

An den Landrat

Glarus, 25. August 2026

- A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus**
- B. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden**
- C. Wirksamkeitsbericht 2026 über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden**

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage im Überblick

Der Glarner Finanzausgleich soll dafür sorgen, dass die drei Glarner Gemeinden trotz unterschiedlicher finanzieller Voraussetzungen ihre Aufgaben erfüllen können. Er besteht aus zwei Teilen: Beim Ressourcenausgleich geben finanzstärkere Gemeinden einen Teil ihrer Mittel an finanzschwächere Gemeinden ab. Beim Lastenausgleich unterstützt der Kanton Gemeinden, die wegen nicht beeinflussbarer Bedingungen (z. B. aufgrund geringer Bevölkerungsdichte) besonders hohe Kosten haben. Ziele des Finanzausgleichs sind unter anderem die Milderung der Unterschiede in der Steuerkraft der Gemeinden sowie der Ausgleich der unterschiedlichen Lasten. Die finanzielle Autonomie und die Selbstverantwortung der Gemeinden sollen gestärkt werden. Die Unterschiede in der Steuerbelastung unter den Gemeinden sollen verringert werden. Neben dem Ressourcen- und dem Lastenausgleich als zentrale Instrumente für den Finanzausgleich kann es auch temporäre Ausgleichsmassnahmen geben – aktuell zum Ausgleich der Auswirkungen der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) im Kanton Glarus.

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden verpflichtet den Regierungsrat, dem Landrat alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht vorzulegen. Der Bericht gibt Auskunft über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und schlägt bei Bedarf Anpassungen vor. Ein solcher Bericht ist Grundlage des vorliegenden Antrags.

Für die Erstellung des Wirksamkeitsberichts wurde, wie bereits in den Jahren 2012 und 2015, eine externe Analyse eingeholt. Diese überprüfte, 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. Aufgrund der Befristung des STAF-Ausgleichs bis Ende 2027 wurde zudem auch die Berichterstattung über die Auswirkungen der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) aus dem Jahr 2022 aktualisiert und ergänzt. Die Arbeiten wurden von Vertretern der Gemeinden begleitet.

Die externe Analyse stellt dem Ressourcenausgleich in weiten Teilen ein sehr gutes Zeugnis aus. Insbesondere für den Lastenausgleich schlägt sie hingegen umfassende Änderungen vor. Der Wirksamkeitsbericht zeigt, dass die Ausgleichszahlungen im Finanzausgleich von ursprünglich 1 Million Franken im Jahr 2011 deutlich auf rund 5,4 Millionen Franken im Jahr 2027 zugenommen haben. Die höheren Ausgleichszahlungen widerspiegeln dabei teilweise auch die grösseren Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung unter den Gemeinden, auch wenn sich letztere im Jahr 2026 wieder deutlich verringert haben. Die Analyse zum STAF-Ausgleich zeigt zudem, dass dieser nicht mehr gerechtfertigt ist, da alle Gemeinden bei den Steuererträgen und Finanzausgleichszahlungen insgesamt ein höheres Wachstum aufwiesen als der Kanton.

Gestützt auf den Wirksamkeitsbericht und unter Würdigung der Vernehmlassungsergebnisse beantragt der Regierungsrat dem Landrat, der Landsgemeinde eine Änderung der Verfassung des Kantons Glarus und eine Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu unterbreiten.

Im Zusammenhang mit den zunehmenden Unterschieden zwischen den Gemeinden soll der Ressourcenausgleich um ein vertikales, das heisst vom Kanton finanziertes, Ausgleichsggefäss ergänzt werden. Nehmen die Unterschiede unter den Gemeinden weiter zu und liegt der sogenannte Ressourcenindex einer Gemeinde auch nach dem horizontalen Ausgleich unter den Gemeinden deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt, würde diese Gemeinde künftig zusätzlich zu den Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Gemeinden auch vom Kanton unterstützt.

Beim Lastenausgleich soll die Dotation um 0,5 Millionen Franken auf insgesamt 3,5 Millionen Franken erhöht werden. Der bestehende Lastenausgleich wird dabei beibehalten; die zusätzliche Dotation kommt vollständig der Gemeinde Glarus Süd zugute. Damit wird für die Gemeinde Glarus Süd der Wegfall des STAF-Ausgleichs kompensiert. Eine weitergehende Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs und damit eine zusätzliche finanzielle Unterstützung der Gemeinde Glarus Süd lehnt der Regierungsrat ab. Die von der Gemeinde Glarus Süd in Auftrag gegebene Effizienzanalyse und Verzichtsplanung zeigt ein erhebliches Entlastungspotenzial auf, mit dessen Realisierung die Gemeinde selber einen massgeblichen Beitrag zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation leisten kann. Andere geprüfte Varianten, insbesondere die Einführung eines soziodemografischen Lastenausgleichs oder eines Fonds für ressourcenschwache Gemeinden, werden nach Würdigung der Ergebnisse der Vernehmlassung und aus sachlichen Gründen nicht weiterverfolgt.

Für den Kanton Glarus erhöht sich der Aufwand für den Lastenausgleich um 0,5 Millionen Franken. Da gleichzeitig der STAF-Ausgleich von 1,5 Millionen Franken ausläuft, wird der Kanton gegenüber heute netto um 1 Million Franken entlastet. Sollte der Ressourcenindex einer Gemeinde künftig auch nach dem horizontalen Ressourcenausgleich deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt liegen, müsste der Kanton jedoch auch Ausgleichszahlungen in den vertikalen Ressourcenausgleich leisten. Ob und in welcher Höhe künftig Ausgleichszahlungen des Kantons erforderlich werden, lässt sich nicht prognostizieren.

1. Ausgangslage

1.1. Einleitung

Die Landsgemeinde beschloss im Jahr 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 im Jahr 2010 das totalrevidierte Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG). Dieses lehnt sich eng an den nationalen Finanzausgleich an

und besteht aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich sollen die Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung unter den Gemeinden gemildert werden. Mit dem Lastenausgleich unterstützt der Kanton Gemeinden, die in bestimmten Aufgabenbereichen übermässige strukturell bedingte Kosten aufweisen. Mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs ging zudem eine umfassende Aufgabenentflechtung und Neuaufteilung der Steuererträge zwischen Kanton und Gemeinden einher.

Obwohl zwei externe Wirksamkeitsberichte in den Jahren 2012 und 2015 sowie ein Kantonsmonitoring von Avenir Suisse im Jahr 2013 dem Glarner Finanzausgleich ein positives Zeugnis ausstellten, war dieser seit seiner Einführung wiederholt Gegenstand kontroverser politischer Diskussionen. Die Landsgemeinde beschloss deshalb in den Jahren 2018, 2019 und 2023 verschiedene, zum Teil umfassende Änderungen am Ausgleichssystem.

So führte die Landsgemeinde 2018 beim Ressourcenausgleich anstelle einer garantierten Mindestausstattung ein System mit einem konstanten Abbau der Unterschiede (sog. Disparitäten) ein. Der Lastenausgleich wird seither zudem nicht mehr anteilmässig, sondern nur noch für Gemeinden mit übermässigen Lasten verwendet. Von 2018 bis 2023 bestand zudem ein befristeter Härteausgleich, der die Gemeinde Glarus Süd mit insgesamt 4,75 Millionen Franken unterstützte.

Bereits ein Jahr später, im Jahr 2019, nahm die Landsgemeinde im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) weitere Änderungen am Finanzausgleich vor, um die prognostizierte unterschiedliche Betroffenheit der Gemeinden aufgrund des STAF auszugleichen. Neben Anpassungen am Disparitätenabbau wurde mit dem sogenannten STAF-Ausgleich ein weiteres temporäres und vom Kanton finanziertes Ausgleichsinstrument eingeführt.

Die Landsgemeinde 2023 nahm schliesslich erneut Anpassungen am Disparitätenabbau vor. Darüber hinaus erhöhte sie die Dotation des Lastenausgleichs um 2 auf 3 Millionen Franken. Der STAF-Ausgleich wurde bis Ende 2027 verlängert und um 0,3 auf 1,5 Millionen Franken aufgestockt.

1.2. Gesetzliche Grundlage

Das Finanzausgleichsgesetz sieht seit dem 1. Juli 2026 vor, dass der Regierungsrat dem Landrat alle vier Jahre über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs Bericht erstattet und nötigenfalls Massnahmen beantragt (Art. 12a FAG).

Nachdem bereits in den Jahren 2012 und 2015 zwei Wirksamkeitsberichte gestützt auf Artikel 13 Absatz 4 FAG bzw. gestützt auf einen entsprechenden Auftrag des Landrates erstellt wurden, besteht nun eine gesetzliche Verpflichtung, die Wirksamkeit des Finanzausgleichs regelmässig zu überprüfen.

Im Zentrum des Wirksamkeitsberichts 2026 steht dabei die Erfüllung der in Artikel 1 FAG genannten Zwecke und die Funktionsweise des Ressourcen- und des Lastenausgleichs. Ebenfalls untersucht wurde der STAF-Ausgleich, da dieser bis Ende 2027 befristet ist und ohne erneuten Entscheid ausläuft.

2. Aktueller Finanzausgleich

Der kantonale Finanzausgleich besteht wie der nationale Finanzausgleich hauptsächlich aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich. Daneben gab bzw. gibt es noch befristete Ausgleichs, den Härteausgleich (2018–2023) und den STAF-Ausgleich (2020–2027). Der Kanton finanziert den Lastenausgleich und die temporären Ausgleichsmassnahmen, die Gemeinden den Ressourcenausgleich.

Nachfolgend wird die Funktionsweise und die Entwicklung des Finanzausgleichs seit dem Jahr 2011 aufgezeigt.

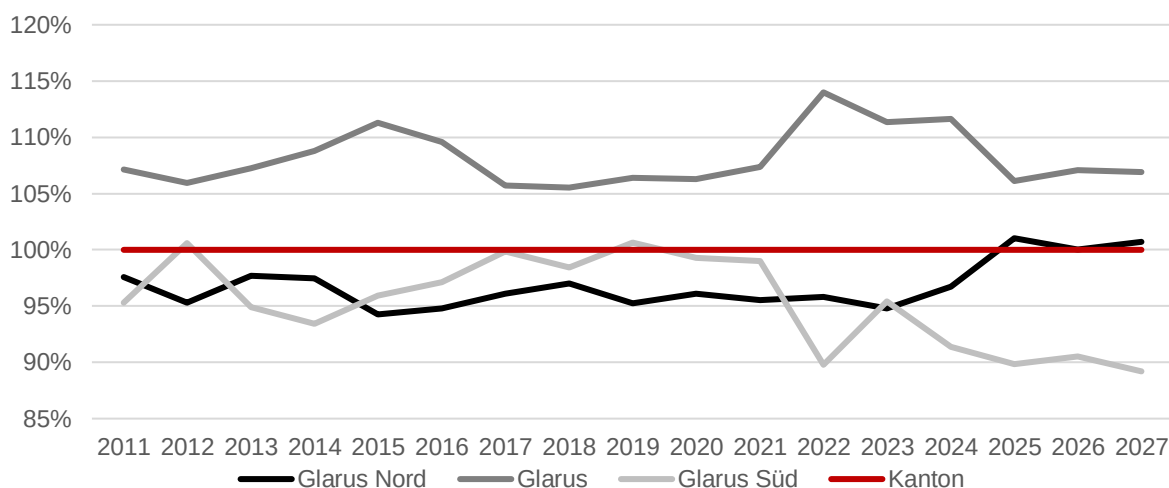
2.1. Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich mildert die Unterschiede zwischen den Gemeinden, die sich aufgrund unterschiedlicher Wirtschafts- und Steuerkraft ergeben. Gemessen wird dies mit dem Ressourcenpotenzial, das die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen je Einwohner zeigt. Es wird auf Basis der steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie auf Basis der steuerbaren Gewinne und des steuerbaren Kapitals der juristischen Personen berechnet. Massgebend ist dabei die einfache Steuer. Der Steuerfuss einer Gemeinde hat somit keinen Einfluss auf das Ressourcenpotenzial.

Wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum kantonalen Mittel gesetzt, resultiert daraus der Ressourcenindex. Gemeinden mit einem Ressourcenindex grösser als 100 gelten als ressourcenstark und zahlen in den Finanzausgleich ein. Gemeinden mit einem Ressourcenindex kleiner als 100 sind ressourcenschwach und erhalten Mittel aus dem Ressourcenausgleich. Bis 2018 galt dabei eine Schwelle von 85 Prozent. Erst wenn eine Gemeinde einen tieferen Wert gehabt hätte, hätte sie Ausgleichszahlungen erhalten.

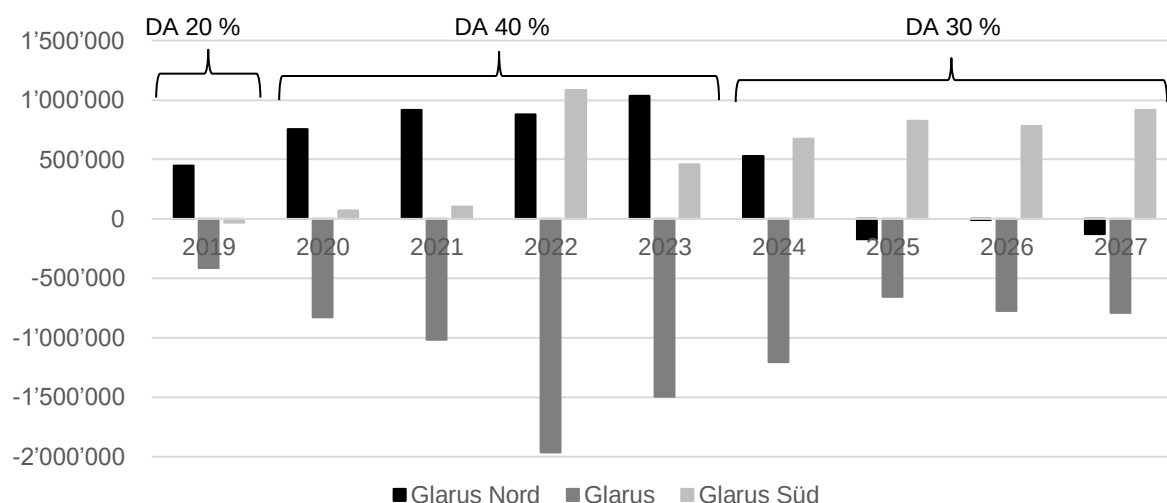
Seit der Einführung des Finanzausgleichs war die Gemeinde Glarus immer ressourcenstark. Die Gemeinde Glarus Nord war bis 2024 ressourcenschwach und liegt seither praktisch im kantonalen Durchschnitt. Die Gemeinde Glarus Süd war mit Ausnahme der Jahre 2012 und 2019 immer ressourcenschwach. In den letzten Jahren sank ihr Ressourcenindex sukzessive und wird im Jahr 2027 noch 89,2 Prozent des kantonalen Durchschnitts betragen.

Abbildung 1. Ressourcenindex (vor Ausgleich)



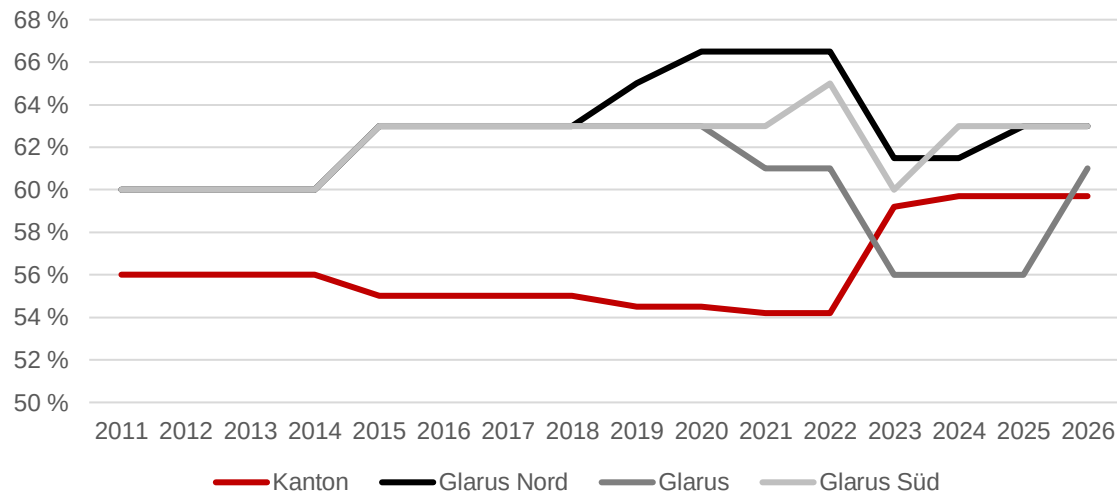
Da bis zum Jahr 2018 ein System mit einer garantierten Mindestausstattung von 85 Prozent galt und bei einem höheren Ressourcenindex kein Ausgleich erfolgte, flossen in den Jahren 2011–2018 keine Ausgleichszahlungen zwischen den Gemeinden. Dies änderte sich mit der Einführung eines konstanten Disparitätenabbaus ab dem Jahr 2019. Nachdem sich die Ausgleichszahlungen bis ins Jahr 2022 schrittweise erhöht hatten, reduzierten sich seither die Ausgleichszahlungen wieder. Die Höhe der Ausgleichszahlungen variierte in den letzten Jahren dabei nicht nur aufgrund der Entwicklung der Ressourcenpotenziale bzw. -indizes, sondern auch aufgrund der wiederholt angepassten Höhe des Disparitätenabbaus.

Abbildung 2. Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich (in Fr.)¹



Ein Ziel des Ressourcenausgleichs ist die Milderung der Unterschiede in der Steuerbelastung unter den Gemeinden. Bis ins Jahr 2018 war diese in allen drei Gemeinden identisch. Ab dem Jahr 2019 nahmen die Unterschiede schrittweise bis zu einem Maximum von 7 Prozentpunkten in den Jahren 2024 und 2025 zu. Aufgrund der von der Gemeinde Glarus beschlossenen Steuererhöhung für das Jahr 2026 reduzierte sie sich in diesem Jahr aber wieder auf 2 Prozentpunkte.

Abbildung 3. Entwicklung der Steuerfüsse von Kanton und Gemeinden (inkl. Bausteuerzuschläge) 2011–2026²



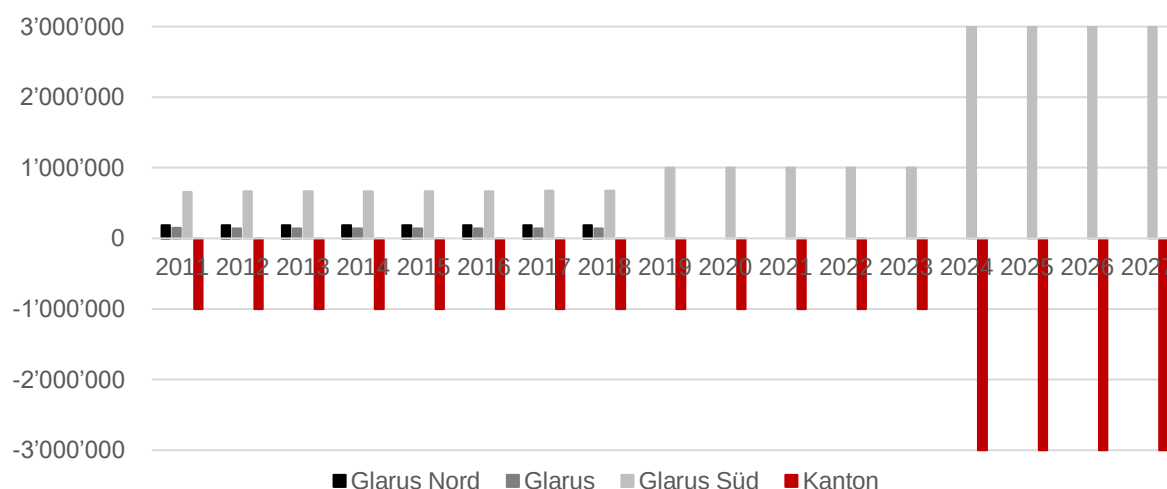
2.2. Lastenausgleich

Der Lastenausgleich wird durch den Kanton finanziert. Er unterstützt Gemeinden, die überdurchschnittliche Lasten tragen müssen, die sie nicht beeinflussen können. Als solche Lasten gelten die Alpen, der Wald und eine geringe Bevölkerungsdichte. Die Lastenausgleichszahlungen sind unabhängig vom Ressourcenausgleich.

¹ DA = Disparitätenabbau.

² In den Jahren 2011–2018 haben alle Gemeinden und in den Jahren 2025 und 2026 die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd einen identischen Steuerfuss. Die entsprechenden Linien überlappen sich daher.

Abbildung 4. Ausgleichszahlungen Lastenausgleich (in Fr.)



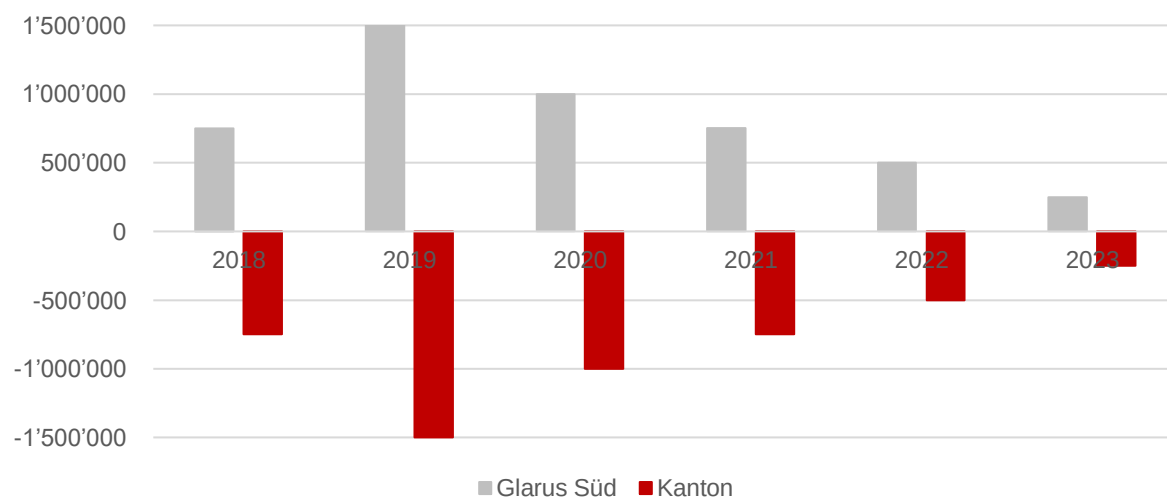
Der Lastenausgleich war in den Jahren 2011–2023 mit 1 Million Franken pro Jahr und ab dem Jahr 2024 mit 3 Millionen Franken pro Jahr dotiert. Bis 2018 wurde die Dotation im Verhältnis zu den Lasten auf die Gemeinden verteilt. Seit 2019 werden – wie beim Bund – nur noch übermässige Lasten abgegolten. Seither fliessen alle Ausgleichszahlungen an die Gemeinde Glarus Süd, da sie als einzige Gemeinde bei allen drei Elementen des Lastenausgleichs übermässige Lasten aufweist.

2.3. Temporäre Instrumente

2.3.1. Härteausgleich

Die Gemeinde Glarus Süd erhielt vom Kanton während sechs Jahren (2018–2023) einen Härteausgleich von insgesamt 4,75 Millionen Franken. Damit sollte die Gemeinde aufgrund ihrer schwierigen Situation im Vergleich zu den beiden anderen Gemeinden unterstützt werden. Die Auszahlung des Härteausgleichs erfolgte dabei nicht gleichmässig über die Jahre verteilt, sondern – in Anlehnung an den Härteausgleich des Bundes – im Zeitverlauf abnehmend (mit Ausnahme der vom Landrat für das Jahr 2018 beschlossenen Zahlung).

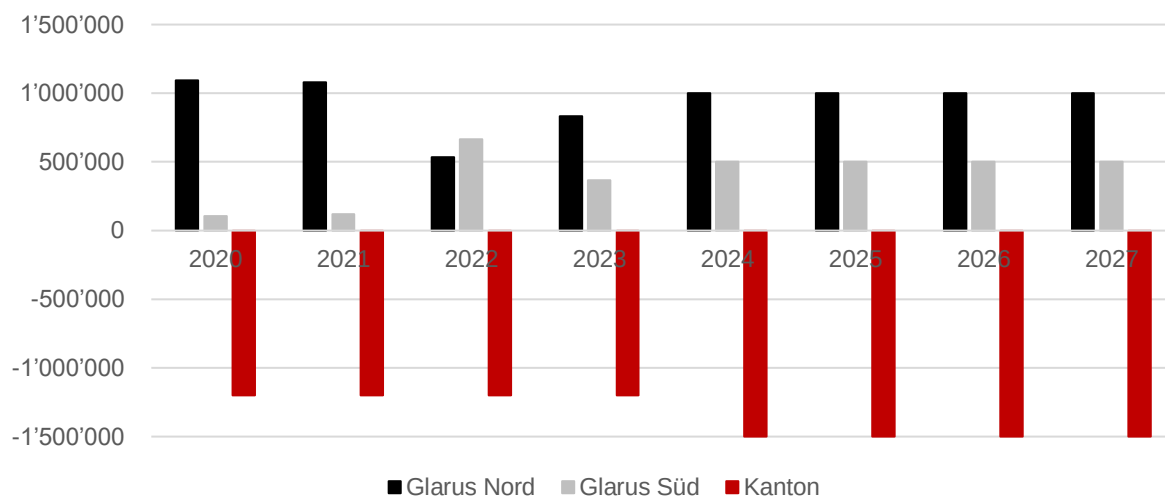
Abbildung 5. Ausgleichszahlungen Härteausgleich (in Fr.)



2.3.2. STAF-Ausgleich

Aufgrund der erwarteten unsicheren Auswirkungen der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) auf die Finanzen von Kanton und Gemeinden erhalten die Gemeinden seit dem Jahr 2020 einen befristeten Ausgleich vom Kanton.

Abbildung 6. Ausgleichszahlungen STAF-Ausgleich (in Fr.)

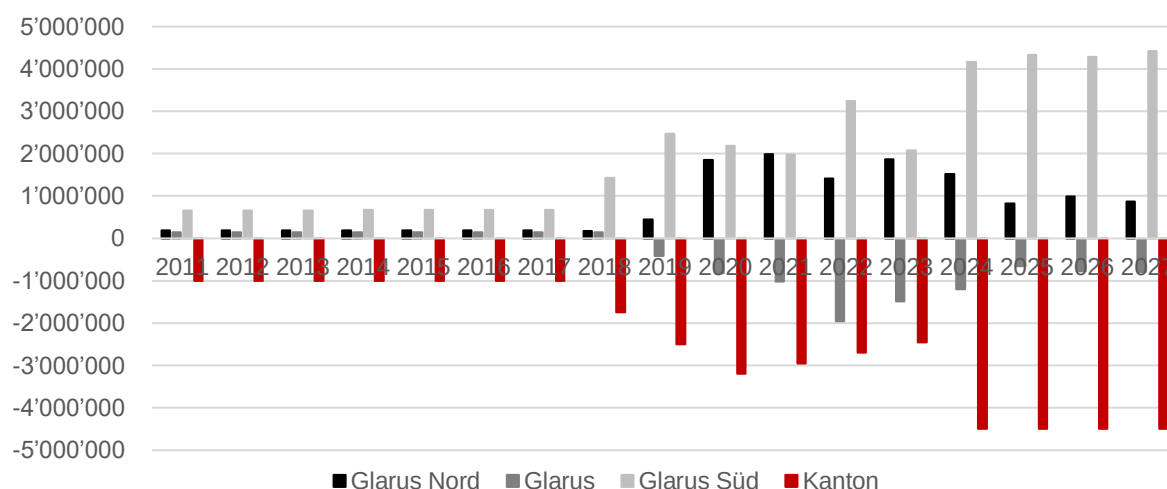


Der Ausgleichsbeitrag betrug in den Jahren 2020–2023 1,2 Millionen Franken und wurde anteilmässig an die ressourcenschwachen Gemeinden verteilt. In den Jahren 2024–2027 beträgt er 1,5 Millionen Franken, wovon die Gemeinde Glarus Nord fix 1 Million Franken und die Gemeinde Glarus Süd 0,5 Millionen Franken erhält.

2.4. Finanzströme des Finanzausgleichs

Die Zahlungen des Finanzausgleichs über alle Ausgleichsgefässe (Ressourcen- und Lastenausgleich sowie temporäre Instrumente) haben sich von 1 Million Franken im Jahr 2011 auf insgesamt 5,4 Millionen Franken im Jahr 2027 erhöht. Davon entfallen im Jahr 2027 17 Prozent auf den Ressourcenausgleich, 55 Prozent auf den Lastenausgleich und 28 Prozent auf den STAF-Ausgleich. Im Jahr 2027 finanziert der Kanton folglich 83 Prozent der Ausgleichszahlungen, die Gemeinde Glarus 15 Prozent und die Gemeinde Glarus Nord 2 Prozent. Die Gemeinde Glarus Süd erhält 82 Prozent und die Gemeinde Glarus Nord 18 Prozent der gesamten Ausgleichszahlungen.

Abbildung 7. Finanzströme Finanzausgleich Total (in Fr.)



3. Bisherige Wirksamkeitsberichte

3.1. Wirksamkeitsbericht 2012

Aufgrund der unsicheren finanziellen Auswirkungen verpflichtete die Landsgemeinde den Regierungsrat, dem Landrat nach Vorliegen der Rechnungen 2011 von Kanton und Gemeinden einen Bericht zum Finanzausgleich vorzulegen (Wirksamkeitsbericht 1). 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 wurde. 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 würden durch die Aufgabenentflechtung wegen der Gemeindestrukturreform 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, im Herbst 2015 einen zweiten Wirksamkeitsbericht vorzulegen.

3.2. Wirksamkeitsbericht 2015

Gestützt auf den Auftrag des Landrates aus dem Wirksamkeitsbericht 1 liess der Regierungsrat im Jahr 2015 erneut eine umfassende externe Überprüfung des Finanzausgleichs auf Basis der Werte der Jahre 2011–2014 durchführen. Auch dieser Wirksamkeitsbericht 2 zieht eine positive Bilanz. Die Ziele und Zwecke des Finanzausgleichs wurden mehrheitlich erreicht bzw. erfüllt:

- Die Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden verringerten sich gegenüber der Situation vor 2011 deutlich, wenngleich sie im Verlauf der Periode 2011–2014 wieder leicht zunahmen.
- Das Ziel einer Annäherung der Steuerbelastung unter den Gemeinden wurde erreicht.
- Der Finanzausgleich stärkte die finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden.
- Auch der Lastenausgleich erreichte seine Ziele grundsätzlich. So profitierte die strukturschwächste Gemeinde Glarus Süd am meisten vom Lastenausgleich und die Lastenausgleichselemente bildeten die richtigen Lasten ab. Einzig die Dotation des Lastenausgleichs wurde als eher tief beurteilt.

Der Wirksamkeitsbericht 2 zeigte trotz dieses positiven Fazits verschiedene Optionen für eine Weiterentwicklung des Glarner Finanzausgleichs auf. Diese Optionen wurden dabei mehrheitlich im Rahmen der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2018 umgesetzt.

3.3. *Berichterstattung über die Auswirkungen der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung im Kanton Glarus 2022*

Wegen der unsicheren Auswirkungen der Umsetzung des STAF im Kanton Glarus wurde der Regierungsrat gesetzlich verpflichtet, dem Landrat darüber Bericht zu erstatten und allenfalls unbefristete Ausgleichsmassnahmen zu beantragen.

Die entsprechende Berichterstattung im Dezember 2022 zeigte, dass der Kanton und die Gemeinden Glarus Nord und Glarus trotz der Reform und des Wegzugs von 21 privilegiert besteuerten Statusgesellschaften höhere Steuererträge generieren konnten. Einzig die Gemeinde Glarus Süd musste Steuerausfälle von rund 0,9 Millionen Franken verkraften. Diese wurden in den Jahren 2022 und 2023 aber durch höhere Ausgleichszahlungen aus dem Finanzausgleich (welche auf den Steuerdaten 2020 und 2021 basieren) kompensiert. Die Steuerausfälle in Glarus Süd liessen sich darüber hinaus aber auch nicht allein auf die Umsetzung des STAF zurückführen.

Aufgrund seiner Analyse und der Vernehmlassung kam der Regierungsrat damals zum Schluss, dass eine Anpassung des Finanzausgleichs und unbefristete Ausgleichsmassnahmen zum aktuellen Zeitpunkt nicht zweckdienlich seien. Verschiedene Auswirkungen des STAF, insbesondere auf die Kantons- und Gemeindefinanzen sowie auch auf den nationalen Finanzausgleich, seien zu wenig klar. Zudem stünden Kanton und Gemeinden aktuell vor grossen, aber teilweise noch unklaren finanziellen Herausforderungen. Diese dürften auch Auswirkungen auf die Diskussion zur Ausgestaltung und Finanzierbarkeit des Finanzausgleichs haben. Die Landsgemeinde 2023 nahm in der Folge verschiedene Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes vor. Der STAF-Ausgleich wurde dabei auf 1,5 Millionen Franken erhöht und um weitere vier Jahre bis Ende 2027 verlängert.

4. *Wirksamkeitsbericht 2026*

4.1. *Vorgehen*

Im Hinblick auf die Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts 2026 setzte das Departement Finanzen und Gesundheit Ende 2024 eine Begleitgruppe mit Vertretern der Gemeinden ein. In der Begleitgruppe waren die Gemeinden durch den Gemeindepräsidenten von Glarus Nord bzw. die für die Finanzen zuständigen Gemeinderäte von Glarus und Glarus Süd sowie die Finanzverwalter vertreten. Den Vorsitz der Begleitgruppe übte der Vorsteher des Departements Finanzen und Gesundheit aus. Er wurde von seinem Departementssekretär unterstützt.

Bereits zu Beginn des Prozesses wurde die Hochschule Luzern gebeten, im Rahmen eines Inputreferats eine kritische fachliche Analyse des Finanzausgleichs vorzunehmen und mögliche Optimierungsmöglichkeiten zu skizzieren. Die externe Analyse ergab beim Ressourcenausgleich hinsichtlich der Kriterien Qualität der Bemessungsgrundlage, Ausgleichswirkung und Zielerreichung sowie Anreizwirkung und Transparenz insgesamt ein positives Ergebnis und nur geringfügige Optimierungsmöglichkeiten. Beim Lastenausgleich stellte sie hingegen sowohl hinsichtlich der Bemessungsgrundlage als auch der Ausgleichswirkung und Zielerreichung einen umfassenden Optimierungsbedarf fest.

Die Begleitgruppe beauftragte die Hochschule Luzern deshalb in der Folge, ihre Ideen für eine Optimierung des Ressourcenausgleichs und eine Neuausarbeitung des Lastenausgleichs in einem Bericht detailliert auszuarbeiten.

Parallel dazu aktualisierte das Departement Finanzen und Gesundheit die Berichterstattung über die Auswirkungen der Umsetzung des STAF im Kanton Glarus analog zum Jahr 2022.

Die Begleitgruppe diskutierte die Ergebnisse der Berichte sowie mögliche Änderungen des Finanzausgleichs intensiv. Während die Optimierungsmöglichkeiten für den Ressourcenausgleich grundsätzlich begrüsst wurden, wurden die vorgeschlagenen Änderungen beim Lastenausgleich kontrovers diskutiert. Dies betraf insbesondere die Frage, ob angesichts der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ein soziodemografischer Lastenausgleich zum bestehenden geografisch-topografischen Lastenausgleich hinzukommen müsse, sowie die Dotation der einzelnen Lastenausgleichsgefässe. Auch mögliche zweckgebundene Unterstützungsmöglichkeiten für die Gemeinde Glarus Süd ausserhalb des Finanzausgleichssystems wurden diskutiert, letztlich aber nicht weiterverfolgt.

4.2. Exkurs: Berücksichtigung weiterer kantonalen Erträge im kantonalen Finanzausgleich

Die Vertreter der Gemeinde Glarus in der Begleitgruppe forderten darüber hinaus, dass die Gemeinden direkt an den Erträgen des Kantons aus dem nationalen Finanzausgleich, den Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank sowie weiteren Erträgen, beispielsweise Dividenden der Axpo, partizipieren. Der Kanton lehnte diese Forderungen jedoch aus sachlichen und finanzpolitischen Gründen dezidiert ab.

In Bezug auf den nationalen Finanzausgleich ist festzuhalten, dass es sich um ein völlig unabhängiges Ausgleichssystem handelt. Während der nationale Finanzausgleich Unterschiede zwischen den Kantonen mildert, berücksichtigt der kantonale Finanzausgleich nur die Unterschiede zwischen den Gemeinden. Letztere sind dabei – wie die bisherigen Wirksamkeitsberichte und auch der Wirksamkeitsbericht 2026 (vgl. Ziff. 4.3) belegen – deutlich kleiner als auf nationaler Ebene. Mit einer Dotation des Lastenausgleichs von aktuell 3 Millionen Franken und künftig voraussichtlich 3,5 Millionen Franken (vgl. Ziff. 5.2) gibt der Kanton zudem bereits einen Grossteil der Ausgleichszahlungen aus dem nationalen Lastenausgleich von 5,8 Millionen Franken indirekt an die Gemeinden weiter. Wird der Finanzausgleich als Ganzes betrachtet, ist der Anteil der vertikalen Ausgleichszahlungen im kantonalen Finanzausgleich mit 83 Prozent (vgl. Ziff. 2.4) zudem schon heute deutlich höher als im nationalen Finanzausgleich (68 % im Jahr 2026). Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass die Ausgleichszahlungen aus dem nationalen Finanzausgleich bei der Aufgabenentflechtung und Verteilung der Steuern zwischen Kanton und Gemeinden im Zuge der Gemeindestrukturreform ab dem Jahr 2011 berücksichtigt sind (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 78). Eine Weiterleitung von Erträgen aus dem nationalen Finanzausgleich müsste deshalb mit einer Anpassung der Steuerfüsse von Kanton und Gemeinden kompensiert werden. Dies wäre für die Gemeinden im Vergleich zu den Steuererträgen aber mit deutlich höheren Schwankungen der Ausgleichszahlungen verbunden, wie die Jahresrechnungen des Kantons belegen.

Auch bei anderen Erträgen wie den Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank oder den Dividenden der Axpo gibt es keinen sachlichen Grund, weshalb die Gemeinden daran direkt partizipieren sollten. Der Kanton erhält diese Erträge gestützt auf gesetzliche Bestimmungen oder als Aktionär der jeweiligen Unternehmen. Müsste der Kanton auf diese Erträge verzichten, würde sich auch hier die Frage nach einer Kompensation der Mindererträge mittels einer Anpassung der Kantons- und Gemeindesteuerfüsse stellen. Dies wäre ebenfalls mit einer höheren Volatilität für die Gemeinden verbunden. Wenn man der Logik der Gemeinde Glarus zudem folgen würde, müsste der Kanton umgekehrt auch an den Erträgen der Gemeinden partizipieren können, beispielsweise an den Gewinnablieferungen der Technischen Betriebe. Ebenso könnte die Frage aufgeworfen werden, ob sich die Gemeinden nicht nur an den Erträgen, sondern auch am Aufwand des Kantons beteiligen

müssten. So müssen beispielsweise in vielen Kantonen die Gemeinden einen hohen Anteil der Gesundheits- und der Sozialhilfekosten tragen.

Der Regierungsrat zieht das mit der Gemeindestrukturreform geschaffene System mit einer klaren Trennung der Aufgaben und Erträge zwischen Kanton und Gemeinden gegenüber einem solchen Mischsystem klar vor. Es überzeugt durch eine klare Zuweisung der Steuerungs- und Finanzierungsverantwortung sowie einen einfachen und effizienten Vollzug. Überschüsse oder Defizite der einzelnen Gemeinwesen sind dabei bei Bedarf durch eine Anpassung der jeweiligen Steuerfüsse auszugleichen.

4.3. Ergebnisse Überprüfung Ressourcen- und Lastenausgleich

Die Hochschule Luzern kommt in ihrem Bericht über den Finanzausgleich des Kantons Glarus (s. Beilage; nachfolgend: Bericht HSLU) zu folgendem Fazit über den Ressourcen- und Lastenausgleich:

«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 Leistungsfähigkeit 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. Sozio-demografisch 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.»

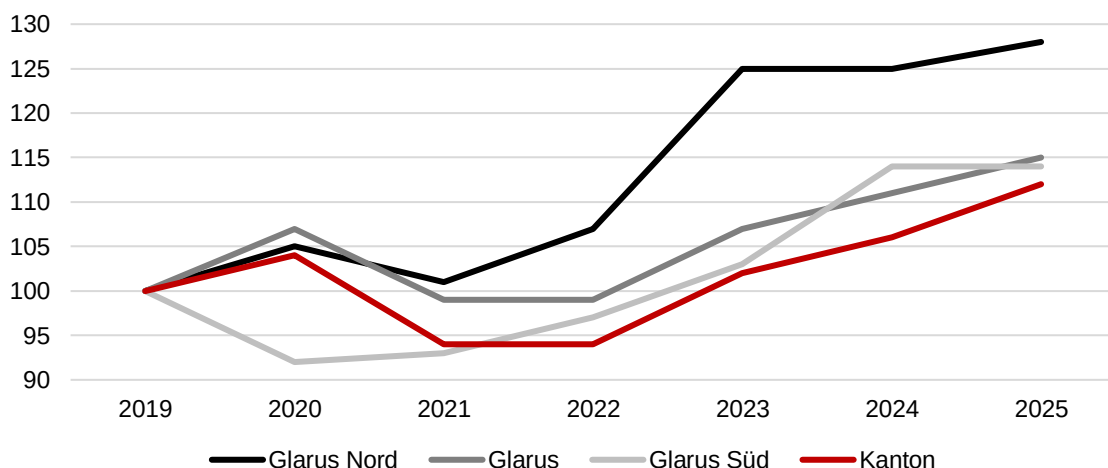
Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden beim Ressourcenpotenzial (Bericht HSLU, S. 6) wie auch beim Nettoaufwand pro Kopf (Bericht HSLU, S. 14) insgesamt klein sind. Insofern lässt sich die Notwendigkeit eines innerkantonalen Finanzausgleichs an sich kritisch infrage stellen. Es spricht aber jedenfalls dagegen, den Finanzausgleich deutlich auszubauen. Die Hochschule Luzern erwähnte deshalb in einer Präsentation als Alternative zu einem ganzheitlichen Ansatz für den Lastenausgleich auch die Möglichkeit, anstelle eines differenzierten Lastenausgleichs einen Pauschalbeitrag für die Gemeinde Glarus Süd vorzusehen.

4.4. Ergebnisse Überprüfung STAF-Ausgleich

Im Zusammenhang mit dem Wirksamkeitsbericht 2026 und dem Auslaufen des STAF-Ausgleichs per Ende 2027 hat das Departement Finanzen und Gesundheit die Analyse der Entwicklungen der Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen von Kanton und Gemeinden gegenüber dem Jahr 2019 analog zur Berichterstattung an den Landrat vom 6. Dezember 2022 aktualisiert und erweitert. Diese umfasst dabei neu einen Vergleich über die Periode 2019–2025 (vorher: 2019–2021). Die detaillierten Ausführungen und Kennzahlen finden sich in der Beilage.

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der gesamten Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen von Kanton und Gemeinden bis ins Jahr 2025 gegenüber dem Jahr 2019. Bis ins Jahr 2023 konnten alle Gemeinwesen die Ertragsausfälle im Nachgang zur Umsetzung des STAF kompensieren, so dass ab dem Jahr 2023 alle Gemeinwesen höhere Erträge aufwiesen als im Jahr 2019. Anschliessend stiegen die Erträge weiter. Bis 2025 stiegen dabei die Erträge in Glarus Nord (+28 %) am stärksten, gefolgt von Glarus (+15 %), Glarus Süd (+14 %) und dem Kanton (+12 %).

Abbildung 8. Entwicklung Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen seit 2019



Die Gemeinde Glarus Nord musste anders als im Jahr 2019 prognostiziert nicht nur keinen Rückgang der Gewinnsteuern tragen, sondern konnte ihre Steuererträge insgesamt am deutlichsten steigern. Die Gemeinde profitierte dabei anders als prognostiziert auch von einem stetigen Anstieg der von ehemaligen Statusgesellschaften entrichteten Gewinnsteuern. Zusätzlich profitierte die Gemeinde von den STAF-Ausgleichszahlungen aus dem kantonalen Finanzausgleich. Angesichts der hohen Gewinnsteuern ehemaliger Statusgesellschaften besteht deshalb für die Zahlungen aus dem STAF-Ausgleich keine sachliche Grundlage.

Die Gemeinde Glarus konnte ihre Steuererträge zwar ebenfalls steigern, musste jedoch bei den Gewinnsteuern aufgrund der Wegzüge der ehemaligen Statusgesellschaften – anders als prognostiziert – einen Rückgang verkraften. Zusätzlich leistet die Gemeinde seit dem Jahr 2020 deutlich höhere Ausgleichszahlungen in den Ressourcenausgleich.

Die Gemeinde Glarus Süd war von der Senkung des Gewinnsteuersatzes ähnlich wie prognostiziert betroffen. Sie konnte die Mindereinnahmen über die Zeit durch höhere Erträge bei den natürlichen Personen aber ebenfalls kompensieren. Dank den erhöhten Ausgleichszahlungen aus dem kantonalen Finanzausgleich weist sie bei ihren Erträgen insgesamt aber trotzdem ein hohes Wachstum aus.

Der Kanton wies das tiefste Ertragswachstum aller Gemeinwesen auf. Während die Steuererträge gemäss dem gewichteten Durchschnitt aller Gemeinden wuchsen, erhielt er insbesondere tiefere Ausgleichszahlungen aus dem nationalen Finanzausgleich als erwartet und musste gleichzeitig höhere Ausgleichszahlungen in den innerkantonalen Finanzausgleich leisten. Diese wurden durch den höheren Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer nur teilweise kompensiert.

Die Berichterstattung bestätigt die im Jahr 2022 vorgenommene Analyse der Auswirkungen der Umsetzung des STAF im Kanton Glarus. Demnach entwickelten sich die Erträge der Gemeinden insgesamt positiver als diejenigen des Kantons. Auch beim Wegfall des STAF-Ausgleichs von insgesamt 1,5 Millionen Franken hätte die Gemeinde Glarus Nord bis 2025 unverändert das stärkste Wachstum ausgewiesen (26 %). Einzig der Kanton (13 %) hätte ein leicht stärkeres Wachstum ausgewiesen als die Gemeinde Glarus Süd (12 %).

Für eine Weiterführung des STAF-Ausgleichs von 1,5 Millionen Franken gibt es demnach keine sachliche Grundlage. Er ist per Ende 2027 ersatzlos auslaufen zu lassen.

5. Beantragte Änderungen

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und die beiliegenden Berichte soll der Finanzausgleich wie folgt angepasst werden:

5.1. Ressourcenausgleich

Der bestehende horizontale Ressourcenausgleich soll um einen vertikalen Ressourcenausgleich ergänzt werden. Mit diesem soll der Kanton im Falle von weiter steigenden Disparitäten besonders ressourcenschwache Gemeinden zusätzlich unterstützen. Als besonders ressourcenschwach soll dabei eine Gemeinde mit einem Ressourcenindex von unter 86,5 Prozent des kantonalen Durchschnitts nach dem horizontalen Ressourcenausgleich gelten. Liegt der Ressourcenindex einer Gemeinde nach dem horizontalen Ressourcenausgleich unter 86,5 Prozent, erhält sie 80 Prozent der Differenz zu diesen 86,5 Prozent vom Kanton erstattet. Die Festlegung der Ausgleichsobergrenze auf 86,5 Prozent orientiert sich an der im nationalen Finanzausgleich geltenden Mindestausstattung und stärkt die Absicherung besonders ressourcenschwacher Gemeinden. Da weiterhin lediglich 80 Prozent der Differenz ausgeglichen werden, bleibt für die betroffene Gemeinde ein Anreiz bestehen, ihre Ressourcensituation selbst zu verbessern.

Mit dieser Ergänzung wird sichergestellt, dass ressourcenschwache Gemeinden auch bei gegenüber heute deutlich höheren Disparitäten über genügend finanzielle Mittel verfügen, um ihre Aufgaben mit einer massvollen Steuerbelastung zu erfüllen. Gleichzeitig wird verhindert, dass ressourcenstarke Gemeinden durch eine Erhöhung des Disparitätenabbaus zusätzlich belastet werden.

Das Ressourcenpotenzial soll zudem neu mit dem durchschnittlichen gewichteten Gemeindesteuerfuss multipliziert werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Bemessungsgrundlage die finanzielle Leistungsfähigkeit und deren Unterschiede zwischen den Gemeinden möglichst gut abbildet. Die Anpassung hat jedoch keine Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen, da diese Gewichtung heute bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen vorgekommen wird.

5.2. Lastenausgleich

Da sich die Höhe der Sonderlasten wissenschaftlich nicht valide herleiten lässt, muss die Dotation des Lastenausgleichs politisch festgelegt werden. Dabei sind einerseits die bisherigen und künftigen Entwicklungen im Finanzausgleich und andererseits die Finanzlage von Kanton und Gemeinden zu berücksichtigen.

Der Regierungsrat beantragt, die Dotation des Lastenausgleichs um 0,5 Millionen Franken auf insgesamt 3,5 Millionen Franken zu erhöhen. Der bestehende Lastenausgleich wird dabei unverändert beibehalten. Die zusätzliche Dotation kommt damit vollständig der Gemeinde Glarus Süd zugute.

Mit dieser Lösung wird den strukturellen Sonderlasten der Gemeinde Glarus Süd als ressourcenschwächster Gemeinde und Gemeinde mit den grössten geografisch-topografischen Sonderlasten gezielt Rechnung getragen. Dies entspricht auch den Erkenntnissen der Hochschule Luzern. Diese zeigt auf, dass die Gemeinde Glarus Süd trotz insgesamt geringer Unterschiede zwischen den Gemeinden den höchsten Nettoaufwand pro Einwohner aufweist (vgl. Bericht HSLU, S. 14). Durch die Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs wird zudem der Wegfall des befristeten STAF-Ausgleichs kompensiert. Eine darüber hinausgehende Erhöhung der Dotation erachtet der Regierungsrat hingegen weder als sachlich gerechtfertigt noch mit Blick auf die finanzielle Entwicklung des Kantons als angezeigt. Zu berücksichtigen ist dabei auch die von der Gemeinde Glarus Süd in Auftrag gegebene Effizienzanalyse und Verzichtsplanung, die ein erhebliches Entlastungspotenzial aufzeigt. Der Regierungsrat erwartet, dass die Gemeinde Glarus Süd die daraus abgeleiteten Massnahmen konsequent umsetzt und damit selbst einen massgeblichen Beitrag zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation leistet.

Im Rahmen der Arbeiten zum Wirksamkeitsbericht wurden verschiedene alternative Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Lastenausgleichs vertieft geprüft.

Die Hochschule Luzern nannte als Möglichkeit, den bisherigen geografisch-topografischen Lastenausgleich um einen soziodemografischen Lastenausgleich zu ergänzen. Der geografisch-topografische Lastenausgleich würde weiterhin ausschliesslich der Gemeinde Glarus Süd zugutekommen. Vom neuen soziodemografischen Lastenausgleich würden hingegen die Gemeinden Glarus und Glarus Nord profitieren.

Der Regierungsrat hat diesen Vorschlag eingehend geprüft. Er gelangt jedoch zum Schluss, dass ein zusätzlicher soziodemografischer Lastenausgleich im Kanton Glarus nicht angezeigt ist. Anders als in vielen anderen Kantonen werden die beiden kostenintensivsten Aufgabenbereiche Gesundheit und Soziales im Kanton Glarus bereits vollständig durch den Kanton finanziert. Darüber hinaus trägt der Kanton mit den Kosten des höheren Schulwesens und der Sonderschulung bereits heute rund 43 Prozent der gesamten Bildungskosten

von Kanton und Gemeinden. Vor diesem Hintergrund sind die verbleibenden soziodemografisch bedingten Lasten der Gemeinden vergleichsweise gering und rechtfertigen keinen zusätzlichen Lastenausgleich. Der Regierungsrat erachtet deshalb eine gezielte Stärkung des bestehenden Lastenausgleichs als zweckmässiger als eine grundlegende Neugestaltung des Systems.

Hinzu kommt, dass die Gemeinden Glarus und Glarus Nord sowohl über ein deutlich höheres Ressourcenpotenzial als auch insgesamt über günstigere strukturelle Voraussetzungen für ihre weitere Entwicklung verfügen als die Gemeinde Glarus Süd. Während die Gemeinde Glarus Süd sowohl hinsichtlich ihres Ressourcenpotenzials als auch ihrer strukturellen Sonderlasten eine besondere Ausgangslage aufweist, besteht kein nachvollziehbarer Grund für eine finanzielle Unterstützung der beiden anderen Gemeinden durch den Kanton. Die Erhöhung der Dotation des bestehenden Lastenausgleichs stellt deshalb die zielgerichtetere und insgesamt sachgerechtere Lösung dar.

Ebenfalls geprüft wurde die Schaffung eines zweckgebundenen Fonds für ressourcenschwache Gemeinden. Mit einem solchen Fonds könnten einzelne Projekte zur Stärkung ressourcenschwacher Gemeinden unterstützt werden. Der Regierungsrat verzichtet jedoch auf eine Weiterverfolgung dieser Variante. Einerseits bestehen bereits heute verschiedene Möglichkeiten, Projekte mit kantonalen Beiträgen zu unterstützen. Andererseits können die Gemeinden die Mittel aus dem Lastenausgleich bereits nach geltendem Recht eigenverantwortlich auch für Entwicklungsprojekte einsetzen. Hinzu kommt, dass diese Variante im Rahmen der Vernehmlassung von keinem Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt wurde (vgl. Ziff. 6).

5.3. STAF-Ausgleich

Der STAF-Ausgleich soll Ende 2027 ersatzlos auslaufen. Wie die Berichterstattung zeigt, ist eine Weiterführung des STAF-Ausgleichs nicht mehr gerechtfertigt. Von den wegfallenden 1,5 Millionen Franken sollen wie ausgeführt 0,5 Millionen Franken zur Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs verwendet werden.

6. Vernehmlassungsverfahren

6.1. Vorgehen und Rücklauf

Der Regierungsrat beauftragte das Departement Finanzen und Gesundheit am 31. März 2026 mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und dem Wirksamkeitsbericht 2026. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 30. Juni 2026.

Es gingen Stellungnahmen der drei Gemeinden, der im Landrat vertretenen politischen Parteien sowie von zwei kantonalen Departementen ein.

6.2. Generelle Beurteilung der Vorlage

Die Vorlage wurde insgesamt positiv aufgenommen. Insbesondere die periodische Überprüfung des Finanzausgleichs sowie die vorgeschlagene Weiterentwicklung des Systems wurden mehrheitlich begrüsst.

Die Einführung eines vertikalen Ressourcenausgleichs sowie die neue Berechnung des Ressourcenpotenzials fanden breite Unterstützung (Gemeinden Glarus und Glarus Süd; Die Mitte, FDP, GLP, Grüne, SP und SVP). Die SP beantragte als einzige Partei Anpassungen an der Ausgestaltung des vertikalen Ressourcenausgleichs. Sie verlangte eine Erhöhung der Ausgleichsobergrenze von 85 auf 86,5 Prozent sowie die Berechnung des Ressourcenpotenzials auf Basis eines Mehrjahresdurchschnitts.

Beim Lastenausgleich gingen die Meinungen auseinander. Die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Beibehaltung des heutigen Lastenausgleichs mit einer Erhöhung der Dotation auf 4 Millionen Franken wurde insbesondere von der Gemeinde Glarus Süd sowie den Grünen unterstützt. Für die Einführung eines zusätzlichen soziodemografischen Lastenausgleichs sprachen sich die Gemeinde Glarus, Die Mitte, GLP und SP aus. Die FDP verzichtete bewusst darauf, sich im Vernehmlassungsverfahren auf eine der beiden Varianten festzulegen. Ein Fonds für ressourcenschwache Gemeinden als weitere mögliche Alternative wurde von keinem Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt. Hinsichtlich der Dotation des Lastenausgleichs beantragte die Gemeinde Glarus eine Erhöhung auf mindestens 5 Millionen Franken, während die Grünen eine Dotation von 6 Millionen Franken forderten. Demgegenüber sprach sich die SVP dafür aus, den heutigen Lastenausgleich unverändert beizubehalten und auf eine Erhöhung der Dotation zu verzichten.

Der ersatzlose Wegfall des STAF-Ausgleichs wurde ebenfalls mehrheitlich unterstützt (Gemeinde Glarus, Die Mitte, SP und SVP). Die Gemeinden Glarus Süd und Glarus Nord sprachen sich demgegenüber gegen einen ersatzlosen Wegfall aus. Die Gemeinde Glarus Süd beantragte als Ersatz einen Härteausgleich und begründete dies damit, dass der STAF-Ausgleich zur Abfederung ihrer strukturellen finanziellen Nachteile diene. Die Gemeinde Glarus Nord beantragte eine Weiterführung des STAF-Ausgleichs und machte geltend, dass dessen Wegfall für sie ebenfalls einschneidend sei. Sie verwies insbesondere auf die finanziellen Belastungen durch das Schulhaus Obererlen (Investitionskosten von rund 40 Mio. Fr.), die jährlich wiederkehrenden Kosten der Lintharena von rund 2,2 bis 2,5 Millionen Franken sowie auf erhebliche Erschliessungsaufwendungen in den Gebieten Biäsche und Flugplatz Mollis, die in den vergangenen Jahren teilweise durch den STAF-Ausgleich mitgetragen worden seien.

6.3. Berücksichtigte Anliegen

Der Regierungsrat prüfte die Stellungnahmen eingehend. Angesichts der Vernehmlassungsergebnisse hält er an der Einführung des vertikalen Ressourcenausgleichs, der neuen Berechnung des Ressourcenpotenzials sowie am ersatzlosen Auslaufen des STAF-Ausgleichs fest. Dabei übernimmt er den Antrag der SP auf eine Erhöhung der Ausgleichsobergrenze des vertikalen Ressourcenausgleichs.

Beim Lastenausgleich hält der Regierungsrat nach Würdigung der unterschiedlichen Stellungnahmen am bestehenden System fest, reduziert die gegenüber der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Erhöhung der Dotation jedoch von 1 Million auf 0,5 Millionen Franken. Die Dotation beträgt damit neu 3,5 Millionen Franken. Die zusätzlichen 0,5 Millionen Franken kommen vollständig der Gemeinde Glarus Süd zugute.

Ausschlaggebend hierfür ist insbesondere, dass die Gemeinde Glarus Süd sowohl die ressourcenschwächste Gemeinde als auch jene mit den grössten geografisch-topografischen Sonderlasten ist. Mit der Erhöhung der Dotation des bestehenden Lastenausgleichs kann dieser Situation gezielt Rechnung getragen werden. Zugleich bleibt das bewährte und einfach ausgestaltete System des Lastenausgleichs erhalten.

Mit der Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs auf 3,5 Millionen Franken wird gleichzeitig dem Anliegen der Gemeinde Glarus Süd nach einer Kompensation des wegfallenden STAF-Ausgleichs Rechnung getragen. Ein zusätzlicher Härteausgleich erweist sich damit als nicht notwendig.

6.4. Nicht berücksichtigte Anliegen

Der Regierungsrat verzichtet darauf, den Lastenausgleich grundlegend neu auszugestalten. Nicht übernommen wurden insbesondere die Anträge auf Einführung eines zusätzlichen soziodemografischen Lastenausgleichs. Von einem solchen würden die Gemeinden Glarus

und Glarus Nord finanziell profitieren. Diese Gemeinden benötigen diese Unterstützung jedoch nicht. Hinzu kommt, dass die Notwendigkeit eines soziodemografischen Lastenausgleichs im Kanton Glarus aufgrund der Übernahme der Gesundheits- und Sozialkosten durch den Kanton sowie der bereits heute hohen kantonalen Beteiligung an den Bildungskosten insgesamt kritisch zu beurteilen ist.

Nicht übernommen wurde auch der Antrag der SP auf eine Berechnung des Ressourcenpotenzials auf Basis eines Mehrjahresdurchschnitts. Der Regierungsrat erachtet die jährliche Berechnung des Ressourcenpotenzials auf Basis der vorletzten Steuerrechnung trotz der damit verbundenen Schwankungen als vertretbar.

Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die Anträge der Gemeinde Glarus und der Grünen auf eine Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs auf mindestens 5 bzw. 6 Millionen Franken sowie der Antrag der SVP, die heutige Dotation von 3 Millionen Franken beizubehalten. Der Regierungsrat erachtet die vorgeschlagene Dotation von 3,5 Millionen Franken als ausgewogene Lösung. Sie trägt den strukturellen Sonderlasten der Gemeinde Glarus Süd angemessen Rechnung und kompensiert den Wegfall des bisherigen STAF-Ausgleichs vollständig. Eine weitergehende Verbesserung ihrer finanziellen Situation hat die Gemeinde durch die konsequente Umsetzung der im Rahmen der Effizienzanalyse und Verzichtsplanung identifizierten Massnahmen anzustreben.

Nicht berücksichtigt wurden schliesslich auch die Anträge der Gemeinden Glarus Süd und Glarus Nord, den STAF-Ausgleich über das Jahr 2027 hinaus beizubehalten bzw. durch einen neuen Härteausgleich zu ersetzen. Die Auswirkungen der STAF-Reform wurden bereits im Jahr 2022 und werden mit dem vorliegenden Wirksamkeitsbericht erneut überprüft. Die Berichterstattung zeigt, dass sich die Erträge der Gemeinden insgesamt günstiger entwickelt haben als jene des Kantons und eine Weiterführung des STAF-Ausgleichs deshalb nicht angezeigt ist. Dem Anliegen der Gemeinde Glarus Süd wird mit der Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs bereits Rechnung getragen, sodass ein zusätzlicher Härteausgleich nicht notwendig ist. Soweit die Gemeinde Glarus Nord ihre Forderung mit den finanziellen Belastungen einzelner Aufgaben, Investitionen oder Einrichtungen begründet, vermag dies eine Weiterführung des STAF-Ausgleichs ebenfalls nicht zu rechtfertigen. Der innerkantonale Finanzausgleich dient dem Ausgleich unterschiedlicher Ressourcen und struktureller Lasten und nicht der Finanzierung einzelner kommunaler Aufgaben oder Projekte.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

7.1. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

Artikel 55a; Finanzausgleich

Artikel 55a der Kantonsverfassung hält fest, dass der Ressourcenausgleich durch die Gemeinden finanziert wird. Mit der Einführung eines vertikalen Ressourcenausgleichs ändert sich dies, weshalb auch in der Kantonsverfassung die (potenzielle) Mitfinanzierung des Ressourcenausgleichs durch den Kanton zu erwähnen ist.

7.2. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Artikel 3; Grundsatz

Bisher bestand im Ressourcenausgleich nur eine Ausgleichspflicht der Gemeinden (vgl. Abs. 3). Mit der Einführung des vertikalen Ressourcenausgleichs wird der Kanton – in Abhängigkeit der Entwicklung der Ressourcenpotenziale – Beiträge an besonders ressourcenschwache Gemeinden leisten. Welche Gemeinden als besonders ressourcenschwach und damit unterstützungsbedürftig gelten, wird im neuen Artikel 6a definiert.

Artikel 4; Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex

Neu soll bereits das Ressourcenpotenzial mit dem durchschnittlichen gewichteten Gemeindesteuerfuss multipliziert werden. Dafür entfällt die entsprechende Multiplikation bei der Berechnung des Ausgleichsbeitrags (vgl. Art. 6 Abs. 2).

Durch die 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 im geltenden Ressourcenausgleich zwar dadurch kompensiert, dass die Ausgleichszahlungen mit dem durchschnittlichen Steuerfuss gewichtet werden. Eine Anpassung der Bestimmung hat deshalb keine Auswirkungen auf die Höhe der Ausgleichszahlungen und die Ausgleichswirkung im Hinblick auf eine Reduktion der Disparitäten. Eine Gewichtung der einfachen Steuer, verbunden mit einer entsprechenden Anpassung bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen, vereinfacht jedoch die Beurteilung und Interpretation der Ausgleichswirkung und gestaltet das System noch transparenter und einfacher.

Artikel 6; Horizontaler Ressourcenausgleich

In der Sachüberschrift und in Absatz 1 wird in Abgrenzung zum neuen Artikel 6a präzisiert, dass es sich beim bestehenden Ressourcenausgleich um einen horizontalen Ausgleich, d. h. einen Ausgleich unter den Gemeinden, handelt.

In Absatz 2 wird die Multiplikation mit dem durchschnittlichen gewichteten Gemeindesteuerfuss gestrichen, da diese neu bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials vorgenommen wird (vgl. Art. 4 Abs. 2).

Artikel 6a; Vertikaler Ressourcenausgleich

Der neue Artikel 6a regelt den vertikalen, d. h. den vom Kanton finanzierten Ressourcenausgleich. In Absatz 1 wird dabei im Grundsatz festgelegt, welche Gemeinden vom vertikalen Ressourcenausgleich profitieren. Es sind dies jene Gemeinden, deren Ressourcenindex auch nach dem horizontalen Ressourcenausgleich unter der Ausgleichsobergrenze liegt.

Die Ausgleichsobergrenze liegt dabei bei 86,5 Prozent des kantonalen Durchschnitts des Ressourcenpotenzials pro Einwohner (Abs. 2), d. h. bei einem Ressourcenindex von 86,5 Prozent nach dem horizontalen Ressourcenausgleich.

Der Ausgleichsbeitrag aus dem vertikalen Ressourcenausgleich beträgt 80 Prozent der Differenz zwischen der Ausgleichsobergrenze und dem Ressourcenindex nach dem horizontalen Ressourcenausgleich (Abs. 3). Die besonders ressourcenschwachen Gemeinden haben damit weiterhin einen Anreiz, ihre Situation zu verbessern.

Artikel 10; Dotation, Anpassung und Finanzierung des Lastenausgleichs

Die Dotation des Lastenausgleichs wird um 0,5 Millionen Franken auf 3,5 Millionen Franken pro Jahr erhöht (Abs. 1). Im Übrigen bleibt der Lastenausgleich unverändert.

7.3. Inkrafttreten

Die Änderungen der Kantonsverfassung und des Finanzausgleichsgesetzes treten am 1. Januar 2028 in Kraft.

8. Auswirkungen

Tabelle 1 zeigt die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderung unter der Annahme von ansonsten unveränderten Werten beim Ressourcen- und Lastenausgleich auf. Da Ende 2027 der STAF-Ausgleich wegfällt, werden die Auswirkungen einerseits dem Jahr 2027 (mit STAF-Ausgleich) sowie dem Jahr 2028 ohne Gesetzesänderung gegenübergestellt.

Tabelle 1. Finanzielle Auswirkungen

	2027	2028 ohne Änderung	2028 mit Änderung
Glarus Nord	873'448	-126'552	-126'552
Ressourcenausgleich	-126'552	-126'552	-126'552
Lastenausgleich	0	0	0
STAF-Ausgleich	1'000'000	0	0
Glarus	-791'050	-791'050	-791'050
Ressourcenausgleich	-791'050	-791'050	-791'050
Lastenausgleich	0	0	0
STAF-Ausgleich	0	0	0
Glarus Süd	4'417'602	3'917'602	4'417'602
Ressourcenausgleich	917'602	917'602	917'602
Lastenausgleich	3'000'000	3'000'000	3'500'000
STAF-Ausgleich	500'000	0	0
Kanton Glarus	-4'500'000	-3'000'000	-3'500'000
Ressourcenausgleich	0	0	0
Lastenausgleich	-3'000'000	-3'000'000	-3'500'000
STAF-Ausgleich	-1'500'000	0	0

Durch die Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs um 0,5 Millionen Franken steigt auch der ab 2028 erwartete Aufwandüberschuss des Kantons gegenüber dem Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2027–2029 im selben Umfang. Gegenüber dem Jahr 2027 wird der Kanton trotz der höheren Dotation des Lastenausgleichs um netto 1 Million Franken entlastet, da der STAF-Ausgleich gleichzeitig Ende 2027 ausläuft.

Die zusätzliche Dotation des Lastenausgleichs kommt dabei der Gemeinde Glarus Süd zugute. Sie führt dazu, dass die Gemeinde Glarus Süd trotz des Wegfalls des STAF-Ausgleichs insgesamt gleich hohe Ausgleichszahlungen erhält wie bisher. Die Gemeinde Glarus Nord erhält aufgrund des ersatzlos auslaufenden STAF-Ausgleichs künftig 1 Million Franken weniger als bisher, was angesichts des deutlichen Wachstums ihrer Steuererträge vertretbar ist. Für die Gemeinde Glarus haben die Änderungen keine Auswirkungen.

Vorerst hat auch die Einführung des vertikalen Ressourcenausgleichs keine finanziellen Auswirkungen. Er bietet besonders ressourcenschwachen Gemeinden künftig eine zusätzliche Sicherheit, kann für den Kanton bei zunehmenden Disparitäten jedoch zu zusätzlichen Ausgleichszahlungen führen.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. die beiliegenden Verfassungs- und Gesetzesänderungen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten; und*
- 2. den Wirksamkeitsbericht 2026 über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden zur Kenntnis zu nehmen.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Dr. Markus Heer, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE KV
- Synopse KV
- SBE FAG
- Synopse FAG
- Bericht Hochschule Luzern vom 22. Dezember 2025
- Bericht STAF-Ausgleich