

---

Institut für Systemisches Management  
und Public Governance



Universität St.Gallen

## Wirksamkeitsbericht 2015 des Finanzausgleichs im Kanton Glarus (2011-2014)

Marisa Schudel  
Rorschacher Strasse 120  
9000 St. Gallen  
+41 78 837 82 94

St. Gallen, November 2015

## Management Summary

Ziel dieses Wirksamkeitsberichts ist es, Aussagen über die mittel- und langfristigen Wirkungen des neuen Finanzausgleichs im Kanton Glarus zu machen. Die Betrachtungsperiode umfasst die Jahre 2011-2014, namentlich die ersten vier Jahre seit der Einführung des neuen Finanzausgleichsgesetzes im Kanton Glarus.

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

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

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

Die Abbildung des Ressourcenpotenzials im Kanton Glarus ist korrekt. Die verwendeten Faktoren sind unbeeinflussbar und werden auf Basis der aktuellsten verfügbaren Daten ermittelt. Politisch zu prüfen wäre ein Miteinbezug der quellenbesteuerten Einnahmen sowie die Berücksichtigung der Einnahmen aus Wasserkraft. Beide Faktoren hätten einen Einfluss auf das Ressourcenpotenzial der einzelnen Gemeinden.

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

Es kann gesagt werden, dass die Lastenausgleichsgefässe Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte bewertet anhand der Kriterien der Unbeeinflussbarkeit und der Abbildung von übermässigen Lasten die richtigen Lasten im Kanton Glarus abbilden. Jedoch muss auch hier angemerkt werden, dass nur die Gemeinde Glarus Süd übermässige Lasten aufweist und daher alleine von den Ausgleichszahlungen profitieren sollte. Die gewählten Indikatoren zur Berechnung des Lastenausgleichs sind in den

Bereichen Alpen und Bevölkerungsdichte sinnvoll. Einzig der Indikator Waldfläche bildet das Kriterium Wald nicht genügend adäquat ab, weshalb hier weitere Indikatoren zu prüfen wären. Das festgelegte Verhältnis der Lastenausgleichsgefässe bildet die effektiven Lasten relativ gut ab und soll daher beibehalten werden.

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

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

Tabelle 1: Übersicht Massnahmen

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

## Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage .....	7
1.1	Der Finanzausgleich im Kanton Glarus .....	7
1.2	Zielerreichung des Finanzausgleichs .....	8
2	Finanzautonomie.....	9
3	Ressourcenausgleich .....	10
3.1	Horizontaler Ausgleich .....	10
3.2	Ausgleich Steuerkraft .....	10
3.2.1	Steuerkraft pro Einwohner (Ressourcenpotenzial).....	11
3.2.2	Standortwettbewerb.....	13
3.2.3	Fazit Annäherung der Steuerkraft.....	14
3.2.4	Berechnung Alternativen zur aktuellen Mindestausstattung .....	15
3.2.5	Fazit Alternativen .....	21
3.3	Steuerbelastung .....	22
3.3.1	Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeinden.....	23
3.3.2	Fazit .....	24
3.4	Abbildung Ressourcenpotenzial / Ressourcenstärke .....	24
3.4.1	Angemessene Abbildung Ressourcenpotenzial / Ressourcenstärke.....	25
3.4.2	Aktualität und Robustheit .....	29
3.4.3	Nicht-Beeinflussbarkeit .....	29
3.4.4	Fazit .....	30
4	Lastenausgleich .....	31
4.1	Werden die tatsächlichen Lasten abgebildet? .....	33
4.1.1	Unbeeinflussbarkeit .....	33
4.1.2	Übermässige Belastung .....	34
4.1.3	Fazit .....	35
4.2	Werden die Lasten mit den richtigen Indikatoren berechnet?.....	35
4.2.1	Alpen.....	35
4.2.2	Wald .....	37
4.2.3	Bevölkerungsdichte .....	38
4.2.4	Fazit .....	41
4.3	Angemessenes Verhältnis der Lastenausgleichsgefässe.....	41
4.4	Ist die Dotation des Lastenausgleichs angemessen? .....	42
4.5	Sind weitere Lasten aufzunehmen? .....	43

4.5.1 Standortnachteil.....	43
4.5.2 Höhe und Steilheit.....	44
4.5.3 Zentrumslasten.....	44
4.5.4 Altersstruktur .....	44
4.5.5 Bildung.....	47
4.6 Fazit Lastenausgleich.....	51
Anhang:.....	52
A Kennzahlen Ressourcenausgleich.....	53
B Mathematische Formel Berechnung Alternative 3 .....	55
C Kennzahlen Lastenausgleich.....	56
D Lastenaufteilung.....	57
E Regressionsanalysen.....	63
F Lasten Bildung.....	65

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell Kanton Glarus .....	8
Abbildung 2: Ressourcenpotenzial 2011-2014 .....	11
Abbildung 3: Ressourcenindex 2011-2014 .....	12
Abbildung 4: Disparität der Pro-Kopf Steuerkraft .....	13
Abbildung 5: Ressourcenpotenzial bei Mindestausstattung 95%; zwei Gebergemeinden.....	15
Abbildung 6: Disparität bei Mindestausstattung 95%; zwei Gebergemeinden .....	16
Abbildung 7: Ressourcenpotenzial bei Mindestausstattung 95%; eine Gebergemeinde .....	17
Abbildung 8: Disparität bei Mindestausstattung 95%; eine Gebergemeinde .....	18
Abbildung 9: Ressourcenpotenzial bei Disparitätenabbau 40%.....	20
Abbildung 10: Disparität der Pro-Kopf Steuerkraft bei Disparitätenabbau 40%.....	21
Abbildung 11: Nettovermögen pro Einwohner (Nettoschuld I) .....	24
Abbildung 12: Quellensteuer nat. Personen pro Einwohner .....	26
Abbildung 13: Abgeltungen in Prozent (Wasserzinsen & Bezugsrechte) .....	27
Abbildung 14: Ressourcenindex inkl. Wasserzinsen.....	28
Abbildung 15: Lastenausgleich 2011-2014 pro Gefäss und Gemeinde .....	31
Abbildung 16: Finanzielle Auswirkungen.....	33
Abbildung 17: Aufwände Alpwirtschaft 2011-2014 .....	36
Abbildung 18: Aufwände Forstwirtschaft 2011-2014.....	37
Abbildung 19: Bevölkerungsdichte (Einwohner/km <sup>2</sup> ) .....	38
Abbildung 20: Aufwände Bevölkerungsdichte 2011-2014 .....	40

Abbildung 21: Verhältnis Lastenausgleichsgefässe .....	41
Abbildung 22: Hochbetagte pro Einwohner .....	45
Abbildung 23: Lastenaufteilung alle Gemeinden mit Hochbetagten .....	45
Abbildung 24: Aufwand pro hochbetagter Person .....	46
Abbildung 25: Lastenaufteilung alle Gemeinden mit Bildung .....	48
Abbildung 26: Entwicklung Schüleranteil Volksschule 2008-2014 .....	49
Abbildung 27: Aufwände Bildung 2011-2014 .....	49
Abbildung 28: Aufwände Bildung pro Schüler .....	50

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht Massnahmen .....	3
Tabelle 2: Quellensteuer natürliche Personen .....	25
Tabelle 3: Erträge aus Wasserkraft pro Gemeinde.....	27
Tabelle 4: Übermässige Belastung pro Gefäss und Gemeinde.....	34
Tabelle 5: Aufwände im Lastenausgleichsgefäss Bevölkerungsdichte .....	39
Tabelle 6: Übermässige Belastung Hochbetagte .....	46
Tabelle 7: Übermässige Lasten der Bildung.....	50

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Der Finanzausgleich im Kanton Glarus

Im Jahre 2006 beschlossen die Glarnerinnen und Glarner an der Landsgemeinde die bisher wohl grösste Gebietsreform in der Schweiz: Aus den 25 Ortsgemeinden, 18 Schulgemeinden und 9 Tagwen sollten drei grosse und starke Einheitsgemeinden werden. Nach einer vierjährigen Projekt- und Vorbereitungsphase wurde die Reform auf den 01. Januar 2011 vollzogen.

Mit der Gemeindestruktureform wurden eine Reform des interkommunalen Finanzausgleichs sowie eine Aufgabenneuverteilung zwischen Kanton und Gemeinden erforderlich. Der neue Finanzausgleich trat ebenfalls 2011 in Kraft. Die Totalrevision lehnt sich eng an den Bundesfinanzausgleich NFA an. Dieser besteht aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich.

Der horizontale Ressourcenausgleich begrenzt die Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden. Die Gemeinden erhalten eine Mindestausstattung an finanziellen Mitteln. Gemeinden, welche über geringere Mittel als die Mindestausstattung verfügen, erhalten von den anderen Gemeinden Beiträge. Diese Mindestausstattung wurde auf 85% des kantonalen Durchschnitts festgelegt, was zur Folge hatte, dass in der Periode 2011-2014 kein Ressourcenausgleich stattgefunden hat.

Der vertikale Lastenausgleich unterstützt jene Gemeinden, die aufgrund struktureller Gegebenheiten übermässig hohe und spezielle Lasten zu tragen haben. Dabei berücksichtigt der Glarner Lastenausgleich lediglich geografisch-topografische Unterschiede. Die Kriterien für den Lastenausgleich sind Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte. Er wird durch den Kanton finanziert und ist mit 1 Mio. CHF pro Jahr dotiert.

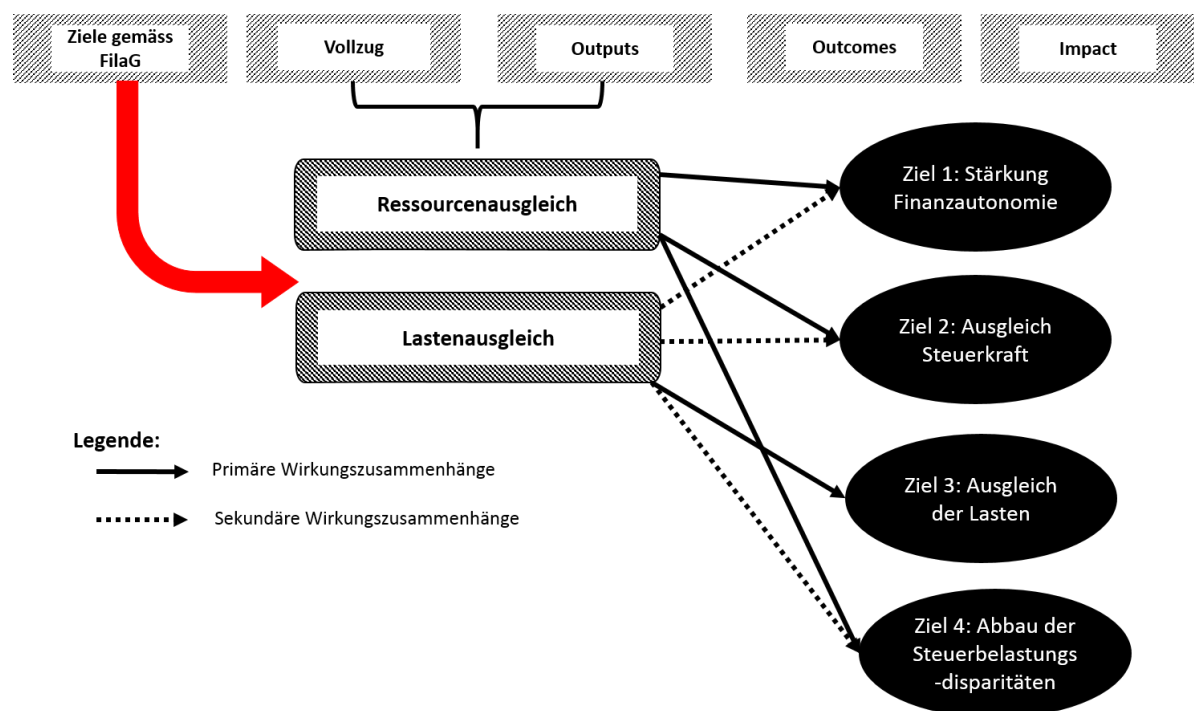


## 1.2 Zielerreichung des Finanzausgleichs

Gemäss Auftrag soll der vorliegende Wirksamkeitsbericht die mittel- und langfristigen Wirkungen des neuen Finanzausgleichsgesetzes im Kanton Glarus untersuchen. Um die Wirkungen des Glarner Finanzausgleichssystems zu messen, orientiert sich die Evaluation am Wirkungsmodell nach Bussmann/Klöti/Knoepfel<sup>1</sup>. Dieses besteht aus den fünf Stufen Ziele, Vollzug, Outputs, Outcomes und Impacts. Das Wirkungsmodell beschreibt die spezifischen Wirkungszusammenhänge einer Politik und orientiert sich an den Ebenen der Politikgestaltung. Das Wirkungsmodell geht von den strategischen Zielen aus, postuliert eine Vollzugsstruktur und formuliert Vorgaben für den Output. Dieser soll bei den Zielgruppen (Gemeinden) Wirkungen (Outcomes) erzielen und letztendlich positive Effekte in anderen Bereichen zur Folge haben (Impacts).

Für den Kanton Glarus wurde das folgende Wirkungsmodell basierend auf dem Finanzausgleichsgesetz definiert:

Abbildung 1: Wirkungsmodell Kanton Glarus



Für die Analyse der mittel- und langfristigen Wirkungen des Finanzausgleichsgesetzes sind demnach insbesondere die Stufen der Wirkungsentfaltung, namentlich Outcome und Impact von Bedeutung. Jedes Ziel wurde unter verschiedenen Gesichtspunkten analysiert und die effektive Erreichung bewertet. Zusätzlich wurden auch verschiedene Aspekte der Stufen Vollzug und Output untersucht, welche einen entscheidenden Einfluss auf die Erreichung der Ziele haben.

<sup>1</sup> Bussmann, W., Klöti, U. & Knoepfel, P. (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Frankfurt a.M.: Helbling und Lichtenhahn.

## 2 Finanzautonomie

Das Finanzausgleichsgesetz des Kantons Glarus beschreibt das dritte Ziel des Finanzausgleichs wie folgt (Art.1c):

„Der Finanzausgleich bezweckt eine Stärkung der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden.“

Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Verhältnis zwischen zweckfreien und zweckgebundenen Transferzahlungen. Je stärker Beiträge an die Erfüllung bestimmter Aufgaben gekoppelt sind, desto geringer ist die Eigenständigkeit der Gemeinden<sup>2</sup>. Laut Finanzausgleichsgesetz des Kantons Glarus sind sowohl die Transferzahlungen des Ressourcenausgleichs (Art. 3) als auch diejenigen des Lastenausgleichs (vgl. Memorial 2010, S. 76) nicht zweckgebunden.

Zusätzlich definiert die OECD<sup>3</sup> sechs Indikatoren zur Beschreibung der Finanzautonomie. Relevant für die Wirksamkeit des Finanzausgleichs ist dabei der Grad der Autonomie bei der Festlegung der Steuersätze. Im Rahmen des neuen Finanzausgleichsgesetzes wurde auch ein neuer Grundsatz im Steuergesetz eingeführt, welcher die Gemeinden ermächtigt, die für die Aufgabenerfüllung benötigten Steuern selbst zu erheben. Nach einer Übergangsphase von drei Jahren, in welcher die Maximalgrenze der Gesamtsteuern auf 114% festgesetzt wurde, sind die Gemeinden seit 2014 für die Festlegung des Steuerfusses völlig frei.

Zusammenfassend kann daher gesagt werden, dass der innerkantonale Finanzausgleich im Kanton Glarus das Ziel der Stärkung der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden erfüllt.

---

<sup>2</sup> Vgl. Bundesrat. (2014). *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. S. 62. Abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34085.pdf>

<sup>3</sup> Vgl. OECD Network on Fiscal Relations cross Levels of Government. (2006). *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. Working Paper No. 2*.

## 3 Ressourcenausgleich

### 3.1 Horizontaler Ausgleich

Der Ressourcenausgleich im Kanton Glarus basiert ausschliesslich auf horizontalen Transfers, was einen Unterschied zum NFA darstellt. Im NFA beträgt der Anteil der vertikalen Finanzierung knapp 60%. Daher gilt es, die Vorteile und Nachteile eines horizontalen Ausgleichs für den Kanton Glarus abzuwägen. Die Nachteile liegen auf der Hand: Bei nur drei Gemeinden müssen die finanzschwachen Gemeinden von einer oder höchstens zwei Gebergemeinden unterstützt werden. Dies bedeutet eine relativ hohe Summe an Transferleistungen pro Gemeinde.

Die Vorteile wiederum sind wie folgt: Basiert der Finanzausgleich ausschliesslich auf vertikalen Transfers, gibt es zu den Empfängergemeinden kein Gegengewicht. Gemeinden, welche keine Transferzahlungen erhalten, werden zwar von den Zahlungen an die anderen Gemeinden nicht begeistert sein, sie setzen sich aber höchstwahrscheinlich auch nicht dafür ein, die Transferzahlungen in Grenzen zu halten. Vielmehr werden sie darauf hinarbeiten, dass neue Kriterien in das Finanzausgleichssystem aufgenommen werden, durch welche sie ebenfalls begünstigt werden. Im Gegensatz dazu steht ein rein horizontaler Ausgleich wie es im Kanton Glarus der Fall ist. Den Empfängergemeinden stehen immerzu ebenso stark betroffene Gebergemeinden gegenüber, deren Interesse in einer möglichst geringen Umverteilung liegt.

Zudem sind horizontale Systeme um ein vielfaches transparenter als vertikale, da ihr Umverteilungsausmass stets bekannt ist. Auch aus Gründen der Effizienz sind horizontale Ausgleiche vorzuziehen, da mit der gleichen Transfersumme eine grössere Umverteilungswirkung erzielt werden kann als bei vertikalen. Politökonomisch ist daher ein horizontaler Ausgleich einem vertikalen Ausgleich vorzuziehen, da er Fehlanreize minimiert oder gänzlich eliminiert und ein möglichst schlankes Finanzausgleichssystem fördert<sup>4</sup>.

Ob das horizontale System im Fall Glarus seine Ziele erreicht, soll im Folgenden diskutiert werden. Die Kennzahlen zu den Kapiteln 3.2 bis 3.4 sind im Anhang 1A aufgeführt.

### 3.2 Ausgleich Steuerkraft

Das Finanzausgleichsgesetz des Kantons Glarus beschreibt das erste Ziel des Finanzausgleichs wie folgt (Art.1a):

„Der Finanzausgleich bezweckt einen Ausgleich der Steuerkraft der Gemeinden.“

Ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Wirksamkeit ist daher die Steuerkraft der einzelnen Gemeinden, welche nach dem Ausgleich resultiert. Dieser Wert zeigt die Steuererträge bei einheitlicher, von den Gemeinden nicht beeinflussbarer Basis. Über die Steuerkraft kann das Ressourcenpotenzial der Gemeinden unabhängig vom effektiven Steuerfuss verglichen werden. Geeigneter Ausgangswert ist der Ertrag aus der einfachen Steuer je Einwohner. Dies bedeutet konkret, dass die Einnahmen aus der Einkommens- und Vermögenssteuer natürlicher Personen und der Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen berücksichtigt werden. Das Ressourcenpotenzial pro Einwohner kann dann anhand der Staatssteuererträge ermittelt werden. Um das Ressourcenpotenzial zu erhalten, ist die Staatssteuer vom Steuerfuss auf die einfache Steuer von 100% hochzurechnen, den drei Gemeinden zuzuordnen und durch deren Einwohnerzahl zu teilen. Das

---

<sup>4</sup> Siehe auch: Rühl, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse. S. 92-93.

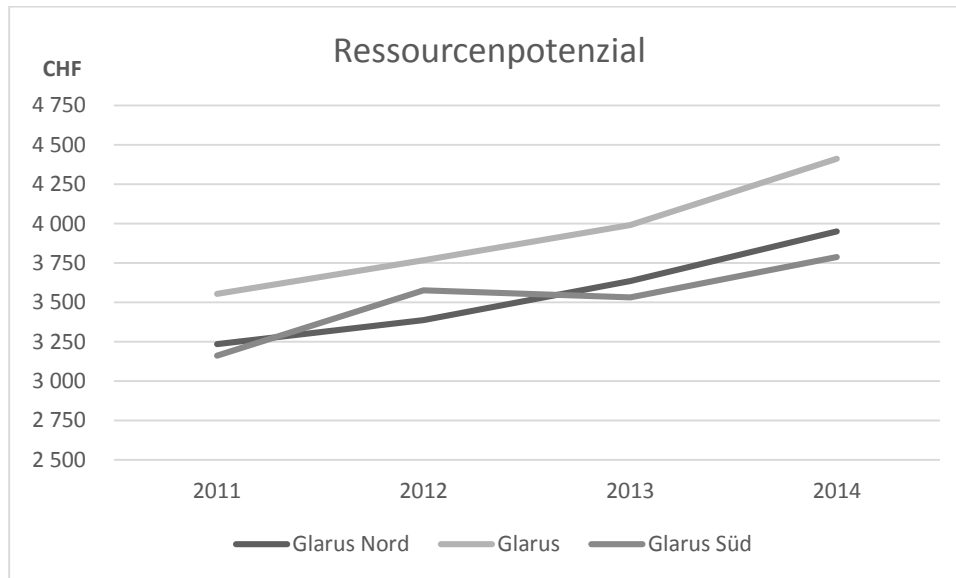
Ressourcenpotenzial (Steuerkraft pro Kopf) zeigt die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen je Einwohner.

Im Folgenden wird die Steuerkraftentwicklung in den Perioden 2011-2014 analysiert.

### 3.2.1 Steuerkraft pro Einwohner (Ressourcenpotenzial)

Abbildung 2: Ressourcenpotenzial 2011-2014

---



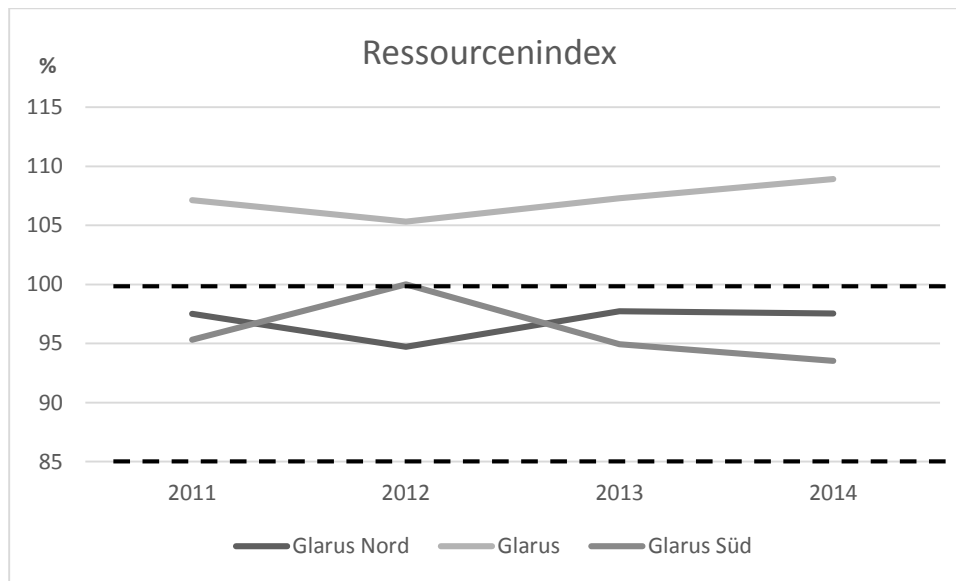
(Quelle: Amtsbericht 2011-2014)

Abbildung 2 zeigt das Ressourcenpotenzial pro Einwohner der einzelnen Gemeinden. Die Gemeinden im Kanton Glarus weisen eine mittlere Steuerkraft von 3316 CHF (2011) bis 4055 CHF (2014) auf. In allen Gemeinden fand zwischen 2011 und 2014 eine Steigerung des Ressourcenpotenzials statt.

Ebenfalls wichtig bei der Beurteilung der Wirksamkeit sind die Ressourcenindices der einzelnen Gemeinden und dessen Veränderung. Die Ressourcenindices der Gemeinden entsprechen ihrem Verhältnis zum kantonalen Mittel von 100%. Sie geben Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden und sind zudem relevant für das Erreichen der Mindestausstattung von 85%.

In der folgenden Grafik sind diese für die Periode 2011-2014 grafisch dargestellt:

Abbildung 3: Ressourcenindex 2011-2014



(Quelle: Amtsbericht 2011-2014)

Es fällt auf, dass der Ressourcenindex der Gemeinde Glarus konstant über dem kantonalen Durchschnitt (100%) liegt und die beiden Gemeinden Glarus Süd und Nord zumeist darunter liegen. Insbesondere bei der Gemeinde Glarus Süd ist eine Verschlechterung des Ressourcenindex in den letzten zwei Jahren zu beobachten.

Um die Entwicklung der Disparitäten in Bezug auf die Steuerkraft pro Kopf differenzierter zu analysieren, wird nachfolgend eine Darstellung mittels Box Plots verwendet.

#### Methodenbox: Box Plots

Box Plots zeigen die Verteilung von Werten (Disparitäten) grafisch auf. Ein Box Plot ist folgendermassen zu lesen:

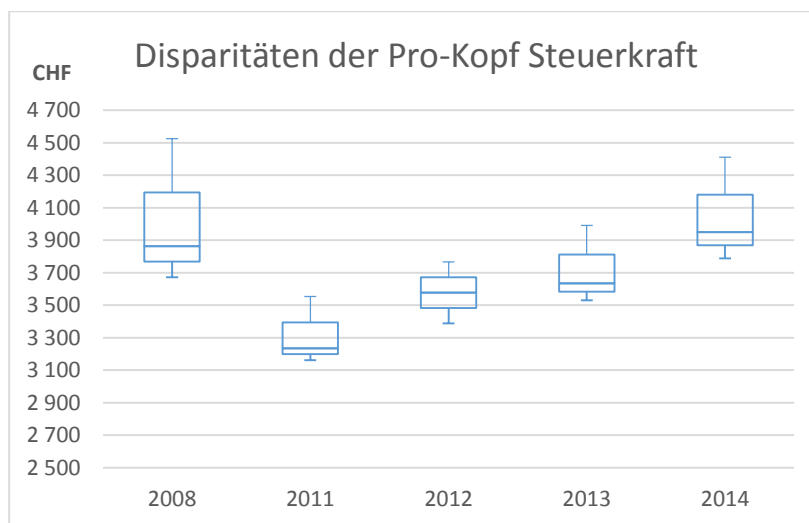
**Box:** In der Box liegen 50 Prozent der Werte. In der Box ist der Median eingezeichnet. Dies bedeutet, dass jeweils die Hälfte aller Gemeinden eine höhere / tiefere Steuerkraft pro Kopf aufweist. Die Box wird durch die Quartile bestimmt. Bei einer Analyse mit nur drei Gemeinden ist die Aussagekraft natürlich beschränkter, als bei einer Vielzahl Gemeinden.

**Whisker:** Die über die Box ausreichenden Linien werden als Whisker bezeichnet. Die Länge der Whisker beträgt maximal das 1,5-fache der Länge der Box. Der Endpunkt der Whisker liegt beim letzten Wert, welcher noch innerhalb der 1,5-fachen Länge der Box liegt.

**Ausreisser:** Beim Kanton Glarus wurden keine Ausreisser festgestellt. Zur Vollständigkeit aber: Als Ausreisser werden alle Werte ausserhalb der 1,5-fachen Länge der Box bezeichnet.

Je grösser die Box und je länger die Whisker, desto stärker streuen die Daten.

Abbildung 4: Disparität der Pro-Kopf Steuerkraft



Für den Vergleich der Disparität der Pro-Kopf Steuerkraft vor dem neuen Finanzausgleich wurden die Zahlen von 2008 verwendet. Es zeigt sich, dass die Disparitäten seit dem neuen Finanzausgleich stark abgenommen haben (Boxen werden kleiner, Whisker kürzer). Dies ist aber nicht auf den Ressourcenausgleich zurückzuführen sondern vielmehr auf die umfassende Gemeindestrukturreform<sup>5</sup>. Diese hat drei etwa gleich grosse Gemeinden zur Folge, deren Steuerkraft nicht gross voneinander abweichen.

Aus dem Diagramm wird zusätzlich ersichtlich, dass die Disparität der Steuerkraft in den Gemeinden insbesondere im Zeitraum 2012-2014 wieder anstieg. Die Boxen sind grösser und die Whisker länger. Es kann daher gesagt werden, dass zwar aufgrund der Gemeindestrukturreform eine Annäherung der Steuerkraft stattgefunden hat, die Disparitäten zwischen den Gemeinden jedoch in der ersten Periode des Finanzausgleichs wieder zugenommen haben. Das Ziel einer „Annäherung der Steuerkraft“ der Gemeinden ist demnach nur teilweise erfüllt.

### 3.2.2 Standortwettbewerb

Eines der wichtigsten Kriterien für die Beurteilung eines innerkantonalen Finanzausgleichssystems ist, wie stark es den freien Wettbewerb unter den Gemeinden fördert oder hindert. Entscheidend dafür ist die Grenzabschöpfungsquote. Sie sagt aus, um wie viele Rappen der Finanzausgleichsbetrag einer Gemeinde gekürzt (Empfängergemeinde) bzw. erhöht (Gebergemeinde) wird, wenn die Steuerkraft der Gemeinde um einen Franken steigt. 100 minus die Grenzabschöpfungsquote zeigt folglich, wie viele Rappen einer Gemeinde von einem Anstieg ihrer Steuerkraft um einen Franken nach dem Finanzausgleich bleibt.

Hohe Grenzabschöpfungsquoten senken für die Gemeinden den Anreiz, ihre Gemeinde für Steuerzahler attraktiv zu halten oder zu machen. Bei Abschöpfungsquoten zwischen 80 und 100%, wenn einer Gemeinde von einem zusätzlichen Franken Steuerkraft also weniger als 20 Rappen übrig bleiben, kann von einer weitgehenden Eliminierung des Standortwettbewerbs für die betroffene Gemeinde gesprochen werden.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Vgl. Rühli, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse. S. 144-145.

<sup>6</sup> Vgl. Rühli, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse. S. 110-111.

Im Kanton Glarus, mit einer Mindestausstattung von 85% würde folglich bei einer Umverteilung eine Grenzabschöpfungsquote von 100% für die Empfängergemeinde resultieren. Dies bedeutet, dass der Anreiz zur Verbesserung der Steuerkraft bei den Gemeinden unter der Mindestausstattung gleich Null ist.

### 3.2.3 Fazit Annäherung der Steuerkraft

Der Kanton Glarus und seine Gemeinden weisen im nationalen Vergleich nur sehr geringe Ressourcenunterschiede auf. Der Gini-Koeffizient lag 2012 gerade mal bei 0,02%<sup>7</sup>. Dies bedeutet, dass die Steuerkraft der einzelnen Gemeinden bereits sehr nahe beieinander liegt.

Das Ziel ‚eine Annäherung der Steuerkraft der Gemeinden‘ kann aufgrund der durchgeführten Analysewerten jedoch nur teilweise erreicht werden. Einerseits kann eine Verminderung der Disparitäten im Gegensatz zur Situation vor dem neuen Finanzausgleich beobachtet werden, andererseits fand in der Periode 2011-2014 wiederum eine Vergrößerung der Disparitäten statt.

Wie bereits in der Beschreibung der Ausgangslage erwähnt, hat der Kanton Glarus eine Mindestausstattung von 85% des Ressourcenindex festgelegt. Da alle Gemeinden immer über diesem Wert lagen (85% in Abbildung 3 eingezeichnet), hat der horizontale Ressourcenausgleich bis anhin nicht stattgefunden. Die Entscheidung, die Mindestausstattung auf 85% anzusetzen, beruht auf zwei Begründungen. Erstens hat man sich mit der Festlegung der Mindestausstattung am NFA des Bundes orientiert, welche ebenfalls bei 85% liegt. Zweitens sollten nur sehr grosse Unterschiede in der Steuerkraft ausgeglichen werden. Da jedoch ein Finanzausgleich bei nur drei Gemeinden ein Spezialfall in der Finanzausgleichslandschaft der Schweiz darstellt, sollte der Kanton Glarus sich nicht zu sehr auf die Vorgaben des Bundes stützen. Insbesondere bei der Gemeinde Glarus Süd ist eine Verschlechterung des Ressourcenindex zu beobachten und eine tendenzielle Vergrößerung der Disparitäten in der Analyseperiode wurde aufgezeigt. Zusätzlich wird eine Gemeinde, die unter die Mindestausstattung fällt, keinen Anreiz mehr haben, am Standortwettbewerb teilzunehmen. Deshalb sollen im Folgenden drei Alternativen zur Mindestausstattung von 85% vorgestellt und berechnet werden<sup>8</sup>:

1. Die Mindestausstattung wird auf 95% erhöht bei gleichbleibender Regel, dass die Gemeinden über der Mindestausstattung in den Ressourcenausgleich bezahlen und die Gemeinden unter der Mindestausstattung Mittel erhalten.
2. Die Mindestausstattung wird auf 95% erhöht bei der neuen Regel, dass nur die Gemeinden in den Ressourcenausgleich einzahlen, welche über dem kantonalen Durchschnitt (100%) liegen. Diese Option verhält sich analog zum NFA.
3. Ein Ressourcenausgleich ohne Mindestausstattung. Es wird ein konstanter Prozentsatz des Überschuss über dem kantonalen Durchschnitt (100%) des Ressourcenindex umverteilt. Die zu verteilende Summe wird von den Gemeinden über einem Steuerpotenzialindex von 100% finanziert und auf die begünstigten Gemeinden verteilt. Diese Option verhält sich analog zum Ressourcenausgleich im Kanton Bern, welcher in einem ersten Schritt den Disparitätenabbau vornimmt und zusätzlich in einem zweiten Schritt eine Mindestausstattung kennt. Dieser zweite Schritt soll hier jedoch weggelassen werden.

---

<sup>7</sup> Vgl. Rühli, L. (2013). *Umverteilung schafft Umverteilung*. Abrufbar unter: <http://www.avenir-suisse.ch/32572/kantonale-steuersysteme-umverteilung-schafft-umverteilung/>

<sup>8</sup> Die Alternativen 1 und 2 wurden analog der Berechnung des Memorial für die Landsgemeinde. (2010). *Finanzausgleich und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden*. S. 90.

### 3.2.4 Berechnung Alternativen zur aktuellen Mindestausstattung

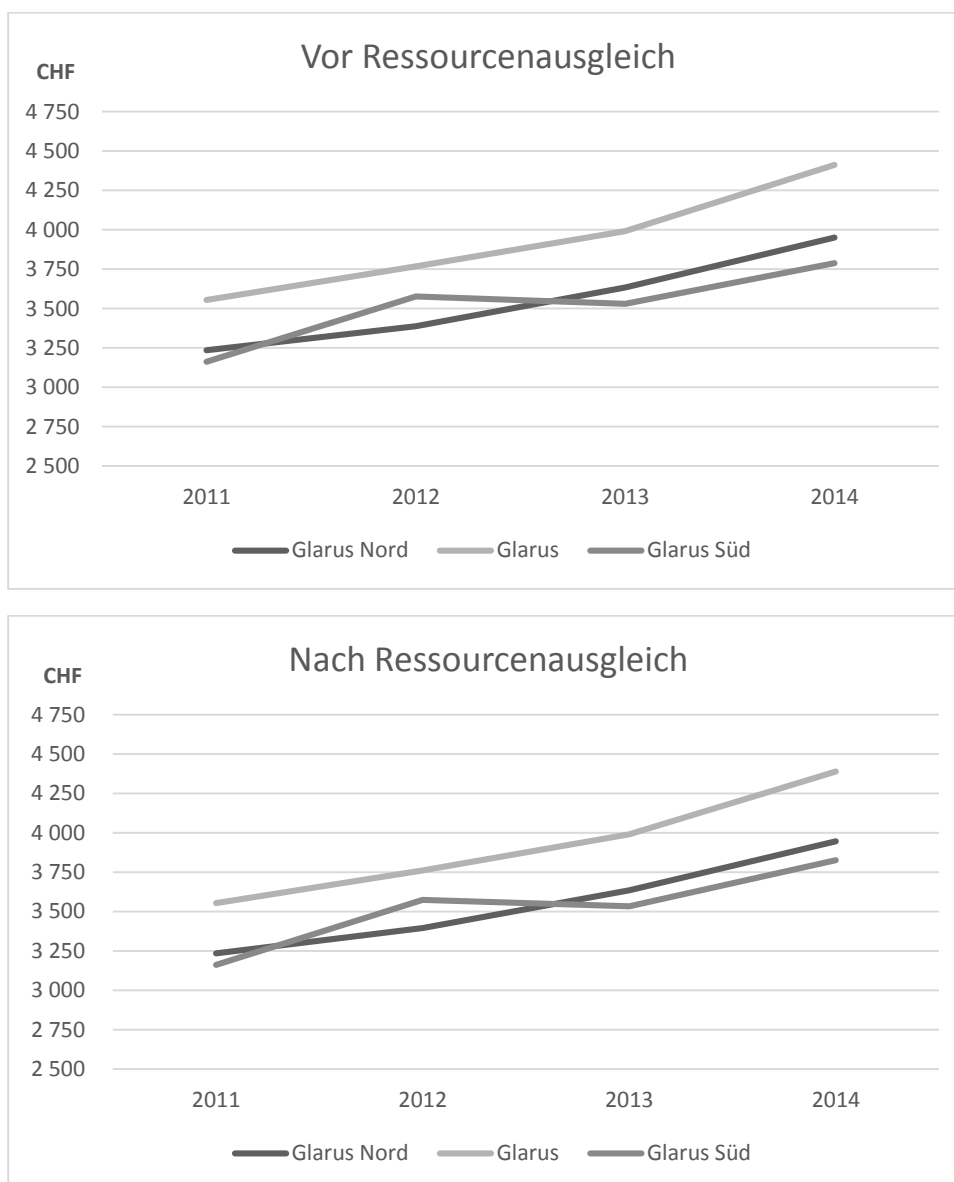
#### 1. Mindestausstattung von 95%; zwei Gebergemeinden

Die erste Alternative befasst sich mit der Option die Mindestausstattung auf 95% anzuheben. Gleichzeitig wird die geltende Regel im Glarner Finanzausgleichsgesetz, dass alle Gemeinden über der Mindestausstattung verhältnismässig Transferzahlungen an die Gemeinde unter der Mindestausstattung leisten, beibehalten.

Bei einer Mindestausstattung von 95% mit zwei Gebergemeinden hätten in den Jahren 2011 und 2012 keine Ausgleichszahlungen stattgefunden, da alle Gemeinden einen Ressourcenindex von über 95% erzielten. In den Jahren 2013 und 2014 hätte jedoch erstmals ein Ressourcenausgleich gemäss dem neuen Finanzausgleichsgesetz stattgefunden. Die Gemeinde Glarus Süd hätte in diesen beiden Jahren Zahlungen von 19'258 CHF (2013) und 397'105 CHF (2014) empfangen. Hinsichtlich 2014 wäre davon 78'611 CHF auf Glarus Nord und 318'494 CHF auf Glarus entfallen.

Die neue Verteilung der Ressourcenpotenziale gestaltet sich wie folgt:

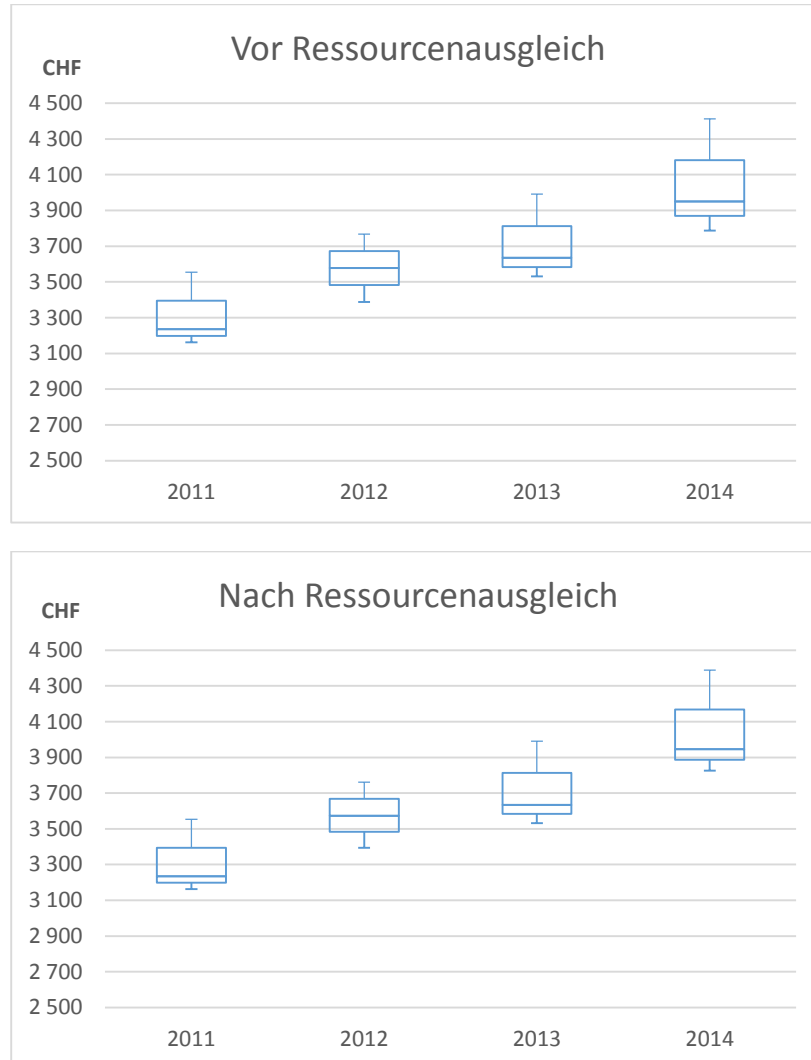
Abbildung 5: Ressourcenpotenzial bei Mindestausstattung 95%; zwei Gebergemeinden





Wie aus Abbildung 5 zu erkennen ist, hätte eine Mindestausstattung von 95% einen Einfluss auf das Ressourcenpotenzial. Eine generelle Annäherung der Ressourcenpotenziale insbesondere im Jahr 2014 ist zu erkennen, wie auch in der folgenden Box Plot Darstellung zu sehen ist.

Abbildung 6: Disparität der Pro-Kopf Steuerkraft bei Mindestausstattung 95%; zwei Gebergemeinden

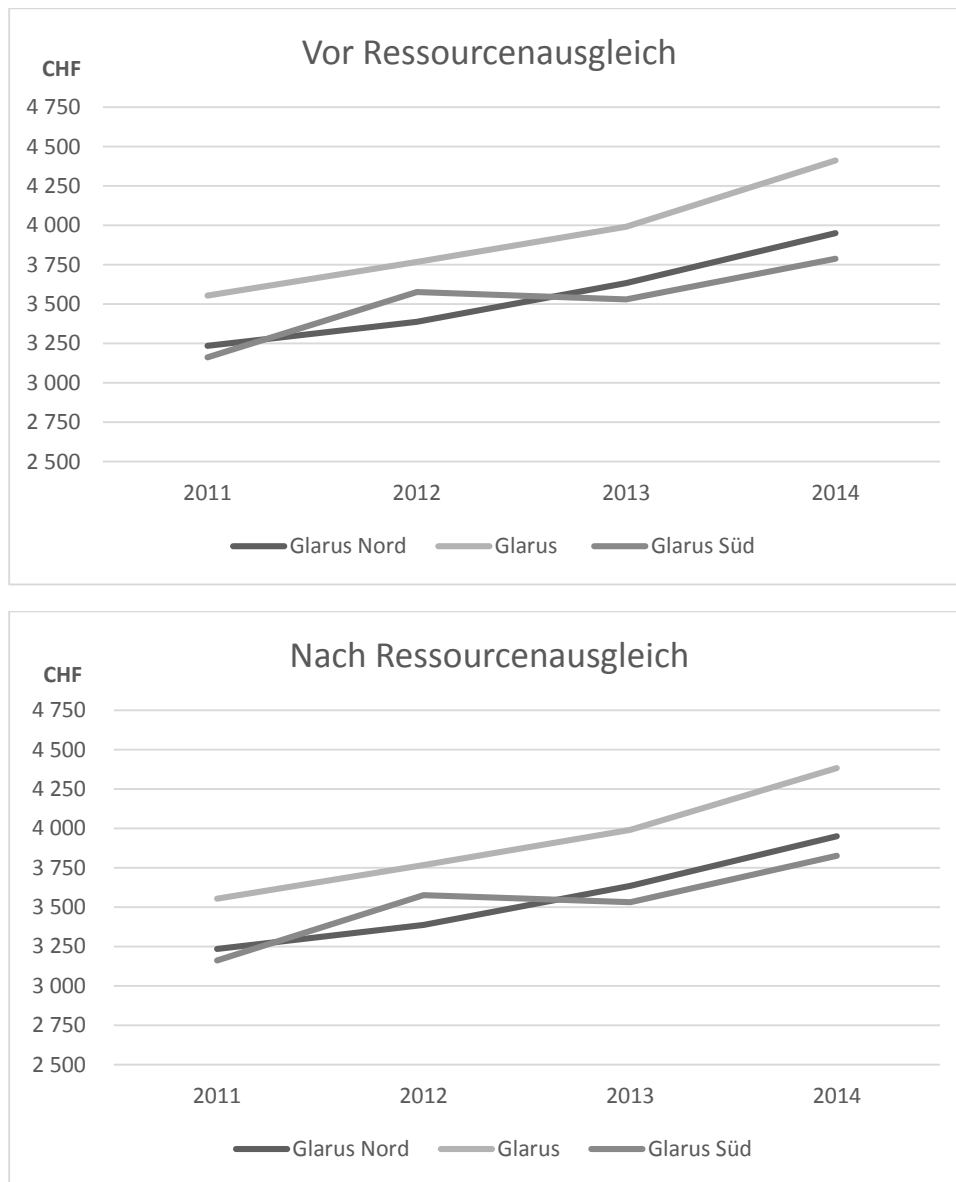


Bei der Variante Mindestausstattung 95% findet eine Disparitätenabbau statt. Jedoch liegt die Grenzabschöpfungsquote bei einer Mindestausstattung von 95% bei den Gemeinden unterhalb der Mindestausstattung noch immer bei 100%. Dies bedeutet, dass bei einer Erhöhung der Steuerkraft um 1 CHF nichts übrig bleibt. Diese Grenzabschöpfungsquote eliminiert demnach den Standortwettbewerb gänzlich bei der Gemeinde unter der Mindestausstattung.

## 2. Mindestausstattung 95%; eine Gebergemeinde

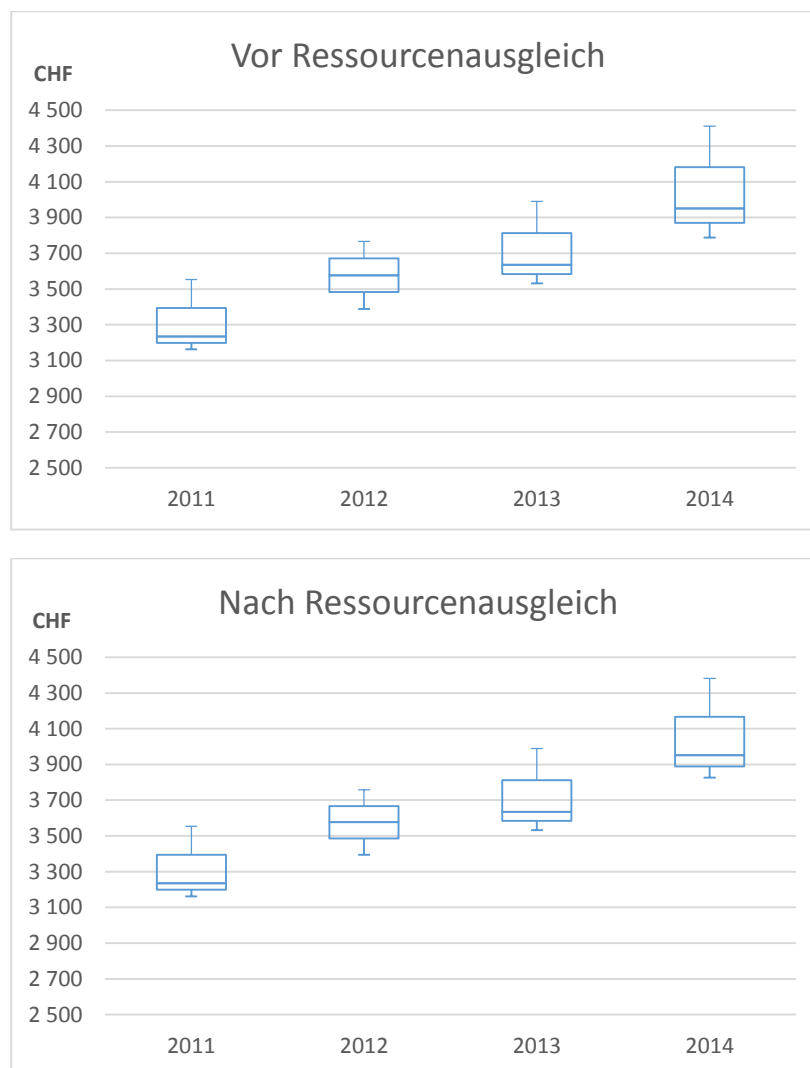
Bei einer Mindestausstattung von 95% bei nur einer Gebergemeinde verhalten sich die Transferhöhen gleich wie bei zwei Gebergemeinden. Der Unterschied ist, dass nur die Gemeinde die Transferleistungen zu tätigen hat, welche über dem Kantonalen Mittel von 100% liegt. Im Kanton Glarus ist dies jeweils die Gemeinde Glarus. In den Jahren 2011 und 2012 finden wiederum keine Zahlungen statt, während in den Jahren 2013 und 2014 die Transferleistungen an die Gemeinde Glarus Süd gerichtet werden.

Abbildung 7: Ressourcenpotenzial bei Mindestausstattung 95%; eine Gebergemeinde



Wie aus der Abbildung zu erkennen ist, wäre eine Annäherung der Steuerkraft auch bei nur einer Gebergemeinde der Fall.

Abbildung 8: Disparität der Pro-Kopf Steuerkraft bei Mindestausstattung 95%; eine Gebergemeinde



Auch bei dieser Alternative findet ein Disparitätenabbau statt, welcher sogar stärker ist als bei der Variante 1 mit zwei Gebergemeinden. Jedoch liegt die Grenzabschöpfungsquote wiederum bei 100% und der Standortwettbewerb wird bei der Gemeinde unter der Mindestausstattung eliminiert.

### 3. Ressourcenausgleich ohne Mindestausstattung

Der Kanton Freiburg verfolgt einen einfachen und transparenten Ressourcenausgleich mit linearen und völlig symmetrischen Transferzahlungen<sup>9</sup>. Mit horizontalen Transfers im Umfang von 2,5% des gesamten Steuerpotenzials aller Gemeinden werden derzeit konstant 23,5% der Differenz zur mittleren Steuerkraft ausgeglichen.<sup>10</sup> Im Gemeinderating von Rühli (2013, S.115) wird diese Lösung als vorbildlicher Ressourcenausgleich vorgestellt, da insbesondere die Grenzabschöpfungsquote sehr niedrig bleibt. Daher soll diese Option auch für die Gemeinden des Kanton Glarus beleuchtet werden.

Die zu verteilende Summe wird in dieser Alternative von den Gemeinden über einem Steuerpotenzialindex von 100% finanziert und auf die begünstigten Gemeinden verteilt. Jede

<sup>9</sup> Vgl. Kanton Freiburg. (2009). *Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG)*. Art.6. Abrufbar unter: <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/177?locale=de>

<sup>10</sup> Vgl. Rühli, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse.

begünstigte Gemeinde hat im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl, die mit ihrem Steuerpotenzialindex gewichtet wird, Anspruch auf einen Beitrag.

In einem ersten Schritt wurde ein geeigneter Prozentsatz der Umverteilung ermittelt. Im Kanton Freiburg wurde ein konstanter Prozentsatz von 2,5 Prozent des gesamten Steuerpotenzials gewählt. Dieser konstante Satz reagiert jedoch nicht auf eine Veränderung in der Disparität zwischen den Gemeinden. Gleichen sich die Ressourcenindices über die Jahre an, macht ein konstanter Satz keinen Sinn. Rühli kritisiert diesen Punkt ebenfalls am Ressourcenausgleich des Kantons Freiburgs und schlägt das System des Kantons Berns als ideal vor. Daher orientiert sich die folgende Berechnung am System im Kanton Bern<sup>11</sup>, welches konstant 37-42% des Ressourcenpotenzials oberhalb des kantonalen Durchschnitts umverteilt. Gemeinden mit einem Ressourcenindex über 100% erbringen eine Ausgleichsleistung, während Gemeinden mit einem Ressourcenindex unter 100% einen Zuschuss erhalten. Diese Anpassung zum Modell Freiburg erlaubt es, dass nicht ständig eine Überprüfung des Prozentsatzes von 2,5% des gesamten Ressourcenpotenzials durchgeführt werden muss, sondern die Zahlungen dynamisch erfolgen. Gleichzeitig bleibt der Ressourcenausgleich linear und völlig symmetrisch.

Im Kanton Bern legt der Regierungsrat den für den Vollzug massgebenden Prozentsatz fest. Im Folgenden soll ein Prozentsatz von 40% gewählt werden, um die Analyse zu vereinfachen. Dies bedeutet, dass konstant 40% des Ressourcenpotenzials über dem kantonalen Durchschnitt von 100% umverteilt werden. Die mathematische Formel zur Berechnung der Beträge ist im Anhang 1A aufgeführt.

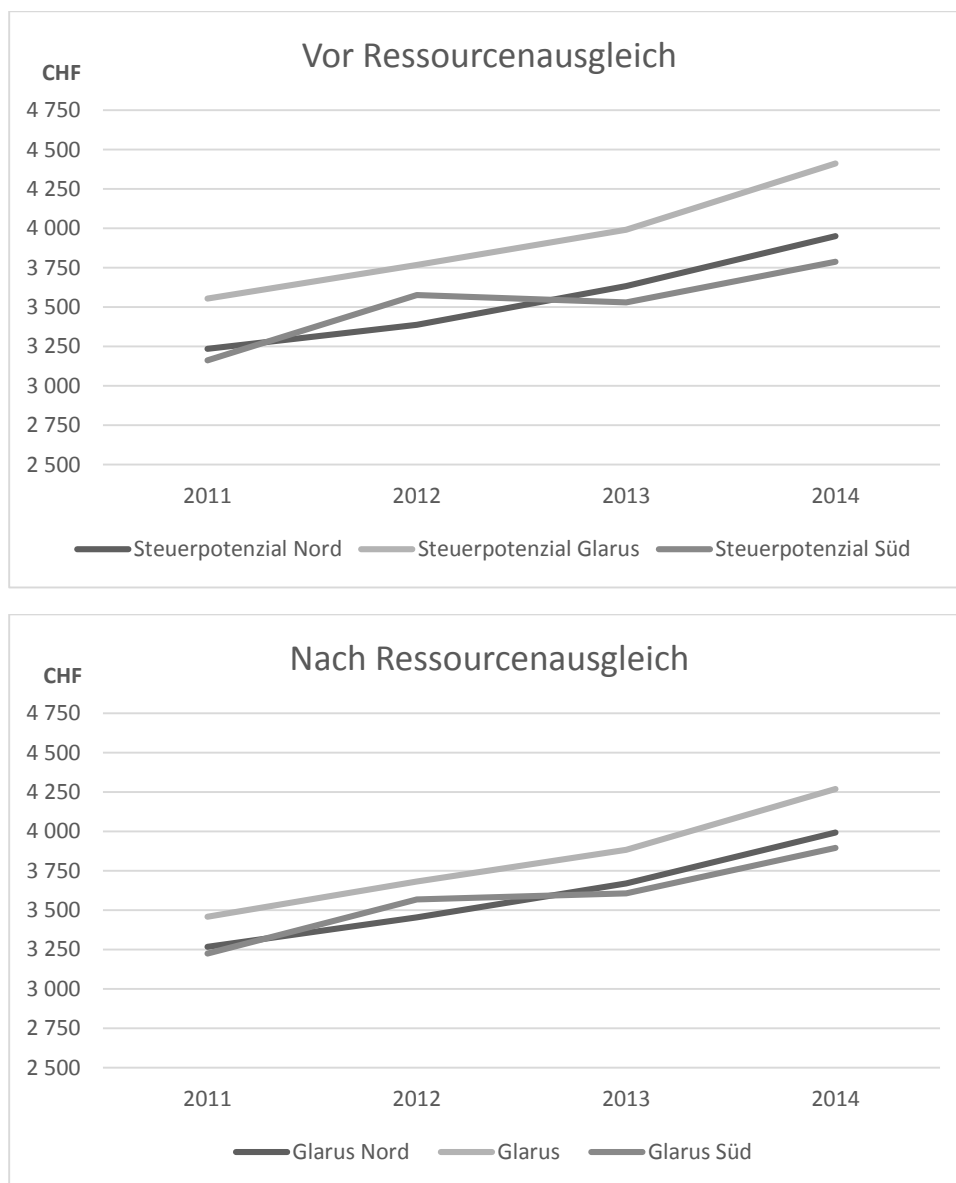
Bei einem Disparitätenabbau von 40% erhalten die Gemeinden Glarus Süd und Glarus Nord in den Jahren 2011, 2013 und 2014 Ausgleichszahlungen von der Gemeinde Glarus in der Höhe von 1,1 (2011) bis 1,8 (2014) Millionen. Im Jahr 2012 erhält Glarus Nord Ausgleichszahlungen von den beiden Gemeinden Glarus Süd und Glarus in Höhe von 1,1 Millionen.

Die folgende Abbildung illustriert die Veränderung des Ressourcenpotenzials der drei Glarner Gemeinden bei dieser Alternative:

---

<sup>11</sup> Vgl. Kanton Bern. (2000). *Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich*. Art.10. Abrufbar unter: [https://www.sta.be.ch/belex/d/6/631\\_1.html](https://www.sta.be.ch/belex/d/6/631_1.html)

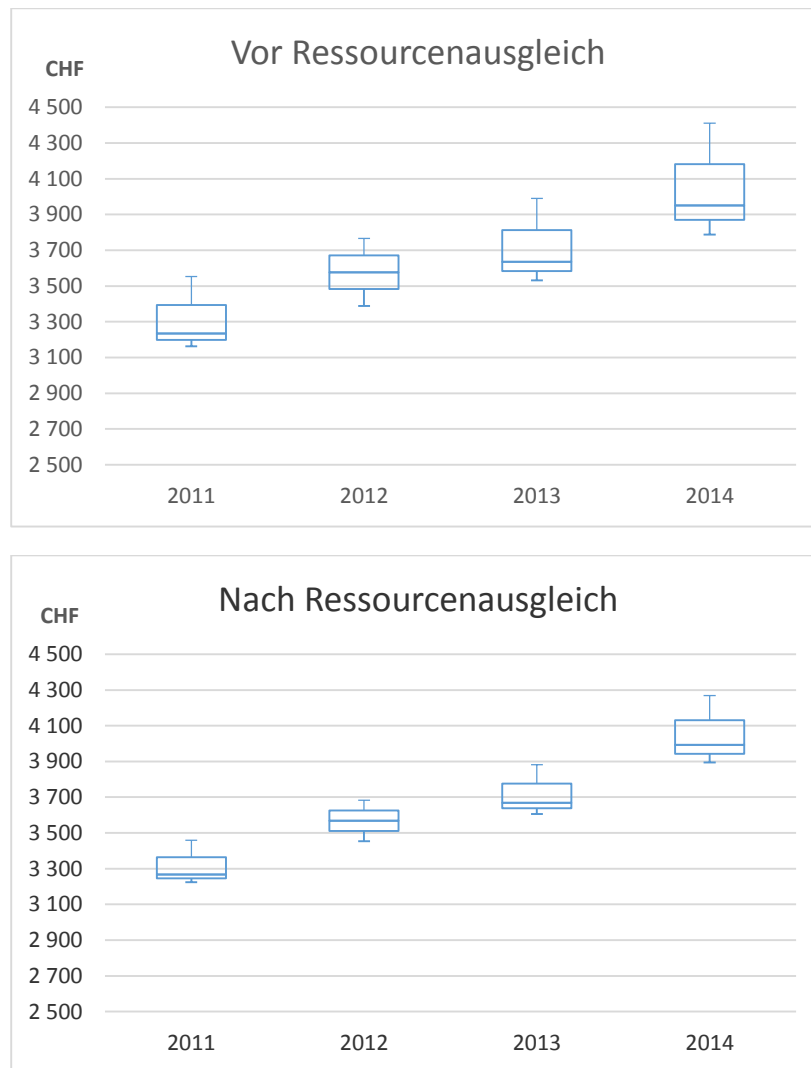
Abbildung 9: Ressourcenpotenzial bei Disparitätenabbau 40%



Es zeigt sich, dass eine Annäherung des Ressourcenpotenzials durch den Disparitätenabbau von 40% realisiert wird.

Zusätzlich soll wiederum die Entwicklung der Disparitäten in Bezug auf die Steuerkraft pro Kopf mittels Box-Plots Darstellung analysiert werden:

Abbildung 10: Disparität der Pro-Kopf Steuerkraft bei Disparitätenabbau 40%



Es kann eine klare Verkleinerung der Disparitäten durch die Verwendung dieser Alternative beobachtet werden. Zusätzlich nehmen die Disparitäten zwischen 2011 und 2014 nicht so stark zu wie ohne den Ressourcenausgleich. Diese Alternative würde demnach das Ziel einer Angleichung der Steuerkraft der Gemeinden erfüllen.

Nun stellt sich die Frage nach der Grenzabschöpfungsquote. Bei einem konstanten Disparitätenabbau von 40% beträgt die Grenzabschöpfungsquote gerade mal 40%. Dies bedeutet, dass die Empfängergemeinden bei einer Erhöhung ihrer Steuerkraft um 1 CHF stets 60 Rappen übrig hätten. Dies würde wiederum den Standortwettbewerb unter den Gemeinden erhöhen und zu mehr Effizienz führen.

### 3.2.5 Fazit Alternativen

Im vorherigen Kapitel wurden drei Alternativen zur Mindestausstattung von 85% vorgestellt:

1. Mindestausstattung 95%; zwei Gebergemeinden
2. Mindestausstattung 95; eine Gebergemeinde
3. Disparitätenabbau von 40%

Bei allen drei Alternativen wäre der Vorteil gegenüber dem heutigen System, dass der Ressourcenausgleich in der Periode 2011-2014 mindestens zweimal stattgefunden hätte. Dies

bedeutet, dass das Ziel eines Ausgleichs der Steuerkraft der Gemeinden besser erreicht hätte werden können, als wenn kein Ressourcenausgleich stattfindet. Zusätzlich wären die Disparitäten der Pro-Kopf Steuerkraft in der beobachteten Periode nicht so stark angestiegen wie ohne einen Ressourcenausgleich.

Die Alternative 2 mit einer Mindestausstattung von 95% bei einer Gebergemeinde hätte einen stärkeren Effekt auf den Disparitätenabbau als die Alternative 1 mit zwei Gebergemeinden. Jedoch würde bei beiden Alternativen eine Grenzabschöpfungsquote von 100% resultieren, was den Standortwettbewerb eliminiert.

Bei der Alternative 3, einem konstanten Disparitätenabbau von 40%, würden sich die Disparitäten in der Steuerkraft unter den Gemeinden weiter verkleinern als bei den zwei ersten Alternativen. Zusätzlich würde eine Grenzabschöpfungsquote von 40% entstehen, was eine Förderung des Standortwettbewerbs zur Folge hätte.

Es wird daher empfohlen, bei einer Anpassung des Ressourcenausgleichs die Alternative 3 in Betracht zu ziehen. Der Prozentsatz von 40% könnte angepasst oder wie beim Kanton Bern in einen Bereich von 5% gelegt werden. Ein Ressourcenausgleich ohne Mindestausstattung wäre ideal, da er komplett linear und symmetrisch erfolgt und somit die grösste Transparenz schafft<sup>12</sup>.

### 3.3 Steuerbelastung

Das Finanzausgleichsgesetz des Kantons Glarus beschreibt das vierte Ziel des Finanzausgleichs wie folgt (Art.1d):

„Der Finanzausgleich bezweckt eine Verringerung der Unterschiede der Steuerbelastung unter den Gemeinden.“

Mit dem Finanzausgleich soll demnach eine Annäherung der Steuerbelastung unter den Gemeinden gefördert werden. Ziel ist es, dass die Gemeinden nach einer Übergangsphase die Steuern erheben, welche sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Dies soll die Gemeindeautonomie stärken. Für die Übergangsphase wurde festgelegt, dass der Steuerfuss des Kantons in den Jahren 2011-2013 nicht über 54 Prozent der einfachen Steuer steigen darf. Die Gesamtbelastung von Kanton und Gemeinden darf zudem nicht 114 Prozent übersteigen. Dieses Vorschreiben der maximalen Steuerfüsse je Gemeinde bedeutet einen temporären Einschnitt in die Gemeindeautonomie. Die Begrenzung soll jedoch dazu beitragen, dass die Gemeinden die Effizienzgewinne der Strukturreform so bald als möglich realisieren und mögliche Synergien nutzen.

In den Jahren 2011-2013 beliefen sich die Gemeindesteuerfüsse dann auch auf jeweils 60 Prozent und die Kantonssteuerfüsse auf 54%. Dies bedeutete eine Gesamtbelastung der vorgeschriebenen maximalen 114 Prozent.

Im Jahr 2014 wurde diese Übergangsphase aufgehoben, wodurch Kanton und Gemeinden völlig frei ihre Steuerfüsse festlegen können. Der Kanton hat daher entschieden seinen Steuerfuss ab 2014 von 54% auf 53% zu senken, einerseits als Ausgleich der Verschiebung der Spitexaufgaben und –kosten und andererseits um den Gemeinden etwas Handlungsspielraum zu geben. Die Gemeinden haben im Anschluss ihre Steuerfüsse einheitlich von 60% auf 63% erhöht. Und diese Erhöhung auch im Jahr 2015 beibehalten.

---

<sup>12</sup> Vgl. Rühli, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse. S. 115.

Im Jahr 2014 fand demnach auch eine Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung für den Steuerzahler von 114% auf 116% statt, welche im Jahr 2015 beibehalten bleibt. Dieser Wert liegt jedoch nicht über der Maximalsteuerbelastung vor dem Finanzausgleich, welcher laut Memorial 2010 bei 117 Prozent lag (Steuerfuss Kanton: 95%, Steuerfuss Gemeinden maximal 22%).

Daraus ist einerseits zu erkennen, dass das Ziel einer Vereinheitlichung der Steuerbelastung unter den Gemeinden in der Anfangsphase des Finanzausgleichs erreicht wurde. Dies ist auf eine gelungene Gemeindestrukturereform zurückzuführen. Dieses Ergebnis muss jedoch mit Sorgfalt genossen werden, da in den ersten drei Jahren die Übergangsregelung mit einem Maximalwert galt und seither erst Erfahrungswerte aus zwei Jahren zur Analyse dienen. Die tatsächliche Entwicklung der Steuerfüsse müsste in einem nächsten Wirksamkeitsbericht noch einmal untersucht werden.

Andererseits ist zu erkennen, dass die Schätzungen der Belastungen der Gemeinden bezüglich Steuerfuss im Memorial für die Landsgemeinde 2010 nicht zutreffen. In diesem wurde der Steuerfuss für Glarus Süd auf 61%, für Glarus auf 60,5% und für Glarus Nord auf 59% geschätzt. Die deutliche Anhebung der Steuerfüsse aller Gemeinden gegenüber diesen Schätzungen kann zweierlei Gründe haben. Zum einen mussten die Gemeinden neue Aufgaben übernehmen (bspw. Pflegefinanzierung und Harnos), welche einen erheblichen zusätzlichen Aufwand mit sich brachten und auch die Kostenentwicklung in den bestehenden Bereichen ist dynamisch. Zum anderen könnte das Ziel einer effizienten Ausnutzung der Synergiepotenziale unter den Gemeinden nicht erreicht worden sein. Insbesondere die Kosten für die Bildung, welche die Gemeinden seit der Aufgabenentflechtung alleine tragen, stellen einen grossen Anteil der Lasten dar. Ein Miteinbezug in den Lastenausgleich soll daher im Folgenden Kapitel geprüft werden.

Die Entwicklung der finanziellen Situation in den Gemeinden in den Jahren 2011-2014 soll im Folgenden betrachtet werden. Diese hat zwar keinen direkten Zusammenhang mit dem Finanzausgleich, ist an dieser Stelle jedoch äusserst interessant.

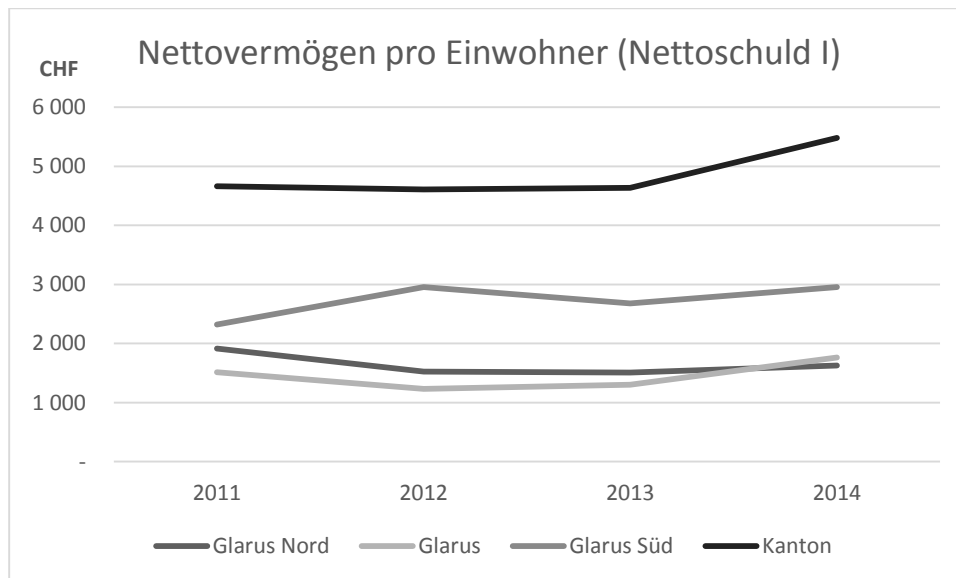
### 3.3.1 Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeinden

Das Pro-Kopf-Vermögen (Fremdkapital minus Finanzvermögen) der Gemeinden hat sich in den Jahren 2011-2014 unterschiedlich entwickelt.

In der Gemeinde Glarus Süd kann eine Verbesserung des Nettovermögens pro Einwohner beobachtet werden. Sie entwickelt sich von 2'320 CHF im Jahr 2011 auf 2'957 CHF im Jahr 2014. Ebenfalls eine Verbesserung des Nettovermögens fand in der Gemeinde Glarus statt, welche von einem Wert von 1'513 CHF (2011) auf 1'766 CHF (2014) anstieg. Eine Verschlechterung des Nettovermögens pro Einwohner wird nur in der Gemeinde Glarus Nord registriert. Diese entwickelte sich von einem Maximalwert von 1'917 CHF im Jahr 2011 auf 1'628 CHF im Jahr 2014 mit einem Tiefstwert von 1'511 CHF in 2013.



Abbildung 11: Nettovermögen pro Einwohner (Nettoschuld I)



(Quelle: Gemeindefinanzrating 2011-2013 und Memorial Gemeindeversammlungen 2014)

Natürlich ist das Nettovermögen nicht direkt mit dem Ressourcenpotenzial vergleichbar, trotzdem sind die Ergebnisse überraschend, da insbesondere Glarus Süd in der Steuerkraft und im Ressourcenpotenzial vergleichsweise schlechter abschnitt als die anderen Gemeinden.

Auffallend ist, dass der Kanton Glarus insbesondere vom Jahr 2013 auf das Jahr 2014 eine starke Verbesserung des Nettovermögens pro Einwohner erfahren hat. Zudem ist die Verbesserung im Gegensatz zu den Gemeinden unverhältnismässig gross. Die starke Zunahme des Nettovermögens des Kantons von 2013 auf 2014 ist auf den positiven Rechnungsabschluss von 2014, der mit dem Börsengang der GLKB einen wesentlichen einmaligen positiven Effekt aufwies, zurückzuführen.

### 3.3.2 Fazit

Das Ziel einer Annäherung der Steuerbelastung unter den Gemeinden konnte erreicht werden, was jedoch nicht unbedingt mit dem Finanzausgleich zusammenhängt, sondern vielmehr mit der Gemeindestrukturereform. Zusätzlich liegen seit der Aufhebung der Übergangsphase erst Daten von zwei Jahren vor, weshalb dieses Ergebnis in der Zukunft weiter untersucht werden muss.

Zusätzlich konnte eine Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung für den Steuerzahler von 114% (2011-2013) auf 116% (2014) beobachtet werden, welche jedoch nicht die (Maximal-)werte vor dem Finanzausgleich übersteigen. Es ist zu erkennen, dass die Schätzungen der Belastungen der Gemeinden bezüglich Steuerfuss im Memorial für die Landsgemeinde 2010 nicht zutreffen. Begründet werden kann dieser Anstieg damit, dass seit der Gemeindefusion neue Aufgaben auf die Gemeinden zugekommen sind. Insbesondere die neue Pflegefinanzierung und HarmoS haben zu mehr Ausgaben geführt, die über Steuererhöhungen gegenfinanziert werden mussten.

## 3.4 Abbildung Ressourcenpotenzial / Ressourcenstärke

Zur Beurteilung des horizontalen Ressourcenausgleichs werden drei Anforderungen in Anlehnung an B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung definiert:

1. Die Berechnung der Ressourcenstärke muss alle relevanten Ressourcen miteinbeziehen.
2. Die Berechnung der Ressourcenstärke soll aktuell und robust sein.

3. Die Berechnung der Ressourcenstärke darf durch die Gemeinden nicht beeinflussbar sein.

#### 3.4.1 Angemessene Abbildung Ressourcenpotenzial / Ressourcenstärke

Die Berechnung der Ressourcenstärke erfolgt anhand der Steuerkraft von natürlichen (Einkommen/Vermögen) und juristischer Personen (Gewinn/Kapital). Übrige Steuerarten werden nicht berücksichtigt. Faktoren zur finanziellen Lage wie der Schuldenstand oder das vorhandene Eigenkapital werden ebenfalls nicht berücksichtigt, was korrekt ist. Ein Einbezug solcher Elemente wäre einerseits wesensfremd und würde andererseits substantielle Fehlanreize schaffen. Gemeinden mit einer hohen Verschuldung würden belohnt werden, während Gemeinden mit einem haushälterischen Umgang mit ihren Ressourcen bestraft würden.

Allgemein kann gesagt werden, dass die Abbildung des Ressourcenpotenzials korrekt geschieht. Der Miteinbezug von weiteren Elementen soll im Folgenden geprüft werden.

#### **Schenkungen**

Im Rahmen des Finanzausgleichs oftmals diskutiert wird der Miteinbezug von Schenkungen in das Ressourcenpotenzial. Dabei gilt es zwischen zwei Arten von Schenkungen zu unterscheiden: Schenkungen mit Zweckbindung und Schenkungen ohne Zweckbindung. Vom Einbezug von Schenkungen wird an dieser Stelle aus verschiedenen Gründen abgeraten. Einerseits sind die Schenkungen mit Zweckbindung im Gegensatz zu Steuern nicht frei verfügbar, sondern an einen bestimmten Zweck gebunden. Solche zweckgebundene Einnahmen werden für die Bewertung der Ressourcenstärke jedoch nicht berücksichtigt. Der Einbezug von Schenkungen mit Zweckbindung wäre demnach wesensfremd. Auch die Schenkungen ohne Zweckbindung unterscheiden sich von den Steuern. Sie sind keine periodischen Einnahmen und die Beiträge schwanken sehr stark. Daher wird eine Berücksichtigung von Schenkungen zur Berechnung des Ressourcenpotenzials nicht empfohlen.<sup>13</sup>

#### **Quellenbesteuerte Einkommen**

Im NFA werden zuzüglich zu den Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen die quellenbesteuerten Einkommen der natürlichen Personen nur zu einem Prozentsatz von 75% berücksichtigt.<sup>14</sup> Im Kanton Glarus soll daher der Einbezug dieses Faktors ebenfalls überprüft werden. Die Quellensteuern der nat. Personen pro Gemeinde für die Periode 2011-2014 gestalten sich wie folgt:

Tabelle 2: Quellensteuer natürliche Personen

	2011	2012	2013	2014
<b>Glarus Nord</b>	1 193 035	1 227 779	1 382 376	1 590 364
<b>Glarus</b>	937 385	942 237	1 110 127	1 357 671
<b>Glarus Süd</b>	2 130 420	2 110 443	2 258 200	1 512 183

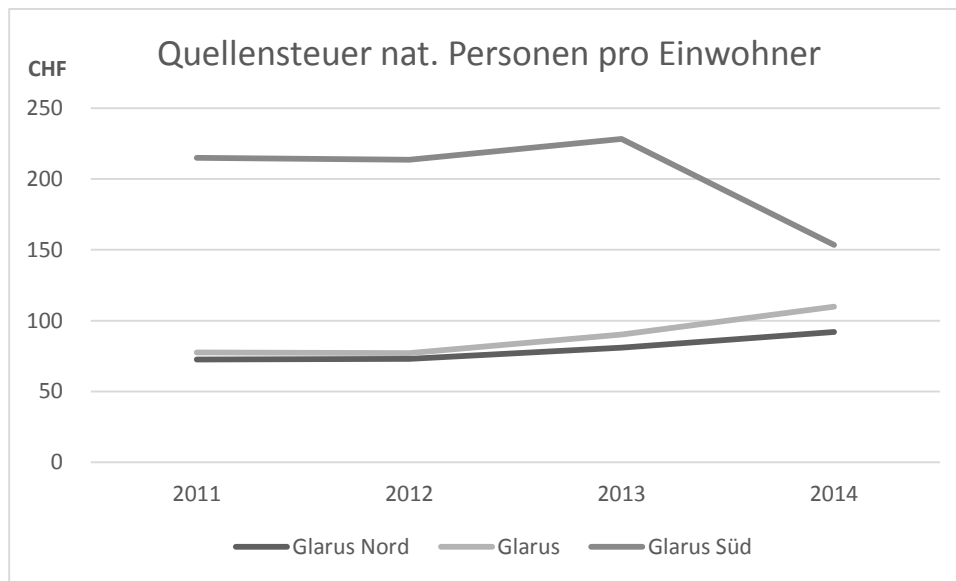
(Quelle: Erfolgsrechnung Gemeinden; Kostenstelle 4002.00)

<sup>13</sup> Vgl. B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung AG. (2013). *Wirksamkeitsprüfung des Finanzausgleichs unter den Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft*. S. 35-36. Abrufbar unter: [http://www.bss-basel.ch/images/stories/bss-basel/downloads/b,s,s.-studie\\_finanzausgleich\\_bl.pdf](http://www.bss-basel.ch/images/stories/bss-basel/downloads/b,s,s.-studie_finanzausgleich_bl.pdf)

<sup>14</sup> Vgl. Bundesrat. (2014). *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. S. 159. Abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34085.pdf>

Interessant ist hierzu auch die Betrachtung der Entwicklung der Quellensteuer pro Gemeinde gewichtet mit der jeweiligen Einwohnerzahl. Diese gestaltet sich wie folgt:

Abbildung 12: Quellensteuer nat. Personen pro Einwohner



(Quelle: Erfolgsrechnungen 2011-2014 Gemeinden, Kostenstelle 400200)

Es zeigt sich, dass Glarus Süd einen viel höheren Anteil an Quellenbesteuerten pro Kopf aufweist, als die Gemeinden Glarus und Glarus Nord. Dies ist mit Blick auf zwei Komponenten problematisch: Erstens verändert sich die Anzahl quellenbesteuerte Personen von Jahr zu Jahr (vgl. bspw. 2013 zu 2014) stärker als dies bei der normalen Bevölkerung der Fall ist. Dies kann zu drastischen Einbussen in der Steuerkraft führen. Zweitens werden die quellenbesteuerten Einnahmen zwar zum Ressourcenpotenzial gezählt, die quellenbesteuerten Personen jedoch nur teilweise zur mittleren ständigen Wohnbevölkerung der Gemeinde. Da sie jedoch auch Kosten verursachen, wird das eigentliche Ressourcenpotenzial verfälscht. Eine Gemeinde mit vielen quellenbesteuerten Personen wird daher ein grösseres Pro-Kopf Ressourcenpotenzial ausweisen, als sie eigentlich zur Verfügung hat.

Eine Alternative zum bestehenden System bietet die Vorlage des NFA des Bundes. Dieser rechnet nur 75% des Bruttoeinkommens der quellenbesteuerten Personen in das Ressourcenpotenzial mit ein<sup>15</sup>. Wird diese Alternative für den Kanton Glarus berechnet, so zeigt sich, dass insbesondere bei der Gemeinde Glarus Süd Veränderungen im Ressourcenindex resultieren. In den Jahren 2011-2013 ergibt sich, wenn man nur 75% der Erträge der Quellensteuern miteinrechnet, ein um 1 Prozent tieferer Ressourcenindex. Im NFA des Bundes wurde bereits eine Verkleinerung des Faktors (75%) auf nur 50% gefordert. Mit einer ersten Reduktion auf 75% würde der Problematik der quellenbesteuerten Personen im Kanton Glarus Rechnung getragen.

### **Wasserzinsen**

Im Rahmen des Glarner Finanzausgleichs aber auch auf Bundesebene wurde oftmals der Miteinbezug von Wasserzinsen in die Ressourcenstärke diskutiert. Im Memorial für die Landsgemeinde 2010 wurde dies jedoch abgelehnt, insbesondere da sich das Wasserrecht im Umbruch befand, der Miteinbezug ein Systembruch gegenüber dem NFA darstellt und die am meisten profitierende

<sup>15</sup> Vgl. Bundesrat. (2014). *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. S. 160-161. Abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34085.pdf>

Gemeinde Glarus Süd auch an den Kosten des Werks beteiligt ist. Im Folgenden soll der Miteinbezug auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten von 2011-2014 neu geprüft werden.

Beim Entscheid, die Wasserzinsen nicht zum Ressourcenpotenzial zu zählen, ist der Kanton von den Zahlen aus 2002 ausgegangen unter der Annahme, dass diese sich nicht wesentlich verändern. Dabei resultierte eine Summe der Abgeltung in allen Gemeinden von 3'300'000. Davon hatte Glarus Süd einen Anteil von 67% (2,2 Mio.), Glarus 30% (1 Mio.) und Glarus Nord 3% (0,1 Mio.).

Die Erträge aus Wasserkraft haben sich in der Periode 2011-2014 wie folgt entwickelt:

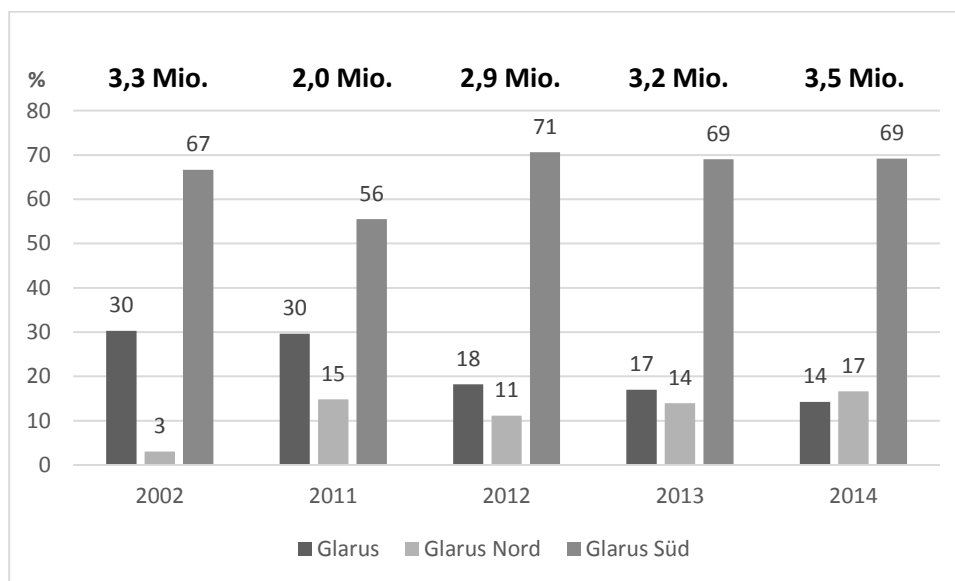
Tabelle 3: Erträge aus Wasserkraft pro Gemeinde

	2011	2012	2013	2014
<b>Glarus</b>	599 623	526 928	542 915	498 933
<b>Glarus Nord</b>	299 542	322 302	447 080	580 382
<b>Glarus Süd</b>	1 122 650	2 044 253	2 206 887	2 418 256
<b>Total</b>	2 021 815	2 893 483	3 196 882	3 497 571

(Quelle: Jahresrechnung Gemeinde 2011-2014, Kostenart 4120.00)

Die Entwicklung der Erträge wird im Folgenden dargestellt mit dem prozentualen Anteil der Gemeinden an der Summe:

Abbildung 13: Abgeltungen in Prozent (Wasserzinsen & Bezugsrechte)

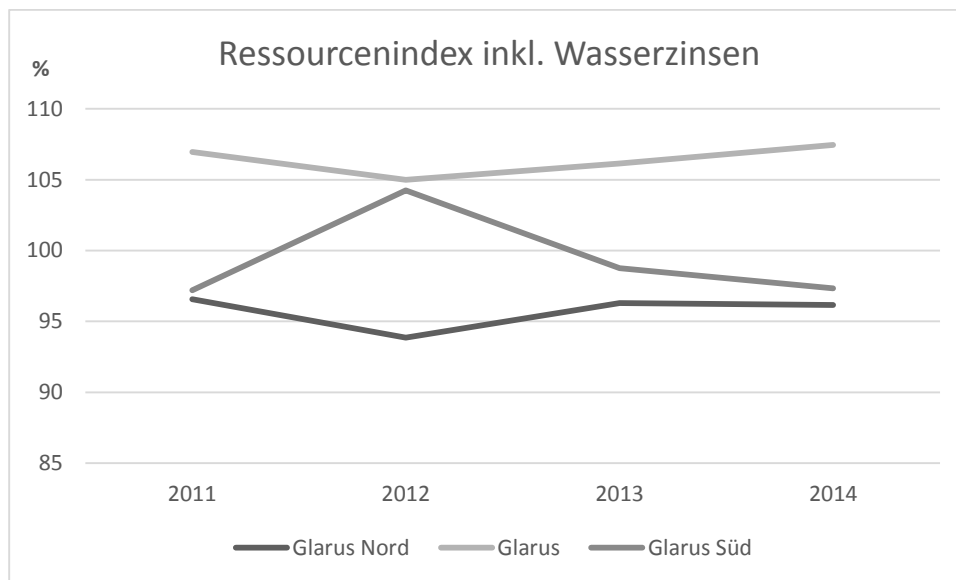


(Quelle: Jahresrechnungen Gemeinden 2011-2014, Kostenstelle 20300)

Aus der Grafik wird sichtbar, dass Glarus Süd konstant am meisten von den Erträgen aus der Wasserkraft profitiert. Zudem haben sich die beiden Gemeinden Glarus Nord und Glarus seit den Berechnungen von 2010 angenähert.

Es stellt sich die Frage, ob aufgrund der hohen Einnahmen von Glarus Süd eine starke Veränderung des Ressourcenpotenzials erreicht wird, wenn die Erträge aus der Wasserkraft in die Steuerkraft mit eingerechnet werden. Dazu wird zum Steuerpotenzial der Gemeinden die Einnahmen aus der Wasserkraft dazu gezählt und durch die jeweilige Einwohnerzahl geteilt, um das Ressourcenpotenzial pro Einwohner zu erhalten. Zuletzt wird der Ressourcenindex ermittelt. Zusammenfassend entsteht daraus folgende Grafik:

Abbildung 14: Ressourcenindex inkl. Wasserzinsen



Es fällt auf, dass mit der Einberechnung der Wasserzinsen in das Ressourcenpotenzial eine völlig neue Verteilung der Ressourcenindexe im Vergleich zu Abbildung 3 resultiert. Die Gemeinde Glarus ist zwar noch immer die ressourcenstärkste Gemeinde, neu ist jedoch Glarus Nord die ressourcenschwächste. Aufgrund dessen dass die Mindestausstattung auf 85% festgesetzt wurde, wird zwar auch bei der neuen Berechnung kein horizontaler Finanzausgleich stattfinden, würde man sich jedoch für ein neues Modell entscheiden, würde dieser völlig anders resultieren.

Die Analyse zeigt demnach, dass die Wasserzinsen im Kanton Glarus einen grossen Einfluss auf die Verteilung des Ressourcenpotenzials haben. National gesehen berücksichtigen nur die Kantone Graubünden und Wallis die Wasserzinsen in der Berechnung der Ressourcenstärke ihrer Gemeinden. Für dieses Vorgehen sprechen vor allem vier Argumente<sup>16</sup>:

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

<sup>16</sup> Vgl. Rühli, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse. S.66-67.

Die anderen Kantone, von denen allerdings nur zwei (Uri, Obwalden) finanziell bedeutende Wasserzinsen generieren, tun dies nicht. Ebenso wenig tut dies der NFA auf Bundesebene, welcher in seinem neusten Wirksamkeitsbericht wiederum den Einbezug ablehnte. Gegen einen Einbezug der Erträge aus Wasserkraft sprechen:

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

Die vorliegende Analyse kommt zum Schluss, dass der Einbezug von Wasserzinsen in die Berechnung der Ressourcenstärke grosse Veränderungen der Ressourcenindices zur Folge hätte. Die Gemeinde Glarus Süd wäre nicht mehr die ressourcenschwächste Gemeinde im Kanton, dies wäre neu die Gemeinde Glarus Nord. Besonders grosse Folgen hätte der Entscheid, wenn im Gegensatz zur heutigen Mindestausstattung von 85% ein neues Modell für den horizontalen Ausgleich verwendet wird.

Für die vorliegende Analyse würde ein Einbezug aufgrund der oben genannten Gründe Sinn machen, insbesondere aufgrund der grossen Veränderung des Ressourcenpotenzials bei den Gemeinden. Ein Vorgehen wie im Kanton Wallis, bei welchem im Sinne eines Kompromisses die Wasserzinsen nicht zu 100% sondern nur zu 75% angerechnet werden, könnte geprüft werden. Ob die Erträge aus Wasserzinsen in Zukunft eingerechnet werden sollen, bleibt jedoch eine politische Entscheidung.

### 3.4.2 Aktualität und Robustheit

Die Berechnung der Ressourcenstärke und der Ressourcenindices erfolgt im Kanton Glarus auf Basis der aktuellsten verfügbaren Daten (Gesetz über den Finanzausgleich, Art.11). Der Ausgleich wird jeweils Anfang des Jahres rückwirkend für das vergangene Jahr berechnet. Dies bedeutet, dass der Ausgleich 2013 aufgrund der Pro-Kopf-Steuerkraft der Gemeinden im Jahr 2013 berechnet wird. Dieses Vorgehen minimiert den Time Lag so weit wie möglich, was positiv zu werten ist. Die aktuelle Berechnung auf Basis eines Jahres weist allerdings auch eine negative Komponente auf: kurzfristige Schwankungen werden weniger gut ausgeglichen. In der Folge variieren die Finanzausgleichszahlungen stärker als bei einer Berechnung auf Basis eines Durchschnittswertes von früheren Jahren. Grundsätzlich kann jedoch gesagt werden, dass die Schwankungen der Ressourcenstärken im Kanton Glarus eher gering ist, weshalb die Verwendung der aktuellsten verfügbaren Steuerzahlen Sinn macht.

### 3.4.3 Nicht-Beeinflussbarkeit

Zentral bei der Beurteilung eines Finanzausgleichs ist das Kriterium der Nicht-Beeinflussbarkeit. Im Falle des horizontalen Ressourcenausgleichs bedeutet dies, dass die Steuerkraft durch das Verhalten der Gemeinden, d.h. durch die Festlegung von Gemeindesteuerfüssen und –sätzen nicht beeinflusst werden darf. Dieses Kriterium wird im Kanton Glarus erfüllt, denn die Steuerkraft entspricht den Steuereinnahmen bei einem fiktiven Steuerfuss (kantonal, nach Steuervolumen

gewichteter Durchschnitt), welcher für alle Gemeinden derselbe ist. Es wird somit, wie dies auch in anderen Kantonen üblich ist, ein sogenannter harmonisierter Steuerertrag verwendet.

### 3.4.4 Fazit

Die Abbildung des Ressourcenpotenzials im Kanton Glarus ist korrekt. Die verwendeten Faktoren sind unbeeinflussbar und werden auf Basis der aktuellsten verfügbaren Daten ermittelt. Zu prüfen wäre ein Miteinbezug der quellenbesteuerten Einnahmen analog des NFA des Bundes. Dieser berücksichtigt lediglich 75% der besagten Einnahmen, was eine Veränderung des Ressourcenindex von Glarus Süd im Umfang von 1% zur Folge hätte. Die Berücksichtigung der Einnahmen aus der Wasserkraft würde eine Neuordnung der Ressourcenstärke unter den Gemeinden zur Folge haben. Glarus Nord wäre neu die ressourcenschwächste Gemeinde. Der Miteinbezug von Wasserzinsen in die Abbildung des Ressourcenpotenzials soll daher politisch noch einmal überprüft werden.

## 4 Lastenausgleich

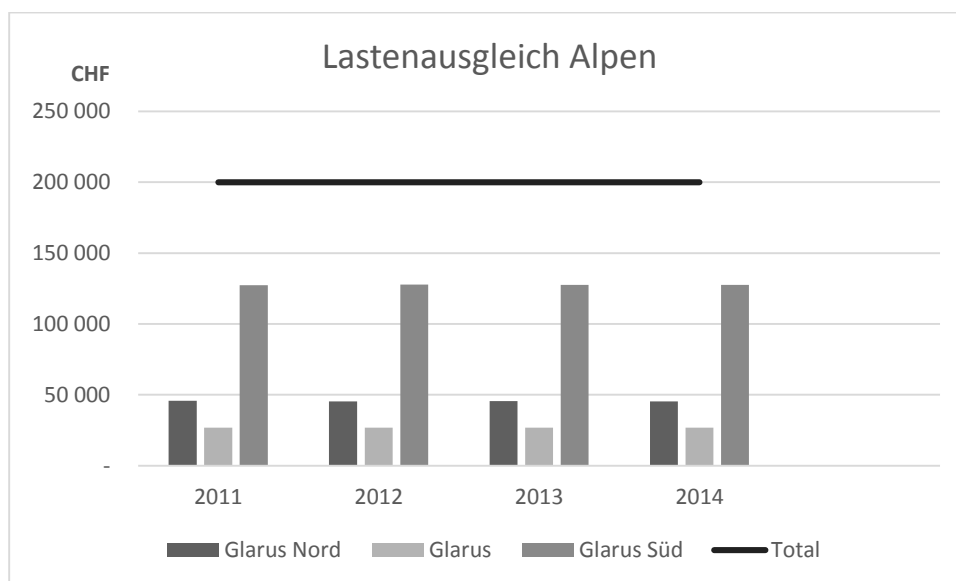
Das Finanzausgleichsgesetz des Kantons Glarus beschreibt das zweite Ziel des Finanzausgleichs wie folgt (Art.1b):

„Der Finanzausgleich bezweckt einen Ausgleich der unterschiedlichen Lasten.“

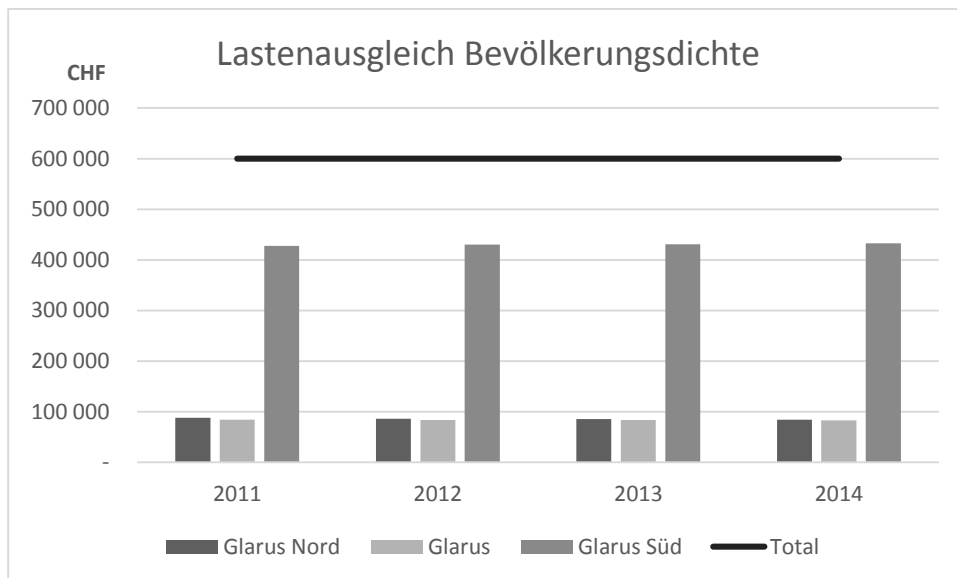
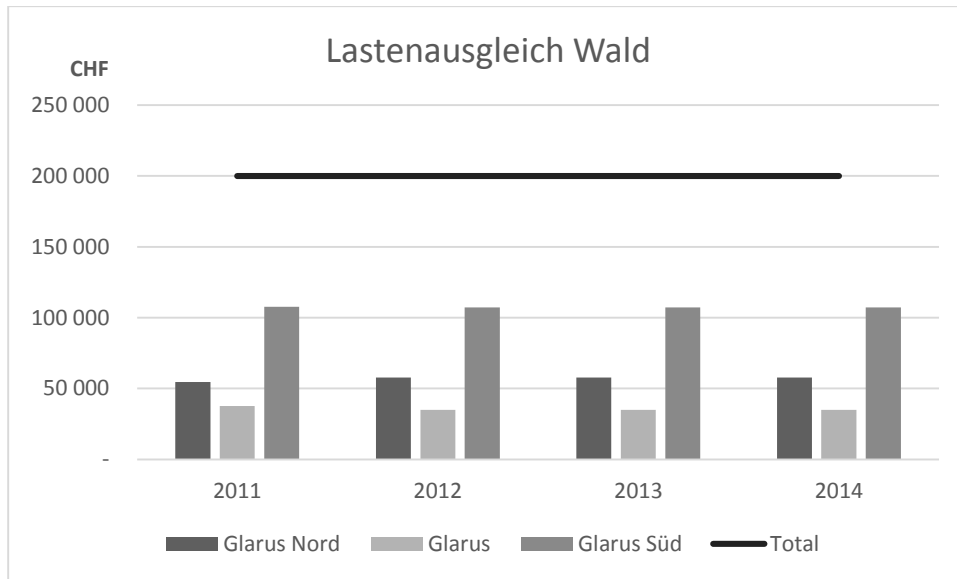
Ziel ist es, dass Gemeinden, welche aufgrund struktureller Gegebenheiten übermässige und weitgehend unbeeinflussbare Lasten für das Bereitstellen öffentlicher Güter zu tragen haben, vom vertikalen Lastenausgleich unterstützt werden. Der Lastenausgleich soll nur grosse Lastenunterschiede ausgleichen und ist auf eine Million Franken dotiert. Die Lasten werden in die drei geografisch-topografischen Kriterien Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte aufgeteilt. Die Lastenausgleichsgefässe werden prozentual aufgeteilt im Verhältnis Alpen und Wald je 20 Prozent und Bevölkerungsdichte 60 Prozent. Bei einer Dotation von einer Million Franken resultieren daraus Gefässe von je 200'000 (Alpen und Wald) sowie 600'000 für die Abgeltung der Bevölkerungsdichte. Die Kennzahlen zum Lastenausgleich sind in Anhang C aufgeführt.

In den Jahren 2011-2014 fanden folgende Ausgleichszahlungen pro Lastenausgleichsgefäss an die Gemeinden statt:

Abbildung 15: Lastenausgleich 2011-2014 pro Gefäss und Gemeinde





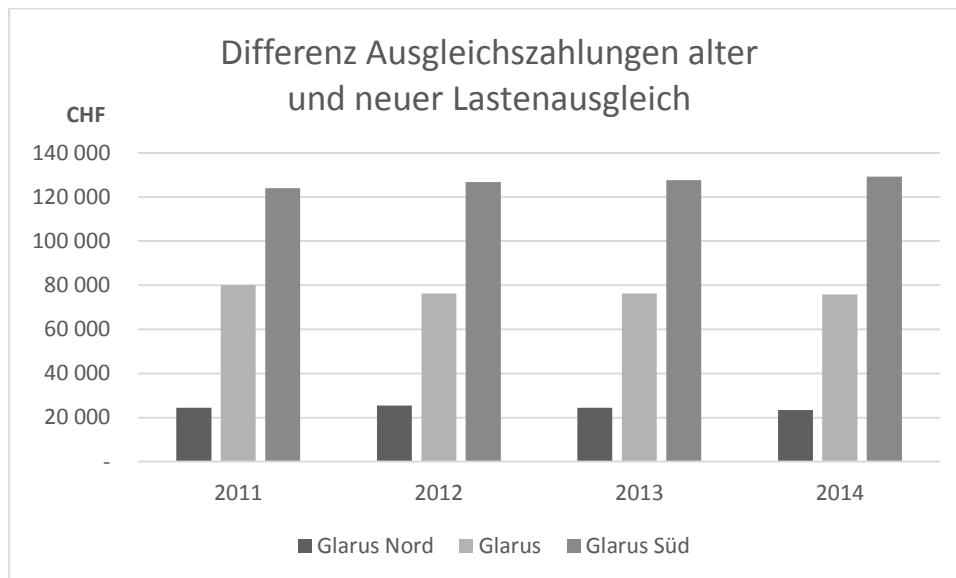


(Quelle: Amtsbericht 2011-2014)

Wie aus den Abbildungen zu erkennen ist, blieben die Ausgleichszahlungen pro Gemeinde über die Periode 2011-2014 in jedem Gefäss mehr oder weniger konstant. Insbesondere die Gemeinde Glarus Süd profitiert vom Lastenausgleich, die Gemeinde Glarus erhält am wenigsten Ausgleichszahlungen.

Die finanziellen Auswirkungen der Umstellung vom alten Lastenausgleich auf den neuen Ausgleich wurden im Memorial 2010 berechnet. Dabei wurde festgestellt, dass alle Gemeinden von der Umstellung profitieren. Dieses Ergebnis wurde für die Jahre 2011-2014 mit den reellen Daten überprüft. Die Differenz der Ausgleichszahlungen im neuen System zu denjenigen Zahlungen im alten System (Zahlen von 2008) wird in der folgenden Abbildung dargestellt:

Abbildung 16: Finanzielle Auswirkungen



(Quelle: Amtsbericht 2011-2014 und Memorial 2010)

Aus der Abbildung 16 wird ersichtlich, dass die Ergebnisse von 2010 bestätigt werden. Alle Gemeinden profitieren vom neuen Lastenausgleich, insbesondere Glarus Süd. Für die Gemeinde Glarus Nord lohnt sich das neue Finanzausgleichssystem am wenigsten. Einerseits fällt der Ausgleich für den Standortnachteil weg, was zuvor fast ein Viertel der Ausgleichszahlungen an Glarus Nord ausmachte. Andererseits wird die Bevölkerungsdichte im neuen System fast gleich zwischen den Gemeinden Glarus Nord und Glarus ausgeglichen, wobei Glarus Nord im alten System das Fünffache in diesem Gefäss gegenüber Glarus erhielt.

Gesamthaft kann jedoch gesagt werden, dass alle Gemeinden vom neuen System profitieren und in der Periode 2011-2014 gesamthaft zwischen 23'441 CHF und 129'252 CHF pro Jahr mehr erhielten als im alten System.

Die Konzentration auf rein geografisch-topografische Lasten stellt eine Besonderheit in der Lastenausgleichslandschaft der Schweiz dar. Die meisten Kantone sowie der NFA des Bundes kennen zusätzlich sozio-demografische Lastenausgleiche. Lediglich der Kanton Tessin gleicht ebenfalls nur geografisch-topografische Lasten aus, während einige Kantone (bspw. Zug) gar keinen Lastenausgleich kennen.

Es stellt sich die Frage, ob die richtigen Lasten abgebildet werden und ob weitere Lasten aufgrund der Ergebnisse 2011-2014 aufzunehmen sind.

#### 4.1 Werden die tatsächlichen Lasten abgebildet?

Laut Artikel 8 Finanzausgleichsgesetz gewährt der Kanton den Gemeinden, welche durch „spezifische und nicht beeinflussbare Verhältnisse übermässig belastet sind, einen finanziellen Ausgleich“. Die Lasten welche vom Lastenausgleich abgegolten werden müssen daher zwei Kriterien erfüllen: Sie dürfen nicht beeinflussbar sein und sie müssen die Gemeinde übermässig belasten.

##### 4.1.1 Unbeeinflussbarkeit

Die Lastenausgleichsgefässe Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte sowie die dazugehörigen Indikatoren sind von den Gemeinden nicht direkt beeinflussbar oder manipulierbar. Dies geht schon

aus der Bezeichnung „geografisch-topografisch“ hervor, ein Attribut, das klar auf fehlende Beeinflussbarkeit hindeutet.

#### 4.1.2 Übermässige Belastung

Das Kriterium der übermässigen Belastung wird im Memorial 2010 noch einmal genauer beschrieben. Es besagt, dass der Lastenausgleich nur grosse Lastenunterschiede ausgleichen soll. Sind alle Gemeinden von einer Last nahezu gleich betroffen, erfolgt kein Ausgleich.

Im Folgenden sollen daher die drei Lastenausgleichsgefässe auf ihre übermässige Belastung untersucht werden. Dazu wurden die Mittelwerte der jeweiligen Indikatoren der Lastenausgleichsgefässe pro Gemeinde für die Periode 2011-2014 berechnet. Anschliessend wurde die Abweichung des Mittelwerts der Gemeinden vom kantonalen Mittelwert (100%) ermittelt.

Es stellt sich die Frage, wann eine Last „übermässig“ ist. Für die vorliegende Analyse wurde entschieden, dass eine Last dann übermässig, wenn sie in einer Gemeinde das kantonale Mittel mit mindestens 10 Prozentpunkten überschreitet bzw. im Fall der Bevölkerungsdichte, welche ein reziproker Faktor ist, unterschreitet. Für die Analyse wurde der Mittelwert der Indikatoren pro Gefäss und Gemeinde in der Periode 2011-2014 verwendet. Die Auswertung dieser Analyse wird in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 4: Übermässige Belastung pro Gefäss und Gemeinde

	Gemeinde	Mittelwert Anzahl Stösse	Prozent von Mittelwert
Alpen	Glarus Nord	896	68,29%
	Glarus	528	40,26%
	Glarus Süd	2 511	191,45%
	Kanton	1 311	
	Gemeinde	Mittelwert Waldfläche	
Wald	Glarus Nord	5 108	85,71%
	Glarus	3 174	53,25%
	Glarus Süd	9 598	161,05%
	Kanton	5 960	
	Gemeinde	Mittelwert Bevölkerungsdichte	
Bevölkerungs-dichte	Glarus Nord	115	134,69%
	Glarus	118	138,40%
	Glarus Süd	23	26,91%
	Kanton	85	

Die Tabelle zeigt deutlich, dass in jedem Lastenausgleichsgefäss die Gemeinde Glarus Süd das kantonale Mittel der Lasten mit wenigstens 10 Prozentpunkten überschreitet (beim Gefäss

Bevölkerungsdichte wird sie aufgrund des reziproken Verhältnis unterschritten), was bedeutet, dass sie übermässig belastet wird.

Laut Artikel 8 sollen die übermässig belasteten Gemeinden einen Ausgleich erhalten. Dieses Ziel wird zwar mit dem aktuellen System erreicht, es werden zusätzlich aber auch beide Gemeinden, welche eine unterdurchschnittliche Belastung aufweisen, mit Zahlungen unterstützt. Würden tatsächlich nur die übermässigen Lasten ausgeglichen, käme der gesamte Lastenausgleich nur der Gemeinde Glarus Süd zugute. Es stellt sich daher die Frage, ob der Lastenausgleich auf alle Gemeinden erfolgen soll oder nur auf die übermässig belasteten Gemeinden. Im NFA des Bundes profitieren klar nur jene Kantone vom Lastenausgleich, welche Sonderlasten in einem Ausgleichsgefäss zu tragen haben. Auch Rühli<sup>17</sup> definiert den idealen Lastenausgleich als symmetrisch und horizontal. Dabei sollen nur Gemeinden mit überdurchschnittlichen Lasten von den anderen Gemeinden Ausgleichszahlungen erhalten. Es wird daher empfohlen, auch beim Lastenausgleich im Kanton Glarus nur übermässige Belastungen auszugleichen.

#### 4.1.3 Fazit

Die drei Lastenausgleichsgefässe Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte sind sowohl unbeeinflussbar als auch bilden sie die übermässigen Lasten der Gemeinden ab. Aufgrund dessen bilden sie die richtigen Lasten im Kanton Glarus ab.

Fraglich ist, ob alle Gemeinden vom Lastenausgleich profitieren sollen, oder, wie in Artikel 8 gefordert, nur diejenigen mit übermässigen Lasten. Analog NFA und in Anlehnung an Rühli wird hier empfohlen, nur übermässige Belastungen auszugleichen und somit nur die Gemeinde Glarus Süd im aktuellen System zu berücksichtigen.

### 4.2 Werden die Lasten mit den richtigen Indikatoren berechnet?

Die Berechnung der drei Gefässe des Lastenausgleichs wird nachfolgend beurteilt. Entscheidend für die Beurteilung ist insbesondere die Kostenrelevanz. Zwischen dem Indikator für den Lastenausgleich und den tatsächlich verursachten Kosten soll ein möglichst hoher Zusammenhang bestehen. Dieses Vorgehen dient lediglich der statistischen Überprüfung des Lastenausgleichs. Der Lastenausgleich soll bekanntlich nicht beeinflussbare Kosten abgelten, weshalb die Untersuchung mittels tatsächlicher Aufwände suboptimal scheint. Jedoch soll an dieser Stelle eine empirische Überprüfung der Lastenausgleichsgefässe stattfinden, weshalb dieses Vorgehen gewählt wurde.

#### 4.2.1 Alpen

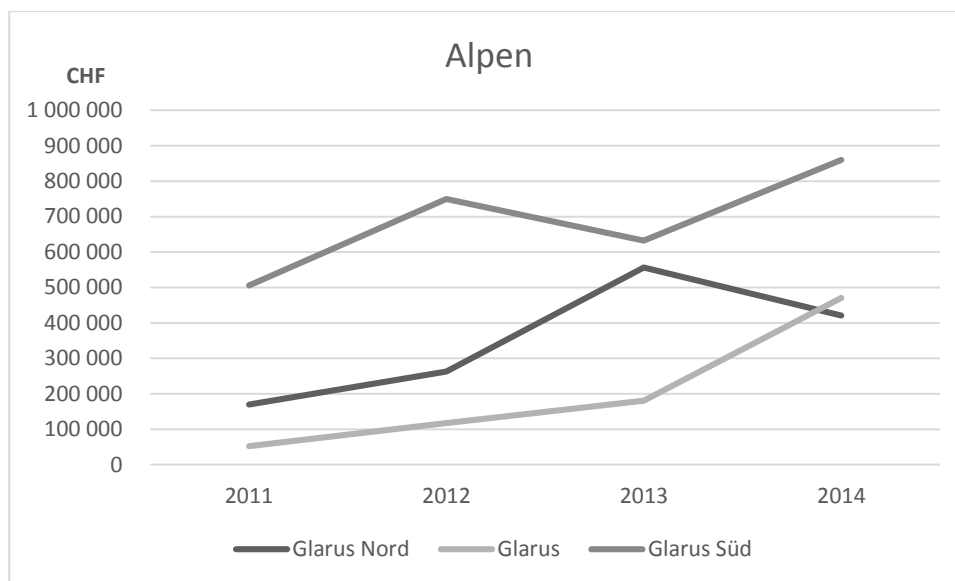
Für das Lastenausgleichskriterium Alpen stellt der Indikator Anzahl Stösse die Berechnungsgrundlage. Der verfügbare Betrag des Lastenausgleichs (200'000 CHF) wird durch die Gesamtzahl der Anzahl Stösse im Kanton geteilt und im Anschluss anteilig auf die Gemeinden verteilt.

Es stellt sich die Frage, ob die Anzahl Stösse eine angemessene Abbildung der Lasten in der Alpwirtschaft erreichen. Die Aufwände für die Alpen haben sich in der Periode 2011-2014 wie folgt entwickelt:

---

<sup>17</sup> Vgl. Rühli, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. S. 150. Zürich: Avenir Suisse.

Abbildung 17: Aufwände Alpwirtschaft 2011-2014



(Quelle: Erfolgsrechnung Gemeinden 2011-2014, Funktionale Gliederung 8180)

Es zeigt sich, dass die Aufwände für die Alpwirtschaft von Jahr zu Jahr stark variieren. Die Anzahl Stösse blieb jedoch weitestgehend konstant und somit auch die Ausgleichszahlungen (vgl. Abbildung 15) in diesem Gefäss.

Die Verteilung der Lastenausgleichszahlungen wie in Abbildung 15 dargestellt, mit dem grössten Anteil bei Glarus Süd und dem kleinsten Anteil bei Glarus ist für die Jahre 2011-2013 akkurat. Im Jahr 2014 hatte jedoch Glarus Nord weniger Aufwände als Glarus und hätte somit am wenigsten Lastenausgleichszahlungen erhalten sollen.

Die prozentualen Anteile der Lastenausgleichszahlungen am effektiven Aufwand pro Gemeinde ist ebenfalls von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlich. Glarus Süd erhält durchschnittlich 64% des Lastenausgleichsgefässes pro Jahr, wobei die Gemeinde effektive Lasten zwischen 69 und 49 Prozent der Gesamtlasten zu tragen hat. Glarus erhält durchschnittlich 13% des Lastenausgleichs, hat jedoch effektive Aufwände zwischen 7 und 27 % der Gesamtlasten. Glarus Nord erhält 23% des Lastenausgleichs, während die Gemeinde effektive Aufwände zwischen 23 und 41% der Gesamtlasten zu tragen hat.

Führt man eine Regressionsanalyse<sup>18</sup> mit dem effektiven Aufwand als abhängige Variable und der Anzahl Stösse als unabhängige Variable durch, kommt man für das Bestimmtheitsmass ( $R^2$ ) von 0,65. Dies bedeutet, dass der Indikator Anzahl Stösse 65% der Aufwände für die Alpwirtschaft erklären kann. Zusätzlich kann ein statistisch signifikanter Einfluss des Indikators auf die Aufwände ermittelt werden (Significance F= 0,0016).

Es kann daher gesagt werden, dass die Berechnung des Lastenausgleichsgefäss Alpen mittels Indikator Anzahl Stösse die Lasten nicht ganz adäquat abbildet. Durch die Anzahl Stösse werden jedoch 65% der Aufwände für die Alpwirtschaft erklärt, was ausreichend ist.

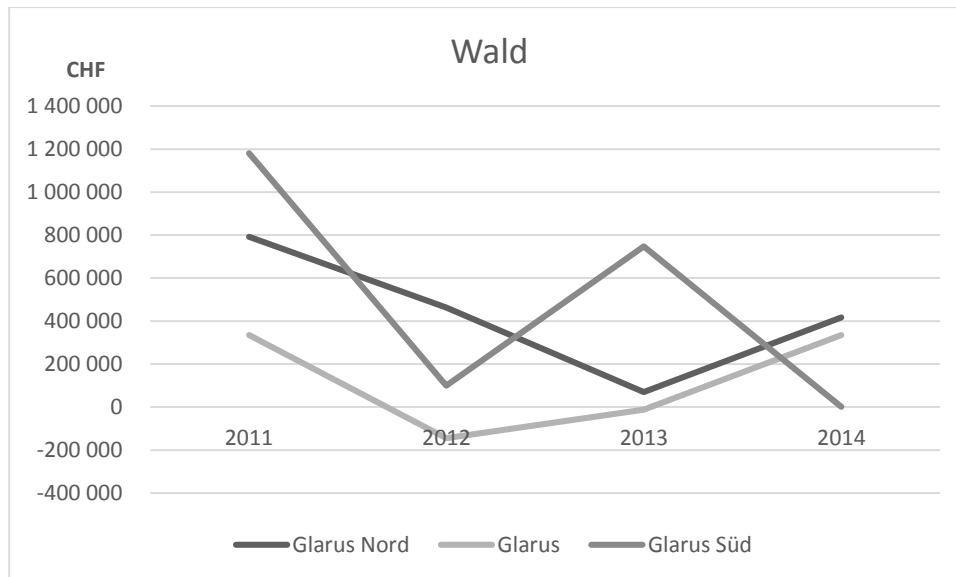
<sup>18</sup> Vgl. Anhang E.

## 4.2.2 Wald

Für das Lastenausgleichskriterium Wald bildet der Indikator Waldfläche die Berechnungsgrundlage. Der verfügbare Betrag des Lastenausgleichs (200'000 CHF) wird durch die gesamte kantonale Waldfläche geteilt und im Anschluss anteilig auf die Gemeinden verteilt.

Es stellt sich die Frage, ob der Indikator Waldfläche eine angemessene Abbildung der Lasten in der Alpwirtschaft erreicht. Die Aufwände für die Alpen haben sich in der Periode 2011-2014 wie folgt entwickelt:

Abbildung 18: Aufwände Forstwirtschaft 2011-2014



(Quelle: Erfolgsrechnung Gemeinden 2011-2014, Funktionale Gliederung 8200)

Es zeigt sich wiederum, dass die Aufwände für die Forstwirtschaft in der Periode 2011-2014 stark variieren. In den Jahren 2012 und 2013 hat die Gemeinde Glarus gar einen Ertrag erwirtschaftet. Die Waldfläche und somit auch die Ausgleichszahlungen blieben jedoch auch in diesem Gefäss weitestgehend konstant.

Auffallend ist, dass Glarus Süd wiederum konstant die höchsten Ausgleichszahlungen erhielt, obwohl die Aufwände der Gemeinde in zwei Jahren unter denjenigen von Glarus Nord lagen und im Jahr 2014 sogar am tiefsten waren. Insbesondere im Jahr 2014 hatte Glarus Süd gerade einmal Aufwände in Höhe von 1'550 CHF, erhielt aber gleichzeitig Ausgleichszahlungen in Höhe von 107'293 CHF. Im gleichen Jahr verbuchte Glarus Nord Aufwände in Höhe von 416'386 CHF, erhielt jedoch nur einen Lastenausgleich in Höhe von 57'838 CHF.

Führt man wiederum eine Regressionsanalyse<sup>19</sup> durch, so erhält man wie erwartet einen deutlich tieferen Wert von gerade einmal  $R^2=0,06$  was bedeutet, dass nur 6% der Aufwände in der Forstwirtschaft mit dem Indikator Waldfläche beschrieben werden kann. Hier ist jedoch anzumerken, dass die Ergebnisse keine statistisch signifikanten Werte liefern konnten, da der Significance F Wert bei 0,426 liegt.

<sup>19</sup> Vgl. Anhang E.

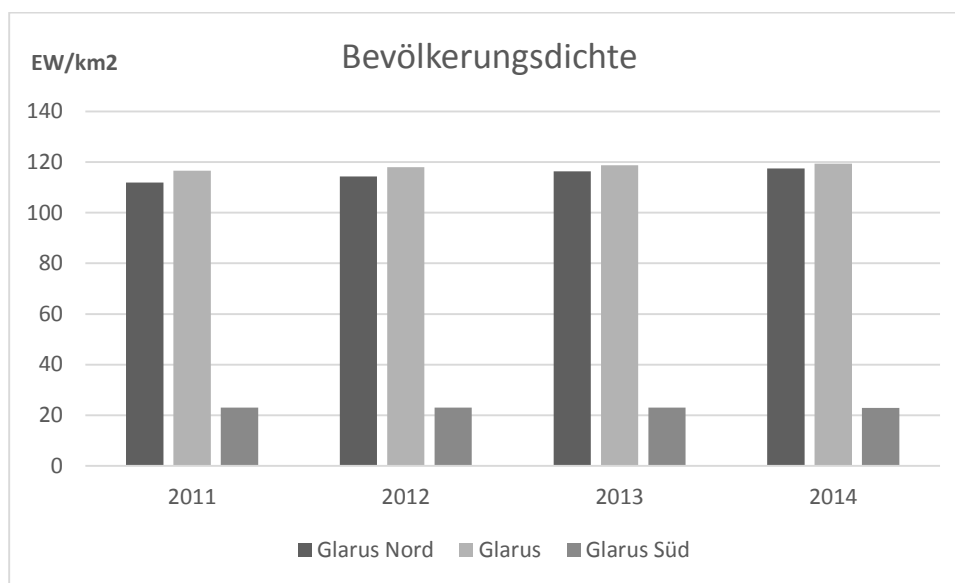
Aufgrund der Untersuchung der Aufwände und der Analyse des Erklärungsgehalts kann gesagt werden, dass das Kriterium Wald mit dem Indikator Waldfläche nicht genügend adäquat abgebildet wird. Es sollte daher geprüft werden, ob bessere Indikatoren für die Berechnung zur Verfügung stehen.

#### 4.2.3 Bevölkerungsdichte

Für das Lastenausgleichskriterium Bevölkerungsdichte bilden die Indikatoren Einwohnerzahl und Gemeindefläche die Berechnungsgrundlage

Die Bevölkerungsdichte hat sich in den Jahren 2011-2014 wie folgt verändert:

Abbildung 19: Bevölkerungsdichte (Einwohner/km<sup>2</sup>)



(Quelle: Amtsbericht 2011-2014)

Auffallend ist der grosse Unterschied in der Bevölkerungsdichte zwischen der Gemeinde Glarus Süd und den beiden anderen Gemeinden.

Das Kriterium Bevölkerungsdichte ist vergleichbar mit dem im NFA verwendeten Kriterium „Lasten der feingliedrigen Besiedlung“. Ziel ist es bei beiden, die Belastung auszugleichen, die aufgrund einer grossen Fläche im Verhältnis zur Bevölkerungszahl entstehen. In diesem Zusammenhang wird auch von Lasten der räumlichen Weite gesprochen<sup>20</sup>, welche von vielen weiteren Kantonen ausgeglichen werden. Die Bevölkerungsdichte bildet allerdings nur ein Element dieser Lasten der Weite ab, sie dient als Indikator für Lasten innerhalb von Siedlungen. Ein Beispiel hierfür ist die Problematik, dass es in weniger dicht besiedelten Gebieten schwieriger ist, (kosten)optimale Schulklassen zu führen und dass durch das Zusammenlegen der Schulstandorte in ländlichen Gebieten zusätzliche Transportkosten für die Schüler entstehen.

Lasten der Weite können jedoch auch ausserhalb von Siedlungen auftreten und zwar aufgrund der Flächenstruktur. Dazu zählen etwa Lasten in den Bereichen Strassenunterhalt oder Hangsicherung.

Die Kosten der Weite bestehen also, sie sind aber schwierig abzubilden und zu quantifizieren. Um jedoch eine Berechnungsgrundlage für dieses Lastenausgleichsgefäss zu haben, wurde versucht, ein

<sup>20</sup> Vgl. B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung AG. (2013). *Wirksamkeitsprüfung des Finanzausgleichs unter den Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft*. S. 69-70. Abrufbar unter: [http://www.bss-basel.ch/images/stories/bss-basel/downloads/b,s,s.-studie\\_finanzausgleich\\_bl.pdf](http://www.bss-basel.ch/images/stories/bss-basel/downloads/b,s,s.-studie_finanzausgleich_bl.pdf)

Modell mit den wichtigsten Aufwänden zu erstellen. In Absprache mit der Fachstelle für Gemeindefragen wurden verschiedene Aufwände identifiziert, welche durch eine geringe Bevölkerungsdichte beeinflusst werden. Diese wären:

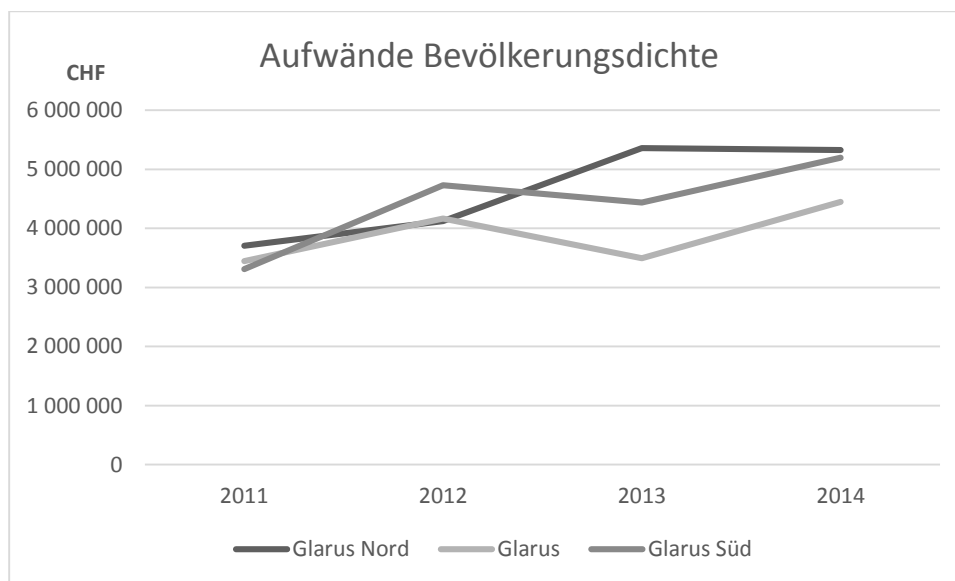
*Tabelle 5: Aufwände im Lastenausgleichsgefäss Bevölkerungsdichte*

<b>Aufwand</b>	<b>Nummer</b>
Feuerwehr	1 500
Löschwasserversorgung	1 505
Schülertransporte	313 070
Unterhalt Wanderwege	505
Gemeindestrassen	6 150
Strassen n.a.g	6 190
Bahninfrastruktur	6 210
Regionalverkehr	6 220
Öffentlicher Verkehr n.a.g	6 290
Wasserversorgung allgemein	71
Gewässerverbauungen	7 410
Lawinerverbauungen	7 420
Verwaltung Landwirtschaft, Vollzug und Kontrolle	8 110
Landwirtschaftliche Strukturverbesserung	8 120
Landwirtschaftliche Produktionsverbesserungen Vieh	8 130
Landwirtschaftliche Produktionsverbesserungen Pflanzen	8 140
Wirtschaftliche Massnahmen in der Landwirtschaft	8 150
Direktzahlungen an die Landwirtschaft	8 160
Soziale Massnahmen in der Landwirtschaft	8 170

Berechnet man die Summe dieser Aufwände pro Gemeinde für die Periode 2011-2014, ergibt sich folgende Darstellung der Aufwände:



Abbildung 20: Aufwände Bevölkerungsdichte 2011-2014



(Quelle: Erfolgsrechnung Gemeinden 2011-2014, Funktionale Gliederung gemäss Tabelle 4)

Es zeigt sich, dass die Aufwände für die Bevölkerungsdichte leicht variieren. Zumeist trägt jedoch die Gemeinde Glarus die tiefsten Kosten, was aufgrund der Analyse der Bevölkerungsdichte Sinn macht. Es zeigt sich jedoch auch, dass Glarus Nord, welches eine ähnliche Bevölkerungsdichte aufweist wie die Gemeinde Glarus, in drei Analysejahren die grössten Kosten für die Bevölkerungsdichte trägt. Dies ist insbesondere auf die Aufwände in den Bereichen Strassen n.a.g., Landwirtschaftliche Strukturverbesserung und Landwirtschaftliche Produktionsverbesserung Pflanzen zurückzuführen. Diese Kosten würden wahrscheinlich in einem Indikator „Nicht-Siedlungsfläche“ besser abgebildet.

Führt man eine Regressionsanalyse<sup>21</sup> mit den Aufwänden für die Bevölkerungsdichte als abhängige Variabel und der Bevölkerungsdichte als unabhängige Variabel durch, erhält man, wie erwartet, ein Bestimmtheitsmass ( $R^2$ ) von 0,01. Auch wenn man die Bevölkerungsdichte anstatt Einwohner pro Gesamtfläche mit Einwohner pro Siedlungsfläche setzt, wie dies B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung vorschlagen<sup>22</sup>, erhöht sich der Erklärungswert auf gerade mal 10%. Diese Problematik ist sicherlich auf die Auswahl der Aufwände für die Bevölkerungsdichte zurückzuführen, welche weder vollständig noch verifizierbar ist.

Es zeigt sich wiederum, dass sich eine Quantifizierung der Kosten aufgrund der Bevölkerungsdichte sehr schwierig gestaltet. Insofern ist ein pragmatischer Ansatz wie ihn der Kanton Glarus gewählt hat für das Lastenausgleichskriterium Bevölkerungsdichte sinnvoll. Jedoch wird dadurch auch die Transparenz des Lastenausgleichs verschlechtert.

Werden die für die Berechnung genutzten Aufwände (vgl. Tabelle 5) von allen Interessensgruppen als sinnvoll erachtet, so wäre ein Miteinbezug von weiteren Indikatoren wie bspw. „Nicht-Siedlungsfläche“ zu prüfen. Dies würde die grossen Aufwände der Gemeinde Glarus Nord besser erklären.

<sup>21</sup> Vgl. Anhang E.

<sup>22</sup> Vgl. B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung AG. (2013). *Wirksamkeitsprüfung des Finanzausgleichs unter den Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft*. S. 74. Abrufbar unter: [http://www.bss-basel.ch/images/stories/bss-basel/downloads/b,s,s.-studie\\_finanzausgleich\\_bl.pdf](http://www.bss-basel.ch/images/stories/bss-basel/downloads/b,s,s.-studie_finanzausgleich_bl.pdf)

#### 4.2.4 Fazit

Die Lasten des Kriteriums Alpen werden anhand dem Indikator Anzahl Stösse ziemlich adäquat abgebildet. Da durch die Anzahl Stösse 65% der Aufwände für die Alpwirtschaft erklärt werden können, soll an diesem Kriterium nichts geändert werden.

Aufgrund der Analyse des Lastenausgleichsgefässes Wald muss gesagt werden, dass das Kriterium mit dem Indikator Waldfläche nicht genügend adäquat abgebildet wird. Es sollte daher geprüft werden, ob bessere Indikatoren für die Berechnung der Indikatoren zur Verfügung stehen.

Es wurde versucht, die Lasten für die Bevölkerungsdichte zu quantifizieren. Die Regressionsanalyse wie auch die Analyse der Bevölkerungsdichte lieferten jedoch keine zufriedenstellenden Ergebnisse. Die Problematik der Abbildung der Lasten der Bevölkerungsdichte ist bekannt und konnte bis anhin nicht umfänglich gelöst werden. Insofern ist ein pragmatischer Ansatz wie ihn der Kanton Glarus gewählt hat sinnvoll. Jedoch wird dadurch auch die Transparenz des Lastenausgleichs verschlechtert. Werden die für die Berechnung genutzten Aufwände (vgl. Tabelle 5) von allen Interessensgruppen als sinnvoll erachtet, so wäre ein Miteinbezug von weiteren Indikatoren wie bspw. „Nicht-Siedlungsfläche“ zu prüfen. Dieser würde die grossen Aufwände der Gemeinde Glarus besser erklären.

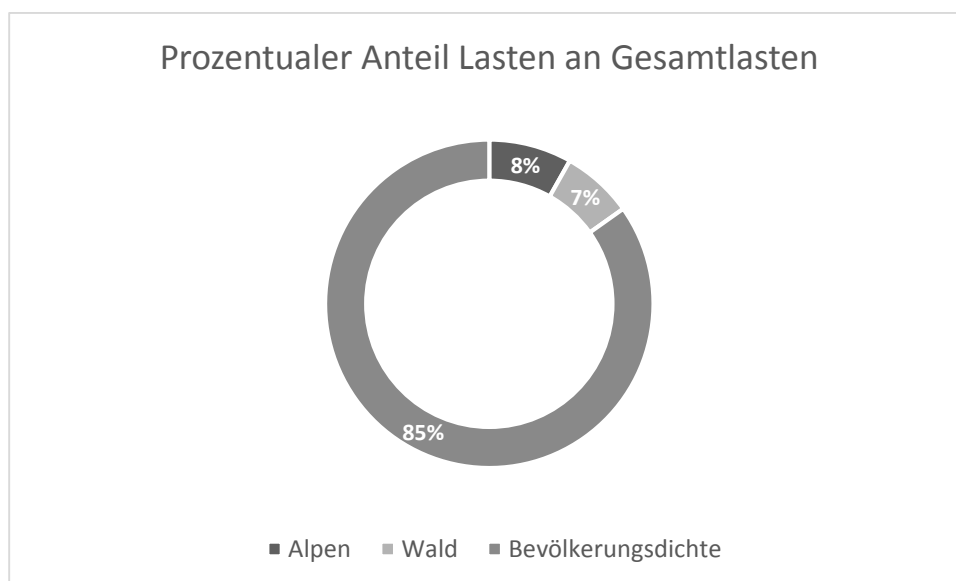
#### 4.3 Angemessenes Verhältnis der Lastenausgleichsgefässe

Die Gewichtung der Lastenausgleichsgefässe im Kanton Glarus wurde politisch festgesetzt und blieb seither unverändert. Der Landrat hätte jeweils die Möglichkeit für maximal zwei Jahre befristete Änderungen vorzunehmen. Die Lasten der Alpen und Wälder werden mit je einem Fünftel (20%) der Dotation entschädigt und die geringe Bevölkerungsdichte mit drei Fünftel (60%).

Es stellt sich die Frage, ob diese Aufteilung mit Blick auf die effektiv generierten Aufwände Sinn macht. In der folgenden Darstellung wird daher der Mittelwert der generierten Aufwände pro Last aller Gemeinde pro Jahr prozentual zum Gesamtaufwand aller Lastenausgleichsgefässe illustriert.

Abbildung 21: Verhältnis Lastenausgleichsgefässe

---



Es zeigt sich, dass die Lasten relativ gut mit der bestehenden Verteilung abgebildet werden. Zwar sind die effektiven Lasten der Bevölkerungsdichte höher (85%) als die Aufteilung (60%) vermuten lässt, diese Erkenntnis ist jedoch auch unter dem Gesichtspunkt der schwierigen Quantifizierung der Lasten

für die Bevölkerungsdichte zu betrachten. Aufgrund dessen soll die Gewichtung der Gefässe beibehalten lassen.

#### 4.4 Ist die Dotation des Lastenausgleichs angemessen?

Vor der Neugestaltung des Finanzausgleichs war die Summe des Lastenausgleichs nicht fix festgelegt, sondern abhängig von der Einkommens- und Gewinnsteuer (64%). Im Jahr 2008 betrug der Finanzausgleich 0,77 Mio. Franken. Das neue Finanzausgleichsgesetz sollte solche Schwankungen vermeiden und wurde daher auf einen Fixbetrag von jährlich 1 Mio. Franken dotiert.

Der erste Kritikpunkt an dieser Festsetzung ist die Vernachlässigung der Teuerung. Diese wird im NFA des Bundes klar berücksichtigt<sup>23</sup>. Geht man von einer Summe von 1 Mio. CHF aus, sähe die Entwicklung des Lastenausgleichs unter Berücksichtigung der Teuerung analog NFA wie folgt aus:

Tabelle 6: Dotation Lastenausgleich mit Berücksichtigung Teuerung

	Teuerung	Dotation (in Mio. CHF)
2010		1
2011	1.4 %	1.03
2012	0.3 %	1.03
2013	-1.0 %	1.02
2014	-0.6 %	1.01

Zusätzlich stellt sich die Frage, ob die Dotation von 1 Mio. CHF angemessen ist. Dazu wird zuerst überprüft, welchen Anteil der effektiven finanziellen Lasten vom Lastenausgleich ausgeglichen wird. Die Summe der Lasten im Kanton gestaltet sich wie folgt:

Tabelle 7: Gesamtlasten pro Lastenausgleichsgefäss

	2011	2012	2013	2014
Alpen	728 118	1 129 572	1 369 652	1 752 115
Wald	2 307 591	418 042	804 276	671 072
Bevölkerungsdichte	10 461 323	13 027 158	13 295 648	14 971 773
<b>Total</b>	<b>13 497 033</b>	<b>14 574 772</b>	<b>15 469 576</b>	<b>17 394 960</b>

Die Dotation von 1 Mio. Franken gleicht jährlich circa 6% der effektiven Lasten aus. Dieser Wert ist eher klein, insbesondere mit Blick auf den NFA des Bundes, welcher jährlich beim geographischen Lastenausgleich circa 35,4% und beim soziodemographischen 14,2% (Bevölkerungsstruktur) bzw. 4,3% (Zentrumslasten) ausgleicht.<sup>24</sup> Zu berücksichtigen ist aber, dass bei den Aufwänden in Tabelle 7 nur der Nettoaufwand der Gemeinden berücksichtigt wird. Der Kanton (und teilweise der Bund) zahlen –

<sup>23</sup> Vgl. Bundesrat. Vgl. Bundesrat. (2014). *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. S. 30. Abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34085.pdf>

<sup>24</sup> Vgl. Bundesrat. (2014). *Wirksamkeitsbericht 2012-2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*. S. 113. Abrufbar unter: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34085.pdf>

insbesondere an die Lasten der Bevölkerungsdichte (s. Tabelle 5) – wesentliche Beiträge über die Investitionsrechnung und die entsprechenden Abschreibungen mit.<sup>25</sup>

Im interkantonalen Vergleich zeigt sich ein ähnliches Bild. Die beiden Kantone Obwalden und Uri, welche mit Glarus bezüglich Bevölkerung und Grösse vergleichbar sind, haben beide eine höhere Dotierung des Lastenausgleichs: 4,48 Mio. im Kanton Uri und 1,5 Mio. im Kanton Obwalden. Zusätzlich findet in beiden Kantonen ein vertikaler Ressourcenausgleich statt: 3,33 Mio. im Kanton Uri und 3,8 Mio. im Kanton Obwalden. Gesamthaft belaufen sich die vertikalen Transfers in den beiden Kantonen also auf 7.81 Mio. (Uri) und 5.3 Mio. (Obwalden)<sup>26</sup>.

Rühli<sup>27</sup> kommt in seiner Analyse ebenfalls zum Schluss, dass der Kanton Glarus das tiefste relative Umverteilungsausmass besitzt. Dies ist natürlich insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Umverteilung im Kanton Glarus nur über den Lastenausgleich erfolgt. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass durch die wenigen aber grossen Gemeinden im Kanton Glarus bereits innerhalb der Gemeinden ein impliziter Finanzausgleich stattfindet, wodurch die vertikale Ausgleichssumme tendenziell tiefer sein dürfte als bei mehr Gemeinden. Des Weiteren hängt die Dotation des Lastenausgleichs wesentlich von der Aufgabenverteilung innerhalb des Kantons ab. Der Kanton Glarus hat beispielsweise das Sozialwesen kantonalisiert, wodurch die Gemeinden stark entlastet wurden.

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

## 4.5 Sind weitere Lasten aufzunehmen?

### 4.5.1 Standortnachteil

Die Kriterien für den Lastenausgleich im Kanton Glarus haben sich stark an den Kriterien des alten Lastenausgleichs orientiert. Dieser gliedert sich zusätzlich zu den Kriterien Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte Lasten im Bereich Standortnachteil aus. Da diese jedoch nicht quantifizierbar oder anhand einer mathematischen Formel berechenbar sind, wird im neuen Finanzausgleich zu Gunsten der Transparenz und Einfachheit drauf verzichtet<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> So entrichtet der Kanton bspw. für den Schutz von Naturgefahren Beiträge in der Höhe von bis zu 90 Prozent der anerkannten Investitionskosten (Art. 30 EG zum BG über den Wald). Im Bereich Gewässerschutz betragen die Kantonsbeiträge bis zu 40 Prozent (Art. 18 zum Gewässerschutzgesetz). Im Bereich der Strassen erhalten die Gemeinden 1/6 der Erträge der Motorfahrzeugsteuern, welche rund 20 Prozent der Aufwände decken. Würden diese Beiträge berücksichtigt, so liegt die Abgeltungsquote wesentlich höher.

<sup>26</sup> Vgl. Rühli, L. (2013). *Recherchenotizen zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen*. Abrufbar unter: [www.srf.ch/news/content/download/3436146/52879018/version/2/file/Erlaeuterungen\\_07\\_130925.pdf](http://www.srf.ch/news/content/download/3436146/52879018/version/2/file/Erlaeuterungen_07_130925.pdf).

<sup>27</sup> Rühli, L. (2013). *Irrgarten Finanzausgleich: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. S. 104. Zürich: Avenir Suisse.

<sup>28</sup> Vgl. Memorial für die Landsgemeinde. (2010). *Finanzausgleich und Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden*. S. 87-88.

### 4.5.2 Höhe und Steilheit

Im NFA des Bundes werden im geografisch-topografischen Lastenausgleich zusätzlich zur feingliedrigen Besiedlung die Lasten für Höhe und Steilheit berücksichtigt. Der Indikator für die Höhenlast ist der Anteil der Einwohner mit einer Wohnhöhe von über 800 m.ü.M. und der Indikator für die Steilheitslast ist der Höhenmedian der produktiven Fläche. Da die drei Gemeinden des Kanton Glarus in diesen Kriterien jedoch nahe beieinander liegen, machen diese Lastenausgleichselemente für den Kanton Glarus keinen Sinn. Laut Memorial 2010 (S. 86) soll der Lastenausgleich nur grosse Unterschiede ausgleichen. Zusätzlich werden die vom Bund genannten Lasten in diesem Gefäss wie der Walddienst, der Winterdienst und die Lawinerverbauungen bereits von den vorhandenen Lastenausgleichsgefässen abgegolten.

Generell kann gesagt werden, dass die geografisch-topografischen Lasten im aktuellen System bereits genügend abgegolten werden. Die generelle Ausklammerung von sozio-demografischen Faktoren im Lastenausgleich wird an dieser Stelle kritisiert. Sowohl der Bund als auch die allermeisten Kantone berücksichtigen in ihren Finanzausgleichen sozio-demografische Faktoren. Im Anschluss soll insbesondere auf die Kriterien Kernstadtproblematik, Altersstruktur und Bildung eingegangen werden.

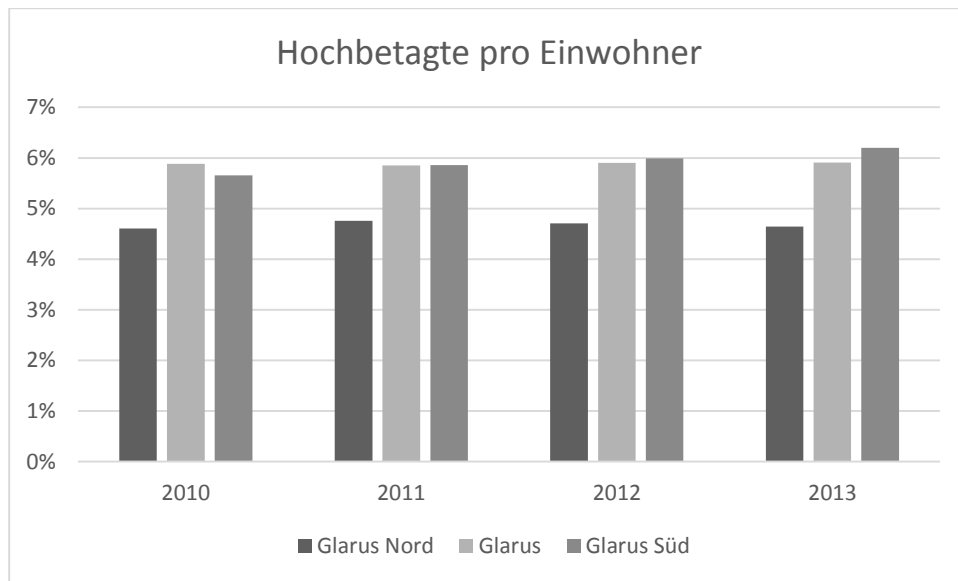
### 4.5.3 Zentrumslasten

Der NFA des Bundes bemisst die Lasten für die Kernstadtproblematik mit den Indikatoren Erwerbsquote pro Gemeinde, Siedlungsdichte pro Gemeinde und Bevölkerung pro Gemeinde. Auch im Kanton Glarus wurde die Überprüfung der Abgeltung von Zentrumslasten gefordert (Gemeinde Glarus). Es kann gesagt werden, dass die drei Gemeinden aufgrund der Restrukturierung sehr ähnlich sind und alle Zentren aufweisen. In Übereinstimmung mit dem Memorial 2010 und den Erkenntnissen des ersten Wirksamkeitsberichts, wird hier daher empfohlen, dass sich eine Abgeltung der Zentrumslasten nicht aufdrängt.

### 4.5.4 Altersstruktur

Der NFA des Bundes teilt sein sozio-demografisches Ausgleichsgefäss in die drei Komponenten Armut, Altersstruktur und Ausländerintegration auf. Für die Gemeinden des Kanton Glarus ist hierbei insbesondere die Altersstruktur relevant. Der NFA des Bundes verwendet für dieses Kriterium den Indikator Anteil Hochbetagte. Für die folgende Analyse wurde die Anzahl Hochbetagte (>80 Jahren) in den Gemeinden auf Basis der Daten 2010-2013 des Bundesamt für Statistik verwendet. Die Verteilung pro Einwohner zeigt sich wie folgt:

Abbildung 22: Hochbetagte pro Einwohner

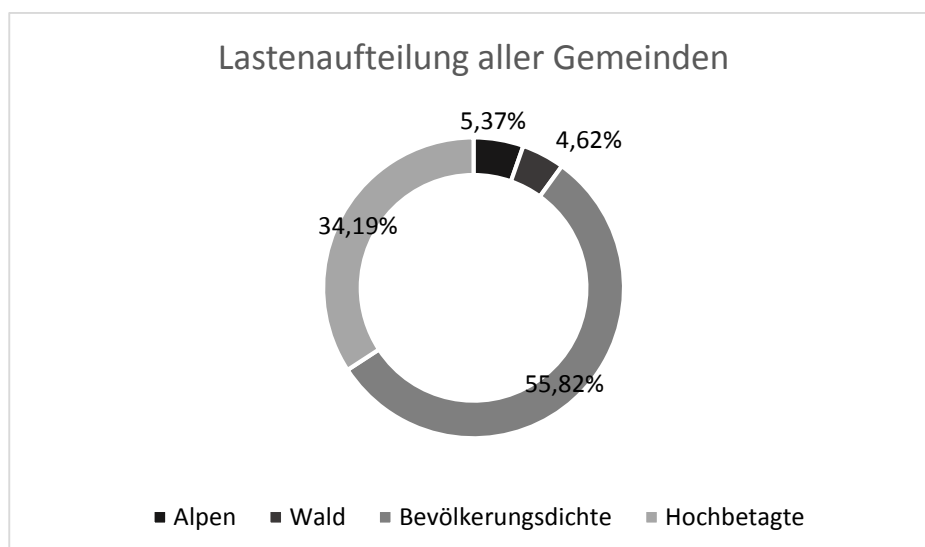


(Quelle: Bundesamt für Statistik)

Es zeigt sich, dass die prozentuale Verteilung der Hochbetagten pro Einwohner in den Gemeinden zwischen 4,6% und 6,2% bewegt. Dies entspricht einem Unterschied von der Gemeinde mit den wenigstens Hochbetagten (Glarus Nord) zu der Gemeinde mit den meisten Hochbetagten (Glarus Süd) von 28 Prozent. Dieser Faktor soll demnach genauer untersucht werden.

Im Vergleich zu den berücksichtigten Lastenausgleichsgefässen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte, stellt der Faktor Hochbetagte den zweitgrössten Kostenfaktor dar. In die Berechnung miteinbezogen wurden nach Absprache mit der Fachstelle für Gemeindefragen die Kostenstellen „Spitäler, Kranken- und Pflegeheime“, „Ambulante Krankenpflege“ und „Sozialhilfe und Asylwesen“<sup>29</sup>.

Abbildung 23: Lastenaufteilung alle Gemeinden mit Hochbetagten



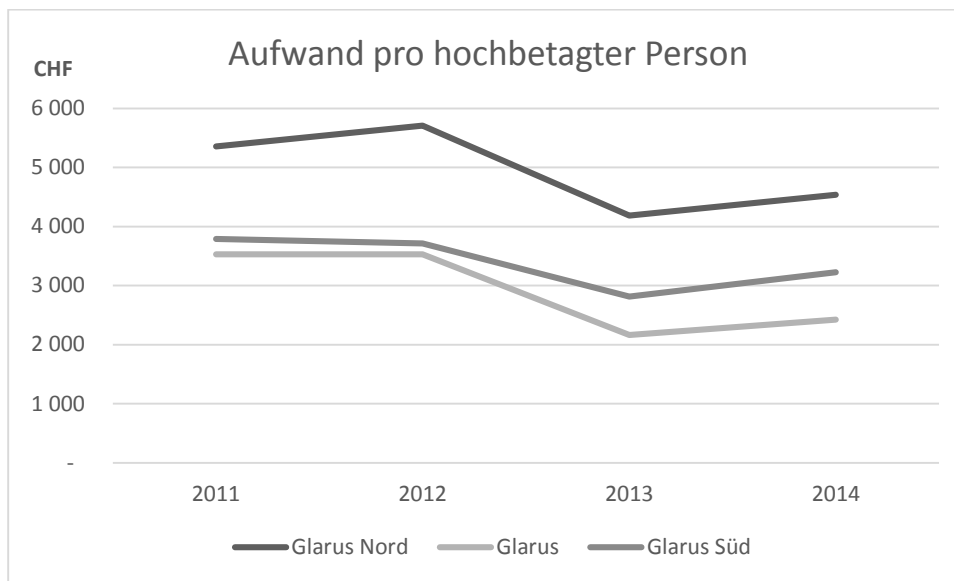
(Aufwände pro Lastenausgleichsgefäss aller Gemeinden mit Mittelwert 2011-2014)

<sup>29</sup> Eine genaue Aufteilung der Aufwände findet sich in Anhang F.

Es zeigt sich, dass die Ausgaben für die Hochbetagten 34 Prozent der Gesamtlasten der vier möglichen Lastenausgleichsgefässe ausmachen. Kantonal belaufen sich die Kosten auf fast 8 Mio. CHF pro Jahr. Für die Gemeinde Glarus Nord lagen die durchschnittlichen Kosten in der Periode 2011-2014 bei 3'860'117 CHF, für die Gemeinde Glarus bei 2'081'841 CHF und für Glarus Süd bei 1'982'181 CHF pro Jahr.

Spannend ist auch die Analyse, wie viel jede Gemeinde pro hochbetagter Person ausgibt. In der Periode 2011-2014 beliefen sich die Ausgaben pro Hochbetagtem (jeweils Zahl vom Vorjahr) wie folgt:

Abbildung 24: Aufwand pro hochbetagter Person



Glarus Nord trägt pro hochbetagter Person klar die grössten Kosten, während die Gemeinde Glarus konstant die tiefsten Kosten trägt. Die Gemeinde Glarus Nord gibt pro Einwohner durchschnittlich 229 CHF pro Jahr für die Hochbetagten aus, die Gemeinde Glarus Süd 201 CHF und die Gemeinde Glarus 170 CHF pro Jahr aus. Es zeigt sich also, dass der Faktor Hochbetagte pro Einwohner reziprok ist, d.h. umso weniger Hochbetagte pro Einwohner, umso grösser die finanzielle Last. Dies ist logisch nicht nachvollziehbar, es kann also davon ausgegangen werden, dass es sich hier um einen bewussten politischen Entscheid handelt.

Wie bereits in Kapitel 4.1 beschrieben, soll ein Lastenausgleichsgefäss im Glarner Finanzausgleich sowohl unbeeinflussbar sein, als auch übermässige Lasten verursachen. Das erste Kriterium wird erfüllt, da der Indikator Hochbetagte pro Einwohner nur marginal beeinflussbar ist. Die Analyse des Kriteriums „übermässige Belastung“ wurde analog Kapitel 4.1.2 mit dem Indikator Hochbetagte pro Einwohner durchgeführt. Dies führt zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 6: Übermässige Belastung Hochbetagte

	Gemeinde	Mittelwert Hochbetagte pro Einwohner	Prozent von Mittelwert
<b>Hochbetagte</b>	Glarus Nord	4,68%	85,11%
	Glarus	5,89%	107,08%
	Glarus Süd	5,93%	107,81%
	<b>Mittelwert</b>	5,50%	

Es zeigt sich, dass Glarus Nord das kantonale Mittel um fast 15% unterschreitet. Aufgrund des reziproken Bezugs und der damit verbundenen Logik, dass weniger Hochbetagte pro Einwohner mehr Kosten verursachen, muss hier von einer übermässigen Belastung gesprochen werden. Somit wäre das Gefäss Hochbetagte angemessen für den Lastenausgleich. Jedoch muss hierzu angemerkt werden, dass die übermässige Belastung politisch gewollt ist. Es bleibt zu entscheiden, ob eine solche Struktur durch den Lastenausgleich abgegolten werden soll.

Um zu analysieren, ob der Indikator Hochbetagte pro Einwohner für die Berechnung des Lastenausgleichs geeignet wäre, wird eine Regressionsanalyse<sup>30</sup> mit den Aufwänden für die Hochbetagten als abhängige Variable und dem Indikator Hochbetagte pro Einwohner als unabhängige Variable durchgeführt. Es ergibt sich ein Bestimmtheitsmass ( $R^2$ ) von 0,83, wonach 83% der Gesamtaufwände aufgrund des Indikators erklärt werden können. Zusätzlich kann ein statistisch signifikanter Einfluss des Indikators auf die Aufwände ermittelt werden (Significance F= 0,0000398). Der Indikator Hochbetagte pro Einwohner wäre demnach für die Berechnung des Lastenausgleichsgefässes Hochbetagte sehr geeignet.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Gemeinden grosse Unterschiede im Verhältnis der Hochbetagten zu den Einwohnern aufweisen. Die Gemeinde Glarus Nord hat die wenigsten Hochbetagten pro Einwohner, während die Gemeinde Glarus Süd die meisten Hochbetagten pro Einwohner aufweist. Das Kriterium Hochbetagte pro Einwohner verhält sich reziprok, was bedeutet, umso weniger Hochbetagte pro Einwohner auftreten, umso höhere Kosten werden verursacht. Glarus Nord weist somit sowohl in der Berechnung der Aufwände pro Einwohner als auch pro hochbetagter Person die höchsten Kosten auf. Diese Erkenntnis lässt darauf schliessen, dass die hohen Ausgaben für die Hochbetagten einer politischen Entscheidung zugrunde liegen und somit beeinflussbar sind.

Die Aufwände für die Hochbetagten stellen im Vergleich zu den bereits integrierten Lastenausgleichsgefässen einen hohen Anteil an den Gesamtlasten und eine Gemeinde (Glarus Nord) wird übermässig belastet. Der Indikator Hochbetagte pro Einwohner ist zudem sehr geeignet für die Berechnung dieses sozio-demografischen Lastenausgleichsgefässes. Jedoch ist das Kriterium Hochbetagte beeinflussbar und die übermässige Belastung der Gemeinde Glarus Nord ist auf politische Entscheidungen zurückzuführen. Aus wissenschaftlicher Sicht ist daher davon abzuraten, die Hochbetagten im Lastenausgleich zu berücksichtigen.

### 4.5.5 Bildung

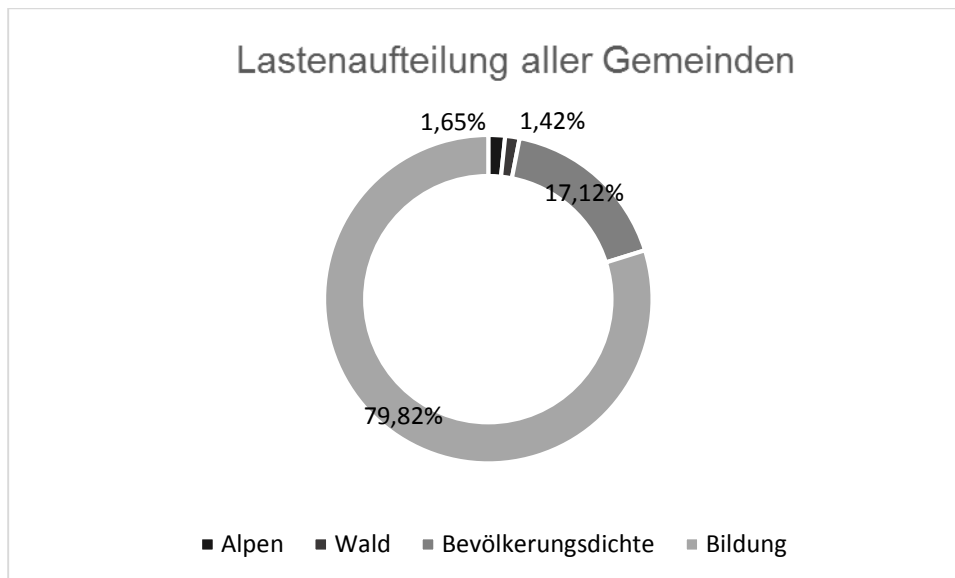
Die Aufwände für die Bildung stellen einen der grössten Kostenbereiche bei den Gemeinden dar. Im Vergleich zu den drei integrierten Lastenausgleichsgefässen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte zeigen sich die durchschnittlichen Kosten aller Gemeinden wie folgt:

---

<sup>30</sup> Vgl. Anhang F.



Abbildung 25: Lastenaufteilung alle Gemeinden mit Bildung

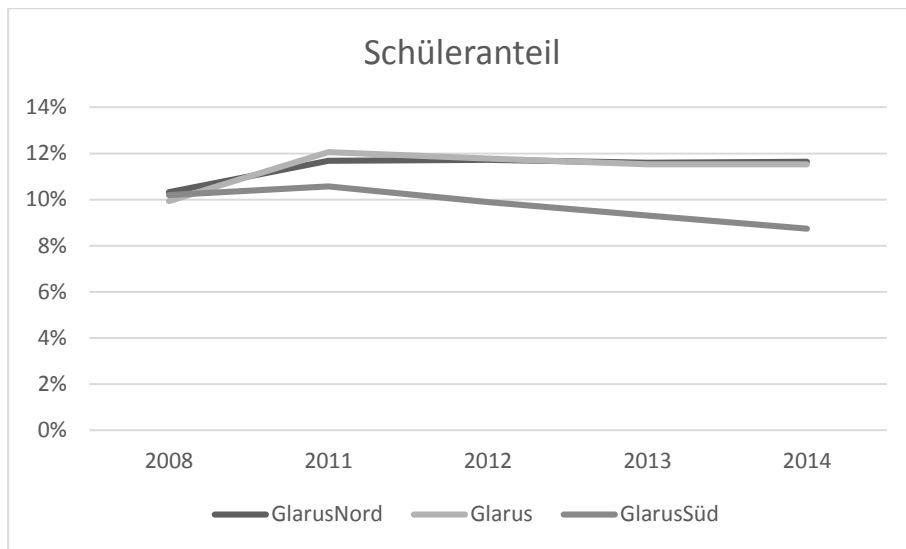


*(Aufwände pro Lastenausgleichsgefäss aller Gemeinden mit Mittelwert 2011-2014)*

Es zeigt sich, dass die Aufwände für die Bildung um ein vielfaches grösser als die Aufwände für die bestehenden Ausgleichsgefässe sind. Kantonal belaufen sich die Kosten auf durchschnittlich über 62 Mio. CHF pro Jahr. Für die Gemeinde Glarus Nord lag die durchschnittliche Belastung in der Periode 2011-2014 bei 25'815'952 CHF pro Jahr, für die Gemeinde Glarus bei 19'303'667CHF und für die Gemeinde Glarus Süd bei 15'204'058CHF. Daher soll der Miteinbezug des sozio-demografischen Lastenausgleichsgefässes Bildung im Folgenden geprüft werden. Die Lasten der Bildung werden im derzeitigen Lastenausgleich nicht abgegolten. Zu Beginn wurde dies damit begründet, dass ein Kriterium Bildung nicht zu einem gerechteren Ergebnis führen, sondern den Ausgleich lediglich verkomplizieren würde. Im Memorial 2010 wurde dazu aufgeführt, dass alle drei Gemeinden einen etwa gleich grossen Schüleranteil (Schüler/Einwohner) aufweisen und ein sehr enger Bezug zum Kriterium Bevölkerungsdichte besteht. Die Kennzahlen für die Bildung werden in Anhang G aufgeführt.

In der folgenden Abbildung wird die tatsächliche Entwicklung der Schüleranteile über die Jahre 2011-2014 aufgezeigt. Zum Vergleich werden die Zahlen von 2008, welche als Analysegrundlage dienten, ebenfalls dargestellt. Die Daten zur Schülerzahl sind jeweils pro Schuljahr (2011/2012 etc.).

Abbildung 26: Entwicklung Schüleranteil Volksschule 2008-2014

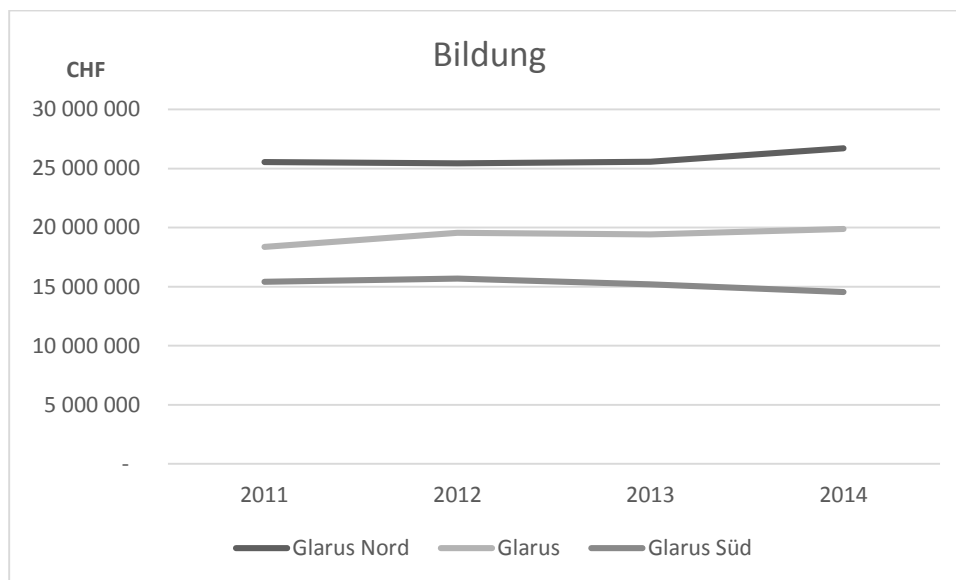


(Quelle: Amtsbericht 2011-2014, Memorial 2010)

Waren die Schüleranteile im Jahre 2008, welches zu Berechnung des neuen Finanzausgleichs diente, noch beinahe identisch, so sind die Anteile in der Periode 2011-2014 insbesondere zwischen den Gemeinden Glarus/Glarus Nord und der Gemeinde Glarus Süd divergiert.

Die Aufwände im Bereich Bildung haben sich in der Periode 2011-2014 wie folgt entwickelt:

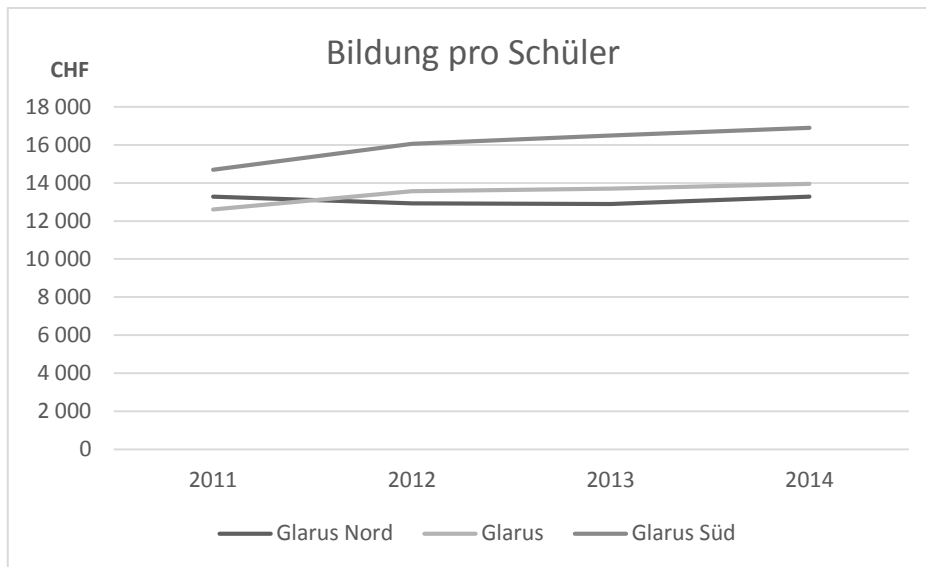
Abbildung 27: Aufwände Bildung 2011-2014



(Quelle: Erfolgsrechnung Gemeinden 2011-2014, Funktionale Gliederung 2)

Es zeigt sich, dass die Aufwände für die Bildung pro Gemeinde in der Periode 2011-2014 relativ konstant verliefen. Glarus Nord hat die grössten Aufwände für die Bildung, während Glarus Süd die tiefsten Aufwände hat. Rechnet man die Aufwände für die Bildung auf den Anteil pro Schüler runter, zeigt sich ein neues Bild:

Abbildung 28: Aufwände Bildung pro Schüler



Glarus Süd trägt pro Schüler klar die grössten Kosten für die Bildung. Diese Erkenntnis korreliert mit dem tiefen Schüleranteil. Dies bedeutet, dass im Kanton Glarus eine Gemeinde mit wenigen Schülern höhere Ausgaben pro Schüler hat, als eine Gemeinde mit vielen Schülern. Eine dezentrale Schulstruktur und die damit verbundenen hohen Kosten führen zu diesem Ergebnis.

Es kann daher gesagt werden, dass das Ausgleichskriterium Bildung mit der Bevölkerungsdichte korreliert und ein Teil der Lasten bereits durch dieses Gefäss abgegolten werden. Die Aussage des Wirksamkeitsbericht 1, dass die Regelung zur Bevölkerungsdichte einen gegenteiligen Effekt auf die höheren pro-Kopf-Ausgaben aufgrund eines hohen Schüleranteils habe, bestätigt sich nicht. Erhöht sich der Anteil Schüler aufgrund einer Zuwanderung von Familien, so steigt die Einwohnerzahl und damit die Bevölkerungsdichte der Gemeinde und der Lastenausgleich in beiden Gefässen wird verkleinert.

Wie bereits in Kapitel 4.1 beschrieben, soll ein Lastenausgleichsgefäss im Glarner Finanzausgleich sowohl unbeeinflussbar sein als auch übermässige Lasten verursachen. Das erste Kriterium wird nur teilweise erfüllt, da die Kosten der Bildung beeinflussbar sind (dezentrale Schulstruktur in Glarus Süd), der verwendete Indikator Schüleranteil ist jedoch nicht beeinflussbar. Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass dieses Gefäss in den meisten Schweizer Kantonen verwendet wird, jedoch zumeist nicht reziprok verläuft. Die Analyse des Kriteriums „übermässige Belastung“ wurde analog Kapitel 4.1.2 mit dem Indikator Schüleranteil durchgeführt. Dies führt zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 7: Übermässige Lasten der Bildung

	Gemeinde	Mittelwert Schüleranteil	Prozent von Mittelwert
<b>Bildung</b>	Glarus Nord	11,66%	105,98%
	Glarus	11,72%	106,53%
	Glarus Süd	9,63%	87,49%
	<b>Mittelwert</b>	<b>11%</b>	

Die Tabelle zeigt, dass die Gemeinde Glarus Süd das kantonale Mittel mit 12,5% unterschreitet. Aufgrund des reziproken Verhältnisses und der damit verbundenen Logik, dass weniger Schüler mehr Kosten verursachen, muss hier von einer übermässigen Belastung gesprochen werden. Es bleibt politisch zu entscheiden, welcher Prozentsatz eine „übermässige“ Lasten abbildet und ob eine politisch gewollte, dezentrale Schulstruktur durch den Lastenausgleich abgegolten werden soll.

Um zu analysieren, ob der Indikator Schüleranteil ein geeigneter, für die Berechnung der Lasten wäre, wird eine Regressionsanalyse mit den Aufwänden für die Bildung als abhängige Variable und dem Schüleranteil als unabhängige Variable durchgeführt. Es ergibt sich ein Bestimmtheitsmass ( $R^2$ ) von 0,51, wonach 51% der Gesamtaufwände aufgrund des Schüleranteils erklärt werden können. Zusätzlich kann ein statistisch signifikanter Einfluss des Indikators auf die Aufwände ermittelt werden (Significance  $F=0,0084$ ). Der Indikator Schüleranteil wäre demnach für die Berechnung des Kriteriums Bildung ausreichend.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Schüleranteil in den Gemeinden seit der Einführung des Finanzausgleichs immer mehr divergiert. Glarus Süd hat den tiefsten Schüleranteil, während Glarus den höchsten Schüleranteil aufweist. Die Lasten blieben in der Periode 2011-2014 konstant, jedoch sind die Kosten pro Schüler insbesondere in der Gemeinde Glarus Süd aufgrund des sinkenden Schüleranteils angestiegen. Dies ist auf eine dezentralisierte und somit teurere Schulstruktur in der Gemeinde Glarus Süd zurückzuführen, welche eine politische Entscheidung der Gemeinde ist.

Als Alternative zum Ausgleichskriterium „Bevölkerungsdichte“ könnte das Kriterium Bildung verwendet werden. Dessen Indikator „Schüleranteil“ bildet die effektiven Aufwände besser ab, was zu einem transparenteren Lastenausgleich führen würde. Zusätzlich werden viele Komponenten der Bevölkerungsdichte bereits durch den Kanton mit anderen Zahlungen abgegolten. Die Aufwände für die Bildung korrelieren mit der Bevölkerungsdichte, da bspw. die Kosten für den Schülertransport bei beiden Kriterien eine Rolle spielen. Ein Teil der Lasten für die Bildung werden also bereits durch das Gefäss Bevölkerungsdichte abgegolten. Zusätzlich ist der Entscheid, eine dezentrale Schulstruktur zu verfolgen und somit höhere Kosten in Kauf zu nehmen, politisch gewollt, was impliziert, dass das Kriterium Bildung beeinflussbar ist. Aus wissenschaftlicher Sicht ist davon abzuraten, die Bildung im Lastenausgleich zu berücksichtigen, respektive als Alternative zum Kriterium Bevölkerungsdichte zu verwenden.

### 4.6 Fazit Lastenausgleich

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

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

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

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

## Anhang

## A Kennzahlen Ressourcenausgleich

			Glarus Nord			
	<i>Einheit</i>	<i>Quelle</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<b>Steuerkraft pro Einwohner (Ressourcenpotenzial)</b>	Fr.	Amtsbericht	3 235	3 388	3 635	3 951
<b>Ressourcenindex</b>	%	Amtsbericht	98%	95%	98%	97%
<b>Steuerfuss der Gemeinde</b>	%	Amtsbericht	60%	60%	60%	63%
<b>Steueraufkommen Gemeinde</b>	Fr.	Amtsbericht	31 935 918	34 153 138	37 278 633	42 983 056
<b>Steuerpotenzial</b>	Fr.	Amtsbericht	53 226 530	56 921 897	62 131 055	68 227 073
<b>Bevölkerungszahl mittlere ständige Wohnbevölkerung</b>	#	Amtsbericht/BfS	16 451	16 803	17 093	17 267
<b>Nettovermögen/schuld Gemeinde (Nettoschuld I)</b>	Fr.	Memorial Gemeindeversammlungen	31 544 660	25 598 638	25 820 304	28 116 341
<b>Nettovermögen pro Einwohner (Nettoschuld I)</b>	Fr.	Gemeindefinanzrating	1 917	1 523	1 511	1 628
<b>Quellensteuern nat. Personen</b>	Fr.	Jahresrechnungen Gemeinden	1 193 035	1 227 779	1 382 376	1 590 364
<b>Quellensteuern nat. Personen / Pro Person</b>	Fr.		73	73	81	92
<b>Wasserzinsen und Bezugsrechte</b>	Fr.	Jahresrechnungen Gemeinden	299 542	322 302	447 080	580 382

			Glarus			
	<i>Einheit</i>	<i>Quelle</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<b>Steuerkraft pro Einwohner (Ressourcenpotenzial)</b>	Fr.	Amtsbericht	3 554	3 767	3 991	4 412
<b>Ressourcenindex</b>	%	Amtsbericht	107%	106%	107%	109%
<b>Steuerfuss der Gemeinde</b>	%	Amtsbericht	60%	60%	60%	63%
<b>Steueraufkommen Gemeinde</b>	Fr.	Amtsbericht	25 759 291	27 646 598	29 457 940	34 378 416
<b>Steuerpotenzial</b>	Fr.	Amtsbericht	42 932 152	46 077 663	49 096 567	54 568 914
<b>Bevölkerungszahl mittlere ständige Wohnbevölkerung</b>	#	Amtsbericht/BfS	12 080	12 231	12 302	12 367
<b>Nettovermögen/schuld Gemeinde (Nettoschuld I)</b>	Fr.	Memorial Gemeindeversammlungen	18 281 416	15 107 619	16 024 631	21 837 239
<b>Nettovermögen pro Einwohner (Nettoschuld I)</b>	Fr.	Gemeindefinanzrating	1 513	1 235	1 303	1 766
<b>Quellensteuern nat. Personen</b>	Fr.	Jahresrechnungen Gemeinden	937 385	942 237	1 110 127	1 357 671
<b>Quellensteuern nat. Personen / Pro Person</b>	Fr.		78	77	90	110
<b>Wasserzinsen und Bezugsrechte</b>	Fr.	Jahresrechnungen Gemeinden	599 623	526 928	542 915	498 933

			Glarus Süd			
			2011	2012	2013	2014
	<i>Einheit</i>	<i>Quelle</i>				
<b>Steuerkraft pro Einwohner (Ressourcenpotenzial)</b>	Fr.	Amtsbericht	3 162	3 577	3 531	3 788
<b>Ressourcenindex</b>	%	Amtsbericht	95%	101%	95%	93%
<b>Steuerfuss der Gemeinde</b>	%	Amtsbericht	60%	60%	60%	63%
<b>Steueraufkommen Gemeinde</b>	Fr.	Amtsbericht	18 812 398	21 201 694	20 971 986	23 499 518
<b>Steuerpotenzial</b>	Fr.	Amtsbericht	31 353 997	35 336 157	34 953 310	37 300 822
<b>Bevölkerungszahl mittlere ständige Wohnbevölkerung</b>	#	Amtsbericht/BfS	9 917	9 879	9 899	9 848
<b>Nettovermögen/schuld Gemeinde (Nettoschuld I)</b>	Fr.	Memorial Gemeindeversammlungen	23 010 921	29 215 564	26 520 606	27 796 435
<b>Nettovermögen pro Einwohner (Nettoschuld I)</b>	Fr.	Gemeindefinanzrating	2 320	2 957	2 679	2 957
<b>Quellensteuern nat. Personen</b>	Fr.	Jahresrechnungen Gemeinden	2 130 420	2 110 443	2 258 200	1 512 183
<b>Quellensteuern nat. Personen / Pro Person</b>	Fr.		215	214	228	154
<b>Wasserzinsen und Bezugsrechte</b>	Fr.	Jahresrechnungen Gemeinden	1 122 650	2 044 253	2 206 887	2 418 256

			Kanton			
			2011	2012	2013	2014
	<i>Einheit</i>	<i>Quelle</i>				
<b>Steuerkraft pro Einwohner (Ressourcenpotenzial)</b>	Fr.	Amtsbericht	3 316	3 555	3 720	4 055
<b>Ressourcenindex</b>	%	Amtsbericht	100%	100%	100%	100%
<b>Steuerfuss der Gemeinde</b>	%	Amtsbericht	54%	54%	54%	53%
<b>Bevölkerungszahl mittlere ständige Wohnbevölkerung</b>	#	Amtsbericht/BfS	38 448	38 913	39 294	39 482
<b>Nettovermögen/schuld Gemeinde (Nettoschuld I)</b>	Fr.	Jahresrechnung	179 242 905	179 463 239	182 125 862	216 343 314
<b>Nettovermögen pro Einwohner (Nettoschuld I)</b>	Fr.	Jahresrechnung	4 662	4 612	4 635	5 480

B Mathematische Formel Berechnung Alternative 3

$$DA = \frac{(100 - RI) * DAP * RpEdK * WB}{100}$$

DA = Disparitätenabbau

RI = Ressourcenindex

DAP = Disparitätenabbau in Prozent

RpEdK = Ressourcenpotenzial pro Einwohner des Kantons

WB = Wohnbevölkerung Gemeinde



## C Kennzahlen Lastenausgleich

			Glarus Nord			
	<i>Einheit</i>	<i>Quelle</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<b>Lastenausgleich total</b>	Fr.	Amtsbericht	188 537	189 554	188 657	187 597
<b>Lastenausgleich Alpen</b>	Fr.	Amtsbericht	45 784	45 367	45 517	45 438
<b>Lastenausgleich Wald</b>	Fr.	Amtsbericht	54 715	57 814	57 838	57 838
<b>Lastenausgleich Bevölkerungsdichte</b>	Fr.	Amtsbericht	88 038	86 373	85 302	84 321
<b>Alpen</b>	Stösse	Amtsbericht	896	896	896	894
<b>Waldfläche</b>	ha	Amtsbericht	4 352	5 357	5 361	5 361
<b>Bevölkerungsdichte</b>	Ew/km2	Amtsbericht	111,93	114,32	116,29	117,48
<b>Schülerzahl Volksschule</b>	#	Amtsbericht	1 922	1 969	1 983	2 010
<b>Anzahl Hochbetagte (2010-2013)</b>	#	BfS	758	783	791	794

			Glarus			
	<i>Einheit</i>	<i>Quelle</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<b>Lastenausgleich total</b>	Fr.	Amtsbericht	149 043	145 320	145 308	144 745
<b>Lastenausgleich Alpen</b>	Fr.	Amtsbericht	26 827	26 785	26 873	26 887
<b>Lastenausgleich Wald</b>	Fr.	Amtsbericht	37 692	34 880	34 869	34 869
<b>Lastenausgleich Bevölkerungsdichte</b>	Fr.	Amtsbericht	84 524	83 655	83 566	82 989
<b>Alpen</b>	Stösse	Amtsbericht	525	529	529	529
<b>Waldfläche</b>	ha	Amtsbericht	2 998	3 232	3 232	3 232
<b>Bevölkerungsdichte</b>	Ew/km2	Amtsbericht	116,58	118,04	118,72	119,35
<b>Schülerzahl Volksschule</b>	#	Amtsbericht	1 456	1 441	1 418	1 425
<b>Anzahl Hochbetagte (2010-2013)</b>	#	BfS	711	707	722	727

			Glarus Süd			
	<i>Einheit</i>	<i>Quelle</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<b>Lastenausgleich total</b>	Fr.	Amtsbericht	662 420	665 126	666 035	667 658
<b>Lastenausgleich Alpen</b>	Fr.	Amtsbericht	127 389	127 848	127 610	127 675
<b>Lastenausgleich Wald</b>	Fr.	Amtsbericht	107 593	107 306	107 293	107 293
<b>Lastenausgleich Bevölkerungsdichte</b>	Fr.	Amtsbericht	427 438	429 972	431 132	432 690
<b>Alpen</b>	Stösse	Amtsbericht	2 493	2 525	2 512	2 512
<b>Waldfläche</b>	ha	Amtsbericht	8 558	9 943	9 945	9 945
<b>Bevölkerungsdichte</b>	Ew/km2	Amtsbericht	23,05	22,96	23,01	22,89
<b>Schülerzahl Volksschule</b>	#	Amtsbericht	1 049	977	921	860
<b>Anzahl Hochbetagte (2010-2013)</b>	#	BfS	561	581	592	614

## D Lastenaufteilung

## 1. Gemeinde Glarus Nord

## Alpwirtschaft

<b><u>Funktionale Gliederung: 8180</u></b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
<b>Alpwirtschaft / 37 Alpen</b>				
<b><u>2. Erfolgsrechnung</u></b>				
Erfolgsrechnung / Bruttoaufwand	638 104	723 371	432 101	333 580
Erfolgsrechnung / Bruttoertrag	216 776	166 838	169 613	163 681
<b>Erfolgsrechnung / Nettoaufwand - ertrag</b>	<b>421 328</b>	<b>556 533</b>	<b>262 488</b>	<b>169 899</b>

## Forstwirtschaft

<b><u>Funktionale Gliederung: 8200</u></b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
<b>Forstwirtschaft</b>				
<b><u>2. Erfolgsrechnung</u></b>				
Erfolgsrechnung / Bruttoaufwand	4 205 586	3 719 036	3 925 597	3 928 889
Erfolgsrechnung / Bruttoertrag	3 789 200	3 649 766	3 463 315	3 136 710
<b>Erfolgsrechnung / Nettoaufwand - ertrag</b>	<b>416 386</b>	<b>69 270</b>	<b>462 282</b>	<b>792 179</b>

## Bevölkerungsdichte

Nettoaufwände	Funktionale Gliederung	2011	2012	2013	2014
Feuerwehr	1 500	71 210	50 560	108 829	101 950
Löschwasserversorgung	1 505	0	0	0	4 131
Schülertransporte	313 070	208 941	237 256	243 549	355 846
Unterhalt Wanderwege	505	132 082	250 724	151 591	374 411
Gemeindestrassen	6 150	2 544 554	2 746 242	3 848 329	3 693 399
Strassen n.a.g	6 190	191 370	162 969	118 807	117 882
Bahninfrastruktur	6 210	0	0	0	0
Regionalverkehr	6 220	0	0	10 000	0
Öffentlicher Verkehr n.a.g	6 290	-34 702	-10 177	11 016	36 002
Wasserversorgung allgemein	71	0	-1	-1	1
Gewässerverbauungen	7 410	445 027	586 440	773 730	554 907
Lawinerverbauungen	7 420	5 053	7 391	10 823	5 666
Verwaltung Landwirtschaft, Vollzug und Kontrolle	8 110	18 120	14 745	9 779	11 309
Landwirtschaftliche Strukturverbesserung	8 120	124 234	66 034	66 046	70 861
Landwirtschaftliche Produktionsverbesserungen Vieh	8 130	0	0	0	0
Landwirtschaftliche Produktionsverbesserungen Pflanzen	8 140	520	12 555	7 746	700
Wirtschaftliche Massnahmen in der Landwirtschaft	8 150	0	0	0	0
Direktzahlungen an die Landwirtschaft	8 160	0	0	0	0
Soziale Massnahmen in der Landwirtschaft	8 170	0	0	0	0
<b>Total</b>		<b>3 706 409</b>	<b>4 124 738</b>	<b>5 360 244</b>	<b>5 327 065</b>

## 2. Gemeinde Glarus

## Alpwirtschaft

<b><u>Funktionale Gliederung: 8180</u></b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
<b>Alpwirtschaft / 37 Alpen</b>				
<b><u>2. Erfolgsrechnung</u></b>				
Erfolgsrechnung / Bruttoaufwand	583 863	349 160	217 088	180 244
Erfolgsrechnung / Bruttoertrag	113 395	168 794	99 939	127 951
<b>Erfolgsrechnung / Nettoaufwand - ertrag</b>	<b>470 468</b>	<b>180 366</b>	<b>117 149</b>	<b>52 293</b>

## Forstwirtschaft

<b><u>Funktionale Gliederung: 8200</u></b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
<b>Forstwirtschaft</b>				
<b><u>2. Erfolgsrechnung</u></b>				
Erfolgsrechnung / Bruttoaufwand	2 032 153	1 903 338	1 365 154	1 578 210
Erfolgsrechnung / Bruttoertrag	1 779 016	1 915 238	1 509 657	1 242 930
<b>Erfolgsrechnung / Nettoaufwand - ertrag</b>	<b>253 136</b>	<b>-11 900</b>	<b>-144 504</b>	<b>335 280</b>

## Bevölkerungsdichte

Nettoaufwände	Funktionale Gliederung	2011	2012	2013	2014
Feuerwehr	1 500	239 430	222 321	82 444	69 841
Löschwasserversorgung	1 505	38 880	38 880	0	0
Schülertransporte	313 070	109 421	123 586	141 530	165 820
Unterhalt Wanderwege	505	190 972	185 544	180 277	254 196
Gemeindestrassen	6 150	2 521 336	3 001 520	2 734 379	2 786 834
Strassen n.a.g	6 190	53 847	204 267	95 228	394 821
Bahninfrastruktur	6 210	0	0	0	0
Regionalverkehr	6 220	0	0	0	0
Öffentlicher Verkehr n.a.g	6 290	6 486	5 845	6 264	39 144
Wasserversorgung allgemein	71	52 484	65 356	44 011	77 751
Gewässerverbauungen	7 410	230 794	320 951	211 445	660 358
Lawinenverbauungen	7 420	1 033	0	0	0
Verwaltung Landwirtschaft, Vollzug und Kontrolle	8 110	0	0	0	0
Landwirtschaftliche Strukturverbesserung	8 120	0	0	0	0
Landwirtschaftliche Produktionsverbesserungen Vieh	8 130	0	0	0	0
Landwirtschaftliche Produktionsverbesserungen Pflanzen	8 140	0	0	0	0
Wirtschaftliche Massnahmen in der Landwirtschaft	8 150	0	0	0	0
Direktzahlungen an die Landwirtschaft	8 160	0	0	0	0
Soziale Massnahmen in der Landwirtschaft	8 170	0	0	0	0
<b>Total</b>		<b>3 444 683</b>	<b>4 168 270</b>	<b>3 495 578</b>	<b>4 448 765</b>

## 3. Gemeinde Glarus Süd

## Alpwirtschaft

<b><u>Funktionale Gliederung: 8180</u></b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
<b>Alpwirtschaft / 37 Alpen</b>				
<b><u>2. Erfolgsrechnung</u></b>				
Erfolgsrechnung / Bruttoaufwand	1 328 181	1 167 211	1 251 422	932 300
Erfolgsrechnung / Bruttoertrag	467 862	534 458	501 488	426 374
<b>Erfolgsrechnung / Nettoaufwand - ertrag</b>	<b>860 319</b>	<b>632 753</b>	<b>749 935</b>	<b>505 926</b>

## Forstwirtschaft

<b><u>Funktionale Gliederung: 8200</u></b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
<b>Forstwirtschaft</b>				
<b><u>2. Erfolgsrechnung</u></b>				
Erfolgsrechnung / Bruttoaufwand	6 755 591	6 474 488	6 724 404	5 359 893
Erfolgsrechnung / Bruttoertrag	6 754 041	5 727 582	6 624 141	4 179 761
<b>Erfolgsrechnung / Nettoaufwand - ertrag</b>	<b>1 550</b>	<b>746 906</b>	<b>100 264</b>	<b>1 180 132</b>

## Bevölkerungsdichte

Nettoaufwände	Funktionale Gliederung	2011	2012	2013	2014
Feuerwehr	1 500	218 816	216 440	212 172	217 390
Löschwasserversorgung	1 505	24 777	25 698	39 437	41 994
Schülertransporte	313 070	407 410	475 588	437 597	466 357
Unterhalt Wanderwege	505	290 544	415 379	360 373	531 358
Gemeindestrassen	6 150	1 637 432	2 749 000	2 553 422	2 688 459
Strassen n.a.g	6 190	364 766	479 512	415 822	148 603
Bahninfrastruktur	6 210	27 446	28 894	28 808	29 523
Regionalverkehr	6 220	10 129	21 848	28 026	19 816
Öffentlicher Verkehr n.a.g	6 290	0	0	0	0
Wasserversorgung allgemein	71	765	18 715	28 352	26 212
Gewässerverbauungen	7 410	229 338	182 846	176 524	693 465
Lawinenverbauungen	7 420	29 742	72 881	105 510	285 696
Verwaltung Landwirtschaft, Vollzug und Kontrolle	8 110	63 183	42 394	51 060	44 464
Landwirtschaftliche Strukturverbesserung	8 120	0	0	0	0
Landwirtschaftliche Produktionsverbesserungen Vieh	8 130	5 883	4 955	2 723	2 606
Landwirtschaftliche Produktionsverbesserungen Pflanzen	8 140	0	0	0	0
Wirtschaftliche Massnahmen in der Landwirtschaft	8 150	0	0	0	0
Direktzahlungen an die Landwirtschaft	8 160	0	0	0	0
Soziale Massnahmen in der Landwirtschaft	8 170	0	0	0	0
<b>Total</b>		<b>3 310 231</b>	<b>4 734 150</b>	<b>4 439 826</b>	<b>5 195 943</b>

## E Regressionsanalysen

**Alpen**

<i>Regressions-Statistik</i>	
Multipler Korrelationskoeffizient	0,80319484
Bestimmtheitsmaß	0,64512194
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß	0,60963414
Standardfehler	162923,975
Beobachtungen	12

## ANOVA

	<i>Freiheitsgrade (df)</i>	<i>Quadratsummen (SS)</i>	<i>Mittlere Quadratsumme (MS)</i>	<i>Prüfgröße (F)</i>	<i>F krit</i>
Regression	1	4,8254E+11	4,8254E+11	18,1786937	0,00165349
Residue	10	2,6544E+11	2,6544E+10		
Gesamt	11	7,4798E+11			

	<i>Koeffizienten</i>	<i>Standardfehler</i>	<i>t-Statistik</i>	<i>P-Wert</i>	<i>Untere 95%</i>	<i>Obere 95%</i>	<i>Untere 95,0%</i>	<i>Obere 95,0%</i>
Schnittpunkt	109591,122	85682,4483	1,27903817	0,22976598	-81321,2699	300503,514	-81321,2699	300503,514
X Variable 1	232,864993	54,6163748	4,26364793	0,00165349	111,172127	354,55786	111,172127	354,55786

**Wald**

<i>Regressions-Statistik</i>	
Multipler Korrelationskoeffizient	0,25405291
Bestimmtheitsmaß	0,06454288
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß	-0,02900283
Standardfehler	398448,114
Beobachtungen	12



## ANOVA

	<i>Freiheitsgrade (df)</i>	<i>Quadratsummen (SS)</i>	<i>Mittlere Quadratsumme (MS)</i>	<i>Prüfgröße (F)</i>	<i>F krit</i>
Regression	1	1,0954E+11	1,0954E+11	0,6899609	0,42556479
Residue	10	1,5876E+12	1,5876E+11		
Gesamt	11	1,6971E+12			

	<i>Koeffizienten</i>	<i>Standardfehler</i>	<i>t-Statistik</i>	<i>P-Wert</i>	<i>Untere 95%</i>	<i>Obere 95%</i>	<i>Untere 95,0%</i>	<i>Obere 95,0%</i>
Schnittpunkt	148012,819	276563,832	0,53518502	0,60421844	-468209,801	764235,439	-468209,801	764235,439
X Variable 1	35,0546962	42,2020909	0,83063885	0,42556479	-58,9774221	129,086815	-58,9774221	129,086815

## Bevölkerungsdichte

*Regressions-Statistik*

Multipler Korrelationskoeffizient	0,10154545
Bestimmtheitsmaß	0,01031148
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß	-0,08865737
Standardfehler	768571,141
Beobachtungen	12

## ANOVA

	<i>Freiheitsgrade (df)</i>	<i>Quadratsummen (SS)</i>	<i>Mittlere Quadratsumme (MS)</i>	<i>Prüfgröße (F)</i>	<i>F krit</i>
Regression	1	6,1545E+10	6,1545E+10	0,10418914	0,753507
Residue	10	5,907E+12	5,907E+11		
Gesamt	11	5,9686E+12			

	<i>Koeffizienten</i>	<i>Standardfehler</i>	<i>t-Statistik</i>	<i>P-Wert</i>	<i>Untere 95%</i>	<i>Obere 95%</i>	<i>Untere 95,0%</i>	<i>Obere 95,0%</i>
Schnittpunkt	4451441,85	482910,146	9,21795055	3,3353E-06	3375450,99	5527432,7	3375450,99	5527432,7
X Variable 1	-1621,45994	5023,36812	-0,32278342	0,753507	-12814,2216	9571,30174	-12814,2216	9571,30174

## F Lasten Hochbetagte

Aufwände	Glarus Nord 2011	Glarus Nord 2012	Glarus Nord 2013	Glarus Nord 2014	Glarus 2011	Glarus 2012	Glarus 2013	Glarus 2014	Glarus Süd 2011	Glarus Süd 2012	Glarus Süd 2013	Glarus Süd 2014
<b>Spitäler, Kranken- und Pflegeheime</b>	2 955 523	3 049 429	2 339 588	2 383 209	2 246 021	2 366 177	1 422 809	1 435 783	1 853 669	1 839 788	1 357 803	1 466 765
<b>Ambulante Krankenpflege</b>	748 617	756 056	619 333	1 009 644	133 937	50 774	71 820	227 860	186 139	251 164	238 980	442 971
<b>Sozialhilfe und Asylwesen</b>	356 990	664 740	349 528	207 814	128 453	79 364	65 199	99 164	85 534	66 942	69 762	69 208
<b>Total</b>	<b>4 061 130</b>	<b>4 470 224</b>	<b>3 308 449</b>	<b>3 600 667</b>	<b>2 508 411</b>	<b>2 496 316</b>	<b>1 559 829</b>	<b>1 762 807</b>	<b>2 125 342</b>	<b>2 157 893</b>	<b>1 666 545</b>	<b>1 978 944</b>

**Regressionsanalyse Hochbetagte**

AUSGABE: ZUSAMMENFASSUNG

<i>Regressions-Statistik</i>	
Multipler Korrelationskoeffizient	0,91003237
Bestimmtheitsmaß	0,82815891
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß	0,8109748
Standardfehler	426693,904
Beobachtungen	12

## ANOVA

	<i>Freiheitsgrade (df)</i>	<i>Quadratsummen (SS)</i>	<i>Mittlere Quadratsumme (MS)</i>	<i>Prüfgröße (F)</i>	<i>F krit</i>
Regression	1	8,7744E+12	8,7744E+12	48,1932997	3,9849E-05
Residue	10	1,8207E+12	1,8207E+11		
Gesamt	11	1,0595E+13			

	<i>Koeffizienten</i>	<i>Standardfehler</i>	<i>t-Statistik</i>	<i>P-Wert</i>	<i>Untere 95%</i>	<i>Obere 95%</i>	<i>Untere 95,0%</i>	<i>Obere 95,0%</i>
Schnittpunkt	10592395	1151930,89	9,19533896	3,4101E-06	8025733,02	13159057	8025733,02	13159057
X Variable 1	-144604078	20829901,2	-6,94213942	3,9849E-05	-191015990	-98192166	-191015990	-98192166

## G Lasten Bildung

Bildung				
<b>Funktionale Gliederung: 2</b>				
<b>Bildung</b>				
<u>2. Erfolgsrechnung</u>				
	2011	2012	2013	2014
Glarus Nord	25 531 993	25 447 832	25 581 048	26 702 937
Glarus	18 364 003	19 544 075	19 426 755	19 879 834
Glarus Süd	15 409 687	15 687 123	15 189 905	14 529 516

**Regressionsanalyse Bildung**

<i>Regressions-Statistik</i>	
Multipler Korrelationskoeffizient	0,71899193
Bestimmtheitsmaß	0,5169494
Adjustiertes Bestimmtheitsmaß	0,46864434
Standardfehler	3348965,4
Beobachtungen	12

ANOVA					
	<i>Freiheitsgrade (df)</i>	<i>Quadratsummen (SS)</i>	<i>Mittlere Quadratsumme (MS)</i>	<i>Prüfgröße (F)</i>	<i>F krit</i>
Regression	1	1,2003E+14	1,2003E+14	10,7017651	0,008411
Residue	10	1,1216E+14	1,1216E+13		
Gesamt	11	2,3218E+14			

	<i>Koeffizienten</i>	<i>Standardfehler</i>	<i>t-Statistik</i>	<i>P-Wert</i>	<i>Untere 95%</i>	<i>Obere 95%</i>	<i>Untere 95,0%</i>	<i>Obere 95,0%</i>
Schnittpunkt	-12757053,5	10092687,6	-1,26398973	0,23490205	-35244962,9	9730855,92	-35244962,9	9730855,92
X Variable 1	298701777	91308266,8	3,27135523	0,008411	95254279,7	502149273	95254279,7	502149273