

An den Landrat

Glarus, 23. April 2013

Motion Jacques Marti, Sool, und Unterzeichnende „Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Motion

Landrat Jacques Marti und Unterzeichnende reichten am 15. November 2012 eine Motion mit der Forderung ein: *„Der Regierungsrat wird verpflichtet, die nachfolgenden Gesetzesänderungen im Finanzausgleichsgesetz vorzubereiten und spätestens zu Handen der Landsgemeinde 2014 als Gesetzesrevision zu unterbreiten.“* (Änderungsvorschlag und Begründung s. Beilage.)

2. Stellungnahme

2.1. Finanzausgleich 2011

Der Finanzausgleich 2011 unterscheidet – wie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) – zwischen einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich. Während der Ressourcenausgleich die finanzielle Leistungsfähigkeit ressourcenschwacher Gemeinden verbessert, unterstützt der Lastenausgleich Gemeinden, die aufgrund struktureller Gegebenheiten übermässige und weitgehend unbeeinflussbare Lasten für das Bereitstellen öffentlicher Güter tragen müssen. Der Lastenausgleich soll nur grosse Unterschiede ausgleichen. Sind alle Gemeinden von einer Last nahezu gleich betroffen, erfolgt kein Ausgleich.

Der Lastenausgleich wird vom 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).

2.2. *Finanzausgleich vor 2011*

Der Finanzausgleich vor 2011 kannte bereits eine Art Ressourcenausgleich unter den Gemeinden. Die Einkommens- und Gewinnsteuern wurden im Verhältnis 67,6 Prozent für den Kanton und 32,4 Prozent für die Gemeinden aufgeteilt. Die Verteilung des Gemeindeanteils erfolgte nach einem ausgeklügelten Schlüssel. Der den Ortsgemeinden zustehende Anteil wurde nicht nur nach eigenem Aufkommen, sondern auch nach der Bevölkerungszahl verteilt. Jede Gemeinde erhielt je Einwohner gleichviel. Je grösser der Teil, der nach Bevölkerung (und nicht nach Aufkommen) verteilt wurde, desto stärker war die Wirkung des Finanzausgleichs. Hinzu kamen weitere Kriterien wie Alpen, Wald, Bevölkerungsdichte sowie ein Standortnachteil. Die Schulgemeinden erhielten insgesamt 17 Prozent der Einkommens- und Gewinnsteuer, die primär nach Schülerzahlen und sekundär nach Schulstandorten und nicht nach Aufkommen verteilt wurden. Zudem erhielten defizitäre Gemeinden Beiträge aus dem Ausgleichsfonds für finanzschwache Orts- und Schulgemeinden sowie aus der Laufenden Rechnung des Kantons. Die Tabelle vergleicht den alten (2010) und den neuen (2011) Finanzausgleich. Auch wenn dies aufgrund der umfassenden Neugestaltung der Finanzierung von Kanton und Gemeinden nur eingeschränkt möglich ist, zeigt sich, dass die Gemeinden Glarus Nord und Glarus vom Systemwechsel erheblich profitieren, während Glarus Süd spürbar auf Ausgleichseinnahmen verzichten muss.

<i>in Fr.</i>	<i>Glarus Nord</i>	<i>Glarus</i>	<i>Glarus Süd</i>
2010			
Finanzausgleich zwischen Gemeinden	- 1'349'108	- 1'574'364	+ 1'091'006
nach Einwohner	4'441	195'008	199'448
nach Lasten	160'321	183'770	344'091
nach Schülerzahlen	206'717	83'077	289'794
nach Schulstandorten	134'738	268'212	402'951
aus dem Ausgleichsfonds Ortsgemeinden	80'922	70'687	169'350
aus dem Ausgleichsfonds Schulgemeinden	761'968	773'610	- 314'628
Beitrag Kanton an Defizit Schulgemeinden	+ 24'458	0	+ 383'475
<i>Saldo 2010</i>	- 1'324'650	- 1'574'364	+ 1'474'481
2011			
Ressourcenausgleich (von Gemeinden finanziert)	0	0	0
Lastenausgleich (vom Kanton finanziert)	189'554	145'320	665'126
<i>Saldo 2011</i>	189'554	145'320	665'126
Vergleich 2010 / 2011			
<i>Verbesserung (+) / Verschlechterung (-)</i>	+ 1'514'204	+ 1'719'684	- 809'355

Der alte Finanzausgleich brachte hohe Ausgleichswirkung, verletzte aber die Vorgabe der Eigenverantwortung, das Subsidiaritätsprinzip und teilweise die fiskalische Äquivalenz. Er war intransparent, schlecht steuerbar und führte zu Fehlanreizen, wie Erhaltung von zu kleinen Schulen, überhöhte Baustandards usw. (s. dazu Landsgemeinde Memorial 2010, S. 78 ff.).

2.3. *Wirksamkeitsbericht*

Der Regierungsrat erstattete dem Landrat nach den Rechnungsabschlüssen 2011 mit dem „Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung und den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden“ Bericht über die Auswirkungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs (gemäss Art. 13 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz); der Landrat nahm am 21. November 2012 davon Kenntnis.

Die externe Begleitung zog ein grundsätzlich positives Fazit: „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.“ Kritisiert wurden nur die Beschränkung auf geografisch-topografische Ausgleichskriterien und die fehlende empirische Abstützung der Lasten und Indikatoren. Die Dotation war nur am Rande Thema. Von den stellungnehmenden Gemeinden forderte einzig Glarus, es sei im Hinblick auf Überprüfung des Lastenausgleichs 2015 die Dotation zu diskutieren, wobei sie rund 2 Prozent des Steueraufkommens (etwa 2,55 Mio. Fr.) vorschlug.

2.4. Kritik der Motion

Aufgrund des budgetierten Aufwandüberschusses der Gemeinde Glarus Süd von 6,3 Millionen Franken für 2013 und der beschränkten Einsparmöglichkeiten, fordert die Motion eine Dotation des Lastenausgleichs mit 5 Millionen Franken als zusätzliche Stärkung für „die strukturell mit Abstand schwächste Gemeinde des Kantons“. Begründet wird dies mit dem Missverhältnis zwischen Fiskalertrag und Gemeindefläche und zusätzlichen Einnahmen des Kantons aus der NFA, der Konzession Linthal 2015 und dem Verkauf der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank. Damit werden Themen miteinander verbunden, welche teils keinen Bezug zum Lastenausgleich haben; differenziertere Betrachtung ist nötig.

Der Lastenausgleich dient dem Ausgleich von spezifischen und nicht beeinflussbaren Verhältnissen, welche die Gemeinden übermässig belasten (Art. 8 Finanzausgleichsgesetz). Als solche Lasten anerkennt das Gesetz Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte. Die Belastung aufgrund des grossen Gemeindegebiets (und der relativ geringen Bevölkerungszahl resp. des Fiskalertrags) von Glarus Süd gilt somit der Lastenausgleich bereits ab. Finanzzahlen dazu soll der zweite Wirksamkeitsbericht liefern. Erst mit ihnen wird sich zeigen, ob die Lastenausgleichskriterien ergänzt oder angepasst werden müssen und welchen Finanzbedarf die Lasten verursachen.

Über die Ausgestaltung des Service Public einer Gemeinde und wie viele Steuern dazu zu erheben sind, entscheidet der Gemeinderat, resp. die Gemeindeversammlung. Der Lastenausgleich wurde bewusst unabhängig von den effektiven Ausgaben ausgestaltet, um nicht zu besonderen Ausgaben oder Investitionen anzureizen. Der neue Finanzausgleich wollte der Strukturhaltung (z.B. kleine Schulen) entgegenwirken, resp. Verantwortung und Finanzierung dazu den Gemeinden überlassen.

Anders als in der Motion behauptet, dienen die Beiträge aus der NFA nicht dem Ausgleich von fiskalen Ungleichgewichten zwischen den Gemeinden; diese hat der kantonale Ressourcenausgleich zu glätten. Da sämtliche Gemeinden über der gesetzlichen Mindestausstattung von 85 Prozent des durchschnittlichen kantonalen Ressourcenindex liegen und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit vergleichbar ist, finden keine Ausgleichszahlungen statt. Zu prüfen wäre allenfalls ein höherer Grenzwert als 85 Prozent. Finanziert würde die Umverteilung durch die Gemeinden. Allerdings wies Glarus Süd 2012 einen Ressourcenindex von über 100 Prozent aus. Die Gemeinde hätte also nicht von Ausgleichszahlungen profitiert.

<i>Ressourcenindex</i>	<i>Glarus Nord</i>	<i>Glarus</i>	<i>Glarus Süd</i>
2011	98%	107%	95%
2012	95%	106%	101%

Die Vermögensverhältnisse der Gemeinden glich der Kanton mit 11,7 Millionen Franken aus. Glarus Süd erhielt 3,4 Millionen Franken. Inwiefern die Einnahmen aus der Konzession für Linthal 2015 oder dem Verkauf der Goldreserven den Gemeinden zustehen sollen, ist aus rechtlicher Sicht nicht nachvollziehbar.

2.5. *Massnahmen des Kantons zu Gunsten von Glarus Süd*

Der Gemeinde Glarus Süd verbleibt – wenn überhaupt – ein kleiner Restbetrag der Lastenfinanzierung, weil sich der Kanton an Einzelmassnahmen von ihr über den Lastenausgleich hinaus mit hohen Direktzahlungen beteiligt:

- An Projekte zu Gunsten Schutzwaldpflege, Bewältigung von Sturmschäden und Lawinenverbauungen gingen 2011 und 2012 gesetzliche Beiträge von Kanton und Bund von 1,5 bzw. 2,2 Millionen Franken. Ende 2012 genehmigte der Regierungsrat das Projekt Lawinenverbauungen Fittern, Engi, an das Kanton und Bund 87 Prozent der Kosten von 6,95 Millionen Franken übernehmen; der Kantonsanteil beträgt 3,1 Millionen Franken.
- Für Hochwasserschutzprojekte leisteten Bund und Kanton 2011 und 2012 gesetzliche Beiträge von 1,2 resp. 0,7 Millionen Franken. Für 2013 sind über 1,6 Millionen Franken budgetiert.
- Angesichts der schwierigen Situation der ärztlichen Grundversorger in Glarus Süd beteiligt sich der Kanton ohne gesetzliche Verpflichtung an der Finanzierung des Ärztefons mit jährlich 23'000 Franken.

2.6. *Finanzielle Auswirkungen*

Die geforderte Dotationserhöhung um 4 Millionen Franken müsste der Kanton entweder durch Sparmassnahmen oder Erhöhung des Steuerfusses um rund 3 Prozent kompensieren. Angesichts des Finanzplans und die unabhängig von der Motion notwendigen Sparmassnahmen, liesse sich eine Steuererhöhung kaum vermeiden. Dies belastete die Einwohner von Glarus und Glarus Nord, da sie als Kantonseinwohner mehr in den Lastenausgleich einzahlten, als ihre Gemeinde zurückerhielte.

2.7. *Steuerverteilung 2011–2013 und Härteausgleich*

Mit der Umsetzung der Gemeindestruktureform liegen die Steuerfüsse für Kanton und Gemeinden bis Ende 2013 bei maximal 114 Prozent (54% Kanton, 60% Gemeinden). Steuern aus den Jahren bis und mit 2010 wurden noch nach den alten Steuerfüssen aufgeteilt. Ein Teil der Einnahmen aus Steuerausständen ging mit zeitlicher Verzögerung ein, was dazu führte, dass der Kanton 2011 und 2012 einen höheren Anteil an Steuern vereinnahmte als 54 Prozent und die Gemeinden einen tieferen Anteil als 60 Prozent; der Kanton hatte aber zuvor die Ausgaben getragen. Obschon diese Steuern für die Erfüllung von Aufgaben vor der Gemeindestruktureform geschuldet wären, ist der Regierungsrat bereit, einen weiteren Ausgleich zu Gunsten der Gemeinden zu prüfen. Er zieht eine Vorlage zuhanden des Landrates in Betracht, welche als Sofortmassnahme Zahlungen in den Jahren 2013 und 2014 vorsieht; diese freien Ausgaben müsste die Landsgemeinde 2014 teilweise nachträglich bewilligen. Die Finanzierung soll über die Steuerreserven erfolgen.

Die NFA kennt neben dem Ressourcen- und Lastenausgleich noch ein drittes Gefäss, den Härteausgleich. Dieser will den Übergang vom alten Finanzausgleich ins neue System mildern und ist somit befristet. Der Regierungsrat ist bereit, einen solchen Härteausgleich für Glarus Süd zu prüfen. Er plant, eine Gesetzesvorlage über einen befristeten Härteausgleich auszuarbeiten.

2.8. *Fazit*

Der Lastenausgleich ist höher dotiert als beim einstigen Finanzausgleich. Die Lasten veränderten sich jedoch nicht. Die Dotation des Lastenausgleichs war bisher kein Thema. An den Lasten von Glarus Süd beteiligt sich der Kanton in erheblichem Umfang über den Lastenausgleich hinaus.

Der „Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung und den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden“ hält fest, es sei der Lastenausgleich mittelfristig hinsichtlich Aus-

gleichskriterien und Dotation zu prüfen. Die Erhöhung der Dotation per 2014 – wie von der Motion gefordert – ist abzulehnen. Sie wäre unseriös und stünde im Widerspruch zwischen dem Gesetzeszweck (Abgeltung übermässiger, unbeeinflussbarer Lasten) und Struktur-erhaltung in Glarus Süd.

Der Regierungsrat ist aber bereit, eine Vorlage betreffend Ausgleichszahlung im Sinne einer Sofortmassnahme für alle drei Gemeinden auszuarbeiten. Für Glarus Süd soll zudem ein zeitlich befristeter Härteausgleich eingeführt werden, der den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich mildert. Die dazu nötigen Beschlüsse fallen in die Kompetenz der Landsgemeinde, welche 2014 darüber zu befinden hätte.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion im Sinne der Stellungnahme zu über-weisen und die Aufträge zur Ausarbeitung einer Vorlage betreffend Ausgleichszahlung sowie einer Gesetzesvorlage über einen befristeten Härteausgleich zu erteilen.

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: Motion