



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 5/2020–2021

	Inhalt	Seite
5.	Finanzausgleich für die Bündner Gemeinden: Erster Wirksamkeitsbericht 2016–2020 und Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz, FAG).....	241

Inhaltsverzeichnis

Seite

5. Finanzausgleich für die Bündner Gemeinden: Erster Wirksamkeitsbericht 2016–2020 und Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz, FAG)	
I. Zusammenfassung/Management Summary	241
1. Ziele des Finanzausgleichs	242
2. Wirksamkeitsbericht	242
3. Wirkung des Finanzausgleichs	243
4. Rechtliche Anpassungen	246
II. Ausgangslage und Auftrag	247
1. Ausgangslage	247
2. Der Finanzausgleich kurz erklärt	248
3. Gesetzliche Grundlagen und Auftrag für den Wirksamkeitsbericht	249
4. Verzicht auf Vernehmlassung	250
5. Periodizität des Wirksamkeitsberichts	250
III. Parlamentarische Vorstösse	251
IV. Methodik und Betrachtungszeitraum	255
V. Datengrundlagen	257
VI. Ressourcenausgleich	259
1. Konzeption	259
2. Ressourcenbasis und -potenzial	259
3. Ausstattung und Abschöpfung	268
4. Wirkungen	271
5. Anpassungen für die Mindestausstattung	274
6. Auswirkungen STAF	275
7. Exkurs: Wie verändern sich das RP und der GLA bei sinkenden Wasserzinsen?	276
8. Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden	278
9. Fusionen	279
VII. Lastenausgleich	281
1. Gebirgs- und Schullastenausgleich (GLA)	281
1.1 Besiedlungsstruktur	282
1.2 Strassenlängen	283
1.3 Schülerquote	285
1.4 Wirkung des GLA	290
2. Lastenausgleich Soziales (SLA)	293
2.1 Grundsätzliches und Funktionsweise	293
2.2 Welche Soziallasten werden angerechnet?	294
2.3 Verfahren	295
2.4 Wirkung des SLA 2018/Fehlanreize	297
2.5 Ausblick	298
3. Individueller Härteausgleich für besondere Lasten (ILA)	299
3.1 Mögliche Anwendungsfälle	299
3.2 Bisherige Gesuche	300
VIII. Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	301
1. Konzeption des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels	301
2. Berechtigte Gemeinden und Ausrichtung der Beiträge	301

3.	Wirkung des befristeten Ausgleichs	302
4.	Beurteilung des Übergangsinstruments	309
IX.	Gesamtanalyse und Fazit	310
1.	Veränderung des kommunalen Steuerfusses zwischen 2015 und 2020 im Vergleich zu den Finanzausgleichsbeiträgen (RA, GLA und befristeter Ausgleich) 2020	310
2.	Verhältnis Finanzausgleichsbeiträge zur Selbstfinanzierung 2018.....	312
3.	Ergebnis der Jahresrechnungen 2016–2018	313
4.	Höhe der Steuerfüsse 2016–2018 für eine ausgeglichene Jahresrechnung	316
5.	Selbstfinanzierungsanteil 2016–2018.....	320
6.	Schlussfazit	322
X.	Abwicklung Berechnung (Vollzug).....	323
1.	Innerkantonaler Ablauf.....	323
2.	Berechnungen und Fehler	324
3.	Umgang mit Fehlerfeststellungen im Nachhinein.....	326
XI.	Finanzaufsicht	327
1.	Ausgangslage.....	327
2.	Aufsichtskonzeption	328
3.	Wirkung der Finanzaufsicht.....	331
XII.	Teilrevision Finanzausgleichsgesetz	333
1.	Erläuterungen zu den einzelnen Revisionsartikeln.....	333
2.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	335
3.	Gute Gesetzgebung	336
4.	Inkrafttreten.....	336
XIII.	Anträge	337
XIV.	Anhänge	338
	Anhang 1: Ressourcenausgleich 2020	338
	Anhang 2: Gebirgs- und Schullastenausgleich 2020	341
	Anhang 3: Lastenausgleich Soziales 2018.....	344
	Anhang 4: FA 2020 Fiktive Auswirkungen der Anrechnung Steuererleichterungen juristische Personen; Anfrage Pfäffli	345
	Anhang 5: Kapitel V. Datengrundlagen; Spezifizierung der Steuerdaten	348
	Abbildungsverzeichnis	350
	Tabellenverzeichnis	352
	Abkürzungsverzeichnis	353

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

5.

**Finanzausgleich für die Bündner Gemeinden:
Erster Wirksamkeitsbericht 2016–2020 und Teilrevision des
Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden
(Finanzausgleichsgesetz, FAG)**

Chur, 09. Juni 2020

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend den ersten Wirksamkeitsbericht 2016–2020 über den Finanzausgleich für die Bündner Gemeinden sowie die dazu gehörende Botschaft mit den Anträgen zur Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz; FAG; BR 730.200).

I. Zusammenfassung / Management Summary

Die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden, die so genannte FA-Reform, ist auf den 1. Januar 2016 in Kraft getreten (Botschaft, Heft Nr. 7/2013–2014). Mit der FA-Reform wurde das bis dahin geltende Ausgleichssystem durch ein grundlegend neues, modernes System abgelöst. Der innerkantonale Finanzausgleich dient insgesamt der Stärkung der Bündner Gemeinden.

Das Finanzausgleichssystem lässt sich schematisch wie folgt darstellen:



Abbildung 1: Schematische Darstellung des Finanzausgleichssystems; Zahlen: Ø 2016–2020; SLA: Ø 2016–2018.

1. Ziele des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich soll

- die finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden stärken;
- die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verringern;
- den Gemeinden eine Grundausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten;
- übermässige finanzielle Lasten der Gemeinden aufgrund ihrer Besiedlungsstruktur, Topographie und Schülerquote oder aufgrund der materiellen Sozialhilfe mildern;
- Härtefälle aufgrund ausserordentlicher Lasten einzelner Gemeinden vermeiden.

2. Wirksamkeitsbericht

Gemäss Art. 16 FAG sollen der Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs periodisch umfassend geprüft werden. Die Regierung hat den Grossen Rat in geeigneter Form über die Ergebnisse zu orientieren und bei Bedarf Massnahmen zur Verbesserung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zu beantragen. Das Gesetz lässt bewusst die Periodizität und die Form des Wirksamkeitsberichts offen.

Damit aussagekräftige Analysen vorgenommen werden können, muss eine Mindestanzahl Jahresrechnungen der Gemeinden vorhanden sein. Der vorliegende erste Wirksamkeitsbericht kann die Jahresrechnungen 2016–2018 der Gemeinden berücksichtigen, wobei drei Jahre ein äusserst knapp bemessener Betrachtungszeitraum ist, um den Finanzausgleich fundiert zu werten. Für die Auswertung der Zahlen des Finanzausgleichs können die Jahre 2016–2018 herangezogen werden. Etwas erschwerend für die Beurteilung ist der Umstand, dass während

dieser Zeit die Gemeinden ihre Rechnungslegung von HRM1 auf HRM2¹ umgestellt haben. Trotzdem sind zumindest Trendaussagen möglich.

Der vorliegende Wirksamkeitsbericht widmet sich folgenden Schwerpunkten:

- Grundsätzliche Funktionsweise aller Instrumente und deren Wirkung;
- Spezifikation der Datengrundlagen;
- Auswirkungen der kantonalen STAF-Umsetzung (Steuerreform und AHV-Finanzierung);
- Nutzen des befristeten Ausgleichs;
- Vollzug der Berechnungen;
- Finanzaufsicht.

Formal beinhaltet der vorliegende Bericht auch eine Botschaft, da einige Anpassungen im Finanzausgleichsgesetz in Form einer Teilrevision angedacht und beantragt sind. Die Änderungen sollen für die Berechnung der Finanzausgleichszahlen 2022 wirksam werden. Bereits im Jahr 2021 werden die Mehrmittel in der Höhe von rund 7 Millionen Franken aus der kantonalen Umsetzung der STAF für die Gemeinden im positiven Sinne spürbar. Diese zusätzlichen Mittel führen zu einer substanziellen Erhöhung der Mindestausstattung für die ressourcenschwachen und zu einer geringeren Abschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden.

Der innerkantonale Finanzausgleich ist ein allgemeines Ausgleichsinstrument, das für die Ausrichtung der Beiträge bzw. deren Abschöpfung auf die Basis verschiedener Indikatoren abstellen muss. Einerseits werden dazu nicht beeinflussbare Daten verwendet und andererseits die Beiträge zweckfrei ausgerichtet. Die Mittel des Finanzausgleichs fliessen somit in den allgemeinen Gemeindehaushalt. Ausnahmen bilden der Anteil Schullasten des Gebirgs- und Schullastenausgleichs (GLA) sowie der Soziallastenausgleich (SLA). Im Wirksamkeitsbericht wird geprüft, ob die zweckgebundene Verbuchung des Anteils Schullasten nach wie vor zweckmässig ist oder ob Anpassungen erforderlich sind.

3. Wirkung des Finanzausgleichs

Die nachweisbaren Wirkungen des neuen Finanzausgleichs lassen sich in aller Kürze wie folgt wiedergeben:

Finanzen:

- Der Finanzausgleich gleicht übermässige Abweichungen vom Durchschnitt aller Gemeinden aus. Spezifische Verhältnisse einer Gemeinde können hingegen nicht Teil eines allgemeinen Ausgleichssystems sein.
- Der Finanzausgleich hilft ressourcenschwächeren Gemeinden, ihre Aufgaben zu finanzieren, ohne dass die ressourcenstärkeren Gemeinden finanziell derart geschwächt werden, dass diesen ein Aufgabenverzicht oder eine übermässige Steuerbelastung drohen.
- Der Finanzausgleich nimmt Veränderungen in der Entwicklung der Gemeinden relativ rasch auf. Wer ressourcenschwächer wird, muss weniger abliefern oder bekommt mehr Mittel.
- Der Finanzausgleich ist so austariert, dass Fehlanreize vermieden werden: Mit Steuerfussänderungen oder durch das Ausgabenverhalten kann eine Gemeinde die Ausgleichszahlungen nicht beeinflussen. Gemeinden, welche durch eigene Anstrengung ressourcenstärker werden, haben von der zusätzlichen Stärke nur wenig mehr Mittel in den Ressourcenausgleich abzuliefern. Stärker werden lohnt sich trotz des Finanzausgleichs.
- Der Finanzausgleich insgesamt und der Ressourcenausgleich im Speziellen sind relativ üppig dotiert. Dies wird mit den zusätzlichen Mitteln aus der STAF-Umsetzung noch verstärkt.

¹ Insbesondere als Folge eines neuen Kontoplans, veränderten Abschreibungsvorgaben sowie der vielerorts vorgenommenen neuen Zuordnung von Verwaltungs- bzw. Finanzvermögen sind die Jahresrechnungen HRM1 und HRM2 nur eingeschränkt vergleichbar.

Eigenverantwortung /Autonomie:

- Die Gemeinden erhalten die Mittel aus dem Finanzausgleich weitgehend zweckfrei und können somit selber bestimmen, wofür sie diese Mittel einsetzen. Dies bedeutet für die Gemeinden Freiheit und Verantwortung zugleich.
- Der Finanzausgleich hilft, dass die Gemeinden ihre zwingenden Aufgaben erfüllen können und gleichzeitig meist auch noch freie Mittel haben, um strategische Aufgaben angehen zu können.
- Die Beiträge werden gestützt auf nicht beeinflussbare Grössen ausgerichtet. Dies schliesst Ermessen, Manipulation und Willkür aus und sichert die Gleichbehandlung aller Gemeinden. Zudem sind die Daten transparent. Das Finanzausgleichssystem wird aber nicht jedem Einzelfall gerecht; insbesondere im weitläufigen und strukturell sehr unterschiedlichen Kanton Graubünden ist dies wirtschaftlich weder sinnvoll noch möglich.

Strukturen:

- Der neue Finanzausgleich ist darauf ausgerichtet, dass keine Gemeinde aus finanziellen Gründen zu einer Strukturreform gedrängt wird. Hingegen werden grössere Gemeinden auch nicht mehr bestraft, weil die Beiträge pro Einwohnerin und Einwohner berechnet werden.

Als ein Indiz für das Funktionieren des neuen Finanzausgleichssystems wird die Veränderung der Gemeindesteuerfüsse (für die Einkommenssteuern) im Zeitablauf herangezogen. Erhöhen sich die Steuerfüsse ohne wirtschafts- oder finanzpolitisch markante Einflüsse von aussen, so ist anzunehmen, dass der innerkantonale Finanzausgleich dafür verantwortlich ist. Die folgende Grafik zeigt die Anpassungen der Gemeindesteuerfüsse² nach Farben dargestellt. Die Mehrheit der Bündner Gemeinden hat in der Zeit von 2015, also im Jahr vor der Einführung des neuen Finanzausgleichs, bis 2020 keine Anpassungen ihres Steuerfusses vorgenommen (blau eingefärbt). Gebergemeinden mussten ihren Steuerfuss nicht erhöhen³, zahlreiche Gemeinden konnten ihren Steuerfuss gar senken. Dies wurde durch die FA-Reform auch nicht beabsichtigt, was schliessen lässt, dass der Finanzausgleich wie gewünscht wirkt.

² Die Gemeindesteuerfüsse für die nach 2015 zusammengeschlossenen Gemeinden sind einwohnergewichtet berechnet. Dies führt beispielsweise bei der Gemeinde Klosters-Serneus zu einer durchschnittlichen Steuerfussenkung, weil die frühere Gemeinde Saas einen höheren Steuerfuss angewandt hatte. Bei der Gemeinde Rheinwald hingegen erhöhte sich dieser durchschnittliche Gemeindesteuerfuss, weil die ehemalige Gemeinde Hinterrhein einen Steuerfuss von 75 Prozent erhob.

³ Einzige Ausnahme ist die Gemeinde Sufers, die jedoch aus anderen Gründen als wegen des innerkantonalen Finanzausgleichs ihren Steuerfuss erhöhen musste.

Vergleich der Gemeindesteuerfüsse (2015 zu 2020)

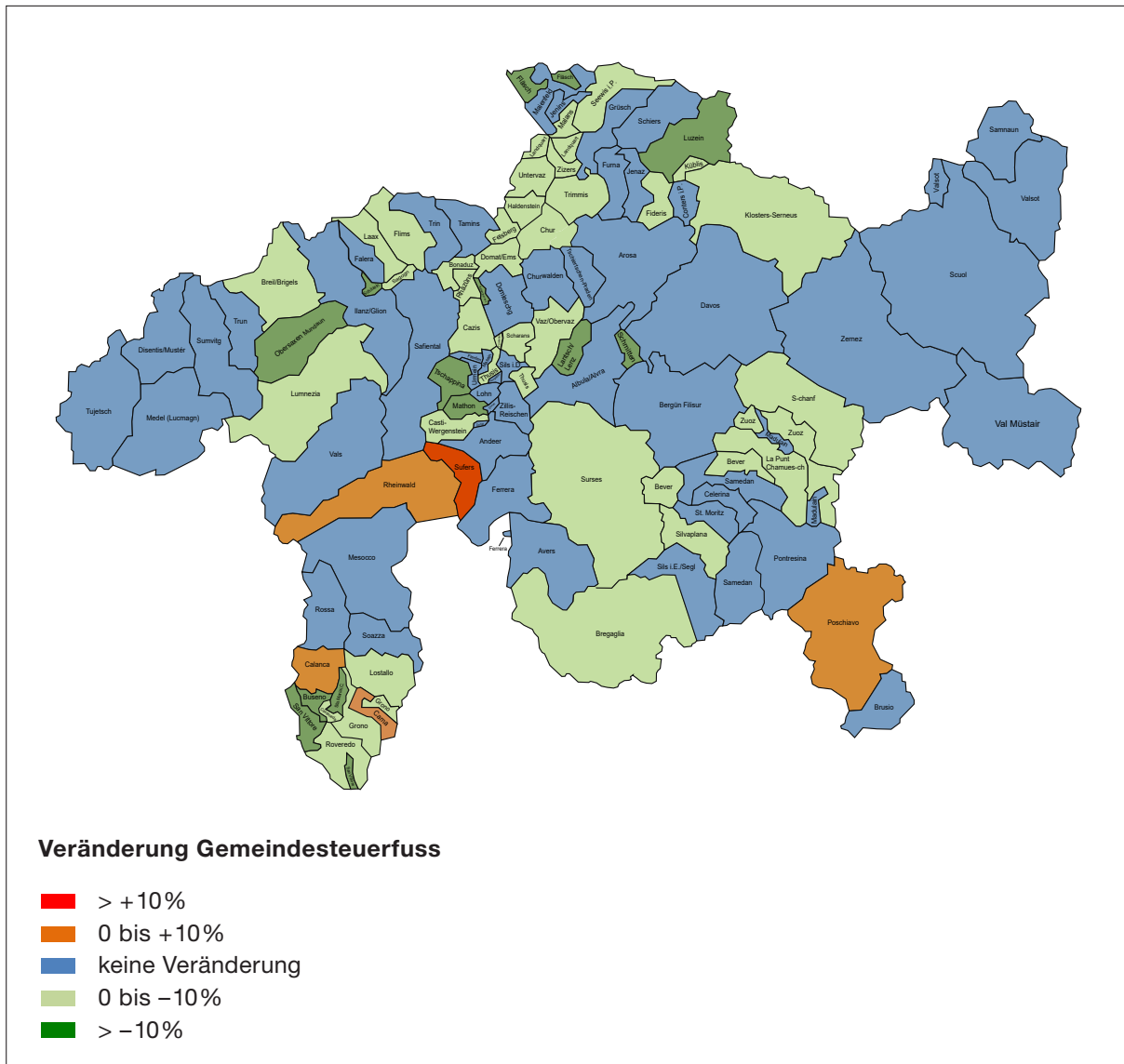


Abbildung 2: Veränderung der Steuerfüsse im Vergleich von 2015 zu 2020.

Die Instrumente Ressourcenausgleich, Gebirgs- und Schullastenausgleich und Soziallastenausgleich entfalten eine positive Wirkung. Die Tatsache, dass der individuelle Härteausgleich für besondere Lasten noch keine Mittel sprechen musste, weist zusätzlich darauf hin, dass die ressourcenschwachen Gemeinden mit dem Finanzausgleich genügend Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung haben. Der befristete Ausgleich infolge des Systemwechsels, welcher mit der letzten Zahlung im laufenden Jahr 2020 entfällt, hat ergänzend dazu beigetragen, dass die berechtigten Gemeinden den Wechsel vom bisherigen in das neue System gut verkräften konnten.

Weitere und detaillierte Erkenntnisse, wie das neue Finanzausgleichssystem wirkt, folgen im Kapitel IX. (Gesamtanalyse und Fazit) sowie jeweils nach den einzelnen Kapiteln zu den Instrumenten.

4. Rechtliche Anpassungen

Die im Rahmen der vorliegenden Botschaft vorgesehenen Revisionspunkte sind nebst der Bereinigung der Übergangsbestimmungen für die Einführung der FA-Reform:

- Berücksichtigung der Quellensteuern sowie der Gewinn- und Kapitalsteuern für die Bemessung der Ressourcenstärke der Gemeinden gemäss dem vom Grossen Rat festgelegten Steuerfuss;
- Rechtliche Klarstellung der Berücksichtigung der Netto-Wasserzinsen;
- Möglichkeit für die Regierung, die Mittel des Ressourcenausgleichs um maximal zur Hälfte für höchstens 500 Personen jeder Gemeinde zu kürzen;
- Keine buchhalterische Zweckbindung des Schullastenausgleichs mehr (Berechnung und Volumen bleiben gleich);
- Formelle Rechtsgrundlage für die Rückerstattung von ungerechtfertigten Beiträgen des Soziallastenausgleichs;
- Formelle Rechtsgrundlage für die nachträgliche Korrektur von fehlerhaften Berechnungen.

Weitere Anpassungen sind auf Verordnungsstufe vorzunehmen. Dies betrifft insbesondere die Steuerwerte der Liegenschaften für die Berechnung des Ressourcenpotenzials, welche dank der Einführung einer neuen Software beim Amt für Immobilienbewertung bezogen werden können. Zu erwähnen sind an dieser Stelle die neuen Daten für die Feststellung der Strassenlängen: Die Daten des Bundesamts für Landestopografie (Swisstopo) werden nicht mehr anhand des Kartenmaterials (Vector 25) erhoben, sondern anhand des genaueren technischen Landschaftsmodells (TLM), welches dank Flugaufnahmen die Strassenlängen und -breiten exakt festlegen kann.

II. Ausgangslage und Auftrag

1. Ausgangslage

Im Jahr 1958 wurde der direkte Finanzausgleich für die Bündner Gemeinden eingeführt. Der innerkantonale Finanzausgleich wuchs wie auch die Aufgabenzuteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden in den nachfolgenden Jahrzehnten allmählich und ohne ein gesamtheitliches Konzept dazu. Es gab verschiedene Teilrevisionen, jedoch nie eine Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes. Eine markante Erweiterung des Ausgleichs wurde im Jahr 1991 mit der Ausrichtung von nach der Finanzkraft der Gemeinden abgestuften Kantonsbeiträgen an die Lehrerbesehung vorgenommen, womit der indirekte Finanzausgleich geschaffen wurde.

Mit der FA-Reform im Jahr 2016 – und der Einführung eines Ressourcen- und Lastenausgleichs – wurde das bis dahin geltende System mit einem direkten und indirekten Finanzausgleich durch ein modernes abgelöst. Zudem wurden verschiedene gegenläufige Zahlungsströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden vereinfacht. So konnten gegenläufige Finanzausgleichszahlungen mit einem Bruttovolumen von jährlich über 60 Millionen Franken entflochten werden: 20 Bereiche wurden neu dem Kanton und 12 Bereiche den Gemeinden zugeteilt.

Richtschnur für die Wirksamkeit des Finanzausgleichs sind vor allem die in Art. 2 FAG formulierten Ziele:

- *die finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden stärken;*
- *die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verringern;*
- *den Gemeinden eine Grundausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten;*
- *übermässige finanzielle Lasten der Gemeinden aufgrund ihrer Besiedlungsstruktur, Topographie und Schülerquote oder aufgrund der materiellen Sozialhilfe mildern;*
- *Härtefälle aufgrund ausserordentlicher Lasten einzelner Gemeinden vermeiden.*

Der innerkantonale Finanzausgleich dient folglich insgesamt der Stärkung der Bündner Gemeinden.

Der Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs sollen unter Beachtung der Gemeindegemeinschaften periodisch umfassend geprüft werden (Art. 16 FAG). Die Regierung hat den Grossen Rat in geeigneter Form über die Ergebnisse zu orientieren und bei Bedarf Massnahmen zur Verbesserung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zu beantragen.

Die Wirkungen der FA-Instrumente dürfen nicht mit jenen des früheren Finanzausgleichs verglichen werden, sondern mit einer Situation, wie sie sich mutmasslich ohne Finanzausgleich ergeben würde (vgl. Botschaft, Heft Nr. 7/2013–2014, S. 307).

Nachdem der Grosse Rat mit dem Gemeindestrukturbericht (Botschaft, Heft Nr. 8/2018–2019) bereits umfassend über die Entwicklung der territorialen Strukturen informiert worden ist, folgt nun mit dem vorliegenden ersten Wirksamkeitsbericht die Beurteilung des Finanzausgleichs. Diese Etappierung war notwendig, weil für eine erste Analyse der Zielerreichung des Finanzausgleichs im engeren Sinne⁴ zumindest drei Jahresabschlüsse aller Gemeinden (nach der Einführung des neuen Systems) abzuwarten waren. So basiert der Wirksamkeitsbericht auf den kommunalen Jahresrechnungen 2016–2018, kann aber fünf Jahre des Finanzausgleichs (2016–2020) berücksichtigen (vgl. Kapitel IV. Methodik und Betrachtungszeitraum).

⁴ Der *Finanzausgleich im engeren Sinne* dient dem Abbau von finanziellen Disparitäten unter den Gemeinden. Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung, die Struktur der Gebietskörperschaften und der Finanzausgleich i.e.S. beeinflussen sich gegenseitig und bilden zusammen den *Finanzausgleich im weiteren Sinne*.

2. Der Finanzausgleich kurz erklärt

Der **Ressourcenausgleich (RA)** sorgt für einen gezielten und wirksamen Abbau der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Bei der Bemessung der Ressourcenstärke wird neben der ständigen Wohnbevölkerung (STATPOP) auch die Zahl der steuerpflichtigen Personen mitberücksichtigt. In den Jahren 2016–2020 erhielten die ressourcenschwachen Gemeinden durchschnittlich 26,7 Millionen Franken aus dem Ressourcenausgleich. Die ressourcenstarken Gemeinden leisteten durchschnittlich rund 18,5 Millionen Franken an den Ressourcenausgleich. Die Differenz von etwa 8 Millionen Franken wurde durch den Kanton finanziert. Die Mitfinanzierung der starken Gemeinden erfolgte auf der Grundlage eines progressiven Tarifs.

Der **Gebirgs- und Schullastenausgleich (GLA)** gilt strukturell bedingte, deutlich überdurchschnittlich hohe bzw. übermässige und von den Gemeinden weitgehend unbeeinflussbare Lasten ab. Damit werden vor allem die erheblichen geografisch-topografischen Lasten sowie auch überdurchschnittliche Schullasten ausgeglichen. Die Mittel werden nach nicht direkt beeinflussbaren Kriterien auf die Gemeinden verteilt (Besiedlungsstruktur, Strassenlängen und Schülerquote), wobei Mittel nur dann ausgerichtet werden, wenn bei den erwähnten Kriterien **insgesamt**, d. h. summiert eine übermässige Belastung vorliegt. Der mit 24 Millionen Franken dotierte Gebirgslastenausgleich wird vollständig vom Kanton finanziert.

Der **Lastenausgleich Soziales (SLA)** übernimmt, abgestuft nach der effektiven Belastung, die für die Gemeinden nicht beeinflussbaren Unterstützungsleistungen und Alimentenbevorschussungen. Übersteigt der Nettoaufwand einer Gemeinde drei Prozent des Ressourcenpotenzials, wird sie ausgleichsberechtigt. Steigende Aufwendungen führen zu einem prozentual höheren Ausgleich. Extreme Belastungen für einzelne Gemeinden werden verhindert. Auch der SLA wird vollständig vom Kanton finanziert. Die SLA-Beiträge für die Jahre 2016–2018 betragen:

2016	7,1 Millionen Franken;
2017	5,8 Millionen Franken;
2018	4,6 Millionen Franken.

Der individuelle **Härteausgleich für besondere Lasten (ILA)** wurde eingeführt, damit einer Gemeinde auf Gesuch hin aufgrund von nicht beeinflussbaren ausserordentlichen Ereignissen und Verhältnissen Sonderbeiträge gewährt werden können. Bislang mussten noch keine entsprechenden Mittel ausgerichtet werden.

Um den Übergang vom früheren zum neuen Finanzausgleichssystem zu erleichtern, wurde ressourcenschwachen Gemeinden eine Übergangshilfe, der **befristete Ausgleich infolge Systemwechsel**, gewährt. Um in den Genuss dieser zusätzlichen Unterstützung zu gelangen, mussten einige Voraussetzungen erfüllt sein: Einerseits hatten diese Gemeinden in den Jahren 2008–2012 einen durchschnittlichen Steuerfuss von mindestens 105 Prozent zu erheben. Zudem hatte eine Mehrbelastung durch die Einführung der FA-Reform von mehr als 100 Franken pro Einwohnerin und Einwohner zu resultieren. Die Mittel wurden vollständig durch den Kanton zur Verfügung gestellt. Die betroffenen Gemeinden sollten damit Zeit erhalten, ihre Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sowie ihre Strukturen den neuen Voraussetzungen anzupassen. Der befristete Ausgleich wurde für längstens fünf Jahre ausgerichtet (2016–2020).

Zu erwähnen ist, dass die **Förderbeiträge** an Gemeindezusammenschlüsse ebenfalls aus der Spezialfinanzierung Finanzausgleich für die Gemeinden stammen. Diese werden im vorliegenden Bericht inkl. den Grafiken für die Wirkung des neuen Finanzausgleichs i.d.R. nicht berücksichtigt.

Die folgende Grafik (Abb. 3) zeigt die **durchschnittlichen Finanzausgleichsbeiträge** bzw. die **Abschöpfung** pro Person und Gemeinde der Jahre 2016–2020. Berücksichtigt für diese Grafik wurden:

- RA/GLA der Jahre 2016–2020, SLA 2016–2018 sowie der befristete Ausgleich;
- Massgebende Personen gemäss STATPOP im Durchschnitt der berücksichtigten Jahre.

- die jährliche Volatilität der Ausgleichsbeiträge sowie die bewilligten und abgelehnten Gesuche für ILA-Beiträge;
- den Bedarf für eine Anpassung der Rechtsgrundlagen.

Über die Entwicklungen im Bereich der Gemeinde- und Gebietsreform hat die Regierung bereits mit dem Gemeindestrukturbericht informiert, welcher in der Dezembersession 2018 vom Grossen Rat diskutiert und zur Kenntnis genommen worden ist (Botschaft, Heft Nr. 8/2018–2019).

4. Verzicht auf Vernehmlassung

Die rechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs beinhalten den Auftrag, dass im Rahmen des Wirksamkeitsberichts auch die Rechtsgrundlagen angepasst werden sollen, wenn ein entsprechender Bedarf ausgewiesen ist. Sofern nicht grundlegende Anpassungen am Finanzausgleichssystem wie beispielsweise die Schaffung neuer Instrumente, die Streichung bisheriger Indikatoren oder sonstige Anpassungen mit einer wesentlichen Veränderung der Finanzströme vorgeschlagen werden, kann auf die Durchführung einer formellen Vernehmlassung verzichtet werden. Die vorliegende Botschaft beinhaltet materielle Anpassungen mit geringfügigen finanziellen Auswirkungen und solche, die sich auf frühere Entscheidungen des Grossen Rates (z. B. kantonale STAF-Umsetzung) stützen.

5. Periodizität des Wirksamkeitsberichts

Das Gesetz lässt die Periodizität des Wirksamkeitsberichts bewusst offen. Damit aussagekräftige Analysen vorgenommen werden können, muss eine Mindestanzahl Jahresrechnungen der Gemeinden vorhanden sein. Der vorliegende Wirksamkeitsbericht kann die Jahresrechnungen 2016–2018 der Bündner Gemeinden berücksichtigen. Drei Jahre ist ein äusserst knapp bemessener Betrachtungszeitraum, um ein komplexes System wie den Finanzausgleich fundiert zu werten.

Die Regierung hat mit Beschluss vom 7. März 2017 (Prot. Nr. 190) bereits frühzeitig den Auftrag erteilt, sowohl einen **Gemeindestrukturbericht** sowie den **Wirksamkeitsbericht Finanzausgleich** an die Hand zu nehmen. Dadurch sollen die politischen Diskussionen an Objektivität und Transparenz gewinnen.

Der Regierung ist daran gelegen, in einem gewissen Rhythmus den Grossen Rat über die Funktionsweise des interkommunalen Finanzausgleichs zu informieren und allfällige Anpassungen vorzuschlagen. Sinnvoll erscheint ein Fünfjahresrhythmus. Liegen spezielle Verhältnisse vor, so können die Abstände auch kürzer oder länger sein sowie Teilberichte vorgelegt werden. Die realwirtschaftlichen Auswirkungen als Folge der Ausbreitung des Coronavirus (SARS-CoV-2) werden voraussichtlich erstmals in den kommunalen Jahresrechnungen 2020 ersichtlich sein. Es ist aber davon auszugehen, dass auch die Folgejahre betroffen sein werden. Eine gewisse Flexibilität in Bezug auf den Zeitpunkt bzw. auf die Ausgestaltung des nächsten Wirksamkeitsberichts kann somit von Vorteil sein.

III. Parlamentarische Vorstösse

- a) Auftrag **Mani-Heldstab** betreffend Lastenausgleich für Gemeinden mit Transitzentren und anerkannten Flüchtlingen

Im Oktober 2013 reichte Grossrätin Mani-Heldstab den Auftrag ein, dass der Kanton unabhängig von der Reform des Finanzausgleichs, beispielsweise im Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG; BR 618.100) gesetzliche Grundlagen schafft, um Zusatzlasten der von Transitzentren und anerkannten Flüchtlingen betroffenen Gemeinden abzudecken. Diesen Auftrag reichte Grossrätin Mani-Heldstab im Nachgang zu einer ähnlich gelagerten Anfrage (Juni 2013) ein, die sich mit dem Thema eines individuellen Härteausgleichs für besondere Lasten für Gemeinden mit Transitzentren beschäftigte. Den Auftrag hat der Grosse Rat in der Junisession 2014 mit 84 zu 0 bei 5 Enthaltungen überwiesen.

Der Auftrag zielt darauf, vor allem jene Gemeinden finanziell zu entschädigen, die durch die Betreuung und Unterstützung von Personen mit einem anerkannten Flüchtlingsstatus bzw. einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung übermässig belastet werden. Im Fokus stehen dabei insbesondere Aufwendungen im Bereich der Integration, der Begleitung und Betreuung für Arbeitsstellen und Wohnungen oder bei administrativen Aufgaben. Auch wenn die freie Niederlassung gewährleistet sei, so würden Personen nach Abschluss des Asylprozesses in aller Regel in der Gemeinde bleiben (GRP 12. Juni 2014, S. 1007).

Die Regierung führte in ihrer Antwort aus, dass dank dem neuen Ressourcenausgleich die Problematik wesentlich entschärft würde, weil dieser die Personen im Asylprozess (> 12 Monate) und ohnehin danach berücksichtige. Somit würden die im Februar 2013 beschlossenen pauschalen Mittel von insgesamt 100 000 Franken für die damaligen vier Standortgemeinden eines Asylzentrums (Cazis, Chur, Davos und Schluein) hinfällig. Mit dem Inkrafttreten der FA-Reform auf den 1. Januar 2016 wurden diese Zahlungen denn auch eingestellt.

Eine Modellberechnung zeigt, dass der kantonale Finanzausgleich zu einer rund vier Mal höheren Entschädigung als die damals zugesicherten pauschalen 100 000 Franken führt. Die Grundlagen bzw. Annahmen für diese Modellberechnung zum Einfluss der Asylzentren auf den Ressourcenausgleich sind:

- Veränderungen auf den Ressourcenausgleich für das Jahr 2020, STATPOP 2017;
- STATPOP beinhaltet auch die Personen im Asylprozess, welche länger als ein Jahr in der Schweiz sind. Aufgrund der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer werden in der Berechnung die Kapazität der Transitzentren (TRZ) sowie des Erstaufnahmezentrums (EAZ) Chur zu 50 Prozent, jene des Ausreisezentrums (ARZ) Flüeli zu 100 Prozent berücksichtigt.

	Einwohnende STATPOP 31.12.2017	Personen in Asylzentren gem. Modell- berechnung	Einwohnende ohne Personen in Asylzent- ren/Modell- berechnung	RA 2020 in CHF (+ Ausstattung/ - Finanzierung)	RA 2020 in CHF Modell- berechnung (+ Ausstattung/ - Finanzierung)	Differenz RA 2020 in CHF (+ höhere Ausstat- tung/ - tiefere Finanzierung durch Einwohner Asylzentrum)
Arosa	3'185	50	3'135	- 102'408	- 121'462	19'055
Cazis	2'174	40	2'134	1'520'568	1'444'680	75'888
Chur	35'543	90	35'453	537'606	534'149	3'457
Davos	10'937	60	10'877	- 1'462'587	- 1'475'591	13'005
Disentis/Mustér	2'092	37	2'055	359'785	329'681	30'104
Grüsch	2'074	37	2'037	331'438	293'088	38'350
Laax	1'755	50	1'705	- 255'679	- 276'940	21'261
Splügen	635	40	595	305'897	251'172	54'724
Schluen	623	40	583	181'118	135'820	45'297
Trimmis	3'283	63	3'220	749'337	672'201	77'136
Val Müstair	1'511	30	1'481	620'651	585'299	35'352
Total	63'812	537	63'275	2'785'724	2'372'098	413'626

Tabelle 1: Modellberechnung der Auswirkungen von Asylzentren auf den RA 2020.

Diese Modellberechnung zeigt, dass die Standortgemeinden durch die zusätzlich anrechenbaren Einwohnenden zwischen rund 3500 und 77 000 Franken, insgesamt um rund 400 000 Franken, Mehrmittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten (höhere Beiträge der Mindestausstattung bzw. geringere Abschöpfung).

Aufgrund dieses Ergebnisses erachtet es die Regierung als nicht angezeigt, neben dem Finanzausgleich noch eine weitere Regelung zu schaffen, die allfällige Kosten abgeltet. Daran ändert auch die Neustrukturierung des Asylwesens der Schweiz nichts, da weder die Zuständigkeiten noch die Mechanismen im Finanzierungsbereich davon tangiert werden. Der Auftrag Mani-Heldstab soll deshalb im Rahmen dieses Wirksamkeitsberichts und der Botschaft abgeschrieben werden.

- b) Anfrage **Pfäffli** betreffend Steuererleichterungen gemäss Art. 5 des Steuergesetzes für den Kanton Graubünden (StG; BR 720.000)

Grossrat Pfäffli reichte die Anfrage in der Dezembersession 2017 ein. Unter anderem wollte der Anfragende wissen, welche Auswirkungen die gewährten Steuererleichterungen auf die Berechnung des Ressourcenpotenzials und damit auf den Ressourcenausgleich des Bündner Finanzausgleichs haben.

Die Regierung führte in ihrer Antwort aus, dass im Ressourcenpotenzial nur Gewinn und Kapital erfasst würden, die effektiv besteuert werden. Es könne nicht gesagt werden, wie hoch die entsprechenden Steuerfaktoren ohne eine Steuererleichterung wären, weil offen sei, ob sich die Unternehmungen überhaupt für den Standort Graubünden entschieden hätten und ob die entsprechenden Gewinne überhaupt in Graubünden erzielt worden wären. Beeinflusst die Steuererleichterung die Unternehmensansiedlungen, könne die Frage nach deren Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich nicht beantwortet werden.

In der Aprilsession 2018 wurde die Antwort der Regierung diskutiert. Grossrat Pfäffli zeigte sich mit der Antwort der Regierung nicht zufrieden, weil er der Ansicht war, dass auch bei Steuererleichterungen, analog der Einkommens- und Vermögenssteuern und der Liegen-

schaftensteuern, eine kalkulatorische Aufrechnung auf 100 Prozent bei den Gewinn- und Kapitalsteuern erfolgen könnte. «Wenn wir die Steuerprivilegien aus dem Jahr 2015 von 3,7 Millionen Franken beispielsweise beim Ressourcenausgleich für das Jahr 2018 hinzurechnen, wäre bei den juristischen Personen ein Steuerbetrag von 95 Millionen Franken statt 91,3 Millionen Franken angefallen. Der absolute Ressourcenbetrag aller Gemeinden wäre also um 4 Millionen Franken gestiegen, nicht aber der Ressourcenbetrag, der absolute, der einzelnen Gemeinden. Dementsprechend wäre eigentlich der Ressourcenbeitrag oder das Ressourcenpotenzial jeder einzelnen Gemeinde etwas tiefer ausgefallen als er wirklich ausgewiesen ist.» (GRP 17.4.2018, S. 744). Grossrat Pfäffli führte weiter aus, dass der Kanton als eine Art fiktive Gemeinde einspringen und die durch die Steuererleichterungen erfolgte Einbusse im Ressourcenausgleich übernehmen müsste. Die zuständige Regierungsrätin Janom Steiner stellte daraufhin in Aussicht, im Wirksamkeitsbericht diese Thematik nochmals aufzugreifen.

Für die Steuern der natürlichen Personen (mit Ausnahme der Quellensteuern) und für die Liegenschaftensteuern kann die Gemeinde selbständig den Steuerfuss festlegen und erhält die entsprechenden Steuereinnahmen. Bei den juristischen Personen (und bei den Quellensteuern) ist das nicht der Fall, dort setzt der Grosse Rat jährlich die jeweiligen Steuerfüsse fest, die für die Gemeinden somit nicht beeinflussbar sind. Da das ausschöpfbare Volumen für die Gemeinden lediglich in der Höhe des vom Grossen Rat bestimmten Steuerfusses liegt, wird im vorliegenden Bericht auch vorgeschlagen, für das künftige Ressourcenpotenzial die effektiven Einnahmen zu berücksichtigen. Ähnlich verhält es sich bei Steuererleichterungen. Es soll da ebenfalls nicht eine fiktive Einnahme berücksichtigt werden, sondern wirklich fliessende Einnahmen. Um die Dimensionen bzw. die Auswirkungen auf einige ausgewählte Gemeinden sichtbar zu machen, sind nachfolgend kalkulatorische Berechnungen aufgeführt. Es handelt sich dabei um eine Modellberechnung, die (wie von Grossrat Pfäffli vorgeschlagen) von folgenden Annahmen ausgeht:

- *Es werden 4 Millionen Franken zusätzlich als fiktive Einnahmen der Steuern der juristischen Personen dem Ressourcenpotenzial zugerechnet. Der Kanton Graubünden figuriert dabei als eine eigene «Gemeinde», welche dieses zusätzliche Ressourcenpotenzial in das System einschiesst.*
- *Als Basis dienen die Finanzausgleichsberechnungen 2020.*

Dieses Gedankenspiel würde zu einem Plus von 4,7 Prozent bei den Gewinn- und Kapitalsteuern bzw. 0,5 Prozent über die gesamten berücksichtigten Ressourcen führen. Das Ressourcenpotenzial pro Person würde um 19 Franken von 3798 auf 3817 Franken ansteigen. Insgesamt führt dies bei gleichbleibenden Ausrichtungs- bzw. Abschöpfungsparametern zu zusätzlichen Mitteln (höhere Ausrichtung von Mitteln des Ressourcenausgleichs oder geringere Abschöpfung) für alle Gemeinden. Die absolut gesehen grössten Veränderungen in Franken betreffen die folgenden Gemeinden:

Gemeinde:	Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich: Zusätzliche Mittel in Franken	
	Insgesamt	pro Person
Chur	75'778	2,13
Landquart	70'169	7,93
<i>St. Moritz</i>	<i>42'740</i>	<i>7,41</i>
Domat/Ems	36'504	4,52
<i>Davos</i>	<i>35'793</i>	<i>3,08</i>

Tabelle 2: Fiktive Aufrechnung von Steuererleichterungen für den Ressourcenausgleich führt zu Mehrmitteln für alle Gemeinden, d.h. mehr Ausrichtung an die ressourcenschwachen oder weniger Abschöpfung für die ressourcenstarken Gemeinden (kursiv dargestellt).

Insgesamt würden die Gemeinden im Umfang von rund einer Million Franken profitieren. Dieser Betrag müsste vollumfänglich vom Kanton finanziert werden.

Die Regierung lehnt die Zurechnung dieser fiktiven Ressourcen aus mehreren, nachfolgend aufgeführten Gründen ab:

Die effektive Steuererleichterung lässt sich, falls überhaupt, nur mit grossem Aufwand berechnen. Die vorher im Berechnungsbeispiel verwendeten 4 Millionen Franken sind ein Schätzwert. Steuererleichterungen sind wirtschaftsfördernde Massnahmen, damit sich Unternehmungen in unserem Kanton ansiedeln und hier investieren. Ohne solche entgegenkommenden Bestimmungen würde sich eine Unternehmung vermutlich gar nicht in Graubünden niederlassen. Der Vorschlag von Grossrat Pfäffli basiert auf der Annahme, dass sich juristische Personen auch ohne diese steuerlichen Möglichkeiten ansiedeln und somit voll steuerpflichtig würden.

In der Sache geht es letztlich um die Frage, ob eine Steuererleichterung der Grund für die Ansiedlung einer neuen Unternehmung oder die Betriebserweiterung einer bestehenden Unternehmung ist oder ob solche Investitionen auch ohne diese getätigt worden wären. Für die Regierung ist klar, dass die Steuererleichterung kausal für die Ansiedlung oder Erweiterung einer Unternehmung ist. So können den Gemeinden keine fiktiven Gewinnsteuererträge angerechnet werden, weil es die Unternehmung oder die Betriebserweiterung ohne diese Erleichterung gar nicht gegeben hätte. Ansonsten müssten konsequenterweise die wirtschaftsfördernden Möglichkeiten gänzlich wegfallen, weil sie nicht die nötigen Anreize schaffen. Die Regierung ist der Überzeugung, dass solche Massnahmen notwendig und daher unverzichtbar für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons sind und weiterhin angewendet werden sollen.

Würde man die Ansicht vertreten, dass die Steuererleichterung nicht kausal für die Ansiedlung wäre, so wäre dieser Aspekt der Wirtschaftsförderung obsolet und daher Art. 5 StG aufzuheben.

Eine fiktive Aufrechnung von nicht realisierbaren Steuereinnahmen würde ausserdem dem Wesen des Ressourcenausgleichs widersprechen, welcher nicht 100 Prozent der anfallenden Ressourcen in einer Gemeinde aufnimmt, sondern nur zu wesentlichen Teilen. Mit Fug und Recht würde sich die Frage stellen, ob ansonsten nicht sämtliche bei den Gemeinden anfallenden Ressourcen wie u. a. die Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern oder Kausalabgaben (z. B. Gebühren) nicht auch einzurechnen wären. Zudem wären Aufwandbesteuerte ebenfalls fiktiv aufzurechnen.

Aufgrund dieser Ausführungen, des unverhältnismässigen Aufwands, der fehlenden Rechtsicherheit und der geringen Auswirkung auf den Ressourcenausgleich – das gesamte Volumen der Steuererleichterungen macht lediglich rund 0,5 Prozent des gesamten Ressourcenzpotenzials aus – ist eine Aufrechnung nicht sinnvoll.

Im Anhang 4 dieses Berichts sind die Auswirkungen des Vorstosses Pfäffli auf die Gemeinden und den Kanton (insgesamt und als fiktive Gemeinde) abgebildet.

IV. Methodik und Betrachtungszeitraum

Für die Analyse und die Beurteilung des Finanzausgleichs sind die kommunalen Jahresabschlüsse einzubeziehen. Die Gemeinden haben jeweils bis Ende September des Folgejahres Zeit, ihre abgeschlossenen und genehmigten Jahresrechnungen dem Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) einzureichen. Für diesen Wirksamkeitsbericht können somit die kommunalen Rechnungen der Jahre 2016–2018 berücksichtigt und für die Beurteilung herangezogen werden.

Jahresrechnungen:

2016	2017	2018
------	------	------

Ein Dreijahresvergleich ist als absolutes Minimum zu sehen. Für die Erhebung der Wirkung erschwerend kommt hinzu, dass die meisten Gemeinden im Betrachtungszeitraum vom Rechnungslegungsstandard HRM1 zu HRM2 wechselten. Insbesondere als Folge eines neuen Kontoplans, veränderten Abschreibungsvorgaben sowie der vielerorts vorgenommenen neuen Zuordnung von Verwaltungs- bzw. Finanzvermögen ist die Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen HRM1 und HRM2 nur eingeschränkt gegeben.

Die Finanzausgleichszahlen hingegen können über einen grösseren Zeitraum berücksichtigt werden: Hier stehen die Jahre 2016–2020 zur Verfügung.

Finanzausgleichszahlen:

2016	2017	2018	2019	2020
------	------	------	------	------

Der Wirksamkeitsbericht hält sich an die Struktur des Finanzausgleichssystems, d.h. alle Instrumente werden in den einzelnen Kapiteln beschrieben, analysiert und bewertet. Im Zentrum der Betrachtungen stehen die Fragen, ob die Gemeinden mit den ausgerichteten Mitteln ihre Aufgaben finanzieren und erfüllen können und die finanziellen Disparitäten unter den Gemeinden verringert werden. Ebenso ist aber zu klären, ob die Mittel der ressourcenstarken Gemeinden nicht zu stark abgeschöpft werden, und sie so zu geringe Anreize haben, ihre eigene Ressourcenstärke zu erhöhen. Verschiedene Indizien, wie z.B. die Veränderung der Steuerfüsse, zeigen, ob die gewünschten Wirkungen des Finanzausgleichs eingetreten sind oder nicht.

Wie bereits erwähnt, fokussiert sich der Wirksamkeitsbericht trotz einer integralen Sicht auf Schwerpunkte; eine Vorgehensweise, welche sich an die Berichterstattung des Bundes zum interkantonalen Finanzausgleich wie auch an diejenige anderer Kantone anlehnt.

Der Bericht widmet sich folgenden Schwerpunkten:

- Grundsätzliche Funktionsweise aller Instrumente und deren Wirkung;
- Spezifikation der Datengrundlagen;
- Auswirkungen der kantonalen STAF-Umsetzung;
- Nutzen des befristeten Ausgleichs;
- Vollzug der Berechnungen;
- Finanzaufsicht.

Bereits für einen nächsten Bericht absehbar ist eine vertiefte Prüfung des GLA-Indikators **Besiedlungsstruktur**. Es ist fraglich, wie lange die dafür notwendigen Daten des Bundes zur Verfügung stehen werden. Möglich wäre, kantonsintern die Daten aufzubereiten und zur Verfügung zu stellen. Dazu sind jedoch noch weitergehende und vertiefte Abklärungen notwendig.

Zu Beginn des Berichts erfolgt ein Kapitel zu den Datengrundlagen. Die Erfahrungen zeigen, dass einerseits die Grundlagen zu erläutern bzw. zu spezifizieren sind (z.B. Steuern). Andererseits liegen teilweise alternative oder veränderte Datenquellen (z.B. Strassenlängen, Liegen-

schaftensteuern) vor, welche eine Anpassung der Berechnungsgrundlagen ermöglichen oder bedingen. Diese Anpassungen fliessen ebenfalls in diesen Wirksamkeitsbericht ein, auch wenn dazu keine Revision des FAG notwendig ist.

Der neuen **Finanzaufsicht** wird ein ausführliches Kapitel gewidmet. Eine abschliessende Beurteilung ist aufgrund der wenigen Gemeinden, welche eine intensivere Betreuung durch den Kanton erfahren, noch nicht möglich. Ein nächster Wirksamkeitsbericht wird dieses Thema erneut aufnehmen und entsprechende Aussagen bzw. Wertungen beinhalten.

V. Datengrundlagen

Die Erfahrungen nach fünf Jahren Berechnung zeigen, dass bei einigen Datengrundlagen deren Definition nicht ausreichend klar ist. Eine Anpassung des formalen Rechts ist zwar lediglich in Einzelfällen notwendig. Im vorliegenden Wirksamkeitsbericht sollen die fachspezifischen Termini erläutert werden. Insbesondere im Bereich der Steuern werden in Art. 6 FAV etwas «untechnisch» Begriffe verwendet, die der Klärung bedürfen.

Die Berechnungen des RA und GLA basieren auf den jeweils neusten verfügbaren Daten (Art. 12 Abs. 2 FAG). Massgebend sind die jeweils Ende März letztverfügbaren Daten. In Art. 6 FAV sind die für die Berechnung zu verwendenden Datengrundlagen und -eigner aufgeführt.

- Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen 3 und 4 Jahre vor dem Ausgleichsjahr (Steuerverwaltung);
- Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen 3 und 4 Jahre vor dem Ausgleichsjahr (Steuerverwaltung);
- Quellensteuern 3 und 4 Jahre vor dem Ausgleichsjahr (Steuerverwaltung);
- Liquidationsgewinnsteuern und Aufwandsteuern 3 und 4 Jahre vor dem Ausgleichsjahr (Steuerverwaltung);
- Grund- und Liegenschaftensteuern der natürlichen und juristischen Personen zum Ansatz von 1,5 Promille 3 und 4 Jahre vor dem Ausgleichsjahr (Steuerverwaltung);
- Wasserzinsen 2 und 3 Jahre vor dem Ausgleichsjahr (Amt für Energie und Verkehr);
- Abgeltungsleistungen für Einbussen bei der Wasserkraftnutzung 2 und 3 Jahre vor dem Ausgleichsjahr (Amt für Energie und Verkehr);
- mittlere ständige Wohnbevölkerung am Hauptwohnsitz inklusive vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende mit einer Gesamtaufenthaltsdauer in der Schweiz von mindestens zwölf Monaten gemäss der eidgenössischen Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes – STATPOP per Ende des dritten Jahres vor dem Ausgleichsjahr (Amt für Wirtschaft und Tourismus);
- Anzahl steuerpflichtige Personen per Ende des dritten Jahres vor dem Ausgleichsjahr (Steuerverwaltung);
- Schülerzahl des Kindergartens und der Volksschule gemäss eidgenössischer Schülerstatistik und des Untergymnasiums nach Wohnort und Schulort für das letzte abgelaufene Schuljahr vor dem Ausgleichsjahr (Amt für Volksschule und Sport);
- Gesamtfläche abzüglich der Fläche für stehende und fliessende Gewässer und der weiteren unproduktiven Fläche gemäss Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik (Amt für Wirtschaft und Tourismus);
- eidgenössische Statistik über die Anzahl Einwohner in Streusiedlungen per Ende des dritten Jahres vor dem Ausgleichsjahr (Amt für Landwirtschaft und Geoinformation; GIS-Zentrale);
- Strassenklassifizierung der Gemeindestrassen gemäss dem Bundesamt für Landestopografie (Amt für Landwirtschaft und Geoinformation; GIS-Zentrale);
- Länge Kantonsstrasse innerorts (Tiefbauamt).

In den jeweiligen Kapiteln zu den Instrumenten des Finanzausgleichs werden, wo nötig, die Angaben zu den Datengrundlagen definiert oder präzisiert. Wo keine Angaben gemacht werden, ergibt sich keine diesbezügliche Notwendigkeit.

Die Grundlage der **ständigen Wohnbevölkerung** ist die Basis, die für sämtliche Instrumente des Finanzausgleichs als Berechnungsgrösse herangezogen wird und ebenso einer Präzisierung bedarf, wie die **Anzahl steuerpflichtige Personen**.

Ständige Wohnbevölkerung

Die ständige Wohnbevölkerung gemäss **STATPOP** (Statistik der Bevölkerung und der Haushalte als Teil des eidgenössischen Volkszählungssystems) umfasst alle Schweizerinnen und Schweizer mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde, Ausländer B/C⁵ sowie mit Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten in der Schweiz (also auch Kurzaufenthalter, Flüchtlinge u. ä., welche insgesamt schon über ein Jahr in der Schweiz sind). Daneben gibt es die nichtständige Wohnbevölkerung (v. a. Kurzaufenthalter < 12 Monate) sowie die Wohnbevölkerung am Nebenwohnsitz (in der Regel Wochenaufenthalter, mit Hauptwohnsitz in einer anderen Gemeinde). Diese Einwohnerzahlen wären jedoch nicht geeignet für die Bemessung, weil darin Personen doppelt gezählt werden (an ihrem Haupt- sowie an ihrem Nebenwohnsitz).

Wie der Bund zieht auch der Kanton für alle administrativen Zwecke STATPOP heran, damit die gleichen Definitionen gelten, die Daten vergleichbar sind und v. a. überall mit denselben Daten gearbeitet wird. Die definitiven Daten werden jeweils im August für das Vorjahr veröffentlicht, da der ganze Produktionsprozess (Abgleich mit Bundesregistern, nachträgliche Korrekturen etc.) auf Bundesebene relativ komplex ist.

Eine Anpassung der Verordnung ist im Sinne einer Vereinfachung angezeigt, weil STATPOP die vorläufig Aufgenommenen und Asylsuchende mit einer Gesamtaufenthaltsdauer in der Schweiz von mindestens 12 Monaten bereits beinhaltet. Zudem hat sich die Begrifflichkeit der «mittleren Wohnbevölkerung» überholt, da STATPOP jeweils den 31. Dezember eines Jahres als Erhebungszeitpunkt heranzieht. Diese Anpassung hat keinerlei Auswirkungen auf die Berechnung des Finanzausgleichs.

Anzahl steuerpflichtige Personen per Ende des dritten Jahres vor dem Ausgleichsjahr⁶

Um die massgebende Personenzahl zu berechnen, ist auch das Total der steuerpflichtigen Personen gemäss den Steuerdaten der Steuerverwaltung notwendig. Übertrifft das Total der steuerpflichtigen Personen die Einwohnerzahl der ständigen Wohnbevölkerung, so wird der überschüssende Anteil zu 20 Prozent zu den massgebenden Personen gerechnet. Eine Definition, was genau «steuerpflichtige Personen» sind, ist aus der FAV nicht ersichtlich, so dass vorliegend eine Klärung vorzunehmen ist. Das Total der steuerpflichtigen Personen wird von der Steuerverwaltung pro Gemeinde erfasst. Es setzt sich aus den primär und den sekundär steuerpflichtigen Personen zusammen. Konkret werden gemäss dem Steuerveranlagungsprogramm EVA jeweils per Stichtag 31. Dezember berücksichtigt:

- Primär *steuerpflichtige natürliche Personen*;
- Sekundär *steuerpflichtige Personen*;
- Natürliche, *quellensteuerpflichtige Personen*.

⁵ B: Aufenthaltsbewilligung; C: Niederlassungsbewilligung.

⁶ Detaillierte Ausführungen finden sich im Anhang.

VI. Ressourcenausgleich

1. Konzeption

Der Ressourcenausgleich ist ein Kernelement des Finanzausgleichs. Er verringert die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit (bezüglich der massgebenden Erträge) zwischen den Gemeinden. Damit werden zwar die Unterschiede in der Finanzausstattung nicht ausgeräumt, aber immerhin reduziert.

Unabhängig von ihrem Steuerfuss können alle ressourcenschwachen Gemeinden von Ausgleichsmitteln profitieren. Zudem gibt es keine Einwohnerbegrenzung mehr, welche kleinere Gemeinden bevorzugt oder grössere benachteiligt. Die Mittel für den Ressourcenausgleich stammen einerseits von den ressourcenstarken Gemeinden (Abschöpfung) sowie ergänzend vom Kanton.

2. Ressourcenbasis und -potenzial

Das Ressourcenpotenzial wird gemäss Art. 4 FAG anhand der folgenden Grundlagen berechnet:

- **Einkommens- und Vermögenssteuern**⁷ der natürlichen Personen gemäss einfacher Kantonssteuer zu 100 Prozent;
- **Gewinn- und Kapitalsteuern**⁸ der juristischen Personen gemäss einfacher Kantonssteuer zu 100 Prozent;
- **Quellensteuern**⁹, **Liquidationsgewinnsteuern**¹⁰ und **Aufwandsteuern** gemäss einfacher Kantonssteuer zu 100 Prozent;
- **Grund- und Liegenschaftensteuern** zu maximal 1,5 Promille;
- **Netto-Wasserzinsen** zu 100 Prozent einschliesslich der Abgeltungsleistungen für **Einbussen** der Wasserkraftnutzung.

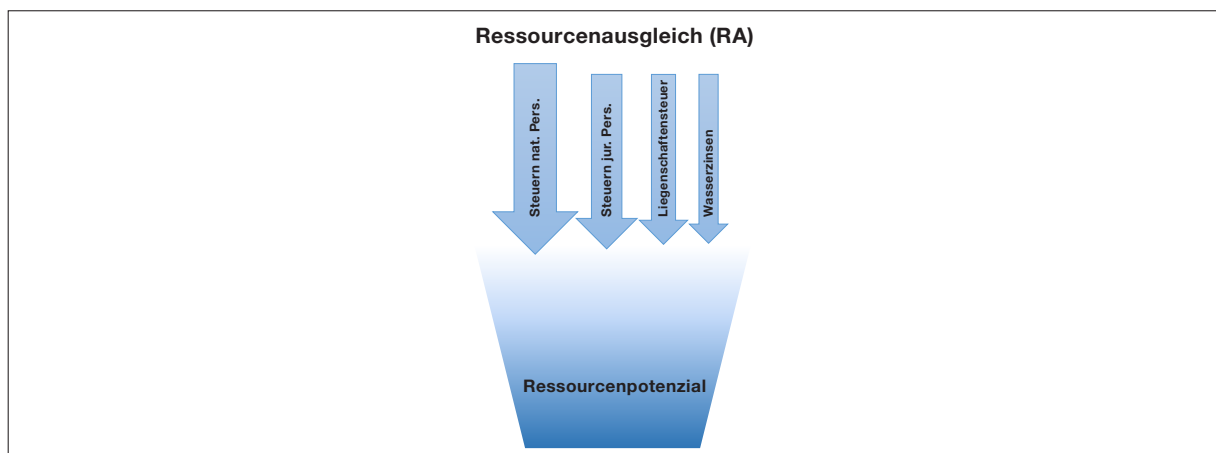


Abbildung 4: Schematisches Modell Ressourcenausgleich.

⁷ Sollgestellte Gemeindeanteile der Einkommens- und Vermögenssteuer natürlicher Personen brutto pro Steuerjahr und Gemeinde. Unter «brutto» werden einzig die Sollstellungen des Typs «E&V-Steuern» der anspruchsberechtigten Gemeinde verstanden. Stichtag: 31. März.

⁸ Sollgestellte Gemeindeanteile der Gewinn- und Kapitalsteuer juristischer Personen brutto pro Steuerjahr und Gemeinde. Für die Steuerperioden 2011–2014 werden die Anteile der anspruchsberechtigten Gemeinde am Bruttotreffnis verstanden, ohne Kürzungen, Einzugsgebühren und Fondsfinanzierung. Für die Steuerperioden 2015 und jünger werden einzig die Sollstellungen des Typs «G&K-Steuern Gemeinde» der anspruchsberechtigten Gemeinde verstanden. Stichtag: 31. März.

⁹ Sollgestellte Gemeindeanteile der Quellensteuer brutto pro Steuerjahr und Gemeinde. Unter «brutto» werden einzig die Sollstellungen des Typs «Quellen-Steuern» der anspruchsberechtigten Gemeinde verstanden. Stichtag: 31. März.

¹⁰ Sollgestellte Gemeindeanteile der Liquidationsgewinnsteuer natürlicher Personen brutto pro Steuerjahr und Gemeinde. Unter «brutto» werden einzig die Sollstellungen des Typs «Liq.Gewinn-Steuern» der anspruchsberechtigten Gemeinde verstanden. Stichtag: 31. März.

Im Rahmen dieses Wirksamkeitsberichts ist zu untersuchen, ob diese Grundlagen nach wie vor die richtigen und sinnvollen sind.

Die Ressourcen einer Gemeinde unterscheiden sich nicht nur nach Umfang, sondern auch nach ihrer Art, der Regelmässigkeit ihres Anfalls und ihrer Zweckbestimmung. Geeignet als Grundlage für den Ressourcenausgleich sind nur Ressourcen, welche **regelmässig** anfallen und **vergleichbar** sind. Zudem sollten sie leicht und zentral zu erheben und nicht von Buchungen der einzelnen Gemeinde abhängig sein. Damit fallen Ertragspositionen, die den Jahresrechnungen entnommen werden, ausser Betracht. Im Idealfall würden sämtliche in der Gemeinde zweckfrei anfallenden Ressourcen berücksichtigt. Dies ist in der Praxis, auch aus vorerwähnten Gründen, nicht möglich. Trotzdem sollte insgesamt ein doch wesentlicher Teil aller Ressourcen einer Gemeinde in die Berechnungen einbezogen werden können.

Das Ressourcenpotenzial für die Jahre 2016–2020 hat sich wie folgt entwickelt:

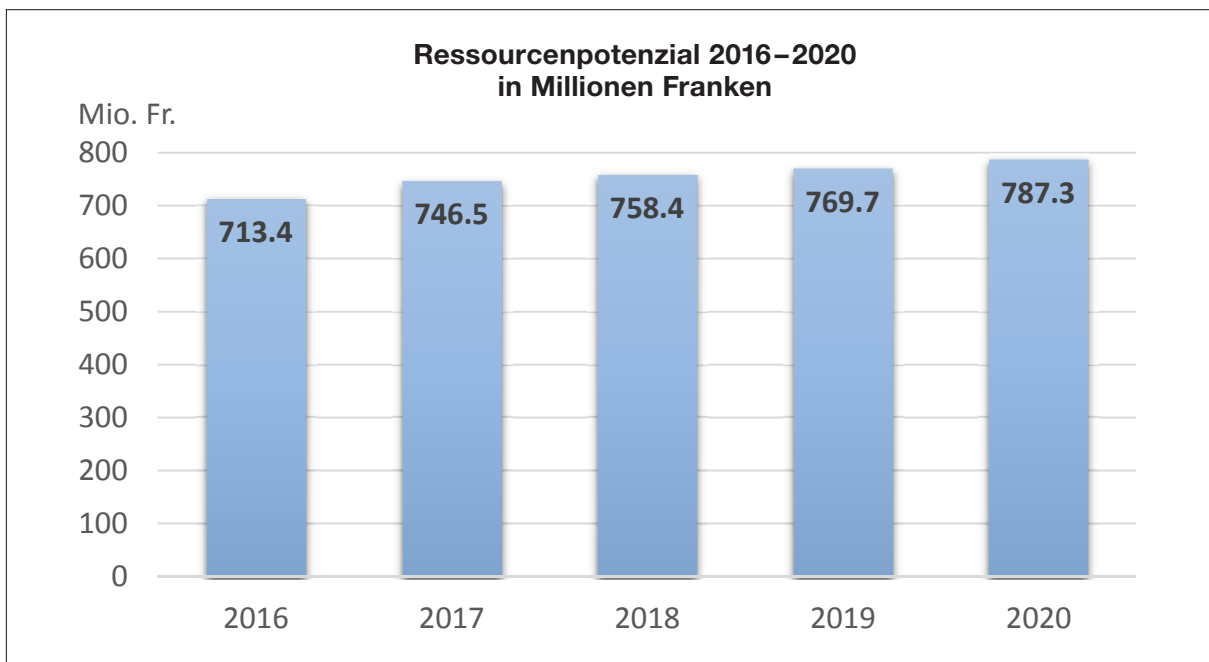


Abbildung 5: Entwicklung des Ressourcenpotenzials seit Einführung des neuen Finanzausgleichs.

Im Folgenden wird untersucht, ob die bisherige Basis weiterhin ihre Berechtigung hat oder ob zusätzliche oder andere Ressourcen einzurechnen sind.

Steuern

Mit einem Substrat von rund 836 Millionen Franken (Jahr 2018) bilden die Steuern mit Abstand die grössten Einnahmen der Gemeinden. Die folgende Übersicht zeigt die verschiedenen Steuerarten mit ihren jeweiligen Anteilen am Gesamtsteuerertrag aller Gemeinden für die Jahre 2016–2018 gemäss den Jahresrechnungen:

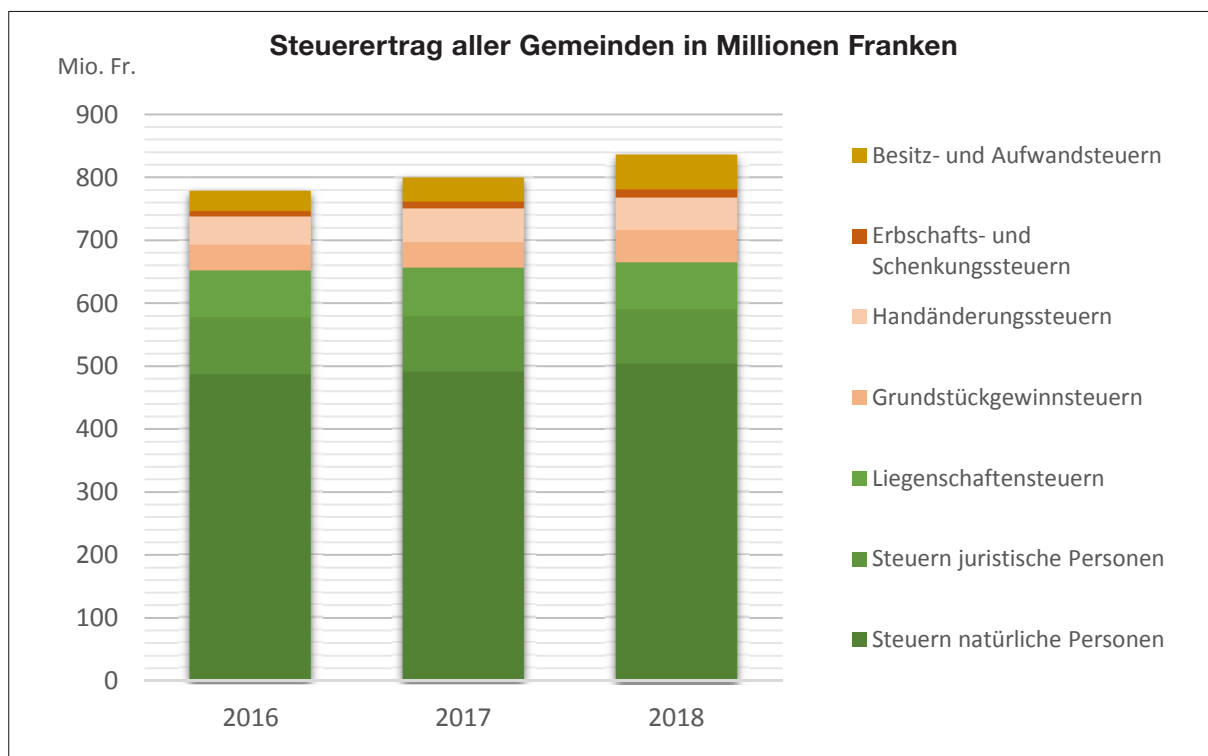


Abbildung 6: Steuerertrag aller Gemeinden in Millionen Franken 2016–2018.

Grün dargestellt sind jene Ressourcen, welche für den Ressourcenausgleich berücksichtigt werden. Die Steuern der natürlichen Personen und der juristischen Personen machen betragsmässig den grössten Anteil der berücksichtigten Steuern aus. Die Grundstückgewinn- und Handänderungssteuern sind zwar nicht direkt im Ressourcenpotenzial berücksichtigt, jedoch indirekt im Rahmen der Liegenschaftensteuern von maximal 1,5 Promille. Für den Ressourcenausgleich werden – direkt und indirekt – über 90 Prozent der Steuereinnahmen der Gemeinden berücksichtigt. Unberücksichtigt bleiben die unregelmässig anfallenden Erbschafts- und Schenkungssteuern (rot dargestellt) sowie die Besitz- und Aufwandsteuern (z. B. Hundesteuern, Tourismusabgaben¹¹; braun dargestellt).

Für den Finanzausgleich werden die Steuereinnahmen für das Ressourcenpotenzial anhand eines Durchschnitts von zwei Jahren berechnet. Die Steuern werden standardisiert, indem sie auf die einfache Kantonssteuer umgerechnet werden. Dies bedeutet beispielsweise, dass für die Festsetzung des Ressourcenpotenzials für das Jahr 2018 die Steuereinnahmen der natürlichen und der juristischen Personen der Jahre 2014 und 2015 (im Durchschnitt) mit den Nachträgen früherer Jahre berücksichtigt werden.

Diese Basis hat sich bewährt und soll im Grundsatz belassen werden. Eine inhaltliche Anpassung drängt sich für die Berechnung der **Quellensteuer** der natürlichen Personen sowie der **Gewinn- und Kapitalsteuer** auf. Die Steuerfüsse werden gemäss Art. 3 Abs. 2 StG jährlich vom Grossen Rat für die Gemeinden festgelegt. Die Gemeinden haben somit keinerlei Spielraum, diese Steuerfüsse selbständig festzusetzen und können somit nicht ein anderes Potenzial ausschöpfen, als ihnen der Grosse Rat durch dessen Beschluss überlässt. Eine Umrechnung auf 100 Prozent – somit auf die einfache Kantonssteuer – soll deshalb künftig entfallen.

Die folgende Zusammenstellung zeigt anhand der (zum Zeitpunkt des Verfassens des Wirksamkeitsberichts aktuellsten) Gewinn- und Kapitalsteuern 2018 sowie der Quellensteuern 2018, wie sich das **Ressourcenpotenzial**, bezogen auf diese beiden Steuerkategorien, als Folge dieser Anpassung verändern würde:

¹¹ Mit HRM2 werden neu die Tourismusabgaben als Fiskalertrag unter den Besitz- und Aufwandsteuern verbucht.

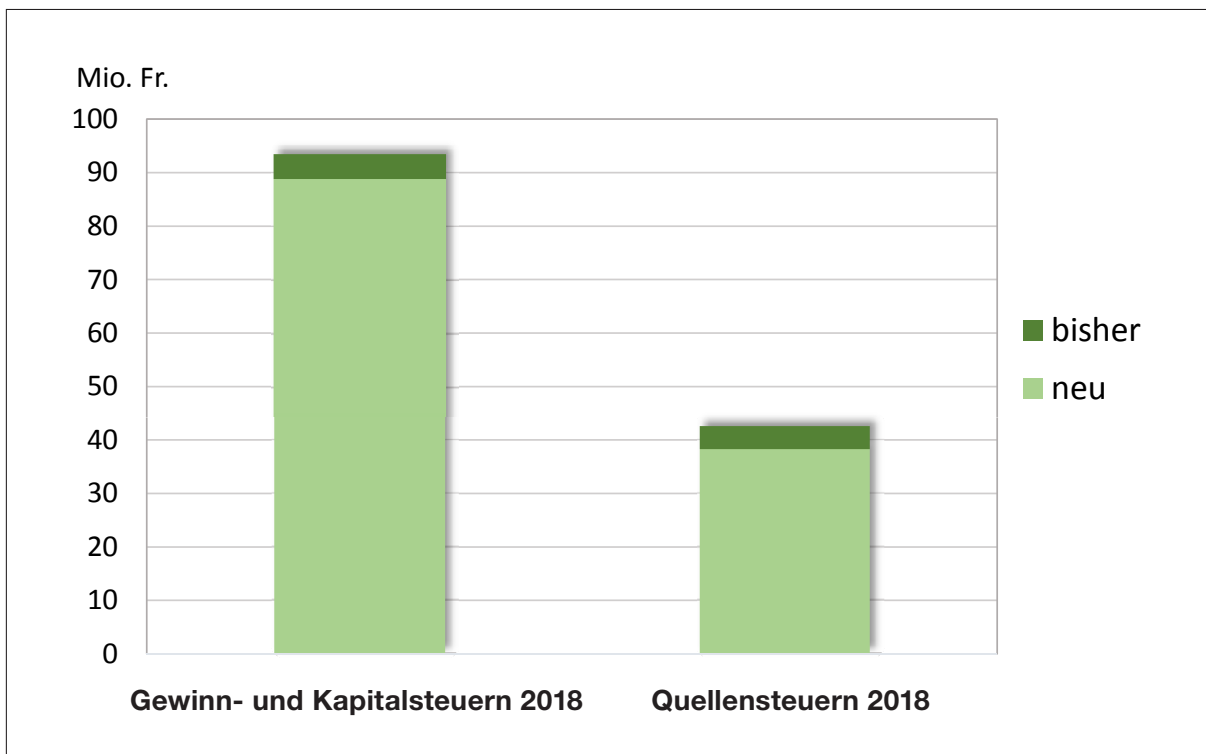


Abbildung 7: Veränderung Ressourcenpotenzial der Steuern juristische Personen und Quellensteuern 2018.

Diese Daten sind zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Wirksamkeitsberichts noch nicht definitiv. Weil sie, plausibilisiert und getestet, dann aber in die Berechnungen des Finanzausgleichs 2021 einfließen, soll vorliegend anhand der möglichst aktuellen Zahlen die Auswirkungen der Gesetzesanpassung aufgezeigt werden.

Insgesamt werden so, bezogen auf die Steuern 2018, rund 9 Millionen Franken weniger dem Ressourcenpotenzial zugerechnet. Die Auswirkungen auf das gesamte Ressourcenpotenzial von gegen 800 Millionen Franken sind nicht wesentlich, macht diese Reduktion doch lediglich gut 1 Prozent aus.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass der Kanton für die Erhebung verschiedener Gemeindesteuern eine Provision erhebt (Art. 60 ff. der Ausführungsbestimmungen zur Steuergesetzgebung; ABzStG; BR 720.015), welche künftig ebenfalls nicht mehr berücksichtigt werden soll.

Anzahl Jahre der Nachträge für die Berechnung

Um Steuernachträge und länger dauernde Steuerveranlagungen im Ressourcenausgleich besser abzubilden, werden zusätzlich zu den zwei verwendeten Jahren die Differenzen der Vorjahre berücksichtigt. Bei den unterschiedlichen Steuerarten wird eine verschiedene Anzahl Vorjahre berücksichtigt, um den Verschiedenheiten in der Abarbeitung Rechnung zu tragen.

Zusätzlich zu den verwendeten drei und vier Jahre vor dem Ausgleichsjahr werden bei den nachfolgenden Steuerarten noch folgende Nachträge angerechnet:

- Gewinn- und Kapitalsteuern **sechs** Jahre;
- Einkommens- und Vermögenssteuern **vier** Jahre;
- Kapitalabfindungen und Quellensteuern **zwei** Jahre.

Das Veranlagungsverfahren bei den juristischen Personen kann unter Umständen mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Es ist daher wichtig, dass die Nachtragsjahre für einen längeren Zeitraum berücksichtigt werden, weil sonst die Gefahr besteht, dass spät veranlagte Steuern für das Ressourcenpotenzial unberücksichtigt bleiben. Insbesondere bei den Steuern der juristischen Personen können diese Werte substantiell sein. Hingegen zeigte sich bislang, dass die Anzahl der Jahre für die Nachträge der Einkommens- und Vermögenssteuern sowie der

Kapitalabfindungen und Quellensteuern reichen. Um Extremwerte zu vermeiden, werden auch die Nachträge zum Durchschnitt von zwei Jahren berücksichtigt.

Neue Datenbasis für die Grund- und Liegenschaftensteuerwerte

Die Liegenschaften weisen ein fiskalisches Potenzial auf, das sich in verschiedenen Steuererträgen niederschlägt. Nicht alle Gemeinden erheben eine Liegenschaftensteuer. Mit der Berücksichtigung der Liegenschaftensteuerwerte zu einem maximalen Satz von 1,5 Promille werden die Grundstücksgewinn- und die Handänderungssteuern zumindest teilweise mitberücksichtigt. Letztere fallen unregelmässig an und sind auf kantonaler Ebene nicht einfach zu erheben. Aus diesem Grund soll auch hier die bisherige Basis beibehalten werden. An dieser Stelle zu erwähnen ist die terminologische Präzisierung im FAG, wonach die Steuer**werte**¹² der Liegenschaften berücksichtigt werden.

Eine Änderung drängt sich aber bei der Beschaffung der Datengrundlagen auf: Für die Berechnungen des Ressourcenpotenzials wurden bislang die Daten der kantonalen Steuerverwaltung aus dem Veranlagungsprogramm EVA¹³ verwendet. Dadurch hängt die Vollständigkeit bzw. die Höhe der verwendeten Werte vom Stand der Steuerveranlagung ab. Beim Kauf oder Verkauf einer Liegenschaft, im Erbfall oder bei der Änderung des Zivilstands können doppelte oder mehrfache Werte einfließen. So entstehen unerwünschte Schwankungen der Steuerwerte. Auch die kantonale Finanzkontrolle (FIKO) hat im Rahmen ihrer Begleitprüfung im Jahr 2018 darauf hingewiesen, dass die für das Ressourcenpotenzial «Liegenschaftssteuern/Steuerwerte Liegenschaften» herangezogenen Daten aus dem Veranlagungsprogramm EVA kritisch zu hinterfragen sind.

Die folgende Grafik zeigt die Datenproblematik auf: Man würde erwarten, dass die Steuerwerte der Liegenschaften, wenn nicht stabil so doch eher steigend sein sollten. Die effektiv für das Ressourcenpotenzial verwendeten Steuerwerte aus dem EVA (blaue Balken) sind volatil und nicht vollständig.

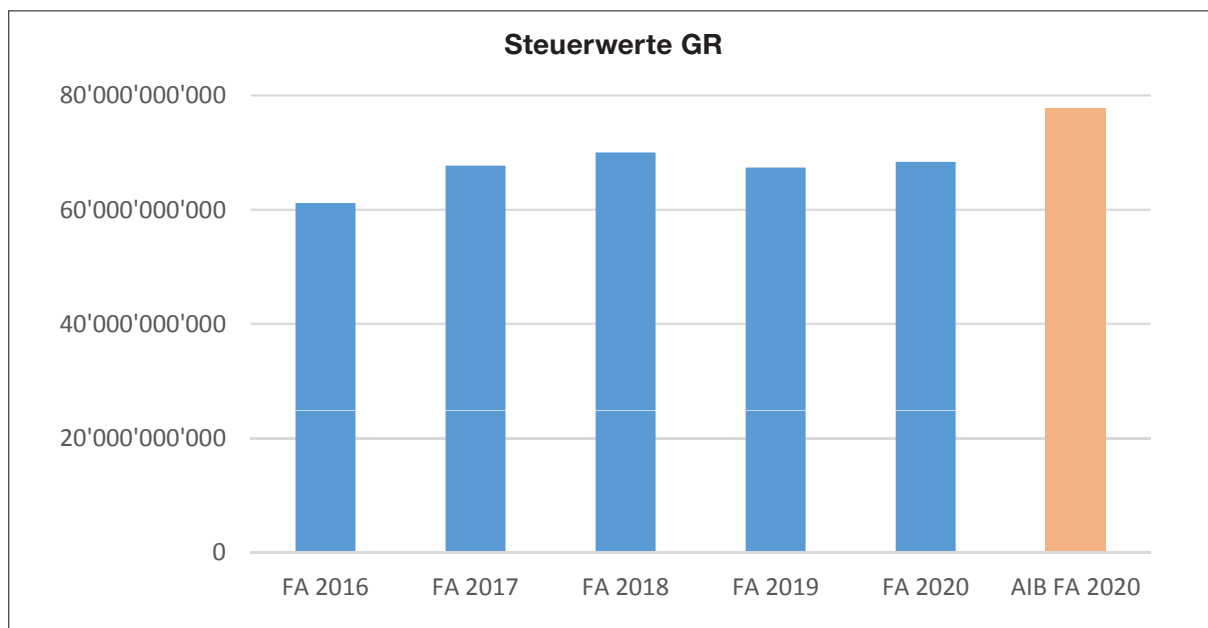


Abbildung 8: Steuerwerte der Liegenschaften, Werte der Steuerverwaltung (in blau) und des Amtes für Immobilienbewertung.

¹² Art. 4 Abs. 2 lit. d) FAG besagt, dass von den Grund- und Liegenschaftssteuern maximal 1,5 Promille zu berücksichtigen wären, was nicht im Sinne des Gesetzgebers ist und auch nicht so berücksichtigt worden ist.

¹³ Die Steuerwerte der Liegenschaften für natürliche Personen werden aus dem Programm EVA-Nat und jene der juristischen Personen aus dem EVA-Jur ermittelt.

Das Amt für Immobilienbewertung (AIB) setzt seit Beginn des Jahres 2019 die neue Bewertungssoftware GemDat Rubin ein. Insbesondere verfügt das AIB erstmals über vollständig elektronisch abrufbare Liegenschaftsdaten, welche für die Berechnung des Ressourcenpotenzials verwendet werden können. Da die Liegenschaftensteuern durchschnittlich etwa 13 Prozent des gesamten Ressourcenpotenzials ausmachen, sind die Unterschiede bei den Finanzausgleichsbeiträgen nicht aussergewöhnlich hoch.

Die neue Datenbeschaffung beim AIB wird in der FAV geregelt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Auswirkungen der neuen Datenbasis auf den Ressourcenausgleich. Da der GLA jeweils auch die Ressourcenstärke jeder Gemeinde berücksichtigt, haben die veränderten Werte auch einen Einfluss auf die Höhe des GLA. Die Zahlen basieren auf der Finanzausgleichsberechnung 2020. Insgesamt führen die Steuerwerte nach der Datenerhebung des AIB zu einer etwas höheren Ausstattung, jedoch sind die Auswirkungen für jede einzelne Gemeinde unterschiedlich spürbar. An dieser Stelle zu erwähnen ist jedoch, dass die Schwankungen der bisherigen Steuerwerte zu grösseren Unterschieden im Ressourcenpotenzial führen konnten als die neuen. Eine erstmalige Berechnung mit der neuen Datengrundlage ist für die Finanzausgleichszahlen 2022 möglich.

	RA-Ausstattung / Finanzierung (-)			GLA unter Berücksichtigung RP		
	Datenbasis bisher StV	Datenbasis neu AIB	Differenz	Datenbasis bisher StV	Datenbasis neu AIB	Differenz
Albula/Alvra	- 89'420	- 104'771	- 15'351	562'253	544'661	- 17'591
Andeer	- 244'982	- 242'674	2'308			
Arosa	- 102'408	- 164'555	- 62'148	406'470	320'218	- 86'253
Avers	- 36'973	- 35'637	1'336	157'107	161'268	4'161
Bergün Filisur	1'530	- 24'589	- 26'119	439'057	392'184	- 46'872
Bever	- 138'897	- 140'663	- 1'767			
Bonaduz	- 83'100	- 59'035	24'066			
Bregaglia	- 408'477	- 474'308	- 65'831			
Breil/Brigels	108'540	117'351	8'811	259'277	263'722	4'445
Brusio	- 44'474	- 42'010	2'464			
Buseno	- 24'666	- 28'729	- 4'063	1'159		- 1'159
Calanca	149'567	151'846	2'279	209'811	211'791	1'980
Cama	155'460	160'914	5'454			
Castaneda	24'508	28'222	3'714			
Casti-Wergenstein	- 2'982	- 3'136	- 153	56'133	56'409	276
Cazis *	1'520'568	1'651'649	131'081	1'322'157	1'348'679	26'522
Celerina/Schlarigna	- 1'895'736	- 1'862'481	33'255			
Chur	537'606	528'702	- 8'904			
Churwalden	304'998	328'456	23'459			
Conters im Prättigau				209'534	212'405	2'871
Davos	- 1'462'587	- 1'389'476	73'111	1'928'949	2'053'991	125'042
Disentis/Mustér	359'785	358'785	- 1'000			
Domat/Ems	629'054	678'693	49'639			
Domleschg	839'681	847'494	7'813	690'679	694'631	3'952
Donat	32'434	29'769	- 2'665	106'644	106'013	- 631
Falera	- 15'220	- 6'944	8'276			
Felsberg	829'614	863'688	34'074			
Ferrera	- 388'039	- 437'692	- 49'653			
Fideris	363'078	379'617	16'539	185'312	188'414	3'102
Fläsch	29'321	29'360	40			
Flerden *	289'177	300'268	11'091	255'240	258'367	3'127
Flims	- 364'294	- 337'827	26'466			
Furna	297'747	301'619	3'872	342'524	346'079	3'555
Fürstenu	127'186	132'228	5'043			
Grono	185'951	164'787	- 21'165	140'000	140'000	

	RA-Ausstattung / Finanzierung (-)		
	Datenbasis bisher StV	Datenbasis neu AIB	Differenz
Grüsch	331'438	313'212	- 18'226
Haldenstein	138'835	138'182	- 652
Ilanz/Glion	731'129	736'379	5'251
Jenaz	796'888	818'855	21'967
Jenins	51'537	58'250	6'713
Klosters-Serneus	- 1'186'821	- 1'187'034	- 213
Küblis	194'796	181'508	- 13'288
La Punt-Chamues-ch	- 435'321	- 449'348	- 14'028
Laax	- 255'679	- 251'845	3'834
Landquart	2'549'665	2'646'371	96'706
Lantsch/Lenz	23'232	21'787	- 1'445
Lohn (GR)	40'981	34'465	- 6'516
Lostallo	321'588	312'690	- 8'897
Lumnezia	710'597	702'076	- 8'521
Luzern	908'051	895'575	- 12'476
Madulain	- 37'561	- 40'114	- 2'552
Maienfeld	- 122'061	- 118'475	3'586
Malans	24'179	30'676	6'496
Masein *	394'954	402'761	7'807
Mathon	82'652	79'582	- 3'070
Medel (Lucmagn) *	- 81'680	- 68'994	12'685
Mesocco	276'572	246'162	- 30'410
Obersaxen Mundaun	373'379	378'987	5'608
Pontresina	- 932'443	- 930'579	1'864
Poschiavo	892'949	892'126	- 822
Rhätzens	928'560	959'972	31'411
Rheinwald	305'897	313'316	7'419
Rongellen	- 44'045	- 43'864	181
Rossa	25'110	24'108	- 1'003
Rothenbrunnen	44'955	49'376	4'421
Roveredo (GR)	1'133'320	1'098'964	- 34'357
Safiental	66'178	71'742	5'564
Sagogn *	184'831	217'110	32'279
Samedan *	- 330'971	- 317'139	13'832
Samnaun	- 90'332	- 85'611	4'721
San Vittore	42'870	37'194	- 5'677
S-chanf	- 208'012	- 213'450	- 5'438
Scharans	60'216	55'548	- 4'669
Schiers	1'546'996	1'613'838	66'842
Schluen	181'118	175'977	- 5'140
Schmitten (GR)	120'261	127'100	6'839
Scuol	- 218'524	- 299'161	- 80'637
Seewis im Prättigau	378'866	387'081	8'216
Sils im Domleschg	232'135	211'327	- 20'808
Sils im Engadin/Segl	- 233'753	- 239'969	- 6'215
Silvaplana	- 1'072'607	- 1'074'720	- 2'113
Soazza	- 75'142	- 98'926	- 23'783
St. Moritz	- 6'124'639	- 6'346'090	- 221'451
Sta. Maria in Calanca	63'891	67'443	3'552
Sufers	- 75'350	- 74'321	1'029
Sumvitg	1'819	1'840	21
Surses	- 43'290	- 30'225	13'065

GLA unter Berücksichtigung RP		
Datenbasis bisher StV	Datenbasis neu AIB	Differenz
182'430	170'695	- 11'735
1'540'270	1'546'258	5'988
47'008	46'580	- 428
270'638	269'659	- 979
1'849'008	1'860'679	11'671
1'316'092	1'324'284	8'192
160'109	161'653	1'545
66'034	66'310	276
145'801	168'393	22'592
45'244	28'326	- 16'918
1'007'580	1'016'176	8'596
940'644	940'935	291
335'267	339'992	4'725
565'830	571'699	5'869
129'776	130'072	296
1'253'806	1'268'707	14'901
48'066	56'119	8'053
4'392		- 4'392
582'551	592'934	10'383
1'628'466	1'527'128	- 101'338
208'376	209'303	927
42'415	43'228	813
44'482	49'186	4'703
1'487'666	1'513'465	25'799

	RA-Ausstattung / Finanzierung (-)			GLA unter Berücksichtigung RP		
	Datenbasis bisher StV	Datenbasis neu AIB	Differenz	Datenbasis bisher StV	Datenbasis neu AIB	Differenz
Tamins	362'656	368'847	6'192			
Thusis	1'052'776	1'079'748	26'972	100'000	100'000	
Trimmis	749'337	767'481	18'144			
Trin	171'947	172'974	1'027			
Trun	459'435	443'574	- 15'861			
Tschappina	136'810	142'684	5'874	149'580	151'484	1'904
Tschiertschen-Praden	81'202	73'764	- 7'437	148'799	146'640	- 2'160
Tujetsch	6'686	15'369	8'683	39'923	57'890	17'967
Untervaz	786'932	856'223	69'291	78'033	90'203	12'170
Urmein	26'788	27'119	331	27'674	27'648	- 26
Val Müstair	620'651	589'477	- 31'174	1'068'420	1'068'480	60
Vals *	- 166'275	- 126'563	39'712			
Valsot	- 67'844	- 108'153	- 40'309	685'132	632'791	- 52'341
Vaz/Obervaz	- 1'014'369	- 1'009'848	4'521			
Zernez	- 404'335	- 412'297	- 7'962	528'181	524'251	- 3'930
Zillis-Reischen	- 234'545	- 231'684	2'861			
Zizers	793'167	777'675	- 15'492			
Zuoz	- 292'121	- 288'661	3'460			
	7'144'656	7'268'363	123'707	24'000'000	24'000'000	

* Bei diesen sieben Gemeinden ist der Datenbestand des AIB per 31. Dezember 2018 unter 90 Prozent. Für die Berechnung der Finanzausgleichszahlen 2022 werden die Datengrundlagen vollständig sein.

Tabelle 3: RA-Berechnung mit Steuerwerten Steuerverwaltung und Amt für Immobilienbewertung.

Fazit:

Die Einkommens- und Vermögenssteuern, die Kapital- und Gewinnsteuern sowie die Grund- und Liegenschaftensteuern sind zusammen ein aussagekräftiges Indiz für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Zusammen machen diese Hauptsteuern über drei Viertel aller Steuereinnahmen aus. Die weiteren Steuern erfüllen die Kriterien *finanzielle Bedeutung*, *Vergleichbarkeit*, *Regelmässigkeit* und *einfache Erhebung* nicht. Insbesondere die Grundstückgewinn-, die Handänderungs- sowie die Erbschafts-/Schenkungssteuern fallen sehr unregelmässig an und sie sind auf kantonaler Ebene nicht einfach zu erheben. Mit der Berücksichtigung der Grund- und Liegenschaftensteuerwerte zu einem maximalen Satz von 1,5 Promille sind diese Steuern zumindest teilweise ebenfalls mitberücksichtigt. Eine Änderung der Ressourcenbasis ist im Grundsatz nicht angezeigt, jedoch sollen alle unpräzisen Formulierungen im Gesetz redaktionell angepasst werden und die Gewinn- und Kapitalsteuern sowie die Quellensteuern nicht mehr auf 100 Prozent aufgerechnet werden.

Wasserzins und Abgeltungsleistungen für Einbussen bei der Wasserkraftnutzung

Insgesamt erhielten im Jahr 2018 von 108 Gemeinden deren 86, somit etwa 80 Prozent der Bündner Gemeinden, einen Wasserzins und drei Gemeinden (Lumnezia, Sumvitg und Breil/Briegels) Abgeltungsleistungen für den Verzicht zur Nutzung von Wasserkraft. Die Unterschiede der Beiträge sind jedoch sehr gross: Im Jahr 2018 erhielt die Gemeinde Landquart mit rund 1276 Franken am wenigsten und die Gemeinde Scuol mit rund 4,33 Millionen Franken am meisten Wasserzinsen. Mit einem Volumen in der Grössenordnung von jährlich gut 50 Millionen Franken sind diese Mittel für die Bemessung des Ressourcenpotenzials insgesamt bedeutend.

Es werden die jährlich an die Konzessionsgemeinden ausbezahlten Wasserzinsen für die Berechnungen herangezogen, welche diese gestützt auf die in den jeweiligen Wasserrechtsverleihungen vereinbarten Leistungen erhalten. Von diesem Wasserzins wird der den Konzessionsgemeinden jährlich verrechnete Anteil des Landschaftsfrankens in Abzug gebracht und als «Netto-Wasserzins» für den Ressourcenausgleich berücksichtigt. Hingegen fließen zwei Arten von Entgelten zu Recht nicht in die Berechnung des Ressourcenpotenzials ein:

- In den letzten Jahren haben verschiedene Gemeinden Wasserrechtsverleihungen für nicht-wasserzinspflichtige Kleinkraftwerke (Bruttoleistung < 1000 kW) erteilt. In den Verleihungen sind i.d.R. jährliche finanzielle Leistungen an die Gemeinden vereinbart, aber nicht unter dem Titel «Wasserzins».
- Der Bund fördert die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien unter anderem mit der kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV). Diese Fördermittel können in Einzelfällen zu relativ hohen finanziellen Leistungen an die entsprechenden Verleihgemeinden führen. Sie werden zu Gunsten der Stromerzeugungsbetriebe verbucht.

Einige Gemeinden vereinbarten in Ergänzung zu den Wasserzinsen verschiedene Leistungen mit den Produzenten von Wasserenergie. Es ist im Rahmen des Wirksamkeitsberichts zu untersuchen, ob nicht Umgehungsmöglichkeiten ausgenutzt worden sind, weil solche Leistungen nicht in das Ressourcenpotenzial einfließen.

Das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721.80) gibt den maximalen Rahmen zur Erhebung von Wasserzinsen vor. Gemäss Art. 33 des Wasserrechtsgesetzes des Kantons Graubünden (BWRG; BR 810.100) hat der Kanton eine **Wasserwerksteuer** in der Höhe der Hälfte des jeweiligen bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums zu erheben. Über maximal die andere Hälfte des jeweiligen bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums können die Konzessionsgemeinden verfügen. In den Jahren 2008–2017 haben die Konzessionsgemeinden jährlich durchschnittlich 50,3 Millionen Franken an Wasserzinsen erhalten. Die Wasserwerksteuereinnahmen des Kantons haben über diese Periode durchschnittlich 55,6 Millionen Franken betragen. Dementsprechend schöpfen die Konzessionsgemeinden gemäss ihren Wasserrechtsverleihungen gut 90 Prozent des gesetzlich maximal möglichen Rahmens aus.

In den Verleihungen der letzten 20 Jahre haben die Konzessionsgemeinden jeweils den **maximal möglichen Wasserzinsanspruch** vereinbart. In früheren Verträgen konnten die Gemeinden jedoch nicht immer den maximalen Anspruch durchsetzen, wollte man nicht den Bau eines Kraftwerks verunmöglichen oder zumindest verzögern. Da die Konzessionsverträge in aller Regel über Jahrzehnte abgeschlossen werden, gelten diese «reduzierten» Wasserzinsen über eine längere Zeit. Die Begründung von tieferen Wasserzinsen liegen somit nicht beim innerkantonalen Finanzausgleich bzw. einem falschen Anreiz. Sollte sich dereinst zeigen, dass zur Vermeidung von Finanzausgleichsleistungen anstelle des Wasserzins andere Leistungen vereinbart würden, so könnte ein nächster Wirksamkeitsbericht diese Problematik aufnehmen und Lösungsvorschläge aufzeigen.

Gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. e) FAG werden die Netto-Wasserzinsen zu 100 Prozent angerechnet. Diese Formulierung könnte missverstanden werden, indem ein nicht maximaler Wasserzins auf diesen hochgerechnet werden sollte. Konzessionsverträge sind, wie bereits erwähnt, jeweils auf Jahrzehnte abgeschlossen und daher während ihrer Laufzeit nicht veränderbar. Es kann somit, zumindest in kurzer und mittlerer Frist kein weiteres Potenzial ausgeschöpft werden als das vereinbarte. Die etwas missverständliche Formulierung soll im Gesetz aufgehoben werden.

Fazit:

Die Berücksichtigung der Netto-Wasserzinsen – ohne die missverständliche Formulierung im FAG, wonach eine Berechnung auf 100 Prozent erfolgen solle – sowie der Abgeltungsleistungen für Einbussen der Wasserkraftnutzung hat sich bewährt und soll weiterhin für die Berechnung des Ressourcenpotenzials berücksichtigt werden.

Spezialfälle

Weitere Konzessionseinnahmen (bspw. Kieskonzessionen, Durchleitungsentgelte, etc.) werden nicht berücksichtigt, weil sie lediglich anhand der kommunalen Jahresrechnungen und daher nur mit erheblichem administrativem Aufwand erfassbar sind.

Übersteigen gewisse wiederkehrende Einnahmen 50 Prozent des Ressourcenpotenzials von Gemeinden, besteht mit Art. 4 Abs. 4 FAG eine Sonderregelung. In diesen Fällen wird einer Gemeinde dieses Ressourcenpotenzial aufgerechnet bzw. auf maximal 100 Prozent gesetzt, sofern

es mit der Anrechnung dieser Ressourcen darüber zu liegen kommt. Einerseits wird dadurch verhindert, dass eine ressourcenschwache Gemeinde, welche jedoch trotzdem wesentliche und überdurchschnittliche Einnahmen hat, zusätzlich Ressourcenausgleichsbeiträge erhält. Gleichzeitig wird aber eine solche Gemeinde nicht ressourcenstark und gar abschöpfungspflichtig. Betroffen von dieser Regelung waren die beiden Gemeinden Conters i. P. sowie Hinterrhein. Letztere schloss sich auf den 1. Januar 2019 zur Gemeinde Rheinwald zusammen.

Im Rahmen der Wirksamkeitskontrolle wurde geprüft, ob eventuell ab einer tieferen Erheblichkeitsschwelle, z. B. 25 Prozent (statt 50 Prozent), andere Einnahmen berücksichtigt werden sollten. Eine derartige Senkung stellte sich aber als nicht sinnvoll heraus, sollen doch nur markante und überdurchschnittlich wesentliche Einnahmen einer Gemeinde angerechnet werden. Ansonsten müssten insgesamt weitere Ressourcen in die Berechnung aufgenommen werden, was aber das System unnötig verkomplizieren würde.

Fazit:

Die bisherige Regelung hat sich bewährt und soll unverändert weitergeführt werden.

3. Ausstattung und Abschöpfung

Das Ressourcenpotenzial der Gemeinden ist sehr unterschiedlich. Die Spanne reicht von der schwächsten Gemeinde Furna (Durchschnitt 2016–2020) mit 31 Punkten bis zur stärksten Gemeinde Ferrera (Durchschnitt 2016–2020) mit 579 Punkten.

Im Betrachtungszeitraum 2016–2020 sah das Verhältnis der ressourcenstarken bzw. ressourcenschwachen Gemeinden wie folgt aus:

Anzahl Gemeinden			
Jahr	ressourcenstark > 100 %	ressourcenschwach < 100 %	Total
2016	39	75	114
2017	40	72	112
2018	38	70	108
2019	39	67	106
2020	39	66	105

Tabelle 4: Verhältnis der ressourcenstarken bzw. ressourcenschwachen Gemeinden im Betrachtungszeitraum 2016–2020.

Die Anzahl der ressourcenstarken Gemeinden blieb relativ konstant zwischen 38 und 40 Gemeinden. Als Folge von Fusionen reduzierte sich die Anzahl Gemeinden, welche Ressourcenausgleich erhielten.

Abschöpfung

Für die Abschöpfung ist nicht das gesamte Ressourcenpotenzial (RP) relevant, sondern ausschliesslich jener Anteil, der den Durchschnitt sämtlicher Gemeinden übersteigt. Die Abschöpfung des RP-Überschusses erfolgt progressiv, das heisst, die Gemeinden mit einem Ressourcenindex von über 100 Punkten entrichten einen jährlichen Beitrag zwischen 15 und 20 Prozent jenes Anteils an ihren massgebenden Ressourcen, welcher den Durchschnitt aller Gemeinden (Indexwert 100 Punkte) übersteigt. Für die Ressourcen von über 200 Punkten wird der Beitragssatz erhöht: bis 250 Punkte um 5 Prozentpunkte, bis 300 Punkte um weitere 10 Prozentpunkte, über Indexwert 300 Punkte um 15 Prozentpunkte (Art. 5 FAG).

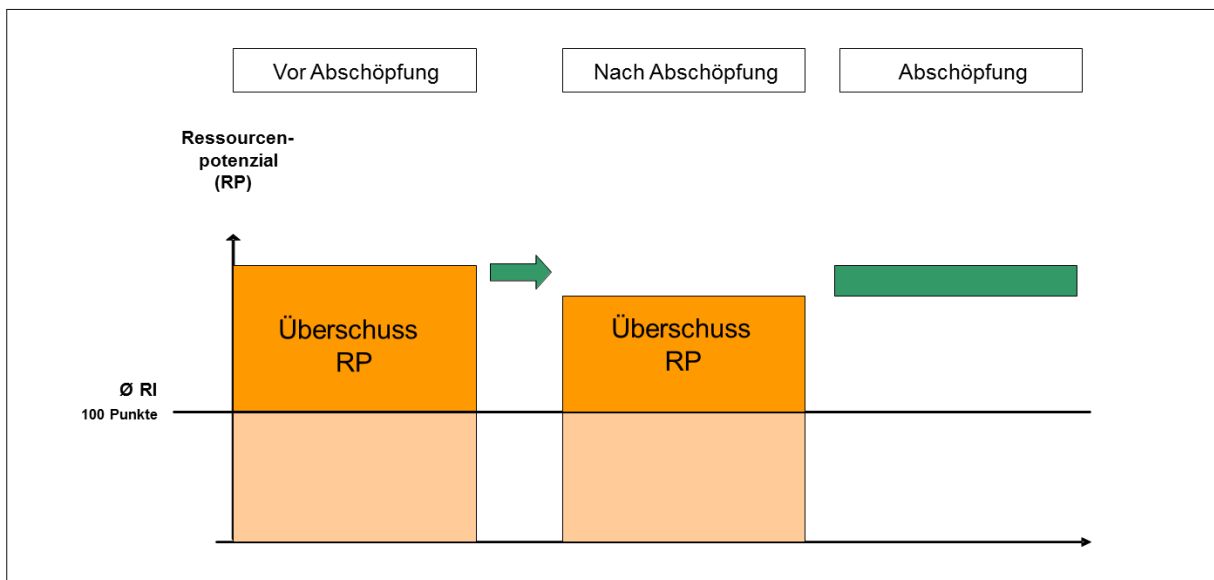


Abbildung 9: Die schematische Darstellung zeigt, dass nur ein Teil des Ressourcenüberschusses abgeschöpft wird.

Mit der progressiv wirkenden Abschöpfung wird dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – wie er auch bei den Einkommens- und Vermögenssteuern zur Anwendung kommt – Rechnung getragen. Der Effekt der indirekten Progression reduziert sich mit zunehmender Ressourcenstärke bzw. mit steigendem Abstand des RP-Indexes einer Gemeinde zum Mittelwert von 100 RP-Indexpunkten.

Ausstattung / Mittelverteilung

Sämtliche ressourcenschwachen Gemeinden erhalten Ausgleichsbeiträge. Der Beitrag pro massgebende Person steigt progressiv, je tiefer das Ressourcenpotenzial der Gemeinde ist (Art. 6 Abs. 2 FAG). Jeder Gemeinde wird mit den eigenen massgebenden Ressourcen eine Ausstattung von mindestens 65 Prozent des kantonalen Durchschnitts garantiert (Art. 6 Abs. 3 FAG).

Der Ressourcenausgleich sichert sämtlichen ressourcenschwachen Gemeinden ein notwendiges Mass an zweckfreien Finanzmitteln. Fehlende Ressourcen werden unabhängig von der Gemeindegrösse und vom Steuerfuss bis zum vorgegebenen Zielwert ausgeglichen.

Den stark ressourcenschwachen Gemeinden wird ihr Ressourcenpotenzial bis mindestens auf einen Index von 65 Prozent angehoben. Für die anderen ressourcenschwachen Gemeinden erfolgt der Ausgleich progressiv, d. h. je grösser die Differenz zwischen dem eigenen RP und dem kantonalen Mittel ist, desto höher kommt der Ausgleichsbeitrag zu liegen. Die nachfolgende Grafik zeigt den Ausgleichsmechanismus auf. Jede Gemeinde erhält eine Mindestausstattung von 65 Prozent der durchschnittlichen Ressourcen. Gemeinden, die bereits ein eigenes Ressourcenpotenzial aufweisen, das über dieser minimalen Schwelle liegt, erhalten einen progressiv ausgestalteten Ressourcenausgleich, d. h. je stärker das eigene Potenzial ist, desto weniger Ausgleich wird ausgerichtet.

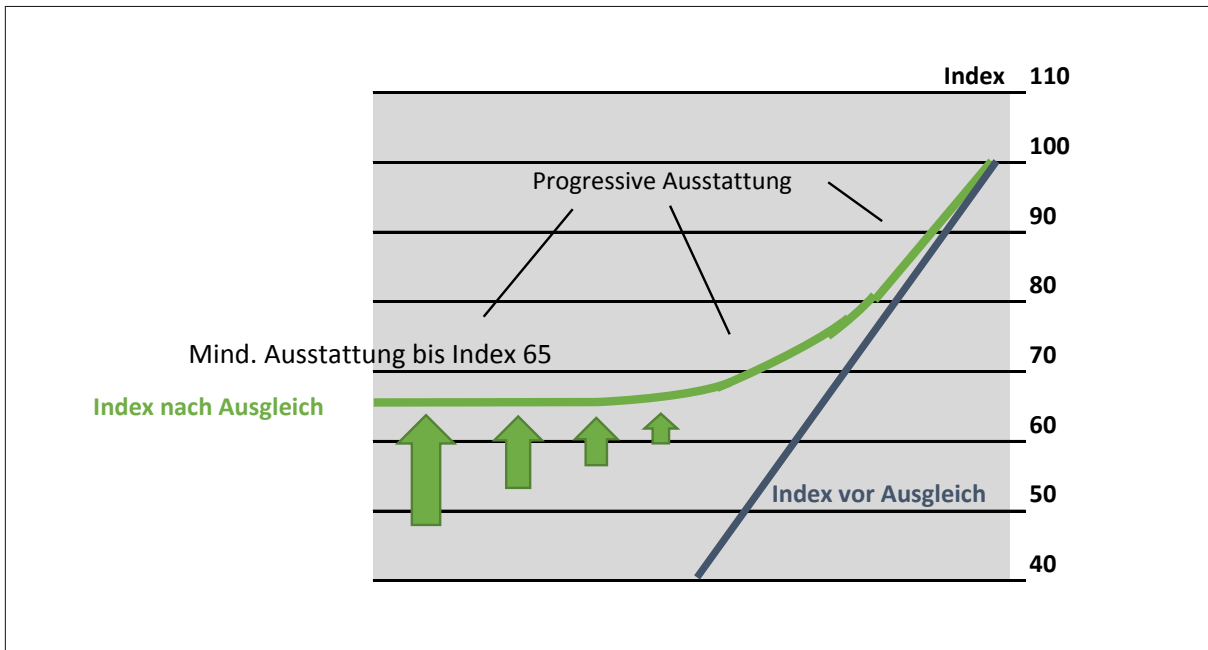


Abbildung 10: Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus.

Im Betrachtungszeitraum wurden die folgenden Mittel ausgerichtet bzw. abgeschöpft:

Jahr	Abschöpfung	Ausrichtung	Finanzierung Kanton
	in Franken		
2016	17'948'444	26'375'565	8'427'121
2017	18'392'499	27'129'755	8'737'256
2018	18'686'607	26'994'789	8'308'182
2019	18'451'478	26'732'730	8'281'252
2020	19'049'977	26'194'633	7'144'656

Tabelle 5: Abschöpfung bzw. Ausrichtung Ressourcenausgleich im Betrachtungszeitraum 2016–2020.

Insgesamt werden jährlich rund 18 bis 19 Millionen Franken von den ressourcenstarken zu den ressourcenschwachen Gemeinden umverteilt. Den Differenzbetrag in der Höhe von jeweils rund 7 bis knapp 9 Millionen Franken, der für eine genügend hohe Mindestausstattung nötig ist, übernimmt der Kanton. Dieser Differenzbetrag ist somit keine Umverteilung innerhalb der Gemeinden, sondern eine vertikale Transferleistung.

4. Wirkungen

Die folgende Grafik zeigt die unterschiedliche Ressourcenausstattung der Bündner Gemeinden bzw. die Veränderung der Ressourcenstärke nach Ausrichtung bzw. Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich:

Durchschnittliches Ressourcenpotenzial vor RA 2016–2020

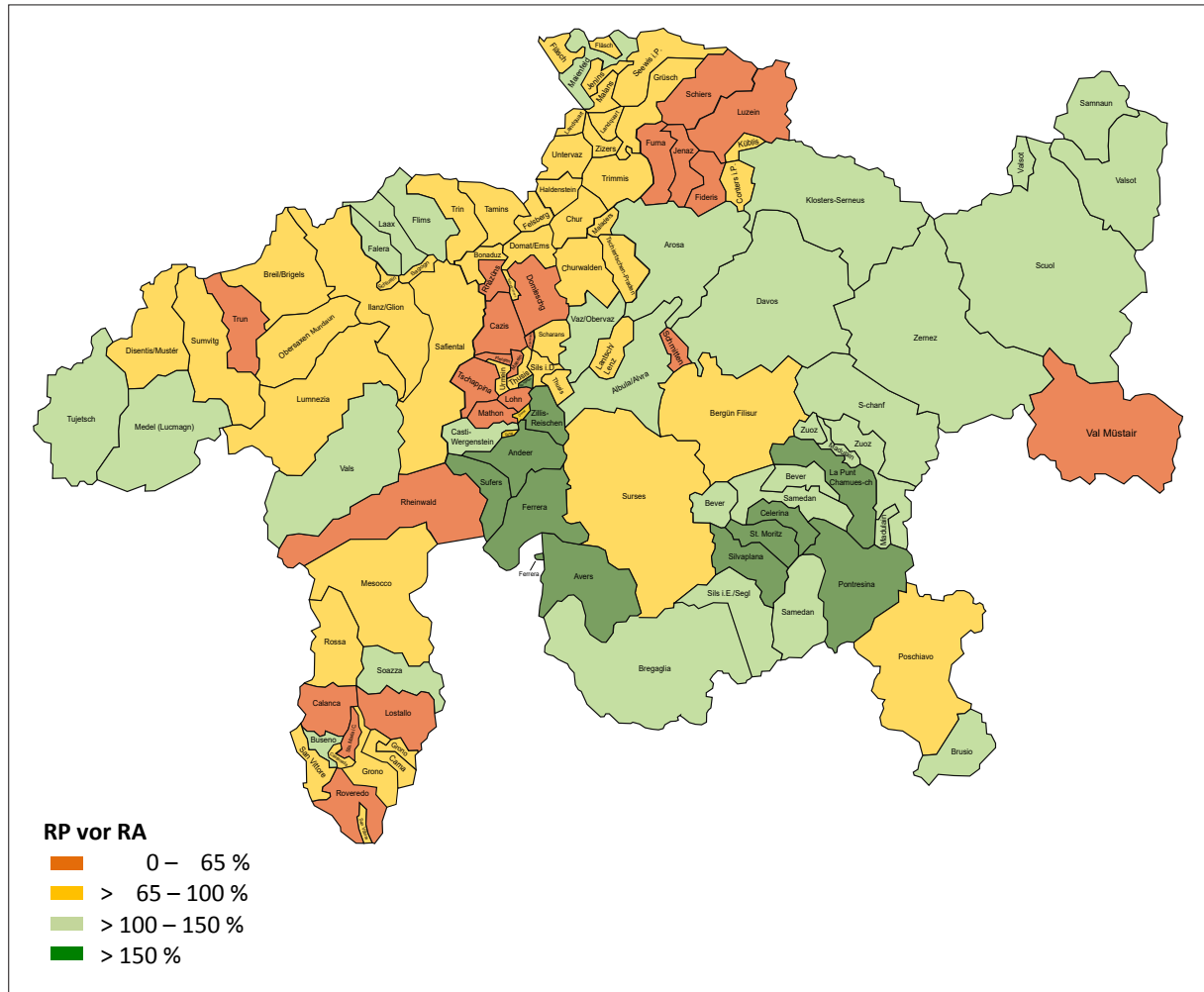


Abbildung 11: Durchschnittliches Ressourcenpotenzial vor RA 2016–2020.

Vor allem Gemeinden mit hohen Wasserzinsen sowie touristisch geprägte Gemeinden sind ressourcenstark.

Durchschnittliches Ressourcenpotenzial nach RA 2016–2020

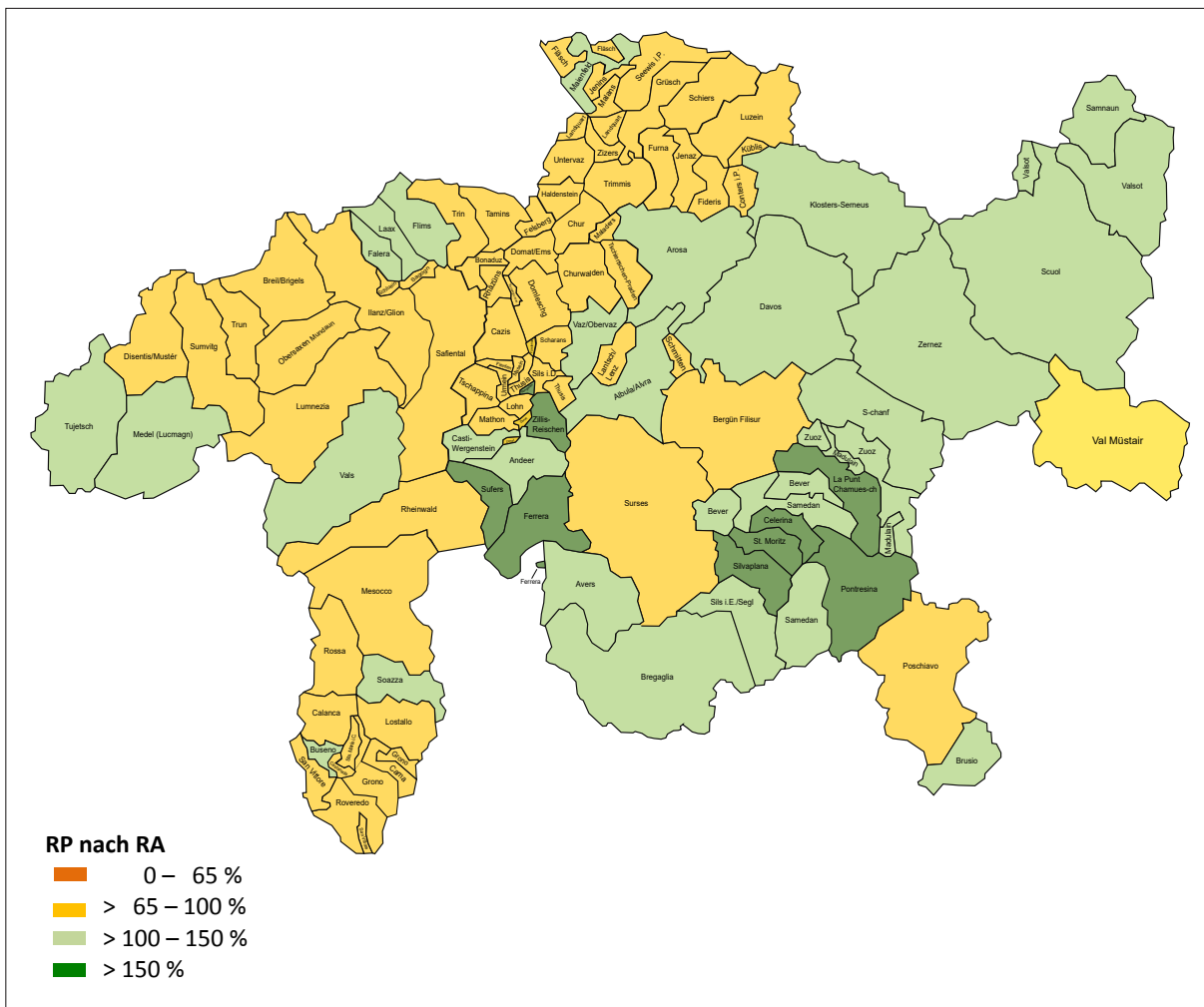


Abbildung 12: Durchschnittliches Ressourcenpotenzial nach RA 2016–2020.

Der Vergleich der beiden Grafiken (Abb. 11 und 12) zeigt, wie sich die Ressourcenstärke durch den Ausgleich verändert. Die ressourcenschwachen Gemeinden mit einem Ressourcenpotenzial von weniger als 65 Prozent werden auf die Mindestausstattung von 65 Prozent angehoben. Sämtliche ressourcenstarken Gemeinden verbleiben ressourcenstark und werden durch die Abschöpfung nicht übermässig geschwächt. Sie können nach wie vor ihre Aufgaben erfüllen und mussten ihren Gemeindesteuerfuss nicht erhöhen.

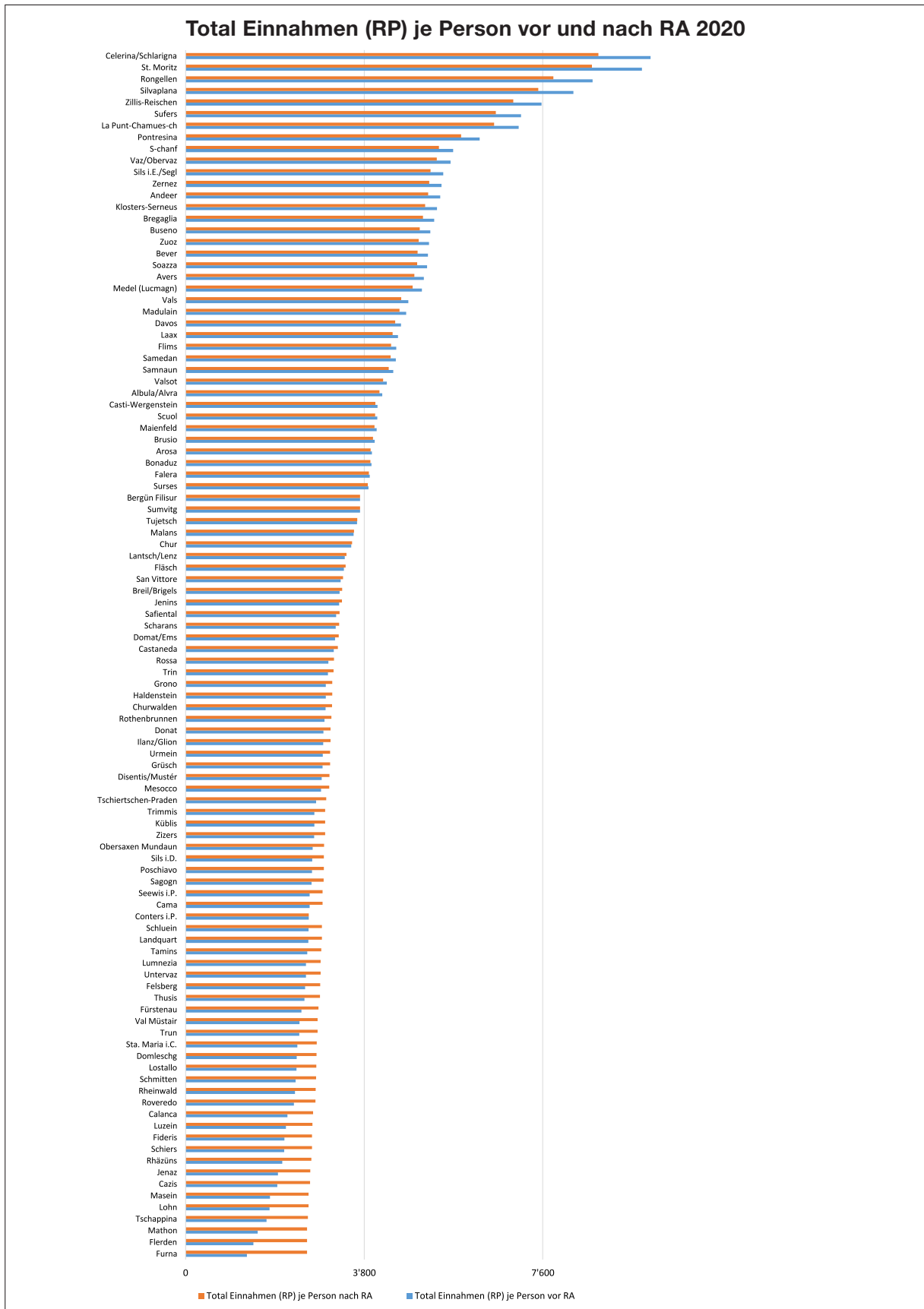


Abbildung 13: Total Einnahmen pro Person vor und nach RA 2020. Die äusserst ressourcenstarke Gemeinde Ferrera (RP vor RA 507,6%, nach RA 403,7%) figuriert nicht auf der Grafik, weil sie die gewählte Skalierung sprengt und die weiteren Gemeinden dadurch nicht mehr lesbar erscheinen. Datengrundlage: Mindestausstattung 68 %, Abschöpfung 16 %.

Die blauen Balken zeigen die Ressourcenstärke pro Person jeder einzelnen Gemeinde vor dem Ressourcenausgleich. Die orangen Balken bilden die Ressourcenstärke nach der Abschöpfung bzw. Ausrichtung des Ressourcenausgleichs ab. Die Grafik beinhaltet die Zahlen für den Ressourcenausgleich 2020. Ein Durchschnittswert 2016–2020 sähe in etwa gleich aus.

Den ressourcenstarken Gemeinden wird ein Teil ihres Überschusses abgeschöpft, sie bleiben aber nach wie vor überdurchschnittlich stark. Alle ressourcenschwachen Gemeinden profitieren von den Mitteln des Ressourcenausgleichs.

Insgesamt reduzieren sich die finanziellen Disparitäten zwischen den Bündner Gemeinden. Auffallend ist, dass tendenziell kleinere und mittelgrosse Gemeinden hohe Pro-Kopf-Beiträge aus dem Finanzausgleich erhalten. Die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs hemmt aber nicht die eigenen Anstrengungen jeder Gemeinde, sich selber um weitere Ressourcen zu bemühen. Das System funktioniert.

5. Anpassungen für die Mindestausstattung

Der Ressourcenausgleich in seiner jetzigen Ausprägung funktioniert im Grundsatz gut. Die Gemeinden erhalten ausreichend zweckfreie Mittel, um die sich ihnen stellenden Aufgaben erfüllen zu können. Eine generelle Erhöhung des Ausgleichssatzes für die Mindestausstattung (für das Jahr 2021 wird mit einem Satz von 74,5 Prozent gerechnet) bzw. eine Senkung des Satzes für die Abschöpfung auf das Minimum von 15 Prozent (wie sie als Folge der STAF-Umsetzung notwendig sind) führt zu einer zusätzlichen flächendeckenden Mittelverteilung in der Grössenordnung von rund 7 Millionen Franken.

Ressourcenschwache kleinere Gemeinden (< 500 Einwohnende) erhalten im Vergleich zu den grösseren Gemeinden überdurchschnittlich viel Ressourcenausgleichsmittel pro Person: Bezogen auf die Finanzausgleichszahlen für das Jahr 2020 würden diese Gemeinden unter Berücksichtigung der zusätzlichen Mittel aus der STAF-Umsetzung pro Kopf 690 Franken erhalten und somit 134 Franken mehr als effektiv für das betreffende Jahr 2020 berechnet worden ist. Gemeinden in der Grösse zwischen 500 und 2000 Einwohnerinnen und Einwohner erhalten 331 Franken (+68 Franken) und Gemeinden über 2000 Einwohnerinnen und Einwohner noch 209 Franken (+43 Franken).

Da die Ausrichtung dieser zusätzlichen Mittel aus der STAF-Umsetzung lediglich mittels einer Anpassung des Ausgleichs- bzw. Abschöpfungssatzes innerhalb des Ressourcenausgleichs möglich ist, schlägt die Regierung einen Anpassungsmechanismus vor, der ihr erlauben soll, allzu grosse Ausschläge zu korrigieren. So soll sie die Möglichkeit erhalten, die Mindestausstattung für höchstens 500 Personen um maximal die Hälfte zu kürzen. Selbstverständlich gälte dies jeweils für alle Gemeinden; eine individuelle Anpassung für einzelne Gemeinden ist ausgeschlossen. Somit würde der volle Ressourcenausgleich erst ab der 501. Person in einer Gemeinde ausgerichtet. Damit die zusätzlichen Mittel trotzdem ausgerichtet werden können, steigt bei einer allfälligen Kürzung der Ausgleichssatz. Nach wie vor erhielten bei der höchst möglichen Kürzung die Gemeinden < 500 Einwohner mit 380 Franken pro Kopf den grössten Betrag. Die Abschöpfung ist davon nicht betroffen.

Ob und allenfalls in welchem Umfang die Regierung von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, kann an dieser Stelle offen bleiben. Diese Flexibilisierung der Mindestausstattung könnte bei den unklaren Auswirkungen der Coronakrise zu einem willkommenen Instrument werden, um die Mittel schneller und einfacher zu steuern.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Veränderungen auf. Die blauen Balken zeigen die Mittelausrichtung für das laufende Jahr 2020 mit den Eckwerten «Abschöpfung 16 Prozent und Ausrichtung 68 Prozent». Die zusätzlichen rund 7 Millionen Franken als Folge der STAF-Umsetzung werden im Jahr 2021 zu Mehrmitteln für die Gemeinden führen. Wenn der Abschöpfungssatz auf das Minimum von 15 Prozent gesenkt wird, ist der Ausgleichssatz auf 74,5 Prozent anzuheben. Dies würde – zieht man vergleichsweise dieselben Zahlen für das Jahr 2020 heran – zu den bereits erwähnten Steigerungen (oranger Balken) führen. Die gelben Balken zeigen eine jeweils nur hälftige Ausrichtung der Mittel für die ersten 250, die grünen Balken für die ersten 500 Personen jeder Gemeinde.

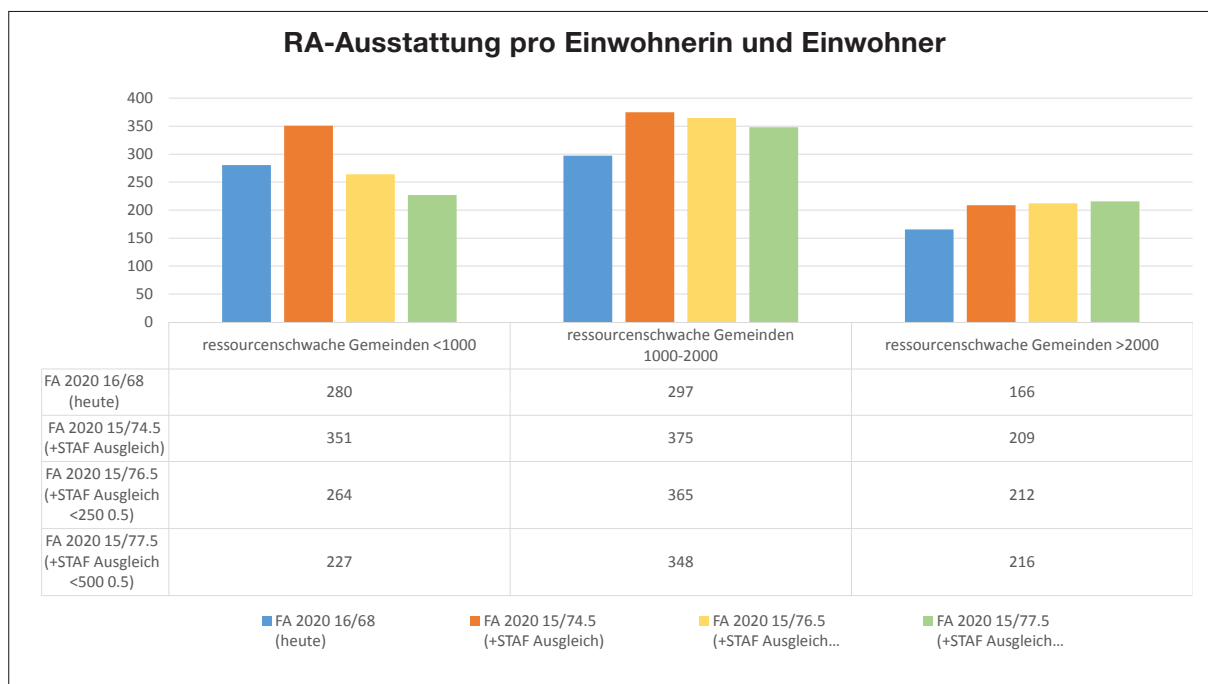


Abbildung 14: RA Ausstattung pro Person 2020 mit verschiedenen Parametern.

6. Auswirkungen STAF

Mit dem Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF), welches am 19. Mai 2019 vom Schweizer Stimmvolk angenommen und auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt wurde, wurde Art. 196 Abs. 1^{bis} ins Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) aufgenommen. Nach dieser Bestimmung werden die Kantone verpflichtet, die Gemeinden für die Ausfälle aus der STAF-Vorlage angemessen abzugelten. Die konkrete Ausgestaltung dieser Abgeltung überlässt der Bundesgesetzgeber den Kantonen. In der Umsetzung der STAF-Vorlage im kantonalen Recht hat die Regierung nach intensiver Suche nach einem gerechten Modell vorgeschlagen, diese Abgeltung über den interkommunalen Finanzausgleich vorzunehmen, wozu keine Gesetzesänderung erforderlich sei (Botschaft zur Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes, Heft Nr. 3/2019–2020, S. 82 ff.).

Grossrat Kohler reichte in der Oktobersession 2019 den Auftrag «Mechanismus zur Kompensation der STAF-Mindereinnahmen für die Gemeinden» ein. Der Auftrag forderte eine Abgeltung auf der Basis der effektiven Mindereinnahmen aus der Gewinnsteuersenkung. Er basierte auf einer statischen Betrachtung und übersah, dass mit der Gewinnsteuersenkung vor allem der Erhalt der bestehenden Unternehmungen, weitere Investitionen dieser Unternehmungen und (in geringerem Masse) der Zuzug neuer Unternehmungen angestrebt wurden. Die Beschlüsse des Grossen Rats in der Augustsession 2019, welche auch aus sozialpolitischen Gründen gefällt worden sind, betreffen nicht mehr zu einem Hauptteil die Steuern juristischer Personen, sondern auch die Steuern der natürlichen Personen. Ursprünglich rechnete man als Folge der Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 4,0 Prozent mit Ausfällen für die Gemeinden von rund 14,8 Millionen Franken (Steuern juristische Personen) und wegen der Erhöhung der Berufskostenpauschale von rund 2,7 Millionen Franken (Steuern natürliche Personen). Die erfolgten Gesetzesanpassungen führten zu einem Verhältnis von knapp 10 Millionen Franken bei den Steuern juristische Personen und von rund 8,3 Millionen Franken bei den Steuern natürliche Personen.

Der Auftrag Kohler wurde in der Junisession 2020 abgelehnt, so dass der finanzielle Ausgleich zwischen den Gemeinden wie vorgesehen über den Ressourcenausgleich erfolgt. Dabei soll der jährliche Finanzierungsbeitrag der ressourcenstarken Gemeinden auf das gesetzliche Minimum von 15 Prozent reduziert werden. Gleichzeitig soll die Mindestausstattung für die ressourcenschwachen Gemeinden erhöht werden. Beide Massnahmen zusammen bewirken,

dass der Differenzbetrag des Kantons gemäss Art. 5 Abs. 3 FAG automatisch erhöht wird. Geplant ist, dass ausgehend von den Finanzausgleichsbeiträgen 2020 in den kommenden Jahren knapp 7 Millionen Franken jährlich zusätzlich eingeschossen werden. Die Regelung in Art. 10 Abs. 2 FAG, wonach die kantonalen Mittel maximal 250 Prozent der Gemeindebeiträge betragen können, wird dadurch nicht tangiert.

Diese Kompensationsmassnahme kann keinen direkten Bezug zu den Mindereinnahmen einer einzelnen Gemeinde aus der Senkung der Gewinnsteuer haben. Wie bereits erwähnt, sind die Minder- oder teilweise gar Mehreinnahmen durch die STAF-Umsetzung im Kanton sehr dynamisch und von vielerlei Faktoren abhängig.

7. Exkurs: Wie verändern sich das RP und der GLA bei sinkenden Wasserzinsen?

Anhand der unterschiedlichen Berücksichtigung der Wasserzinsen wird im Folgenden die Mechanik bzw. die Auswirkungen auf die Ressourcen aufgezeigt. Die Ausführungen bzw. Grafiken anhand der Wasserzinsen soll beispielhaft die Mechanik des Ressourcenausgleichs (und im gleichen Schritt auch des GLA) vor Augen führen. Genau gleich würde der Finanzausgleich reagieren, wenn eine andere wesentliche Ressource der Gemeinden einbrechen würde. Oder wenn die massgebliche juristische Person in einer Gemeinde Konkurs ginge und daher wesentliche Steuereinnahmen wegfielen.

Die Corona-Pandemie wird voraussichtlich auch für die Gemeinden wirtschaftliche Folgen haben. Wie hoch die wirklichen diesbezüglichen Auswirkungen sind, wird sich voraussichtlich ab den Berechnungen für die Finanzausgleichsjahre 2023 und insbesondere die folgenden Jahre zeigen.

Der Einfachheit halber sind in den Grafiken die Gemeinden in den elf Regionen aggregiert aufgeführt.

Anhand der Finanzausgleichszahlen für das Jahr 2020 werden drei Modelle berechnet:

1. Modell: Wasserzinsen auf heutigem Niveau (blau)
2. Modell: Wasserzinsen sinken um 50 Prozent (rot)
3. Modell: Wasserzinsen fallen gänzlich weg (grün)

Die folgende Grafik zeigt, dass in allen elf Regionen Graubündens die Ressourceneinnahmen sinken. Der Rückgang der Einnahmen ist dort grösser, wo mehr Wasserzinsen (WZ) – im Verhältnis zu den übrigen Einnahmen – anfallen. Substanziell wäre der Rückgang in den Regionen Engiadina Bassa/Val Müstair, Prättigau/Davos, Surselva und Viamala.

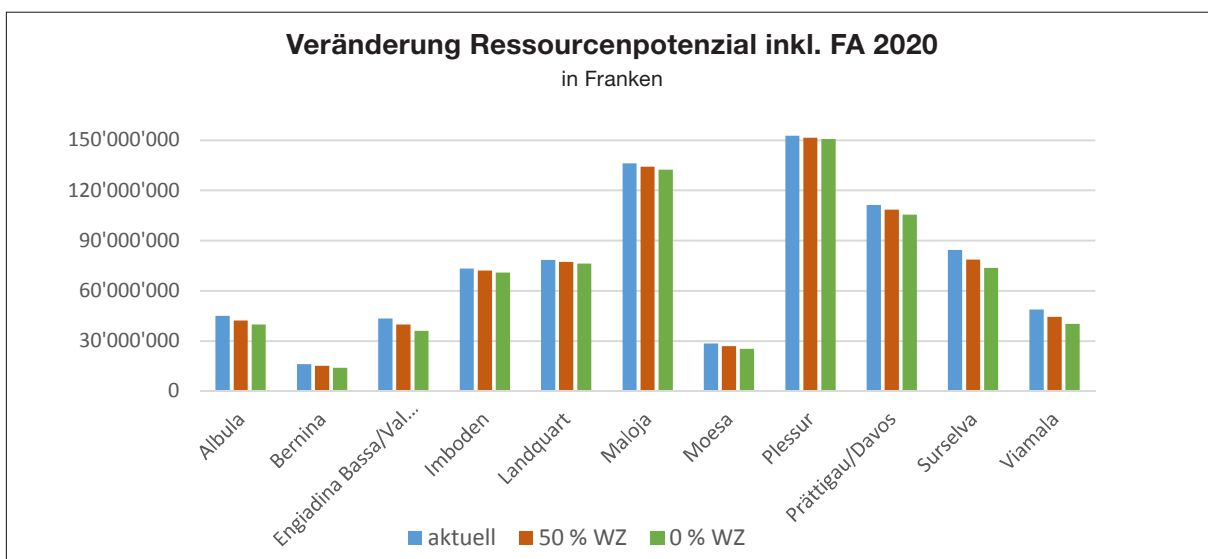


Abbildung 15: Veränderung Ressourcen pro Region unter Einbezug von RA und GLA 2020 in Franken.

Die nachfolgende Grafik 16 zeigt, wie sich diese fiktiv veränderte Einnahmesituation auf den Ressourcenausgleich je Region auswirken würde. Der Region Albula würden weniger Mittel abgeschöpft, weil ihr Ressourcenindex als Folge der Reduktion der Wasserzinsen sinkt. Umgekehrt verhält es sich in der Region Maloja, wo im Verhältnis weniger Wasserzinsen wegfallen würden. Dort würde gar eine höhere Abschöpfung an Mitteln erfolgen, weil der Ressourcenindex steigen würde. In verschiedenen Regionen (z. B. Imboden oder Landquart) würden weniger Ressourcenausgleichsmittel ausbezahlt, weil dort relativ wenige Mittel aus Wasserzinsen anfallen. Der Ressourcenindex würde somit steigen.

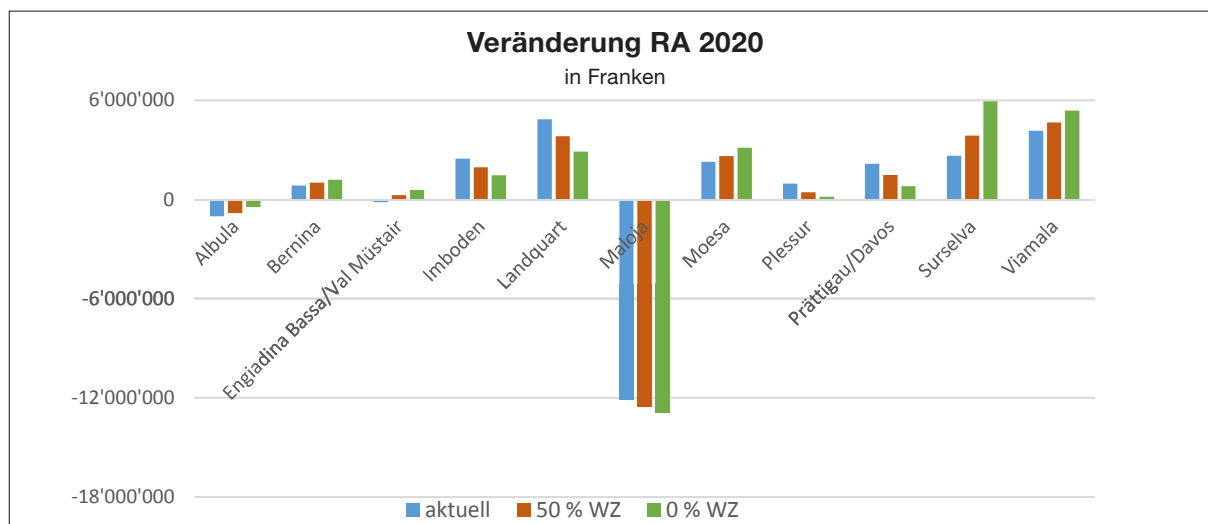


Abbildung 16: Veränderung RA 2020 pro Region in Franken.

Eine Veränderung beim Ressourcenausgleich hat wegen der Berücksichtigung des Anteils von 10 Prozent des Ressourcenpotenzials¹⁴ auch Auswirkungen auf den GLA (siehe Abb. 17). In Regionen, in welchen der Ressourcenindex als Folge des Wegfalls von Wasserzinsen sinkt (z. B. Engiadina Bassa/Val Müstair, Surselva), werden dadurch auch mehr GLA-Mittel ausbezahlt. Markant sinken die Beiträge in der Region Prättigau/Davos, weil der Ressourcenindex steigt und dementsprechend diese relative Stärke beim GLA (Selbstbehalt) zu berücksichtigen ist.

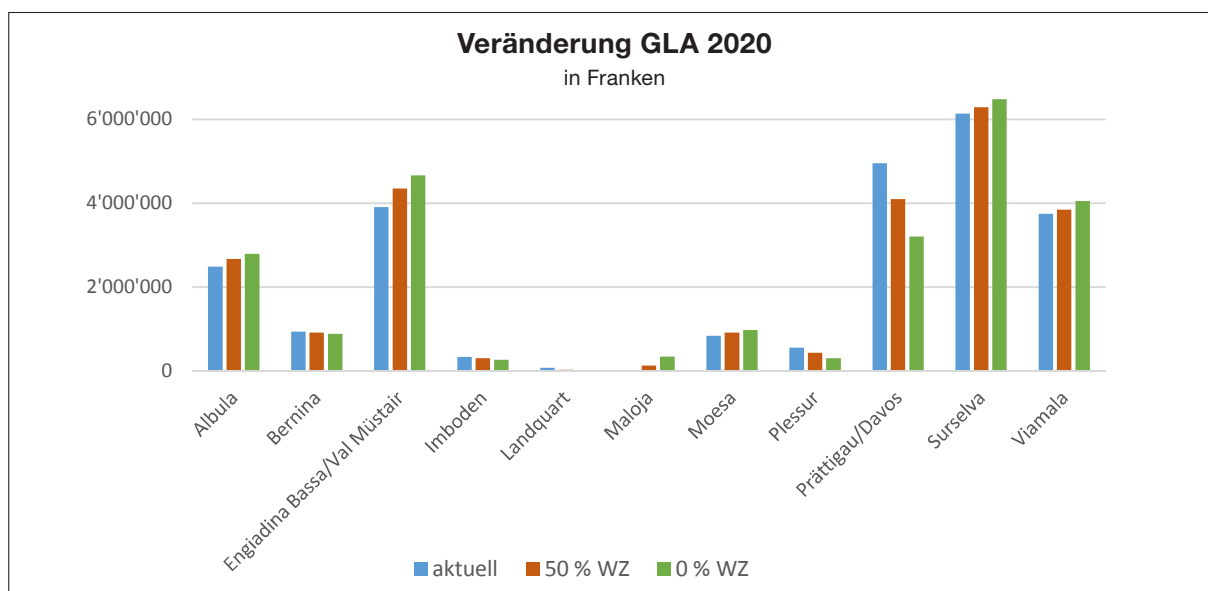


Abbildung 17: Veränderung GLA 2020 pro Region in Franken.

¹⁴ Umgangssprachlich wird dies oft als «Selbstbehalt» bezeichnet.

8. Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden

Gestützt auf Art. 10 FAG wird unter dem Konto 5315 zur Finanzierung und Abwicklung des Ressourcen- und Lastenausgleichs sowie der Beiträge zur Förderung von Gemeindegemeinschaften eine Spezialfinanzierung (SF FA) geführt. Diese wird mit Beiträgen der ressourcenstarken Gemeinden (Art. 5 Abs. 2 FAG) sowie mit allgemeinen Mitteln des Kantons finanziert.

Der Bestand der SF FA entwickelte sich seit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs wie folgt:

Bilanzstichtag	Bestand in Franken	Veränderung
31.12.16	151'068'043	
31.12.17	133'881'317	- 17'186'726
31.12.18	124'088'756	- 9'792'561
31.12.19	128'536'567	4'447'811

Tabelle 6: Bestand Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden 2016–2019.

Die kantonalen Mittel zur Speisung der SF FA haben in einem bestimmten Verhältnis zu den Gemeindebeiträgen zu stehen: Gemäss Art. 10 Abs. 2 FAG betragen die kantonalen Mittel mindestens 150 Prozent und höchstens 250 Prozent der Gemeindebeiträge. Die nachfolgende Tabelle 7 zeigt in der letzten Spalte (VRA/HRA in %), dass dieses Verhältnis jeweils eingehalten worden ist.

Jahr	vertikale Dotation (VRA) (Kantonsbeiträge)	horizontale Dotation (HRA) (Gemeindebeiträge)	VRA/HRA in % (Art. 10 Abs. 2 FAG)
2016	41'785'833	17'948'444	232,8
2017	42'572'517	18'392'499	231,5
2018	42'080'131	18'686'607	225,2
2019	40'041'517	18'451'478	217,0
2020	37'226'416	19'049'977	195,4

Tabelle 7: Verhältnis der kantonalen Mittel zu den Gemeindebeiträgen 2016–2020.

An dieser Stelle zu prüfen ist auch ein weiteres Verhältnis: Das Gesamtvolumen für den GLA beträgt zwischen 70 und 100 Prozent der Mittel für den Ressourcenausgleich (Art. 11 lit. c FAG). Der GLA wurde jährlich mit 24 Millionen Franken dotiert. Die nachfolgende Tabelle weist das Verhältnis zwischen diesem Betrag und den Mitteln für den RA aus. Der gesetzliche Rahmen wurde jeweils eingehalten.

Jahr	RA Total	GLA	GLA/RA in % (Art. 11 lit. c FAG)
2016	26'375'565	24'000'000	91,0
2017	27'129'755	24'000'000	88,5
2018	26'994'786	24'000'000	88,9
2019	26'732'730	24'000'000	89,8
2020	26'194'633	24'000'000	91,6

Tabelle 8: Verhältnis des GLA zum RA 2016–2020.

9. Fusionen

Das neue Finanzausgleichssystem sollte im Bereich der Gemeindegemeinschaften, wenn nicht fördernd, so nicht mehr behindernd sein. Das frühere System war diesbezüglich dreifach hemmend, weil es für gewisse Leistungen einen minimalen Steuerfuss von 120 Prozent verlangte, die damalige Mindestausstattung Kürzungen unterworfen war und zudem beim indirekten Finanzausgleich einen Grundbeitrag von 50 000 Franken je Gemeinde anrechnete. Insgesamt begünstigte das frühere System kleine und bestrafte grössere Gemeinden.

Der neu konzipierte Ressourcenausgleich richtet die Ressourcenausgleichsbeiträge unabhängig der Einwohnerzahl und des Steuerfusses aus. Insofern hemmt der Finanzausgleich das Grösserwerden von Gemeinden (Gemeindefusionen) nicht mehr. Es ist hingegen auch nicht auszumachen, dass das neue System einen wesentlichen Fusionsschub ausgelöst hätte.

Zu untersuchen ist, wie sich der Ressourcenausgleich im Zuge von Gemeindefusionen verändert. Die folgende Tabelle zeigt für die Fusionen ab dem Jahr 2015 die konkreten Auswirkungen einer Fusion. Die addierten Werte vor der Fusion, der Wert für die fusionierte Gemeinde sowie die Differenzen sind aufgeführt (jeweils eingefärbte Felder). Die Jahre 2014 und 2015 zeigen die Globalbilanzzahlen und die Spalte «Differenz Fusion» ab dem Jahr 2016 die effektiv ausgerichteten bzw. abgeschöpften RA-Beiträge. Die Differenz zeigt den durch den Zusammenschluss veränderten Wert. Zu beachten ist, dass nicht alleine die Fusion einen Einfluss auf die Veränderung hat, sondern auch andere Faktoren (z. B. Einwohnerentwicklung, Veränderung der eigenen Ressourcen im Verhältnis zu den anderen Gemeinden) die Werte von einem Jahr auf das andere ändern können.

RA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Differenz Fusion
Calanca	291'537	283'682						-7'854
Zernez	-324'735	-327'918						-3'183
Vals	-184'963	-184'270						693
Scuol	-162'286	-148'008						14'277
Domleschg	769'781	692'810						-76'971
Albula/Alvra	-161'092	-152'046						9'046
Surses		44'030	15'426					-28'604
Obersaxen Mundaun		515'283	365'827					-149'457
Luzein		1'168'340	1'240'539					72'199
Klosters-Serneus		-509'838	-1'032'469					-522'631
Grono			369'525	335'096				-34'430
Thusis				903'738	901'248			-2'491
Bergün Filisur				-32'680	8'201			40'881
Breil/Brigels				78'360	76'132			-2'228
Rheinwald					247'388	235'682		-11'706
Chur						578'599	537'606	-40'993

Tabelle 9: Auswirkungen Ressourcenausgleich im Zuge von Gemeindefusionen 2015–2020.

Lesebeispiel: Die Gemeinde Rheinwald verlor nach der Fusion der drei Gemeinden Splügen, Nufenen und Hinterrhein (in Kraft per 1. Januar 2019) einen RA-Beitrag von 11 706 Franken, der innerhalb der kantonalen Förderung ausgeglichen wurde.

Ein Finanzausgleichssystem kann nicht für sämtliche Fusionsszenarien «finanzneutral» erfolgen. Dafür müssten sowohl die Abschöpfung wie auch die Ausrichtung von Mitteln zum gleichen linearen Satz erfolgen. Insofern sind Gewinne und Verluste hinzunehmen. Die Fusionsförderung gleicht Verluste in der Regel für fünf Jahre aus.

Im Übrigen sind die Gewinne und Verluste auch mit dem Gebirgs- und Schullastenausgleich zu betrachten. Gemeindezusammenschlüsse führen für diesen Teil des Lastenausgleichs eher zu «Gewinnen», so dass allfällige Verluste im Ressourcenausgleich kompensiert werden.

Fazit:

Der Ressourcenausgleich hindert Gemeindezusammenschlüsse nicht, fördert sie aber auch nicht speziell.

VII. Lastenausgleich

Mit dem Lastenausgleich werden übermässige und von den Gemeinden weitgehend unbeflussbare Lasten im geografisch-topografischen, schulischen und sozialen Bereich abgefördert. Der Lastenausgleich besteht aus drei Instrumenten, welche verschieden hoch dotiert sind und unterschiedlich funktionieren:

- Gebirgs- und Schullastenausgleich (GLA);
- Lastenausgleich Soziales (SLA) und
- Individueller Härteausgleich für besondere Lasten (ILA).

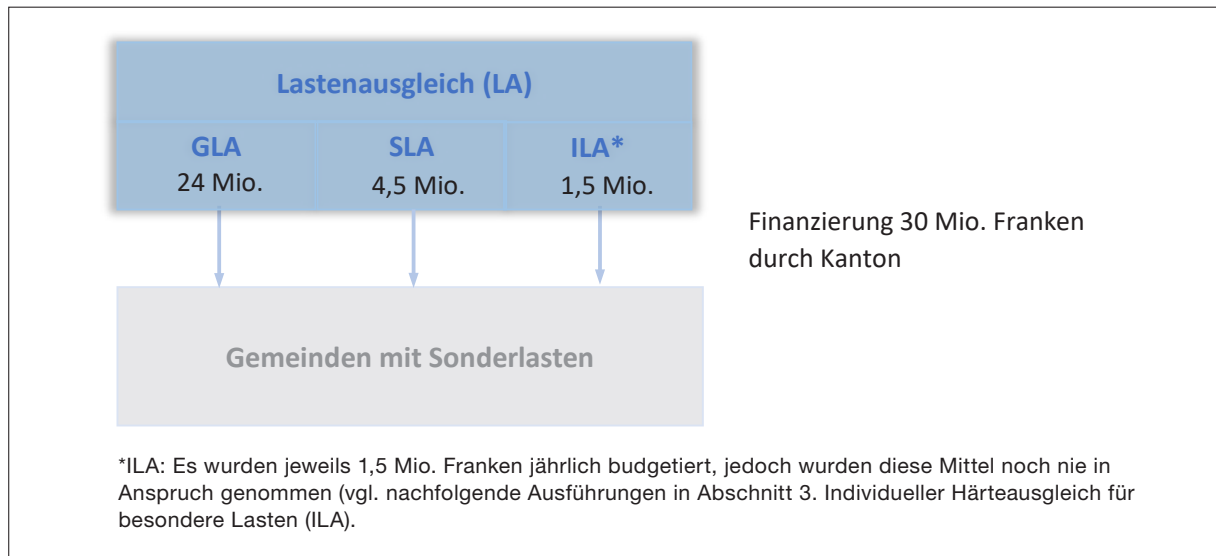


Abbildung 18: Modell Lastenausgleich und Dotierung.

Alle drei Instrumente werden durch den Kanton finanziert. Die Beiträge des GLA und ILA werden im Rahmen des Budgets durch den Grossen Rat jährlich bereitgestellt. Die Bemessung bzw. die Funktionsweise des SLA ist auf Stufe Gesetz im Detail festgelegt und von der Höhe der Soziallasten der einzelnen Gemeinde abhängig, so dass keine Beitragssteuerung durch den Kanton möglich ist.

1. Gebirgs- und Schullastenausgleich (GLA)

Mit dem GLA gewährt der Kanton den Gemeinden, welche durch ihre Besiedlungsstruktur, ihre geografisch-topografische Situation sowie ihre Schülerquote übermässig belastet sind, einen Ausgleich (Art. 7 FAG). Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden wird berücksichtigt, indem ein Selbstbehalt im Verhältnis des Ressourcenpotenzials angerechnet wird.

Im territorial weitläufigen Kanton Graubünden fallen für die Gemeinden vielfach hohe Kosten an. Die Geografie, die Topografie und die Schule führen zu unterschiedlichen Belastungen für die Gemeinden. Ein Ausgleich ist diesbezüglich in unserem Kanton von zentraler Bedeutung. Es werden Indikatoren bzw. Belastungsschlüssel verwendet, die diese unterschiedlichen Belastungsfaktoren der Gemeinden möglichst realitätsnah berücksichtigen, ohne dabei die effektiv anfallenden Kosten der Gemeinden abzugelten.

Die Indikatoren sind:

- **Besiedlungsstruktur** (Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner in dispersen Siedlungen und Bevölkerungsdichte aufgrund der produktiven Fläche pro Einwohnerin und Einwohner);
- Kostengewichtete **Strassenlängen** pro Einwohnerin und Einwohner (Länge der Gemeindestrassen und der Kantonsstrassen innerorts);
- **Schülerquote** (Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Einwohnerin und Einwohner).

Die drei Indikatoren Besiedlungsstruktur, kostengewichtete Strassenlängen und Schülerquote werden für die Berechnung des GLA-Beitrags gleich stark gewichtet.

Für jeden der drei Indikatoren wird ein eigener Lastenindex errechnet. Ausgegangen wird vom jeweiligen Rohwert pro Einwohnerin und Einwohner. Diese Verhältniszahl wird in einem weiteren Schritt so umgerechnet, dass der Durchschnitt aller Gemeinden einem Indexstand von 100 Punkten entspricht. Ein Indexwert über 100 Punkte zeigt eine überdurchschnittliche Belastung im jeweiligen Bereich an. Die Indexergebnisse werden standardisiert, damit die Streuung vergleichbar wird und sie so ein in etwa gleich grosses Gewicht erhalten. Für den Ausgleich relevant sind Indexwerte, welche im Total den Durchschnitt sämtlicher Gemeinden (300 Indexpunkte) übersteigen. Die Verteilung der GLA-Mittel erfolgt daher nach Massgabe des **Index-Überschusses**, wobei maximal ein Index-Überschuss von 450 Indexpunkten (d.h. ein Totalindex von 750 Punkten) berücksichtigt wird.

Da die Lasten nur soweit gemildert werden sollen, wie sie für die Gemeinden selbst nicht tragbar sind, wird bei der Verteilung der Mittel das jeweilige Ressourcenpotenzial berücksichtigt. Berücksichtigt wird ein Betrag von höchstens 10 Prozent des Ressourcenpotenzials der Gemeinden. Dieser Prozentsatz wird von der Regierung festgelegt. Zudem wird das massgebende Ressourcenpotenzial mit dem Ressourcenindex (auf der Basis von 100 Prozent) jeder Gemeinde multipliziert. Das Total der GLA-Mittel wird dadurch insgesamt nicht reduziert. Die Mittel werden durch dieses Vorgehen stärker auf die ressourcenschwachen Gemeinden konzentriert.

1.1 Besiedlungsstruktur

Die Masszahl Besiedlungsstruktur besteht aus zwei Teilindikatoren:

- Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner in dispersen Siedlungen;
- Bevölkerungsdichte aufgrund der produktiven Fläche pro Einwohnende.

Der Teilindex **disperse Siedlung** wird differenziert angewendet. Massgebend für die Berechnung sind vier Siedlungsgrössen:

- Siedlungen bis 200 Einwohnende;
- Siedlungen bis 100 Einwohnende;
- Siedlungen bis 50 Einwohnende;
- Siedlungen bis 25 Einwohnende.

Dabei werden die Einwohnenden in Siedlungen bzw. Fraktionen ohne Bezug auf die gesamte Einwohnerzahl der Gemeinde berücksichtigt.

Die **Bevölkerungsdichte** wird berechnet, indem die produktive Fläche pro Einwohnerin und Einwohner erhoben wird.

$$\frac{\text{Produktive Fläche ha}}{\text{Einwohnende STATPOP}}$$

Eine Spezialität bildet der Teilindex «Disperse Siedlungen» für die ab 1. Januar 2013 fusionierten Gemeinden. Deren Daten für die Globalbilanz und für die späteren Simulationsberechnungen zur Ermittlung der Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Finanzausgleich werden mangels anders verfügbarer Datengrundlagen auf der Grundlage der bisherigen Einzelgemeinden aggregiert. Wie in einzelnen Fällen festgestellt, zeigen die erst einige Zeit nach dem Zusammenschluss vorliegenden Daten, dass die Annahmen teilweise beträchtliche Abweichungen zeitigen. So werden zum Beispiel die Höhenunterschiede nicht berücksichtigt, so dass in der Realität weit auseinanderliegende, eigenständige Siedlungen nach dem Zusammenschluss plötzlich als zusammenhängendes Siedlungsgebiet erscheinen. Dies kann bei den nach dem 1. Januar 2013 fusionierten Gemeinden zu ungewollten und auch ungerechten Reduktionen in diesem Teilindex führen, weshalb bei diesen Gemeinden weiterhin die Daten vor der Fusion verwendet werden (Art. 7 FAV). Diese Datengrundlagen werden dokumentiert, so dass die Nachvollziehbarkeit sichergestellt ist.

Das GIS-Kompetenzzentrum im Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG) hat erste Daten erstellt, welche für eine künftige Berechnung des Teilindexes «disperse Siedlungen» herangezogen werden könnten. Diese Daten sind umfassend zu prüfen und für den Finanzausgleich soweit aufzubereiten, dass sie zu brauchbaren Ergebnissen führen. Entsprechende Vorschläge werden dann im zweiten Wirksamkeitsbericht unterbreitet.

1.2 Strassenlängen

Relevant und aussagekräftig für die Kosten der Weite sind die in den Gemeinden bestehenden Strassen. Dieser Indikator ist besonders dafür geeignet, um die verschiedenen Aspekte der geografisch-topografischen Lasten aufgrund der Weitläufigkeit, der Abgelegenheit und der Geländebeschaffenheit abzubilden. Die Gemeindestrassen wurden bislang nach fünf Kategorien und die Kantonsstrassen innerorts nach drei Kategorien klassifiziert. Jeder Kategorie wird ein Kostenfaktor zugerechnet. So lässt sich für jede Gemeinde ein entsprechender Lastenindex Strassen ermitteln.

Die Basis für die Berechnungen waren die Daten des Bundesamts für Landestopografie (Swisstopo) nach Vector 25, einer Erhebung, welche auf der Basis der Landeskarte 1:25 000 erfolgte. Dieses System wurde bei Swisstopo durch die genauere Auswertung nach dem Topographischen Landschaftsmodell (TLM) ersetzt. Im Unterschied zu den früheren Landschaftsmodellen wird das TLM direkt anhand von Luftbildern erfasst.¹⁵

Beim Erfassen eines Strassenobjekts wird auf dem Luftbild die Strassenbreite gemessen. Anhand der Breite und der Strassenfunktion lässt sich jeder Strassenabschnitt einem bestimmten Strassentyp zuordnen. Neu gibt es folgende Zuweisungen zu den bisher verwendeten Strassenkategorien:

	Vector 25	TLM
1. Klasse	7,0 m	8,0 m
2. Klasse	5,8 m	6,0 m
Quartierstrasse	5,0 m	4,0 m
3. Klasse	4,2 m	3,0 m
4. Klasse	2,5 m	2,0 m

Tabelle 10: Strassenkategorien nach bisherigem System Vector 25 und nach neuem System TLM.

Die neue und genauere Erfassung der Strassen durch das TLM berücksichtigt rund 4560 zusätzliche Strassenkilometer im Vergleich zum früheren Modell Vector 25. Durch die Anpassungen in den Strassenkategorien kommt es zu Verschiebungen zwischen den einzelnen Kategorien und zu einer ergänzten Zuordnung der jeweiligen Strassenkilometer zu den einzelnen Gemeinden.

	Vector 25 in m	TLM in m	Veränderung in m
1 Klasse	592 826	52 093	-540 733
2 Klasse	765 321	601 714	-163 607
Quartierstrassen	422 101	1 146 317	724 216
3 Klasse	2 020 322	2 708 911	688 589
4 Klasse	4 478 113	8 333 097	3 854 984
TOTAL	8 278 683	12 842 132	4 563 449

Tabelle 11: Veränderung in Meter (m) zwischen den alten Kategorien nach Vector 25 und den neuen nach TLM.

¹⁵ Unter dem Link http://map.geo.gr.ch/gr_webmaps/wsgi/theme/Gemeindefinanzausgleich sind die Strassen und ihre Kategorien ersichtlich.

Die Details der Veränderungen je Gemeinde aufgrund der neuen Datenbasis sind in der nachfolgenden Tabelle enthalten. Als Basis dienen die Finanzausgleichswerte 2020. Es sind nur jene Gemeinden aufgeführt, die auch einen GLA erhalten.

	TOTAL GLA-Mittel 2020		Veränderung
	Datenbasis bisher Vector 25	Datenbasis neu TLM	
Albula/Alvra	562'253	607'574	45'321
Arosa	406'470	441'741	35'270
Avers	157'107	162'264	5'156
Bergün Filisur	439'057	522'305	83'249
Breil/Brigels	259'277	243'987	-15'289
Buseno	1'159	13'640	12'481
Calanca	209'811	217'364	7'553
Casti-Wergenstein	56'133	57'696	1'564
Cazis	1'322'157	1'442'990	120'833
Conters im Prättigau	209'534	208'489	-1'045
Davos	1'928'949	2'158'492	229'544
Domleschg	690'679	872'265	181'585
Donat	106'644	89'727	-16'917
Fideris	185'312	217'481	32'169
Flerden	255'240	224'866	-30'374
Furna	342'524	349'023	6'499
Grono	140'000	140'000	
Grüsch	182'430	194'911	12'481
Ilanz/Glion	1'540'270	1'644'420	104'150
Lohn (GR)	47'008	47'950	942
Lostallo	270'638	284'356	13'718
Lumnezia	1'849'008	1'611'267	-237'740
Luzein	1'316'092	1'494'609	178'517
Masein	160'109	153'672	-6'437
Mathon	66'034	67'340	1'305
Medel (Lucmagn)	145'801	98'068	-47'733
Mesocco	45'244	151'810	106'566
Obersaxen Mundaun	1'007'580	942'640	-64'941
Poschiavo	940'644	696'507	-244'137
Rhäzüns	335'267	342'940	7'673
Rheinwald	565'830	615'582	49'752
Rossa	129'776	126'532	-3'244
Safiental	1'253'806	1'281'418	27'612
Sagogn	48'066	75'714	27'647
S-chanf	4'392		-4'392
Schiers	582'551	430'953	-151'598
Scuol	1'628'466	1'483'324	-145'142
Seewis im Prättigau	208'376	103'079	-105'298
Sta. Maria in Calanca	42'415	33'143	-9'272

	TOTAL GLA-Mittel 2020		
	Datenbasis bisher Vector 25	Datenbasis neu TLM	Veränderung
Sufers	44'482	42'577	-1'905
Sumvitg		3'196	3'196
Surses	1'487'667	1'603'577	115'910
Thusis	100'000	100'000	
Tschappina	149'580	152'675	3'095
Tschiertschen-Praden	148'799	129'428	-19'371
Tujetsch	39'923	30'678	-9'245
Untervaz	78'033		-78'033
Urmein	27'674	24'129	-3'545
Val Müstair	1'068'420	987'687	-80'733
Valsot	685'132	683'770	-1'361
Zernez	528'181	392'144	-136'038

Tabelle 12: GLA-Berechnung 2020 mit den Strassendaten Vector 25 und TLM. Bei den beiden kursiv markierten Gemeinden Grono und Thusis verändern sich die Beiträge nicht, weil ihnen im Rahmen der Fusionsförderung ein minimaler GLA für die gesetzlich möglichen zehn Jahre in der entsprechenden Höhe zugesichert worden war (Bestandesgarantie).

1.3 Schülerquote

Die Schülerquote wird berechnet, indem die Anzahl Schülerin und Schüler pro Einwohnerin und Einwohner erhoben wird.

$$\frac{\text{Anzahl Schüler}}{\text{Einwohnende STATPOP}}$$

Es lässt sich für jede Empfängergemeinde ermitteln, welchen Anteil des GLA-Beitrags auf das Kriterium Schülerquote entfällt. Es muss sich dabei um eine Gemeinde mit einem überdurchschnittlich hohen Schüleranteil und einem Wert des Schülerindex von über 100 Punkten handeln. Eine hohe Schülerquote ist zwar ein Indikator für überdurchschnittlich hohe Schullasten einer Gemeinde pro Einwohnende. Jedoch kann der Schullastenausgleich die effektiv anfallenden Kosten im Bildungsbereich nicht abgelden.

Einerseits wirkt der Schullastenausgleich nur im Zusammenspiel mit den anderen beiden GLA-Indikatoren sowie dem Ressourcenpotenzial und andererseits ist die Schülerquote nicht alleiniger Kostentreiber für den Bildungsbereich.

Mittel für den Schullastenausgleich oder Anteil Schullasten

Der GLA ist seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2016 mit jährlich 24 Millionen Franken dotiert. Durchschnittlich entfielen rund 20 Prozent des gesamten GLA-Volumens auf den Schullastenanteil.

Jahr	Total GLA	Anteil Schullasten	
	in Franken		in %
2016	24'000'000	5'033'168	21.0
2017	24'000'000	5'036'966	21.0
2018	24'000'000	4'476'604	18.7
2019	24'000'000	4'556'730	19.0
2020	24'000'000	4'313'431	18.0

Tabelle 13: Anteil Schullasten am gesamten GLA-Volumen.

Seit 2016 nimmt der Anteil Schullasten tendenziell ab. Im 2016 wiesen 55 Gemeinden einen übermässigen Index *Schülerquote* (>100) aus, wovon 32 Gemeinden auch tatsächlich einen Anteil Schullasten ausbezahlt erhielten.

Im Jahr 2020 erhalten noch 25 Gemeinden diesen Ausgleich. Es ist entscheidend, ob die Gemeinden mit einer Schülerquote von über 100 gleichzeitig einen insgesamten GLA-Index von über 300 Punkten ausweisen und gleichzeitig der GLA-Beitrag höher ist als der Selbstbehalt der Gemeinde (10 Prozent des Ressourcenpotenzials multipliziert mit dem Ressourcenindex) (vgl. nachfolgender Abschnitt «Wirkung des Schullastenausgleichs»). Die betragsmässige Abnahme ist vor allem vom Jahr 2017 auf das Jahr 2018 relativ gross.

So erhielten zum Beispiel die vier Gemeinden Breil/Brigels, Luzein, Seewis i.P. und Untervaz in den ersten beiden Jahren des neuen Finanzausgleichssystems substantielle Mittel unter dem Titel Anteil Schullastenausgleich. Danach reduzierte sich dieser Ausgleich bei den genannten Gemeinden oder er fiel ganz weg. Da andere Gemeinden zusammen nicht im selben Umfang «beitragsberechtigt» wurden, reduzierten sich die Mittel.

Folgende Gemeinden erhielten in den Jahren 2016 bis 2020 einen Schullastenausgleich:

Gemeinde	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Albula/Alvra	146'989					146'989
Breil/Brigels	254'771	136'119	18'856			409'745
Cazis	273'910	414'947	388'084	467'291	387'742	1'931'974
Conters i.P.	35'205	48'898	44'331	74'359	90'181	292'974
Domleschg	168'322	386'448	350'005	564'772	600'250	2'069'798
Donat	24'429		15'719	49'557	73'652	163'356
Fideris	90'622	29'144	45'499	3'375	37'711	206'351
Fläsch	33'950			38'005		71'955
Flerden	181'563	192'376	190'342	204'007	205'560	973'848
Furna	111'733	116'508	116'361	86'911	102'557	534'070
Grüsch	90'681	155'449	196'403	162'423	93'143	698'100
Haldenstein	24'499					24'499
Hinterrhein*	26'529	20'336	10'864			57'729
Illanz/Glion	211'111	119'502	97'269	7'218	196'192	631'292
Jenaz	212'237	44'536	128'094			384'867
Leggia	65'515					65'515
Lohn (GR)	13'479					13'479
Lostallo	257'073	211'921	159'071	76'790	114'554	819'409
Luzein	484'807	686'882	542'556	574'534	448'919	2'737'697
Masein	24'966		3'016	120'391	160'109	308'481
Mutten*	40'143	12'578				52'722

Gemeinde	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Nufenen*	104'578	111'307	111'382			327'267
Poschiavo	18'029	128'636	137'385	221'031	346'407	851'488
Rhätzens	323'671	386'192	339'669	348'237	335'267	1'733'036
Safiental	217'280	210'631	229'815	257'856	178'864	1'094'446
Sagogn			31'303		48'066	79'369
S-chanf		709	17'938	12'117	143	30'907
Schiers	398'679	475'922	513'589	519'549	485'742	2'393'481
Scuol	47'923	111'680	50'009	19'202	46'843	275'657
Seewis i. P.	287'645	422'379	303'642	196'197	81'322	1'291'185
Sta. Maria i. C.	1'346					1'346
Sufers					18'269	18'269
Untervaz	578'154	423'250	184'312	317'413	78'033	1'581'162
Urmein					2'697	2'697
Vals		622				622
Valsot	275'075	188'251	232'484	144'686	39'154	879'650
Zernez	8'255	1'742	18'608	90'811	142'052	261'469
* Fusionen: Mutten ab 1. Januar 2018 Gemeinde Thusis sowie Hinterrhein und Nufenen ab 1. Januar 2019 Gemeinde Rheinwald						

Tabelle 14: Gemeinden mit Anteil Schullasten 2016–2020 (Zahlen gerundet).

Wirkung des Schullastenausgleichs

Jene GLA-Mittel, welche dem Anteil Schullasten zuzurechnen sind, werden den Schulträgern zusammen mit den anderen Schulpauschalen gemäss dem Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz; BR 421.000) ausgerichtet. Die Ausrichtung erfolgt über das Amt für Volksschule und Sport (AVS). Die Pauschalen werden den Schulträgern jeweils in der gleichen Abrechnung als Totalbetrag überwiesen. Dies war nach dem Referendum zur Bündner NFA eine politische Forderung, um vermeintlich nicht den Schulbereich zu schwächen. Im vorliegenden Wirksamkeitsbericht kann aufgezeigt werden, dass dies systemfremd ist. Zudem sieht die Konzeption des GLA vor, dass nur dann Mittel fliessen, wenn insgesamt, d.h. in allen drei Indikatoren, übermässige Belastungen anfallen. Der Index *Schülerquote* ist zusammen mit den Indizes *Strassenlänge* und *Besiedlungsstruktur* ein Teil des gesamten GLA-Indexes. Damit eine Gemeinde überhaupt in den Genuss eines Schullastenausgleichsbeitrages kommt, müssen daher folgende Voraussetzungen (kumulativ) erfüllt sein:

- Die Gemeinde hat einen überdurchschnittlich hohen Schüleranteil (Schülerindex über 100 Punkte).
- Die Gemeinde weist einen totalen GLA-Index von über 300 Punkten aus.
- Der GLA-Beitrag ist höher als der Selbstbehalt der Gemeinde (10 Prozent des Ressourcenpotenzials multipliziert mit dem Ressourcenindex).

Sind die oben erwähnten Voraussetzungen erfüllt, bemisst sich der Beitrag an die Schullasten proportional nach jenem Anteil, in welchem der Teilindex Schülerquote zum Überschuss des Totalindexes beiträgt.

Eine hohe Schülerquote ist somit ein «Indikator» für überdurchschnittlich hohe Schullasten pro Einwohnerin und Einwohner. Eine hohe Schülerquote respektive ein hoher Schülerindex pro se genügt aber nicht, um einen Beitrag Schullastenausgleich zu erhalten.

Die folgende Tabelle der Zahlen 2020 (für die vorausgehenden Jahre 2016–2019 sähe es ähnlich aus) zeigt, dass einige Gemeinden einen Schülerindex über 100 Punkte zu verzeichnen hatten, aber trotzdem keinen Schullastenausgleich erhielten:

Gemeinde	Index Schülerquote	Index Total	Begründung
Tamins	100.1	271.6	Index Total unter 300 Punkten
Pontresina	105.1	230.2	Index Total unter 300 Punkten
Thusis	108.2	218.6	Index Total unter 300 Punkten
Madulain	111.0	364.3	Selbstbehalt 10 %
Bregaglia	112.4	503.8	Selbstbehalt 10 %
Maienfeld	125.0	275.2	Index Total unter 300 Punkten
Jenins	131.5	270.1	Index Total unter 300 Punkten
Trin	139.3	323.2	Selbstbehalt 10 %
Haldenstein	148.4	314.7	Selbstbehalt 10 %
Jenaz	151.4	312.5	Selbstbehalt 10 %
Zillis-Reischen	153.9	454.5	Selbstbehalt 10 %
Landquart	158.7	272.2	Index Total unter 300 Punkten
Trimmis	167.1	315.0	Selbstbehalt 10 %
Grono	175.5	313.7	Selbstbehalt 10 %
Zizers	182.8	268.1	Index Total unter 300 Punkten
Andeer	191.4	483.8	Selbstbehalt 10 %
Malans	191.7	300.1	Selbstbehalt 10 %
Domat/Ems	193.4	292.9	Index Total unter 300 Punkten
Küblis	193.5	284.2	Index Total unter 300 Punkten
Bonaduz	194.2	320.7	Selbstbehalt 10 %
Cama	195.0	327.2	Selbstbehalt 10 %
Sils im Domleschg	206.0	321.0	Selbstbehalt 10 %
Roveredo	209.0	317.2	Selbstbehalt 10 %
Fürstenu	249.6	334.3	Selbstbehalt 10 %
Felsberg	268.9	345.3	Selbstbehalt 10 %

Tabelle 15: Gemeinden ohne Anteil Schullastenausgleich mit einem Index Schülerquote über 100 Punkte; Zahlen 2020.

25 Gemeinden verzeichneten somit im Jahr 2020 eine überdurchschnittliche Schülerquote, erhielten jedoch keinen Anteil Schullasten. Einerseits lag dies an der jeweils hohen Ressourcenzstärke und damit an der Berücksichtigung des «Selbstbehalts» für den GLA. Andererseits erreichten andere Gemeinden keine insgesamt überdurchschnittliche Belastung (GLA-Index > 300 Punkte).

Fehlender Zusammenhang zwischen den effektiven Schulkosten und dem Anteil Schullasten

Die nachfolgende Abbildung 16 zeigt den Nettoaufwand Bildung pro Schülerin und Schüler im Durchschnitt der Jahre 2016–2018 (hellblau) sowie den durchschnittlichen Anteil Schullastenausgleich (dunkelblau) für die Jahre 2016–2020, ebenfalls pro Schülerin und Schüler.

Bildungsaufwand im Vergleich zum GLA Anteil Schullasten pro Schüler in Franken

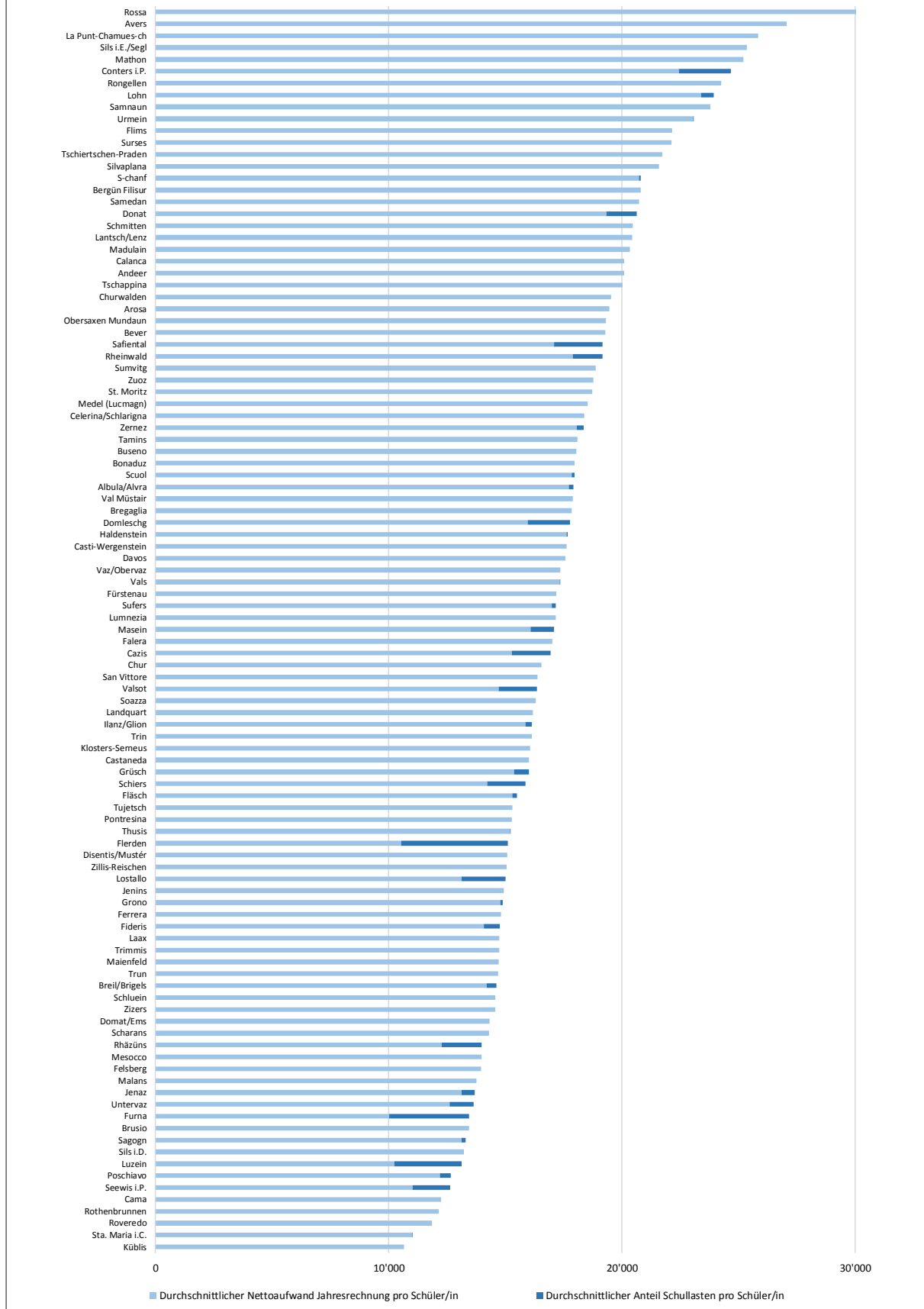


Abbildung 19: Nettoaufwand Bildung und Anteil Schullasten pro Schülerin und Schüler im Durchschnitt der Jahre 2016–2020. Lesebeispiel Furna: Der Nettoaufwand Bildung liegt bei ca. 14 000 Franken je Schülerin und Schüler; der Anteil Schullasten des GLA drückt diesen auf noch rund 10 000 Franken.

Die Grafik verdeutlicht, dass keine Korrelation zwischen den Nettokosten Bildung und dem Schullastenausgleich besteht. Dies hängt mit den kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen für den Erhalt des Schullastenausgleichsbeitrags zusammen. Dieses Ergebnis zeigt, dass die Grundkonzeption des Gebirgs- und Schullastenausgleichs vor allem die Kosten der Weite aufgrund der geografisch-topografischen Verhältnisse vor Augen hat, auch wenn die Schülerquote eigentlich ein klassisches Element eines Soziallastenausgleichs wäre. Die Konzeption in Graubünden sieht vor, dass der Soziallastenausgleich lediglich die Unterstützungskosten beinhaltet und entsprechend der angefallenen Kosten die Gemeinden unterstützt. Damit wirkt dieses Instrument sehr direkt. Die Bildungskosten können jedoch in einem weitläufigen und höchst unterschiedlich bevölkerten Kanton Graubünden nicht anhand der anfallenden Kosten ausgeglichen werden. Zu diesem Zweck wurde eben der Indikator Schülerquote innerhalb des GLA geschaffen.

Fazit:

Der Index Schülerquote hat keinen direkten Zusammenhang mit den effektiven Schulkosten, sondern ist ein Mosaikstein innerhalb des GLA. Der Schullastenausgleich soll deshalb künftig im Rahmen des gesamten GLA zweckfrei den berechtigten Gemeinden ausbezahlt werden. Auf die Summe der ausbezahlten Mittel sowie auf den Kreis der begünstigten Gemeinden hat dies keine Auswirkungen. Schulträger, welche keinen Schullastenteil erhalten, üben keine Sparpolitik auf Kosten der Kinder aus. Diese früher geäusserten Bedenken haben sich nicht bestätigt.

1.4 Wirkung des GLA

Vom Total des GLA von 24 Millionen Franken entfallen rund 7,6 Millionen Franken auf die ressourcenstarken Gemeinden und rund 16,4 Millionen Franken auf die ressourcenschwachen Gemeinden. Die höchsten Pro-Kopf-Beiträge entfallen mit einem Durchschnittsbetrag von 453 Franken pro Einwohnerin und Einwohner auf die ressourcenschwächsten Gemeinden (RP-Index < 60). Diese Beiträge übertreffen den kantonalen Durchschnitt von 121 Franken pro Einwohnerin und Einwohner um knapp das Vierfache. Es handelt sich mehrheitlich um kleine Gemeinden im Berggebiet. Die GLA-Mittel verteilen sich wie folgt auf die Gemeinden (nach ihrem Ressourcenpotenzial gruppiert):

GLA-Mittel 2020 verteilt auf Gemeinden nach ihrem Ressourcenpotenzial 2020

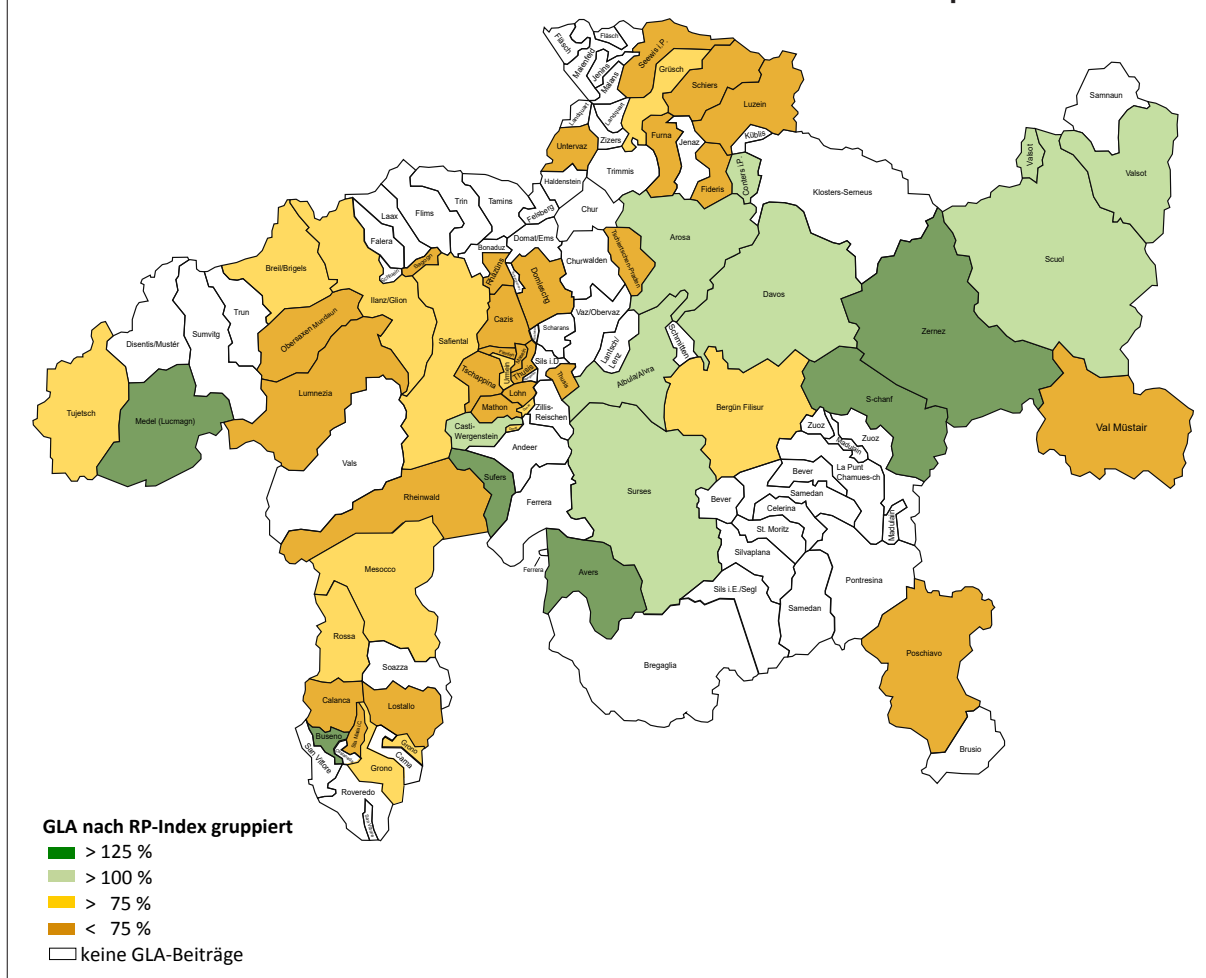


Abbildung 20: GLA 2020 nach RP-Index gruppiert. Die Höhe der Beiträge ist aus dieser Grafik nicht ersichtlich. So erhält beispielsweise die Gemeinde S-chanf lediglich 4 000 Franken unter dem Titel GLA. Die Nachbargemeinde Zernez hingegen erhält rund 500 000 Franken.

Die Grafik 20 zeigt, dass sowohl ressourcenstarke wie auch -schwache Gemeinden GLA erhalten können.

GLA Volumen

Das GLA-Gesamtvolumen von 24 Millionen Franken beträgt im Jahr 2020 knapp 92 Prozent der Mittel für den RA und liegt damit innerhalb der gesetzlichen Bandbreite von 70 bis 100 Prozent gemäss Art. 11 lit. c) FAG.

Die Grafik zeigt die Verteilung des GLA-Indexes für das Jahr 2020 innerhalb des Kantons:

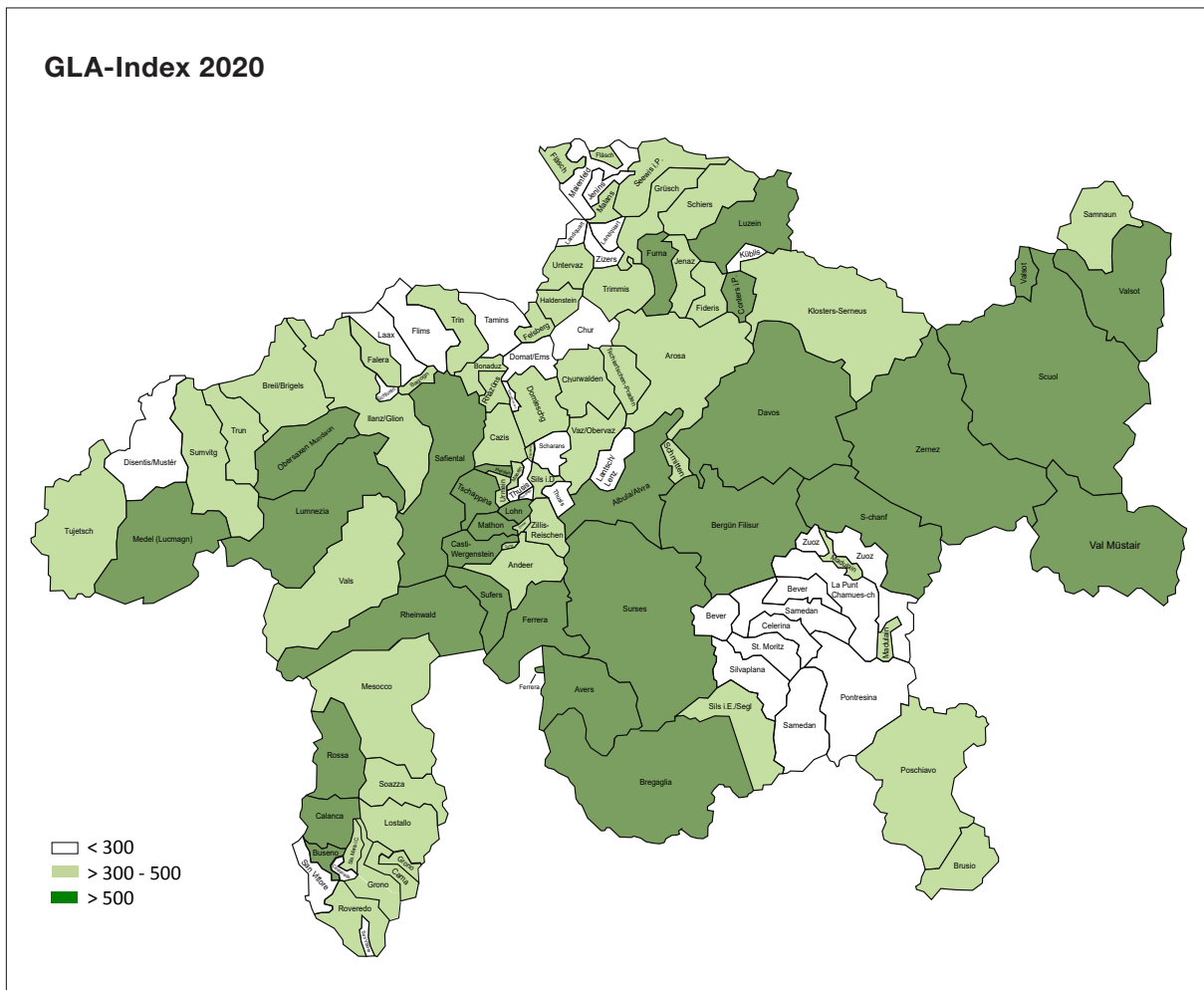


Abbildung 21: GLA-Index 2020.

Fazit:

Der Gebirgs- und Schullastenausgleich ist ein taugliches und sinnvolles System, welches die teilweise hohen Kosten in unserem Kanton abgilt. Die Dotation mit jährlich 24 Millionen Franken hat sich als genügend hoch erwiesen und soll vorderhand beibehalten werden. Sollte eine Anpassung notwendig sein, kann der Grosse Rat im Rahmen der Budgetgenehmigung eine Erhöhung bzw. eine Kürzung von GLA-Mitteln beschliessen.

Aufgrund neuerer und genauerer Strassendaten (von Vector 25 zu TLM) ergeben sich zwingende Anpassungen, welche aber keine Gesetzesänderungen benötigen.

Es ist unklar, wie lange die Daten für die Berechnung der Besiedlungsstruktur noch vorhanden sein werden. Es ist in einem nächsten Wirksamkeitsbericht die Frage der Anpassung dieses Indikators in Angriff zu nehmen.

Der Schullastenteil soll künftig nicht mehr gesondert ausbezahlt und nicht mehr zwingend zweckgebunden verbucht werden müssen. Im Sinne einer Information kann aber weiterhin die Berechnung für diesen Anteil vorgenommen und veröffentlicht werden. Die Höhe der Beträge bleibt gleich.

2. Lastenausgleich Soziales (SLA)

2.1 Grundsätzliches und Funktionsweise

Der Finanzausgleich unterstützt mit dem Lastenausgleich Soziales jene Gemeinden, welche im Bereich der Unterstützungsleistungen und Alimentenbevorschussung überdurchschnittlich hohe Kosten zu tragen haben. Die beitragsberechtigten Gemeinden können dem kantonalen Sozialamt (SOA) ein Gesuch für einen Beitrag aus dem SLA an die angefallenen materiellen Unterstützungsleistungen einreichen.

Ob eine Gemeinde Anspruch auf einen Ausgleich hat, hängt vom Verhältnis der Nettoaufwendungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe zum Ressourcenpotenzial der Gemeinde ab. Übersteigt der Nettoaufwand einer Gemeinde 3 Prozent des RP wird sie ausgleichsberechtigt. Steigt das Verhältnis der Nettoaufwendungen zum RP, erhöht sich ebenfalls der Ausgleichsbetrag.

Die Nettoaufwendungen werden jeweils im Folgejahr festgelegt und ausgeglichen. Das SOA prüft die Gesuche materiell, das AFG stellt den Antrag an die Regierung zur Genehmigung der Beiträge an die Gemeinden. Die Auszahlung des SLA-Betrags erfolgt durch das SOA.

Die nachfolgenden Grafiken verdeutlichen die Funktionsweise des SLA. Nettoaufwendungen im Bereich der Sozialleistungen bis zu 3 Prozent des RP tragen die Gemeinden vollständig selber. Für Nettoaufwendungen zwischen 3 bis 4,5 Prozent erstattet der SLA 20 Prozent der Kosten zurück. Für jeden weiteren Anstieg um 1,5 Prozent steigt der Anteil des SLA um 20 Prozent-Punkte. Ab 9 Prozent werden 100 Prozent der Sozialleistungen vom SLA getragen.

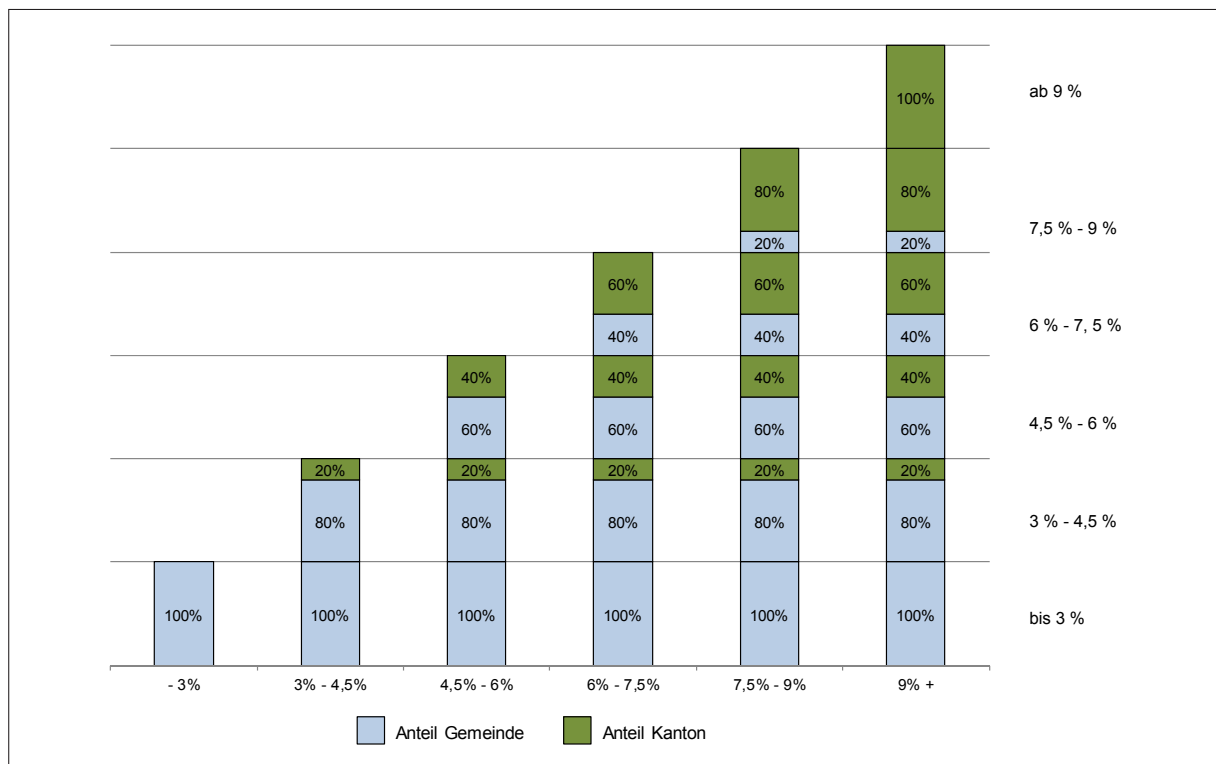


Abbildung 22: Funktionsweise des SLA, Anspruch von 20%, im Bereich 3,0–4,5%.

Beispiel 1: Beträgt das RP einer Gemeinde 1 000 000 Franken, kann sie einen Antrag stellen, wenn die Nettoaufwendungen > 32 500 Franken sind. 30 000 Franken sind 3 Prozent von 1 000 000 Franken. Für diese 30 000 Franken erhält die Gemeinde 0 Prozent, also keinen Beitrag, für die restlichen 2 500 Franken hat die Gemeinde einen Anspruch von 20 Prozent, also 500 Franken. Dies ist der Mindestbetrag für eine Auszahlung.

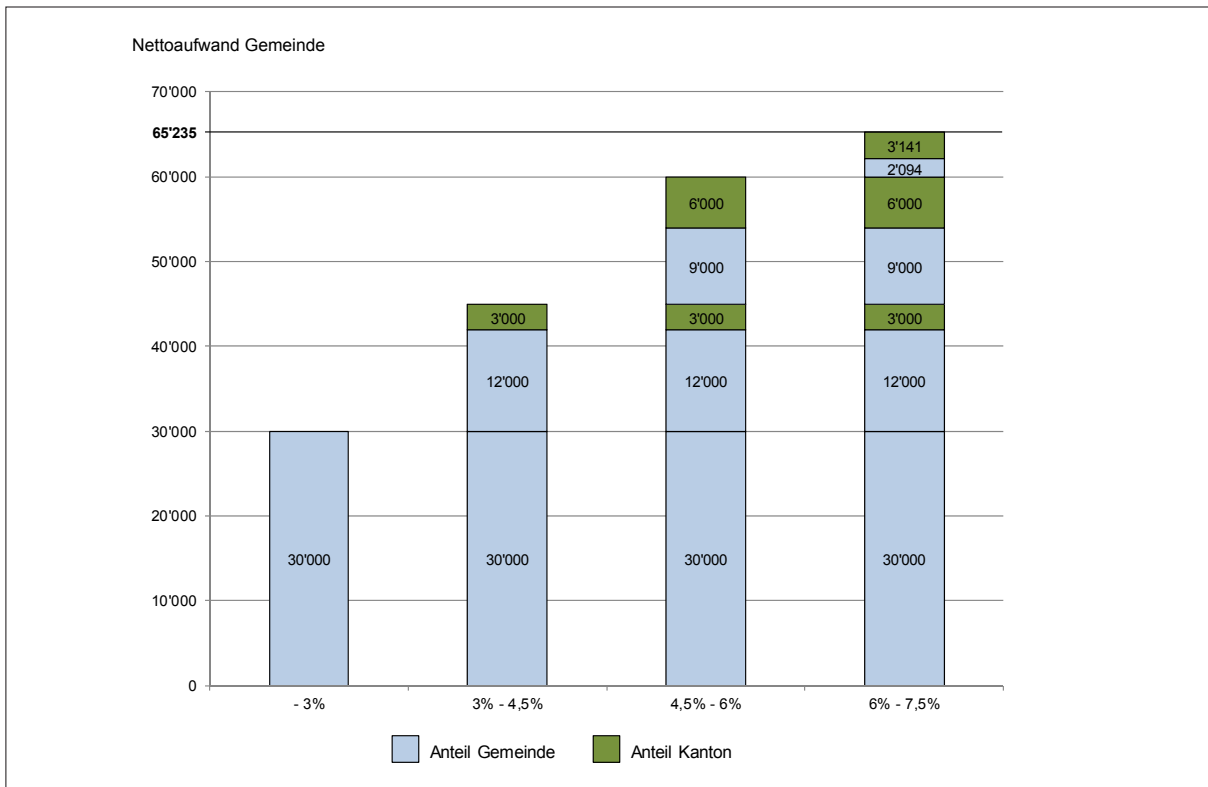


Abbildung 23: Funktionsweise des SLA, Anspruch in den Bereichen 3,0–4,5%, 4,5–6,0% und 6,0–7,5%.

Beispiel 2: Hat die gleiche Gemeinde Nettoaufwendungen von z. B. 65 235 Franken, erhält sie 12 141 Franken. Die ersten 3 Prozent hat die Gemeinde zu tragen; für den Bereich von 3 Prozent bis 4,5 Prozent erhält die Gemeinde 3 000 Franken, für den Bereich von 4,5 Prozent bis 6 Prozent 6 000 Franken und für den Rest im Bereich 6 Prozent bis 7,5 Prozent erhält die Gemeinde 3 141 Franken.

2.2 Welche Soziallasten werden angerechnet?

Sozialhilfe wird dann gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann und wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Es besteht kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe ist subsidiär gegenüber folgenden Hilfsquellen:

- **Möglichkeiten der Selbsthilfe:** Die hilfeschuchende Person ist verpflichtet, alles Zumutbare zu unternehmen, um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben. In Frage kommen insbesondere die Verwendung von vorhandenem Einkommen oder Vermögen sowie der Einsatz der eigenen Arbeitskraft.
- **Leistungsverpflichtungen Dritter:** Dem Bezug von Sozialhilfe gehen alle privat- und öffentlich-rechtlichen Ansprüche vor. In Frage kommen insbesondere Leistungen der Sozialversicherungen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge, Ansprüche aus Verträgen, Schadenersatzansprüche, Stipendien und Individuelle Prämienverbilligungen.
- **Freiwillige Leistungen Dritter:** Sozialhilfeleistungen sind grundsätzlich auch subsidiär gegenüber Leistungen Dritter, die ohne rechtliche Verpflichtung erbracht werden.

Für den SLA werden die folgenden Sozialhilfeleistungen angerechnet:

- Grundbedarf (Art. 3 ABzUG; SKOS B2)
- Wohnkosten (Art. 8 ABzUG; SKOS B3)
- Medizinische Grundversorgung (SKOS Richtlinie B.5)
- Situationsbedingte Leistungen (SKOS Richtlinie C.1)

- Einkommensfreibetrag und Integrationszulage (Art. 4 und 6 ABzUG)
- Alimentenbevorschussung

2.3 Verfahren

Die Gemeinden, welche einen Ausgleichsbeitrag aus dem SLA beanspruchen, reichen dem SOA bis spätestens Ende April des Folgejahres ein Gesuch ein. Die Prüfung der Gesuche erfolgt in drei Schritten. Die ersten beiden Prüfungsteile finden im Zeitraum Ende April bis Juni statt, sodass die Gesuche zur «provisorischen» Auszahlung an das AFG übergeben werden können. Der dritte Prüfungsteil, welcher die stichprobenweise Prüfung der Unterstützungsdossiers enthält, beginnt nach der Übergabe an das AFG und dauert bis Ende November. Die Prüfung der Dossiers erfolgt durch das SOA.

Vorprüfung (April bis Juni)

Die eingereichten Gesuche werden auf ihre Vollständigkeit geprüft. Offensichtliche Fehldeklarationen werden korrigiert. Folgende Punkte sind Hauptbestandteil der Vorprüfung:

- Vollständigkeitserklärung
- Auszug aus der Jahresrechnung
- Vollständig ausgefüllte Formulare «Zusammenstellung materielle Sozialhilfe» (Formular 11) und «Zusammenstellung Alimentenbevorschussung» (Formular 12) in digitaler Form
- Angabe des korrekten Ressourcenpotenzials
- Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
- Summe der ausbezahlten Globalpauschalen für Flüchtlinge

Basisprüfung (April bis Juni)

- Eindeutige Prüfungskriterien, welche keinen bzw. einen eingeschränkten Ermessensspielraum aufweisen, werden in der Basisprüfung kontrolliert:
- Grundbedarf (GBL)
- Integrationszulage (IZU)
- Einkommensfreibetrag (EFB)
- Unterhaltsbeiträge/ Alimentenbevorschussung
- Abrechnung Sozialhilfekosten für unbegleitete Minderjährige

Treten Abweichungen auf, fordert das SOA die Gemeinde zu einer Stellungnahme auf. Ist die Erklärung nachvollziehbar rechtlich nicht korrekt oder nicht plausibel, werden die Nettoaufwendungen entsprechend korrigiert.

Vertiefungsprüfung (Juni bis November)

Je höher das Verhältnis zwischen dem Nettoaufwand und dem RP ist, desto mehr Beiträge erhalten die Gemeinden aus dem SLA.

Die SLA-Gesuche werden in zwei Gruppen unterteilt:

- Gruppe 1: Nettoaufwand zwischen 3–9 Prozent des RP
- Gruppe 2: Nettoaufwand > 9 Prozent des RP

Die Auswahl der zu prüfenden Gemeinden und der Prüfungsumfang erfolgen nach Risikogesichtspunkten. So werden insbesondere die Höhe der Nettoaufwendungen pro Einwohnerin und Einwohner und die Höhe des zustehenden Beitrags aus dem SLA beigezogen. Bei Gemeinden mit einem Nettoaufwand über 9 Prozent wird in der Regel eine Vertiefungsprüfung durchgeführt.

Bei der Vertiefungsprüfung sind folgende Kriterien anzuschauen:

- Subsidiarität
- Grundbedarf
- Wohnkosten
- Medizinische Grundversorgung
- Situationsbedingte Leistungen (SIL)
- Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge
- Alimentenbevorschussung

Die FIKO nahm im Jahr 2019 eine umfassende Dienststellenprüfung des SOA vor. Dabei wurde u. a. auch der Bereich des SLA geprüft. Der gesamte Berechnungsprozess von der Einreichung der Daten der Klientinnen und Klienten sowie der Unterstützungsempfänger durch die Gemeinden bis hin zur Berechnung des Anspruchs einer Gemeinde erfolgt über mehrere zusammenhängende Excel-Dateien. Die FIKO hat stichprobeweise die Berechnungen nachkalkuliert und dabei keine negativen Feststellungen gemacht. Die FIKO unterstützt zudem die Absicht des SOA, eine spezielle Fachanwendung anzuschaffen, welche den SLA-Berechnungsprozess unterstützt und die elektronischen Schnittstellen reduziert.

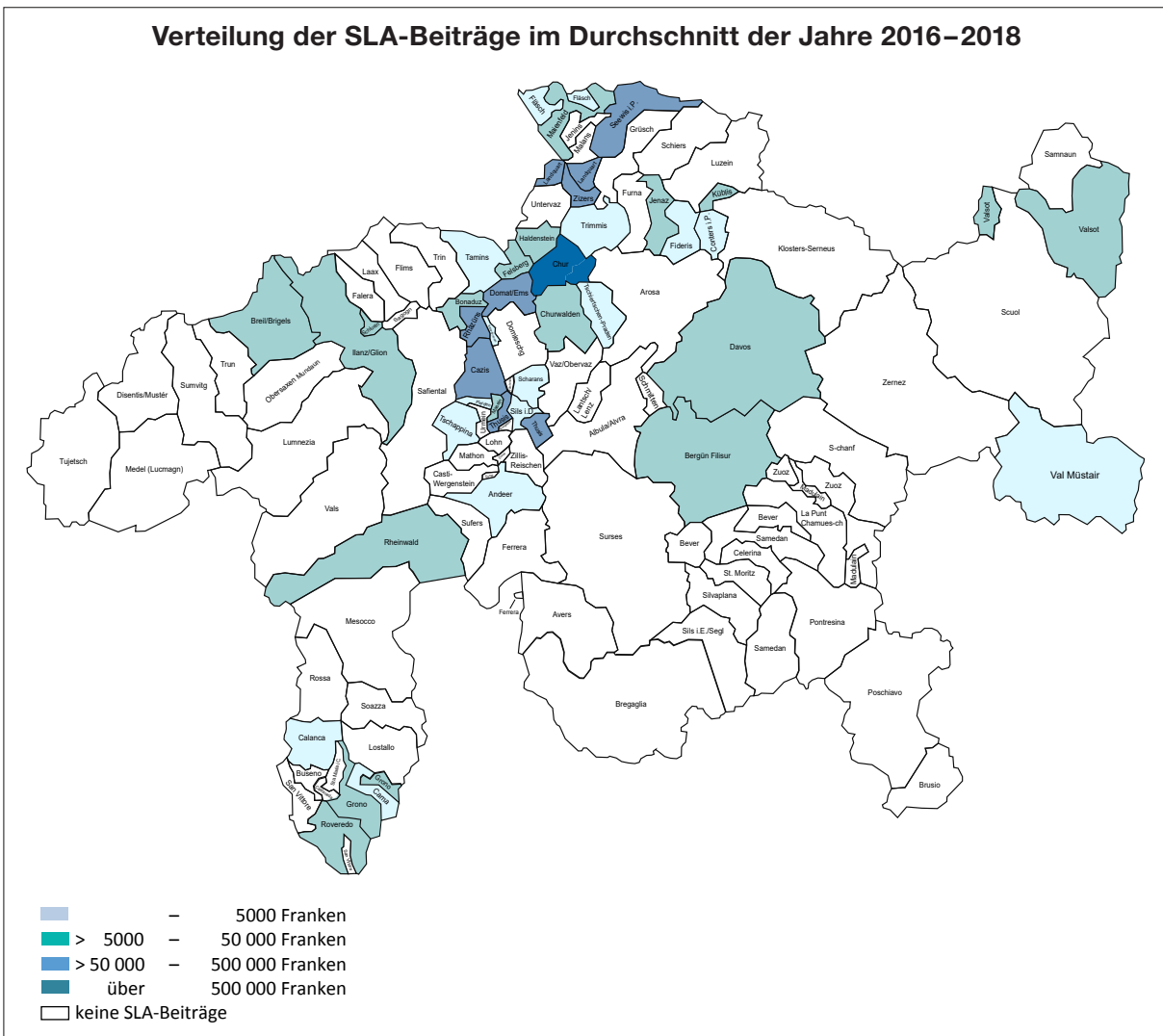


Abbildung 24: SLA-Beiträge im Durchschnitt der Jahre 2016–2018.

2.4 Wirkung des SLA 2018 / Fehlanreize

20 der 26 Gemeinden mit einer Belastung zwischen 3 Prozent und 7,5 Prozent erhalten 16 Prozent der gesamten SLA-Beiträge (ca. 4,5 Millionen Franken), während zwei Gemeinden mit einer Belastung zwischen 7,5 Prozent und 9 Prozent rund drei Viertel des Gesamtvolumens zustehen und vier Gemeinden mit der Belastung über 9 Prozent rund 10 Prozent des gesamten SLA erhalten.

Belastung	Anzahl Gemeinden			Anteil der Gemeinden (%)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
3.0–4.5%	13	10	11	40.6	32.3	42.3
4.5–6.0%	5	7	7	15.6	22.6	26.9
6.0–7.5%	5	3	2	15.6	9.7	7.7
7.5–9.0%	2	3	2	6.3	9.7	7.7
> 9.0%	7	8	4	21.9	25.8	15.4
	32	31	26	100.0	100.0	100.0

Tabelle 16: Vergleich Anzahl Gemeinden, welche von 2016–2018 einen Beitrag aus dem SLA erhielten, nach Belastungsgruppen.

Belastung	Beitrag (Fr.) SLA	Anteil am Gesamtbeitrag SLA (%)	Beitrag (Fr.) SLA	Anteil am Gesamtbeitrag SLA (%)	Beitrag (Fr.) SLA	Anteil am Gesamtbeitrag SLA (%)
	2016	2016	2017	2017	2018	2018
3.0–4.5%	94'523	1.36	83'742	1.46	149'837	3.28
4.5–6.0%	285'859	4.12	225'179	3.92	205'551	4.51
6.0–7.5%	73'444	1.06	191'735	3.34	380'380	8.34
7.5–9.0%	422'502	6.09	468'966	8.17	3'357'654	73.59
> 9.0%	6'062'293	87.37	4'768'146	83.10	469'114	10.28
	6'938'622	100.00	5'737'767	100.00	4'562'536	100.00

* Die Zahlen für das Jahr 2018 sind provisorisch (nach der Basisprüfung).

Tabelle 17: Vergleich Anteile des Gesamtbetrages SLA nach Belastungsgruppen von 2016–2018.

In der folgenden Zusammenstellung sind jene Gemeinden aufgeführt, die für die Jahre 2017 und 2018 einen SLA-Beitrag über 100 000 Franken erhielten.

Gemeinde	Nettoaufwand 2017 (Fr.)	Nettoaufwand 2018 (Fr.)	RP 2017 (Fr.)	RP 2018 (Fr.)	Belastung 2017 (%)	Belastung 2018 (%)	SLA-Beitrag 2017 (Fr.)	SLA-Beitrag 2018 (Fr.)
Cazis	427'989	391'572	3'867'519	4'058'533	10.94	9.65	190'984	148'058
Chur	10'738'505	10'194'014	118'234'145	118'998'241	9.08	8.57	3'644'457	3'157'285
Landquart	1'545'745	1'562'527	20'237'818	20'852'709	7.64	7.49	386'607	374'493
Rhätzens	316'121	285'367	2'783'404	2'913'901	11.36	9.79	149'117	110'534
Seewis i.P.	257'252	341'636	3'312'765	3'251'798	7.77	10.51	66'666	146'528
Thusis	1'131'367	658'461	7'417'717	7'771'429	15.25	8.47	686'346	200'369

Tabelle 18: Übersicht der höchsten SLA-Beiträge der Jahre 2017 und 2018.

Der definitive Beitrag aus dem SLA 2018 ist rund 1,17 Millionen Franken tiefer als im Jahr 2017. Die Gemeinden Chur und Thusis weisen für das Jahr 2018 eine Belastung unter 9 Prozent aus. Der Nettoaufwand der Stadt Chur ist erneut um rund 544 000 Franken gesunken, gleichzeitig ist das RP 2018 um 750 000 Franken angestiegen. Deutlich gesunken ist die Nettobelastung in Thusis (minus 470 000 Franken). Zurückzuführen ist dies auf höhere Erträge (Rückerstattungen und Globalpauschalen) und einem höheren Ressourcenpotenzial gegenüber dem Vorjahr von rund 354 000 Franken.

Die Befürchtung, wonach bei den Gemeinden mit einem Nettoaufwand > 9 Prozent der Anreiz zu sparen verloren geht, kann vorderhand nicht bestätigt werden. Der SLA funktioniert erwartungsgemäss.

Hingegen sind zwei Punkte aufgetaucht, welche zu Fehlanreizen führen können und für deren Verhinderung keine rechtliche Grundlage besteht.

Fall 1: Eine Gemeinde schiesst einer berechtigten Person Unterstützungsbeiträge vor, weil eine Liegenschaft veräussert werden muss, was z. B. drei Jahre in Anspruch nimmt. Wenn nun zum Zeitpunkt der Rückerstattung dieser Beiträge die Gemeinde keinen Antrag auf SLA einreicht, so kann diese Gemeinde sowohl von den kantonalen SLA-Mitteln wie auch von den Rückerstattungen profitieren. Ähnliches gilt für die Karenzfrist, bis eine berechnigte Person IV-Beiträge erhält.

Fall 2: Gemeinden könnten auch bei rechtlich eindeutigen Fällen versucht sein, die Unterstützungsleistungen auf «Spitzenjahre» zu lenken bzw. aufzuschieben. Insbesondere bei kostenintensiven Massnahmen (Kindsplatzierung etc.) erhöhen sich so in einem Jahr die SLA-Beiträge massiv.

Für Art. 8 FAG ist deshalb ein zusätzlicher Absatz vorgesehen, wonach ungerechtfertigte Beiträge rückzahlungspflichtig werden.

2.5 Ausblick

Entgegen den Erwartungen wird der Beitrag aus dem Lastenausgleich Soziales für das Jahr 2019 erneut tiefer ausfallen. Aufgrund der eingereichten Gesuche ist mit einem SLA-Beitrag von rund 3,3 Millionen Franken zu rechnen.

Das SOA hat im Frühling 2019 die künftigen Beiträge geschätzt. Es budgetierte für das Jahr 2020 einen SLA-Betrag von 7 Millionen Franken. 2019 und 2020 werden für rund 200 anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge aufgrund der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz keine Globalpauschalen vom Bund an den Kanton/die Gemeinden mehr ausgerichtet. Ein Teil dieser Flüchtlinge ist heute noch nicht erwerbstätig. Somit werden weiterhin Sozialhilfekosten anfallen. Da die Globalpauschalen die Aufwendungen der Sozialhilfe nicht mehr decken werden, ist zu erwarten, dass die Gemeinden in den folgenden Jahren stärker belastet werden. In der Folge werden voraussichtlich die Beiträge des Kantons über den SLA ebenfalls steigen.

Für die folgenden Jahre rechnet das SOA mit einem weiteren Anstieg der Kosten. Ab dem Jahr 2021 wird eine grosse Anzahl vorläufig aufgenommener Personen in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Bisher war das Amt für Migration und Zivilrecht (AFM) für diese Personengruppe zuständig und erhielt vom Bund als Entschädigung Globalpauschalen. Da ein Teil dieser Personen wirtschaftlich nicht selbständig ist, werden bei den Gemeinden zusätzliche Unterstützungskosten anfallen, was sich zusätzlich auf den SLA auswirken wird. Das kantonale Sozialamt schätzt die Beiträge für die Jahre 2021–2024 wie folgt:

Jahr 2021	7,0 Millionen Franken
Jahr 2022	7,5 Millionen Franken
Jahr 2023	8,0 Millionen Franken
Jahr 2024	8,5 Millionen Franken

Diese Schätzungen unterliegen grossen Unsicherheiten hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung (Coronavirus-Pandemie) sowie dem Potenzial der Flüchtlinge und damit der Integrationsmöglichkeiten dieser Personen in den Arbeitsmarkt.

3. Individueller Härteausgleich für besondere Lasten (ILA)

Sozusagen für «Notfälle» wurde der ILA (Art. 9 FAG) geschaffen. Dieser kann Gemeinden unter die Arme greifen, falls sie unverschuldet und in einer Notsituation dringend auf die finanzielle Unterstützung von aussen angewiesen sind. Die Regierung kann einer Gemeinde auf Gesuch hin im Rahmen der verfügbaren Mittel für nicht beeinflussbare und übermässige Lasten solche ILA-Beiträge gewähren. Der ILA ist restriktiv anzuwenden und Beiträge können nur in tatsächlichen Notfällen ausgerichtet werden. Regierung und Grosse Rat haben durch den Kreditvorbehalt und die Kann-Bestimmung relativ grosse Entscheidungsspielräume. Es ist demnach nicht ein Automatismus vorgesehen, welcher bedingungslos Finanzausgleichsbeiträge freisetzt.

Die Gemeinde hat den Nachweis zu erbringen, dass ihr übermässige Belastungen erwachsen würden. Zudem hat sie ihre Möglichkeiten der Selbsthilfe in zumutbarer Masse auszus schöpfen. Dazu gehören insbesondere Massnahmen der Nutzung des Ertragspotenzials, der Ausgabenbeschränkung und der Strukturanpassung, das Erheben eines Steuerfusses von mindestens 100 Prozent der einfachen Kantonssteuer sowie das Erheben von Kausalabgaben zu längerfristig kostendeckenden Ansätzen.

3.1 Mögliche Anwendungsfälle

Auslöser von massgebenden Sonderlasten sind insbesondere Massnahmen zum Schutz vor Naturgewalten (bspw. Lawinverbauungen, Wuhrbauten/Wildbachverbauungen) oder die zwingende Erschliessung und Versorgung abgelegener Siedlungsgebiete (bspw. Strassen, Wasser- oder Abwasseranlagen). Ebenfalls könnten unabdingbare Sanierungsarbeiten als Folge von Natur- oder anderer Schadensereignissen (Lawinen, Unwetter, Brände) ILA-Mittel auslösen.

Der Beitrag kann im Einzelfall auch die operative Erfüllung einer Aufgabe sicherstellen, falls diese die Erfolgsrechnung zu sehr belasten würde und sie zwingend zu erfüllen ist (bspw. Führung einer Volksschule vor Ort, weil die Schulwege sonst unzumutbar weit wären).

Die Belastung darf also nicht von der Gemeinde aktiv herbeigeführt werden, ohne dass sie dadurch aufgrund übergeordneten Rechts oder aufgrund spezieller Ereignisse dazu verpflichtet wird. Es handelt sich somit um ausserordentliche, nicht beeinflussbare Belastungen im Bereich der Pflichtaufgaben.

Übermässige Belastung der Gemeinde

Eine besondere Last liegt vor, wenn kumulativ folgende Sachverhalte erfüllt sind:

- a) die Pro-Kopf-Nettobelastung in der jeweiligen Ausgabenkategorie ist im Vergleich zur durchschnittlichen Belastung aller Gemeinden übermässig;
- b) die ausserordentliche Belastung ist höher als 5 Prozent des eigenen Ressourcenpotenzials;
- c) die gemäss Litera a und b übermässige Belastung führt zu einer nachhaltigen Störung des Finanzhaushalts.

Als Voraussetzung gilt, dass ein minimaler kommunaler Steuerfuss für die natürlichen Personen von 100 Prozent erhoben wird. Dieser Ansatz ist spätestens in dem Jahr zu erheben, in dem der ILA ausbezahlt wird.

Weniger klar sind jedoch die weiteren Voraussetzungen. Die «Beweisführung», dass tatsächlich eine übermässige Belastung mit einer schwerwiegenden finanziellen Folge vorliegt, ist nicht immer einfach bzw. eindeutig. Massnahmen der Nutzung des Ertragspotenzials, der Ausgabenbeschränkung und der Strukturanpassung sind relative und nicht eindeutig eruierbare

Grössen. Hier kommt wohl den Erfahrungswerten sowie einer allfälligen «Schuld» in Bezug auf das Herbeiführen der Belastung (z. B. bewusst vernachlässigter Unterhalt) bzw. auf das Nichtausschöpfen von Nutzungspotenzial bzw. der Möglichkeit zur Ausgabenbeschränkung oder zur Strukturanpassung eine gewisse Bedeutung zu. Es ist folglich immer eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen. Die finanziellen Auswirkungen und Vergleiche sind in einer umfassenden und die eben dargelegten Punkte berücksichtigenden Finanzlageabklärung festzuhalten.

Für die Beurteilung der nachhaltigen Störung des Finanzhaushalts (gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. c FAG) ist im Falle eines Steuerfusses unter 100 Prozent ein fiktiver Ansatz von 100 Prozent der letzten sieben Jahre anzunehmen. Es darf nicht sein, dass eine Gemeinde aufgrund zu tief erhobenen Steuern rascher in finanzielle Schieflage gerät, als eine solche, welche immer hohe Steuern erhoben hat. Dasselbe gilt für die Gebühren. Zu fordern ist im Einzelfall auch, dass für eine von der Regierung definierte Zeit dieser minimale Steuerfuss beibehalten wird. Ansonsten wird die Gemeinde anteilmässig für den ILA rückzahlungspflichtig.

3.2 Bisherige Gesuche

Bislang wurden noch nie ILA-Beiträge ausbezahlt bzw. solche genehmigt. Dies ist ein Indiz dafür, dass der Finanzausgleich insgesamt funktioniert und zu den gewünschten Resultaten führt. In nachstehenden Fällen wurde der ILA thematisiert:

Die **Gemeinde Ilanz/Glion** reichte mit Datum vom 15. November 2016 das Gesuch um einen Beitrag an die Sanierung und Erweiterung der Gewerbeschule Ilanz ein. Dieses Gesuch wurde am 3. Februar 2017 abgelehnt, weil es sich bei dieser Investition um einen regionalpolitischen Entscheid und nicht um eine engere Zwangsaufgabe der Gemeinde Ilanz/Glion handelte.

Eine mündliche kantonsinterne Anfrage des Amts für Militär und Zivilschutz (AMZ) am 4. Januar 2017 im Zusammenhang mit Waldbränden im Misoix 2016/2017 wurde abschlägig beantwortet, weil die finanziellen negativen Auswirkungen auf die betroffene **Gemeinde Soazza** nicht erkennbar waren. Ein formelles Gesuch ging daraufhin nicht ein.

Anlässlich einer Sitzung der Spendenkommission **Frana Cengalo Bregaglia** vom 3. November 2017 wurde die Frage nach ILA-Mitteln ebenfalls thematisiert und dem Vertreter des AFG unterbreitet. Je nach Verlauf der langjährigen Instandstellungsarbeiten und deren Finanzierung könnte die Frage nach einer Mitfinanzierung durch den ILA wiederum aktuell werden.

Eine kantonsinterne Anfrage des Bau-, Verkehrs- und Forstdepartements (BVFD; neu: Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität; DIEM) an das AFG vom 22. Oktober 2019 drehte sich ebenfalls um eine mögliche Mitfinanzierung durch den ILA: Die **Gemeinde Scuol** gelangte mit Schreiben vom 4. Oktober 2019 an die Regierung, um eine kantonale Beteiligung an Unwetterschäden der Jahre 2015, 2017 und 2019 anzufragen. Die Möglichkeit zur Ausrichtung von ILA-Mitteln wurde verneint, weil keine nachhaltige Störung des Scuoler Finanzhaushalts absehbar war.

Fazit:

Das Instrument ILA ist im Sinne eines Notfallankers nach wie vor zu begrüssen, auch wenn bisher noch nicht davon Gebrauch gemacht wurde. Ebenfalls zielführend sind die hohen Anforderungen, welche damit verbunden sind.

VIII. Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels

Um den Übergang vom früheren zum neuen Finanzausgleichssystem zu erleichtern, wurde ressourcenschwachen Gemeinden eine Übergangshilfe, der **befristete Ausgleich infolge Systemwechsels**, gewährt. Um in den Genuss dieser zusätzlichen Unterstützung zu gelangen, mussten einige Voraussetzungen erfüllt sein: Einerseits hatten diese Gemeinden einen durchschnittlichen Steuerfuss in den Jahren 2008–2012 von mindestens 105 Prozent zu erheben. Zudem hatte eine Mehrbelastung durch die Einführung der FA-Reform (negativer Schlussaldo in der Globalbilanz) von mehr als 100 Franken pro Einwohnerin und Einwohner zu resultieren. Die betroffenen Gemeinden sollten damit Zeit erhalten, ihre Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sowie ihre Strukturen den neuen Voraussetzungen anzupassen. Der befristete Ausgleich wurde für längstens fünf Jahre ausgerichtet (2016–2020). Die Mittel wurden vollständig durch den Kanton zur Verfügung gestellt.

1. Konzeption des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels

Die Ausgleichsbeiträge bildeten eine Ergänzung zum Ressourcenausgleich und kamen damit automatisch nur den ressourcenschwachen Gemeinden zugute. Zudem war die Höhe der Beiträge nach der Höhe des Minussaldos aus der damaligen Globalbilanz abgestuft: Gemeinden mit einem Verlust von mehr als 300 Franken pro Einwohnerin und Einwohner erhielten den vollen Beitrag, jene mit einem Minussaldo zwischen 100 und 300 Franken die Hälfte.

Der Ausgleich wurde jährlich auf der Grundlage des jeweils geltenden Ressourcenpotenzials der Gemeinden neu berechnet. Der effektive Beitrag hing somit von der Entwicklung des Ressourcenindex der einzelnen Ausgleichsgemeinde ab. Im ersten Jahr betrug die Ausgleichsschwelle 90 Prozent. Diese reduzierte sich jährlich um jeweils fünf Prozent, so dass die Ausgleichsschwelle im fünften Jahr nach Einführung des neuen Systems bei noch 70 Prozent zu liegen kam. Der Ausgleichsbeitrag beschränkte sich auf höchstens den Verlust durch die Reform (Minussaldo in der Globalbilanz).

2. Berechtigte Gemeinden und Ausrichtung der Beiträge

Insgesamt waren 15 Gemeinden für den befristeten Ausgleich berechtigt:

Gemeinden mit voller Berechtigung:

Almens, Küblis, Luzein, Masein, Rhäzüns, Rodels, Trun, Verdabbio

Gemeinden mit hälftiger Berechtigung:

Fideris, Mundaun, Paspels, Saas i. P., Sagogn, Schmitten, Surava

Bei Gemeindezusammenschlüssen wurde im Rahmen des kantonalen Förderbeitrags der noch zu erwartende Teil des befristeten Ausgleichs als **Einmalzahlung** abgegolten. Diese erfolgte erstmalig für die Zusammenschlüsse der Jahre 2016, weil die früheren Berechnungen für den Förderbeitrag noch unter dem alten Finanzausgleichssystem erfolgten (z. B. Domleschg u. a. mit den berechtigten damaligen Gemeinden Almens, Paspels und Rodels).

An die folgenden Gemeindezusammenschlüsse wurden innerhalb des Förderbeitrags Einmalzahlungen ausgerichtet:

Fusionen 2016:

Saas i. P.:	Gemeinde Klosters-Serneus	Fr. 160 000
Mundaun:	Gemeinde Obersaxen-Mundaun	Fr. 150 000

Beim Zusammenschluss von Luzein und St. Antönien wurde ein allgemeiner Disparitätenausgleich von einer Million Franken gewährt, innerhalb dessen der befristete Ausgleich abgegolten wurde.

Fusion 2017:

Verdabbio: Gemeinde Grono Fr. 140 000

Die folgende Zusammenstellung zeigt, welche Gemeinden Beiträge (ohne die bereits erwähnten Fusionen) während der Jahre 2016–2020 unter dem Titel befristeter Ausgleich erhalten haben:

Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels in Franken					
	2016	2017	2018	2019	2020
Gemeinde	bis max. 90%	bis max. 85%	bis max. 80%	bis max. 75%	bis max. 70%
Fideris	62'485	62'485	62'485	60'166	
Küblis	285'579	261'370	126'410		
Masein	140'220	140'220	140'220	110'258	20'093
Rhazüns	451'245	451'245	451'245	223'161	
Sagogn	133'546	91'529	43'142		
Schmitten	67'651	56'430	30'306	12'761	
Trun	657'944	471'981	296'628	79'021	
Verdabbio	60'042				
Total	1'858'712	1'535'260	1'150'436	485'367	20'093

Tabelle 19: Gemeinden, welche Beiträge unter dem Titel befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels erhalten haben.

Im 2020, d.h. im letzten Jahr des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels, erhält noch die Gemeinde Masein einen Beitrag in der Höhe von gut 20 000 Franken.

3. Wirkung des befristeten Ausgleichs

Das Auslaufen des befristeten Ausgleichs im aktuellen Jahr 2020 rechtfertigt es, einen etwas ausgedehnten Blick auf die Wirkung dieses Übergangsinstruments in den einzelnen Gemeinden zu werfen.

Finanzkennzahlen sind eine geeignete Grösse, um die finanzielle Lage und die Entwicklung einer Gemeinde zu beurteilen. Die berechtigten Gemeinden wurden anhand der Finanzkennzahlen

- Selbstfinanzierung,
- Selbstfinanzierungsanteil und
- Nettovermögen/Nettoschuld

beurteilt, um die Wirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels zu messen.

Selbstfinanzierung

Die Selbstfinanzierung (selbst erarbeitete Mittel) ist ein wichtiger Indikator, um die Entwicklung des Finanzhaushalts zu beurteilen. Je höher die Selbstfinanzierung ausfällt, umso mehr stehen eigene Mittel für Investitionen zur Verfügung.

Selbstfinanzierungsanteil

Der Selbstfinanzierungsanteil charakterisiert die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde. Er gibt an, welcher Anteil des laufenden Ertrags für die Finanzierung von neuen Investitionen eingesetzt werden kann. Je höher der Selbstfinanzierungsanteil, desto besser stehen die Möglichkeiten, neue Investitionen selber zu finanzieren.

Beurteilung: 0 % = nicht vorhanden
0–10 % = schwach
10–20 % = mittel
ab 20 % = gut

Nettovermögen/Nettoschuld

Die Nettoschuld je Einwohnerin und Einwohner dient als Gradmesser für die Verschuldung. Sie gibt die Differenz zwischen dem Fremdkapital und dem Finanzvermögen geteilt durch die Anzahl Einwohnerin und Einwohner an.

Beurteilung: bis 1000 Franken = geringe Verschuldung
1001 – 2500 Franken = mittlere Verschuldung
2501 – 5000 Franken = hohe Verschuldung
ab 5001 Franken = sehr hohe Verschuldung

Nachfolgend wird die Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsel auf die erwähnten Kennzahlen für jene Gemeinden aufgezeigt, die entsprechende Mittel erhalten haben (ohne Verdabbio):

Gemeinde Fideris			
Jahr	2016	2017	2018
Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	62'485	62'485	62'485
Anteil am Gesamtertrag in %	2.04	2.15	2.09
Selbstfinanzierung	837'600	592'781	727'831
Selbstfinanzierung ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels	775'115	530'296	665'346
Selbstfinanzierungsanteil in %	27.33	20.42	24.35
Selbstfinanzierungsanteil in % ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels	25.82	18.66	22.74
Nettovermögen je Einwohner/in	2'916	2'864	3'033
Nettovermögen je Einwohner/in ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels	2'816	2'655	2'725

Table 20: Gemeinde Fiders, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.

Der befristete Ausgleich infolge Systemwechsels machte in der Gemeinde Fideris in den Jahren 2016–2018 im Durchschnitt lediglich rund 2 Prozent des Gesamtertrags aus und hatte damit keinen wesentlichen Einfluss auf die finanzielle Entwicklung der Gemeinde.

Gemeinde Küblis			
Jahr	2016	2017	2018
Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	285'579	261'370	126'410
Anteil am Gesamtertrag in %	6.52	6.37	2.91
Selbstfinanzierung	868'571	803'063	743'579
Selbstfinanzierung ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	582'992	541'693	617'169
Selbstfinanzierungsanteil in %	19.83	19.57	17.13
Selbstfinanzierungsanteil in % ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	14.24	14.10	14.64
Nettovermögen je Einwohner/in	4'593	4'371	6'670
Nettovermögen je Einwohner/in ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels	4'261	3'730	5'881

Tabelle 21: Gemeinde Küblis, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.

Der befristete Ausgleich infolge Systemwechsels hat insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 mitgeholfen, den Finanzhaushalt der Gemeinde Küblis zu stärken.

Gemeinde Masein			
Jahr	2016	2017	2018
Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	140'220	140'220	140'220
Anteil am Gesamtertrag in %	5.82	6.38	6.00
Selbstfinanzierung	392'428	27'411	369'589
Selbstfinanzierung ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	252'208	-112'809	229'369
Selbstfinanzierungsanteil in %	16.28	1.25	15.82
Selbstfinanzierungsanteil in % ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	11.11	-5.48	10.45
Nettovermögen je Einwohner/in	5'397	4'493	2'399
Nettovermögen je Einwohner/in ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels	5'104	3'910	1'537

Tabelle 22: Gemeinde Masein, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.

Der befristete Ausgleich infolge Systemwechsels machte in den Jahren 2016–2018 im Durchschnitt 6 Prozent des Gesamtertrags aus und half somit mit, den Finanzhaushalt der Gemeinde Masein zu stärken.

Ohne den befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels wäre die Selbstfinanzierung der Gemeinde Masein im Jahr 2017 negativ ausgefallen.

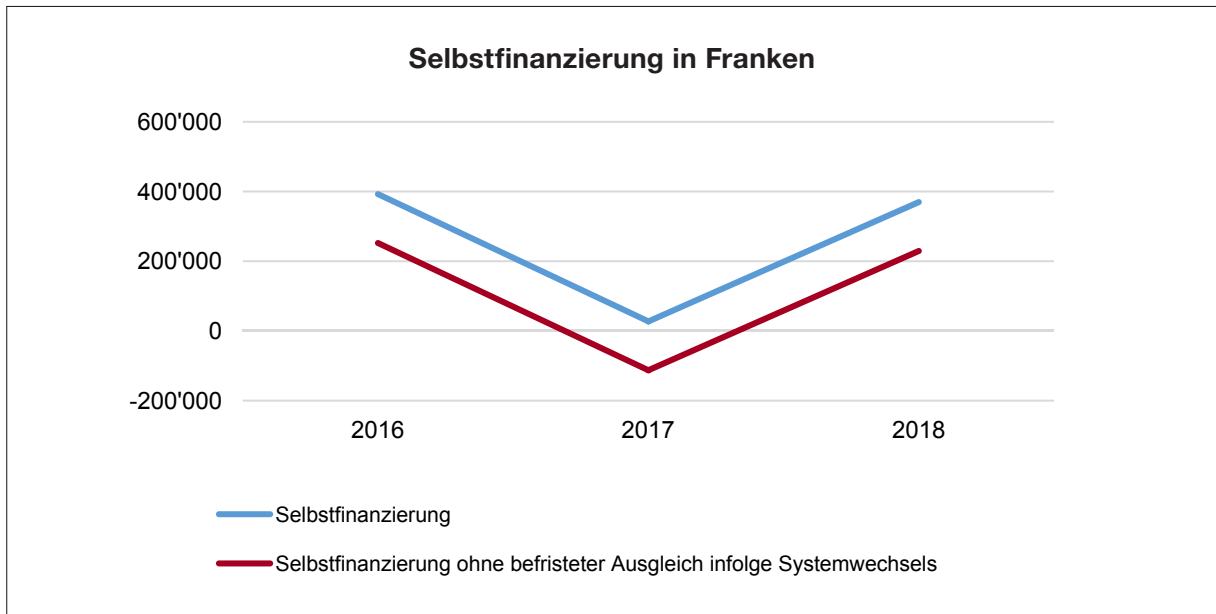


Abbildung 25: Selbstfinanzierung in Franken der Gemeinde Masein mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.

Der Selbstfinanzierungsanteil der Gemeinde Masein fällt dank dem befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels um jeweils über 5 Prozentpunkten besser aus als ohne dieses Übergangsinstrument.

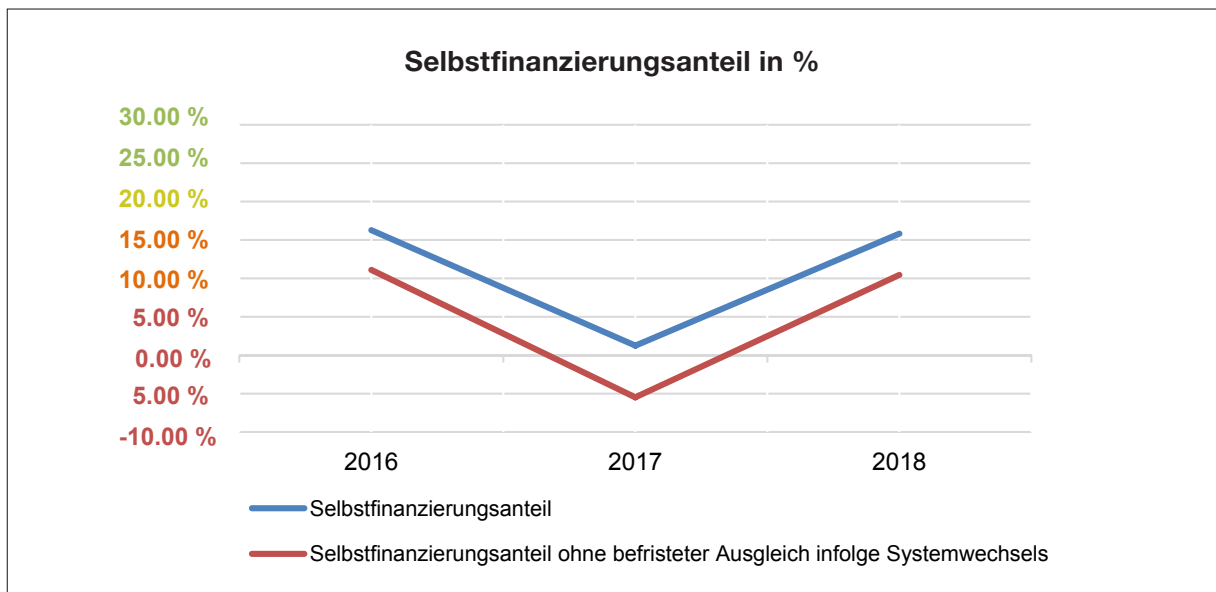


Abbildung 26: Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinde Masein mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.

Gemeinde Rhäzüns			
Jahr	2016	2017	2018
Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	451'245	451'245	451'245
Anteil am Gesamtertrag in %	6.22	5.78	6.17
Selbstfinanzierung	630'750	968'287	690'611
Selbstfinanzierung ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	179'505	517'042	239'366
Selbstfinanzierungsanteil in %	8.69	12.41	9.45
Selbstfinanzierungsanteil in % ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	2.64	7.03	3.49
Nettovermögen je Einwohner/in	779	513	211
Nettovermögen je Einwohner/in ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	471	-91	-694

Tabelle 23: Gemeinde Rhäzüns, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.

Die Gemeinde Rhäzüns hat in den Jahren 2016–2018 gesamthaft 1,35 Millionen Franken an befristeten Ausgleichsbeiträgen infolge Systemwechsels erhalten. Diese machten im Durchschnitt rund 6 Prozent des Gesamtertrags der Gemeinde aus und haben in dieser Grössenordnung substantiell geholfen, den Finanzhaushalt der Gemeinde Rhäzüns zu verbessern.

Die Selbstfinanzierung der Gemeinde Rhäzüns fällt dank dem befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels deutlich besser aus.

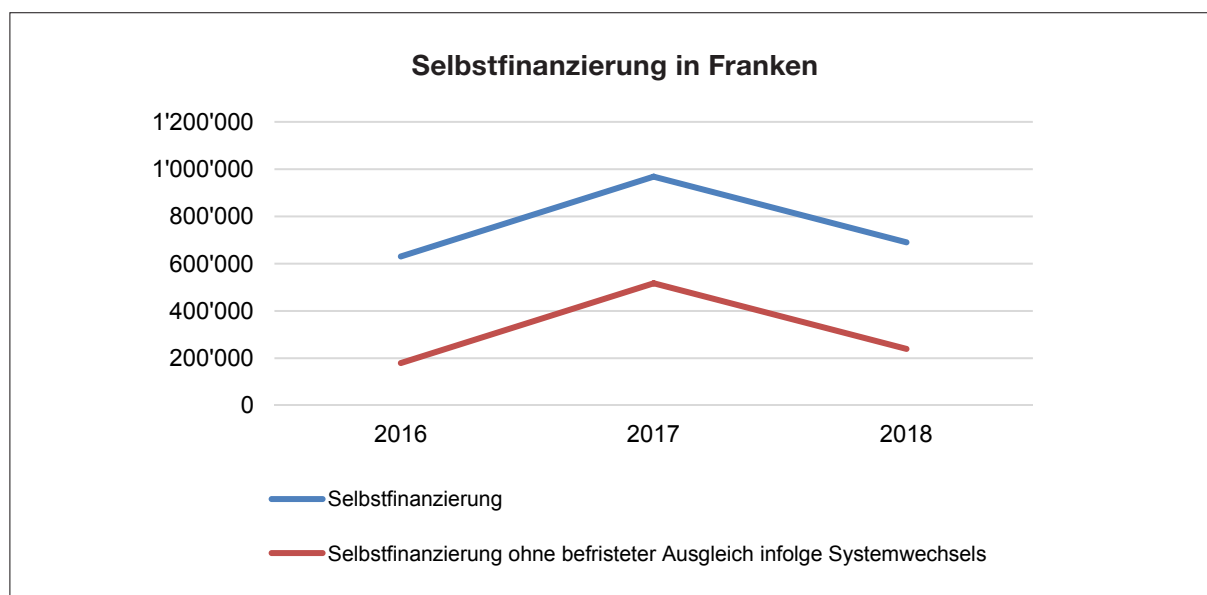


Abbildung 27: Selbstfinanzierung in Franken der Gemeinde Rhäzüns mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.

Ohne den befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels hätte die Gemeinde Rhäzüns in den Jahren 2017 und 2018 anstatt ein Nettovermögen eine Nettoschuld je Einwohnerin und Einwohner ausweisen müssen.

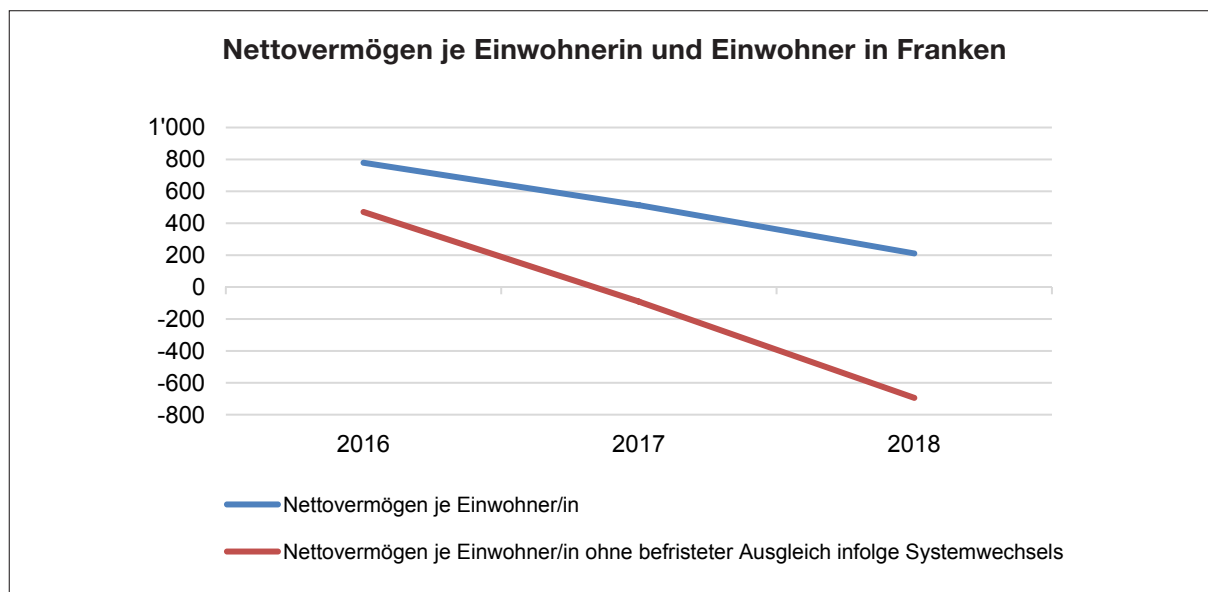


Abbildung 28: Nettovermögen je Einwohnerin und Einwohner in Franken der Gemeinde Rhäzüns mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.

Gemeinde Sagogn			
Jahr	2016	2017	2018
Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	133'546	91'529	43'142
Anteil am Gesamtertrag in %	3.66	2.40	1.14
Selbstfinanzierung	858'340	889'782	572'527
Selbstfinanzierung ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	724'794	798'253	529'385
Selbstfinanzierungsanteil in %	23.52	23.33	15.17
Selbstfinanzierungsanteil in % ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	20.61	21.44	14.19
Nettovermögen je Einwohner/in	3'799	5'016	4'978
Nettovermögen je Einwohner/in ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	3'609	4'688	4'605

Tabelle 24: Gemeinde Sagogn, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.

Der befristete Ausgleich infolge Systemwechsels hatte aufgrund der bescheidenen Höhe keinen wesentlichen Einfluss auf den Finanzhaushalt der Gemeinde Sagogn.

Gemeinde Schmitten			
Jahr	2016	2017	2018
Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	67'651	56'430	30'306
Anteil am Gesamtertrag in %	3.23	2.74	1.38
Selbstfinanzierung	173'334	261'047	359'918
Selbstfinanzierung ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	105'683	204'617	329'612
Selbstfinanzierungsanteil in %	8.27	12.66	16.38
Selbstfinanzierungsanteil in % ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	5.21	10.20	15.21
Nettovermögen je Einwohner/in	7'050	7'996	6'913
Nettovermögen je Einwohner/in ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	6'774	7'492	6'254

Tabelle 25: Gemeinde Schmitten, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.

Auch in der Gemeinde Schmitten hatte der befristete Ausgleich infolge Systemwechsels aufgrund der bescheidenen Höhe keinen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Finanzlage.

Gemeinde Trun			
Jahr	2016	2017	2018
Befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	657'943	471'981	296'628
Anteil am Gesamtertrag in %	9.49	7.48	4.07
Selbstfinanzierung	1'197'375	845'242	1'186'826
Selbstfinanzierung ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	539'432	373'261	890'198
Selbstfinanzierungsanteil in %	17.27	13.39	16.27
Selbstfinanzierungsanteil in % ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	8.60	6.39	12.72
Nettovermögen je Einwohner/in	1'683	1'932	-1'141
Nettovermögen je Einwohner/in ohne befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels	1'125	968	-2'360

Tabelle 26: Gemeinde Trun, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.

Die Gemeinde Trun hat in den Jahren 2016–2018 gesamthaft 1,42 Millionen Franken an befristeten Ausgleichsbeiträgen infolge Systemwechsels erhalten. Insbesondere in den Jahren 2016 und 2017 haben diese Beiträge den Finanzhaushalt der Gemeinde Trun wesentlich verbessert.

Dank dem befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels verbesserte sich der Selbstfinanzierungsanteil in den Jahren 2016 und 2017 von einem schwachen auf einen mittleren Wert.

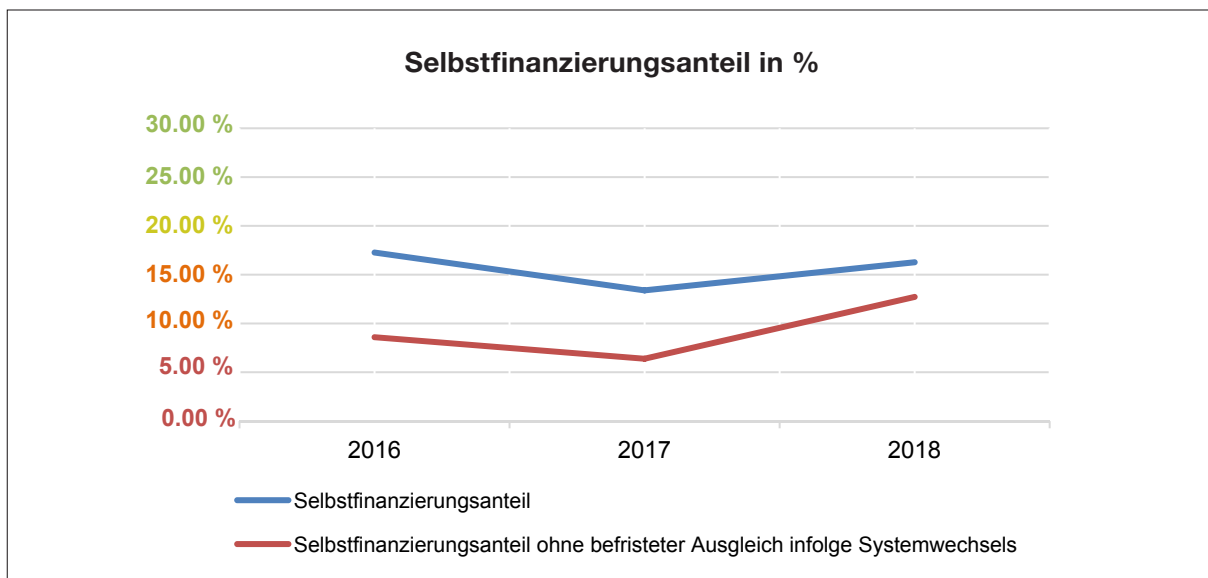


Abbildung 29: Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinde Trun mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.

Die Gemeinde Trun weist per 31. Dezember 2018 eine Nettoschuld von 1141 Franken pro Einwohnerin und Einwohner aus. Ohne den befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels würde die Nettoschuld doppelt so hoch ausfallen (2360 Franken pro Einwohnerin und Einwohner).

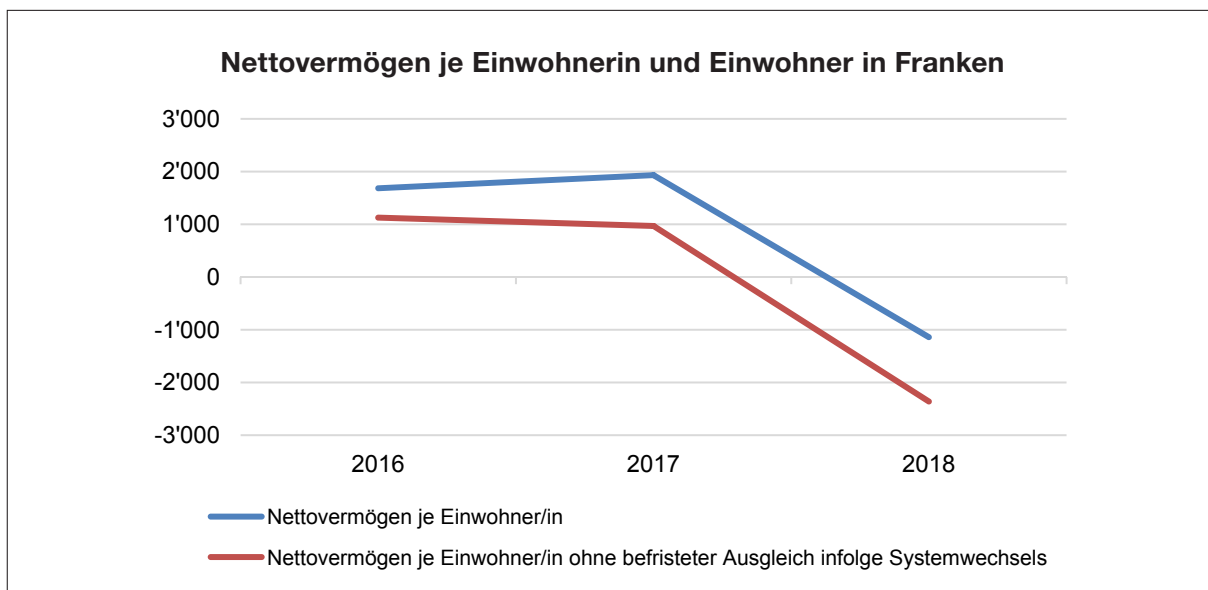


Abbildung 30: Nettovermögen je Einwohnerin und Einwohner in Franken der Gemeinde Trun mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.

4. Beurteilung des Übergangsinstruments

Die berechtigten Gemeinden hatten fünf Jahre Zeit, sich auf das neue Finanzausgleichssystem einzustellen. Der befristete Ausgleich hat sich durchaus bewährt. Einerseits half er allen berechtigten Gemeinden, mit etwas unterschiedlicher Notwendigkeit den Systemwechsel gut zu verkraften. Mehr als die Hälfte der 15 berechtigten Gemeinden haben sich zudem strukturell verändert, indem sie sich mit anderen Gemeinden zusammenschlossen. Ob die FA-Reform hierzu beigetragen hat, kann nicht beantwortet werden.

IX. Gesamtanalyse und Fazit

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die einzelnen Instrumente beschrieben, Anpassungsbedarf ausgelotet wurde und jeweils eine Würdigung erfolgt ist, wirft das folgende Kapitel einen Blick auf das gesamte neue Finanzausgleichssystem.

Anhand von verschiedenen Vergleichen wird aufgezeigt, welche Wirkung das Ausgleichssystem auf die einzelne Gemeinde zeitigt. Dabei ist zu erwähnen, dass lediglich Trendaussagen möglich sind, weil verschiedene andere Einflüsse das jeweilige Jahresergebnis bzw. den Steuerfuss verändern können.

Folgende Darstellungen (jeweils mit und ohne Finanzausgleichsbeiträge) zeigen auf, welche Auswirkungen der Finanzausgleich auf die Jahresrechnungen der Gemeinden hat:

- Veränderung des kommunalen Steuerfusses zwischen 2015 und 2020 im Vergleich zu den Finanzausgleichsbeiträgen 2020;
- Anteil der Finanzausgleichsbeiträge an der Selbstfinanzierung 2018;
- Ergebnis der Jahresrechnungen 2016–2018;
- Höhe der Steuerfüsse 2016–2018 für eine ausgeglichene Rechnung;
- Selbstfinanzierungsanteil 2016–2018.

1. Veränderung des kommunalen Steuerfusses zwischen 2015 und 2020 im Vergleich zu den Finanzausgleichsbeiträgen (RA, GLA und befristeter Ausgleich) 2020

Die nachfolgende Grafik zeigt den Zusammenhang zwischen den Finanzausgleichsbeiträgen und der Veränderung der kommunalen Steuerfüsse im Vergleich von 2015, d.h. im Jahr vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichssystems zum Jahr 2020. Die orangenen Balken zeigen die Ausrichtung bzw. die Abschöpfung von FA-Beiträgen je Gemeinde. Die blauen Balken bilden die Veränderung der kommunalen Steuerfüsse (natürliche Personen) mit der Skala +/- 5 Prozent. Wo kein blauer Balken ersichtlich ist, blieb der Steuerfuss unverändert.

Dabei stehen die beiden Fragen «Mussten die ressourcenstarken Gemeinden den Steuerfuss erhöhen?» und «Konnten die ressourcenschwachen Gemeinden dank den FA-Beiträgen den Steuerfuss senken?» im Zentrum des Interesses.

Eine klar erkennbare Systematik steht nicht hinter den Entwicklungen der Steuerfüsse. Lediglich eine ressourcenstarke Gemeinde erhöhte ihren Steuerfuss im Betrachtungszeitraum. Dies ist jedoch nicht auf die Abschöpfung von Finanzausgleichsbeiträgen, sondern auf die verschiedenen und teilweise hohen Investitionen zurückzuführen. Auf der anderen Seite konnten einige ressourcenschwache Gemeinden ihren Steuerfuss senken. Auch wenn die Mittel des Finanzausgleichs sicherlich dazu beitragen, ob eine Gemeinde den Steuerfuss senkt oder nicht, so sind meist verschiedene Faktoren mitentscheidend. Insbesondere sind es die Bedürfnisse im Investitionsbereich, welche zu einem solchen Schritt führen oder eben nicht. Tendenziell konnten dank der doch substantiellen Beiträge aus dem Finanzausgleich eher kleinere Gemeinden ihren Steuerfuss senken. Ressourcenstarke Gemeinden mussten aber ganz offensichtlich auch keine Steuerfusserhöhung in Betracht ziehen, wie dies teilweise befürchtet worden war.

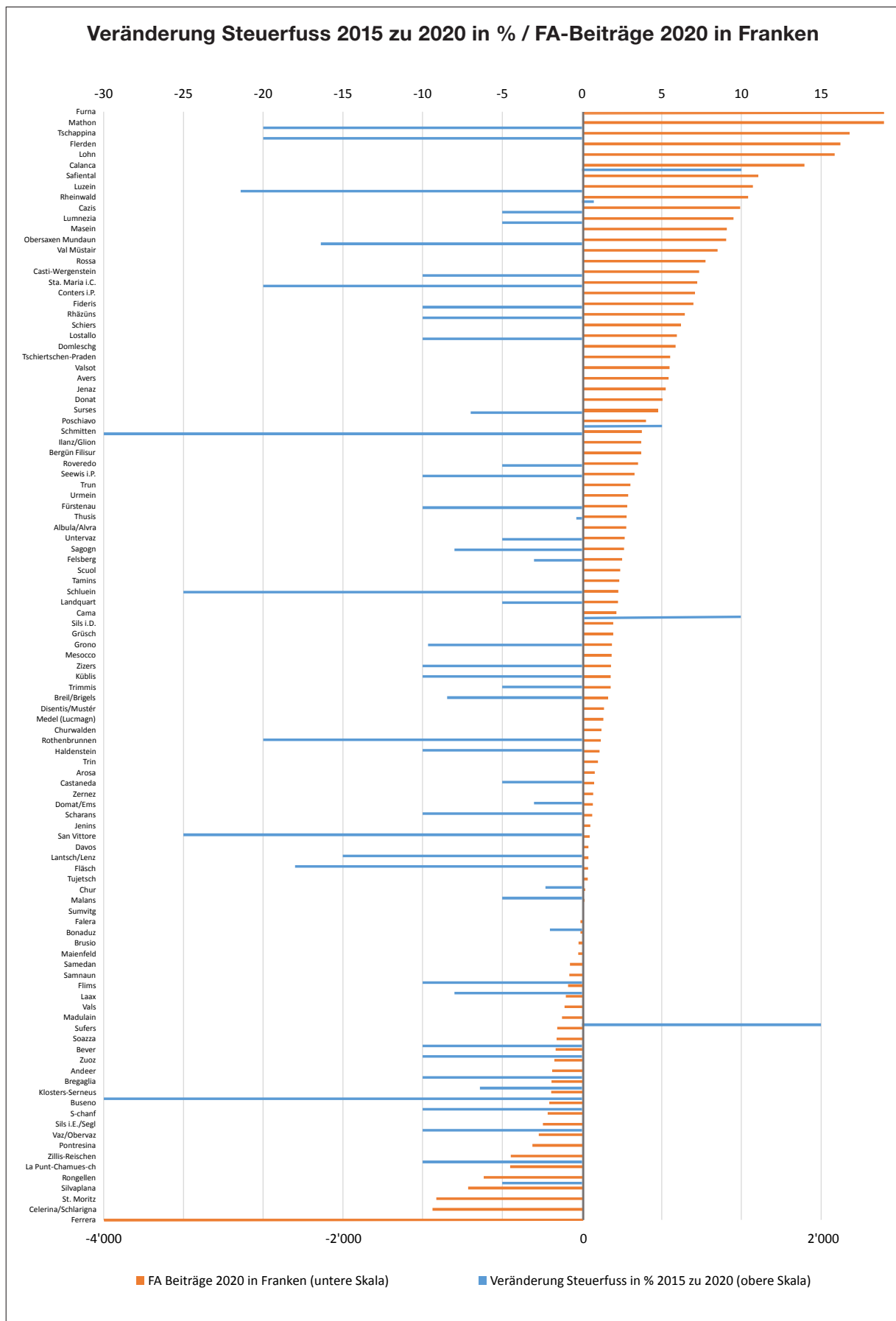


Abbildung 31: Veränderung Gemeindesteuerfuss in % 2015 zu 2020 und FA-Beiträge pro Kopf 2020 in Franken.

2. Verhältnis Finanzausgleichsbeiträge zur Selbstfinanzierung 2018

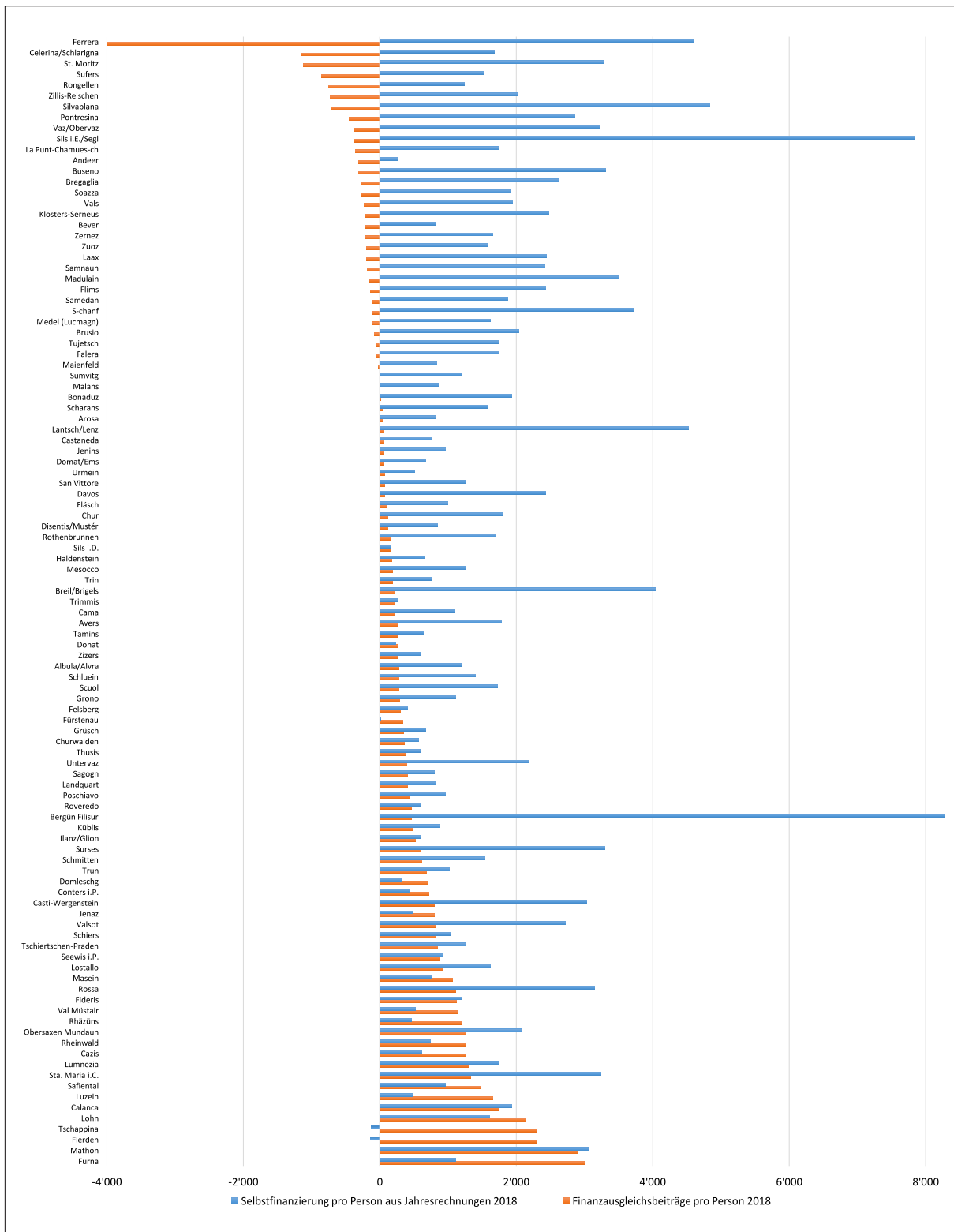


Abbildung 32: Verhältnis Finanzausgleichsbeiträge zur Selbstfinanzierung pro Kopf 2018 in Franken.

Die Grafik (Abb. 32) zeigt, in welchem Verhältnis die Finanzausgleichsbeiträge zur Selbstfinanzierung stehen. Als Referenzjahr gilt das Jahr 2018, ausgewiesen werden Pro-Kopf-Beiträge. Die wesentliche Information aus dieser Grafik: **Trotz der Abschöpfung bleibt die Selbstfinanzierung im positiven Bereich und dank der Ausstattung mit Mitteln des Finanzausgleichs bleibt oder wird die Selbstfinanzierung positiv.** Lediglich zwei Gemeinden gelingt es trotz substanzieller Finanzausgleichsbeiträge nicht, eine positive Selbstfinanzierung auszuweisen. Dies ist aber jeweils auf eine spezielle Situation im Betrachtungsjahr zurückzuführen. Auffallend ist der teilweise hohe Anteil der Finanzausgleichsbeiträge an der ausgewiesenen Selbstfinanzierung. Bei einigen Gemeinden übersteigen gar diese Beiträge die Selbstfinanzierung. Ein Indiz, dass der Finanzausgleich ein wichtiges Instrument in unserem föderalen System ist.

3. Ergebnis der Jahresrechnungen 2016–2018

Die nachstehenden Abbildungen zeigen, wie die Finanzausgleichsbeiträge das Ergebnis der Jahresrechnungen 2016 bis 2018 (Ertrags-/Aufwandüberschuss) beeinflusst haben. Die kommunalen Jahresrechnungen werden dabei nicht bereinigt. So können beispielsweise zusätzliche Abschreibungen, ein Förderbeitrag an einen Gemeindegemeinschaft oder andere reale und/oder buchhalterische Tatbestände das Jahresergebnis stark beeinflussen. Auch wenn die Vergleichbarkeit dadurch und durch die unterschiedliche Erhebung von Steuern und Gebühren eingeschränkt ist, so gibt diese Darstellung doch einen Trend wieder und zeigt die Wirkung des Finanzausgleichs in diesem Bereich auf.

Ergebnis der Jahresrechnung 2016 mit und ohne Finanzausgleich

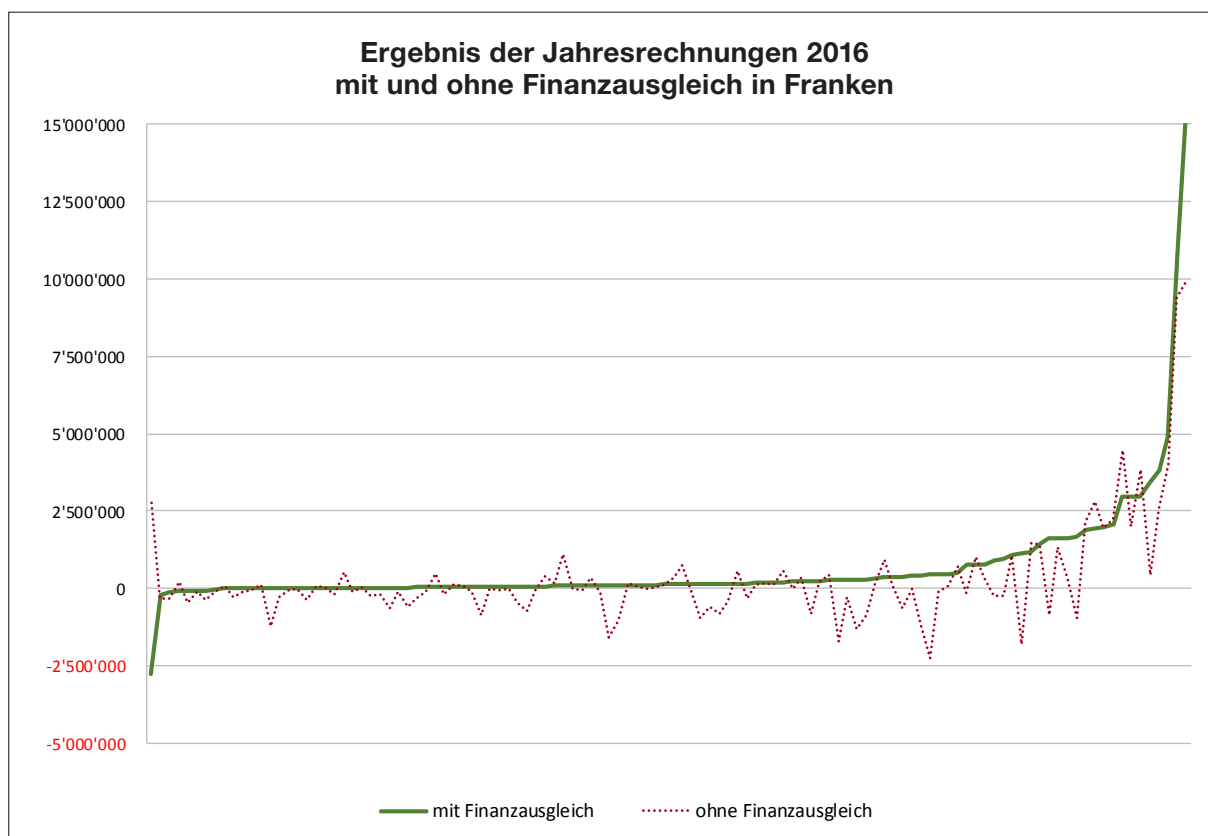


Abbildung 33: Ergebnis der Jahresrechnungen 2016 mit und ohne Finanzausgleich.

Der Vergleich zeigt, dass die Verluste dank dem Finanzausgleich stark verringert werden konnten. Zahlreiche ressourcenschwächere Gemeinden müssten ohne Finanzausgleich ein ne-

gatives Ergebnis ausweisen. Der «Ausreisser» am linken Rand der x-Achse hat mit verbuchten zusätzlichen Abschreibungen in einer ressourcenstarken Gemeinde zu tun. Der zweite «Ausreisser» (am rechten Rand) ist vorwiegend auf die massgeblichen SLA-Beiträge (Stadt Chur) zurückzuführen.

Es wird deutlich, dass die Beiträge aus dem Finanzausgleich einerseits zahlreiche Gemeinden aus einem Aufwandüberschuss in die Richtung eines ausgeglichenen Haushalts oder darüber hebt.

Ergebnis der Jahresrechnung 2017 mit und ohne Finanzausgleich

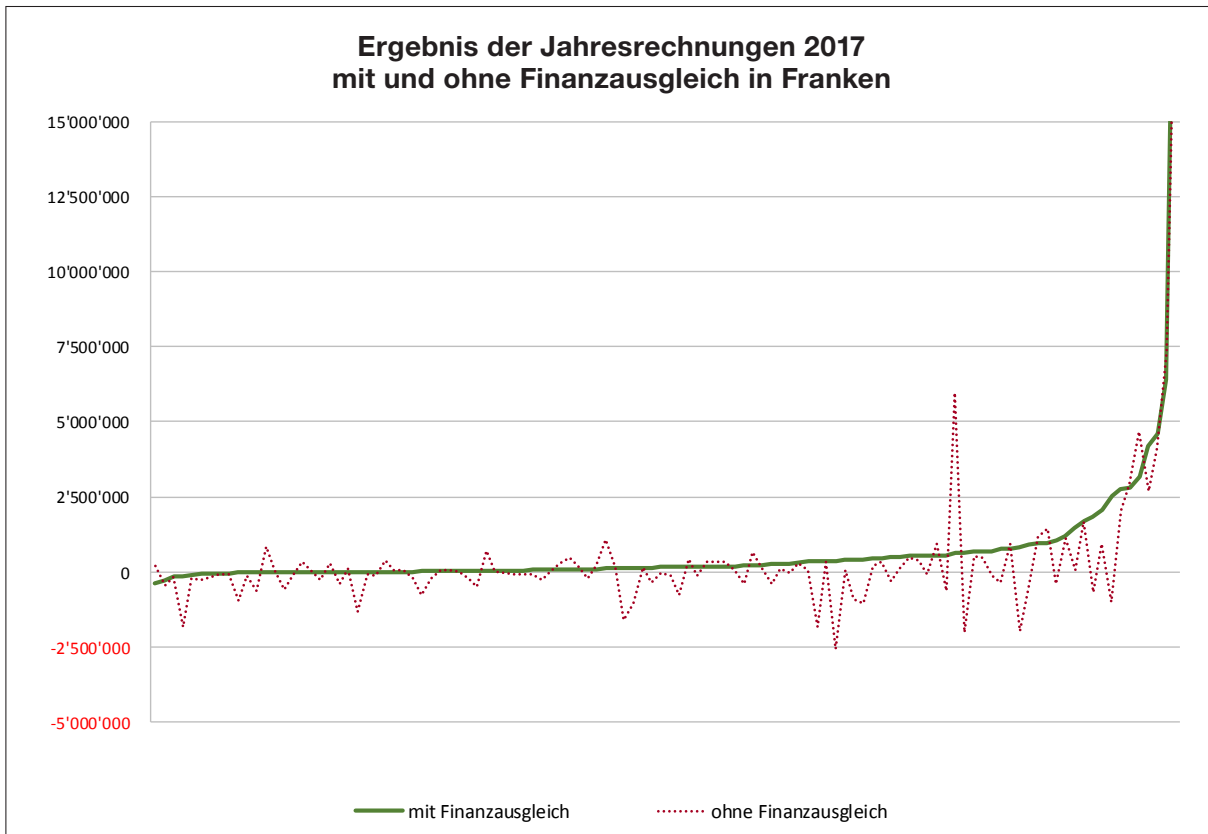


Abbildung 34: Ergebnis der Jahresrechnungen 2017 mit und ohne Finanzausgleich.

Auch im Rechnungsjahr 2017 zeigte sich die Wirkung des Finanzausgleichssystems. Ohne die Beiträge aus dem innerkantonalen Finanzausgleich hätten 54 Gemeinden einen Aufwandüberschuss ausweisen müssen, teilweise gar einen erheblichen. Dank diesen Beiträgen wiesen noch ein Dutzend Gemeinden einen Aufwandüberschuss aus.

Ergebnis der Jahresrechnung 2018 mit und ohne Finanzausgleich

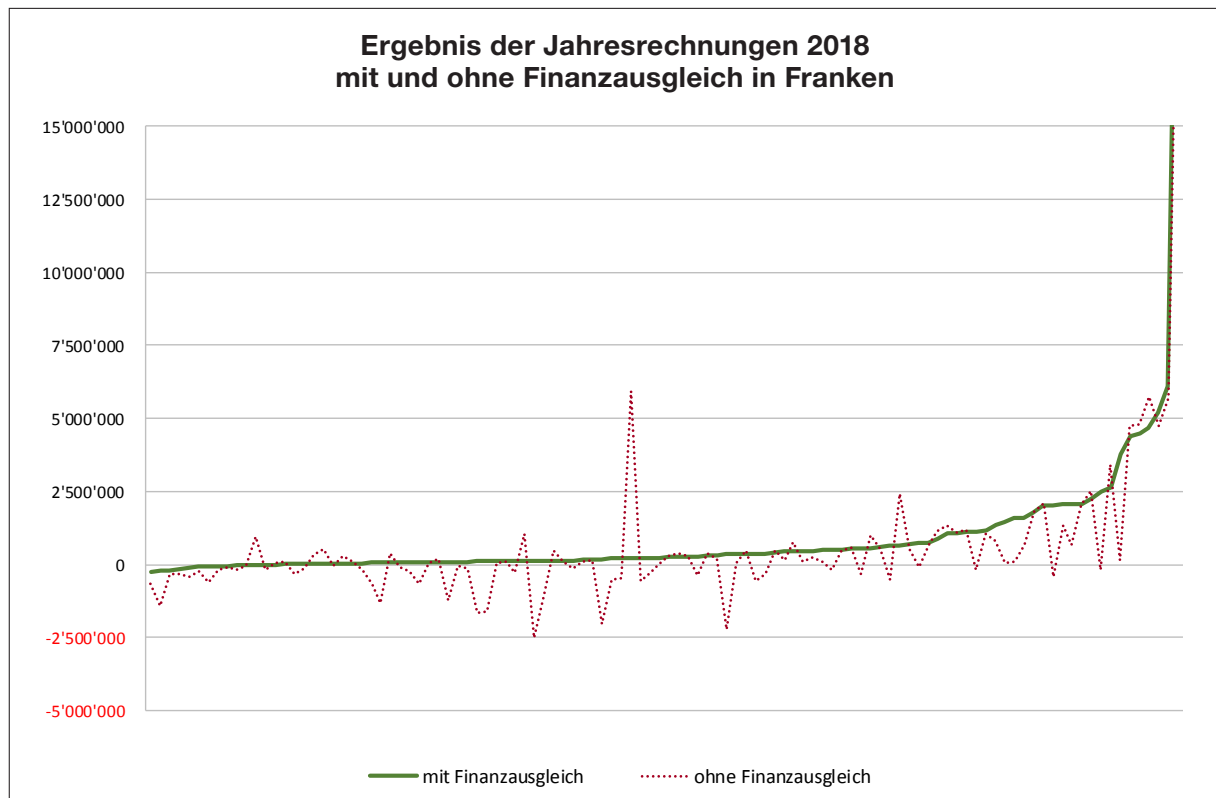


Abbildung 35: Ergebnis der Jahresrechnungen 2018 mit und ohne Finanzausgleich.

Ein ähnliches Bild zeigte sich auch für das Jahr 2018: 47 Gemeinden hätten ohne FA-Beiträge einen Aufwandüberschuss ausgewiesen, mit diesen Beiträgen waren es elf Gemeinden.

Fazit:

Insgesamt zeigen die Grafiken, dass das Finanzausgleichssystem zu einer gewissen Nivelierung der Jahresergebnisse führt und somit eine der Hauptzielsetzungen – die Verringerung der finanziellen Disparitäten der Gemeinden – erreicht wird.

4. Höhe der Steuerfüsse 2016–2018 für eine ausgeglichene Jahresrechnung

Eine weitere hauptsächliche Zielsetzung des Finanzausgleichs ist die Verringerung der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden. So soll der Finanzausgleich dazu beitragen, dass die Steuerfüsse der natürlichen Personen auf kommunaler Ebene nicht exorbitant auseinanderklaffen müssen.

Der folgende Vergleich untersucht die Zielsetzung, wonach die Streuung der Gemeindesteuerfüsse verringert werden soll. Ausgehend von den im Vergleichsjahr effektiv erhobenen Steuerfüssen (blaue Linie) zeigt die rot gepunktete Linie, welchen Steuerfuss eine Gemeinde anwenden müsste, um ohne Finanzausgleich eine ausgeglichene Rechnung auszuweisen. Dabei geht der Vergleich davon aus, dass in einer mittleren oder längeren Zeitspanne alle Gemeinden eine ausgeglichene Rechnung ausweisen: Es werden weder Steuern auf Vorrat erhoben, noch ein Bilanzfehlbetrag als Folge zu tiefer Steuern angestrebt.

Ein weiterer Vergleich zeigt, welchen Steuerfuss die Gemeinde hätte erheben müssen, um das gleiche, effektiv erzielte Jahresergebnis ohne Finanzausgleich zu erreichen. Es wird nicht die mittlere oder längere Zeitspanne einer ausgeglichenen Rechnung verglichen, sondern das effektiv erzielte Jahresergebnis.

An dieser Stelle ist erneut zu erwähnen, dass die Ergebnisse der Jahresrechnungen nicht nur durch die Finanzausgleichsbeiträge, sondern auch durch andere buchhalterische Vorgänge wie zum Beispiel zusätzliche Abschreibungen oder Förderbeiträge an Fusionen beeinflusst sind.

Die Grafiken zeigen den Trend, dass die Steuerfüsse und somit die Steuerbelastung zwischen den Gemeinden ohne Finanzausgleich sehr viel mehr streuen würden.

Die folgende Grafik vergleicht die effektiven Steuerfüsse mit den Steuerfüssen, welche die Gemeinden im 2016 ohne Finanzausgleich hätten anwenden müssen, um eine ausgeglichene Rechnung zu erreichen.

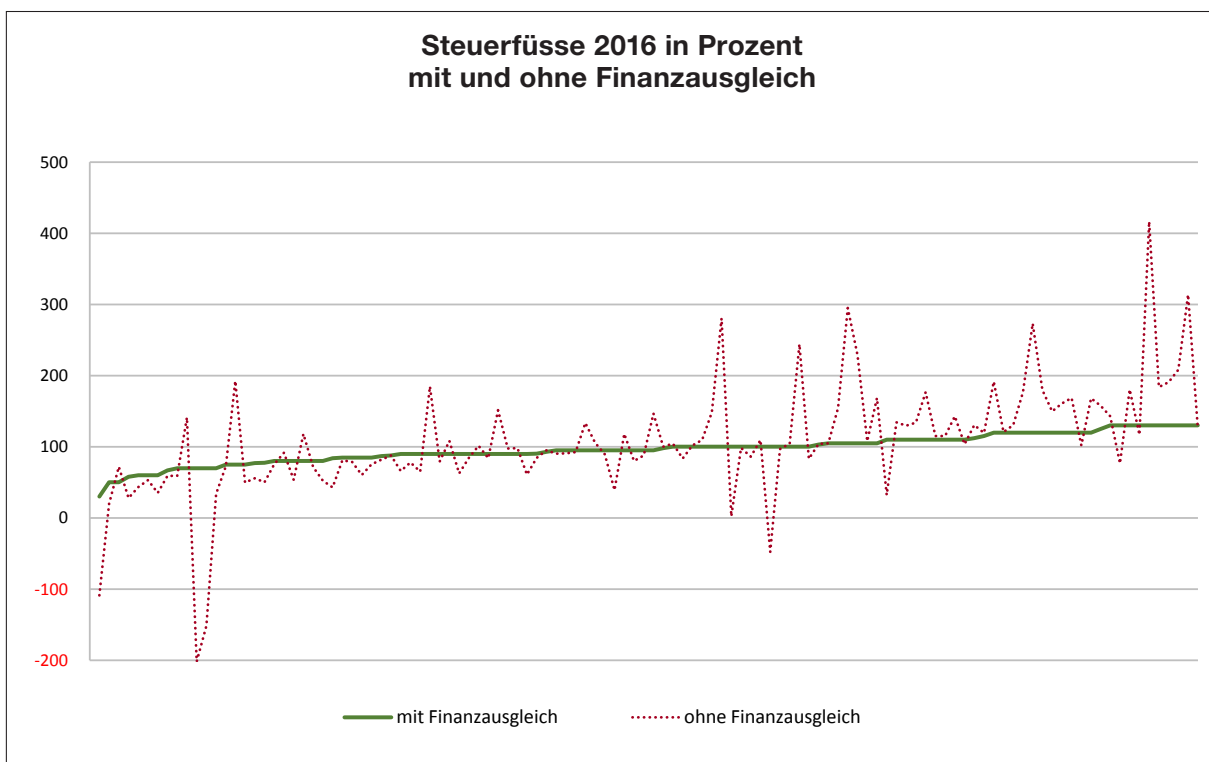


Abbildung 36: Anwendung Steuerfüsse 2016, damit die Gemeinden eine ausgeglichene Rechnung erreichen.

Die Darstellung des Jahres 2016 zeigt eine relativ flach steigende Linie der erhobenen Steuerfüsse. Einige Gemeinden müssten einen doch wesentlich erhöhten Steuerfuss anwenden,

um ohne die Hilfe des Finanzausgleichs eine ausgeglichene Rechnung zu erhalten. Hingegen könnten auch Gemeinden ohne die «Belastung» des Finanzausgleichs den Steuerfuss senken; in einem theoretischen Ansatz gar unter die Schwelle von Null.

Die Grafik vergleicht die effektiven Steuerfüsse mit den Steuerfüssen, welche die Gemeinden im 2017 ohne Finanzausgleich hätten anwenden müssen, um eine ausgeglichene Rechnung zu erreichen.

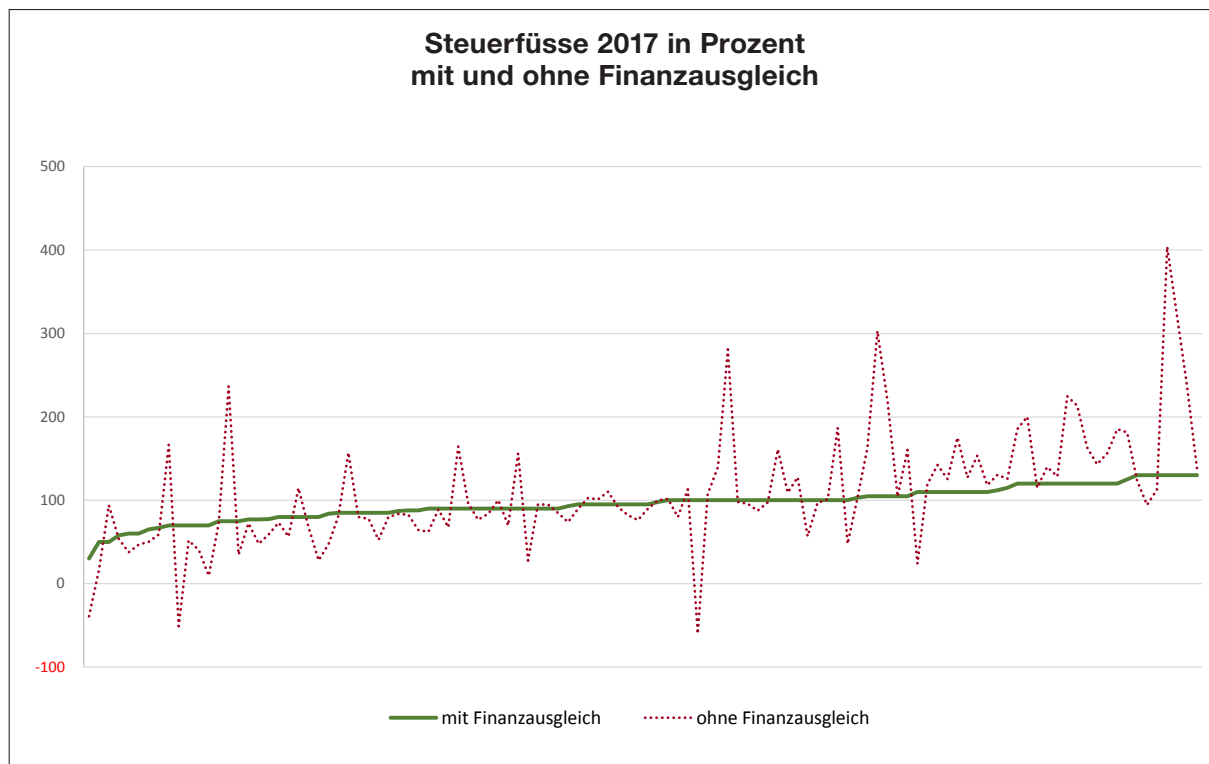


Abbildung 37: Anwendung Steuerfüsse 2017, damit die Gemeinden eine ausgeglichene Rechnung erhalten.

Auch der Vergleich im Jahr 2017 zeigt ein ähnliches Bild: Die Streuung der Gemeindesteuerfüsse wäre weitaus grösser ohne die Transferbeiträge des Finanzausgleichs. Selbstverständlich spielen neben diesen Beiträgen auch andere Vorkommnisse, welche die Jahresrechnungen be- oder entlasten (beispielsweise Förderbeiträge an Gemeindezusammenschlüsse) eine Rolle. Insofern sind die Vergleiche über eine gewisse Zeitdauer vorzunehmen und zu bewerten.

Die Grafik vergleicht die effektiven Steuerfüsse mit den Steuerfüssen, welche die Gemeinden im 2018 ohne Finanzausgleich hätten anwenden müssen, um eine ausgeglichene Rechnung zu erreichen.

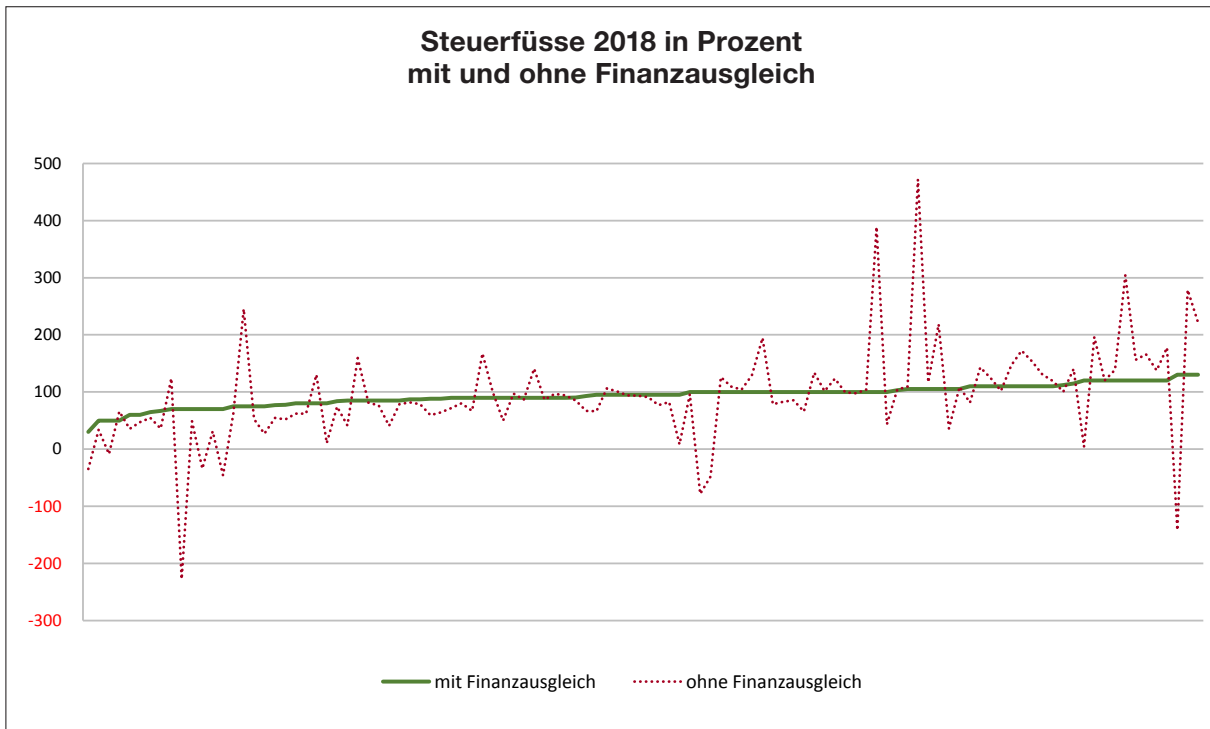


Abbildung 38: Anwendung Steuerfüsse 2018, damit die Gemeinden eine ausgeglichene Rechnung erhalten.

Einige «Ausschläge» im Jahr 2018 sind auf die Förderbeiträge an Fusionen (z. B. Breil/Brigels oder Bergün Filisur) zurückzuführen. Aber auch hier ist zu erkennen, wie die Steuerfüsse ohne die glättende Wirkung des Finanzausgleichs viel mehr streuen würden.

Die nachfolgende Grafik 39 vergleicht die effektiven Steuerfüsse mit den Steuerfüssen, welche die Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2016–2018 ohne Finanzausgleich hätten anwenden müssen, um das effektiv erzielte Jahresergebnis zu erreichen.

Vergleich effektive Steuerfüsse 2016–2018 in Prozent und mit kalkulatorischen Steuerfüssen, um das effektive Ergebnis ohne Finanzausgleich zu erreichen

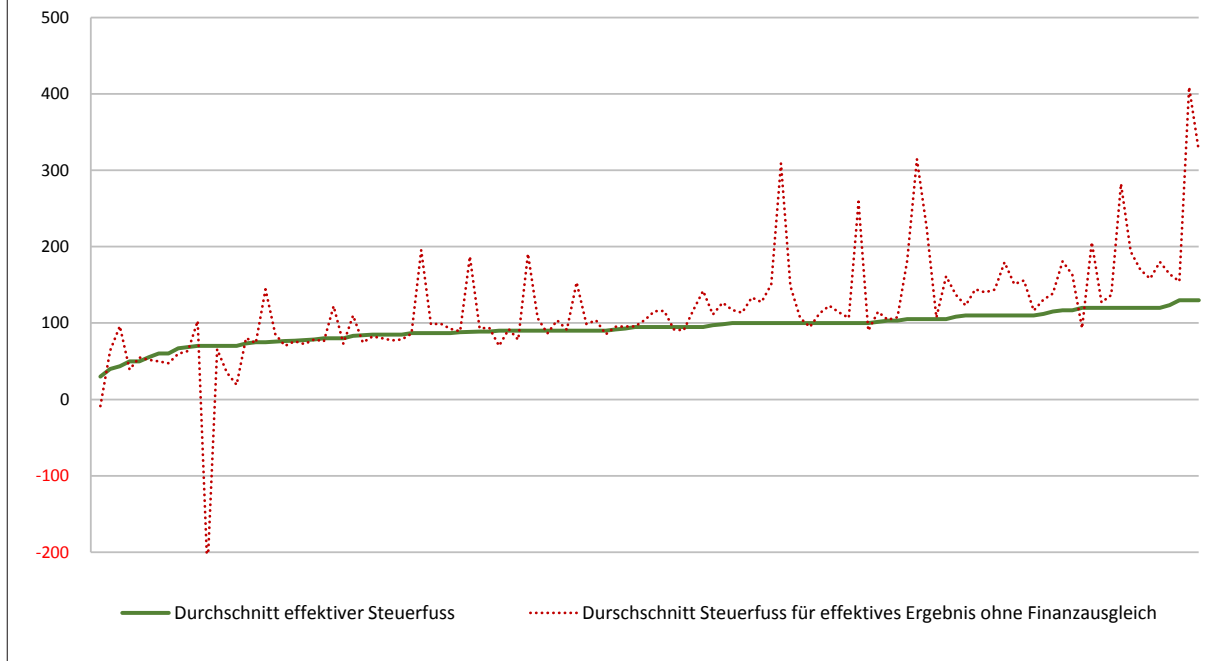


Abbildung 39: Vergleich zwischen den effektiven Steuerfüssen 2016–2018 (arithmetisches Mittel) und den (kalkulatorischen) Steuerfüssen, welche die Gemeinden ohne Finanzausgleich anwenden müssten, um das effektiv erzielte Jahresergebnis zu erreichen.

Auch diese Abbildung zeigt, dass die Streuung der Steuerfüsse ohne Finanzausgleich um einiges höher wäre. Selbstverständlich ist die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses von verschiedenen, mitunter auch politischen und taktischen, Gründen abhängig. Daher lässt sich die durchschnittliche Betrachtungsweise über drei Jahre rechtfertigen. In einer längeren Betrachtungsperiode wäre zu erwarten, dass diese Daten zusätzlich an Stabilität gewinnen.

Fazit:

Diese Auswertungen zeigen, dass der neue Finanzausgleich die gesetzten Ziele erreicht. Auch wenn die Festsetzung des kommunalen Steuerfusses von unterschiedlichen Gründen geprägt ist: Mit dem Finanzausgleich streuen die Steuerfüsse weit weniger als ohne.

5. Selbstfinanzierungsanteil 2016–2018

Der Selbstfinanzierungsanteil charakterisiert die Finanzkraft und den finanziellen Spielraum einer Gemeinde. Er gibt an, welchen Anteil des laufenden Ertrags einer Gemeinde für die Finanzierung von neuen Investitionen eingesetzt werden kann. Je höher der Selbstfinanzierungsanteil, desto besser stehen die Möglichkeiten, neue Investitionen zu finanzieren.

Richtwerte:

- 0% = nicht vorhanden
- 0–10% = schwach
- 10–20% = mittel
- ab 20% = gut

Die nachfolgenden drei Grafiken zeigen, wie hoch der Selbstfinanzierungsanteil der Gemeinden mit bzw. ohne Finanzausgleichsbeiträge ist bzw. wäre. Es werden wiederum die drei Betrachtungsjahre 2016–2018 ausgewiesen.

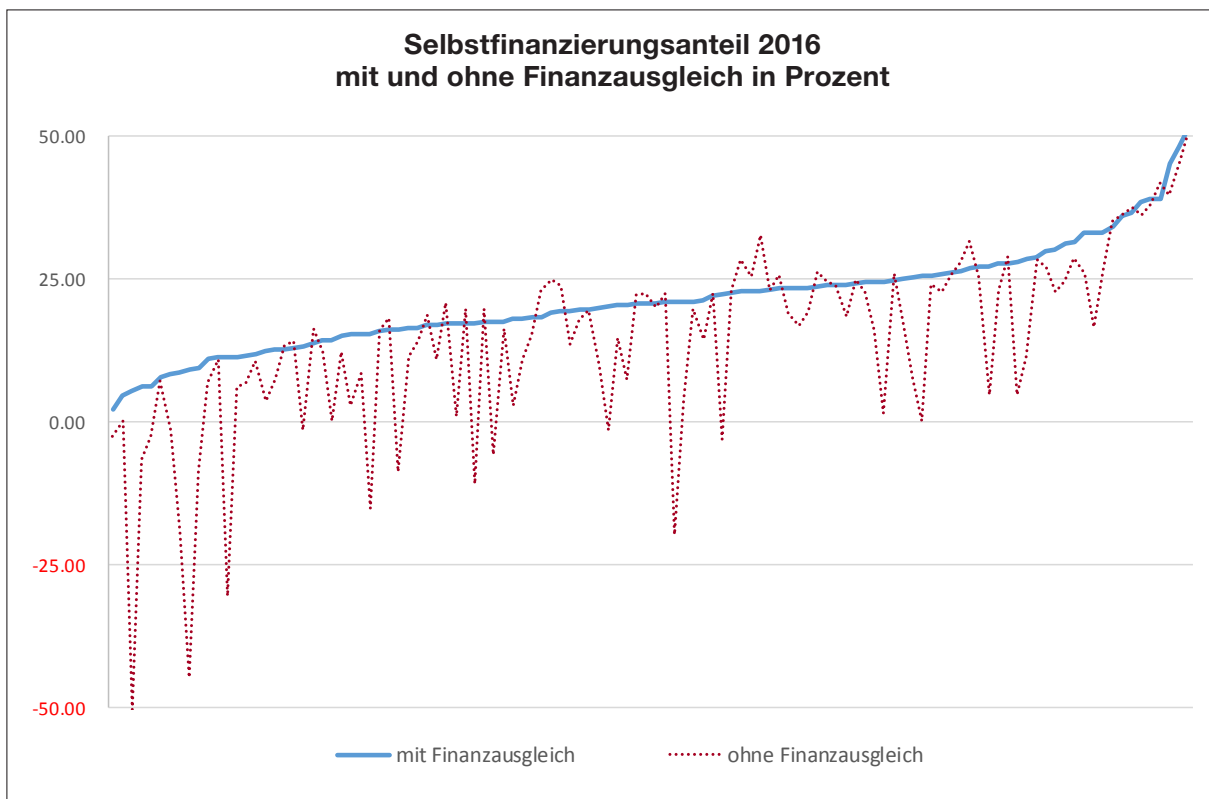


Abbildung 40: Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinden 2016 mit und ohne Finanzausgleich.

Ohne FA-Beiträge hätten 36 Gemeinden einen schwachen und 34 Gemeinden einen mittleren, einige Gemeinden sogar einen negativen Wert ausweisen müssen. Die Beiträge aus dem Finanzausgleich führten dazu, dass keine Gemeinde mehr einen negativen Wert ausweisen musste. Auch wenn zehn Gemeinden nach wie vor einen schwachen Wert ausweisen mussten, so bedeuten die Beiträge aus dem Finanzausgleich doch eine markante Verbesserung der Investitionsfähigkeit der Gemeinden.

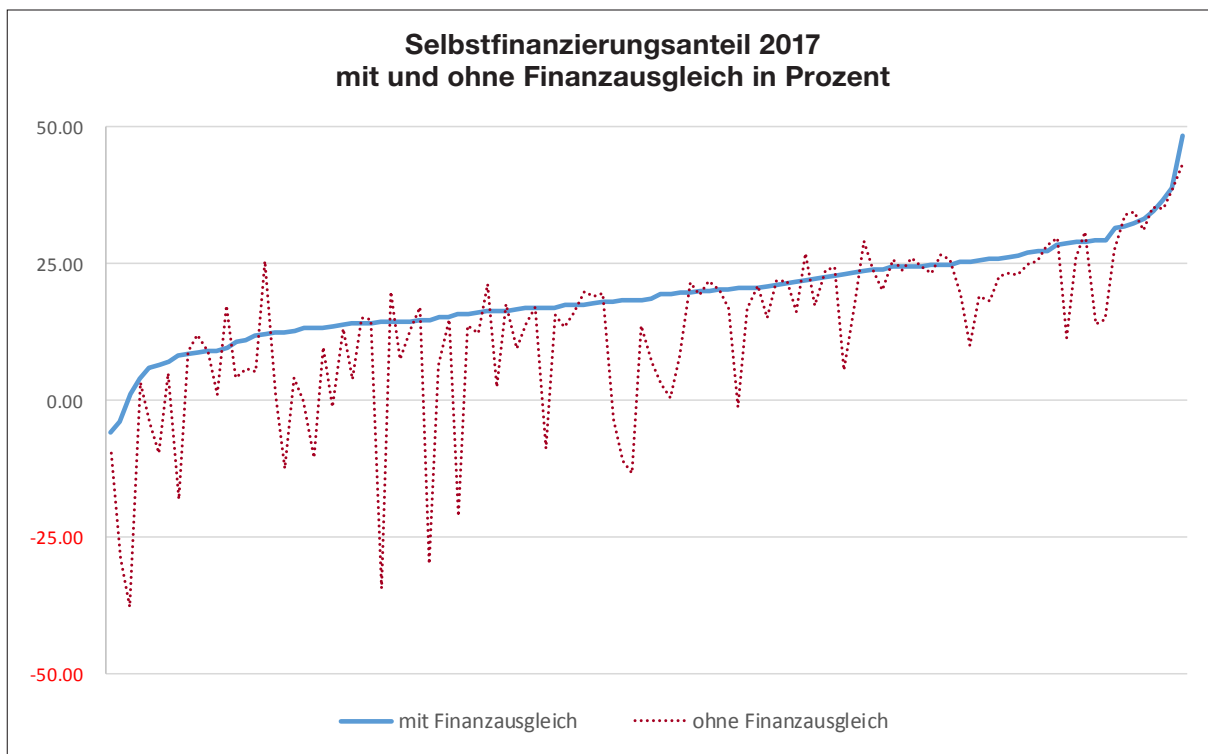


Abbildung 41: Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinden 2017 mit und ohne Finanzausgleich.

Auch im 2017 konnten die Unterschiede in der Finanzkraft dank den FA-Beiträgen verringert werden. Dank den FA-Beiträgen wiesen 53 Gemeinden einen mittleren Wert aus (ohne FA-Beiträge deren 38).

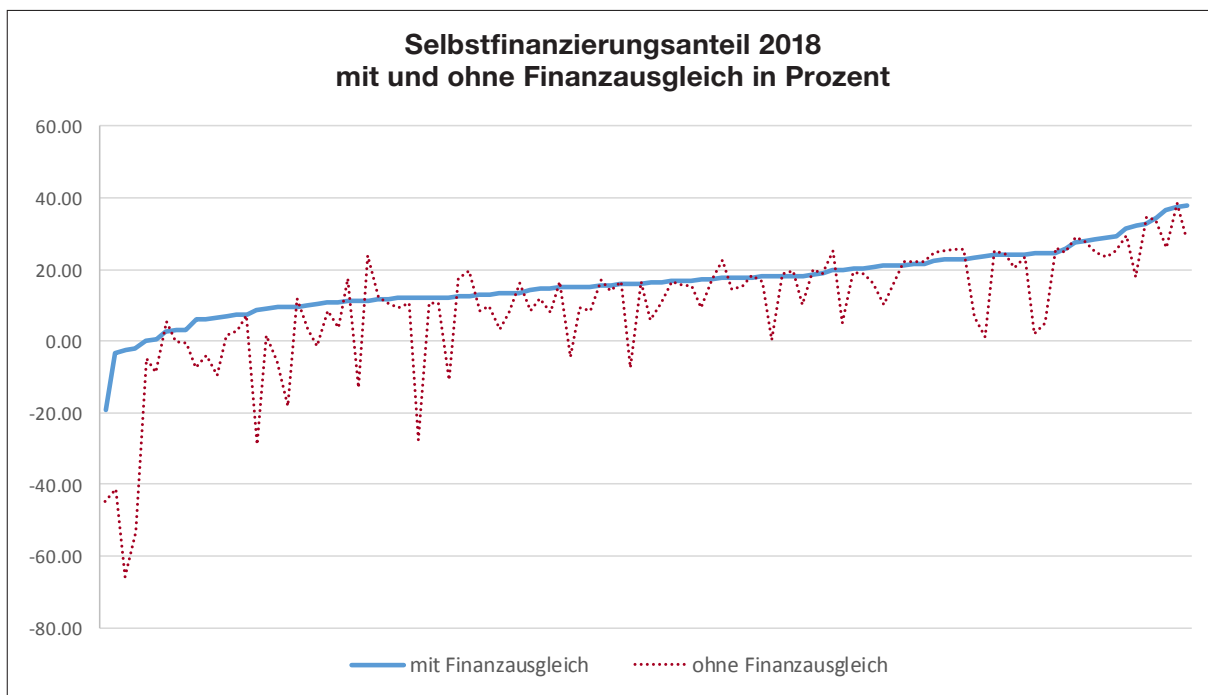


Abbildung 42: Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinden 2018 mit und ohne Finanzausgleich.

Auch der letzte Vergleich zeigt, dass dank den Leistungen aus dem innerkantonalen Finanzausgleich die finanzielle Kraft der einzelnen schwächeren Gemeinden gestärkt wird, ohne dass die stärkeren Gemeinden übermässig abgeschöpft und somit über Gebühr geschwächt würden.

6. Schlussfazit

Insgesamt kann von einem erfolgreichen und zielerreichenden Finanzausgleichssystem in Graubünden gesprochen werden. Auch wenn, wie der vorliegende Wirksamkeitsbericht ausführt, in wenigen Bereichen Anpassungen nötig sind, so ist das Gesamtsystem in seiner jetzigen Ausprägung sinnvoll. Sämtliche Ziele gemäss Art. 2 FAG können als **ERFÜLLT** betrachtet werden:

- finanzielle Eigenständigkeit der Gemeinden stärken;
- Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und Steuerbelastung zwischen den Gemeinden verringern;
- Gemeinden eine Grundausstattung mit finanziellen Ressourcen gewährleisten;
- übermässige finanzielle Lasten der Gemeinden aufgrund ihrer Besiedlungsstruktur, Topographie und Schülerquote oder aufgrund der materiellen Sozialhilfe mildern;
- Härtefälle aufgrund ausserordentlicher Lasten einzelner Gemeinden vermeiden.

X. Abwicklung Berechnung (Vollzug)

1. Innerkantonaler Ablauf

Die Berechnungen der Finanzausgleichszahlen sind innerhalb des Jahres strukturiert. Federführend für die Datenbeschaffung und die Berechnungen ist das AFG. So verteilen sich die grundlegenden Schritte innerhalb des Jahres wie folgt:

	Schritt	Monat
Berechnungsjahr	Bestellung der Daten bei den Amtsstellen	Februar
	Lieferung der Daten durch die Amtsstellen	April
	Aufbereitung der Daten inkl. Datenvergleich mit dem Vorjahr	Mai
	Plausibilisierung der Daten	Juni
	Berechnungen inkl. Variantenprüfungen	Juni
	Plausibilisierung der Ergebnisse	Juni
	Diverse Kontrollschritte, Besprechung der Resultate und Budget erstellen	Juni
	Regierungsbeschluss	August
Folgejahr	Mitteilung an die Gemeinden	August
	Rechnungen für RA	April / Oktober
	Auszahlungen/Einzug	Juni / Dezember

Tabelle 27: Abwicklung Berechnung der Finanzausgleichszahlen (Vollzug).

Dieser Ablauf ist zeitlich auf die Bedürfnisse der Gemeinden ausgelegt, damit diese mit gesicherten Angaben budgetieren können. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist jener nach möglichst aktuellen Berechnungsgrundlagen. Mit dem gewählten Vorgehen kann beides berücksichtigt werden.

Die Regierung beschliesst im August die Finanzausgleichbeiträge für das folgende Jahr. Der Grosse Rat legt die Eckwerte aber erst im Rahmen der Budgetdebatte im Dezember fest. Damit ist das Parlament zwar nicht rechtlich, aber faktisch trotzdem an die von der Regierung vorgeschlagenen Eckwerte gebunden. Würde der Grosse Rat andere Variablen festlegen, als die Regierung bereits in der Berechnung festgelegt hat, würde dies zu Änderungen der bereits an die Gemeinden kommunizierten Beiträge führen, welche auch schon in die Budgets eingeflossen sind.

Gestützt auf Art. 11 FAG legt der Grosse Rat im Rahmen des jährlichen Budgets die Eckwerte zur Dotierung der Finanzausgleichsgefässe fest. Dies sind:

- a) der Beitragssatz zur Finanzierung des Ressourcenausgleichs durch die ressourcenstarken Gemeinden gemäss Art. 5 Abs. 2;
- b) der Prozentsatz für die minimale Ressourcenausstattung der ressourcenschwachen Gemeinden gemäss Art. 6 Abs. 3;
- c) das Gesamtvolumen für den Gebirgs- und Schullastenausgleich gemäss Art. 7. Dieses beträgt 70 bis 100 Prozent der Mittel für den Ressourcenausgleich;
- d) das Gesamtvolumen für den individuellen Härteausgleich für besondere Lasten gemäss Art. 9.

In der Beratung des Budgets 2016 durch den Grossen Rat wies die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (GPK) darauf hin, dass Änderungen dieser Eckwerte Auswirkungen auf die Budgets der Gemeinden haben würden. Der Zeitpunkt der künftigen Festlegung der Eckwerte solle Gegenstand von Überlegungen zur Verfeinerung der Abläufe des Finanzausgleichs sein.

Verschiedene Varianten wurden im Rahmen dieses Wirksamkeitsberichts geprüft:

- a) Festlegung der Eckwerte anlässlich der Budgetdebatte im Vorjahr
- b) Festlegung der Eckwerte anlässlich der Junisession
- c) Festlegung der Eckwerte für eine Vierjahresperiode
- d) Abschliessende Festlegung der Eckwerte durch die Regierung

Sämtliche geprüften Alternativen weisen gewichtige Nachteile auf. Bei der Variante a) und b) müsste der Grosse Rat auf der Basis von nicht aktuellen, d. h. um ein Jahr älteren Zahlen, die Eckwerte für das nächste Jahr bzw. bei a) gar für das übernächste Jahr festlegen. Angesichts der bereits heute beträchtlichen Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Datenerhebung und dem Auszahlungsjahr erscheint eine Verschiebung als nicht sinnvoll. Die Möglichkeit b) wäre eine Art «Vorziehen» eines Teils des Budgetprozesses. Auch hier wäre es wohl fraglich, ob zum Zeitpunkt der Vorberatungen bereits aktuelle Zahlen vorhanden wären, um einen fundierten Entscheid fällen zu können. Zudem könnten Regierung und Grosser Rat so den Finanzausgleich nicht mehr aus einer Gesamtopitik des Budgets beurteilen und beschliessen. Ein Teil des Budgets würde damit im Voraus präjudiziert.

Der Bund kennt für seinen Finanzausgleich eine Festlegung der Abschöpfungs- bzw. Ausgleichsschwellen sowie für die Dotierung der Gefässe eine Vierjahresperiode. Die Erfahrungen zeigen, dass das System dadurch wenig flexibel, kaum steuerbar und starr wird. Zudem entsteht im Hinblick auf die doch längere Periode vor allem im Vorfeld der Entscheide immer wieder eine hitzige Diskussion und ein politisches Gerangel um diese Weichenstellungen. Für den Kanton Graubünden erscheint Variante c) nicht sinnvoll und wenig praktikabel.

Die letzte geprüfte Möglichkeit wäre, dass die Regierung selbständig und abschliessend über die Grössen entscheiden könnte. Dies würde der Steuerungsabsicht, welche dem Grossen Rat mit dem neuen Finanzausgleich zukommen soll, aber auch der Budgethoheit des Parlaments widersprechen.

Ziel der kantonalen Regelung besteht in der zeitnahen Steuerbarkeit des Finanzausgleichs durch die Regierung und den Grossen Rat. Dabei geht die Regierung davon aus, dass ein allfälliger Anpassungsbedarf oder -wunsch des Parlaments gegenüber dem Vorjahr jeweils rechtzeitig erkannt wird, bei ihrer Beitragsfestlegung im August des Vorjahres berücksichtigt und dem Grossen Rat im Rahmen des Budgets entsprechend beantragt wird. Hinzunehmen ist die Möglichkeit des Parlaments, die von der Regierung angenommenen Grössen wie Abschöpfung- und Ausrichtungssatz wie die Dotation des GLA in der Dezembersession anzupassen und somit die im August jeweils kommunizierten Beiträge abzuändern. Auch wenn die Gemeinden dadurch eine Abweichung zu ihren Budgets hinnehmen müssen, ist an der Zuständigkeit des Grossen Rats, das kantonale Budget zu beschliessen (und damit auch die erwähnten Eckwerte), nicht zu rütteln.

2. Berechnungen und Fehler

Die Gemeinden werden im Anschluss an den jeweiligen Regierungsbeschluss über die auf sie entfallenden Zahlungen oder die von ihnen zu entrichtenden Beiträge orientiert. Verschiedene Gemeinden nehmen die Mitteilung der Ausgleichsbeiträge jeweils zum Anlass, sich über die konkret verwendeten Datengrundlagen zu erkundigen. Das AFG legt dabei den Gemeinden sämtliche verwendeten Daten, selbstverständlich immer unter Wahrung des Datenschutzes, offen.

Die ersten Berechnungen enthielten aus unterschiedlichen Gründen Fehler und mussten nachträglich korrigiert werden.

Berechnungen 2016

Mit Beschluss vom 11. August 2015 legte die Regierung erstmals die Ausgleichsbeiträge für das neue Finanzausgleichssystem fest. Im Zuge der Dokumentation der Berechnungsschritte hat sich nachträglich gezeigt, dass für die Auswertung der Quellensteuern eine fehlerhafte For-

mel in der Datenbank des AFG hinterlegt war. Richtigerweise hätte das arithmetische Mittel der Jahre 2012 und 2013 für die Berechnung herangezogen werden sollen. Es floss jedoch lediglich die Hälfte der Quellensteuern des Jahres 2013 in die Berechnungsergebnisse ein. Im Total über sämtliche Gemeinden wurden damit 2,4 Prozent des Ressourcenpotenzials nicht berücksichtigt, was zu falschen RP-Indizes führte.

Berechnungen 2017 und 2018

Mit Beschluss vom 22. August 2017 setzte die Regierung die Ausgleichsbeiträge 2018 sowie den Soziallastenausgleich 2016 fest. Eine Gemeinde entdeckte, dass die für die Berechnung der FA-Zahlen 2018 verwendeten Datengrundlagen nicht nachvollziehbar mit den in ihrer Jahresrechnung verbuchten oder zu erzielenden Beträgen übereinstimmen konnte. Die vertiefte Prüfung umfasste auch solche früher gemeldeter Daten. Im Rahmen der umfassenden Arbeiten zeigte sich, dass die Datenaufbereitung für die Gewinn- und Kapitalsteuern des Steuerjahres 2015 fehlerhaft war, da wie in früheren Jahren unter dem ursprünglichen Regime der Zuschlagssteuer eine Aufrechnung nach dem jeweils geltenden kommunalen Steuerfuss erfolgte, dies aber nach der Übergangsregelung nicht mehr richtig war. Der Fehler betraf nur die Berechnungen der Finanzausgleichszahlen 2018.

Die detaillierte Überprüfung der Datenquellen ergab jedoch, dass auch die Aufbereitung der Quellensteuerdaten 2014 und 2015 fehlerhaft gewesen waren. Die Daten der fehlerhaften Quellensteuern flossen in die Berechnung der Finanzausgleichszahlen 2017 und 2018 ein.

Die fehlerhaften Datengrundlagen führten somit für das Jahr 2017 wie auch für das Jahr 2018 zu einer unkorrekten Festlegung der Ressourcenstärke. Dies hatte konkrete Auswirkungen auf die Finanzausgleichsbeiträge des Ressourcenausgleichs, des Gebirgs- und Schullastenausgleichs sowie des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.

Im Total über sämtliche Gemeinden wurden **2017** 0,12 Prozent und im **2018** 1,25 Prozent Ressourcen zu viel berücksichtigt.

Prüfung Finanzkontrolle

Als Folge der fehlerhaften Berechnungen beauftragten die Regierung und die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates die kantonale Finanzkontrolle (FIKO), den Gesamtprozess von der Datenerhebung, -aufbereitung und der Ressourcenbestandteile über die Weiterverarbeitung und Berechnung des **Ressourcenausgleichs 2019** bei den zuständigen Dienststellen zu begleiten und die Ergebnisse (inkl. der vorgenommenen Kontrollen der einzelnen Teilschritte) zu prüfen. Die FIKO nahm dabei eine prozessbegleitende Prüfung vor. Sie bestätigte, dass der Berechnungsprozess nachvollziehbar war und die Berechnungen zur Ermittlung des Ressourcenausgleichs korrekt vorgenommen worden sind. Als Folge der früheren fehlerhaften Berechnungen wurde das **interne Kontrollsystem (IKS)** im AFG verstärkt.

Fazit:

Das neue Finanzausgleichssystem bedeutete für die Berechnungen das Betreten von Neu-land. Die langjährigen Abläufe mussten umgestellt und die Berechnungstools neu bestückt werden; die Komplexität der Berechnungen trugen das ihre dazu bei, dass Fehler entstanden sind. Der Regierung war es ein Anliegen, sofort und proaktiv zu informieren und die Fehler zu korrigieren, wofür sie auch positive Rückmeldungen erhalten hatte.

Die verwaltungsinternen Prozesse wurden einer intensiven Prüfung unterzogen und Anpassungen vorgenommen. Nach nun fünf Berechnungsperioden sind die «Kinderkrankheiten» ausgemerzt.

Trotz aller Vorsichtsmassnahmen und Standardisierungen kann eine fehlerhafte Berechnung zwar minimiert, jedoch trotzdem nie gänzlich ausgeschlossen werden.

3. Umgang mit Fehlerfeststellungen im Nachhinein

Im Gegensatz zum Bund und teilweise zu anderen Kantonen kennt Graubünden keine Bestimmung, welche den Umgang mit fehlerhaften Berechnungen regeln würde. Im interkantonalen Finanzausgleich berichtigt der Bundesrat fehlerhafte Ausgleichszahlungen im Bereich des Ressourcen- oder Lastenausgleichs nachträglich, wenn der Fehler auf einer unrichtigen Erfassung, Übermittlung oder Verarbeitung der Daten beruht und für mindestens einen der Kantone mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden ist. Die «Erheblichkeit» liegt vor, wenn der Fehler bei einem Kanton pro Einwohnerin oder Einwohner mindestens 0,17 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-Ressourcenpotenzials der Schweiz entspricht (Erheblichkeitsgrenze). Das durchschnittliche Pro-Kopf-Ressourcenpotenzial lag 2015 etwas über 30 000 Franken, so dass eine nachträgliche Berichtigung durchgeführt worden wäre, wenn die finanziellen Auswirkungen für mindestens einen Kanton die Erheblichkeitsgrenze von gut 50 Franken pro Einwohnerin und Einwohner überschritten hätte.

Es ist aus der Sicht der Regierung künftig zu regeln, wann eine Fehlerkorrektur vorgenommen wird und wann es die Verhältnismässigkeit als angezeigt erscheinen lässt, dies nicht zu tun.

Dabei schlägt die Regierung vor, dass eine Korrektur dann vorgenommen wird, wenn als Folge der Fehlerkorrektur mehr als 10 Prozent der Gemeinden eine 1-prozentige Anpassung des RA- oder GLA-Betrags im entsprechenden Jahr zu verzeichnen hätten. Dabei ist jeweils das einzelne Instrument (RA oder GLA) massgebend. Eine fehlerhafte Berechnung ist innerhalb von sechs Monaten nach der Beschlussfassung der Berechnung festzustellen. Für den SLA erweist sich eine solche Regelung als nicht nötig, da Korrekturen/Rückerstattungen später ausgeglichen werden können.

Die fehlerhaften Berechnungen 2016, 2017 und 2018 hätten, mit Ausnahme des GLA 2017, aufgrund dieser Regelung neu berechnet und korrigiert werden müssen. Beim GLA 2017 erfuhr von den damaligen 112 Gemeinden lediglich deren 11, d. h. ganz knapp unter 10 Prozent der Gemeinden, eine Korrektur, die grösser als ein Prozent war.

Plausibilisierung durch Gemeinden

Eine Überlegung war, die Gemeinden in Anlehnung an den Bundesfinanzausgleich in den Berechnungsprozess einzubinden. Im Gegensatz zum Bund werden in Graubünden die notwendigen Daten vom Kanton selber erhoben bzw. sind bei ihm verfügbar. Der Bund greift auf die Meldungen der Kantone zurück. Die Kantonsregierungen werden von der FDK zur Stellungnahme aufgefordert. Ein entsprechendes Anhörungsverfahren ist in Graubünden auch weiterhin nicht notwendig.

Die Quelldaten für die Berechnungen der FA-Beiträge sowie die Berechnungen selber werden in Graubünden transparent dargestellt.

XI. Finanzaufsicht

1. Ausgangslage

Seit jeher wird den Gemeinden des Kantons Graubünden eine grosse Autonomie zugestanden. Die Gemeindeautonomie ist in der Verfassung des Kantons Graubünden verankert. Die Autonomie umfasst das Recht der Selbstgesetzgebung und der Selbstverwaltung. Das Gemeindegesetz des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050) konkretisiert die in der Verfassung angelegte Gemeindeautonomie. Das Gesetz legt fest, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen des übergeordneten Rechts selbständig regeln. Das kantonale Recht soll ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewähren.

Nach Art. 67 der Kantonsverfassung (KV; BR 110.100) übt die Regierung die Aufsicht über die Gemeinden und die Träger der interkommunalen Zusammenarbeit aus.

Die den Gemeinden eingeräumte Autonomie und die damit verbundene Handlungsfreiheit soll auch bei der Ausübung der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden beachtet werden. Das aufsichtsrechtliche Konzept geht davon aus, dass die Gemeinden bei tatsächlichen oder vermuteten Unregelmässigkeiten in erster Linie selbst tätig werden.

Die Finanzaufsicht des Kantons über die Bündner Gemeinden ist in der Finanzaufsichtsverordnung über die Gemeinden (FiAV; BR 175.100) geregelt. Die Aufsicht ist als Früherkennungs- oder Frühwarnsystem ausgestaltet, was der Vermeidung von finanziellen Fehlentwicklungen und dem Einleiten von vorbeugenden Massnahmen dient. Gemeinden unter besonderer Finanzaufsicht sollen zudem diesen Status mithilfe angepasster Massnahmen und Unterstützung des Kantons möglichst schnell wieder verlassen können.

Die Verordnung findet Anwendung auf die Gemeinden sowie sinngemäss auf die Bürgergemeinden, die Regionen, die Gemeindeverbände und die übrigen Träger von ausgelagerten Gemeindeaufgaben, sofern diese nicht anderweitigen spezifischen Aufsichtsbestimmungen, z. B. des Privatrechts, unterliegen.

Die FiAV konkretisiert die Rechte und Pflichten der Gemeinden und sinngemäss der weiteren Körperschaften sowie des AFG als ausführende Finanzaufsichtsstelle. Die Tätigkeit des AFG soll einen Beitrag leisten, damit die Gemeinden frühzeitig mögliche Fehlentwicklungen in ihrem Finanzhaushalt erkennen. Die gesunde Finanzlage soll mit zweckmässigen Massnahmen sichergestellt und soweit nötig möglichst rasch wiederhergestellt werden. Überdies werden in der Verordnung die Tatbestände für die aufsichtsrechtliche Intervention sowie die entsprechenden Massnahmen konkretisiert.

Die frühere Finanzaufsicht war auf die **finanzausgleichsberechtigten** Gemeinden ausgerichtet und daher auch rudimentär in der entsprechenden Gesetzgebung geregelt. Das damalige System war darauf ausgerichtet, Gemeinden «im Finanzausgleich» finanziell unter die Arme zu greifen, falls entsprechende Lücken entstehen sollten oder gar entstanden waren. Von einer flächendeckenden präventiven Finanzaufsicht konnte jedoch nicht gesprochen werden. Finanzausgleichsberechtigte Gemeinden mussten zwar jährlich ein mittelfristiges Investitionsprogramm einreichen und zudem revidierte das AFG eine massgebliche Anzahl Jahresrechnungen der Gemeinden, so dass zumindest bei diesen Gemeinden eine vorausschauende Finanzaufsicht möglich war.

Neu sind alle Gemeinden finanzausgleichsberechtigt oder -belastet. Der Finanzausgleich kennt kein spezifisches finanzielles Sicherungsnetz mehr, mit welchem die negativen Folgen einer übermässigen Verschuldung, einer verfehlten Finanzpolitik oder von vorgesehenen bzw. realisierten Investitionen aufgefangen werden könnten. Der neue Finanzausgleich hat sowohl die Autonomie wie auch die Eigenverantwortung der Gemeinden erhöht.

Auch wenn primär die Gemeinden selber dafür verantwortlich sind, Fehlentwicklungen im Haushalt frühzeitig zu erkennen bzw. solche zu vermeiden, so besteht doch ein hohes kantonales Interesse, den Gemeinden bei Bedarf beratend beizustehen oder in unvermeidbaren Fällen gar situationsgerecht zu intervenieren.

2. Aufsichtskonzeption

Das AFG baute ein Aufsichtsinstrumentarium für die Gemeinden auf, welches den präventiven Charakter unterstreicht, ohne dabei übersteuernde Aktivitäten oder gar interventionistische Züge aufzuweisen. Zentrales Instrument ist ein jährlicher Finanzaufsichtsbericht für jede Gemeinde. Im Zeitablauf werden so Entwicklungen und Trends einer Gemeinde sichtbar oder mindestens abschätzbar.

Eine Einstufung in eine der Interventionsstufen kommt somit nicht aus heiterem Himmel. Vielmehr veranlasst der präventive Charakter der geltenden Finanzaufsicht das AFG, frühzeitig den Kontakt mit den Gemeinden zu suchen. Das kann und soll dazu beitragen, formell finanzaufsichtsrechtliche Interventionen zu vermeiden. Der Wert des regelmässigen Austauschs liegt in erster Linie darin, gegenseitiges Verständnis 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 AFG kommt in dieser Phase somit ein informierender, beratender und unterstützender Auftrag zu. Mit den neuen Regelungen können alle Gemeinden von einer allgemeinen Beratungstätigkeit des AFG profitieren.

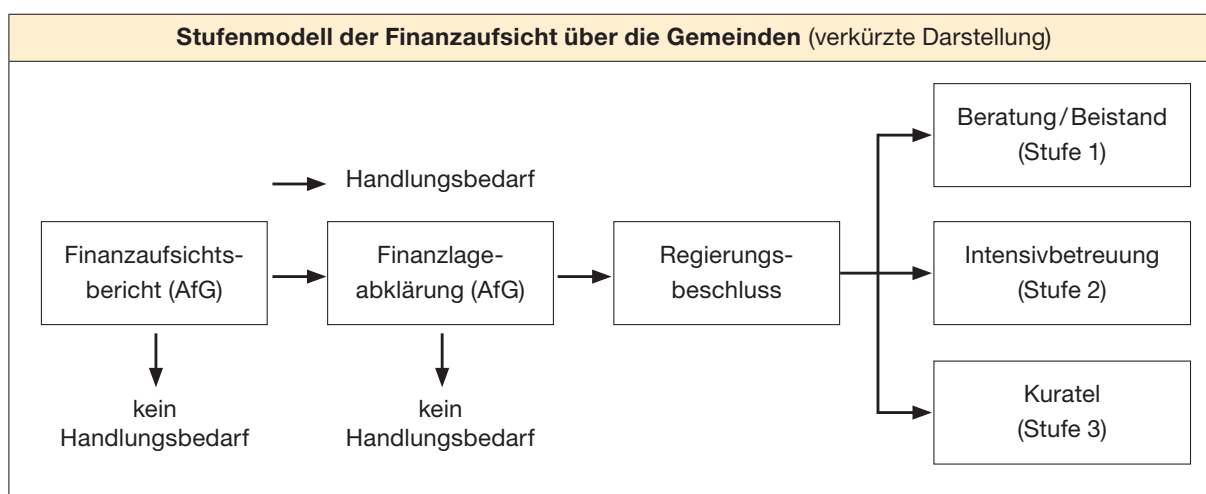


Abbildung 43: Schema Stufenmodell der Finanzaufsicht über die Bündner Gemeinden. [in Abbildung: AFG]

a. Summarische Prüfung und Auswertung der Jahresrechnung

Bis spätestens Ende September des Folgejahres haben die Gemeinden dem Kanton die genehmigte Jahresrechnung und den Bericht der Geschäftsprüfungskommission einzureichen (Art. 47 Abs. 2 GG). Das AFG prüft summarisch, ob die Bestimmungen des GG, des FHG sowie der FHVG eingehalten werden.

Das AFG erstellt und publiziert pro Gemeinde eine Gemeindefinanzstatistik (GEFIS-Blatt) mit verschiedenen Informationen zu den Finanzdaten aus den Jahresrechnungen. Über den Zeitraum von mehreren Jahren ergeben diese Datenreihen ein ausgezeichnetes Bild über die finanzielle Lage bzw. die Entwicklung jeder Gemeinde.

b. Finanzaufsichtsbericht

Das Ergebnis der summarischen Prüfung der Jahresrechnung sowie die Erkenntnisse aus allfälligen Kontakten mit den Gemeinden werden pro Gemeinde in einem nicht öffentlichen Finanzaufsichtsbericht festgehalten (Art. 8 FiAV). In der Regel werden auch das Budget und der Finanzplan in die finanzielle Betrachtung einbezogen. Ergänzt wird der Finanzaufsichtsbericht überdies mit einer Beurteilung möglicher finanzieller Risiken eines als Prüfungsschwerpunkt definierten Aufgabenbereiches der Gemeinde (bspw. Tourismus, Energie).

Der Finanzaufsichtsbericht wird dem Vorstand und der Geschäftsprüfungskommission auf Verlangen oder von Amtes wegen zugestellt, sofern Notwendigkeit für ein aufsichtsrechtliches

Einschreiten gemäss Art. 82 GG besteht oder anderweitige erhebliche finanzhaushaltsrechtliche Mängel festgestellt werden.

c. Gründe für ein mögliches kantonales Eingreifen

In Art. 82 GG werden jene Tatbestände genannt, welche zu einem möglichen kantonalen Einschreiten führen:

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

Diese drei Tatbestände werden in Art. 10 bis 12 FiAV konkretisiert.

a) Verschuldung (Art. 10 FiAV)

Die Gemeinde weist eine Nettoverschuldung von 5000 Franken pro Person aus (eine Nettoverschuldung¹⁶ von über 5000 Franken pro Einwohnenden gilt gemäss schweizweit harmonisierten Finanzkennzahlen als eine sehr hohe Verschuldung). Der Wert wird ins Verhältnis zum Ressourcenpotenzial gesetzt und entsprechend dem Ressourcenindex gesenkt oder erhöht. Daraus ergibt sich die *relative* Nettoverschuldung. Für Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen RP-Index (über 100 Prozent) ist eine höhere Nettoverschuldung tragbar als für eine Gemeinde mit einem unterdurchschnittlichen RP-Index.

Berechnungsbeispiel	
Absolute Nettoverschuldung pro Person in Franken	5'400
RP Index in %	110.0
Relative Nettoverschuldung pro Person in Franken *	4'909
* Franken 5'400 geteilt durch RP-Index (110.0) x 100	

Abbildung 44: Berechnungsbeispiel relative Nettoverschuldung.

b) Bilanzfehlbetrag (Art. 11 FiAV)

Die Gemeinde weist einen Bilanzfehlbetrag aus oder bei der Extrapolation der Entwicklung der beiden letzten Jahre würde innerhalb eines Jahres mutmasslich ein Bilanzfehlbetrag ausgewiesen.

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

Die Grundsätze der Haushaltsführung und Rechnungslegung sind in erheblicher Weise missachtet. Die Gemeinden haben ihre Finanzlage nach dem Grundsatz von «true and fair» darzustellen. Als erhebliche Missachtung gälte beispielsweise, wenn systematisch keine ordentlichen Abschreibungen verbucht würden.

d) Finanzlageabklärung und Massnahmenplan

Treten die genannten Tatbestände offensichtlich oder mutmasslich ein, führt das AFG eine **Finanzlageabklärung (FLA)** durch, sofern die Probleme nicht anderweitig lösbar sind. Dies gilt auch, wenn weitere Tatbestände vorliegen, welche zu einem finanziellen Ungleichgewicht der Gemeinde führen (z. B. massive Steuerfusssenkung bei gleichzeitig hoher Investitionstätigkeit).

Die FLA befasst sich vertieft mit den Finanzverhältnissen der Gemeinde. Dabei werden die Gründe für die negative Entwicklung des Finanzhaushalts analysiert und beurteilt. Schwer-

¹⁶ Nettoverschuldung = Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen.

gewichtig befasst sich die FLA mit der zukünftigen Entwicklung des Finanzhaushalts der Gemeinde. Dabei spielt die Finanzplanung eine zentrale Rolle. Die Gemeinde hat im Rahmen der FLA mittels **Massnahmenplan** aufzuzeigen, wie sie ihren Finanzhaushalt wieder ins Gleichgewicht bzw. die Missstände in der Haushaltsführung und Rechnungslegung beheben möchte. Die Vorschläge der Gemeinde finden Eingang in die FLA.

Basierend auf der Finanzlageabklärung und dem Massnahmenplan kann die Regierung eine Gemeinde einer besonderen Finanzaufsicht unterstellen.

Bislang wurden für die Gemeinden Bergün/Bravuogn¹⁷, Filisur¹⁷, Grono, Lohn, Mesocco, Roveredo, Sta. Maria in Calanca und Verdabbio¹⁸ eine FLA erstellt. Gestützt darauf unterstellte die Regierung diese Gemeinden, mit Ausnahme von Roveredo, der besonderen Finanzaufsicht. Für die Gemeinde Vals erstellte das AFG ebenfalls eine FLA. Aufgrund der sich erholenden finanziellen Aussichten der Gemeinde war bislang eine Zuweisung zu einer Interventionsstufe nicht notwendig.

Die Unterstellung unter die besondere Finanzaufsicht erfolgt in folgende drei unterschiedliche Interventionsstufen.

Interventionsstufe 1 – Beratung und Beistand (Art. 13 FiAV)

Dieser Stufe kommt unterstützende Funktion in dem Sinne zu, als die dieser Stufe zugeordnete Gemeinde in ihren finanzhaushaltsrelevanten Entscheiden durch das AFG beraten und eng begleitet wird. So unterstützt das AFG die Gemeinde insbesondere im Budget- und Finanzplanungsprozess und beurteilt die finanziellen Auswirkungen der kurz- und mittelfristig geplanten Ausgaben und Einnahmen auf die Entwicklung des Finanzhaushalts und zeigt der Gemeinde Steuerungsmöglichkeiten auf. Der im Rahmen der Finanzlageabklärung vorgelegte Massnahmenplan der Gemeinde, welcher das Haushaltsgleichgewicht (unter Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsführung und der Rechnungslegung) sicherstellen soll, wird vom AFG überwacht.

Folgende Gemeinden waren in die Interventionsstufe 1 eingeteilt:

Grono	1. Januar 2016 – 31. Dezember 2016 (Fusion ab 1. Januar 2017)
Verdabbio	1. Januar 2016 – 31. Dezember 2016 (Fusion ab 1. Januar 2017)
Lohn	1. Januar 2016 – 31. Dezember 2017
Sta. Maria i. C.	1. Januar 2016 – 31. Dezember 2017
Mesocco	1. Januar 2016 – 31. Dezember 2019

Lohn und Verdabbio waren vor Inkraftsetzung der FA-Reform als sonderbedarfsausgleichsberechtigte Gemeinden anerkannt.

Interventionsstufe 2 – Beistand mit erweiterten Interventionsbefugnissen (Art. 14 FiAV)

Bei Gemeinden in der Interventionsstufe 2 wird die Unterstützung und Beratung intensiviert. Diese Interventionsstufe beinhaltet neben präventiven Massnahmen auch solche von eingreifender, d.h. lenkender Natur, selbstverständlich stets in unterschiedlicher Ausprägung. So haben dieser Stufe zugewiesene Gemeinden ihren Finanzhaushalt nach den Weisungen des AFG zu führen. Zudem werden von der Regierung klar überprüfbare Handlungspflichten verfügt. Dazu gehören beispielsweise:

- das Budget mit einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung sowie auf das Notwendige beschränkte Investitionen jeweils dem AFG zur Genehmigung zu unterbreiten;
- nicht budgetierte Ausgaben von über 10000 Franken bzw. andere Beschlüsse von entsprechender Tragweite dem AFG vorgängig zur Genehmigung zu unterbreiten;
- die revidierte Jahresrechnung unter Beilage eines ausführlichen Prüfungsberichtes der externen Revisionsstelle und der Geschäftsprüfungskommission jeweils dem AFG zur Genehmigung zu unterbreiten;

¹⁷ Bergün/Bravuogn und Filisur: ab 1. Januar 2018 Fusion zu Bergün Filisur.

¹⁸ Verdabbio: ab 1. Januar 2017 Fusion mit Grono.

- sämtliche Massnahmen und Rechtsakte, wie beispielsweise Erlass und Änderung von kommunalen Gesetzen und Verordnungen, Vertragsabschlüsse, den Beitritt zu Verbänden und Organisationen mit dauernder Kostenbeteiligung oder die Auslagerung von Gemeindeaufgaben, welche mit entsprechenden Ausgaben oder Einnahmenverzichten verbunden sind, dem AFG unaufgefordert zur Genehmigung zu unterbreiten.

Diese Genehmigungsbefugnisse sind sehr anspruchsvoll und zeitintensiv. Sie erfordern vom AFG detaillierte Kenntnisse der kommunalen Verhältnisse. Diese werden unter anderem mit einem regelmässigen Informationsaustausch mit den Gemeindebehörden vor Ort sowie dem Studium der dem AFG zugestellten Traktandenlisten und Protokollen der Gemeindebehörden sichergestellt. Werden die Weisungen nicht befolgt oder erzielen die angeordneten Massnahmen keine oder zu wenig Wirkung, kann die Regierung Ersatzvornahmen verfügen, wozu insbesondere die Festlegung der Steuerfüsse und Gebührenansätze gehören kann.

Bislang waren einzig die beiden Gemeinden Bergün/Bravuogn und Filisur (1. Januar 2016–31. Dezember 2017) bzw. die zusammengeschlossene Gemeinde Bergün Filisur (ab 1. Januar 2018) in diese Interventionsstufe eingeteilt¹⁹. Die Fusion mit dem Förderbeitrag von insgesamt 8,84 Millionen Franken sowie die aufsichtsrechtlichen Massnahmen führten dazu, dass die Gemeinde auf den 1. Januar 2020 hin aus der intensiven Aufsicht durch den Kanton entlassen werden konnte. Die im Rahmen der kantonalen Förderung auferlegten Massnahmen (insbesondere Verwendung des Förderbeitrags sowie Rückzahlung der Schulden) gelten jedoch unabhängig weiter.

Interventionsstufe 3 – Kuratel (Art. 15 FiAV)

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. Mit der Verhängung der Kuratel steht der Regierung das eingriffsstärkste Mittel im aufsichtsrechtlichen Bereich überhaupt (vgl. Art. 85 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.

Seit dem Inkrafttreten der neuen Finanzaufsicht wurde keine Gemeinde unter Kuratel gestellt.

3. Wirkung der Finanzaufsicht

Die Wirkung der neuen Finanzaufsicht manifestiert sich darin, dass alle bisher einer Interventionsstufe unterstellten Gemeinden wieder entlassen werden konnten. Seit dem 1. Januar 2020 ist keine Gemeinde mehr der besonderen Finanzaufsicht unterstellt. Es ist erkennbar, dass sich die notwendige Sensibilität bei den Gemeinden bezüglich der Vermeidung künftiger Unstimmigkeiten im Finanzhaushalt mit der neuen Finanzaufsichtskonzeption erhöht hat. Es darf an dieser Stelle auch erwähnt sein, dass eine mögliche Einteilung in eine Interventionsstufe auch einen psychologischen Effekt bewirkt: Gemeinden, welche Gefahr laufen, in eine der Interventionsstufen zu geraten, ändern ihr finanzpolitisches Handeln.

Die Gemeinden nehmen ihre Verantwortung wahr. Dies zeigt sich auch darin, dass die Gemeinden per Ende 2018 eine ausgesprochen solide Finanzlage aufweisen. Diese positive Entwicklung ist auch auf den neuen Finanzausgleich sowie auf die Gemeindereform (Fusionen) zurück zu führen.

Ob sämtliche Zielsetzungen der neuen kantonalen Aufsicht tatsächlich erreicht werden können, ist aufgrund der kurzen Zeitspanne seit dem Inkrafttreten und der wenigen Anwen-

¹⁹ Hierbei ist zu erwähnen, dass die Gemeinde Bergün/Bravuogn bereits auf den 1. Januar 1998 und Filisur per 1. Januar 2008 im früheren Finanzausgleichssystem als sonderbedarfsausgleichsberechtigte Gemeinden anerkannt worden waren.

dungsfälle noch nicht abschliessend belegbar. Die Indizien sprechen jedoch dafür, dass die Aufsichtskonzeption im Grundsatz richtig und sinnvoll ist. Einerseits führt die jährliche Auseinandersetzung mit den Jahresrechnungen aller Gemeinden mit dem Erstellen eines Finanzaufsichtsberichts zu einem hohen Wissensstand im AFG über die Entwicklung des Finanzhaushalts. Der kritische Blick, das geschulte Auge und formelle Ansätze wie auch die Schwerpunktprüfungen führen dazu, dass Fehlentwicklungen in einer Gemeinde rechtzeitig erkannt werden.

Entsprechende Rückfragen und die Diskussionen mit den Behörden zeigen auf, ob die Beobachtungen und Feststellungen allenfalls eine vertiefte Analyse benötigen. Dieses Vorgehen unterstreicht die präventive, jedoch stets zurückhaltende Aufsichtstätigkeit des AFG. Diese Beratung und Unterstützung des AFG im Rahmen der allgemeinen Finanzaufsicht ist verhältnismässig und zielführend.

Rechtliche Anpassungen an dieser Konzeption sind weder notwendig noch sinnvoll.

XII. Teilrevision Finanzausgleichsgesetz

1. Erläuterungen zu den einzelnen Revisionsartikeln

Im Rahmen des vorliegenden Berichts sollen verschiedene Anpassungen im Finanzausgleichsgesetz (FAG; BR 730.200) erfolgen.

Artikel 1 Absatz 2 Litera c) Gegenstand

Der befristete Ausgleich infolge des Systemwechsels wurde als Übergangsinstrument für die Jahre 2016 bis 2020 geschaffen. Das Gesetz soll von überflüssig gewordenen Artikeln bereinigt werden, weshalb die Aufhebung von lit. c) angezeigt ist.

Artikel 4 Absatz 2 Ressourcenpotenzial

Einerseits geht es vorliegend um eine konzisere Fassung der Rechtsgrundlagen, indem die inhaltlich zusammengehörenden lit. a) und c) in einen neuen lit. a) zusammengefasst werden. Die Quellen-, Liquidationsgewinn- und Aufwandsteuern (bislang lit. c)) gehören zu den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen.

Gemäss lit. d) sollte die Berechnung für das Ressourcenpotenzial auf der Grundlage der Grund- und Liegenschaftensteuern erfolgen. Hier soll eine terminologische Anpassung bzw. eine Präzisierung erfolgen, indem neu von den «Steuerwerten der Liegenschaften» die Rede ist.

Materiell und somit auch finanziell haben diese Anpassungen keinerlei Auswirkung gegenüber der bisherigen Formulierung im Gesetz.

Bislang verlangten lit. b) und c), dass die Gewinn- und Kapitalsteuern sowie die Quellensteuern auf 100 Prozent sowie – analog der Einkommens- und Vermögenssteuern – umgerechnet werden. Anders als bei den sonstigen kommunalen Steuern legt jedoch bei jenen für die juristischen Personen sowie der Quellensteuern der Grosse Rat jährlich im Rahmen des Budgets einen einheitlichen und für alle Gemeinden geltenden Steuerfuss fest. Für das laufende Jahr 2020 gilt für alle Gemeinden ein solcher von 95 Prozent für die Gewinn- und Kapitalsteuern und einer von 90 Prozent für die Quellensteuern. Aufgrund dieses Sachverhalts haben die Gemeinden kein über diesen festgesetzten Steuerfuss hinausgehendes Potenzial, weshalb künftig das effektiv erzielbare Steuersubstrat an das Ressourcenpotenzial angerechnet werden soll.

Die Netto-Wasserzinsen wären gemäss der aktuellen Gesetzesfassung (lit. e)) auf 100 Prozent aufzurechnen. Dies würde eine Aufrechnung von – zumindest in kurzer oder mittlerer Frist – nicht erzielbaren Erträgen bedeuten. Konzessionsverträge wurden und werden meist über eine Dauer von mehreren Jahrzehnten abgeschlossen. Eine Aufrechnung auf das Wasserzinsmaximum für Gemeinden, welche nicht ein solches vereinbart hatten, ist nicht sinnvoll, weil es nicht ein ausschöpfbares Potenzial ist. Vor allem in früheren Jahren mussten Kompromisse für die Erteilung von Konzessionen eingegangen werden, wollten die Gemeinden den Bau eines Kraftwerks nicht gänzlich verhindern. Eine Anpassung der vertraglichen Bestimmungen ist somit erst im Rahmen einer Neukonzessionierung denkbar. Zu erwähnen ist, dass in den letzten beiden Jahrzehnten stets das Wasserzinsmaximum vereinbart worden ist.

Artikel 6 Absatz 1^{bis} (neu), Absatz 2 und Absatz 3 Ausstattung

Eine generelle Erhöhung des Ausgleichssatzes für die Mindestausstattung (für das Jahr 2021 wird mit einem Satz von 74,5 Prozent gerechnet) bzw. eine Senkung des Satzes für die Abschöpfung auf das Minimum von 15 Prozent (wie sie als Folge der STAF-Umsetzung notwendig sind) führt zu einer zusätzlichen flächendeckenden Mittelverteilung in der Grössenordnung von rund 7 Millionen Franken.

Die Regierung soll die Möglichkeit erhalten, die Mindestausstattung für höchstens 500 Personen um maximal die Hälfte zu kürzen. Selbstverständlich gälte dies jeweils für alle Gemeinden; eine individuelle Kürzung für einzelne Gemeinden ist ausgeschlossen. Diese Massnahme dient somit übergeordneten und finanzausgleichstechnischen Zielen. Ob und allenfalls in welchem Umfang die Regierung von diesen Möglichkeiten Gebrauch macht, kann an dieser

Stelle offen bleiben. Diese Flexibilisierung der Mindestausstattung könnte bei den unklaren Auswirkungen der Coronakrise zu einem wichtigen Instrument werden, um die Mittel schneller und einfacher zu steuern.

Die Reihenfolge der Ressourcenstärke der Gemeinden bleibt auch nach der Ausrichtung des Ressourcenausgleichs gleich. Dies ist nicht explizit zu statuieren. Hingegen könnte die Möglichkeit zur Kürzung der Beiträge gemäss dem neuen Absatz 1^{bis} dazu führen, dass die Mindestausstattung von 65 Prozent (gemäss Absatz 3) nicht in jedem Fall erreicht werden könnte. Die Absätze 2 und 3 sind daher zu bereinigen.

Artikel 7 Absatz 5 Gebirgs- und Schullastenausgleich

Jene GLA-Mittel, welche der Schülerquote zuzurechnen sind, werden den Schulträgern zusammen mit den anderen Schulpauschalen gemäss Schulgesetz ausgerichtet. Die Ausrichtung erfolgt über das Amt für Volksschule und Sport (AVS). Die Pauschalen werden den Schulträgern jeweils in der gleichen Abrechnung als Totalbetrag überwiesen. Dies war nach dem Referendum zur Bündner NFA eine politische Forderung, um vermeintlich nicht den Schulbereich zu schwächen. Der vorliegende Wirksamkeitsbericht zeigt, dass dies systemfremd ist, weil die GLA-Mittel im Grundsatz zweckfrei sein sollten. Zudem sieht die Konzeption des GLA vor, dass nur dann Mittel fliessen, wenn insgesamt, d.h. in allen drei Indikatoren, übermässige Belastungen anfallen. Der Index Schülerquote ist zusammen mit dem Index Strassenlänge und dem Index Besiedlungsstruktur ein Teil des gesamten GLA-Indexes.

Damit eine Gemeinde also in den Genuss eines Schullastenausgleichsbeitrags kommt, müssen daher folgende Voraussetzungen (kumulativ) erfüllt sein:

- Die Gemeinde weist einen totalen GLA-Index von über 300 Punkten aus.
- Der GLA-Beitrag ist höher als der Selbstbehalt der Gemeinde (10 Prozent des Ressourcenpotenzials multipliziert mit dem Ressourcenindex).
- Die Gemeinde hat einen überdurchschnittlich hohen Schüleranteil (Schülerindex über 100 Punkte).

Sind die oben erwähnten Voraussetzungen erfüllt, bemisst sich der Beitrag an die Schullasten proportional nach jenem Anteil, in welchem der Teilindex Schülerquote zum Überschuss des Totalindexes beiträgt.

Einerseits ist diese separate Mittelausrichtung systemfremd. Die GLA-Mittel für die Strassenlängen werden genauso wenig der kommunalen Funktion *Verkehr und Nachrichtenübermittlung* zugeschrieben wie jene für die Bevölkerungsdichte der Funktion *Umweltschutz und Raumordnung*. Zudem gibt es keine Hinweise, dass jene Gemeinden, welche einen Schullastenteil ausbezahlt erhalten und diesen zweckgebunden verbuchen, eine höhere Schulqualität aufweisen als die übrigen Gemeinden.

Der GLA ist seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2016 mit jährlich 24 Millionen Franken dotiert. Durchschnittlich entfielen knapp 20 Prozent des gesamten GLA-Volumens auf den Schullastenteil. Dieses systemfremde Element des GLA soll künftig entfallen. Sowohl die Berechnung wie auch die Höhe der GLA-Beiträge bleiben gleich. Dies bedeutet, dass keiner Gemeinde GLA-Mittel aufgrund der Anpassung der Auszahlungsmodalitäten verlustig gehen werden. Im Sinne der Transparenz soll der betragsmässige Ausweis des Schullastenteils auch weiterhin erfolgen.

Artikel 8 Absatz 7 Lastenausgleich Soziales

Es soll ein neuer Absatz 7 eingefügt werden, welcher die Rechtsgrundlage schafft, dass Gemeinden für ungerechtfertigte Beiträge aus dem SLA rückzahlungspflichtig werden. Es kann sich im Nachhinein (z.B. aufgrund von Rückzahlungen von Unterstützungsbeiträgen in einer Jahresperiode, in welcher keine SLA-Beiträge eingefordert werden) herausstellen, dass eigentlich im Abrechnungsjahr keine übermässige Belastung bestand.

Die Rückzahlung ist eine Frage des Vollzugs, wobei eine Rechtsgrundlage dafür auf Gesetzesstufe notwendig ist. Es sollen nicht die Gemeinden zur aktiven Meldung von wesentlichen Zahlungen verpflichtet werden, sondern vielmehr hat das mit dem Vollzug betraute Sozialamt ungerechtfertigte Beiträge von den Gemeinden zurückzufordern. Auch soll verhindert werden,

dass Gemeinden dank der Lenkung von Unterstützungsleistungen auf eine einzige Abrechnungsperiode von höheren SLA-Beiträgen auf ungerechtfertigter Weise profitieren können.

Artikel 12 Absatz 3 Verteilung der Mittel

Vgl. Artikel 7 Absatz 5; Aufhebung der Zweckbindung des Schullastenanteils.

Artikel 13 Absatz 1 Teilzahlungen

Vgl. Artikel 7 Absatz 5; Aufhebung der Zweckbindung des Schullastenanteils.

Artikel 15a Fehlerhafte Berechnungen

Trotz aller Vorsichtsmassnahmen und Standardisierungen kann eine fehlerhafte Berechnung zwar minimiert, jedoch trotzdem nie gänzlich ausgeschlossen werden. Im Gegensatz zum Bund und teilweise zu anderen Kantonen kennt Graubünden keine Bestimmung, welchen den Umgang mit fehlerhaften Berechnungen regeln würde. Neu soll eine solche Grundlage im FAG geschaffen werden, welche Klarheit darüber bringt, wann eine fehlerhafte Berechnung nachträglich korrigiert werden soll. Dabei ist nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit zu handeln: Eine Korrektur wird vorgenommen, wenn als Folge der Fehlerkorrektur mehr als 10 Prozent der Gemeinden eine 1-prozentige Anpassung des RA- oder GLA-Betrags im entsprechenden Jahr zu verzeichnen hätten. Dabei ist jeweils das einzelne Instrument massgebend. Eine Fehlerkorrektur wird vorgenommen, falls innerhalb von sechs Monaten nach der formellen Beschlussfassung die Fehlerhaftigkeit der Berechnungen festgestellt wird. Für den SLA erweist sich eine entsprechende Regelung nicht als notwendig, da Korrekturen/Rückerstattungen ausgeglichen werden können (vgl. Art. 8 Abs. 7 neu FAG).

Artikel 18 Übergangsbestimmungen

Artikel 19 Befristeter Ausgleich infolge des Systemwechsels

Artikel 20 3. Nachträge aus bisheriger Finanzierung

Artikel 21 4. Abrechnung nachschüssiger Zahlungen

Artikel 22 5. Abgrenzung der Beiträge an Schulen

Das Gesetz soll von überflüssig gewordenen Artikeln bereinigt werden, weshalb sich die Aufhebung dieser Übergangsbestimmungen aufdrängt.

2. Personelle und finanzielle Auswirkungen

2.1 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden.

2.2 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der kantonalen STAF-Umsetzung führen zu einer zusätzlichen Zuweisung von rund 7 Millionen Franken für den Ressourcenausgleich. Diese Mittel stammen aus dem höheren kantonalen Anteil an der direkten Bundessteuer (von 17 Prozent auf neu 21,2 Prozent). Die übrigen Massnahmen im Rahmen der gesetzlichen Anpassungen führen nicht zu einer unüblichen Kürzung oder Ausdehnung der Mittel aus der Spezialfinanzierung Finanzausgleich, sondern liegen im Bereich der üblichen jährlichen Streuung.

3. Gute Gesetzgebung

Die Grundsätze der «Guten Gesetzgebung» gemäss den regierungsrätlichen Richtlinien (Regierungsbeschluss vom 16. November 2010, Prot. Nr. 1070) werden mit der Revisionsvorlage beachtet. Die Regelungen beschränken sich auf das Notwendige und berücksichtigen die einschlägigen Vorgaben bezüglich richtiger Form und Rechtsetzungsstufe.

4. Inkrafttreten

Die Regelungen sollen auf den 1. März 2021 in Kraft treten, so dass die Berechnungen für den Finanzausgleich 2022 nach den neuen Bestimmungen bzw. Grundlagen erfolgen können.

XIII. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht und die Botschaft beantragt Ihnen die Regierung:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. vom vorliegenden Wirksamkeitsbericht Kenntnis zu nehmen;
3. der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes zuzustimmen;
4. den Auftrag Mani-Heldstab betreffend Lastenausgleich für Gemeinden mit Transitzentren und anerkannten Flüchtlingen abzuschreiben.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Rathgeb*
Der Kanzleidirektor: *Spadin*

XIV. Anhänge

Anhang 1: Ressourcenausgleich 2020

Gemeinde	RP-Index	RA 2020 in Franken (– Finanzierung /+ Ausstattung)
Albula/Alvra	110.2	– 89'420
Andeer	142.7	– 244'982
Arosa	104.4	– 102'408
Avers	133.5	– 36'973
Bergün Filisur	97.8	1'530
Bever	135.7	– 138'897
Bonaduz	104.2	– 83'100
Bregaglia	139.3	– 408'477
Breil/Brigels	86.2	108'540
Brusio	106.0	– 44'474
Buseno	137.2	– 24'666
Calanca	57.0	149'567
Cama	69.5	155'460
Castaneda	83.0	24'508
Casti-Wergenstein	107.5	– 2'982
Cazis	51.3	1'520'568
Celerina/Schlarigna	260.6	– 1'895'736
Chur	92.8	537'606
Churwalden	78.4	304'998
Conters im Prättigau	100.0	0
Davos	120.7	– 1'462'587
Disentis/Mustér	76.2	359'785
Domat/Ems	83.8	629'054
Domleschg	62.2	839'681
Donat	77.2	32'434
Falera	103.2	– 15'220
Felsberg	66.9	829'614
Ferrera	507.6	– 388'039
Fideris	55.4	363'078
Fläsch	88.7	29'321
Flerden	38.0	289'177
Flims	118.1	– 364'294
Furna	34.3	297'747
Fürstenua	64.9	127'186
Grono	78.6	185'951
Grüsch	76.7	331'438
Haldenstein	78.6	138'835
Ilanz/Glion	77.1	731'129
Jenaz	51.8	796'888
Jenins	86.0	51'537
Klosters-Serneus	140.8	– 1'186'821
Küblis	72.2	194'796
La Punt-Chamues-ch	186.7	– 435'321

Gemeinde	RP-Index	RA 2020 in Franken (– Finanzierung /+ Ausstattung)
Laax	119.0	– 255'679
Landquart	68.8	2'549'665
Lantsch/Lenz	89.2	23'232
Lohn (GR)	47.0	40'981
Lostallo	62.2	321'588
Lumnezia	67.5	710'597
Luzein	56.2	908'051
Madulain	123.6	– 37'561
Maienfeld	107.0	– 122'061
Malans	94.1	24'179
Masein	47.3	394'954
Mathon	40.3	82'652
Medel (Lucmagn)	132.5	– 81'680
Mesocco	75.9	276'572
Obersaxen Mundaun	71.1	373'379
Pontresina	164.7	– 932'443
Poschiavo	70.8	892'949
Rhäzüns	54.1	928'560
Rheinwald	61.2	305'897
Rongellen	228.0	– 44'045
Rossa	80.0	25'110
Rothenbrunnen	77.9	44'955
Roveredo (GR)	60.7	1'133'320
Safiental	84.3	66'178
Sagogn	70.6	184'831
Samedan	117.8	– 330'971
Samnaun	116.4	– 90'332
San Vittore	86.9	42'870
S-chanf	150.0	– 208'012
Scharans	84.1	60'216
Schiers	55.2	1'546'996
Schluain	68.9	181'118
Schmitten (GR)	61.6	120'261
Scuol	107.4	– 218'524
Seewis im Prättigau	69.5	378'866
Sils im Domleschg	70.9	232'135
Sils im Engadin/Segl	144.4	– 233'753
Silvaplana	217.3	– 1'072'607
Soazza	135.4	– 75'142
St. Moritz	255.7	– 6'124'639
Sta. Maria in Calanca	62.6	63'891
Sufers	187.9	– 75'350
Sumvitg	97.7	1'819
Surses	102.5	– 43'290
Tamins	68.2	362'656
Thusis	66.6	1'052'776

Gemeinde	RP-Index	RA 2020 in Franken (– Finanzierung /+ Ausstattung)
Trimmis	72.2	749'337
Trin	79.7	171'947
Trun	63.7	459'435
Tschappina	45.3	136'810
Tschiertschen-Praden	73.2	81'202
Tujetsch	96.0	6'686
Untervaz	67.4	786'932
Urmein	76.8	26'788
Val Müstair	63.8	620'651
Vals	124.8	– 166'275
Valsot	112.7	– 67'844
Vaz/Obervaz	148.5	– 1'014'369
Zernez	143.4	– 404'335
Zillis-Reischen	199.5	– 234'545
Zizers	72.1	793'167
Zuoz	136.4	– 292'121
Total		7'144'656
Beiträge an ressourcenschwache Gemeinden		26'194'633
Beiträge von ressourcenstarken Gemeinden		– 19'049'977

Tabelle 28: Ressourcenausgleich 2020.

Anhang 2: Gebirgs- und Schullastenausgleich 2020

Gemeinde	Index Strassenlänge	Index Schülerquote	Index Besiedlungsstruktur	Index Total	GLA 2020 in Franken	davon Anteil Schullasten in Franken
Albula/Alvra	258.7	86.8	205.9	551.4	562'253	
Andeer	186.6	191.4	105.8	483.8		
Arosa	162.1	65.1	241.6	468.8	406'470	
Avers	343.0	69.9	343.7	756.5	157'107	
Bergün Filisur	271.9	90.5	179.7	542.1	439'057	
Bever	101.9	88.0	59.4	249.3		
Bonaduz	46.8	194.2	79.6	320.7		
Bregaglia	180.6	112.4	210.8	503.8		
Breil/Brigels	210.0	97.5	115.3	422.8	259'277	
Brusio	138.2	88.9	120.0	347.1		
Buseno	280.5	64.7	214.0	559.1	1'159	
Calanca	340.0	44.1	255.3	639.4	209'811	
Cama	80.9	195.0	51.3	327.2		
Castaneda	72.6	85.3	40.2	198.1		
Casti-Wergenstein	350.0	58.6	310.7	719.3	56'133	
Cazis	146.7	156.4	189.2	492.3	1'322'157	387'742
Celerina/Schlarigna	80.1	87.0	40.0	207.1		
Chur	17.2	88.7	93.6	199.4		
Churwalden	146.6	78.5	128.1	353.1		
Conters im Prättigau	245.1	240.2	140.5	625.8	209'534	90'181
Davos	62.8	94.7	350.0	507.6	1'928'949	
Disentis/Mustér	86.9	95.0	116.7	298.6		
Domat/Ems	33.2	193.4	66.3	292.9		
Domleschg	106.6	216.6	111.0	434.1	690'679	600'250
Donat	188.9	237.2	72.6	498.7	106'644	73'652
Falera	158.1	100.0	67.1	325.1		
Felsberg	42.1	268.9	34.3	345.3		
Ferrera	350.0	56.5	350.0	756.5		
Fideris	206.2	123.8	86.9	416.9	185'312	37'711
Fläsch	227.0	83.2	61.9	372.1		
Flerden	190.0	331.8	66.0	587.8	255'240	205'560
Flims	94.7	79.4	63.7	237.8		
Furna	350.0	263.6	232.8	846.4	342'524	102'557
Fürstenua	49.2	249.6	35.5	334.3		
Grono	76.6	175.5	61.6	313.7	140'000	
Grüsch	104.9	143.2	136.5	384.6	182'430	93'143
Haldenstein	113.5	148.4	52.7	314.7		
Ilanz/Glion	129.9	119.1	201.2	450.2	1'540'270	196'192
Jenaz	105.0	151.4	56.1	312.5		
Jenins	96.2	131.5	42.4	270.1		
Klosters-Serneus	108.6	87.9	114.5	311.0		
Küblis	55.2	193.5	35.5	284.2		
La Punt-Chamues-ch	104.1	63.3	78.9	246.3		

Gemeinde	Index Strassenlänge	Index Schülerquote	Index Besiedlungsstruktur	Index Total	GLA 2020 in Franken	davon Anteil Schullasten in Franken
Laax	98.5	66.1	63.1	227.6		
Landquart	33.1	158.7	80.5	272.2		
Lantsch/Lenz	105.1	87.2	61.5	253.9		
Lohn (GR)	350.0	51.1	229.6	630.8	47'008	
Lostallo	177.6	157.8	101.1	436.5	270'638	114'554
Lumnezia	255.3	73.4	268.6	597.4	1'849'008	
Luzein	158.8	188.8	212.7	560.3	1'316'092	448'919
Madulain	183.6	111.0	69.6	364.3		
Maienfeld	76.3	125.0	73.9	275.2		
Malans	57.6	191.7	50.8	300.1		
Masein	105.4	253.6	54.4	413.4	160'109	160'109
Mathon	350.0	40.5	272.7	663.2	66'034	
Medel (Lucmagn)	336.2	47.5	214.5	598.3	145'801	
Mesocco	138.2	96.1	144.3	378.7	45'244	
Obersaxen Mundaun	276.3	94.4	233.4	604.2	1'007'580	
Pontresina	62.7	105.1	62.4	230.2		
Poschiavo	159.1	145.9	119.6	424.7	940'644	346'407
Rhäzüns	63.1	271.4	56.7	391.2	335'267	335'267
Rheinwald	325.2	74.4	184.3	584.0	565'830	
Rongellen	124.5	81.0	92.3	297.8		
Rossa	299.7	42.4	281.6	623.8	129'776	
Rothenbrunnen	123.4	79.4	37.6	240.5		
Roveredo (GR)	61.3	209.0	46.9	317.2		
Safiental	292.6	169.9	327.4	789.9	1'253'806	178'864
Sagogn	80.0	257.0	36.1	373.1	48'066	48'066
Samedan	56.5	94.5	62.6	213.6		
Samnaun	198.5	87.4	99.6	385.5		
San Vittore	133.4	70.3	69.6	273.2		
S-chanf	262.5	107.6	163.6	533.7	4'392	143
Scharans	100.1	93.1	60.6	253.9		
Schiers	89.1	176.7	126.2	392.0	582'551	485'742
Schluein	60.3	82.7	57.7	200.8		
Schmitten (GR)	181.9	52.4	71.8	306.1		
Scuol	178.2	106.4	236.8	521.4	1'628'466	46'843
Seewis im Prättigau	156.2	135.4	99.2	390.8	208'376	81'322
Sils im Domleschg	71.6	206.0	43.3	321.0		
Sils im Engadin/Segl	142.9	88.6	120.1	351.5		
Silvaplana	62.4	64.4	50.3	177.1		
Soazza	256.0	35.1	131.9	423.0		
St. Moritz	45.6	81.9	82.9	210.4		
Sta. Maria in Calanca	303.3	47.9	107.7	458.9	42'415	
Sufers	337.8	294.9	141.8	774.5	44'482	18'269
Sumvitg	174.7	62.8	140.4	378.0		
Surses	273.1	77.0	256.1	606.2	1'487'666	
Tamins	112.3	100.1	59.2	271.6		

Gemeinde	Index Strassenlänge	Index Schülerquote	Index Besiedlungsstruktur	Index Total	GLA 2020 in Franken	davon Anteil Schullasten in Franken
Thusis	50.4	108.2	60.0	218.6	100'000	
Trimmis	54.6	167.1	93.3	315.0		
Trin	108.8	139.3	75.2	323.2		
Trun	137.9	82.5	110.2	330.5		
Tschappina	341.9	74.9	223.5	640.3	149'580	
Tschiertschen-Praden	290.8	70.9	131.7	493.4	148'799	
Tujetsch	213.4	85.5	118.1	417.0	39'923	
Untervaz	99.7	178.8	76.9	355.3	78'033	78'033
Urmein	219.9	111.9	90.1	422.0	27'674	2'697
Val Müstair	242.5	83.2	211.0	536.6	1'068'420	
Vals	206.0	79.8	150.5	436.3		
Valsot	311.3	120.0	219.2	650.6	685'132	39'154
Vaz/Obervaz	108.0	89.6	136.4	334.0		
Zernez	246.3	182.2	177.3	605.8	528'181	142'052
Zillis-Reischen	196.1	153.9	104.5	454.5		
Zizers	41.5	182.8	43.8	268.1		
Zuoz	98.8	83.6	74.2	256.6		
Total					24'000'000	4'313'431

Tabelle 29: Gebirgs- und Schullastenausgleich 2020.

Anhang 3: Lastenausgleich Soziales 2018

Empfängergemeinde	Einwohner (STATPOP 2017)	RP 2018 absolut (Franken)	Nettoaufwand Sozialleistungen (Franken)	Belastung (Prozent)	Beitrag SLA 2018 (Franken)
Bonaduz	3'294	11'153'441	432'199	3.9%	19'519
Calanca	195	613'749	37'431	6.1%	5'887
Cama	564	1'515'113	48'806	3.2%	671
Cazis	2'174	4'058'553	391'572	9.6%	148'058
Chur	35'038	118'998'241	10'194'014	8.6%	3'157'285
Churwalden	2'012	5'707'148	253'589	4.4%	16'475
Davos	10'937	51'706'081	1'563'404	3.0%	2'444
Domat/Ems	8'070	24'954'229	1'091'534	4.4%	68'581
Felsberg	2'569	6'228'891	306'559	4.9%	29'190
Grono	1'373	3'682'467	202'855	5.5%	25'905
Illanz/Glion	4'704	12'976'736	628'966	4.8%	56'936
Landquart	8'849	20'852'709	1'562'527	7.5%	374'493
Maienfeld	2'860	10'766'051	453'667	4.2%	26'137
Maladers	505	1'072'100	128'320	12.0%	63'994
Rhâzüns	1'494	2'913'901	285'368	9.8%	110'534
Roveredo	2'483	5'582'221	275'310	4.9%	26'391
Schluein	623	1'600'277	86'919	5.4%	10'764
Seewis im Prättigau	1'381	3'251'798	341'636	10.5%	146'528
Sils im Domleschg	930	2'616'193	111'550	4.3%	6'613
Thusis	3'199	7'771'429	658'461	8.5%	200'369
Tschiertschen-Praden	318	979'274	55'047	5.6%	7'330
Valsot	859	4'320'170	172'244	4.0%	8'528
Zizers	3'443	8'751'707	450'780	5.2%	49'036
Total	97'874		19'732'759		4'561'667

Tabelle 30: Lastenausgleich Soziales 2018.

Anhang 4: FA 2020 Fiktive Auswirkungen der Anrechnung Steuererleichterungen juristische Personen; Anfrage Pfäffli

	RA Ausstattung/Finanzierung (-)		
	FA 2020	Berücksichtigung Steuererleichterungen juristische Personen (4,0 Mio. Franken)	Differenz
Albula/Alvra	-89'420	-84'994	4'427
Andeer	-244'982	-242'074	2'909
Arosa	-102'408	-90'707	11'701
Avers	-36'973	-36'414	559
Bergün Filisur	1'530	2'291	761
Bever	-138'897	-136'927	1'970
Bonaduz	-83'100	-72'953	10'148
Bregaglia	-408'477	-403'204	5'274
Breil/Brigels	108'540	116'094	7'553
Brusio	-44'474	-40'719	3'755
Buseno	-24'666	-24'330	336
Calanca	149'567	152'345	2'778
Cama	155'460	159'853	4'393
Castaneda	24'508	25'862	1'353
Casti-Wergenstein	-2'982	-2'780	202
Cazis	1'520'568	1'544'589	24'022
Celerina/Schlarigna	-1'895'736	-1'883'083	12'653
Chur	537'606	613'383	75'778
Churwalden	304'998	317'891	12'894
Conters im Prättigau	0	0	0
Davos	-1'462'587	-1'426'794	35'793
Disentis/Mustér	359'785	373'396	13'611
Domat/Ems	629'054	665'558	36'504
Domleschg	839'681	858'019	18'337
Donat	32'434	33'721	1'287
Falera	-15'220	-12'795	2'425
Felsberg	829'614	850'935	21'320
Ferrera	-388'039	-387'026	1'014
Fideris	363'078	369'508	6'431
Fläsch	29'321	31'844	2'523
Flerden	289'177	292'503	3'326
Flims	-364'294	-354'086	10'207
Furna	297'747	300'795	3'048
Fürstenua	127'186	130'224	3'038
Grono	185'951	193'878	7'926
Grüsch	331'438	344'301	12'863
Haldenstein	138'835	144'754	5'919
Ilanz/Glion	731'129	759'950	28'821
Jenaz	796'888	809'635	12'747
Jenins	51'537	55'071	3'534
Klosters-Serneus	-1'186'821	-1'172'075	14'747

	RA Ausstattung/Finanzierung (-)		
	FA 2020	Berücksichtigung Steuererleichterungen juristische Personen (4,0 Mio. Franken)	Differenz
Küblis	194'796	200'946	6'150
La Punt-Chamues-ch	-435'321	-432'774	2'547
Laax	-255'679	-248'843	6'836
Landquart	2'549'665	2'619'834	70'169
Lantsch/Lenz	23'232	25'342	2'110
Lohn (GR)	40'981	41'558	577
Lostallo	321'588	328'596	7'009
Lumnezia	710'597	729'213	18'616
Luzein	908'051	924'490	16'439
Madulain	-37'561	-36'755	807
Maienfeld	-122'061	-113'250	8'811
Malans	24'179	28'359	4'180
Masein	394'954	400'556	5'602
Mathon	82'652	83'639	986
Medel (Lucmagn)	-81'680	-80'404	1'276
Mesocco	276'572	286'880	10'308
Obersaxen Mundaun	373'379	384'660	11'281
Pontresina	-932'443	-925'139	7'304
Poschiavo	892'949	919'542	26'594
Rhäzüns	928'560	944'414	15'854
Rheinwald	305'897	312'367	6'470
Rongellen	-44'045	-43'779	265
Rossa	25'110	26'264	1'154
Rothenbrunnen	44'955	46'802	1'847
Roveredo (GR)	1'133'320	1'156'875	23'555
Safiental	66'178	70'169	3'991
Sagogn	184'831	190'291	5'460
Samedan	-330'971	-321'529	9'442
Samnaun	-90'332	-87'537	2'795
San Vittore	42'870	46'008	3'138
S-chanf	-208'012	-205'901	2'110
Scharans	60'216	63'796	3'580
Schiers	1'546'996	1'574'252	27'255
Schluein	181'118	186'132	5'014
Schmitten (GR)	120'261	122'839	2'578
Scuol	-218'524	-203'617	14'907
Seewis im Prättigau	378'866	389'603	10'738
Sils im Domleschg	232'135	239'090	6'956
Sils im Engadin/Segl	-233'753	-231'082	2'671
Silvaplana	-1'072'607	-1'065'406	7'201
Soazza	-75'142	-74'064	1'078
St. Moritz	-6'124'639	-6'081'899	42'740
Sta. Maria in Calanca	63'891	65'306	1'415
Sufers	-75'350	-74'916	434

	RA Ausstattung / Finanzierung (-)		
	FA 2020	Berücksichtigung Steuererleichterungen juristische Personen (4,0 Mio. Franken)	Differenz
Sumvitg	1'819	2'711	892
Surses	-43'290	-34'370	8'920
Tamins	362'656	372'419	9'764
Thusis	1'052'776	1'079'530	26'754
Trimmis	749'337	773'000	23'663
Trin	171'947	179'747	7'800
Trun	459'435	469'988	10'553
Tschappina	136'810	138'655	1'845
Tschierschen-Praden	81'202	83'875	2'674
Tujetsch	6'686	8'457	1'771
Untervaz	786'932	807'532	20'601
Urmein	26'788	27'833	1'045
Val Müstair	620'651	634'943	14'292
Vals	-166'275	-162'874	3'400
Valsot	-67'844	-65'137	2'707
Vaz / Obervaz	-1'014'369	-1'003'771	10'598
Zernez	-404'335	-399'615	4'720
Zillis-Reischen	-234'545	-233'349	1'195
Zizers	793'167	818'082	24'915
Zuoz	-292'121	-288'048	4'073
fiktive Gemeinde (= Kanton GR)	0	-1'235'916	-1'235'916
TOTAL (= Kanton GR)	7'144'656	6'930'062	-214'594

Tabelle 31: FA-Berechnung 2020 mit Auswirkungen Steuererleichterungen juristische Personen.

Anhang 5: Kapitel V. Datengrundlagen; Spezifizierung der Steuerdaten

– **Primär steuerpflichtige, natürliche Personen**

Ohne Diplomaten, pauschal besteuerte Personen und ohne juristische Personen

Als Grundlage für die Festlegung der unbeschränkten Steuerpflicht gilt Art. 6 des kantonalen Steuergesetzes. Für die Ermittlung der Anzahl primär steuerpflichtiger Personen in EVA-Nat gelten folgende Regeln:

Personen, die per Stichtag 31. Dezember des Auswertungsjahres im Steuerregister

- als aktiv,
- mit der Steuerpflichtart «primär» und
(Die Steuerpflichtart «Qst. mit nachträglich ord. VA» bzw. «Qst. mit ergänzend ord. VA» werden nicht mitgezählt, da diese mit den anderen quellenbesteuerten Personen mitgezählt werden.)
- mit «steuerpflichtig» geführt werden.

Das sind

- Einzelpersonen über 18 Jahre, bzw.
- in einer Paarbeziehung bzw. einer Familie (mit Kindern unter 18 Jahren) trifft dies immer nur auf eine Person zu;
*in der Regel der/die Steuerpflichtige 1,
in Ausnahmefällen der/die Steuerpflichtige 2, wenn die/der Steuerpflichtige 1 bspw. im Ausland lebt und bei der kantonalen Steuerverwaltung im Steuerregister nicht geführt wird.*

– **Sekundär steuerpflichtige Personen**

Ohne Diplomaten, pauschal besteuerte Personen und ohne juristische Personen

Als Grundlage für die Festlegung der sekundären Steuerpflicht gilt der Art. 7 des kantonalen Steuergesetzes. Für die Ermittlung der Anzahl sekundär steuerpflichtiger Personen in EVA-Nat gelten folgende Regeln:

Personen, die per Stichtag 31. Dezember des Auswertungsjahres im Steuerregister

- als aktiv,
- mit der Steuerpflichtart «sekundär international», «sekundär interkantonal», «sekundär interkommunal» oder «sekundär Wochenaufenthalter» und
- mit «steuerpflichtig» geführt werden.

Das sind

- Einzelpersonen über 18 Jahre, bzw.
- in einer Paarbeziehung bzw. einer Familie (mit Kindern unter 18 Jahren) trifft dies immer nur auf eine Person zu;
*in der Regel der/die Steuerpflichtige 1,
in Ausnahmefällen der/die Steuerpflichtige 2, wenn die/der Steuerpflichtige 1 bspw. im Ausland lebt und bei der kantonalen Steuerverwaltung im Steuerregister nicht geführt wird.*

- **Natürliche, quellensteuerpflichtige Personen**

Ohne Diplomaten, pauschal besteuerte Personen und ohne juristische Personen

Als Grundlage für die Festlegung der Quellensteuerpflicht gelten die Art. 98 bis Art. 103a des kantonalen Steuergesetzes.

Für die Ermittlung der Anzahl quellensteuerpflichtiger Personen in abx-tax Quest gelten folgende Regeln:

Personen welche per Stichtag 31.12. des Auswertungsjahres, im Steuerregister

- eine «offene Quellensteuerverbindung» haben, d.h. sie sind mit einem SSL verknüpft, bzw. arbeiten für diesen.

Es handelt sich dabei immer um Einzelpersonen.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schematische Darstellung des Finanzausgleichssystems; Zahlen: Ø 2016–2020; SLA: Ø 2016–2018.	242
Abbildung 2:	Veränderung der Steuerfüsse im Vergleich von 2015 zu 2020.	245
Abbildung 3:	Durchschnittliche FA-Beiträge 2016–2020 pro Einwohnerin und Einwohner.	249
Abbildung 4:	Schematisches Modell Ressourcenausgleich.	259
Abbildung 5:	Entwicklung des Ressourcenpotenzials seit Einführung des neuen Finanzausgleichs.	260
Abbildung 6:	Steuerertrag aller Gemeinden in Millionen Franken 2016–2018.	261
Abbildung 7:	Veränderung Ressourcenpotenzial der Steuern juristische Personen und Quellensteuern 2018.	262
Abbildung 8:	Steuerwerte der Liegenschaften, Werte der Steuerverwaltung (in blau) und des Amts für Immobilienbewertung.	263
Abbildung 9:	Die schematische Darstellung zeigt, dass nur ein Teil des Ressourcen- überschusses abgeschöpft wird.	269
Abbildung 10:	Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus.	270
Abbildung 11:	Durchschnittliches Ressourcenpotenzial vor RA 2016–2020.	271
Abbildung 12:	Durchschnittliches Ressourcenpotenzial nach RA 2016–2020.	272
Abbildung 13:	Total Einnahmen pro Person vor und nach RA 2020. Die äusserst ressourcenstarke Gemeinde Ferrera (RP vor RA 507,6 %, nach RA 403,7 %) figuriert nicht auf der Grafik, weil sie die gewählte Skalierung sprengt und die weiteren Gemeinden dadurch nicht mehr lesbar erscheinen. Datengrundlage: Mindestausstattung 68 %, Abschöpfung 16 %.	273
Abbildung 14:	RA Ausstattung pro Person 2020 mit verschiedenen Parametern.	275
Abbildung 15:	Veränderung Ressourcen pro Region unter Einbezug von RA und GLA 2020 in Franken.	276
Abbildung 16:	Veränderung RA 2020 pro Region in Franken.	277
Abbildung 17:	Veränderung GLA 2020 pro Region in Franken.	277
Abbildung 18:	Modell Lastenausgleich und Dotierung.	281
Abbildung 19:	Nettoaufwand Bildung und Anteil Schullasten pro Schülerin und Schüler im Durchschnitt der Jahre 2016–2020. Lesebeispiel Furna: Der Nettoaufwand Bildung liegt bei ca. 14 000 Franken je Schülerin und Schüler; der Anteil Schullasten des GLA drückt diesen auf noch rund 10 000 Franken.	289
Abbildung 20:	GLA 2020 nach RP-Index gruppiert. Die Höhe der Beiträge ist aus dieser Grafik nicht ersichtlich. So erhält beispielsweise die Gemeinde S-chanf lediglich 4000 Franken unter dem Titel GLA. Die Nachbar- gemeinde Zernez hingegen erhält rund 500 000 Franken.	291
Abbildung 21:	GLA-Index 2020.	292
Abbildung 22:	Funktionsweise des SLA, Anspruch von 20%, im Bereich 3,0–4,5%.	293
Abbildung 23:	Funktionsweise des SLA, Anspruch in den Bereichen 3,0–4,5%, 4,5–6,0% und 6,0–7,5%.	294
Abbildung 24:	SLA-Beiträge im Durchschnitt der Jahre 2016–2018.	296
Abbildung 25:	Selbstfinanzierung in Franken der Gemeinde Masein mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.	305
Abbildung 26:	Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinde Masein mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.	305
Abbildung 27:	Selbstfinanzierung in Franken der Gemeinde Rhäzüns mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.	306
Abbildung 28:	Nettovermögen je Einwohnerin und Einwohner in Franken der Gemeinde Rhäzüns mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.	307

Abbildung 29:	Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinde Trun mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.	309
Abbildung 30:	Nettovermögen je Einwohnerin und Einwohner in Franken der Gemeinde Trun mit und ohne befristeten Ausgleich infolge Systemwechsels.	309
Abbildung 31:	Veränderung Gemeindesteuerfuss in % 2015 zu 2020 und FA-Beiträge pro Kopf 2020 in Franken.	311
Abbildung 32:	Verhältnis Finanzausgleichsbeiträge zur Selbstfinanzierung pro Kopf 2018 in Franken.	312
Abbildung 33:	Ergebnis der Jahresrechnungen 2016 mit und ohne Finanzausgleich.	313
Abbildung 34:	Ergebnis der Jahresrechnungen 2017 mit und ohne Finanzausgleich.	314
Abbildung 35:	Ergebnis der Jahresrechnungen 2018 mit und ohne Finanzausgleich.	315
Abbildung 36:	Anwendung Steuerfüsse 2016, damit die Gemeinden eine ausgeglichene Rechnung erreichen.	316
Abbildung 37:	Anwendung Steuerfüsse 2017, damit die Gemeinden eine ausgeglichene Rechnung erhalten.	317
Abbildung 38:	Anwendung Steuerfüsse 2018, damit die Gemeinden eine ausgeglichene Rechnung erhalten.	318
Abbildung 39:	Vergleich zwischen den effektiven Steuerfüssen 2016–2018 (arithmetisches Mittel) und den (kalkulatorischen) Steuerfüssen, welche die Gemeinden ohne Finanzausgleich anwenden müssten, um das effektiv erzielte Jahresergebnis zu erreichen.	319
Abbildung 40:	Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinden 2016 mit und ohne Finanzausgleich.	320
Abbildung 41:	Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinden 2017 mit und ohne Finanzausgleich.	321
Abbildung 42:	Selbstfinanzierungsanteil in % der Gemeinden 2018 mit und ohne Finanzausgleich.	321
Abbildung 43:	Schema Stufenmodell der Finanzaufsicht über die Bündner Gemeinden. [in Abbildung: AFG]	328
Abbildung 44:	Berechnungsbeispiel relative Nettoverschuldung.	329

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Modellberechnung der Auswirkungen von Asylzentren auf den RA 2020.	252
Tabelle 2:	Fiktive Aufrechnung von Steuererleichterungen für den Ressourcenausgleich führt zu Mehrmitteln für alle Gemeinden, d. h. mehr Ausrichtung an die ressourcenschwachen oder weniger Abschöpfung für die ressourcenstarken Gemeinden (kursiv dargestellt).	253
Tabelle 3:	RA-Berechnung mit Steuerwerten Steuerverwaltung und Amt für Immobilienbewertung.	264
Tabelle 4:	Verhältnis der ressourcenstarken bzw. ressourcenschwachen Gemeinden im Betrachtungszeitrum 2016–2020.	268
Tabelle 5:	Abschöpfung bzw. Ausrichtung Ressourcenausgleich im Betrachtungszeitraum 2016–2020.	270
Tabelle 6:	Bestand Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden 2016–2019.	278
Tabelle 7:	Verhältnis der kantonalen Mittel zu den Gemeindebeiträgen 2016–2020.	278
Tabelle 8:	Verhältnis des GLA zum RA 2016–2020.	278
Tabelle 9:	Auswirkungen Ressourcenausgleich im Zuge von Gemeindefusionen 2015–2020.	279
Tabelle 10:	Strassenkategorien nach bisherigem System Vector 25 und nach neuem System TLM.	283
Tabelle 11:	Veränderung in Meter (m) zwischen den alten Kategorien nach Vector 25 und den neuen nach TLM.	283
Tabelle 12:	GLA-Berechnung 2020 mit den Strassendaten Vector 25 und TLM. Bei den beiden kursiv markierten Gemeinden Grono und Thusis verändern sich die Beiträge nicht, weil ihnen im Rahmen der Fusionsförderung ein minimaler GLA für die gesetzlich möglichen zehn Jahre in der entsprechenden Höhe zugesichert worden war (Bestandesgarantie).	284
Tabelle 13:	Anteil Schullasten am gesamten GLA-Volumen.	286
Tabelle 14:	Gemeinden mit Anteil Schullasten 2016–2020 (Zahlen gerundet).	286
Tabelle 15:	Gemeinden ohne Anteil Schullastenausgleich mit einem Index Schülerquote über 100 Punkte; Zahlen 2020.	288
Tabelle 16:	Vergleich Anzahl Gemeinden, welche von 2016–2018 einen Beitrag aus dem SLA erhielten, nach Belastungsgruppen.	297
Tabelle 17:	Vergleich Anteile des Gesamtbetrages SLA nach Belastungsgruppen von 2016–2018.	297
Tabelle 18:	Übersicht der höchsten SLA Beiträge der Jahre 2017 und 2018.	297
Tabelle 19:	Gemeinden, welche Beiträge unter dem Titel befristeter Ausgleich infolge Systemwechsels erhalten haben.	302
Tabelle 20:	Gemeinde Fiders, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.	303
Tabelle 21:	Gemeinde Küblis, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.	304
Tabelle 22:	Gemeinde Masein, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.	304
Tabelle 23:	Gemeinde Rhäzüns, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.	306
Tabelle 24:	Gemeinde Sagogn, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.	307
Tabelle 25:	Gemeinde Schmitten, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.	308
Tabelle 26:	Gemeinde Trun, Auswirkung des befristeten Ausgleichs infolge Systemwechsels.	308
Tabelle 27:	Abwicklung Berechnung der Finanzausgleichszahlen (Vollzug).	323

Tabelle 28:	Ressourcenausgleich 2020.	338
Tabelle 29:	Gebirgs- und Schullastenausgleich 2020.	341
Tabelle 30:	Lastenausgleich Soziales 2018.	344
Tabelle 31:	FA-Berechnung 2020 mit Auswirkungen Steuererleichterungen juristische Personen.	345

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABzUG	Ausführungsbestimmungen zum kant. Unterstützungsgesetz; BR 546.270
AEV	Amt für Energie und Verkehr
AFG	Amt für Gemeinden
AFI	Amt für Informatik
AFM	Amt für Migration und Zivilrecht
AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AIB	Amt für Immobilienbewertung
ALG	Amt für Landwirtschaft und Geoinformation
Art.	Artikel
AVS	Amt für Volksschule und Sport
BfS	Bundesamt für Statistik
BR	Bündner Rechtsbuch
bspw.	beispielsweise
BWRG	Wasserrechtsgesetz des Kantons Graubünden; BR 810.100
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
csv	Dateiformat Comma-separated values
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer; SR 642.11
DFG	Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden
d. h.	das heisst
EFB	Einkommensfreibetrag
EGzAAG	Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes; BR 618.100)
etc.	et cetera
E&V-Steuern	Einkommens- und Vermögenssteuern
EVA	Veranlagungsprogramm der kantonalen Steuerverwaltung
FA	Finanzausgleich
FAG	Finanzausgleichsgesetz; BR 730.200
FAV	Finanzausgleichsverordnung; BR 730.220
ff.	fortfolgende
FHG	Finanzhaushaltsgesetz; BR 710.100
FHVG	Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden; BR 710.200
FiAV	Finanzaufsichtsverordnung; BR 175.100
FIKO	Finanzkontrolle des Kantons Graubünden
GemData Rubin	Bewertungssoftware AIB für die Steuerwerte der Liegenschaften
GG	Gemeindegesezt des Kantons Graubünden; BR 175.050
GIS	Geografisches Informationssystem
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich/Gebirgs- und Schullastenausgleich
G&K-Steuern Gemeinde	Grund- und Kapitalsteuern Gemeinden
GP	Globalpauschale
GPK	Geschäftsprüfungskommission

GRP	Grossratsprotokoll Graubünden
ha	Hektaren
HRM1	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 1
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2
i.d.R	in der Regel
IKS	Internes Kontrollsystem
ILA	Individueller Ausgleich für besondere Lasten
inkl.	inklusive
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
IZU	Integrationszulage
jP	juristische Personen
KEV	kostenorientierte Einspeisevergütung (Energie)
km	Kilometer
KStV	Kantonale Steuerverwaltung Graubünden
KV	Kantonsverfassung; BR 110.100
kWB	Kilowatt Bruttoleistung
lit.	litera
Liq.Gewinn-Steuer	Liquidationsgewinnsteuer
m	Meter
max.	maximal
Mio.	Millionen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen/Nationaler Finanzausgleich
nP	natürliche Personen
Nr.	Nummer
Prot.	Protokoll
resp.	respektive
RA	Ressourcenausgleich
RP	Ressourcenpotenzial
S.	Seite
SF FA	Spezialfinanzierung Finanzausgleich für Gemeinden
SIL	Situationsbedingte Leistungen
SKOS-Richtlinien	Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe
SLA	Lastenausgleich Soziales
SOA	Sozialamt Graubünden
SR	Schweizer Recht
STAF	Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung vom 28.9.2018
STATPOP	ständige Wohnbevölkerung, Bevölkerungsstatistik des Bundes
StG	Steuergesetz Graubünden; BR 720.000
Swisstopo	Bundesamt für Landestopografie
TLM	Topographisches Landschaftsmodell
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
Vektor 25	Landeskarte der Schweiz 1:25 000 in vektorieller Form
WRG	Wasserrechtsgesetz; SR 721.80
WZ	Wasserzinsen
z. B.	zum Beispiel

**Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden
(Finanzausgleichsgesetz, FAG)**

Änderung vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (BR Nummern)

Neu: –
Geändert: **730.200**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 und Art. 96 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Der Erlass "Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz, FAG)" BR [730.200](#) (Stand 1. Januar 2016) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2

² Es regelt im Weiteren:

- b) **(geändert)** den Vollzug und die Analyse über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs;
- c) *Aufgehoben*

Art. 4 Abs. 2

² Es wird berechnet auf der Grundlage:

-
- a) **(geändert)** der Einkommens- und Vermögenssteuern **einschliesslich Liquidationsgewinnsteuern und Aufwandsteuern** der natürlichen Personen gemäss einfacher Kantonssteuer zu 100 Prozent **sowie der Quellensteuern gemäss dem vom Grossen Rat festgelegten Steuerfuss**;
 - b) **(geändert)** der Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen gemäss ~~einfacher Kantonssteuer zu 100 Prozent~~ **dem vom Grossen Rat festgelegten Steuerfuss**;
 - c) *Aufgehoben*
 - d) **(geändert)** der ~~Grund- und Liegenschaftsteuern~~ **Steuerwerte der Liegenschaften** zu maximal 1,5 Promille sowie
 - e) **(geändert)** der Netto-Wasserzinsen ~~zu 100 Prozent~~ einschliesslich der Abgeltungsleistungen für Einbussen der Wasserkraftnutzung.

Art. 6 Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

^{1bis} Die Regierung kann den Ausgleichsbeitrag für höchstens 500 Personen je Gemeinde um maximal die Hälfte kürzen.

² Der Beitrag pro massgebende Person steigt progressiv mit zunehmender Differenz zwischen dem eigenen Ressourcenpotenzial und jenem gemäss dem kantonalen Durchschnitt. ~~Die Rangfolge der Gemeinden darf dadurch nicht verändert werden. Vorbehalten bleibt die Mindestausstattung gemäss Absatz 3.~~

³ Jeder Gemeinde wird zusammen mit den eigenen massgebenden Ressourcen pro massgebende Person eine Ausstattung von mindestens 65 Prozent des kantonalen Durchschnitts garantiert. **Vorbehalten bleibt die Kürzung gemäss Absatz 1bis.**

Art. 7 Abs. 5 (aufgehoben)

⁵ *Aufgehoben*

Art. 8 Abs. 7 (neu)

⁷ Die Gemeinden sind für ungerechtfertigte Beiträge rückzahlungspflichtig.

Art. 12 Abs. 3 (geändert)

³ Die Beiträge des ~~Ressourcen-~~ **Ressourcenausgleichs, des Gebirgs- und Schullastenausgleichs** werden den Gemeinden ohne Zweckbindung ausgerichtet. ~~Die Lastenausgleichsmittel aufgrund der Masszahl-Schülerquote gemäss Artikel 7 Absatz 5 sind dem Volksschulbereich zuzurechnen.~~

Art. 13 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Kanton entrichtet den Gemeinden die Beiträge für den Ressourcenausgleich und den Gebirgs- und Schullastenausgleich in zwei gleich grossen Teilzahlungen jeweils im Juni und Dezember. ~~Davon ausgenommen sind die Beiträge gemäss Artikel 7 Absatz 5.~~

Art. 15a (neu)

Fehlerhafte Berechnungen

¹ Eine fehlerhafte Berechnung des Ressourcenausgleichs sowie des Gebirgs- und Schullastenausgleichs wird im Nachhinein nur dann korrigiert, wenn bei mehr als einem Zehntel der Gemeinden eine Abweichung von mehr als einem Prozent der entsprechenden Beiträge festgestellt wird.

² Es werden nur Berechnungen korrigiert, deren Fehlerhaftigkeit innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Berechnungen formell beschlossen worden sind, festgestellt werden.

Art. 18

Aufgehoben

Art. 19

Aufgehoben

Art. 20

Aufgehoben

Art. 21

Aufgehoben

Art. 22

Aufgehoben

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

**Lescha davart la gulivaziun da finanzas en il chantun
Grischun (LGF)**

Midada dals [Data]

Relaschs tangads da questa fatschenta (numers dal DG)

Nov:	–
Midà:	730.200
Aboli:	–

Il Cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 e l'art 96 da la Constituziun chantunala,
sunter avair gi' invista da la missiva da la Regenza dals ...,

concluda:

I.

Il relasch "Lescha davart la gulivaziun da finanzas en il chantun Grischun (lescha
davart la gulivaziun da finanzas, LGF)" DG [730.200](#) (versiun dals 01-01-2016) vegn
midà sco suonda:

Art. 1 al. 2

² Ella regla plinavant:

- b) **(midà)** l'execuziun e la controlla da l'efficacità da la gulivaziun da finanzas;
- c) *aboli*

Art. 4 al. 2

² El vegn calculà sin la basa da:

-
- a) **(midà)** las taglias sin las entradas e sin la facultad **inclusiv las taglias sin il gudogn da liquidaziun e las taglias sin las expensas da las** personas naturalas tenor la taglia chantunala simpla a 100 pertschient **sco er las taglias a la funtauna tenor il pe da taglia fixà dal Cussegl grond;**
 - b) **(midà)** las taglias sin il gudogn e sin il chapital da las personas giuridicas tenor ~~la il pe da taglia chantunala simpla a 100 pertschient;~~ **fixà dal Cussegl grond;**
 - c) *aboli*
 - d) **(midà)** las ~~taglias fonsilas evalurs~~ **fiscalas da las taglias sin** immobiglias a maximalmain 1,5 promil; sco er
 - e) **(midà)** ils tschains d'aua nets a ~~100 pertschient~~ inclusiv las prestaziuns da cumpensaziun per las perditas da l'utilisaziun da la forza idraulica.

Art. 6 al. 1^{bis} (nov), al. 2 (midà), al. 3 (midà)

^{1bis} La Regenza po reducir la contribuziun da gulfivaziun per maximalmain la mesadad, e quai per maximalmain 500 personas per vischnanca.

² La contribuziun per persuna decisiva s'augmenta progressivamain, pli gronda che la differenza tranter l'agen potenzial da resursas e quel da la media chantunala daventa. ~~La rangaziun da las vischnancas na dastga betg vegnir midada tras quai. Resalvada resta la dotaziun minimala tenor l'alineia 3.~~

³ A mintga vischnanca vegn garantida – ensemen cun las atgnas resursas decisivas per persuna decisiva – ina dotaziun d'almain 65 pertschient da la media chantunala. **Resalvada resta la reducziun tenor l'alineia 1bis.**

Art. 7 al. 5 (aboli)

⁵ *aboli*

Art. 8 al. 7 (nov)

⁷ Las vischnancas èn obligadas da restituir contribuziuns nungiustificadas.

Art. 12 al. 3 (midà)

³ Las contribuziuns da la gulfivaziun da las resursas e da **la gulfivaziun da las grevezzas geografic-topograficas e da scola** vegnan pajadas a las vischnancas senza esser liadas ad in intent. ~~His meds finansials da la gulfivaziun da las grevezzas pervia dal factur "quota da seolaras e seolars" tenor l'artitgel 7 alineia 5 ston vegnir quintadas vitiers al sector da la scola populara.~~

Art. 13 al. 1 (midà)

¹ Il chantun paja a las vischnancas las contribuziuns per la gulivaziun da las resursas e per la gulivaziun da las grevezzas geografic-topograficas e da scola en dus pajaments parzials da medema grondezza mintgamai il zercladur ed il december. ~~Exceptadas da quai èn las contribuziuns tenor l'artitgel 7 alinea 5.~~

Art. 15a (nov)

Calculaziuns incorrectas

¹ Ina calculaziun incorrecta da la gulivaziun da las resursas sco er da la gulivaziun da las grevezzas geografic-topograficas e da scola vegn curregida posteriuramain mo, sch'i vegn constatada ina divergenza da passa 1 pertschient da las contribuziuns correspondentas tar pli ch'in 10avel da las vischnancas.

² Curregidas vegnan mo calculaziuns, da las qualas l'incorrectadad vegn constatada entaifer 6 mais sunter che las calculaziuns èn vegnidas concluidas formalmain.

Art. 18

aboli

Art. 19

aboli

Art. 20

aboli

Art. 21

aboli

Art. 22

aboli

II.

Naginas midadas en auters relaschs.

III.

Naginas aboliziuns d'auters relaschs.

IV.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.
La Regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur.

Legge sulla perequazione finanziaria nel Cantone dei Grigioni (Legge sulla perequazione finanziaria, LPFC)

Modifica del [Data]

Atti normativi interessati (numeri CSC)

Nuovo: –
Modificato: **730.200**
Abrogato: –

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visti l'art. 31 cpv. 1 e l'art. 96 della Costituzione cantonale,
visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

L'atto normativo "Legge sulla perequazione finanziaria nel Cantone dei Grigioni (Legge sulla perequazione finanziaria, LPFC)" CSC [730.200](#) (stato 1 gennaio 2016) è modificato come segue:

Art. 1 cpv. 2

² Essa disciplina inoltre:

- b) **(modificata)** l'esecuzione e l'analisi dell'efficacia della perequazione finanziaria;
- c) *abrogata*

Art. 4 cpv. 2

² Esso è calcolato sulla base:

-
- a) **(modificata)** delle imposte sul reddito e sulla sostanza **incluse le imposte sul plusvalore da liquidazione e sul dispendio** delle persone fisiche secondo l'imposta cantonale semplice al 100- per cento **nonché delle imposte alla fonte secondo il tasso fiscale stabilito dal Gran Consiglio;**
- b) **(modificata)** delle imposte sugli utili e sul capitale delle persone giuridiche secondo l'imposta cantonale semplice al 100- per cento **il tasso fiscale stabilito dal Gran Consiglio;**
- c) *abrogata*
- d) **(modificata)** delle imposte fondiari e immobiliari **dei valori fiscali degli immobili** al massimo all'1,5 per mille, nonché
- e) **(modificata)** dei canoni d'acqua netti al 100- per cento, compresi gli indennizzi per le perdite nell'utilizzazione delle forze idriche.

Art. 6 cpv. 1^{bis} (nuovo), cpv. 2 (modificato), cpv. 3 (modificato)

^{1bis} Il Governo può ridurre al massimo della metà il contributo di compensazione per un massimo di 500 persone per comune.

² Il contributo per persona determinante aumenta progressivamente con l'aumento della differenza tra il proprio potenziale di risorse e quello secondo la media cantonale. ~~Ciò non deve modificare la graduatoria dei comuni. È fatta salva la dotazione minima conformemente al capoverso 3.~~

³ Insieme alle proprie risorse determinanti per persona determinante, a ogni comune viene garantita una dotazione di almeno il 65 per cento della media cantonale. **È fatta salva la riduzione conformemente al capoverso 1bis.**

Art. 7 cpv. 5 (abrogato)

⁵ *Abrogato*

Art. 8 cpv. 7 (nuovo)

⁷ I comuni sono tenuti a rimborsare contributi ingiustificati.

Art. 12 cpv. 3 (modificato)

³ I contributi della perequazione delle risorse, ~~—~~ **nonché della perequazione dell'aggravio geotopografico e degli oneri scolastici** vengono versati ai comuni senza vincolo di destinazione. ~~I mezzi della compensazione degli oneri in base al parametro quota di allievi conformemente all'articolo 7 capoverso 5 vanno attribuiti al settore della scuola popolare.~~

Art. 13 cpv. 1 (modificato)

¹ Il Cantone versa ai comuni i contributi per la perequazione delle risorse e per la perequazione dell'aggravio geotopografico e degli oneri scolastici in giugno e in dicembre ~~in~~ due rate di pari importo. ~~Fanno eccezione i contributi conformemente all'articolo 7 capoverso 5.~~

Art. 15a (nuovo)

Calcoli errati

¹ Un calcolo errato della perequazione delle risorse nonché della perequazione dell'aggravio geotopografico e degli oneri scolastici viene corretto a posteriori soltanto se per più di un decimo dei comuni viene accertato uno scostamento superiore all'uno per cento dei corrispondenti contributi.

² Vengono corretti soltanto i calcoli che risultano errati entro sei mesi dalla decisione formale dei calcoli.

Art. 18

Abrogato

Art. 19

Abrogato

Art. 20

Abrogato

Art. 21

Abrogato

Art. 22

Abrogato

II.

Nessuna modifica in altri atti normativi.

III.

Nessuna abrogazione di altri atti normativi.

IV.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.
Il Governo stabilisce la data dell'entrata in vigore.

Auszug Geltendes Recht

Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz, FAG)

Vom 5. Dezember 2013 (Stand 1. Januar 2016)

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden¹⁾,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 und Art. 96 der Kantonsverfassung²⁾,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 20. August 2013³⁾,

beschliesst:

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

¹ Dieses Gesetz regelt den Finanzausgleich für die Gemeinden. Dieser umfasst den Ressourcenausgleich, den Gebirgs- und Schullastenausgleich, den Lastenausgleich Soziales sowie den individuellen Härteausgleich für besondere Lasten.

² Es regelt im Weiteren:

- a) die Beiträge zur Förderung von Gemeindezusammenschlüssen;
- b) den Vollzug und die Analyse über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs;
- c) den befristeten Ausgleich im Zusammenhang mit der Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden (FA-Reform).

2. Ressourcenausgleich

Art. 4 Ressourcenpotenzial

¹ Das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde entspricht ihren fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen sowie ihren Wasserzinserträgen.

² Es wird berechnet auf der Grundlage:

- a) der Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen gemäss einfacher Kantonssteuer zu 100 Prozent;

¹⁾ GRP 2013/2014, 340

²⁾ BR [110.100](#)

³⁾ Seite 211

- b) der Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen gemäss einfacher Kantonssteuer zu 100 Prozent;
- c) der Quellensteuern, der Liquidationsgewinnsteuern und der Aufwandsteuern gemäss einfacher Kantonssteuer zu 100 Prozent;
- d) der Grund- und Liegenschaftensteuern zu maximal 1,5 Promille sowie
- e) der Netto-Wasserzinsen zu 100 Prozent einschliesslich der Abgeltungsleistungen für Einbussen der Wasserkraftnutzung.

³ Der Durchschnitt des Ressourcenpotenzials sämtlicher Gemeinden pro massgebende Person entspricht dem Indexwert von 100 Punkten. Gemeinden mit einem Indexwert über 100 Punkten gelten als ressourcenstark. Gemeinden mit einem Indexwert unter 100 Punkten gelten als ressourcenschwach.

⁴ Erhält eine ressourcenschwache Gemeinde jährlich wiederkehrende Konzessionserträge von mehr als 50 Prozent ihres Ressourcenpotenzials, so werden diese Erträge bis zu einem Indexwert von 100 Punkten angerechnet.

⁵ Die Berechnung des Ressourcenpotenzials sowie des Ressourcenindex erfolgt jährlich auf der Grundlage des Durchschnitts der letzten zwei verfügbaren Jahre, einschliesslich der Nachträge aus den vorangehenden Jahren.

Art. 6 Ausstattung

¹ Sämtliche Gemeinden, die ressourcenschwach sind, erhalten Ausgleichsbeiträge.

² Der Beitrag pro massgebende Person steigt progressiv mit zunehmender Differenz zwischen dem eigenen Ressourcenpotenzial und jenem gemäss dem kantonalen Durchschnitt. Die Rangfolge der Gemeinden darf dadurch nicht verändert werden. Vorbehalten bleibt die Mindestausstattung gemäss Absatz 3.

³ Jeder Gemeinde wird zusammen mit den eigenen massgebenden Ressourcen pro massgebende Person eine Ausstattung von mindestens 65 Prozent des kantonalen Durchschnitts garantiert.

3. Lastenausgleich

Art. 7 Gebirgs- und Schullastenausgleich

¹ Der Kanton gewährt den Gemeinden, die durch ihre Besiedlungsstruktur, ihre geografisch-topografische Situation sowie ihre Schülerquote übermässig belastet sind, einen Ausgleich.

² Der Ausgleich bemisst sich nach folgenden drei Masszahlen:

- a) Anzahl Einwohner in dispersen Siedlungen und Bevölkerungsdichte aufgrund der produktiven Fläche pro Einwohner (Besiedlungsstruktur);
- b) Länge der Gemeindestrassen und Kantonsstrassen innerorts pro Einwohner nach Kostenkategorien gewichtet (Strassenlängen);
- c) Anzahl Schüler pro Einwohner (Schülerquote).

³ Die Masszahlen werden je in eine Indexzahl umgerechnet und auf eine vergleichbare Basis gesetzt. Der Gesamtindex entspricht dem arithmetischen Mittel aus den drei Masszahlen.

⁴ Die Verteilung der Mittel auf die Gemeinden erfolgt unter Berücksichtigung eines Anteils von maximal 10 Prozent des Ressourcenpotenzials gemäss Artikel 4.

⁵ Die Mittel aufgrund der Masszahl Schülerquote werden separat ausgewiesen und ergänzend zu den Regelschulpauschalen gemäss Schulgesetz ausgerichtet.

⁶ Für Gemeinden, die sich zusammenschliessen, kann die Regierung die Ausgleichsbeiträge für eine Übergangsfrist von maximal 10 Jahren auf dem bisherigen Niveau zusichern.

Art. 8 Lastenausgleich Soziales

¹ Der Kanton gewährt den Gemeinden, die im Bereich der materiellen Sozialhilfe übermässig belastet sind, einen Ausgleich.

² Der Ausgleich bemisst sich nach den Nettoaufwendungen der Gemeinden aufgrund von Leistungen gemäss:

- a) Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger¹⁾;
- b) Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unterhaltsberechtignte Kinder²⁾.

³ Zu den Nettoaufwendungen zählen Leistungen, zu denen die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, abzüglich der Einnahmen aus Rückerstattungen, aus der Verwandtenunterstützungspflicht und aus Versicherungsleistungen. Die Regierung kann für die Nettoaufwendungen Normkosten festlegen.

⁴ Für den Ausgleich massgebend ist das Verhältnis der Nettoaufwendungen zum Ressourcenpotenzial der Gemeinde. Der Ausgleich beträgt in Prozent des Ressourcenpotenzials:

- a) bis zu 3 Prozent des Ressourcenpotenzials: 0 Prozent;
- b) von 3 bis 4,5 Prozent des Ressourcenpotenzials: 20 Prozent;
- c) von 4,5 bis 6 Prozent des Ressourcenpotenzials: 40 Prozent;
- d) von 6 bis 7,5 Prozent des Ressourcenpotenzials: 60 Prozent;
- e) von 7,5 bis 9 Prozent des Ressourcenpotenzials: 80 Prozent;
- f) ab dem 9. Prozent des Ressourcenpotenzials: 100 Prozent.

⁵ Die Regierung erhöht die Ausgleichsschwellen gemäss Absatz 4 um je einen Prozentpunkt, sofern das Total der Einwohner in den Ausgleichsgemeinden 50 Prozent der Gesamteinwohner des Kantons übertrifft.

⁶ Die Nettoaufwendungen werden auf Gesuch der Gemeinden hin jeweils im Folgejahr festgelegt und ausgeglichen.

¹⁾ BR [546.250](#)

²⁾ BR [215.050](#)

4. Mittelbeschaffung, -dotierung und -verteilung

Art. 12 Verteilung der Mittel

¹ Die Regierung legt die Verteilung der Beiträge auf die Gemeinden für den Ressourcenausgleich, den Gebirgs- und Schullastenausgleich und den individuellen Härteausgleich für besondere Lasten fest. Ihr Entscheid ist endgültig.

² Die Berechnungen basieren auf den jeweils neusten verfügbaren Datengrundlagen.

³ Die Beiträge des Ressourcen-, Gebirgs- und Schullastenausgleichs werden den Gemeinden ohne Zweckbindung ausgerichtet. Die Lastenausgleichsmittel aufgrund der Masszahl Schülerquote gemäss Artikel 7 Absatz 5 sind dem Volksschulbereich zuzurechnen.

Art. 13 Teilzahlungen

¹ Der Kanton entrichtet den Gemeinden die Beiträge für den Ressourcenausgleich und den Gebirgs- und Schullastenausgleich in zwei gleich grossen Teilzahlungen jeweils im Juni und Dezember. Davon ausgenommen sind die Beiträge gemäss Artikel 7 Absatz 5.

² Die ressourcenstarken Gemeinden haben ihre Beiträge für den Ressourcenausgleich ebenfalls in zwei gleich grossen Zahlungen jeweils im Juni und Dezember zu entrichten.

6. Schlussbestimmungen

Art. 18 Übergangsbestimmungen

1. FA-Globalbilanz

¹ Die finanziellen Auswirkungen der FA-Reform für die einzelnen Gemeinden werden in einer Globalbilanz (FA-Globalbilanz) zusammengefasst.

² Die FA-Globalbilanz berücksichtigt:

- a) die Neugestaltung des Finanzausgleichs;
- b) die neue Finanzierungaufteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden bei den bisherigen Verbundaufgaben aufgrund des FA-Mantelgesetzes und der FA-Mantelverordnung.

³ Die Berechnungen basieren im Bereich der Laufenden Rechnung auf dem Durchschnitt der Jahre 2010 und 2011. Im Investitionsbereich wird vom Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2011 ausgegangen.

Art. 19 2. Befristeter Ausgleich infolge des Systemwechsels

¹ Der Kanton gewährt ressourcenschwachen Gemeinden mit einem durchschnittlichen Steuerfuss in den Jahren 2008 bis 2012 von mindestens 105 Prozent und mit einer Mehrbelastung durch die Einführung der FA-Reform während einer Dauer von längstens fünf Jahren einen Ausgleichsbeitrag.

² Der Ausgleichsbeitrag ergänzt den Ressourcenausgleich. Er erhöht die massgebenden Ressourcen der betroffenen Gemeinden auf die vorgegebene Gleichschwelle. Die Gleichschwelle entspricht im ersten Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes 90 Prozent des durchschnittlichen Ressourcenpotenzials sämtlicher Gemeinden (Indexwert von 90 Punkten). Die Gleichschwelle reduziert sich in den Folgejahren um jährlich fünf Prozentpunkte.

³ Massgebend für den Umfang der Mehrbelastung durch die Einführung der FA-Reform ist die FA-Globalbilanz.

⁴ Die Gemeinden werden nach Massgabe der Mehrbelastung pro Einwohner in zwei Gruppen eingeteilt. Die Gemeinden in der Gruppe zwei erhalten einen um 50 Prozent reduzierten Beitrag. Ausgeglichen wird für sämtliche Gemeinden höchstens die Mehrbelastung gemäss der FA-Globalbilanz. Die Zuteilung der Gemeinden in die zwei Ausgleichsgruppen ist im Anhang dieses Gesetzes festgelegt.

Art. 20 3. Nachträge aus bisheriger Finanzierung

¹ Die Nachträge betreffend die Zuschlagssteuer, die Finanzierungsbeiträge von Kanton und Gemeinden sowie den Anteil am Steuerertrag der Domizil- und Holdinggesellschaften sowie der Familienstiftungen werden über die Spezialfinanzierung Finanzausgleich abgerechnet.

Art. 21 4. Abrechnung nachschüssiger Zahlungen

¹ Die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch nicht geleisteten Zahlungen an erbrachte Leistungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden in den von der FA-Reform betroffenen Aufgabenbereichen werden gemäss bisherigem Modus abgerechnet und ausgerichtet.

Art. 22 5. Abgrenzung der Beiträge an Schulen

¹ Die durch die FA-Reform betroffenen Kantonsbeiträge an die Schulträgerschaften gemäss Schulgesetz für das im Zeitpunkt des Inkrafttretens des FA-Mantelgesetzes laufende Schuljahr werden für den Zeitraum von Mitte August bis Ende Dezember nach altem Recht ausgerichtet.

² Die Gemeindebeiträge an die ausserkantonalen Berufsfachschulen gemäss Gesetz über die Berufsbildung und weiterführende Bildungsangebote für das im Zeitpunkt des Inkrafttretens des FA-Mantelgesetzes laufende Schuljahr werden für den Zeitraum von Mitte August bis Ende Dezember nach altem Recht ausgerichtet.

³ Die Gemeindebeiträge an die Mittelschulen gemäss Mittelschulgesetz für das im Zeitpunkt des Inkrafttretens des FA-Mantelgesetzes laufende Schuljahr werden für den Zeitraum von Anfang Januar bis Mitte August nach neuem Recht ausgerichtet.

