



Gemeindeinspektorat informiert Gemeinden

Die Bündner Regierung definiert Eckpfeiler der Gemeindepolitik

In der Dezembersession wird der Grosse Rat über die Botschaft zur Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung beraten. Damit legt die Bündner Regierung dem Parlament wegweisende Instrumente zur zukünftigen Gestaltung der Gemeindepolitik vor. Die beiden Vorlagen bilden gleichzeitig die erste Umsetzungsetappe eines weitergehenden Projektes des Regierungsprogramms 2005-2008, das eine Reform der territorialen Strukturen mit einer Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs verknüpfen will.

Beide Vorlagen haben zahlreiche Berührungspunkte. Sie dienen der Umsetzung der Kantonsverfassung, der Haushaltssanierung und des Regierungsprogramms. Den wichtigsten gemeinsamen Nenner bildet die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und von Gemeindezusammenschlüssen. Mit den entsprechenden Fördermassnahmen und dem Abbau von Hemmnissen werden die Weichen für eine Reform der territorialen Strukturen gestellt, wie dies der Entwicklungsschwerpunkt 23 im Regierungsprogramm 2005-2008 vorsieht. Die Reform der territorialen Strukturen ist eine wichtige Voraussetzung für eine Neugestaltung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Gebietseinteilung, Aufgabenteilung sowie Finanzausgleich bilden Wesenselemente eines föderalistisch organisierten Staates und beeinflussen

sich gegenseitig. Dieses Gefüge wird derzeit von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Die demografische Entwicklung, Liberalisierungsprozesse, schwindende personelle und finanzielle Ressourcen bei steigendem Anspruchsniveau und Leistungszwang lassen die bestehenden Gemeindestrukturen unter Druck geraten. Dazu kommen politische Weichenstellungen des Bundes (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA, neue Regionalpolitik NRP) und des Kantons (Kantonsverfassung, Richtplan, Wirtschaftsförderung).

Die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat kann auf der Homepage des Gemeindeinspektorats heruntergeladen werden (www.gi.gr.ch -> Gemeinwesen -> Allgemeines).

Auf Grund dieser Ausgangslage hat die Regierung die Reform der territorialen Strukturen im Zusammenhang mit der Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zu einem Schwerpunktthema des Regierungsprogramms gemacht. Die Umsetzung dieses Entwicklungsschwerpunktes soll in Etappen erfolgen.

In einer ersten Etappe sollen im Rahmen der Revision des Gemeindegesetzes die Grundlagen für die Reorganisation der Regionalverbände sowie Bestimmungen für den Zusammenschluss von Gemeinden erarbeitet werden. Mit der Teilrevision der Finanzausgleichsgesetzgebung sollen Anreize für Gemeindezusammenschlüsse verstärkt und entsprechende Hemmnisse beseitigt werden.

Inhalt:	Die Bündner Regierung definiert Eckpfeiler der Gemeindepolitik	S. 1
	Neue Einteilung der Gemeinden in Finanzkraftgruppen ab 2006	S. 2 - 3
	Kantonale Aufsichtsstellen vier Jahre unter Bündner Vorsitz	S. 4

Weil die Revisionsvorlagen der ersten Etappe schwergewichtig auf eine Gebietsreform abzielen, sollen im einleitenden Teil der Botschaft die Grundzüge der angestrebten Gemeindereform erörtert werden.

Darin werden die Entwicklungen in Graubünden, aber auch jene anderer Kantone beschrieben sowie die Ziele und Wege einer Gemeindereform aufgezeigt. Die angestrebte Gemeindereform soll in erster Linie der Stärkung der Gemeinden dienen. Durch die zahlreichen Verbandslösungen im Kanton werden finanzielle Mittel zweckgebunden und dadurch der direkten Einflussnahme durch die Gemeinde entzogen. Durch die Bildung von grösseren Gemeinden mit dementsprechender Auflösung von Verbänden fiele die Budgetkompetenz wieder der Gemeinde zu, was einerseits die Autonomie stärkt, andererseits aber auch Demokratiedefizite beseitigen würde. Die Reform soll auch eine wirksame Aufgabenerfüllung bei wirtschaftlichem Mitteleinsatz ermöglichen und schliesslich die Voraussetzungen für eine optimale Aufgabenteilung und den wirksamen Ausgleich von Gefällen zwischen den Gemeinden ermöglichen. Die Regierung will von unten initiierte Prozesse mit Beratung und finanziellen Mitteln fördern und unterstützen. Sie sieht von einer kantonalen Fusionsplanung ab.

In der zweiten Etappe geht es dann um eine umfassende Revision der Finanzausgleichsgesetzgebung unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer Überprüfung der Aufgaben- und Leistungsorganisation sowie der Erfordernisse der Umsetzung der NFA auf kantonalen Ebene.

Neue Einteilung der Gemeinden in Finanzkraftgruppen ab 2006

Die Regierung hat die Gemeinden für die Jahre 2006 und 2007 neu den einzelnen Finanzkraftgruppen (FKG) zugeteilt. Die Neueinteilung wird alle zwei Jahre vorgenommen und beruht auf der nach der Finanzausgleichsgesetzgebung vorzunehmenden Finanz- und Steuerkraftberechnung. Sie erfahren in dieser Informationsschrift, wovon die Finanzkraft abhängt und wie diese berechnet wird. Eine Übersicht über die Einteilung der Gemeinden liegt bei. Sie kann auch auf der Homepage des Gemeindeinspektorats (www.gi.gr.ch) heruntergeladen werden.

Die Übersicht über die Einteilung in Finanzkraftgruppen der Gemeinden widerspiegelt auch die grossen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit

der Bündner Gemeinden. Nur bei 52 Gemeinden liegt der Finanzkraftindex über dem kantonalen Mittel (Finanzkraftgruppen eins und zwei), während insgesamt 155 Gemeinden eine niedrigere Finanzkraft ausweisen (Finanzkraftgruppen drei, vier und fünf). Allerdings wohnen in den 52 finanzstarken Gemeinden mehr als die Hälfte der Bündner Bevölkerung. Neben den grössten Wasserkonzessionsgemeinden führen vor allem die touristischen Zentren sowie die guten Wirtschaftsstandorte im Churer Rheintal die Liste der finanzstarken Gemeinden an.

Gruppe der finanzstärksten Gemeinden nimmt ab

Insgesamt erfahren 25 Gemeinden gegenüber der Finanzkräfteeinteilung 2004-2005 eine Verschiebung in der Klasseneinteilung. Dieser Wert liegt deutlich tiefer als bei der letzten Berechnung, wo 38 Gemeinden einen Klassenwechsel zu verzeichnen hatten. Bei neun Gemeinden handelt es sich dabei um eine neue Einteilung im Grenzbereich der benachbarten Finanzkraftgruppe, fünf Gemeinden erfahren einen Wechsel aufgrund der Entwicklung in ihrer Steuerkraft und in vier Fällen bildet eine Anpassung beim Steuerfuss der Grund dafür. Zwölf Gemeinden werden im Ausnahmeverfahren umgeteilt.

Elf Gemeinden mit 6'242 Einwohnern steigen in eine stärkere Finanzkraftgruppe auf und 14 Gemeinden mit 38'367 Einwohnern gehören neu einer schwächeren Finanzkraftgruppe an. Auffallend bei der Analyse der Klassenwechsel ist die erhebliche Differenz bei den Einwohnerzahlen, was auf die neue Einteilung der Stadt Chur in die Gruppe zwei zurückzuführen ist.

Die beiden Gemeinden Medels i.Rh. und Splügen haben beschlossen, sich per 1. Januar 2006 zu einer Gemeinde zusammenzuschliessen. Deshalb musste die Regierung eine neue Einstufung vornehmen. Dies geschah im Rahmen der Botschaft an den Grossen Rat. Sofern das Parlament in der Dezembersession dem Zusammenschluss zustimmt, wird die neue Gemeinde Splügen für die Jahre 2006 und 2007 in die Finanzkraftgruppe drei eingeteilt. Die Anzahl der Bündner Gemeinden reduziert sich dadurch auf 207.

Die folgende Übersicht zeigt die Verschiebungen in der Einteilung nach Finanzkraft von der letzten Berechnungsperiode zur neuen. Den grössten Zuwachs verzeichnete die Finanzkraftgruppe zwei, der nun 29 Gemeinden angehören.

Finanzkraftgruppe	2004/ 2005	2006/ 2007	Verschiebung		
			Zugang	Abgang	Saldo
Finanzkraftgruppe 1	27	23	+ 0	-4	- 4
Finanzkraftgruppe 2	23	29	+ 7	-1	+ 6
Finanzkraftgruppe 3	50	48	+ 4	-6	- 2
Finanzkraftgruppe 4	59	57	+ 7	-9	- 2
Finanzkraftgruppe 5	49	50	+ 6	-5	+ 1
Total	208	207			-1

Interessant ist die Feststellung, dass sich die Zahl der finanzstärksten Gemeinden (Finanzkraftgruppe eins) in den vergangenen Berechnungsperioden kontinuierlich verringert hat:

Berechnungsperiode	Anzahl Gemeinden der Finanzkraftgruppe 1
1993 - 1994	41
1995 - 1996	40
1997 - 1998	39
1999	38
2000 - 2001	26
2002 - 2003	26
2004 - 2005	27
2006 - 2007	23

Wovon hängt die Finanzkraft ab?

Die Einteilung der Gemeinden in fünf Finanzkraftgruppen ist massgebend für die Abstufung der Kantonsbeiträge an die Gemeinden. In dem Umfang, als finanzschwache Gemeinden mehr Subventionen erhalten als finanzstarke, findet indirekt ein Ausgleich zwischen den Gemeinden statt. Man spricht deshalb in diesem Zusammenhang vom indirekten Finanzausgleich. Die im Rahmen der Finanzkraftberechnungen ermittelte Steuerkraft jeder einzelnen Gemeinde spielt aber auch im direkten Finanzausgleich eine Rolle. So erhalten Gemeinden mit geringer Steuerkraft Beiträge aus dem Finanzausgleichsfonds, um ihre Steuerkraft dem kantonalen Mittel anzunähern. Mit der Finanzkrafteinteilung hat die Regierung auch den Steuerkraftausgleich für das Jahr 2006 festgelegt.

Die Finanzkraft der Gemeinden beruht auf den drei Masszahlen Steuerkraft, Steuerbelastung und Finanzbedarf, welche je zu einem Drittel in den Finanzkraftindex fliessen. Für die Ermittlung der einzelnen Masszahlen werden folgende Grundlagen herangezogen:

Steuerkraft: Steuereinnahmen und ein Viertel der Wasserzinsen sowie der Abgeltungsleistungen für Einbussen aus der Wasserkraftnutzung pro Kopf der Bevölkerung. Dabei werden folgende Steuern berücksichtigt: Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen zum kantonalen Ansatz der letzten zwei verfügbaren Jahre, einschliesslich der Nachträge. Darin enthalten sind die Quellensteuern, die Liquidationsgewinnsteuern und die Aufwandsteuern.

Steuerbelastung: Gemeindesteuerfuss in Prozenten der einfachen Kantonssteuer der letzten zwei verfügbaren Jahre.

Finanzbedarf: Dieser setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf (Sockelbetrag von Fr. 50'000.- je Gemeinde zuzüglich Fr. 100.- je Einwohner), einem Bedarf aufgrund der Schülerzahl und einem Bedarf aufgrund der Fläche im Verhältnis 30, 60 und 10.

Die Einteilung der Gemeinden in Finanzkraftgruppen ist für die Abstufung der Kantonsbeiträge nach der Finanzkraft massgebend. Dies bewirkt beispielsweise, dass finanzschwache Gemeinden höhere Beiträge an die Besoldung ihrer Lehrkräfte erhalten als finanzstarke Gemeinden. Je grösser die Abstufungen sind, desto stärker wirkt sich dies bei einem Klassenwechsel aus. Die bedeutendsten Beitragsarten, welche nach der Finanzkraft abgestuft werden, sind in der nachstehenden Übersicht aufgeführt.

Beitragsart	Bedeutende finanzkraftabhängige Subventionen				
	Beitragssatz in %, abgestuft nach Finanzkraftgruppen				
	1	2	3	4	5
Grundbuchvermessung	30	30	40	50	50
Ortsplanungen	20	20	25	30	30
Lehrerbesoldung	20	28	37	46	55
Besoldung Kindergärtnerinnen	10	20	30	40	50
Zusatzbeiträge Feuerpolizei	0	0	5	7.5	10
Bau von Alters- und Pflegeheimen	50	53	57	61	65
Schulbauten	10	17.5	25	32.5	40
Bau von Kindergärten	0	0	0	40	40
Zivilschutzanlagen (öffentliche)	15	17.5	20	22.5	25

Kantonale Aufsichtsstellen vier Jahre unter Bündner Vorsitz

Die kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen tauschen ihre Erfahrungen im Rahmen einer Konferenz regelmässig aus - in den vergangenen vier Jahren unter Bündner Leitung. Alt Regierungsrat Klaus Huber präsidierte die Konferenz, der Chef des Gemeindeinspektorates, Haimo Heisch, leitete die Kommission. Anlässlich der Konferenz vom 22. September 2005 in Genf wechselte nun der Vorsitz von Graubünden in den Kanton Tessin.

Bestrebungen, die kantonale Finanzaufsicht über die Gemeinden gesamtschweizerisch zu koordinieren und das Finanz- und Rechnungswesen zu harmonisieren sind nicht neu. Die Gründung der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) geht nämlich auf das Jahr 1945 zurück. Nach einer ungefähr drei Jahrzehnte dauernden Phase der sporadischen Zusammenkünfte hat die Konferenz seit Anfang der achtziger Jahre im Zuge der Entwicklung des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) den Erfahrungsaustausch intensiviert und jährliche Veranstaltungen durchgeführt. Die Struktur der Konferenz ist aber in den 58 Jahren schlank geblieben. Eine Kommission, bestehend aus sieben bis neun Verantwortlichen für die Finanzaufsicht der einzelnen Kantone, bereitet die Jahresversammlung und Fachtagungen vor und unterbreitet Vorschläge für Empfehlungen der Konferenz zuhanden der Kantone.

Die Konferenz verfügt auch über eine Informationsschrift. In der KKAG-Info werden jährlich die Durchschnittswerte der Finanzkennzahlen der Gemeinden aller Kantone, Neuerungen im Finanz- und Rechnungswesen sowie die Empfehlungen der Konferenz publiziert. Die KKAG-Info ist auch über die Homepage des Gemeindeinspektorates unter www.gi.gr.ch -> Publikationen -> KKAG-Info abrufbar.

Die seit 1983 publizierten wichtigsten Empfehlungen betreffen die folgenden Themen:

1983: Mindestanforderungen bei der Einführung des NRM (Abschreibungssatz 10 %)

1987: Empfehlung, die vier Kennzahlen Selbstfinanzierungsgrad, Selbstfinanzierungsanteil, Kapitaldienstanteil und Zinsbelastungsanteil gesamtschweizerisch anzupassen

2001: Minimalanforderungen an die Aufsicht der Kantone (KKAG-Info Nr. 10 / 8. März 2001)

2003: Aufsicht bei Privatisierungen von Gemeindeaufgaben (KKAG-Info Nr. 13 / 7. März 2003)

2005: Ergänzung der bisher empfohlenen Finanzkennzahlen um zwei neue:

Bruttoverschuldungsanteil: Bruttoschulden (inkl. Sonderrechnungen) in Prozenten des Finanzertrages.

Investitionsanteil: Bruttoinvestitionen in Prozent der konsolidierten Ausgaben.

Details und Berechnungsformeln werden zusammen mit der KKAG-Info (Oktober/November 2005) auf unserer Homepage www.gi.gr.ch -> Publikationen -> KKAG-Info publiziert.

In der vierjährigen Bündner Präsidentschaft bildeten neben Fragen der Aufsicht die Weiterentwicklung der Finanzkennzahlen die Schwerpunkte der Kommissionsarbeit. Die Kommission stand auch in engem Kontakt mit der von der Finanzdirektorenkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung HRM“. Die Weiterentwicklung des HRM sowie das Rechnungsmodell des Bundes waren auch Themen an der diesjährigen Konferenz in Genf. Im Hinblick auf den zunehmenden Druck auf die Finanzhaushalte und die steigenden Anforderungen an eine transparente und normierte Rechnungsablage wird die Konferenz auch in Zukunft eine Schlüsselfunktion als Informations- und Kommunikationsdrehschneibe einnehmen.

IG Kleingemeinden tagt am 12. November 2005 in Chur

Die Interessengemeinschaft der Kleingemeinden Graubündens führt seit 1987 jährlich eine Tagung als Informations- und Erfahrungsaustausch durch. Das Thema der diesjährigen Tagung heisst:

Freuden und Leiden eines/einer Gemeindepräsidenten/-präsidentin / Aus der Praxis – für die Praxis

Die Referentin Silvia Casutt, Falera, sowie die beiden Referenten Vito Stupan, Sta. Maria V.M. und Gieri Luzi, Cazis, verfügen über eine reichhaltige Erfahrung und werden zweifellos nützliche Tipps geben können.

Für allfällige Fragen im Zusammenhang mit dem Anlass steht der Sekretär der IG Kleingemeinden Jean-Marc Rietmann, 7028 St. Peter (info@st-peter.ch) zur Verfügung.

Aus- und Weiterbildungsangebote:

www.bvr.ch, www.zvm.ch,
www.gemeindetreuhand.ch