



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

2 / 2007

## Finanzausgleich 1957 wird durch Bündner NFA abgelöst

**In Graubünden spielt der interkommunale Finanzausgleich seit 50 Jahren eine entscheidende Rolle für das Einvernehmen zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Ein solcher Ausgleich ist notwendig, damit Gemeinden, welche aufgrund ihres Standorts nur über bescheidene Ressourcen verfügen, ihre Aufgaben gleichermaßen erfüllen und unterschiedlich anfallende Belastungen auffangen können.**

Das 1957 geschaffene System sorgt nun seit 50 Jahren dafür, dass alle Bündner Gemeinden ihre Zwangsaufgaben erfüllen können, ohne in eine finanzielle Notlage zu geraten. Die zahlreichen Revisionen dienten dazu, die Ausgleichsmechanismen den bei unveränderter Aufgabenteilung und Gemeindestruktur wachsenden Ausgleichsbedürfnissen anzupassen.

Dabei konnte nicht vermieden werden, dass die Unterschiede zwischen reichen und armen Gemeinden stetig zunahmen und die Verschuldung einiger Gemeinden übermäßig anstieg. Weil sich die Finanzierung des bestehenden Systems vorab auf den Ertrag der juristischen Personen abstützt, ist diese nach der Steuergesetzrevision nicht mehr gesichert. Zudem wird diese „eine-seitige“ Finanzierung auch zunehmend als

ungerecht empfunden. Entsprechend ist Revisionsbedarf angesagt.

Der Finanzausgleich im engeren Sinne ist allerdings nur ein Element im Beziehungsgefüge zwischen den Staatsebenen in einem föderalistischen System.

Weichenstellungen in der Politik des Bundes (Neue Regionalpolitik, NFA) und des Kantons (Neue Kantonsverfassung, Umsetzung NFA) zwingen dazu, auch die Aufgabenteilung und Gebietsstrukturen zu überprüfen. Dazu dient das Projekt Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung in Graubünden (Bündner NFA).

Im dritten Beitrag dieser Ausgabe der Ginfo werden die Eckpfeiler des Projekts Bündner NFA vorgestellt. Zuvor lassen wir in einem zweiten Beitrag „Fünfzig Jahre Finanzausgleich“ Revue passieren. Im ersten Beitrag wird die neueste für die Jahre 2008 und 2009 geltende Finanzkrafteinteilung vorgestellt. Wenn es nach dem Willen der Regierung geht, ist dies die letzte, weil die Bündner NFA ab 1.1.2010 in Kraft tritt.

### Inhalt

- 02 Finanzkrafteinteilung 2008 und 2009**
- 04 50 Jahre Finanzausgleich**
- 06 Bündner NFA**

### Literaturhinweise zum Bündner Finanzausgleich

[www.agf.gr.ch/Finanzausgleich](http://www.agf.gr.ch/Finanzausgleich)

Bericht über den bündnerischen Finanzausgleich: Botschaften der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 5/1997-98

Teilrevision Gemeindegesetz und Finanzausgleichsgesetzgebung: Botschaften der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 12/2005-06,

[www.gr.ch/Parlament/Botschaften](http://www.gr.ch/Parlament/Botschaften)

# Neue Finanzkrafteinteilung ab 2008

Die Regierung hat die Bündner Gemeinden für die Jahre 2008 und 2009 nach der Finanzkraft eingestuft. Seit der letzten Finanzkrafteinteilung für die Jahre 2006 und 2007 vom 16. August 2005 kamen fünf Gemeindezusammenschlüsse zustande. Dadurch sinkt die Anzahl der Gemeinden von 208 auf 203.

Entsprechend verändert sich auch die Anzahl der Gemeinden in den von Gemeindezusammenschlüssen betroffenen Finanzkraftgruppen. Abgesehen von den erwähnten Klassenwechseln durch Gemeindezusammenschlüsse erfahren weitere 27 Gemeinden gegenüber der Finanzkrafteinteilung 2006 und 2007 eine Verschiebung in der Klasseneinteilung. Dieser Wert ist gegenüber der letzten Berechnung praktisch gleich geblieben, als 25 Gemeinden einen Klassenwechsel zu verzeichnen hatten.

## 27 Klassenwechsel

Bei sieben Gemeinden handelt es sich dabei um eine neue Einteilung im Grenzbereich der benachbarten Finanzkraftgruppe, neun Gemeinden erfahren einen Wechsel aufgrund der Veränderung in ihrer Steuerkraft und in fünf Fällen bildet eine Anpassung beim Steuerfuss der Grund dafür. Bei einer Gemeinde kommt es zum Wechsel durch ihren veränderten Finanzbedarf. Fünf Gemeinden werden im Ausnahmeverfahren umgeteilt.

15 Gemeinden mit insgesamt 39'758 Einwohnerinnen und Einwohnern steigen in eine stärkere Finanzkraftgruppe auf, während 12 Gemeinden mit 6'775 Einwohnern neu einer schwächeren Finanzkraftgruppe angehören. Die grosse Differenz bei der Bevölkerungszahl ist auf die Einteilung der Stadt Chur in der Finanzkraftgruppe eins zurückzuführen. Diese Mutation wird den kantonalen Finanzhaushalt im Bereich des indirekten Finanzausgleichs entlasten. Die Auswirkungen der restlichen Klassenwechsel wird sich in etwa die Waage halten, gelangen doch von den grösseren Gemeinden Grüsch und Poschiavo in eine stärkere Gruppe. Scuol wird neu einer finanzschwächeren Gruppe zugeteilt.

Gemeinden nach Finanzkraftgruppen 2008 - 2009				
Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4	Gruppe 5
Arosa	Andeer	Alvaneu	Almens	Bergün/Bravuogn
Celerina/Schlarigna	Ardez	Alvaschein	Andiast	Bivio
Chur	Bever	Bonaduz	Arvigo	Braggio
Falera	Brusio	Bondo	Avers	Calfreisen
Ferrera	Cama	Breil/Brigels	Buseno	Casti-Wergenstein
Flims	Cunter	Brienz/Brinzauls	Castrisch	Castiel
Grüsch	Davos	Castaneda	Cazis	Cauco
Klostros-Serneus	Domat/Ems	Castasegna	Clugin	Cumbel
Laax	Grono	Churwalden	Degen	Duvin
Madulain	Jenins	Conters i.P.	Donat	Filisur
Maienfeld	Malans	Disentis/Mustér	Fanas	Fuldera
Marmorera	Mesocco	Felsberg	Fideris	Furna
Pontresina	Parpan	Fläsch	Flerden	Lohn
La Punt-Chamues-ch	Poschiavo	Ftan	Flond	Lü
St. Moritz	Rongellen	Fürstenu	Hinterrhein	Luven
Samedan	Samnaun	Guarda	Küblis	Mathon
Sils i.E./Segl	S-chanf	Haldenstein	Ladir	Müstair
Silvaplana	Soglio	Igis	Langwies	Mutten
Soazza	Stampa	Ilanz	Leggia	Peist
Tiefencastel	Sufers	Jenaz	Lüen	Pigniu
Vaz/Obersavaz	Tarasp	Lantsch/Lenz	Lumbrein	Pitasch
	Tujetsch	Lavin	Luzein	Portein
	Urmein	Lostallo	Malix	Praden
	Vals	Maladers	Masein	Ramosch
	Vicosoprano	Medel (Lucmagn)	Mastrils	Riein
	Zernez	Mulegns	Molinis	Rueun
	Zillis-Reischen	Paspels	Mon	St. Antönien
	Zuoz	Pignia	Morissen	St. Peter-Pagig
		Pratval	Nufenen	Safien
		Riom-Parsonz	Obersaxen	Sarn
		Rothenbrunnen	Präz	Scheid
		Roveredo	Rhäzüns	Schlans
		San Vittore	Rodels	Selma
		Saas i.P.	Rossa	Sur
		Sagogn	Ruschein	Trans
		Savognin	St. Martin	Trun
		Scharans	Sta. Maria V.M.	Tschappina
		Schiers	Sta. Maria i.C.	Tschertschen
		Scuol	Salouf	Tschier
		Sils i.D.	Schluein	Valendas
		Splügen	Sumvitg	Valzeina
		Susch	Schmitten	Verdabbio
		Tamins	Schnaus	Vrin
		Thusis	Seewis i.P.	Waltensburg/Vuorz
		Tinizong-Rona	Sent	Wiesen
		Trimmis	Sevgein	
		Trin	Siat	
		Tschlin	Stierva	
		Untervaz	Suraua	
		Zizers	Surava	
			Surcuolm	
			Tartar	
			Tenna	
			Tumegl/Tomils	
			Valchava	
			Vella	
			Versam	
			Vignogn	

Die nebenstehende Übersicht zeigt im Detail die Zu- und Abgänge in den einzelnen Gruppen zwischen der letzten Berechnungsperiode 2006 und 2007 und der neuen für die Jahre 2008 und 2009.

### Unterschiede bezüglich Anzahl und Einwohnerstärke

Mit nur 49 bzw. gut einem Viertel der Gemeinden erscheint die Zahl der Finanzstarken Gemeinden (Finanzkraftgruppe 1 und 2) als gering. Ein anderes Bild vermitteln aber die Einwohnerzahlen der einzelnen Finanzkraftgruppen. Die Gruppe der finanzstarken Gemeinden erhöht sich auf 54.75 Prozent der Einwohner, während es bei den beiden finanzschwächsten Gruppen nur 15.79 Prozent sind.

Finanzkraftgruppe	2006/ 2007	2008/ 2009	Zugang	Abgang	Saldo
Finanzkraftgruppe 1	23	21	+ 3	- 5	- 2
Finanzkraftgruppe 2	30	28	+ 5	- 7	- 2
Finanzkraftgruppe 3	47	51	+ 8	- 4	+ 4
Finanzkraftgruppe 4	57	58	+ 9	- 8	+ 1
Finanzkraftgruppe 5	51	45	+ 4	-10	- 6
Total	208	203	(29)	(34)	

### Gemeindezusammenschlüsse seit der letzten Finanzkrafteinteilung

Medels i.Rh. und Splügen zu **Splügen**

1.1.2006

St. Antönien-Ascharina und St. Antönien zu **St. Antönien**

1.1.2007

Pagig und St. Peter zu **St. Peter-Pagig\***

1.1.2008

Inner- und Ausserferrera zu **Ferrera\***

1.1.2008

Says und Trimmis zu **Trimmis\***

1.1.2008

Dadurch sinkt die Anzahl der Gemeinden von 208 auf 203

\* vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Rates (Dezemberession 2007)

Finanzkraftgruppen				
	Indexpunkte	Anzahl Gemeinden	Einwohner	in Prozent
Finanzkraftgruppe 1	120 >	21	63'863	34.01
Finanzkraftgruppe 2	100-120	28	38'949	20.74
Finanzkraftgruppe 3	80-100	51	55'335	29.46
Finanzkraftgruppe 4	60-80	58	19'797	10.54
Finanzkraftgruppe 5	< 60	45	9'859	5.25

### Wie wird die Finanzkraft berechnet?

Die Einteilung der Gemeinden in fünf Finanzkraftgruppen ist massgebend für die Abstufung der Kantonsbeiträge an die Gemeinden. In dem Umfang, in welchem 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 2008 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 Masszahlen werden folgende Grundlagen herangezogen:

#### Steuerkraft

Steuereinnahmen und ein Viertel der Wasserszinsen 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 Kantssteuer der letzten zwei verfügbaren Jahre.

#### Finanzbedarf

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

#### Bedeutende finanzkraftabhängige Subventionen

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 sicher die Beiträge für Lehrerbesoldungen, mit den abgestuften Beitragssätzen von 20, 28, 37, 46 und 55 Prozent. Diese Sätze gelten auch für die Beiträge an die Schülertransporte. Auch im Bereich der Subventionen an Schulbauten ist die Spannweite der Beiträge mit 10 bis 40 Prozent weit.

Da die finanzkraftabhängigen Subventionen nicht NFA-konform sind, wird der indirekten Finanzausgleich im Rahmen der Bündner NFA abgeschafft.

# 50 Jahre Finanzausgleich

**Am 30. September 1956 hat das Bündner Stimmvolk dem Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich mit 11'093 zu 5'470 Stimmen zugestimmt. Im Jahre 1958 wurden erstmals an 41 finanzschwache Gemeinden Ausgleichsbeiträge von Fr. 542'234.25 ausgerichtet. Bis Ende 2006 kummulierte sich die Auszahlungssumme auf 559 Mio. Franken. Anfang 2007 waren noch 96 Gemeinden ausgleichsberechtigt.**

Mit der Einführung des interkommunalen Finanzausgleichs wurde das frühere Regime der Defizitübernahme durch den Kanton abgelöst. Weil zahlreiche Gemeinden trotz grösster Belastung ihrer Einwohnerschaft den finanziellen Verpflichtungen, vorab im Bereich des Schul- und Armenwesens, nicht nachkommen konnten, unterstützte der Kanton diese Gemeinden seit Anfang des letzten Jahrhunderts mit finanziellen Zuschüssen. Dies geschah durch Übernahme der Rechnungsdefizite, verbunden mit einer rigorosen Finanzaufsicht und der Auflage, diese Zuschüsse wieder zu erstatten, sobald die finanzielle Situation dies erlaubt. So leistete der Kanton gestützt auf die Verordnung betreffend die Übernahme von Gemeindedefiziten finanzschwacher Gemeinden in der Zeit von 1902 bis 1957 an 49 Gemeinden Unterstützungsbeiträge von insgesamt Fr. 9'119'340.18. Hinzu kommen noch die Beiträge an die Amortisation der mit Hilfe der Schweizerischen Nationalbank ausgelösten Entschuldungsaktionen von Fr. 907'711.80. Der recht bescheidene Umfang dieser Hilfeleistung, die einschneidenden Auflagen (Zustimmung zu Ausgaben ab Fr. 50.-) und die erdrückende Belastung mit Gemeindesteuern (170 Prozent des kantonalen Mittels) rief nach einer wirksamen und tragfähigen Dauerlösung.

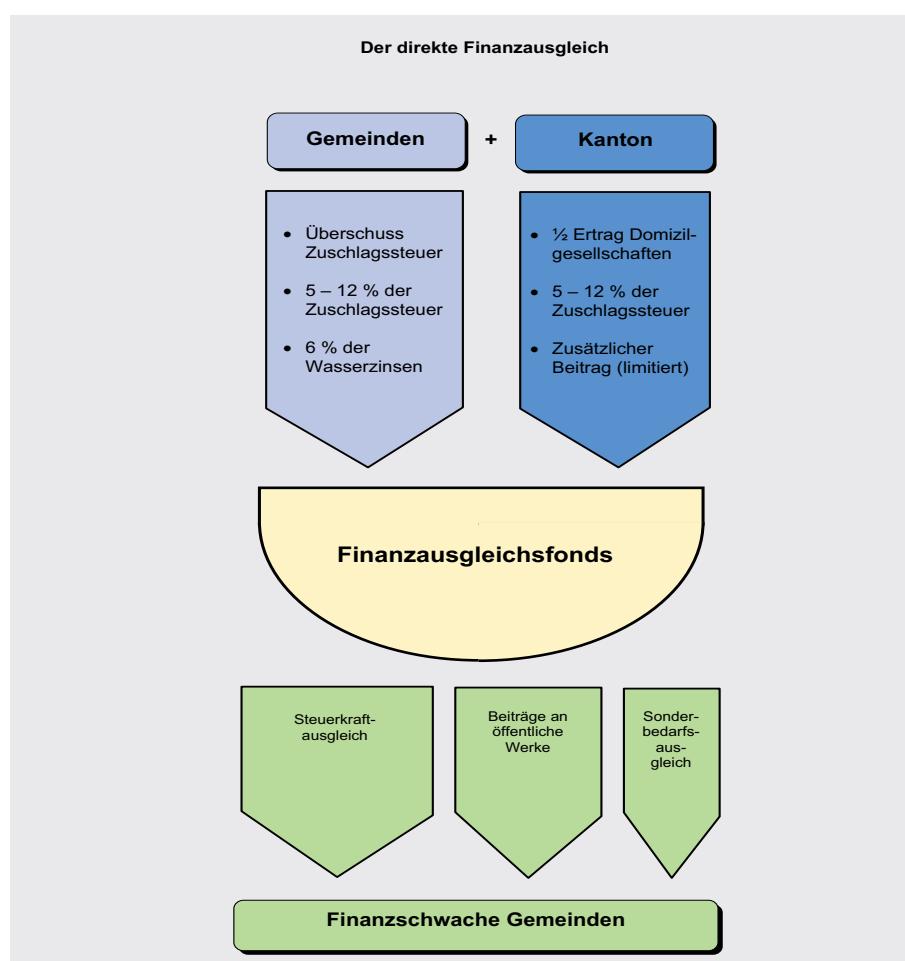
Hauptgrund für die Einführung des typisch bündnerischen Finanzausgleichs lag in der durch den intensivierten Kraftwerkbau nach 1950 verbundenen Massierung von Steuerkapital und Wasserzinsen in einzelnen Gemeinden und Regionen. Als Folge davon wurden die Unterschiede bezüglich

der Finanzlage und der Steuerkraft in den Gemeinden immer grösser. Der interkommunale Finanzausgleich wurde deshalb zur staats-, finanz- und steuerpolitisch vordringlichen Aufgabe. Die Übertragung des ausschliesslichen Rechts der einheitlichen Besteuerung der juristischen Personen auf den Kanton erwies sich als geeignete Möglichkeit, zur Finanzierung des interkommunalen Finanzausgleichs. Den Gemeinden wurde jener Anteil am Ertrag der Zuschlagssteuer erstattet, welcher ihrem Steuerfuss entsprach. Die Differenz bzw. der Überschuss floss in den Finanzausgleichsfonds.

## Der direkte Finanzausgleich

Der 1957 eingeführte direkte Finanzausgleich ist seit 50 Jahren das Hauptinstrument für die gezielte Unterstützung der besonders finanzschwachen Gemeinden. Diese erhalten Ausgleichsbeiträge aus ei-

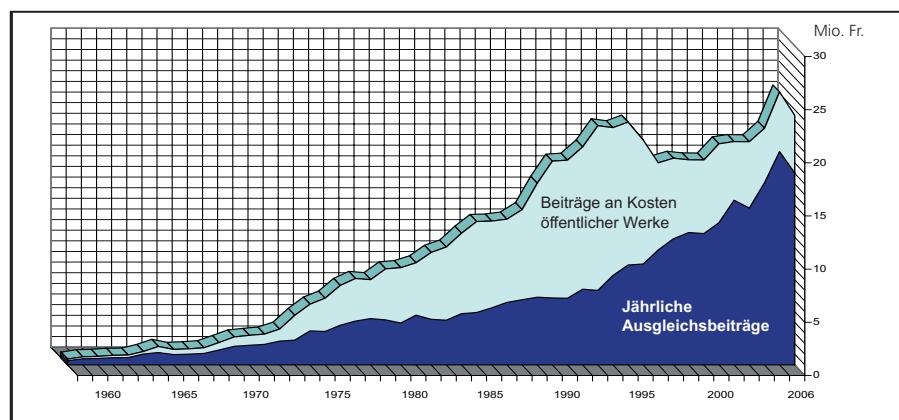
nem Fonds, welcher durch Überschüsse aus der Zuschlagssteuer der juristischen Personen sowie durch Kantons- und Gemeindebeiträge gespiesen wird. Die Ausgleichsbeiträge werden unter den Titeln Steuerkraftausgleich, Beiträge an die Kosten öffentlicher Werke sowie Sonderbedarf ausgleich ausgerichtet. Von der jährlich zur Verfügung stehenden Summe von gut 20 Mio. Franken werden zwei Drittel für den Steuerkraftausgleich aufgewendet. In der Beitragskategorie Sonderbedarf ausgleich sind auch die Beiträge an Gemeindezusammenschlüsse enthalten. Das System, welches auf eine Fondsfinanzierung und die Anspruchsberichtigung einzelner Gemeinden beruht, wurde im Laufe der Jahre immer wieder sowohl auf der Finanzierungsseite als auch auf der Beitragsseite verfeinert. Bei den Revisionen wurde darauf geachtet, den Handlungsspielraum der Gemeinden durch mehr zweckfreie Mittel zu erhöhen. Dadurch konnten auch die aufsichtsrecht-



lichen Auflagen zurückgenommen werden. Die Bewilligung von Ausgaben von mehr als 10'000 Franken durch das Amt für Gemeinden wurde seit der Einführung des Steuerkraftausgleichs auf die Gemeinden mit Anspruch auf den Sonderbedarf beschränkt. Früher galt die Kreditlimite für alle Ausgleichsgemeinden. Sie betrug bis 1967 Fr. 1'000.-, bis 1990 Fr. 3'000.- und ab 1991 Fr. 10'000.-.

### Mittelbeschaffung

Anfänglich wurde der Fonds einzig durch den Überschuss der Zuschlagssteuer finanziert. Diese ursprüngliche Finanzierungsquelle genügte bald nicht mehr und musste in den Jahren 1967, 1972 und 1993 durch zusätzliche Massnahmen ergänzt werden, so dass dem Fonds heute folgende Mittel zufließen:



(Sockelbeitrag) ohne Auflagen erfolgt, gelten für die Mindestausstattung (Ausgleich 75-100 Prozent) eine Einwohnerlimite von 300 und ein Mindeststeuerfuss von 120 Prozent.

eingeteilt. Diese Einteilung ist massgebend für die Abstufung der Subventionen. Die grösste Abstufung findet bei den Kantonsbeiträgen an die Lehrerbesoldung statt, wo der höchste Ansatz (Finanzkraftgruppe fünf) 55 %, der niedrigste (Finanzkraftgruppe eins) 20 % beträgt.

### Reformbedarf angezeigt

Dank ständiger Pflege und Anpassungen ist es gelungen, unter den sehr unterschiedlichen Gemeinden unseres Bergkantons einen zufriedenstellenden Ausgleich zu schaffen. Wegen der Vielzahl der Instrumente, welche teilweise Einnahmen und Lastenelemente vermischen, muss das System als wenig transparent, wenig steuerbar und in mehreren Bereichen als nicht NFA-konform beurteilt werden. Schwachstellen sind dabei der indirekte Finanzausgleich, die hohen Unterschiede in der Steuerbelastung, die Limitierung des Steuerkraftausgleichs und die fehlende Abschöpfungskomponente eines echten Disparitätenausgleichs. Zudem ist die geltende Fondsfinanzierung mit der Revision des Steuergesetzes gefährdet. Die Verknüpfung der Revision des Finanzausgleichs mit einer Reorganisation der Aufgabenteilung bietet die Gelegenheit, die Schwachstellen gezielt zu beheben.

Mittelzuweisung in Franken	Ø 2001-2006
Überschuss der Zuschlagssteuer	5'483'468.57
Beitrag des Kantons und der Gemeinden von je 5 - 12 % der Zuschlagssteuer	12'875'289.63
Solidaritätsanteil der Gemeinden von 6 % der Wasserzinsen	2'462'667.33
Hälften des jährlichen Kantonssteuerertrages der Domizil- und Holdinggesellschaften und der Familienstiftungen	335'923.39
Zusatzbeitrag des Kantons (im Bedarfsfall)	0.00

### Mittelverwendung

Bei der Mittelzuteilung wurde von Anfang an zwischen jährlichen Beiträgen und Investitionsbeiträgen unterschieden. Sowohl im Verhältnis der Kategorien untereinander als auch in der Ausgestaltung haben sich markante Veränderungen ergeben. In den siebziger und achtziger Jahre fand im Zuge einer gezielten Berggebetsförderung durch Bund und Kanton ein intensiver Ausbau der Infrastrukturwerke statt. Entsprechend stieg auch der Bedarf an Beiträgen öffentlicher Werke zur Finanzierung der Restkosten. Mit der Revision 1993 wurden die jährlichen Beiträge an die Nettoaufwendungen des Schul- und Armenwesens durch den Steuerkraftausgleich abgelöst. Damit fand ein Wechsel von aufwandabhängigen Beiträgen zu zweckfreien Mitteln statt.

Mit der Revision 2005 (FAG I) wurde das Instrument des Steuerkraftausgleichs nochmals ausgebaut. Dabei wurde unterschieden zwischen einem Sockelbeitrag und einer Mindestausstattung. Während der Ausgleich der fehlenden Steuerkraft bis 60 Prozent des kantonalen Mittels

### Indirekter Finanzausgleich

Der indirekte Finanzausgleich umfasst die Beitragsleistungen des Kantons an die Gemeinden (vertikaler Finanzausgleich). Ein interkommunaler Ausgleich im Sinne des Gesetzes findet erst mit der Abstufung dieser Kantonsbeiträge nach der Finanzkraft der Gemeinden statt. Die Voraussetzungen dazu wurden 1985 mit der gesetzlichen Festlegung eines Finanzkraftschlüssels geschaffen. Aufgrund eines Finanzkraftindexes werden die Gemeinden alle zwei Jahre in fünf Finanzkraftgruppen

Auszahlte Finanzausgleichsbeiträge in Franken			
Beiträge	1958 - 1993	1994 - 2006	1958 - 2006
Schulwesen	98'138'907.15	-	98'138'007.15
Armenwesen	2'720'618.70	-	2'720'618.70
Allg. Haushalt	18'752'000.00	-	18'752'000.00
Total	119'611'525.85	-	119'611'525.85
Steuerkraftausgleich		139'736'642.00	139'736'642.00
Sonderbedarf ausgleich ord.	-	30'401'057.00	30'401'057.00
Sonderbedarf ausgleich a.o.	-	3'633'000.00	3'633'000.00
Öffentliche Werke	161'382'000.00	103'827'200.00	265'209'200.00
Total	280'993'525.85	277'597'899.00	558'591'424.85

# Bündner NFA

**Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden – kurz: Bündner NFA. So heisst das umfangreiche Föderalismusreformprojekt, welches neben dem Finanzausgleich im engeren Sinne auch die Aufgabenorganisation und die Gebietsstruktur umfasst und auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten soll. Unter Federführung des Departements für Finanzen und Gemeinden hat ein Projektteam, welches sich aus Vertreterinnen und Vertretern aller Departemente zusammensetzt, Revisionsvorschläge erarbeitet. Bevor dazu im Frühjahr 2008 ein Vernehmlassungsverfahren eingeleitet wird, werden die Gemeinden anlässlich regionaler Informationsveranstaltungen über die vorgesehenen Neuerungen orientiert.**

## Warum diese Reform?

Die Aufgabenzuteilung und die Art der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie der innerkantonale Finanzausgleich sind ohne gesamtheitliches Konzept historisch gewachsen. Dies hat teilweise zu unübersichtlichen Verhältnissen und ineffizienter Aufgabenteilung geführt. Der heutige Finanzausgleich, vor 50 Jahren als Pionierleistung eingeführt, ist reformbedürftig.

Im Laufe der Jahrzehnte haben sich sowohl der Umfang der Aufgabenerfüllung als auch die daran gestellten Anforderungen wesentlich erhöht. Die gegenwärtige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist durch umfangreiche Verflechtungen bei den Entscheidungskompetenzen und der Finanzierung geprägt. Obwohl im Jahre 1990 eine recht umfangreiche Entflechtung der vertikalen Finanzströme erfolgte, hat eine umfassende Aufgabenentflechtung bisher nicht stattgefunden. Unterschiedliche Entwicklungen und Wachstumsraten einzelner Ausgabepositionen erhöhen den Entflechtungsbedarf zusätzlich. Kanton und Gemeinden teilen sich also umfangreiche Aufgaben. Weil davon der überwiegende

Teil der Verbundaufgaben im Rahmen der überkommunalen bzw. regionalen Zusammenarbeit gelöst wird, sind die Verflechtungen noch komplexer. Die Überprüfung der geltenden Aufgabenorganisation und deren Neugestaltung ist ein integraler Bestandteil des Gesamtprojekts. Die Aufgabenteilung beeinflusst zusammen mit den vorhandenen territorialen Strukturen auch den Umfang und die Ausgestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs. Das heutige System vermag weder bezüglich Aufgabenteilung noch in Bezug auf den Finanzausgleich den gestellten Anforderungen an Effizienz und Transparenz zu genügen. Die Mängelanalyse zeigt, dass der Handlungsbedarf gross ist:

**Umfang, Ausgestaltung und Steuerung des Finanzausgleichs sind mangelfhaft:** Der heutige Finanzausgleich ist volumenmäßig relativ bescheiden. Er ist auf mehrere Instrumente verteilt, kontroll- und auflagenintensiv, mit vielen starren Einzelsubventionen. Er vermischt Einnahmen und Lastenkomponenten, ist mit Fehlanreizen verbunden und kann nicht wirksam gesteuert werden.

**Die Verflechtung der Aufgaben ist gross:** Die Aufgaben werden vor allem im Verbund von Kanton und Gemeinden (inkl. Verbände, Kreise, Bezirke) erfüllt. Dabei sind die Funktionen von Kanton und Gemeinden nicht überall klar abgegrenzt. Das führt zu vielen Instrumenten und Doppelspurigkeiten.

**Die kommunalen Unterschiede sind sehr gross und werden tendenziell grösser:** Das Gefälle (die Disparitäten auf der Ausgaben- und Einnahmenseite) zwischen den ärmeren und reicherem Gemeinden ist im Kanton Graubünden besonders ausgeprägt und nimmt tendenziell zu.

Die ziel- und sachgerechte Umsetzung der bundesstaatlichen NFA auf kantonaler Ebene bedingt zudem eine Überprüfung des innerkantonalen Finanzausgleichs auf seine Übereinstimmung mit der Konzeption des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Die Bündner NFA ist soweit möglich analog der bundesstaatlichen NFA

als integrales Gesamtpaket zu konzipieren. Nicht NFA-konform ist die Abstufung der kantonalen Subventionen nach der Finanzkraft der Gemeinden im Rahmen des indirekten Finanzausgleichs. Dies gilt auch für die aufwandabhängigen Beiträge an öffentliche Werke als eine Komponente des geltenden direkten Finanzausgleichs. Neben der Frage der NFA-Konformität muss u.a. als Folge der beschlossenen Revision des kantonalen Steuergesetzes die Finanzierung des direkten Finanzausgleichs neu geregelt werden.

Der Kanton Graubünden verfügt über relativ ungünstige Voraussetzungen, um die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie den innerkantonalen Finanzausgleich effizient auszustalten.

Die Bündner NFA verfolgt die folgenden **fünf Hauptziele:**

- Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit (bezüglich Einnahmen und Ausgaben) und der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verringern
- Den finanziellen Handlungsspielraum (Finanzautonomie) der Gemeinden erhöhen
- Die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden situationsgerecht nach den Grundsätzen der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz entflechten
- Die verbleibenden Verbundaufgaben stufengerecht erfüllen und leistungsorientiert entschädigen
- Die Anreize für Gemeindereformen verstärken

Neuer Finanzausgleich		Reorganisation der Aufgabenteilung		Gemeindereform	
Instrument 1	Instrument 2	Instrument 3	Instrument 4	Instrument 5	Instrument 6
<b>Ressourcenausgleich</b> <p>Zweckfreie finanzielle Unterstützung der ressourcenschwachen Gemeinden durch Kanton und ressourcenstarke Gemeinden</p>	<b>Lastenausgleich</b> <p>geografisch-topogr. LA LA Soziales</p>	<b>Aufgabenentflechtung</b> <p>Klare Zuordnung von Aufgaben an den Kanton oder die Gemeinden</p>	<b>Neue Zusammenarbeitsformen bei Verbundaufgaben</b> <p>Strategische Führung durch Kanton, operative Umsetzung durch Gemeinden; Globalbeiträge statt Einzelsubventionen (Programmvereinbarungen; Leistungsaufträge)</p>	<b>Interkommunale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</b> <p>Gemeinden können zur Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen verpflichtet werden; Verknüpfung mit Lastenausgleich</p>	<b>Förderung von Gemeindezusammenschlüssen</b> <p>Optimierung der Förderinstrumente Anreizsystem</p>

## Die sechs Instrumente der Bündner NFA

Die Instrumente der Bündner NFA sind dieselben wie jene der bundesstaatlichen NFA. In deren Ergänzung kommen die Instrumente der Gemeindereform hinzu.

### Instrument 1: Ressourcenausgleich

Mit dem Ressourcenausgleich wird ein wirksamerer Ausgleich zwischen starken und schwachen Gemeinden angestrebt. Die Gemeinden sollen damit über einen Grundstock an frei verfügbaren finanziellen Ressourcen verfügen. Grundlage für den Ressourcenausgleich ist die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Dafür wird jährlich für jede Gemeinde das Ressourcenpotenzial ermittelt.

Das Ressourcenpotenzial wird auf der Basis der Steuern der natürlichen und juristischen Personen gemäss einfacher Kantonssteuer zu 100 Prozent sowie der Wasserzinsen ermittelt. Gemeinden mit mehr als 100 Indexpunkten gelten als ressourcenstark, Gemeinden mit weniger als 100 Punkten als ressourcenschwach. Der Ressourcenausgleich wird von den ressourcenstarken Gemeinden (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert. Dabei ist eine klassische Abschöpfung vorgesehen, welche vom übersteigenden Ressourcenpotenzial ( $RP > 100$  Punkte) mit einem linearen Satz erfolgt. Dadurch ist gewährleistet, dass ressourcenstarken Gemeinden auch weiterhin der überaus grösste Teil ihrer Ressourcen verbleiben.

Die ressourcenschwachen Gemeinden erhalten Ausgleichsmittel. Das Ressourcen-

potenzial soll bis auf eine bestimmte Höhe (z.B. minimaler Ausgleich bis 80 Prozent des kantonalen Durchschnitts) ausgeglichen werden.

### Instrument 2: Lastenausgleich

Im territorial sehr grossen Kanton Graubünden fallen hohe Kosten der Weite und der feingliedrigen Besiedlung an. Deshalb erhält er auch unter dem Titel geografisch-topografischer Lastenausgleich umfangreiche Mittel aus dem neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich. Unter den Bündner Gemeinden bestehen erhebliche Unterschiede bezüglich geografisch-topografischer Belastungsfaktoren. Entsprechend soll ein geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA) die übermässige finanzielle Belastung der Gemeinden aufgrund dieser exogen verursachten Bedingungen ausgleichen. Der GLA wird vollständig vom Kanton finanziert.

Auf der Suche nach geeigneten Indikatoren für den kantonalen GLA wurde mit der Kennzahl „gewichtete Gemeindestrassellänge“ ein Indikator gefunden, welcher die verschiedenen Aspekte geografisch-topografischer Nachteile (Weitläufigkeit, Abgelegenheit, schwieriges Gelände) gut abdeckt. Aus diesem Grund haben schon andere Kantone für ihren innerkantonalen Finanzausgleich diesen bzw. einen ähnlichen Indikator gewählt. Angereichert werden soll der GLA mit den Indikatoren Bevölkerungsdichte, Siedlungsdichte und mit einer GLA-Schülerquote.

Im Rahmen der Aufgabenzuteilung im Bereich der Soziallasten ist auch der bestehende Lastenausgleich für besondere Soziallasten zu überprüfen und anzupassen.

### Instrument 3: Aufgabenteilung

Die Aufgabenentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden bildet einen integralen Bestandteil der Bündner NFA. Die bestehenden zahlreichen Verbundaufgaben sollen möglichst weitgehend entweder dem Kanton oder den Gemeinden zugeordnet werden. Zu prüfen sind auch mögliche Verlagerungen von bisherigen Kantsaufgaben an die Gemeinden oder Gemeindeaufgaben an den Kanton. Damit können einfachere Strukturen mit klaren Zuständigkeiten geschaffen, die Aufgaben effizienter sowie bedarfsgerechter erfüllt und die Leistungsfähigkeit von Kanton und Gemeinden gestärkt sowie der Gestaltungsspielraum vergrössert werden. Entsprechend sollen dadurch Doppelprüfungen abgebaut, Kompetenzen gebündelt und Fehlanreize beseitigt werden.

Insgesamt wurden weit über Hundert gemeinsame Aufgaben analysiert und auf die Entflechtungsmöglichkeit hin geprüft. In etlichen Teilbereichen wurden Entflechtungsmöglichkeiten gefunden. Im Wesentlichen sollen folgende Aufgabenbereiche entflochten werden:

Aufgaben, für welche die Gemeinden verantwortlich sind:  

- Orts- und Regionalplanung
- Soziales (ohne ausserkantonale Fälle und Massnahmenvollzug)

- Vorschulbereich
- Volksschule bis und mit 8. Klasse
- Kultur
- Förster

Aufgaben, für welche der Kanton verantwortlich ist:

- *Amtliche Vermessung*
- *Schwere Fälle im Sozialbereich (Massnahmenvollzug, Langzeittherapien)*
- *Volksschule ab 9. Klasse, Berufsbildung, übergeordnete Aufgaben (z.B. Schulleitungen)*
- *Quellensteuererhebung*

In bestimmten Bereichen ist nur eine Teilentflechtung sinnvoll und möglich. So sollen im Gesundheitsbereich (Spitäler, Spitex, Alters- und Pflegeheime) leistungsbezogene Entschädigungen vom Kanton erbracht werden. Etliche weitere Aufgaben verbleiben Verbundaufgaben.

#### **Instrument 4: Neue Zusammenarbeitsformen bei Verbundaufgaben**

Bei verbleibenden Verbundaufgaben sollen die Rahmenbedingungen neu definiert werden. Schliesslich sollen die Gemeinden bei regionalen Aufgaben in fairer Weise zusammenarbeiten und für bezogene Leistungen eine korrekte Abgeltung erbringen. Es sollen Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen kommen. Dabei obliegt dem Kanton die strategische Führung, während die Gemeinden die operative Verantwortung übernehmen.

#### **Instrument 5: Interkommunale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

Aufgrund der wachsenden Mobilität von Unternehmen, Arbeitskräften und Wohnbevölkerung decken sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Gemeindegrenzen. Gemeinden können Vereinbarungen über den gegenseitigen Bezug von Leistungen oder über die gemeinsame Produktion von Leistungen abschliessen. Ob und in welchen Bereichen die NFA den gemeindeübergreifenden Leistungsbezug regelt, ist noch offen.

#### **Instrument 6: Gemeindereformen**

In der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat über die Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung (Botschaft Heft Nr.

12/2005-2006) die Grundzüge und die Strategie der Gemeindereform in Graubünden dargelegt. Danach sollen von unten initiierte Reformprozesse personell und finanziell unterstützt werden. Mit der Revision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung wurden die Förder- und Anreizmechanismen ergänzt und verfeinert sowie Hemmnisse soweit möglich abgebaut. Die Gemeindereform soll nach dem Willen der Regierung in die Bündner NFA eingebaut werden.

Die gewählte Strategie einer von unten initiierten Gemeindereformpolitik (Bottom-up-Ansatz) bedingt einerseits das Zulassen von Fusionsperimetern verschiedener Grösse und andererseits auch das Akzeptieren von negativen Volksentscheiden. Am Willen, Gemeindereformprozesse weiterhin intensiv fördern zu wollen, hat sich nichts geändert. Dafür sprechen folgende Gründe:

- *An der Ausgangslage und der Notwendigkeit, die Gemeindestrukturen zu überprüfen und anzupassen, hat sich nichts geändert.*
- *Die Wirtschaft und die Politik haben klare Signale gesetzt. Andere Kantone forcieren Reformen (Glarus, Luzern, Tessin, Fribourg).*
- *Konkrete Fusionsprojekte und zahlreiche Fusionsgespräche verdeutlichen den Reformwillen an der Basis.*

#### **Ergänzungsinstrumente**

Im Übergang zu einem neuen System ist aus dem Blickwinkel der heutigen Situation mit Gemeinden zu rechnen, in welchen die NFA nicht die gewünschten Wirkungen entfalten kann. Dafür und für allenfalls eintretende Sondersituationen sind ein zeitlich befristeter Härtefallausgleich sowie ein individueller Sonderlastenausgleich vorgesehen.

Auch sind die finanziellen Startvoraussetzungen der Gemeinden für ein neues System möglichst zu optimieren. Finanzielle Altlasten würden die Wirkung des neuen Finanzausgleichs massiv erschweren oder arg verzerren. Daher ist eine Entschuldung überschuldeter Gemeinden vorgesehen.

#### **Globalbilanz**

Um die finanziellen Auswirkungen des Systemwechsels simulieren zu können, wird eine Globalbilanz erstellt. Sie stellt die Finanzierung und die Leistungen des bisherigen Finanzausgleichs und den kalkulatorischen Auswirkungen der Reform gegenüber. Die Berechnungen basieren auf den Rechnungsjahren 2004 und 2005 (Investitionsrechnung 2000-2005). Auch die Kalkulationen für den neuen Finanzausgleich basieren auf denselben Zahlen. Dies simuliert, als ob die Bündner NFA in den Jahren 2004 und 2005 eingeführt worden wäre, lässt also einen zeitkongruenten Vergleich zweier Systeme zu.

Die Globalbilanz führt zu Trendaussagen. Die Werte in der Globalbilanz werden zwar in genauen Franken-Werten ausgewiesen. Dahinter verbergen sich jedoch teilweise kalkulatorische Berechnungen. Zudem bleiben die zeitlichen und dynamischen Veränderungen – die Reform tritt erst 2010 in Kraft, die Globalbilanzberechnungen basieren auf den Jahren 2004 und 2005 – völlig unbeachtet.

#### **Termine für die regionalen Informationsveranstaltungen zur Bündner NFA:**

Landquart, 19. November 2007  
Zernez, 22. November 2007  
Samedan, 22. November 2007  
Grono, 26. November 2007  
Ilanz, 27. November 2007  
Thusis, 30. November 2007

#### **Herausgeber:**

Amt für Gemeinden Graubünden  
Grabenstrasse 1  
7001 Chur  
Tel. 081 257 23 91  
Fax 081 257 21 95

[www.agf.gr.ch](http://www.agf.gr.ch)  
E-Mail: [info@agf.gr.ch](mailto:info@agf.gr.ch)