gemeinden:

- **Beratung** bei der **Haushaltsführung** und **Rechnungslegung** sowie bei **Investitionsentscheiden**
- **Beratung** bei der Erstellung von **Budget** und **Finanzplanung**
- Intensivere **Aufsicht** über die Tätigkeit des **Vorstandes** und der **GPK**, allenfalls Rechnungsrevision
- Teilnahme an Vorstandssitzungen/ Gemeindeversammlungen

Interventionsstufe 2 "Beistand und Beratung mit erweiterten Interventionsbefugnissen"

A. Gesetzliche Regelung

Art. 14 FiAV:

¹ Im Rahmen der zweiten Interventionsstufe hat die Gemeinde dem Amt ein Budget mit ausgeglichener Erfolgsrechnung sowie eine auf das Notwendige beschränkte Investitions- und Finanzplanung zur Genehmigung vorzulegen. Das Amt kann Massnahmen anordnen und Weisungen erlassen, welche die Zielsetzung der Haushaltsanierung erleichtern.

² Als Beschlüsse von grösserer Tragweite und vom Amt zu genehmigen sind solche, welche nicht budgetierte Ausgaben von mehr als 10'000 Franken zur Folge haben.

³ Als Beschlüsse gelten im Weiteren alle Massnahmen und Rechtsakte, welche mit entsprechenden Ausgaben verbunden sind, so beispielsweise der Erlass und die Änderung kommunaler Gesetze und Verordnungen, Vertragsabschlüsse, der Beitritt zu Verbänden und Organisationen mit dauernder Kostenbeteiligung oder die Auslagerung von Gemeindeaufgaben.

⁴ Werden die Weisungen nicht befolgt oder erzielen die angeordneten Massnahmen keine oder zu wenig Wirkung, kann die Regierung Ersatzvornahmen verfügen. So kann sie insbesondere die Steuerfüsse und Gebührenansätze festlegen.

B. Erläuterungen

Abs. 1: Im Gegensatz zur Interventionsstufe 1 (Art. 13) werden bei dieser Eingriffsstufe von der Gemeinde klar überprüfbare Handlungspflichten u.a. in Form eines ausgeglichenen Budgets verlangt. Dieses ist von der Aufsichtsstelle ebenso zu genehmigen wie der von der Gemeinde zu erstellende Finanzplan. Dies erfordert von der Aufsichtsstelle detaillierte Kenntnisse der spezifischen kommunalen Verhältnisse.

Abs. 2: Gemäss heutigem Art. 6 Abs. 3 ABzFAG (BR 730.220) bedürfen bei Gemeinden im Sonderbedarfsausgleich Ausgaben von mehr als 10 000 Franken der Genehmigung durch das AfG. Es erweist sich als zweckmässig, sich bei den „Beschlüssen mit grösserer finanzieller Tragweite“ gemäss Art. 97b

Abs. 2 lit. b GG an dieser Ausgabenhöhe zur orientieren.

Abs. 3: Der Genehmigungspflicht sollen sämtliche Geschäfte unterliegen, welche – sicher bzw. voraussehbar oder mutmasslich – mit Ausgaben von entsprechender Höhe verbunden sind. Gerade bei diesen besteht eine besondere Bringschuld der Gemeinde im Sinne einer Informationspflicht an die Aufsichtsstelle.

Abs. 4: Um ihre Massnahmen auch wirkungsvoll und nachhaltig durchsetzen zu können, stehen der Regierung entsprechende Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.

C. Praxis

Alle Massnahmen gemäss Stufe I **plus**:

Gemeinde:

- **Budget** mit ausgeglichener Erfolgsrechnung sowie auf das Notwendige beschränkte **Investitions- und Finanzplanung** zur **Genehmigung** einreichen
- Nicht budgetierte Ausgaben über Fr. 10 000 zur Genehmigung einreichen
- Bringschuld **Informationspflicht**

Amt für Gemeinden/Regierung:

- **Weisungen** erteilen, **Massnahmen** (Mitwirkung / **Genehmigung** Budget und FiPla)
- **Genehmigung** Massnahmen und Rechtsakte mit grösserer finanzieller Tragweite (> Fr. 10 000); **Vetorecht**
- **Ersatzvornahmen**, Steuerfüsse und Gebührenansätze festlegen (durch Regierung)

Interventionsstufe 3 "Kuratel"

A. Gesetzliche Regelung

Art. 15 FiAV

¹ Führen die Massnahmen im Rahmen der zweiten Interventionsstufe nicht zum Erfolg oder werden die Anordnungen der Regierung nicht befolgt, wird die betroffene Gemeinde unter Kuratel gestellt.

² Artikel 98 des Gemeindegesetzes findet sinngemäss Anwendung.

B. Erläuterungen

Abs. 1: Mit der Verhängung der Kuratel steht der Regierung das eingriffsstärkste Mittel im aufsichtsrechtlichen Bereich überhaupt (vgl. Art. 98 GG), und somit auch im Bereich der Finanzaufsicht, zur Verfügung. Die Verhängung unter die Kuratel kann nur dann im Sinne einer ultima ratio verhängt werden, wenn alle mildereren Massnahmen sich als nutzlos erwiesen haben und eine weitergehende Aufsicht sich als zwingend notwendig für die Sanierung des Finanzhaushalts aufdrängt.

Abs. 2: Mit dem Verweis auf Art. 98 GG wird ausgedrückt, dass sich die Kuratel z.B. auch auf die Verwaltung der Gemeindefinanzen beschränken kann (Abs. 2 von Art. 98 GG). Das bedeutet hingegen nicht, dass die Handlungsfreiheit auf die engere „Verwaltung“ eingeschränkt bleibt, sondern beinhaltet z.B. auch, dass Ausgabenbeschlüsse im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments ausgeschlossen sind.

III. Finanzaufsicht versus Finanzautonomie

Die Finanzhoheit der Gemeinde ist ein wesentlicher Bestandteil der Gemeindeautonomie (vgl. Art. 65 Abs. 2 KV). Die Gemeinde regelt ihre Finanzen grundsätzlich selbst. Das Gegenstück der Gemeindeautonomie bildet die Aufsicht des Kantons, welcher die Gemeinden als Institutionen des kantonalen Rechts und der kantonalen Organisation unterstehen (vgl. 67 KV und Art. 95 ff. GG). Gemeindeautonomie und Gemeindeaufsicht stehen deshalb in einem gewissen Spannungsfeld.

Der mit der Gemeindeautonomie verbundene Grundsatz, dass den Gemeinden bei ihrer Aufgabenerfüllung ein möglichst weiter Handlungsspielraum zusteht, ist auch bei der Aufsicht durch den Kanton zu beachten. Dementsprechend hat der Kanton seine Aufsicht nur zurückhaltend und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wahrzunehmen. Die Selbstverantwortung der Gemeinde im Bereich der Finanzen

findet denn auch in der neuen Finanzaufsichtsverordnung ihren Ausdruck, indem in erster Linie die Gemeinden für geordnete Verhältnisse in ihrem Finanzhaushalt zu sorgen haben (vgl. Art. 2 FiAV).

Die kantonale Gemeindeaufsicht ist naturgemäss im Bereich des Finanzhaushalts der Gemeinden ausgeprägt. Sie rechtfertigt sich aber dadurch, dass sie nicht zuletzt auch dem Schutz der Gemeinde selbst und ihren Einwohnerinnen und Einwohnern dient, indem sie vor Unregelmässigkeiten, Machtmissbrauch und Misswirtschaft schützt (vgl. BGE 2C.4/2000 in Sachen Leukerbad). Die Ausgestaltung der Gemeindeautonomie und damit auch der Finanzautonomie liegt in der Kompetenz des Kantons. Dieser bestimmt also die Schranken, innerhalb welchen sich die Gemeinde bei der Finanzverwaltung zu halten hat bzw. legt die Massnahmen fest, wenn eine Gemeinde in finanzielle Schieflage zu geraten droht oder sich bereits in einer solchen befindet. Insgesamt werden die Gemeinden bei der Führung ihres Finanzhaushalts durch den Kanton sowohl unterstützt, als auch beaufsichtigt. Klarzustellen ist, dass die Finanzautonomie der Gemeinde jedoch nicht erst mit der Unterstellung unter eine der drei Interventionsstufen (Art. 13-15 FiAV) eingeschränkt wird. Die Aufsichtstätigkeit des Kantons über die Gemeinden im Bereich des Finanzwesens und damit eine Einschränkung ihrer Finanzautonomie setzt bereits bei den Massnahmen der Art. 6 ff. FiAV ein.

Mit der auf die Art. 97, 97a und 97b GG abgestützten Verordnung über die Finanzaufsicht nimmt der Kanton seine Aufsichtspflicht im Sinne eines Früherkennungssystems namentlich mit präventiven Mitteln wahr. Die Massnahmen gemäss den Art. 6 ff. sowie auch jene gestützt auf die Interventionsstufe 1 (Art. 13 FiAV; s. oben) sind vor allem darauf ausgerichtet, die Gemeinde in ihren finanzrechtlichen Massnahmen und Entscheiden zu unterstützen und zu beraten. Die Eingriffe gemäss Interventionsstufe 2 (Art. 14 FiAV; s. oben) beinhalten neben präventiven Mitteln auch solche repressiver Natur, indem z.B. Weisungen erlassen, Genehmigungsvorbehalte bestehen oder Ersatzvornahmen getroffen werden können. Die Kuratel gemäss Interventionsstufe 3 (Art. 15 FiAV) endlich hat naturgemäss

ausschliesslich repressiven Charakter.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass mit der neuen Finanzaufsichtsverordnung die Aufsichtskonzeption gesetzlich klar geregelt und die Handlungspflichten der Gemeinden und des Kantons konkretisiert werden, ohne die Finanzautonomie der Gemeinden einzuschränken. Im Sinne der Prävention sollen die Gemeinden wirkungsvoll, effizient und nachhaltig vor Fehlentwicklungen geschützt werden. Gemeinden unter besonderer Finanzaufsicht sollen mithilfe angepasster Massnahmen möglichst schnell wieder diesen Status verlassen können. Wir sind überzeugt, dass das neue Regelwerk diesen Ansprüchen gerecht wird.

HRM2

Weitere Gemeinden stellen um

9 Gemeinden stellen auf das Jahr 2016 ihren Finanzhaushalt auf HRM2 um. Darunter die fusionierten Gemeinden Klosters-Serneus, Obersaxen Mundaun und Surses. Damit findet HRM2 in rund einem Viertel der Bündner Gemeinden bereits Anwendung. Wir danken für den Einsatz und wünschen den Gemeinden gutes Gelingen!

Die Gemeinden, die sich mit der Einführung von HRM2 beschäftigen, mögen sich rechtzeitig mit uns in Verbindung setzen, damit die vorhandenen Unterstützungsmöglichkeiten und die verschiedenen Ausbildungsangebote aufgezeigt werden können. Wichtig ist, dass sich die Gemeinden an den vorgegebenen **Bündner Kontenrahmen** halten, da dieser direkt mit der Finanzstatistik verknüpft ist.

Sie können sich gerne an Ihren AfG-Gemeindeberater/Revisor oder an den Projektleiter (Daniel Wüst, Leiter Rechnungswesen, 081 257 23 83, daniel.wuest@afg.gr.ch) wenden. Auf unserer Homepage finden Sie zahlreiche sachdienliche Unterlagen und Praxisempfehlungen. Die Rubrik „Dokumentation -> Finanz- und Rechnungswesen“ wird laufend aktualisiert und ergänzt.

Gemeindereform

Folgende Zusammenschlüsse treten auf das Jahr 2016 in Kraft:

	Klosters-Serneus (3871)	entstanden aus	Klosters-Serneus (3871) und Saas i.P. (3883)
	Gemeindepräsident:		Kurt Steck
	Adresse:		Gemeinde Klosters-Serneus Rathausgasse 2 7250 Klosters
	Kontakt:		info@klosters-serneus.ch www.klosters-serneus.ch Tel. 081 423 36 00 / Fax 081 423 36 09
	Luzein (3891)	entstanden aus	Luzein (3891) und St. Antönien (3893)
	Gemeindepräsident:		Christian Kasper-Niggli
	Adresse:		Gemeinde Luzein Rathausgasse 61 7242 Luzein
	Kontakt:		gemeinde@luzein.ch www.luzein.ch Tel. 081 332 12 27 / Fax 081 332 41 76
	Obersaxen Mundaun (3988)	entstanden aus	Obersaxen (3612) und Mundaun (3617)
	Gemeindepräsident:		Ernst Sax
	Adresse:		Gemeinde Obersaxen Mundaun Vorstadt 26 7134 Obersaxen
	Kontakt:		gemeinde@obersaxen.gr.ch www.gemeinde-obersaxen.ch Tel. 081 920 50 80 / Fax 081 920 50 81
	Surses (3543)	entstanden aus	Bivio (3531), Cunter (3532), Marmorera (3533), Mulegns (3534), Riom-Parsonz (3536), Salouf (3538), Savognin (3539), Sur (3540) und Tinizong-Rona (3541)
	Gemeindepräsident:		Leo Thomann
	Adresse:		Gemeinde Surses Veia Cantunala 87 7453 Tinizong
	Kontakt:		info@surses.ch www.surses.ch Tel. 081 659 11 60, Fax --

Sie finden aktualisierte Unterlagen zu den laufenden, den beschlossenen und umgesetzten Fusionsprojekten auf unserer Website: 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.

Gebietsreform

Umsetzung auf der Zielgeraden

Die Statuten der 11 Regionen wurden allesamt rechtzeitig dem Kanton zur

Genehmigung eingereicht. Das Zusammenwirken der Regionen mit dem Kanton bei der Umsetzung der Gebietsreform ist als äusserst konstruktiv und

zielführend zu beurteilen. Dafür gebührt den Verantwortlichen ein grosser Dank. Etwas harzig erwies sich die Umsetzung in der Region Moesa. In dieser Region wurde bereits das Abstimmungsprozedere über die Statuten hinterfragt. Dies lähmte die Umsetzungsverantwortlichen in ihren Bemühungen.

In den meisten Regionen besteht die Absicht, den Regionalverband per Ende 2015 liquidieren zu können. Die letzten Organe des jeweiligen Regionalverbandes sind für eine sorgfältige Liquidation verantwortlich. Nach abgeschlossener Liquidation ist eine Mitteilung an die Regierung erforderlich. Als Aufsichtsorgan muss die Regierung überprüfen können bzw. Kenntnis davon haben, ob diese Aufgabe bei allen Regionalverbänden auch wahrgenommen wurde. Das „Merkblatt Umsetzung der Gebietsreform“ enthält Angaben, wie mit Forderungen und Verbindlichkeiten der Regionalverbände umzugehen ist (S. 8). Hauptaufgaben der zuständigen Organe sind die Rückübertragung der Aufgaben auf die Gemeinden, die Verflüssigung eines allfälligen Vermögens, die Verwertung der Aktiven und die Tilgung von Schulden, um danach die Verteilung eines evtl. Liquidations- bzw. Schuldenüberschusses auf die ehemaligen Mitgliedsgemeinden vorzunehmen.

Rechtsecke

Ausstand Gemeindeversammlung

Art. 23 GG sieht keine Ausstandsvorschriften für Teilnehmer von Gemeinde- (und auch Bürger-) Versammlung vor (vgl. Botschaft 2005-2006, S. 1030). Anlässlich verschiedener Auskünfte seitens des AfG wurde der Standpunkt vertreten, dass kommunale Verfassungsbestimmungen, welche die Teilnehmer von Gemeindeversammlung als ausstandspflichtig bezeichnen, vor Art. 23 GG nicht mehr standhalten würden und darum nicht zulässig sind.

Im Entscheid vom 6. Mai 2015 betr. eine Bürgerversammlung hatte das Verwaltungsgericht Gelegenheit, zum Verhältnis von Art. 23 GG zu solchen kommunalen Bestimmungen Stellung

zu nehmen, d.h. ob die kantonale Bestimmung der kommunalen Regelung vorgeht oder nur einen Minimalstandard setzt, welcher durch das kommunale Recht verschärft werden darf. Das Verwaltungsgericht vertritt die Auffassung, dass Art. 23 GG in Sinne kein zwingender Charakter zukommt, als das Weglassen von Ausstandsgründen bei Gemeindeversammlungen in der heute geltenden Fassung – im Gegensatz zur früheren Fassung vor 2006 – nicht bedeutet, dass die Gemeinwesen solche nicht doch (weiterhin) vorsehen dürften. Andernfalls müsste dies aus dem Gesetzestext selbst ersichtlich sein. Mit der Gesetzesrevision sei lediglich die Pflicht bei Gemeindeversammlungen aufgehoben worden, nicht aber explizit ein Ausstandsverbot statuiert worden. Der Grund für die Streichung der Ausstandspflicht sei gewesen, dass es sich in der Praxis für die Gemeinden jeweils als schwierig erwiesen habe, abzuklären, ob im Einzelfall ein Ausstandsgrund gegeben war oder nicht. Dies deutet klarerweise auf eine Erleichterung zu Gunsten der Gemeinden und vergleichbarer öffentlich-rechtlicher Körperschaften hin, ohne diesen aber gleichzeitig zu verbieten, eigene Regelungen (weiterhin) zu berücksichtigen. Für diese Betrachtungsweise spreche auch, dass mit der fraglichen Revision den betroffenen Gemeinwesen in den Übergangsbestimmungen keine Frist für entsprechende Anpassungen gesetzt wurde.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist in Rechtskraft erwachsen. Damit gilt: Kommunale Ausstandsbestimmungen gehen der allgemeinen (Auffang-) Bestimmung gemäss Art. 23 GG vor, womit grundsätzlich kommunales Verfassungs- oder Gesetzes das generelle kantonale Recht zu übersteuern vermag, solange diese Gemeindevorgaben einzig eine Verschärfung oder Präzisierung des im Prinzip höherrangigen kantonalen Rechts beinhalten, den übergeordneten Rahmenbestimmungen des Kantons oder Bundes aber nicht widersprechen und folglich eine rechtskonforme Auslegung der vom kommunalen Gesetzgeber korrekt erlassenen Verfassungs-, Statuten- und Gesetzesbestimmungen zulassen (VGE V 14 2). Entsprechend passen wir unsere Auskunftspraxis an!

In eigener Sache

Vor rund einem Monat mussten wir von unserem langjährigen Mitarbeiter, Max Poltéra, Abschied nehmen. Max Poltéra leistete als Gemeindeberater/Revisor und in der Zeit von 1996 bis 2009 als Chefrevisor/Adjunkt dem Amt und den Bündner Gemeinden wertvolle Dienste. Er starb am 12. November nach geduldig ertragener Krankheit in seinem 64. Altersjahr. Wir behalten Max als ausgewiesenen Fachmann und stets aufgestellten Arbeitskollegen in dankbarer Erinnerung.



Die Zuteilung der Gemeinden haben wir teilweise neu geregelt: Ab 1. Januar 2016 werden die Gemeinden der Region Engiadina Bassa/Val Müstair von Giachen Caduff betreut, die Gemeinden des Oberengadins durch Gianni Terlizzi. Weitere Modifikationen wurden vorgenommen, um der unterschiedlichen Arbeitsbelastung (Intensität der Betreuung) Rechnung zu tragen.

Ab März 2016 wird unser Team durch einen Verwaltungsjuristen ergänzt. Wir werden Ihnen den neuen Mitarbeiter gerne in der kommenden Ausgabe der GInfo vorstellen.

Mitteilung der kantonalen STV

Indexklausel im Steuergesetz

Zur Vermeidung der kalten Progression sind die in Franken festgelegten Beiträge im Steuergesetz indexiert, d.h. sie werden der Teuerung angepasst (Art. 4 Steuergesetz). Die Regelung gilt auch für die kommunalen Steuern, wenn das Gemeindesteuergesetz keine abweichende Regelung kennt. Für das Steuerjahr 2015 gilt der Indexstand von 103 Punkten.

Gemäss der klaren gesetzlichen Regelung ist der Indexstand jährlich zu prüfen. Weicht dieser per Ende Juli des Jahres n um drei Prozent oder ein Mehrfaches davon vom Stand Ende Dezember 2005 ab (= 100 Punkte), erfolgt eine Korrektur für das Steuerjahr $n+1$. Per Ende Juli 2015 betrug der Indexstand 101,8 %, weshalb für das Steuerjahr 2016 keine Teuerungsanpassung erfolgt und der Indexstand auf 100 Punkte zurückgestellt wird. Es handelt sich dabei um eine Frage der Rechtsanwendung; es bedarf keiner politischen Entscheidung.

Die Veränderung des Indexstandes auf 100 Punkte führt zu tieferen Abzügen und höheren Tarifen. Für den Kanton wird vor allem in der Einkommens- und Vermögenssteuer mit Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 14 Mio. Franken gerechnet; das sind rund 3 % der Einkommens- und Vermögenssteuern. Im Kanton fallen diese Mehreinnahmen mehrheitlich im Rechnungsjahr 2017 an. Gemeinden, welche die provisorische Rechnungstellung 2016 bereits im Rechnungsjahr 2016 verbuchen, können mit Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 1,5 % rechnen, weil in der provisorischen Rechnung nur die Anpassung der Tarife und nicht auch die Abzüge berücksichtigt werden.