

An den Landrat

Glarus, 23. Dezember 2013

Freiwilliger Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden

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

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

Landrätinnen und Landräte aus Glarus Süd fordern in einer Motion eine Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs von heute 1 Million auf neu 5 Millionen Franken pro Jahr. Der Regierungsrat lehnt eine solche pauschale Erhöhung mit Verweis auf die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts über die Aufgabenentflechtung und den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden ab. Die finanzielle Lage des Kantons ist angespannt, die Planung prognostiziert Aufwandüberschüsse in der Erfolgsrechnung der kommenden Jahre. Der Handlungsspielraum ist begrenzt. Der Kanton kann und will die Gemeinden nicht über längere Zeit finanziell unterstützen. Der Regierungsrat erklärte sich in seiner Stellungnahme zur Motion aber bereit, eine Vorlage auszuarbeiten, die einen einmaligen Ausgleichsbeitrag zugunsten der Gemeinden sowie einen befristeten Härteausgleich zugunsten von Glarus Süd beinhaltet.

Der Landsgemeinde wird ein Beschluss über einen freiwilligen Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden im Umfang von insgesamt 7 Millionen Franken unterbreitet. Er wird aus den Steuerreserven spezialfinanziert und ist nicht unmittelbar erfolgswirksam. Mangels Liquidität erfolgt die Finanzierung über die Aufnahme eines Darlehens, die Verzinsung wird das Ergebnis der Erfolgsrechnung negativ belasten.

Die Gemeinden sollen angesichts ihrer schlechten finanziellen Situation ein letztes Mal im Nachgang zur Gemeindestrukturreform durch den Kanton unterstützt werden. Der Ausgleichsbeitrag wird jedoch an die Auflage geknüpft, dass die Gemeinden gleich wie der Kanton eine umfassende Effektivitäts- und Effizienzanalyse durchführen. Ohne Einsparungen im Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden lassen sich die aktuellen Defizite in absehbarer Zeit nicht ausgleichen.

Der alte Finanzausgleich sah – mit Ausnahmen – Zahlungen der Gemeinden aus dem Mittel- und Unterland an diejenigen des Hinterlandes vor. Es handelte sich um strukturerhaltende Ausgleichszahlungen, die auf die Ausgaben der Gemeinden abstellten. Der neue Finanzausgleich basiert auf der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Sie ist bei der

Gemeinde Glarus am grössten, gefolgt von Glarus Süd und Glarus Nord. Die Ausgleichszahlungen an Glarus Süd sind darum weggefallen. Den in Aussicht gestellten Härteausgleich zugunsten von Glarus Süd lehnen alle Gemeinden ab. Sie schlagen vor, den zweiten Wirksamkeitsbericht abzuwarten und fordern eine temporäre Erhöhung des Lastenausgleichs. Dies wird dezidiert abgelehnt. Der Kanton hat den Gemeinden mit verschiedenen Massnahmen wie Entschuldung oder Abtretung eines Steuerprozentes finanziell unter die Arme gegriffen. Der Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden stellt die letzte Massnahme in der schwierigen Übergangsphase der Gemeindestrukturreform dar.

1. Ausgangslage

1.1. Finanzausgleich 2011

Mit Blick auf die Gemeindestrukturreform wurde der alte Finanzausgleich an der Landsgemeinde 2010 totalrevidiert. Die Revision lehnte sich eng an den Bundesfinanzausgleich NFA an. Wie dieser besteht der Finanzausgleich 2011 aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich. Ersterer verbessert die finanzielle Leistungsfähigkeit ressourcenschwacher Gemeinden. Der Lastenausgleich hingegen unterstützt Gemeinden, die wegen 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. Er wird vom Kanton finanziert und 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 pro Quadratkilometer).

Tabelle 1 zeigt die in den Jahren 2011 und 2012 an die Gemeinden ausbezahlten Beträge aus dem Lastenausgleich im Vergleich zum alten Lastenausgleich im Jahr 2010.

Tabelle 1. Lastenausgleich 2010, 2011 und 2012 (in Fr.)

	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Total
2010 ¹	153'608	63'786	516'292	733'686
2011	188'537	149'043	662'421	1'000'000
2012	189'554	145'320	665'126	1'000'000

Der Ressourcenausgleich wird von den Gemeinden finanziert. Er soll Unterschiede zwischen den Gemeinden, die sich aufgrund unterschiedlicher Wirtschafts- und Steuerkraft ergeben, mildern. Er kommt allerdings nur zum Tragen, wenn eine Gemeinde unter der gesetzlichen Mindestausstattung von 85 Prozent des durchschnittlichen kantonalen Ressourcenindex² liegt. Da der Ressourcenindex aller Gemeinden diesen Wert in den Jahren 2011 und 2012 überstieg, fielen bisher keine Ausgleichszahlungen an (s. Tabelle 2).

Da im alten Finanzausgleich oftmals die teils hohen Subventionen zu Investitionen verleiteten, wurde im neuen Finanzausgleich konsequent auf Finanzkraftzuschläge verzichtet.

¹ Der Lastenausgleich 2010 wurde im Gegensatz zum Lastenausgleich 2011 und 2012 von den Gemeinden finanziert. Für nähere Informationen siehe Ziffer 1.2.

² Der Ressourcenindex wird anhand des Ertrags der einfachen Steuer je Einwohner, dem sogenannten Ressourcenpotenzial, berechnet. Es zeigt die Steuererträge bei einheitlicher, von den Gemeinden nicht beeinflussbarer Basis und wird auch als relative Steuerkraft bezeichnet. Das Verhältnis des Ressourcenpotenzials der Gemeinde zum kantonalen Mittel von 100 Prozent bildet den sogenannten Ressourcenindex und ist die Masszahl für die Mindestausstattung. Diese liegt gemäss Artikel 5 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes bei 85 Prozent.

Tabelle 2. Ressourcenindex 2011 und 2012

	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd
2011	98 %	107 %	95 %
2012	95 %	106 %	101 %

Zusammen mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs wurden auch die Aufgaben- und Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden entflochten. Die Gemeinden erheben seither die für ihre Aufgabenerfüllung benötigten Steuern selber. Sie erhielten dadurch wesentlich mehr Autonomie, aber auch Verantwortung. Der neue Finanzausgleich ist damit transparent und vermeidet Doppelspurigkeiten. Diesem Urteil schloss sich auch Avenir Suisse an, welche in einem Vergleich zwischen sämtlichen innerkantonalen Finanzausgleichsen jenen des Kantons Glarus als den landesweit besten beurteilte³.

1.2. Finanzausgleich vor 2011

Auch der alte Finanzausgleich kannte 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 32,4 Prozent-Anteils unter den Gemeinden 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 kam wie im neuen Finanzausgleich ein Lastenausgleich, der aber nicht vom Kanton, sondern von den Gemeinden finanziert wurde. 0,64 Prozent der Einkommens- und Gewinnsteuern (2010 brutto rund 730'000 Fr.) wurden dabei aufgrund der Kriterien Alpen, Wald, Bevölkerungsdichte und Standortnachteil verteilt.

Die Schulgemeinden erhielten einen Anteil von insgesamt 17 Prozent an den Einkommens- und Gewinnsteuern. Diese Steuereinnahmen wurden primär nach Schülerzahlen und sekundär nach Schulstandorten verteilt und somit ebenfalls nicht nach Aufkommen. Zudem erhielten defizitäre Schulgemeinden Beiträge aus dem Ausgleichsfonds für finanzschwache Orts- und Schulgemeinden sowie aus der laufenden Rechnung des Kantons.

Tabelle 3 vergleicht den alten (2010) und den neuen (2011) Finanzausgleich. Ein Vergleich der Werte von 2010 und 2011 ist wegen der Neugestaltung der Finanzierung von Kanton und Gemeinden zwar nur eingeschränkt möglich. Dennoch zeigt sich, dass Glarus Nord und Glarus vom Systemwechsel profitieren. Während die ehemaligen Gemeinden von Glarus Nord und Glarus unter dem alten Finanzausgleich netto Ausgleichszahlungen an die ehemaligen Gemeinden in Glarus Süd leisteten, mussten sie unter dem neuen Finanzausgleich 2011 bisher keine solchen erbringen. Im Gegenzug muss Glarus Süd aufgrund seines hohen Ressourcenindex auf Einnahmen aus den anderen Gemeinden verzichten. Diese Mindereinnahmen werden auch nicht vollumfänglich durch den erhöhten und vom Kanton finanzierten Lastenausgleich kompensiert. Neben den Steueranteilen, die aufgrund von Einwohnern, Lasten und Schülerzahlen gleichmässig über alle Gemeinden bzw. anhand nicht direkt beeinflussbarer Kriterien verteilt wurden, fehlen Glarus Süd auch Ausgleichszahlungen, die aufgrund der Ausgaben bzw. Defizite der Gemeinden und der Anzahl von Schulstandorten bezahlt wurden. Der Unterschied zwischen dem alten und neuen Finanzausgleich ist, dass nicht mehr auf die Ausgaben der Gemeinden Rücksicht genommen wird, sondern auf deren finanzielle Leistungsfähigkeit. Glarus Süd ist finanzkräftiger als Glarus Nord. Glarus ist die Gemeinde mit der grössten Finanzkraft.

³ Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität.

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.⁴

Tabelle 3. Vergleich Finanzausgleich 2010 und 2011 (Beträge in Fr.)

	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd
2010			
Finanzausgleich zwischen Gemeinden ⁵	-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 Ausgleichsfonds Ortsgemeinden	-80'922	-70'687	169'350
aus Ausgleichsfonds Schulgemeinden	-761'968	-773'610	-314'628
Beitrag Kanton an Defizit Schulgemeinden	24'458	0	383'475
Saldo 2010	-1'324'650	-1'574'364	1'474'481
2011			
Ressourcenausgleich	0	0	0
Lastenausgleich	188'537	149'043	662'421
Saldo 2011	188'537	149'043	662'421
Vergleich 2010 vs. 2011			
<i>Verbesserung (+) / Verschlechterung (-)</i>	<i>1'513'187</i>	<i>1'723'407</i>	<i>-812'060</i>

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

Mittels einer Motion forderten Landrätinnen und Landräte aus Glarus Süd eine Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs von heute 1 Million auf neu 5 Millionen Franken pro Jahr. Dies wurde primär mit den schlechten finanziellen Aussichten der Gemeinde Glarus Süd begründet. Würde der Motion Folge geleistet, erhielte Glarus Süd neu rund 3,325 Millionen Franken aus dem Lastenausgleich, Glarus Nord 0,95 Millionen und Glarus 0,725 Millionen Franken.

Der Regierungsrat lehnte eine solche pauschale Erhöhung mit Verweis auf die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts über die Aufgabenentflechtung und den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden ab. Gemäss Wirksamkeitsbericht ist der Lastenausgleich erst mittelfristig und dazumal sowohl hinsichtlich der Ausgleichskriterien als auch der Dotation zu überprüfen. Auch stünde sie im Widerspruch zum Gesetzeszweck, der nur die Abgeltung übermässiger, unbeeinflussbarer Lasten und keine Strukturhaltung vorsieht. Der Landrat schloss sich bereits bei den Beratungen zum Wirksamkeitsbericht diesem Standpunkt an. Gestützt auf einen entsprechenden Antrag der Kommission Finanzen und Steuern verpflichtete er den Regierungsrat, im Herbst 2015 einen neuen Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung und den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden vorzulegen (LRB § 325 vom 21.11.2012).

In seiner Stellungnahme zur Motion erklärte sich der Regierungsrat aber bereit, stattdessen, eine Vorlage auszuarbeiten, die einen einmaligen Ausgleichsbeitrag zugunsten aller Gemeinden sowie eines befristeten Härteausgleichs zugunsten von Glarus Süd beinhaltet. Der Landrat überwies die Motion im Sinne des Regierungsrates (LRB § 411 vom 26.06.2013).

⁴ s. Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 78 ff.

⁵ Netto-Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden. Die tatsächlichen Steuereinnahmen wurden mit einer (theoretischen) Verteilung der Steuereinnahmen allein nach Aufkommen verglichen.

1.4. Massnahmen des Kantons zugunsten der Gemeinden

Der Kanton ist sich der finanziellen Herausforderungen der Gemeinden bewusst. Es liegt aber in erster Linie an diesen zu entscheiden, welche Leistungen sie wie erbringen wollen und wie diese zu finanzieren sind. Mit der Gemeindestrukturreform wurden die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden umfassend entflochten. Jedes Gemeinwesen soll in seinem Zuständigkeitsbereich autonom und in eigener Verantwortung entscheiden. Der Kanton kann und will die Gemeinden nicht über längere Zeit finanziell unterstützen. Einerseits fehlen ihm dazu die Mittel, andererseits würden damit die Gemeindestrukturreform und ihre Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz gefährdet. Trotzdem hat der Kanton die Gemeinden in der Startphase der Gemeindestrukturreform mit verschiedenen Massnahmen zusätzlich unterstützt:

- *Ausgleich Vermögensverhältnisse:* Der Kanton glich die Vermögensverhältnisse der Gemeinden im Rahmen der Gemeindestrukturreform mit insgesamt 11,7 Millionen Franken aus (einmalig);
- *Steuerfuss:* Der Kanton hat seinen Steuerfuss an der Landsgemeinde 2013 um ein Prozent reduziert. Die Gemeinden können ihren Steuerfuss damit entsprechend erhöhen, ohne dass die Steuerpflichtigen stärker belastet werden. Entlastung Gemeinden: rund 1,3 Millionen Franken pro Jahr;
- *Ergänzungsleistungen für Heimbewohner:* Der Kanton hat die Ergänzungsleistungen für Heimbewohner erhöht. Die Gemeinden können von tieferen Restkosten der Pflegefinanzierung profitieren. Entlastung Gemeinden: rund 1 Million Franken pro Jahr.

2. Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden

2.1. Ausgangslage

Die Landsgemeinde entflocht zwischen 2007 und 2010 aufgrund der Gemeindestrukturreform die Aufgaben von Kanton und Gemeinden. Sie verteilte zudem – gestützt auf Vergangenheitswerte und teils auf Annahmen – die Steueranteile neu. Wegen der ungewissen finanziellen Auswirkungen verpflichtete die Landsgemeinde den Regierungsrat (Art. 260 Abs. 4 Steuergesetz; Art. 13 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz), 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. Dieses 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 werden durch die Aufgabenentflechtung nicht zusätzlich belastet.

Obwohl die Entflechtung der Aufgaben und die damit einhergehende Verschiebung von Ausgaben korrekt geplant und vollzogen wurden, erhielten Kanton und Gemeinden aber wegen der von der Landsgemeinde 2009 beschlossenen Steuersenkungen und konjunktureller Rückgänge (temporär) weniger Steuermittel: Betrug das gesamte Steueraufkommen⁶ 2008 noch rund 173,9 Millionen Franken, reduzierte es sich bis 2011 auf 163,3 Millionen Franken (-10,6 Mio. Fr. bzw. -6,1 %) bzw. bis 2012 auf 161,8 Millionen Franken (-12,1 Mio. Fr. bzw. -7 %). Mit dem Systemwechsel bei der Aufteilung des Steuerertrags ab 2011 erhielten die Gemeinden neu den grösseren Anteil der Steuereinnahmen (60 % gegenüber 54 % des Kantons). Deshalb mussten sie auch den grösseren Teil der Steuerauffälle tragen. Hinzu kommt, dass die ausstehenden Steuern der Jahre vor 2011 noch bis und mit 2014 nach den alten Steuerfüssen verteilt werden. Deshalb gleicht sich das gesamte Steueraufkommen nur schrittweise dem Verhältnis von 60 zu 54 Prozent an.

⁶ Einkommens-, Gewinn-, Vermögens- und Kapitalsteuern inkl. Gemeindezuschläge aber ohne Spezialsteuern und Feuerwehersatzabgaben.

Diese Steuerausfälle waren bei der Behandlung der Vorlage zum Finanzausgleich und zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden an der Landsgemeinde 2010 bekannt. Sie konnten jedoch nicht näher quantifiziert werden. Im Memorial für die Landsgemeinde 2010 wurde darauf mehrfach hingewiesen⁷. Dabei wurde auch explizit festgehalten, dass die Gemeinden aufgrund des höheren Anteils am Steueraufkommen durch die Steuersenkungen härter getroffen werden: „Die Landsgemeinde 2009 beschloss per 2010 Steuerentlastungen. Da der Gemeindeanteil am Steueraufkommen künftig höher sein wird, treffen die Ausfälle die Gemeinden härter. Dies dürfte jedoch vorübergehend sein. Zieht die Konjunktur wieder an und bringt die Steuerstrategie den erhofften Erfolg, wird das Steuersubstrat zunehmen. Erhöhen die Gemeinden aber nach der Übergangsfrist ihre Steuern, heben sie die positiven Auswirkungen der Steuerstrategie mindestens teilweise auf.“⁸

Auch die Übergangsregelung, wonach die ausstehenden Steuern der Jahre vor 2011 noch bis und mit 2014 nach den alten Steuerfüssen aufgeteilt werden, wurde durch die Landsgemeinde beschlossen. Diese Steuern sind für staatliche Leistungen aus der Zeit vor der Gemeindestrukturreform geschuldet und sollen daher auch dem Gemeinwesen zugutekommen, welches die Leistungen effektiv erbracht hat.

Der Steuerfuss war in den Jahren 2011 bis 2013 gesetzlich auf maximal 114 Prozent beschränkt. Deshalb konnten sich die Gemeinden den Steuersenkungen nicht über eine Erhöhung des Steuerfusses entziehen und hatten die entsprechenden Ausfälle zu tragen. Ab 2014 sind sie hingegen in der Festlegung ihrer Steuerfüsse vollständig autonom. Es liegt dann an ihnen bzw. den Stimmberechtigten, über Steuererhöhungen oder eine Ausgabenreduktion zu entscheiden, um die Erfolgsrechnung auszugleichen.

2.2. Begründung für den Ausgleichsbeitrag

Die finanzielle Situation von Kanton und Gemeinden ist herausfordernd. Die Gemeinden wiesen in den Jahresrechnungen 2011 (-7,1 Mio. Fr. ohne Entschuldungsbeitrag des Kantons) und 2012 (-10 Mio. Fr.) einen Aufwandüberschuss aus. Auch die Budgets für 2013 (-14,4 Mio. Fr.) und 2014 (-3,9 Mio. Fr.)⁹ prognostizieren einen Verlust. Der Kanton erwartet ebenfalls negative Ergebnisse (2014: -11 Mio. Fr.).

Die schlechte finanzielle Situation von Kanton und Gemeinden ist – neben der Finanzierung von neuen Bundesaufgaben (v.a. Spital- und Pflegefinanzierung, welche Kanton bzw. Gemeinden mit insgesamt je rund 7 Mio. Fr. belasten) – unter anderem auch eine Folge der Steuersenkungen. Diese brachten Ertragsausfälle von gesamthaft rund 20 Millionen Franken mit sich. Bevölkerung und Unternehmen im Kanton profitieren dafür von einer tieferen Steuerbelastung, die mit einer spürbaren wirtschaftlichen Dynamik korreliert¹⁰. Mittelfristig sollten daher diese Ausfälle wieder kompensiert werden können.

Indem die Landsgemeinde 2010 den Steuerfuss für die Jahre 2011 bis 2013 auf maximal 114 Prozent beschränkte, hat sie der Steuerstrategie eine höhere Priorität eingeräumt als dem Recht der Gemeinden auf Festsetzung des Gemeindesteuerfusses. Zudem sollte den Gemeinden damit ein Anreiz gesetzt werden, die Effizienzgewinne der Strukturreform so bald als möglich zu realisieren.¹¹

Wie sich gezeigt hat, konnten die Gemeinden bisher allerdings noch nicht alle Synergiepotenziale wie erhofft umsetzen. Der Regierungsrat ist daher bereit, die Mindereinnahmen der Gemeinden in den Jahren 2011 bis 2013 anteilmässig und pauschal mit einem einmaligen

⁷ s. Memorial für die Landsgemeinde 2010, u.a. S. 82, S. 95, S. 97, S. 100.

⁸ s. Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 97.

⁹ Budget gemäss Antrag Gemeinderat bzw. Gemeindeparlament. Die Entscheide der Gemeindeversammlungen sind nicht berücksichtigt.

¹⁰ s. BAKBASEL. (August 2012). Steuerstrategie Kanton Glarus. Auswirkungen Stand 2012.

¹¹ s. Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 96 f.

gen freiwilligen Ausgleichsbeitrag zu kompensieren. Die Gemeinden sollen damit im Nachgang der Gemeindestrukturreform ein letztes Mal durch den Kanton unterstützt werden.

2.3. Berechnung des Ausgleichsbeitrags

Der Ausgleichsbeitrag wird freiwillig geleistet. Dies zieht die Frage nach dessen Höhe nach sich. Die Berechnung basiert auf einem theoretischen Modell, das sich auf die Mindereinnahmen der Gemeinden aufgrund der Steuersenkungen in den Jahren 2011–2013 abstützt. Die Ermittlung erfolgt demnach auf einem Vergleich der Steuererträge in den Jahren 2008 und 2011 bzw. 2012 unter Einbezug der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden. Um den Ausgleichsbeitrag zu berechnen, werden die Mindereinnahmen anteilmässig zum Steuerertrag im Jahr 2008 auf Kanton und Gemeinden verteilt (s. Tabelle 4)¹².

Tabelle 4. Berechnung Ausgleichsbeitrag 2011 und 2012 (in Fr.)

	Gemeinden	Kanton	Total
Steuerertrag 2008	76'393'041	97'477'360	173'870'401
Steuerertrag 2011	84'192'844	79'106'703	163'299'547
Steuerertrag 2012	84'706'142	77'077'339	161'783'481
Ausgleichsbeitrag 2011			
Steuerertrag 2011 (o. Aufgabenentflechtung ¹³)	68'404'844	94'894'703	163'299'547
Steuerausfälle 2008–2011 effektiv	-7'988'197	-2'582'657	10'570'854
Steuerausfälle (b. anteilmässiger Belastung ¹⁴)	-4'644'492	-5'926'362	10'570'854
Ausgleichsbeitrag	+3'343'705	-3'343'705	0
Ausgleichsbeitrag 2012			
Steuerertrag 2012 (o. Aufgabenentflechtung)	68'918'142	92'865'339	161'783'481
Steuerausfälle 2008–2011 effektiv	-7'474'899	-4'612'021	12'086'920
Steuerausfälle (b. anteilmässiger Belastung)	-5'310'602	-6'776'318	12'086'920
Ausgleichsbeitrag	+2'164'296	-2'164'296	0

Wie die Berechnung zeigt, hätten die Gemeinden bei einer hypothetischen Verteilung der Steuerausfälle auf Kanton und Gemeinden in den Jahren 2011 und 2012 analog zum Steuerertrag 2008 rund 5,5 Millionen Franken mehr erhalten. Da eine genaue Berechnung für das Jahr 2013 erst mit Vorliegen der Steuerabrechnung 2013 vorgenommen werden kann, soll der Betrag für 2013 pauschal auf 1,5 Millionen Franken festgesetzt werden. Dies entspricht einem Rückgang gegenüber 2012 von rund 30 Prozent (2011–2012: 35 %). Die Gemeinden erhalten demgemäss einen Ausgleichsbeitrag von 7 Millionen Franken.

¹² Auffallend ist, dass die rückläufigen Steuererträge von 2011 zu 2012 nur zulasten des Kantons gehen, während die Gemeinden von leicht steigenden Steuererträgen profitieren. Dies ist primär auf den im 2012 starken Rückgang der Steuererträge aus den Jahren vor 2011 zurückzuführen, welche noch nach den alten Steuersätzen erhoben und nach dem alten Finanzausgleich verteilt werden.

¹³ Steuerertrag ab- bzw. zuzüglich finanzielle Verschiebungen Kanton-Gemeinden von 15'788'000 Franken gemäss Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 95. Nicht berücksichtigt wurden die im Wirksamkeitsbericht aufgezeigten zusätzlichen Verschiebungen von netto 350'000 Franken, da diese teilweise erst ab 2014 eintreten.

¹⁴ Das Total der Steuerausfälle wird im Verhältnis zum Steuerertrag 2008 auf Kanton und Gemeinden verteilt.

Tabelle 5. Verteilung der Ausgleichszahlung auf die Gemeinden

	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Total
Einwohner	16'451	12'080	9'917	38'448
Ausgleichsbeitrag in Fr.	2'995'136	2'199'334	1'805'530	7'000'000

Der Ausgleichsbeitrag soll im Verhältnis zur Einwohnerzahl im Jahr 2010 auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden (s. Tabelle 5). Für eine detaillierte Berechnung auf Basis von effektiven Zahlen fehlen die genauen Angaben der Be- und Entlastungen der einzelnen Gemeinden aufgrund der Aufgabenentflechtung.

Die 7 Millionen Franken werden den Gemeinden sinnvollerweise in zwei gleichen Teilen in den Jahren 2014 und 2015 ausbezahlt. Einerseits sind damit der Liquiditätszufluss bei den Gemeinden bzw. -abfluss beim Kanton und andererseits auch die Auswirkungen auf die Jahresrechnungen der Gemeinden ausgeglichen. Damit ergeben sich für die einzelnen Jahre folgende Zahlungen:

Tabelle 6. Jährliche Ausgleichszahlungen (in Fr.)

	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Total
2014	1'497'568	1'099'667	902'765	3'500'000
2015	1'497'568	1'099'667	902'765	3'500'000
<i>Total</i>	<i>2'995'136</i>	<i>2'199'334</i>	<i>1'805'530</i>	<i>7'000'000</i>

2.4. Rechtliches

Gemäss Artikel 38 Buchstabe a des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) bedarf jede Ausgabe einer gesetzlichen Grundlage. Fehlt eine solche, ist diese zu schaffen, bevor die Ausgabe getätigt wird. Im Einzelfall genügt ein Ausgabenbeschluss des nach der Kantonsverfassung (KV) für frei bestimmbare Ausgaben zuständigen Organs (Art. 39 Abs. 2 FHG). Beim Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden handelt es sich um eine frei bestimmbare einmalige Ausgabe von über 1 Million Franken. Damit fällt der Beschluss darüber in die Zuständigkeit der Landsgemeinde (Art. 69 Abs. 2 Bst. b KV).

In der Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion wurde den Gemeinden eine mögliche Zahlung für das Jahr 2013 in Aussicht gestellt, welche die Landsgemeinde 2014 nachträglich bewilligen müsste. Nähere rechtliche Abklärungen ergaben, dass eine solche aufgrund von Artikel 39 Absatz 2 FHG unzulässig wäre. Einzig im Falle einer Dringlichkeit könnte der Landrat gestützt auf Artikel 89 Buchstabe f KV eine Vorauszahlung bewilligen, welche dann der Landsgemeinde nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten wäre. Da die Gemeinden aber über ein genügend hohes Vermögen und ausreichend Liquidität verfügen bzw. diese auf dem Kapitalmarkt beschaffen können, kann keine Dringlichkeit geltend gemacht werden.

3. Befristeter Härteausgleich

3.1. Ausgangslage

Die Gemeinde Glarus Süd erhält seit Einführung des neuen Finanzausgleichs von den anderen Gemeinden keine Ausgleichszahlungen und vom Kanton keine Defizitbeiträge mehr (s. Ziffer 1.2). Die Mindereinnahmen betragen gesamthaft rund 800'000 Franken (s. Tabelle 3). Der Wegfall der bisherigen, strukturerhaltenden Ausgleichszahlungen wurde von der Landsgemeinde 2010 bewusst beschlossen. Der neue Ressourcenausgleich richtet sich konsequent nach der Wirtschafts- und Steuerkraft einer Gemeinde und nicht nach deren Ausgaben.

Diese Mindereinnahmen lassen sich allerdings nicht kurzfristig durch strukturelle Anpassungen bzw. Einsparungen kompensieren. Deshalb schlug der Regierungsrat zuhanden der Vernehmlassung bei den Gemeinden vor, einen befristeten Härteausgleich einzuführen.

Dieser soll Glarus Süd einen schrittweisen Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich ermöglichen. Ausgangspunkt des Härteausgleichs bildeten die Mindereinnahmen von rund 800'000 Franken. Dieser Betrag sollte innert vier Jahren gleichmässig reduziert werden, anschliessend wäre der Härteausgleich dahingefallen (d.h. -200'000 Fr. pro Jahr). Der Härteausgleich wäre vom Kanton finanziert worden. Glarus Nord und Glarus hätten sich an der Finanzierung nicht beteiligen müssen, obwohl sie vom Systemwechsel profitieren. Insgesamt hätte Glarus Süd damit aus dem befristeten Härteausgleich Kantonszahlungen von 2 Millionen Franken erhalten.

Die Gemeinden – auch Glarus Süd – stellten sich in der Vernehmlassung zwar nicht direkt gegen die Einführung eines Härteausgleichs, schlugen aber eine Alternative vor (s. Ziff. 5). Der Regierungsrat verzichtet deshalb darauf, dem Landrat die Einführung eines befristeten Härteausgleichs zu unterbreiten.

4. Finanzielle Auswirkungen

Der Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden kostet den Kanton 7 Millionen Franken. 2014 und 2015 sollen je 3,5 Millionen Franken ausbezahlt werden. Der Ausgleichsbeitrag soll wie der Ausgleich der Vermögensverhältnisse der Gemeinden im Jahr 2011 aus den Steuerreserven spezialfinanziert werden. Er ist folglich für die Erfolgsrechnung erfolgsunwirksam. Der Kanton muss jedoch zur Finanzierung der Zahlungen entsprechend Liquidität aufnehmen. Er benötigt ein Darlehen, was zu einer Verringerung des Kantonsvermögens in diesem Umfang führt.

Die finanziellen Aussichten des Kantons sind schlecht. Das Budget 2014 sieht einen Aufwandüberschuss von 11 Millionen Franken vor. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt lediglich 24 Prozent, der Finanzierungsfehlbetrag beläuft sich auf 16,6 Millionen Franken. Der Kanton wird Schulden machen bzw. das Nettovermögen reduzieren müssen, um die Investitionen und die ordentlichen Aufgaben finanzieren zu können. Der Finanz- und Aufgabenplan 2015–2018 prognostiziert teilweise noch schlechtere Kennzahlen. Die massive Verschlechterung gegenüber der Vergangenheit ist auf steigende Aufwände im Gesundheits- und Sozialbereich (ausserkantonale Hospitalisationen: +3,3 Mio. Fr. ggü. Budget 2013; Sonderschulen: +1,6 Mio. Fr.) und im öffentlichen Verkehr (+2,8 Mio. Fr.), aber auch auf sinkende Erträge (NFA: -5 Mio. Fr.; Steuern: -1,5 Mio. Fr.) sowie den Wegfall einmaliger Rechnungsverbesserungen (Entnahme Steuerreserven: -3,5 Mio. Fr.) zurückzuführen. Angesichts dieser Finanzaussichten führt der Kanton momentan eine Effizienzanalyse und eine Verzichtsplanung durch. Die Ergebnisse der Analyse, der komplette Expertenbericht und die Sparvorschläge des Regierungsrates werden dem Landrat im Frühjahr 2014 unterbreitet und veröffentlicht.

Auch die finanziellen Aussichten der Gemeinden sind schlecht. Sie haben ebenfalls nicht nur ein Ertrags-, sondern auch ein Aufwandproblem. Aus diesem Grund beabsichtigen die Gemeinden, ebenfalls eine Effizienz- und Effektivitätsanalyse durchzuführen. Der Kanton übernimmt dabei in den Bereichen, die Kanton und Gemeinden betreffen, die Finanzierung (LRB § 424 vom 25.09.2013).

Aus Sicht des Regierungsrates ist zu gewährleisten, dass die Gemeinden auch ihren alleinigen Zuständigkeitsbereich hinsichtlich möglicher Effizienz- und Verzichtsmaßnahmen überprüfen. Es kann nicht sein, dass der Kanton Sparmassnahmen durchführt und gleichzeitig die Gemeinden mit wesentlichen finanziellen Beiträgen unterstützt, ohne dass diese sich selber um eine umfassende Überprüfung ihrer Aufwände bemühen. Kanton und Gemeinden sind trotz der finanziellen Autonomie der einzelnen Gemeinwesen im Interesse der Bevölkerung gemeinsam gefordert, mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel haushälterisch umzugehen. Steuererhöhungen und/oder Verschiebungen von einem Gemeinwesen auf ein anderes sind soweit möglich zu vermeiden.

Aufgrund dieser Überlegungen soll die Auszahlung der zweiten Tranche des Ausgleichsbeitrags nur unter der Auflage erfolgen, dass die Gemeinden selber eine umfassende Effizienz- und Effektivitätsanalyse durchführen. Die Vorlage sieht deshalb einen Ausgabenbewilligungsvorbehalt vor. Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, die Auszahlung der zweiten Tranche zurückzubehalten, wenn die Gemeinden keine umfassende Effektivitäts- und Effizienzanalyse durchführen. Keine Auflage ist hingegen die Umsetzung der Ergebnisse der Analyse, da diese in die Autonomie der jeweiligen Gemeinden fällt. Der Entscheid des Regierungsrates ist endgültig, kann also vor Gericht nicht angefochten werden.

5. Vernehmlassung

5.1. Ergebnis

Zur Vernehmlassung wurden die drei Gemeinden eingeladen. Sie nahmen in weitgehend identischen Stellungnahmen zum Ausgleichsbeitrag und dem in der Vernehmlassungsversion noch ausführlicher dargestellten befristeten Härteausgleich Stellung.

Die Herleitung und Berechnung des Ausgleichsbeitrags an die Gemeinden wurde von allen Gemeinden begrüsst. Sie betonten, dass sie vom Rückgang des Steueraufkommens besonders stark betroffen seien, insbesondere anders und stärker als im Memorial für die Landsgemeinde 2009 dargelegt. Aus ihrer Sicht ergibt sich daher auch, dass der Ausgleichsbeitrag bedingungslos erfolgen muss. Auch sei der Landrat nicht das richtige Gremium, um über die Freigabe des Ausgleichsbeitrags zu befinden. Dies sei weder im Interesse des Kantons noch der Gemeinden. Im Weiteren weisen die Gemeinden auf ihre Anstrengungen hin, um ihre Erfolgsrechnung in Ausgleich zu bringen.

Gegenüber dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen befristeten Härteausgleich zeigten sich die Gemeinden sehr zurückhaltend. Kritisiert wurde insbesondere, dass es sich um eine kurzfristige und somit nicht nachhaltige Massnahme handeln würde. Auch hätte Glarus Süd aufgrund seiner überdurchschnittlichen Ressourcenstärke gemessen am eidgenössischen Härteausgleich kein Anrecht auf Ausgleichszahlungen. Die Gemeinden schlugen deshalb folgende Alternative vor:

- „Die Überprüfung des Lastenausgleichs erfolgt im Jahr 2015 hinsichtlich der Ausgleichskriterien als auch der Dotation mit dem Ziel, dass eine Vorlage zu einer allfälligen Anpassung auf die Landsgemeinde 2017 bereit ist und 2018 in Kraft treten könnte.
- Für die Jahre 2016 und 2017 wird die Dotation des Lastenausgleichs angehoben. Allenfalls braucht es dafür keinen Landsgemeindebeschluss. Es ist abzuklären, ob diese Anhebung gestützt auf Artikel 10 Absatz 3 des Finanzausgleichsgesetzes von 2010 durch den Landrat beschlossen werden kann.
- Bis zum Zeitpunkt, wo die Überprüfung des Lastenausgleichs erfolgt ist, wird die Motion J. Marti pendent gehalten.“

5.2. Stellungnahme

Die Gemeinden fordern, dass die Auszahlung des Ausgleichsbeitrags für klar ausgewiesene und anerkannte Mindereinnahmen bedingungslos erfolgen muss. Wie unter Ziffer 2.1 und 2.2 ausgeführt, war der Landsgemeinde 2010 aber bewusst, dass die Änderung in der Verteilung des Steuerertrags mit der ein Jahr zuvor beschlossenen Steuersenkung zusammen zu umfangreichen Mindereinnahmen bei den Gemeinden (und dem Kanton) führen wird. Die Landsgemeinde selber hat damit ihren Entscheid von 2009, wonach der Kanton den grössten Teil der Steuerausfälle tragen soll, korrigiert. Folglich geht es beim Ausgleichsbeitrag nicht um eine Kompensation von Mindereinnahmen. Vielmehr handelt es sich um einen freiwilligen Beitrag des Kantons, dessen Berechnung sich aber auf die Mindereinnahmen aus den Steuersenkungen stützt. Entsprechend erscheint es gerechtfertigt oder gar geboten, die Auszahlung eines so hohen freiwilligen Betrages an Auflagen zu knüpfen. Der Regierungsrat

kommt den Gemeinden diesbezüglich im Vergleich zur Vernehmlassung aber insofern entgegen, als er nur noch die Durchführung und nicht mehr die Veröffentlichung der Resultate der Effektivitäts- und Effizienzanalyse verlangt. Zudem beschränkt er die Auflage auf die zweite Tranche und setzt den entsprechenden Beschluss in seine statt in die Zuständigkeit des Landrates. Damit soll einerseits dem zeitlichen Aspekt genügend Rechnung getragen werden, falls bis Ende 2014 noch keine Effektivitäts- und Effizienzanalyse der Gemeinde vorliegen sollte. Andererseits genügt es, wenn der Regierungsrat und nicht der Landrat den rein formellen Freigabeentscheid fällt.

Auf den befristeten Härteausgleich soll verzichtet werden. Der Regierungsrat greift hier den Vorschlag der Gemeinden auf. Der Regierungsrat muss ohnehin gestützt auf den Landratsbeschluss § 325 vom 21. November 2012 im Herbst 2015 einen neuen Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung und den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden vorlegen. Allfällige Anpassungen im Finanzausgleich können somit – wie von den Gemeinden gefordert – der Landsgemeinde 2017 vorgelegt werden.

Eine befristete Anhebung des Lastenausgleichs für die Jahre 2016 und 2017 durch den Landrat lehnt der Regierungsrat hingegen dezidiert ab, da eine solche rechtlich problematisch ist: Einerseits bezieht sich Artikel 10 Absatz 3 des Finanzausgleichsgesetzes primär auf das Verhältnis und nicht die Höhe der Dotation, was auch aus den Erläuterungen im Memorial 2010 klar hervorgeht (S. 91). Andererseits würde sich momentan aufgrund der finanziellen Aussichten des Kantons eher eine Senkung als eine Erhöhung der Dotation rechtfertigen lassen.

Der Lastenausgleich ist ohnehin höher dotiert als im alten Finanzausgleich, ohne dass sich die Lasten verändert haben. Im Rahmen der Gemeindestrukturereform übernahm der Kanton die Finanzierung des Lastenausgleichs von den Gemeinden. Diese neue Aufgabe für den Kanton wurde bei der Aufgabenentflechtung gemäss dem bekannten Schema – wer vom anderen Gemeinwesen eine Aufgabe übernimmt, muss entsprechende Steuerprozente erhalten – berücksichtigt. Die Gemeinden bekommen über den Lastenausgleich mehr Mittel, haben im Gegenzug aber Abstriche bei der Aufteilung des Steuerertrages in Kauf genommen.¹⁵ Wenn die Gemeinden nun eine Erhöhung des Lastenausgleichs fordern, so wäre diese folglich durch eine Senkung des Gemeindesteuerfusses und eine entsprechende Erhöhung des Kantonssteuerfusses zu finanzieren, um eine steuerneutrale Umsetzung gewährleisten zu können. Die Erhöhung des Lastenausgleichs wird letztlich durch die Gemeinden selbst bzw. Glarus Nord und Glarus finanziert. Dies war wie dargestellt auch schon im alten Finanzausgleich der Fall.

Da der Landrat bereits einen entsprechenden Beschluss zur Überprüfung des Finanzausgleichs gefasst hat, kann die Motion J. Marti als erledigt abgeschrieben werden. Die Abschreibung ist auch richtig, da der Landrat die Motion im Sinne der Stellungnahme des Regierungsrates, die keine Erhöhung des Lastenausgleichs vorsah, überwies und die Stellungnahme mit dieser Vorlage erfüllt wird.

¹⁵ s. Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 94 f.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. der Landsgemeinde den beiliegenden Ausgabenbeschluss über einen einmaligen Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden von insgesamt 7 Millionen Franken zu unterbreiten und*
- 2. die Motion Jacques Marti, Sool, und Unterzeichnende „Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme“ damit als erledigt abzuschreiben.*

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:

- Ausgabenbeschluss über einen einmaligen Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden von insgesamt 7 Million Franken