

An den Landrat

Glarus, 31. März 2026

- A. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden**
- B. Wirksamkeitsbericht 2026 über den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden**

Vernehmlassungsvorlage

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage im Überblick

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) verpflichtet den Regierungsrat, dem Landrat alle vier Jahre einen Wirksamkeitsbericht vorzulegen. Der Bericht gibt Auskunft über die Zielerreichung des Finanzausgleichs und schlägt bei Bedarf Anpassungen vor.

Für die Erstellung des Wirksamkeitsberichts wurde, wie bereits in den Jahren 2012 und 2015, eine externe Analyse eingeholt. Diese überprüfte, inwiefern die Ausgleichsinstrumente den Anforderungen an einen effizienten Finanzausgleich entsprechen. Die Analyse fokussiert auf die Qualität der Bemessungsgrundlagen, die Effektivität der Ausgleichszahlungen sowie die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Systems. Während sie dem Ressourcenausgleich in weiten Teilen ein sehr gutes Zeugnis ausspricht, schlägt sie insbesondere für den Lastenausgleich umfassende Änderungen vor.

Aufgrund der Befristung des STAF-Ausgleichs bis Ende 2027 wurde zudem auch die Berichtserstattung über die Auswirkungen der Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) aus dem Jahr 2022 aktualisiert und ergänzt.

Die Arbeiten wurden dabei von einer Begleitgruppe mit Vertretern der Gemeinden begleitet.

Der Wirksamkeitsbericht zeigt, dass die Ausgleichszahlungen im Finanzausgleich von ursprünglich 1 Million Franken im Jahr 2011 deutlich auf heute rund 5,4 Millionen Franken pro Jahr zugenommen haben. Die höheren Ausgleichszahlungen widerspiegeln dabei teilweise auch die zugenommenen Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung unter den Gemeinden, auch wenn sich letztere im Jahr 2026 wieder deutlich verringert haben. Die Analyse zum STAF-Ausgleich zeigt zudem, dass dieser nicht mehr gerechtfertigt ist, da alle Gemeinden bei den Steuererträgen und Finanzausgleichszahlungen insgesamt ein höheres Wachstum aufwiesen als der Kanton.

Gestützt auf den Wirksamkeitsbericht und die Vorschläge der Begleitgruppe beantragt der Regierungsrat dem Landrat, der Landsgemeinde verschiedene Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes zu unterbreiten.

Im Zusammenhang mit den zunehmenden Disparitäten zwischen den Gemeinden soll der Ressourcenausgleich um ein vertikales, das heisst vom Kanton finanziertes Ausgleichsggefäss ergänzt werden. Nehmen die Disparitäten unter den Gemeinden weiter zu und liegt das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde in der Folge weit unter dem kantonalen Durchschnitt, würde diese Gemeinde künftig zusätzlich zu den Ausgleichszahlungen der ressourcenstarken Gemeinden auch vom Kanton unterstützt werden.

Beim Lastenausgleich soll die Dotation um 1 Million Franken auf insgesamt 4 Millionen Franken erhöht werden. Für die Verteilung dieser zusätzlichen Million Franken schlägt der Regierungsrat zuhanden der Vernehmlassung drei Varianten vor:

- In Variante 1 würde der Lastenausgleich unverändert beibehalten und die zusätzliche Dotierung käme vollumfänglich der Gemeinde Glarus Süd zugute.
- In Variante 2 würde der Lastenausgleich umfassend angepasst werden. Anhand von fünf strukturellen Indikatoren wäre zwischen einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Lastenausgleich zu unterscheiden. Der geografisch-topografische Lastenausgleich würde mit 3 Millionen Franken dotiert und käme der Gemeinde Glarus Süd zugute. Der soziodemografische Lastenausgleich würde 1 Million Franken umfassen. Von ihm profitierten aktuell die Gemeinden Glarus und Glarus Nord.
- In Variante 3 bleibt der Lastenausgleich gegenüber heute unverändert mit 3 Millionen Franken dotiert. Der Kanton würde aber zusätzlich einen Fonds für ressourcenschwache Gemeinden schaffen, der alle vier Jahre mit insgesamt 4 Millionen Franken dotiert würde. Ziel des Fonds wäre es, spezifische Projekte zur Entwicklung ressourcenschwacher Gemeinden zweckgebunden zu unterstützen.

Für den Kanton Glarus erhöht sich der Aufwand bei allen Varianten um 1 Million Franken. Diese Kosten werden durch den Ende 2027 wegfallenden STAF-Ausgleich kompensiert. Sollte das Ressourcenpotenzial einer Gemeinde künftig zudem deutlich unter dem kantonalen Ressourcenindex liegen, müsste der Kanton auch Ausgleichszahlungen in den vertikalen Ressourcenausgleich leisten.

1. Ausgangslage

1.1. Einleitung

Die Landsgemeinde beschloss im Jahr 2006 die schweizweit grösste Gemeindestrukturreform mit der Reduktion von 68 sich überlagernden Körperschaften auf drei Einheitsgemeinden per 1. Januar 2011. In diesem Zusammenhang verabschiedete sie im Jahr 2010 das totalrevidierte Finanzausgleichsgesetz. Dieses lehnt sich eng an den nationalen Finanzausgleich an und besteht aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich sollen die Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung unter den Gemeinden gemildert werden. Mit dem Lastenausgleich unterstützt der Kanton Gemeinden, die in bestimmten Aufgabenbereichen übermässige strukturell bedingte Kosten aufweisen. Mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs ging zudem eine umfassende Aufgabenentflechtung und Neuaufteilung der Steuererträge zwischen Kanton und Gemeinden einher.

Obwohl zwei externe Wirksamkeitsberichte in den Jahren 2012 und 2015 sowie ein Kantonsmonitoring von Avenir Suisse im Jahr 2013 dem Glarner Finanzausgleich ein positives Zeugnis ausstellten, war dieser seit seiner Einführung wiederholt Gegenstand kontroverser politischer Diskussionen und Verteilungskämpfe. Die Landsgemeinde beschloss deshalb in den

Jahren 2018, 2019 und 2023 verschiedene, zum Teil umfassende Änderungen am Ausgleichssystem.

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

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

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

1.2. Gesetzliche Grundlage

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

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

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

2. Finanzausgleich

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

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

2.1. Ressourcenausgleich

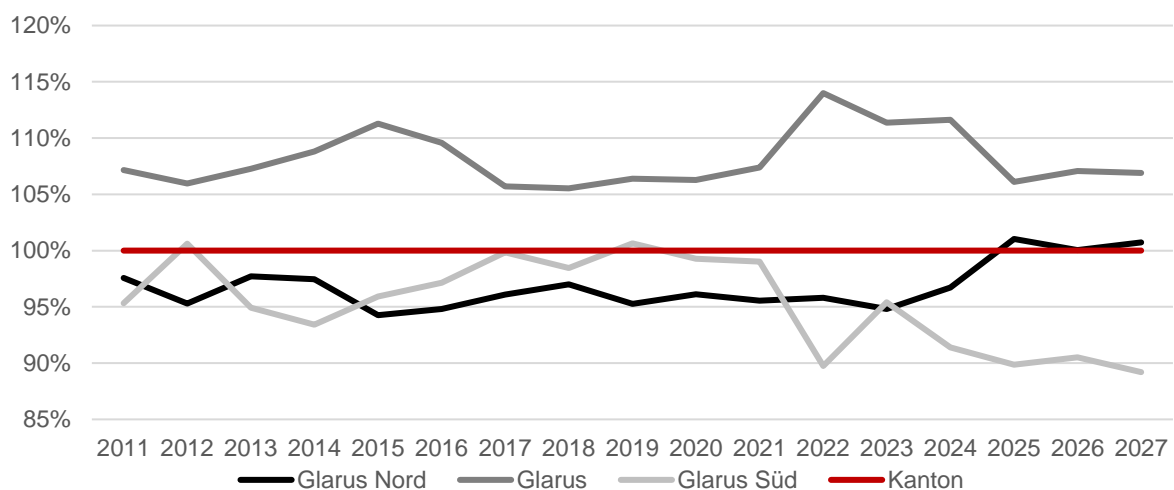
Der Ressourcenausgleich mildert die Unterschiede zwischen den Gemeinden, die sich aufgrund unterschiedlicher Wirtschafts- und Steuerkraft ergeben. Gemessen wird dies mit dem Ressourcenpotenzial, das die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen je Einwohner zeigt. Es wird auf Basis der steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und der steuerbaren Gewinne und Kapitals der juristischen Personen berechnet. Massgebend ist

dabei die einfache Steuer, d. h. der Steuerfuss einer Gemeinde hat keinen Einfluss aus das Ressourcenpotenzial.

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

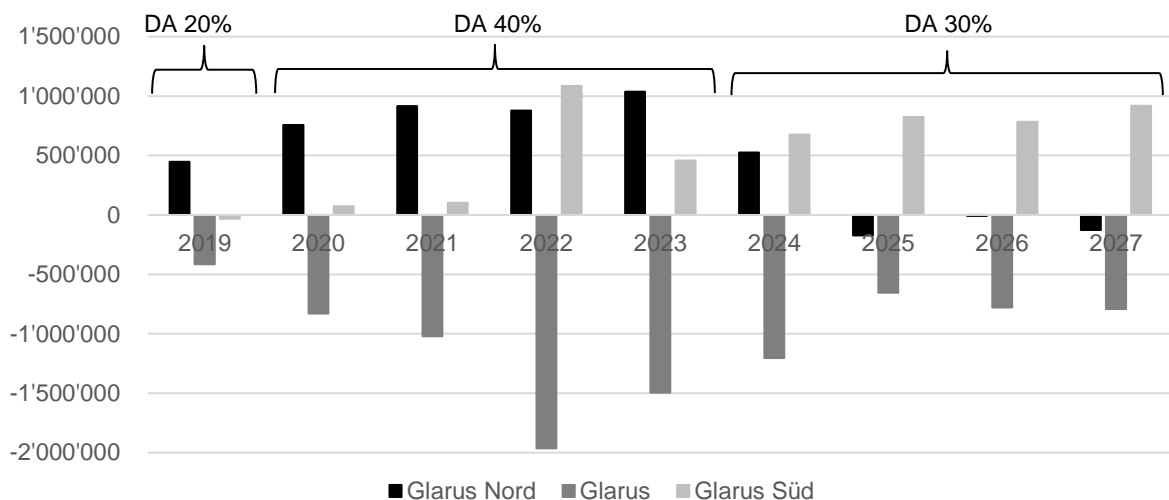
Seit der Einführung des Finanzausgleichs war die Gemeinde Glarus immer ressourcenstark. Die Gemeinde Glarus Nord war bis 2024 ressourcenschwach und liegt seither praktisch im kantonalen Durchschnitt. Die Gemeinde Glarus Süd war mit Ausnahme der Jahre 2012 und 2019 immer ressourcenschwach. In den letzten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

Abbildung 1. Ressourcenindex (vor Ausgleich)



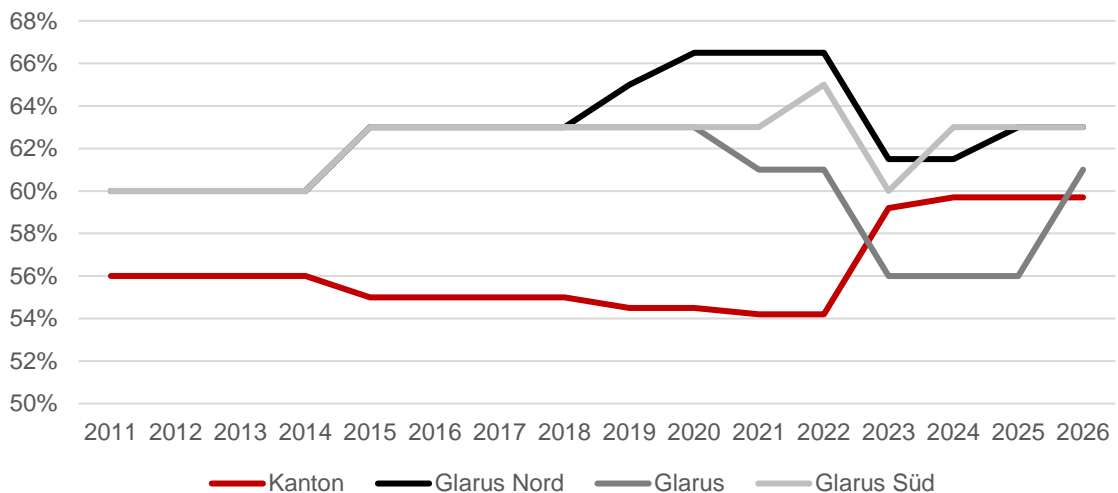
Da bis zum Jahr 2018 ein System mit einer garantierten Mindestausstattung von 85 Prozent galt und bei einem höheren Ressourcenindex kein Ausgleich erfolgte, flossen bis dahin zwischen den Gemeinden keine Ausgleichszahlungen. Dies änderte sich mit der Einführung eines konstanten Disparitätenabbaus ab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

Abbildung 2. Ausgleichszahlungen Ressourcenausgleich (in Fr.)¹



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

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



2.2. Lastenausgleich

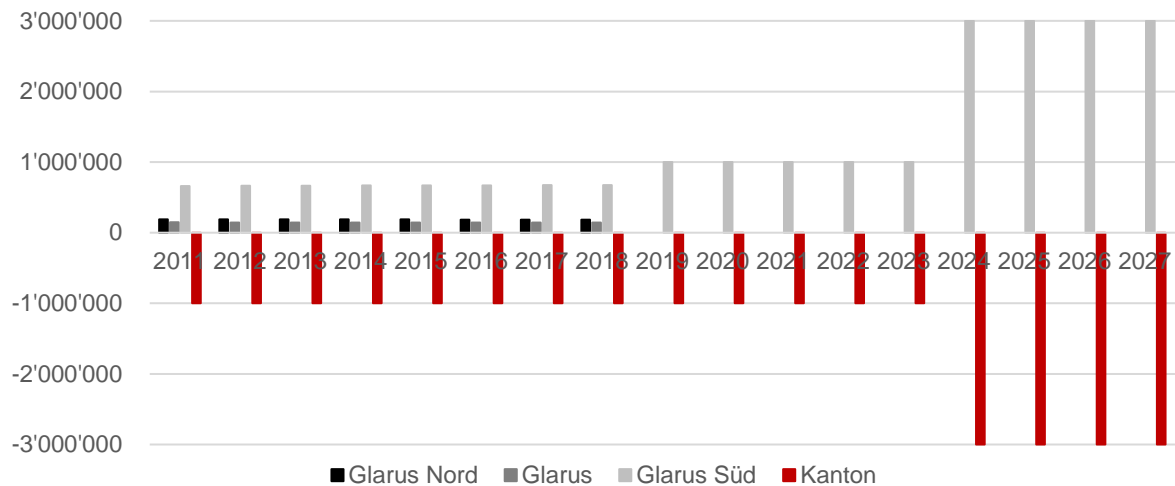
Der Lastenausgleich wird durch den Kanton finanziert. Er unterstützt Gemeinden, die überdurchschnittliche Kosten tragen müssen, die sie nicht beeinflussen können. Als solche Lasten gelten die Alpen, der Wald und eine geringe Bevölkerungsdichte. Die Lastenausgleichszahlungen sind unabhängig vom Ressourcenausgleich.

¹ DA = Disparitätenabbau

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

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

Abbildung 4. Ausgleichszahlungen Lastenausgleich (in Fr.)

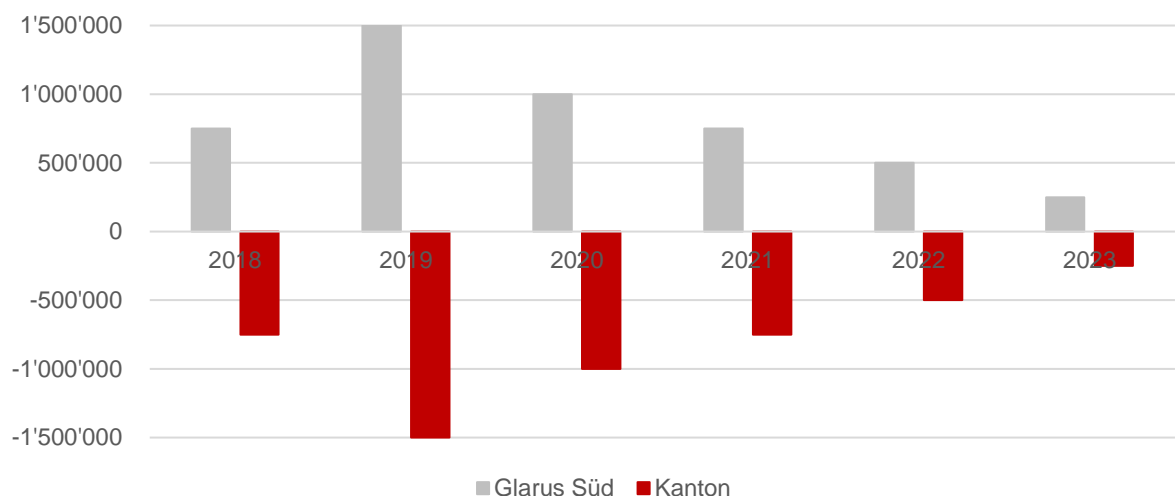


2.3. Temporäre Instrumente

2.3.1. Härteausgleich

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

Abbildung 5. Ausgleichszahlungen Härteausgleich (in Fr.)

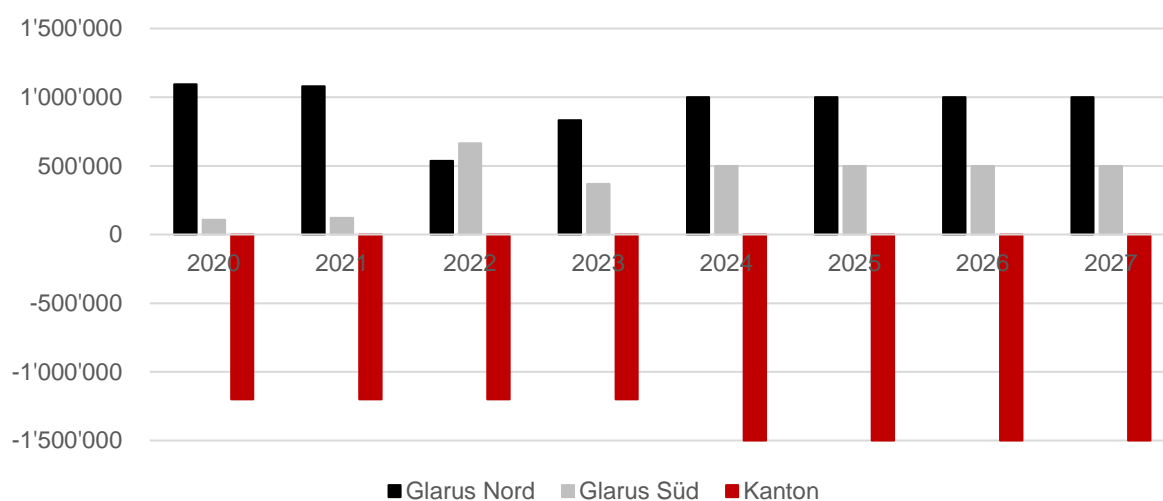


2.3.2. STAF-Ausgleich

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

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

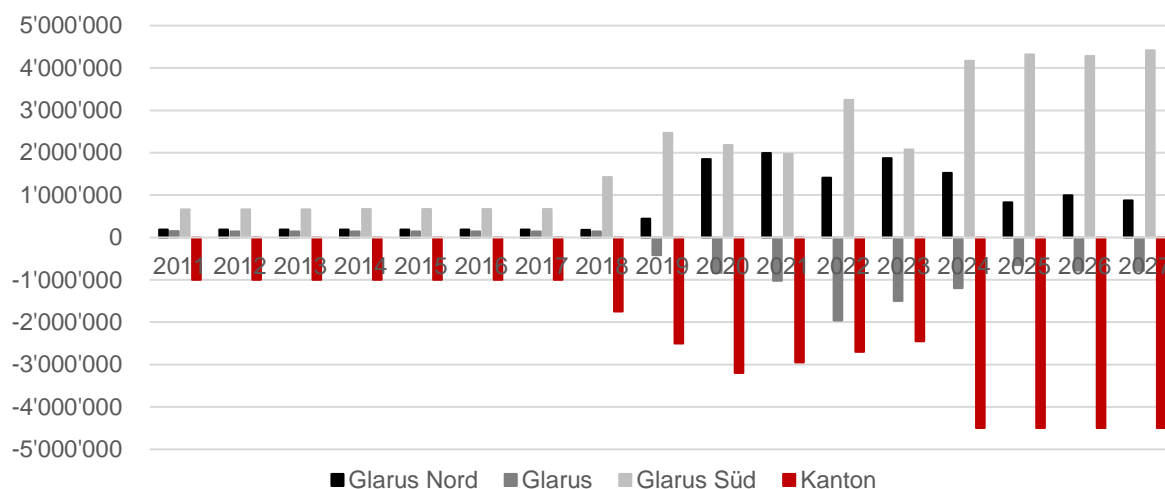
Abbildung 6. Ausgleichszahlungen STAF-Ausgleich (in Fr.)



2.4. Finanzströme des Finanzausgleichs

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

Abbildung 7. Finanzströme Finanzausgleich Total (in Fr.)



3. Bisherige Wirksamkeitsberichte

3.1. Wirksamkeitsbericht 2012

Aufgrund der unsicheren finanziellen Auswirkungen verpflichtete die Landsgemeinde den Regierungsrat, dem Landrat nach Vorliegen der Rechnungen 2011 von Kanton und Gemeinden einen Bericht zum Finanzausgleich vorzulegen (Wirksamkeitsbericht 1). Um eine neutrale Beurteilung zu gewährleisten, wurde ein externes Büro mit der Analyse beauftragt. Die Untersuchung aus dem Jahr 2012 kam zum Schluss, dass die Aufgabenentflechtung korrekt geplant und umgesetzt wurde. Die finanziellen Be- und Entlastungen würden bis auf wenige kleine Differenzen mit der Prognose übereinstimmen. Eine Änderung des Steuersystems zwischen Kanton und Gemeinden dränge sich nicht auf. Die Haushaltsneutralität sei eingehalten, die Steuerzahlenden von Kanton und Gemeinden würden durch die Aufgabenentflechtung wegen der Gemeindestrukturreform nicht zusätzlich belastet.

Da der Wirksamkeitsbericht 1 noch keine Aussagen über die mittel- und langfristigen Wirkungen des neuen Finanzausgleichs machen konnte, verpflichtete der Landrat den Regierungsrat dazu, einen zweiten Wirksamkeitsbericht im August 2016 vorzulegen

3.2. Wirksamkeitsbericht 2015

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

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

Der Wirksamkeitsbericht 2 zeigte trotz dieses positiven Fazits verschiedene Optionen auf, wie der Glarner Finanzausgleich weiterentwickelt werden kann. Diese Optionen wurden dabei mehrheitlich im Rahmen der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 2018 umgesetzt.

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

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

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

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

4. Wirksamkeitsbericht 2026

4.1. *Vorgehen*

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

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

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

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

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

4.2. Exkurs: Berücksichtigung weiterer kantonalen Erträge im kantonalen Finanzausgleich

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

In Bezug auf den nationalen Finanzausgleich ist festzuhalten, dass es sich um ein völlig unabhängiges Ausgleichssystem handelt. Während der nationale Finanzausgleich Unterschiede zwischen den Kantonen mildert, berücksichtigt der kantonale Finanzausgleich nur die Unterschiede zwischen den Gemeinden. Letztere sind dabei – wie die die bisherigen Wirksamkeitsberichte und auch der Wirksamkeitsbericht 2026 (vgl. Ziff. 4.3) belegen – deutlich kleiner als auf nationaler Ebene. Mit einer Dotation des Lastenausgleichs von aktuell 3 Millionen Franken und künftig voraussichtlich 4 Millionen Franken (vgl. Ziff. 4.5.2), gibt der Kanton zudem bereits ein Grossteil der Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich von 5,7 Millionen Franken indirekt an die Gemeinden weiter. Wird der Finanzausgleich als Ganzes betrachtet, ist der Anteil der vertikalen Ausgleichszahlungen im kantonalen Finanzausgleich mit 83 Prozent (vgl. Ziff. 2.4) zudem schon heute deutlich höher als im nationalen Finanzausgleich (68 % im Jahr 2026). Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, dass die Ausgleichszahlungen aus dem nationalen Finanzausgleich bei der Aufgabenentflechtung und Verteilung der Steuern zwischen Kanton und Gemeinden im Zuge der Gemeindestrukturreform ab dem Jahr 2011 berücksichtigt sind (vgl. Memorial für die Landsgemeinde 2010, S. 78). Eine Weiterleitung von Erträgen aus dem nationalen Finanzausgleich müsste deshalb mit einer Anpassung der Steuerfüsse von Kanton und Gemeinden kompensiert werden. Dies wäre für die Gemeinden im Vergleich zu den Steuererträgen aber mit deutlich höheren Schwankungen der Ausgleichszahlungen verbunden, wie die Jahresrechnungen des Kantons belegen.

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

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

Aus Sicht des Regierungsrats ist das mit der Gemeindestrukturereform geschaffene System mit einer klaren Trennung der Aufgaben und Erträge zwischen Kanton und Gemeinden gegenüber einem solchen Mischsystem klar vorzuziehen. Es überzeugt durch eine klare Zuweisung der Steuerungs- und Finanzierungsverantwortung sowie einen einfachen und effizienten Vollzug. Überschüsse oder Defizite der einzelnen Gemeinwesen sind dabei bei Bedarf durch eine Anpassung der jeweiligen Steuerfüsse auszugleichen.

4.3. Ergebnisse Überprüfung Ressourcen- und Lastenausgleich

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

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

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

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

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

die Gemeinde Glarus Süd als einzige Gemeinde geografisch-topografische Sonderlasten auf. In den Gemeinden Glarus und Glarus Nord können hingegen soziodemografische Sonderlasten identifiziert werden.

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

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

4.4. Ergebnisse Überprüfung STAF-Ausgleich

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

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

Abbildung 8. Entwicklung Steuererträge und Finanzausgleichszahlungen seit 2019

Jahr	Glarus Nord	Glarus	Glarus Süd	Kanton
2019	100	100	100	100
2020	105	105	92	104
2021	101	99	94	94
2022	107	99	97	94
2023	125	107	102	102
2024	125	110	114	106
2025	128	115	114	112

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

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

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

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

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

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

4.5. Beantragte Änderungen

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

4.5.1. Ressourcenausgleich

Der bestehende horizontale Ressourcenausgleich soll gemäss dem Vorschlag der Hochschule Luzern um einen vertikalen Ressourcenausgleich ergänzt werden. Mit diesem soll der Kanton im Falle von weiter steigenden Disparitäten besonders ressourcenschwache Gemeinden zusätzlich unterstützen. Als besonders ressourcenschwach soll dabei eine Gemeinde mit einem Ressourcenindex von unter 85 Prozent des kantonalen Durchschnitts nach dem horizontalen Ausgleich gelten. Liegt der Ressourcenindex einer Gemeinde nach dem horizontalen Ausgleich unter 85 Prozent, erhält sie 80 Prozent der Differenz zu diesen 85 Prozent vom Kanton erstattet. Die Ausgleichsbergrenze von 85 Prozent orientiert sich dabei am nationalen Finanzausgleich, der eine Mindestausstattung von 86,5 Prozent kennt.

Mit dieser Ergänzung wird sichergestellt, dass die ressourcenschwachen Gemeinden auch im Falle gegenüber heute deutlich höheren Disparitäten über genügend finanzielle Mittel verfügen, um ihre Aufgaben mit einer massvollen Steuerbelastung zu erfüllen und ohne dass

die ressourcenstarken Gemeinden durch eine Erhöhung des Disparitätenabbaus zusätzlich belastet werden.

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

4.5.2. Lastenausgleich

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

Der Regierungsrat ist dabei grundsätzlich bereit, die Dotation des Lastenausgleichs um 1 Million Franken auf insgesamt 4 Millionen Franken zu erhöhen. Damit wird sichergestellt, dass die Gemeinden auch nach dem Wegfall des STAF-Ausgleichs in ähnlichem Ausmass wie bisher unterstützt werden. Eine darüberhinausgehende Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs hält der Regierungsrat hingegen weder sachlich gerechtfertigt noch finanzpolitisch vertretbar.

Wie und damit auch an wen die zusätzliche Million Franken verteilt werden soll, möchte der Regierungsrat politisch diskutieren. Er berücksichtigt dabei aber den Konsens in der Begleitgruppe, wonach die Gemeinde Glarus Süd auch in Zukunft im bisherigen Umfang von mindestens 3 Millionen Franken unterstützt werden soll.

Der Regierungsrat schlägt deshalb für die Vernehmlassung drei mögliche Varianten für die Verteilung der zusätzlichen Dotation des Lastenausgleichs vor:

4.5.2.1. Variante 1: Beibehaltung des bisherigen Lastenausgleichs

Bei Variante 1 würde der bisherige Lastenausgleich grundsätzlich unverändert beibehalten werden. Das heisst die zusätzliche Dotation von 1 Million Franken würde vollumfänglich der Gemeinde Glarus Süd zugutekommen.

Diese Variante berücksichtigt, dass die Gemeinde Glarus Süd nicht nur die ressourcenschwächste Gemeinde, sondern auch die Gemeinde mit den grössten strukturellen Sonderlasten unter den Glarner Gemeinden ist. Dies zeigt sich auch beim Nettoaufwand pro Einwohner, der in Glarus Süd im Vergleich zu Glarus Nord und Glarus leicht höher ist (vgl. Bericht HSLU, S. 14). Während die Gemeinden Glarus und Glarus Nord ressourcenstark sind und sich im Vergleich zu Glarus Süd deutlich positiver entwickeln, dürfte eine Entwicklung der Gemeinde Glarus Süd ohne finanzielle Unterstützung des Kantons wesentlich schwieriger zu erreichen sein.

Der Nachteil dieser Variante ist, dass die heute bestehenden konzeptionellen Mängel am Lastenausgleich unverändert beibehalten werden und somit mögliche Lasten der Gemeinden im Bildungsbereich unberücksichtigt bleiben.

4.5.2.2. Variante 2: Einführung eines soziodemografischen Lastenausgleichs

In Variante 2 würde der Lastenausgleich gemäss dem Vorschlag der Hochschule Luzern umfassend angepasst. Neu würden anhand der Indikatoren Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte, Höhe des Siedlungsgebiets, Verkehrsfläche pro Einwohner und Jugendquotient ein geografisch-topografischer und ein soziodemografischer Lastenausgleich gebildet. Der geografisch-topografische Lastenausgleich gleicht übermässige Lasten aufgrund einer geringen

Bevölkerung und Bevölkerungsdichte aus und kommt einzig der Gemeinde Glarus Süd zugute. Mit dem soziodemografischen Lastenausgleich werden übermässige Lasten aufgrund einer hohen Bevölkerungszahl oder eines hohen Anteils junger Menschen abgegolten, die sich beispielsweise bei den Bildungskosten zeigen. Aktuell würden die Gemeinden Glarus Nord und Glarus vom soziodemografischen Lastenausgleich profitieren. Wie im Bericht der Hochschule Luzern ausgeführt, lässt sich die Höhe der Sonderlasten aber nicht wissenschaftlich fundiert herleiten, weshalb die Dotierung der beiden Lastenausgleichsgefässe politisch bestimmt werden muss. Der Regierungsrat schlägt in dieser Variante eine Dotierung des geografisch-topografischen Lastenausgleichs mit 3 Millionen Franken und eine Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs mit 1 Million Franken vor.

Mit Variante 2 wird einerseits sichergestellt, dass die Gemeinde Glarus Süd unverändert mit 3 Millionen Franken aus dem Lastenausgleich unterstützt wird. Andererseits werden damit aber auch die soziodemografischen Lasten, insbesondere im Bildungsbereich, der Gemeinden Glarus Nord und Glarus anerkannt.

Ob ein soziodemografischer Lastenausgleich für einen Kanton wie Glarus, in dem zwei der kostenintensivsten öffentlichen Aufgabenbereiche, das Gesundheits- und Sozialwesen, bereits vollumfänglich durch den Kanton finanziert werden, überhaupt notwendig ist, beurteilt der Regierungsrat hingegen kritisch. Soweit damit zudem Lasten der Gemeinden im Bildungsbereich ausgeglichen werden sollen, vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass Kinder nicht nur Lasten, sondern auch ein grosses Entwicklungspotenzial für die Gemeinden bedeuten. Darüber hinaus trägt der Kanton mit den Kosten im höheren Schulwesen und den Sonderschulen bereits heute rund 43 Prozent aller Bildungskosten von Kanton und Gemeinden zusammen. Angesichts der insgesamt geringen soziodemografischen Lasten sowie der geringen Dotation des soziodemografischen Lastenausgleichs ist zu befürchten, dass es sich um ein wirkungsloses Gefäss handeln wird. Zudem weisen die Gemeinden Glarus Nord und Glarus ein grosses Entwicklungspotenzial auf, weshalb fraglich ist, ob eine Unterstützung durch den Kanton notwendig und sinnvoll ist.

4.5.2.3. Variante 3: Einführung eines zweckgebundenen Fonds für ressourcenschwache Gemeinden

Variante 3 sieht anstelle einer Erhöhung des Lastenausgleichs, dessen Mittel ohne Zweckbindung ausgerichtet werden, die Einführung eines Fonds für ressourcenschwache Gemeinden vor. Dieser würde dabei jeweils alle vier Jahre mit insgesamt 4 Millionen Franken dotiert werden. Ziel des Fonds wäre es, spezifische Projekte zur Entwicklung ressourcenschwacher Gemeinden zu unterstützen. Sollte diese Variante weiterverfolgt werden, müssten für den Fonds detaillierte gesetzliche Grundlagen mit Kriterien für die Gewährung von Beiträgen definiert werden, wie z. B. eine hohe Wertschöpfung, ein hohes Kosten-Nutzen-Verhältnis, Innovationsgrad, Anteil an Eigenleistungen oder keine Benachteiligung der ressourcenstarken Gemeinden. Zu regeln wäre zudem, wer (Landrat oder Regierungsrat) die Mittel freigeben kann.

Während der Lastenausgleich für bestehende strukturelle Lasten gedacht ist, würde ein solcher Fonds die gezielte Unterstützung zukunftsgerichteter Projekte ermöglichen. Die ressourcenschwachen Gemeinden könnten damit motiviert und unterstützt werden, neue Projekte zu realisieren, die ihre Entwicklung fördern sollen. Der Kanton als Finanzierer hätte zudem eine Gewissheit, dass die Gelder nicht für eine reine Strukturhaltung eingesetzt werden.

Zu beachten ist indessen, dass der Kanton in verschiedenen Bereichen bereits heute Finanzmittel für spezifische Projekte bereitstellen kann. Er hat dies beispielsweise mit dem Rahmenkredit zur Mitfinanzierung touristischer Kerninfrastrukturen getan. Zudem stünde es der Gemeinde Glarus Süd als ressourcenschwache Gemeinde auch bereits heute frei, die Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich für solche Projekte zu verwenden, da die Zahlungen nicht zweckgebunden für die Lastenausgleichselemente erfolgen.

4.5.3. STAF-Ausgleich

Der STAF-Ausgleich soll Ende 2027 ersatzlos auslaufen. Wie die Berichterstattung zeigt, ist eine Weiterführung desselben nicht mehr gerechtfertigt. Von den wegfallenden 1,5 Millionen Franken soll wie ausgeführt 1 Million Franken zur Dotierung des Lastenausgleichs bzw. des Fonds für ressourcenschwache Gemeinden verwendet werden.

5. Vernehmlassungsverfahren

5.1. Vorgehen und Rücklauf

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

5.2. Generelle Beurteilung der Vorlage

[Folgt]

5.3. Berücksichtigte Anliegen

[Folgt]

5.4. Nicht berücksichtigte Anliegen

[Folgt]

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

6.1. Ressourcenausgleich

Die nachfolgend beschriebenen Änderungen im Ressourcenausgleich sind unabhängig von der weiterverfolgten Variante im Lastenausgleich (vgl. Ziff. 4.4.2 und 6.2) gleich.

Artikel 3; Grundsatz

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

Artikel 4; Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex

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

Durch die Gewichtung des Ertrags der einfachen Steuer mit dem Steuerfuss wird sichergestellt, dass das Volumen und die Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs sich parallel mit dem durchschnittlichen Finanzbedarf der Gemeinden entwickeln. Mittel- bis langfristige Veränderungen in der Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen und deren höheren oder tieferen Belastungen in der Aufgabenerfüllung (z. B. aufgrund der demografischen Entwicklung) schlagen sich automatisch im Volumen und in der Ausgleichswirkung des Ressourcenausgleichs nieder. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Ressourcenausgleich im Vergleich zur finanziellen Leistungsfähigkeit eine zu hohe oder zu tiefe Ausgleichswirkung entfaltet.

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

Artikel 6; Horizontaler Ressourcenausgleich

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

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

Artikel 6a; Vertikaler Ressourcenausgleich

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

Die Ausgleichsobergrenze liegt dabei bei 85 Prozent des kantonalen Durchschnitts des Ressourcenpotenzials pro Einwohner (Abs. 2), d. h. bei einem Ressourcenindex von 85 Prozent nach dem horizontalen Ausgleich.

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

6.2. Lastenausgleich

6.2.1. Variante 1: Beibehaltung des bisherigen Lastenausgleichs

Artikel 10; Dotation, Anpassung und Finanzierung des Lastenausgleichs

Die Dotation des Lastenausgleichs wird um 1 Million Franken auf 4 Millionen Franken pro Jahr erhöht (Abs. 1). Im Übrigen bleibt der Lastenausgleich unverändert.

6.2.2. Variante 2: Einführung eines soziodemografischen Lastenausgleichs

Artikel 8; Grundsatz

In Artikel 8 wird anstelle der bisher allgemein gehaltenen «spezifischen» Lasten neu zwischen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lasten unterschieden, wobei die Lasten unverändert nicht beeinflussbar und übermässig sein müssen.

Der geografisch-topografische Lastenausgleich vermindert Zusatzkosten, die einer Gemeinde durch spezielle geografisch-topografische Verhältnisse entstehen (dünne Besiedelung, Höhenlage etc.). Der soziodemografische Lastenausgleich vermindert Zusatzkosten, die einer Gemeinde durch spezielle soziodemografische Verhältnisse entstehen (Bildung, Kultur, Verkehr, etc.). Diese Abgrenzung existiert in verschiedenen Kantonen und im Bund.

Artikel 9; Kriterien für den Lastenausgleich

In Artikel 9 werden die bisherigen Lastenausgleichselemente Alpen und Wald gestrichen. Während die Bevölkerungsdichte auch künftig, als Indikator verwendet wird, sind die Kriterien Anzahl Alpstösse und die Waldfläche keine strukturellen Indikatoren. Sie sind eher als wirtschaftliche Aktivitäten zu betrachten, die nicht nur Kosten verursachen, sondern auch Erträge generieren.

Die neuen geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleiche basieren auf den Indikatoren Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte, Höhe des Siedlungsgebiets, Verkehrsfläche pro Einwohner und Jugendquotient ersetzt (Abs. 3). Es handelt sich dabei um strukturelle Indikatoren, die mit mindestens einem Teil der Aufwände aus der funktionalen Gliederung der Gemeinden korrelieren und damit mutmasslich und ökonomisch plausibel zu höheren Aufwänden führen (Bericht HSLU, S. 17 f.).

Die Herleitung der beiden Lastenausgleiche auf Basis der im Gesetz verankerten Indikatoren wird im Rahmen einer Verordnung durch den Regierungsrat zu regeln sein (vgl. Art. 11 Abs. 4).

Artikel 10; Dotation, Anpassung und Finanzierung des Lastenausgleichs

Die Dotation des Lastenausgleichs wird um 1 Million Franken auf 4 Millionen Franken pro Jahr erhöht (Abs. 1). Davon fließen 3 Millionen Franken in den geografisch-topografischen Lastenausgleich und 1 Million Franken in den soziodemografischen Lastenausgleich (Abs. 2).

Wie die Hochschule Luzern in ihrem Bericht ausführt, kann die Höhe der Sonderlasten und folglich die Höhe der Dotation wie auch deren Verteilung auf den geografisch-topografischen bzw. soziodemografischen Lastenausgleich nicht mathematisch-wissenschaftlich hergeleitet werden, sondern ist vielmehr politisch zu diskutieren und festzulegen. Eine Erhöhung der Dotation auf 4 Millionen Franken und die Verteilung zwischen dem geografisch-topografischen und dem soziodemografischen Lastenausgleich im Verhältnis 3:1 gewährleistet, dass die Gemeinde Glarus Süd weiterhin im Umfang von 3 Millionen Franken unterstützt wird. Daneben profitieren die Gemeinden Glarus und Glarus Nord neu von Ausgleichszahlungen aus dem soziodemografischen Lastenausgleich. Im Gegenzug fällt dafür der STAF-Ausgleich im Umfang von 1,5 Millionen Franken Ende 2027 ersatzlos weg

Artikel 11; Berechnungsgrundlagen

Neu ergibt sich aus den Absätzen 2 und 3, dass für die Berechnung der Finanzausgleichsleistungen grundsätzlich die Daten des vorletzten Jahres massgebend sind. So berechnen sich beispielsweise die Ausgleichszahlungen des Jahres 2027 auf den Daten des Jahres 2025. Bisher war die nur in direkt in Artikel 12 Absatz 1 mit dem Verweis auf die vorletzte Steuerabrechnung geregelt.

Absatz 4 hält zudem in Ergänzung zu Artikel 15, der den Regierungsrat mit dem Vollzug beauftragt, explizit fest, dass der Regierungsrat die Datengrundlagen, die Berechnungsmethode und die Verteilung der Mittel auf die Gemeinden festlegt. Dies ist insbesondere für die Herleitung des geografisch-topografischen und soziodemografischen Lastenausgleichs auf Basis der in Artikel 9 definierten Indikatoren notwendig. Dazu wird der Regierungsrat in der Verordnung insbesondere folgende Punkte regeln müssen:

- Berechnung der einzelnen Indikatoren gestützt auf die Statistiken des Bundes.
- Zusammenfassung der Indikatoren zum Lastenindex mit dem statistischen Verfahren der Hauptkomponentenanalyse, wobei der Lastenindex gleich der ersten Hauptkomponente der standardisierten Indikatoren ist.
- Festlegung, dass
 - die positiven und die inversen negativen Werte des Lastenindex je einen Indikator für die geografisch-topografischen und soziodemografischen Sonderlasten bilden;

- die mit der Einwohnerzahl multiplizierten Indikatorwerte der Gemeinde je eine Masszahl für die geografisch-topografischen Sonderlasten und die soziodemografischen Sonderlasten der Gemeinde bilden;
- der Anteil der Gemeinden an den beiden Lastenausgleichen proportional zu ihren Masszahlen für die Sonderlasten ist.

Die genaue Herleitung ist im Bericht der Hochschule Luzern beschrieben.

Artikel 12; Berechnung und Auszahlung der Ausgleichsbeiträge

Da die massgebenden Daten neu in Artikel 11 Absatz 2 erwähnt werden, soll in Absatz 1 das Wort «vorletzte» gestrichen werden, womit Absatz 1 wieder seine ursprüngliche Fassung erlangt. Der Kanton wird, wie bis anhin, die Berechnungen der Ausgleichsbeiträge Ende des Ausgleichjahres bzw. zu Beginn des Folgejahres vornehmen. Damit ist sichergestellt, dass soweit möglich für sämtliche Daten die massgebenden Werte des vorletzten Jahres verfügbar sind, zumal diese vom Bund oft erst im zweiten Halbjahr publiziert werden.

6.2.3. Variante 3: Einführung eines zweckgebundenen Fonds für ressourcenschwache Gemeinden

Bei Variante 3 bleiben die Bestimmungen zum Lastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz gegenüber heute unverändert. Sollte diese Variante in der Vernehmlassung auf eine breite Unterstützung stossen, würde der Regierungsrat dazu ein separates Gesetz ausarbeiten.

6.3. Inkrafttreten

Die Änderungen treten am 1. Januar 2028 in Kraft.

7. Auswirkungen

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

Durch die Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs um 1 Million Franken steigt auch der ab 2028 erwartete Aufwandüberschuss des Kantons im selben Umfang (vgl. Budget 2026 mit Integrierten Aufgaben- und Finanzplan 2027–2029). Gegenüber heute wird der Kanton jedoch um 0,5 Millionen Franken entlastet, da der STAF-Ausgleich gleichzeitig Ende 2027 ausläuft.

Bei den Varianten 1 und 3 würde die zusätzliche Dotation des Lastenausgleichs bzw. der Fonds für ressourcenschwache Gemeinden der Gemeinde Glarus Süd zugutekommen. Bei der Variante 2 ist auf Basis des Berichts der Hochschule Luzern davon auszugehen, dass von der zusätzlichen Dotation des Lastenausgleichs die Gemeinde Glarus Nord rund 683'000 Franken und die Gemeinde Glarus 317'000 Franken erhält. Für den Kanton würde zudem ein tiefer vierstelliger Betrag für die jährliche Berechnung des Lastenausgleichs hinzukommen, da diese extern vergeben werden müsste. In allen Varianten verlieren die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd ihre Ausgleichszahlungen aus dem STAF-Ausgleich.

Vorerst keine finanziellen Auswirkungen hat die Einführung des vertikalen Ressourcenausgleichs. Er bietet aber für besonders ressourcenschwache Gemeinden künftig eine zusätzliche Sicherheit, stellt damit aber auch eine zukünftige potenzielle Verpflichtung des Kantons dar.

Tabelle 1. Finanzielle Auswirkungen

	2027	2028 ohne Änderung	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Glarus Nord	873'448	-126'552	-126'552	556'448	-126'552
Ressourcenausgleich	-126'552	-126'552	-126'552	-126'552	-126'552
Lastenausgleich	0	0	0	683'000	0
STAF-Ausgleich	1'000'000	0	0	0	0
Glarus	-791'050	-791'050	-791'050	-474'050	-791'050
Ressourcenausgleich	-791'050	-791'050	-791'050	-791'050	-791'050
Lastenausgleich	0	0	0	317'000	0
STAF-Ausgleich	0	0	0	0	0
Glarus Süd	4'417'602	3'917'602	4'917'602	3'917'602	4'917'602
Ressourcenausgleich	917'602	917'602	917'602	917'602	917'602
Lastenausgleich	3'000'000	3'000'000	4'000'000	3'000'000	3'000'000
STAF-Ausgleich	500'000	0	0	0	0
Fonds für ressourcen- schwache Gemeinden	0	0	0	0	1'000'000
Kanton Glarus	-4'500'000	-3'000'000	-4'000'000	-4'000'000	-4'000'000
Ressourcenausgleich	0	0	0	0	0
Lastenausgleich	-3'000'000	-3'000'000	-4'000'000	-4'000'000	-3'000'000
STAF-Ausgleich	-1'500'000	0	0	0	0
Fonds für ressourcen- schwache Gemeinden	0	0	0	0	-1'000'000

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

1. *die beiliegende Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten und*
2. *den Wirksamkeitsbericht 2026 über den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden zur Kenntnis zu nehmen.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratschreiber*

Beilagen:

- SBE Variante 1
- Synopse Variante 1
- SBE Variante 2
- Synopse Variante 2
- SBE Variante 3
- Synopse Variante 3
- Bericht Hochschule Luzern vom 22. Dezember 2025
- Bericht STAF-Ausgleich