

Art. 20 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Die kantonale Vollzugsbehörde bestraft vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlungen gegen dieses Gesetz mit einer Busse bis 3000 Franken. Dieser Rahmen halbiert sich bei Geringfügigkeit und verdoppelt sich in Wiederholungsfällen.

³ Das Departement erlässt entsprechende Richtlinien.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten sofort in Kraft.

§ 11 Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden

Die Vorlage im Überblick

Der Glarner Finanzausgleich besteht aus zwei verschiedenen Gefässen. Mit dem sogenannten Ressourcenausgleich sollen die Unterschiede in der Steuerkraft und der Steuerbelastung der Gemeinden verkleinert werden. Der Ressourcenausgleich wird von den Gemeinden finanziert. Reiche Gemeinden unterstützen arme Gemeinden im Sinne der sogenannten horizontalen Solidarität. Ob eine Gemeinde Anspruch auf eine Ausgleichszahlung hat, hängt vom Erreichen einer sogenannten Mindestausstattung ab: Beträgt die Steuerkraft einer Gemeinde weniger als 85 Prozent des Durchschnitts aller Gemeinden, hat sie einen Anspruch auf eine Ausgleichszahlung. Das zweite Gefäss besteht im Lastenausgleich. Mit ihm werden gewisse Lasten, welche die Gemeinden zu tragen haben, abgegolten. Zu diesen Lasten gehören Alpen, Wald und eine geringe Bevölkerungsdichte. Der Lastenausgleich wird vom Kanton jährlich mit 1 Million Franken dotiert. Es handelt sich somit um eine sogenannte vertikale Solidarität zwischen Kanton und Gemeinden. Insgesamt erfüllt der Finanzausgleich den Zweck, die finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden zu stärken.

Der Finanzausgleich insgesamt und seine beiden Ausgleichsgefässe erfüllen gemäss dem sogenannten Wirksamkeitsbericht 2 ihren Zweck mehrheitlich. Dieser bestätigt damit die (positiven) Ergebnisse einer Studie des Thinktanks Avenir Suisse aus dem Jahr 2013, die den Glarner Finanzausgleich in einem Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme zum Sieger erkor. Der Glarner Finanzausgleich erweist sich als sehr effizient. Die Steuergelder werden sparsam und wirksam verteilt. Die rein ökonomische Betrachtung unterscheidet sich jedoch von der Frage, ob der Finanzausgleich auch die Solidarität zwischen den Gemeinwesen sicherstellt. Im Vordergrund der politischen Diskussion steht dabei die Unterstützung der Gemeinde Glarus Süd.

Auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts 2, einer Vernehmlassung und intensiven parlamentarischen Beratungen schlagen Landrat und Regierungsrat eine Anpassung des Finanzausgleichs und damit eine Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vor. Diese Änderung soll folgende Eckpunkte umfassen:

- Das aktuelle System des Ressourcenausgleichs mit einer Mindestausstattung von 85 Prozent wird durch ein System mit einem sogenannten konstanten Disparitätenabbau (Disparität bedeutet Ungleichheit) von 20 Prozent ersetzt. Das bisherige System löste keine Ausgleichszahlungen aus, weil alle Gemeinden über der Mindestausstattung von 85 Prozent lagen. Das neue System ist wirksamer, es löst in jedem Fall Ausgleichszahlungen aus. Diese werden jedoch neu bei 500 000 Franken begrenzt.*

- Bei der Berechnung der Steuerkraft bzw. des Ressourcenpotenzials einer Gemeinde werden die quellenbesteuerten Einkommen neu zu 75 statt wie bisher zu 100 Prozent berücksichtigt. Die Erträge aus der Wasserkraft werden weiterhin nicht berücksichtigt.
- Der Lastenausgleich gilt künftig nur noch übermässige Lasten ab. Die bisherige anteilmässige Abgeltung der Lasten ist aufzugeben. Die Lastenausgleichselemente und ihre Indikatoren (Alpen: Anzahl Stösse; Wald: Waldfläche; Bevölkerungsdichte: Einwohner pro Quadratkilometer) werden hingegen unverändert beibehalten. Es werden auch keine neuen Lastenausgleichselemente hinzugefügt. Die Dotation des Lastenausgleichs beträgt weiterhin 1 Million Franken und wird nicht an die Teuerung angepasst. Der Lastenausgleich wird weiterhin allein durch den Kanton finanziert.
- Der Gemeinde Glarus Süd wird ab 2019 ein befristeter Härteausgleich von 4 Millionen Franken, verteilt auf fünf Jahre gewährt, wobei sich die Ausgleichszahlungen schrittweise reduzieren. Er wird aus den Steuerreserven des Kantons finanziert. Für 2018 hat der Landrat dafür zusätzlich bereits einen Verpflichtungskredit von 750 000 Franken gewährt.

In der nachfolgenden Tabelle werden die wesentlichen Unterschiede zwischen neuem und altem Finanzausgleich dargestellt.

Position	Finanzausgleich bisher	Finanzausgleich neu
Ressourcenausgleich	- Mindestausstattung von 85 %	- Disparitätenabbau von 20 % - Begrenzung auf max. 500'000 Fr.
Lastenausgleich	- Dotation 1 Mio. Fr. - Anteilmässige Aufteilung unter allen Gemeinden	- Dotation 1 Mio. Fr. - Nur zugunsten Gemeinden mit übermässigen Lasten
Härteausgleich	- Nicht vorgesehen	- 4 Mio. Fr. an Glarus Süd, über fünf Jahre verteilt - Nachtragskredit von 0,75 Mio. Fr. für 2018
Finanzielle Auswirkungen (Ø 2011–2016)	Glarus Nord: 190'000 Fr. Glarus: 145'000 Fr. Glarus Süd: 665'000 Fr. Kanton: -1'000'000 Fr.	Glarus Nord: 245'000 Fr. Glarus: -435'000 Fr. Glarus Süd: 1'980'000 Fr. Kanton: -1'790'000 Fr.

Der Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden hat über den Ressourcenausgleich zu erfolgen. Der vorgeschlagene Disparitätenabbau ist ein wirksameres System, um einen effektiven Ausgleich der Steuerkraft und der Steuerbelastung unter den Gemeinden zu ermöglichen. Beim Lastenausgleich, der wie bisher mit 1 Million Franken dotiert ist und vom Kanton finanziert wird, soll mit dem Verzicht auf die bisher praktizierte anteilmässige Abgeltung der Lasten eine Angleichung an den Lastenausgleich des Bundes stattfinden. Der Härteausgleich zugunsten von Glarus Süd trägt der schwierigeren Situation der Gemeinde im Vergleich mit den beiden anderen Gemeinden Rechnung. Auch die Kosten für den Härteausgleich von insgesamt 4,75 Millionen Franken gehen zulasten des Kantons.

Die vorgeschlagene Anpassung des Finanzausgleichs führt nicht nur zu einer Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden, sondern gewährleistet auch die horizontale Solidarität zwischen den Gemeinden als selbstverständliches Element eines jeden Finanzausgleichssystems. Die Gemeinde Glarus Süd erhält neu eine höhere Ausgleichszahlung als bisher. Die Anpassung kommt der Gemeinde Glarus Nord ebenfalls zugute, sie ist (weiterhin) eine Nehmergemeinde. Die Gemeinde Glarus wird hingegen zu einer Gebergemeinde.

Im Landrat wurde die Vorlage kontrovers diskutiert. Ein erster, von der landrätlichen Kommission modifizierter Vorschlag, welcher den Kanton stärker belastet hätte, wurde Ende 2016 an die Kommission zurückgewiesen. Diese erarbeitete eine neue Vorlage, die der Landrat im Sinne eines Kompromisses trotz Änderungsanträgen mit klarer Mehrheit in befürwortendem Sinne zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet hat. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dieser Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Wirksamkeitsbericht 1

Die Landsgemeinde beschloss 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 2010 das totalrevidierte Finanzausgleichsgesetz. Dieses lehnt sich eng an den nationalen Finanzausgleich an und besteht aus einem Ressourcen- und einem Lastenausgleich. Mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs ging zudem eine umfassende Aufgabenentflechtung und Neuaufteilung der Steuererträge zwischen Kanton und Gemeinden einher. Aufgrund der unsicheren finanziellen Auswirkungen verpflichtete die Landsgemeinde den Regierungsrat, dem Landrat nach Vorliegen der Rechnungen 2011 von Kanton und Gemeinden einen Bericht 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 sei. Die finanziellen Be- und Entlastungen würden bis auf wenige kleine Differenzen mit der Prognose übereinstimmen. Eine Änderung des Steuersystems zwischen Kanton und Gemeinden dränge sich nicht auf. Die Haushaltsneutralität sei eingehalten, die Steuerzahlenden von Kanton und Gemeinden werden durch die Aufgabenentflechtung wegen der 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.

1.2. Motion «Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme» und Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden

Mittels einer Motion forderten Landrätinnen und Landräte aus Glarus Süd im November 2012 eine Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs von heute 1 Million auf neu 5 Millionen Franken pro Jahr. Die Forderung wurde primär mit den schlechten finanziellen Aussichten der Gemeinde Glarus Süd begründet.

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

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

Die Motion wurde indes bis zum Vorliegen des Wirksamkeitsberichts 2 pendent gehalten. Sie wurde erst im Frühjahr 2018 im Zusammenhang mit der Verabschiedung der vorliegenden Vorlage abgeschlossen.

2. Allgemeine Erläuterungen zum Finanzausgleich

2.1. Finanzausgleich vor 2011

Der Finanzausgleich vor 2011 kannte ebenfalls eine Art Ressourcenausgleich unter den Gemeinden. Die Einkommens- und Gewinnsteuern wurden im Verhältnis 67,6 Prozent für den Kanton und 32,4 Prozent für die Gemeinden aufgeteilt. Die Verteilung des 32,4-Prozent-Anteils unter den Gemeinden erfolgte nach einem ausgeklügelten Schlüssel: der den Ortsgemeinden zustehende Anteil wurde nicht nur nach eigenem Aufkommen, sondern auch nach der Bevölkerungszahl verteilt – jede Gemeinde erhielt je Einwohner gleich viel. Je grösser der Teil, der nach Bevölkerung (und nicht nach Aufkommen) verteilt wurde, desto stärker war die Wirkung des Finanzausgleichs.

Daneben existierte ein Lastenausgleich, der damals aber nicht vom Kanton, sondern von den Gemeinden finanziert wurde. 0,64 Prozent der Einkommens- und Gewinnsteuern (2010 brutto rund 730 000 Fr.) wurden aufgrund der Kriterien Alpen, Wald, Bevölkerungsdichte und Standortnachteil verteilt.

Die Schulgemeinden erhielten einen Anteil von insgesamt 17 Prozent der Einkommens- und Gewinnsteuern. Diese Steuereinnahmen wurden primär nach Schülerzahlen und sekundär nach Schulstandorten verteilt und somit ebenfalls nicht nach Aufkommen. Zudem erhielten defizitäre Schulgemeinden Beiträge aus dem Ausgleichsfonds für finanzschwache Orts- und Schulgemeinden sowie aus der Laufenden Rechnung des Kantons.

Der alte Finanzausgleich brachte eine hohe Ausgleichswirkung, verletzte aber die Vorgabe der Eigenverantwortung, das Subsidiaritätsprinzip und teilweise die fiskalische Äquivalenz. Er war intransparent, schlecht steuerbar und führte zu Fehlanreizen wie etwa die Erhaltung von zu kleinen Schulen oder überhöhten Baustandards usw.

2.2. Finanzausgleich seit 2011

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

2.2.1. Ressourcenausgleich

Der Ressourcenausgleich soll Unterschiede zwischen den Gemeinden, die sich aufgrund unterschiedlicher Wirtschafts- und Steuerkraft ergeben, mildern. Verfügt eine ressourcenschwache Gemeinde über eigene frei nutzbare Mittel von weniger als 85 Prozent des kantonalen Durchschnitts (Mindestausstattung), finanzieren die übrigen Gemeinden einen Ausgleich bis auf dieses Niveau. Allfällige Beiträge aus dem Ressourcenausgleich sind dabei nicht zweckgebunden. Die Gemeinden können die Beiträge also nach eigenen Prioritäten (z. B. Steuersenkungen, Schuldenabbau, Ausbau Infrastruktur) verwenden.

Der Ressourcenausgleich wird auf Basis des Ressourcenpotenzials bzw. des Ressourcenindex einer Gemeinde, d. h. den fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen je Einwohner, berechnet. Grundlage dazu sind die Erträge aus der einfachen Steuer. Der Ressourcenindex entspricht dem Verhältnis des Ressourcenpotenzials der Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt (100 %). Er gibt Aufschluss über die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden. Folglich gilt: Je höher der Ressourcenindex, umso leistungsfähiger (finanziell reicher) ist die Gemeinde.

Das Ressourcenpotenzial kann eine Gemeinde nicht direkt beeinflussen. Insbesondere ist es unabhängig vom Steuerfuss und dem finanziellen Aufwand einer Gemeinde. Damit stärkt der Ressourcenausgleich die finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden.

Da der Ressourcenindex seit 2011 in keiner Gemeinde unter die gesetzliche Mindestausstattung fiel, flossen bisher keine Ausgleichszahlungen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Ressourcenindizes in den Jahren 2012–2016.

	2012	2013	2014	2015	2016
Glarus Nord	95 %	98 %	97 %	94 %	95 %
Glarus	106 %	107 %	109 %	111 %	110 %
Glarus Süd	101 %	95 %	93 %	96 %	97 %
Ø Kanton	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

2.2.2. Lastenausgleich

Der Lastenausgleich unterstützt Gemeinden, die aufgrund von strukturellen Gegebenheiten übermässige und weitgehend unbeeinflussbare Lasten zu tragen haben. Der Lastenausgleich soll dabei nur grosse Lastenunterschiede ausgleichen. Sind alle Gemeinden von einer Last nahezu gleich betroffen, erfolgt kein Ausgleich.

Der Lastenausgleich wird durch den Kanton finanziert. Er ist mit 1 Million Franken pro Jahr dotiert. Die Beiträge sind – wie beim Ressourcenausgleich – nicht zweckgebunden. Kriterien für die Mittelaufteilung sind Alpen (20 % der zur Verfügung stehenden Summe; nach Anzahl der Stösse), Wald (20 %; nach Anzahl Hektaren) und Bevölkerungsdichte (60 %; nach Einwohner je Quadratkilometer). Grösster Empfänger von Zahlungen aus dem Lastenausgleich war in den Jahren 2011–2016 die Gemeinde Glarus Süd. Sie erhielt rund 665 000 Franken oder zwei Drittel der zur Verfügung stehenden Summe. Glarus Nord wurde in diesem Zeitraum mit rund 190 000 Franken unterstützt und Glarus mit 145 000 Franken.

2.3. Die beiden Finanzausgleichssysteme im Vergleich

Der wesentliche Unterschied zwischen dem alten und dem neuen Finanzausgleich ist, dass nicht mehr auf die Ausgaben der Gemeinden, sondern auf deren finanzielle Leistungsfähigkeit Rücksicht genommen wird. Es zeigt sich, dass Glarus Nord und Glarus vom Systemwechsel stark profitierten. Während die ehemaligen Gemeinden von Glarus Nord und Glarus im Jahr 2010 unter dem alten Finanzausgleich netto Ausgleichszahlungen an die ehemaligen Gemeinden in Glarus Süd leisteten, mussten sie unter dem neuen Finanzausgleich 2011 bisher keine solchen erbringen. Im Gegenzug muss Glarus Süd aufgrund seines über der Mindestausstattung liegenden Ressourcenindex auf Ausgleichszahlungen aus den anderen Gemeinden verzichten. Diese Mindereinnahmen werden auch nicht vollumfänglich durch den erhöhten und vom Kanton

finanzierten Lastenausgleich kompensiert. Neben den Steueranteilen, die aufgrund von Einwohnern, Lasten und Schülerzahlen gleichmässig über alle Gemeinden bzw. anhand nicht direkt beeinflussbarer Kriterien verteilt wurden, fehlen Glarus Süd im Vergleich zum alten Finanzausgleich auch Ausgleichszahlungen, die aufgrund der Ausgaben bzw. Defizite der Gemeinden und der Anzahl von Schulstandorten bezahlt wurden. Insgesamt brachte der Systemwechsel der Gemeinde Glarus Nord eine Verbesserung um rund 1,5 und der Gemeinde Glarus eine solche um rund 1,7 Millionen Franken. Die Gemeinde Glarus Süd musste hingegen eine Verschlechterung um rund 800 000 Franken hinnehmen.

Mit der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden wurden auch die Steuererträge neu verteilt. Die nachfolgende Tabelle zeigt das Steueraufkommen der Gemeinden in den Jahren 2010 (inkl. Finanzausgleichszahlungen) und 2016 (ohne Finanzausgleichszahlungen).

<i>in Fr.</i>	<i>2010</i>	<i>2016</i>	<i>Veränderung</i>
Glarus Nord	27'029'673	42'803'976	+15'774'303
Glarus	22'205'812	34'976'743	+12'770'931
Glarus Süd	17'151'282	24'072'806	+6'921'524
<i>Total Gemeinden</i>	<i>66'386'767</i>	<i>101'853'525</i>	<i>+35'466'758</i>

Die Gemeinden erhielten 2016 für die Finanzierung ihrer neuen Aufgaben zwischen 6,9 und 15,8 Millionen Franken bzw. zwischen 40 und 58 Prozent höhere Steuererträge als 2010. Ein weiterer Effekt ist aus dieser Tabelle nur indirekt ersichtlich: Die Steuerbelastung wurde zwecks Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Jahr 2010 auf den schweizerischen Durchschnitt gesenkt. Die Folge waren vorübergehende Steuerausfälle von bis zu 20 Millionen Franken pro Jahr bei Kanton und Gemeinden. Die Steuerausfälle – oft auch als Fusionsdividende bezeichnet – wurden zwischenzeitlich mehr als kompensiert. Der Steuerertrag für Kanton und Gemeinden (Einkommens-, Quellen-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern) betrug im Jahr 2009, also vor Inkrafttreten der grossen Steuersenkung, 175,9 Millionen Franken. 2016 machte der Steuerertrag für Kanton und Gemeinden 187,8 Millionen Franken aus. Dem Kanton wie auch den Gemeinden stehen somit deutlich mehr Steuermittel zur Verfügung als vor der Steuersenkungsrunde.

3. Überprüfung des Finanzausgleichs

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

3.1. Kantonsmonitoring zum Finanzausgleich von Avenir Suisse

2013 präsentierte der Thinktank Avenir Suisse eine umfassende Auslegeordnung und Bewertung der kantonalen Finanzausgleichssysteme. Im Gesamtranking wurde der Finanzausgleich des Kantons Glarus als Sieger erkoren. Bewertet wurde, ob der Finanzausgleich den Anforderungen an einen modernen Finanzausgleich entspricht, wie intensiv die Umverteilung ist und ob der Finanzausgleich Fehlanreize mit sich bringt. Avenir Suisse kritisierte beim Finanzausgleich des Kantons Glarus einzig die ausschliesslich vertikalen Transferzahlungen, da dabei kein Gegengewicht zu den Empfänger Gemeinden bestehe.

3.2. Wirksamkeitsbericht 2

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 zunahmten.
- Das Ziel einer Annäherung der Steuerbelastung unter den Gemeinden wurde erreicht.
- Der Finanzausgleich stärkte die finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden.
- Auch der Lastenausgleich erreichte seine Ziele grundsätzlich. So profitierte die strukturschwächste Gemeinde Glarus Süd am meisten vom Lastenausgleich und die Lastenausgleichselemente bildeten die richtigen Lasten ab. Einzig die Dotation des Lastenausgleichs wurde als eher klein beurteilt.

Der Wirksamkeitsbericht 2 zeigte trotz dieses positiven Fazits verschiedene Optionen auf, wie der Glarner Finanzausgleich weiterentwickelt werden kann. Der Regierungsrat hat diese intensiv geprüft, wie in den nachfolgenden Kapiteln dargelegt wird.

Der Wirksamkeitsbericht 2 ist in der Geschäftsdatenbank des Landrates abrufbar (www.gl.ch → Parlament → Geschäfte).

3.2.1. Ressourcenausgleich

Konstanter Disparitätenabbau: Der Wirksamkeitsbericht 2 schlägt vor, anstelle des heutigen Systems mit einer Mindestausstattung von 85 Prozent ein System mit einem konstanten Disparitätenabbau (d. h. Abbau von Ungleichheit) einzuführen. Damit würde ein definierter Prozentsatz des über dem kantonalen Durchschnitt liegenden Ressourcenpotenzials einer Gemeinde an die Gemeinden mit einem unterdurchschnittlichen Ressourcenindex umverteilt. Damit könnten einerseits die (zunehmenden) Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den Gemeinden wirksamer ausgeglichen und andererseits der Standortwettbewerb gestärkt werden, sofern eine Gemeinde dereinst unter der Mindestausstattung liegen würde.

Quellenbesteuerte Einkommen: Die quellenbesteuerten Einkommen der natürlichen Personen (Quellensteuern) sollen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials anstatt zu 100 Prozent analog zum nationalen Finanzausgleich nur noch zu 75 Prozent angerechnet werden. Damit würde dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht alle Quellensteuerzahler zur ständigen Wohnbevölkerung zählen. Das Ressourcenpotenzial pro Kopf würde damit präziser berechnet. Zudem sind die Quellensteuererträge im Vergleich zu den übrigen Steuern auch wesentlich volatiler. Mit einer reduzierten Berücksichtigung kann der Ressourcenaustrausgleich stabilisiert werden.

Erträge aus der Wasserkraft: Die Erträge aus der Wasserkraft (Wasserzinsen bzw. Wasserwerksteuern, Bezugsrechte und Vorzugsenergie) kommen im Kanton Glarus den Gemeinden und Privaten zugute. Vor allem die Gemeinde Glarus Süd erzielt mit rund 2,6 Millionen Franken (2015–2016) substanzielle Erträge. Glarus Nord nimmt mit der Wasserkraft rund 100 000 und Glarus rund 430 000 Franken ein. Insgesamt verzeichnet Glarus Süd also rund fünfmal höhere Erträge aus der Wasserkraft als die beiden anderen Gemeinden zusammen. Bereits bei Einführung des geltenden Finanzausgleichs wurde daher deren Berücksichtigung kontrovers diskutiert, letztlich aber abgelehnt.

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

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

3.2.2. Lastenausgleich

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

Indikatoren: Der Wirksamkeitsbericht 2 untersuchte, wie gut die einzelnen Lastenausgleichselemente mit den jeweiligen Indikatoren Stösse (Alpen), Waldfläche (Wald) und Einwohner pro Quadratkilometer (Bevölkerungsdichte) abgebildet werden. Die Indikatoren Stösse und Bevölkerungsdichte wurden dabei als gut bzw. als vertretbar beurteilt. Hingegen wird für den Wald die Prüfung eines besseren Indikators empfohlen, da der Zusammenhang zwischen der Waldfläche und den Aufwänden für den Wald statistisch nicht signifikant ist und bloss 6 Prozent der Aufwände erklärt. Ein besserer Indikator konnte allerdings nicht gefunden werden.

Dotation: In Bezug auf die Dotation des Lastenausgleichs kommt der Wirksamkeitsbericht 2 zum Schluss, dass diese eher tief ist. Der Vergleich mit dem nationalen Finanzausgleich wird im Wirksamkeitsbericht 2 allerdings nicht korrekt vorgenommen. Während beim kantonalen Lastenausgleich die Dotation zum effektiven Aufwand für die Lastenausgleichselemente bzw. zu sämtlichen Nettoaufwänden der Gemeinden für

die Lastenausgleichselemente Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte ins Verhältnis gesetzt wurden, wird beim Bund nur die Dotation der jeweiligen Ausgleichsgefässe zu den Sonderlasten, d. h. den übermässigen Lasten, ins Verhältnis gesetzt. Im Fall des Kantons Glarus betragen die übermässigen Lasten der Gemeinde Glarus Süd in den Jahren 2011–2014 durchschnittlich rund 1,75 Millionen Franken. Die Dotation des Lastenausgleichs von 1 Million Franken deckte damit in den Jahren 2011–2014 rund 57 Prozent der Sonderlasten. Der Glarner Lastenausgleich ist damit wesentlich grosszügiger dotiert als jener des Bundes, der im Schnitt nur 13,1 Prozent der Sonderlasten ausgleicht. Ein interkantonaler Vergleich der Dotationen der Lastenausgleiche kann ohne eine solide Berechnung nicht vorgenommen werden, da die Dotation wesentlich von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und der Gemeindestruktur im jeweiligen Kanton abhängig ist.

Im Weiteren empfiehlt der Wirksamkeitsbericht 2, auch die Dotation des Lastenausgleichs analog zum Lastenausgleich des Bundes an die Teuerung zu koppeln. Aufgrund der negativen Teuerung in den letzten Jahren, hätte sich die Dotation damit leicht reduziert.

Weitere Lastenausgleichselemente: Neben den bestehenden Lastenausgleichselementen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte wurden weitere Elemente wie Standortnachteil, Höhe und Steilheit, Zentrumslasten, Altersstruktur und Bildung geprüft. Letztlich werden aber alle möglichen zusätzlichen Elemente aus wissenschaftlicher Sicht zur Ablehnung empfohlen. Dies gilt auch und insbesondere für die Lasten Altersstruktur und Bildung mit den Indikatoren Anteil Hochbetagte und Anteil Schüler. Bei beiden Elementen wurden ein hohes Bestimmtheitsmass und ein statistisch signifikanter Einfluss festgestellt. Allerdings verhalten sich beide Indikatoren wechselseitig, d. h. je tiefer der Anteil Hochbetagter bzw. Schüler ist, desto höher sind die Lasten. Plausibel wäre eigentlich: Je weniger Hochbetagte oder Schüler eine Gemeinde hat, desto geringer sind die Kosten. Wieso jedoch ein tieferer Anteil an Hochbetagten und Schülern höhere Kosten fürs Alter bzw. die Bildung verursachen soll, kann der Wirksamkeitsbericht 2 nicht nachvollziehbar begründen. Insgesamt drängen sich daher keine weiteren Lastenausgleichselemente auf.

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

4. Finanzielle Autonomie und Selbstverantwortung: Blick auf die Gemeinden

Der Lastenausgleich ist ein Topf, der vom Kanton finanziert wird und aus dem die Gemeinden ohne Zweckbindung jährlich einen Beitrag erhalten. Daneben mildern Bund und Kanton die vielfältigen Lasten der Gemeinden projekt- und sachbezogen. Diese finanziellen Leistungen erfolgen zweckgebunden, mindern aber ebenfalls die Ausgabenlast der Gemeinden. Die nachfolgende Tabelle zeigt dies illustrativ anhand von Investitionsbeiträgen in diversen Bereichen wie etwa Anlagen für sportliche Ausbildung (KASAK), Wasserbauten, Natur- und Landschaftsschutz, Abwasserreinigung oder Wald. Wegen ihrer Topografie profitiert davon insbesondere die Gemeinde Glarus Süd.

in Fr.	2012	2013	2014	2015	2016	Ø 2012–2016
Glarus Nord	2'112'241	1'902'549	2'046'280	1'959'628	2'107'983	2'025'736
Glarus	937'676	718'063	914'146	971'990	1'453'918	999'159
Glarus Süd	3'153'456	2'308'174	2'916'983	3'938'760	3'465'982	3'156'671
<i>Total</i>	<i>6'203'373</i>	<i>4'928'786</i>	<i>5'877'408</i>	<i>6'870'379</i>	<i>7'027'884</i>	<i>6'181'566</i>

Mit der Gemeindestrukturreform wurden die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden umfassend entflochten. Es gelten insbesondere die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Jedes Gemeinwesen soll in seinem Zuständigkeitsbereich autonom und in eigener Verantwortung handeln. Es liegt damit in erster Linie an den Gemeinden zu entscheiden, welche Leistungen sie in welchem Umfang anbieten und wie sie diese finanzieren. Es ist das gute Recht der Gemeinden, sich teurere Infrastrukturen (wie etwa zusätzliche Schulstandorte) zu leisten. Das Prinzip der finanziellen Autonomie und Selbstverantwortung bedeutet aber, dass die Gemeinden die bestellten Leistungen auch selber finanzieren. Die Solidarität unter den Gemeinden sowie zwischen Kanton und Gemeinden darf nicht dazu führen, dass teure Strukturerhaltung in einer Gemeinde von anderen Gemeinwesen finanziert werden muss.

5. Weitere Massnahmen des Kantons zugunsten der Gemeinden

Der Kanton ist sich der finanziellen Herausforderungen der Gemeinden bewusst. Er kann und will diese aber nicht über längere Zeit finanziell unterstützen. Einerseits fehlen ihm dazu die Mittel, andererseits würden damit die Gemeindestrukturreform und ihre Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz gefährdet. Trotzdem hat der Kanton die Gemeinden im Zusammenhang mit der Gemeindestrukturreform mit verschiedenen Massnahmen zusätzlich unterstützt:

- Ausgleich Vermögensverhältnisse: Der Kanton glich die Vermögensverhältnisse der Gemeinden im Rahmen der Gemeindestrukturreform mit insgesamt 11,7 Millionen Franken (einmalig) aus.
- Ausgleichsbeitrag an die Gemeinden: Der Kanton gewährte den Gemeinden 2014 angesichts ihrer schlechten finanziellen Aussichten ein letztes Mal im Nachgang zur Gemeindestrukturreform eine direkte finanzielle Unterstützung von insgesamt 7 Millionen Franken (einmalig).
- Steuerfuss: Der Kanton hat seinen Steuerfuss an der Landsgemeinde 2013 um 1 Prozent reduziert. Die Gemeinden konnten ihren Steuerfuss damit entsprechend erhöhen, ohne dass die Steuerpflichtigen stärker belastet werden. Die Gemeinden profitierten dabei wiederkehrend von rund 1,3 Millionen Franken pro Jahr.
- Ergänzungsleistungen für Heimbewohner: Der Kanton hat die Ergänzungsleistungen für Heimbewohner erhöht. Die Gemeinden können von tieferen Restkosten der Pflegefinanzierung profitieren, was diese um wiederkehrend 1 Million Franken pro Jahr entlastet.
- Hoheitliche Arbeiten der Revierförster: Der Kanton gilt den Gemeinden ab 2016 die hoheitlichen Arbeiten der Revierförster nicht mehr über den Lastenausgleich, sondern mit 300 000 Franken pro Jahr ausserhalb desselben ab, ohne dass die Dotation des Lastenausgleichs entsprechend reduziert wurde.

6. Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zu einer ersten regierungsrätlichen Vorlage, welche die Schlussfolgerungen des Wirksamkeitsberichts 2 – Einführung eines Systems mit konstantem Disparitätenabbau, nur noch Abgeltung von übermässigen Lasten, verminderte Berücksichtigung der Quellensteuererträge bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials – umsetzen wollte, erfolgte in zwei Stufen. Einerseits wurden die Gemeindepräsidenten angehört, andererseits eine formelle Vernehmlassung bei den Gemeinden, den politischen Parteien und den Departementen durchgeführt.

6.1. Gemeindepräsidenten

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

Die Gemeindepräsidenten teilten diesbezüglich die Ansicht, dass Glarus Süd zusätzlich finanziell unterstützt werden soll, wobei die Unterstützung aber keine Anreize zur Strukturhaltung beinhalten dürfe. Ebenfalls bekannten sie sich im Grundsatz zu einem System, das neben einer vertikalen auch eine funktionierende horizontale Solidarität via Ressourcenausgleich umfasst. Über das Ausmass der Solidarität müsse jedoch im demokratischen Prozess entschieden und ein Deckel für die horizontale Solidarität geprüft werden.

6.2. Parteien, Gemeinden und Departemente

Insgesamt gingen zwölf Stellungnahmen ein, wobei sich neun davon umfassend zur Vorlage äusserten. Fünf Vernehmlassungen teilten dabei die Schlussfolgerung des Wirksamkeitsberichts 2, dass der Glarner Finanzausgleich die gesetzlichen Ziele und Zwecke mehrheitlich erreiche bzw. erfülle. Vier Teilnehmer teilten diese Schlussfolgerung nicht. Trotz diesem mehrheitlich positiven Fazit zum Finanzausgleich sahen sieben von neun Vernehmlassungen einen grundsätzlichen Bedarf für eine Anpassung des Finanzausgleichs.

Im Fokus der Kritik stand dabei insbesondere der Ressourcenausgleich, der nicht funktioniere und keinen Ausgleich zwischen den Gemeinden herstelle. Entsprechend unterstützten sieben der neun Vernehmlassungen die Einführung eines Systems mit konstantem Disparitätenabbau anstelle des geltenden Systems mit einer Mindestausstattung. Der Disparitätenabbau solle dabei wie vom Wirksamkeitsbericht 2 empfohlen 40 Prozent betragen.

Mit Blick auf die Berechnung des Ressourcenpotenzials unterstützte eine Mehrheit der Vernehmlassungen eine reduzierte Berücksichtigung der Quellensteuer. Der Verzicht auf die Berücksichtigung der Erträge aus der Wasserkraft war hingegen umstritten. Weiter wurde gefordert, dass nur Zahlungen ausgerichtet werden sollten, wenn eine Gemeinde ein negatives Nettovermögen pro Kopf ausweise. Ausserdem sollte eine Obergrenze für die Beiträge pro Gemeinde und eine gemischte Finanzierung von Kanton und Gemeinden eingeführt werden.

Beim Lastenausgleich unterstützte eine klare Mehrheit den Vorschlag, dass künftig nur noch übermässige Lasten (anstelle der heute praktizierten anteilmässigen Abgeltung der Lasten) abgegolten werden. Bei den bisherigen Lastenausgleichselementen Alpen, Wald und Bevölkerungsdichte wurde eine Beibehaltung der jeweiligen Indikatoren (Anzahl Stösse, Waldfläche, Einwohner pro Quadratkilometer) mehrheitlich unterstützt. Abgelehnt wurde zudem eine Ergänzung des Lastenausgleichs mit neuen Elementen. Fünf Vernehmlassungen forderten eine höhere Dotation des Lastenausgleichs (zwischen 2,5 und 5 Mio. Fr.), zwei eine tiefere (0,7–0,8 Mio. Fr.). Eine höhere Dotation wurde u. a. mit der Erfüllung der Motion «Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme» und den Zahlungen aus dem Lastenausgleich des NFA, die vor allem der Gemeinde Glarus Süd zugeordnet werden können, begründet. Eine Anbindung der Dotation des Lastenausgleichs an die Teuerung wurde knapp unterstützt, eine horizontale Finanzierung des Lastenausgleichs durch die Gemeinden abgelehnt.

7. Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

7.1. Vorlage des Regierungsrates

Auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts 2 und einer Würdigung der Vernehmlassungen schlug der Regierungsrat im August 2016 eine Anpassung des Finanzausgleichs und damit eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vor. Die Änderung sollte folgende Eckpunkte umfassen:

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

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

Das Modell mit Disparitätenabbau gewährleiste diese horizontale Solidarität. Damit könne den seit 2011 feststellbaren wachsenden Unterschieden in den Ressourcenindizes entgegengewirkt werden, bevor eine Gemeinde unter die gesetzliche Mindestausstattung falle. Anders als bei einem System mit Mindestausstattung seien zudem die Anreize für eine Verbesserung des Ressourcenpotenzials vorhanden. Der Disparitätenabbau solle allerdings möglichst moderat ausgestaltet sein, um keine negativen Anreize bei Geber- und Nehmergemeinden zu schaffen. Da die Glarner Gemeinden im interkantonalen Vergleich zudem die geringsten Steuerkraftdisparitäten aufweisen, schlug der Regierungsrat einen Disparitätenabbau von 30 Prozent – anstatt 40 Prozent wie im Wirksamkeitsbericht 2 empfohlen – vor. Beim aktuellen Gemeindesteuerfuss von 63 Prozent entspreche dies einem Ausgleich von effektiv 18,9 Prozent des durchschnittlichen kantonalen Ressourcenpotenzials pro Kopf.

Bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs erachtete der Regierungsrat eine reduzierte Berücksichtigung der quellenbesteuerten Einkommen als gerechtfertigt. Damit werde dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht alle Quellensteuerzahler zur ständigen Bevölkerung zählen und das Ressourcenpotenzial mit der heutigen Methode nicht ganz korrekt berechnet wird. Die Erträge aus der Wasserkraft sollten hingegen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials weiterhin nicht berücksichtigt werden, da es sich dabei nach Auffassung des Regierungsrates um die Abgeltung von Eigentümerrechten und nicht um Steuern handelt. Die Argumente aus dem Memorial für die Landsgemeinde 2010 gegen einen Einbezug hätten weiterhin Gültigkeit. Zudem solle damit bewusst auch die Gemeinde Glarus Süd unterstützt werden.

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

Eine Anpassung der Dotation des Lastenausgleichs erschien dem Regierungsrat nicht gerechtfertigt. Bereits heute gelte der Lastenausgleich 57 Prozent der übermässigen Lasten ab. Er sei damit wesentlich grosszügiger dotiert als der Lastenausgleich des Bundes, der nur 13 Prozent der übermässigen Lasten abgilt. Sachlich gar keine Begründung sah der Regierungsrat für die von den Gemeinden geforderte Erhöhung der Dotation über die ausgewiesenen übermässigen Lasten von 1,75 Millionen Franken hinaus. Eine solche Erhöhung würde letztlich zu einer Zweckentfremdung des Lastenausgleichs führen. Soll ein Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden erzielt werden, so sei dieses Ziel über den Ressourcenausgleich anzustreben. Vielmehr sei daher eigentlich eine Senkung der Dotation des Lastenausgleichs naheliegend. Der Regierungsrat wollte allerdings die Solidarität mit den Gemeinden betonen und lehnte daher auch eine Senkung der Dotation ab.

Neue Lastenausgleichselemente wie Bildung oder Hochbetagte seien zu gegebener Zeit erneut zu prüfen. Zum damaligen Zeitpunkt drängten sich für den Regierungsrat jedoch keine Änderungen auf. Die staatlichen Ausgaben für Hochbetagte würden überdies besonders im Gesundheits- und Sozialbereich anfallen. Dieser falle mit Ausnahme der Langzeitpflege in die Zuständigkeit des Kantons. Da der Finanzausgleich ohnehin von Zeit zu Zeit auf seine Zweckerfüllung überprüft werden soll, könne auch auf eine Anbindung der Dotation an die Teuerung verzichtet werden.

7.2. Überarbeitete Vorlage des Landrates

7.2.1. Vorschlag der Kommission von 2016

Die vorberatende landrätliche Kommission Finanzen und Steuern veränderte die regierungsrätliche Vorlage vom August 2016 zulasten des Kantons. Sie reduzierte zwar den Disparitätenabbau auf 20 Prozent, erhöhte jedoch den Lastenausgleich auf jährlich 2 Millionen Franken und fügte zugunsten von Glarus Süd zusätzlich einen Härteausgleich von 10 Millionen Franken für zehn Jahre ein. Dies hätte den Anteil des Kantons am Finanzausgleich von jährlich 1 auf 3 Millionen Franken erhöht. Hinter dieser Vorlage konnte der Regierungsrat nicht mehr stehen. Nach einer engagierten Debatte wies der Landrat die Vorlage im November 2016 an die Kommission Finanzen und Steuern zurück. Zu prüfen waren insbesondere: ein Modell ohne Ressourcenausgleich, dafür mit Erhöhung des Lastenausgleichs mit Gemeindebeiträgen nach Ressourcenpotenzial; ein Ausgleichsbeitrag nur für Glarus Süd; ein Entwicklungsfonds für Glarus Süd; zusätzliche Steuerprozentanteile zugunsten der Gemeinden. Alle diese Varianten wurden in der Kommission jedoch aus verschiedenen Gründen abgelehnt. Sie hätten allerdings auch dem geltenden Finanzausgleichsgesetz widersprochen. Schon damals war man sich jedoch einig, dass die Gemeinde Glarus Süd aufgrund ihrer Lasten stärker unterstützt werden soll.

7.2.2. Vorschlag der Kommission von 2017/2018

Die Kommission einigte sich nach der Rückweisung im Verlaufe des Jahres 2017 auf eine Lösung auf Basis des heutigen Finanzausgleichsgesetzes und den Änderungsvorschlägen des Regierungsrates vom August 2016. Wie der Wirksamkeitsbericht 2 aufzeige, habe sich der heutige Finanzausgleich im Grundsatz bewährt. Die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Anpassungen beim Ressourcenausgleich (Wechsel von einem System mit Mindestausstattung zu einem System mit Disparitätenabbau) und beim Lastenausgleich (nur noch Ausgleich der übermässigen Lasten) seien sinnvoll und kämen vor allem der Gemeinde Glarus Süd zugute.

Ferner sprechen in den Augen der Kommission auch die heute noch unklaren Auswirkungen der Steuervorlage 17 (Nachfolgeprojekt der Unternehmenssteuerreform III) für eine grundsätzliche Beibehaltung des heutigen Finanzausgleichs: Im Rahmen der Steuervorlage 17 ist angedacht, dass der Kanton einen höheren Anteil an den direkten Bundessteuern erhält, mit denen er eine Senkung der kantonalen Gewinnsteuern gegenfinanzieren kann. Da vom höheren Anteil an den direkten Bundessteuern nur der Kanton profitiert, die Senkung der Gewinnsteuern aber wahrscheinlich auch zu Einbussen bei den Gemeinden führt, sind diese allenfalls in geeigneter Form vom Kanton am höheren Anteil an den direkten Bundessteuern zu beteiligen. Dies kann z. B. über eine Änderung des Steuerfusses oder über den Finanzausgleich erfolgen. Eine Totalrevision oder eine umfassende Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zum jetzigen Zeitpunkt würde eine mögliche Kompensation über den Finanzausgleich allenfalls erschweren.

Die Änderung gemäss Kommission soll folgende Eckpunkte umfassen:

- Der aktuelle Ressourcenausgleich mit einer garantierten Mindestausstattung von 85 Prozent wird durch ein System mit einem konstanten Disparitätenabbau von 20 Prozent ersetzt. Der Betrag aus dem Ressourcenausgleich wird bei 500 000 Franken begrenzt.
- Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials werden die quellenbesteuerten Einkommen neu zu 75 statt wie bisher zu 100 Prozent berücksichtigt. Die Erträge aus der Wasserkraft werden weiterhin nicht berücksichtigt.
- Der Lastenausgleich gilt künftig nur übermässige Lasten ab. Die bisherige anteilmässige Abgeltung der Lasten ist aufzugeben.
- Die Lastenausgleichselemente und ihre Indikatoren (Alpen: Anzahl Stösse; Wald: Waldfläche; Bevölkerungsdichte: Einwohner pro Quadratkilometer) werden unverändert beibehalten. Es werden auch keine neuen Lastenausgleichselemente hinzugefügt.
- Die Dotation des Lastenausgleichs wird unverändert bei 1 Million Franken beibehalten und nicht an die Teuerung angepasst. Der Lastenausgleich wird weiterhin allein durch den Kanton finanziert.
- Der Gemeinde Glarus Süd wird ab 2019 ein befristeter Härteausgleich von 4 Millionen Franken, verteilt auf fünf Jahre gewährt, wobei sich die Ausgleichszahlungen schrittweise reduzieren. Er wird aus den Steuerreserven des Kantons finanziert. Für 2018 hat der Landrat dafür zusätzlich bereits einen Verpflichtungskredit von 750 000 Franken gewährt.

Der Ressourcenausgleich wird im Vergleich zum Antrag des Regierungsrates moderater ausgestaltet. Konkret soll der Disparitätenabbau 20 anstatt 30 Prozent betragen und der Ausgleichsbeitrag auf 500 000 Franken begrenzt werden. Die Ausgleichszahlungen für die Gebergemeinde(n) werden damit berechnen- und planbarer. Durch die Einführung einer Obergrenze für den Ausgleichsbeitrag kann der Ausgleich der Unterschiede in der Steuerkraft aber – je nach Rechnungsjahr – nur bedingt gewährleistet werden. Dies ist aber vertretbar und insbesondere eine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation, in der im Ressourcenausgleich gar keine Ausgleichszahlungen fliessen. Der Lastenausgleich ist gegenüber dem Vorschlag des Regierungsrates unverändert zu belassen.

Zur Unterstützung der Gemeinde Glarus Süd soll im Finanzausgleichsgesetz zudem ein auf fünf Jahre befristeter Härteausgleich geschaffen werden. Dieser wird mit insgesamt 4 Millionen Franken dotiert, wobei sich die jährlichen Ausgleichszahlungen schrittweise reduzieren. Da die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes erst per 1. Januar 2019 in Kraft treten soll, wurde dem Landrat ergänzend ein separater Verpflichtungskredit für einen Härteausgleich von 750 000 Franken zugunsten der Gemeinde Glarus Süd im Jahr 2018 beantragt. Diesen hat der Landrat in eigener Kompetenz bereits bewilligt. Insgesamt soll die Gemeinde Glarus Süd also mit 4,75 Millionen Franken während sechs Jahren unterstützt werden. Der Härteausgleich soll aus den Steuerreserven finanziert werden. Er belastet damit die Erfolgsrechnung des Kantons nicht.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Eckpunkte des heutigen Finanzausgleichs betreffend die einzelnen Ausgleichsgefässe und die finanziellen Auswirkungen bei einer Anwendung in den Jahren 2011–2016 im Vergleich zum Antrag des Regierungsrates vom August 2016 und dem vorliegenden Antrag der Kommission.

	<i>Aktueller Finanzausgleich</i>	<i>Antrag Regierungsrat vom 30.8.2016</i>	<i>Antrag Kommission vom 6.12.2017</i>
Ressourcenausgleich	- Mindestausstattung von 85 %	- Disparitätenabbau von 30 %	- Disparitätenabbau von 20 % - Begrenzung auf max. 500'000 Fr.
Lastenausgleich	- Dotation 1 Mio. Fr. - anteilmässige Aufteilung unter allen Gemeinden	- Dotation 1 Mio. Fr. - nur zugunsten Gemeinden mit übermässigen Lasten	- Dotation 1 Mio. Fr. - nur zugunsten Gemeinden mit übermässigen Lasten
Härteausgleich zugunsten von Glarus Süd	- nicht vorgesehen	- nicht vorgesehen	- 4 Mio. Fr. über 5 Jahre verteilt - Nachtragskredit von 0,75 Mio. Fr. für 2018
Finanzielle Auswirkungen (Ø 2011–2016)	GLN: 190'000 Fr. GLM: 145'000 Fr. GLS: 665'000 Fr. Kt.: -1'000'000 Fr.	GLN: 420'000 Fr. GLM: -745'000 Fr. GLS: 1'325'000 Fr. Kt.: -1'000'000 Fr.	GLN: 245'000 Fr. GLM: -435'000 Fr. GLS: 1'980'000 Fr. Kt.: -1'790'000 Fr.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

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

Ingress

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

Artikel 3; Grundsatz

Absatz 1: Der neue Ressourcenausgleich mit dem Disparitätenabbau mildert die unter Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a und d angestrebten und hier wiederholten Ziele eines Ausgleichs der Unterschiede in der Steuerkraft und der Steuerbelastung im Gegensatz zum heutigen System mit einer Mindestausstattung effektiv und nicht nur theoretisch (bisher Soll-Formulierung). Hingegen wird keine Mindestausstattung an Finanzmitteln mehr garantiert.

Absatz 2: Damit die Gemeinden die möglichen Ausgleichszahlungen besser planen können, soll der Ressourcenausgleich und damit auch der Ausgleich der Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung (Abs. 1) begrenzt werden. Damit erhöht sich die Berechenbarkeit der Ausgleichszahlungen für die Gemeinden. Die entsprechende absolute Grenze wird bei den Grundsätzen der Bemessung des Ressourcenausgleichs in Artikel 3 Absatz 2 erwähnt wie auch in Artikel 6. Die 500 000 Franken beziehen sich dabei auf die gesamte Ausgleichssumme im Ressourcenausgleich und folglich nicht zwingend auf den Ausgleichsbeitrag einer einzelnen Gemeinde: Weisen zwei Gemeinden einen Ressourcenindex über 100 Prozent auf, so bezahlen sie zusammen höchstens 500 000 Franken und nicht die eine Gemeinde z. B. 420 000 Franken und die andere Gemeinde 325 000 Franken. Bei einem Ressourcenausgleich mit Disparitätenabbau von 20 Prozent (s. Art. 6 Abs. 1) hätte die Ausgleichssumme in den Jahren 2014–2016 die Limite von 500 000 Franken überschritten und wäre entsprechend gekürzt worden.

Absatz 3: Im Sinne eines Grundsatzes sollen die bisher unter Artikel 6 Absatz 1 sowie Artikel 7 Absatz 1 beschriebenen Ausgleichsrechte bzw. -pflichten hier zusammengefasst werden.

Artikel 4; Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex

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

Artikel 5; Mindestausstattung

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

Artikel 6; Berechnung des Ressourcenausgleichs

Absatz 1: Der Ressourcenausgleich reduziert die Disparitäten um 20 Prozent, jedoch höchstens um 500 000 Franken. Mit der Reduktion des Prozentsatzes kann der Nichtberücksichtigung der Wasserzinsen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials angemessen Rechnung getragen werden. Falls später eine Erhöhung des Prozentsatzes erforderlich wird, ist dies zudem leichter zu bewerkstelligen als eine spätere Senkung.

Absatz 2: In Absatz 2 wird die Formel für die Berechnung des Ausgleichsbeitrags definiert. Diese entspricht der Formel gemäss Anhang B des Wirksamkeitsberichts 2. Für die Einwohnerzahl der Gemeinde wird gemäss steter Praxis die mittlere ständige Wohnbevölkerung verwendet. Ergänzend zur Formel im Anhang B findet eine Multiplikation mit dem durchschnittlichen, gewichteten Gemeindesteuerfuss statt. Ohne diese Multiplikation würde der Ressourcenausgleich zu hoch ausfallen, es würde das Ressourcenpotenzial des gesamten Steueraufkommens des Kantons (Kanton und Gemeinden) ausgeglichen. Effektiv muss aber nur bei demjenigen Teil der einfachen Steuer, den die Gemeinden erhalten, ein Ausgleich erfolgen. Bei einem Gemeindesteuerfuss von aktuell 63 Prozent beträgt der Disparitätenabbau damit effektiv nur 12,6 Prozent.

Absatz 3: Liegen die gemäss Absatz 2 berechneten Ausgleichsbeiträge insgesamt über 500 000 Franken, müssen sie aufgrund des festgelegten absoluten Ausgleichsbeitrags von höchstens 500 000 Franken auf diesen Betrag gekürzt werden. Die entsprechende Kürzung soll dabei im Verhältnis der berechneten Ausgleichsbeiträge (linear) erfolgen.

Artikel 7; Finanzierung des Ressourcenausgleichs

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

Artikel 8; Grundsatz

Bisher wurde der Lastenausgleich nicht nur «Gemeinden, die durch spezifische und nicht beeinflussbare Verhältnisse übermässig belastet sind» gewährt (Art. 8 FAG). Die Dotation von 1 Million Franken wurde stattdessen anteilmässig zu den Lasten auf die Gemeinden verteilt. Neu soll der finanzielle Ausgleich nur noch Gemeinden gewährt werden, die durch die in Artikel 9 beschriebenen Lasten übermässig, d. h. im Vergleich zu den anderen Gemeinden überdurchschnittlich, belastet sind. Die einzelnen Lastenausgleichselemente werden dabei weiterhin je für sich beurteilt. So ist es theoretisch denkbar, dass eine Gemeinde beim Lastenausgleichselement Alpen und eine andere beim Lastenausgleichselement Wald übermässig belastet ist. Entsprechend erhielte die eine Gemeinde die Ausgleichszahlungen für die Alpen und die andere diejenigen für den Wald. Faktisch dürfte jedoch die Gemeinde Glarus Süd sämtliche Ausgleichszahlungen erhalten, da sie aktuell bei allen drei Lastenausgleichselementen deutlich übermässig belastet ist.

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

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

Artikel 9; Kriterien für den Lastenausgleich

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

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

Artikel 10a; Härteausgleich

Die Gemeinde Glarus Süd soll vom Kanton während fünf Jahren einen Härteausgleich von insgesamt 4 Millionen Franken erhalten. Die Auszahlung des Härteausgleichs erfolgt dabei nicht gleichmässig über die Jahre verteilt, sondern – in Anlehnung an den Härteausgleich des Bundes – im Zeitverlauf abnehmend. Der Härteausgleich soll aus den Steuerreserven des Kantons finanziert werden. Dadurch wird die Erfolgsrechnung nicht direkt belastet. Allerdings reduziert sich das Kantonsvermögen entsprechend um 4 Millionen Franken.

Artikel 12; Berechnung und Auszahlung der Ausgleichsbeiträge

Absatz 1: Die Berechnungen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs sollen neu jeweils auf Basis der vorletzten Steuerabrechnung und nicht mehr aufgrund der Steuerabrechnung des aktuellen Jahres vorgenommen werden. Demnach wären z. B. die Ausgleichsbeiträge für das Jahr 2019 auf Basis der Steuerabrechnung 2017 zu berechnen. Gemäss bisheriger Methode wären die Ausgleichsbeiträge erst anfangs des Jahres 2020 auf Basis der Zahlen des Jahres 2019 berechnet und zugunsten bzw. zulasten der Jahresrechnung 2019 verbucht worden. Durch diese Anpassung sind die Ausgleichsbeiträge jeweils bereits im Frühjahr des Vorjahres bekannt und können für die Budgetierung berücksichtigt werden. Dies ermöglicht insbesondere den Gemeinden eine bessere Planbarkeit und eine korrekte Budgetierung.

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

Inkrafttreten

Das Gesetz soll per 1. Januar 2019 in Kraft treten und würde damit erstmals für den Finanzausgleich 2019 angewendet. Der Finanzausgleich 2018, der anfangs 2019 berechnet wird, erfolgt hingegen nach den geltenden Regeln.

9. Finanzielle Auswirkungen

Die nachfolgende Tabelle zeigt die finanziellen Auswirkungen einer Änderung des Finanzausgleichs auf Basis der durchschnittlichen Werte in den Jahren 2011–2016. Dem aktuellen Finanzausgleich (und jenem von vor 2011) wurden die Werte eines Finanzausgleichs auf Basis des Antrags des Regierungsrates (Ressourcenausgleich mit einem Disparitätenabbau von 30 %, Lastenausgleich) und des Landrates (Ressourcenausgleich mit einem Disparitätenabbau von 20 % und einer Begrenzung auf 500 000 Fr., Lastenausgleich, Härteausgleich für fünf Jahre) gegenübergestellt. Bei beiden Anträgen werden die quellenbesteuerten Einkommen mit einem reduzierten Faktor von 0,75 berücksichtigt.

Die Ausgleichszahlungen zugunsten der Gemeinde Glarus Süd erhöhen sich in beiden Varianten gegenüber heute deutlich. Auch die Gemeinde Glarus Nord profitiert von der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, obwohl sie auf die bisherigen Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich verzichten müsste. Die Gemeinde Glarus muss neu Ausgleichszahlungen in den Ressourcenausgleich leisten und auf die Zahlungen aus dem Lastenausgleich verzichten. Sie wird damit deutlich belastet. Die finanzielle Belastung des Kantons bleibt mit Ausnahme des befristeten Härteausgleichs gemäss Antrag des Landrates, der aus den Steuerreserven finanziert wird, gegenüber heute gleich.

Zu beachten ist, dass einerseits die aufgeführten Ausgleichszahlungen Durchschnittswerte darstellen. So wären insbesondere die Ausgleichszahlungen im Ressourcenausgleich gemäss Antrag des Regierungsrates sehr schwankend gewesen und hätten sich zwischen 500 000 Franken und 1,1 Millionen Franken pro Jahr bewegt. Andererseits stellen die Werte eine Momentaufnahme dar. Der Finanzausgleich ist ein dynamisches System. Welche Ausgleichszahlungen künftig effektiv erforderlich sind, hängt von der Entwicklung des Ressourcenpotenzials und damit von der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Gemeinden ab. Hier setzt die im Antrag des Landrates enthaltene Beschränkung der Ausgleichszahlungen aus dem Ressourcenausgleich auf 500 000 Franken eine wirksame Grenze.

<i>in Fr.</i>	<i>Glarus Nord</i>	<i>Glarus</i>	<i>Glarus Süd</i>	<i>Kanton</i>
Alter Finanzausgleich (2010)				
<i>Total</i>	<i>-1'325'000</i>	<i>-1'575'000</i>	<i>1'475'000</i>	<i>410'000</i>
Aktueller Finanzausgleich				
Ressourcenausgleich	0	0	0	0
Lastenausgleich	190'000	145'000	665'000	-1'000'000
<i>Total</i>	<i>190'000</i>	<i>145'000</i>	<i>665'000</i>	<i>-1'000'000</i>
Finanzausgleich gemäss Antrag Regierungsrat				
Ressourcenausgleich	420'000	-745'000	325'000	0
Lastenausgleich	0	0	1'000'000	-1'000'000
<i>Total</i>	<i>420'000</i>	<i>-745'000</i>	<i>1'325'000</i>	<i>-1'000'000</i>
Finanzausgleich gemäss Antrag Landrat an die Landsgemeinde				
Ressourcenausgleich	245'000	-435'000	190'000	0
Lastenausgleich	0	0	1'000'000	-1'000'000
Härteausgleich	0	0	790'000	-790'000
<i>Total</i>	<i>245'000</i>	<i>-435'000</i>	<i>1'980'000</i>	<i>-1'790'000</i>

10. Beratung der Vorlage im Landrat

10.1. Debatte im 2016

10.1.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter der Leitung von Landrat Roland Goethe, Glarus, befasste sich im Herbst 2016 an zwei Sitzungen mit der damaligen regierungsrätlichen Vorlage. Eintreten war unbestritten. Einen Rückweisungsantrag, mit welchem ein Verbleib beim bisherigen System, eine Begrenzung des Ressourcenausgleichs, die Berücksichtigung der Vermögenslage der Gemeinden sowie die Prüfung der Dotation des Lastenausgleichs und weiterer Lastenausgleichselemente wie Bildung und Zentrumslasten gefordert wurden, lehnte die Kommission klar ab.

In der Detailberatung wurde sehr kontrovers und intensiv diskutiert. Inhaltlich nahm die Kommission gewichtige Modifikationen am regierungsrätlichen Vorschlag vor. Ein Rückweisungsantrag mit dem Auftrag, eine Begrenzung der Ausgleichszahlungen der Gebergemeinden zu prüfen, wurde abgelehnt. Dasselbe gilt für Anträge, wonach der Ressourcenausgleich gesamthaft maximal 1 Million Franken betragen und an Empfängergergemeinden mit Nettovermögen keine Ausgleichszahlungen erfolgen sollen. Bei Artikel 4 wurde der Antrag, die Wasserzinsen einzubeziehen, abgelehnt. Mit Einbezug der Wasserzinsen wäre Glarus Süd in den vergangenen Jahren mehrmals zur Gebergemeinde geworden. Das sei nicht nachvollziehbar, wolle man doch Glarus Süd unterstützen.

Diskutiert wurde auch, ob das System mit Mindestausstattung beibehalten werden soll – allerdings mit einem höheren Prozentsatz von 95 Prozent. Die Kommission trat jedoch für den Systemwechsel ein. Allerdings reduzierte die Kommission den Disparitätenabbau von 30 auf 20 Prozent.

Ein Antrag auf eine Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs auf jährlich 3 Millionen Franken wurde in der Kommission am intensivsten diskutiert. Dieser Antrag wurde als Kompromiss zwischen der Motion «Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes als Sofortmassnahme» bzw. den Vernehmlassungsantworten der Gemeinden und dem regierungsrätlichen Vorschlag betrachtet. Mit dem Beitrag aus dem Lastenausgleich dürfe jedoch keine Strukturhaltung gefördert werden. Wenn sich Glarus Süd teure Strukturen leisten möchte, müsse sie diese auch selber finanzieren.

Die Kommission kam deshalb zum Schluss, dass es ehrlicher und transparenter sei, Glarus Süd mit einem zusätzlichen Gefäss zu unterstützen. Ein zusätzlicher, befristeter Härteausgleich ermögliche es, die Situation in ein paar Jahren wieder zu prüfen. Dadurch würde für Glarus Süd ein Anreiz geschaffen, sich zu verbessern. Die Variante Erhöhung der Dotation des Lastenausgleichs auf 2 Millionen Franken plus ein auf zehn Jahre befristeter Härteausgleich in Höhe von jährlich 1 Million Franken, finanziert aus dem Kantonsvermögen, obsiegte in der Eventualabstimmung gegenüber der Variante mit einer Dotation des Lastenausgleichs von 1 Million Franken sowie einem zusätzlichen Härteausgleich von 0,5 Millionen Franken pro Jahr während fünf Jahren. In der Schlussabstimmung obsiegte die Variante der Kommission über den regierungsrätlichen Antrag.

10.1.2. Landrat

In der ersten Debatte im Landrat im Herbst 2016 war Eintreten auf die Vorlage ebenfalls unbestritten. Einig war man sich im grossen Ganzen, dass der Gemeinde Glarus Süd stärker unter die Arme gegriffen werden müsse. Nicht mehr einig war man sich über die Form der Unterstützung. Die Kommissionsvariante wurde als zu aggressiv kritisiert. In der Debatte wurden verschiedene Rückweisungsanträge gestellt. Einer von ihnen wollte auf der Basis des geltenden Finanzausgleichsgesetzes eine etwas weniger starke Unterstützung von Glarus Süd geprüft haben. Eine zweite Variante wollte einen völligen Umbau des FAG ohne Ressourcen- und Lastenausgleich, dafür mit einer Bestimmung zur grosszügigen Unterstützung nur von Glarus Süd. Verschiedene Redner, mehrheitlich aus Glarus Süd, setzten sich aber für die Kommissionsvariante ein. Glarus Süd habe schon viel gespart und es sei im Interesse auch der anderen Gemeinden und des Kantons, wenn es dem Süden gut gehe. Der Vorschlag der Kommission sei ein Kompromiss und auch der Kanton Glarus sei auf Stufe Bund auf die Solidarität der Geberkantone angewiesen. Der Sprecher des Regierungsrates votierte jedoch mit klaren Worten für eine Rückweisung an die Kommission. Solidarität sei keine Einbahnstrasse und Glarus Süd müsse vermehrt Einsparpotenzial, z. B. bei den Schulen, nutzen. Zudem erfolge der Finanzausgleich gemäss Vorschlag Kommission auf dem Buckel des Kantons, ohne dass man eine Gegenfinanzierung aufzeige. Mit einem sehr knappen Ergebnis wurde die Vorlage zur erneuten Beratung an die vorberatende Kommission zurückgewiesen.

10.2. Debatte im 2017/2018

10.2.1. Kommission

Nach der knappen Rückweisung erarbeitete die Kommission Finanzen und Steuern eine neue Vorlage. In ihren Beratungen orientierte sich die Kommission an folgenden Grundsätzen:

1. Der Finanzausgleich soll nach ökonomischen Kriterien ausgestaltet sein und positive Anreize für die Gemeinden setzen:
 - Der Ressourcenausgleich soll allen ressourcenschwachen Gemeinden zugutekommen.
 - Der Lastenausgleich soll nur unbeeinflussbare Lasten abgelten.
2. Der Finanzausgleich soll keine blosse Strukturhaltung fördern.
3. Der Finanzausgleich soll ein in sich selbst stimmiges System sein, das auch in einem veränderten Umfeld funktioniert.
4. Der Finanzausgleich soll nicht mit anderen Vorlagen (z. B. Sanierung Lintharena SGU oder Mitfinanzierung touristische Kerninfrastrukturen) und beeinflussbaren Lasten (z. B. Schulstandorte oder Langzeitpflege) vermischt werden.
5. Die Gemeinde Glarus Süd soll gegenüber dem Status Quo finanziell stärker unterstützt werden.
6. Der Finanzausgleich soll ein für alle (Geber- und Nehmergemeinwesen) tragbarer Kompromiss sein.

Vorerst wurden die zwei Anträge aus der ersten Beratung der Vorlage im Landrat diskutiert und abgelehnt. Beim einen Antrag wurde die Vermischung der beiden Gefässe Ressourcen- und Lastenausgleich bemängelt. Das Ressourcenpotenzial hätte nur noch der Berechnung des Lastenausgleichs gedient. Dies hätte dazu geführt, dass nicht die ressourcenschwachen, sondern jene Gemeinden mit übermässigen Lasten vom Finanzausgleich profitiert hätten. Dieser Antrag wurde in der Folge zurückgezogen. Beim zweiten Antrag – nur Unterstützung von Glarus Süd – war sich die Kommission einig, dass dieser ökonomischen Kriterien – etwa einer Anreizwirkung – nicht genügt. Faktisch würde der Finanzausgleich abgeschafft. Es gäbe keine horizontale Solidarität zwischen den Gemeinden mehr.

Die Kommission nahm sich die Zeit, weitere Varianten zu prüfen. Dazu gehörten ein Gesetz zur Förderung von Glarus Süd oder ein zusätzliches Steuerprozent zugunsten der Gemeinden. In der Diskussion wurden sich die Kommissionsmitglieder jedoch nicht einig, weshalb auch diese zwei Varianten wieder verworfen wurden.

Die Kommission einigte sich schliesslich darauf, die neue Vorlage auf Basis des aktuellen Finanzausgleichs aufzubauen, gerade weil sich dieser im Grundsatz bewährt habe. Der Wechsel vom System mit Mindestausstattung zum System mit Disparitätenabbau beim Ressourcenausgleich und der Grundsatz, künftig nur noch übermässige Lasten auszugleichen, wurden unterstützt. Die Kommission sprach sich aber dafür aus, dass der Ressourcenausgleich für die Gebergemeinden moderater und besser planbar wird. Entsprechend solle der Disparitätenabbau nur 20 Prozent betragen und der Ausgleichsbeitrag auf maximal 500 000 Franken begrenzt werden. Ausserdem sei die Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs neu auf Basis der vorletzten Steuerabrechnung vorzunehmen. Das ermögliche den Gemeinden nebst besserer Planbarkeit auch eine genauere Budgetierung.

Zur Unterstützung von Glarus Süd beantragte die Kommission, ab 2019 einen befristeten Härteausgleich von insgesamt 4 Millionen Franken für fünf Jahre zu gewähren. Die jährlichen Zahlungen sollen schrittweise reduziert werden. Für das Jahr 2018 beantragte die Kommission einen ergänzenden Verpflichtungskredit für einen Härteausgleich für Glarus Süd über 750 000 Franken. Der Härteausgleich soll aus den Steuerreserven des Kantons finanziert werden.

Die einstimmige Kommission betonte, dass die verschiedenen Elemente des Kommissionsantrags zwingend nicht einzeln, sondern gesamthaft zu beurteilen seien. Eine Änderung des einen Elements stelle die anderen Elemente infrage. Die Vorlage der Kommission sei nun ausgewogen und sehe einen modernen Finanzausgleich vor. Die Kommission beantragte dem Landrat, der so modifizierten Vorlage unverändert zuzustimmen.

10.2.2. Landrat

Die von der vorberatenden Kommission überarbeitete Vorlage fand im Landrat eine bessere Aufnahme als die Vorlage 2016, auch wenn niemand mit dem Vorschlag vollständig zufrieden war. Unbestritten war, dass die drei Glarner Gemeinden unterschiedliche Lasten zu tragen haben und dafür unterschiedliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen.

Auch die Kommission bekräftigte, dass ihre erneuerte Vorlage ein politischer Kompromiss zwischen allen Beteiligten sei, der wenn immer möglich unverändert zuhänden der Landsgemeinde verabschiedet werden müsse. Wenn man an den einzelnen Elementen des Ressourcen-, Lasten- oder Härteausgleichs etwas ändere, drohe der Kompromiss wieder aus dem Gleichgewicht zu kommen. So stimmten denn auch alle drei Gemeindepräsidenten und der Regierungsrat dem Kompromiss – mit mehr oder weniger Zähneknirschen – zu. Aus dem Norden wurde eingewendet, der Kompromiss sei jetzt vor allem für Glarus Süd gut, müsse aber

schon bald wieder neu ausgehandelt werden und sei somit wenig zukunftstauglich. Auch die Gemeinde Glarus Nord habe aufgrund ihres Wachstums aussergewöhnliche Lasten zu tragen. Versuche, am Kompromiss der vorberatenden Kommission etwas zu ändern, scheiterten klar, so unter anderem die Streichung der Begrenzung der Zahlung aus dem Ressourcenausgleich bei 500 000 Franken. Auch der Antrag auf eine Erhöhung der Zahlung des Kantons in den Lastenausgleich bei gleichzeitiger Streichung des Härteausgleichs wurde abgelehnt. So passierte die zweite Kommissionsvorlage die Detailberatung unverändert.

In der Schlussabstimmung stellte sich eine klare Landratsmehrheit hinter die Vorlage. Der Landrat empfiehlt der Landsgemeinde, der Vorlage unverändert zuzustimmen.

11. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

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

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VI A/2/1, Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz; FAG)

Ingress (geändert)

Die Landsgemeinde,
gestützt auf Artikel 55a der Verfassung des Kantons Glarus,
erlässt:

Art. 3 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Der Ressourcenausgleich mildert die Unterschiede in der Steuerkraft und in der Steuerbelastung unter den Gemeinden.

² Der Ressourcenausgleich wird aufgrund des Ressourcenpotenzials der Gemeinden bemessen. Er beträgt maximal 500 000 Franken.

³ Liegt das Ressourcenpotenzial pro Einwohner einer Gemeinde über dem kantonalen Durchschnitt, so ist sie ausgleichspflichtig. Liegt das Ressourcenpotenzial pro Einwohner einer Gemeinde unter dem kantonalen Durchschnitt, so ist sie ausgleichsberechtigt.

Art. 4 Abs. 2 (geändert)

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

Art. 5

Aufgehoben.

Art. 6 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Der Ressourcenausgleich reduziert die Differenz des Ressourcenpotenzials pro Einwohner einer Gemeinde zum kantonalen Durchschnitt um 20 Prozent, jedoch höchstens um 500 000 Franken.

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

³ Liegt der Ausgleichsbeitrag über 500 000 Franken, wird er auf diesen Beitrag gekürzt. Die Kürzung der einzelnen Ausgleichsbeiträge erfolgt im Verhältnis der gemäss Absatz 2 berechneten Ausgleichsbeiträge.

Art. 7

Aufgehoben.

Art. 9 Abs. 1, Abs. 2 (aufgehoben)

¹ Für den Lastenausgleich werden folgende Lastenausgleichselemente berücksichtigt:

a. (geändert) Alpen;

b. (geändert) Wald;

² *Aufgehoben.*

Titel nach Art. 10 (neu)**3a. Härteausgleich****Art. 10a (neu)****Härteausgleich**

¹ Der Kanton gewährt der Gemeinde Glarus Süd einen Härteausgleich von 4 Millionen Franken.

² Der Ausgleichsbeitrag wird wie folgt ausbezahlt:

a.	im Jahr 2019:	1 500 000 Fr.;
b.	im Jahr 2020:	1 000 000 Fr.;
c.	im Jahr 2021:	750 000 Fr.;
d.	im Jahr 2022:	500 000 Fr.;
e.	im Jahr 2023:	250 000 Fr.

³ Er wird aus den Steuerreserven finanziert.

Art. 12 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (neu)

¹ Die Berechnungen des Ressourcen- und des Lastenausgleichs erfolgen im Zusammenhang mit der vorletzten Steuerabrechnung.

³ Die Ausgleichsbeiträge werden den Gemeinden ohne Zweckbindung ausgerichtet.

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2019 in Kraft.