

An den Landrat

---

Glarus, 22. September 2020

**Interpellation Vreni Reithebuch, Linthal, und Mitunterzeichner «Harmonisierung Steuerfuss Budget / Jahresabschluss»**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

**1. Ausgangslage**

Am 24. Juni 2020 reichten Landrätin Vreni Reithebuch und Landrat Peter Rothlin die Interpellation «Harmonisierung Steuerfuss Budget / Jahresabschluss» ein (s. Beilage).

**2. Vorbemerkung**

Die Ausführungen der Interpellanten fokussieren stark auf das Eigenkapital. Deshalb erfolgen einleitend einige Erläuterungen zur Entwicklung des Eigenkapitals (EK) von Kanton und Gemeinden seit Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) im Jahr 2011.

**2.1. Eigenkapital des Kantons**

Der Kanton weist per 31. Dezember 2019 ein Eigenkapital von insgesamt 366,9 Millionen Franken aus. Davon entfallen 257,2 Millionen Franken auf zweckgebundenes und 109,7 Millionen Franken auf zweckfreies Eigenkapital.

**Tabelle 1. Eigenkapital des Kantons per 31. Dezember 2019 (in Fr.)**

| <i>Eigenkapitalbereiche</i>                 | <i>Kanton</i>      |
|---|--------------------|
| Spezialfinanzierungen im EK                 | -                  |
| Fonds im EK                                 | 86'423'172         |
| Rücklagen Globalbudgetbereiche              | -                  |
| Vorfinanzierungen                           | -                  |
| Finanzpolitische Reserve                    | -                  |
| Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen (VV) | 34'571'783         |
| Neubewertungsreserve Finanzvermögen (FV)    | 136'179'105        |
| Übriges Eigenkapital (Steuerreserven)       | 32'008'599         |
| Bilanzüberschuss/-fehlbetrag                | 77'723'886         |
| <i>Total Eigenkapital</i>                   | <i>366'906'545</i> |

Das zweckgebundene Eigenkapital umfasst die Spezialfinanzierungen (SPF) im Eigenkapital, die Fonds im Eigenkapital, die Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben, die finanzpolitische Reserve, die Aufwertungsreserve, das Verwaltungsvermögen und die Neubewertungsreserve des Finanzvermögens. Das zweckfreie Eigenkapital gliedert sich in das Übrige Eigenkapital, welches beim Kanton aus den sogenannten Steuerreserven besteht und den Bilanzüberschuss/-fehlbetrag. Letzterer setzt sich aus dem Jahresergebnis des aktuell abgeschlossenen Rechnungsjahres (Jahresergebnis) und den kumulierten Ergebnissen der Vorjahre zusammen und verändert sich durch den Ertrags- oder Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung. Wenn das zweckfreie Eigenkapital nicht zur Deckung des Aufwandüberschusses der Erfolgsrechnung ausreicht, entsteht ein Bilanzfehlbetrag (negatives Eigenkapital).

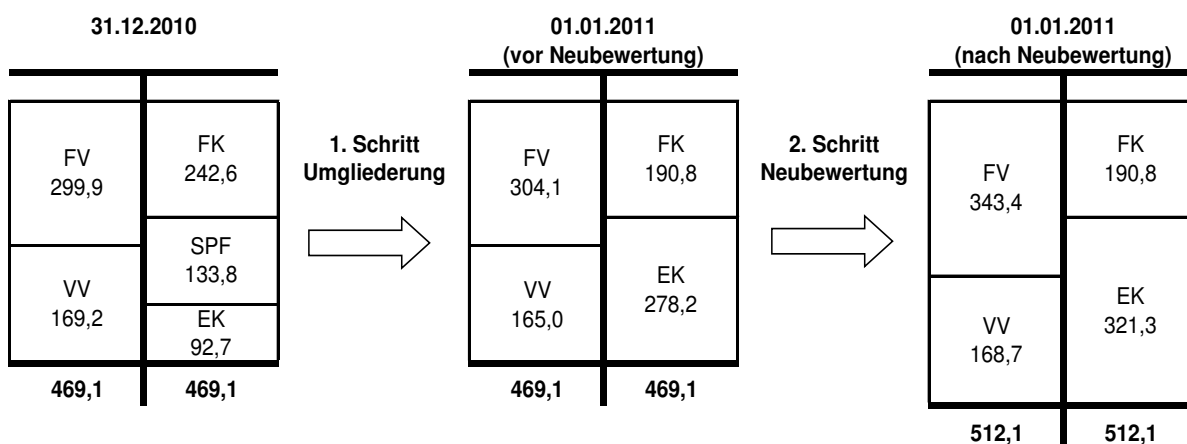
Seit 2010 entwickelte sich das Eigenkapital des Kantons folgendermassen:

**Tabelle 2. Entwicklung Eigenkapital des Kantons 2010–2019 (in Fr.)**

| <i>Eigenkapital</i> |                     |
|---------------------|---------------------|
| per 31.12.2010      | 92'690'515          |
| per 31.12.2011      | 378'514'875         |
| per 31.12.2012      | 381'762'932         |
| per 31.12.2013      | 374'402'190         |
| per 31.12.2014      | 411'482'572         |
| per 31.12.2015      | 381'075'905         |
| per 31.12.2016      | 382'581'770         |
| per 31.12.2017      | 381'633'482         |
| per 31.12.2018      | 361'534'703         |
| per 31.12.2019      | 366'906'545         |
| <i>Veränderung</i>  | <i>+274'216'030</i> |

Die wesentlichste Veränderung erfuhr das Eigenkapital durch die Neubewertung der Bilanz per 1. Januar 2011 im Rahmen der Einführung des HRM2. Ausgehend von der Schlussbilanz per 31. Dezember 2010 erfolgte in einem ersten Schritt die Umgliederung von Fremd- in Eigenkapital, was eine Erhöhung des Eigenkapitals um 185,6 Millionen Franken bewirkte. In einem zweiten Schritt erfolgte die eigentliche Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens, welche das Eigenkapital um weitere 43 Millionen Franken erhöhte. Insgesamt resultierte aus der Umstellung auf HRM2 somit eine Erhöhung des Eigenkapitals um 228,6 Millionen Franken. Die Auswirkungen dieser zweitstufigen Umstellung auf die Kantonsbilanz ist nachfolgend schematisch dargestellt.

**Abbildung 1. Umstellung der Kantonsbilanz auf HRM2**



Durch die Verselbstständigung des Kantonsspitals Glarus erhöhte sich das Eigenkapital in der Schlussbilanz per 31. Dezember 2011 um weitere knapp 60 Millionen Franken. Seither entwickelte sich das Eigenkapital mit gewissen Schwankungen einigermaßen konstant. Der überwiegende Teil dieses Eigenkapitals ist zweckgebunden und kann nicht für die Deckung von Ausgabenüberschüssen in der Erfolgsrechnung eingesetzt werden. Das zweckgebundene Eigenkapital ist entsprechend der dafür vorgesehenen Bestimmung zu verwenden. Der Umgang mit den Aufwertungsreserven und den Neubewertungsreserven bzw. deren Verwendung soll mit der Revision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) bestimmt werden, welche der Landsgemeinde 2022 unterbreitet werden soll.

## 2.2. Eigenkapital der Gemeinden

Ende 2008 wiesen die Glarner Gemeinden ein konsolidiertes Eigenkapital von netto 99,7 Millionen Franken aus. Nach dem sogenannten Investitionsstopp durch den Regierungsrat vom 28. April 2009 hat sich das Eigenkapital per 31. Dezember 2010 nur leicht um 0,4 Millionen auf 100,1 Millionen Franken erhöht. Die mitteilungspflichtigen Gemeindegeschäfte (Investitionen, Steuersenkungen, Schaffung und Wiederbesetzung von Stellen usw.) galten nicht primär dem Erhalt des Eigenkapitals. Vielmehr war im Interesse und zum Schutz der drei neuen Gemeinden zu verhindern, dass Einzelne sich auf Kosten anderer Vorteile verschaffen und damit den gesamten Prozess des Zusammenschlusses erschweren oder gefährden, bzw. nicht auf dessen Ziele hinwirken. Namentlich durften Entscheide der damaligen Gemeinden nicht zu einer Übervorteilung einer einzelnen Gemeinde zulasten der Gemeinschaft führen und damit der Zielsetzung einer reibungslosen und sparsamen Umsetzung der Gemeindestrukturreform zuwiderlaufen. Deshalb war, bedingt durch den Fusionsprozess, bis zum Gemeindezusammenschluss grundsätzlich eine zurückhaltende Ausgabenpolitik zu betreiben. Bei Ersatz-, Sanierungs- und Neuinvestitionen wurden die Gemeinden verpflichtet, mögliche Lösungen in Zusammenarbeit mit Gemeinden innerhalb der neuen Gemeindestruktur zu prüfen und zu bevorzugen.

Die Gemeinden weisen per 31. Dezember 2019 insgesamt ein Eigenkapital von 230,8 Millionen Franken aus (s. Tabelle 3). Davon entfallen 128 Millionen Franken auf zweckgebundenes und 102,8 Millionen Franken auf zweckfreies Eigenkapital.

**Tabelle 3. Eigenkapital der Gemeinden per 31. Dezember 2019 (in Fr.)**

| <i>Eigenkapitalbereiche</i>    | <i>Glarus Süd</i> | <i>Glarus</i>     | <i>Glarus Nord</i> | <i>Total</i>       |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Spezialfinanzierungen im EK    | 3'676'211         | 732'316           | 1'688'276          | 6'096'804          |
| Fonds im EK                    | 14'296'430        | 4'359'238         | 7'381'596          | 26'037'265         |
| Rücklagen Globalbudgetbereiche | -                 | -                 | -                  | -                  |
| Vorfinanzierungen              | -                 | -                 | 105'245            | 105'245            |
| Finanzpolitische Reserve       | -                 | -                 | -                  | -                  |
| Aufwertungsreserve VV          | 15'134'014        | 11'409'793        | 13'069'418         | 39'613'225         |
| Neubewertungsreserve FV        | 26'214'817        | 8'505'960         | 21'412'659         | 56'133'437         |
| Übriges Eigenkapital           | -                 | -                 | -                  | -                  |
| Bilanzüberschuss/-fehlbetrag   | 23'993'242        | 35'218'463        | 43'603'486         | 102'815'191        |
| <i>Total Eigenkapital</i>      | <i>83'314'715</i> | <i>60'225'769</i> | <i>87'260'682</i>  | <i>230'801'166</i> |

Seit 2010 entwickelte sich das Eigenkapital der Gemeinden folgendermassen:

**Tabelle 4. Entwicklung Eigenkapital der Gemeinden 2010–2019 (in Fr.)**

| <i>Eigenkapital</i> | <i>Glarus Süd</i>  | <i>Glarus</i>      | <i>Glarus Nord</i> | <i>Total</i>        |
|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| per 31.12.2010      | 23'210'758         | 29'110'674         | 47'688'560         | 100'009'992         |
| per 31.12.2011      | 60'341'073         | 56'082'675         | 92'179'609         | 208'603'357         |
| per 31.12.2012      | 66'096'932         | 52'857'882         | 90'073'075         | 209'027'889         |
| per 31.12.2013      | 66'291'033         | 52'681'340         | 105'973'994        | 224'946'367         |
| per 31.12.2014      | 68'833'179         | 54'380'950         | 106'664'960        | 229'879'089         |
| per 31.12.2015      | 84'570'810         | 57'380'846         | 104'403'077        | 246'354'733         |
| per 31.12.2016      | 81'142'361         | 57'665'043         | 100'516'446        | 239'323'851         |
| per 31.12.2017      | 82'096'970         | 57'913'228         | 98'434'301         | 238'444'498         |
| per 31.12.2018      | 82'995'198         | 58'409'952         | 86'312'310         | 227'717'460         |
| per 31.12.2019      | 83'314'715         | 60'225'769         | 87'260'682         | 230'801'166         |
| <i>Veränderung</i>  | <i>+60'103'957</i> | <i>+31'115'095</i> | <i>+39'572'122</i> | <i>+130'791'174</i> |

Das zweckgebundene und zweckfreie Eigenkapital der Glarner Gemeinden hat sich seit 2010 insgesamt um 130,8 Millionen Franken von 100 Millionen Franken auf 230,8 Millionen Franken erhöht. Davon entfallen 95,8 Millionen Franken auf die Aufwertungs- und Neubewertungsreserven, welche infolge Auflösung stiller Reserven mit der Umstellung auf HRM2 gebildet wurden. Die in der Vergangenheit gebildeten stillen Reserven sind mit HRM2 bzw. mit der damit verbundenen Neubewertung des Finanzvermögens und Aufwertung der Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen sichtbar geworden. Die Zunahme des ausgewiesenen Eigenkapitals ändert aber an der effektiven Vermögenslage der Gemeinden nichts.

Der Saldo des zweckfreien Eigenkapitals aus den kumulierten Überschüssen und Defiziten der Erfolgsrechnung wird per Ende 2019 mit 102,8 Millionen Franken um 1,4 Millionen Franken tiefer ausgewiesen als noch im 2011.

**Tabelle 5. Übersicht Bilanzüberschuss (Saldo aus den kumulierten Überschüssen und Defiziten der Erfolgsrechnung) der Gemeinden 2011–2019 (in Fr.)**

| <i>Bilanzüberschuss</i> | <i>Glarus Süd</i> | <i>Glarus</i>     | <i>Glarus Nord</i> | <i>Total</i>      |
|-------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| per 31.12.2011          | 22'995'832        | 32'625'131        | 48'615'153         | 104'236'116       |
| per 31.12.2012          | 23'173'859        | 29'411'759        | 43'489'277         | 96'074'894        |
| per 31.12.2013          | 20'920'178        | 28'606'353        | 40'507'654         | 90'034'185        |
| per 31.12.2014          | 21'763'392        | 30'743'420        | 43'433'103         | 95'939'916        |
| per 31.12.2015          | 24'364'775        | 32'906'575        | 44'076'218         | 101'347'569       |
| per 31.12.2016          | 24'052'164        | 33'966'957        | 43'230'938         | 101'250'060       |
| per 31.12.2017          | 23'633'692        | 34'350'169        | 43'052'987         | 101'036'847       |
| per 31.12.2018          | 23'945'117        | 34'884'558        | 43'160'088         | 101'989'763       |
| per 31.12.2019          | 23'993'242        | 35'218'463        | 43'603'486         | 102'815'191       |
| <i>Veränderung</i>      | <i>+997'410</i>   | <i>+2'593'332</i> | <i>-5'011'666</i>  | <i>-1'420'925</i> |

### 3. Beantwortung

*Zu Frage 1.* – Mit dem Wechsel vom HRM1 zu HRM2 per 2011 erfolgte ein Wechsel in der Grundausrichtung der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte: Das HRM1 war stark im Vorsichtsprinzip verhaftet und setzte den Schwerpunkt auf rasche Abschreibungen und eine schnelle Refinanzierung von Investitionen. Das ausgewiesene Eigenkapital wurde durch stille Reserven auf dem Vermögen zu tief dargestellt. Die Ausrichtung war somit eher finanzpolitisch. HRM2 hingegen strebt Transparenz und die Abbildung der tatsächlichen finanziellen Verhältnisse an (True and Fair View). Durch die Harmonisierung sollen die Rechnungen

der öffentlichen Hand vergleichbar werden. Das ausgewiesene freie Eigenkapital wird mit HRM2 nicht mehr durch stille Reserven<sup>1</sup> beeinflusst und dient als Ausgleich der Erfolgsrechnung. Finanzpolitisch zweckmässig ist ein Mindestmass an Eigenkapital, damit dieses ein negatives Ergebnis aus der Erfolgsrechnung decken kann.

Der Regierungsrat beurteilt die bisherige Erfahrung mit HRM2 als durchaus positiv und zufriedenstellend. Die Ziele der erhöhten Transparenz und Vergleichbarkeit sieht er grundsätzlich als erreicht. Die Aussagekraft der Rechnungen von Kanton und Gemeinden hat sich erhöht. Als kantonales Anwendungsbeispiel sei hier das Gemeindefinanzrating genannt, welches dem Regierungsrat jährlich durch die Fachstelle für Gemeindefragen vorgelegt wird. Auf nationaler Ebene ermöglicht HRM2 Vergleiche unter den Kantonen.

Natürlich gibt es nach bald zehn Jahren Praxiserfahrung einen gewissen Anpassungsbedarf. HRM2 ist auch nicht starr, sondern wird durch Änderungen und Präzisierungen durch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) bzw. das Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) stetig weiterentwickelt. Diese sind durch periodische Anpassungen des Finanzhaushaltgesetzes und der dazugehörigen Ausführungsbestimmungen (Finanzhaushaltverordnung und Handbuch) nachzuvollziehen.

Der Regierungsrat beantragte denn auch dem Landrat vor fünf Jahren verschiedene Anpassungen an die erfolgten Weiterentwicklungen im HRM2 (Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden vom 1. Dezember 2015). Der Landrat bemängelte damals die fehlende Substanz der Vorlage und den aus seiner Sicht ungenügenden Einbezug der Gemeinden in die Erarbeitung des Gesetzesentwurfs, weshalb er in der Folge nicht auf das Geschäft eintrat.

In seinem Legislaturprogramm 2019–2022 sieht der Regierungsrat vor, der Landsgemeinde erneut eine Änderung des Finanzhaushaltgesetzes zu unterbreiten, die auch eine Anpassung an die erfolgten Weiterentwicklungen des HRM2 beinhalten soll. Derzeit erarbeitet eine Arbeitsgruppe mit Vertretern des Kantons und der Gemeinden einen entsprechenden Vorentwurf. Die Gesetzesänderung soll der Landsgemeinde 2022 unterbreitet werden. Das für Kanton wie auch Gemeinden weiterhin ein einheitliches Finanzhaushaltsrecht auf Basis des HRM2 gelten soll, ist für den Regierungsrat dabei unbestritten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Regierungsrat die Auffassung der Interpellanten, dass das HRM2 heute unbefriedigend sei, nicht teilt. Er ist aber auch der Meinung, dass die Rechnungslegungsvorschriften wie eigentlich jedes Regelwerk den sich laufend wandelnden Anforderungen und Gegebenheiten periodisch und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Stetigkeit anzupassen sind.

*Zu Frage 2.* – Die gesamtheitliche Betrachtung von Budget und Jahresrechnung ist aus Sicht des Regierungsrates bereits Tatsache. Die finanzielle Steuerung folgt seit jeher dem Grundsatz des Controlling-Regelkreises: Die Ist-Werte der Vergangenheit bilden die Basis für die künftigen Soll-Werte. So werden die Rechnungsergebnisse der Vorjahre als Ausgangslage für das zukünftige Budget bzw. die Finanzplanung herangezogen. Umgekehrt werden im Rahmen des Abschlusses der Jahresrechnung im Sinne der Rechenschaftsablage wesentliche Abweichungen zum Budget thematisiert. Beim Budget wie auch bei der Jahresrechnung werden grössere Abweichungen zwischen Budget und Rechnung im Antrag an den Landrat selbst oder im jeweils beiliegenden Detailkommentar erläutert.

Durch den Erlass des Handbuches zur politischen Planung und Steuerung im Jahr 2017 hat der Regierungsrat die Synchronisation der verschiedenen in der Verwaltung verwendeten

---

<sup>1</sup> Zusätzliche Abschreibungen sind unter gewissen Bedingungen auch mit HRM2 zulässig, müssen aber in Bilanz und Erfolgsrechnung transparent dargestellt werden.

Planungs- und Steuerungsinstrumente noch verstärkt, dies umfassend und damit weit über den finanziellen Bereich hinaus.

Übergeordnetes Ziel der finanzrechtlichen Bestimmungen im Kanton Glarus ist die Gewährleistung eines gesunden Finanzhaushaltes von Kanton und Gemeinden. Die finanzpolitische Steuerung – der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung – hat über das Budget und die Jahresrechnung zu erfolgen und ist als Ganzes zu sehen. Ausgaben für Investitionen mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer sind davon nicht direkt betroffen. Erst die durch die Investitionen induzierten Abschreibungen (und allenfalls Zinsaufwände) belasten die Erfolgsrechnung in den Folgejahren. Die Investitionen sind so zu planen, dass die Abschreibungen tragbar sind und mittelfristig keine Aufwandüberschüsse bewirken.

Eine grosse Herausforderung bildet der Umstand, dass durch die Neubewertung des Finanzvermögens und die Aufwertung des Verwaltungsvermögens beim Übergang zu HRM2 das Eigenkapital stark erhöht ausgewiesen wird. Durch die Auffassung, dieses Eigenkapital stelle das finanzielle Polster des Gemeinwesens dar (vergleichbar mit der Privatwirtschaft), kann eine für den Finanzhaushalt sehr problematische Situation herbeigeführt werden. Höheres Eigenkapital bedeutet nicht, dass mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Gemeinden haben keine Eigenkapitalgeber, «eigene Mittel» entstehen vielmehr durch Umlage des Finanzbedarfs. Dem Eigenkapital steht auch unveräusserliches Verwaltungsvermögen gegenüber, so dass das Eigenkapital in der Jahresabschlussanalyse nur bedingt eine geeignete Schuldendeckungsgrösse darstellt. Das liegt daran, dass öffentliche Gebäude oder sonstige öffentliche Bauwerke (etwa Gemeinde- und Schulhäuser, Strassen, Kanalisationen, Waldungen usw.) keinen Marktpreis aufweisen und eher schwierig verwertbar sind. Zweckfreies Eigenkapital entsteht in der Regel durch Ertragsüberschüsse aus der Erfolgsrechnung. Es dient primär zur Deckung allfälliger zukünftiger Aufwandüberschüsse. Eine wesentlich bessere Beurteilung der Vermögenslage/Reserven bildet das Nettovermögen, d. h. der Saldo aus dem Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital.

Das Finanzrecht bietet die Möglichkeit, die Ausgaben mit fremden Mitteln zu decken und sich antizyklisch zu verhalten. Wie das mittelfristige Haushaltsgleichgewicht erreicht wird, legen der Kanton und die Gemeinden je für sich fest. Der Ausgleich der Erfolgsrechnung innert fünf Jahren schützt das Eigenkapital und stellt die langfristige finanzielle Stabilität des Finanzhaushalts sicher. Die Steuerfüsse bzw. -sätze und die Investitionen müssen so festgelegt werden, dass das Gleichgewicht des Finanzhaushalts mittelfristig gewährleistet ist. Die Bruttoertragsüberschüsse der Erfolgsrechnung können auch nach geltendem Recht für zusätzliche Abschreibungen verwendet und müssen nicht dem Eigenkapital gutgeschrieben werden. Es liegt im Wesen einer gesunden Finanzpolitik, Ertragsüberschüsse der Erfolgsrechnung für finanziell schwierige Zeiten mit Aufwandüberschüssen zur Deckung der selbigen zu verwenden.

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

**Im Namen des Regierungsrates**

*Andrea Bettiga, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:  
- Interpellation