

Volkswirtschaft und Inneres
Zwinglistrasse 6
8750 Glarus

An den Regierungsrat

Glarus, 11. Dezember 2013

Gemeindefinanzrating 2012

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Damen und Herren Regierungsräte

Starke Vermögens-, schwache Ertragslage

Die Glarner Gemeinden verfügen Ende 2012 mit 70 Millionen Franken Nettovermögen und 209 Millionen Franken Eigenkapital über eine sehr solide Vermögenslage mit intakten Reserven. Das Nettovermögen pro Einwohnerin und Einwohner beträgt im Durchschnitt 1797 Franken¹, was im Vergleich mit Gemeinden in anderen Kantonen einen sehr guten Wert darstellt. Zusammen schliessen die drei Gemeinden ihre Rechnungen mit fast 10 Millionen Franken Aufwandüberschuss ab. Die Begründung liegt in den Steuerausfällen von mehreren Millionen Franken durch gezielte Senkung der Gesamtsteuerbelastung auf den schweizerischen Durchschnitt durch die Landsgemeinde 2009 und bei neuen, zusätzlichen finanziellen Lasten wie der Pflegefinanzierung und durch die Teilrevision des kantonalen Bildungsgesetzes mit rund 9 Millionen Franken. Glarus und Glarus Nord können bedeutende Teile ihrer Investitionstätigkeiten nicht aus eigenen Mitteln finanzieren. Wobei generell ein negativer Trend der abnehmenden Selbstfinanzierung² bei den Gemeinden schweizweit feststellbar ist. In Glarus Nord bewirkt der Cash Loss eine negative Selbstfinanzierung, weshalb die Finanzsituation neu als „angespannt“ gewertet wird.

Die Aufwandüberschüsse von 10 Millionen Franken begründen nicht, dass die Gemeinden noch keine Einsparungen realisieren konnten. Sie kommen auch nicht überraschend. Einerseits haben die Gemeinden auf Grund ihrer Budgets 2012 Verluste im Gesamtbetrag von rund 9 Millionen Franken erwartet. Andererseits zeigten bereits die Jahresrechnungen 2011 – ohne Berücksichtigung der ausserordentlichen Erträge – ein negatives operatives Ergebnis im gestuften Erfolgsausweis von ebenfalls rund 10 Millionen Franken.

¹ Die „Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen“ hat per Ende 2011 einen Mittelwert für die Nettos**schulden** der Schweizer Gemeinden von -1349 Franken pro Einwohner/in errechnet.

² Gemäss der „Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen“ ist der Mittelwert des Selbstfinanzierungsgrades der Schweizer Gemeinden von 165.9% im Jahr 2007 auf 107.1% im 2011 gesunken.

Jahresrechnungen 2012

Alle Gemeinden schreiben Verluste in der Erfolgsrechnung. Insgesamt übersteigen die Aufwände von 169 die Erträge von 159 um 10 Millionen Franken. Mit 5,1 Millionen Franken muss die Gemeinde Glarus Nord den höchsten Aufwandüberschuss hinnehmen. Glarus Süd schreibt mit 1,6 Millionen den kleinsten Verlust der Glarner Gemeinden. Das Rechnungsergebnis der Gemeinde Glarus ist mit 3,2 Millionen um 1,4 Millionen Franken schlechter ausgefallen als erwartet, weil der Steuerertrag viel höher budgetiert wurde.

Über alle Gemeinden liegt der Netto-Steuerertrag 2012 von 85,6 Millionen Franken beinahe 5 Millionen Franken (Kanton ca. minus 10 Mio. Fr) unter demjenigen von 2011 und 6,5 Millionen Franken (Kanton ca. minus 5,1 Mio. Fr) unter dem Budget 2012. Hauptgrund: Der Sondereffekt ist systembedingt 3,5 Millionen Franken geringer als im Vorjahr. Im Jahr 2011 wurden noch Steuern aus den Jahren 2010 und früher vereinnahmt, welche den deutlich höheren Steuertarifen unterlagen und nach dem alten Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt wurden. Tendenziell hat sich der Steuer-Verteilschlüssel im Jahr 2012 zu Gunsten der Gemeinden verschoben: Die Gemeinden hatten 2011 einen Anteil am Gesamtsteueraufkommen von 49 Prozent. Dieser erhöhte sich um 2 Prozent auf 51 Prozent (2012). Beim Kanton ist das Gegenteil der Fall.

Der kostenintensivste Bereich bei den laufenden Kosten ist die Bildung mit Nettokosten von über 60 Millionen Franken. Die zweithöchste Summe mit netto 13,3 Millionen Franken betrifft die Verwaltung, gefolgt vom Verkehr mit 9,6 Millionen Franken. Für den Bereich Gesundheit wenden die Gemeinden für die Pflegefinanzierung und für Spitexleistungen 8,4 Millionen Franken auf. Die Verwaltungskosten konnten im Jahresvergleich insgesamt um 1,2 Millionen Franken bzw. um 8% reduziert werden.

Vergleiche der Gemeinderechnungen zeigen in einzelnen Bereichen der Aufgabenerfüllung grosse Unterschiede in den Nettokosten. Die Gründe für die grossen Abweichungen unter den Gemeinden sind sehr verschieden, weshalb die nachstehenden Beispiele ohne Wertungen aufgeführt sind:

- Schulliegenschaften Glarus Nord 4,2; Glarus Süd 2,2 Millionen Fr.
- Kultur Glarus Nord 700'000; Glarus 146'000 Fr.
- Sport und Freizeit Glarus knapp 1,3 Millionen; Glarus Nord 723'000 Fr.
- ambulante Krankenpflege (Spitex) Glarus Nord 756'000; Glarus 51'000 Fr.
- Landwirtschaft Glarus Süd beinahe 800'000 (für Alpen 750'000) Fr.;
 Glarus 117'000 Fr.
- Forst Glarus Nord 462'000 Fr. (trotz Entnahme von
 286'400 Fr. aus Forstreservefonds); Glarus Ertrags-
 überschuss von 144'000 Fr.

Die Nettoinvestitionen der Gemeinden belaufen sich auf 13,7 Millionen Franken, 3,8 Millionen Franken mehr als im Vorjahr. Rund ein Viertel dient dem Verkehr (Gemeinde-, Kantonsstrassen) und jeweils rund ein Zehntel den Bereichen Bildung, Wasserversorgung, Gewässerverbauung, Landwirtschaft und Alpen sowie Forstwirtschaft. Glarus Nord weist mit 6,2 Millionen Franken das höchste Nettoinvestitionsvolumen aus, liegt damit aber wie die anderen beiden Gemeinden unter dem langjährigen Durchschnitt von ca. 16 Millionen Franken der vormaligen Gemeinden. Von den 13,7 Millionen Nettoinvestitionen können sie 3,4 Millionen Franken durch selbsterwirtschaftete Mittel finanzieren, was einem Selbstfinanzierungsgrad von 24,5 Prozent entspricht. In der Gesamtrechnung (Erfolgs- und Investitionsrechnung) ergibt sich somit ein Finanzierungsfehlbetrag von 10,3 Millionen Franken. Die Gemeinde Glarus Süd kann infolge des kleinen Investitionsvolumens von 3,6 Millionen Franken und der ausserordentlichen Erträgen von 1,9 Millionen Franken als einzige Glarner Gemeinde sämtliche Investitionen mit eigenen finanziellen Mitteln decken und einen Finanzierungsüberschuss (120'000 Fr.) und einen Selbstfinanzierungsgrad von über 100% erreichen.

Die Vermögenslage ist insgesamt stabil. In der Bilanz veränderten sich Eigenkapital (209 Mio. Fr.) und Nettovermögen (70 Mio. Fr.) trotz Ausgabenüberschüssen nur unwesentlich, weil nachträglich erfolgsunwirksame Aufwertungskorrekturen nach HRM2 direkt in der Bilanz vorgenommen werden mussten. Die Gemeinde Glarus Süd besitzt mit über 29 Millionen

Franken das grösste Vermögen der Gemeinden und mit 2957 Franken auch das Höchste je Kopf der Einwohnerschaft. Mit über 90 Millionen Franken verfügt die Gemeinde Glarus Nord über das grösste Eigenkapital. Das Finanzvermögen, welches ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden kann, hat über alle Gemeinden im Rechnungsjahr um 15,1 Millionen Franken bzw. um 7,7% abgenommen. Der Grund liegt bei der Abnahme der flüssigen Mittel infolge der negativen Rechnungsergebnisse verbunden mit dem tiefen Selbstfinanzierungsgrad von 24,5%.

Übersicht Jahresrechnungen 2012 / Vergleich mit Vorjahr

BILANZ in Fr.	Glarus Süd	Glarus	Glarus Nord	Total	Total	Veränderung	
	2012	2012	2012	2012	2011	in Fr.	in %
Finanzvermögen	58'915'768	48'932'155	73'929'233	181'777'156	196'918'306	-15'141'150	-8%
Verwaltungsvermögen	36'881'368	37'750'263	64'474'437	139'106'068	135'766'360	3'339'708	2%
Aktiven	95'797'136	86'682'418	138'403'670	320'883'224	332'684'666	-11'801'442	-4%
Fremdkapital	29'700'204	33'824'537	48'330'595	111'855'336	124'081'310	-12'225'974	-10%
Eigenkapital	66'096'932	52'857'881	90'073'075	209'027'888	208'603'356	424'532	0%
Passiven	95'797'136	86'682'418	138'403'670	320'883'224	332'684'666	-11'801'442	-4%
Nettovermögen	29'215'564	15'107'618	25'598'638	69'921'820	72'836'996	-2'915'176	-4%
ERFOLGSRECHNUNG							
Verl.aus betriebl.Tätigk.	5'799'721	4'690'676	7'560'596	18'050'993	15'314'087	2'736'906	18%
Gewinn aus Finanzierung	-2'263'818	-1'466'004	-1'853'462	-5'583'284	-5'248'708	-334'576	6%
Operatives Ergebnis	3'535'903	3'224'672	5'707'134	12'467'709	10'065'379	2'402'330	24%
Gewinn a.o.Ergebnisse	-1'884'359	-11'300	-581'257	-2'476'916	-14'689'665	12'212'749	-83%
Gesamtergebnis ER	1'651'544	3'213'372	5'125'877	9'990'793	-4'624'286	14'615'079	-316%
INVESTITIONSRECHNUNG							
Investitionsausgaben	6'774'432	5'576'717	8'331'027	20'682'175	16'717'426	3'964'750	24%
Investitionseinnahmen	-3'130'722	-1'726'973	-2'121'913	-6'979'607	-6'823'545	-156'062	2%
Nettoinvestitionen	3'643'710	3'849'744	6'209'114	13'702'568	9'893'880	3'808'688	38%

Ergebnis Gemeindefinanzrating 2012

Die Bilanzwerte liegen im grünen Bereich. Alle Gemeindefinanzrechnungen zeigen einen Verlust aus betrieblicher Tätigkeit und im Gesamtergebnis sowie eine ungenügende Kennzahl zweiter Priorität (Selbstfinanzierungsanteil). Bei den Gemeinden Glarus Süd und Glarus Nord sind die kumulierten Erfolgsrechnungen der Jahre 2011 und 2012 nicht ausgeglichen und die Gemeinde Glarus und ebenfalls die Gemeinde Glarus Nord weisen eine ungenügende Kennzahl erster Priorität (Selbstfinanzierungsgrad) aus. Da die Gemeinden Glarus Süd und Glarus weder einen Bilanzfehlbetrag oder Cash Loss ausweisen, noch die Schuldenbegrenzung zur Anwendung kommt und nicht mehr als eine ungenügende Kennzahl erster Priorität und nicht mehr als vier ungenügende Kennzahlen zweiter Priorität vorweisen, werden sie im 2012 unverändert wie im Jahr 2011 als „*problematisch in einzelnen Kennzahlen*“ eingestuft. Glarus Nord muss als einzige der Glarner Gemeinden einen Cash Loss hinnehmen. Er führt dazu, dass sämtliche Investitionen nicht mit selbst erwirtschafteten Mitteln finanziert werden können. Der Finanzierungsfehlbetrag beträgt in Glarus Nord über 7,5 Millionen Franken; 1,3 Millionen durch den Cash Loss und 6,2 Millionen Franken durch die Nettoinvestitionen. Dadurch sind in der Bilanz das Finanzvermögen von 84,4 Millionen auf 73,9 Millionen und das Nettovermögen von 31,5 Millionen auf 25,6 Millionen Franken gesunken. Die Gemeinde Glarus Nord verzeichnet einen grossen Vermögensabfluss, was längerfristig zu einer Verschuldung führen wird, wenn nicht Gegensteuer gegeben wird. Der Cash Loss bzw. die negative Selbstfinanzierung charakterisiert das starke finanzielle Ungleichgewicht der Erfolgsrechnung und die damit verbundene angespannte Finanzlage in Glarus Nord. Der finanzielle Spielraum ist enger geworden. Deshalb ist die Gemeinde Glarus Nord im Rating zurückzustufen. Die Finanzlage ist neu per 31.12.2012 als „*angespannt*“ zu bewerten.

Ergebnis Gemeindefinanzrating 2012

Kriterien	Finanzlage	Glarus Süd	Glarus	Glarus Nord
Bilanzfehlbetrag	kritisch	nein	nein	nein
Schuldenbremse aktiv		nein	nein	nein
Nettoschuld mit Cashloss/Cashdrain		nein	nein	nein
3 ungenügende Kennzahlen 1. Priorität		nein	nein	nein
Cashloss/Cashdrain	angespannt	nein	nein	ja
Nettoschuld mit Finanzierungsfehlbetrag		nein	nein	nein
2 ungenügende Kennzahlen 1. Priorität		nein	nein	nein
5 ungenügende Kennzahlen 2. Priorität		nein	nein	nein
Ausgleich Erfolgsrechnung mittelfristig	problematisch in einzelnen Kennzahlen	nein	ja	nein
Verlust aus betrieblicher Tätigkeit		ja	ja	ja
Verlust Erfolgsrechnung		ja	ja	ja
1 ungenügende Kennzahl 1. Priorität		nein	ja	ja
2-4 ungenügende Kennzahlen 2. Priorität		nein	nein	nein
3 ungenügende Kennzahlen 3. Priorität	nein	nein	nein	
1 ungenügende Kennzahl 2. Priorität	unproblematisch / günstig	ja	ja	ja
1-2 ungenügende Kennzahlen 3. Priorität		nein	nein	nein
Gesamtbeurteilung		problematisch in einzelnen Kennzahlen	problematisch in einzelnen Kennzahlen	angespannt

Vergleich mit Jahresrechnungen 2009

Es stellt sich die Frage, wie sich die Steuersenkung auf den Schweizerischen Durchschnitt, die Aufgabenentflechtung zwischen dem Kanton und den Gemeinden, der neue Finanzausgleich und neue Aufgaben wie die Pflegefinanzierung oder die Einführung des revidierten Bildungsgesetzes auf die Finanzlage der ehemaligen Gemeinden ausgewirkt hätten. Dazu wurden Jahresergebnisse 2009³ der Orts-, Schul- und der Tagwensgemeinden in Glarus Süd, Glarus und Glarus Nord und 2012 um die Differenz der buchhalterischen Auswirkungen von HRM2 wie Abschreibungen, Einlagen und Entnahmen in bzw. aus Fonds, Wertberichtigungen Finanzvermögen, ausserordentliche Aufwände und Erträge und Investitionen im Betrag bis 100'000 Franken, die neu mit HRM2 der Erfolgsrechnung belastet werden können, bereinigt. Danach sind für einen direkten Vergleich dem Rechnungsjahr 2009, wie bereits im 2012 enthalten, die Steuerausfälle infolge Senkung der Gesamtsteuerbelastung auf den schweizerischen Durchschnitt gemäss Landsgemeindebeschluss 2009 (Mindereinnahmen), die Kosten der Pflegefinanzierung und Mehraufwendungen im Zusammenhang mit dem revidierten Bildungsgesetz (Mehrausgaben) angerechnet worden. Der Vergleich zeigt auf, dass die ehemaligen Gemeinden im Rechnungsjahr 2009 unter gleichen Bedingungen anstelle eines Ertragsüberschusses von 1,7 Millionen Franken einen Aufwandüberschuss von über 11 Millionen Franken hätten hinnehmen müssen. Hypothetisch wäre damit der Aufwandüberschuss der vormaligen Gemeinden unter gleichen Einflüssen und Bedingungen wie im 2012 um über 1 Millionen Franken höher ausgefallen als derjenige der heutigen Gemeinden mit rund 10 Millionen Franken. Die Berechnungen für den Vergleich 2009 und 2012 sind sehr einfach gehalten.

³ Das Rechnungsjahr 2010 eignet sich nicht für einen Vergleich. Zu stark waren die finanziellen Einflüsse im Jahr vor dem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss. Zum Beispiel sind in den Jahresrechnungen 2010 sowohl die Entschädigungen für die bisherigen als auch für die neuen Gemeindeexekutiven enthalten. Oder sie beinhalten bereits Kosten für bauliche Massnahmen und Neueinrichtungen von Büros usw. für die neue Gemeinde. Und da die periodengerechte Verbuchung von den vormaligen Gemeinden nicht immer eingehalten wurde bzw. werden konnte, enthalten die Gemeindefinanzrechnungen 2010 teilweise die (Schul-) Defizite zweier Jahre, nämlich diejenige des Jahres 2009 und des Jahres 2010.

Die Gegenüberstellung der Rechnungen zeigt nicht die Einsparungen, sondern lediglich die Nettodifferenzen zwischen der bereinigten Jahresrechnung 2009 und der Jahresrechnung 2012 auf. Sie reichen aber aus, um Tendenzen aufzuzeigen und um festzustellen, dass sich das Jahresergebnis 2012 der Gemeinden Glarus Süd und Glarus im Vergleich zu 2009 verbessert und sich dasjenige der Gemeinde Glarus Nord verschlechtert hat.

Vergleich Jahresrechnungen 2009 und 2012 unter gleichen Bedingungen

Gemeinde (in Fr.)	Glarus Süd	Glarus	Glarus Nord	Total
Ergebnis Erfolgsrechnung 2009 (- Gewinn / + Verlust)	-208'868	-1'939'812	443'995	-1'704'685
<i>Buchhalterisch bedingte Abweichungen zu 2012:</i>				-
- = Mehrabschreibungen /+ = Minderabschreibungen	-1'652'455	-1'773'197	10'578	-3'415'074
+ = Mehreinlagen/- = Mindereinlagen in Fonds u. SF	1'021'330	-70'610	-1'753'166	-802'447
+ = Mehrentnahmen/- = Minderentnahmen aus F.u.SF	1'389'439	87'687	-2'360'252	-883'127
- = Mehrabschreib./+ = Minderabschreib. FV	-271'225	-641'906	-66'491	-979'622
+ = Mehrbuchgewinne/- = Minderbuchgewinne FV	498'627	2'162'322	-607'989	2'052'959
- = a.o. Erträge/+ = a.o.Aufwände (Saldo)	-1'884'359	-11'300	-581'257	-2'476'916
Investitionen z.L. Erfolgsrechnung nach HRM2 ca.	550'000	400'000	550'000	1'500'000
<i>Mindererträge/Mehrkosten zu 2012:</i>				-
Anrechnung Minderertrag Steuern 2012	2'000'000	3'200'000	4'200'000	9'400'000
Anrechnung Mehrkosten Pflegefinanzierung im 2012	1'784'317	2'366'177	2'699'798	6'850'292
Anrechnung Mehrkosten rev. Bildungsgesetz im 2012 ca.	400'000	500'000	700'000	1'600'000
<i>Vergleich 2009 vs. 2012</i>				-
Verlust Erfolgsrechnung 2009 bereinigt	3'626'804	4'279'360	3'235'216	11'141'379
Ergebnis Erfolgsrechnung 2012 effektiv	1'651'544	3'213'372	5'125'876	9'990'792
+ = Verbesserung /- = Verschlechterung im 2012	1'975'259	1'065'988	-1'890'660	1'150'587

Schlussfolgerung

Das Finanzhaushaltsgesetz fordert einen mittelfristigen Ausgleich der kumulierten Ergebnisse der Erfolgsrechnung bzw. in der Regel innerhalb von 5 Jahren. Die nachstehende Zusammenstellung zeigt, dass die Gemeinden noch weit davon entfernt sind. Der Gemeinde Glarus Süd fehlen für einen Ausgleich der Erfolgsrechnung im Jahr 2015 rund 9 Millionen, der Gemeinde Glarus über 5 Millionen und Glarus Nord fast 10 Millionen Franken:

Kumulierte Ergebnisse Erfolgsrechnung

in Mio. Franken	Ergebnis Erfolgsrechnung				
	Gemeinde / Jahr	Rechnung 2011	Rechnung 2012	Budget 2013	Budget 2014*
Glarus Süd	-0.64	1.65	6.03	2.32	9.36
Glarus	-3.51	3.21	4.48	1.27	5.45
Glarus Nord	-0.47	5.13	3.90	1.35	9.91
Total	-4.62	9.99	14.41	4.94	24.72

(-Gewinn/+Verlust)

* = nach Gemeindeversammlungen

Eine ausgeglichene Erfolgsrechnung ist denn auch der Schlüssel zur Stabilisierung der Gemeindefinanzhaushalte. Die an der Landsgemeinde 2009 beschlossene Steuersenkung stärkt den Kanton und seine Gemeinden im interkantonalen Steuerwettbewerb. Dadurch erhalten aber die Gemeinden (und auch der Kanton) rund 10 Millionen Franken deutlich weniger Steuermittel. Zusammen mit den Mehrausgaben von rund 8,5 Millionen Franken durch die neue Pflegefinanzierung und die Teilrevision des Bildungsgesetzes bewirken sie grosse Aufwandüberschüsse. Die Mindersteuereinnahmen und die neuen Mehrkosten sind höher als die Einsparungen durch die Gemeindestrukturreform. Dies begründet auch die schwache Investitionskraft der Gemeinden mit zu kleinen Ertragsanteilen aus der

Erfolgsrechnung zur Finanzierung der Investitionen. Auf die Glarner Gemeinden warten in den kommenden Jahren anspruchsvolle finanzpolitische Herausforderungen. Es gilt dabei den Spagat zu schaffen, einen mittelfristig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen, um den Vermögensabbau zu stoppen und gleichzeitig den Handlungsspielraum für zukunftsgerichtete Investitionen zu sichern, ohne dabei die Steuern stark zu erhöhen, den Service Public zu reduzieren oder den Unterhalt der Infrastruktur zu vernachlässigen. Es liegt in der Eigenverantwortung jeder einzelnen Gemeinde, ob sie die Einnahmen (Steuern) oder/und die Ausgaben anpassen will. Die Gemeinden haben den Handlungsbedarf erkannt und einige Massnahmen bereits eingeleitet.

Antrag

Vom Gemeindefinanzrating 2012 der Glarner Gemeinden wird Kenntnis genommen.

Für das Departement

Marianne Dürst Benedetti
Landesstatthalter

Beilagen: Bericht Gemeindefinanzrating 2012 vom 11. Dez. 2013 mit Beilagen u. Anhang

Geht an:

- Departement Finanzen und Gesundheit
- Departement Volkswirtschaft und Inneres
- Finanzkontrolle
- Fachstelle für Gemeindefragen
- Gemeinden (vor Veröffentlichung)