

An den Landrat

Glarus, 30. August 2016

- A. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden**
- B. Wirksamkeitsbericht über den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden 2011–2014 (Wirksamkeitsbericht 2)**
- C. Motion Jacques Marti, Sool, und Unterzeichnende „Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme“**

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

Der Glarner Finanzausgleich bezweckt einen Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden, einen Ausgleich der unterschiedlichen Lasten, eine Stärkung der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden sowie eine Verringerung der Unterschiede der Steuerbelastung unter den Gemeinden. Diese Ziele erfüllt der Finanzausgleich gemäss dem Wirksamkeitsbericht 2 (s. Beilage) mehrheitlich. Dieser bestätigt damit im Wesentlichen die (positiven) Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts 1 und einer Studie von Avenir Suisse aus dem Jahr 2013, die den Glarner Finanzausgleich in einem Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme zum Sieger erkor.

Der Wirksamkeitsbericht 2 zeigt dennoch Optionen auf, wie der Glarner Finanzausgleich weiterentwickelt werden kann. Seit 2011 nehmen die Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden zu. Der Wirksamkeitsbericht 2 schlägt daher anstelle des heutigen Ressourcenausgleichs mit einer garantierten Mindestausstattung von 85 Prozent ein System mit einem sogenannten konstanten Disparitätenabbau vor. Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials sei zudem ein (reduzierter) Einbezug der Quellensteuer und der Erträge aus der Wasserkraft zu diskutieren. Beim Lastenausgleich wird empfohlen, dass anstelle der heute praktizierten anteilmässigen Verteilung der Dotation auf die einzelnen Gemeinden nur diejenigen Gemeinden profitieren, die bei den einzelnen Lastenausgleichselementen eine übermässige Belastung aufweisen. Damit käme letztlich die gesamte Dotation des Lastenausgleichs der Gemeinde Glarus Süd zugute. Zu diskutieren sei ferner, ob für das Lastenausgleichselement Wald ein besserer Indikator zur Verfügung stehe. Neue Lastenausgleichselemente wie Hochbetagte oder Bildung drängen sich hingegen nicht auf. Schliesslich gleicht der Lastenausgleich mit der fixen Dotation von 1 Million Franken rund 57 Prozent der übermässigen Lasten aus. Er ist damit wesentlich grosszügiger dotiert als der Lastenausgleich des Bundes, der durchschnittlich nur 13 Prozent der übermässigen Lasten ausgleicht.

Der Glarner Finanzausgleich erweist sich als sehr effizient. Die Steuergelder werden sparsam und wirksam verteilt. Die rein ökonomische Betrachtung unterscheidet sich von der

Frage, ob der Finanzausgleich auch die Solidarität zwischen den Gemeinwesen sicherstellt. Im Vordergrund der politischen Diskussion steht dabei die Unterstützung der Gemeinde Glarus Süd. Diese Thematik ist aus einer gesamtheitlichen Perspektive zu betrachten. Die Gemeinde profitiert beim heutigen Finanzausgleich davon, dass die Wasserzinsen nicht dem Ressourcenpotenzial angerechnet werden. Sie erhält auch ausserhalb des Finanzausgleichs jährliche hohe Millionenbeiträge von Bund und Kanton zur Milderung der Lasten. Die vertikale Solidarität zwischen dem Kanton und den Glarner Gemeinden im Allgemeinen und mit Glarus Süd im Speziellen ist also vorhanden. Hinzu kommt, dass zumindest im 2015 die Gemeinde Glarus Nord den tiefsten Ressourcenindex aufweist und somit die finanzschwächste Gemeinde im Kanton ist. Hingegen gibt es heute keine funktionierende horizontale Solidarität. Dieses Element ist absoluter Standard bei den Finanzausgleichssystemen. So wird der Bundesfinanzausgleich (NFA) nicht nur vom Bund, sondern auch von den gut situierten Kantonen alimentiert. Die Gemeinden Glarus Nord und Glarus leisten – im Unterschied zum alten Finanzausgleich – keine finanzielle Unterstützung an Glarus Süd. Umgekehrt darf der Finanzausgleich keinesfalls dazu führen, dass teure Strukturen aufrechterhalten werden und so der Druck auf den Finanzausgleich und die Ausgabe von Steuergeldern steigt. Die Solidarität muss in beide Richtungen spielen. Wenn sich eine Gemeinde kostenintensive Strukturen – z. B. im Bereich der Schule oder der Alters- und Langzeitpflege – leisten will, muss sie auch bereit sein, die entsprechenden Mittel selber bereitzustellen.

Der Regierungsrat führte bei den Gemeinden, den politischen Parteien und den Departementen der kantonalen Verwaltung eine Vernehmlassung zu den Ergebnissen des Wirksamkeitsberichts 2 durch. Obwohl eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer dessen Schlussfolgerung, dass der Glarner Finanzausgleich die gesetzlichen Ziele und Zwecke mehrheitlich erfülle, teilte, wurde eine Anpassung des Finanzausgleichs gefordert. Im Fokus stand dabei der Ressourcenausgleich, der nach Ansicht der meisten Vernehmlassungsteilnehmer heute nicht funktioniere und keinen Ausgleich zwischen den Gemeinden herstelle. Die Einführung eines Systems mit Disparitätenabbau anstelle des geltenden Systems mit einer Mindestausstattung wurde daher grossmehrheitlich unterstützt.

Beim Lastenausgleich wurde der Vorschlag, dass künftig nur noch übermässige Lasten – anstelle der heute praktizierten anteilmässigen Abgeltung der Lasten – abgegolten werden, deutlich unterstützt. Grössere Meinungsverschiedenheiten gab es hinsichtlich der Dotation des Lastenausgleichs. Während die Gemeinden eine Erhöhung forderten, gab es auch Stellungnahmen, die für eine Kürzung plädierten. Ansonsten soll der Lastenausgleich nach Ansicht der Vernehmlassungsteilnehmer möglichst unverändert beibehalten werden.

Auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts 2 und einer Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse schlägt der Regierungsrat eine Anpassung des Finanzausgleichs und damit eine Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vor. Diese Änderung soll folgende Eckpunkte umfassen:

- Der aktuelle Ressourcenausgleich mit einer garantierten Mindestausstattung von 85 Prozent wird durch ein System mit einem konstanten Disparitätenabbau von 30 Prozent ersetzt.
- Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials werden die quellenbesteuerten Einkommen neu zu 75 statt wie bisher zu 100 Prozent berücksichtigt. Die Erträge aus der Wasserkraft werden weiterhin nicht berücksichtigt.
- Der Lastenausgleich gilt künftig nur übermässige Lasten ab. Die bisherige anteilmässige Abgeltung der Lasten ist aufzugeben.
- Die Lastenausgleichselemente und ihre Indikatoren (Alpen: Anzahl Stösse; Wald: Waldfläche; Bevölkerungsdichte: Einwohner pro Quadratkilometer) werden unverändert beibehalten. Es werden auch keine neuen Lastenausgleichselemente hinzugefügt.
- Die Dotation des Lastenausgleichs wird unverändert bei 1 Million Franken beibehalten und nicht an die Teuerung angepasst.
- Der Lastenausgleich wird weiterhin allein durch den Kanton finanziert.

Der Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden hat über den Ressourcenausgleich zu erfolgen. Der vorgeschlagene Disparitätenabbau ist ein wirksames System, um einen effektiven Ausgleich der Steuerkraft und der Steuerbelastung unter den Gemeinden zu ermöglichen. Damit kann den seit 2011 feststellbaren, wachsenden Unterschieden in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden entgegengewirkt werden, bevor eine Gemeinde unter die gesetzliche Mindestausstattung fällt. Anders als bei einem System mit Mindestausstattung bleiben zudem die Anreize für eine Verbesserung des Ressourcenpotenzials vorhanden. Beim Lastenausgleich soll mit dem Verzicht auf die bisher praktizierte anteilmässige Abgeltung der Lasten eine Angleichung an den Lastenausgleich des Bundes stattfinden. Eine Anpassung von dessen Dotation erscheint dem Regierungsrat nicht gerechtfertigt, da er im Verhältnis wesentlich grosszügiger dotiert ist als derjenige des Bundes. Der Lastenausgleich ist zudem als Folge der seit 2016 separat abgegoltenen hoheitlichen Arbeiten der Revierförster implizit um 0,3 Millionen Franken angestiegen. Weitere finanzielle Lastenabwälzungen auf den Kanton sind unfair. Seit der Gemeindestruktureform hat der Kanton den Gemeinden einmalige Abgeltungen von 18,7 Millionen Franken zugutekommen lassen und ihnen jährlich wiederkehrend Lasten in der Höhe von rund 2,5 Millionen Franken abgenommen. Die finanzielle Lage der Gemeinden erweist sich als komfortabler als auch schon. So sind die Steuererträge der Gemeinden in den letzten fünf Jahren trotz umfangreicher Steuerentlastungsmassnahmen von 66,4 auf 100,2 Millionen Franken angestiegen, wobei jede Gemeinde im 2015 mindestens 6 Millionen Franken mehr Steuererträge erhielt als noch im 2010.

Die vorgeschlagene Änderung des Finanzausgleichs führt nicht nur zu einer Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, sondern gewährleistet auch die horizontale Solidarität zwischen den Gemeinden als selbstverständliches Element eines jeden Finanzausgleichssystems. Die Gemeinde Glarus Süd erhält mit der Änderung der gesetzlichen Grundlage eine finanzielle Abgeltung auf dem Niveau des alten Finanzausgleichs (vor 2011). Die Anpassung kommt der Gemeinde Glarus Nord ebenfalls zugute, sie ist (weiterhin) eine Nehmergemeinde. Im Vergleich mit dem alten System profitiert sie am meisten. Die Gemeinde Glarus wird zu einer Gebergemeinde. Die finanzielle Belastung erreicht jedoch nicht einmal 50 Prozent von jener gemäss altem Finanzausgleich. Der Kanton musste im alten System tiefere Lastenausgleichszahlungen leisten. Er hat diese bereits 2011 erhöht mit dem Resultat, dass auch nach Berücksichtigung der nun vorgeschlagenen Änderung keine Gemeinde finanziell schlechter gestellt ist als im alten Finanzausgleich vor 2011. Die Zahlungen in und aus dem Finanzausgleich unterliegen Schwankungen und sind abhängig von der finanziellen Entwicklung der drei Gemeinden. Dieses dynamische Element ist ein weiteres Charakteristikum eines jeden Finanzausgleichssystems.

2. Ausgangslage

2.1. Wirksamkeitsbericht 1

Die Landsgemeinde beschloss 2006 die schweizweit grösste Gemeindestruktureform mit der Reduktion von 68 sich überlagernden Körperschaften auf drei Einheitsgemeinden per 1. Januar 2011. In diesem Zusammenhang verabschiedete sie 2010 das totalrevidierte Finanzausgleichsgesetz. Das Gesetz lehnt sich eng an den NFA an und besteht aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich. Mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs ging zudem eine umfassende Aufgabenentflechtung und Neuaufteilung der Steuererträge zwischen Kanton und Gemeinden einher.

Aufgrund der unsicheren finanziellen Auswirkungen verpflichtete die Landsgemeinde den Regierungsrat, dem Landrat nach Vorliegen der Rechnungen 2011 von Kanton und Gemeinden einen Bericht dazu vorzulegen (Wirksamkeitsbericht 1; Art. 260 Abs. 4 Steuergesetz; Art. 13 Abs. 4 FAG). Um eine neutrale Beurteilung zu gewährleisten, wurde ein externes Büro mit der Analyse beauftragt. Die Untersuchung aus dem Jahr 2012 kam zum

Schluss, dass die Aufgabenentflechtung korrekt geplant und umgesetzt sei. Die finanziellen Be- und Entlastungen würden bis auf wenige kleine Differenzen mit der Prognose übereinstimmen. Eine Änderung des Steuersystems zwischen Kanton und Gemeinden dränge sich nicht auf. Die Haushaltsneutralität sei eingehalten, die Steuerzahlenden von Kanton und Gemeinden werden durch die Aufgabenentflechtung wegen der Gemeindestrukturereform nicht zusätzlich belastet.

Da der Wirksamkeitsbericht 1 noch keine Aussagen über die mittel- und langfristigen Wirkungen des neuen Finanzausgleichs machen konnte, verpflichtete der Landrat den Regierungsrat dazu, einen zweiten Wirksamkeitsbericht im August 2016 vorzulegen (LRB § 325 vom 21.11.2012; Verlängerung mit LRB § 163 vom 2.12.2015).

2.2. Motion „Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme“ und Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden

Mittels einer Motion forderten Landrätinnen und Landräte aus Glarus Süd im November 2012 eine Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs von heute 1 Million auf neu 5 Millionen Franken pro Jahr. Die Forderung wurde primär mit den schlechten finanziellen Aussichten der Gemeinde Glarus Süd begründet. Würde der Motion Folge geleistet, erhielte Glarus Süd nach dem derzeitigen System rund 3,325 Millionen Franken aus dem Lastenausgleich, Glarus Nord 0,95 Millionen Franken und Glarus 0,725 Millionen Franken.

Regierungs- und Landrat lehnten eine solche pauschale Erhöhung mit Verweis auf die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichts 1 ab. Gemäss diesem ist der Lastenausgleich erst mittelfristig und dannzumal hinsichtlich der Ausgleichskriterien wie auch der Dotation zu überprüfen. Auch stünde die Erhöhung im Widerspruch zum Gesetzeszweck, der nur die Abgeltung übermässiger, unbeeinflussbarer Lasten und keine Strukturerehaltung vorsieht.

Stattdessen erklärten sich Regierungs- und Landrat aber bereit, die Mindereinnahmen der Gemeinden in den Jahren 2011–2013 pauschal mit einem einmaligen freiwilligen Ausgleichsbeitrag von 7 Millionen Franken zu kompensieren. Die Gemeinden sollten damit im Nachgang der Gemeindestrukturereform ein letztes Mal durch den Kanton unterstützt werden. Die Landsgemeinde 2014 genehmigte diese freie Ausgabe.

Die Motion wurde zudem bis zum Vorliegen des Wirksamkeitsberichts 2 pendent gehalten (LRB § 453 vom 22.1.2014 und LRB § 163 vom 2.12.2015).

3. Allgemeine Erläuterungen zum Finanzausgleich

3.1. Finanzausgleich vor 2011

Der Finanzausgleich vor 2011 kannte ebenfalls 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 gleich viel. Je grösser der Teil, der nach Bevölkerung (und nicht nach Aufkommen) verteilt wurde, desto stärker war die Wirkung des Finanzausgleichs.

Daneben existierte 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 aufgrund der Kriterien Alpen, Wald, Bevölkerungsdichte und Standortnachteil verteilt.

Die Schulgemeinden erhielten einen Anteil von insgesamt 17 Prozent der 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 Ausgleichfonds für finanzschwache Orts- und Schulgemeinden sowie aus der Laufenden Rechnung des Kantons.

Der alte Finanzausgleich brachte eine 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 etwa die Erhaltung von zu kleinen Schulen, überhöhte Baustandards usw.¹

3.2. Finanzausgleich seit 2011

Mit Blick auf die Gemeindestrukturereform wurde der alte Finanzausgleich an der Landsgemeinde 2010 totalrevidiert. Die Revision lehnte sich eng an den NFA des Bundes an. Wie dieser besteht der kantonale Finanzausgleich seit 2011 aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich.

3.2.1. Ressourcenausgleich

Der 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 Niveau. Allfällige Beiträge aus dem Ressourcenausgleich sind dabei nicht zweckgebunden, d. h. die Gemeinden können die Beiträge nach eigenen Prioritäten (z. B. Steuersenkungen, Schuldenabbau, Ausbau Infrastruktur) verwenden.

Der Ressourcenausgleich wird auf Basis des Ressourcenpotenzials bzw. des Ressourcenindex einer Gemeinde, d. h. den fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen je Einwohner, berechnet. Grundlage dazu sind die Erträge aus der einfachen Steuer. Der Ressourcenindex entspricht dem Verhältnis des Ressourcenpotenzials der Gemeinde zum kantonalen 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 vom Steuereffuss und dem finanziellen Aufwand einer Gemeinde. Damit stärkt der Ressourcenausgleich die finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden.

Da der Ressourcenindex seit 2011 in keiner Gemeinde unter die gesetzliche Mindestausstattung fiel, flossen bisher keine Ausgleichszahlungen (s. Tab. 1).

Tabelle 1. Ressourcenindex 2011–2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Glarus Nord	98 %	95 %	98 %	97 %	94 %
Glarus	107 %	106 %	107 %	109 %	111 %
Glarus Süd	95 %	101 %	95 %	93 %	96 %
Ø Kanton	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

3.2.2. Lastenausgleich

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.

¹ s. Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 78 ff.

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), Wald (20 %; nach Anzahl Hektaren) und Bevölkerungsdichte (60 %; nach Einwohner je Quadratkilometer).

Tabelle 2 zeigt die in den Jahren 2011–2015 vom Kanton an die Gemeinden geleisteten Beiträge aus dem Lastenausgleich im Vergleich zum alten Lastenausgleich im Jahr 2010.

Tabelle 2. Lastenausgleich 2010–2015 (in Fr.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Glarus Nord	-160'321	188'537	189'554	188'657	187'597	186'847
Glarus	-183'770	149'043	145'320	145'308	144'745	143'758
Glarus Süd	344'091	662'421	665'126	666'035	667'658	669'395
Kanton	0	-1'000'000	-1'000'000	-1'000'000	-1'000'000	-1'000'000

3.3. Die beiden Finanzausgleichssysteme im Vergleich

Tabelle 3 vergleicht den alten (im Jahr 2010) und den neuen (im Jahr 2015) Finanzausgleich.

Tabelle 3. Vergleich Finanzausgleich 2010 und 2015 (in Fr.)

	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd
Finanzausgleich 2010			
Finanzausgleich zwischen Gemeinden ²	-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
<i>Saldo 2010</i> ³	-1'324'650	-1'574'364	1'474'481
Finanzausgleich 2015			
Ressourcenausgleich	0	0	0
Lastenausgleich	186'847	143'758	669'395
<i>Saldo 2015</i>	186'847	143'758	669'395
Vergleich 2010 vs. 2015			
<i>Verbesserung (+) / Verschlechterung (-)</i>	1'511'497	1'718'122	-805'086

Die Interpretation der Werte hat wegen der umfassenden Aufgabenentflechtung und Neugestaltung der Finanzierung von Kanton und Gemeinden infolge der Gemeindefinanzreform mit Vorsicht zu erfolgen. Der wesentliche Unterschied zwischen dem alten und dem neuen Finanzausgleich ist, dass nicht mehr auf die Ausgaben der Gemeinden, sondern auf deren finanzielle Leistungsfähigkeit Rücksicht genommen wird. Es zeigt sich, dass Glarus Nord und Glarus vom Systemwechsel stark profitierten. Während die ehemaligen Gemeinden von Glarus Nord und Glarus im Jahr 2010 unter dem alten Finanzausgleich netto Ausgleichszahlungen an die ehemaligen Gemeinden in Glarus Süd leisteten, mussten sie unter dem neuen

² Netto Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden. Die tatsächlichen Steuereinnahmen wurden mit einer (theoretischen) Verteilung der Steuereinnahmen allein nach Aufkommen verglichen.

³ Der Finanzausgleich 2010 kannte einen Ausgleichsfonds für Orts- und Schulgemeinden, weshalb der Saldo der Ein- und Auszahlungen in den einzelnen Jahren nicht null ist

Finanzausgleich 2011 bisher keine solchen erbringen. Im Gegenzug muss Glarus Süd aufgrund seines über der Mindestausstattung liegenden Ressourcenindex auf Ausgleichszahlungen 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 im Vergleich zum alten Finanzausgleich auch Ausgleichszahlungen, die aufgrund der Ausgaben bzw. Defizite der Gemeinden und der Anzahl von Schulstandorten bezahlt wurden.

Mit der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden wurden auch die Steuererträge neu verteilt. Tabelle 4 zeigt das Steueraufkommen der Gemeinden in den Jahren 2010 (inkl. Finanzausgleichszahlungen) und 2015 (ohne Finanzausgleichszahlungen).

Tabelle 4. Steueraufkommen Gemeinden 2010 und 2015 (in Fr.)

	2010	2015	Veränderung
Glarus Nord	27'029'673	41'531'931	+ 14'502'258
Glarus	22'205'812	34'914'812	+ 12'709'000
Glarus Süd	17'151'282	23'716'538	+ 6'565'256
<i>Total Gemeinden</i>	<i>66'386'767</i>	<i>100'163'281</i>	<i>+ 33'776'514</i>

Die Gemeinden erhielten 2015 für die Finanzierung ihrer neuen Aufgaben zwischen 6,6 und 14,5 Millionen Franken bzw. zwischen 38 und 57 Prozent höhere Steuererträge als 2010. Ein weiterer Effekt ist aus Tabelle 4 nur indirekt ersichtlich: Die Steuerbelastung wurde zwecks Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Jahr 2010 auf den schweizerischen Durchschnitt gesenkt. Die Folge waren vorübergehende Steuerausfälle von bis zu 20 Millionen Franken pro Jahr bei Kanton und Gemeinden. Die Steuerausfälle – oft auch als Fusionsdividende bezeichnet – wurden zwischenzeitlich mehr als kompensiert. Der Steuerertrag für Kanton und Gemeinden betrug im Jahr 2009, also vor Inkrafttreten der grossen Steuersenkung, 175,9 Millionen Franken⁴. 2015 machte der Steuerertrag für Kanton und Gemeinden 185,3 Millionen Franken aus. Dem Kanton wie auch den Gemeinden stehen somit deutlich mehr Steuermittel zur Verfügung als vor der Steuersenkungsrunde.

4. Überprüfung des Finanzausgleichs

Der Glarner Finanzausgleich wurde in zwei Wirksamkeitsberichten in den Jahren 2012 und 2015 sowie in einem Kantonsmonitoring von Avenir Suisse im Jahr 2013 umfassend untersucht und beurteilt. Die Ergebnisse werden im Folgenden wiedergegeben.

4.1. Wirksamkeitsbericht 1⁵

4.1.1. Fragestellung

Der Wirksamkeitsbericht 1 sollte in Bezug auf den Finanzausgleich die folgenden Ziele erreichen:

- *Ressourcenausgleich*. Ressourcenpotenzial berechnen und mit den ursprünglichen Werten vergleichen; prüfen, ob die Mindestausstattung mit finanziellen Mitteln gesichert ist.
- *Lastenausgleich*. Überprüfen auf Zweckmässigkeit und Mängel, Mittelverwendung mittels einfacher Analyse; fundiertes Überprüfen ist später in Phase 2 vorzunehmen.

⁴ Als Steuerertrag wird die Summe folgender Steuerarten bezeichnet: Einkommens-, Quellen-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern (Einkommenssteuern inkl. Nachsteuern).

⁵ s. Antrag an den Landrat betreffend Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung und den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden vom 2. Oktober 2012.

4.1.2. *Ressourcenausgleich*

Der Ressourcenausgleich wurde im Wirksamkeitsbericht 1 nur in Bezug auf seine Berechnung, nicht jedoch auf seine Wirkung hin überprüft. Die externe Begleitung kam zu folgendem Fazit:

„Die Berechnung des Ressourcenpotenzials und des Ressourcenindex erfolgte [...] 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 Prozent aufweist. Da die Mindestausstattung bei 85 Prozent festgelegt wurde, erfolgt 2011 kein Ressourcenausgleich.“⁶

4.1.3. *Lastenausgleich*

Der Lastenausgleich wurde auf seine Zweckmässigkeit und grobe, offensichtliche Mängel überprüft. Die externe Begleitung hielt dazu fest⁷:

„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 externen Begleitung gab es aber zwei Kritikpunkte, die in einer zweiten Phase 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.“

4.2. **Wirksamkeitsbericht 2**

4.2.1. *Fragestellung und Vorgehen*

Der Wirksamkeitsbericht 2 sollte aufzeigen, ob der Finanzausgleich seine gesetzlichen Zwecke (Art. 1 FAG) erreicht:

- a. einen Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden;
- b. einen Ausgleich der unterschiedlichen Lasten;
- c. eine Stärkung der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden;
- d. eine Verringerung der Unterschiede der Steuerbelastung unter den Gemeinden.

In Bezug auf den Ressourcenausgleich waren dabei insbesondere folgende Fragen zu beantworten:

- Erfüllt der Ressourcenausgleich seine Ziele (Bst. a und d)?
- Bildet das Ressourcenpotenzial die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden angemessen ab? Sind ggf. weitere Erträge (Wasserzinsen) zu berücksichtigen?
- Ist eine Mindestausstattung von 85 Prozent angemessen oder ist sie ggf. anzupassen?

⁶ s. B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel; Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Glarus; 27. August 2012. S. 36 f.

⁷ s. B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel; Wirksamkeitsbericht über die Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden im Kanton Glarus; 27. August 2012. S. 38 ff.

In Bezug auf den Lastenausgleich (Bst. b) waren insbesondere folgende Fragen zu beantworten:

- Bildet der Lastenausgleich die wesentlichen „spezifischen und nicht beeinflussbaren Verhältnisse“, welche die Gemeinden übermässig belasten (Art. 8), angemessen ab?
- Sind ggf. weitere (soziodemografische oder topografische) Lasten aufzunehmen bzw. auf bisherige Lasten zu verzichten (Art. 9 Abs. 1)?
- Ist die Berechnung der massgebenden Faktoren adäquat (Art. 9 Abs. 2) oder ist eine Anpassung der Berechnungsmethode zu empfehlen?
- Welchen Anteil der effektiven finanziellen Lasten gleicht der Lastenausgleich aus (Art. 10 Abs. 1)?
- Ist das Verhältnis der einzelnen Lastenausgleichsgefässe angemessen (Art. 10 Abs. 2)?
- Werden einzelne Lasten durch spezielle Erträge teilweise ausgeglichen (z. B. Wasserzinsen)?

Ebenfalls zu thematisieren war, wie sich der Finanzausgleich insgesamt sowie hinsichtlich Ressourcen- und Lastenausgleich im interkantonalen Vergleich präsentiert und wie eine strukturschwache Region wirksam und kostengünstig unterstützt werden kann.

Um die Anforderungen betreffend Wissenschaftlichkeit und Neutralität zu gewährleisten, wurde die Bearbeitung der Fragestellung und die Erstellung des Berichts wie beim Wirksamkeitsbericht 1 extern vergeben. Das Departement Finanzen und Gesundheit vergab den Auftrag an Frau Marisa Schudel, welche die Fragestellung im Rahmen ihrer Masterarbeit an der Universität St. Gallen bearbeitete. Die Betreuung der Masterarbeit wurde seitens der Universität von Prof. Dr. Kuno Schedler wahrgenommen.

4.2.2. Ergebnisse

Der Wirksamkeitsbericht 2015 des Finanzausgleichs im Kanton Glarus über die Jahre 2011–2014 kommt zu folgendem Fazit⁸:

„Zusammenfassend zieht der Wirkungsbericht eine positive Bilanz des Glarner Finanzausgleichs. Die Ziele und Zwecke des Finanzausgleichs wurden mehrheitlich erfüllt. Im Folgenden sollen die Ergebnisse und Verbesserungsvorschläge kurz zusammengefasst werden.

Das Ziel ‚eine Annäherung der Steuerkraft der Gemeinden‘ kann aufgrund der durchgeführten Analysewerten teilweise erreicht werden. Einerseits kann eine Verminderung der Disparitäten im Gegensatz zur Situation vor dem neuen Finanzausgleich beobachtet werden, andererseits fand in der Periode 2011–2014 wiederum eine Vergrösserung der Disparitäten statt. Deshalb wurden drei Alternativen zum momentanen System mit einer Mindestausstattung von 85 Prozent berechnet. Dabei zeigt sich, dass die Variante 3 in Anlehnung an den Finanzausgleich im Kanton Bern, mit einem konstanten Disparitätenabbau von 40 Prozent für den Kanton Glarus am sinnvollsten wäre. Einerseits würden die Disparitäten in der Steuerkraft unter den Gemeinden verkleinert werden und andererseits eine Grenzabschöpfungsquote von 40 Prozent entstehen, was eine Förderung des Standortwettbewerbs zur Folge hätte.

Das Ziel einer Annäherung der Steuerbelastung unter den Gemeinden konnte mit dem Finanzausgleich erreicht werden. Jedoch liegen seit der Aufhebung der Übergangsphase erst Daten von zwei Jahre vor, weshalb dieses Ergebnis in der Zukunft weiter untersucht werden muss.

Die Abbildung des Ressourcenpotenzials im Kanton Glarus ist korrekt. Die verwendeten Faktoren sind unbeeinflussbar und werden auf Basis der aktuellsten verfügbaren Daten ermittelt. Politisch zu prüfen wäre ein Miteinbezug der quellenbesteuerten Einnahmen sowie die Be-

⁸ s. Schudel, M. (2015). Wirksamkeitsbericht 2015 des Finanzausgleichs im Kanton Glarus (2011–2014), S. 1–3

rücksichtigung der Einnahmen aus Wasserkraft. Beide Faktoren hätten einen Einfluss auf das Ressourcenpotenzial der einzelnen Gemeinden.

Das Fazit des Lastenausgleichs fällt durchgezogen aus. Einerseits wird das Ziel des Lastenausgleichs ‚Gemeinden, welche aufgrund struktureller Gegebenheiten übermässige und weitgehend unbeeinflussbare Lasten für das Bereitstellen öffentlicher Güter zu tragen haben, zu unterstützen‘, erreicht. Die strukturschwächste Gemeinde Glarus Süd profitiert am meisten vom Lastenausgleich. Andererseits werden auch die beiden anderen Gemeinden, welche eine unterdurchschnittliche Belastung aufweisen, mit Zahlungen unterstützt. Dies führt dazu, dass Gemeinden sogar Ausgleichszahlungen in einem Gefäss erhalten (siehe Gemeinde Glarus 2012 und 2013 beim Wald), obwohl sie einen Ertrag in diesem Bereich erwirtschaftet haben. Dieser Fakt stellt den grössten Mangel des momentanen Systems dar. Analog NFA und in Anlehnung an Rühli wird hier empfohlen, nur übermässige Belastungen auszugleichen und somit nur die Gemeinde Glarus Süd im aktuellen System zu berücksichtigen.

Es kann gesagt werden, dass die Lastenausgleichsgefässe Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte bewertet anhand der Kriterien der Unbeeinflussbarkeit und der Abbildung von übermässigen Lasten die richtigen Lasten im Kanton Glarus abbilden. Jedoch muss auch hier angemerkt werden, dass nur die Gemeinde Glarus Süd übermässige Lasten aufweist und daher alleine von den Ausgleichszahlungen profitieren sollte. Die gewählten Indikatoren zur Berechnung des Lastenausgleichs sind in den Bereichen Alpen und Bevölkerungsdichte sinnvoll. Einzig der Indikator Waldfläche bildet das Kriterium Wald nicht genügend adäquat ab, weshalb hier weitere Indikatoren zu prüfen wären. Das festgelegte Verhältnis der Lastenausgleichsgefässe bildet die effektiven Lasten relativ gut ab und soll daher beibehalten werden.

Bei der Dotation des Lastenausgleichs gilt es verschiedene Punkte zu berücksichtigen. Einerseits ist die Umverteilungssumme in Anbetracht der effektiven Lasten eher klein. Jedoch findet im Kanton Glarus bereits ein indirekter Finanzausgleich innerhalb der Gemeinden statt, was die tiefere Summe wiederum erklärt. Zusätzlich wurden in der Analyse nur die Nettoaufwände berücksichtigt, was die übrigen Zahlungen des Kantons an die (beeinflussbaren) Lasten der Gemeinden aussen vor lässt. Im interkantonalen Vergleich verteilt der Kanton Glarus ebenfalls eher wenig um. Jedoch gestaltet sich ein Vergleich der relativen Zahlen heikel, da die innerkantonale Aufgabenverteilung nicht berücksichtigt wird. Falls der Lastenausgleich erhöht werden soll, bedingt eine seriöse Vorgehensweise einen interkantonalen Vergleich. Dazu wäre jedoch eine umfassende Analyse durch den Kanton einerseits bezüglich der Abgeltung der Lasten ausserhalb des Lastenausgleichs und andererseits unter Berücksichtigung der innerkantonalen Aufgabenverteilung notwendig.

Die geografisch-topografischen Lasten sind im aktuellen System genügend gut abgebildet. Jedoch werden die sozio-demografischen Einflussfaktoren im aktuellen System völlig vernachlässigt, weshalb der Miteinbezug der Lastenausgleichskriterien Hochbetagte und Bildung politisch diskutiert werden soll. Die Aufwände für die Hochbetagten sind um ein vielfaches höher als diejenigen für Wald und Alpen und der Indikator Hochbetagte pro Einwohner bildet zusätzlich die effektiven Kosten sehr gut ab. Die Kosten für die Bildung sind im Vergleich zu allen anderen Ausgleichsgefässen am höchsten, korrelieren jedoch mit den Aufwänden für die Bevölkerungsdichte. Zu prüfen wäre die Möglichkeit, das Ausgleichskriterium ‚Bevölkerungsdichte‘ mit dem Kriterium Bildung zu ersetzen. Es muss jedoch angemerkt werden, dass die hohen Kosten pro Schüler in der Gemeinde Glarus Süd und die hohen Kosten für Hochbetagte in der Gemeinde Glarus Nord aufgrund von politischen Entscheidungen resultieren. Dies impliziert wiederum, dass die Kriterien Bildung und Hochbetagte beeinflussbar sind. Aus wissenschaftlicher Sicht wird daher von einem Miteinbezug abgeraten.“

Tabelle 5. Übersicht Massnahmen gemäss Wirksamkeitsbericht 2⁹

	#	Regelung / Problem	Verbesserungsvorschlag
Ressourcenausgleich	1	Mindestausstattung 85 % führt zu Vergrößerung der Disparitäten	Konstanter Disparitätenabbau von 40 %
	2	Grenzabschöpfungsquote von 100 %	Konstanter Disparitätenabbau von 40 %
	3	Quellenbesteuerte Einkommen nicht relevant in RA, wodurch Ressourcenpotenzial der Gemeinden verfälscht wird	Quellenbesteuerte Einkommen zu 75 % in Steuerkraft der Gemeinden einrechnen, analog Bund
	4	Erträge aus Wasserkraft nicht relevant in RA, wodurch Ressourcenpotenzial der Gemeinden verfälscht wird	Erträge aus Wasserkraft in Ressourcenpotenzial zu 75 % einrechnen, analog Kanton Wallis
Lastenausgleich	5	Alle Gemeinden profitieren vom Lastenausgleich	Nur übermässig belastete Gemeinden sollen Ausgleichszahlungen erhalten
	6	Das Kriterium Wald wird mit dem Indikator Waldfläche ungenügend beschrieben	Weitere Indikatoren sollen aufgenommen werden
	7	Kriterium Bevölkerungsdichte ist schwierig zu quantifizieren und verschlechtert die Transparenz	Weitere Indikatoren aufnehmen oder alternatives Ausgleichsgefäss wählen
	8	Teuerung wird nicht berücksichtigt	Teuerung jährlich miteinbeziehen
	9	Tiefe Dotation des Lastenausgleichs (interkantonaler Vergleich)	Erhöhung des Lastenausgleichs, falls sich dies aufgrund einer innerkantonalen Analyse als gerechtfertigt erweist
	10	Soziodemografische Lastenausgleichsgefässe werden vernachlässigt	Prüfung Hochbetagte und Bildung als Lastenausgleichskriterien

4.3. Kantonsmonitoring zum Finanzausgleich von Avenir Suisse

2013 präsentierte der Thinktank Avenir Suisse eine umfassende Auslegeordnung und Bewertung der kantonalen Finanzausgleichssysteme¹⁰. Im Gesamtranking, das sich aus drei Kategorien und insgesamt zwölf Kriterien zusammensetzt, wurde der Finanzausgleich des Kantons Glarus als Sieger erkoren (s. Abbildung 1). Bewertet wurde, ob der Finanzausgleich den Anforderungen eines modernen Finanzausgleichs entspricht, wie intensiv die Umverteilung ist und ob der Finanzausgleich Fehlanreize mit sich bringt.

Avenir Suisse kritisierte beim Finanzausgleich des Kantons Glarus einzig die ausschliesslich vertikalen Transferzahlungen, da dabei kein Gegengewicht zu den Empfängergemeinden besteht. Jene Gemeinden, über die sich der Transferkelch des Kantons nicht ergiesse, würden zwar von den Zahlungen an ihre Nachbarn nicht begeistert sein. Sie würden sich aber kaum dafür einsetzen, diese in Grenzen zu halten, sondern ihrerseits darauf hinarbeiten, dass neue Kriterien in das Finanzausgleichssystem aufgenommen werden, die sie ebenfalls zum Empfang von Zuschüssen berechtigen. Folglich besteht eine systeminhärente Tendenz zum ständigen Ausbau des Instrumentariums¹¹. Entsprechend definiert Avenir Suisse den optimalen Lastenausgleich als symmetrisch und horizontal: Der Ausgleich von überdurchschnittlichen Lasten sollte durch die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Lasten finanziert werden¹².

⁹ s. Schudel, M. (2015). Wirksamkeitsbericht 2015 des Finanzausgleichs im Kanton Glarus (2011–2014), S. 3.

¹⁰ s. Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. Herunterladbar unter: <http://www.avenir-suisse.ch/30852/irrgarten-finanzausgleich/>

¹¹ s. Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. S. 92 f.

¹² s. Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. S. 150.

Abbildung 1. Gesamtranking Avenir Suisse¹³

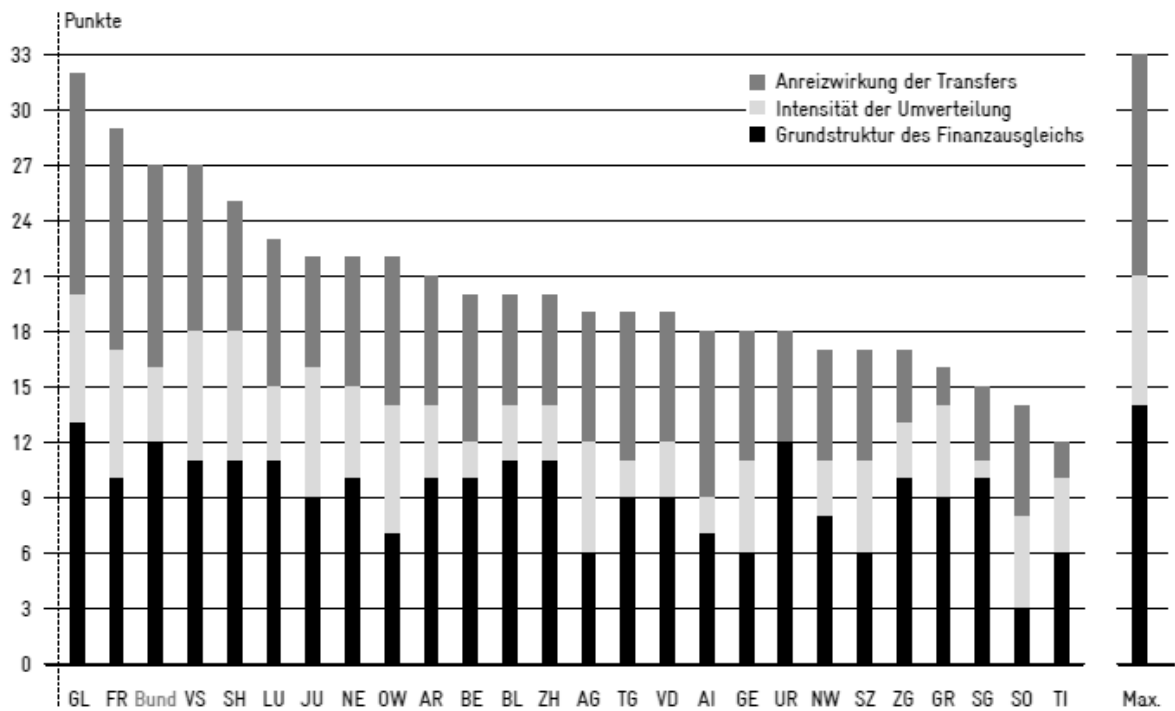
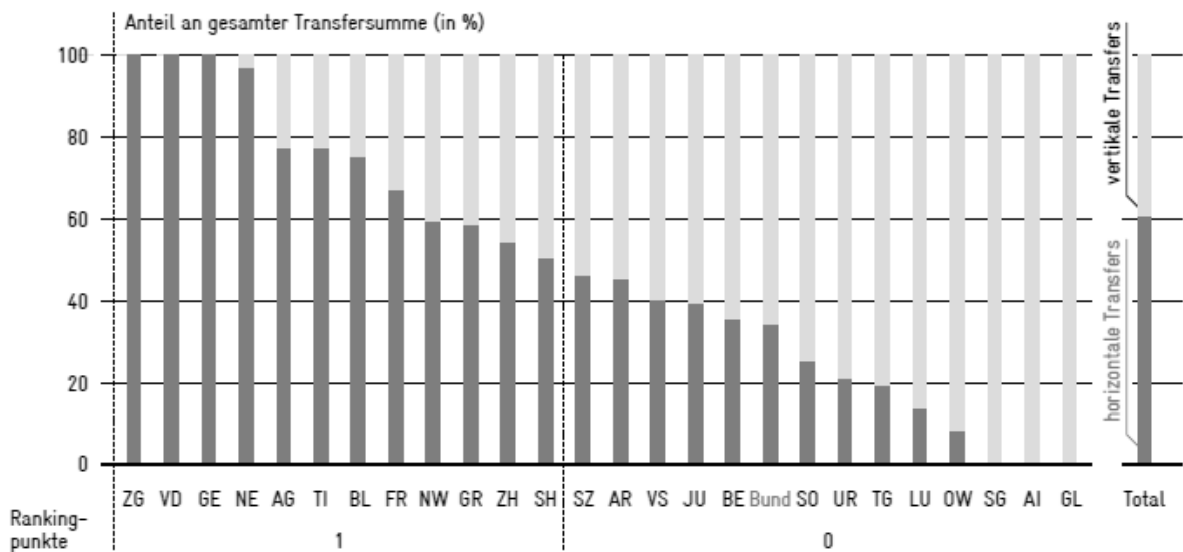


Abbildung 2. Finanzierung der kantonalen Finanzausgleiche¹⁴



5. Optimierungsmöglichkeiten

Der Wirksamkeitsbericht 2 enthält verschiedene Optimierungsvorschläge zum geltenden Finanzausgleich. Diese werden im Folgenden diskutiert¹⁵. Für eine ausführliche Herleitung und Begründung wird auf die entsprechenden Seiten im Wirksamkeitsbericht 2 verwiesen.

¹³ s. Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. S. 144.

¹⁴ s. Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. S. 94.

¹⁵ Die folgenden Ausführungen umfassen in der Regel die Ergebnisse aus den Jahren 2011–2015, während für den Wirksamkeitsbericht 2 nur die Zahlen bis und mit 2014 zur Verfügung standen.

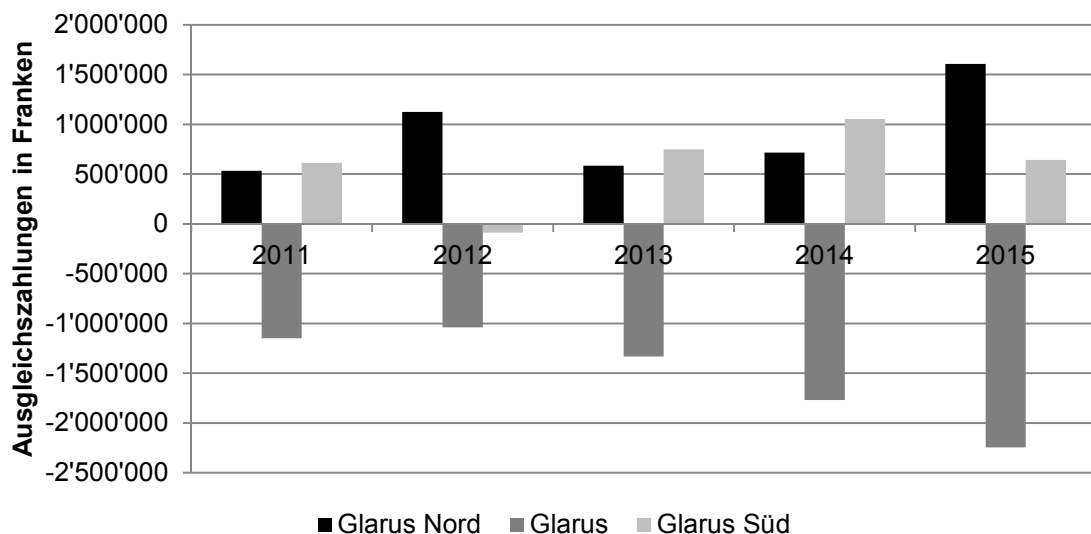
5.1. Ressourcenausgleich

5.1.1. Konstanter Disparitätenabbau¹⁶

Der Wirksamkeitsbericht 2 schlägt vor, anstelle des heutigen Systems mit einer Mindestausstattung von 85 Prozent einen konstanten Disparitätenabbau von 40 Prozent einzuführen. Damit würden 40 Prozent des Ressourcenpotenzials von Gemeinden über dem kantonalen Durchschnitt an die Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Ressourcenindex umverteilt. Damit könnten einerseits die (zunehmenden) Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden wirksamer ausgeglichen werden (Art. 1 Abs. 1 Bst. a FAG) und andererseits die heute (theoretisch) bestehende Grenzabschöpfungsquote von 100 auf 40 Prozent reduziert werden. Letzteres stärkt den Standortwettbewerb, sofern eine Gemeinde dereinst unter der Mindestausstattung liegen würde. Ein Ressourcenausgleich ohne Mindestausstattung wäre ideal, da er komplett linear und symmetrisch erfolgt und die grösste Transparenz schafft.

Abbildung 3 zeigt die finanziellen Auswirkungen eines Ressourcenausgleichs mit einem konstanten Disparitätenabbau von 40 Prozent in den Jahren 2011–2015. Die Gemeinde Glarus Nord hätte in allen Jahren Ausgleichszahlungen zwischen 0,5 und 1,6 Millionen Franken erhalten. Glarus Süd hätte mit Ausnahme des Jahres 2012 ebenfalls Ausgleichszahlungen zwischen 0,6 und 1,1 Millionen Franken erhalten. Die Gemeinde Glarus – und im Jahr 2012 die Gemeinde Glarus Süd – hätten die Ausgleichszahlungen mit Beträgen zwischen 1 und 2,2 Millionen Franken bzw. 0,1 Millionen Franken (Glarus Süd 2012) finanziert.

Abbildung 3. Ressourcenausgleich 2011–2015 mit einem konstanten Disparitätenabbau von 40 Prozent



Zu beachten ist, dass der Disparitätenabbau gemäss dem Vorschlag im Wirksamkeitsbericht 2 – anders als im heutigen System mit einer Mindestausstattung – nicht mit dem durchschnittlichen, gewichteten Gemeindesteuerfuss multipliziert würde. Im Memorial für die Landsgemeinde 2010 wurde diesbezüglich ausgeführt, dass „ohne eine Multiplikation mit dem durchschnittlichen Gemeindesteuerfuss [...] der Ressourcenausgleich zu hoch ausfallen [würde]. In diesem Fall würde das Ressourcenpotenzial des gesamten Steueraufkommens des Kantons (Kanton und Gemeinden) ausgeglichen. Effektiv muss aber nur bei demjenigen Teil der einfachen Steuer[,] den die Gemeinden erhalten, ein Ausgleich erfolgen.“¹⁷ Entsprechend wäre der Disparitätenabbau mit dem durchschnittlichen Gemeindesteuerfuss von 60

¹⁶ s. Wirksamkeitsbericht 2, Ziff. 3.2, S. 10-22.

¹⁷ s. Memorial für die Landsgemeinde 2010, § 13, S. 91.

(2011–2013) bzw. 63 Prozent (2014–2015) zu multiplizieren. Effektiv würden damit nur 24 bzw. 25,2 Prozent der Disparitäten ausgeglichen.

5.1.2. Quellenbesteuerte Einkommen¹⁸

Die quellenbesteuerten Einkommen der natürlichen Personen (Quellensteuern) werden bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials heute vollumfänglich (zu 100 %) angerechnet. Der NFA berücksichtigt die Quellensteuern hingegen nur zu 75 Prozent. Mit dem reduzierten Satz bei der Quellensteuer wird dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht alle Quellensteuerzahler zur ständigen Wohnbevölkerung zählen¹⁹. Werden die Quellensteuererträge zu 100 Prozent bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials berücksichtigt und dieses durch die ständige Wohnbevölkerung geteilt, fällt entsprechend das Ressourcenpotenzial pro Kopf zu hoch aus. Die vorgeschlagene reduzierte Berücksichtigung der Quellensteuererträge zu 75 Prozent basiert auf der Annahme, dass drei Viertel der Quellensteuererträge von Personen, die zur ständigen Wohnbevölkerung zählen, versteuert werden²⁰. Das Ressourcenpotenzial pro Kopf würde damit präziser berechnet. Zudem sind die Quellensteuererträge im Vergleich zu den übrigen Steuern auch wesentlich volatiler. Mit einer reduzierten Berücksichtigung kann daher der Ressourcenausgleich auch stabilisiert werden.

Tabelle 6. Ressourcenindex 2011–2015 mit Quellensteuer zu 100 und 75 Prozent

	QS ²¹	2011	2012	2013	2014	2015
Glarus Nord	100 %	97,6 %	95,3 %	97,7 %	97,4 %	94,3 %
	75 %	98,0 %	95,7 %	98,1 %	97,6 %	94,5 %
Glarus	100 %	107,2 %	106,0 %	107,3 %	108,8 %	111,3 %
	75 %	107,7 %	106,4 %	107,7 %	108,9 %	111,5 %
Glarus Süd	100 %	95,3 %	100,6 %	94,9 %	93,4 %	95,9 %
	75 %	93,9 %	99,4 %	93,6 %	92,9 %	95,3 %

Werden die Quellensteuererträge bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials nur zu 75 Prozent berücksichtigt, reduziert sich dasselbe um rund 1,1 (2014) bis 1,4 Prozent (2011 und 2013). Der Ressourcenindex von Glarus Süd, das in den Jahren 2011–2015 mit Abstand am meisten Quellensteuererträge auswies (1,5–2,3 Mio. Fr.), reduziert sich um 0,5 bis 1,4 Prozent. Die Ressourcenindizes von Glarus Nord und Glarus steigen zwischen 0,1 und 0,5 Prozent (s. Tabelle 6).

5.1.3. Erträge aus Wasserkraft²²

Die Erträge aus Wasserkraft (Wasserzinsen bzw. Wasserwerksteuer, Bezugsrechte und Vorzugsenergie) kommen im Kanton Glarus den Gemeinden und Privaten zugute. Vor allem die Gemeinde Glarus Süd erzielt substanzielle Erträge (s. Tab. 7). Bereits bei der Einführung des geltenden Finanzausgleichs wurde daher deren Berücksichtigung kontrovers diskutiert, letztlich aber abgelehnt.

¹⁸ s. Wirksamkeitsbericht 2, Ziff. 3.4.1, S. 25-26.

¹⁹ Zur ständigen Wohnbevölkerung zählen nur ausländische Staatsangehörige und Personen im Asylprozess mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten. Entsprechend zählen ausländische Staatsangehörige und Personen im Asylprozess mit einer Aufenthaltsdauer von weniger als 12 Monaten nicht zur ständigen Wohnbevölkerung (s. Art. 2 Bst. d und e der Verordnung über die eidgenössische Volkszählung; SR 431.112.1). Es existieren somit quellensteuerpflichtige Personen, die nicht zur ständigen Wohnbevölkerung zählen.

²⁰ Leider kann dieser Wert für den Kanton Glarus ohne erheblichen Aufwand nicht statistisch erhärtet werden. Nach einer groben Schätzung der Steuerverwaltung dürfte diese Annahme aber grundsätzlich vertretbar sein.

²¹ Faktor zudem die Quellensteuern berücksichtigt werden.

²² s. Wirksamkeitsbericht 2, Ziff. 3.4.1, S. 26-29.

Tabelle 7. Erträge aus Wasserkraft 2011–2015 (in Fr.)²³

	2011–2014	2015 ²⁴
Glarus Nord	100'000	100'000
Glarus	410'000	425'000
Glarus Süd	2'420'000	2'640'000

Für einen Einbezug der Wasserzinsen werden im Wirksamkeitsbericht 2 die folgenden Argumente angeführt:

- Wasserzinsen sind, wie Steuern, nicht zweckgebundene Einnahmen. Sie stehen den Gemeinden zur freien Verfügung.
- Wasserzinsen sind, ebenfalls wie Steuern, regelmässige (jährliche) Einnahmen.
- Wasserzinsen sind exogene Werte und können von den Gemeinden nicht beeinflusst werden.
- Im Kanton Glarus stellen Wasserzinsen für die Gemeinde Glarus Süd substantielle Einnahmen dar. Werden sie bei der Ermittlung der Ressourcenstärke nicht berücksichtigt, wird die Gemeinde bevorteilt.

Gegen einen Einbezug der Erträge aus Wasserkraft sprechen gemäss dem Wirksamkeitsbericht 2:

- Grundlage des Ressourcenausgleichs sind Steuererträge ohne direkte Gegenleistung. Im Unterschied dazu stellen Wasserzinsen Abgeltungen für die Zurverfügungstellung der Ressource Wasser dar, gleich wie eine Gebühr. *Aber:* Die Wasserzinsen entsprechen im Kanton Glarus vom Wesen her eher Steuereinnahmen als Gebühren.
- Wasserkraftwerke sind mit Nachteilen und Kosten verbunden (Verkehr, Lärm, Bau Anlagen usw.). *Aber:* Dieses Argument trifft auch auf Steuereinnahmen, die im Ressourcenausgleich berücksichtigt werden, zu. Beispielsweise erbringen wirtschaftsstarke Regionen für die Ansiedlung oder den Verbleib von Unternehmen ebenfalls Mehrleistungen (z. B. Infrastruktur).

Auf nationaler Ebene berücksichtigen die Kantone Wallis und Graubünden die Wasserzinsen in ihrem innerkantonalen Finanzausgleich. Der Kanton Wallis rechnet sie im Sinne eines Kompromisses aber lediglich zu 75 Prozent an. Die Kantone Uri und Obwalden, die ebenfalls bedeutende Wasserzinsen generieren, verzichten auf einen Einbezug. Im Kanton Uri vereinbart der Kanton allerdings sämtliche Wasserzinsen für sich, weshalb die Gemeinden diese auch nicht als Ressource nützen können. Im Kanton Obwalden werden die Wasserzinsen zwischen Kanton und Gemeinden je hälftig aufgeteilt.

Der Wirksamkeitsbericht 2 empfiehlt eine Berücksichtigung der Wasserzinsen wie im Kanton Wallis zu 75 Prozent. Da die Wasserzinsen zwischen den Gemeinden äusserst ungleich verteilt sind, hat ein Einbezug grosse Auswirkungen auf das Ressourcenpotenzial. Deren Einbezug sei daher für einen fairen Finanzausgleich nötig.²⁵

Werden die Wasserzinsen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials zu 75 Prozent berücksichtigt, erhöht sich dasselbe zwischen 2,2 (2014) bis 2,9 Prozent (2011). Der Ressourcenindex von Glarus Süd erhöht sich um 5,1 bis 6,3 Prozent. Die Ressourcenindizes von Glarus Nord und Glarus sinken zwischen 1,4 und 2,3 Prozent (s. Tab. 8).

²³ Die Wasserwerkserträge teilen sich auf in Wasserzinsen und in (verbilligte) Bezugsrechte. Verschiedene Gemeinden erhalten einen Teil der Abgeltung als „Gratisstrom“, den sie selber für ihre Zwecke brauchen oder verkaufen (meistens über die gemeindeeigenen Elektrizitätswerke).

²⁴ Das bundesrechtliche Maximum für die Wasserzinsen wurde per 2015 von 100 auf 110 Franken pro Kilowatt erhöht.

²⁵ s. Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. S. 146.

Tabelle 8. Ressourcenindex 2011–2015 mit Wasserzinsen zu 0 und 75 Prozent

	WZ ²⁶	2011	2012	2013	2014	2015
Glarus Nord	0 %	97,6 %	95,3 %	97,7 %	97,4 %	94,3 %
	75 %	95,1 %	93,0 %	95,5 %	95,5 %	92,2 %
Glarus	0 %	107,2 %	106,0 %	107,3 %	108,8 %	111,3 %
	75 %	105,4 %	104,4 %	105,7 %	107,4 %	109,7 %
Glarus Süd	0 %	95,3 %	100,6 %	94,9 %	93,4 %	95,9 %
	75 %	101,6 %	106,4 %	100,6 %	98,5 %	101,5 %

5.1.4. Auswirkungen auf Ressourcenausgleich

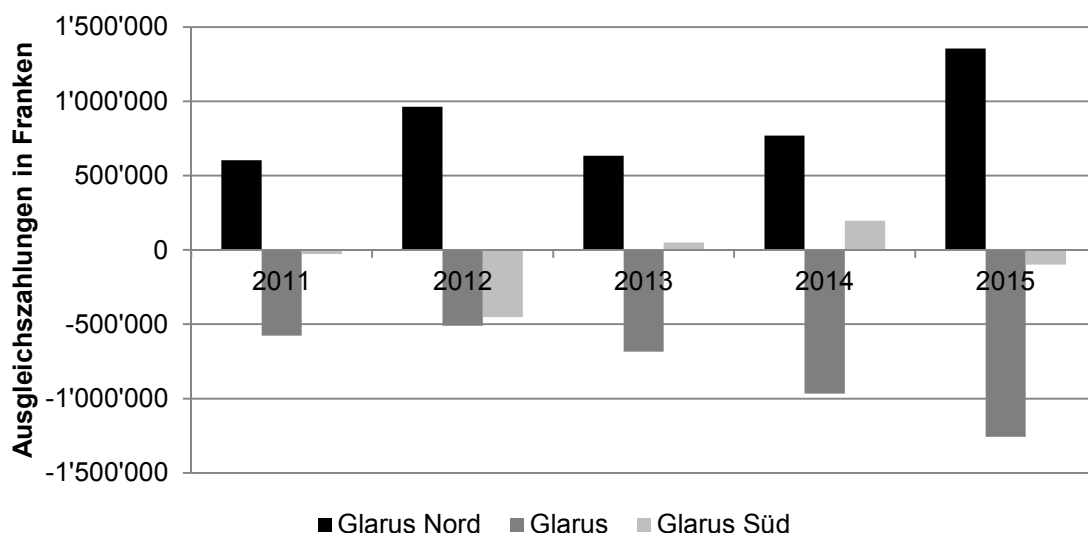
Im Folgenden wird analysiert, welche Auswirkungen die für den Ressourcenausgleich vorgeschlagenen Verbesserungen gesamthaft hätten.

Tabelle 9 zeigt die Auswirkungen auf die Ressourcenindizes der Jahre 2011–2015, wenn die Quellensteuer anstatt zu 100 nur zu 75 Prozent und die Wasserzinsen neu zu 75 Prozent in das Ressourcenpotenzial einfließen würden. Die Ressourcenindizes der Gemeinden Glarus Nord und Glarus lägen durchwegs tiefer, während der Index in der Gemeinde Glarus Süd höher ausfallen würde. Auch mit der Anpassung der Berechnung des Ressourcenpotenzials bewegen sich die Gemeinden weiterhin deutlich über der Mindestausstattung von 85 Prozent.

Tabelle 9. Ressourcenindex 2011–2015 mit Quellensteuer und Wasserzinsen zu je 75 Prozent

		2011	2012	2013	2014	2015
Glarus Nord	heute	97,6 %	95,3 %	97,7 %	97,4 %	94,3 %
	neu	95,5 %	93,4 %	95,9 %	95,7 %	92,4 %
Glarus	heute	107,2 %	106,0 %	107,3 %	108,8 %	111,3 %
	neu	105,9 %	104,8 %	106,2 %	107,6 %	109,9 %
Glarus Süd	heute	95,3 %	100,6 %	94,9 %	93,4 %	95,9 %
	neu	100,3 %	105,3 %	99,4 %	98,1 %	101,0 %

Abbildung 4. Ressourcenausgleich 2011–2015 mit einem konstanten Disparitätenabbau von 40 Prozent (multipliziert mit dem durchschnittlichen, gewichteten Gemeindesteuerfuss) und einer Berücksichtigung der Quellensteuererträge sowie der Wasserzinsen zu je 75 Prozent



Würde allerdings ein konstanter Disparitätenabbau von 40 Prozent eingeführt (multipliziert mit dem durchschnittlichen, gewichteten Gemeindesteuerfuss), wären im Ressourcenausgleich jährliche Ausgleichszahlungen zwischen 0,6 und 1,4 Millionen Franken geflossen

²⁶ Faktor, zu dem die Wasserzinsen berücksichtigt werden.

(s. Abb. 4). Die Gemeinde Glarus hätte diese Beiträge grossmehrheitlich finanzieren müssen, während die Gemeinde Glarus Nord profitiert hätte. Die Gemeinde Glarus Süd wäre in den Jahren 2011, 2012 und 2015 eine Gebergemeinde und in den Jahren 2013 und 2014 eine Nehmergemeinde gewesen.

5.2. Lastenausgleich

5.2.1. Übermässige Belastung²⁷

Gemäss Artikel 8 FAG soll der Lastenausgleich Gemeinden, die durch spezifische und nicht beeinflussbare Verhältnisse übermässig belastet sind, einen finanziellen Ausgleich gewähren. Diesen Grundsatz erfüllt der Lastenausgleich heute nicht, da auch die Gemeinden Glarus Nord und Glarus, die bei sämtlichen Lastenausgleichselementen unterdurchschnittliche Werte aufweisen und folglich nicht übermässig belastet sind, einen anteilmässigen Ausgleich erhalten. Würden tatsächlich nur übermässige Lasten ausgeglichen, käme die gesamte Dotation des Lastenausgleichs der Gemeinde Glarus Süd zugute. Eine solche Lösung entspräche auch dem Lastenausgleich des Bundes, von dem nur Kantone profitieren, die überdurchschnittliche Belastungen tragen müssen.

Würden mit dem Lastenausgleich nur übermässige Lasten ausgeglichen, könnte dessen Wirksamkeit mit unveränderter Dotation um 50 Prozent erhöht werden. Glarus Süd erhielte neu 1 Million Franken gegenüber durchschnittlich 666'000 Franken in den Jahren 2011–2015 (s. Tab. 10).

Tabelle 10. Lastenausgleich 2011–2015 (in Fr.)

Jahr	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Total
Ø 2011–2015 mit anteilmässigem Ausgleich der Lasten	188'284	145'571	666'145	1'000'000
Ø 2011–2015 mit Ausgleich der übermässigen Lasten	0	0	1'000'000	1'000'000

5.2.2. Indikatoren²⁸

Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2 wurde untersucht, wie gut die einzelnen Lastenausgleichselemente mit den jeweiligen Indikatoren Stösse (Alpen), Waldfläche (Wald) und Einwohner pro Quadratkilometer (Bevölkerungsdichte) abgebildet werden:

- Die Anzahl Stösse ist ein guter Indikator für das Lastenausgleichselement Alpen. Der Indikator erklärt 65 Prozent der Aufwände für die Alpwirtschaft und hat einen statistisch signifikanten Einfluss.
- Die Waldfläche bildet hingegen das Kriterium Wald nicht adäquat ab. Der Zusammenhang zwischen der Waldfläche und den Aufwänden für den Wald ist statistisch nicht signifikant und erklärt bloss 6 Prozent der Aufwände.
- Auch der Indikator Einwohner pro Quadratkilometer erklärt die Aufwände im Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte nicht zufriedenstellend.

Während der Indikator für die Bevölkerungsdichte im Wirksamkeitsbericht 2 trotz seiner geringen Erklärungskraft als pragmatisch und daher als sinnvoll beurteilt wird, wird für das Element Wald die Prüfung eines besseren Indikators empfohlen.

Allerdings stellt sich auch die grundsätzliche Frage, ob der Wald effektiv eine finanzielle Last für die Gemeinden ist. So wies die Gemeinde Glarus in den Jahren 2012 und 2013 einen Ertragsüberschuss in der Forstwirtschaft aus. Die Gemeinde Glarus Süd wies im 2012 einen tieferen Aufwand als Glarus Nord und im 2014 einen tieferen Aufwand als Glarus Nord und Glarus aus, obwohl sie 85 bzw. 208 Prozent mehr Waldfläche hat. 2014 resultierte für die

²⁷ s. Wirksamkeitsbericht 2, Ziff. 4.1.2, S. 34–35.

²⁸ s. Wirksamkeitsbericht 2, Ziff. 4.2, S. 35–41.

Gemeinde Glarus Süd ein Aufwandüberschuss von lediglich 1550 Franken. Zu beachten ist ferner, dass der Kanton den Gemeinden ab 2016 die hoheitlichen Arbeiten der Revierförster nicht mehr pauschal über den Lastenausgleich vergütet. Neu erfolgt eine separate – und somit zusätzliche – Entschädigung ausserhalb des Lastenausgleichs in der Höhe von 300'000 Franken an die Gemeinden. Dies legt ebenfalls nahe, dass auf das Lastenausgleichselement Wald verzichtet werden könnte.

5.2.3. *Dotation*²⁹

5.2.3.1. Teuerung

In Bezug auf die Dotation des Lastenausgleichs schlägt der Wirksamkeitsbericht 2 vor, diese wie beim Lastenausgleich des NFA an die Teuerung zu koppeln. Mit einer Anbindung der Dotation an die Teuerung kann die Werthaltigkeit des Lastenausgleichs gesichert werden. Allerdings stellen sich zwei grundsätzliche Fragen zur Berechnungsmethodik:

1. *Für welches Jahr gilt die Ursprungsdotation von 1 Million Franken?* Der Wirksamkeitsbericht 2 schlägt vor, dass die gesetzliche Dotation von 1 Million Franken im Jahr des Erlasses des FAG (2010) gegolten hätte und folglich ab 2011 an die Teuerung anzupassen wäre. Alternativ könnte die Dotation von 1 Million Franken für das Jahr des Inkrafttretens des FAG (2011) gegolten haben und hätte daher erst 2012 erstmalig angepasst werden müssen.
2. *Zu welchem Zeitpunkt und auf welchen Daten wird die Teuerung berechnet?* Der Bund passt die Dotation des Lastenausgleichs prospektiv an. Er stützt sich dabei auf die neueste verfügbare Veränderung des Landesindex der Konsumentenpreise gegenüber dem Vorjahresmonat. D. h. die Dotation des Lastenausgleichs 2016 bemisst sich anhand der Dotation des Lastenausgleichs 2015 zuzüglich der Teuerung von April 2014 bis April 2015. Alternativ könnte die Anpassung der Dotation an die Teuerung auch auf Basis der Jahresdurchschnittswerte retrospektiv berechnet werden. Da bisher die Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich erst Ende Jahr erfolgten, wäre diese zweite Methode näherliegend.

Tabelle 11 zeigt die Auswirkungen dieser beiden Berechnungsmethoden für die Jahre 2011–2015. Der Unterschied in der jährlichen Teuerung betrug zwischen 0,6 und 1,1 Prozent bzw. zwischen 10'000 und 23'000 Franken.

Tabelle 11. Dotation Lastenausgleich (in Fr.) mit Berücksichtigung der Teuerung

	<i>Wirksamkeitsbericht 2</i>		<i>Alternative Berechnungsmöglichkeit</i>	
	<i>Teuerung</i> ³⁰	<i>Dotation</i>	<i>Teuerung</i> ³¹	<i>Dotation</i>
2010		1'000'000		
2011	1,4 %	1'013'553		1'000'000
2012	0,3 %	1'016'457	-0,7 %	993'000
2013	-1,0 %	1'005'808	-0,2 %	991'000
2014	-0,6 %	1'000'000	-0,0 %	990'000
2015	0,0 %	1'000'000	-1,1 %	979'000

5.2.3.2. Angemessenheit der Dotation

Der Wirksamkeitsbericht 2 untersuchte weiter, ob die Dotation des Lastenausgleichs mit 1 Million Franken angemessen ist. Der Lastenausgleich deckte in den Jahren 2011–2014 damit 5,7 bis 7,4 Prozent der effektiven Lasten von 13,5 bis 17,4 Millionen Franken. Gemäss der Schlussfolgerung im Wirksamkeitsbericht 2 ist dieser Wert eher klein, insbesondere mit Blick auf den NFA des Bundes, der über alle drei Lastenausgleichsgefässe (geografisch,

²⁹ s. Wirksamkeitsbericht 2, Ziff. 4.4, S. 42–43.

³⁰ Teuerung jeweils April Vorvorjahr zu April Vorjahr, also im 2011: Teuerung von April 2009 bis April 2010.

³¹ Jahresdurchschnittswerte.

soziodemografisch nach Bevölkerungsstruktur und soziodemografisch nach Zentrumslasten) durchschnittlich 13,1 Prozent der Sonderlasten ausgleicht³², auch wenn für eine qualifizierte Beurteilung die Aufgabenteilung innerhalb des Kantons sowie die Bundes- und Kantonsbeiträge in der Investitionsrechnung mitberücksichtigt werden müssten.

Der Vergleich mit dem NFA wird im Wirksamkeitsbericht 2 allerdings nicht korrekt vorgenommen. Während beim kantonalen Lastenausgleich die Dotation zum effektiven Aufwand für die Lastenausgleichselemente bzw. zu sämtlichen Nettoaufwänden der Gemeinden für die Lastenausgleichselemente Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte ins Verhältnis gesetzt werden, wird beim Bund nur die Dotation der jeweiligen Ausgleichsgefässe zu den Sonderlasten, d. h. den übermässigen Lasten, ins Verhältnis gesetzt. Abbildung 5 stellt das vom Bund verwendete Konzept der Sonderlasten schematisch dar: Als Lasten gelten die Aufwände über dem Minimalwert, also dem Aufwand des kostengünstigsten Kantons. Sonderlasten bzw. übermässige Lasten sind demnach nur die Lasten, welche den Schweizer Mittelwert der Lasten übersteigen. Aufwände unter dem Mittelwert für die gleichen Aufgaben sind zwar ebenfalls Lasten, gelten jedoch nicht als übermässig und mithin nicht als ausgleichsberechtigt (s. auch Ziff. 5.2.1).

Abbildung 5. Schematische Darstellung der Sonderlasten³³

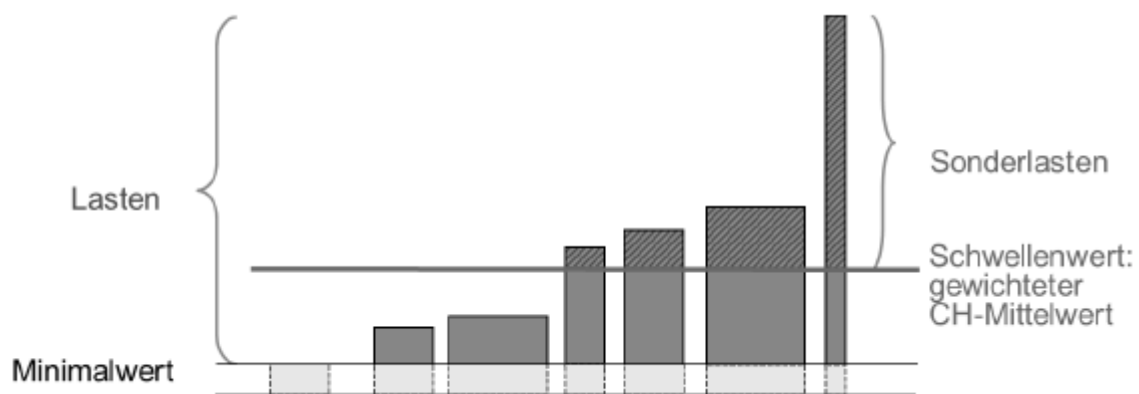


Tabelle 12 zeigt die entsprechende Berechnung gemäss Methode des Bundes³⁴ für den Glarner Lastenausgleich (Durchschnittswert für die Jahre 2011–2014). Der durchschnittliche Aufwand pro Kopf für alle Lastenausgleichselemente betrug in Glarus Nord 320 Franken, in Glarus 343 Franken und in Glarus Süd 568 Franken. Als Lasten gelten sämtliche Aufwände über dem Minimalwert (Glarus Nord). Als Sonderlasten gelten die Ausgaben über dem gewichteten Mittelwert der Lasten pro Kopf von 70 Franken. Diesen Wert übersteigen die Lasten der Gemeinde Glarus Süd mit 177 Franken. Wird dieser Wert mit der durchschnittlichen Bevölkerungszahl von Glarus Süd in den Jahren 2011–2014 (9886 Einwohner) multipliziert, resultieren Sonderlasten von 1'753'794 Franken. Die Dotation des Lastenausgleichs von 1 Million Franken deckte damit in den Jahren 2011–2014 rund 57 Prozent der Sonderlasten. Der Glarner Lastenausgleich ist damit wesentlich grosszügiger dotiert als jener des Bundes.

³² Der Durchschnitt 2008–2011 von 13,1 Prozent der Sonderlasten ergibt sich aus dem geografischen Lastenausgleich, der 35,4 Prozent der Lasten ausgleicht aus und dem soziodemografischen Lastenausgleich mit 14,2 Prozent (Bevölkerungsstruktur) bzw. 4,3 Prozent (Zentrumslasten). S. Ecoplan. [2013]. *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analyse für die Jahre 2008-2011*. Bern, S. 36.

³³ Quelle: Ecoplan. (2013). *Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analyse für die Jahre 2008-2011*. Bern, S. 31.

³⁴ Es wurde hier ein gegenüber dem NFA vereinfachtes Vorgehen gewählt (u. a. wurden sämtliche Lasten eingeschlossen und nicht wie beim NFA nur diejenigen, welche statistisch signifikant auf strukturelle Unterschiede zurückzuführen sind). Bei einer exakten Berechnung gemäss NFA dürften die Sonderlasten tendenziell noch tiefer ausfallen, womit die Deckung durch den Lastenausgleich noch höher wäre.

Tabelle 12. Gesamtlasten absolut und pro Kopf pro Gemeinde im Durchschnitt 2011–2014 (in Fr.)

	<i>Aufwand absolut</i>	<i>Aufwand pro Kopf</i>	<i>Lasten pro Kopf</i>	<i>Lasten absolut</i>	<i>Sonderlasten pro Kopf</i>	<i>Sonderlasten absolut</i>
Glarus Nord	5'417'205	320	0	0	0	0
Glarus	4'202'396	343	23	278'139	0	0
Glarus Süd	5'614'484	568	247	2'446'315	177	1'753'794
Kanton	15'234'085	390	70	2'734'446		1'753'794

In Bezug auf die Angemessenheit der Dotation gilt es ferner darauf hinzuweisen, dass der Kanton den Gemeinden ab 2016 die hoheitlichen Arbeiten der Revierförster nicht mehr pauschal über den Lastenausgleich vergütet. Neu werden die Aufgaben mit einer Entschädigung von 300'000 Franken separat abgegolten, was neue Ausgaben für den Kanton bedeutet (s. auch Ziff. 5.2.2). Bis anhin war politisch unbestritten, dass die Abgeltung über den Lastenausgleich (Element Wald) erfolgt, auch wenn dies gegen den Grundsatz der Nicht-Zweckbindung des Lastenausgleichs verstossen hat³⁵. Konsequenterweise müsste daher der Lastenausgleich mindestens um die 200'000 Franken für das Element Wald bzw. allenfalls sogar um die gesamten 300'000 Franken gekürzt werden.

Ein interkantonaler Vergleich der Dotationen der Lastenausgleiche ohne eine fundierte Berechnung (wie sie oben vorgenommen wurde) ist hingegen nicht zielführend, da die Dotation wesentlich von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und der Gemeindestruktur im jeweiligen Kanton abhängig ist³⁶.

5.2.4. Weitere Lasten³⁷

Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2 wurde weiter untersucht, ob neben den bestehenden Lastenausgleichselementen weitere Elemente wie Standortnachteil, Höhe und Steilheit, Zentrumslasten, Altersstruktur und Bildung aufzunehmen wären. Letztlich werden aber alle möglichen zusätzlichen Elemente aus wissenschaftlicher Sicht zur Ablehnung empfohlen. Dies gilt auch und insbesondere für die Lasten Altersstruktur und Bildung mit den Indikatoren Anteil Hochbetagte und Anteil Schüler. Bei beiden Elementen wurden ein hohes Bestimmtheitsmass und ein statistisch signifikanter Einfluss festgestellt. Allerdings verhalten sich beide Indikatoren reziprok, d. h. je tiefer der Anteil Hochbetagter bzw. Schüler ist, desto höher sind die Lasten. Plausibel wäre eigentlich: Je weniger Hochbetagte oder Schüler eine Gemeinde hat, desto geringer sind die Kosten. Wieso jedoch ein tieferer Anteil an Hochbetagten und Schülern höhere Kosten fürs Alter bzw. die Bildung verursachen soll, kann der Wirksamkeitsbericht 2 nicht nachvollziehbar begründen. Es sind zwei Erklärungsansätze denkbar:

1. Bei den hohen Ausgaben pro Kopf für Hochbetagte und Schüler handelt es sich um politisch gewollte Mehrausgaben und nicht um strukturelle Unterschiede. Beispielsweise hat die Gemeinde Glarus Süd bewusst den Entscheid gefällt, trotz geringer Schülerzahlen wenn immer möglich eine Schule pro Dorf zu führen.
2. Die Anzahl von drei Gemeinden ist zu gering, um eine statistisch repräsentative Aussage machen zu können.

Insgesamt drängen sich daher keine weiteren Lastenausgleichselemente auf.

³⁵ s. Memorial für die Landsgemeinde 2009, § 14 und Memorial für die Landsgemeinde 2010, § 13, S. 86.

³⁶ s. Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. S. 37 ff.

³⁷ s. Wirksamkeitsbericht 2, Ziff. 4.5, S. 43–51.

5.2.5. Finanzierung

Gemäss den Erwägungen von Avenir Suisse sind aus politökonomischen Gründen Systeme mit vorwiegend horizontalem Ausgleich jenen mit vorwiegend vertikalem Ausgleich vorzuziehen, da die Tendenz zum ständigen Ausbau des Instrumentariums bei Ersteren deutlich schwächer ist³⁸. Entsprechend könnte der Lastenausgleich wie der Ressourcenausgleich neu vollständig oder teilweise durch die Gemeinden finanziert werden.

Um eine Mehrbelastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie insbesondere der Gemeinden zu verhindern, wäre der Kantonssteuerfuss so zu senken, dass die Gemeinden die Dotation des Lastenausgleichs von 1 Million Franken durch eine Anpassung des Gemeindesteuerfusses erfolgsneutral finanzieren könnten (rund 0,6 % bei einer vollständigen Finanzierung durch die Gemeinden). Die Gemeinden Glarus Nord und Glarus müssten dann einen Teil der zusätzlichen Steuererträge an die Gemeinde Glarus Süd überweisen. Dieses Instrument der horizontalen Solidarität reduziert in jedem Fall die Tendenz zu einem Ausbau des Finanzausgleichs, der letztendlich über Steuergelder finanziert wird. Bei dieser Lösung mit einer fixen Dotation des Lastenausgleichs könnten die Gemeinden zudem von einem Wachstum der Ressourcenpotenziale profitieren. Damit wäre es insbesondere den Gemeinden mit einem überdurchschnittlichen Ressourcenindex zugleich möglich, einen Teil eines Ressourcenausgleichs mit Disparitätenabbau zu finanzieren. Eine solche Lösung wäre somit insbesondere für die Gemeinde Glarus von Vorteil und allenfalls für die Gemeinde Glarus Nord, falls sich das Wachstum der Bevölkerung in einem höheren Ressourcenindex niederschlägt.

5.2.6. Auswirkungen Lastenausgleich

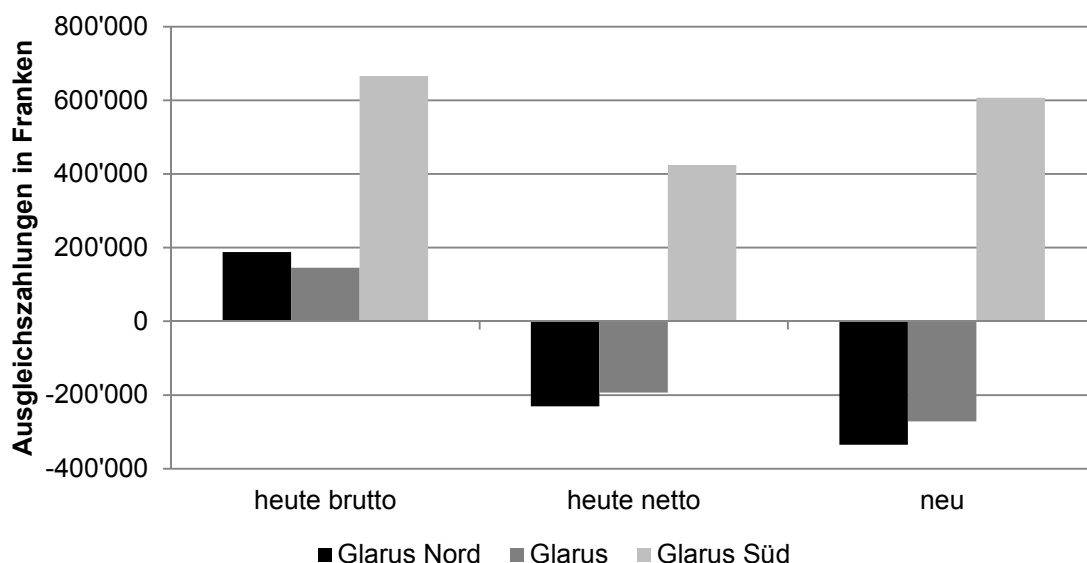
Der Wirksamkeitsbericht 2 thematisiert verschiedene Optionen beim Lastenausgleich:

- Es sollen nur übermässige Lasten entgolten werden. Auf den heute praktizierten anteilmässigen Ausgleich ist zu verzichten.
- Auf das Lastenausgleichselement Wald kann verzichtet werden, da der Indikator dafür ungeeignet ist und die Gemeinden mit dieser Last sogar teilweise Gewinn erzielen. Die Dotation des Lastenausgleichs wäre infolgedessen auf 800'000 Franken, die sich zu 25 Prozent auf das Element Alpen und zu 75 Prozent auf das Element Bevölkerungsdichte verteilen, zu verringern.
- Es sollen keine zusätzliche oder andere Lastenausgleichselemente aufgenommen werden.
- Die Dotation des Lastenausgleichs ist an die Teuerung anzupassen.
- Der Lastenausgleich soll wie der Ressourcenausgleich horizontal, d. h. durch die Gemeinden, finanziert werden.

Abbildung 6 zeigt die durchschnittlichen Lastenausgleichszahlungen in den Jahren 2011–2015 gemäss geltendem Recht (bzw. Praxis) brutto und netto (d. h. abzüglich der Zahlungen, die von den Steuerzahlern der einzelnen Gemeinden zugunsten ihrer eigenen Wohngemeinde geleistet werden) im Vergleich zu den empfohlenen Änderungen. Glarus Süd würde rund 610'000 Franken aus dem Lastenausgleich erhalten, die von den Gemeinden Glarus Nord mit 340'000 Franken und Glarus mit 270'000 Franken finanziert werden müssten. Damit erhielte Glarus Süd trotz Kürzung der Dotation netto rund 43 Prozent höhere Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich als heute.

³⁸ s. Ziff. 4.3 oder Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. S. 93.

Abbildung 6. Lastenausgleich 2011–2015 gemäss Empfehlung Wirksamkeitsbericht 2



6. Finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung: Blick auf die Gemeinden (kommunale Effizienzanalysen)

Der Lastenausgleich ist ein Topf, der vom Kanton finanziert wird und den Gemeinden ohne Zweckbindung jährlich ausbezahlt wird. Daneben mildern Bund und Kanton die vielfältigen Lasten der Gemeinden projekt- und sachbezogen. Diese finanziellen Leistungen erfolgen zweckgebunden, mindern aber ebenfalls die Ausgabenlast der Gemeinden. Sie verletzen das Prinzip der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung. Dennoch erscheinen sie gerechtfertigt. Einerseits kennt vor allem die Bundesgesetzgebung noch Verbundaufgaben. Diese werden durch alle drei Staatsebenen finanziert. Andererseits gibt es kommunale Lasten, an denen sich der Kanton aus solidarischen Überlegungen beteiligt. Die Gesetzgebung spricht von einer „Kann-Formulierung“, die Finanzierung erfolgt freiwillig und ist nicht zwingend geschuldet. Tabelle 13 zeigt dies illustrativ anhand von Investitionsbeiträgen in diversen Bereichen. Wegen ihrer topografischen Gegebenheiten profitiert davon insbesondere die Gemeinde Glarus Süd.

Tabelle 13. Investitionsbeiträge des Kantons zugunsten der Gemeinden 2011–2015³⁹

	2011	2012	2013	2014	2015	Ø 2011–2015
Glarus Nord	2'127'529	2'112'241	1'902'549	2'046'280	1'959'628	2'029'645
Glarus	706'177	937'676	718'563	914'446	971'990	849'770
Glarus Süd	2'096'875	3'153'456	2'368'174	2'916'983	3'999'390	2'906'976
Total	4'930'581	6'203'373	4'989'286	5'877'708	6'931'009	5'786'391

Mit der Gemeindestrukturreform wurden die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden umfassend entflochten. Es gelten insbesondere die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Jedes Gemeinwesen soll in seinem Zuständigkeitsbereich autonom und in eigener Verantwortung handeln. Es liegt damit in erster Linie an den Gemeinden zu entscheiden, welche Leistungen sie in welchem Umfang anbieten und wie sie diese finanzieren.

³⁹ Investitionsbeiträge für die Bereiche: Anlagen für sportliche Ausbildung (KASAK); Wasserbauten; Massnahmen Natur- und Landschaftsschutz; Abwasserreinigung; Schutzbauten Wald, Gefahrengrundlagen; Waldwirtschaft, forstliche Planung; Schutzwaldpflege, Forstschutz, Infrastruktur; Biodiversität im Wald; Lawinverbauung Fittern; landwirtschaftliche Strukturverbesserungen. Quelle: Buchhaltung des Kantons Glarus. Ohne durchlaufende Beiträge des Bundes.

Im Anschluss an die vom Kanton in der kantonalen Verwaltung durchgeführte Effizienzanalyse „light“ bot sich den Gemeinden die Chance, eine analoge Überprüfung ihrer Effektivität und Effizienz anhand derselben Methoden und durch dieselbe externe Begleitung durchführen zu lassen. Der Kanton erklärte sich bereit, die Überprüfung der Effektivität der vom Kanton an die Gemeinden übertragenen Aufgaben und der Effizienz von Prozessen zwischen Kanton und Gemeinden zu finanzieren (LRB § 424 vom 25.9.2013). Parallel dazu haben die Gemeinden Glarus Nord und Glarus ohne Mitwirkung und finanzielle Beteiligung des Kantons dieselbe externe Begleitung mit einer umfassenden Effektivitäts- und Effizienzanalyse sämtlicher Aufgaben, Abläufe und Organisationen beauftragt. Die Gemeinde Glarus Süd liess eine solche zusätzliche Effektivitäts- und Effizienzanalyse einzig für das Departement Schule und Familie durchführen.

Während die Gemeinden Glarus Nord und Glarus den grössten Teil der erarbeiteten Massnahmen umsetzen, verzichtet Glarus Süd – zumindest vorläufig – ganz auf die Umsetzung von Sparmassnahmen oder plant Analysen zur Überprüfung des Sparpotenzials.

Die Gemeindeversammlung Glarus Süd fällt zudem den Entscheid, am Status Quo bei den Schulen festzuhalten. Sie hat sich damit bewusst für teurere Strukturen und gegen mögliche Kosteneinsparungen zwischen 1 und 1,8 Millionen Franken entschieden⁴⁰. Ein weiteres Beispiel für relativ teure Strukturkosten der Gemeinde Glarus Süd sind die Restkosten der Pflegefinanzierung. So vergütet die Gemeinde Glarus Süd ihren Alters- und Pflegeheimen im 2016 Restkosten, die pro Pflegestufe zwischen 61 und 176 Prozent höher liegen als in der günstigsten Gemeinde Glarus. Sie bezahlt also für die gleiche Leistung teilweise mehr als doppelt so viel wie die Gemeinde Glarus.

Es ist das gute Recht der Gemeinde Glarus Süd, sich teurere Infrastrukturen zu leisten. Das Prinzip der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung bedeutet aber, dass die Gemeinden die bestellten Leistungen auch selber finanzieren. Die beiden Beispiele erinnern daran, dass die Solidarität mit der Gemeinde Glarus Süd nicht dazu führen darf, dass der Kanton oder die beiden anderen Gemeinden eine teure Strukturhaltung in Glarus Süd finanzieren müssen.

7. Weitere Massnahmen des Kantons zugunsten der Gemeinden

Der Kanton ist sich der finanziellen Herausforderungen der Gemeinden bewusst. Er kann und will die Gemeinden aber 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 im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform mit verschiedenen Massnahmen zusätzlich unterstützt:

- *Ausgleich Vermögensverhältnisse (einmalig 11,7 Mio. Fr.):* Der Kanton glich die Vermögensverhältnisse der Gemeinden im Rahmen der Gemeindestrukturreform mit insgesamt 11,7 Millionen Franken aus.
- *Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden (einmalig 7 Mio. Fr.):* Der Kanton gewährte den Gemeinden 2014 angesichts ihrer schlechten finanziellen Aussichten ein letztes Mal im Nachgang zur Gemeindestrukturreform eine direkte finanzielle Unterstützung von insgesamt 7 Millionen Franken.
- *Steuerfuss (wiederkehrend 1,3 Mio. Fr.):* Der Kanton hat seinen Steuerfuss an der Landsgemeinde 2013 um 1 Prozent reduziert. Die Gemeinden konnten ihren Steuerfuss damit entsprechend erhöhen, ohne dass die Steuerpflichtigen stärker belastet werden.
- *Ergänzungsleistungen für Heimbewohner (wiederkehrend 1 Mio. Fr.):* Der Kanton hat die Ergänzungsleistungen für Heimbewohner erhöht. Die Gemeinden können von tieferen Restkosten der Pflegefinanzierung profitieren.

⁴⁰ s. Memorial für die Gemeindeversammlung Glarus Süd vom 22. November 2013, S. 9–20.

- *Hoheitliche Arbeiten der Revierförster (wiederkehrend 0,3 Mio. Fr.):* Der Kanton gilt den Gemeinden ab 2016 die hoheitlichen Arbeiten der Revierförster nicht mehr über den Lastenausgleich, sondern mit 300'000 Franken ausserhalb desselben ab, ohne dass die Dotation des Lastenausgleichs entsprechend reduziert wurde.

8. Vernehmlassung

8.1. Anhörung der Gemeindepräsidenten

Der Steueraussschuss Finanzen von Kanton und Gemeinde diskutierte am 8. März 2016 über grundsätzliche Fragen des Finanzausgleichs. In Anbetracht der unterschiedlichen Ausgangslagen für die einzelnen Gemeinwesen war eine Zielsetzung, ein gleiches Verständnis zu entwickeln oder mindestens den kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden. Vorgängig wurden den Gemeindepräsidenten der Wirksamkeitsbericht 2, die Vernehmlassungsvorlage sowie der dazugehörige Fragebogen zugestellt.

Die Gemeindepräsidenten würdigten die Vorlage aufgrund einer ersten Sichtung als technisch und methodisch nachvollziehbar sowie verständlich und qualitativ gut. Sie teilten darüber hinaus die Schlussfolgerung des Wirksamkeitsberichts 2, wonach der Glarner Finanzausgleich seine gesetzlichen Zwecke mehrheitlich erfülle. Der Finanzausgleich sei aus ökonomischer Sicht ein funktionierendes System. Fundamentale Änderungen seien darum nicht nötig. Die Meinungen und Interessen gingen hinsichtlich der Frage auseinander, ob es überhaupt Änderungen am Finanzausgleich brauche oder nicht und falls ja, welche.

Davon zu unterscheiden ist die Thematik, ob der Finanzausgleich heute eine ausreichende Solidarität gewährleistet. Die Gemeindepräsidenten teilten diesbezüglich die Ansicht, dass Glarus Süd zusätzlich finanziell unterstützt werden soll, wobei die Unterstützung aber keine Anreize zur Strukturhaltung beinhalten dürfe. Die Grenzen der Solidarität seien erreicht, wenn z. B. Beschlüsse von Gemeindeversammlungen oder anderen politischen Instanzen Druck auf den Finanzausgleich auslösen. Solche Beschlüsse dürften nicht zu einem Leistungsabbau beim zahlenden Gemeinwesen führen.

Erinnert wurde an das (in der Bundesverfassung verankerte) Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten trägt bzw. das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, über diese Leistung bestimmen kann (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV).

Ebenfalls bekannten sich die Gemeindepräsidenten im Grundsatz zu einem System, das neben einer vertikalen auch eine funktionierende horizontale Solidarität umfasst. Über das Ausmass der Solidarität müsse jedoch im demokratischen Prozess entschieden und ein Deckel für die horizontale Solidarität geprüft werden: Sie dürfe beispielsweise nicht dazu führen, dass die Belastung einer Gemeinde grösser sei als die vertikale Solidarität. Solidarität beinhalte die Gefahr einer „Gleichmacherei“, ein Wettbewerb zwischen den Gemeinden sei durchaus erwünscht. In Ergänzung sei nochmals auf die Bundesverfassung verwiesen: Der Wettbewerb unter Gemeinwesen ist ein Garant dafür, dass die staatlichen Aufgaben bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden (Art. 43a Abs. 5 BV).

Die Gemeindepräsidenten wurden an einer weiteren Sitzung des Steueraussschusses Finanzen am 20. Juni 2016 zudem über die Vernehmlassungsergebnisse (s. Ziff. 8.2) orientiert.

8.2. Vernehmlassungsergebnisse

Der Regierungsrat führte bei den Gemeinden, den politischen Parteien und den Departementen der kantonalen Verwaltung eine Vernehmlassung zu den Ergebnissen des Wirksamkeitsberichts 2 und den Optimierungsvorschlägen gemäss Ziffer 5 durch.

Insgesamt gingen zwölf Stellungnahmen ein. Neun Vernehmlassungsteilnehmer⁴¹ nahmen anhand des detaillierten Fragebogens zur Vorlage umfassend Stellung. Drei Vernehmlassungsteilnehmer⁴² beschränkten sich auf wenige allgemeine Bemerkungen. Von zehn zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen⁴³ ging keine Stellungnahme bzw. nur eine Verzichtsmitteilung ein.

Fünf Vernehmlassungsteilnehmer teilten dabei die Schlussfolgerung des Wirksamkeitsberichts 2, dass der Glarner Finanzausgleich die gesetzlichen Ziele und Zwecke mehrheitlich erreiche bzw. erfülle. Vier Teilnehmer teilten diese Schlussfolgerung nicht. Trotz diesem mehrheitlich positiven Fazit zum Finanzausgleich sahen sieben von neun Vernehmlassungsteilnehmern einen grundsätzlichen Bedarf für eine Anpassung des Finanzausgleichs.

Im Fokus der Kritik stand dabei insbesondere der Ressourcenausgleich, der nach Ansicht der meisten Vernehmlassungsteilnehmer nicht funktioniere und keinen Ausgleich zwischen den Gemeinden herstelle. Entsprechend unterstützen sieben der neun Vernehmlassungsteilnehmer die Einführung eines Systems mit konstantem Disparitätenabbau anstelle des geltenden Systems mit einer Mindestausstattung. Wie im Wirksamkeitsbericht 2 dargestellt, soll der Disparitätenabbau dabei 40 Prozent betragen.

Mit Blick auf die Berechnung des Ressourcenpotenzials unterstützte eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer eine reduzierte Berücksichtigung der Quellensteuer (mit 7:2 Stimmen). Die Berücksichtigung der Erträge aus der Wasserkraft war umstritten (5:5 Stimmen). Die Gemeinde Glarus forderte mit Blick auf einen möglichen Ressourcenausgleich mit Disparitätenabbau, dass nur Zahlungen ausgerichtet werden, wenn eine Gemeinde ein negatives Nettovermögen pro Kopf ausweist. Ausserdem sollte eine Obergrenze für die Beiträge pro Gemeinde und eine gemischte Finanzierung von Kanton und Gemeinden eingeführt werden. Zwei Vernehmlassungsteilnehmer forderten zudem eine Erhöhung der Mindestausstattung auf 95 Prozent, falls ein Disparitätenabbau abgelehnt werden sollte.

Beim Lastenausgleich unterstützte eine Mehrheit von sieben Vernehmlassungsteilnehmern den Vorschlag, dass künftig nur noch übermässige Lasten (anstelle der heute praktizierten anteilmässigen Abgeltung der Lasten) abgegolten werden. Bei den bisherigen Lastenausgleichselementen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte wurde eine Beibehaltung der jeweiligen Indikatoren (Anzahl Stösse, Waldfläche, Einwohner pro Quadratkilometer reziprok) mehrheitlich unterstützt. Acht der neun Vernehmlassungsteilnehmer lehnten zudem eine Ergänzung des Lastenausgleichs um neue Elemente ab. Die Sozialdemokratische Partei forderte einen umfassenden Bericht zu den Aufwänden für Hochbetagte. Die aktuelle Dotation des Lastenausgleichs von 1 Million Franken erachteten sieben Vernehmlassungsteilnehmer als nicht angemessen. Fünf Vernehmlassungsteilnehmer forderten eine höhere Dotation (zwischen 2,5 und 5 Mio. Fr.), zwei eine tiefere (0,7–0,8 Mio. Fr.). Eine höhere Dotation wurde u. a. mit der Erfüllung der Motion „Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme“ (s. Ziff. 2.2) und den Zahlungen aus dem Lastenausgleich des NFA, die vor allem der Gemeinde Glarus Süd zugeordnet werden können, begründet. Eine Anbindung der Dotation des Lastenausgleichs an die Teuerung wurde von fünf Vernehmlassungsteilnehmern unterstützt. Die Idee einer horizontalen Finanzierung des Lastenausgleichs durch die Gemeinden wurde von sechs Vernehmlassungsteilnehmern, u. a. aufgrund der Analogie zum NFA, abgelehnt. Wie beim Ressourcenausgleich forderte die Gemeinde Glarus auch beim Lastenausgleich, dass dieser erst greifen soll, wenn eine Gemeinde ein negatives Nettovermögen pro Kopf ausweist.

⁴¹ Glarus Nord, Glarus, Glarus Süd, Grüne, SP, SVP, DBK, DVI und Finanzkontrolle.

⁴² BDP, CVP und DBU.

⁴³ FDP, Glarner Jungfreisinnige, GLP, Junge CVP, Junge Grüne, Junge SVP, Juso Glarnerland, DSJ, Staatskanzlei, HRM2-Handbuchkommission.

9. Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

9.1. Stellungnahme des Regierungsrates

Auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts 2 und einer Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse schlägt der Regierungsrat eine Anpassung des Finanzausgleichs und damit eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vor. Die Änderung soll folgende Eckpunkte umfassen:

- Der aktuelle Ressourcenausgleich mit einer garantierten Mindestausstattung von 85 Prozent wird durch ein System mit einem konstanten Disparitätenabbau von 30 Prozent ersetzt.
- Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials werden die quellenbesteuerten Einkommen neu zu 75 anstatt wie bisher zu 100 Prozent berücksichtigt. Die Erträge aus der Wasserkraft werden weiterhin nicht berücksichtigt.
- Der Lastenausgleich gilt künftig nur übermässige Lasten ab. Die bisherige anteilmässige Abgeltung der Lasten ist aufzugeben.
- Die Lastenausgleichselemente und ihre Indikatoren (Alpen: Anzahl Stösse; Wald: Waldfläche; Bevölkerungsdichte: Einwohner pro Quadratkilometer) werden unverändert beibehalten. Es werden auch keine neuen Lastenausgleichselemente hinzugefügt.
- Die Dotation des Lastenausgleichs wird unverändert bei 1 Million Franken beibehalten und nicht an die Teuerung angepasst.
- Der Lastenausgleich wird weiterhin allein durch den Kanton finanziert.

Der Regierungsrat erachtet das vorgeschlagene System eines Disparitätenabbaus für den Ressourcenausgleich als ein wirksames Mittel, um einen effektiven Ausgleich der Steuerkraft und der Steuerbelastung unter den Gemeinden zu ermöglichen. Der NFA wie auch die allermeisten kantonalen Finanzausgleiche kennen neben einer vertikalen auch eine horizontale Solidarität. Auch der NFA wird nicht nur vom Bund finanziert. Die ressourcenstarken Kantone leisten einen erheblichen finanziellen Anteil, vom dem die ressourcenschwachen Kantone wie Glarus profitieren. Ähnlich sieht es bei den innerkantonalen Finanzausgleichen in den anderen Kantonen aus. Die finanzstarken helfen den finanzschwächeren Gemeinwesen auf gleicher Staatsebene. Auch der alte Finanzausgleich vor 2011 stellte die horizontale Solidarität sicher. Obwohl auch der geltende Glarner Finanzausgleich mit dem Ressourcenausgleich theoretisch über ein Instrument der horizontalen Solidarität verfügt, kommt dieses bisher nicht zum Tragen. Es fliessen nur vertikale Ausgleichszahlungen. Die Solidarität soll jedoch nicht nur zwischen dem Kanton und seinen drei Gemeinden, sondern auch unter den Gemeinden spielen.

Das Modell mit dem Disparitätenabbau gewährleistet diese horizontale Solidarität. Damit kann den seit 2011 feststellbaren wachsenden Unterschieden in den Ressourcenindizes (s. Tabelle 1) entgegengewirkt werden, bevor eine Gemeinde unter die gesetzliche Mindestausstattung fällt. Anders als bei einem System mit Mindestausstattung bleiben zudem die Anreize für eine Verbesserung des Ressourcenpotenzials vorhanden. Der Disparitätenabbau soll allerdings möglichst moderat ausgestaltet sein, um keine negativen Anreize bei Geber- und Nehmergemeinden zu ermöglichen. Da die Glarner Gemeinden im interkantonalen Vergleich zudem die geringsten Steuerkraftdisparitäten aufweisen⁴⁴, wird ein Disparitätenabbau von 30 Prozent – anstatt 40 Prozent wie im Wirksamkeitsbericht 2 empfohlen – vorgeschlagen. Beim aktuellen Gemeindesteuerfuss von 63 Prozent entspricht dies einem Ausgleich von effektiv 18,9 Prozent des durchschnittlichen kantonalen Ressourcenpotenzials pro Kopf.

Bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs erachtet der Regierungsrat eine reduzierte Berücksichtigung der quellenbesteuerten Einkommen als gerechtfertigt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht alle Quellensteuerzahler zur ständigen Bevölkerung zählen und das Ressourcenpotenzial mit der heutigen Methode nicht ganz korrekt berechnet

⁴⁴ s. Avenir Suisse. 2013. Kantonsmonitoring 5: Irrgarten Finanzausgleich. Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität. S. 50 ff.

wird. Die Erträge aus der Wasserkraft sollen hingegen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials weiterhin nicht berücksichtigt werden, da es sich nach Auffassung des Regierungsrates dabei um die Abgeltung von Eigentümerrechten und nicht um Steuern handelt. Die Argumente aus dem Memorial für die Landsgemeinde 2010 gegen einen Einbezug haben weiterhin Gültigkeit⁴⁵. Zudem soll damit bewusst auch die Gemeinde Glarus Süd unterstützt werden.

Beim Lastenausgleich soll mit dem Verzicht auf die bisher praktizierte anteilmässige Abgeltung der Lasten eine Angleichung an den Lastenausgleich des Bundes stattfinden. Dem Kanton ist bewusst, dass alle Gemeinden Lasten tragen müssen. Abgeltungsberechtigt sollen aber nur übermässige Lasten sein, wie dies eigentlich auch der klare Wortlaut von Artikel 8 FAG und die Erläuterungen im Memorial 2010 schon heute nahelegen.

Eine Anpassung der Dotation des Lastenausgleichs erscheint dem Regierungsrat nicht gerechtfertigt. Bereits heute gilt der Lastenausgleich 57 Prozent der übermässigen Lasten ab. Er ist damit wesentlich grosszügiger dotiert als der Lastenausgleich des Bundes, der nur 13 Prozent der übermässigen Lasten abgilt (s. Ziff. 5.2.3.2). Sachlich gar keine Begründung sieht der Regierungsrat für die von den Gemeinden geforderte Erhöhung der Dotation über die ausgewiesenen übermässigen Lasten von 1,8 Millionen Franken (s. Tabelle 12) hinaus. Eine solche Erhöhung würde letztlich zu einer Zweckentfremdung des Lastenausgleichs führen. Soll ein Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden erzielt werden, so ist dieses Ziel über den Ressourcenausgleich anzustreben. Zu beachten ist auch, dass mit der separaten Abgeltung der hoheitlichen Arbeiten der Revierförster ab 2016 im Umfang von 300'000 Franken bereits implizit eine Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs stattgefunden hat. Vielmehr wäre daher eigentlich eine Senkung der Dotation des Lastenausgleichs naheliegend. Der Regierungsrat möchte allerdings die Solidarität mit den Gemeinden betonen und lehnt daher auch eine Senkung der Dotation ab.

Neue Lastenausgleichselemente wie Bildung oder Hochbetagte sind zu gegebener Zeit erneut zu prüfen. Zum heutigen Zeitpunkt drängen sich jedoch keine Änderungen auf. Dies gilt auch für die von der Sozialdemokratischen Partei geforderte umfassende Auslegeordnung zu den Aufwänden für Hochbetagte. Diese erfolgt im Zusammenhang mit der Überprüfung der Aufgabenteilung im Gesundheitswesen zwischen Kanton und Gemeinden (Legislaturziel). Die staatlichen Ausgaben für Hochbetagte fallen überdies besonders im Gesundheits- und Sozialbereich an, eine mit Ausnahme der Langzeitpflege kantonale Aufgabe. Da der Finanzausgleich ohnehin von Zeit zu Zeit auf seine Zweckerfüllung überprüft werden soll, kann auch auf eine Anbindung der Dotation an die Teuerung verzichtet werden.

9.2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

Der Titel wird um die auch in anderen Kantonen übliche Legalabkürzung „FAG“ ergänzt. Die Legalabkürzung erleichtert das Zitieren des Erlasses.

Ingress

Der Ingress nimmt neu auf die Verfassungsbestimmung zum Finanzausgleich Bezug. Diese regelt, dass der Finanzausgleich aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich besteht. Der Ressourcenausgleich wird von den Gemeinden, der Lastenausgleich vom Kanton finanziert.

Artikel 3; Grundsatz

Absatz 1: Der neue Ressourcenausgleich mit dem Disparitätenabbau mildert die unter Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a und d angestrebten und hier wiederholten Ziele eines Aus-

⁴⁵ s. Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 85

gleichs der Unterschiede in der Steuerkraft und der Steuerbelastung im Gegensatz zum heutigen System mit einer Mindestausstattung effektiv und nicht nur theoretisch (bisher „Soll“-Formulierung). Hingegen wird keine Mindestausstattung an Finanzmitteln mehr garantiert. *Absatz 3:* Im Sinne eines Grundsatzes sollen die bisher unter Artikel 6 Absatz 1 und 7 Absatz 1 beschriebenen Ausgleichsrechte bzw. -pflichten hier zusammengefasst werden.

Artikel 4; Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex

Quellenbesteuerte Einkommen sollen nicht mehr wie bisher voll (zu 100 %), sondern zu einem reduzierten Satz von 75 Prozent angerechnet werden.

Artikel 5; Mindestausstattung

Artikel 5 ist aufzuheben, da der neue Ressourcenausgleich keine Mindestausstattung garantiert sondern einen konstanten Disparitätenabbau vornimmt.

Artikel 6; Berechnung des Ressourcenausgleichs

Absatz 1: Der Ressourcenausgleich reduziert im Sinne eines Disparitätenabbaus die Differenz des Ressourcenpotenzials pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt um 30 Prozent.

Absatz 2: Der Ausgleichsbeitrag berechnet sich nach der beschriebenen mathematischen Formel:

Formel 1. Berechnung des Ressourcenausgleichs

$$RA = \frac{(100 - RI) \times DAP \times RpEdK \times EG \times dgG}{100}$$

RA	= Ressourcenausgleich (= Ausgleichsbeitrag)
RI	= Ressourcenindex der Gemeinde
DAP	= Disparitätenabbau in Prozent
RpEdK	= Ressourcenpotenzial pro Einwohner des Kantons
EG	= Einwohnerzahl der Gemeinde
dgG	= durchschnittlicher gewichteter Gemeindesteuerfuss

Die Formel entspricht der Formel, wie sie im Anhang B des Wirksamkeitsberichts 2 dargestellt ist. Für die Einwohnerzahl der Gemeinde wird gemäss steter Praxis die mittlere ständige Wohnbevölkerung verwendet. Ergänzend zur Formel im Anhang B findet eine Multiplikation mit dem durchschnittlichen, gewichteten Gemeindesteuerfuss statt. Ohne diese Multiplikation würde der Ressourcenausgleich zu hoch ausfallen. In diesem Fall würde das Ressourcenpotenzial des gesamten Steueraufkommens des Kantons (Kanton und Gemeinden) ausgeglichen. Effektiv muss aber nur bei demjenigen Teil der einfachen Steuer, den die Gemeinden erhalten, ein Ausgleich erfolgen. Bei einem Gemeindesteuerfuss von aktuell 63 Prozent beträgt der Disparitätenabbau damit effektiv nur 18,9 Prozent. Bei einem positiven Ergebnis ($RI < 100$) erhält die Gemeinde einen Ausgleichsbeitrag. Bei einem negativen Ergebnis ($RI > 100$) hat die Gemeinde einen Ausgleichsbeitrag zu leisten. Tabelle 14 zeigt die Berechnung des Ressourcenausgleichs beispielhaft an den Werten 2015⁴⁶.

⁴⁶ s. Tätigkeitsbericht 2015, S. 80. Die quellenbesteuerten Einkommen sind dabei noch entgegen der vorgeschlagenen Änderung in Artikel 4 zu 100 Prozent berücksichtigt. Würden die quellenbesteuerten Einkommen zum reduzierten Faktor berücksichtigt, ergäben sich folgende Ausgleichsbeiträge: Glarus Nord 725'560 Franken; Glarus -1'070'068 Franken; Glarus Süd 344'508 Franken.

Tabelle 14. Berechnung des Ressourcenausgleichs 2015

Gemeinde	Berechnung Ressourcenausgleich	Ausgleichsbeitrag
Glarus Nord	$\frac{(100 - 94) \times 30 \% \times 4'005 \text{ Fr.} \times 17'461 \times 63 \%}{100}$	758'673 Fr.
Glarus	$\frac{(100 - 111) \times 30 \% \times 4'005 \text{ Fr.} \times 12'434 \times 63 \%}{100}$	-1'061'709 Fr.
Glarus Süd	$\frac{(100 - 96) \times 30 \% \times 4'005 \text{ Fr.} \times 9'799 \times 63 \%}{100}$	303'036 Fr.
<i>Total</i>		<i>0 Fr.</i>

Artikel 7; Finanzierung des Ressourcenausgleichs

Die erhaltenen und zu leistenden Ausgleichsbeiträge gemäss Artikel 6 ergeben in der Summe immer null (s. Tabelle 14). Es muss daher nicht mehr wie bisher speziell geregelt werden, wer die Ausgleichsbeiträge finanziert. Artikel 7 kann aufgehoben werden.

Artikel 8; Grundsatz

Bisher wurde der Lastenausgleich nicht nur „Gemeinden, die durch spezifische und nicht beeinflussbare Verhältnisse übermässig belastet sind“ gewährt (Art. 8 FAG). Die Dotation von 1 Million Franken wurde stattdessen anteilmässig zu den Lasten auf die Gemeinden verteilt. Diese dem Wortlaut von Artikel 8 eigentlich entgegenstehende Praxis basiert auf den entsprechenden Erläuterungen und Berechnungsbeispielen im Memorial für die Landsgemeinde 2010⁴⁷ und wurde in den jährlichen Amts- bzw. Tätigkeitsberichten detailliert ausgewiesen.

Neu soll der finanzielle Ausgleich nur noch Gemeinden gewährt werden, die durch die in Artikel 9 beschriebenen Lasten übermässig, d. h. im Vergleich zu den anderen Gemeinden überdurchschnittlich belastet sind (s. Ziff. 5.2.1). Die einzelnen Lastenausgleichselemente werden dabei weiterhin je für sich beurteilt. So ist es theoretisch denkbar, dass eine Gemeinde beim Lastenausgleichselement Alpen und eine andere beim Lastenausgleichselement Wald übermässig belastet ist. Entsprechend erhielte die eine Gemeinde die Ausgleichszahlungen für die Alpen und die andere diejenigen für den Wald. Faktisch dürfte jedoch die Gemeinde Glarus Süd sämtliche Ausgleichszahlungen erhalten, da sie aktuell bei allen drei Lastenausgleichselementen deutlich übermässig belastet ist.

Mit dieser Änderung der Berechnungsmethodik wird auch eine Übereinstimmung mit dem Lastenausgleich des Bundes erzielt. So spricht auch der Bund in Artikel 7 und 8 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich von übermässigen Lasten. Von den entsprechenden Lastenausgleichszahlungen profitieren dabei aber ebenfalls nicht sämtliche Kantone, sondern nur Kantone, die bei den entsprechenden Kriterien eine überdurchschnittliche Belastung aufweisen.

Da der Wortlaut von Artikel 8 klar ist und auch der Bund die gleichen Begriffe verwendet, bedingt die beschriebene Änderung der Berechnungsmethodik keine gesetzlichen Anpassungen. Die beabsichtigte Praxisänderung wird daher an dieser Stelle nur ausführlich erläutert.

Artikel 9; Kriterien für den Lastenausgleich

Absatz 1: Im Sinne einer sprachlichen Korrektur wird präzisiert, dass das Lastenausgleichselement Wald heisst. Die Waldfläche ist der Indikator.

Absatz 2: Die Kompetenzdelegation an den Regierungsrat zur Regelung der massgebenden Faktoren kann aufgehoben werden. Die Berechnungsmethodik des Lastenausgleichs ergibt sich aufgrund der Parameter in den Artikeln 8–11 und den Erläuterungen im Memorial für die Landsgemeinde 2010 bzw. in dieser Vorlage.

⁴⁷ s. Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 86–88

Artikel 12; Berechnung und Auszahlung der Ausgleichsbeiträge

Absatz 1: Im Sinne einer sprachlichen Bereinigung wird „der Höhen“ gestrichen.

Absatz 3: Es wird explizit festgehalten, dass die Ausgleichsbeiträge an die Gemeinden ohne Zweckbindung ausgerichtet werden. Für den Ressourcenausgleich war diese Regelung bisher in Artikel 3 Absatz 1 verankert. Für den Lastenausgleich ergab sie sich aus den Erläuterungen im Memorial für die Landsgemeinde 2010.

Inkrafttreten

Das Gesetz soll per 1. Januar 2018 in Kraft treten und würde damit erstmals für den Finanzausgleich 2018 angewendet. Der Finanzausgleich 2017, der anfangs 2018 berechnet wird, erfolgt hingegen nach den geltenden Regeln.

10. Finanzielle Auswirkungen

Tabelle 15 zeigt die finanziellen Auswirkungen einer Änderung des Finanzausgleichs auf Basis der durchschnittlichen Werte in den Jahren 2011–2015. Neben dem aktuellen Finanzausgleich sind eine Variante mit einem Disparitätenabbau von 40 Prozent (gemäss der Empfehlung des Wirksamkeitsberichts 2) sowie eine Variante mit einem Disparitätenabbau von 30 Prozent (gemäss dem Antrag des Regierungsrates) dargestellt. Bei beiden Varianten werden die quellenbesteuerten Einkommen mit einem reduzierten Faktor von 0,75 berücksichtigt.

Die Ausgleichszahlungen zugunsten der Gemeinde Glarus Süd erhöhen sich in beiden Varianten gegenüber dem Jahr 2015 um über 100 Prozent. Die Ausgleichszahlungen erreichen praktisch dasselbe Niveau, wie es im Jahr 2010 unter dem alten Finanzausgleich erzielt worden wäre (s. Tab. 3; 1'474'481 Fr.). Die Gemeinde Glarus Nord profitiert von gegenüber heute rund 150'000 bzw. 260'000 Franken höheren Ausgleichszahlungen. Die Gemeinde Glarus verschlechtert sich um rund 1,1 Millionen Franken (System mit einem Disparitätenabbau von 40 %) bzw. 850'000 Franken (System mit einem Disparitätenabbau von 30 %). Die finanzielle Belastung liegt aber immer noch deutlich unter derjenigen im alten Finanzausgleich (2010: 1'574'364 Fr.). Die finanzielle Belastung des Kantons bleibt gegenüber heute unverändert.

Zu beachten ist, dass die Ausgleichszahlungen gemäss Tabelle 15 eine Momentaufnahme darstellen. Der Finanzausgleich ist aber ein dynamisches System. Welche Ausgleichszahlungen künftig effektiv erforderlich sind, hängt von der Entwicklung des Ressourcenpotenzials und damit von der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Gemeinden ab. Steigen die Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden weiter an, werden sich die Ausgleichszahlungen erhöhen. Findet eine Angleichung statt, werden sich die Ausgleichszahlungen reduzieren.

Tabelle 15. Finanzielle Auswirkungen (Durchschnittswerte 2011–2015 in Fr.)

	<i>Glarus Nord</i>	<i>Glarus</i>	<i>Glarus Süd</i>	<i>Kanton</i>
Alter Finanzausgleich (2010)⁴⁸				
<i>Total</i>	-1'324'650	-1'574'364	1'474'481	407'933
Aktueller Finanzausgleich (2015)				
Ressourcenausgleich	0	0	0	0
Lastenausgleich	186'847	143'758	669'395	-1'000'000
<i>Total</i>	186'847	143'758	669'395	-1'000'000

⁴⁸ s. Tabelle 3

Finanzausgleich mit einem Disparitätenabbau von 40 Prozent				
Ressourcenausgleich	444'425	-946'492	502'067	0
Lastenausgleich	0	0	1'000'000	-1'000'000
<i>Total</i>	<i>444'425</i>	<i>-946'492</i>	<i>1'502'067</i>	<i>-1'000'000</i>
Veränderung ggü. 2010	1'769'075	627'872	27'586	-592'067
Veränderung ggü. 2015	257'578	-1'090'250	832'672	0
Finanzausgleich mit einem Disparitätenabbau von 30 Prozent				
Ressourcenausgleich	333'319	-709'869	376'551	0
Lastenausgleich	0	0	1'000'000	-1'000'000
<i>Total</i>	<i>333'319</i>	<i>-709'869</i>	<i>1'376'551</i>	<i>-1'000'000</i>
Veränderung ggü. 2010	1'657'969	864'495	-97'930	-592'067
Veränderung ggü. 2015	146'472	-853'627	707'156	0

11. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

1. *die beiliegende Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten,*
2. *den Wirksamkeitsbericht über den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden 2011–2014 (Wirksamkeitsbericht 2) zur Kenntnis zu nehmen und*
3. *die Motion Jacques Marti, Sool, und Unterzeichnende „Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme“ als erledigt abzuschreiben.*

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse
- Wirksamkeitsbericht 2015 des Finanzausgleichs im Kanton Glarus (2011–2014)
- Motion