

Ginfo

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

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser

Vor Kurzem wurde ich von einem Mitglied eines Kantonsparlamentes auf meine Funktion in der Bündner Kantonsverwaltung angesprochen. In der Folge sprach er unverblümt aus, dass ihm als Gemeindevertreter mein Amtsleiterkollege im entsprechenden Kanton ein Feindbild sei. Da werde mit verschiedenen Instrumenten (Finanzausgleich, Gemeindereform und HRM2) ohne erkennbaren Nutzen auf die Gemeinden Druck ausgeübt. Ausserdem würden die Gemeinden ständig mehr belastet. Ich darf behaupten, dass wir im Kanton Graubünden weit von einer solchen Beurteilung entfernt sind: FA-Reform, Gemeinde- und Gebietsreform dienen dazu, die Autonomie der Gemeinden zu stärken. Leistungsfähige Gemeinden sind Garanten für einen funktionierenden Föderalismus und eine klare Absage an eine schleichende Zentralisierung. Kostensteigerungen in verschiedenen Bereichen sind leider eine Tatsache. Die Kostensteigerungen trafen den Kanton weitaus mehr als die Gemeinden, d.h. der Kanton hatte substanzielle Lastenverschiebungen hinzunehmen. Auch die FA-Reform führt zu einer Entlastung der Gemein-

den. Die Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) geschieht bei den Bündner Gemeinden mit dem nötigen Augenmass und einer ausreichenden Vorlaufzeit. Wenn ich behaupte, dass wir ein partnerschaftliches Verhältnis mit den Gemeinden pflegen, so wird dies gerade am Beispiel von HRM2 anschaulich aufgezeigt: Zahlreiche Gemeinden wollten als Pilotgemeinden an vorderster Front mitwirken. Es freut uns, dass wir Ihnen in dieser Ausgabe aus erster Hand über die Erfahrungen und Einschätzungen der fünf Pilotgemeinden berichten dürfen.

Ein neues Gesicht ist im AfG zu vermelden: Am 1. Juni 2013 hat Michael Sutz seine Tätigkeit als Gemeindeberater/Revisor aufgenommen. Gerne stellen wir ihn in dieser Ausgabe vor.

Das AfG-Team bedankt sich für die partnerschaftliche Zusammenarbeit im 2013! Wir wünschen Ihnen frohe Weihnachtstage sowie einen guten Rutsch in ein erfolgreiches und glückliches 2014!

Thomas Kollegger



AfG-Team
2013

Ausgabe

2 / 2013

Inhalt

- 01** Vorwort
- 02/03** Werkstattbericht HRM2
- 04** Finanzausgleichsreform, Anschlussgesetzgebung Gebietsreform, Rechtsecke, In eigener Sache

Links

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



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

Werkstattbericht HRM2

Auf den 1. Dezember 2012 setzte die Regierung das neue Finanzhaushaltsgesetz (FHG; BR 710.100), die kantonale Finanzhaushaltsverordnung (FHV; BR 710.110) sowie die Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden (FHVG; BR 710.200) in Kraft. Diese Erlasse bilden die Basis für die Umsetzung von HRM2 beim Kanton bzw. bei den Gemeinden. Spätestens ab 2018 sollen alle Bündner Gemeinden ihre Rechnung nach diesem Standard ablegen. Ein wesentliches Ziel von HRM2 ist es, den Finanzhaushalt so abzubilden, wie es den tatsächlichen Verhältnissen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht. Man spricht in diesem Zusammenhang vom Grundsatz „true and fair view“.



HRM2 stiess bei den Bündner Gemeinden erfreulicherweise auf ein positives Echo. So bekundeten zahlreiche Gemeinden ihr Interesse, die Umsetzung per 2013 als Pilotgemeinde in Angriff nehmen zu dürfen. Weitere Gemeinden haben zwischenzeitlich angekündigt, HRM2 rasch umsetzen zu wollen. Um eine optimale fachliche Beratung gewährleisten zu können, konnte nur eine Handvoll Pilotgemeinden berücksichtigt werden. Die Gemeinden Arosa, Flims, Luzein, Thusis und Untervaz stehen nun kurz vor dem ersten Jahresabschluss nach HRM2. Mit der Anpassung des Kontorahmens auf die gemeindespezifischen Bedürfnisse erfolgte bei ihnen im Sommer 2012 der Startschuss für die Umstellung. Anschliessend erstellten sie ein Budget für das Jahr 2013. In regelmässigen Erfahrungsaustausch-(ERFA)-Sitzungen wurden die aufgetauchten Fragen geklärt und die Pilotgemeinden bei der Umstellung unterstützt. Aktuell bereiten die Gemeinden die verschiedenen Abschlussarbeiten vor, zu denen auch der obligatorische Anhang zur Jahresrechnung gehört. Die Erkenntnisse aus der Pilotphase fliessen laufend in Praxisempfehlungen sowie Mustervorlagen ein. Diese sollen die gesetzlichen Grundlagen (FHG und FHVG) praxisnah erläutern und Hilfestellungen für eine einheitliche Umsetzung liefern. Im kommenden Frühjahr werden sämtliche Dokumente auf unserer Homepage www.afg.gr.ch publiziert und stehen ab dann allen Gemeinden zur Verfügung. Bislang finden sich nur die Dokumente darauf, bei denen, wenn überhaupt, nurmehr geringfügiger Anpassungsbedarf aufgrund der Erkenntnisse aus der Pilotphase besteht.

Welches sind die bisher gemachten Praxiserfahrungen mit HRM2?

Mit dieser Frage wandten wir uns an die Projektverantwortlichen der Pilotgemeinden. Zusammenfassend lassen sich die Rückmeldungen wie folgt festhalten:

Die Finanzverantwortlichen vermelden durchwegs positive Erfahrungen. So sei die Umstellung reibungslos verlaufen. Der bisherige Umstellungsaufwand wird unterschiedlich ausgewiesen. Die Angaben schwanken zwischen zwei und fünf Arbeitswochen, wobei die zusätzliche Arbeitsbelastung überall mit dem bestehenden Personal hätte bewältigt werden können. Patrick Hediger, Leiter Finanz- und Rechnungswesen der Gemeinde Arosa, schätzt, dass der Aufwand ohne Fusionsumsetzung höchstens die Hälfte der angegebenen rund 200 Stunden betragen hätte.

Die Umstellung bietet nach Ansicht der Befragten eine gute Gelegenheit, die gesamte Rechnungslegung und Buchführung, die sich stark an die Privatwirtschaft anlehnt, kritisch zu hinterfragen und bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen. Der neue Kontenrahmen ermögliche eine weitaus detailliertere Buchführung, was die Auswertungsmöglichkeiten erhöhe. Viele Umstellungsarbeiten seien reine Fleissarbeiten, führt Räto Müller, Gemeindekanzlist Thusis, aus.

Die Rechnungslegung werde durch den 3-stufigen Erfolgsausweis, der Neubewertung der Gebäude/Anlagen und Liegenschaften des Finanzvermögens sowie der Anlagenbuchhaltung und dem Anhang zur Jahresrechnung transparenter, ist Leo Wolf, Finanzbuchhalter der Gemeinde Untervaz, überzeugt. Nebst diesen Elementen verweist Beat Putzi, Finanzbuchhalter der Gemeinde Flims, auf die Geldflussrechnung, welche auch einen erhöhten Nutzen für den Leser bringe.

War die Erstellung des ersten HRM2-Budgets noch mit einem gewissen Mehraufwand verbunden, scheint die Budgetierung für das Jahr 2014 offensichtlich problemlos verlaufen zu sein. Für Patrick Hediger verlief die Umsetzung von HRM2, trotz gleichzeitiger Konsolidierung der fusionierten Gemeinden per 1. Januar 2013, ohne nennenswerte Probleme.

„Neuland bildete für die Pilotgemeinden in erster Linie die Anlagenbuchhaltung“. Markus Bardill, Gemeindekanzlist Luzein.



„Den Zeitaufwand, den wir mit der Entwicklung der Anlagenbuchhaltung hatten, werden die anderen Gemeinden nicht mehr haben“. „Eine positive Einstellung erleichtert die Umstellung“. Räto Müller, Thusis

Fazit AfG > Bei rechtzeitiger Planung und etwas zeitlichen Reserven lässt sich die Umsetzung problemlos bewerkstelligen. Den IT-Anbietern kommt eine zentrale Rolle im Umstellungsprozess zu. Die IT-Anbieter Abacus, Heimer, W&W Informatik und VRSG konnten ihrerseits Erfahrungen sammeln und ihre Software an die Bündner Vorgaben anpassen bzw. weiter entwickeln. Diese Erfahrungen kommen nun den Gemeinden zugute. Die Zusammenführung verschiedener Gemeinderechnungen und die gleichzeitige Umstellung auf HRM2 ist zwar eine zusätzliche Arbeitsbelastung, sollte aber nach Möglichkeit in Betracht gezogen werden. Damit müssen verschiedene Umstellungsarbeiten nur einmal vorgenommen werden. Auch die neue Gemeinde Ilanz/Glion wird gleichzeitig mit der Fusionsumsetzung per 1. Januar 2014 HRM2 einführen. Ein Sondereffort, für welche den Verantwortlichen Respekt zu zollen ist!

Welche Vorbereitungsarbeiten können bereits vor der Umstellung erledigt werden?

Der HRM2-Musterkontenrahmen für die Bündner Gemeinden kann bereits vorgängig auf die gemeindespezifischen Bedürfnisse angepasst werden. Ob dafür ein neuer/eigener Mandant eröffnet werden muss, ist von der Buchhaltungssoftware abhängig. Für die erstmalige HRM2-konforme Budgetierung bieten die IT-Anbieter teilweise sehr hilfreiche „Umschlüsselungstabellen“ an, welche die Aufwände und Erträge auf die neuen Konten umrechnen. In der Gemeinde Thusis hatten die Behörden und Dienststellen die Möglichkeit, das Budget noch auf dem vertrauten HRM1-Kontorahmen zu erstellen. Die „Umrechnung“ auf HRM2 nahm dann Rätö Müller selber vor. Dadurch mussten sich die Behörden und Budgetverantwortlichen erst im Nachhinein mit der neuen Kontostruktur vertraut machen. Für die Bewertung des Finanzvermögens, die Implementierung der Anlagenbuchhaltung und das Erstellen des Anhangs zur Jahresrechnung werden verschiedene Unterlagen bzw. Angaben benötigt, die bereits vorgängig beschafft/erhoben werden können. Dazu gehören Liegenschaftsverzeichnisse, amtliche Schätzungen, Grundbuchauszüge oder Angaben über die Körperschaften, an denen die Gemeinde beteiligt ist. Es ist von Vorteil, sich rechtzeitig mit den gesetzlichen Grundlagen und den verschiedenen Praxisempfehlungen vertraut zu machen. „Einen Einblick in das Budget einer Pilotgemeinde ist sicherlich hilfreich“, meint Markus Bardill.

Fazit AfG > Es ist hilfreich, wenn vor der Umsetzung vollständige Verzeichnisse der Vermögenswerte des Finanz- und Verwaltungsvermögens sowie die entsprechenden Grundbuchauszüge und amtlichen Schätzungen vorliegen. Zu den Vorbereitungsarbeiten gehört auch die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt. Der Umstellungszeitpunkt ist sinnvollerweise mit allfälligen Personal-, IT-Anpassungen oder einer Gemeindefusion zu koordinieren.

Mit welchem personellen und finanziellen Umstellungsaufwand ist zu rechnen?

Bei allen fünf Pilotgemeinden erfolgte die Umstellung mit dem bestehenden Personal. Die verschiedenen Arbeiten verteilten sich auf mehrere Monate. Mehrausgaben fielen in Bezug auf die Anschaffung einer Anlagenbuchhaltung und allfälligen Softwareanpassungen an. Diese sind je nach IT-Anbieter sehr unterschiedlich.



„Die Vorbereitungsarbeiten auf HRM2 sind meist nicht terminlich gebunden und können in einer ruhigeren Zeit angegangen werden.“ Beat Putzi, Flims

Fazit AfG > Ob im Einzelfall zusätzliche personelle Unterstützung benötigt wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab wie z.B. vorhandenes Fachwissen oder die Arbeitsbelastung.

Welches sind die grossen Herausforderungen bei der Umsetzung?

Als grösste Herausforderung nennen die Pilotgemeinden den Aufbau der Anlagenbuchhaltung. „Neuland bildete in erster Linie die Anlagenbuchhaltung“, so das Fazit von Markus Bardill, Luzein. Auch Leo Wolf und Patrick Hediger schlagen in dieselbe Kerbe: Die Einführung der Anlagenbuchhaltung (mit Neubewertung des Finanzvermögens), als komplett neues Element, werfe am ehesten Fragen auf. Rätö Müller nennt den „Zeitfaktor“ als Herausforderung. „Um nicht unter Druck zu geraten, sollte man sich gewisse Termine für die Bearbeitung definieren und sich entsprechend Zeit reservieren.“ Beat Putzi sieht auch in der Bilanzbereinigung eine gewisse Herausforderung.

„Es ist ein spannendes Projekt, auch weil man vieles wieder einmal kritisch hinterfragt und das theoretischen Know How aufgefrischt wird.“ Patrick Hediger, Arosa



„Buchhaltung bleibt grundsätzlich Buchhaltung“. „Wer noch nie eine Anlagenbuchhaltung geführt hat, sollte sich frühzeitig mit diesem Thema auseinandersetzen.“ Leo Wolf, Untervaz

Wie werden die Bündner Gemeinden bei der Umstellung unterstützt?

Diverse Praxisempfehlungen und Vorlagen werden ab dem Frühling 2014, nach Vorliegen des ersten HRM2-Jahresabschlusses der fünf Pilotgemeinden, auf unserer Website www.afg.gr.ch publiziert. Bereits jetzt ist eine detaillierte Ressourcenplanung/Checkliste für die Umstellung auf HRM2 aufgeschaltet. Ansprechperson beim Amt für Gemeinden für die Einführung vom HRM2 bei den Bündner Gemeinden ist Daniel Wüst, Leiter Rechnungswesen, 081 257 23 83, daniel.wuest@afg.gr.ch.

Finanzausgleichsreform (FA-Reform)

In der Dezembersession 2013 behandelte der Grosse Rat die Finanzausgleichsreform. Mit der FA-Reform wird ein vollständig neuer Ressourcen- und Lastenausgleich eingeführt sowie eine Neuordnung der Aufgabenfinanzierung vorgenommen. Im Rahmen von regionalen Informationsveranstaltungen wurden die Gemeinden umfassend über den Inhalt der Botschaft zur FA-Reform orientiert. Wir danken den zahlreichen interessierten Personen, die an den Veranstaltungen teilgenommen haben. Für den Fall, dass kein Referendum ergriffen wird, sollte die FA-Reform auf das Jahr 2015 in Kraft treten können.

Anschlussgesetzgebung Gebietsreform

Am 23. September 2012 hat das Bündner Volk der Teilrevision der Kantonsverfassung vom 13. Juni 2012 mit 31'788 zu 9'410 Stimmen zugestimmt. Ab 2015 sollen damit 11 Regionen als Aufgabenträger zur Verfügung stehen und sukzessive die heutigen 11 Bezirke, 14 Regionalverbände und 39 Kreise ablösen können. Die Beratung der Anschlussgesetzgebung durch den Grossen Rat soll in der Aprilsession 2014 stattfinden können. Damit haben die Regionsgemeinden noch genügend Zeit, bis Ende 2014 den Vorgaben des Gemeindegesetzes entsprechende Regionsstatuten erlassen und die Umsetzung aufgleisen zu können.

Rechtsecke

Das Verwaltungsgericht wies mit Urteil vom 3. September 2013 die Verfassungsbeschwerde und Stimmrechtsbeschwerde ab, welche gegen den Zusammenschluss von Arosa, Calfeisen, Castiel, Langwies, Lünen, Molinis, Peist und St. Peter-Pagig zur Gemeinde Arosa eingereicht wurden (Urteil VGE V 12 10).

Das Verwaltungsgericht stellt fest, dass das Bündnerische Fusionsverfahren weder gegen Verfassungs- noch Gesetzesrecht verstösst. Der vom Gesetzgeber den Gemeinden eingeräumte Spielraum in Bezug auf das Verfahren nimmt Rücksicht auf die im Kanton Graubünden hoch gehaltene Gemeindeautonomie. Es war das erste Mal, dass das Bündnerische Fusionsverfahren Gegenstand eines Gerichtsverfahrens wurde. Das Urteil lässt keine Zweifel an der Rechtmässigkeit des seit Jahrzehnten zur Anwendung kommenden Fusionsverfahrens aufkommen. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ist damit nicht gegeben. Die vom Gericht nun beurteilten Rechtsfragen sind insgesamt von einiger demokratischer Bedeutung und Wichtigkeit für das bündnerische Fusionsrecht.

Ob das Urteil an das Bundesgericht weitergezogen wird, war zum Zeitpunkt der Drucklegung dieser Ginfo noch offen.

In eigener Sache

Neues Gesicht im AfG



Nach seiner Handelsmittelschulbildung in Ilanz war Michael Sutz von 1995 bis 2005 in Waltensburg/Vuorz und danach bis 2013 in Breil/Brigels als Gemeindekanzlist tätig. Im Jahr 2007 erlangte er den eidgenössischen Fachausweis als Fachmann im Finanz- und Rechnungswesen. Michael Sutz wird Gemeinden in der Region Mittelbünden, der Region Viamala sowie im Prättigau als Gemeindeberater/Revisor betreuen. Michael Sutz freut sich auf die neue Herausforderung bei der kantonalen Verwaltung und darauf, die in den letzten 18 Jahren gesammelten praktischen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Gemeinden einzusetzen.

Automatisierte Erfassung der Jahresrechnungen

Das AfG ist zurzeit am Aufbau einer neuen Datenbank, die u.a. für die Erhebung der Gemeindefinanzstatistik und für die jährlichen Finanzausgleichsberechnungen dient. Die bestehende Datenbank soll durch eine neue Applikation abgelöst werden. Der Zeitpunkt der Einführung von HRM2 erschien uns hierfür ideal. Ein Ziel dieser neuen Datenbank ist eine möglichst automatisierte Erfassung der Jahresrechnungen. Im Weiteren soll die Datenbank bei den neu jährlichen Finanzausgleichsberechnungen zum Einsatz kommen. Im September 2013 hatten wir eine Umfrage gestartet, die von zahlreichen Gemeinden beantwortet wurde. Wir bedanken uns, dass Sie sich dafür Zeit genommen haben!