

Luzern, 22. Dezember 2025

Finanzausgleich des Kantons Glarus

Neuausarbeitung des kantonalen Lastenausgleichs und Optimierung des bestehenden Ressourcenausgleichs

Schlussbericht

Roland Fischer

Etienne Gerber

Zusammenfassung

Im Rahmen dieses Berichts werden der Ressourcen- und Lastenausgleich des Kantons Glarus untersucht und Empfehlungen für Anpassungen herausgearbeitet. Mit der Hilfe eines Kriterienrasters wird in einem ersten Schritt überprüft, inwiefern die Ausgleichsinstrumente den Anforderungen an einen effizienten Finanzausgleich entsprechen. Die Analyse fokussiert auf die Qualität der Bemessungsgrundlagen, die Effektivität der Ausgleichszahlungen sowie die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Systems.

Der geltende Ressourcenausgleich entspricht in weiten Teilen den Anforderungen an einen effizienten Ressourcenausgleich. Handlungsbedarf besteht lediglich bei der Bemessungsgrundlage. Zwar entspricht der Ertrag der einfachen Steuer grundsätzlich den Anforderungen einer qualitativ guten Bemessungsgrundlage. Wir empfehlen jedoch eine Gewichtung des Ertrags der einfachen Steuer mit dem durchschnittlichen gewichteten Gemeindesteuerfuss. Dadurch wird sichergestellt, dass die Bemessungsgrundlage möglichst gut die finanzielle Leitungsfähigkeit und deren Unterschiede zwischen den Gemeinden abbildet. Diese Anpassung hat jedoch keine Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen der Gemeinden, da heute diese Gewichtung bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen vorgenommen wird.

Positiv zu würdigen ist die proportionale Abschöpfung und Ausstattung im horizontalen Ressourcenausgleich und die dabei resultierenden massvollen Grenzabschöpfungssätze, die unter den Gemeindesteuerfüssen liegen. Damit werden Fehlanreize vermieden. Die Gemeinden haben auch mit dem Ressourcenausgleich einen Anreiz, ihr Steuersubstrat durch eine geeignete Standortpolitik zu erhöhen. Aufgrund der kleinen Disparitäten im Ressourcenpotenzial kann auch die Ausgleichswirkung als genügend hoch betrachtet werden. Im Hinblick auf gegebenenfalls grössere Disparitäten ist jedoch eine Ergänzung mit einem vertikalen Ressourcenausgleich zu prüfen. Mit einem vertikalen, vom Kanton finanzierten Ressourcenausgleich kann die Ausgleichswirkung für besonders ressourcenschwache Gemeinden gezielt verbessert werden, ohne die Grenzabschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden zu erhöhen.

Der geltende Lastenausgleich entspricht nur eingeschränkt den Anforderungen an einen effizienten Lastenausgleich. Kritisch zu betrachten ist einerseits die Beschränkung des Lastenausgleichs auf ausschliesslich geografisch-topografische Elemente und Indikatoren. Soziodemografisch bedingte Mehrbelastungen werden nicht abgegolten. Vor dem Hintergrund der Korrelationsanalysen mit zusätzlichen Indikatoren besteht deshalb eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass mit dem geltenden Lastenausgleich nicht alle strukturell bedingten Mehrbelastungen ausgeglichen werden. Bei den verwendeten Indikatoren der Anzahl Stösse und der Waldfläche besteht zudem das Risiko, dass sie aufgrund ihres Zusammenhangs mit wirtschaftlichen Aktivitäten beeinflussbar sind. Es handelt sich deshalb nicht um strukturelle Indikatoren.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Analyse schlagen wir vor, einen ganzheitlichen Ansatz mit zusätzlichen Indikatoren zu verfolgen, um möglichst alle strukturell bedingten Mehrbelastungen der Gemeinden zu erfassen. Mit Hilfe von Korrelationsanalysen werden die potenziellen Indikatoren auf ihre Kostenrelevanz untersucht. Anschliessend werden die Indikatoren mit Hilfe einer Hauptkomponentenanalyse zu einem Lastenindex zusammengefasst, auf dessen Basis ein GLA-Index und ein SLA-Index für die Gemeinden berechnet wird. Die Indizes bilden die Grundlage für die Berechnung der Ausgleichszahlungen. Demnach weist die Gemeinde Glarus Süd als einzige Gemeinde geografisch-topografische Sonderlasten auf. In den Gemeinden Glarus und Glarus-Nord können hingegen soziodemografische Sonderlasten identifiziert werden.

Bei der Dotation der Ausgleichsgefässe stellt sich im Kanton Glarus die Problematik, dass sich aufgrund der kleinen Anzahl von Gemeinden die strukturell bedingten Lasten und somit auch die Sonderlasten nicht mit den herkömmlichen statistischen Methoden berechnen lassen. Dadurch kann auch die Ausgleichswirkung des Lastenausgleichs nicht quantitativ ermittelt werden. Die Dotation der beiden Lastenausgleichsgefässe kann deshalb vorerst ausschliesslich diskretionär festgelegt werden. Im Rahmen dieses Berichts wurde die heutige Dotation des Lastenausgleichs in Höhe von 3 Millionen Franken je zur Hälfte auf die beiden Ausgleichsgefässe aufgeteilt.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
2 Methodik	2
3 Beurteilung und Optimierung des Ressourcenausgleichs	3
3.1 Anforderungen an einen effizienten Ressourcenausgleich	3
3.1.1 Qualität der Bemessungsgrundlagen	3
3.1.2 Effektivität der Ausgleichszahlungen	4
3.1.3 Anreizwirkung und Transparenz.....	5
3.2 Beurteilung des geltenden Ressourcenausgleichs	6
3.2.1 Bemessungsgrundlage	6
3.2.2 Ausgleichswirkung	6
3.2.3 Anreizwirkung und Transparenz.....	7
3.3 Vorschläge zur Optimierung des Ressourcenausgleichs	8
3.3.1 Bemessungsgrundlage und Ressourcenindex.....	8
3.3.2 Horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich	10
4 Beurteilung des geltenden Lastenausgleichs	11
4.1 Elemente	11
4.2 Wirksamkeitsberichte	12
4.3 Analyse	13
5 Neugestaltung des Lastenausgleichs	15
5.1 Konzept.....	15
5.2 Methode	16
5.3 Kostenrelevanz und Auswahl der Variablen	17
5.4 Lastenindex	19
5.5 Ausgleichszahlungen	20
6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	21
6.1 Ressourcenausgleich	21
6.2 Lastenausgleich	22
Anhang	23
A.1 Korrelationsplots	23
Literatur	29

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Beurteilungskategorien und Kriterien für einen effizienten Ressourcenausgleich	3
Abbildung 2	Fiktives Beispiel eines optimalen horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs.	5
Abbildung 3	Berechnung des Ressourcenpotenzials im geltenden Ressourcenausgleich	6
Abbildung 4	Ausgleichswirkung des geltenden Ressourcenausgleichs 2026	7
Abbildung 5	Vergleich der Grenzabschöpfung des Ressourcenausgleichs mit den Steuerfüßen der Gemeinden 2026	8
Abbildung 6	Optimierte Berechnung des Ressourcenpotenzials	9
Abbildung 7	Horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich	10
Abbildung 8	Indikatoren und Ausprägungen bestehender Lastenausgleich	12
Abbildung 9	Beurteilungskategorien und Kriterien für einen effizienten Lastenausgleichs	13
Abbildung 10	Nettoaufwand pro Einwohner:in der Gemeinden 2022	14
Abbildung 11	Auswahlmöglichkeiten struktureller Indikatoren	15
Abbildung 12	Konzept Lastenausgleich (Definition Sonderlasten)	16
Abbildung 13	Korrelationsplot Verkehrsfläche und Aufwand Volkswirtschaft	23
Abbildung 14	Korrelationsplot Verkehrsfläche und Aufwand Verkehr & Nachrichten	24
Abbildung 15	Korrelationsplot Höhe und Aufwand Allgemeine Verwaltung	24
Abbildung 16	Korrelationsplot Höhe und Aufwand Verkehr & Nachrichten	25
Abbildung 17	Korrelationsplot Höhe und Aufwand Volkswirtschaft	25
Abbildung 18	Korrelationsplot Höhe und Aufwand Umweltschutz und Raumordnung	26
Abbildung 18	Korrelationsplot Bevölkerungszahl und Aufwand Volkswirtschaft	26
Abbildung 19	Korrelationsplot Bevölkerungszahl und Aufwand Umweltschutz und Raumordnung ..	27
Abbildung 20	Korrelationsplot Bevölkerungsdichte und Aufwand Allgemeine Verwaltung	27
Abbildung 22	Korrelationsplot Bevölkerungsdichte und Aufwand Umweltschutz und Raumordnung	28
Abbildung 21	Korrelationsplot Jugendquotient und Aufwand Bildung	28

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Korrelationstabelle (Indikatoren versus Aufwand pro Kopf nach verschiedenen Bereichen).....	18
Tabelle 2	Gewichte der Eigenvektoren	19
Tabelle 3	Erste Hauptkomponente als Basis für einen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenindex.....	20
Tabelle 4	Lastenindizes (GLA / SLA)	20
Tabelle 5	Ausgleichszahlungen im GLA.....	21
Tabelle 6	Ausgleichszahlungen im SLA	21

1 Einleitung

Die Landsgemeinde des Kantons Glarus hat 2010 über den heutigen kantonalen Finanzausgleich befunden, der zusammen mit der Glarner Gemeindestrukturreform am 1. Januar 2011 in Kraft trat. Anpassungen wurden anschliessend 2012 und 2015 durch externe Wirksamkeitsgutachten geprüft und in den Landsgemeinden 2018, 2019 sowie erneut 2023 umgesetzt.

Analog zum Finanzausgleich des Bundes besteht der kantonale Finanzausgleich aus einem Ressourcenausgleich und einem Lastenausgleich. Zusätzlich existieren zwei befristete Ausgleichsgefässe – der Härteausgleich und der STAF-Ausgleich. Der Härteausgleich wurde im Jahr 2023 zum letzten Mal ausbezahlt. Der STAF-Ausgleich wurde im Jahr 2020 zu Gunsten der ressourcenschwachen Gemeinden im Zusammenhang mit der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) eingeführt. Er war ursprünglich bis 2023 befristet, wurde jedoch anschliessend bis 2027 verlängert. Er beträgt seit 2024 1,5 Millionen Franken.

Während der Kanton die Kosten für den Lastenausgleich und die befristeten Massnahmen trägt, erfolgt die Finanzierung des Ressourcenausgleichs ausschliesslich durch die Gemeinden. Es handelt sich somit um einen horizontalen Ressourcenausgleich. Auf einen vertikalen Ressourcenausgleich, so wie z.B. der Bund oder andere Kantone ihn kennen, wird verzichtet.

Mit dem Ressourcenausgleich wird sichergestellt, dass jede Gemeinde über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Grundlage dafür bildet das Ressourcenpotenzial, welches die wirtschaftliche Stärke einer Gemeinde abbildet. Es errechnet sich auf der Basis des Ertrags der einfachen Steuer aus den steuerbaren Einkommen und Vermögen von natürlichen Personen sowie den steuerpflichtigen Gewinnen und dem Kapital von juristischen Personen.

Basis für die Ausgleichszahlungen ist der Ressourcenindex, der das Ressourcenpotenzial pro Kopf ins Verhältnis zum kantonalen Durchschnitt setzt. Der kantonale Durchschnitt liegt bei einem Indexwert von 100. Liegt der Ressourcenindex einer Gemeinde über 100 Punkten, wird die Gemeinde als ressourcenstark bezeichnet und ist zu Ausgleichszahlungen verpflichtet. Gemeinden mit einem Index unterhalb von 100 Punkten gelten als ressourcenschwach und erhalten Leistungen aus dem Ressourcenausgleich. Die Abschöpfung bzw. Ausstattung des Ressourcenausgleichs beträgt 30 Prozent der Differenz zwischen den Ressourcenindex der Gemeinden und dem kantonalen Durchschnitt. Bis zum Jahr 2018 wurde eine Ausgleichsobergrenze bei einem Index von 85 Punkten angesetzt. Nur Gemeinden, die unter der Ausgleichsobergrenze lagen, erhielten Ausgleichszahlungen.

Mit dem Lastenausgleich werden jene Gemeinden mit finanziellen Mitteln unterstützt, die strukturell bedingt überdurchschnittlich hohe Belastungen zu tragen haben. Im aktuellen System beruhen diese Lasten auf den Elementen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte. Die Zahlungen aus dem Lastenausgleich erfolgen unabhängig von den Zahlungen des Ressourcenausgleichs.

Zwischen 2011 und 2023 standen für den Lastenausgleich jährlich je eine Million Franken zur Verfügung; ab 2024 wurde der Betrag auf drei Millionen Franken pro Jahr erhöht. Bis 2018 wurden die Mittel anteilig entsprechend dem Umfang der jeweiligen Lasten verteilt. Seit 2019 jedoch werden – nach dem Vorbild des Lastenausgleichs des Bundes – lediglich übermässige Lasten kompensiert.

Die Hochschule Luzern erhielt vor einigen Monaten vom Departement Finanzen und Gesundheit des Kantons Glarus den Auftrag, im Rahmen eines Inputreferats den innerkantonalen Finanzausgleich einer kritischen Analyse und Bewertung zu unterziehen. Der vorliegende Bericht ist eine detaillierte Erweiterung des Referats und quantifiziert die aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten. Für den Ressourcenausgleich wird eine Optimierung der Berechnung des Ressourcenpotenzials und eine mögliche Ausgestaltung eines vertikalen Ressourcenausgleichs vorgeschlagen.

Für den Lastenausgleich wird eine grundlegende Neugestaltung entwickelt, die zu einem integralen Lastenausgleich auf der Basis von mehreren strukturellen Indikatoren führt. Ziel ist die Entwicklung eines Modells

für einen Lastenausgleich, der auf mehreren strukturellen Kennzahlen basiert. Dadurch soll sichergestellt werden, dass Gemeinden mit überproportional hohen, strukturell bedingten Ausgaben im Kanton Glarus adäquat entschädigt werden.

Ein moderner Lastenausgleich muss die durch unterschiedliche Rahmenbedingungen verursachten Kostenunterschiede realitätsgetreu abbilden, ohne den Gemeinden durch eigenes Handeln Spielraum für Einflussnahme auf ihre Ausgleichszahlungen zu eröffnen. Statt einer Vielzahl schwer überschaubarer Kennwerte setzt er auf eine kleine Auswahl prägnanter Indikatoren, von denen jeder einen klaren und stabilen Beitrag zur Ermittlung der überdurchschnittlichen Lasten leistet. Der Lastenausgleich ist dabei als eigenständiges Instrument neben dem Ressourcenausgleich konzipiert, eine direkte Kompensation einzelner Aufgabenaufwendungen wird vermieden. Mechanik und Berechnungsgrundlagen müssen vollständig nachvollziehbar und öffentlich zugänglich sein.

Im Bericht werden folgende Forschungsfragen beantwortet:

- a) Wie kann der Mechanismus des Ressourcenausgleich optimiert und angepasst werden?
- b) Wie könnten die Sonderlasten im kantonalen Kontext definiert werden?
- c) Wie können auf Grundlage der Definition die Sonderlasten identifiziert und gemessen werden?
- d) Wie könnten auf Grundlage der Messungen die jährlichen Ausgleichszahlungen neu und sinnvoll festgelegt werden?

Bei c) und d) ist auf die jährliche Reproduzierbarkeit der Ergebnisse ein Augenmerk zu legen.

2 Methodik

Die Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird anhand eines einfachen Kriterienkatalogs vorgenommen. Dazu wird ein auf wissenschaftlichen Grundlagen basierendes Konzept zur objektiven und neutralen Bewertung des Finanzausgleichs verwendet. Die Basis dazu bilden grundlegende und anerkannte Prinzipien der finanzwissenschaftlichen Theorie des Föderalismus und Anforderungen an einen effizienten Finanzausgleich. Im Vordergrund stehen dabei folgende Dimensionen für die Beurteilung eines Finanzausgleichssystems:

- die Qualität der Bemessungsgrundlagen
- die Ausgestaltung und Effektivität von Transferzahlungen, und
- die Anreizwirkungen der Ausgleichsinstrumente.

Gestützt auf den theoretischen Grundlagen werden für diese drei Dimensionen Kriterien und Anforderungen entwickelt, auf deren Basis die Elemente des heutigen Finanzausgleichs analysiert und beurteilt werden. Dabei wird neben den finanzwissenschaftlichen Kriterien auch auf die spezifischen strukturellen, wirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmendbedingungen im Kanton Glarus eingegangen. Zu berücksichtigen sind z.B. die kleine Anzahl der Gemeinden, die unterschiedliche Grösse der Gemeinden sowie die wirtschaftlichen, geografisch-topographischen und soziodemografischen Unterschiede. Gestützt auf die Ergebnisse der Analyse werden Handlungsoptionen grob skizziert. Es werden Vorschläge für Anpassungen am Ressourcen- und Lastenausgleich aufgezeigt, mit denen unter den spezifischen Rahmenbedingungen die Effizienz und die Wirkung des Finanzausgleichs zwischen Kanton und Gemeinden verbessert werden könnte.

Hinsichtlich der Methode der Analyse des geltenden Finanzausgleichs und der Erarbeitung der Handlungsempfehlungen können wir uns unter anderem auf unsere Expertise bei der Ausgestaltung des nationalen Finanzausgleichs und der Mitwirkung bei Reformen innerkantonaler Finanzausgleichssysteme stützen. Ein Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen drei Gemeinden stellt jedoch eine besondere Ausgangslage dar, welche gegebenenfalls besondere methodische Vorgehensweisen erfordert.

3 Beurteilung und Optimierung des Ressourcenausgleichs

3.1 Anforderungen an einen effizienten Ressourcenausgleich

Gemäss der dargelegten Methodik stehen bei der Beurteilung eines Finanzausgleichssystems die Qualität der Bemessungsgrundlagen, die Ausgestaltung und Effektivität von Transferzahlungen sowie die Anreizwirkungen der Ausgleichsinstrumente im Vordergrund. Für jede dieser drei Beurteilungskategorien können spezifische Kriterien für die Beurteilung des Ressourcenausgleichs definiert werden, auf deren Basis die Anforderungen an einen effizienten Ressourcenausgleich abgeleitet werden können. Die Beurteilungskategorien und -kriterien für den Ressourcenausgleich sind in Abbildung 1 dargestellt. Die sich aus den Kriterien ergebenden Anforderungen werden in den folgenden Abschnitten erläutert.

Abbildung 1 Beurteilungskategorien und Kriterien für einen effizienten Ressourcenausgleich

Qualität der Bemessungsgrundlagen	Effektivität der Ausgleichszahlungen	Anreizwirkung und Transparenz
• Adäquate Abbildung von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit • Keine direkte Beeinflussung möglich	• Ausreichende und stabile Ausstattung der Gemeinden mit zweckfreien Mitteln • Reduktion von Unterschieden in der Steuerbelastung	• Massvolle Grenzabschöpfung • Hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit

3.1.1 Qualität der Bemessungsgrundlagen

Bei der Beurteilung der Bemessungsgrundlage eines Ressourcenausgleichs stehen zwei Kriterien im Vordergrund:

- Adäquate Abbildung von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit
- Unabhängigkeit von politischen Entscheidungen

Diese beiden Kriterien sind Grundvoraussetzungen für die Wirksamkeit eines Ressourcenausgleichs. Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit lassen sich nur dann wirksam vermindern, wenn die Bemessungsgrundlage die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden korrekt abbilden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Ausgleichszahlungen von Gemeinden oder an Gemeinden bezahlt werden, die eine Erhöhung der Unterschiede bewirken. Die gewählte Bemessungsgrundlage muss deshalb einen realistischen Bezug haben zum durchschnittlichen Niveau der Steuereinnahmen haben. Sie muss umfassend genug sein, damit die wirtschaftlichen Folgen von wesentlichen Änderungen in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Steuergesetzgebung berücksichtigt werden. Die Ursachen von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden liegen zu einem grossen Teil in der Wirtschaftskraft. Je nach Branchen- und Einkommensstruktur sind die Gemeinden in unterschiedlichem Ausmass von konjunkturellen Schwankungen betroffen, weshalb dem Finanzausgleich auch eine gewisse konjunkturelle Stabilisierungsfunktion zukommt, indem z.B. ein überdurchschnittlich starker Rückgang beim Einkommen einer Gemeinde durch höhere Ausgleichszahlungen kompensiert werden. Die Bemessungsgrundlage für den Ressourcenausgleich sollte deshalb Veränderungen in der Wertschöpfung möglichst gut berücksichtigen.

Des Weiteren soll die Bemessungsgrundlage und die Ausgleichszahlungen so ausgestaltet werden, dass sie nicht direkt von den Gemeinden selbst beeinflusst werden können. Ansonsten besteht ein Anreiz, dass die Gebietskörperschaften durch die Festlegung der Steuerbelastung oder anderer Einnahmenparameter die Finanzausgleichszahlungen zu ihren Gunsten direkt beeinflussen können. Indirekte Auswirkungen von politischen Entscheidungen auf die wirtschaftliche Aktivität und somit auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden sind aber durchaus erwünscht, z.B. die Erhöhung der Standortattraktivität durch die Anpassung

der Steuerbelastung oder anderer Politikvariablen wie z.B. der Ausbau der Infrastruktur. Eine der zentralen Anforderungen an die Qualität der Bemessungsgrundlage eines Ressourcenausgleichs besteht deshalb darin, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft nicht anhand der effektiven Einnahmen, sondern auf der Basis einer objektiv festzulegenden Grösse gemessen wird (vgl. z.B. Blöchliger 2014, S.5f).

Gestützt auf diese beiden Kriterien soll die Bemessungsgrundlage eines Ressourcenausgleichs entweder auf der Basis der Kapazität, Steuern zu erheben (*Tax Raising Capacity, TRC*), oder mit Hilfe eines repräsentativen Steuersystems (*Representative Tax System, RTS*) berechnet werden.

Im Schweizer Steuerföderalismus lässt sich auf der kantonalen und kommunalen Ebene die *Tax Raising Capacity (TRC)* entweder durch die Summe der Steuerbemessungsgrundlagen oder der so genannten Steuerkraft ermitteln. Zur Berechnung der Steuerkraft sind unterschiedliche Ansätze denkbar. Grundsätzlich soll die Steuerkraft die Steuereinnahmen einer Gebietskörperschaft bei einem einheitlichen, durchschnittlichen Steuerfuss darstellen. Da in der Regel bei den wichtigsten Steuerarten harmonisierte Bemessungsgrundlagen für den Kanton und seine Gemeinden bestehen, besteht ein direkter Zusammenhang zwischen der Steuerkraft und den Steuerbemessungsgrundlagen.

Soll die Bemessung auf der Basis eines *Representative Tax System (RTS)* erfolgen, so wird in einem ersten Schritt eine Auswahl der wichtigsten Steuerarten getroffen (z.B. Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen, Gewinne der juristischen Personen) und deren jeweilige Steuerbemessungsgrundlagen mit einem Standardsteuersatz multipliziert. Dieser standardisierte Steuerertrag bildet die Basis für die Ausgleichszahlungen.

3.1.2 Effektivität der Ausgleichszahlungen

Ein horizontaler Finanzausgleich dient in erster Linie dem Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf von Gebietskörperschaften (Ertragsziel) sowie der Reduktion von grossen Unterschieden in der Finanzkraft zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Staatebene (Distributionsziel). Daraus ergeben sich folgende Beurteilungskriterien:

- *Ausreichende und stabile Ausstattung der Gemeinden mit zweckfreien Mitteln*

Die Gemeinden sind für einen relativ grossen Teil der Finanzierung der staatlichen Aufgaben im Kanton verantwortlich. Ausserdem bestehen grosse Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Um eine bedarfsgerechte, gleichwertige Versorgung der Bevölkerung mit staatlichen Gütern und Dienstleistungen in allen Gemeinden sicherzustellen, und gleichzeitig die Autonomie der Gemeinden zu respektieren, kommt dem Ressourcenausgleich eine sehr grosse Bedeutung zu.

- *Wirksame Reduktion der Steuerbelastungsunterschiede zwischen Gemeinden*

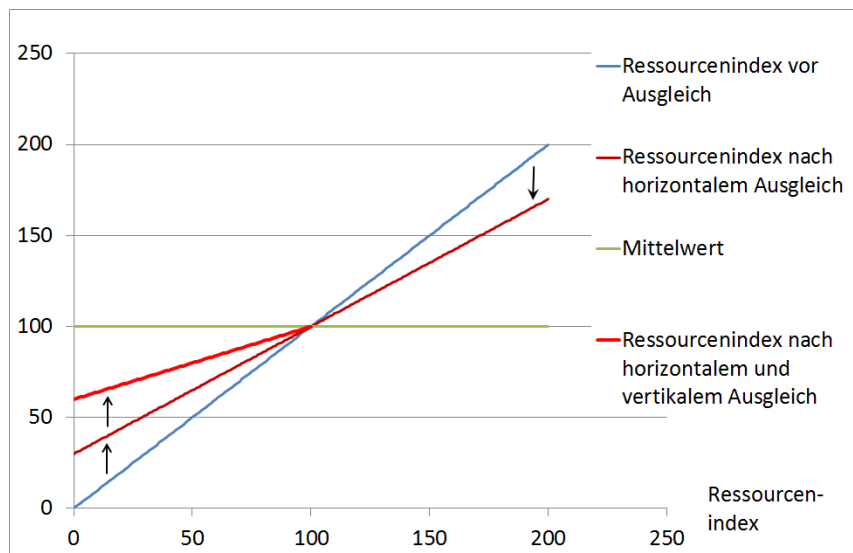
Der Ressourcenausgleich sollte sicherstellen, dass sich die Steuerfüsse der Gemeinden mit der Zeit annähern, so dass sämtliche Gemeinde im Standortwettbewerb bestehen und eine ausreichende Versorgung mit staatlichen Gütern und Dienstleistungen sicherstellen können.

Die Ausgleichswirkung sollte allerdings nicht zu stark sein, und eine garantierte Mindestausstattung soll vermieden werden, damit weiterhin ein Anreiz zur Pflege der eigenen Steuerbasis besteht. Ausserdem sollte die Rangfolge in der Finanzkraft durch den Ausgleich nicht vertauscht werden. Ein vollständiger Ausgleich der Unterschiede in der Finanzkraft oder eine garantierte Mindestausstattung führt dazu, dass ein Anstieg in der Finanzkraft vollständig durch eine Reduktion der Ausgleichszahlungen kompensiert wird. Das heisst der Grenzabschöpfungssatz beträgt 100 Prozent.¹ Dies verringert bei den betroffenen Gebietskörperschaften den Anreiz, die eigene Steuerbasis zu pflegen.

¹ Der Grenzabschöpfungssatz eines Finanzausgleichs zeigt, ceteris paribus, wie stark sich die Ausgleichszahlungen verändern, wenn die Bemessungsgrundlage um einen Franken steigt.

Ein optimaler Ressourcenausgleich verfügt deshalb über eine mit der Bemessungsgrundlage proportional verlaufende Ein- und Auszahlung der finanziellen Mittel (vgl. Abbildung 2). Dabei ist grundsätzlich auf den horizontalen Ressourcenausgleich abzustützen, da seine Ausgleichswirkung im Sinne einer Reduktion von Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit grösser ist als jene des vertikalen Ressourcenausgleichs. Ein vertikaler Ressourcenausgleich kann als Ergänzung eingesetzt werden, z.B. um die Finanzkraft der ressourcenschwächsten Gebietskörperschaften zusätzlich zu erhöhen.

Abbildung 2 Fiktives Beispiel eines optimalen horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleichs



3.1.3 Anreizwirkung und Transparenz

Bei der Beurteilung der Anreizwirkung stehen die Grenzabschöpfungssätze im Vordergrund. Dazu ist gleichzeitig sicherzustellen, dass die Berechnungen transparent und nachvollziehbar sind:

- *Massvolle Grenzabschöpfungssätze, die kleiner sind als die Grenzsteuersätze*

Die ausreichende und stabile Ausstattung der Gemeinden mit zweckfreien Mitteln erfordert ein relativ hohes Ausgleichsvolumen. Es besteht deshalb die Gefahr, dass die Grenzabschöpfungssätze des Ressourcenausgleichs höher ausfallen als die Grenzsteuerbelastung. In diesem Fall würde eine Erhöhung der Steuerkraft, z.B. durch den Zuzug einer Unternehmung, zu einem Nettoverlust an finanziellen Mitteln führen. Im Hinblick auf die Pflege des Steuersubstrats sollte ein solcher Fehlreiz vermieden werden.

- *Hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit*

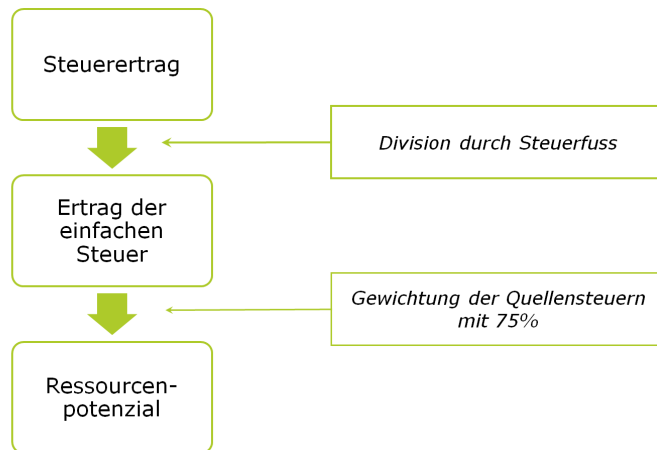
Ein Ressourcenausgleich soll gezielt auf seine Wirksamkeit hin überprüft und angepasst werden. Die Anpassungen sollen jedoch auf einem klaren Konzept basieren, so dass sie transparent und nachvollziehbar sind. Gleichzeitig ist im Hinblick auf die Rechtssicherheit eine gewisse Konstanz des Ausgleichssystems zu gewährleisten. Das Ausgleichssystem soll deshalb gesetzlich vorgegebene und diskretionär veränderbare Parameter umfassen. Grundsätzlich gilt, dass die Definition und Berechnung der Bemessungsgrundlage des Ressourcenausgleichs möglichst stabil gehalten werden sollen. Parameter, welche die Dotation des Ressourcenausgleichs und somit die Ausgleichswirkung verändern, sollen jedoch bei Bedarf angepasst werden können.

3.2 Beurteilung des geltenden Ressourcenausgleichs

3.2.1 Bemessungsgrundlage

Im geltenden Glarner Finanzausgleich ist das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde gleich ihrem Ertrag der einfachen Steuer aus der Einkommens-, der Gewinn-, der Vermögens- und der Kapitalsteuer, wobei die quellenbesteuerten Einkommen mit dem Faktor 0,75 gewichtet werden.² Das Ressourcenpotenzial widerspiegelt damit den Fiskalertrag der Gemeinden fast vollständig. Damit erfolgt die Bemessung des Ressourcenausgleichs in der Form eines *Representative Tax System*.

Abbildung 3 Berechnung des Ressourcenpotenzials im geltenden Ressourcenausgleich



Die Bemessungsgrundlage des Ressourcenausgleichs entspricht damit in weiten Teilen den Anforderungen an einen effizienten Finanzausgleich. Zum einen ist sie nicht direkt durch die Gemeinden politisch beeinflussbar, da die Ermittlung der einfachen Steuer auf einer kantonalen gesetzlichen Grundlage erfolgt. Zudem umfasst sie mit den direkten Ertragssteuern der natürlichen und juristischen Personen einen Grossteil der Steuereinnahmen der Gemeinden und bildet damit die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Gemeinden grundsätzlich gut ab.

Allerdings werden die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden und deren Unterschiede vor dem Hintergrund eines durchschnittlichen Steuerfusses der Gemeinden von 60 Prozent überzeichnet. Dieser Effekt wird zwar bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen korrigiert. Die Verzerrung kann jedoch die Analyse der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs erschweren.

3.2.2 Ausgleichswirkung

Die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs im Kanton Glarus entspricht grundsätzlich den dargelegten Anforderungen. Die Ausgleichszahlungen beschränken sich auf einen horizontalen Ausgleich und erfolgen proportional zu den Abweichungen des Ressourcenindex der Gemeinden vom Mittelwert.

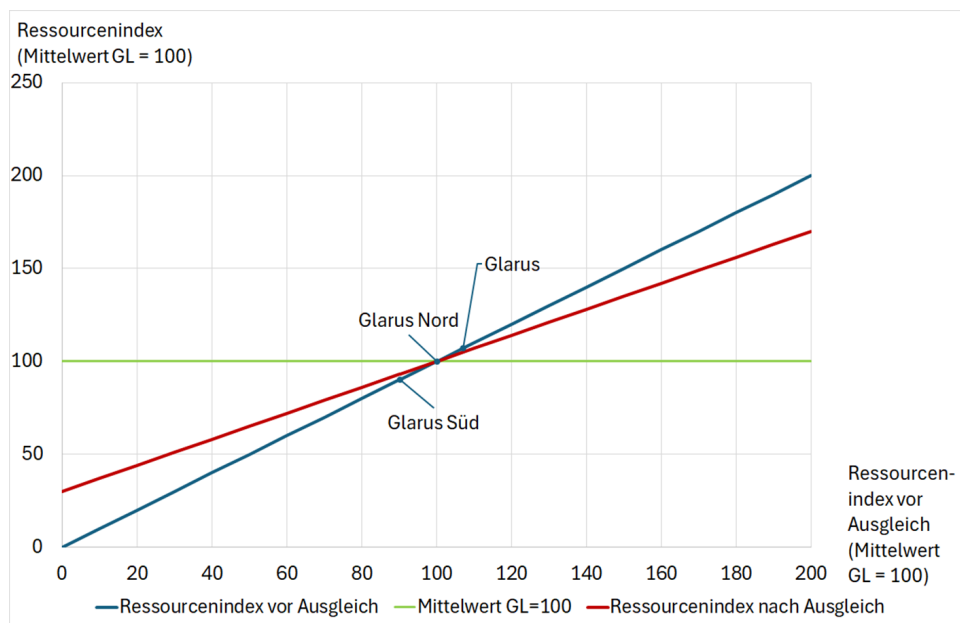
Die Ausgleichswirkung ist in Abbildung 4 ersichtlich. Sie kann vor dem Hintergrund der aktuellen Disparitäten im Ressourcenpotenzial als genügend gut betrachtet werden. Wie die Grafik zeigt, sind die Unterschiede zwischen den Gemeinden klein. Sie bewegen sich gemäss dem Ressourcenindex für den Ausgleich im Jahr 2026 zwischen 107.2 in der Gemeinde Glarus und 90.3 in der Gemeinde Glarus Süd. Der Ressourcenindex

² Vgl. FAG Art. 4 Abs. 2

der Gemeinde Glarus-Nord liegt mit 100.1 Punkten faktisch beim Mittelwert. Die Abweichungen bewegen sich somit im Rahmen von +/- 10 Prozent des Mittelwerts der Gemeinden.

Die horizontale Abschöpfung und Ausstattung beträgt 30 Prozent der Differenz zwischen dem Ressourcenpotenzial pro Einwohner:in einer Gemeinde und dem kantonalen Mittel. Dieser Abschöpfungssatz wird mit dem durchschnittlichen Steuerfuss von 60 Prozent gewichtet, wodurch die bei der Analyse der Bemessungsgrundlage festgestellte Überzeichnung der Disparitäten korrigiert wird. Faktisch ergibt sich dadurch eine Abschöpfung und Ausstattung von 18 Prozent der Differenz zum kantonalen Mittel.

Abbildung 4 *Ausgleichswirkung des geltenden Ressourcenausgleichs 2026*



Es ist jedoch zu beachten, dass bei höheren Disparitäten die Ausstattung für die ressourcenschwachen Gemeinden relativ tief und vermutlich zu gering wäre. Hätte die Gemeinde Glarus Süd zum Beispiel einen Ressourcenindex von 60 Punkten, so würde der Ressourcenausgleich lediglich eine Erhöhung um 12 Punkte auf 72 Punkte bewirken. Das Ressourcenpotenzial der Gemeinde würde deshalb zusammen mit dem Ressourcenausgleich immer noch fast 30 Prozent unter dem kantonalen Mittel liegen. Zur Einschätzung dieser Wirkung kann als Vergleich die Wirkung des Ressourcenausgleichs des Bundes herangezogen werden, der eine progressive Auszahlung und eine Mindestausstattung von 86.5 Prozent kennt. Die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs des Bundes ist somit für ressourcenschwache Gebietskörperschaften deutlich höher als die Wirkung des Ressourcenausgleichs des Kantons Glarus.

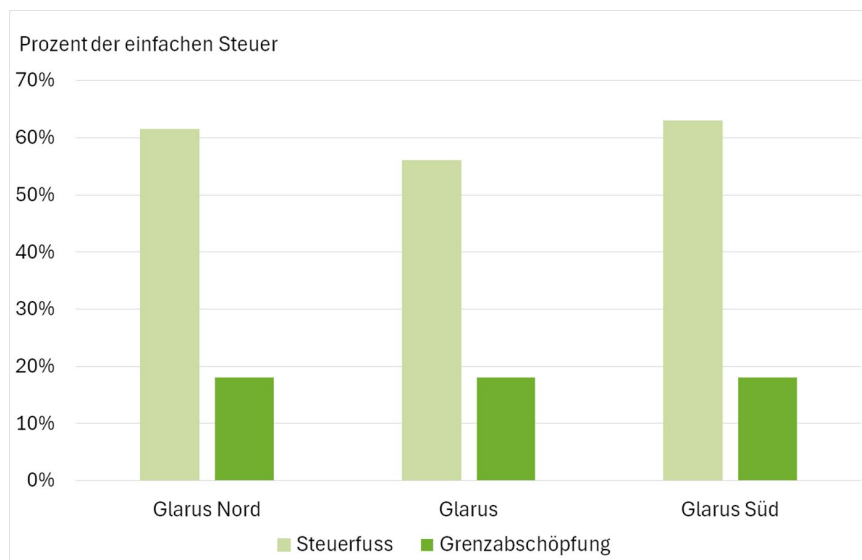
3.2.3 Anreizwirkung und Transparenz

Beim Ressourcenausgleich des Kantons Glarus handelt es sich grundsätzlich um ein einfaches und transparentes System. Die Berechnungen sind gut nachvollziehbar. Sowohl die Berechnung der Bemessungsgrundlage als auch die Höhe sämtlicher Parameter sind im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Zu beachten ist allerdings, dass das Ressourcenpotenzial die finanzielle Leistungsfähigkeit wie erwähnt überzeichnet, was bei den Ausgleichszahlungen kompensiert wird. Die führt zu einer Komplizierung des Systems und könnte die Nachvollziehbarkeit etwas beeinträchtigen.

Die Grenzabschöpfungssätze sind aufgrund des ausschliesslich horizontalen und proportionalen Ausgleichssystems für alle Gemeinden einheitlich. Für den Vergleich mit der Steuerbelastung wird der Grenzabschöpfungssatz des Ressourcenausgleichs in Bezug auf die einfache Steuer herangezogen. Dieser ergibt sich aus

der Multiplikation der Abschöpfung (30 Prozent) mit dem durchschnittlichen Steuerfuss (60 Prozent) und beträgt 18 Prozent. Damit liegt der Grenzabschöpfungssatz deutlich unter den Steuerfüssen der Gemeinden. Das bedeutet, dass mit dem Ressourcenausgleich des Kantons Glarus keine Fehlanreize verbunden sind.

Abbildung 5 Vergleich der Grenzabschöpfung des Ressourcenausgleichs mit den Steuerfüssen der Gemeinden 2026



3.3 Vorschläge zur Optimierung des Ressourcenausgleichs

Gemäss unserer Analyse entspricht der Ressourcenausgleich des Kantons Glarus weitgehend den Anforderungen an einen effizienten Finanzausgleich. Es ist deshalb keine grundsätzliche Reform des Ressourcenausgleichs notwendig. Folgende Anpassungen könnten jedoch das System optimieren:

- *Qualität der Bemessungsgrundlage:*

Das Ressourcenpotenzial entspricht grundsätzlich den Anforderungen eines effizienten Ressourcenausgleichs. Durch die Verwendung des ungewichteten Ertrags der einfachen Steuer werden jedoch die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Unterschiede zwischen den Gemeinden überschätzt. Die Multiplikation des Ertrags der einfachen Steuer mit dem durchschnittlichen gewichteten Steuerfuss der Gemeinden würde die Verzerrung beseitigen.

- *Ausgleichswirkung und Zielerreichung:*

Die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs ist vor dem Hintergrund der gegebenen Disparitäten im Ressourcenpotenzial genügend hoch. Sollten sich jedoch die Disparitäten erhöhen, wäre die Ausgleichswirkung für die ressourcenschwachen Gemeinden vergleichsweise tief. Die Ergänzung mit einem vertikalen Ressourcenausgleich für besonders ressourcenschwache Gemeinden könnte deshalb das Risiko einer zu tiefen Ausgleichswirkung reduzieren.

In den folgenden Abschnitten werden die beiden Optimierungsvorschläge näher ausgeführt.

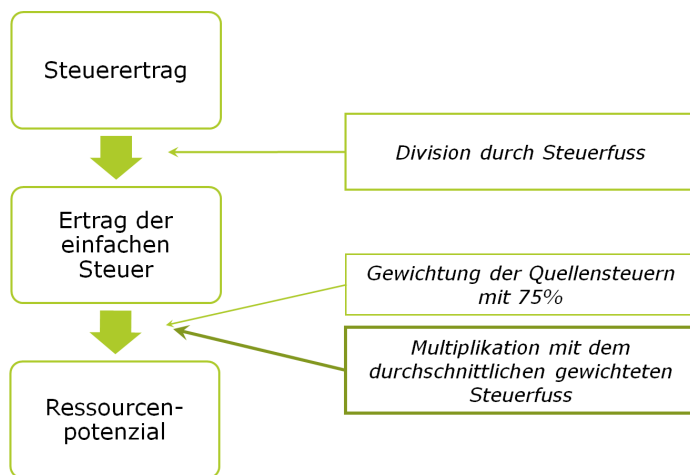
3.3.1 Bemessungsgrundlage und Ressourcenindex

Durch eine Gewichtung des Ertrags der einfachen Steuer mit dem Steuerfuss wird sichergestellt, dass das Volumen und die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs sich parallel mit dem durchschnittlichen Finanzbedarf der Gemeinden entwickeln. Mittel- bis langfristige Veränderungen in der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen und deren höheren oder tieferen Belastungen in der Aufgabenerfüllung (z.B.

aufgrund der demografischen Entwicklung) schlagen sich automatisch im Volumen und in der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs nieder. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Ressourcenausgleich im Vergleich zur finanziellen Leistungsfähigkeit eine zu hohe oder zu tiefe Ausgleichswirkung entfaltet.

Dieses Risiko wird zwar im geltenden Ressourcenausgleich des Kantons Glarus dadurch kompensiert, dass die Ausgleichszahlungen mit dem durchschnittlichen Steuerfuss gewichtet werden. Eine Anpassung hätte deshalb keine Auswirkungen auf die Höhe der Ausgleichszahlungen und die Ausgleichswirkung im Hinblick auf einer Reduktion der Disparitäten. Eine Gewichtung der einfachen Steuer, verbunden mit einer entsprechenden Anpassung bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen, würde jedoch die Beurteilung und Interpretation der Ausgleichswirkung vereinfachen und das System noch transparenter und einfacher gestalten. Die Berechnung ist in Abbildung 6 dargestellt.

Abbildung 6 Optimierte Berechnung des Ressourcenpotenzials



Die vorgeschlagene Änderung würden nur kleine gesetzliche Anpassungen im FAG erfordern:

Art. 4 *Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex*

...

² Die Basis für die Berechnung des Ressourcenpotenzials bildet der mit dem durchschnittlichen, gewichteten Gemeindesteuerfuss multiplizierten Ertrag der einfachen Steuer aus der Einkommens-, der Gewinn-, der Vermögens- und der Kapitalsteuer, wobei die quellenbesteuerten Einkommen mit dem Faktor 0,75 gewichtet werden. Dieser Ertrag wird mit durch die Zahl der Einwohner der Gemeinde dividiert.

...

Art. 6 *Berechnung des Ressourcenausgleichs*

...

² Der Ausgleichsbeitrag berechnet sich wie folgt: Der Ressourcenindex einer Gemeinde (Art. 4 Abs. 3) wird von 100 abgezählt; das Ergebnis wird multipliziert mit dem Disparitätenabbau in Prozent (Abs. 1), dem Ressourcenpotenzial pro Einwohner des Kantons und der Einwohnerzahl der Gemeinde und dem durchschnittlichen, gewichteten Gemeindesteuerfuss. Dieses Ergebnis wird durch 100 geteilt.

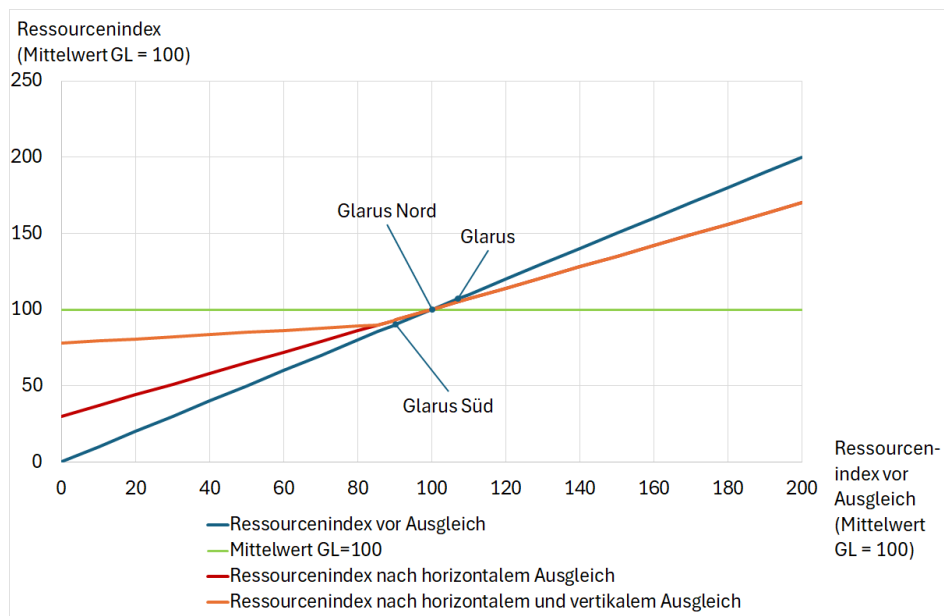
...

3.3.2 Horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich

Basis des Ressourcenausgleichs bleibt der horizontale Ressourcenausgleich. Er trägt wirksam zu einer Reduktion der Disparitäten bei. Bei einer Erhöhung der Disparitäten bietet es sich jedoch an, den horizontalen Ausgleich mit einem vertikalen Element zu ergänzen, damit die Ziele des Finanzausgleichs unter Beibehaltung eines massvollen Grenzabschöpfungssatzes für die ressourcenstarken Gemeinden erreicht werden können. Dies bedingt jedoch eine Mitfinanzierung des Ressourcenausgleichs durch den Kanton.

In Abbildung 7 ist eine mögliche Ausgestaltung eines vertikalen Ressourcenausgleichs dargestellt. Gemäss dem dargestellten Konzept wird der vertikale Ressourcenausgleich an Gemeinden ausbezahlt, welche unter einer festzulegenden Ausgleichsobergrenze liegen. In der Abbildung liegt die Ausgleichsobergrenze bei 90 Indexpunkten. Der Ausgleich erfolgt proportional zur verbleibenden Differenz zwischen dem Ressourcenpotenzial nach horizontalem Ausgleich und der Ausgleichsobergrenze. Die Differenz wird jedoch nicht vollständig, sondern im Umfang einer zu definierenden Ausstattungsquote ausgeglichen. In der Abbildung beträgt die Ausstattungsquote 80 Prozent.³ Das nachfolgende Beispiel basiert bereits auf unserem Vorschlag zur Anpassung der Berechnung des Ressourcenpotenzials. Der Ertrag der einfachen Steuer wird dabei neu zusätzlich noch mit dem durchschnittlichen gewichteten Steuereffuss multipliziert (vgl. Kapitel 3.3).

Abbildung 7 Horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich



Die Ausgestaltung des vertikalen Ressourcenausgleichs bewirkt zum einen, dass auch die ressourcenschwachen Gemeinden über genügend finanzielle Mittel verfügen, um ihre Aufgaben mit einer massvollen

3 Andere Schweizer Kantone haben in jüngster Vergangenheit ähnliche Anpassungen vorgenommen: Der Kanton Schwyz hat in seinem neuen Finanzausgleichsgesetz in Bezug auf die Ausgleichsobergrenze des vertikalen Ressourcenausgleichs eine Bandbreite von 75-85% festgelegt, mit einer Bandbreite für die Ausstattungsquote von 70-80% (vgl. [Gesetz über den Finanzausgleich](#)). Im Kanton Appenzell-Ausserrhodan, wo die Reform noch im parlamentarischen Prozess ist, beantragte der Regierungsrat eine Ausgleichsobergrenze von 90% und eine Ausstattungsquote von 85% (vgl. [Finanzausgleichsgesetz \(FAG\), Totalrevision](#)).

Steuerbelastung zu erfüllen. Würde z.B. eine Gemeinde einen Ressourcenindex von 60 Punkten aufweisen, so würde sie zusammen mit dem horizontalen und vertikalen Ausgleich einen Index von 86.4 Punkten erreichen. Gleichzeitig stellt die proportionale Auszahlungen und die Begrenzung durch die Ausgleichsobergrenze sicher, dass auch die ressourcenschwachen Gemeinden nach wie vor einen Anreiz haben, ihr Steuersubstrat zu pflegen und zu erhöhen.

Im Falle des Kantons Glarus wäre in der Vergangenheit der vertikale Ressourcenausgleich nur in einzelnen Jahren und in geringfügigen Umfang für die Gemeinde Glarus Süd ausbezahlt worden. Der vertikale Ressourcenausgleich würde deshalb im Kanton Glarus die Rolle eines Sicherheitsnetzes wahrnehmen, das lediglich bei einem starken Anstieg der Disparitäten zum Tragen käme.

Die Ergänzung mit einem so ausgestalteten vertikalen Ressourcenausgleich würde folgende Ergänzungen im FAG erfordern:

Art. 6 *Berechnung des horizontalen Ressourcenausgleichs*

¹ Der horizontale Ressourcenausgleich reduziert die Differenz des Ressourcenpotenzials pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt um 30 Prozent.

...

Art. 7 (neu) *Vertikaler Ressourcenausgleich*

¹ Ressourcenschwache Gemeinden, deren Ressourcenindex unter der Ausgleichsobergrenze liegt, erhalten Beiträge aus dem vertikalen Ressourcenausgleich.

² Die Ausgleichsobergrenze beträgt 90 Prozent des kantonalen Durchschnitts des Ressourcenpotenzials pro Einwohner.

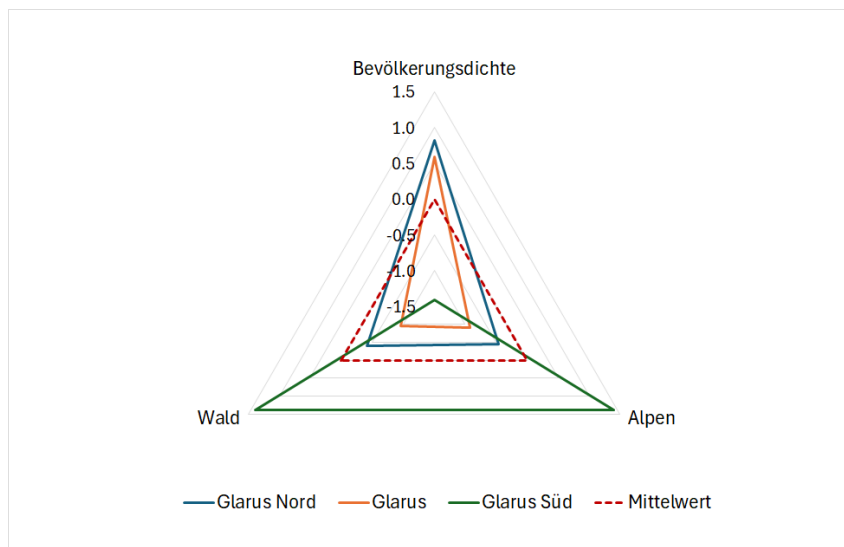
³ Der Beitrag an die Gemeinde beträgt 80 Prozent (Ausstattungsquote) der nach dem horizontalen Ausgleich verbleibenden Differenz zwischen der Ausgleichsobergrenze und dem Ressourcenpotenzial pro Einwohner der Gemeinde.

4 Beurteilung des geltenden Lastenausgleichs

4.1 Elemente

Der bestehende Lastenausgleich des Kantons Glarus basiert auf drei verschiedenen Indikatoren: Der Bevölkerungsdichte (wobei nur geringe Bevölkerungsdichte als Last definiert wird), der Anzahl Stösse auf den Alpen und der Waldfläche. Eine Abgeltung erhalten dabei nur Gemeinden, deren Indikatorwert über dem gewichteten Mittel liegt. Dies führt dazu, dass gegenwärtig nur die Gemeinde Glarus Süd Ausgleichszahlungen erhält.

Abbildung 8 Indikatoren und Ausprägungen bestehender Lastenausgleich



Quelle: Eigene Abbildung

In Abbildung 8 sind die Indikatoren und deren Ausprägungen nach Gemeinde abgebildet. Dabei fällt die Abweichung der Gemeinde Glarus Süd im Vergleich zu den anderen beiden Gemeinden auf: Glarus Süd hat gleichzeitig eine geringe Bevölkerungsdichte und deutlich mehr Wald und Stösse als die beiden anderen Gemeinden. Da im Lastenausgleich nur Werte über dem Mittelwert abgegolten werden, ist die logische Konsequenz dieser Ausprägungen, dass nur Glarus Süd Abgeltungen erhält.

Zwischen 2011 und 2023 standen in Bezug auf die Dotationen jährlich je eine Million Franken zur Verfügung; ab 2024 erhöhte sich der Betrag auf drei Millionen Franken pro Jahr. Bis 2018 wurden die Mittel anteilig entsprechend dem Umfang der jeweiligen Lasten verteilt, seit 2019 jedoch werden nach Vorbild des bundesweiten Verfahrens lediglich übermässige Lasten kompensiert. In den Jahren 2019-2023 erhielt die Gemeinde Glarus Süd jeweils je 200'000 Franken aufgrund der Indikatoren Anzahl Alpstösse und Waldfläche und 600'000 Franken aufgrund des Indikators der (tiefen) Bevölkerungsdichte. In den Jahren ab 2024 erhält beziehungsweise wird Glarus Süd für die Anzahl Alpstösse und die Waldfläche je 600'000 Franken erhalten, für die (tiefe) Bevölkerungsdichte 1'800'000 Franken.

Da die Ausprägungen der Indikatoren über die letzten Jahre sehr stabil waren, wird sich die einseitige Verteilung der Dotationen bei Erhalt des bestehenden Systems kaum ändern. Die einseitige Verteilung ist der Struktur der Gemeinden in Bezug auf die relevanten Indikatoren geschuldet: Die begünstigte Gemeinde Glarus Süd vereinigt eine grosse Fläche im Süden des Kantons mit diversen abgelegenen Tälern und Bergen. Die beiden anderen Gemeinden – allen voran Glarus Nord – vereinen dagegen die Gebiete in den Tälern, die naturgemäss dichter besiedelt, weniger bewaldet und mit weniger Alpbetrieben ausgestattet sind.

4.2 Wirksamkeitsberichte

Es gibt mehrere Wirksamkeitsberichte, die den bestehenden innerkantonalen Finanzausgleich geprüft haben. Während der jüngste Wirksamkeitsbericht der Universität St. Gallen aus dem Jahr 2015 den gesamten innerkantonalen Finanzausgleich grundsätzlich als gut taxiert, werden beim Lastenausgleich diverse Optimierungspotenziale beschrieben. Einige der vorgeschlagenen Optimierungen wurden ab dem Jahr 2019 bereits umgesetzt – namentlich beispielsweise die alleinige Abgeltung übermässiger Lasten und keine proportionale Abgeltung.

Im Bericht wird festgehalten, dass soziodemografische Indikatoren im bestehenden System gänzlich fehlen. Dadurch werden mutmasslich entstehende Lasten zum Beispiel für Bildung oder der Altersstruktur der Bevölkerung nicht miteinbezogen respektive abgegolten. Es ist gemäss dem Bericht jedoch möglich, dass

beispielsweise Bildungskosten und eine (tiefe) Bevölkerungsdichte stark korrelieren, weshalb durch den Indikator der Bevölkerungsdichte hohe Bildungskosten indirekt und ungewollt trotzdem teilweise abgegolten werden.

4.3 Analyse

Die Analyse des Lastenausgleichs erfolgt grundsätzlich auf der Basis der gleichen Beurteilungskategorien wie der Ressourcenausgleich. Allerdings unterscheiden sich die Beurteilungskriterien (vgl. Abbildung 11). Bei der Bemessungsgrundlage stehen nicht Unterschiede in der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit, sondern die adäquate Abbildung von strukturell bedingten Kosten bei der Aufgabenerfüllung im Vordergrund. Der Lastenausgleich soll sicherstellen, dass strukturell bedingte, überdurchschnittlich hohe Mehrbelastungen der Gemeinden breit abgegolten werden.

Analog zum Ressourcenausgleich soll jedoch ebenfalls sichergestellt werden, dass die Indikatoren nicht oder nur indirekt durch die Gemeinde selbst beeinflussbar sind. Das bedeutet, dass Mehrausgaben in einem Aufgabenbereich nicht direkt zu höheren Ausgleichszahlungen im Lastenausgleich führen sollen. Der Lastenausgleich soll deshalb nicht auf Ausgaben basieren, sondern auf Indikatoren, welche die Ursachen von strukturell bedingten Mehrbelastungen abbilden.

Des Weiteren ist anzustreben, dass der Lastenausgleich auf wenigen, aussagekräftigen Indikatoren basiert, welche strukturell bedingte Mehrbelastungen möglichst breit abbilden. Das kann bedeuten, dass ein spezifischer Indikator, zum Beispiel die Bevölkerungsdichte, strukturell bedingte Mehrbelastungen in verschiedenen Aufgabenbereichen der Gemeinde abbildet. Es ist aber auch möglich, dass die Mehrbelastungen in einem Aufgabenbereich durch verschiedene strukturelle Ursachen bedingt sind.

Abbildung 9 Beurteilungskategorien und Kriterien für einen effizienten Lastenausgleichs

Qualität der Bemessungsgrundlage	Effektivität der Ausgleichszahlungen	Anreizwirkung und Transparenz
• Adäquate Abbildung von strukturell bedingten Kostenunterschieden in der Aufgabenerfüllung • Keine direkte Beeinflussung möglich • Wenige, aussagekräftige Indikatoren	• Massgeblicher und stabiler Beitrag an ausgewiesene, überdurchschnittlich hohe strukturell bedingte Kosten • Zusätzliches, unabhängiges Instrument zum Ressourcenausgleich	• Vermeidung einer direkten Kompensation der Kosten von einzelnen Aufgaben • Hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit

Quelle: eigene Abbildung

In Bezug auf den geltenden Lastenausgleich ergibt unsere Analyse gemäss diesen Kriterien folgende Ergebnisse:

- *Qualität der Bemessungsgrundlage:*

Die Bevölkerungsdichte ist ein struktureller Indikator und entspricht somit den Anforderungen an einen effizienten Lastenausgleich. Eine höhere aber auch eine tiefere Bevölkerungsdichte kann zu Mehrbelastungen im Bereich der Infrastruktur führen. Die Anzahl der Alpstösse und die Waldfläche sind jedoch gemäss unserer Beurteilung keine strukturellen Indikatoren. Sie sind eher als wirtschaftliche Aktivitäten zu betrachten, die nicht nur Kosten verursachen, sondern auch Erträge generieren.

- *Effektivität der Ausgleichswirkung:*

Der geltende Lastenausgleich fokussiert aufgrund der Indikatorenwahl auf wenige, in der Tendenz geografisch-topografische Mehrbelastungen. Dies zeigt sich – neben den Elementen Alpen und Wald – auch im Element Bevölkerungsdichte, wo lediglich eine tiefe Dichte abgegolten wird. Es besteht

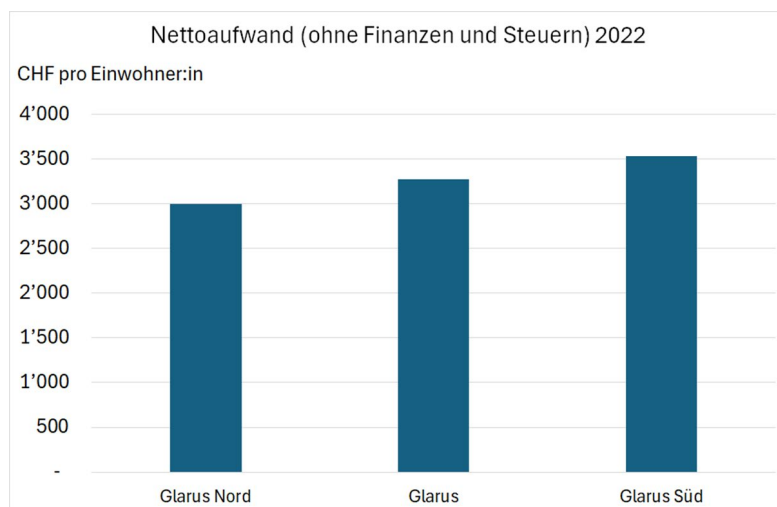
deshalb die Gefahr, dass soziodemografisch bedingte strukturelle Mehrbelastungen der Gemeinden nicht abgegolten werden. Die Wahl der Indikatoren hat zudem zur Folge, dass lediglich die Gemeinde Glarus Süd von Ausgleichszahlungen profitiert. Bei konstanter Dotation des Lastenausgleichs ist die Ausgleichswirkung deshalb faktisch unabhängig von der Ausprägung und der Veränderung der Indikatoren. Positiv zu beurteilen ist hingegen, dass der Lastenausgleich als ein vom Ressourcenausgleich unabhängiges Ausgleichsinstrument ausgestaltet ist. Verzerrungen in der Ausgleichswirkung werden dadurch vermieden.

- *Anreizwirkung und Transparenz:*

Beim geltenden Lastenausgleich handelt es sich um ein einfaches, gut nachvollziehbares und transparentes System. Es erfolgt keine direkte Kompensation von Kosten der Gemeinden, wodurch Fehlansätze bei der Budgetierung vermieden werden. Allerdings besteht das Risiko, dass die beiden Indikatoren Alpstösse und Waldfläche beeinflussbar sind, da sie mit wirtschaftlichen Aktivitäten zusammenhängen.

Des Weiteren ist zu beachten, dass – ähnlich wie beim Ressourcenpotenzial – die Unterschiede im gesamten Nettoaufwand der drei Gemeinden klein sind (vgl. Abbildung 10). Daraus kann abgeleitet werden, dass die strukturell bedingten Mehrbelastungen im Allgemeinen tief ausfallen, oder dass die drei Gemeinden von unterschiedlichen strukturell bedingten Mehrbelastungen betroffen sind. Im ersten Fall würde sich die Frage stellen, ob ein Lastenausgleich grundsätzlich gerechtfertigt ist. Sollte hingegen letzteres zutreffen, so wäre eine Beschränkung des Lastenausgleichs auf die Gemeinde Glarus-Süd nicht zielführend im Hinblick auf die Effektivität der Ausgleichszahlungen.

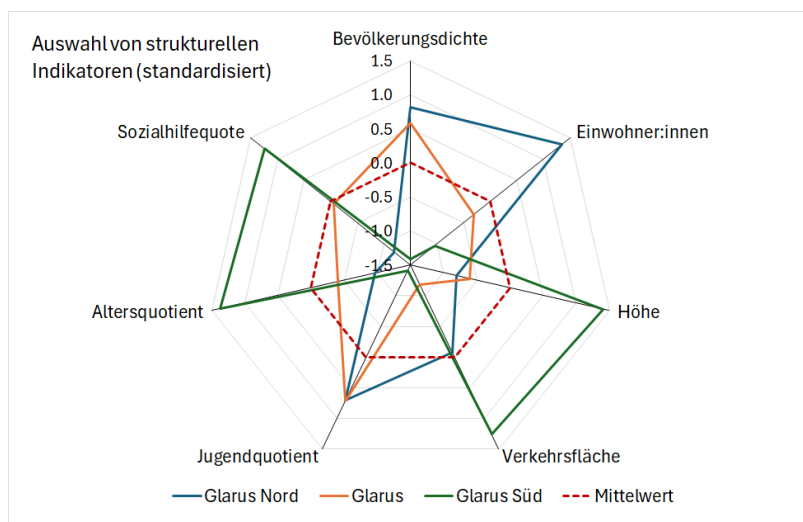
Abbildung 10 *Nettoaufwand pro Einwohner:in der Gemeinden 2022*



Datenquelle: Gemeindefinanzstatistik Kanton Glarus

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, einen ganzheitlichen Ansatz mit zusätzlichen Indikatoren zu bilden, um möglichst alle strukturell bedingten Mehrbelastungen der Gemeinden zu erfassen und festzustellen, inwiefern es grosse Unterschiede in den strukturell bedingten Mehrbelastungen der Gemeinden gibt. Abbildung 11 stellt mögliche strukturelle Indikatoren und deren Ausprägungen nach Gemeinde dar. Mit der Hinzunahme von zusätzlichen Indikatoren kann das fehlende Element der soziodemografischen Mehrbelastungen miteinbezogen werden. Zudem können zur Abbildung der geografisch-topografischen Mehrbelastungen die beiden bisher verwendeten und in der Analyse als problematisch identifizierten Elemente Alpen und Wald durch andere Indikatoren ersetzt werden.

Abbildung 11 Auswahlmöglichkeiten struktureller Indikatoren



Quelle: Eigene Abbildung

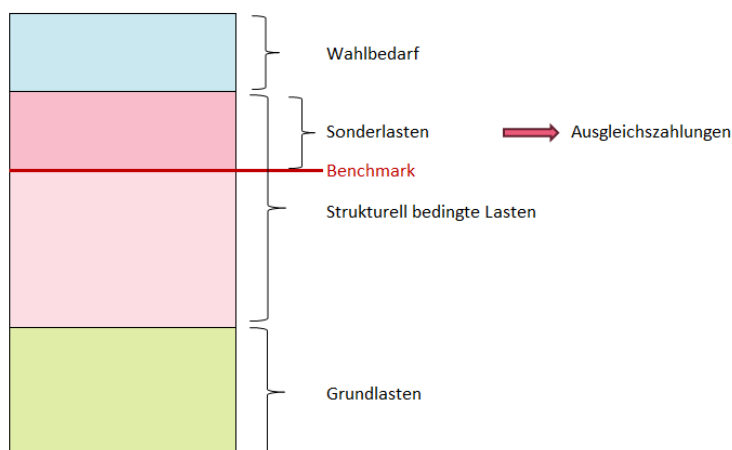
Gleichzeitig soll im Vergleich zum bestehenden System die Bevölkerungsdichte nicht mehr einseitig abgegolten werden. Neben einer tiefen Bevölkerungsdichte kann auch eine hohe Bevölkerungsdichte zu zusätzlichen Lasten führen. In diesem Kontext wird entweder von Zentrumslasten oder von den «Lasten der Enge» gesprochen. Dicht besiedelte Gemeinden respektive Zentren übernehmen oftmals öffentliche Aufgaben oder stellen öffentliche Infrastrukturen für umliegende Gemeinden bereit, ohne dass diese abgegolten werden. Bekannte Beispiele sind aus vergleichbaren Kantonen sind Schwimmbäder, Sportanlagen oder Infrastrukturen im Bereich Kunst und Kultur. Zusätzlich tragen Zentren vielfach auch nicht abgegoltene Kosten im Bereich der öffentlichen Sicherheit.

5 Neugestaltung des Lastenausgleichs

5.1 Konzept

Wir unterscheiden in unserem Lastenausgleichskonzept verschiedene Arten von Aufwänden, die eine Organisationseinheit (in diesem Falle eine Gemeinde) trägt. Letztlich sollen durch den Lastenausgleich nur die Sonderlasten respektive ein Teil davon abgegolten werden. Das Konzept des Lastenausgleichs ist in Abbildung 12 dargestellt.

Abbildung 12 Konzept Lastenausgleich (Definition Sonderlasten)



Quelle: Eigene Abbildung

Die Grundlasten fallen in jeder Gemeinde gleichermassen an. Sie ergeben sich aus öffentlichen Aufgaben, die die Gemeinde zu tragen und zu finanzieren hat. Die strukturell bedingten Lasten sind die Grundlasten übersteigende Kosten, die durch von der Gemeinde unveränderbare, strukturell bedingte Begebenheiten verursacht werden. Sie hängen massgeblich von der Bevölkerungsstruktur und der geografisch-topografischen Lage einer Gemeinde ab. Strukturell bedingte Lasten, die über einem definierten Benchmark liegen, bezeichnen wir als Sonderlasten. Sie definieren grundsätzlich die Höhe des auszugleichenden Betrags, wobei in der Regel nur ein Bruchteil der effektiv anfallenden Sonderlasten durch den Lastenausgleich abgegolten wird. Aufwände im Bereich des Wahlbedarfs gelten als solche, die durch öffentliche Infrastruktur oder Leistungen entstehen, die mehr als den Grundbedarf decken. Stellt eine Gemeinde beispielsweise mehr öffentliche Infrastrukturen als den gesetzlichen Normen entsprechend zur Verfügung, werden diese Aufwände als freiwillige Zusatzausgaben betrachtet. Aufwände des Wahlbedarfs werden nicht abgegolten.

Ein qualitativ hochwertiges und ökonomisch sinnvolles Lastenausgleichsmodell deckt alle möglichen Ursachen (Indikatoren) strukturell bedingter Lasten ab, um letztlich die Sonderlasten möglichst adäquat abbilden zu können. Der Kanton Glarus stellt aufgrund seiner Gemeindestruktur (drei Gemeinden) eine besondere Herausforderung dar. Aufgrund der geringen Fallzahl von lediglich drei Gemeinden ist es mit den gängigen Methoden nicht möglich, die Grundlasten, die strukturell bedingten Lasten, die Sonderlasten und den Wahlbedarf zu quantifizieren. Die Berechnung des Lastenausgleichs muss deshalb ausschliesslich auf der Basis der Ausprägung von strukturellen Indikatoren erfolgen. Die Auswahl und Kombination der Indikatoren soll jedoch durch eine Analyse ihrer individuellen Kostenrelevanz plausibilisiert werden.

5.2 Methode

Für die Kombination der strukturellen Indikatoren verwenden wir die Methode der Hauptkomponentenanalyse. Es handelt sich dabei um ein Verfahren der multivariaten Statistik, welches heute unter anderem auch zur Berechnung der Lastenindizes des soziodemografischen Lastenausgleichs des Bundes angewandt wird. Durch die Hauptkomponentenanalyse werden die gewählten strukturellen Indikatoren standardisiert und anhand von Gewichten jeweils zu miteinander nicht-korrelierten Komponenten zusammengefasst. Dabei werden die Gewichte im Rahmen des statistischen Verfahrens endogen so festgelegt, dass die resultierenden Komponenten einen möglichst hohen Anteil der gesamten Varianz der Datenmenge erklären.

Die Hauptkomponenten fungieren dadurch letztlich als Indizes, die mehrere verschiedene Formen von Lasten durch diverse Variablen abbilden, zusammenfassen und quantifizierbar machen. Dadurch ist es möglich, analog zum Lastenausgleich des Bundes für den Kanton Glarus einen geografisch-topografischen und einen soziodemografischen Lastenindex zu bilden.

Um eine plausible Hauptkomponentenanalyse durchführen zu können, ist eine Mindestzahl an Fällen notwendig. Um dieser Voraussetzung gerecht zu werden, verwenden wir für die Durchführung der Hauptkomponentenanalyse einen Panel-Datensatz, der die Werte der drei Gemeinden aus den Jahren 2015-2022 beinhaltet. Dadurch können 24 Fälle (3 Gemeinden à 8 Paneljahren) miteinbezogen werden.

Durch die Hauptkomponentenanalyse kann zwar kein direkter Zusammenhang zwischen den realen Aufwänden der Gemeinden und den Indikatoren hergestellt werden. Es lässt sich somit auch nicht quantifizieren, in welchem Ausmass die einzelnen Indikatoren kausal zu den Aufwänden beitragen. Es ist jedoch möglich herauszufinden, welche Indikatoren mit den Gesamtaufwänden (oder Teilen der Aufwände) einer Gemeinde korrelieren und damit plausibel für potenziell höhere Aufwände sorgen können (vgl. nachfolgendes Kapitel 5.3). Mit der Hauptkomponentenanalyse werden jene Kombinationen dieser Indikatoren ermittelt, welche eine möglichst grosse Varianz der gesamten Datenmenge erklären und somit auch potenziell den grössten Teil der strukturellen Mehrbelastungen abbilden.

5.3 Kostenrelevanz und Auswahl der Variablen

Bei der Wahl der strukturellen Indikatoren (Variablen) stützen wir uns zunächst auf solche, die bei vergleichbaren Projekten ökonomisch plausible Resultate gebracht haben. Es gibt keine einheitliche oder abschliessende Liste potenzieller struktureller Variablen – beim Miteinbezug von (zu) vielen Variablen erhöht sich jedoch die Gefahr, dass diese zu stark miteinander korrelieren und dadurch die Resultate verfälschen (Multikollinearität).

In Projekten für vergleichbare Kantone haben sich alle in Abbildung 11 abgebildeten Variablen als strukturelle Indikatoren bewährt. Nachfolgend wird in Tabelle 1 in Form einer Korrelationstabelle abgebildet, ob diese strukturellen Indikatoren mit mindestens einem Teil der Aufwände aus der funktionalen Gliederung der Gemeinden korrelieren und damit mutmasslich zu höheren Aufwänden führen. Zu beachten gilt, dass die jeweiligen Korrelationen ökonomisch plausibel sein müssen, damit die entsprechende Variable in das Modell aufgenommen wird. Der Altersquotient korreliert beispielsweise sehr stark mit dem Aufwand pro Kopf im Bereich der Volkswirtschaft. Diese Korrelation scheint nicht kausal, sondern zufällig zu sein. Sie könnte dadurch ausgelöst werden, dass besonders in der Gemeinde Glarus Süd a) der Altersquotient und b) der Aufwand pro Kopf im Bereich der Volkswirtschaft besonders hoch sind, die beiden Grössen aber nicht miteinander in Verbindung stehen.

Die Korrelationskoeffizienten aus Tabelle 1 der Variablen Bevölkerungszahl, Bevölkerungsdichte, Höhe Siedlungsgebiet, Verkehrsfläche pro Kopf und Jugendquotient (Werte aus den Spalten 2, 3, 4, 5 und 7) können als ökonomisch plausibel eingeschätzt werden. Die Variablen Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte korrelieren fast ausschliesslich negativ mit den aufgelisteten Aufwandsbereichen. Dabei werden mutmasslich Skaleneffekte abgebildet: Je grösser die Bevölkerungszahl/Bevölkerungsdichte, desto günstiger ist die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen. In weitläufigen, dünn besiedelten Gebieten (Glarus Süd), ist die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen entsprechend teuer. Im Aufwandsbereich Kultur, Sport & Freizeit und Kirche ist der Zusammenhang positiv, da in den Zentren mutmasslich mehr entsprechende Angebote vorhanden sind. Die Höhe des Siedlungsgebietes spiegelt diese Effekte in gegenteiliger Form wider: Je höher das entsprechende Gebiet gelegen ist, umso aufwendiger und damit teurer ist die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Güter.

Hinsichtlich der Variable der Verkehrsfläche pro Kopf ist eine Korrelation im Aufwandsbereich Verkehr & Nachrichtenübermittlung pro Kopf ökonomisch plausibel. Der entsprechende Koeffizient ist in Tabelle 1 sehr tief – es besteht zwischen den beiden Grössen jedoch ein quadratischer Zusammenhang (vgl. Abbildung 14 im Anhang). Die Hinzunahme des Jugendquotients ist ebenfalls als plausibel einzuschätzen, da dieser mit den Aufwandsbereichen Bildung pro Kopf und Kultur, Sport & Freizeit und Kirche pro Kopf korreliert.

Der Altersquotient und die Sozialhilfequote werden auf Basis der Korrelationen aus Tabelle 1 und den absoluten Aufwänden aus der Gemeindefinanzstatistik nicht in die Analyse miteinbezogen. Die Sozialhilfequote korreliert zwar ökonomisch plausibel mit dem Aufwandsbereich der sozialen Sicherheit pro Kopf. Die

Gemeinden tragen im Kanton Glarus jedoch kaum Kosten im Bereich der sozialen Sicherheit, weshalb im entsprechenden Bereich auch keine Sonderlasten mehr entstehen können. Der Altersquotient wiederum kann von der Analyse ausgeschlossen werden, da dieser a) nicht mit dem Aufwandsbereich der Gesundheit pro Kopf korreliert und b) auch in diesem Bereich seit dem Jahr 2023 fast alle Kosten vom Kanton getragen werden.

Tabelle 1 Korrelationstabelle (Indikatoren versus Aufwand pro Kopf nach verschiedenen Bereichen)

<i>Variable/Aufwand nach Bereich</i>	<i>Bevölkerungszahl</i>	<i>Bevölkerungsdichte</i>	<i>Höhen-Siedlungsgebiet</i>	<i>Verkehrsfläche pro Kopf</i>	<i>Altersquotient</i>	<i>Jugendquotient</i>	<i>Sozialhilfequote</i>
Allgemeine Verwaltung pro Kopf	-0,691	-0,396	0,43	-0,008	0,636	-0,284	0,412
Öff. Ordnung, Sicherheit, Verteidigung pro Kopf	-0,802	-0,72	0,721	0,409	0,533	-0,762	0,486
Bildung pro Kopf	0,257	0,306	-0,269	-0,278	0,033	0,443	-0,257
Kultur, Sport & Freizeit, Kirche pro Kopf	0,479	0,683	-0,665	-0,642	-0,505	0,676	-0,075
Gesundheit pro Kopf	-0,188	-0,203	0,175	0,179	-0,027	-0,306	0,184
Soziale Sicherheit pro Kopf	-0,418	-0,31	0,31	0,118	0,376	-0,253	0,391
Verkehr % Nachrichtenübermittlung pro Kopf	-0,608	-0,396	0,4	0,091	0,365	-0,45	0,462
Umweltschutz & Raumordnung pro Kopf	-0,183	-0,349	0,364	0,372	0,432	-0,324	0,013
Volkswirtschaft pro Kopf	-0,609	-0,754	0,76	0,628	0,88	-0,62	0,1
Gesamt (ohne Finanzen & Steuern) pro Kopf	-0,639	-0,539	0,559	0,27	0,715	-0,449	0,294

Quelle: Eigene Berechnungen

Im Anhang sind die wichtigsten ökonomisch plausiblen Korrelationen grafisch dargestellt (vgl. Kapitel A.1).

Es ist zu beachten, dass die Korrelationsdiagramme aufgrund der kleinen Anzahl der Gemeinden lediglich Anhaltspunkte für die Kostenrelevanz der Indikatoren geben und nicht als exakte Kostenfunktionen zu betrachten sind. Sie dienen deshalb in erster Linie zur Plausibilisierung der verwendeten Indikatoren. Des Weiteren deuten sie darauf hin, dass die drei Gemeinden grundsätzlich von strukturell bedingten Mehrbelastungen betroffen sind, dass diese jedoch in den drei Gemeinden unterschiedliche Ursachen haben.

5.4 Lastenindex

Gestützt auf die Korrelationsanalysen ist es plausibel, einen Lastenausgleich unter Verwendung der folgenden Indikatoren zu bilden:

- Bevölkerungszahl
- Bevölkerungsdichte
- Höhe des Siedlungsgebiets
- Verkehrsfläche pro Einwohner
- Jugendquotient

Auf der Basis der standardisierten Werte dieser strukturellen Indikatoren werden mithilfe einer Hauptkomponentenanalyse ein soziodemografischer und ein geografisch-topografischer Index gebildet. Eine Hauptkomponentenanalyse mit fünf Variablen ergibt fünf verschiedenen Kombinationen (Eigenvektoren) mit unterschiedlichen Gewichten der Variablen. Sie werden in absteigender Reihenfolge der Stärke ihrer Korrelation mit der Gesamtvarianz der Datenmenge nummeriert. In ihrer Gesamtheit bilden die Hauptkomponenten die Varianz vollständig ab.

Aufgrund ihrer Ausprägung wird die erste Hauptkomponente als geografisch-topografischer Lastenindex und die inverse erste Hauptkomponente als soziodemografischer Lastenindex verwendet. Hohe Ausgleichszahlungen erhalten somit Gemeinden, deren erste Hauptkomponente entweder stark positive oder stark negative Werte aufweist.

In Tabelle 2 sind die Gewichte der Eigenvektoren der Hauptkomponentenanalyse abgebildet. Es fällt auf, dass die Gewichte der ersten Hauptkomponente (PC1) plausibel einen geografisch-topografischen Lastenindex abbilden. Die Bevölkerungszahl, die Bevölkerungsdichte und der Jugendquotient erhalten ein negatives Gewicht, während die Höhe des Siedlungsgebiets und die Verkehrsfläche mit einem positiven Gewicht einfließen. Die Werte sind umso höher, je tiefer die Bevölkerungszahl, je tiefer die Bevölkerungsdichte, je höher das Siedlungsgebiet, je grösser die Verkehrsfläche pro Einwohner:in und je tiefer der Jugendquotient ausfällt. Diese Merkmale sind bezeichnend für periphere Regionen, die eine dünne Besiedelung aufweisen und tendenziell von Abwanderung betroffen sind.

Tabelle 2 Gewichte der Eigenvektoren

	PC 1	PC 2	PC 3	PC 4	PC 5
Bevölkerungszahl	-0.40	0.66	-0.16	-0.59	0.16
Bevölkerungsdichte	-0.49	0.00	-0.27	0.18	-0.81
Durchschn. Höhe des Siedlungsgebiets	0.49	-0.08	0.28	-0.63	-0.53
Verkehrsfläche pro Einwohner	0.38	0.74	0.22	0.47	-0.20
Jugendquotient	-0.47	-0.05	0.88	0.03	0.00

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Gewichte der Eigenvektoren auf der zweiten Hauptkomponenten sind weniger geeignet, einen plausiblen Lastenindex zu bilden. Hingegen können die inversen Werte der ersten Hauptkomponente zur Bildung eines soziodemografischen Lastenausgleichs herangezogen werden. Die positiven Gewichte bei der Bevölkerungszahl und der Bevölkerungsdichte sowie die negativen Gewichte der Indikatoren Verkehrsfläche und Höhe des Siedlungsgebiets bilden dabei die Zentrumslasten der dichter besiedelten und tiefer gelegenen Gemeinden ab. Das Gewicht des Jugendquotienten widerspiegelt die höheren Kosten im Zusammenhang mit einer jüngeren Bevölkerungsstruktur.

Tabelle 3 Erste Hauptkomponente als Basis für einen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenindex

	Gewichte im GLA-Index*	Gewichte im SLA-Index**
Bevölkerungszahl	-0.40	0.40
Bevölkerungsdichte	-0.49	0.49
Durchschn. Höhe des Siedlungsgebiets	0.49	-0.49
Verkehrsfläche pro Einwohner	0.38	-0.38
Jugendquotient	-0.47	0.47

* = erste Hauptkomponente

** = inverse erste Hauptkomponente

Quelle: Eigene Berechnungen

Mit den in Tabelle 3 dargestellten Gewichten werden die beiden Lastenindizes gebildet. Dazu werden die standardisierten Rohwerte der Variablen der Gemeinden mit den jeweiligen Gewichten multipliziert und über alle Variablen zu einem Lastenindex aufsummiert. In Tabelle 4 ist die Berechnung der GLA- und SLA-Indexwerte der Gemeinden basierend auf den Indikatoren des Jahres 2022 dargestellt. Erwartungsgemäss weist die Gemeinde Glarus-Süd beim GLA-Index als einzige Gemeinde einen positiven Indexwert auf. Dieser resultiert einerseits aufgrund der unterdurchschnittlichen Werte bei der Bevölkerungszahl, der Bevölkerungsdichte und des Jugendquotienten. Des Weiteren liegen die durchschnittliche Höhe der Siedlungsfläche und die Verkehrsfläche über dem Mittelwert der Gemeinden.

Tabelle 4 Lastenindizes (GLA / SLA)

	Bevölkerungszahl	Durchschnittl. Höhe der Siedlungsfläche	Bevölkerungsdichte	Verkehrsfläche	Jugendquote	GLA-Index	SLA-Index
<i>Gewichte GLA</i>	-0.40	0.49	-0.49	0.38	-0.47		
<i>Gewichte SLA</i>	0.40	-0.49	0.49	-0.38	0.47		
Glarus Nord	1.3	-0.8	0.8	0.1	1.0	-1.698	1.698
Glarus Süd	-1.1	1.4	-1.4	1.2	-1.4	2.913	-2.913
Glarus	-0.2	-0.6	0.7	-1.3	0.4	-1.214	1.214
Mittelwert	-0.0	0.0	-0.0	-0.0	-0.0	0.0	-0.0
Standardabweichung	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.1	2.1

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Gemeinden Glarus Nord und Glarus weisen hingegen beide überdurchschnittlich hohe Werte beim SLA-Index auf. Bei der Gemeinde Glarus Nord ist der hohe SLA-Index auf überdurchschnittlich hohe Werte bei der Einwohnerzahl, der Bevölkerungsdichte und dem Jugendquotienten zurückzuführen. Auch der tiefere Wert bei der Höhe der Siedlungsfläche trägt zum positiven SLA-Index-Wert bei, da dieser mit einem negativen Gewicht in den Index einfließt. Eine etwas geringere Bedeutung hat die Verkehrsfläche. Bei der Gemeinde Glarus sind die überdurchschnittlich hohen Werte bei der Bevölkerungsdichte und beim Jugendquotienten sowie die tiefen Werte bei der Höhe der Siedlungsfläche und der Verkehrsfläche für den hohen SLA-Indexwert verantwortlich. Eine geringere Bedeutung hat hingegen die Bevölkerungszahl.

5.5 Ausgleichszahlungen

Basierend auf den GLA- und SLA-Indizes des Jahres 2024 werden die Ausgleichszahlungen berechnet. Aufgrund der Datenverfügbarkeit könnten diese Indizes als Grundlage für den Lastenausgleich im Jahr 2026 verwendet werden. In Tabelle 5 sind die Dotationen des GLA abgebildet. Als Benchmark wird festgelegt, dass nur positive Indexwerte als Sonderlasten gelten. Der gewählte Benchmark basiert nicht auf einer

mathematisch-wissenschaftlichen Herleitung – vielmehr handelt es sich um einen diskretionären Entscheid, der bei Bedarf angepasst werden kann. Durch Multiplikation mit der Einwohnerzahl werden die positiven Indexwerte zu einer Masszahl Sonderlasten hochgerechnet. Im GLA weist nur die Gemeinde Glarus Süd einen positiven Indexwert aus. Dadurch erhält Glarus Süd unabhängig vom Indexwert als einzige beitragsberechtigte Gemeinde den vollen Betrag.

Tabelle 5 Ausgleichszahlungen im GLA

Ausgleichsjahr	2026	Dotation 1'500'000				
	Einwohner 2024	Index GLA	Indikator Sonderlasten pro Einwohner:in	Masszahl Sonderlasten	Ausgleichszahlungen	
					in Franken	in Franken pro Einwohner:in
Glarus Nord	19'810	-1.70	-	-	-	-
Glarus Süd	9'675	2.91	2.91	28'181	1'500'000	155
Glarus	12'886	-1.21	-	-	-	-
Summe	42'371			28'181		

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Dotation des geltenden Lastenausgleichs wurden mit je CHF 1'500'000 gleichmässig auf die beiden Gefässe GLA und SLA aufgeteilt. Es handelt sich dabei um pauschale, nicht mathematisch hergeleitete Aufteilung. Wie bereits erwähnt ist es aufgrund der kleinen Anzahl der Beobachtungen (Gemeinden) nicht möglich, mit den geläufigen statistischen Methoden den Umfang der strukturell bedingten Lasten und somit auch der Sonderlasten empirisch zu bestimmen. In einem Zusatzbericht werden drei Varianten zur Quantifizierung der Sonderlasten vorgestellt.

Tabelle 6 Ausgleichszahlungen im SLA

Ausgleichsjahr	2026	Dotation 1'500'000				
	Einwohner 2024	Index SLA	Indikator Sonderlasten pro Einwohner:in	Masszahl Sonderlasten	Ausgleichszahlungen	
					in Franken	in Franken pro Einwohner:in
Glarus Nord	19'810	1.70	1.70	33'644	1'023'796	52
Glarus Süd	9'675	-2.91	-	-	-	-
Glarus	12'886	1.21	1.21	15'649	476'204	37
Summe	42'371			49'293		

Quelle: Eigene Berechnungen

In Tabelle 6 sind die Dotationen des SLA abgebildet. Die Berechnung des Indikators Sonderlasten und der Masszahl Sonderlasten erfolgt analog zum GLA. Beim SLA weisen die Gemeinden Glarus Nord und Glarus positive Indikatorwerte und somit auch positive Masszahlen Sonderlasten auf. Die Dotation von 1,5 Millionen Franken wird proportional zur Masszahl Sonderlasten aufgeteilt. Daraus resultieren für Glarus Nord Ausgleichszahlungen in der Höhe von CHF 52 pro Einwohner:in, bei Glarus CHF 37 pro Einwohner:in.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Ressourcenausgleich

Der geltende Ressourcenausgleich entspricht in weiten Teilen den Anforderungen an einen effizienten Ressourcenausgleich. Handlungsbedarf besteht lediglich bei der Bemessungsgrundlage. Zwar entspricht der Ertrag der einfachen Steuer grundsätzlich den Anforderungen einer qualitativ guten Bemessungsgrundlage.

Wir empfehlen jedoch eine Gewichtung mit dem durchschnittlichen gewichteten Gemeindesteuerfuss. Dadurch wird sichergestellt, dass die Bemessungsgrundlage möglichst gut die finanzielle Leitungsfähigkeit und deren Unterschiede zwischen den Gemeinden abbildet.

Positiv zu würdigen ist die proportionale Abschöpfung und Ausstattung im horizontalen Ressourcenausgleich und die dabei resultierenden massvollen Grenzabschöpfungssätze, die unter den Gemeindesteuerfüssen liegen. Damit werden Fehlanreize vermieden. Die Gemeinden haben auch mit dem Ressourcenausgleich einen Anreiz, ihr Steuersubstrat durch eine geeignete Standortpolitik zu erhöhen. Aufgrund der kleinen Disparitäten im Ressourcenpotenzial kann auch die Ausgleichswirkung als genügend hoch betrachtet werden. Im Hinblick auf gegebenenfalls grössere Disparitäten ist jedoch eine Ergänzung mit einem vertikalen Ressourcenausgleich zu prüfen. Sollte zum Beispiel eine Gemeinde in den kommenden Jahren einen sehr tiefen Ressourcenindex aufweisen, dürfte sich die Ausgleichswirkung des horizontalen Ressourcenausgleichs mit der gegebenen Abschöpfungs- und Ausstattungsquote von 30 Prozent als zu wenig wirksam für die Reduktion der Disparitäten erweisen. Mit einem vertikalen, vom Kanton finanzierten Ressourcenausgleich kann die Ausgleichswirkung für besonders ressourcenschwache Gemeinden gezielt verbessert werden, ohne die Grenzabschöpfung bei den ressourcenstarken Gemeinden zu erhöhen.

6.2 Lastenausgleich

Der geltende Lastenausgleich entspricht aufgrund der Beurteilung der Qualität der Bemessungsgrundlage, der Effektivität der Ausgleichszahlungen und der Transparenz und Anreizwirkung nur eingeschränkt den Anforderungen an einen effizienten Lastenausgleich. Kritisch zu beachten ist einerseits die Beschränkung des Lastenausgleichs auf ausschliesslich geografisch-topografische Elemente und Indikatoren. Soziodemografisch bedingte Mehrbelastungen werden nicht abgegolten. Vor dem Hintergrund der Korrelationsanalysen mit zusätzlichen Indikatoren besteht deshalb eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass mit dem geltenden Lastenausgleich nicht alle strukturell bedingten Mehrbelastungen ausgeglichen werden. Bei den verwendeten Indikatoren Anzahl Stösse und Waldfläche besteht zudem das Risiko, dass sie aufgrund ihres Zusammenhangs mit wirtschaftlichen Aktivitäten beeinflussbar sind. Es handelt sich deshalb nicht um strukturelle Indikatoren.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Analyse schlagen wir vor, einen ganzheitlichen Ansatz mit zusätzlichen Indikatoren zu verfolgen, um möglichst alle strukturell bedingten Mehrbelastungen der Gemeinden zu erfassen. Mit der Hinzunahme von zusätzlichen Indikatoren kann einerseits das fehlende Element der soziodemografischen Mehrbelastungen miteinbezogen werden. Zudem können zur Abbildung der geografisch-topografischen Mehrbelastungen die beiden bisher verwendeten und in der Analyse als problematisch identifizierten Elemente Alpen und Wald durch andere Indikatoren ersetzt werden.

Die Ausprägung der mit einer Hauptkomponentenanalyse ermittelten Gewichte eines Lastenindex erlauben eine klare Abgrenzung zwischen einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Lastenindex. Daraus kann geschlossen werden, dass sich die Gemeinden hinsichtlich dieser beiden Gruppen von strukturell bedingten Mehrbelastungen unterscheiden. Wir empfehlen deshalb, den bestehenden Lastenausgleich durch einen geografisch-topografischen Lastenausgleich und einen soziodemografischen Lastenausgleich zu ersetzen.

Bei der Dotation der Ausgleichsgefässe besteht im Kanton Glarus die Problematik, dass sich aufgrund der kleinen Anzahl von Gemeinden die strukturell bedingten Lasten und somit auch die Sonderlasten nicht mit den herkömmlichen statistischen Methoden berechnen lassen. Dadurch kann auch die Ausgleichswirkung des Lastenausgleichs nicht quantitativ ermittelt werden. Die Dotation der beiden Lastenausgleichsgefässe kann deshalb vorerst ausschliesslich diskretionär festgelegt werden.

Anhang

Nachfolgend werden unkommentiert weitere Korrelationsplots abgebildet, die den mutmasslichen Zusammenhang zwischen den verwendeten strukturellen Indikatoren und den entsprechenden Aufwänden in der funktionalen Gliederung darstellen.

A.1 Korrelationsplots

Die Fälle sind farblich und textlich nach Gemeinde und Jahr sortiert. Der Aufwand bezieht sich jeweils auf CHF pro Person, die Skalierung der Variablen des strukturellen Indikators variiert je nach Variable. Die Stärke der Korrelation wird mit dem Korrelationskoeffizienten nach Pearson angegeben, wobei 0 für gar keine und 1 für eine maximale Korrelation steht. In den meisten Fällen kann eine lineare Beziehung (schräge Linie in den Plots) zwischen den Variablen beobachtet werden – teilweise bestehen aber auch eindeutig quadratische Zusammenhänge (u-Form in den Plots).

Abbildung 13 Korrelationsplot Verkehrsfläche und Aufwand Volkswirtschaft

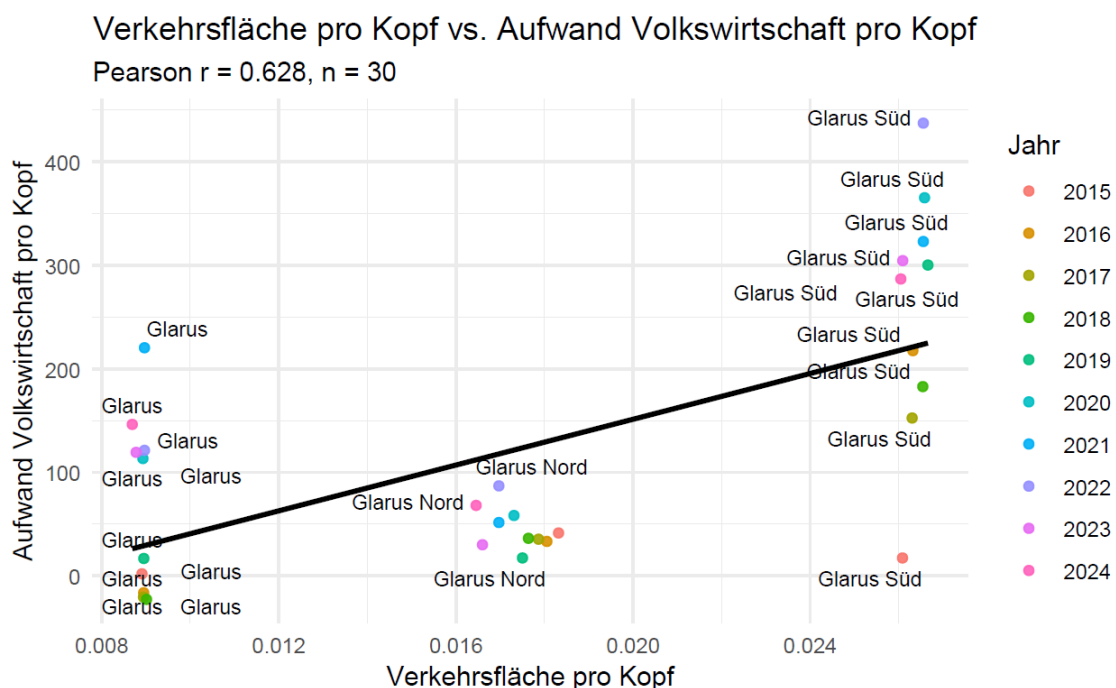
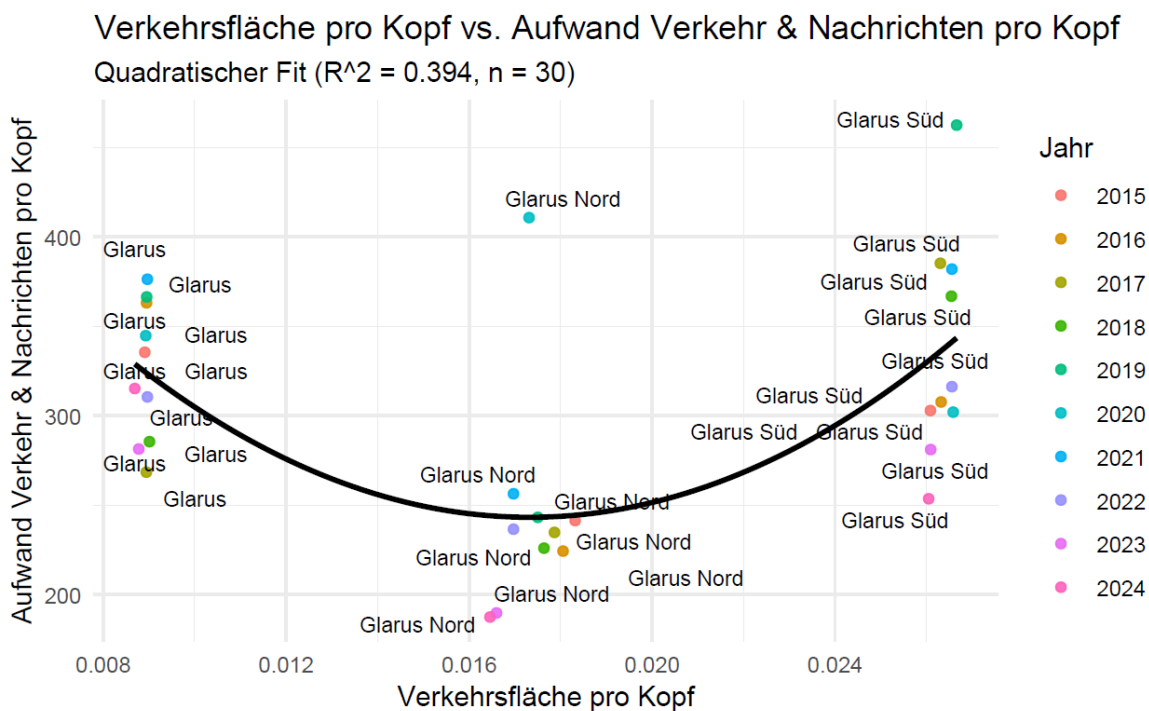
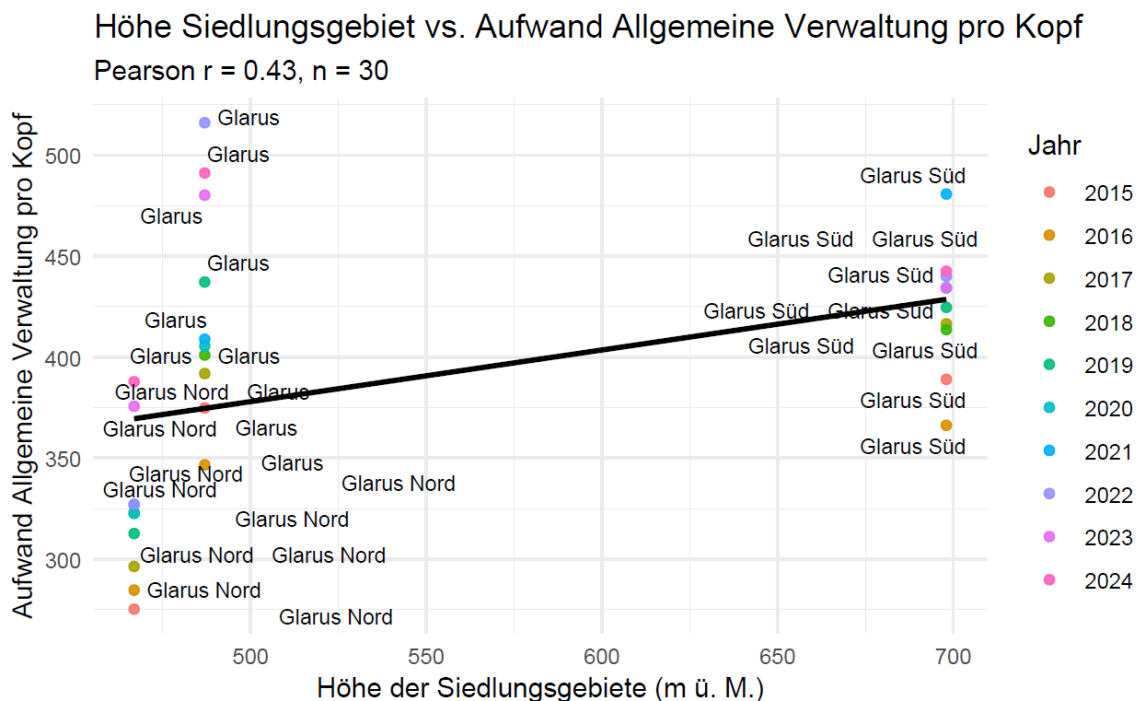


Abbildung 14 Korrelationsplot Verkehrsfläche und Aufwand Verkehr & Nachrichten



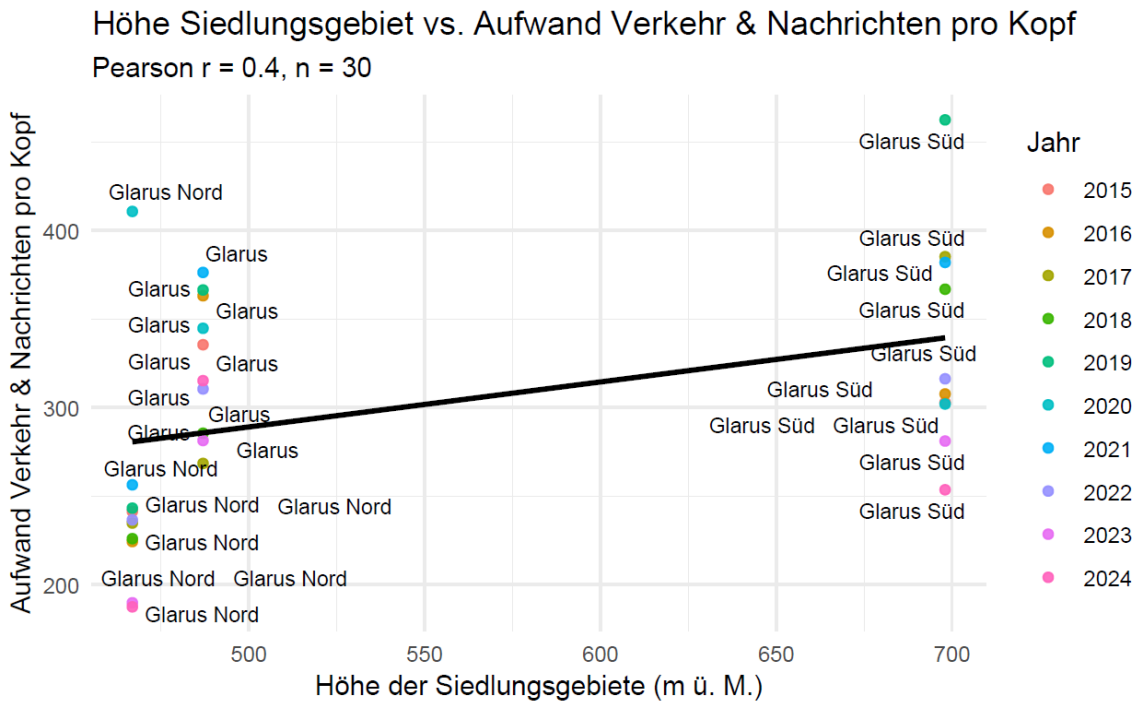
Quelle: Eigene Abbildung

Abbildung 15 Korrelationsplot Höhe und Aufwand Allgemeine Verwaltung



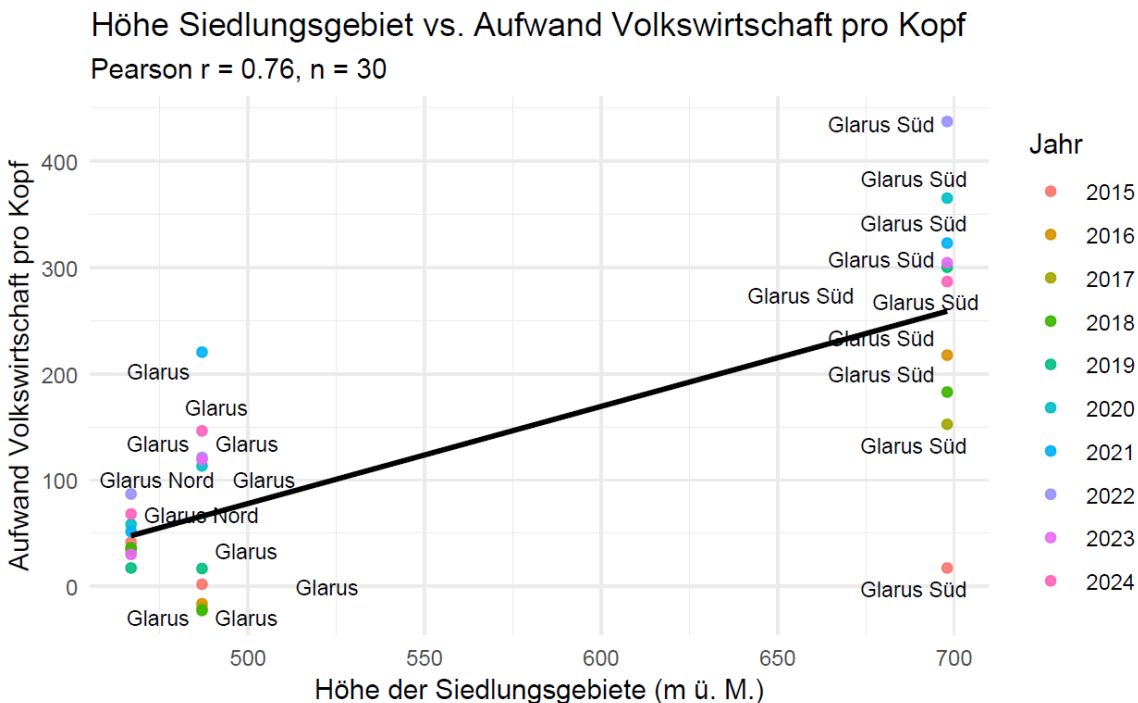
Quelle: Eigene Abbildung

Abbildung 16 Korrelationsplot Höhe und Aufwand Verkehr & Nachrichten



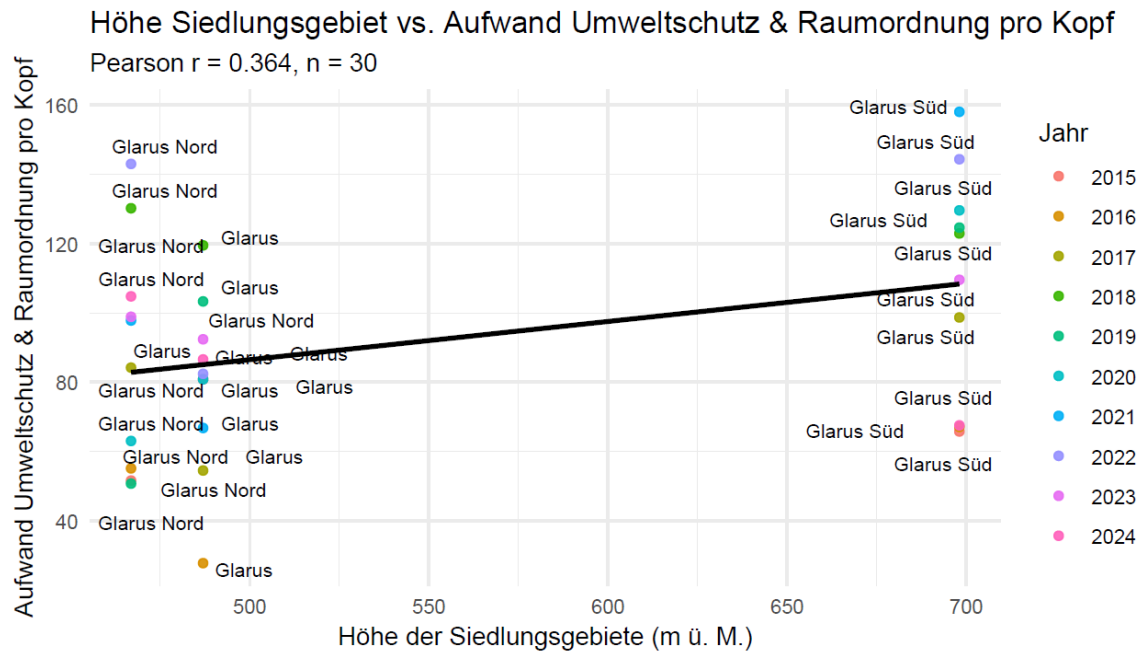
Quelle: Eigene Abbildung

Abbildung 17 Korrelationsplot Höhe und Aufwand Volkswirtschaft



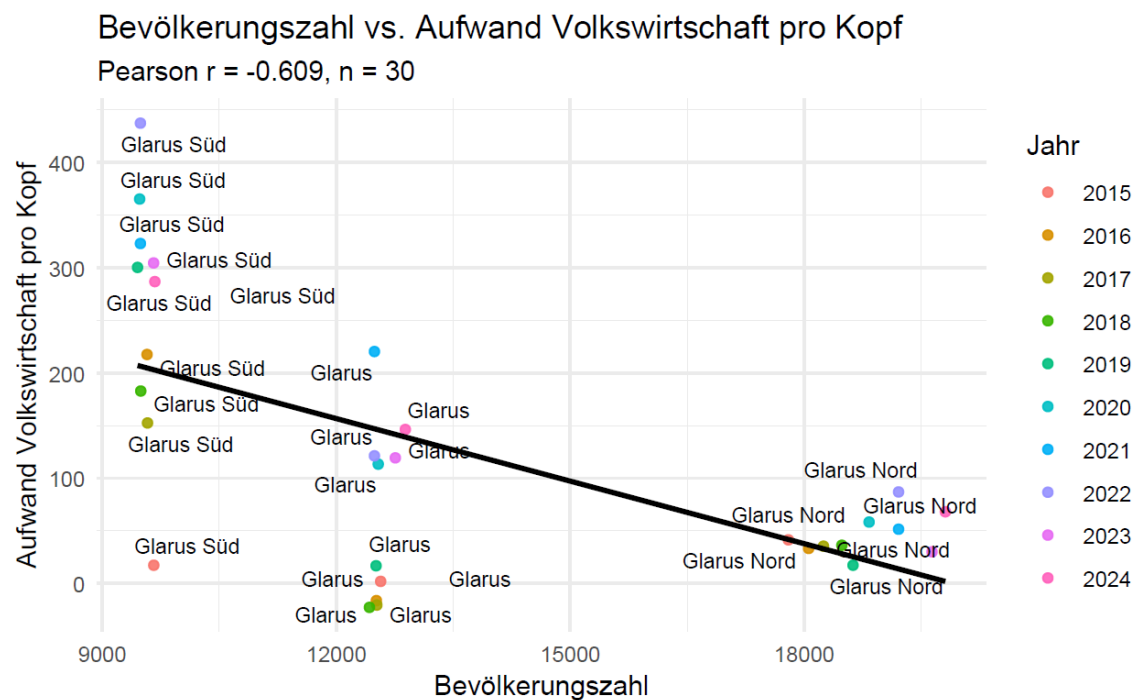
Quelle: Eigene Abbildung

Abbildung 18 Korrelationsplot Höhe und Aufwand Umweltschutz und Raumordnung



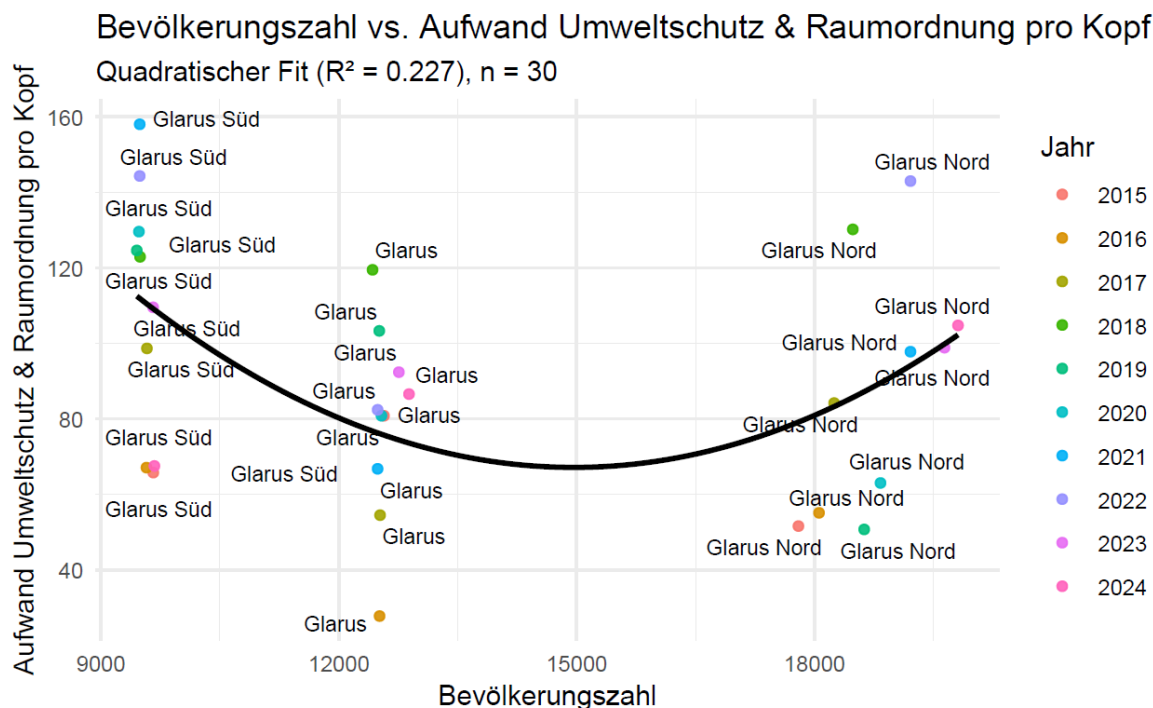
Quelle: Eigene Abbildung

Abbildung 19 Korrelationsplot Bevölkerungszahl und Aufwand Volkswirtschaft



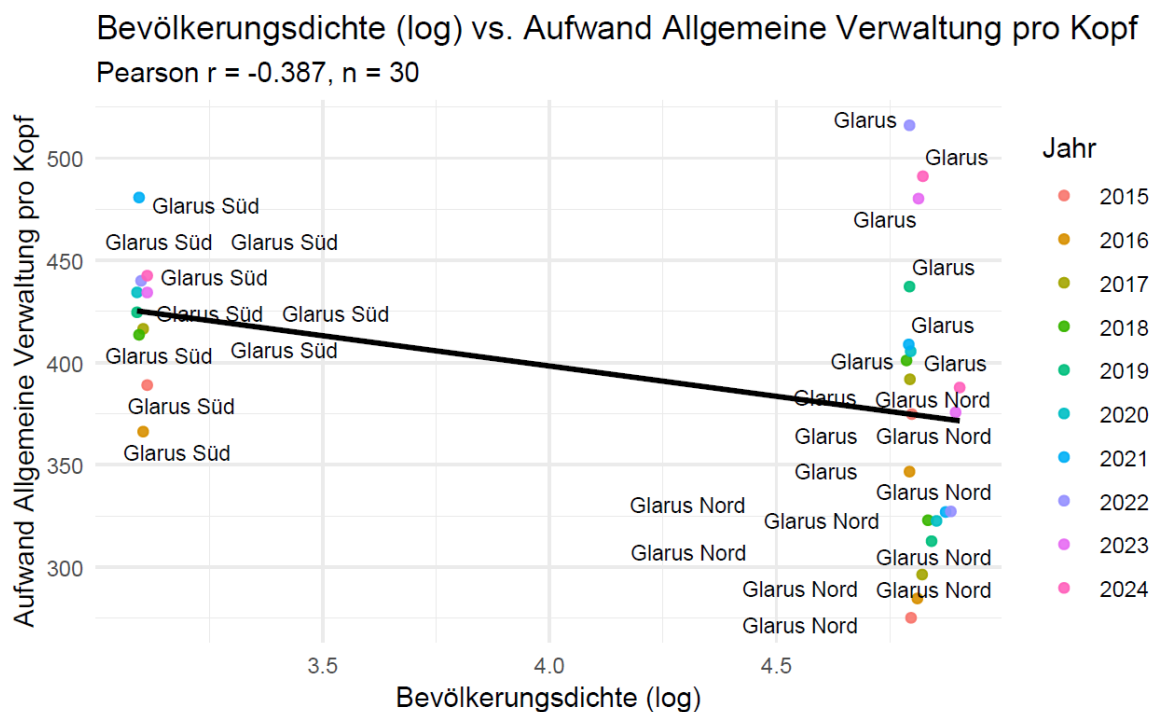
Quelle: Eigene Abbildung

Abbildung 20 Korrelationsplot Bevölkerungszahl und Aufwand Umweltschutz und Raumordnung



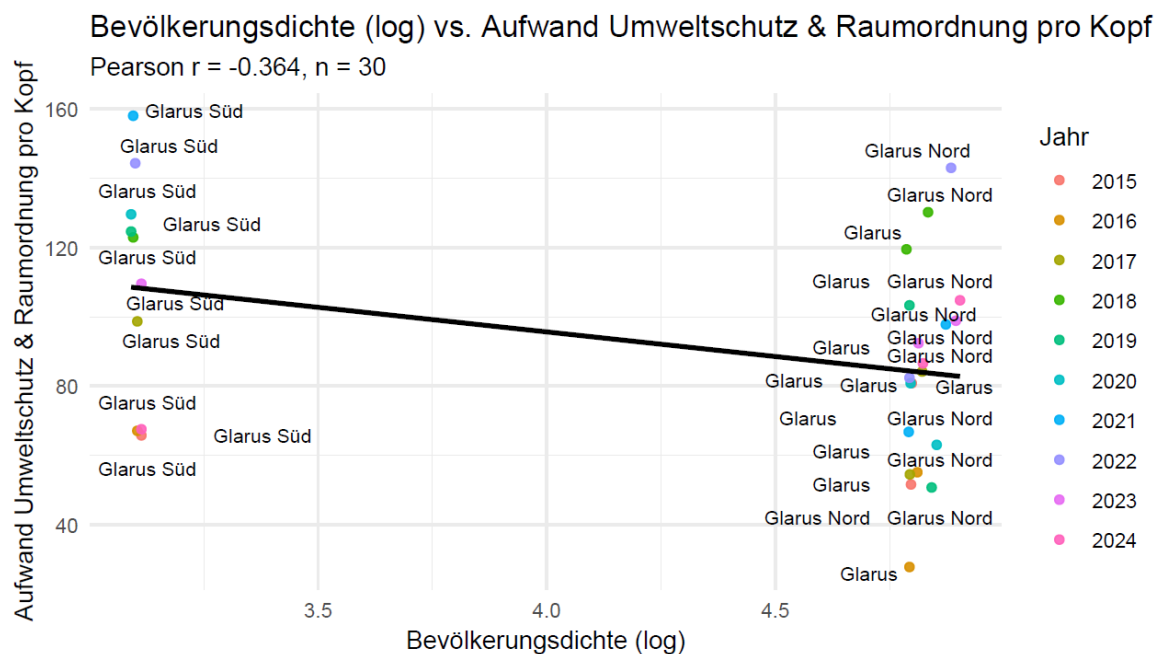
Quelle: Eigene Abbildung

Abbildung 21 Korrelationsplot Bevölkerungsdichte und Aufwand Allgemeine Verwaltung



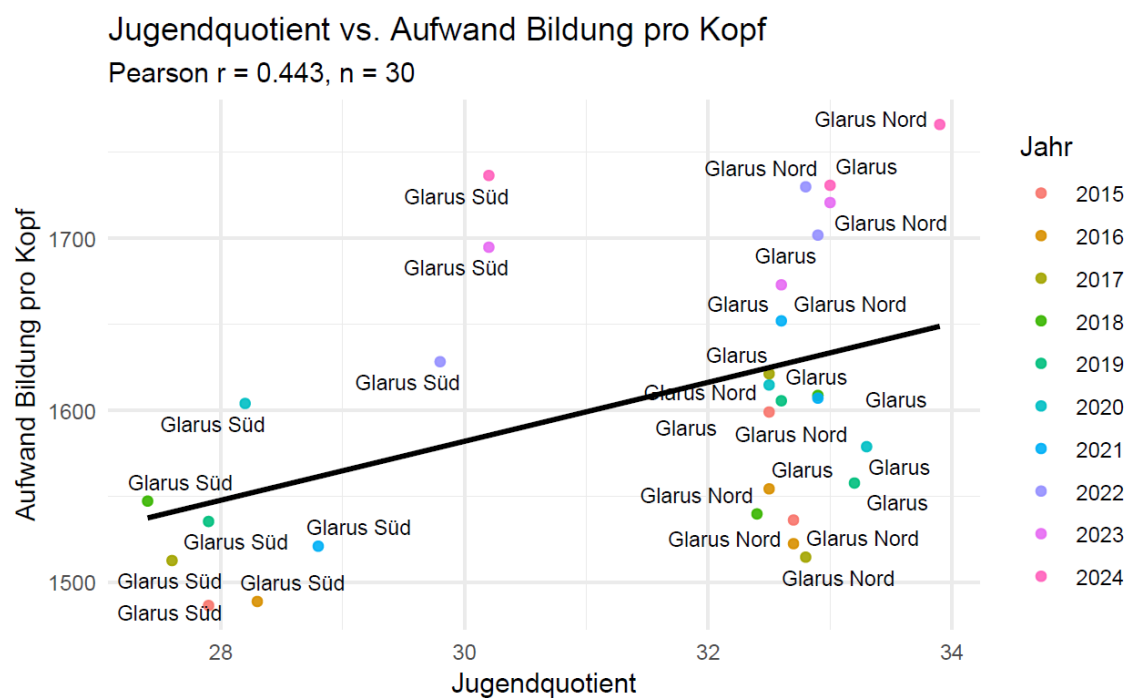
Quelle: Eigene Abbildung

Abbildung 22 Korrelationsplot Bevölkerungsdichte und Aufwand Umweltschutz und Raumordnung



Quelle: Eigene Abbildung

Abbildung 23 Korrelationsplot Jugendquotient und Aufwand Bildung



Quelle: Eigene Abbildung

Literatur

Appenzell Ausserrhoden: Finanzausgleichsgesetz (FAG), Totalrevision; Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf (https://ar.ch/fileadmin/user_upload/Kantonskanzlei/Rechtsdienst/Volksrechte/Vernehmlassungen/2022_FAG/Beilage_3_Erlaeuternder_Bericht_FAG_Rev_25.pdf). Abgerufen am 15.12.2025.

Blöchliger, H. (Ed.). (2014). *Fiscal federalism 2014: Making decentralisation work*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/12/fiscal-federalism-2014_g1g3619b/9789264204577-en.pdf.

Kanton Schwyz: Gesetz über den Finanzausgleich (https://www.sz.ch/public/upload/assets/7312/154_100.pdf?fp=9). Abgerufen am 15.12.2025.