kantonglarus

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

An den Landrat

Glarus, 7. Januar 2025

Postulat Samuel Zingg, Mollis, und Unterzeichnende «Ist der Nettoverschuldungsquotient die passende Kennzahl für die ‹Aktivierung der Schuldenbremse› und passt der Grenzwert von 200 Prozent?»

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 21. November 2024 reichten Landrat Samuel Zingg und Unterzeichnende das Postulat «Ist der Nettoverschuldungsquotient die passende Kennzahl für die ‹Aktivierung der Schuldenbremse› und passt der Grenzwert von 200 Prozent?» ein (s. Beilage). Sie fordern darin, dass der Regierungsrat den Grenzwert des Nettoverschuldungsquotienten für die Aktivierung der Schuldenbremse für die Glarner Gemeinden überprüft. Ebenso sei zu prüfen, ob eine andere Kennzahl oder eine andere Grundlage geeigneter wäre, um die Aktivierung der Schuldenbremse zu definieren.

2. Rechtliche Grundlage

Das Postulat bezieht sich auf Artikel 35 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG):

> **Art. 35**
> *Schuldenbegrenzung*
> [1] Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt.

Artikel 35 wurde beim Erlass des Finanzhaushaltgesetzes durch die Landsgemeinde 2009 wörtlich aus dem Musterfinanzhaushaltgesetz der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) übernommen. Die Erläuterungen im Memorial für die Landsgemeinde 2009 (S. 173 f.) führen dazu aus:

> «Zusätzlich zur Tilgung des Bilanzfehlbetrags wird eine Begrenzung der Neuverschuldung für hoch verschuldete Haushalte vorgesehen. Ein Haushalt gilt als hoch verschuldet, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag) mehr als 200 Prozent beträgt. In diesem Falle begrenzt ein minimaler Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent die

Zunahme des Fremdkapitals aus Investitionstätigkeit. Definition und Berechnungsweise des Nettoverschuldungsquotienten erfolgen, vor allem aus Gründen der Vergleichbarkeit und der Transparenz, für Kanton und Gemeinden nach den gleichen Grundsätzen. Sie werden im Gesetz und im Musterkontenplan zu HRM2 genau definiert.»

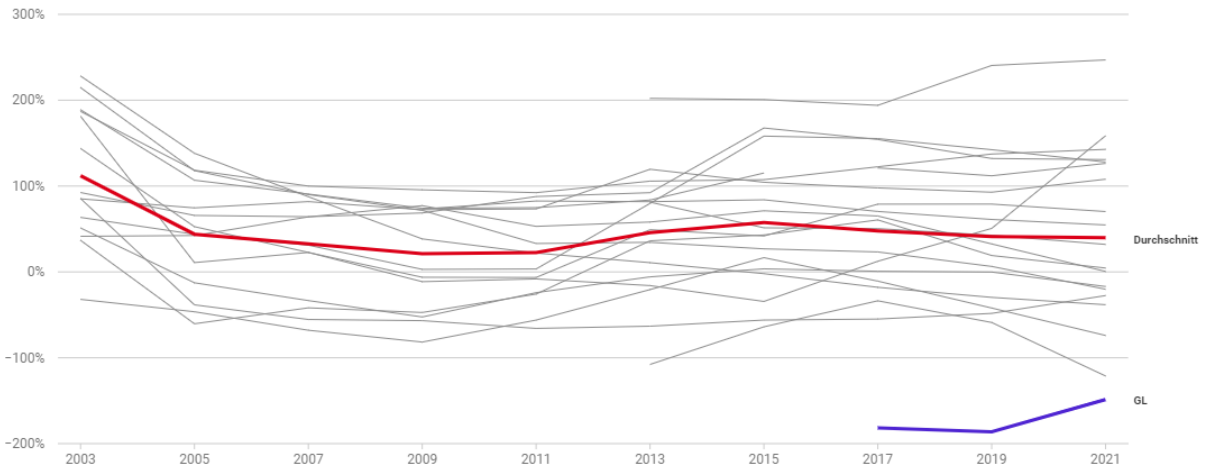
3. Nettoverschuldungsquotient

Beim Nettoverschuldungsquotient handelt es sich um eine etablierte Kennzahl im Bereich der öffentlichen Finanzen. Er gehört zu den Finanzindikatoren erster Priorität, die von der FDK vorgeschlagen werden.

Der Nettoverschuldungsquotient setzt die Nettoschuld (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) ins Verhältnis zu den Steuererträgen. Die Kennzahl gibt an, welcher Anteil der jährlichen Steuereinnahmen erforderlich wäre, um die Nettoschuld eines Gemeinwesens abzutragen. Eine hohe Verschuldung belastet gegenwärtige und zukünftige Generationen, da die Schuldbegleichung sowie Zinszahlungen teilweise beträchtliche finanzielle Mittel binden. Zudem besteht ein Zinsänderungsrisiko, weil bei steigenden Zinssätzen die Schulden nicht auf die Schnelle zurückbezahlt werden können. Mit Schulden werden Bedürfnisse finanziert und Investitionen ermöglicht. Sie sollen aber weder die Erfüllung zentraler staatlicher Aufgaben noch die Deckung der Bedürfnisse zukünftiger Generationen einschränken.

Das Handbuch des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) gibt folgende Richtwerte für die Interpretation des Nettoverschuldungsquotienten an:
- niedriger als 100 Prozent: gut
- zwischen 100 Prozent und 150 Prozent: genügend
- höher als 150 Prozent: schlecht

Abbildung 1. Verschuldungsquotienten der Kantone (Quelle: Bundesamt für Statistik)

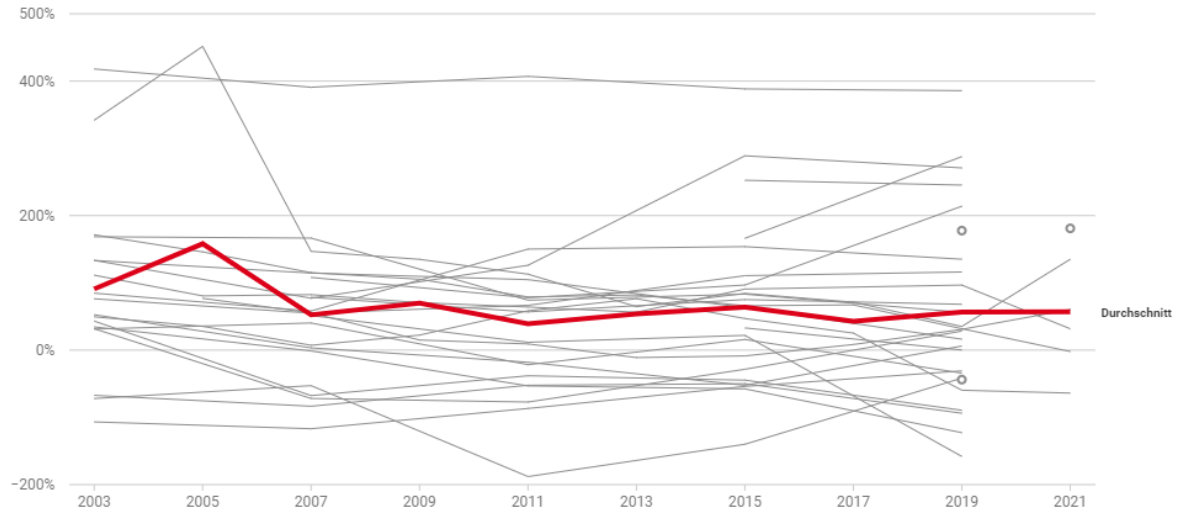


Stand: 17.11.2023
Quelle: Partnerkantone des Cercle Indicateurs
© BFS 2023

Abbildung *1* zeigt die Entwicklung der Nettoverschuldungsquotienten der Kantone seit 2003. Ein Nettoverschuldungsquotient von über 200 Prozent ist selten. In jüngerer Vergangenheit wies nur der Kanton Genf einen solchen aus.

Ein analoges Monitoring des Bundesamtes für Statistik unter 28 Städten zeigt, dass auf kommunaler Ebene ein Nettoverschuldungsquotient von über 200 Prozent zwar häufiger, aber immer noch selten ist (vgl. **Abbildung *2***).

Abbildung 2. Verschuldungsquotienten teilnehmender Städte (Quelle: Bundesamt für Statistik)



Stand: 09.11.2023
Quelle: Partnerstädte des Cercle Indicateurs

© BFS 2023

Wie die Postulanten weist aber auch das Bundesamt für Statistik darauf hin, dass der Nettoverschuldungsquotient ausschliesslich auf den Steuereinnahmen beruht. Diese entsprechen jedoch nicht der Gesamtheit der Abgaben, die von den Kantonen (und den Gemeinden) zur Finanzierung ihrer Leistungen erhoben werden. Jede Verwaltung kann bis zu einem gewissen Grad selbst entscheiden, welche Steuern und Abgaben sie erhebt und nach welchen Kriterien sie vorgeht. Die Postulanten zeigen die entsprechenden Unterschiede aufgrund der Spezialfinanzierungen und dem unterschiedlichen Umgang mit diesen in den einzelnen Gemeinden deutlich auf. Dieser Mangel an Einheitlichkeit beeinflusst die Vergleichbarkeit der Ergebnisse.

4. Vergleich kantonaler Regelungen

Ein Vergleich der kantonalen Haushaltsregeln aus dem Jahr 2018 zeigt, dass die Regelung zur Schuldenbegrenzung aus dem Musterfinanzhaushaltgesetz nur von wenigen Kantonen übernommen wurde und viele Kantone keinen oder einen anderen Mechanismus definiert haben.

Die Kantone, die sich an der Regelung des Musterfinanzhaushaltgesetzes orientieren, haben zudem teilweise Anpassungen an den vorgeschlagenen Werten für den Selbstfinanzierungsgrad und den Nettoverschuldungsquotienten vorgenommen. Diese sind teilweise sogar strenger als die Regelung im Kanton Glarus. So verlangt der Kanton Zug bereits bei einem Nettoverschuldungsquotienten von 150 Prozent einen Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent und der Kanton Appenzell Ausserrhoden bei einem Nettoverschuldungsquotienten von 200 Prozent einen Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent. Der Kanton Schaffhausen verlangt ebenfalls einen Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent, jedoch erst ab einem Nettoverschuldungsquotienten von mehr als 250 Prozent. Auch in diesen Kantonen gilt zudem die gleiche Regelung für den Kanton und die Gemeinden.

5. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Nettoverschuldungsquotient ist ein wichtiger und breit anerkannter Indikator für die öffentlichen Finanzen. Ein Nettoverschuldungsquotient von 200 Prozent und mehr widerspie-

gelt eine sehr hohe Verschuldung des Gemeinwesens, welche die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben und den finanziellen Handlungsspielraum mittel- und langfristig gefährdet. Der Regierungsrat erachtet es deshalb als richtig und wichtig, dass klare Regeln zur Begrenzung der Verschuldung im Gesetz verankert sind.

Der Regierungsrat kann jedoch die Ausführungen der Postulanten zur mangelnden Vergleichbarkeit des Nettoverschuldungsquotienten aufgrund der Spezialfinanzierungen der Gemeinden und deren Auswirkungen auf die Regeln zur Schuldenbegrenzung nachvollziehen. Er ist deshalb bereit, die Schuldenbegrenzungsregel unter Einbezug der Gemeinden grundsätzlich zu überprüfen und auch alternative Regelungen für den Kanton und die Gemeinden zu diskutieren. Dies darf aber letztlich nicht dazu führen, dass erst zu einem viel späteren Zeitpunkt Massnahmen zur Schuldenbegrenzung ergriffen werden.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat zu überweisen.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber

Beilage:
- Postulat