



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

2 / 2011

In eigener Sache

Der Grosse Rat hat in der Oktobersession ohne Gegenstimmen der Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht zugestimmt. Bis 2018 haben die Bündner Gemeinden Zeit, ihre Rechnungslegung an das neue Gesetz und damit an das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) anzupassen. Zur Zeit laufen amtsintern intensive Vorarbeiten, um eine erfolgreiche flächendeckende Umsetzung zu ermöglichen. Der Start erfolgt mit Modellgemeinden auf das Rechnungsjahr 2013 hin.

Unsere Dienststelle ist nebst dem Projekt HRM2 stark in der Umsetzung der Weichenstellungen des Grossen Rates zur Gemeinde- und Gebietsreform sowie in den laufenden Fusionsprojekten involviert. Wir kommen deshalb nicht umhin, unsere personellen Ressourcen zu bündeln. Im Bereich des Revisionsdiensts werden wir unsere Tätigkeiten reduzieren: Revisionen von Gemeinden, die nicht von Gesetzes wegen vorgenommen werden müssen (Sonderbedarfsgemeinden) oder die sich nicht in einem Fusionsprojekt befinden, können inskünftig leider nicht mehr vorgenommen werden. Dass wir dabei eine zum Teil langjäh-

ige Zusammenarbeit beenden müssen, bedauern wir sehr und bitten um Ihr Verständnis.

Das AfG-Team bedankt sich für die stets angenehme Zusammenarbeit im 2011 und wünscht Ihnen frohe Weihnachtstage sowie einen guten Rutsch in ein erfolgreiches und glückliches 2012.

HRM2

Die Bündner Gemeinden stehen vor der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2). Das HRM2 bezweckt vor allem, die Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie die Vergleichbarkeit der Rechnungen aller öffentlichen Gemeinwesen zu erhöhen. Zugleich werden die Rechnungslegungsmethoden der öffentlichen Hand an diejenige der Privatwirtschaft angeglichen. Die kantonale Verwaltung wird HRM2 per 1. Januar 2013 einführen. Der Fahrplan bei den Bündner Gemeinden kann sich aus praktischen Gründen nicht ganz

Inhalt

- 01-03** HRM2
- 03** Gemeinde- und Gebietsreform, Gemeindezusammenschlüsse, Gemeindeliste auf Internet
- 03-04** Rechtsecke

Aus- und Weiterbildungen siehe unter:

- www.zvm.ch
- www.hwtchur.ch
- www.gemeindetreuhand.ch
- 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
E-Mail: info@afg.gr.ch

am Horizont der Einführung von HRM2 beim Kanton anlehnen. Ab dem Rechnungsjahr 2013 werden mit einigen Modellgemeinden erste Erfahrungen gesammelt, bevor HRM2 flächendeckend eingeführt wird. Bis 2018 haben alle Gemeinden HRM2 einzuführen.

Wie kam es zu HRM2?

Die Bemühungen zur Vereinheitlichung des Rechnungswesens für die öffentliche Hand reichen weit zurück. Eine erste Harmonisierung gelang der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) im Jahr 1977, als die erste Ausgabe des „Handbuchs des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte“ erschien. Obwohl das Handbuch eine unverbindliche Empfehlung darstellte, wurde es nach und nach in allen Kantonen und vielen Gemeinden eingeführt und führte so zu einer weitgehenden Harmonisierung der Rechnungslegung. Der Kanton Graubünden stand Pate bei der Herausgabe des Handbuchs über das Rechnungswesen der Bündner Gemeinden durch den Verband der Bündner Gemeindeangestellten. Es diente als Grundlage für die Einführung von HRM1 auf freiwilliger Basis. In der Zeitspanne von 1986 bis heute haben alle Bündner Gemeinden HRM1 eingeführt. Verschiedene grössere Gemeinden verfügen auch über HRM1-konforme eigene Haushaltserlasse.

Die Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens, insbesondere mit der Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen und dem Konzept des New Public Management (NPM), ist aber weiter vorangeschritten. Diese verläuft sowohl in den Kantonen als auch in den Gemeinden sehr unterschiedlich, zunehmend ist eine Tendenz zur Entharmonisierung feststellbar. Die FDK hat daher den Auftrag erteilt, das geltende Rechnungsmodell HRM1 in Anlehnung an die Rechnungslegung der Privatwirtschaft, an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) und in Koordination mit dem Neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM) weiterzuentwickeln. Im Januar 2008 verabschiedete die FDK einstimmig das Handbuch „Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2“. Das Handbuch enthält 19 Fachempfehlungen und ein Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG).

Die Fachempfehlungen stellen Mindeststandards dar, welche alle öffentlichen Gemeinwesen erfüllen sollten. Abweichungen dazu sind möglich, müssen aber offen gelegt werden.

Umsetzung im Kanton Graubünden

In der Oktobersession 2011 verabschiedete der Grosse Rat ohne Gegenstimme das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz; FHG). Es lehnt sich stark an das HRM2-Mustergesetz der Finanzdirektorenkonferenz der Kantone (FDK) an.

Die Einführung von HRM2 bringt in verschiedenen Bereichen der Rechnungslegung neue Elemente. Unter anderem wird der Anhang zur Jahresrechnung um einen Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel sowie einen Eigenkapitalnachweis erweitert. Im Weiteren wird das Führen einer Geldflussrechnung sowie einer Anlagenbuchhaltung zur Pflicht. Neuerungen ergeben sich auch mit einem dreistufigen Erfolgsausweis, einem neuen harmonisierten Kontenplan, bei der Bewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens sowie bei den Abschreibungen.

Die Gemeinden können - dies im Gegensatz zum Kanton - gute Rechnungsergebnisse weiterhin für ausserordentliche Abschreibungen nutzen.

Das FHG gilt auch für die politischen Gemeinden, soweit nicht abweichende kantonale Bestimmungen gelten oder das Gesetz ausdrücklich kantonale Tatbestände regelt. Es soll im Verlaufe des Jahres 2012 in Kraft treten.

Das FHG wird durch eine gemeinspezifische Finanzhaushaltsgesetzverordnung (FHVG) konkretisiert. Dabei werden die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) einfließen. Die Regierung hat bei der Beratung des FHG in Aussicht gestellt, auch die Verordnung in die Vernehmlassung zu schicken. Die Vernehmlassung soll nach Ablauf der Referendumsfrist Ende Januar 2012 gestartet werden. Die Verordnung wird zusammen mit dem FHG im Verlaufe des Jahres 2012 in Kraft treten. Für die Regional- und Gemeindeverbände sowie für die Bürgergemeinden gilt das FHG lediglich sinngemäss.

Vergleich HRM1 / HRM2

	HRM1	HRM2
Kontenrahmen Bilanzstruktur	Bestehender Kontenplan	Neuer Kontenplan, mit dem Bund harmonisiert. Bisherige Struktur mit Finanz- und Verwaltungsvermögen
Bewertung Finanzvermögen	Max. 70% des Marktwerts (Wertschriften) bzw. 90% des Verkehrswerts (Liegenschaften)	Periodische Neubewertung zu Marktwerten (100%)
Bewertung Verwaltungsvermögen	Beschaffungs-/Herstellwerte abzüglich Abschreibungen	Beschaffungs-/Herstellwerte abzüglich Abschreibungen, Neubewertung fakultativ
Abschreibungen	Vom Restbuchwert (degressiv, summarisch ohne Anlagenbuchhaltung), zusätzliche, ergebnisorientierte Abschreibungen zulässig	Nach Nutzungsdauer (linear, mit Anlagenbuchhaltung), zusätzliche, ergebnisorientierte Abschreibungen zulässig
Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten	Kein Regelwerk, hingegen Begriffsdefinitionen	Regelwerk, Prüfung Vollständigkeit und Bewertung
Steuererträge	Sollprinzip	Sollprinzip (Minimum); Steuerabgrenzungsprinzip
Anhang	Nicht vorgegeben, aber in der Praxis teilweise gut ausgebaut	Vorgegeben, mit Eigenkapitalnachweis, Anlage-, Beteiligungs-, Gewährleistungs- und Rückstellungsspiegel
Erfolgsrechnung	Einstufig	Dreistufig (betriebliches, operatives, a.o. Ergebnis, Gesamtergebnis)

Auf das Festlegen von Mindeststandards wird verzichtet. Die Bürgergemeinden sollen aber künftig selbstständig Rechnung ablegen.

Das AfG benutzt die Gelegenheit, im Rahmen der Vernehmlassung der Finanzaushaltsverordnung regionale Informationsveranstaltungen für die Gemeinden durchzuführen. Diese finden im Monat März 2012 statt, separate Einladungen folgen.

Eine weitere Möglichkeit, sich über die Einführung von HRM2 bei den Bündner Gemeinden zu informieren, ist unsere Homepage. Auf www.afg.gr.ch publizieren wir ab dem Frühjahr 2012 laufend Informationen, Praxisempfehlungen, Vorlagen etc. für die Einführung vom HRM2.

Für Fragen und Auskünfte wenden Sie sich bitte an: **Daniel Wüst, Leiter Rechnungswesen AfG, 081 257 23 83, daniel.wuest@afg.gr.ch**

Gemeinde- und Gebietsreform

Gemeindereform-Teilprojekt Bürgergemeinden

Der Grosse Rat befasste sich in seiner Februarsession 2011 intensiv mit der Gemeinde- und Gebietsreform. Das Parlament sprach sich dabei für eine grundlegende Vereinfachung der staatlichen Strukturen aus, welche mit einer Gemeindereform einerseits und einer Gebietsreform andererseits erfolgen soll. Als erstes Umsetzungsprojekt im Rahmen der Gemeindereform unterbreitet die Regierung dem Grossen Rat eine Botschaft zu einer Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gemeindengesetzes. Nach Art. 89 des Gemeindengesetzes (GG) gilt der Zusammenschluss der politischen Gemeinden auch automatisch für die entsprechenden Bürgergemeinden untereinander. Nach dem Willen des Grossen Rates soll dieser sich in der Praxis auf Gemeindefusionen nachteilig auswirkende Automatismus aufgehoben werden. Mit Inkrafttreten der Vorlage würde die Fusion der politischen Gemeinden nicht mehr automatisch den Zusammenschluss der

Bürgergemeinde zur Folge haben. Zur Umsetzung der Weichenstellungen des Grossen Rates müssen die Kantonsverfassung (Art. 61) sowie mehrere Artikel des GG angepasst werden.

In Zukunft sollen sich Bürgergemeinden im Rahmen des Zusammenschlusses politischer Gemeinden wie bisher zusammenschliessen können, sie müssen dies aber nicht mehr zwingend. Dies hat zur Konsequenz, dass die bisherigen Bürgergemeinden trotz Gemeindefusion weiterhin bestehen bleiben können. Künftig kann es deshalb auf dem Territorium einer politischen Gemeinde nach einer Fusion auch mehrere Bürgergemeinden geben. Diese verfügen weiterhin über das jeweilige bürgerliche Vermögen und sind für die Erteilung des Bürgerrechts zuständig. Der Bürgerort richtet sich jedoch nach dem Namen der neuen politischen Gemeinde.

Die Beratung der Vorlage im Grossen Rat ist für die Februarsession 2012 geplant. Nach Annahme der Vorlage durch den Grossen Rat wird die Teilrevision der Kantonsverfassung dem Bündner Volk zur Abstimmung vorgelegt. Die neue Regelung soll auf das Jahr 2013 in Kraft treten können.

Gebietsreform-Vernehmlassung

Bis Ende Dezember 2011 dauert die Vernehmlassung zur Gebietsreform. Den erläuternden Bericht sowie den Fragebogen zur Vernehmlassung über die Gebietsreform finden Sie auf der Homepage des Departements für Finanzen und Gemeinden (DFG) unter: www.dfg.gr.ch

Gemeindezusammenschlüsse

In der Dezembersession 2011 hat der Grosse Rat die nachstehenden Gemeindezusammenschlüsse definitiv gutgeheissen, die auf den **1. Januar 2012** in Kraft treten:

Landquart entstanden aus:

Igis und Mastrils

Gemeindepräsident: Ernst Nigg

Adresse: Rathaus, 7206 Igis

Trun entstanden aus:

Trun und Schlans

Gemeindepräsident: Donat Nay

Adresse: Casa comunala, 7166 Trun

Per 2012 bestehen im Kanton Graubünden somit 176 Gemeinden.

In den folgenden Fusionsprojekten konnten erfolgreiche Gemeindeabstimmungen verzeichnet werden, so dass die Zusammenschlüsse - immer vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Rates - auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten können:

Safiental aus:

Safien, Tenna, Valendas und Versam

Valsot aus:

Ramosch und Tschlin

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

Gemeindeliste auf Internet

Immer wieder wird die Bitte an uns herangetragen, eine möglichst aktuelle Liste der Bündner Gemeinden auszuhändigen. Wir führen intern eine Excel-Liste mit Namen und Adresse der Gemeindeverwaltung sowie den E-Mail Adressen, die wir regelmässig aktualisieren. Der Einfachheit halber werden wir die Liste auf unserer Homepage veröffentlichen, von wo sie heruntergeladen werden kann.

Rechtsecke

Steuern

Die Handänderungssteuer und die Liegenschaftensteuer ist im Gemeinde- und Kirchensteuergesetz (GKStG; BR 720.200) abschliessend geregelt. Die meisten Gemeinden, welche entsprechende Steuern erheben, haben den jeweilig zur Anwendung gelangenden Steuersatz im kommunalen Steuergesetz fixiert. Dies hat zur Folge, dass

Veränderungen beim Steuersatz jeweils von der Regierung genehmigt werden müssen, um Geltung zu erlangen. Es ist aus praktischen Gründen denkbar und rechtlich zulässig, im kommunalen Steuergesetz lediglich den maximalen Steuersatz zu fixieren, worauf die Gemeindeversammlung jeweils den geltenden Satz festlegt (analog zur Festsetzung des Steuerfusses für die Einkommens- und Vermögenssteuer).

Öffentlichkeit der Gemeindeversammlungen/Teilnahme von Sachverständigen

Immer wieder wird die Frage bezüglich Öffentlichkeit der Gemeindeversammlungen an uns herangetragen. Die einschlägige Bündner Literatur und die langjährige, gefestigte Praxis sind sich einig, dass die Bündner Gemeindeversammlungen nicht öffentlich sind. Das kantonale Recht gewährleistet deren Öffentlichkeit nirgends. Dies im Gegensatz zu den Sitzungen des Grossen Rates (Kantonsparlament), wo die Verhandlungen nur ausnahmsweise unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt werden (vgl. Art. 44 Gesetz über den Grossen Rat; BR 170.100). Wo die Öffentlichkeit der Gemeindeversammlung nicht aus dem Gemeinderecht hervorgeht, hat deshalb kein Nichtberechtigter einen Anspruch auf Zutritt zu den Verhandlungen.

Etwas differenzierter ist die Teilnahme von Sachverständigen an der Gemeindeversammlung zu beurteilen. Auch darüber sagt das kantonale Recht nichts, die Gemeindeverfassungen in der Regel ebenso wenig. Zunächst ist es Sache des Gemeindevorstandes, ob er für die Beantwortung von Fragen, wo Fachwissen gefragt ist, (auswärtige) Sachverständige beziehen will oder nicht. Damit ist aber wohl noch nicht gesagt, dass diese Sachverständigen sich auch automatisch an der Gemeindeversammlung äussern dürfen. Es ist grundsätzlich Aufgabe des Gemeindevorstandes, seine Auffassung und Haltung zu einem Geschäft vor der Versammlung zu vertreten (ob er sich dabei vorgängig von Sachverständigen beraten lässt, ist ihm natürlich unbekannt). Auf der anderen Seite haben die Versammlungsteilnehmer grundsätzlich einen Anspruch darauf, dass die Geschäfte vom Vorstand vertreten werden. Dieser hat die Pflicht, sich im Vorfeld der Gemeindeversammlung eingehend mit dem materiellen Inhalt eines

Geschäfts auseinanderzusetzen, Vor- und Nachteile abzuwägen und Schlussfolgerungen zu ziehen. Der Vorstand kann sich nicht von dieser Mitwirkung befreien. Gerade in sehr komplexen Geschäften muss dem Vorstand die Möglichkeit zugelassen werden, Fachleute an der Versammlung zum Wort kommen zu lassen. Dies wohl aber mit der Einschränkung, dass es hierfür die (stillschweigende oder ausdrückliche) Genehmigung durch die Gemeindeversammlung bedarf, worüber sie von Fall zu Fall entscheiden kann. Klar ist wiederum, dass sich eine Fachperson in der Versammlung nur auf ausdrückliche Aufforderung äussern und natürlich auch keine Anträge stellen darf.

Schulsprache im Rahmen von Schulverbänden

Bei der Festlegung der Schulsprache bei Schulverbänden geht es um eine verbandsrechtliche Frage, d.h. das entsprechende Verfahren zur Bestimmung der Schulsprache richtet sich nach den einschlägigen Regelungen des Schulverbandes. Mit dieser Feststellung ist kein verfassungswidriger Eingriff in die Gemeindeautonomie im Sinne von Art. 3 Abs. 3 der Kantonsverfassung verbunden, wonach die Gemeinden (und Kreise) ihre Amts- und Schulsprache im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton bestimmen. Wo eine Gemeinde eine Aufgabe des kommunalen Autonomiebereiches einem Gemeindevorstand überträgt, kommt dem Verband gleich wie der Gemeinde bundes- und kantonalrechtlich zu schützende Autonomie zu. Insoweit als ihm die Gemeinde eine Aufgabe überträgt, tritt sie ihm ihre Entscheidungsbefugnisse ab, unabhängig davon, ob sie ihrem Autonomiebereich angehören oder nicht. Mit der Aufgabe geht mithin auch das dazugehörige Selbstverwaltungsrecht von der Gemeinde auf den Verband über. Die Befugnis, die Schulsprache zu bestimmen (wozu auch gehört, ob diese in Rumantsch Grischun oder in einem Idiom gehalten wird), kommt dem jeweiligen Schulträger zu (welcher auch ein Gemeindevorstand sein kann; vgl. Art. 2 des Schulgesetzes vom 26. November 2000, BR 421.000). An dieser Feststellung ändert auch der Umstand nichts, dass die Vorberatungskommission für Bildung und Kultur für die Totalrevision des Schulgesetzes den Antrag gestellt hat, Art. 29 des Gesetzesentwurfes zu streichen. Gemäss diesem Artikel

bestimmen die Schulträgerschaften die Schulsprache für den Unterricht im Rahmen der Kantonsverfassung und des Sprachengesetzes des Kantons Graubünden. Die Schulträgerschaften bzw. die dem Verband angeschlossenen Gemeinden bestimmen weiterhin im Rahmen der Kantonsverfassung (Art. 3 Abs. 3) die Schulsprache, d.h. es besteht kein Widerspruch zur übergeordneten Gesetzgebung. Mit Bezug auf die Anwendung der Kantonsverfassung (diese wäre im Übrigen auch ohne spezielle Erwähnung in Art. 29 Abs. 1 E-Schulgesetz als übergeordnetes Recht anzuwenden) heisst dies im Falle des Vorliegens eines Schulverbandes nichts anderes als: Wird die öffentliche Volksschule von einem Schulverband geführt, so haben die dem Schulverband angehörenden Gemeinden (Mitgliedgemeinden) über die Schulsprache zu befinden, und zwar gestützt auf Art. 3 Abs. 3 der Bündner Kantonsverfassung, der mit aller Klarheit vorschreibt, dass (neben den Kreisen) die Gemeinden unter anderem ihre Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton bestimmen. Wird die öffentliche Volksschule von einem Schulverband geführt, so haben somit die dem Schulverband angehörenden Gemeinden (Mitgliedgemeinden) über die Schulsprache zu befinden, und zwar gestützt auf Art. 3 Abs. 3 der Bündner Kantonsverfassung. Das Verfahren hingegen, d.h. ob Einstimmigkeit oder eine blosse Mehrheit gefordert ist, richtet sich nach den Verbandsstatuten.



2012