

An den Landrat

Glarus, 2. Oktober 2012

Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung und den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

Die Landsgemeinde entflocht zwischen 2007 und 2010 aufgrund der Gemeindestrukturreform die Aufgaben von Kanton und Gemeinden. Sie verteilte im Weiteren gestützt auf Vergangenheitswerte und teils auf Annahmen die Steueranteile neu. Aufgrund der unsicheren finanziellen Auswirkungen verpflichtete die Landsgemeinde den Regierungsrat (Art. 260 Abs. 4 Steuergesetz, StG; Art. 13 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz, FAG), dem Landrat nach Vorliegen der Rechnungen 2011 von Kanton und Gemeinden einen Bericht dazu vorzulegen (Wirksamkeitsbericht). – Um eine neutrale Beurteilung zu gewährleisten, wurde ein externes Büro mit der Analyse beauftragt.

Diese bestätigt, die Aufgabenentflechtung sei korrekt geplant und umgesetzt. Die finanziellen Be- und Entlastungen stimmen bis auf wenige kleine Differenzen mit der Prognose überein. Eine Änderung des Steuersystems zwischen Kanton und Gemeinden drängt sich nicht auf. Die Haushaltsneutralität wird eingehalten, die Steuerzahlenden von Kanton und Gemeinden werden durch die Aufgabenentflechtung wegen der Gemeindestrukturreform nicht zusätzlich belastet.

Eine Ausgabensteigerung ist unzweifelhaft feststellbar. Sie betrifft im Bildungsbereich die Gemeinden, im Sozial- und Vormundschaftswesen sowie beim öffentlichen Verkehr (öV) den Kanton. Diese dynamische Kostenentwicklung hat aber nichts mit der Aufgabenentflechtung zu tun. Sie ist eine Herausforderung für die öffentlichen Finanzen von Kanton und Gemeinden. Der Kanton hält bei grösseren Kostenblöcken wie den Personalausgaben strikte Finanzdisziplin ein und kompensiert Mehrausgaben über Einsparungen. Die Gemeinden sind überzeugt, dem ebenfalls gerecht zu werden. Die Gemeindestrukturreform bietet die Chance, über die konsequente Nutzung von Synergiepotenzialen Mehrausgaben in anderen Bereichen abzufedern. Sie ist allerdings ein langfristiges Projekt, welches eine langfristige Betrachtung erfordert. Es wäre verfehlt, nur eineinhalb Jahren nach Umsetzung Bilanz zu ziehen und zu meinen, alle Einsparungsmöglichkeiten seien realisiert.

Das Steuersystem oder die Aufgabenentflechtung zu ändern, wäre verfrüht. Die langfristigen Auswirkungen sind bestenfalls nach der ersten Legislaturperiode (2010/14) sichtbar. Der Regierungsrat ist bereit, nach der Entschuldung den Gemeinden ein weiteres Mal entgegenzukommen und beantragt, den Kantonssteuerfuss 2014 von 54 auf 53 Prozent zu senken. Dies bringt den Gemeinden aber nicht automatisch mehr Einnahmen. Es gibt keinen Steuerverteilschlüssel mehr. Will eine Staatsebene mehr Fiskaleinnahmen, müssen die dafür zuständigen Organe ausdrücklich zustimmen. Dieses System ist transparent und demokratisch. Der um 1 Prozent tiefere Kantonssteuerfuss soll aber die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Gemeindeversammlungen einer beantragten Steuerfusserhöhung zustimmen und so den Gemeinden grösseren Handlungsspielraum geben. Die Gemeinden können ab 2014 über den Steuerfuss eigenständig entscheiden. Ihre Steuereinnahmen werden aber selbst bei konstanter Steuerlast steigen. Die Rechnungen 2011 von Kanton und Gemeinden enthalten noch nach altem System erhobene Steuern, nach welchem dem Kanton ein höherer Anteil zukam; dieser wird nun kleiner und fällt ab 2014 weg. Die Gemeinden profitieren von Steuernachzahlungen und steigenden Einnahmen: Ein weiterer Effekt, der sich erst mittelfristig bemerkbar machen wird.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde nahm zwischen 2007 und 2010 mit Blick auf die Gemeindestrukturreform eine umfassende Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden vor und passte das Steuersystem an. Kanton und Gemeinden legen (nach einer Übergangsfrist) die für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Steuern selbst fest. Die Landsgemeinde beschloss 2010 auch ein neues Finanzausgleichsgesetz, das sich eng an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) anlehnt und einen Ressourcen- sowie einen Lastenausgleich enthält. Die meisten Änderungen traten zusammen mit der Gemeindestrukturreform am 1. Januar 2011 in Kraft. Da Aufgabenentflechtung und Steuerertragsaufteilung auf Vergangenheitswerten und teils auf Annahmen beruhten, bestand Unsicherheit über die Auswirkungen des Systemwechsels. Das Steuergesetz (Art. 260 Abs. 4) verpflichtet deshalb den Regierungsrat, dem Landrat nach Vorliegen der Rechnungsabschlüsse 2011 von Kanton und Gemeinden einen Bericht dazu vorzulegen (Wirksamkeitsbericht). Sollten sich zwingende und dringliche Bedürfnisse zur Berichtigung des kantonalen Steuerfusses ergeben, kann dies der Landrat vorläufig korrigieren; definitiv hätte dann die Landsgemeinde zu beschliessen. – Eine analoge Bestimmung wurde im Finanzausgleichsgesetz verankert (Art. 13 Abs. 4). Der Regierungsrat hat demgemäss dem Landrat Bericht über die Auswirkungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs zu erstatten. Auch hier kommen dem Landrat unter Vorbehalt der definitiven Beschlussfassung der Landsgemeinde Korrekturkompetenzen zu.¹

Der vorliegende Bericht erfüllt diesen Auftrag in neun Kapiteln: Ausgangslage, Ziele und Vorgehen (Ziff. 1.); Aufgabenentflechtung / Aufteilung Steuerertrag (Ziff. 2.), Ressourcen- (Ziff. 3.) und Lastenausgleich (Ziff. 4.). Die Globalbilanz (Ziff. 5.) stellt die Entwicklung der finanziellen Situation von Kanton und Gemeinden von 2006 bis 2011 dar. Sie beschränkt sich nicht auf die finanziellen Auswirkungen der Gemeindestrukturreform und bietet folglich keine rechtliche Grundlage für gesetzliche Anpassungen, sondern gibt lediglich einen Überblick über die finanziellen Entwicklungen in Kanton und Gemeinden. Nachdem die im Bericht ausgeklammerten Bereiche erwähnt (Ziff. 6.) und der Handlungsbedarf (Ziff. 7.) aufgezeigt werden, folgen Schlussfolgerung (Ziff. 8.) und Antrag an den Landrat (Ziff. 9.).

¹ Die Verordnung über die ambulante spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege schreibt ebenfalls Berichtserstattung über die Auswirkungen der Aufgabenentflechtung bei der spitalexternen Grundversorgung vor (Art. 19 Abs. 2; s. Ziff. 7).

1.2. Ziele

Ziele des Wirksamkeitsberichts:

1. *Aufgabenteilung*. – Überprüfen, ob die Annahmen bezüglich Aufgabenteilung richtig sind: Ist die seit 2006 mit der Gemeindestrukturreform vorgenommene Aufgabenteilung im Verteilschlüssel des Steuerertrages korrekt wiedergegeben? Es geht um Haushaltsneutralität und Ableitung von Konsequenzen für die Aufteilung des Steueraufkommens (Memorial 2010, S. 92–99).
2. *Ressourcenpotenzial von Kanton und Gemeinden*. – Ressourcenpotenzial berechnen und mit den ursprünglichen Werten vergleichen; prüfen, ob die Mindestausstattung mit finanziellen Mitteln gesichert ist.
3. *Lastenausgleich*. – Überprüfen auf Zweckmässigkeit und Mängel, Mittelverwendung mittels einfacher Analyse; fundiertes Überprüfen ist später in Phase 2 vorzunehmen.
4. *Globalbilanz*. – Erstellen Globalbilanz der finanziellen Be- und Entlastungen für Kanton und Gemeinden; relevante Elemente identifizieren, Saldo berechnen.²
5. *Ausgeklammerte Bereiche*. – Thematisieren weiteres Vorgehen betr. Spitex, Land- und Alpwirtschaft, Strassenwesen, familienergänzende Kinderbetreuung (Krippenfinanzierung, Tagesfamilien).

1.3. Vorgehen

Da dem Wirksamkeitsbericht erhebliche (politische) Bedeutung zukommt, wurden ein externes Beratungsunternehmen sowie eine paritätische Arbeitsgruppe mit Kantons- und Gemeindevertretern beigezogen.

Die externe, neutrale Beurteilung gewährleistende Begleitung wurde im Einladungsverfahren ausgeschrieben. Nach Anhörung der Gemeinden erhielt das Unternehmen B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (BSS) den Zuschlag. Ihm oblagen primär Datenauswertung und Berichterstattung zum Teil Aufgabenteilung / Aufteilung Steuerertrag. Zudem überprüfte es die Ergebnisse zum Ressourcen- und Lastenausgleich.

Eine paritätische Arbeitsgruppe aus Kantons- und Gemeindevertretern (s. Abb. 1) begleitete den Prozess kritisch, indem die Mitglieder zu den einzelnen Bereichen dieses Wirksamkeitsberichts (Ziff. 2-5) Stellung nehmen konnten, und unterstützte BSS bei der Datenerhebung. Sie traf sich zu drei Sitzungen.

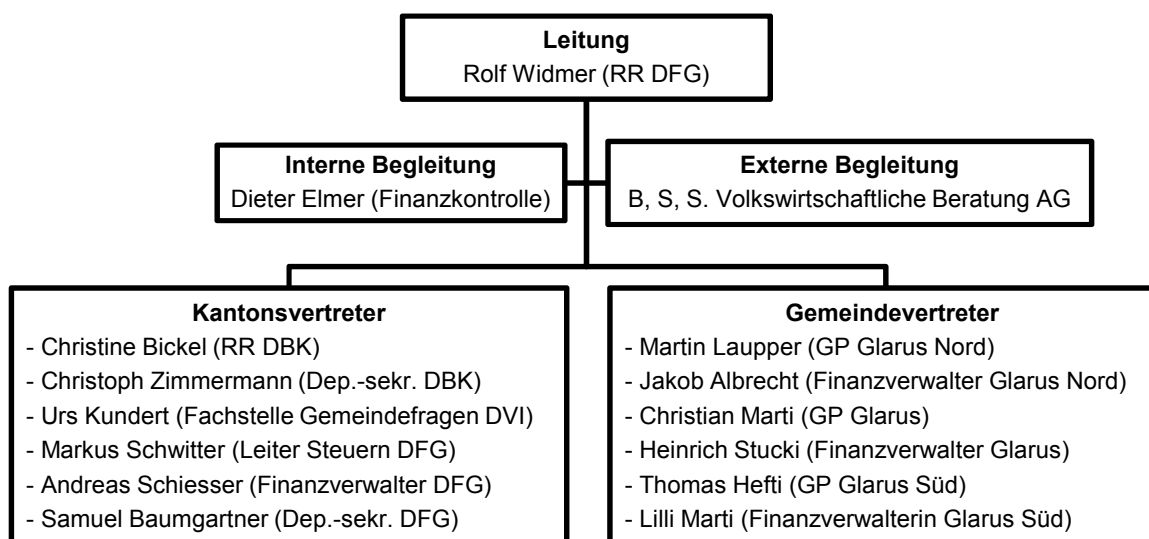
Nicht untersucht wurde vorerst, ob das neue Finanzausgleichssystem (v.a. der Ressourcenausgleich) die Unterschiede zwischen den Gemeinden ausreichend ausgleicht, wie dies der ehemalige Finanzausgleich tat und wie sich die Steuerbelastungen in den Gemeinden entwickeln. Für eine gesicherte Analyse bedarf es mehrjähriger Erfahrung. Die NFA wurde erst im dritten Jahr nach Inkrafttreten mit einem Wirksamkeitsberichts evaluiert. Die Bundesversammlung verzichtete nach dessen Beratung auf Anpassungen, da sie den Beobachtungszeitraum als zu kurz erachtete.

Der vorliegende Wirksamkeitsbericht hat den Anspruch offensichtliche und grobe Mängel aufzudecken. Die Wirkungen des neuen Systems werden erst mittel- bis langfristig erkennbar. Ein zweiter Wirksamkeitsbericht wird folgen (Phase 2)³. Erst er wird Gelegenheit zu vertieften Abklärungen geben: u.a. Analyse der durch die Gemeindestrukturreform erzielten

² Ursprünglich sollte sich die Globalbilanz auf die finanziellen Be- und Entlastungen für den Kanton und die Gemeinden aufgrund der Gemeindestrukturreform beschränken. Die Globalbilanz wäre zu einer Zusammenfassung der Ziele 1–3 geworden. Auf ausdrücklichen Wunsch der Gemeinden wählte die Arbeitsgruppe eine breitere Zielsetzung, welche insbesondere neu übernommene (Bundes-)Aufgaben einbezieht (siehe Ziff. 5).

³ Dies entspricht dem Vorgehen auf Bundesebene; der Bundesrat muss der Bundesversammlung nach einer Vierjahresperiode einen Wirksamkeitsbericht zum NFA vorlegen.

Abb. 1. Zusammensetzung der Arbeitsgruppe Wirksamkeitsbericht



Effizienzgewinne bei Kanton und Gemeinden; Erkennen von nicht ausgeschöpftem Effizienzpotenzial. Hingegen wird dann die Haushaltsneutralität der Aufgabenentflechtungen von 2008 bis 2011 – bis auf verzögerte Kostenfolgen – nicht erneut analysiert. Auch die Phase 2 soll durch ein externes Beratungsunternehmen sowie eine paritätische Arbeitsgruppe begleitet werden. Das Mandat für die externe Begleitung wird neu ausgeschrieben.

2. Aufgabenentflechtung / Aufteilung Steuerertrag

2.1. Ausgangslage

Mit Blick auf die Gemeindestrukturreform fand eine umfassende Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden statt – und damit eine Verschiebung der finanziellen Belastungen. Eine erste Aufgabenentflechtung mit dem Schwergewicht der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens trat per 2008 in Kraft.

Tab. 1. Erwartete Auswirkungen der Aufgabenentflechtung 2008⁴

Bereich	Kanton Fr.	Gemeinden Fr.
Kantonalisierung Sozial- und Vormundchaftswesen	6'178'000	-6'178'000
Aufhebung Gemeindebeiträge Regionalverkehr	1'144'000	-1'144'000
Aufhebung Lehrortsbeiträge	1'700'000	-1'700'000
Aufhebung Gemeindebeiträge an landwirtschaftliche Familienzulagen	115'000	-115'000
Aufhebung Anteil Gemeinden an Ergänzungsleistungen	4'748'000	-4'748'000
Total	13'885'000	-13'885'000

Die Steueranteile zwischen Kanton und Gemeinden waren neu zu verteilen. Der Kanton erhielt ab 2008 69,3 (bisher 57) Prozent der Einkommens- und Gewinnsteuer, 50 (30) Prozent der Vermögens- und Eigenkapitalsteuer und 85 (65) Prozent der Erbschafts- und Schenkungssteuer. Folglich reduzierte sich der Gemeindeanteil bei der Einkommens- und Gewinnsteuer von 43 auf 30,7 Prozent. Bei der Vermögens- und Eigenkapitalsteuer bzw. der Erbschafts- und Schenkungssteuer übernahm der Kanton die Anteile der aufgehobenen Fürsorgegemeinden von je 20 Prozent.⁵

⁴ Siehe Memorial 2007, S. 149 und 190.

⁵ Siehe Landratsbeschluss vom 21. November 2007.

Eine zweite Aufgabenentflechtung mit dem Schwergewicht der Kommunalisierung der Volksschule trat gemeinsam mit der Gemeindestrukturreform am 1. Januar 2011 in Kraft.

Tab. 2. Erwartete Auswirkungen der Aufgabenentflechtung 2011⁶

Bereich	Kanton Fr.	Gemeinden Fr.
Kommunalisierung Volksschule	-17'488'000	17'488'000
Regionalverkehr (Aufhebung Gemeindebeiträge zur Förderung des öffentlichen Verkehrs)	900'000	-900'000
Erbschafts- und Schenkungssteuer (Wegfall Gemeindeanteile)	-200'000	200'000
Lastenausgleich	1'000'000	-1'000'000
<i>Total</i>	<i>-15'788'000</i>	<i>15'788'000</i>

Der Kanton erhob ab 2011 neu 54, die Gemeinden erhoben 60 Prozent der einfachen Steuer. Wegen der 2009 beschlossenen Steuersenkungen und dem vorausgesagten Konjunkturreinbruch wurden tiefere Steuereinnahmen erwartet. Da der Steuerfuss von Kanton und Gemeinden in den Jahren 2011 bis 2013 zusammen 114 Prozent nicht übersteigen darf (Maximalsteuerbelastung, Art. 260 Abs. 1 StG), besteht keine Kompensationsmöglichkeit für Mindereinnahmen. Dem stehen aber die erwarteten Effizienzpotenziale gegenüber, welche bei den Berechnungen bis auf wenige Ausnahmen (Volksschule) unberücksichtigt blieben.

2.2. Zielsetzungen

Antworten bezüglich Aufgabenentflechtung:

- Sind die zwischen 2006 und 2010 vorgenommenen Aufgabenentflechtungen im Steuerverteilschlüssel korrekt abgebildet (quantitative Überprüfung der Zahlen / Annahmen)?
- Sind die (nicht beeinflussbaren) Ausgaben unter teilweiser Berücksichtigung des dynamischen Elements eingetroffen?
- Wurde die Haushaltsneutralität eingehalten?
- Welche Konsequenzen für die Aufteilung des Steueraufkommens sind zu ziehen?

2.3. Vorgehen

Die drei Schritte waren (s. auch Beilage):

1. Datenerhebung und -analyse: Abweichung zwischen angenommenen und tatsächlichen Be- und Entlastungen von Kanton und Gemeinden (Vergleich budgetierte / tatsächliche Ausgaben).
2. Verifikation und Interpretation der Ergebnisse in für die Aufteilung des Steueraufkommens relevante (Schätzfehler, dynamische Entwicklung wie veränderte Schülerzahlen) und nicht relevante Abweichungen (freiwilliger Angebots- und Leistungsausbau, Umstellungskosten).
3. Schlussfolgerungen: Auswirkungen auf die Aufteilung des Steueraufkommens zwischen Kanton und Gemeinden.

⁶ Siehe Memorial 2010, S. 93–95.

2.4. Ergebnisse

Das externe Gutachten (s. Beilage) fasst zusammen:

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

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 Harnos und dem revidierten Bildungsgesetz künftig ändern können.

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).

3. Ressourcenausgleich

3.1. Ausgangslage

Der neue Ressourcenausgleich soll Unterschiede zwischen den Gemeinden, die sich aufgrund unterschiedlicher Wirtschafts- und Steuerkraft ergeben, mildern. Verfügt eine ressourcenschwache Gemeinde über eigene frei nutzbare Mittel von weniger als 85 Prozent des kantonalen Durchschnitts (Mindestausstattung), finanzieren die übrigen Gemeinden einen Ausgleich bis auf dieses Mindestniveau. Allfällige Beiträge aus dem Ressourcenausgleich sind dabei nicht zweckgebunden, d.h. die Gemeinden können die Beiträge nach eigenen Prioritäten (Steuersenkungen, Schuldenabbau, Ausbau Infrastruktur) verwenden.

Der Ressourcenausgleich wird auf Basis des Ressourcenpotenzials resp. des Ressourcenindex einer Gemeinde, d.h. den fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen je Einwohner, berechnet. Der Ressourcenindex entspricht dem Verhältnis Ressourcenpotenzial Gemeinde / kantonaler Durchschnitt (100%). Er gibt Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden. Folglich gilt: je höher der Ressourcenindex, umso leistungsfähiger (finanziell reicher) ist die Gemeinde.

Das Ressourcenpotenzial kann eine Gemeinde nicht direkt beeinflussen. Insbesondere ist es unabhängig von ihrem Steuerfuss und Aufwand. Damit stärkt der Ressourcenausgleich die finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden.

3.2. Zielsetzungen

Das Ressourcenpotenzial ist zu berechnen und zu prüfen, ob die Mindestausstattung mit finanziellen Mitteln gesichert ist. Die externe Begleitung soll diese Berechnungen verifizieren.

3.3. Vorgehen

Das Vorgehen erfolgte in vier Schritten:

1. Das Departement Finanzen und Gesundheit berechnet Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex der drei Gemeinden aufgrund der Werte 2011.
2. Die externe Begleitung verifiziert die Berechnungen.
3. Die Gemeinden können Anmerkungen anbringen.
4. Besprechung der Ergebnisse und Einleitung allfälliger Korrekturmassnahmen.

3.4. Ergebnisse

3.4.1. Ressourcenpotenzial

Mit einem Ressourcenindex von 107,2 Prozent weist die Gemeinde Glarus ein überdurchschnittliches Ressourcenpotenzial aus, während die Gemeinden Glarus Nord mit 97,6 und Glarus Süd mit 95,3 Prozent leicht unter dem kantonalen Durchschnitt liegen. Die Gemeinde Glarus verfügt damit über das finanziell grösste Ressourcenpotenzial. Die Einwohner versteuern höhere Einkommen sowie Vermögen als in den beiden anderen Gemeinden und / oder die Firmen weisen höhere Gewinne aus. Alle Gemeinden liegen aber deutlich über der Mindestausstattung von 85 Prozent, weshalb keine Ausgleichszahlungen erfolgen. Dies ist bei der NFA anders. Viele Kantone liegen unter der Mindestausstattung. So auch der Kanton Glarus, der mit 65,7 Prozent an drittletzter Stelle liegt. Die ressourcenstärksten Kantone wie Zug (247,6%) und Schwyz (157,1%) weisen nicht nur die höchsten Indexwerte auf, sondern auch die tiefste Steuerbelastung.

Tab. 3. Ressourcenausgleich 2011

Gemeinde	Einwohner 2010	Einfache Steuer (60%)	Einfache Steuer (100%)	Ressourcen- potenzial je Einwohner ⁷	Ressourcen- index
	#	Fr.	Fr.	Fr.	%
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
<i>Total / Durch- schnitt</i>	38'448	76'507'608	127'512'680	3'316	100,0

Im Vergleich zu den Angaben im Memorial 2010 stieg der Ressourcenindex der Gemeinden Glarus Nord (96,0%) und Glarus Süd (91,3%), während er in der Gemeinde Glarus (112,5%) sank.⁸ Die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden ist folglich ausgeglichener als auf Basis der Rechnungen 2008 vermutet werden konnte.

3.4.2. Stellungnahme externe Begleitung

BSS überprüfte die Berechnung hinsichtlich zweier Punkte:

1. Entspricht die Berechnung den Vorgaben des Memorial 2010 (Finanzausgleichsgesetz; weiteren Informationen zur Berechnung)?
2. Wurden Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex richtig berechnet (keine Rechenungsfehler)?

Die externen Gutachter halten fest: *Die Berechnung des Ressourcenpotenzials und des Ressourcenindex erfolgte unter Berücksichtigung der oben genannten Anmerkungen⁹ 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.*

3.4.3. Stellungnahmen der Gemeinden

Die Gemeinden stimmten dem Fazit der BSS zu und sahen ebenfalls keinen Bedarf an Korrekturmassnahmen.

4. Lastenausgleich

4.1. Ausgangslage

Der Lastenausgleich unterstützt Gemeinden, die aufgrund struktureller Gegebenheiten übermässige und weitgehend unbeeinflussbare Lasten für das Bereitstellen öffentlicher Güter zu tragen haben. Der Lastenausgleich soll dabei nur grosse Lastenunterschiede ausgleichen. Sind alle Gemeinden von einer Last nahezu gleich betroffen, erfolgt kein Ausgleich.

⁷ Das Ressourcenpotenzial je Einwohner entspricht nicht den durch die Gemeinde erzielten Steuereinnahmen, sondern den theoretischen Steuereinnahmen je Einwohner bei einem Steuerfuss von 100 Prozent. Um vom Ressourcenpotenzial je Einwohner die effektiv vereinnahmten Steuern einer Gemeinde zu berechnen, ist das Ressourcenpotenzial je Einwohner mit dem Gemeindesteuerfuss und der Anzahl Einwohner zu multiplizieren.

⁸ Siehe Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 84.

⁹ Die Anmerkungen betreffen den Berechnungsmodus („zur Berechnung des Ressourcenindices [und allfälligen späteren Ausgleichszahlungen] wäre keine Hochrechnung des Steueraufkommens auf die einfache Steuer nötig“) und die Quelle der Einwohnerzahlen. Die beiden Fragen sind geklärt. Der Berechnungsmodus wird beibehalten, da er im Memorial 2010 veröffentlicht wurde und weil bei unterschiedlichen Steuerfüssen der Weg über die einfache Steuer notwendig sein wird. Die Einwohnerzahlen stammen von den Gemeinden und stimmen mit den Angaben zur mittleren Wohnbevölkerung 2010 des Bundesamts für Statistik überein.

Der Lastenausgleich wird durch den Kanton finanziert. Er ist mit 1 Million Franken pro Jahr dotiert. Die Beiträge sind – wie beim Ressourcenausgleich – nicht zweckgebunden. Kriterien für die Mittelaufteilung sind Alpen (20% der zur Verfügung stehenden Summe; nach Anzahl der Stösse), Waldfläche (20%; nach Hektaren) und Bevölkerungsdichte (60%; nach Einwohner je Quadratkilometer).

Vor der Einführung des Finanzausgleichs am 1. Januar 2011 war der Lastenausgleich nicht absolut sondern relativ in Prozent der Einkommens- und Gewinnsteuer dotiert. Neben den beibehaltenen Kriterien Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte bildete der Standortausgleich ein Kriterium. Der Anteil der Kriterien an der Einkommens- und Gewinnsteuer wurde in den letzten Jahren wegen der umfangreichen Änderungen durch die Gemeindestrukturreform mehrfach angepasst.

Tab. 4. Anteil der einzelnen Kriterien am alten Lastenausgleich¹⁰

Kriterium	2007	2008	2009-2010
Alpen	0,25 %	0,15 %	0,16 %
Wald	0,25 %	0,15 %	0,16 %
Bevölkerungsdichte	0,20 %	0,12 %	0,13 %
Standortausgleich	0,30 %	0,18 %	0,19 %
<i>Total</i>	<i>1,00 %</i>	<i>0,60 %</i>	<i>0,64 %</i>

Mit dem neuen Finanzausgleich nahm die Gewichtung der Alpen und des Waldes von 50 auf 40 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel ab. Im Gegenzug wird die Bevölkerungsdichte stärker gewertet, während das Kriterium Standortausgleich ganz weggefallen ist.

4.2. Zielsetzungen

Der Lastenausgleich ist auf seine Zweckmässigkeit und grobe, offensichtliche Mängel zu überprüfen. Eine fundierte Analyse des Lastenausgleichs wird in Phase 2 vorgenommen.

4.3. Vorgehen

Überprüfung des Lastenausgleichs:

1. Berechnung der erfolgten Zahlungen aus dem Lastenausgleich und Vergleich mit dem bisherigen Lastenausgleich durch das Departement Finanzen und Gesundheit;
2. erste Evaluation des Lastenausgleichs auf seine Zweckmässigkeit und allfällige Mängel durch das Departement Finanzen und Gesundheit;
3. Stellungnahme der Gemeinden zur Evaluation;
4. Stellungnahme BSS zur Evaluation und den Anmerkungen der Gemeinden.

4.4. Ergebnisse

4.4.1. Berechnungen Lastenausgleich

Tab. 5 zeigt die Abgeltungen, welche die Gemeinden aus dem alten Lastenausgleich 2008 bzw. 2010 und aus dem neuen 2011 erhielten. Im Vergleich zu 2010 erhalten die Gemeinden zusammen 36,3 Prozent oder 266'314 Franken mehr. Davon profitieren alle; den höchsten Zuwachs weisen prozentual Glarus mit 133,7 Prozent und absolut Glarus Süd mit 146'128 Franken auf.

¹⁰ In Prozent der Einkommens- und Gewinnsteuer; vgl. Memorial 2007, S. 191f. und 2008, S. 23.

Tab. 5. Lastenausgleichszahlungen unter neuem und altem Lastenausgleich

Gemeinde	Kriterium	2008 ¹¹	2010 ¹²	2011	Δ 2008-11	Δ 2010-11
		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Glarus Nord	Total	164'156	153'608	188'537	24'381	34'929
	Alpen	44'429	41'990	45'784	1'355	3'794
	Wald	55'429	50'400	54'715	-714	4'315
	Bevölkerungsdichte	26'842	25'361	88'038	61'196	62'407
	Standortausgleich	37'456	35'587	0	-37'456	-35'587
Glarus	Total	68'986	63'786	149'043	80'057	85'257
	Alpen	25'662	24'603	26'827	1'165	2'224
	Wald	38'327	34'445	37'692	-635	3'247
	Bevölkerungsdichte	4'997	4'738	84'524	79'527	79'786
	Standortausgleich	0	0	0	0	0
Glarus Süd	Total	538'406	516'292	662'421	124'014	146'128
	Alpen	122'795	116'828	127'389	4'594	10'561
	Wald	99'131	98'578	107'593	8'462	9'015
	Bevölkerungsdichte	122'472	118'661	427'438	304'966	308'777
	Standortausgleich	194'008	182'225	0	-194'008	-182'225
Kanton	Total	771'548	733'686	1'000'000	228'452	266'314
	Alpen	192'886	183'421	200'000	7'114	16'579
	Wald	192'887	183'423	200'000	7'113	16'577
	Bevölkerungsdichte	154'311	149'030	600'000	445'689	450'970
	Standortausgleich	231'464	217'812	0	-231'464	-217'812

Die Beiträge aufgrund der Lasten aus Alpen und Wald nahmen nur leicht (+33'156 Fr.) zu. Bei gleicher Gewichtung (50%) hätte die Zunahme rund die Hälfte der zusätzlichen Mittel benötigt (+ 133'156 Fr.). Die Mittelverteilung hätte sich aber nur geringfügig geändert (Glarus Nord + 10'456 Fr., Glarus + 2037 Fr.; Glarus Süd - 12'493 Fr.). Den Wegfall des Kriteriums Standortnachteil für Glarus Nord und Glarus Süd macht die höhere Gewichtung der Bevölkerungsdichte deutlich mehr als wett. Selbst wenn dieses Kriterium nur mit 50 Prozent gewichtet worden wäre, hätten alle Gemeinden von zusätzlichen Mitteln profitiert.

4.4.2. Stellungnahmen der Gemeinden

Die Gemeinden stimmten den Berechnungen des Kantons zu, brachten aber generelle Anmerkungen zur Ausgestaltung des Lastenausgleichs an.

Glarus Nord

- Bei steigender Bevölkerungszahl wird sich 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?
- 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.
- Die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben durch die Gemeinderevierförster wird gemäss „Dienstinstruktion für die Revierförster“ (Art. 7) pauschal über den Finanzausgleich (Lastenausgleich) abgegolten¹³. Die Abgeltung über den Finanzausgleich ist nicht korrekt und unfair gegenüber den Gemeinden.

¹¹ Siehe Memorial 2010 S. 88

¹² Siehe Amtsbericht 2010 S. 48.

¹³ Siehe auch Memorial 2009, S. 150–158.

Die Gemeinde Glarus kritisierte die Dotierung des Lastenausgleichs, die ihrer Ansicht nach zu tief ist und in einer späteren Phase überprüft werden muss (s. 4.2.).

In einer späteren Stellungnahme unterstützten die Gemeinden Glarus und Glarus Süd die Kritik an der Verrechnung der hoheitlichen Aufgaben der Revierförster über den Lastenausgleich. Die Gemeinde Glarus wies zudem auf Zentrumslasten hin, die sie als Kantonshauptort zu tragen habe. Dies sei bei einer künftigen Revision zu diskutieren.

4.4.3. Stellungnahme externe Begleitung

Das externe Gutachten sagt zur Evaluation des Departements Finanzen und Gesundheit: *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.*

Aus Sicht der BSS gibt es aber zwei Kritikpunkte, die in Phase 2 beachtet werden sollten:

- Beschränkung auf den geografisch-topografischen Lastenausgleich. – *Während der Ausschluss von sozio-demografischen Faktoren im Hinblick auf Zentrumslasten richtig erscheint, wäre der Einschluss von Sonderlasten wie beispielsweise dem Schüleranteil (da die Bildung einer der grössten Kostenbereiche der Gemeinden darstellt) zu prüfen, falls der Schüleranteil (Schüler/Einwohner) in den einzelnen Gemeinden zukünftig unterschiedlich ausfällt.*
- 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.*

BSS nahm auch zu den Anmerkungen der Gemeinden Stellung:

- Ausgleich für steigende Bildungs- und Pflegekosten. – *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 und sollten über den Ressourcenausgleich ausgeglichen werden.*
- Ausgleichskriterium Wachstum. – *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.*
- Dotation des Lastenausgleichs. – *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).*
- Abgeltung Revierförster. – *Die Zahlungen aus dem Lastenausgleich sind explizit nicht zweckgebunden. Die systemfremde Abgeltung der Aufgaben der Gemeinderevierförster durch den Lastenausgleich ist somit nicht korrekt.*

Stellungnahme Regierungsrat. – Die in der Dienstinstruktion für Revierförster festgehaltene pauschale Abgeltung über den Lastenausgleich stimmt nicht mit dem Grundsatz überein, wonach Zahlungen aus dem Lastenausgleich nicht zweckgebunden sind. Besteht die Absicht, hoheitlich erbrachte Leistung zu entschädigen, muss eine separate Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinden erarbeitet werden. Es erbringt aber auch der Kanton für die Gemeinden hoheitliche Aufgaben; z.B. Steuerveranlagung und

Steuerbezug auch für die Gemeindesteuern. – Eine verursachergerechte Abgeltung dieser Dienstleistungen ist im Projekt Effizienzanalyse/Verzichtsplanung¹⁴ zu prüfen.

5. Globalbilanz

5.1. Ausgangslage

Auf Wunsch der Gemeinden soll zusätzlich zur Überprüfung der Aufgabenentflechtung und des Ressourcen- und Lastenausgleichs eine Globalbilanz mit sämtlichen finanziellen Be- und Entlastungen für den Kanton und die Gemeinden erstellt werden. Diese Globalbilanz soll insbesondere neu übernommene (Bundes-)Aufgaben wie die Pflegefinanzierung enthalten. Nach Vorliegen der Globalbilanz und Kenntnisnahme der Ergebnisse wollen zwei Gemeinden darauf verzichten. Sie kritisieren, die Globalbilanz stimme nicht mit den vereinbarten Zielsetzungen (s. Ziff. 5.2) überein. Ihr Anliegen wurde thematisiert und ihnen die Möglichkeit gegeben, einzelne Belastungen genau zu quantifizieren und eigene Zahlen zu liefern (Ziff. 5.4.4 und 5.4.5). Den Bedenken wird zudem Rechnung getragen, indem die Globalbilanz auf einige wenige allgemeine Zahlen beschränkt wird.

Die Globalbilanz geht über die gesetzlichen Anforderungen an den Wirksamkeitsbericht hinaus (Art. 260 Abs. 4 StG; Art. 13 Abs. 4 FAG). Sie dient lediglich einer Gesamtschau. Die Ergebnisse stehen nicht in Bezug zur Aufteilung des Steuerertrages zwischen Kanton und Gemeinden. Eine Änderung des Steuerertrags durch den Landrat auf Basis der Globalbilanz erfüllte daher die rechtlichen Anforderungen nicht.

5.2. Zielsetzungen

Die Arbeitsgruppe vereinbarte Zielsetzungen für die Globalbilanz:

- Erstellen einer Globalbilanz der finanziellen Be- und Entlastungen für den Kanton und die Gemeinden per 31. Dezember 2011;
- Identifizieren sämtlicher relevanter Elemente und Berechnen der daraus resultierenden Saldi;
- Berücksichtigen neu übernommener (Bundes-)Aufgaben.

Allfällige finanzielle Erkenntnisse aus der Globalbilanz (Anpassung des Steuerfusses) hat jedes Gemeinwesen selber zu prüfen.

5.3. Vorgehen

Als pragmatisches Vorgehen unter Abwägung von Nutzen und Aufwand wird eine Globalbilanz auf Basis der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden bezogen auf Bruttoaufwand und -ertrag erstellt. Sie enthält gemäss Zielsetzung sämtliche Elemente mit Mehrbelastung. Die Gemeinden erhofften sich eine detailliertere Darstellung der einzelnen Belastungen (v.a. zu Pflegefinanzierung und Bildung). Die einzelnen Akteure konnten daher die aus ihrer Sicht relevanten Elemente, welche zu einer Belastung des eigenen Gemeinwesens führten, schriftlich und mit Zahlen belegt einreichen (Ziff. 5.4.4. und 5.4.5.).

¹⁴ Siehe Landratsbeschluss vom 7. Dezember 2011.

5.4. Ergebnisse

5.4.1. Einführende Hinweise

Die Ausführungen über die Entwicklung der Bruttoaufwände und -erträge von Kanton und Gemeinden von 2006 bis 2011 stützen sich auf die Rechnungen der Gemeinwesen.

1. Es wird ausdrücklich auf Vorbehalte bzgl. Vergleichbarkeit und Aussagekraft verwiesen:
 - Die Gemeinderechnungen 2006 und 2007 enthalten die Fürsorgegemeinden nicht. Hingegen sind Aufwand und Ertrag für das Sozial- und Vormundschafswesen von Einheitsgemeinden enthalten.
 - Teilweise enthalten die Rechnungen der ehemaligen Gemeinden die Elektrizitätswerke.
 - Weil etliche Schulkreise Separatrechnung führten, sind weder Aufwand noch Ertrag in den Gemeinderechnungen enthalten sondern lediglich die Defizitanteile.
 - Die periodengerechte Verbuchung ist nicht immer eingehalten. So enthalten die Gemeinderechnungen 2010 teils die (Schul-)Defizite zweier Jahre (2009 und 2010).
 - Unter HRM1 (bis 2010) mussten die kleinen Gemeinden bereits Investitionen über 10'000 Franken aktivieren, was die Erfolgsrechnung weniger belastete. Heute müssen die Gemeinden erst Beträge über 100'000 Franken aktivieren.
 - Die Schulgemeinden hatten die Defizitbeiträge direkt auf das Eigenkapital zu buchen, damit das Ergebnis für das laufende Jahr nicht verfälscht wurde.
 - Die Zweckverbände führten früher eine eigene Rechnung. So sind in den alten Gemeinderechnungen nur die Defizitanteile zu finden. Heute, nachdem praktisch alle Zweckverbände aufgelöst wurden, sind die Kosten im Bruttoaufwand enthalten.
2. Unter Bruttoaufwand bzw. -ertrag wird nun der Bruttoaufwand resp. -ertrag abzüglich durchlaufende Beiträge (Kostenart 37 bzw. 47) und interne Verrechnungen (Kostenart 39 bzw. 49) verstanden.
3. In den Rechnungen 2011 blieben die Ausgleichszahlungen des Kantons an die Gemeinden von 11,7 Millionen Franken unberücksichtigt. Während bei den Gemeinden nur der ausserordentliche Ertrag sinkt, reduzieren sich beim Kanton Transferaufwand und auf Ertragsseite die Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen. Der in den Vorjahren erhöhte Aufwand des Kantons für diese Rückstellungen wird nicht korrigiert.
4. In den Jahren 2008 und 2009 profitierte der Kanton ausserordentlich aus der Heimfallverzichtabgeltung (2008: 130 Mio. Fr.) und den Bewilligungsgebühren (2009: 45 Mio. Fr.) der Kraftwerke Linth-Limmern AG. Diese Sondereinnahmen fielen auf Ertrags- und Aufwandsseite an.¹⁵ In den Abbildungen 2 und 3 sind sie ausgeblendet.

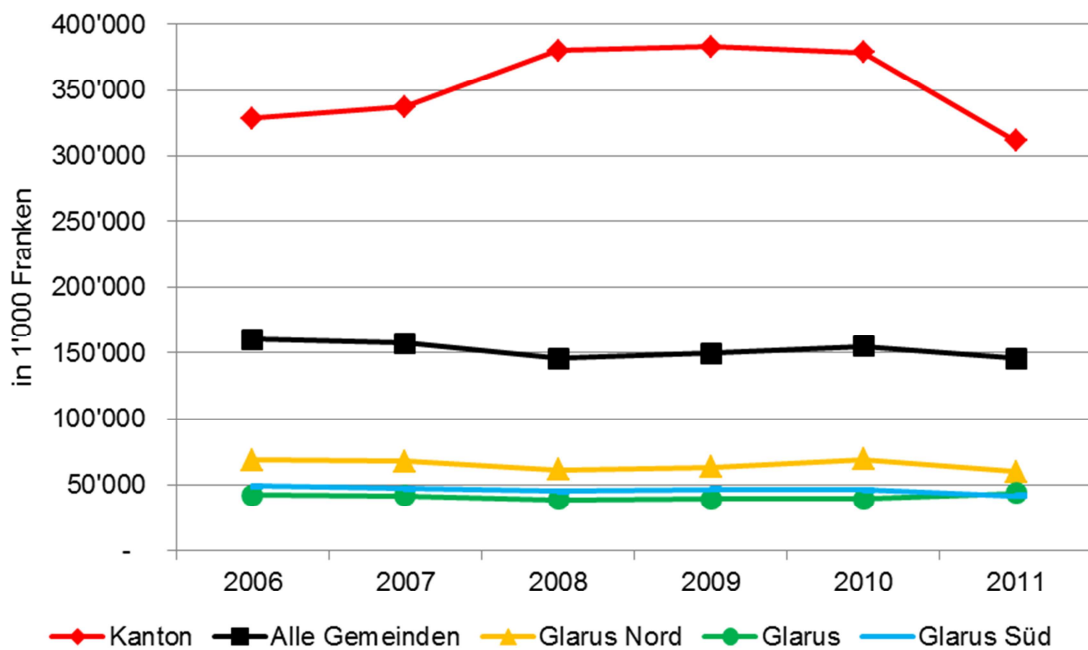
5.4.2. Bruttoaufwand 2006–2011

Deutlich erkennbar ist in Abbildung 2, welche die Entwicklung der Bruttoaufwände in den Jahren 2006 bis 2011 zeigt, der im Vergleich zu 2006 und 2007 höhere Bruttoaufwand des Kantons von 2008 bis 2010. Dies ist u.a. auf die Aufgabenentflechtung 2008 zurückzuführen. Mit jener von 2011 wurden dann verschiedene Aufgaben den Gemeinden übertragen, weshalb der Bruttoaufwand 2011 zurückging. Anders als beim Kanton bleibt der Bruttoaufwand der Gemeinden weitgehend stabil. Zu beachten ist aber, dass die 2006 und 2007 noch existierenden Fürsorgegemeinden in den Gemeinderechnungen nicht enthalten sind. Folglich ist die Entlastung der Gemeinden durch die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschafswesens nur teilweise ersichtlich, während die zusätzliche Belastung beim Kanton enthalten ist. 2010 fiel zudem ein ausserordentlicher Aufwand von rund 6,5 Millionen Franken für die Umsetzung der Gemeindestrukturreform an.¹⁶ 2011 dürfte der fusionsbedingte Mehraufwand die Gemeinden immer noch belastet haben, doch wird er im Laufe der Zeit abnehmen und schliesslich entfallen.

¹⁵ Die Sondereinnahmen wurden in Spezialfinanzierungen eingelegt (s. Bericht zur Staatsrechnung 2008, S. 17; Bericht zur Staatsrechnung 2009, S. 7f.).

¹⁶ Siehe Bericht Gemeindefinanzrating 2010, S. 5.

Abb. 2. Bruttoaufwände 2006-2011 ohne durchlaufende Beiträge / interne Verrechnungen¹⁷



Interessant ist, dass die Mehrzahl der Gemeinden 2011 den Bruttoaufwand gegenüber dem Vorjahr zu senken vermochten, obschon sie durch die Aufgabenentflechtung neue Aufgaben erfüllten. Ein Indiz für das Nutzen von Synergiepotenzialen, um so den Mehraufwand im Bildungsbereich und der Pflegefinanzierung teilweise zu kompensieren.

5.4.3. Bruttoertrag 2006-2011

Die Bruttoerträge von 2006 bis 2011 spiegeln die Entwicklungen der Bruttoaufwände wider (s. Abb. 3).

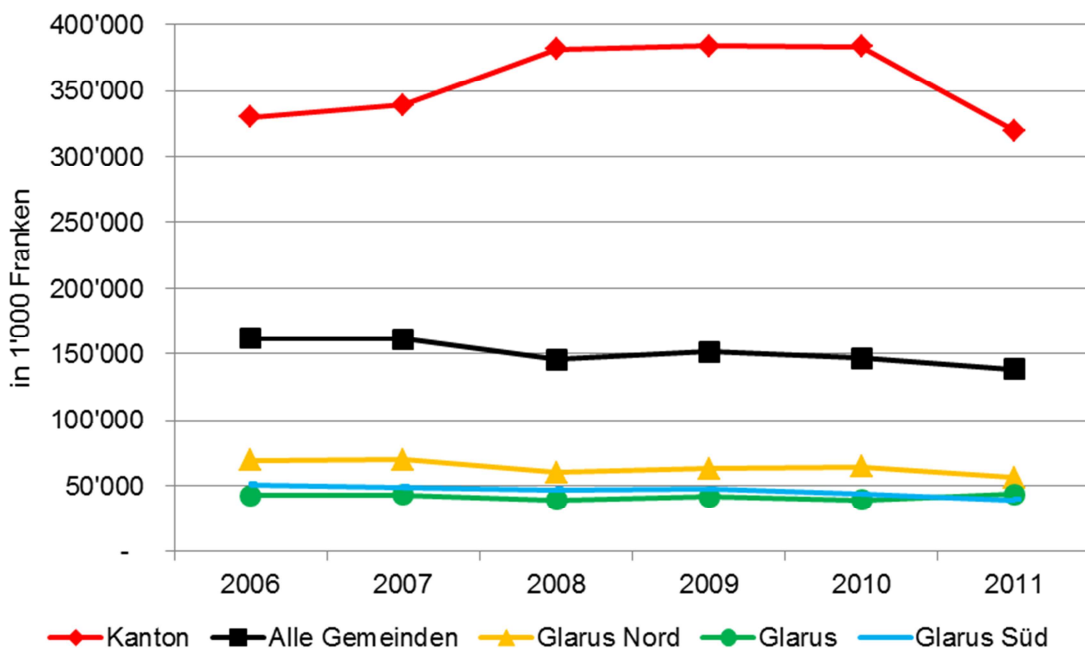
Hinzu kommen 2010 die Steuermindereinnahmen wegen der Steuerentlastungen: für die Gemeinden 8,9 (lt. Fachstelle für Gemeindefragen), für den Kanton 12,4 Millionen Franken (lt. Steuerverwaltung).¹⁸ Aus dynamischer Perspektive sollten gestiegene Attraktivität und erhofftes Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum die Mindereinnahmen mittelfristig kompensieren. – Der Kanton profitierte zudem von der Auflösung von Rückstellungen für den neuen Finanzausgleich und das Asylwesen.¹⁹

¹⁷ 2008 und 2009 fielen beim Kanton die Entschädigungen aus der Heimfallverzichtsabgeltung bzw. die Bewilligungsgebühren an. Diese wurden in Fonds eingelegt.

¹⁸ Siehe Berichte zu Gemeindefinanzrating 2010, S. 5

¹⁹ Siehe Bericht zur Staatsrechnung 2010, S. 1.

Abb. 3. Bruttoertrag 2006-2011 ohne Durchlaufende Beiträge / Interne Verrechnungen²⁰



5.4.4. Quantifizierung einzelner Belastungen der Gemeinden

Da die Gemeinden mehrfach wünschten, ihre Ausgabensituation zu beleuchten, konnten sie den sie besonders belastenden finanziellen Mehraufwand nach eigenem Gutdünken aufführen; er musste keinen direkten Bezug zur Gemeindestrukturreform haben. Mit Ausnahme von Glarus Nord verzichteten die Gemeinden dann aber auf eine nähere Quantifizierung einzelner Belastungen. Alle weisen aber hin auf den bedeutenden Mehraufwand wegen der Änderung des Bildungsgesetzes (Harmos) und der Pflegefinanzierung. Auf der Ertragsseite fehlen die Einnahmen aufgrund der Steuersenkungen und bei Glarus Süd der bis 2010 ausgerichtete Anteil der Schulsteuer, der nach Anzahl Schulstandorte verteilt worden war.

Glarus Nord weist hin auf die Kosten der Bereiche Bildung von 2,3 und Altersversorgung von 3,5 Millionen Franken, welche nicht über die Aufteilung des Steuerertrags kompensiert worden seien (s. Tab. 6). Da die Aufgabenentflechtung im Bildungsbereich erst im August 2011 in Kraft trat, seien die durch Harmos verursachten Mehrkosten nur während fünf Monaten angefallen. Auf ein ganzes Jahr hochgerechnet würden daher zusätzlich 882'000 Franken anfallen. Erwähnt werden die Mindereinnahmen infolge der Steuersenkungen von 5 Millionen Franken. – Dieser Hinweis stimmt, die Kosten der Bildung können aufgrund des Rechnungsjahres 2011 nicht genau festgestellt werden. Der Umfang des geltend gemachten Betrags für die Zukunft würde eine genauere Prüfung bedingen.

Tab. 6. Belastungen Gemeinde Glarus Nord

Bereich	Finanzielle Auswirkungen Fr.
Bildung (Harmos, Bildungsgesetz)	2'300'000
Pflegefinanzierung, ungedeckte Heimkosten und Spitex	3'500'000
Total	5'800'000

²⁰ 2011 ohne Ausgleichszahlungen des Kantons an die Gemeinden; 2008 und 2009 fielen beim Kanton die Entschädigungen aus der Heimfallverzichtsabgeltung bzw. die Bewilligungsgebühren an. Diese wurden in Fonds eingelegt.

Der Mehraufwand infolge Neuordnung der Pflegefinanzierung für alle drei Gemeinden beträgt gemäss einer Zusammenstellung der Fachstelle für Gemeindefragen rund 6,5 Millionen Franken.

Tab. 7. Belastung Gemeinden infolge Neuordnung Pflegefinanzierung

Gemeinde	Finanzielle Auswirkungen Fr.
Glarus Nord	2'546'996.35
Glarus	2'205'515.50
Glarus Süd	1'796'839.95
Total	6'549'351.80

Die Gemeinden verlangen eine Änderung des Steuerfusses. Glarus Nord fordert eine Verschiebung des Steuerfusses zu Gunsten der Gemeinden von 60 auf 66 Prozent. Dies zu Lasten des Kantons, dessen Steuerfuss von 54 auf 48 Prozent zu reduzieren wäre. So sei der Steuerertrag gerechter aufgeteilt, was mittelfristig auch den Gemeinden ermöglichte eine ausgeglichene Erfolgsrechnung zu erreichen.

5.4.5. Quantifizierung einzelner Belastungen des Kantons

Eine dynamische Kostenentwicklung ist auch beim Kanton festzustellen. Auch er übernahm neue Aufgaben, die der Bund den Kantonen übertrug. Zudem führen Beschlüsse von Landsgemeinde und Landrat zu Mehrausgaben, welche die Erfolgsrechnung belasten; der Kanton muss jährlich dafür mindestens 8,7 Millionen Franken aufwenden. Nicht erwähnt ist die Kostendynamik in den Bereichen Gesundheit und Soziales, wie der stetig steigende Aufwand für die Individuelle Prämienvverbilligung; 2011 erhöhte sich der Nettoaufwand gegenüber dem Vorjahr um 2,1 Millionen Franken oder 47 Prozent. Hinzu kommen Mindereinnahmen infolge der Steuersenkungen von 12,4 Millionen Franken. Auf der Einnahmenseite schlagen die Mehrerträge der NFA positiv zu Buche.

Tab. 8. Belastungen Kanton (Bund, Landsgemeinde, Landrat 2008-2012)

Bereich	Finanzielle Auswirkungen Fr.
Neue Spitalfinanzierung (KVG) ^a	3'000'000
IV-Revisionen (4-6) ^b	1'200'000
Ausbau öffentlicher Verkehr ab Sommer 2014; Glarner Sprinter stündlich ^c	1'000'000
Polizeibericht 2011 ^d	720'000
Einführung Schulsozialarbeit ^e	720'000
Beitritt zum Tarifverbund Ostwind ^f	600'000
Eidgenössische Straf- und Zivilprozessordnung ^g	430'000
Pflegefinanzierung (Akut- und Übergangspflege) ^h	250'000
Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ⁱ	210'000
Asylgesetz ^k	200'000
Bundesgesetz über die Familienzulagen ^l	180'000
Arbeitslosenversicherung ^m	150'000
Total	8'660'000

- a Gemäss ersten groben Schätzungen des Mehraufwandes für stationäre Hospitalisationen wegen der neuen Spitalfinanzierung; da diese erst 2012 in Kraft trat und die Tarifsituation unklar ist, kann die effektive Mehrbelastung frühestens gestützt auf die Jahresrechnung 2012 berechnet werden. Weil die definitiven Tarife voraussichtlich höher sein werden als die verrechneten provisorischen Tarife, werden Nachzahlungen notwendig sein.
- b Steigende Ergänzungsleistungen für IV-Bezüger. Da die 6. IV-Revision erst am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, kann die effektive Mehrbelastung frühestens gestützt auf die Jahresrechnung 2012 berechnet werden.

- c Gemäss Memorial 2012, S. 14)
- d Zusätzliche Polizisten, Landratsbeschluss 29. Juni 2011.
- e Gemäss Memorial 2012, S. 140.
- f Gemäss Memorial 2012, S. 34f.
- g Im Memorial 2010 werden zusätzliche 230 Stellenprozent erwähnt. Der Landrat genehmigte am 23. Februar 2011 bei den Gerichten weitere 160 Stellenprozent (+ rund 150'000 Fr.).
- h Schätzungen: im stationären Bereich weder Leistungsvereinbarungen noch Tarifverträge unterzeichnet, im ambulanten fehlt die Nachfrage.
- i Gemäss Memorial 2012, S. 121.
- k Zuständigkeitswechsel bei der Sozialhilfe von Bund auf Kanton nach Aufenthalt von mehr als sieben Jahren in der Schweiz
- l Gemäss Jahresrechnung 2011. Im Memorial 2008 wurde ein Mehraufwand für die Zulagen für Nichterwerbstätige von 250'000 Franken prognostiziert. Der zusätzliche Aufwand für die Familienzulagen von rund 1 Million Franken, welcher der Kanton als Arbeitgeber zu tragen hat, ist nicht berücksichtigt.
- m 4. Revision der Arbeitslosenversicherung (Verkürzung Bezugsdauer) führte zu steigenden Sozialhilfekosten bei den Kantonen.

Besondere Beachtung ist jenen Bereichen zu schenken, für die vor 2008 die Gemeinden zuständig oder Verbundaufgabe Kanton / Gemeinden waren und an den Kanton übergangen: Sozial- und Vormundschaftswesen und Regional- / öffentlicher Verkehr (öV; s. Tab. 9). Unschwer ist das dynamisch Ausgabenwachstum zu erkennen. Der jährliche Mehraufwand für den Kanton beträgt netto 5,5 Millionen Franken, der sich aber durch den Landsgemeindebeschluss zum Ausbau des öV auf 6,5 Millionen Franken erhöhen wird.

Für das Sozial- und Vormundschaftswesen benötigten die Fürsorgegemeinden 2004 16,7 Millionen Franken. 2008 ging dieser Bereich, der nun 33,4 Millionen Franken erheischt, an den Kanton über. Der Bruttoaufwand verdoppelte sich nahezu, und das neue Kinder- und Erwachsenenschutzrecht wird die Kosten weiter steigen lassen. Der öV war bis 2007 Verbundaufgabe Kanton / Gemeinden; heute wendet der allein zuständige Kanton dafür jährlich 6 Millionen Franken auf. Die Landsgemeinde 2012 beschloss den Ausbau und erhöhte den Rahmenkredit auf knapp 7 Millionen Franken; der in Tabelle 9 ausgewiesene Mehraufwand wird also sehr bald diese Höhe erreichen.

Tab. 9. Kostenentwicklung Sozialbereich und Regionalverkehr/ÖV 2008–2011

Bereich	Finanzielle Auswirkungen			
	2008 Fr.	2009 Fr.	2010 Fr.	2011 Fr.
Sozial- und Vormundschaftswesen ²¹	21'813'996	22'463'352	22'528'319	25'334'844
Kantonsbeitrag Regionalverkehr Förderung öffentlicher Verkehr ²²	4'108'907	4'560'188	4'717'834	6'027'378
Total (netto)	25'922'903	27'023'539	27'246'153	31'362'222
<i>Jährlicher Mehraufwand kumuliert seit 2008</i>		1'100'637	1'323'250	5'439'319

5.4.6. Auswirkungen Systemwechsel Steuern mit zeitlicher Verzögerung

Alle Gemeinden weisen auf fehlende resp. tiefe Steuereinnahmen und den guten Rechnungsabschluss 2011 des Kantons hin. Sie verkennen dabei, dass sich der Systemwechsel bei den Steuern erst mit zeitlicher Verzögerung bei ihnen bemerkbar macht. Der Kanton verbuchte 2011 noch Steuern, welche das alte System betroffen hatten. Ihm kamen damals 62,6 Prozent (Kantonssteuerfuss von 95% abzüglich Gemeindeanteil von 32,4%) an der einfachen Steuer zu, während er neu noch mit 54 Prozent an der einfachen Steuer partizipiert. Ab 2011 werden die Steuernachzahlungen nach dem neuen Schlüssel verteilt, was den Gemeinden Mehreinnahmen bringen wird.

²¹ Nettoaufwand Kostenstellen Kantonales Sozialamt (5040), Sozialdienst (5042), Vormundschaftswesen (5043).

²² Entschädigung Regionalverkehr + Beiträge Förderung öV ./ Gemeindeförderung ÖV; Gemeindeanteil Förderung öV von 677'631 Franken (2010) fiel 2011 weg.

Tabelle 10 illustriert den Mechanismus des Systemwechsels. Dieser änderte die Verbuchungspraxis von vereinnahmt zum Soll-Prinzip. Beim Soll-Prinzip werden die Steuererträge nicht bei Zahlung oder Fälligkeit, sondern beim Versand der Rechnungen verbucht. Somit beruht der Jahresabschluss auf den ausgestellten Rechnungen, von denen allerdings noch nicht alle bezahlt sind. Da noch kein Rechnungsabschluss vorliegt, sind für den Vergleich die Zahlen von 2010 umzurechnen und Hochrechnungen für 2012 anzustellen. Es wird mit konstant bleibendem Steueraufkommen gerechnet. Die von der Landsgemeinde 2009 beschlossene Steuersenkung schlug sich im Steueraufkommen 2010 nieder. Nun sollten aber die Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern nicht mehr kleiner werden. – Es handelt sich um eine vorsichtige Annahme, weil die Steuereinnahmen ohne Entlastungsmassnahmen immer gestiegen sind.

Tab. 10. Systemwechsel Steuern

	Steueraufkommen (in Mio. Fr.)		
	2010	2011 ²³	2012 ²⁴
Kanton	89	79 (86)	76
Gemeinden	77	85 (90)	88
<i>Total</i>	<i>166</i>	<i>164 (176)</i>	<i>164</i>

Die Steuerprognosen 2012 sagen dem Kanton Einnahmen von 76 Millionen Franken voraus, 3 Millionen Franken weniger als 2011. Die Steuereinnahmen der Gemeinden steigen bei konstantem Steuersubstrat von 85 auf 88 Millionen Franken. Der Systemwechsel wird sich mit zeitlicher Verzögerung zugunsten der Gemeinden auswirken. – 2011 war ein spezielles Jahr und kann nicht als Referenzgrundlage dienen.

Wichtige Leitlinie für die Konzeption eines Steuersystems ist die Aufkommensneutralität. Dieses Kriterium will, dass das Steuersystem im Ergebnis keine wesentlichen Aufkommensunterschiede auslöst. Änderungen in den Steuerarten, im Steuersystem, den Steuerbemessungsgrundlagen und Steuersätzen sind entsprechend vorzunehmen. Dabei sind kurzfristige Steuerausfälle vertretbar, die dank der gestärkten Wettbewerbssituation kompensiert werden. Die politische Diskussion dreht sich denn auch häufig um die Fragen, was Steuerentlastungen kosten und was sie bringen.

Die Analyse der Jahre von 1995 bis 2007 zeigt, dass Aufkommensneutralität erreicht wurde. Der Kanton nahm Steuerentlastungen von nahezu 50 Millionen Franken vor, über die Jahre kumuliert, beliefen sich die Steuerausfälle sogar auf rund 350 Millionen Franken. Der Steuerertrag stieg aber trotz den Entlastungsmassnahmen von 130 auf 145 Millionen Franken. – Die Erfahrungen zeigen, dass sich nach Steuersenkungen die Lage der öffentlichen Finanzen nur vorübergehend verschlechtert. Sie sind Investition in die Zukunft. Die höhere Attraktivität und insbesondere die konjunkturelle Entwicklung führen dazu, dass Steuereinnahmen wachsen und auf das ursprüngliche Niveau zurückkehren oder es übersteigen. Die Gemeinden machen darauf aufmerksam, dass sie ohne Steuerentlastungen schwarze Zahlen schreiben würden.

6. Ausgeklammerte Bereiche

Unter ausgeklammerten Bereichen sind bisherige Verbundaufgaben zu verstehen, für welche in Zukunft entweder der Kanton oder die Gemeinden allein zuständig sein sollen, die Aufgabenentflechtung aber noch nicht bzw. nicht vollständig vollzogen ist. Diese Bereiche werden in separaten Vorlagen thematisiert, wobei über künftige Zuständigkeit und Finanzierung zu entscheiden sein wird. Da bei diesen Bereichen kein Bezug zu den von der Lands-

²³ In Klammern inkl. einmaliger Sondereffekt

²⁴ Prognose

gemeinde 2010 verabschiedeten Übergangsbestimmungen besteht (Art. 260 Abs. 4 StG; Art. 13 Abs. 4 FAG), wird auf sie nicht näher eingegangen; sie werden im Sinne einer Pendenzliste aufgeführt:

- *Strassenwesen.* – Die Aufgabenentflechtung bedingt Anpassung des Strassengesetzes. Wird auf die Verbundaufgabe verzichtet, bleibt der Kanton für die Kantonsstrassen zuständig und die Gemeindestrassen (Bau und Unterhalt) gehen in die alleinige Zuständigkeit der drei Gemeinden über; „Gemeindeverbindungsstrassen“ gibt es nicht mehr. Kanton und Gemeinden sind zu Gunsten einer guten Strasseninfrastruktur die benötigten Mittel zu geben. Eine gleichzeitige Diskussion der beiden Verteilschlüssel – Kantons- und Gemeindesteuerfuss / Aufteilung Motorfahrzeugsteuer – erschwert die finanzielle Planung und verschärft die Budgetunsicherheit. Es empfiehlt sich getrenntes Vorgehen. Die Konsequenzen für den Kantonssteuerfuss sind auf politischer Ebene zu diskutieren und zu beschliessen. Im zweiten Schritt ist die Verteilung der Motorfahrzeugsteuern zu regeln. Die Totalrevision des Strassengesetzes und die Anpassung der Finanzierungsregelung werden voraussichtlich der Landsgemeinde 2014 vorgelegt.
- *Alp- und Landwirtschaft.* – Gemäss den Ausführungen im Memorial 2009 ist die Aufgabenentflechtung betreffend Alpen und Landwirtschaft ganzheitlich anzugehen. Es seien weiterführende Überlegungen wie Liberalisierung des Alpwesens anzustellen. Den Gemeinden sei mehr Selbstbestimmung zu gewähren, ohne den Schutzgedanken zu vernachlässigen.²⁵
- *Familienergänzende Kinderbetreuung.* – Die CVP-Landratsfraktion fordert in einer Motion vom Regierungsrat Bericht und Antrag zu einer abgestimmten Regelung der Tagesstrukturen gemäss Artikel 54 des Bildungsgesetzes betreffend Kinderkrippen, insbesondere in Bezug auf:
 - Zuständigkeiten Kanton / Gemeinden / Dritte,
 - Aufsicht,
 - Finanzierung Kanton / Gemeinden / Dritte,
 - Ausgleich Sozialtarife.Der Landrat überwies die Motion. Es wird eine separate Vorlage unterbreitet werden.

7. Handlungsbedarf

Der Schlussbericht der BSS bescheinigt Einhalten der Haushaltneutralität bei beiden Aufgabenentflechtungen (2008 und 2011). Handlungsbedarf im Sinne nachträglicher Berichtigung des kantonalen Steuerfusses durch den Landrat ist nicht nötig. Die Gemeinden sind zwar, wie erwähnt, anderer Auffassung und verlangen dies. Die Berichtigungskompetenz des Landrates bezieht sich auf den Steuerfuss 2013, den die Landsgemeinde bereits 2012 festlegte. Eine nachträgliche Korrektur des Steuerfusses 2011 und 2012 sehen weder Steuergesetz noch Finanzausgleichsgesetz vor. Hingegen wurde in den Bereichen Gesundheitsförderung und Prävention sowie Spitex eine Aufgabenentflechtung beschlossen, bei der die Finanzierung noch nicht, bzw. bei der Schulgesundheitspflege sogar falsch geregelt wurde:

- *Gesundheitsförderung und Prävention.* – Mit Teilrevision des Gesetzes über das Gesundheitswesen wurde der Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention per 2011 in die alleinige Zuständigkeit des Kantons gelegt. Zuvor war er Verbundaufgabe (Finanzierung 50:50). Die Belastung des Kantons mit 195'000 Franken für die Mütter- und Väterberatung sowie die Schulgesundheits- und Schulzahnpflege wurde nicht berücksichtigt. Für Letztere wurde fälschlicherweise eine Mehrbelastung der Gemeinden von 95'000 Franken angenommen²⁶. Diese erhielten somit eine Abgeltung, obwohl sie davon gänzlich entlastet sind. Dieser offensichtliche Fehler ist zu korrigieren: Bei den Gemeinden ist die Abgeltung abzuziehen und beim Kanton die Belastung zu berücksichtigen.

²⁵ Siehe Memorial 2009, S. 155.

²⁶ Siehe Memorial 2010, S. 94.

- *Spitex*. – Die Gemeinden sind zwar seit 2008 für die ambulante Langzeitpflege allein zuständig, der Kanton trägt aber gestützt auf eine Übergangsbestimmung bis längstens Ende 2013 zur Finanzierung weiterhin bei. Die Gemeinden erhalten jährlich total 630'000 Franken, die sie ab 2014 selber zu finanzieren haben.

In Tabelle 11 sind die Auswirkungen in den Bereichen Gesundheitsförderung und Prävention sowie Spitex für Kanton und Gemeinden aufgeführt. Der Kanton wird um rund 350'000 Franken entlastet, und die Gemeinden werden entsprechend belastet. Diesen Betrag soll ab 2014 ein tieferer Kantonssteuernfuss kompensieren. 350'000 Franken entsprechen einer Reduktion des Steuernfusses um 0,27 Prozent (1 Steuerprozent = 1,3 Mio. Fr.). Da der Steuernfuss in ganzen Zuschlagsprozenten festgelegt wird, wird eine Senkung um 1 auf 53 Prozent der einfachen Steuer beantragt. Davon wird eine zusätzliche finanzielle Unterstützung der Gemeinden in der Startphase der Gemeindestrukturreform erhofft. Dies wird aber nur geschehen, wenn die Gemeindeversammlungen einer Erhöhung des kommunalen Steuernfusses im gleichen Ausmass zustimmen. – Über den Kantonssteuernfuss 2014 kann jedoch nicht mit dem Wirksamkeitsbericht befunden werden. Der Landrat tut dies jeweils bei der Budgetberatung.

Tab. 11. Be- und Entlastungen für Kanton und Gemeinden wegen Gesundheitsförderung und Prävention sowie Spitex (Kosten 2010)

<i>Bereich</i>	<i>Finanzielle Auswirkungen</i>	
	<i>Kanton Fr.</i>	<i>Gemeinden Fr.</i>
Mütter- und Väterberatung	+100'000	-100'000
Schulgesundheits- und Schulzahnpflege: Entlastung Gemeinden von Verbundaufgabe	+95'000	-95'000
Schulgesundheits- und Schulzahnpflege: Korrektur fälschlicherweise an Gemeinden gegangener Anteil ²⁷	+95'000	-95'000
Spitex	-630'000	+630'000
<i>Total</i>	<i>-350'000</i>	<i>+350'000</i>

8. Schlussfolgerung

Die Aufgabenentflechtung war korrekt geplant und umgesetzt, was das externe Gutachten bestätigt. Die finanziellen Be- und Entlastungen stimmen bis auf wenige kleine Differenzen mit der Prognose überein. Es drängt sich keine Änderung des Steuersystems zwischen Kanton und Gemeinden auf. Die Haushaltsneutralität wird eingehalten, die Steuerzahler von Kanton und Gemeinden werden durch die Aufgabenentflechtung in Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform nicht zusätzlich belastet.

Die Gemeinden sehen demgegenüber Handlungsbedarf. Sie verlangen eine „Kompensation“ für nicht abgegoltenen Mehraufwand. Das Steuersystem sieht eine Kompensation aber nicht vor; sie ist nicht möglich. Wollen Kanton oder Gemeinden zu mehr Einnahmen kommen, müssen dem auf Kantonsebene die Landsgemeinde und auf kommunaler Ebene die Gemeindeversammlungen zwingend zustimmen. Senkt die Landsgemeinde den kantonalen Steuernfuss, kann die Gemeinde nicht automatisch den Steuernfuss im selben Umfang erhöhen; dazu bedarf es eines Beschlusses der Gemeindeversammlung. Kanton und Gemeinden erheben selbstständig und unabhängig voneinander die Steuern, welche sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Diese Lösung ist transparent und demokratisch.

Die Gemeinden verweisen auf die dynamische Kostenentwicklung, welche sie hart treffe. Dieses Hauptargument hat nichts mit der Gemeindestrukturreform und der Aufgabenentflechtung zu tun; es betrifft überdies beide Seiten. Die Gemeinden tragen höhere Ausgaben im Bildungsbereich als zuvor. Sie wurden jedoch von Aufwendungen im Sozialwesen und

²⁷ Memorial 2010, S. 94, Schlussbericht BSS

beim öV entlastet, welche sie vorher mitfinanzieren mussten. Der Kanton trägt diesbezüglich die Verantwortung und verhält sich wie die Gemeinden. Ähnlich wie diese den Bildungsbereich baute er zu Gunsten eines besseren Service Public den öV stark aus.

Die Dynamik betrifft nicht nur den Ausgabenbereich, sondern auch die Einnahmenseite. Die Gemeinden können in Zukunft mit höheren Einnahmen rechnen. Die Daten aus der Evaluation der Steuerstrategie zeigen anhaltendes Bevölkerungswachstum. Mehr Personen leisten mehr Steuern, was sich in den Rechnungen der Gemeinden und des Kantons wegen dem kurzfristigen Zeithorizont noch nicht niederschlug. Die Gemeinden verweisen jedoch auf durch das Wachstum bedingte Mehrausgaben. – Ein erheblicher Teil der Steuereinnahmen wurde noch nach altem System verbucht, das dem Kanton einen höheren Anteil am Staatssteueraufkommen zuwies. Dies wird sich zu Gunsten der Gemeinden ändern und ihnen zu Lasten Kanton mehr Einnahmen bringen. Zudem ist die Begrenzung des Steuerfusses ab 2014 aufgehoben, was die Beschaffung von Mehreinnahmen erlaubt.

Die Untersuchungen zeigen, dass der Kanton weder einseitig von der Aufgabenentflechtung profitiert, noch zu hohe Steuern erhebt. Dennoch soll der Kantonssteuerfuss 2014 von 54 auf 53 Prozent sinken, um den finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinden zu erhöhen. Selbst wenn Landrat und Landsgemeinde der geplanten Senkung zustimmen, erhalten die Gemeinden jedoch nicht automatisch zusätzliche Gelder. Jede Gemeindeversammlung muss einer allfälligen Steuererhöhung zustimmen. – Der Kanton kommt den Gemeinden damit nochmals entgegen. Mit diesem wichtigen Signal soll die gute Ausgangslage gefestigt werden, die er mit der Entschuldung der Gemeinden schuf.

Kanton und Gemeinden müssen vor allem auf der Ausgabenseite ansetzen. Die dynamische Kostenentwicklung trifft beide Staatsebenen. Der Kanton reagiert aktiv und stellt dem Landrat eine Effizienzanalyse und Verzichtsplanning in Aussicht, wie dies bereits erfolgreich praktiziert wurde. Er kompensiert die Mehrausgaben grösstenteils über Einsparungen. Die externe Analyse stellt fest, der Kanton habe seit 2008 seine Ausgaben um 1,8 Prozent gesenkt, während sich die gesamten Ausgaben aller Schweizer Kantone um 3,5 Prozent erhöhten! Sehr zurückhaltend agiert der Kanton bei einem der grössten Kostenblöcke, den Personalausgaben. Dennoch hat auch der Kanton sein Augenmerk auf ein moderates Ausgabenwachstum zu richten.

Die Überzeugung der Gemeinden, der Erfolg der Gemeindestrukturereform hänge von finanziellem Erfolg und Stabilität ab, kann nicht geteilt werden. Die Beurteilung muss auch aus ganz anderen Blickwinkeln als nur dem finanziellen erfolgen. Die Gemeindestrukturereform ist ein langfristiges Projekt. Der wirkliche Nutzen wird erst mit der Zeit ersichtlich und spürbar. Eine Bilanzierung kann nicht schon nach einem oder zwei Jahren erfolgen. Keine Fusion – auch auf Wirtschaftsebene – bringt sofort und unmittelbar Gewinn. Anfangsinvestitionen sind nötig, zahlen sich aber erst in Zukunft aus, und das Realisieren von Synergiepotenzialen braucht Zeit. Bei der Gemeindestrukturereform war anfangs ebenfalls ein höherer finanzieller Aufwand nötig, der sich nun aber laufend reduzieren wird, da immer mehr Synergien wirksam werden. Eine Bilanz zur „Fusionsdividende“ ist frühestens in vier, fünf Jahren möglich, wenn sich auch die langfristigen Auswirkungen bemerkbar machen.

Kurzfristiges Handeln wäre kontraproduktiv und entspräche nicht den Gepflogenheiten. Die NFA trat 2008 in Kraft. Die Bundesversammlung beriet nach einer ersten Phase von vier Jahren über eine Evaluation. Sie verzichtete auf Anpassungen, weil die vierjährige Startphase zu kurz sei, um die Auswirkungen zu ermitteln und Änderungen vorzunehmen. Dies sei frühestens nach der zweiten Evaluationsperiode (acht Jahre) möglich. Es wäre daher praxisfremd, tiefgreifende Änderungen am System oder am Steuerfuss schon nach einem Jahr vorzunehmen, wie es den Gemeinden teilweise vorschwebt.

Der Wirksamkeitsbericht ist das falsche Instrument, um Reformmassnahmen umzusetzen. Er enthält keine Informationen dazu, wie sparsam Kanton und Gemeinden mit den ihnen zur

Verfügung stehenden Mitteln umgehen. Dazu bräuchte es eine Effizienzanalyse, die für einen späteren Zeitpunkt geplant ist. Noch kann nicht über den Erfolg der Gemeindestrukturreform geurteilt werden. Die Auswirkungen sind erst mittel- bis langfristig sichtbar. Jede Fusion führt vorerst zu höheren Ausgaben, die aber wegfallen und die Synergieeffekte mehr als wettmachen. – Die Gemeinden dürfen mit Mehreinnahmen rechnen.

Der Wirksamkeitsbericht ist eine Momentaufnahme aus vergangenheitsorientiertem Hinsehen. Er überprüft lediglich, ob die einstigen Annahmen und Überlegungen zutreffen, was die externe Analyse bestätigt. Eine Änderung am System drängt sich nicht auf und setzt falsche Anreize. Die kommunalen Steuerfüsse zu erhöhen, milderte den Druck, Synergiepotenziale und Einsparungen nützen zu müssen: Höhere Einnahmen verbessern zwar die finanzielle Sicherheit, gefährden aber vollständiges Nutzen der Fusionsdividende.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, vom Wirksamkeitsbericht Kenntnis zu nehmen.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- B , S , S . Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel; Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Glarus; 27. August 2012