

**B , S , S .**

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

---

# **Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Glarus**

Schlussbericht

Basel, 27. August 2012

Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Glarus

Schlussbericht

zuhanden des Departements Finanzen und Gesundheit des Kantons Glarus

Verantwortlich seitens Auftraggeber: Samuel Baumgartner

Verantwortlich seitens Auftragnehmer: Miriam Frey

Externe Begleitung: Claude Jeanrenaud, René L. Frey und Gérard Wettstein

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: [contact@bss-basel.ch](mailto:contact@bss-basel.ch)

Unser Dank gilt allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern für die wertvolle Unterstützung sowie Samuel Baumgartner und Andreas Schiesser (Departement Finanzen und Gesundheit des Kantons Glarus) für die gute Zusammenarbeit.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>II</b>
<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>III</b>
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Einführung.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Ausgangslage und Ziel der Studie .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Methodik.....</b>	<b>6</b>
3.1. Datenanalyse.....	6
3.2. Interpretation: Gespräche mit Kanton und Gemeinden .....	9
<b>4. Ergebnisse Aufgabenentflechtung 2008 .....</b>	<b>10</b>
<b>5. Ergebnisse Aufgabenentflechtung 2011 .....</b>	<b>16</b>
5.1. Bildung .....	16
5.2. Regionalverkehr.....	33
5.3. Erbschafts- und Schenkungssteuer .....	34
5.4. Lastenausgleich.....	34
5.5. Fazit Aufgabenentflechtung 2011.....	35
<b>Anhang I: Stellungnahme zum Ressourcenausgleich .....</b>	<b>36</b>
<b>Anhang II: Stellungnahme zum Lastenausgleich .....</b>	<b>38</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Schematische Darstellung zur Verbuchung von Ausgleichsfonds und Einkommens- und Gewinnsteueranteil für kantonale Schulen .....	19
Abbildung 2: Aufteilung des Nettoaufwands im Bildungsbereich auf die Gebietskörperschaften, 2008 .....	20
Abbildung 3: Aufteilung des Nettoaufwands im Bildungsbereich auf die Gebietskörperschaften, 2011 .....	20
Abbildung 4: Nettoaufwand Gemeinden, Bildung, graphische Darstellung (Aufteilung gemäss Schülerzahlen).....	25

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Interviewpartner/innen .....	9
Tabelle 2:	Erwartete Auswirkungen der Aufgabenentflechtung 2008 .....	11
Tabelle 3:	Tatsächliche Auswirkungen der Aufgabenentflechtung 2008 für den Kanton .....	12
Tabelle 4:	Nettoaufwand Kanton und Gemeinden, Bildungsbereich .....	18
Tabelle 5:	Nettoaufwand Kanton, Bildungsbereich .....	21
Tabelle 6:	Nettoaufwand Gemeinden, Bildungsbereich (Aufteilung gemäss Schülerzahlen) .....	25
Tabelle 7:	Nettoaufwand Gemeinden, Bildungsbereich (Aufteilung gemäss Kosten) .....	26
Tabelle 8:	Nettoaufwand Gemeinden, Bildungsbereich, pro Schüler .....	28
Tabelle 9:	Überblick über die Kostenveränderungen im Bildungsbereich.....	31
Tabelle 10:	Beiträge an den Regionalverkehr .....	33
Tabelle 11:	Anteil der Schulgemeinden an der Erbschafts- und Schenkungssteuer .....	34

## Zusammenfassung

### *Ausgangslage*

Mit der Gemeindestrukturreform im Kanton Glarus auf den 1.1.2011 waren eine Reform des interkommunalen Finanzausgleichs sowie eine Aufgabenneuverteilung zwischen Kanton und Gemeinden verbunden. Um die Wirkungen des neuen Steuergesetzes und des neuen Finanzausgleichsgesetzes zu prüfen, erstellt der Kanton Glarus einen Wirksamkeitsbericht, dessen Hauptbestandteil die Aufgabenentflechtung ist. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung wurde mit einer Analyse dazu beauftragt.

### *Ziel und Methodik*

Ein zentraler Grundsatz der Aufgabenentflechtung im Kanton Glarus ist die Haushaltsneutralität. Dies bedeutet, dass sich der Aufwand der öffentlichen Hand durch die Aufgabenneuverteilung insgesamt nicht erhöhen darf. Oder anders ausgedrückt: Die Steuerzahler/innen des Kantons Glarus dürfen durch den Systemwechsel nicht stärker belastet werden. Die vorliegende Analyse prüft die Haushaltsneutralität der Aufgabenentflechtung, welche in zwei Phasen vollzogen wurde (2008 und 2011).

Unser Vorgehen gliedert sich in zwei Arbeitsschritte. Zunächst nehmen wir eine Datenanalyse anhand der Jahresrechnungen von Kanton und Gemeinden vor (Schritt 1). Dabei überprüfen wir die im Vorfeld *angenommenen* Mehrbelastungen und Entlastungen von Kanton und Gemeinden in den von der Aufgabenentflechtung betroffenen Bereichen und vergleichen diese mit den *tatsächlich resultierten* Mehrbelastungen und Entlastungen. Danach verifizieren und interpretieren wir die Ergebnisse in Gesprächen mit Kantons- und Gemeindevertreter/innen (Schritt 2).

### *Ergebnisse Aufgabenentflechtung 2008*

Die Aufgabenentflechtung im Jahr 2008 betraf fünf Bereiche: Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens, Aufhebung der Gemeindebeiträge an den abgeltungsberechtigten Regionalverkehr, Aufhebung der Lehrortsbeiträge der Gemeinden, Aufhebung der Gemeindebeiträge an die landwirtschaftlichen Familienzulagen, Aufhebung des Anteil der Gemeinden an die Ergänzungsleistungen.

Insgesamt war die Mehrbelastung des Kantons etwas grösser als angenommen. Dies lag am substanziell gestiegenen Aufwand der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Da jedoch davon auszugehen ist, dass dieser Anstieg keinen direkten Zusammenhang

zur Aufgabenentflechtung hat, ist die Haushaltsneutralität (kein Kostenanstieg aufgrund der Aufgabenentflechtung) dennoch erfüllt.

Zu beachten ist, dass der Kostenanstieg der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Vorfeld zwar bereits antizipiert wurde, dass bei den erwarteten Veränderungen aber explizit keine prognostizierten Kostenveränderungen berücksichtigt wurden. Weiter wurde die Mehrbelastung des Kantons bewusst nicht restlos kompensiert.

### *Ergebnisse Aufgabenentflechtung 2011*

Die Aufgabenentflechtung 2011 beinhaltet eine Aufgabenneuverteilung in den früheren Verbundaufgaben Volksschule (Kommunalisierung) und Regionalverkehr (Kantonalisierung). Weiter wird der Lastenausgleich, der früher horizontal finanziert wurde, ab 2011 vertikal finanziert. Schliesslich steht der Ertrag der Erbschafts- und Schenkungssteuer neu nur noch dem Kanton zur Verfügung (früher: Aufteilung zwischen Kanton und Schulgemeinden).

Insgesamt konnte die Haushaltsneutralität eingehalten werden. Die neue Aufteilung des Steueraufkommens basiert auf Basis der zurzeit verfügbaren Daten auf grundsätzlich richtigen Annahmen.

Entscheidend für die Beurteilung ist die Analyse für den Bildungsbereich – als dem grössten Kostenfaktor der Aufgabenentflechtung 2011:

Die erwartete Entlastung des Kantons im Bildungsbereich konnte mit einer Ausnahme (Sonderschulen) realisiert werden. Dieser Kostenanstieg im Sonderschulbereich hatte allerdings keinen direkten Zusammenhang mit der innerkantonalen Aufgabenentflechtung, sondern war eine Folge der NFA.

Die erwartete Mehrbelastung der Gemeinden durch die Aufgabenentflechtung im Bildungswesen stimmt zum Zeitpunkt der Analyse in etwa mit der tatsächlichen überein. Allerdings gilt es, auch die zukünftige Kostenentwicklung im Bildungsbereich zu beachten, da sich die Belastungen der Gemeinden insbesondere aufgrund verzögerter Kostenfolgen der neuen Aufgaben im Rahmen von HarmoS und dem revidierten Bildungsgesetz künftig ändern können.

### *Fazit und Empfehlungen*

Die Haushaltsneutralität wurde bei beiden Phasen der Aufgabenentflechtung eingehalten. Sowohl der Kanton (Sozialhilfe) wie auch die Gemeinden (Bildungsbereich) sind zwar teilweise mit neuen Anforderungen und steigenden Ausgaben konfrontiert, diese haben jedoch keinen direkten Zusammenhang zur Aufgabenentflechtung.

Auch die Neu-Aufteilung des Steueraufkommens beruht auf grundsätzlich richtigen Annahmen – allerdings mit zwei Vorbehalten:

- Die Analyse basiert auf einem Vergleich zwischen der Situation vor der Aufgabenentflechtung und dem ersten Jahr nach der Aufgabenentflechtung. Kosten, welche erst zeitlich verzögert wirken, konnten daher nicht analysiert werden.
- Das Vorgehen zur Neu-Aufteilung des Steueraufkommens war nicht konsistent. Teilweise wurden zukünftige Entwicklungen quantitativ berücksichtigt, teilweise nur in einer groben Einschätzung qualitativ diskutiert und in gewissen Fällen gar bewusst ausgeklammert.

Bei allfälligen zukünftigen Aufgabenentflechtungen ist u.E. daher insbesondere auf zwei Punkte zu achten: Die erwarteten Veränderungen sollten nach derselben Methode konsistent berechnet werden. Insbesondere ist zu diskutieren, ob Prognoseelemente berücksichtigt werden sollen und falls ja, müsste dies in allen betroffenen Bereichen getan werden. Zudem sind Vorgehen und Ergebnis transparent zu dokumentieren (anhand einer klar definierten Struktur).



## 1. Einführung

Im Jahr 2006 beschlossen die Glarnerinnen und Glarner an der Landsgemeinde die bislang wohl grundlegendste Gebietsreform in der Schweiz: Aus den 25 Ortsgemeinden, den 18 Schulgemeinden, den 16 Fürsorgegemeinden und den 9 Tagwen sollten drei grosse und starke Einheitsgemeinden werden. Nach einer vierjährigen intensiven Projekt- und Vorbereitungsphase konnte die Gemeindestrukturreform auf den 1.1.2011 offiziell vollzogen werden.<sup>1</sup>

Mit der Gemeindestrukturreform waren eine Reform des interkommunalen Finanzausgleichs sowie eine Aufgabenneuverteilung zwischen Kanton und Gemeinden verbunden. Dies erlaubt, die Chancen und Potenziale der neuen Gemeindestruktur optimal zu nutzen. Der neue Finanzausgleich trat auf den 1.1.2011 in Kraft. Die Aufgabenentflechtung wurde in zwei Phasen vollzogen (2008 und 2011).

Um die Wirkungen des neuen Finanzausgleichsgesetzes zu prüfen, den Nutzen ggf. noch zu erhöhen und bei Bedarf möglichst schnell Anpassungen vornehmen zu können, erstellt der Kanton Glarus einen Wirksamkeitsbericht.<sup>2</sup> Der Wirksamkeitsbericht beinhaltet vier Bereiche:

1. Aufgabenentflechtung / Aufteilung Steuerertrag
2. Ressourcenausgleich
3. Lastenausgleich
4. Globalbilanz

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung wurde damit beauftragt, eine Analyse zum ersten Bereich – der Aufgabenentflechtung – zu erarbeiten, welche dann als Grundlage für den Wirksamkeitsbericht dient. Die Ergebnisse dieser Analyse sind Inhalt des vorliegenden Berichts.

Der Ressourcenausgleich und der Lastenausgleich wurden vom Departement Finanzen und Gesundheit des Kantons Glarus berechnet resp. evaluiert. Wir haben dazu ein kritisches Review vorgenommen. Die Stellungnahmen finden sich im Anhang.

---

<sup>1</sup> Die 16 Fürsorgegemeinden wurden dabei bereits auf Ende 2007 aufgehoben.

<sup>2</sup> Die gesetzlichen Grundlagen für diesen Wirksamkeitsbericht finden sich in:

Art. 13 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Abs. 4) „Der Regierungsrat erstattet dem Landrat nach Vorliegen der Rechnungsabschlüsse 2011 von Kanton und Gemeinden Bericht über die Auswirkungen zur Einführung des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Wirksamkeitsbericht) ...“ und in

Art. 260 des Steuergesetzes (Abs. 4): „Der Regierungsrat erstattet dem Landrat nach Vorliegen der Rechnungsabschlüsse 2011 von Kanton und Gemeinden Bericht über die Auswirkungen des fiskalischen Systemwechsels (Wirksamkeitsbericht) ...“.

## 2. Ausgangslage und Ziel der Studie

In den letzten Jahren hat der Kanton Glarus eine umfassende Aufgabenentflechtung vollzogen. Diese resultierte einerseits aus der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA),<sup>3</sup> andererseits spielte die Gemeindestrukturreform eine zentrale Rolle. Auf den 1.1.2011 fusionierten die 25 Ortsgemeinden, die 18 Schulgemeinden und die 9 Tagwen des Kantons Glarus zu 3 Einheitsgemeinden – Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd.

Mit der Gemeindestrukturreform erfolgte gleichzeitig eine innerkantonale Aufgabenentflechtung. Die Volksschule ist auf den 1.1.2011 kommunalisiert worden. Im Bereich „Öffentlicher Verkehr“ übernimmt der Kanton demgegenüber neu sämtliche Kosten des Regionalverkehrs. Weiter wird der Lastenausgleich – welcher früher horizontal (d.h. durch die Gemeinden) finanziert wurde – neu vertikal (d.h. durch den Kanton) finanziert. Aus finanzieller Sicht gab es weiter die Änderung, dass die Erbschafts- und Schenkungssteuer neu allein dem Kanton zusteht.

Ein zentraler Grundsatz der Aufgabenentflechtung im Kanton Glarus ist die Haushaltsneutralität. Dies bedeutet, dass sich die finanziellen Belastungen durch die Aufgabenneuverteilung für Kanton und Gemeinden insgesamt nicht erhöhen dürfen. Oder anders ausgedrückt: Die Steuerzahler/innen des Kantons Glarus dürfen insgesamt durch den Systemwechsel nicht stärker belastet werden. Möglicherweise könnten sie mittelfristig durch die optimierte Aufgabenteilung sogar entlastet werden. Aufgrund der Aufgabenentflechtung resultiert aber eine veränderte finanzielle Belastung zwischen Kanton und Gemeinden. Aus diesem Grund wurde die Verteilung des Steueraufkommens angepasst. Der Steuerfuss von insgesamt 114 Prozent wurde neu aufgeteilt: Der Kanton erhält neu 54%, die Gemeinden 60%. Im Rahmen der Studie sollen die Korrektheit der getroffenen Annahmen bezüglich Aufgabenentflechtung (Analyse der tatsächlichen Entwicklung) und die daraus abgeleitete neue Aufteilung des Steueraufkommens überprüft werden. Die grundlegende Frage ist: Konnte die Haushaltsneutralität eingehalten werden?

Neben der aktuellen Aufgabenentflechtung gilt es auch, die Aufgabenentflechtung 2008, welche mit der NFA vollzogen wurde, zu überprüfen. Der wichtigste Bereich der damaligen Aufgabenneuverteilung zwischen Kanton und Gemeinden war die Kantonalisierung des Sozialwesens.

---

<sup>3</sup> Die Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen wurden teilweise verändert.

### 3. Methodik

Unser Vorgehen gliedert sich in zwei Arbeitsschritte. Zunächst nehmen wir eine Datenanalyse anhand der Jahresrechnungen von Kanton und Gemeinden vor. Dabei überprüfen wir die im Vorfeld angenommenen Mehrbelastungen und Entlastungen von Kanton und Gemeinden in den von der Aufgabenentflechtung betroffenen Bereichen und vergleichen diese mit den tatsächlich resultierten Mehrbelastungen und Entlastungen.

Danach verifizieren und interpretieren wir die Ergebnisse in Gesprächen mit Kantons- und Gemeindevertreter/innen.

Wir betrachten dabei die Aufgabenentflechtungen der Jahre 2008 und 2011.

#### 3.1. Datenanalyse

Im ersten Schritt der Datenanalyse berechnen wir die Abweichungen zwischen den vom Kanton angenommenen und den tatsächlichen Belastungen und Entlastungen, d.h. wir vergleichen den zuvor erwarteten und den tatsächlichen Nettoaufwand.<sup>4</sup>

##### *Erwartete Veränderungen*

Die erwarteten Veränderungen sind der Referenzpunkt, mit dem wir die tatsächlichen Entwicklungen vergleichen.

Der Kanton hat die erwarteten Veränderungen der Aufwände und Erträge von Kanton und Gemeinden im Vorfeld geschätzt. Diese erwarteten Mehrbelastungen / Entlastungen sind in den Memorials für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2010 (für die Aufgabenentflechtung 2011) resp. 2007 (für die Aufgabenentflechtung 2008) aufgeführt.

Die grundlegende Annahme ist jeweils, dass die Aufgabenentflechtung haushaltsneutral ist, d.h. dass der *Gesamtaufwand* von Kanton und Gemeinden vor und nach der Aufgabenentflechtung gleich hoch ist. Dies bedeutet, dass aus der Mehrbelastung der einen Gebietskörperschaft (z.B. Gemeinden) eine Entlastung der anderen Gebietskörperschaft (z.B. Kanton) im selben Umfang resultiert. Die Schätzungen basieren auf der Basis früherer Rechnungen (2004/2005 für die erste Aufgabenentflechtung resp. 2008 für die zweite Aufgabenentflechtung).

---

<sup>4</sup> Wir betrachten den Nettoaufwand, da darin die Transfers zwischen Kanton und Gemeinden resp. zwischen einzelnen Gemeinden bereinigt sind. Ein Vergleich mit den Bruttoaufwendungen (unter Abzug der Transfers) liefert jedoch ähnliche Ergebnisse.

Beispiel Volksschule: Auf Basis des Rechnungsjahres 2008 wurde die Netto-Mehrbelastung für die Gemeinden berechnet, welche bei einer Kommunalisierung der Volksschule anfallen (unter der Annahme, dass sich die Ausgaben nicht verändern). Beispielsweise fällt mit der Aufgabenentflechtung der Beitrag des Kantons an die Besoldungen für Kindergärtner/innen weg. Dieser Beitrag betrug 2008 rund 1.9 Mio. CHF. Somit wird eine Mehrbelastung der Gemeinden von jährlich 1.9 Mio. CHF in diesem Bereich geschätzt. Analog wurde bei allen anderen Rechnungspositionen vorgegangen, welche mit der Aufgabenentflechtung zusammenhängen. Die summierten Veränderungen ergaben eine Netto-Mehrbelastung der Gemeinden von 17.5 Mio. CHF pro Jahr resp. eine Entlastung des Kantons von 17.5 Mio. CHF pro Jahr. In qualitativen Überlegungen wurde zudem eine zeitliche Entwicklung berücksichtigt: Die Einführung von Schulleitungen und der Blockunterricht führen zu höheren Ausgaben als 2008, sinkende Schülerzahlen und eine optimierte Schulplanung zu tieferen Ausgaben. Zu überprüfen ist, ob sich die entgegenlaufenden Einflussfaktoren tatsächlich ausgleichen (und damit die Abstellung auf 2008 gerechtfertigt ist) oder ob die angenommene Entwicklung und die angenommenen Werte systematisch und deutlich von den tatsächlichen Werten abweichen, und daher die Aufteilung des Steueraufkommens angepasst werden müsste.

*Einschub zur Methodik:* Der Kanton Glarus geht bei der Berechnung der erwarteten Veränderung davon aus, dass die Gesamtaufwände nicht steigen. Allerdings ist zu beachten, dass alle Ausgaben aufgrund der Teuerung i.d.R. nominell steigen werden (ca. 0.5% der Lohnsumme pro Jahr), dies jedoch keine realen Kostenanstiege sind. Je weiter das Basisjahr der Annahmen vom Jahr der Aufgabenentflechtung entfernt liegt, desto grösser ist die Abweichung. Dies ist bei der Interpretation zu beachten: Die Annahme „gleich bleibende Kosten“ wäre somit auch bei einem Kostenanstieg im Rahmen der Teuerung noch erfüllt. Auf den Ausgleich selbst hat die Teuerung zudem keinen Einfluss, denn der Ausgleichsbetrag wird nicht absolut, sondern relativ zum Steueraufkommen festgelegt (welches bei einer Teuerung ebenfalls steigt).

Wenn man hingegen davon ausgeht, dass gewisse Aufwände *insgesamt* substantiell steigen / sinken werden und eine Gebietskörperschaft aufgrund der Aufgabenentflechtung davon stärker betroffen ist als die andere, ist zu diskutieren, ob dies bei den Annahmen berücksichtigt wird. In diesem Fall könnte eine Schätzung über die Zukunft (Entwicklung ohne Aufgabenentflechtung) gemacht werden.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Dieses Vorgehen wurde bspw. bei der NFA angewandt.

### *Tatsächliche Veränderungen*

Zur Analyse der tatsächlichen Mehrbelastungen und Entlastungen analysieren wir die Jahresrechnungen von Kanton und Gemeinden. Dabei vergleichen wir den Nettoaufwand in den relevanten Bereichen in der Situation vor der Aufgabenentflechtung<sup>6</sup> mit derjenigen in der Situation im ersten Jahr nach der Aufgabenentflechtung. Die Differenz aus diesen Werten müsste der vom Kanton angenommenen Mehrbelastung / Entlastung entsprechen.

### *Abweichungen*

Die Differenz zwischen erwarteten und tatsächlichen Veränderungen bezeichnen wir als Abweichung. Die Abweichungen werden differenziert nach Bereichen ausgewiesen. Klar ist, dass die Aufwände und Erträge Schwankungen unterliegen. Es sind daher nur grosse Abweichungen relevant.

---

<sup>6</sup> Als Situation vor der Aufgabenentflechtung betrachten wir für die Aufgabenneuverteilung 2008 das letzte Jahr davor (2007). Das gleiche Vorgehen wollten wir für die Aufgabenentflechtung 2011 wählen. Da das Jahr 2010 aufgrund der Vorbereitungen auf die Gemeindestrukturreform nach Angaben von Kantons- und Gemeindevertreter/innen jedoch viele einmalige Kosten verursacht hat und daher nicht für Vergleichszwecke geeignet ist, betrachten wir den Nettoaufwand von 2008 (Basis der Schätzungen).

### 3.2. Interpretation: Gespräche mit Kanton und Gemeinden

Die Ergebnisse der Datenanalyse haben wir mit den Finanzverwalter/innen und weiteren Fachpersonen von Kanton und Gemeinden diskutiert (vgl. Tabelle 1).<sup>7</sup>

Tabelle 1: Interviewpartner/innen

Name	Kanton / Gemeinden	Funktion
Andreas Schiesser	Kanton	Departement Finanzen und Gesundheit des Kantons Glarus (Finanzverwalter)
Urs Kundert	Kanton	Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Glarus (Fachstelle für Gemeindefragen)
Andrea Glarner	Kanton	Departement Bildung und Kultur des Kantons Glarus (Hauptabteilungsleiterin Volksschule und Sport)
Christoph Zimmermann	Kanton	Departement Bildung und Kultur des Kantons Glarus (Departementssekretär)
Lilli Marti	Gemeinden	Finanzverwalterin Gemeinde Glarus Süd
Heinrich Stucki	Gemeinden	Hauptabteilungsleiter Finanzen Gemeinde Glarus
Jakob Albrecht	Gemeinden	Finanzverwalter Gemeinde Glarus Nord

Diese Gespräche hatten zwei Ziele: Verifikation der Ergebnisse und Erklärung der Abweichungen.

*Verifikation der Ergebnisse:* Gibt es möglicherweise von uns unberücksichtigte Faktoren, welche die Vergleichbarkeit der Jahresrechnungen einschränken? Diese Frage haben wir bei den Gesprächen diskutiert. Die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd haben uns zudem ihre internen Berechnungen für 2008 resp. 2009 zur Verfügung gestellt und sind mit uns zusammen allfälligen Abweichungen nachgegangen.

*Erklärung der Abweichungen:* Weshalb stimmen die Veränderungen nicht mit den Erwartungen überein? Alle Gemeinden haben zu diesem Zweck die Gründe mit uns ausführlich diskutiert und unsere Fragen zudem mittels einer schriftlichen Stellungnahme erörtert.

<sup>7</sup> Weiter haben wir einige spezifische Rückfragen mit Samuel Baumgartner (Departement Finanzen und Gesundheit) und Ernst Grünenfelder (Departement Bau und Umwelt) diskutiert..

## 4. Ergebnisse Aufgabenentflechtung 2008

### *Gesamtübersicht*

Mit dem Inkrafttreten der NFA brachte das Jahr 2008 eine Vielzahl von Änderungen für die Kantone. Auch die Gemeinden waren davon betroffen. Gleichzeitig hat der Kanton Glarus in verschiedenen Bereichen eine innerkantonale Aufgabenverteilung durchgeführt. Es gilt, die Annahmen dieser Aufgabenverteilung zu beurteilen und mit den tatsächlichen Veränderungen zu vergleichen.

Wichtig ist: Wir betrachten nur diejenigen Bereiche, bei welchen eine Verschiebung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden stattgefunden hat. Bereiche, bei denen sich die Belastungen und Entlastungen lediglich aufgrund der Einführung der NFA änderten (z.B. Entlastungen für Kanton und Gemeinden bei den individuellen Leistungen der AHV/IV), werden nicht analysiert.

Folgende fünf Bereiche waren von der Aufgabenentflechtung 2008 betroffen:

- Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens
- Aufhebung der Gemeindebeiträge an den abgeltungsberechtigten Regionalverkehr
- Aufhebung der Lehrortsbeiträge der Gemeinden
- Aufhebung der Gemeindebeiträge an die landwirtschaftlichen Familienzulagen
- Aufhebung des Anteil der Gemeinden an den Ergänzungsleistungen (EL)

Die Gemeinden wurden in allen fünf Bereichen entlastet.

Bis 2008 war die Spitex zudem eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden, seit 2008 ist die ambulante Langzeitpflege eine Gemeindeaufgabe. Im Rahmen einer Übergangsordnung (bis 2013) trägt der Kanton jedoch weiterhin an die Kosten bei und zwar im Umfang der zuvor geleisteten Bundes- und Kantonsanteile. Da sich die Belastung der Gemeinden im Bereich Spitex bislang noch nicht verändert hat, wird ihre zukünftig anfallende Mehrbelastung erst nach Ablauf der Übergangsordnung kompensiert werden.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu das Memorial 2007 für die Landsgemeinde (S. 190) sowie den Antrag und Beschluss über die Anpassung der Landsgemeindevorlage 2007 zur Kompensation der Entlastung der Gemeindehaushalte durch die NFA und die vorgezogenen innerkantonalen Entflechtungen von Aufgaben und Finanzströmen aufgrund der Änderung der Verordnung über die spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege. (Erlassen vom Landrat am 21. November 2007)

### *Erwartete Veränderungen*

Im Memorial 2007 sind die erwarteten Veränderungen aufgeführt.

*Tabelle 2: Erwartete Auswirkungen der Aufgabenentflechtung 2008*

Bereich	Erwartete Auswirkung Kanton*	Erwartete Auswirkung Gemeinden*
Kantonalisierung Sozial- und Vormundschaftswesen (ohne EL/Heime)	6'178'000	-6'178'000
Aufhebung Gemeindebeiträge an Regionalverkehr	1'144'000	-1'144'000
Aufhebung der Lehrortsbeiträge der Gemeinden	1'700'000	-1'700'000
Aufhebung Gemeindebeiträge an landwirtschaftlichen Familienzulagen	115'000	-115'000
Aufhebung des Anteil der Gemeinden an Ergänzungsleistungen (EL)	4'748'000	-4'748'000
<b>Total</b>	<b>13'885'000</b>	<b>-13'885'000</b>

Quelle: Memorial für die Landsgemeinde 2007, S. 149 und S. 190

\* (-) Entlastung

Anmerkung: Die erwartete Auswirkung bei der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesen im Bereich EL haben wir zum Bereich „Aufhebung des Anteils der Gemeinden an EL“ gezählt, da dies der Verbuchung in der Jahresrechnung des Kantons entspricht. Weiter haben wir den Heimbereich nicht aufgeführt (vgl. dazu die Erläuterungen weiter unten).

*Beurteilung der erwarteten Veränderungen:* Wie bereits in Kapitel 3 aufgeführt basieren die Annahmen zur erwarteten Auswirkung der Aufgabenentflechtung 2008 auf den Zahlen der Basisjahre 2004/2005.

Allerdings wurde die Berechnung nicht konsistent auf den Aufwand 2004/2005 abgestützt. So wurden im Bereich Regionalverkehr um 0.5 Mio. CHF höhere Kosten berücksichtigt als 2004/2005 auftraten. Dies lässt sich wie folgt erklären: Bis und mit 2007 betrug die durchschnittliche Beteiligung aller Gemeinden am Regionalverkehr 0.65 Mio. CHF pro Jahr. Ab 2008 wäre diese Beteiligung aufgrund der NFA um 0.5 Mio. CHF gestiegen.<sup>9</sup> Insgesamt wären die Gemeinden ab 2008 somit mit 1.15 Mio. CHF belastet gewesen, was durch die Aufgabenentflechtung entfiel. Der Kanton liess sich diesen Betrag abgelten.

Dieses Vorgehen ist allerdings wenig konsistent mit den übrigen Bereichen, da eine zukünftige Entwicklung berücksichtigt wird. Es ist jedoch u.E. insofern korrekt, als dass zwischen Kanton und Gemeinden zuvor eine Kompensation der finanziellen Auswirkungen der NFA<sup>10</sup> erfolgt war und zwar auf Basis der „alten“ Aufgabenverteilung. Der Ausgleich im Bereich Regionalverkehr erfolgte daher

<sup>9</sup> Vgl. Memorial Landsgemeinde 2007, S. 184: „Auf diese Weise beteiligten sich die Gemeinden jährlich mit durchschnittlich 0,65 Millionen Franken am Regionalverkehr. Durch die Reduktion der Bundesabgeltung hätten sie mit Mehrkosten von rund 0,5 Millionen Franken zu rechnen.“

<sup>10</sup> Vgl. Memorial 2007, S. 178. Die Kompensation zwischen Kanton und Gemeinden über die Anpassung der Anteile von Einkommens- und Gewinnsteuer ist nicht Bestandteil der vorliegenden Analyse. Sie ist aber insofern zu berücksichtigen, als dass sie die hypothetische Mehrbelastung im Regionalverkehr zu erklären vermag.



fälschlicherweise und musste korrigiert werden. Dennoch erachten wir das Vorgehen als wenig transparent. Nachvollziehbarer wäre wahrscheinlich gewesen, die finanziellen Auswirkungen der NFA auf Basis der neuen Aufgabenverteilung nochmals zu berechnen und bei den Annahmen zur Aufgabenentflechtung die zukünftige Entwicklung nicht zu berücksichtigen.

### *Tatsächliche Veränderungen und Abweichung*

Tabelle 3 führt die effektiven Veränderungen zwischen 2007 und 2008 in den von der Aufgabenentflechtung betroffenen Bereichen aus Sicht des Kantons<sup>11</sup> im Überblick auf. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die Annahmen nicht *exakt* mit den tatsächlichen Veränderungen übereinstimmen werden. Zum einen unterliegen die Aufwände jährlichen Schwankungen und zum anderen fand 2006 eine Verwaltungsreorganisation statt, welche die Vergleichbarkeit mit den Basisjahren 2004/2005 ggf. leicht einschränkt. Wir analysieren somit nur diejenigen Abweichungen näher, welche deutlich von den Annahmen abweichen.

*Tabelle 3: Tatsächliche Auswirkungen der Aufgabenentflechtung 2008 für den Kanton*

Bereich	2007*	2008*	Veränderung	Annahme	Abweichung**
<b>Aufhebung von Gemeindebeiträgen</b>					
Aufhebung Gemeindebeitr. Regionalverkehr	-674'448	0	674'448	1'144'000	-469'552
Aufhebung Gemeindebeitr. landwirt. Fam.zulagen	-108'436	0	108'436	115'000	-6'564
Aufhebung des Anteil der Gemeinden an EL	-4'569'688	0	4'569'688	4'748'000	-178'312
<b>Weitere Bereiche</b>					
Sozial- und Vormundschafswesen (ohne Heime)	1'543'199	9'421'763	7'878'564	6'178'000	1'700'564
<i>davon Sozialhilfe</i>	<i>3'900'000</i>	<i>5'185'701</i>	<i>1'285'701</i>	<i>0</i>	<i>1'285'701</i>
<b>Total</b>			<b>13'231'135</b>	<b>12'185'000</b>	<b>1'046'135</b>

\* (-) Erträge für den Kanton

\*\* Abweichung = Veränderung - Annahme, (+) geringere Entlastung / grössere Mehrbelastung als angenommen

Quelle: Jahresrechnung des Kantons 2007 und 2008, Memorial 2007, S. 149 und S. 190

Insgesamt ist die Mehrbelastung des Kantons etwas grösser als angenommen. Dies liegt jedoch an den gestiegenen Ausgaben für die Sozialhilfe, welche nicht direkt etwas mit der Aufgabenentflechtung zu tun haben. Wenn man diese Veränderung ausschliesst, entspricht die Mehrbelastung des Kantons in etwa der angenommenen.

In Bezug auf die einzelnen Bereiche lassen sich folgende Aussagen machen:

<sup>11</sup> Für die Aufgabenentflechtung 2008 genügt es u.E., die Kantonsrechnungen zu analysieren. Grund: Die von der Aufgabenentflechtung betroffenen Bereiche sind jeweils direkt aus der Kantonsrechnung ersichtlich (z.B. Gemeindebeiträge). Bei der Aufgabenentflechtung 2011 (s.u.) werden wir hingegen Kanton- und Gemeindeebene differenziert analysieren.

*Aufhebung Gemeindebeiträge an Regionalverkehr:* Wie oben bereits erwähnt, ist die angenommene Veränderung nur deshalb höher, weil die Kompensation der finanziellen Auswirkungen der NFA korrigiert wurde. Bereinigt man diesen Betrag der hypothetischen Mehrbelastung (ca. 0.5 Mio. CHF), würde die tatsächliche Veränderung mit der erwarteten übereinstimmen.

Anmerkung: Insgesamt stiegen die Nettoaufwendungen des Kantons für den Regionalverkehr deutlich an (in der Tabelle nicht abgebildet) und zwar stärker als durch die Aufhebung der Gemeindebeiträge erwartet werden konnte. Der Grund hierfür kann allerdings nicht mehr eruiert werden. Aus unserer Sicht ist es unwahrscheinlich, dass der Kostenanstieg *aufgrund* der weggefallenen Gemeindebeiträge resultiert ist. Mögliche Gründe könnten z.B. Angebotserweiterungen sein. Wir gehen somit von keinem direkten Zusammenhang zur Aufgabenentflechtung aus.

*Aufhebung Gemeindebeiträge an die landwirtschaftlichen Familienzulagen:* Die erwartete Veränderung stimmt mit der tatsächlichen überein.

*Aufhebung des Anteils der Gemeinden an die EL:* Die erwartete Veränderung stimmt mit der tatsächlichen überein. Anmerkung: Die erwartete Veränderung entspricht natürlich nicht exakt der tatsächlichen. Aber aufgrund der Tatsache, dass die Aufwände jedes Jahr Schwankungen unterliegen und die Abweichung weniger als 5% der tatsächlichen Veränderung beträgt, beurteilen wir dies als Übereinstimmung.

*Sozial- und Vormundschaftswesen:* Die Nettoaufwände des Kantons für das Sozial- und Vormundschaftswesen stiegen stärker als erwartet. Dies liegt an den stark gestiegenen Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe (inkl. Vollzug des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger ZUG, Zunahme von 3.9 Mio. CHF auf 5.2 Mio. CHF). Mit diesem Anstieg wurde bereits im Memorial 2007 (S. 149) gerechnet. Allerdings wurden diese prognostizierten Mehrkosten – gleich wie z.B. die Teuerung – ausdrücklich nicht kompensiert (gemäss dem Vorgehen, dass die zukünftige Entwicklung bei den Annahmen nicht berücksichtigt wird).

Die Gründe für den Anstieg der Sozialhilfeausgaben wurden im Memorial 2007 nicht erwähnt. Sind die Kosten *aufgrund* der Aufgabenentflechtung gestiegen, wäre die Haushaltsneutralität nicht erfüllt. Dies erscheint zwar eher unwahrscheinlich, konnte von uns jedoch nicht vollständig geklärt werden. Da es sich bei den Aufwendungen allerdings um die effektiven Zahlungen an die Sozialhilfeempfänger/innen und nicht um Lohn- und Administrationskosten handelt (welche bei einer Kantonalisierung aufgrund der höheren Professionalisierung ggf. steigen), gehen wir nicht davon aus, dass die Veränderung aufgrund der Kantonalisierung resultiert

ist. Betrachtet man die Sozialhilfequote des Kantons Glarus, sieht man zwischen 2007 und 2008 einen deutlichen Anstieg (von 1.8 auf 2.2). Die Sozialhilfequote schwankt allerdings und lag z.B. auch bereits 2005 bei 2.2.<sup>12</sup>

*Lehrortsbeiträge:* Die Auswirkung der Lehrortsbeiträge kann mit den Kantonsrechnungen nicht direkt überprüft werden und ist daher in Tabelle 3 nicht aufgeführt. Grund: Nicht alle Lehrortsbeiträge der Gemeinden sind in den Rechnungen des Kantons ersichtlich (Beispiel kaufmännische Berufsfachschule Glarus KBS: Es wird eine separate Rechnung geführt. Die Lehrortsbeiträge der Gemeinden sind in der Kantonsrechnung nicht ersichtlich, sondern wirken indirekt (ohne Lehrortsbeiträge hätte die KBS Glarus ein höheres Defizit und der Kanton müsste mehr Beiträge leisten)).

*Heimbereich:* Der Heimbereich konnte in der Analyse nicht detailliert berücksichtigt werden, da die Mehrausgaben des Kantons nicht nach Aufgabenentflechtung und NFA separiert werden können. Der Vollständigkeit halber führen wir hier jedoch die im Vorfeld gemachten Überlegungen auf. Im Memorial 2007 wird durch die Übernahme der Heimkosten aufgrund der Aufgabenentflechtung ein Kostenanstieg für den Kanton von 1.774 Mio. CHF angenommen. Dies wurde mit dem Übertrag von 1 Steuerprozent abgegolten. Da 1 Steuerprozent jedoch „nur“ 1.145 Mio. CHF entspricht, ist dies keine vollständige Kompensation. Der restliche Betrag von 629'000 CHF muss vom Kanton über die laufende Rechnung getragen werden. Ob diese Mehrkosten tatsächlich in der angenommenen Höhe anfielen, kann aus den oben genannten Gründen mit der vorliegenden Analyse zwar nicht überprüft werden. Aber es ist zu beachten, dass mit diesem Vorgehen von der Methode abgewichen wurde, dass jeweils die Ausgaben eines Basisjahres kompensiert werden.

#### *Fazit Aufgabenentflechtung 2008*

Insgesamt war die Mehrbelastung des Kantons etwas grösser als angenommen. Dies lag am substanziell gestiegenen Aufwand der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Es ist davon auszugehen, dass dieser Anstieg keinen direkten Zusammenhang zur Aufgabenentflechtung hat. Die Haushaltsneutralität (kein Kostenanstieg aufgrund der Aufgabenentflechtung) wurde somit eingehalten.

---

<sup>12</sup> Quelle: Bundesamt für Statistik, Sozialhilfestatistik 2005/2007/2008 und ESPOP 2004/2006/2007

In Bezug auf die Neu-Aufteilung des Steueraufkommens war die Berechnung der erwarteten Veränderungen hingegen nicht konsistent:

- In einigen Bereichen wurde die zukünftige Entwicklung berücksichtigt. Beispiel: Regionalverkehr.
- In anderen Bereichen wurde die zukünftige Entwicklung zwar geschätzt, aber bei der Kompensation nicht berücksichtigt. Beispiel: Sozialhilfe.
- Im Heimbereich schliesslich wurde weniger als die Ausgaben im Basisjahr ausgeglichen.

Aus unserer Sicht ist daher zukünftig insbesondere auf zwei Punkte zu achten: Die erwarteten Veränderungen sollten nach derselben Methode konsistent berechnet werden. Zudem sind Vorgehen und Ergebnis transparent zu dokumentieren (anhand einer klar definierten Struktur).

## 5. Ergebnisse Aufgabenentflechtung 2011

Die Aufgabenentflechtung 2011 beinhaltet eine Aufgabenneuverteilung in den früheren Verbundaufgaben Volksschule (Kommunalisierung) und Regionalverkehr (Kantonalisierung). Weiter wird der Lastenausgleich, der früher horizontal finanziert wurde, ab 2011 vertikal finanziert. Schliesslich steht der Ertrag der Erbschafts- und Schenkungssteuer neu nur noch dem Kanton zur Verfügung (früher: Aufteilung zwischen Kanton und Schulgemeinden).

Gemäss den Annahmen im Memorial 2010 führt diese Aufgabenneuverteilung insgesamt zu einer Netto-Mehrbelastung der Gemeinden von 15.8 Mio. CHF pro Jahr resp. zu einer Entlastung des Kantons um 15.8 Mio. CHF. Darauf basierend wurde die Aufteilung des Steueraufkommens angepasst. Das vorliegende Kapitel überprüft die getroffenen Annahmen.

### 5.1. Bildung

In der Datenanalyse werden die Aufwendungen im Bildungsbereich vor und nach der Aufgabenentflechtung anhand der Erfolgsrechnungen von Kanton und Gemeinden miteinander verglichen. Dieser Vergleich ist mit einigen Problemen konfrontiert, welche dazu führten, dass wir verschiedene Korrekturen durchführen mussten. Diese sind nachfolgend aufgeführt.

*Unterschiedliche Gliederung der Erfolgsrechnungen von Kanton und Gemeinden:* Der Kanton verwendete früher nur die institutionelle Gliederung<sup>13</sup>, erst seit 2011 ist auch die funktionale Gliederung<sup>14</sup> verfügbar. Um die Bildungsausgaben zu erhalten, haben wir daher von der Rechnungsposition „Bildung und Kultur“ der institutionellen Gliederung die Aufwände / Erträge in den Bereichen Departementssekretariat (3005), Sport (3025) und Kultur (3080) abgezogen. Ein Vergleich für das Jahr 2011 (in welchem beide Gliederungen verfügbar sind) ergab, dass dies äquivalent zur Rechnungsposition „Bildung“ der funktionalen Gliederung ist.

*Unterschiedliche Verbuchung 2008 und 2011:* Die Gemeinden rechneten 2008 gewisse Steuererträge (Schulsteuern, Einkommens- und Gewinnsteuer) der Posi-

---

<sup>13</sup> Institutionelle Gliederung: Landsgemeinde, Landrat, Regierungsrat, Staatskanzlei/Finanzkontrolle, Gerichte, Finanzen und Gesundheit, Bildung und Kultur, Bau und Umwelt, Volkswirtschaft und Inneres, Sicherheit und Justiz.

<sup>14</sup> Funktionale Gliederung: Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung, Bildung, Kultur, Sport und Freizeit, Kirche, Gesundheit, Soziale Sicherheit, Verkehr, Umweltschutz und Raumordnung, Volkswirtschaft, Finanzen und Steuern.

tion Bildung zu<sup>15</sup>, 2011 erfolgt diese Zuteilung nicht mehr. Kanton und Gemeinden verbuchten weiter die Abschreibungen<sup>16</sup> früher zentral, heute laufen sie unter dem Bereich Bildung. Auch weitere Aufwendungen wie kalkulatorische Zinsen und gewisse Erträge wie die Bausteuer werden 2011 vom Kanton unter Bildung geführt, früher waren diese Positionen in der Investitionsrechnung. Wir haben für den Vergleich alle diese Positionen bereinigt (d.h. abgezogen).

*Falsche Abgrenzung:* Eine Nachzahlung der Rechnungsposition „Defizitdeckung Schulgemeinden“ wurde 2011 vom Kanton falsch abgegrenzt. Um unverzerrte Ergebnisse zu erhalten, haben wir die Nachzahlung abgezogen.

Die nachfolgenden Darstellungen beziehen sich somit jeweils auf den Nettoaufwand nach den oben aufgeführten Bereinigungen. Insbesondere werden wir die Abschreibungen nicht berücksichtigen.

Wir haben mit diesem Vorgehen versucht, einen bestmöglichen Vergleich zwischen den Jahren zu erarbeiten. Dennoch ist aufgrund der teilweise sehr unterschiedlichen Verbuchungspraxis im Jahr 2008 mit *Unschärfen* zu rechnen. Dies heisst: Grosse Veränderungen sind u.E. aussagekräftig, kleinere Veränderungen dürfen hingegen nicht überinterpretiert werden.

Die Aussagen sind auch insofern mit Vorsicht zu betrachten, als dass das Jahr 2011 als erstes Jahr nach der Aufgabenneuverteilung und der Gemeindestrukturreform ein besonderes Jahr darstellt.<sup>17</sup> Gewisse Kosten – evtl. auch Entlastungen – fallen möglicherweise erst in den nächsten Jahren an. Dies gilt umso mehr, als dass im Bildungsbereich weniger das Kalenderjahr als das Schuljahr relevant ist.

### 5.1.1. Gesamtübersicht

Die Aufgabenentflechtung im Bildungsbereich betraf in erster Linie die Volksschule, welche von einer Verbundaufgabe in die Zuständigkeit der Gemeinden

---

<sup>15</sup> Diese Zurechnung erfolgte sehr unterschiedlich. Teilweise wurde sie unter einer separaten Position „aufgeteilte Posten Bildung“ erfasst, teilweise wurden sie direkt z.B. einer Primarschule zugeordnet. Wir gingen die Rechnungen daher einzeln durch und bereinigten diese Beträge.

<sup>16</sup> Die Abschreibungen wären neben der aufgeführten unterschiedlichen Verbuchungspraxis auch aus zwei weiteren Gründen verzerrt: Erstens hängt die Höhe der Abschreibungen teilweise vom guten / schlechten Abschluss der Rechnung ab (z.B. hohe a.o. Abschreibungen des Kantons 2011 aufgrund eines guten Rechnungsergebnisses) und zweitens änderten sich mit HRM2 (ab 2011) die Abschreibungssätze.

<sup>17</sup> Für Glarus Süd war auch das Jahr 2008 speziell, da ein Investitionsstopp (z.B. in Bezug auf EDV und Mobiliar) ausgelöst wurde.

übergang. Für die Kantonsschule trägt demgegenüber der Kanton die alleinige Verantwortung.

Im Jahr 2008 betrug der Nettoaufwand von Kanton und Gemeinden im Bildungsbereich knapp 95 Mio. CHF, 2011 stieg er auf rund 101 Mio. CHF an.

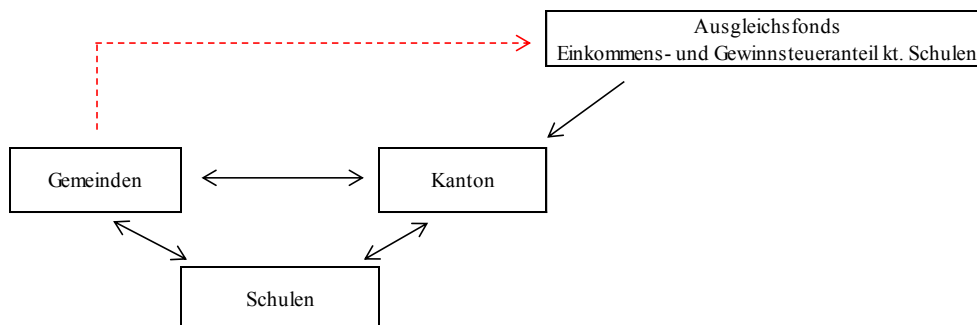
*Tabelle 4: Nettoaufwand Kanton und Gemeinden, Bildungsbereich*

	2008	2011
Glarus Nord	15'444'279	23'487'913
Glarus	10'698'039	17'677'363
Glarus Süd	9'710'603	14'723'438
Total Gemeinden	35'852'921	55'888'714
Kanton	58'904'187	45'572'690
<b>Total Gemeinden + Kanton</b>	<b>94'757'108</b>	<b>101'461'404</b>

Anmerkung: Nettoaufwand nach Bereinigungen (s.o.) und ohne Abschreibungen  
Quelle: Jahresrechnungen von Kanton und Gemeinden, 2008 und 2011

Dabei ist allerdings zu beachten, dass 2008 im Bereich Defizitdeckung der Schulgemeinden und Finanzierung der Sonderschulen eine *Fondslösung* existiert hat: Ein Teil der Steuereinnahmen (2.25 Mio. CHF) wurde anstelle der Auszahlung an die Gemeinden in einen Fonds einbezahlt und für die Defizitdeckung der Schulgemeinden und für Sonderschulen verwendet. Der Ausgleichsfonds und der Einkommens- und Gewinnsteueranteil stellen somit eine Art indirekten „Transfer“ von den Gemeinden an den Kanton dar (in Form von entgangenen Steuereinnahmen). Die Erträge sind in den Rechnungen des Kantons aufgeführt, die „Beiträge“ jedoch nicht in den Rechnungen der Gemeinden. Gleiches gilt für den Einkommens- und Gewinnsteueranteil für kantonale Schulen (1.13 Mio. CHF). Abbildung 1 stellt dies schematisch dar.

Abbildung 1: Schematische Darstellung zur Verbuchung von Ausgleichsfonds und Einkommens- und Gewinnsteueranteil für kantonale Schulen



----- Indirekte Aufwände (entgangene Steuereinnahmen, nicht in Rechnungen enthalten)

————— Direkte Aufwände und Erträge (in Rechnungen enthalten)

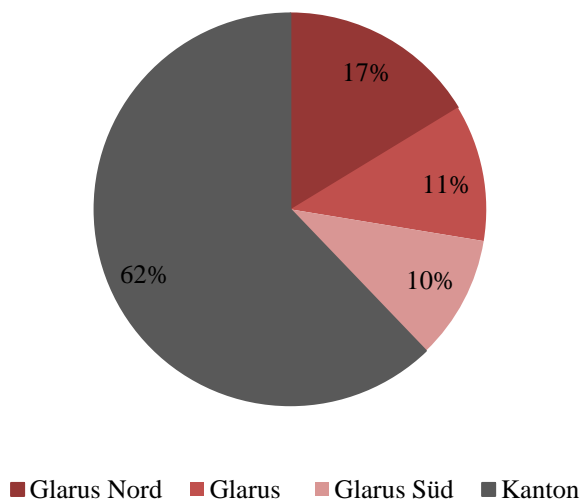
Die Beiträge / Erträge sind sowohl auf Seiten Kanton als auch auf Seiten Gemeinden zu berücksichtigen. Betrachtet man nur die Rechnungen, ist dies nicht der Fall. Um unverzerrte Vergleiche zwischen 2008 und 2011 zu ermöglichen, müssen daher diese Belastungen der Gemeinden (im Sinne von entgangenen Steuereinnahmen) 2008 noch dazugerechnet werden. Die Zunahme zwischen 2008 und 2011 würde daher anstatt 6.7 Mio. CHF bereinigt etwa 3.3 Mio. CHF betragen.

Abbildung 2 und Abbildung 3 führen die Aufteilung des Nettoaufwands<sup>18</sup> im Bildungsbereich auf die verschiedenen Gebietskörperschaften auf.

<sup>18</sup> Zu beachten ist, dass im Nettoaufwand der Gemeinden die entgangenen Steuereinnahmen aufgrund des Ausgleichsfonds und des Einkommens- und Gewinnsteueranteils für kantonale Schulen nicht enthalten sind.

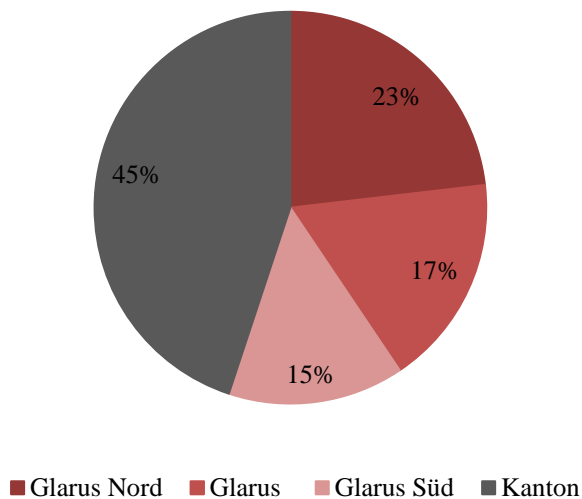


Abbildung 2: Aufteilung des Nettoaufwands im Bildungsbereich auf die Gebietskörperschaften, 2008



Anmerkung: Nettoaufwand nach Bereinigungen (s.o.) und ohne Abschreibungen  
Quelle: Jahresrechnungen von Kanton und Gemeinden, 2008

Abbildung 3: Aufteilung des Nettoaufwands im Bildungsbereich auf die Gebietskörperschaften, 2011



Anmerkung: Nettoaufwand nach Bereinigungen (s.o.) und ohne Abschreibungen  
Quelle: Jahresrechnungen von Kanton und Gemeinden, 2011

Während 2008 die Gemeinden zusammen einen Anteil von 38% des Nettoaufwands im gesamten Bildungsbereich hatten, stieg ihr Anteil 2011 auf 55%.

### 5.1.2. Entwicklung Kanton

#### Erwartete Veränderungen

Gemäss den Erwartungen sollte der Kanton durch die Aufgabenentflechtung im Bildungsbereich netto um 17.5 Mio. CHF entlastet werden (= Nettoaufwand 2008 derjenigen Aufgaben, die vom Kanton an die Gemeinden verschoben wurden, vgl. Memorial 2010, S. 94). Es hat sich jedoch gezeigt, dass die im Memorial 2010 aufgeführte Mehrbelastung der Gemeinden im Bereich „Beiträge Schulgesundheitspflege“ (92'000 CHF) in Wirklichkeit eine Entlastung der Gemeinden darstellt. Die Annahme einer Netto-Mehrbelastung der Gemeinden von 17.5 Mio. CHF ist somit nicht korrekt. Der richtige Wert wäre 17.3 Mio. CHF.<sup>19</sup>

#### Tatsächliche Veränderungen

Es stellt sich nun die Frage, ob die angenommene Entlastung<sup>20</sup> tatsächlich realisiert werden konnte. Dies ist nur teilweise der Fall. Die Reduktion des Nettoaufwands im Bildungsbereich insgesamt betrug „nur“ 13.3 Mio. CHF, da andere Bereiche teilweise deutlich anstiegen (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Nettoaufwand Kanton, Bildungsbereich

	2008	2011	Veränderung absolut	Veränderung in %	Annahme*	Abweichung* *
<b>Bereiche mit Aufgabenentflechtung</b>						
Pädagogische Dienste	787'606	611'009	-176'597	-22%	-310'000	133'403
Beiträge/Leistungen Volksschule	28'200'811	12'898'224	-15'302'587	-54%	-17'669'000	2'366'413
<i>davon Sonderschulen</i>	<i>5'443'194</i>	<i>11'206'646</i>	<i>5'763'452</i>	<i>106%</i>	<i>3'312'000</i>	<i>2'451'452</i>
Schulisches Zusatzangebot	1'039'532	1'206'471	166'939	16%	-278'350	445'289
Kantonsschule	8'604'466	9'342'415	737'949	9%	808'855	-70'906
Entlastung Sekretariat (vers. Bereiche)					-40'000	
<b>Total</b>	<b>38'632'415</b>	<b>24'058'119</b>	<b>-14'574'296</b>	<b>-38%</b>	<b>-17'488'495</b>	<b>2'914'199</b>
<b>Bereiche ohne Aufgabenentflechtung</b>						
Volksschule	799'006	1'031'878	232'872	29%	-	232'872
Didaktisches Zentrum	106'077	55'392	-50'685	-48%	-	-50'685
Sportschule	129'387	225'136	95'749	74%	-	95'749
Berufsbildung	4'195'352	5'244'226	1'048'874	25%	-	1'048'874
Berufsberatung	353'694	401'357	47'663	13%	-	47'663
Gewerbliche Berufsschule	1'857'330	2'480'959	623'629	34%	-	623'629
Pflegeschule	1'045'079	1'361'090	316'011	30%	-	316'011
Beiträge höhere Schulwesen	11'785'847	10'714'533	-1'071'314	-9%	-	-1'071'314
<b>Total</b>	<b>20'271'772</b>	<b>21'514'571</b>	<b>1'242'799</b>	<b>6%</b>	<b>-</b>	<b>1'242'799</b>
<b>Total Bildung</b>	<b>58'904'187</b>	<b>45'572'690</b>	<b>-13'331'497</b>	<b>-23%</b>	<b>-17'488'495</b>	<b>4'156'998</b>

\* Annahme des Kantons zur Mehrbelastung (+) / Entlastung (-)

\*\* Abweichung = Veränderung - Annahme, (+) geringere Entlastung / grössere Mehrbelastung als angenommen

Anmerkung: Nettoaufwand nach Bereinigungen (s.o.) und ohne Abschreibungen

Quelle: Jahresrechnungen des Kantons, 2008 und 2011 und Memorial 2010

<sup>19</sup> 17.3 Mio. CHF = 17.5 Mio. CHF – 0.09 Mio. CHF (Korrektur der falsch aufgeführten Belastung) – 0.09 Mio. CHF (tatsächliche Entlastung).

<sup>20</sup> Für die angenommene Entlastung verwenden wir den im Memorial aufgeführten Wert von 17.5 Mio. CHF, da dieser die Basis für die Neu-Aufteilung des Steueraufkommens bildet.

*Bereiche mit Aufgabenentflechtung:* Betrachten wir zunächst die Bereiche, welche von der Aufgabenentflechtung direkt betroffen waren. Die grösste Differenz zwischen angenommener und tatsächlicher Entlastung tritt im Bereich „Beiträge / Leistungen Volksschule“ auf (2.4 Mio. CHF). Die Gründe dafür liegen jedoch nicht in der Aufgabenentflechtung selbst, sondern vielmehr bei den Sonderschulen, welche ein Teil des Bereichs „Beiträge / Leistungen Volksschule“ sind. Der Nettoaufwand des Kantons stieg im Sonderschulbereich von 5.4 Mio. CHF auf 11.2 Mio. CHF. Auch wenn der Sonderschulbereich von der Aufgabenentflechtung betroffen ist, erklärt sich dieser Anstieg nicht nur mit den erwartungsgemäss gesunkenen Erträgen, sondern auch durch einen substanziellen Anstieg des Bruttoaufwands (in der Tabelle nicht aufgeführt): Die Beiträge des Kantons an die Sonderschulen und Heime stiegen von 8.8 Mio. CHF (Bruttoaufwand, 2008) auf 11.5 Mio. CHF (Bruttoaufwand, 2011). Dieser Kostenanstieg beruht auf der NFA, mit welcher die Zuständigkeit für die Sonderschulen vollständig an die Kantone übertragen wurde.<sup>21</sup> (Die NFA ist seit 1.1.2008 in Kraft, ihre Auswirkungen kamen gemäss Interviewaussagen im ersten Jahr allerdings noch nicht vollständig zum Tragen.) Der Sonderschulbereich erklärt den grössten Teil (2.5 Mio. CHF) der Abweichung von 2.9 Mio. CHF.

*Bereiche ohne Aufgabenentflechtung:* Auch in den Bereichen, welche nicht von der Aufgabenentflechtung betroffen waren, blieben die Nettoaufwendungen nicht konstant. Gewisse Schwankungen sind normal, wir betrachten daher nur die Bereiche mit grossen Veränderungen des Nettoaufwands näher (über 200'000 CHF):

- Volksschule: Die neue Aufgabe „Integration“ wurde hier angesiedelt. Weiter haben die Besoldungen zugenommen. Daraus resultierte eine Zunahme des Nettoaufwands von rund 200'000 CHF.
- Berufsbildung und gewerbliche Berufsschule: Die Beiträge an die Berufsschule Glarus und die auswärtigen Berufsschulen stiegen an und in den Bereichen „Berufsbildung“ und „gewerbliche Berufsschule“ nahmen die Nettoaufwendungen somit insgesamt von 6.1 Mio. CHF auf 7.7 Mio. CHF zu (steigende Bruttoaufwendungen und sinkende Erträge).
- Pflegeschule: Die Zunahme des Nettoaufwands von rund 300'000 CHF liegt gemäss Interviewaussagen daran, dass sich die höhere Berufsbildung sehr geändert hat, es gibt beispielsweise viele Anforderungen vom Bund.

---

<sup>21</sup> Diese konnten allerdings autonom darüber entscheiden, ob sie die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Sonderschulbereich anpassen.

Zudem findet nur jedes zweite Jahr ein Bildungsgang statt, die Jahre 2008 und 2011 sind somit nicht direkt miteinander vergleichbar.

- Beiträge höheres Schulwesen: Es gab auch die umgekehrte Entwicklung: Die Beiträge an die Studierenden sanken von 2.2 Mio. CHF auf 0.6 Mio. CHF, was den Nettoaufwand der Position „Beiträge höheres Schulwesen“ deutlich reduziert hat. Die beiden betrachteten Jahre sind jedoch Sonderfälle. So waren die Beiträge 2008 gemäss Aussage von Hr. Zimmermann besonders hoch, so dass sie eine Analyse ausgelöst hatten und danach kurzfristig stark reduziert wurden (2011). Die Schwankungen werden sich mit dem neuen Stipendiengesetz in den nächsten Jahren voraussichtlich reduzieren und die Beiträge sollten längerfristig bei 1 – 1.5 Mio. CHF zu liegen kommen.

In den Bereichen ohne Aufgabenentflechtung stiegen die Nettoaufwendungen im betrachteten Zeitraum um 1.2 Mio. CHF an.

*Zukünftige Entwicklung:* In gewissen Bereichen wie z.B. den Beiträgen an die Studierenden (s.o.) wird der Aufwand des Kantons im Vergleich zu 2011 wahrscheinlich wieder ansteigen. In anderen Bereichen wird die Aufgabenentflechtung möglicherweise erst verzögert vollständig wirken. Im Budget 2012 rechnet der Kanton mit einem beinahe gleich bleibenden Nettoaufwand im Bereich Bildung wie 2011 (Abnahme um 1%).

*Fazit:* Die erwartete Entlastung des Kantons im Bildungsbereich konnte mit einer Ausnahme (Sonderschulen) realisiert werden. Der Kostenanstieg im Sonderschulbereich hatte jedoch keinen direkten Zusammenhang mit der innerkantonalen Aufgabenentflechtung. Der Nettoaufwand im Bildungsbereich lag 2011 inklusive den Bereichen ohne Aufgabenentflechtung rund 4.2 Mio. CHF über den Berechnungen.

### 5.1.3. Entwicklung Gemeinden

#### *Erwartete Veränderungen*

Die für den Kanton angenommene Entlastung von 17.5 Mio. CHF würde aufgrund der Annahme der Haushaltsneutralität einer Mehrbelastung der Gemeinden von 17.5 Mio. CHF entsprechen. Gleich wie der Kanton sind die Gemeinden jedoch auch mit neuen Aufgaben konfrontiert. Dabei sind insbesondere die Anforderungen im Rahmen von HarmoS und des Bildungsgesetzes (z.B. Schulleitungen) zu nennen. Diese hängen zwar nicht direkt mit der Aufgabenentflechtung zusammen. Gemäss dem Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2010 können

diese neuen Aufgaben jedoch durch Optimierungen kompensiert werden. Es ist daher „nur“ mit einer Mehrbelastung durch die Aufgabenentflechtung zu rechnen:

*Bei der Schule können sich höhere Ausgaben durch die Einführung von Schulleitungen und Blockunterricht ergeben. Diese Mehraufwendungen vermag optimierte Schulplanung aufzuwiegen. Ebenfalls wird der Rückgang der Schülerzahlen in den nächsten Jahren zu tieferen Kosten führen.*

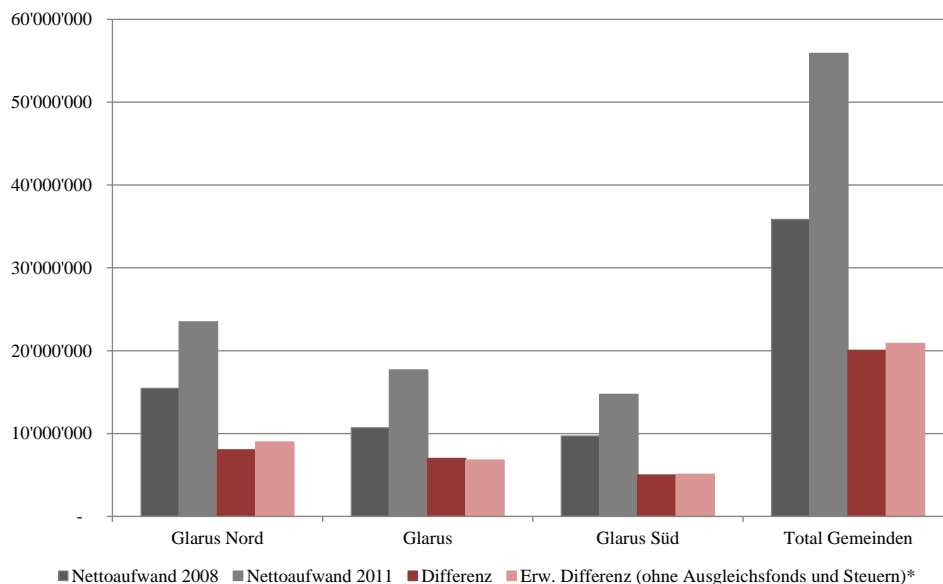
*(Memorial Landsgemeinde 2010, S. 94)*

### *Tatsächliche Veränderungen*

Wie Abbildung 4 zeigt, stimmen die erwarteten Veränderungen für das Jahr 2011 mit den tatsächlichen Veränderungen in etwa überein.

Anmerkung: Der Ausgleichsfonds zur Deckung des Defizits der Schulgemeinden und der Sonderschulen sowie der Einkommens- und Gewinnsteueranteil waren für die Gemeinden 2008 Belastungen, welche 2011 weggefallen sind. Demzufolge wurde der entsprechende Betrag von 3.3 Mio. CHF im Memorial 2010 als Entlastung zur Berechnung der 17.5 Mio. CHF berücksichtigt. Die Belastungen stellten jedoch keine direkten Aufwände der Gemeinden dar, sondern waren entgangene Steuereinnahmen. Die Beträge sind aus diesem Grund nicht in den Rechnungen 2008 aufgeführt (vgl. dazu auch Abbildung 1). Wenn wir die Nettoaufwendungen im Bildungsbereich 2008 und 2011 vergleichen, wird diese Entlastung somit nicht sichtbar. Um einen unverzerrten Vergleich zu erhalten, müssen wir daher die erwartete Mehrbelastung um den entsprechenden Betrag (3.3 Mio. CHF) nach oben auf 20.8 Mio. CHF korrigieren.

Abbildung 4: Nettoaufwand Gemeinden, Bildung, graphische Darstellung (Aufteilung gemäss Schülerzahlen)



\* Proportionale Zuteilung nach Schülerzahlen (2011), ohne Ausgleichsfonds (Defizitdeckung, Sonderschulen)

Anmerkung: Nettoaufwand nach Bereinigungen (s.o.) und ohne Abschreibungen

Quelle: Jahresrechnungen der Gemeinden, 2008 und 2011, Memorial 2010

Die erwartete Mehrbelastung haben wir dabei proportional zu den Schülerzahlen auf die drei Gemeinden aufgeteilt. Dies kann kritisch hinterfragt werden. Alternativ wäre es auch möglich, die erwartete Mehrbelastung proportional zu den Kosten im Jahr 2008 aufzuteilen.

Wir stellen daher in den nachfolgenden Tabellen sowohl die Variante einer Aufteilung gemäss Schülerzahlen im Jahr 2011 als auch gemäss Kosten im Jahr 2008 dar.

Tabelle 6: Nettoaufwand Gemeinden, Bildungsbereich (Aufteilung gemäss Schülerzahlen)

	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Total Gemeinden
Nettoaufwand 2008	15'444'279	10'698'039	9'710'603	35'852'921
Nettoaufwand 2011	23'487'913	17'677'363	14'723'438	55'888'714
Differenz	8'043'634	6'979'324	5'012'835	20'035'793
Erwartete Differenz*	8'976'332	6'805'051	5'083'352	20'864'735
<b>Abweichung**</b>	<b>-932'698</b>	<b>174'274</b>	<b>-70'518</b>	<b>-828'942</b>

\* Annahme des Kantons, proportionale Zuteilung nach Schülerzahlen (2011)

\*\* (-) geringere Mehrbelastung als erwartet, (+) höhere Mehrbelastung als erwartet

Anmerkung: Nettoaufwand nach Bereinigungen (s.o.) und ohne Abschreibungen

Quelle: Jahresrechnungen der Gemeinden, 2008 und 2011, Memorial 2010

Tabelle 7: Nettoaufwand Gemeinden, Bildungsbereich (Aufteilung gemäss Kosten)

	<b>Glarus Nord</b>	<b>Glarus</b>	<b>Glarus Süd</b>	<b>Total Gemeinden</b>
Nettoaufwand 2008	15'444'279	10'698'039	9'710'603	35'852'921
Nettoaufwand 2011	23'487'913	17'677'363	14'723'438	55'888'714
Differenz	8'043'634	6'979'324	5'012'835	20'035'793
Erwartete Differenz*	8'987'853	6'225'762	5'651'120	20'864'735
<b>Abweichung**</b>	<b>-944'219</b>	<b>753'563</b>	<b>-638'286</b>	<b>-828'942</b>

\* Annahme des Kantons, proportionale Zuteilung nach Kosten (2008)

\* (-) geringere Mehrbelastung als erwartet, (+) höhere Mehrbelastung als erwartet

Anmerkung: Nettoaufwand nach Bereinigungen (s.o.) und ohne Abschreibungen  
Quelle: Jahresrechnungen der Gemeinden, 2008 und 2011, Memorial 2010

Für die einzelnen Gemeinden präsentiert sich die Situation wie folgt:

*Glarus Nord:* Die Entwicklung des Nettoaufwands in Glarus Nord ist etwas tiefer als erwartet. Allerdings wirken sich die neuen Anforderungen im Rahmen von HarmoS und dem revidierten Bildungsgesetz gemäss Interviewaussage in Glarus Nord erst ab 2012 voll aus. So wurde ausgesagt, dass die Aufwendungen ab August (neues Schuljahr) monatlich 126'000 CHF höher gewesen seien als in den vorigen Monaten. Diese Mehrkosten waren durch Angebotserweiterungen bedingt (Einführungsklassen, Kleinklassen, DaZ, schulische Heilpädagogik, Logopädie, Psychomotorik), welche erst ab August 2011 aufwandswirksam wurden. Weiter wurde 2011 auch bei den Sachkosten gespart (z.B. Unterhalt von Turnhallen, Renovationen der Schulhäuser). Die Erwartung von steigenden Kosten wird auch im Budget 2012 von Glarus Nord sichtbar, welches mit einem um 14% höheren Bildungsaufwand als noch 2011 rechnet.<sup>22</sup> Weiter geht Glarus Nord insbesondere auch wegen der stark steigenden Schülerzahlen von einer Kostenzunahme aus (neues Schulhaus).

*Glarus:* Die Mehrbelastung in Glarus entspricht den Erwartungen (Aufteilung gemäss Schülerzahlen) resp. ist etwas höher als erwartet (Aufteilung gemäss Kosten). Die Gemeinde Glarus rechnet zudem mit leicht steigendem Aufwand, da die Aufwände im Rechnungsjahr 2011 aus folgenden Gründen relativ tief ausfielen: a) Geringere Sachaufwände (noch keine vollständige Umsetzung der neuen Aufgaben im Betreuungs-, Förder- und Bildungsbereich auf der Grundlage des revidierten kantonalen Bildungsgesetzes, z.B. bedarfsgerechte Tagesstrukturen, Psychomotorik oder Umsetzung Sprachenkonzept). b) Die Geschäftsleitung der Gemeinde

<sup>22</sup> Institutionelle Gliederung, daher ist ein Vergleich der absoluten Werte mit den oben aufgeführten Zahlen nicht zielführend.

Glarus hat aus Kosten- und Sparüberlegungen 2011 nicht alle durch den Gemeinderat im Herbst 2009 bewilligten Stellen besetzt (280 Stellenprozente).<sup>23</sup>

*Glarus Süd:* Die Mehrbelastung in Glarus Süd liegt im erwarteten Bereich (Aufteilung gemäss Schülerzahlen) resp. ist etwas tiefer als erwartet (Aufteilung gemäss Kosten). Glarus Süd rechnet ebenfalls mit leicht steigendem oder zumindest gleich bleibendem Aufwand<sup>24</sup>, was an folgenden Faktoren liegt: a) Die Blockzeiten entsprechen zurzeit dem Minimum und sollen etwas ausgebaut werden. b) Die IT-Kosten steigen (u.a. weil früher zu wenig dafür ausgegeben wurde). c) Die Stellenprozente für die Schulleitungen müssen aufgestockt werden. Von grosser Bedeutung ist für Glarus Süd zudem die Steuerertragsseite.<sup>25</sup> Während früher die Schulsteuern auf Basis der Schülerzahlen und Standorte der Schulen berechnet wurden, werden sie heute gemäss dem eigenen Steueraufkommen ermittelt. Früher erhielt Glarus Süd Schulsteuern von über 10 Mio. CHF und Kantonsbeiträge von über 5 Mio. CHF (welche mit der Aufgabenentflechtung wegfallen). Heute erhält Glarus Süd *insgesamt* ca. 19 Mio. CHF Steuererträge.

#### *Kostenzunahme nach Bereichen*

Bezogen auf einzelne Schulbereiche ist der Vergleich schwierig, da die Verbuchungspraxis in den Gemeinden 2008 teilweise grosse Unterschiede aufweist. Beispiele: a) Die Positionen „Einführungsklasse“ und „Musikschulen“ wurden unterschiedlich verbucht. b) Teilweise wurden interne Verrechnungen (z.B. Raumaufwand der Schulliegenschaften) vorgenommen, jedoch nicht durchwegs. Wir verzichten daher darauf, konkrete Zahlen aufzuführen, möchten aber dennoch einen Vergleich zumindest in qualitativer Hinsicht liefern.

Die grössten Zunahmen fielen erwartungsgemäss in den Bereichen Primarstufe, Oberstufe und Kindergarten an. Daneben zeigte sich auch ein substantieller Anstieg der Position „Schulleitung, Schulverwaltung“ (Zunahme des Nettoaufwands um 3.4 Mio. CHF), welcher möglicherweise etwas unterschätzt wurde. Gemäss Interviewaussagen liegt der Grund darin, dass der Kanton zwar von einer Neuorganisation ausging, aber der Meinung gewesen sei, dass das Personal zu einem

---

<sup>23</sup> Weiter war der Abschreibungsbedarf auch tiefer. Für den vorliegenden Vergleich spielt dies jedoch keine Rolle, da wir die Abschreibungen nicht berücksichtigen (s.o.).

<sup>24</sup> Das Budget 2012 von Glarus Süd rechnet im Vergleich zu 2011 zwar mit einem tieferen Nettoaufwand. Dies liegt jedoch gemäss Aussage von Fr. Marti daran, dass die Löhne 2011 viel zu hoch geschätzt wurden und nicht an einer tatsächlich erwarteten Reduktion des Aufwands.

<sup>25</sup> Auch die Gemeinde Glarus erwähnte das Problem der Steuererträge. Hierbei ging es allerdings weniger um die Berechnung, als vielmehr darum, dass die absoluten Steuererträge deutlich tiefer ausfielen als erwartet.



grossen Teil bereits bestehe. Dies sei aber nicht der Fall gewesen, es musste neues Personal eingestellt werden. Ein anderes Argument war, dass in diesem Bereich früher viel unentgeltlich geleistet worden sei, was heute nicht mehr der Fall ist.

Diese Mehrbelastung, welche über den Erwartungen lag, konnte jedoch von den Gemeinden mit Optimierungen (bislang) anderswo kompensiert werden.

#### *Nettoaufwand pro Schüler*

Neben dem Bildungsaufwand insgesamt ist auch der Aufwand pro Schüler relevant. Tabelle 8 zeigt, dass die Anzahl Schüler im Kanton seit 2008 insgesamt deutlich abgenommen hat. Dies gilt für alle Gemeinden, jedoch in unterschiedlichem Ausmass. Am meisten davon betroffen ist Glarus Süd. Glarus Nord, aber auch Glarus gehen für die Zukunft im Vergleich zu 2011 wieder von (stark) ansteigenden Schülerzahlen aus. Glarus Süd rechnet hingegen mit einer weiteren evtl. sehr substantziellen Reduktion.<sup>26</sup>

Tabelle 8: *Nettoaufwand Gemeinden, Bildungsbereich, pro Schüler*

	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Total Gemeinden
<b>2008</b>				
Anzahl Schüler 2008	1'946	1'463	1'162	4'571
Nettoaufwand pro Schüler 2008 (in CHF)	7'936	7'312	8'357	7'844
<b>2011</b>				
Anzahl Schüler 2011	1'757	1'332	995	4'084
Nettoaufwand pro Schüler 2011 (in CHF)	13'368	13'271	14'797	13'685
<b>2008-2011</b>				
Zunahme des Nettoaufwands pro Schüler in %	68%	81%	77%	74%

Anmerkung: Nettoaufwand nach Bereinigungen (s.o.) und ohne Abschreibungen.

Quelle: Jahresrechnungen der Gemeinden, 2008 und 2011, Schulstatistiken 2008 und 2011

Anmerkung: Es ist zu beachten, dass nur die Gemeindeausgaben aufgeführt sind, welche im Rahmen der Aufgabenneuverteilung ab 2011 deutlich anstiegen. Ein direkter Vergleich zwischen 2008 und 2011 in Bezug auf die Gesamtkosten pro Schüler ist mit den oben aufgeführten Zahlen somit *nicht* möglich.

Der Nettoaufwand pro Schüler lag für die Gemeinden 2008 bei rund 7'800 CHF, heute bei durchschnittlich 13'700 CHF. Dies bedeutet insgesamt einen Anstieg von 74%, wobei dieser bei Glarus Nord etwas tiefer liegt und bei den Gemeinden Glarus und Glarus Süd etwas höher. Mögliche Gründe dafür könnten unterschiedliche

<sup>26</sup> Glarus Nord rechnet bis in 3 Jahren mit einer Zunahme der Schülerzahlen um 15% im Vergleich zu heute. Glarus geht in den nächsten 10-12 Jahren von einer Zunahme der Schülerzahlen um jährlich ca. 1 Prozent aus. Glarus Süd nimmt in den nächsten 10-12 Jahren eine Abnahme um rund ein Drittel im Vergleich zu heute an.

Veränderungen in den Milizleistungen sein (s.u.) wie auch ein unterschiedliches Angebot (z.B. verschieden schnelle Umsetzung von neuen Angeboten).

Weiter zeigt sich, dass Glarus Süd den höchsten Nettoaufwand pro Schüler aufweist. Gemäss Interviewaussagen sind dafür folgende Faktoren verantwortlich:

- **Geografie / viele Schulstandorte:** Die weitläufige Struktur macht eine Optimierung bei der Schulplanung schwierig. Diese Optimierungen wie das Zusammenführen von Klassen finden zwar statt (auf Ende dieses Schuljahrs wird z.B. das Schulhaus in Sool geschlossen), dauern jedoch länger und sind schwerer durchsetzbar als in Gemeinden mit kleinen Distanzen wie insbesondere der Gemeinde Glarus, welche entsprechend auch den niedrigsten Nettoaufwand pro Schüler kennt. Zudem resultiert gemäss Interviewaussage durch die Optimierung eine weniger starke Kostenreduktion als in den anderen Gemeinden, da die Transportkosten, welche von der Gemeinde getragen werden, aufgrund des fehlenden ÖV sehr hoch sind.
- **Glarus Süd kannte 2008 noch keine Schulleitungen und musste auch andere Angebote, zu welchen sie HarmoS verpflichtet, neu aufbauen.** Dies gilt grundsätzlich auch für die anderen Gemeinden, diese hatten aber teilweise schon mit dem Aufbau der Programme begonnen. Für Glarus Süd stellen die Vorgaben zudem aufgrund der vielen Schulstandorte teilweise eine höhere Belastung dar.
- **Weiter wurden in Glarus Süd früher in den kleinen Gemeinden viele Tätigkeiten unentgeltlich geleistet, was heute nicht mehr der Fall ist.** Die Gemeinde Glarus gibt ebenfalls eine substanzielle Abnahme der freiwilligen Tätigkeiten an. In Glarus Nord gab es gemäss Interviewaussage hingegen bereits früher keine unentgeltlichen Leistungen (teilweise erfolgte die Entschädigung allerdings zu tieferen Sätzen).
- **Glarus Süd hat die wenigsten Schüler.** Bestehen Fixkosten, steigt der Nettoaufwand mit sinkenden Schülerzahlen an.

*Fazit:* Die erwartete Mehrbelastung der Gemeinden durch die Aufgabenentflechtung im Bildungswesen stimmt gemäss aktueller Einschätzung in etwa mit der tatsächlichen überein. Im Jahresvergleich 2008 und 2011 ist die Mehrbelastung sogar etwas geringer als erwartet. Aufgrund der Unschärfen in der Datenanalyse und da sich die Kostenfolgen teilweise verzögert auswirken werden, ist diese etwas tiefere Mehrbelastung allerdings nicht stark zu gewichten. Für die einzelnen Gemeinden stellt sich die Situation wie folgt dar:<sup>27</sup>

*Glarus Nord:* Die Entwicklung des Nettoaufwands liegt etwas tiefer als erwartet. Allerdings geht Glarus Nord von zukünftig steigenden Kosten im Bildungsbereich aus, da sich die neuen Aufgaben im Rahmen von HarmoS und BiG gemäss Interviewaussage erst in den kommenden Jahren voll auswirken werden.

*Glarus:* Die Mehrbelastung liegt im erwarteten Bereich. Die Gemeinde Glarus rechnet mit leicht ansteigenden Kosten im Bildungsbereich in den nächsten Jahren (2012-2014).

*Glarus Süd:* Die Mehrbelastung liegt im erwarteten Bereich. Aufgrund der Geografie sind Optimierungen in der Schulplanung und damit verbundene Kostensenkungen für Glarus Süd schwerer zu realisieren. Glarus Süd rechnet zukünftig mit leicht steigenden Kosten im Bildungsbereich.

---

<sup>27</sup> Die Aussagen beziehen sich auf die Aufteilung der erwarteten Mehrbelastung gemäss Schülerzahlen.

### 5.1.4. Fazit und Überblick

#### *Überblick über die Veränderungen*

Im Sinne eines Überblicks führt nachfolgende Tabelle die verschiedenen Arten der Veränderungen des Nettoaufwands auf. Grau markiert sind die einmaligen Kosten, da diese bei der Aufteilung des Steueraufkommens nicht berücksichtigt werden müssen.

*Tabelle 9: Überblick über die Kostenveränderungen im Bildungsbereich*

	<b>Kanton</b>	<b>Gemeinden</b>	<b>Quantifizierung Gemeinden 2011</b>
<b>Vergleich 2008/2011</b>			
Aufgabenentflechtung	Entlastung	Mehrbelastung	ca. 17.5 Mio. CHF
Neue Angebote (Vorgaben)	Mehrbelastung: Sonderschulung	Mehrbelastung: Schulleitungen, Förderunterricht, Blockzeiten / Tagesstrukturen, zusätzliche Lektionen, Logopädie, Psychomotorik, Fremdsprachen, mehr Weiterbildung, 3. Klasse Oberschule obligatorisch, mehr musikalische Grundbildung, schulische Heilpädagogik	Gegenseitige Kompensation (tendenziell: Entlastung)
Reduktion Schülerzahlen (Optimierungen Schulplanung)	Entlastung (ca. 10% tiefere Schülerzahlen, aber teilweise Fixkosten)	Entlastung (ca. 10% tiefere Schülerzahlen, aber teilweise Fixkosten)	
Abnahme von unentgeltlichen Leistungen	nicht relevant	Mehrbelastung (v. a. in kleinen Gemeinden relevant)	
Umstellungskosten (einmalige Kosten)	nicht relevant	nicht relevant	0
<b>Ab 2012</b>			
Später auftretende Kosten aufgrund der <i>Aufgabenentflechtung</i>	Entlastung fällt teilweise später an wegen Schuljahr (z.B. Logopädie)	Mehrbelastung: Kosten fallen teilweise später an (Schuljahr)	k.A. (Annahme: eher gering)
Später auftretende Kosten aufgrund <i>neuer Angebote</i>	Mehrbelastung möglich	Mehrbelastung: Kosten fallen teilweise später an (schrittweise Einführung der Angebote)	k.A.
Später auftretende Kosten aufgrund Veränderung in den Schülerzahlen	Mehrbelastung / Entlastung möglich	Wahrscheinlich unterschiedliche Entwicklung in den Gemeinden, Mehrbelastung / Entlastung möglich	k.A.

Diese Veränderungen zeigen, dass aus aktueller Sicht die Entlastung / Mehrbelastung aufgrund der Aufgabenentflechtung (17.5 Mio. CHF) tatsächlich die relevante Grösse ist, auf welche die Neu-Aufteilung des Steueraufkommens basieren muss, da sich die anderen Veränderungen zurzeit ausgleichen.

Allerdings ist die Kostenentwicklung in den späteren Jahren zu beobachten, da die Bildungsausgaben der Gemeinden vor allem aufgrund der teilweise verzögerten Auswirkungen der neuen Anforderungen von HarmoS und dem revidierten Bil-

dungsgesetz in Zukunft wahrscheinlich steigen werden. Auch die Dynamik in den Schülerzahlen wird die Belastungen verändern.

### Fazit

Das Ziel „Haushaltsneutralität“ – kein Kostenanstieg *aufgrund* der Aufgabenentflechtung – konnte eingehalten werden. Die neue Aufteilung des Steueraufkommens basiert gemäss aktueller Einschätzung auf richtigen Annahmen,<sup>28</sup> allerdings mit dem Vorbehalt, dass die Analyse auf den Zahlen von 2011 beruht (erstes Jahr nach der Aufgabenentflechtung). Kosten, welche erst zeitlich verzögert wirken, konnten daher nicht analysiert werden.<sup>29</sup>

Dies kann folgendermassen interpretiert werden: Kostenänderungen, welche direkt mit der Aufgabenentflechtung zusammenhängen, konnten u.E. zum grössten Teil in die Analyse mit einbezogen werden, da sie bereits 2011 auftraten. Für die direkte Aufgabenentflechtung ist die Haushaltsneutralität somit erfüllt und auch die Annahmen in Bezug auf die Neu-Aufteilung des Steueraufkommens sind korrekt.

Bei den neuen Leistungen und Anforderungen im Rahmen von HarmoS und dem revidierten Bildungsgesetz betonen die Gemeinden hingegen, dass die Einführung schrittweise über mehrere Jahre erfolgt. Die Aussage im Memorial 2010, dass die neuen Angebote durch sinkende Schülerzahlen kompensiert werden, trifft daher mittelfristig möglicherweise nicht zu. Wie hoch diese verzögerten Kosten sein werden, kann durch die vorliegende Analyse allerdings nicht abschliessend beurteilt werden. Die Aussage im Memorial 2010 ist jedoch insbesondere dann zu hinterfragen, wenn nicht in allen Gemeinden die Schülerzahlen (weiterhin) sinken.<sup>30</sup>

Davon unabhängig kann ein solches Prognoseelement durchaus kritisch hinterfragt werden, insbesondere dann, wenn die Veränderungen nur qualitativ erwähnt werden. Ob es Sinn macht, erwartete Mehrkosten zu berücksichtigen, kann u.E. nur mittels einer Gesamtsicht beurteilt werden. Die wichtigste Frage dabei ist: Werden Kanton oder Gemeinden *einseitig* durch neue Anforderungen belastet? Die gewählte Methode sollte dann konsistent angewandt werden und falls zukünftige

---

<sup>28</sup> Bei der Berechnung der erwarteten Veränderungen wurde zwar eine Entlastung der Gemeinden fälschlicherweise als Mehrbelastung aufgeführt (Beiträge Schulgesundheitspflege). Aufgrund des vergleichsweise geringen Betrags und der jährlichen Schwankungen in den Ausgaben, beeinflusst dies das Ergebnis der Analyse jedoch kaum.

<sup>29</sup> Gleiches gilt natürlich auch für Entlastungen.

<sup>30</sup> Allerdings müsste ebenfalls berücksichtigt werden, dass der Zuzug von Familien auch zu höheren Steuereinnahmen führt.

Entwicklungen ebenfalls berücksichtigt werden, müssten die Berechnungen auf einer fundierten Datenlage erfolgen.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass mit der Betrachtung der Nettoaufwendungen im Bildungsbereich nur die Aufwandsseite abgebildet wird. Die Gemeinden sind hingegen auch von der Ertragsseite abhängig, mit der sie die Aufwendungen decken müssen. Wenn die Steuererträge substanziell sinken, kann auch ein gleich bleibender Aufwand nur schwer gedeckt werden.<sup>31</sup> Glarus Süd betont zudem die verschlechterte Situation aufgrund der unterschiedlichen Berechnung der früheren Schulsteuern und der heutigen Steuern.

## 5.2. Regionalverkehr

Der Regionalverkehr war bei beiden Phasen der Aufgabenentflechtung betroffen. 2008 wurden die Gemeindebeiträge an den Regionalverkehr aufgehoben (vgl. Kapitel 4), ab 2011 fallen die Gemeindebeiträge zur Förderung des ÖV weg.

Die Gemeindebeiträge zur Förderung des ÖV betragen zwischen 2008 und 2010 ungefähr 660'000 CHF pro Jahr (vgl. Tabelle 10). Mit der Aufgabenentflechtung 2011 müssen die Gemeinden keine Beiträge mehr bezahlen. Sie werden entlastet, der Kanton wird entsprechend stärker belastet.

Tabelle 10: Beiträge an den Regionalverkehr

	Gemeindebeiträge Förderung ÖV	Kantonsbeitrag an Regionalverkehr	Kantons- und Gemeindebeiträge
2008	633'783	3'438'753	4'072'536
2009	669'227	3'736'961	4'406'188
2010	677'631	3'925'171	4'602'802
2011	-	4'541'237	4'541'237
Durchschnitt 2008-2010	660'214	3'700'295	
Durchschnitt 2008-2011			4'405'691

Quelle: Jahresrechnungen des Kantons, 2008-2011

Im Memorial 2010 wird ein Kostenanstieg prognostiziert. Die Entlastung der Gemeinden wird 2011 auf rund 900'000 CHF geschätzt. Gemäss Aussage von Herrn Grünenfelder des Departements Bau und Umwelt wird neues Rollmaterial benötigt, welches diesen Kostenanstieg verursacht. Im Jahr 2011 haben sich die Kosten allerdings noch nicht erhöht. Die Entlastung der Gemeinden entspricht daher knapp 700'000 CHF, nicht 900'000 CHF.

<sup>31</sup> So wurde die Neu-Aufteilung des Steueraufkommens auf Basis des Steueraufkommens 2008 berechnet. Aufgrund von Steuersenkungen nahm das Steueraufkommen aber 2011 substanziell ab. Dies hatte jedoch keinen Zusammenhang mit der Aufgabenentflechtung.

Die Kosten werden möglicherweise zukünftig anfallen, es stellt sich jedoch die grundsätzliche Frage, ob die Berücksichtigung der dynamischen Kostenentwicklung konsistent mit der gewählten Methode ist. In der Aufgabenentflechtung 2008 wurden die prognostizierten Mehrkosten im Sozial- und Vormundschaftswesen beispielsweise explizit nicht ausgeglichen.

*Fazit:* Die Entlastung der Gemeinden ist im Jahr 2011 um ca. 200'000 CHF geringer als angenommen.

### 5.3. Erbschafts- und Schenkungssteuer

Bis 2011 erhielten die Schulgemeinden 15% der Erbschafts- und Schenkungssteuer. Mit der Aufgabenentflechtung entfallen diese Beiträge. Diese Mindereinnahmen wurden im Memorial 2010 auf jährlich rund 200'000 CHF geschätzt. Dies ist korrekt wie Tabelle 11 zeigt.

*Tabelle 11: Anteil der Schulgemeinden an der Erbschafts- und Schenkungssteuer*

	Erbschafts- und Schenkungssteuer Schulgemeinden
2006	284'939
2007	120'761
2008	190'197
2009	102'001
2010	315'175
<b>Durchschnitt 2006-2010</b>	<b>202'615</b>

Quelle: Gemeindefinanzrating 2010, Rechnungen Schulgemeinden

*Fazit:* Die Mehrbelastung der Schulgemeinden wurde korrekt geschätzt.

### 5.4. Lastenausgleich

Der Lastenausgleich wurde früher horizontal finanziert (d.h. durch die Gemeinden), ab 2011 vertikal (d.h. durch den Kanton). Der Lastenausgleich ist auf 1 Mio. CHF jährlich festgelegt. Für die Gemeinden insgesamt resultiert daraus eine Entlastung von 1 Mio. CHF.

Zu beachten ist, dass von der Umstellung eines horizontalen zu einem vertikalen Lastenausgleich nur die (früher) einzahlenden Gemeinden profitieren, für die Empfängergemeinden ändert sich nichts, sofern die Höhe des Lastenausgleichs und die Lastenkriterien sich nicht ändern. Diese Annahmen gelten für den Kanton Glarus allerdings nicht. So war die Höhe des Ausgleichs im alten System nicht konstant, sondern richtete sich nach dem Steueraufkommen (0.64% der Einkommens- und

Gewinnsteuer). Mit der Anpassung des Lastenausgleichs profitieren im Vergleich zu 2008 alle Gemeinden (gemäss Memorial 2010, S. 88), am stärksten Glarus Süd.

*Fazit:* Die angenommene Entlastung der Gemeinden insgesamt ist korrekt.<sup>32</sup>

### **5.5. Fazit Aufgabenentflechtung 2011**

Insgesamt konnte das Ziel der Haushaltsneutralität (kein Kostenanstieg aufgrund der Aufgabenentflechtung) eingehalten werden. Die neue Aufteilung des Steueraufkommens basiert mit wenigen kleineren Ausnahmen auf richtigen Annahmen.

Entscheidend für die Beurteilung ist die Analyse für den Bildungsbereich – als dem eindeutig grössten Kostenfaktor der Aufgabenentflechtung.

Mit der Aufgabenentflechtung konnten die erwarteten Entlastungen des Kantons mit einer Ausnahme (Sonderschulen) realisiert werden. Der Kostenanstieg im Sonderschulbereich hatte allerdings keinen direkten Zusammenhang mit der innerkantonalen Aufgabenentflechtung, sondern resultiert aus höheren Aufwendungen als Folge der NFA.

Die erwartete Mehrbelastung der Gemeinden durch die Aufgabenentflechtung im Bildungswesen stimmt zum Zeitpunkt der Analyse in etwa mit der tatsächlichen überein. Allerdings gilt es, auch die zukünftige Kostenentwicklung im Bildungsbe- reich zu beachten, da sich die Belastungen der Gemeinden insbesondere aufgrund verzögerter Kostenfolgen der neuen Aufgaben im Rahmen von HarmoS und BiG künftig ändern können.

---

<sup>32</sup> Zu beachten ist, dass die Entlastung der Gemeinden um 1 Mio. CHF im Vergleich zu einem hypothetischen System mit fixierter Höhe des Ausgleichs und horizontaler Finanzierung zu verstehen ist.



## Anhang I: Stellungnahme zum Ressourcenausgleich

### *Ausgangslage*

Das Ressourcenpotenzial und der Ressourcenindex der Gemeinden wurde durch das Departement Finanzen und Gesundheit des Kantons Glarus berechnet (vgl. nachfolgende Tabelle).

	Einwohner 2010	Steueraufkommen Kantonssteuer (60%) Fr.	Steueraufkommen absolut (100%) Fr.	Ressourcenpotenzial je Einwohner Fr.	Ressourcenindex %
Glarus Nord	16'451	31'935'918	53'226'530	3'235	97.6
Glarus	12'080	25'759'291	42'932'152	3'554	107.2
Glarus Süd	9'917	18'812'398	31'353'997	3'162	95.3
Total bzw. Durchschnitt	38'448	76'507'608	127'512'680	3'316	100.0

Im Vergleich zu den Berechnungen im Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus auf Basis des Jahres 2008 ist der Ressourcenindex in den Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd gestiegen, in der Gemeinde Glarus gesunken. Die Varianz der Ressourcenindices hat dadurch abgenommen.

### *Ergebnisse Verifizierung*

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung hat die Berechnung hinsichtlich zweier Punkte überprüft.

Entspricht die Berechnung den Vorgaben aus dem Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2010 (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden, weitere Informationen zur Berechnung)?

Ja.

**Anmerkung:** Zur Berechnung der Ressourcenindices (und allfälligen späteren Ausgleichszahlungen) wäre keine Hochrechnung des Steueraufkommens auf die einfache Steuer nötig. Rechnerisch macht es keinen Unterschied, ob das Ressourcenpotenzial auf 60% oder 100% basiert, da nur die relativen Werte von Bedeutung sind. Inhaltlich würde sich u.E. anbieten, das Ressourcenpotenzial auf Basis des durchschnittlichen Gemeindesteuerfusses (d.h. auf Basis von 60%) zu berechnen. Dies aus zwei Gründen:

- a) Die Gemeinden erhalten nicht 100% der einfachen Staatssteuer (in dem Sinne ist der Begriff „Ressourcenpotenzial“ etwas verwirrend).
- b) Es wäre keine Korrektur bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen notwendig (Multiplikation mit dem durchschnittlichen Gemeindesteuerfuss von 60%).

Wurden Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex richtig berechnet (keine Rechenungsfehler)?

Grundsätzlich ja. Nachfolgend zwei Anmerkungen dazu:

**Frage:** Aus welcher Quelle stammen die Zahlen zur Anzahl Einwohner/innen? Die Zahlen vom Bundesamt für Statistik und vom Gemeindefinanzrating des Kantons Glarus geben leicht andere Werte an:

- BFS (ESPOP), 1. Januar 2010: 38'479
- BFS (ESPOP), 31. Dezember 2010: 38'568
- Gemeindefinanzrating des Kantons Glarus, mittlere Wohnbevölkerung 2010: 38'259

**Einschränkung:** Eine Überprüfung, welche Erträge als Ressourcen berücksichtigt werden sollen, war nicht Teil des Auftrags (z.B. Nicht-Einbezug der Wasserzinsen).

#### *Fazit*

Die Berechnung des Ressourcenpotenzials und des Ressourcenindex erfolgte unter Berücksichtigung der oben genannten Anmerkungen korrekt und hält sich an die Vorgaben aus dem Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2010.

Die Berechnungen zeigen, dass die ressourcenschwächste Gemeinde (Glarus Süd) einen Ressourcenindex von rund 95% aufweist. Da die Mindestausstattung bei 85% festgelegt wurde, erfolgt 2011 kein Ressourcenausgleich.

## Anhang II: Stellungnahme zum Lastenausgleich

### *Ausgangslage*

*Theorie des Lastenausgleichs:* Verursacht die Bereitstellung des Grundbedarfs<sup>33</sup> gewissen Gemeinden besonders hohe Kosten, so kann dies durch Sonderlasten bedingt sein. Als Sonderlasten werden jene Ausgaben pro Einwohner bezeichnet, welche einzelne Gemeinden aufgrund von spezifischen strukturellen Gegebenheiten finanziell übermässig stark belasten.

Die finanziellen Sonderlasten für die Gemeinden können in Analogie zur NFA in sozio-demografische Sonderlasten (höhere Kosten aufgrund der Bevölkerungsstruktur) sowie geografisch-topografische Sonderlasten (höhere Kosten aufgrund der Lage, etc.) unterteilt werden. Ein Teil der soziodemografischen Kosten (insbesondere im Sozialbereich) tritt besonders in Städten auf und wird daher auch als Zentrumslasten bezeichnet.

*Lastenausgleich im Kanton Glarus:* Der Lastenausgleich im Kanton Glarus wird vertikal (d.h. durch den Kanton) finanziert. Er ist mit einer Million Franken pro Jahr dotiert. Die Beiträge sind nicht zweckgebunden. Die Kriterien für die Aufteilung der Mittel aus dem Lastenausgleich sind:

- Alpen (20% der Ausgleichssumme; aufgeteilt nach Anzahl Stösse)
- Waldfläche (20%; nach Hektaren)
- Bevölkerungsdichte (60%; nach Anzahl Einwohner pro Quadratkilometer, wirkt reziprok, d.h. je geringer die Bevölkerungsdichte, desto höher der Lastenausgleich)

Die Zahlungen aus dem Lastenausgleich 2011 wurden durch das Departement Finanzen und Gesundheit des Kantons Glarus (DFG) berechnet. Das DFG führte zudem eine erste Evaluation bezüglich allfälliger Mängel des Lastenausgleichs durch, welche von den Gemeinden kommentiert wurde. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung nimmt eine Stellungnahme zur Evaluation und zu den Anmerkungen der Gemeinden vor.

---

<sup>33</sup> Als Aufgaben des Grundbedarfs werden öffentliche Aufgaben bezeichnet, für die auf kantonaler Ebene Vorstellungen über die flächendeckend zu gewährleistende Grundversorgung bestehen. Nur diese sollen im Lastenausgleich berücksichtigt werden. Wahlbedarf (= über den Grundbedarf hinausgehende freiwillige Leistungen der Gemeinden) und Spillovers (= räumliche externe Effekte) sollen nicht über den Lastenausgleich abgegolten werden.

*Stellungnahme B,S,S. zur Evaluation*

Der Lastenausgleich weist drei grosse Stärken auf: a) Die Indikatoren sind nicht direkt beeinflussbar / manipulierbar, was positiv zu werten ist. b) Die Trennung zwischen Lasten und Ressourcen ist erfüllt. c) Im Vergleich zur früheren Regelung stellt das Festlegen eines konstanten Umverteilungsvolumens eine Verbesserung dar.

Die Erwartungen an den Lastenausgleich wurden erfüllt. Es gibt aus unserer Sicht dennoch zwei Kritikpunkte, welche in der fundierten Analyse des Lastenausgleichs in der zweiten Phase angeschaut werden sollten:

*Beschränkung auf den geografisch-topografischen Lastenausgleich*

Sozio-demografische Faktoren werden ausgeklammert. In Bezug auf die Zentrumslasten halten wir dies für korrekt (vgl. Memorial 2010, S. 88): Die neuen Gemeinden sind alle etwa gleich gross und weisen alle Zentren auf. Eine Abgeltung der Zentrumslasten ist daher nicht notwendig.

Allerdings gibt es sozio-demografische Einflussfaktoren, welche Sonderlasten verursachen können und nicht nur in Zentren auftreten. Dabei ist insbesondere der Schüleranteil zu nennen (da die Bildung einer der grössten Kostenbereiche bei den Gemeinden darstellt). Im Memorial 2010 wird aufgeführt, dass alle drei Gemeinden einen etwa gleich hohen Schüleranteil (Schüler / Einwohner) aufweisen. Dies kann sich jedoch zukünftig ändern. Mit steigendem Schüleranteil steigen aber auch die pro-Kopf-Ausgaben (netto) im Bereich Bildung (dieser Zusammenhang erscheint klar und hat sich auch in ökonomischen Analysen als robust erwiesen).

Die höheren pro-Kopf-Ausgaben im Bildungsbereich aufgrund einer geringen Bevölkerungsdichte werden somit mit der heutigen Regelung ausgeglichen, nicht jedoch die höheren pro-Kopf-Ausgaben aufgrund eines hohen Schüleranteils. Im Gegenteil: Erhöht sich der Anteil Schüler aufgrund einer Zuwanderung von Familien, steigt die Einwohnerzahl (und damit die Bevölkerungsdichte) und der Lastenausgleich sinkt.

Der Einfluss von sozio-demografischen Faktoren auf die Ausgaben pro Kopf wäre aus unserer Sicht in der umfassenden Analyse des Lastenausgleichs nochmals genauer zu betrachten.

*Fehlende empirische Abstützung der Lasten und Indikatoren*

Aus wissenschaftlicher Sicht ist am Lastenausgleich zu kritisieren, dass (noch) nicht untersucht wurde, ob die tatsächlichen Sonderlasten der Gemeinden kompensiert werden, ob die Indikatoren diese Sonderlasten korrekt abbilden und ob die Gewichtung der Indikatoren adäquat ist. Dies kann ggf. in einer zweiten Phase empirisch überprüft werden. Alternativ kann jedoch auch ein pragmatischer Ansatz gewählt werden (Orientierung an anderen Kantonen, politische Diskussion).

*Stellungnahme B,S,S. zu den Anmerkungen der Gemeinden*

Zur Evaluation des Lastenausgleichs gingen Stellungnahmen von der Fachstelle für Gemeindefragen sowie den drei Gemeinden ein. Die Stellungnahmen zeigten ein grundsätzliches Einverständnis mit den Berechnungen des Kantons, merkten jedoch auch einige Punkte an. Wir fassen die Stellungnahmen nachfolgend kurz zusammen und diskutieren sie.<sup>34</sup>

*Anmerkung 1:* Bei steigender Bevölkerungszahl wird sich gemäss heutiger Berechnung der Anteil am Lastenausgleich verringern. Steigende Einwohnerzahlen bedeuten zwar höhere Steuereinnahmen, jedoch ggf. noch stärker steigende Bildungskosten (wenn v.a. junge Familien mit Kindern zuziehen). Gleiches gilt für den Zuzug älterer Leute. Wie kann dies im Lastenausgleich berücksichtigt werden, damit die Ausgleichszahlung nicht in die falsche Richtung läuft?

Angemerkt von: Gemeinde Glarus Nord

*Stellungnahme B,S,S.:* Wir stimmen der Anmerkung teilweise zu. Wir sind insofern einverstanden, als dass wir die Beschränkung auf geografisch-topografische Faktoren – zu denen auch die Bevölkerungsdichte zählt – für sehr restriktiv halten (s.o.). Mit steigendem Schüleranteil steigen die pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Bildung. Somit werden Sonderlasten verursacht.

Wie sich die Einnahmenseite entwickelt (Steuern), ist in diesem Zusammenhang zudem u.E. nicht relevant. Denn: Der Finanzausgleich trennt zwischen Ressourcen und Lasten. Höhere Steuereinnahmen bedeuten ein höheres Ressourcenpotenzial

---

<sup>34</sup> Zusätzlich zu den aufgeführten Punkten wurde von der Gemeinde Glarus Nord der Wunsch geäußert, dass die „Problematik der Pflegefinanzierung unbedingt im Rahmen des Wirksamkeitsberichtes behandelt werden muss“. Dieser Punkt betrifft aus unserer Sicht den Lastenausgleich nur am Rande (Anmerkung 1) und wir gehen daher nicht separat darauf ein.

und sollten über den Ressourcenausgleich ausgeglichen werden (und nicht im Rahmen des Lastenausgleichs berücksichtigt werden).

*Anmerkung 2:* Es erfolgt keine Ausgleichszahlung für Infrastrukturkosten. Dies steht im Widerspruch zum gewünschten progressiven Wachstum von Glarus Nord. Auch für Wachstum müsste ein Lastenausgleich vorgesehen werden.

Angemerkt von: Gemeinde Glarus Nord

*Stellungnahme B,S,S.:* Wir stimmen der Anmerkung nicht zu. Investitionen in Infrastruktur aufgrund eines angestrebten Wachstums zählen aus unserer Sicht zum Wahlbedarf und sind daher nicht über den Lastenausgleich abzugelten. Möglicherweise ist das Wachstum auch für den Kanton von Interesse. Dann sollten jedoch andere Abgeltungsinstrumente genutzt werden. Eine Abgeltung anhand von Ausgaben – anstatt von Indikatoren – ist zudem klar abzulehnen.

*Anmerkung 3:* Die Dotation des Lastenausgleichs ist zu tief.

Angemerkt von: Gemeinde Glarus

*Stellungnahme B,S,S.:* Wir können keine Stellungnahme zur Anmerkung vornehmen. Denn die Höhe des Lastenausgleichs hängt von der Höhe der Sonderlasten resp. von den Unterschieden in den Lasten zwischen den Gemeinden ab und von der Frage, wie viel umverteilt werden soll. Die Dotation ist somit in erster Linie eine politische Frage (insbesondere da eine empirische Analyse zur Höhe der Sonderlasten fehlt).

*Anmerkung 4:* Die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch die Gemeinderevierförster wird gemäss „Dienstinstruktion für die Revierförster“ (Art. 7) pauschal über den Finanzausgleich (Lastenausgleich) abgegolten. Die Abgeltung über den Finanzausgleich ist nicht korrekt und unfair gegenüber den Gemeinden.

Angemerkt von: Gemeinde Glarus Nord und Fachstelle für Gemeindefragen

*Stellungnahme B,S,S.:* Wir stimmen der Anmerkung zu. Die Zahlungen aus dem Lastenausgleich sind explizit nicht zweckgebunden. Die systemfremde Abgeltung der Aufgaben der Gemeinderevierförster durch den Lastenausgleich ist somit nicht korrekt.