

An den Landrat

---

Glarus, 25. Mai 2021

## **Motion Vreni Reithebuch, Linthal, und Mitunterzeichner «Steuerfuss»**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Am 16. Januar 2021 reichten Landrätin Vreni Reithebuch und Landrat Peter Rothlin die Motion «Steuerfuss» ein (s. Beilage). Sie wollen damit den Regierungsrat beauftragen, eine gesetzliche Grundlage im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) zu erarbeiten (Leitplanken oder Rahmen), wann der Steuerfuss gesenkt bzw. erhöht werden oder unverändert bleiben soll, ohne dass eine stimmberechtigte Person zum Steuerfuss einen Antrag stellen muss.

### **2. Zur Begründung der Motion**

#### **2.1. Abweichungen zwischen Budget und Jahresrechnung**

Auslöser der Motion scheinen in erster Linie die Abweichungen zwischen Budget und Jahresrechnung zu sein. Aufgrund der Begründung der Motion ist davon auszugehen, dass sich die Motionäre primär an der Situation auf kantonaler Ebene stören, da die Situation auf kommunaler Ebene nicht erwähnt wird. Entsprechend wird nachfolgend auch nur auf die Situation auf kantonaler Ebene eingegangen.

Den Motionären ist dabei insofern zuzustimmen, als die Rechnungen der letzten Jahre immer besser als budgetiert ausgefallen sind. Dieses Phänomen ist jedoch weit verbreitet und betrifft nicht nur den Kanton Glarus. Dabei sind die Problematik und die Diskussion darüber wohl so alt wie die öffentlichen Finanzen selbst. Die Diskrepanzen lassen sich auf zwei wesentliche Gründe zurückführen.

Der erste, als systemimmanent zu bezeichnende Grund liegt darin, dass Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe f FHG die Beachtung des sogenannten Vorsichtsprinzips verlangt. Dies bedeutet in der Umsetzung, dass Aufwände im Rahmen des Ermessens tendenziell eher höher, Erträge im Zweifelsfall eher tiefer budgetiert werden. Im Verlauf des Budgetprozesses werden die Eingaben der einzelnen Verwaltungseinheiten jedoch im Sinne einer realistischen Budgetierung immer mit den Erfahrungswerten der Vorjahre abgeglichen. Dabei wird insbesondere überprüft, ob allfällige Anpassungen plausibel begründet werden können. Fehlt eine solche Begründung, hat sich das Budget an den Werten der letzten Jahresrechnung oder bei stark schwankenden Beträgen auch an Fünfjahresdurchschnitten zu orientieren.

Die zweite, weitaus bedeutendere Ursache bilden Sondereffekte. Ein beträchtlicher Teil der Kantonsrechnung besteht aus Positionen, die durch die Behörden und Verwaltung nicht oder nur schwer zu beeinflussen und auch schwierig zu prognostizieren sind. Entsprechend schwierig bis unmöglich gestaltet sich die Budgetierung derselben. Die Jahresrechnungen der letzten Jahre wurden gegenüber dem Budget namentlich durch die Marktwertanpassungen der Beteiligung an der Glarner Kantonalbank (GLKB), den Anteilen am Reingewinn der Schweizerischen Nationalbank (SNB), dem Rechtsstreit mit der Axpo betreffend das Pumpspeicherwerk Limmern (PSWL) oder durch die Anteile an Bundessteuern in Millionenhöhe verbessert. Auch für das Jahr 2021 ist aufgrund der sechsfachen Ausschüttung der SNB mit einer Verbesserung um 12,5 Millionen Franken gegenüber dem Budget zu rechnen – obwohl bereits die doppelte Ausschüttung budgetiert wurde. All diese Effekte waren im erwähnten Ausmass nicht vorherzusehen, eine entsprechende Budgetierung wäre unseriös und widerspräche auch dem erwähnten Vorsichtsprinzip. Es kann als Glücksfall bezeichnet werden, dass die positiven Sondereffekte die negativen in den letzten Jahren jeweils übertrafen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Entwicklung auch einmal in die andere Richtung gehen kann, wie beispielsweise im Jahr 2018, als der Marktwert der Beteiligung an der GLKB um 5,4 Millionen Franken nach unten korrigiert werden musste.

Eine Analyse der Jahresrechnungen seit 2011 bzw. seit der Einführung des heutigen FHG bestätigt diese beiden Gründe: So lag der betriebliche Aufwand in diesen Jahren im Durchschnitt lediglich 0,9 Prozent über dem Budget (Bandbreite: -2,4 bis +2,6 % mit Ausnahme des Jahres 2014: +8,9 %). Dies bestätigt die hohe Budgetgenauigkeit. Der betriebliche Ertrag – der u. a. die Anteile am Reingewinn der SNB und an den Bundessteuern enthält – lag bereits durchschnittlich 4,9 Prozent über dem Budget (Bandbreite: +1,0 bis +6,3 % mit Ausnahme des Jahres 2014: +9,0 %). Hingegen waren die Abweichungen beim Gesamtaufwand und -ertrag – die insbesondere auch die Marktwertanpassungen an der Beteiligung an der GLKB, den Rechtsstreit mit der Axpo betreffend das PSWL oder die zusätzlichen Abschreibungen enthalten – mit durchschnittlich 8,0 Prozent beim Aufwand (Bandbreite: +0,5 % bis +18,3 %) und 9,9 Prozent beim Ertrag (Bandbreite: +2,7 % bis +24,0 %) eher hoch.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass der Regierungsrat lediglich den Entwurf des Budgets erstellt. Es steht dem Landrat als kantonale Budgetbehörde frei, sämtliche Positionen nach Belieben anzupassen, wenn er der Ansicht ist, dass die Prognose des Regierungsrates allzu düster oder optimistisch ausgefallen ist. Auch der geltend gemachte begrenzte Einfluss der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ist zu relativieren. Durch die Kompetenz der Landsgemeinde zur Festlegung des Steuerfusses (s. Ziff. 3.2), die Möglichkeit zum Beschluss eines Bausteuerzuschlages (s. Ziff. 3.3) sowie das obligatorische Gesetzes- und Finanzreferendum (s. Ziff. 3.4) hat die Glarner Bevölkerung im Schweizer Vergleich sehr weitgehende Einflussmöglichkeiten auf die Kantonsfinanzen.

## **2.2. Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri**

In ihrem Lösungsvorschlag verweisen die Motionäre insbesondere auf das Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri, welches per 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist. Auslöser des Gesetzes waren anstehende, grosse Investitionsvorhaben, die mit der bis Ende 2018 geltenden, relativ strikt ausgestalteten Urner Schuldenbremse nur beschränkt möglich gewesen wären. Da eine temporäre Lockerung für Grossprojekte als nicht zielführend erachtet wurde, wurde die Schuldenbremse grundlegend angepasst. Somit stand bei der Urner Lösung, im Gegensatz zum Ansinnen der Motionäre, eben gerade nicht eine Verschärfung der finanzpolitischen Rahmenbedingungen im Vordergrund.

Die Schuldenbremse wurde daher per 1. Januar 2019 aus der Finanzhaushaltsverordnung herausgelöst und in einem separaten Gesetz verankert. Nebst Steuerungsgrössen regelt das neue Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht auch die Massnahmen. Im Zentrum der neuen Schuldenbremse steht nach wie vor eine auf die Dauer ausgeglichene Rechnung. Defizite

sind aber explizit auch über eine längere Periode zulässig, sofern noch genügend Reserven vorhanden sind. Gebremst wird, indem das zulässige budgetierte Defizit in einem Jahr begrenzt wird auf 12 Prozent der Nettoerträge aus kantonalen Steuern. Bei Nichteinhaltung der Schuldenbremse greifen neu Sanktionen: Der Regierungsrat muss Massnahmen präsentieren, wie er die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten will. Lehnt der Landrat die Massnahmen ab, wird automatisch der Steuerfuss erhöht. Umgekehrt ist auch vorgesehen, dass der Steuerfuss gesenkt wird, wenn die Rechnungsergebnisse wieder positiv ausfallen. Die politischen Mitwirkungsrechte des Volks bei einer Steuerfussanpassung bleiben mittels fakultativem Referendum gewahrt.

Die neue Schuldenbremse erlaubt den Abbau des vorhandenen Bilanzüberschusses auch ohne Bilanzbereinigung. Die Schuldenbremse wurde gegenüber früher gelockert; im Gegenzug verzichtet der Kanton Uri seither aber auf sämtliche finanzpolitischen Instrumente.

### 3. Situation im Kanton Glarus

#### 3.1. *Finanzielle bzw. finanzpolitische Steuerung*

Das Glarner Finanzhaushaltgesetz regelt die finanzielle Steuerung der Kantonsfinanzen mit dem Haushaltgleichgewicht (Art. 34 FHG), der Schuldenbegrenzung (sog. Schuldenbremse; Art. 35 FHG) sowie den Finanzkennzahlen (Art. 36 FHG). Die finanzpolitische Steuerung erfolgt über das Instrument der zusätzlichen Abschreibungen (Art. 61 Abs. 3 FHG). Durch ihre asymmetrische Ausgestaltung stellen diese aber nur ein bedingt taugliches Mittel zur finanzpolitischen Steuerung dar. Die zusätzlichen Abschreibungen übersteigen den Wertverzehr oder eine vorzeitige Wertminderung eines Anlagegutes des Verwaltungsvermögens. Durch die Erhöhung des Aufwandes wird ein allfälliger Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung gesenkt, in der Bilanz entsteht eine Art von stillen Reserven. Das Problem liegt nun darin, dass diese nur immer weiter erhöht werden können. Aufgrund der Unveräusserbarkeit des Verwaltungsvermögens können diese Reserven aber nicht aufgelöst werden, um in einer angespannten Finanzsituation allfällige Defizite in der Kantonsrechnung zu decken, was wiederum Steuersenkungen erschwert.

Im Rahmen der laufenden Revision des FHG, die der Regierungsrat am 25. Mai 2021 zuhanden einer Vernehmlassung verabschiedet hat, wurden die Vor- und Nachteile der verschiedenen, unter dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) zulässigen Instrumente zur finanzpolitischen Steuerung dargelegt. Auch wurden diese der reinen True and Fair View, d. h. einem FHG gänzlich ohne finanzpolitische Steuerungsinstrumente, gegenübergestellt. Die folgende, der Vernehmlassungsvorlage entnommene Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen.

**Tabelle 1. Vor- und Nachteile finanzpolitischer Steuerungsinstrumente**

	<i>Zusätzliche Abschreibungen</i>	<i>Finanzpolitische Reserve</i>	<i>True and Fair View (keine Instrumente)</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entsprechen dem Vorsichtsprinzip zugunsten künftiger Generationen</li> <li>- Fördern mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausgleich von Ertrags- und Aufwandüberschüssen</li> <li>- Transparente finanzpolitische Steuerung</li> <li>- Fördert stabile Fiskal- und Finanzpolitik</li> <li>- Steuererhöhungsbremse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeigt tatsächliche Vermögens- und Ertragslage</li> <li>- Gewährleistet die Vergleichbarkeit der Rechnungen einzelner Gemeinwesen</li> </ul>

	<i>Zusätzliche Abschreibungen</i>	<i>Finanzpolitische Reserve</i>	<i>True and Fair View (keine Instrumente)</i>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bildung von stillen Reserven widerspricht True and Fair View</li> <li>- Nur zur Glättung von Ertragsüberschüssen einsetzbar / keine Reduktion von Aufwandüberschüssen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Widerspricht True and Fair View auf Stufe Gesamtergebnis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Starke Schwankungen des Finanzhaushalts möglich, was eine stabilitätsorientierte Fiskal- und Finanzpolitik erschwert</li> </ul>

Während die Arbeitsgruppe aus rein fachlicher Sicht die True and Fair View empfiehlt, gewichtet der Regierungsrat eine stabile und nachhaltige Fiskal- und Finanzpolitik höher. Er schlägt deshalb die Einführung einer finanzpolitischen Reserve als neues Steuerungsinstrument und den Verzicht auf die zusätzlichen Abschreibungen vor. Die dadurch erreichte Glättung der Rechnungsergebnisse erleichtert die Finanzplanung und dadurch die mittelfristige Einhaltung des Haushaltgleichgewichts ohne die dargelegten Unzulänglichkeiten der zusätzlichen Abschreibungen. Insbesondere ermöglicht sie auch, indem Ertragsüberschüsse wie auch Defizite ausgeglichen werden können, eine flexiblere Anpassung des Steuerfusses bei gleichzeitiger Einhaltung der finanzhaushaltrechtlichen Vorgaben. Anders als bei den zusätzlichen Abschreibungen soll zudem nicht der Regierungsrat, sondern der Landrat über die Höhe der Einlagen bzw. Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve entscheiden.

Ebenfalls ist vorgesehen, dass Fonds auf einer gesetzlichen Grundlage oder dann auf Basis von Zahlungen Dritter mit Zweckbindung wie Legate, Schenkungen oder Stiftungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit basieren müssen. Damit würde auch klargestellt, dass Fonds, wie sie etwa im Zusammenhang mit dem Börsengang der Glarner Kantonalbank gebildet wurden, um künftige Rechnungsergebnisse zu verbessern, nicht zulässig sind. Die finanzpolitische Steuerung würde damit künftig einzig über die finanzpolitische Reserve und auf Stufe des ausserordentlichen Ergebnisses erfolgen.

### **3.2. Festsetzung des Steuerfusses**

Anders als in anderen Kantonen und den Gemeinden, in denen die Festsetzung des Steuerfusses in der Regel in den Kompetenzbereich der Budgetbehörde fällt, ist im Kanton Glarus die Landsgemeinde für die Festsetzung des Steuerfusses zuständig (Art. 69 Abs. 2 Bst. e Kantonsverfassung, Art. 2 Abs. 2 Steuergesetz). Der Landrat berät den Antrag zum Steuerfuss jeweils zusammen mit dem Budget. Dabei ist jedoch – ebenfalls entgegen der Situation in anderen Kantonen und in den Gemeinden – zu berücksichtigen, dass sich der Steuerfuss nicht auf das Budgetjahr, sondern jeweils auf das dem Budget folgende Jahr bezieht (z. B. wird der Landrat mit dem Budget 2022 über die Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2023 debattieren). Der für das Budget geltende Steuerfuss ist damit jeweils immer bereits im Voraus bekannt und kann zumindest kurzfristig nicht als Steuerungsgrösse eingesetzt werden.

### **3.3. Bausteuerzuschlag**

Als weiteres spezielles Element kennt der Kanton Glarus in Abweichung zum HRM2 mit dem Bausteuerzuschlag eine zweckgebundene Hauptsteuer. Diese wird jeweils gezielt zur Finanzierung von grossen Bauvorhaben erhoben und fällt nach der Amortisierung der Investition wieder dahin. Anders als etwa im Kanton Uri belasten damit grosse Investitionsvorhaben die Erfolgsrechnung nicht, weshalb die herkömmlichen Steuerungselemente auch in Zeiten mit einer hohen Investitionstätigkeit funktionieren.

### **3.4. Obligatorisches Gesetzes- und Finanzreferendum**

Die Glarner Landsgemeinde ist neben dem Erlass von sämtlichen Gesetzen auch für die Bewilligung von einmaligen Ausgaben über 1 Million Franken und wiederkehrenden Ausgaben von über 200'000 Franken pro Jahr zuständig (Art. 69 Kantonsverfassung). Damit kennt der Kanton Glarus ein obligatorisches Gesetzes- und Finanzreferendum. Die Stimmberechtigten haben umfassende Einflussmöglichkeiten auf die Ausgaben wie auch die Einnahmen (via Steuerfuss). Damit ist auch die Asymmetrie in der Kompetenzaufteilung zwischen den Stimmberechtigten und dem Parlament in Glarus wesentlich geringer ausgeprägt als in anderen Kantonen oder Staaten. Die Stimmberechtigten beschliessen sämtliche wesentlichen Ausgaben direkt selber und entscheiden auch, ob sie diese über die einfache Steuer, einen Bausteuerzuschlag oder eine allfällige Verschuldung finanzieren möchten.

## **4. Stellungnahme**

Der Regierungsrat empfiehlt, die Motion aus folgenden Gründen abzulehnen:

1. Die Genauigkeit der Budgetierung ist – soweit diese durch den Regierungsrat beeinflussbar und vorhersehbar ist – hoch. Die Abweichungen in den Jahresrechnungen zum Budget sind im Wesentlichen auf Sondereffekte zurückzuführen. Es steht dem Landrat zudem jederzeit frei, den Budgetentwurf des Regierungsrates anzupassen, falls er dies wünscht. Inwiefern eine Anpassung des Steuerfusses zudem – wie von der Motion erhofft – zur Genauigkeit der Budgetierung beitragen kann, bleibt unklar.
2. Die Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses ist im Kanton Glarus weder stufenmässig noch zeitlich synchron. Einerseits ist für die Festsetzung des Steuerfusses die Landsgemeinde und nicht der Landrat als Budgetbehörde zuständig. Andererseits betrifft die Festsetzung des Steuerfusses jeweils das auf das Budget folgende Jahr. Der Steuerfuss ist bei der Budgetierung folglich eine fixe und keine variable Komponente.
3. Mit der finanzpolitischen Reserve plant der Regierungsrat die Einführung eines transparenten finanzpolitischen Steuerungsinstruments. Dieses erleichtert die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltgleichgewichts und schafft Raum für bedarfsgerechte Steuersenkungen und -erhöhungen. Dieses Instrument kann bereits bei der Budgetierung eingesetzt werden, damit die Abweichungen zwischen Budget und Jahresrechnung auf Stufe Gesamtergebnis letztlich nicht zu gross werden.
4. Grosse Bauvorhaben werden im Kanton Glarus oft über eine zweckgebundene Bausteuer finanziert. Die Einführung einer automatischen Anpassung des Steuerfusses analog dem Kanton Uri wäre daher nur sinnvoll, wenn der Bausteuerzuschlag abgeschafft und auch auf die weiteren Elemente einer finanzpolitischen Steuerung wie zusätzliche Abschreibungen oder die geplante finanzpolitische Reserve verzichtet würde.
5. Die einzelnen Ausgaben und Einnahmen im Budget sind weitestgehend durch Bundesvorgaben oder Entscheide der Landsgemeinde vorgegeben. Diese Erfahrung machte der Kanton auch in Zusammenhang mit der Effizienzanalyse «light». So sind knapp zwei Drittel des Finanzhaushaltes durch den Bund fremdbestimmt. Einsparungen beim restlichen Drittel bedürfen Anpassungen von gesetzlichen Grundlagen. Der finanzpolitische Handlungsspielraum liegt somit in erster Linie beim Souverän. Im Gegenzug ist die Möglichkeit zur Einflussnahme über kurzfristige Massnahmen im Rahmen des Budgets eher gering. Entsprechend müsste der Landrat wohl der Landsgemeinde wiederholt eine Steuererhöhung beantragen, obwohl die Jahresrechnung dann letztlich allenfalls wieder besser als prognostiziert abschliessen dürfte.

## **5. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion abzulehnen.*

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

**Im Namen des Regierungsrates**

*Marianne Lienhard, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Motion