

An den Landrat

Glarus, 10. Januar 2022

Bericht zu

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

B. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern behandelte die Rückweisung der Aufhebung von Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) an ihrer Sitzung vom 10. Januar 2022 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Luca Rimini, Näfels

Mitglieder: LR Thomas Tschudi, Näfels
LR Karl Stadler, Schwändi
LR Christian Marti, Glarus
LR Mathias Vögeli, Rüti
LR Roger Schneider, Mollis
LR Markus Schnyder, Netstal
LR Christian Büttiker, Netstal (Ersatz)

Entschuldigt: LR Thomas Kistler, Niederurnen
LR Beat Noser, Oberurnen

An der Sitzung nahmen weiter teil:

- LS Benjamin Mühlemann, Departementsvorsteher Finanzen und Gesundheit
- Samuel Baumgartner, Departementssekretär Finanzen und Gesundheit
- Brigitte Menzi, Sekretärin Departement Finanzen und Gesundheit

Das Sitzungsprotokoll wurde von Frau Brigitte Menzi, Departementssekretariat Finanzen und Gesundheit, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Antrag an den Landrat
- SBE E-KV
- SBE E-FHG
- Synopse E-KV
- Synopse E-FHG

- Auswertung Vernehmlassung
- Aktennotiz des Departements Finanzen und Gesundheit vom 5. Januar 2022

1. Ausgangslage

LR Peter Rothlin, Oberurnen, beantragte namens der SVP-Fraktion anlässlich der 1. Lesung der eingangs genannten Vorlage am 15. Dezember 2021 im Landrat, es sei die Aufhebung von Artikel 2 Absatz 4 FHG an die Kommission zurückzuweisen, verbunden mit dem Auftrag, weiterhin eine Ausnahmebestimmung für selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten vorzusehen:

Artikel 2 Absatz 4 des bisherigen Rechts lautet wie folgt: «Die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke und dergleichen sowie Alters- und Pflegeheime sind nicht verpflichtet, ihre Rechnungen nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 zu führen. Für Zweckverbände kann der Regierungsrat fallweise Ausnahmen gewähren, (...)» Diese Bestimmung soll nun aufgehoben werden. Die SVP-Fraktion möchte diese Aufhebung gerne zurückgewiesen haben. Diese ist nicht zweckmässig. Die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke und dergleichen sowie die Alters- und Pflegeheime sollen nach wie vor nicht verpflichtet werden, ihre Rechnungen nach HRM2 [Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2] zu führen. Diese Ausnahmebestimmung entspricht gängiger Praxis und ist unbedingt beizubehalten. Energieversorger – als Beispiel – wenden als Rechnungslegungsstandard das Obligationenrecht, insbesondere die Artikel 977 ff. über die kaufmännische Buchführung und Rechnungslegung. Oder schliessen nach Swiss GAAP FER ab. Dabei handelt es sich um Fachempfehlungen, die noch ein bisschen stärker sind als das Obligationenrecht und für bestimmte Branchen gelten. Im Weiteren unterliegen die Tarifiermittlungen verschiedene Gesetzes- und Branchenanforderungen. Bei den Elektrizitätswerken sind das zum Beispiel Das Bundesgesetz über die Stromversorgung und die Weisungen von Elcom. Wird die Ausnahmebestimmung im aktuell gültigen Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden gestrichen, werden die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Gemeinden gleichbehandelt wie alles andere in der Gemeinde wie etwa die unselbstständigen Anstalten. Sie wären im Grundsatz verpflichtet, nach HRM2 abzuschliessen. Die SVP-Fraktion ist jedoch offen für eine Ausnahmeregelung, die allenfalls auch im Gemeindegesetz statt im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden vorgesehen wird. Das wäre eine Möglichkeit, um die Ausnahmen erfassen zu können. Zu verweisen ist insbesondere auch auf den regierungsrätlichen Bericht. Dort heisst es unter Ziffer 6.4 betreffend das Gemeindegesetz, dass die Rechnungslegung öffentlich-rechtlicher Korporationen den Bestimmungen des Obligationenrechts unterliegen und nicht dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden. Eine ähnliche Bestimmung im Gemeindegesetz wäre auch für die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten denkbar.

Der Landrat stimmte dem Rückweisungsantrag mit 34 zu 19 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu.

Die Kommission Finanzen und Steuern diskutierte die Rückweisung gestützt auf eine entsprechende Aktennotiz des Departements Finanzen und Gesundheit vom 5. Januar 2021, welche die vorgeschlagene Aufhebung nochmals erläutert (s. Ziff. 2) und einen alternativen Regelungsvorschlag (s. Ziff. 3) enthält.

2. Vorgeschlagene Regelung im FHG

Wie der Kommissionspräsident und der Landesstatthalter in ihren Voten im Landrat ausführten, sieht die Vorlage in Artikel 2 Absatz 3 E-FHG vor, dass das FHG nicht nur für den Kanton und die Gemeinden (Abs. 1), sondern «unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen [auch] für juristische Personen des öffentlichen Rechts» gilt.

Die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten von Kanton und Gemeinden fallen dabei unter den Begriff der «juristischen Personen des öffentlichen Rechts». Wie LR Rothlin in seinem Votum korrekt ausführte, nimmt der Kanton dabei für die kantonalen juristischen Personen des öffentlichen Rechts soweit erforderlich im Rahmen der Nebenänderungen entsprechende Ausnahmebestimmungen in die Spezialgesetze auf.

Für die kommunalen juristischen Personen des öffentlichen Rechts findet hingegen im Sinne der Gemeindeautonomie eine Delegation an die Gemeinden statt. Wie im Antrag an den Landrat unter Ziffer 6.2, S. 13f, ausgeführt, «können die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung oder den entsprechenden Organisationsreglementen diese Organisationen [Alters- und Pflegeheime, Technische Betriebe] vom Geltungsbereich des FHG generell oder in bestimmten Bereichen ausnehmen.» Die Gemeindeordnung bzw. die entsprechenden Organisationsreglemente (Werk- oder Heimordnung) entsprechen dabei den gesetzlichen Bestimmungen auf Gemeindeebene wie sie in Artikel 2 Absatz 3 FHG erwähnt sind. Damit die kommunalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht unter das FHG und das HRM2 fallen, sind die Gemeinden aber gefordert, entsprechende Ausnahmebestimmungen in ihre gesetzlichen Grundlagen aufzunehmen. Werden sie nicht tätig, gilt das FHG und damit auch das HRM2 ab Inkrafttreten der Änderungen grundsätzlich auch für die kommunalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.

In der Vernehmlassung wurde diese Delegation der Ausnahmen vom FHG an die Gemeinden – auch von den Gemeinden selbst – vorbehaltlos unterstützt. Die Gemeinde Glarus Nord beantragte gar, «dass auch Alters- und Pflegeheime sowie die Elektrizitäts- und Wasserwerke dem FHG unterstellt werden. Dies aufgrund der Tatsache, dass der Gemeinderat die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten ausübt und weil alle drei Rechnungen grundsätzlich an der gleichen Gemeindeversammlung genehmigt werden. Beides ist einfacher, wenn die Regeln gleich sind.»

Ergänzend ist zudem darauf hinzuweisen, dass Artikel 22 des neuen Pflege- und Betreuungsgesetz (PBG) vorsieht, dass der Regierungsrat für Leistungserbringer mit Leistungsauftrag Vorschriften zur einheitlichen Rechnungslegung erlassen und Verbandsrichtlinien verbindlich erklären kann. Die Bestimmung fokussiert jedoch auf die Kosten- und Leistungsrechnung und somit insbesondere auf die Betriebsbuchhaltung.

3. Alternativer Regelungsvorschlag

Soll direkt auf kantonaler Ebene eine Ausnahme für die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke und dergleichen sowie die Alters- und Pflegeheime oder allenfalls gleich von sämtlichen kommunalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten vom Finanzhaushaltsrecht bzw. vom HRM2 verankert werden, drängt sich eine Regelung im FHG auf. Anders als die öffentlich-rechtlichen Korporationen sind die öffentlich-rechtlichen Anstalten im Gemeindegesetz nämlich nicht ausdrücklich geregelt, womit ein Anknüpfungspunkt fehlt.

Grundsätzlich denkbar wäre dabei die Beibehaltung von Artikel 2 Absatz 4 Satz 1 FHG. Die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke und dergleichen sowie die Alters- und Pflegeheime blieben damit vorbehältlich entsprechender gesetzlicher Ausnahmebestimmungen gemäss Absatz 3 dem FHG unterstellt, müssen ihre Rechnungen jedoch weiterhin nicht gemäss HRM2 führen. Damit würde allerdings auch die im Antrag an den Landrat ausführlich thematisierte, schwierige Unterscheidung zwischen Finanzhaushaltsrecht und HRM2 beibehalten, welche mit der Revision vermieden werden wollte. Gerade in Bezug auf das Kreditrecht oder die Frage, ob es sich jeweils um gebundene oder freie Ausgaben handelt, dürfte das FHG von den öffentlich-rechtlichen Anstalten aktuell in den seltensten Fällen auch nur beachtet, geschweige denn eingehalten werden. Das FHG ist auch nicht so konzipiert, dass es 1:1 angewendet auf eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit Budgethoheit und einem Verwaltungsrat, zu vernünftigen Lösungen führen könnte.

Alternativ kann in Artikel 2 Absatz 4 FHG analog zur Regelung für die Korporationen in Artikel 14 Gemeindegesetz explizit festgehalten werden, dass sich die Buchführung und Rechnungslegung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des kommunalen Rechts nach Artikel 957 (ff.) Obligationenrecht richtet und die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts nicht anwendbar sind. Damit wird positiv festgehalten, welche Bestimmungen grundlegend massgebend sind. Dabei bleibt es selbstverständlich möglich, dass ergänzend auch anerkannte Rechnungslegungsstandards (Art. 962 ff. OR) wie Swiss GAAP FER oder Empfehlungen von Curaviva angewendet werden können. Die Gemeinden können solche anerkannten Standards auch in ihrer Gemeindeordnung oder den Organisationsreglementen festlegen.

«⁴ Die Buchführung und Rechnungslegung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des kommunalen Rechts richtet sich nach Artikel 957 Absatz 1 Obligationenrecht. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.»

4. Diskussion

Mehrere Kommissionsmitglieder begrüsst die vorgeschlagene alternative Regelung (Ziff. 3). Damit werde auf kantonaler Ebene eine klare und einheitliche Regelung eingeführt. Die Gemeinden müssten selber nicht mehr rechtsetzend tätig werden, auch wenn sie dafür durchaus bereit wären. Für die betroffenen Anstalten bestehe zudem frühzeitig Rechtsicherheit. Sollten die Gemeinden dereinst neben den Technischen Betrieben und den Alters- und Pflegeheime weitere selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalten gründen und sei eine Rechnungslegung gemäss Obligationenrecht dannzumal nicht sinnvoll, könne die Anpassung über eine zentrale Bestimmung im FHG einfach vorgenommen werden.

Ein Mitglied beantragte zudem ergänzend folgenden 2. Satz aufzunehmen: «In der Gemeindeordnung oder den Organisationsreglementen kann ein strengerer Rechnungslegungsstandard festgelegt werden.» Nach Auffassung verschiedener Mitglieder wird diese Möglichkeit bereits mit dem Vorschlag abgedeckt.

Ein Mitglied beantragte die Beibehaltung von Artikel 2 Absatz 4 Satz 1 FHG. Die bestehende Regelung habe sich bewährt, ein akuter Handlungsbedarf bestehe nicht. Demgegenüber wurde auf die erwähnten Schwierigkeiten bei der Abgrenzung des Finanzhaushaltsrechts vom HRM2 hingewiesen.

Für die vom Regierungsrat vorgeschlagene und von der Kommission ursprünglich unterstützte Version wurde vor allem argumentiert, dass die Gemeinden den für die einzelnen Organisationen passenden Rechnungslegungsstandard autonom festlegen können. Gerade bei öffentlich-rechtlichen Anstalten bestünden keine generell anwendbaren Standards, sondern das Gemeinwesen habe einen relativ hohen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Strukturen. Mit einer Vorgabe des Rechnungslegungsstandards auf kantonaler Ebene würde dieser Gestaltungsspielraum eingeschränkt.

5. Abstimmungen

In einer ersten Eventualabstimmung lehnte die Kommission mit 6 zu 2 Stimmen eine Ergänzung des alternativen Regelungsvorschlags um den 2. Satz «In der Gemeindeordnung oder den Organisationsreglementen kann ein strengerer Rechnungslegungsstandard festgelegt werden.» ab.

In einer zweiten Eventualabstimmung stimmte sie mit 7 zu 1 Stimmen für den alternativen Regelungsvorschlag gegenüber der Beibehaltung des bisherigen Artikel 2 Absatz 4 Satz 1 FHG.

Schliesslich stimmte die Kommission mit 7 zu 1 Stimmen für den alternativen Regelungsvorschlag gegenüber der vom Regierungsrat beantragten und von der Kommission ursprünglich unterstützten Aufhebung von Artikel 2 Absatz 4 FHG.

6. Antrag

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern beantragt dem Landrat mit 7 zu 1 Stimmen, Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden wie folgt zu ändern:

«⁴ Die Buchführung und Rechnungslegung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des kommunalen Rechts richtet sich nach Artikel 957 Absatz 1 Obligationenrecht. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.»

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

**Landrätliche Kommission
Finanzen und Steuern**



Luca Rimini, Näfels
Kommissionspräsident