

An den Landrat

---

Glarus, 2. November 2021

**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

**1. Die Vorlage im Überblick**

Zusammen mit der Umsetzung der Gemeindestrukturreform führte der Kanton Glarus per 1. Januar 2011 mit dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) ein einheitliches Finanzhaushaltsrecht für den Kanton und die Gemeinden und als einer der ersten Kantone schweizweit das neue Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) ein.

Rund zehn Jahre nach der Einführung des Finanzhaushaltgesetzes wurde dieses von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern von Kanton und Gemeinden überprüft. Die Arbeitsgruppe erarbeitete dabei eine umfangreiche Revisionsvorlage, welche diverse, vorwiegend kleinere Änderungen vornimmt. Ziel der Änderungen ist es, künftig über ein transparenteres, aber gleichzeitig möglichst einfaches und verständliches Finanzhaushaltsrecht zu verfügen. Die Schwerpunkte der Gesetzesänderungen bilden dabei die folgenden vier Massnahmen:

1. *Finanzpolitische Reserve*: Anstelle der heute verwendeten zusätzlichen Abschreibungen soll die finanzpolitische Steuerung künftig über eine finanzpolitische Reserve erfolgen. Diese Steuerung ist transparenter und erlaubt es, auch negative Ergebnisse zu glätten.
2. *Abschreibungsmethode*: Wie beim Bund und einer deutlichen Mehrheit der Kantone sollen die Abschreibungen künftig linear und nicht mehr degressiv erfolgen. Die Belastung durch die Abschreibungen bleibt damit über die Nutzungsdauer der Investitionen konstant.
3. *Geltungsbereich*: Das Finanzhaushaltsrecht gilt heute für den Kanton, die Gemeinden und die Zweckverbände sowie – vorbehältlich abweichender (gesetzlicher) Bestimmungen – auch für die Landeskirchen und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Letztere sind jedoch nicht verpflichtet, ihre Rechnungen nach HRM2 zu führen und auch für Zweckverbände kann der Regierungsrat Ausnahmen zum HRM2 beschliessen. Insbesondere diese Unterscheidung zwischen dem Finanzhaushaltsrecht und dem HRM2 hat sich als wenig praxistauglich erwiesen. Sie soll daher aufgehoben werden.
4. *Anpassung des FHG an die erfolgten Änderungen im Musterfinanzhaushaltgesetz und die geltende Praxis*: Das Finanzhaushaltgesetz wird an zwischenzeitlich erfolgte Änderungen im Musterfinanzhaushaltgesetz (MFHG) der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) und an die gelebte Praxis von Kanton und Gemeinden angepasst.

Der Revisionsbedarf wurde in der Vernehmlassung von allen Teilnehmenden anerkannt und die Stossrichtung der Änderungen werden grossmehrheitlich unterstützt.

## **2. Ausgangslage**

### **2.1. Einführung des Finanzhaushaltgesetzes und des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2**

Die Landsgemeinde verabschiedete 2009 das FHG. Die Vorlage brachte ein einheitliches Finanzhaushaltsrecht für Kanton und Gemeinden und führte das HRM2 in leicht reduzierter Version ab 1. Januar 2011 ein; vollständig gilt es seit 1. Januar 2015. Glarus war damit einer der ersten Kantone, die das HRM2 eingeführt haben. Mittlerweile haben alle 26 Kantone das HRM2 auf kantonaler Ebene und 23 Kantone auch auf kommunaler Ebene eingeführt.<sup>1</sup>

Das HRM2 orientiert sich an den internationalen Standards für öffentliche Gemeinwesen und wurde von der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen erarbeitet. Ziel ist, die Vergleichbarkeit der Rechnungen von Kanton und Gemeinden zu gewährleisten, indem die tatsächliche Vermögens- und Ertragslage abgebildet wird (True and Fair View). Trotz der angestrebten Vergleichbarkeit gewährt das HRM2 den Kantonen in einzelnen Bereichen Wahlmöglichkeiten. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Kantone auch verschiedentlich von den jeweiligen Empfehlungen abweichen. Mit der zweckgebundenen Bausteuer kennt auch der Kanton Glarus eine solche Abweichung zum HRM2.

### **2.2. Verworfenen Änderung des Finanzhaushaltgesetzes im 2015/2016**

Im Dezember 2015 unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat eine Änderung des FHG mit drei Schwerpunkten:

1. Einführung einer finanzpolitischen Reserve, dafür Verzicht auf zusätzliche Abschreibungen;
2. Erfolgsneutrale Wertberichtigungen von Anlagen im Finanzvermögen über die Bilanz anstelle der Erfolgsrechnung;
3. Anpassung des FHG an die erfolgten Änderungen im MFHG und die geltende Praxis.

Einzelne Bestimmungen sollten zudem verständlicher gefasst und andere gestrichen werden, da eine wortgetreue Umsetzung für eine kleine Verwaltung einen unverhältnismässigen Aufwand bedeutete. Auf die gemäss Legislaturplanung 2014–2018 angestrebte Einführung einer Ausgabenbremse verzichtete der Regierungsrat nach der Vernehmlassung von sich aus.

Auf Antrag der zuständigen landrätlichen Kommission Finanzen und Steuern beschloss der Landrat an seiner Sitzung vom 10. Februar 2016, auf die Vorlage nicht einzutreten (LRB § 189/2016). Bemängelt wurde einerseits die fehlende Substanz der Vorlage, nachdem die Kommission auch die finanzpolitische Reserve abgelehnt hat. Anträge, eine Ausgabenbremse doch noch aufzunehmen, wurden abgelehnt. Andererseits wurde auch kritisiert, dass die Gemeinden nur ungenügend in die Erarbeitung der Vorlage miteinbezogen wurden.

### **2.3. Vorliegende Änderung des Finanzhaushaltgesetzes**

Trotz der verworfenen Vorlage zur Änderung des FHG im Jahr 2016 sieht der Regierungsrat weiterhin die Notwendigkeit gewisser Anpassungen im FHG. Er hat daher die Änderung des FHG erneut in sein Gesetzgebungsprogramm 2019–2022 (Bestandteil der Legislaturplanung 2019–2022, S. 20) aufgenommen.

---

<sup>1</sup> Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS), <https://www.srs-cspc.ch>, Stand 31. Dezember 2020.

So sollen die im Rahmen der Revision im Jahr 2016 geplanten Anpassungen an erfolgte Änderungen im MFHG, die Berücksichtigung von neuen Fachempfehlungen sowie die damals angedachten Änderungen zwecks Entschlackung oder besserer Verständlichkeit nochmals diskutiert werden. Auch wenn es sich dabei um eher geringfügige Änderungen mit wenig politischem Gehalt handelt, sind diese für die Arbeit der (Finanz-)Verwaltungen von Kanton und Gemeinden wichtig.

Ebenfalls sollten nochmals die Möglichkeiten einer finanzpolitischen Steuerung inklusive des Umgangs mit Wertberichtigungen vertieft geprüft werden. Eine Umfrage bei den Gemeinden ergab zudem u. a. einen Diskussionsbedarf bei der Abschreibungsmethode und Klärungsbedarf im Kreditrecht.

### **3. Vorgehen**

Als Konsequenz aus der Kritik über den mangelnden Einbezug der Gemeinden im Rahmen der verworfenen Änderung des FHG im Jahr 2016 wurde die aktuelle Vorlage von einer breit abgestützten Arbeitsgruppe im Auftrag von Kanton und Gemeinden erarbeitet. Der Arbeitsgruppe unter der Leitung des Departementssekretärs Finanzen und Gesundheit gehörten sämtliche Mitglieder der Handbuchkommission HRM2 an, namentlich die Finanzverwalter von Kanton und Gemeinden, die Fachstelle für Gemeindefragen, der Staatskassier, die kantonale Finanzkontrolle und der Präsident der landrätlichen Finanzaufsichtskommission.

Die Arbeitsgruppe erarbeitete in sechs Sitzungen zwischen August 2020 und März 2021 einen umfassenden Vorentwurf der Gesetzesänderung mit den dazugehörigen Erläuterungen.

Dieser Vorentwurf wurde Ende März 2021 dem Steuerungsausschuss Finanzen Kanton-Gemeinden präsentiert. Von Ende Mai 2021 bis Ende August 2021 fand eine öffentliche Vernehmlassung zum Vorentwurf statt (vgl. Ziff. 5). Das Ergebnis der Vernehmlassung wurde im Oktober 2021 erneut in der Arbeitsgruppe diskutiert. Diese verabschiedete den Gesetzentwurf in der Folge mit wenigen Anpassungen zuhanden der politischen Behörden. Aufgrund der breiten Unterstützung in der Vernehmlassung wurde zudem auf eine weitere Diskussion im Steuerungsausschuss Finanzen Kanton-Gemeinden verzichtet.

Es ist geplant, dass die Arbeitsgruppe im ersten Halbjahr 2022 auf Basis der politischen Entscheide und Diskussionen an der Landsgemeinde und im Landrat die Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltsverordnung, FHV) ebenfalls gemeinsam zuhanden des Landrates vorbereiten wird (vgl. Ziff. 7).

### **4. Wesentliche Änderungen**

#### **4.1. Finanzpolitische Steuerung<sup>5</sup>**

Auch unter dem HRM2 ist grundsätzlich jedes Gemeinwesen selbst für die finanzpolitische Steuerung verantwortlich. Der Kanton Glarus kennt dabei neben den Vorgaben zum Haushaltgleichgewicht (Art. 34 FHG), zur Schuldenbegrenzung (Art. 35 FHG) und zu den Finanzkennzahlen (Art. 36 FHG) auch das Instrument der zusätzlichen Abschreibungen (Art. 61 Abs. 3 FHG). Zusätzliche Abschreibungen sind im Handbuch zum HRM2 als Mittel der Finanzpolitik explizit vorgesehen und zulässig (Fachempfehlung Nr. 12, Ziff. 6). Diese Abschreibungen werden somit nicht durch den Wertverzehr oder eine vorzeitige Wertminderung eines Anlagegutes des Verwaltungsvermögens begründet. Ihr Zweck ist rein finanzpolitisch.

---

<sup>5</sup> S. Auslegung der Fachempfehlung Nr. 17: Finanzpolitische Zielgrössen und Instrumente des Schweizerischen Rechnungslegungsremiums für den öffentlichen Sektor.

Durch die Erhöhung des Aufwandes wird ein allfälliger Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung gesenkt. Ein Gemeinwesen, das die Erfolgsrechnung ausgeglichen gestalten will oder gesetzlich muss, erhält damit den Druck aufrecht, den übrigen Aufwand zu senken und/oder den Ertrag zu erhöhen bzw. den Steuerfuss mindestens gleich hoch zu belassen oder sogar zu erhöhen. In der Bilanz wird das Verwaltungsvermögen durch zusätzliche Abschreibungen künstlich gesenkt und es entsteht eine Art von stillen Reserven in der Form einer Bilanzposition «Kumulierte zusätzliche Abschreibungen». Tabelle 1 zeigt deren Höhe bei den Gemeinwesen im Kanton Glarus per 31. Dezember 2020.

**Tabelle 1. Kumulierte zusätzliche Abschreibungen per 31. Dezember 2020**

<i>Kanton Glarus</i>	<i>Glarus Nord</i>	<i>Glarus</i>	<i>Glarus Süd</i>
121,0 Mio. Fr.	9,1 Mio. Fr.	19,0 Mio. Fr.	2,9 Mio. Fr.

Diese zusätzlichen Abschreibungen stellen aber eine asymmetrische Verbuchung dar, da die damit kreierte stillen Reserven nicht mehr aufgelöst werden können, um einen künftigen Aufwandüberschuss zu decken (oder einen Ertragsüberschuss zu erhöhen). Da das Verwaltungsvermögen definitionsgemäss nicht veräussert werden kann (Prinzip der Unveräusserbarkeit; Art. 3 Abs. 2 FHG), können solche stillen Reserven nur immer weiter erhöht werden. Dies beeinträchtigt auch die Darstellung nach dem Grundsatz des True and Fair View, dem die Bilanz entsprechen sollte.

Damit werden die zusätzlichen Abschreibungen zu einem nur bedingt tauglichen Instrument der finanzpolitischen Steuerung. Dies insbesondere für Gemeinwesen, die strenge gesetzliche Budgetrichtlinien zu beachten haben (wie die Schuldenbremse). Sie können die stillen Reserven nicht dazu verwenden, um bei einer angespannten Finanzsituation die gesetzlichen Budgetrichtlinien trotzdem zu erfüllen.

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) ist daher der Meinung, dass auf die Verbuchung von zusätzlichen Abschreibungen insbesondere unter dem Gesichtspunkt des True and Fair View verzichtet werden sollte. Das SRS versteht aber, dass die Finanzpolitik unter gewissen Umständen die Jahresrechnung beeinflussen will oder sogar muss, insbesondere durch die Glättung der Ergebnisse. Es kann daher nachvollziehen, dass die Gemeinwesen zu diesem Zweck entsprechende Buchungen vornehmen wollen, obwohl es grundsätzlich von solchen abrät.

Für diesen Fall schlägt das SRS die Führung einer finanzpolitischen Reserve als ein spezielles Reservekonto im Eigenkapital vor. Im Gegensatz zu den zusätzlichen Abschreibungen kann die Reserve mit dieser Lösung auch wieder aufgelöst werden. Die Einlagen und Entnahmen in bzw. aus dieser Reserve sind über den ausserordentlichen Aufwand bzw. Ertrag zu buchen. Damit beeinflussen die Einlagen bzw. Entnahmen für diese Reserve das operative Ergebnis nicht.

Tabelle 2 fasst die Vor- und Nachteile der verschiedenen finanzpolitischen Steuerungsinstrumente zusammen.

**Tabelle 2. 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>- Zusätzliche Abschreibungen entsprechen dem Vorsichtsprinzip zugunsten künftiger Generationen</li> <li>- Fördert 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>
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>

Wie Tabelle 3 zeigt, kennt die grosse Mehrheit der Kantone und Gemeinden Instrumente zur finanzpolitischen Steuerung. Fünf (auf Kantonsebene: OW, SH, TG, VS, ZG) bzw. sieben (auf Gemeindeebene: BE, GE, OW, SG, SO, TG, ZG) Kantone kennen dabei sogar sowohl das Instrument der zusätzlichen Abschreibungen als auch der finanzpolitischen Reserve. Sechs Kantone richten ihre Rechnungslegung hingegen ganz nach dem Prinzip des True and Fair View und verzichten auf jegliche Instrumente zur finanzpolitischen Steuerung. Auf Gemeindeebene sind dies vier Kantone.

**Tabelle 3. Finanzpolitisches Steuerung in den Kantonen und Gemeinden<sup>2</sup>**

<i>Staatsebene</i>	<i>Zusätzliche Abschreibungen</i>	<i>Finanzpolitische Reserve</i>		<i>Keine Instrumente</i>
		<i>Zulässig</i>	<i>Zulässig und verwendet</i>	
Kantone	AI, AR, FR, GL, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG	BL, GE, NE, SH, VS, ZG	AG, BE, JU, NW, OW, TG	BS, GR, LU, SO, UR, ZH
Gemeinden	AR, BE, GE, GL, GR, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG	SG, SH, VS	BE, BL, GE, JU, NE, NW, OW, SO, TG, ZG, ZH	AG, FR, LU, TI

In Zusammenhang mit der verworfenen Änderung des FHG im Jahr 2016 schlug der Regierungsrat die Einführung einer finanzpolitischen Reserve anstelle der heute verwendeten zusätzlichen Abschreibungen vor. Er begründete diesen Vorschlag damit, dass dadurch die finanzpolitische Steuerung transparenter wird. Die Budgetbehörde erhält zudem die Möglichkeit, auch Aufwandüberschüsse und nicht bloss Ertragsüberschüsse in der Erfolgsrechnung zu glätten. Einzelfalllösungen wie die mehrjährige, erfolgswirksame Verbuchung des Nettoerlöses aus der Kapitalerhöhung und dem Börsengang der Glarner Kantonalbank werden obsolet. Die finanzpolitische Reserve erfüllt damit auch die Funktion einer Art Steuererhöhungsbremse. Sie erlaubt den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung (Art. 34 FHG) und damit eine auf Stabilität ausgerichtete Fiskalpolitik. In (konjunkturell) guten Zeiten wäre

<sup>2</sup> SRS, <https://www.srs-csppc.ch>, Stand: 31. Dezember 2020.

die Reserve zu öffnen und in schlechten, rezessiven Phasen könnte von der Reserve gezehrt werden, ohne den Steuerfuss zu ändern. Dies wurde in der Vergangenheit so praktiziert. Eine ähnliche Funktion übernehmen beim Kanton heute die Steuerreserven. Diese werden immer wieder beigezogen, um verschiedenste Ausgaben (z. B. für Covid-19-Massnahmen, Härteausgleich oder touristische Kerninfrastrukturen) vermeintlich erfolgsneutral zu verbuchen.

In der landrätlichen Kommission Finanzen und Steuern sprach sich damals eine Mehrheit für die Beibehaltung der zusätzlichen Abschreibungen aus (vgl. Kommissionsbericht vom 13.1.2016). Dies wurde primär mit dem Vorsichtsprinzip begründet. Sie seien aus Sicht der kommenden Generationen zu bevorzugen und würden heute gut funktionieren. Eine Glättung der Erfolgsrechnung vermindere deren Aussagekraft und führe dazu, dass nur «Finanzprofis» die Erfolgsrechnung beurteilen könnten. Ebenfalls diskutiert wurde ein gänzlicher Verzicht auf Instrumente der finanzpolitischen Steuerung. Die Kommissionsmehrheit befürwortete diese jedoch mit den Argumenten, dass diese eine stabilitätsorientierte mittelfristige Fiskalpolitik ermöglichen, welche der Bevölkerung und den Investoren Sicherheit geben. Auch seien in der Vergangenheit damit gute Erfahrungen gemacht worden. Auch mit einer finanzpolitischen Steuerung sei das «tatsächliche» Ergebnis der Jahresrechnung zudem auf der ersten Stufe der Erfolgsrechnung sichtbar. Eine Minderheit betonte hingegen den Grundsatz des True and Fair View. Mit den finanzpolitischen Instrumenten wolle die öffentliche Hand den Spardruck aufrechterhalten oder die Bürger beruhigen. Die öffentliche Hand habe aber keinen Druck, immer ausgeglichene Ergebnisse zu präsentieren. Sie könne sich erlauben, das tatsächliche Ergebnis gegenüber den Stimmbürgern transparent auszuweisen. Auch andere Kantone wie Graubünden verzichten auf diese Instrumente.

Die vorbereitende Arbeitsgruppe hat die einzelnen finanzpolitischen Steuerungsinstrumente ebenfalls diskutiert und deren Vor- und Nachteile abgewogen. Sie schloss sich dabei grundsätzlich der Haltung des SRS an, wonach aus einer fachtechnischen Sicht mit Blick auf das Prinzip des True and Fair View sowie der Vergleichbarkeit der Finanzhaushalte zwischen den öffentlichen Gemeinwesen idealerweise auf eine finanzpolitische Steuerung verzichtet werden sollte. Sie kann aber auch nachvollziehen, dass die Finanzpolitik gewisse Steuerungsmöglichkeiten wünscht.

Der Regierungsrat anerkennt die Argumente der damaligen landrätlichen Kommission Finanzen und Steuern sowie der vorbereitenden Arbeitsgruppe. Der Regierungsrat erachtet im Sinne eine Gesamtwürdigung eine finanzpolitische Steuerung von Budget und Rechnung für eine stabile und damit nachhaltige Finanz- und Fiskalpolitik der öffentlichen Hand gleichwohl als sinnvoll und angebracht. Er vertritt dabei nach wie vor die Haltung, dass die finanzpolitische Reserve gemäss der Empfehlung des SRS das bevorzugte Instrument dafür ist. Anders als die zusätzlichen Abschreibungen kann sie auch bei Aufwandüberschüssen eingesetzt und damit wieder aufgelöst werden. Sie ist zudem insofern transparenter, als die entsprechenden Buchungen nur an einer Stelle im Budget bzw. der Jahresrechnung vorgenommen werden und sie im ausserordentlichen Ergebnis ausgewiesen wird. Anders als bei der Revision im Jahr 2016 soll aber auf eine zusätzliche erfolgsneutrale Wertberichtigung von Anlagen im Finanzvermögen über die Bilanz verzichtet werden. Damit wird vermieden, dass gleichzeitig verschiedene Instrumente der finanzpolitischen Steuerung eingesetzt werden, was letztlich die angestrebte Transparenz wieder vereiteln würde.

#### **4.2. Abschreibungsmethode**

Die Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens ist in Artikel 61 FHG geregelt. Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, sind planmässig je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer degressiv abzuschreiben (Abs. 2). Die angenommenen Nutzungsdauern und die Höhe der Abschreibungssätze je Anlagekategorie hat der Landrat in Artikel 4 Absatz 1 FHV definiert. Die FHV

orientiert sich hinsichtlich Nutzungsdauer und Abschreibungssätze der einzelnen Anlagekategorien an den Empfehlungen der FDK und der Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen für Gemeindefinanzen (KKAG).

Hinsichtlich Abschreibungsmethode besteht eine der wenigen Wahlmöglichkeiten des HRM2: Die Kantone können sich für die lineare oder degressive Abschreibung entscheiden. Eine einmal gewählte Methode ist gemäss den Fachempfehlungen Nr. 12 des SRS jedoch beizubehalten. Diese Empfehlung dürfte jedoch nicht als ein absolutes Verbot, sondern im Sinne eines Bekenntnisses zur Stetigkeit zu interpretieren sein. Ein Wechsel der Abschreibungsmethode soll daher nur wohlüberlegt und in Ausnahmefällen stattfinden. So hat auch der Kanton Zug per 2020 (Kanton) bzw. per 2021 (Gemeinden) von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode gewechselt.

Die ursprüngliche Wahl der degressiven Abschreibungsmethode im FHG stützte sich auf den Grundsatz, dass die Generation, die eine Investition beschliesst, die grösste Last tragen soll. Dieses Ziel wird mit der degressiven Methode besser erreicht, indem die Abschreibungen in den ersten Jahren höher ausfallen und sich im Laufe der Zeit reduzieren. Dies hat zur Folge, dass die Abschreibungssätze der FHV tendenziell im oberen Bereich der Empfehlungen der FDK liegen. Ein weiterer Grund ist das Vorsichtsprinzip, welches in Zeiten vor HRM2 die Praxis begründete, Verwaltungsvermögen möglichst schnell auf einen Erinnerungsfranken abzuschreiben.

Der Bund und eine deutliche Mehrheit der Kantone und der Gemeinden kennen heute hingegen die lineare Abschreibungsmethode (s. Tabelle 4). Im Kanton Glarus wurden und werden grössere Bauvorhaben zudem jeweils über einen Bausteuerzuschlag finanziert. Damit werden die entsprechenden Investitionen nicht degressiv, sondern im Umfang der Bausteuererträge und damit mehr oder weniger linear abgeschrieben. Der mit der degressiven Abschreibungsmethode angestrebte Grundsatz, dass die Generation, die eine Investition beschliesst, die grösste Last tragen soll, wird damit gerade bei diesen grossen Bauvorhaben bewusst umgangen.

**Tabelle 4. Abschreibungsmethoden von Kantonen und Gemeinden<sup>3</sup>**

<i>Staatsebene</i>	<i>Linear nach Nutzungsdauer</i>	<i>Degressiv nach Nutzungsdauer</i>	<i>Linear nicht nach Nutzungsdauer</i>
Kantone	AG, AR, BE, BL, BS, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TG, UR, VD, ZG, ZH	AI, FR, GL, OW, SZ, TG, TI, VS	SG
Gemeinden	AG, AR, BE, BL, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, ZG, ZH	GL, OW, UR, VS, ZG	

Sowohl die lineare als auch die degressive Abschreibungsmethode haben ihre Vor- und Nachteile. Diese sind in Tabelle 5 zusammengefasst. Letztendlich bleibt aber unabhängig von der Wahl der Abschreibungsmethode der abzuschreibende Betrag wie auch dessen Nutzungsdauer unverändert. Es stellt sich damit grundsätzlich einzig die Frage, ob es angemessener ist, wenn die Generation, welche eine Ausgabe beschliesst, die grösste Last tragen soll, oder ob auch spätere Generationen, welche von der Investition profitieren, sich daran in gleichem Umfang beteiligen sollen. Diesbezüglich gilt es auch darauf hinzuweisen, dass bei werterhaltenden Investitionen in bestehende Objekte der Entscheidungsspielraum oftmals begrenzt ist. So belastet etwa die Fassadensanierung der Kantonsschule Glarus im Umfang

<sup>3</sup> SRS, <https://www.srs-cspcp.ch>, Stand: 31. Dezember 2020 (Ausnahme ZG: 2021); in OW und TG sind sowohl lineare wie auch degressive Abschreibungen zulässig; in AI, BS und VD existieren auf Gemeindeebene keine Vorgaben.

von rund 11 Millionen Franken die heutige Generation stark, obwohl diese – da es sich um eine gebundene Ausgabe handelte – gar nicht über die Sanierung mitbestimmen konnte.

**Tabelle 5. Vor- und Nachteile der linearen und degressiven Abschreibungsmethode**

<i>Abschreibungs- methode</i>	<i>Linear</i>	<i>Degressiv</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rechnerisch einfach</li> <li>- gleichmässiger Aufwand in allen Perioden</li> <li>- richtig bei ausschliesslich rechtlichen Ursachen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wirtschaftliche Ursachen sind gut berücksichtigt (Wertverminderung)</li> <li>- gleichmässiger Gesamtaufwand (hohe Abschreibung – geringe Reparaturen und umgekehrt)</li> </ul>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- entspricht nicht den komplexen Abschreibungsursachen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abschreibungsquoten verhalten sich umgekehrt zum technischen Verschleiss</li> <li>- rechnerisch kompliziert</li> <li>- Tarifgestaltung Spezialfinanzierungen</li> </ul>

Der Regierungsrat und die vorberatende Arbeitsgruppe favorisieren einen Wechsel zur linearen Abschreibungsmethode. Sie schlagen daher vor, Artikel 61 Absatz 2 FHG entsprechend anzupassen.

Der damalige politische Entscheid für die Beibehaltung der degressiven Abschreibung beruht auf der Idee, die entscheidende Generation stärker zu belasten, damit sie die Hauptverantwortung für ihre Entscheide selbst zu tragen habe. Bei überbordenden Investitionen greife wegen der zu Beginn höheren Abschreibungen die Schuldenbremse früher, was zu sorgfältigem Haushalten zwingt. Das degressive Modell entlaste zukünftige Generationen und entspreche dem Vorsichtsprinzip.

HRM2 stellt diesbezüglich einen Paradigmenwechsel dar. Es verlangt True and Fair View, also eine Darstellung der Vermögen und der Ertragslage, welche den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Mit der linearen Abschreibungsmethode werden keine stillen Reserven mehr gebildet. Gegen die Vornahme von degressiven Abschreibungen sprechen auch die ungleichmässigen, jährlich stark schwankenden Abschreibungsbelastungen, welche vor allem die Gebührenerhebungen bei den Sonderfinanzierungen (Spezialfinanzierungen) erschweren. Der Preisüberwacher hat die Glarner Gemeinden bereits auf diesen unbefriedigenden Umstand hingewiesen. Auch deshalb soll an der degressiven Abschreibungsmethode nicht mehr festgehalten werden.

Die angenommene Nutzungsdauer eines Objekts ist nicht von der Abschreibungsmethode abhängig. Die einzelnen Objekte sollen daher bei einem Wechsel der Abschreibungsmethode grundsätzlich ausgehend von ihrem Restbuchwert über die restliche Nutzungsdauer einfach linear statt degressiv abgeschrieben werden. Vereinzelt, insbesondere bei Investitionsbeiträgen, wurden bisher jedoch die Investitionskosten nicht einzelnen Objekten zugeordnet, sondern in der Anlagebuchhaltung aufsummiert und dann jeweils vom Restbuchwert abgeschrieben. Die restliche Nutzungsdauer lässt sich bei diesen Positionen kaum bzw. oft nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand erheben. Diese Objekte sollen analog der Lösung für die Gemeinden im Kanton Bern innert acht bis sechzehn Jahren (bei Anlagekategorien mit einer Nutzungsdauer von mindestens acht Jahren) von ihrem Restbuchwert linear abgeschrieben werden (vgl. Art. T2-4 Abs. 1 Ziff. 2 Gemeindeverordnung des Kantons Bern). Diese Abschreibungen gelten dann als ordentlich.

Als Folge des Wechsels der Abschreibungsmethode ist künftig zudem auf die heute gesetzlich mögliche, aber in der Praxis nicht wahrgenommene Möglichkeit von Vorfinanzierungen

(Art. 9–12 FHV) zu verzichten. Gemäss dem SRS<sup>4</sup> ist das Instrument der Vorfinanzierung bei linearen Abschreibungen nicht mehr nötig, da die hohe Anfangsbelastung durch Abschreibungen entfällt. Vorfinanzierungen sind auch aus Sicht von True and Fair View klar abzulehnen. Sie widersprechen der generationengerechten Finanzierung: Die heutige Generation sollte nicht für die Finanzierung künftiger Investitionsprojekte aufkommen müssen. Zudem können Vorfinanzierungen anstehende Investitionsentscheide beeinflussen, da vorfinanzierte Investitionen allenfalls trotz schlechterem Kosten-/Nutzen-Verhältnis oder geringerer Dringlichkeit gegenüber anderen, dringenderen und nützlicheren Investitionen bevorzugt werden.

### **4.3. Geltungsbereich**

Das FHG gilt heute für den Kanton, die Gemeinden und die Zweckverbände sowie – vorbehältlich abweichender (gesetzlicher) Bestimmungen – auch für die Landeskirchen und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Korporationen, öffentlich-rechtliche Anstalten wie Alters- und Pflegeheime oder Technische Betriebe). Letztere sind jedoch nicht verpflichtet, ihre Rechnungen nach HRM2 zu führen und auch für Zweckverbände kann der Regierungsrat Ausnahmen zum HRM2 beschliessen.

Namentlich die Unterscheidung zwischen dem Finanzhaushaltsrecht und dem HRM2 hat sich dabei als wenig praxistauglich erwiesen. So beantragte beispielsweise der Abwasserverband Glarnerland aufgrund einer Aufforderung des Preisüberwachers die Umstellung von der degressiven auf die lineare Abschreibungsmethode. Da die degressive Abschreibungsmethode, welche grundsätzlich eine Wahlmöglichkeit gemäss HRM2 darstellt, aber im FHG explizit festgehalten und damit Bestandteil des Finanzhaushaltsrechts ist, konnte der Regierungsrat das Gesuch nicht bewilligen, auch wenn die lineare Abschreibung im vorliegenden Fall sachlich zweckmässiger gewesen wäre. Dies gälte zudem grundsätzlich auch für die Alters- und Pflegeheime und die Technischen Betriebe der Gemeinden, welche ihre Investitionen bereits bisher, teilweise gestützt auf entsprechende regierungsrätliche Richtlinien, ebenfalls linear abschreiben. Soweit diese Organisationen dem Finanzhaushaltsrecht unterstehen, stellen sich jedoch nicht nur Fragen hinsichtlich Abschreibungen, sondern grundsätzlich auch hinsichtlich weiterer Vorgaben und deren Umsetzung (z. B. erforderliche Anhänge für die Jahresrechnung [Art. 28 ff.], Umgang mit Krediten [Art. 37 ff.] oder Budgetüberschreitungen [Art. 51 ff.]).

Die Änderung des FHG soll daher genutzt werden, um den Geltungsbereich des Gesetzes klar zu definieren. Dabei soll auf die bisherige, wenig sinnvolle Trennung zwischen Finanzhaushaltsrecht einerseits und HRM2 andererseits verzichtet werden. Neu soll das Gesetz im Grundsatz zwingend ausschliesslich für den Kanton und die Gemeinden gelten. Für weitere juristische Personen des öffentlichen Rechts soll das FHG nur gelten, falls keine abweichenden gesetzlichen Bestimmungen existieren. Die Ausnahmen vom FHG sind dabei jeweils im entsprechenden Organisationserlass dezentral zu regeln.

### **4.4. Administrative Vereinfachungen**

Die gesetzlichen Anforderungen wurden umfassend auf ihre Umsetzung und Umsetzbarkeit in der Praxis überprüft. Das FHG enthält heute in Anlehnung an das MFHG verschiedene Vorgaben, die in der Praxis nur sehr beschränkt umgesetzt werden (Inhalt des Finanz- und Aufgabenplans, Inhalt des Beteiligungs- und des Gewährleistungsspiegels, Umsetzung der Verpflichtungskreditkontrolle, Kosten- und Leistungsrechnung). Da deren Umsetzung nur einen sehr begrenzten Nutzen bei einem gleichzeitig unverhältnismässig hohen, insbesondere personellen Aufwand mit sich bringen würde, werden die entsprechenden Bestimmungen an die heutige Praxis angepasst.

---

<sup>4</sup> S. Auslegung der Fachempfehlung Nr. 08: Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor.

## 5. Vernehmlassung

### 5.1. Vorgehen und Rücklauf

Der Regierungsrat beauftragte das Departement Finanzen und Gesundheit am 25. Mai 2021 mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf der Änderung der Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) und des FHG. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 31. August 2021.

35 Organisationen (Gemeinden, politische Parteien, Departemente der kantonalen Verwaltung, Verwaltungskommission der Gerichte, Landeskirchen, öffentlich-rechtliche Anstalten und Zweckverbände) erhielten ein Einladungsschreiben zur Vernehmlassung. Die Vernehmlassung wurde zudem im Amtsblatt vom 2. Juni 2021 öffentlich ausgekündigt.

Insgesamt gingen 18 Rückmeldungen ein. Zwei Vernehmlassungsteilnehmer (DSJ, GLKB) teilten ihren Verzicht mit, womit insgesamt 16 Stellungnahmen ausgewertet werden konnten. Diese verteilen sich wie folgt:

**Tabelle 6. Vernehmlassungsteilnehmer**

<i>Bereich</i>	<i>#</i>	<i>Stellungnahmen von</i>
Gemeinden	3	Glarus Nord, Glarus, Glarus Süd
Politische Parteien	5	Die Mitte, GLP, Grüne, SP, SVP
Kantonale Verwaltung/Gerichte	4	DBK, DBU, DVI, Verwaltungskommission der Gerichte
Landeskirchen	1	Landeskirchen (gemeinsame Stellungnahme)
Öffentlich-rechtliche Anstalten und Zweckverbände	3	Sozialversicherungen Glarus, Abwasserverband Glarnerland, KVA Linth

### 5.2. Wesentliche Vernehmlassungsergebnisse

Die Vernehmlassungsteilnehmer anerkannten in ihren Stellungnahmen den Revisionsbedarf des FHG. Zehn Jahre nach der Einführung des FHG und des HRM2 sei eine Überprüfung und Überarbeitung aufgrund der gemachten Erfahrungen sinnvoll. Die vorliegende Änderung der Verfassung sowie des FHG wurde folglich als notwendig, zeitgemäss und ausgewogen beurteilt. Die Gemeinden bedankten sich zudem für den engen Einbezug in die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs.

#### 5.2.1. Finanzpolitische Steuerung

Eine klare Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst die Einführung einer finanzpolitischen Reserve anstelle der heute verwendeten zusätzlichen Abschreibungen (Glarus Nord, Glarus Süd, Die Mitte, GLP, Grüne, SP, DBK, DVI, Abwasserverband Glarnerland). Das Instrument der finanzpolitischen Reserve sei einfacher und transparenter als jenes der zusätzlichen Abschreibungen. Die finanzpolitische Reserve könne zudem wieder aufgelöst werden und so im Sinne einer nachhaltigen und ausgewogenen Finanzpolitik auch negative Ergebnisse ausgleichen. Verschiedene Teilnehmer wiesen darauf hin, dass in diesem Zusammenhang konsequenterweise auch alle Spezialfonds wie z. B. die Steuerreserven aufzulösen seien, damit die Schwankungen nur über ein Gefäss ausgeglichen werden (Glarus Nord, SP). Gegen die Einführung einer finanzpolitischen Reserve sprach sich einzig die Gemeinde Glarus aus. Sie möchte auch künftig am Vorsichtsprinzip und an den bewährten Instrumenten der finanzpolitischen Steuerung in Form von zusätzlichen Abschreibungen festhalten. Die SVP anerkannte die Vor- und Nachteile sowohl der finanzpolitischen Reserve wie auch der zusätzlichen Abschreibungen.

### 5.2.2. Abschreibungsmethode

Der Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode stiess ebenfalls auf eine breite Zustimmung (Glarus Nord, Glarus Süd, Die Mitte, GLP, Grüne, SP, DBU, Abwasserverband Glarnerland). Die degressive Abschreibung führe insbesondere bei grossen Investitionsvorhaben zu sehr hohen Belastungen, welche zwar generationengerecht, aber unverhältnismässig wären und die Jahresrechnung in den ersten Jahren massiv belasteten, was auch nötige Investitionen verhindere. Mit der linearen Abschreibungsmethode würden die Nutzer der Investition gleichmässig belastet, was auch der Empfehlung des Preisüberwachers entspreche. Zudem würden auch der Bund und die allermeisten Kantone linear abschreiben.

Für die Beibehaltung der degressiven Abschreibungsmethode sprachen sich die Gemeinde Glarus und die SVP aus. Sie verwiesen insbesondere auf das Vorsichtsprinzip und das Prinzip, wonach jene Generation die Kosten für einen politischen Entscheid tragen soll, die den Entscheid fällt und von den Investitionen am meisten profitiert. Um den Vorbehalten des Preisüberwachers zu entsprechen, sollten die Zweckverbände aber vom Geltungsbereich des FHG ausgenommen werden.

### 5.2.3. Geltungsbereich

Die Klärung des Geltungsbereichs in Artikel 2 FHG wurde von diversen Vernehmlassungsteilnehmern (Glarus Nord, Glarus Süd, Die Mitte, GLP, SP, DBU, DVI, Landeskirchen) begrüsst. Die Gemeinden Glarus Nord und Glarus Süd befürworteten dabei, dass die Alters- und Pflegeheime sowie die Technischen Betriebe weiterhin dem FHG unterstellt sind, die Gemeinden in ihren Gemeindeordnungen oder den entsprechenden Organisationsreglementen diese Organisationen aber vom Geltungsbereich des FHG generell oder in bestimmten Bereichen ausnehmen können.

Die Verwaltungskommission der Gerichte beantragte zudem, die in der Praxis schon lange gelebte Gleichstellung der Judikative mit dem Regierungsrat zu verankern, indem klargestellt wird, dass die dem Regierungsrat übertragenen Aufgaben und Kompetenzen auch für die Verwaltungskommission der Gerichte bzw. das Obergericht und das Verwaltungsgericht, je in ihrem Zuständigkeitsbereich, gelten. Zudem sei im ganzen Gesetz der Begriff «Gerichtsverwaltung» durch den im revidierten Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) verwendeten Begriff «Verwaltung der Rechtspflege» zu ersetzen.

### 5.2.4. Weitere Bemerkungen

Der Verzicht auf die Beilage von Jahresrechnung, Budget und Finanzplan zum Memorial für die Landsgemeinde wurde von drei Vernehmlassungsteilnehmenden explizit begrüsst (Die Mitte, GLP, SVP), sofern die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger diese Unterlagen ohne grossen Aufwand elektronisch oder analog beziehen können. Für eine Beibehaltung der Beilage, wenn auch in verkürzter Form, sprach sich einzig die Gemeinde Glarus aus.

Die Gemeinde Glarus Nord und die SP forderten weiter, dass mit dem Wechsel zur linearen Abschreibungsmethode die Bausteuer aufgehoben wird. Einerseits sei diese in der Schweizer Steuerlandschaft exotisch. Andererseits wurde auch die Praxis kritisiert, wonach die Bausteuer wie die Spezialfinanzierungen verzinst wird.

Die Klarstellung, dass werterhaltende Investitionen und Unterhaltsausgaben gebundene Ausgaben sind, wurde explizit begrüsst (Glarus Nord, GLP, SP, DVI). Die Gemeindeversammlungen würden so von unbestrittenen Anträgen entlastet und die Effizienz und Handlungsfähigkeit der Exekutiven gestärkt. Das Departement Volkswirtschaft und Inneres gab jedoch zu bedenken, dass nicht jede Fassaden-, Strassen- oder Kanalisationssanierung als gebundene Ausgabe gelten könne. So bestehe in gewissen Fällen sowohl in Bezug auf die

Art und Weise der Sanierung (neue Materialien, neue Techniken, neue Anforderungen, welche das zu unterhaltende Objekt – zusätzlich – erfüllen soll usw.) als auch in Bezug auf den jeweiligen Zeitpunkt ein Entscheidungsspielraum für die Recht anwendende Behörde.

Die SVP forderte zudem die Prüfung eines Teils der in der Motion Reithebuch «Steuerfuss» geforderten Massnahmen. Insbesondere soll der Regierungsrat verpflichtet werden, bei Unterschreitung von gewissen Parametern (Defizithöhe, Eigenkapital oder Aussichten des Finanzplanes) Sanierungsmassnahmen auszuarbeiten und den zuständigen Behörden zu unterbreiten.

### **5.3. Beurteilung der Vernehmlassungsergebnisse**

Der Regierungsrat nimmt erfreut zur Kenntnis, dass der Revisionsbedarf – anders als bei der verworfenen Änderung des FHG im Jahr 2016 – von allen Vernehmlassungsteilnehmer anerkannt wird und die vier Schwerpunkte breit getragen werden. Die Anpassungen des Geltungsbereichs sowie an die erfolgten Änderungen im MFHG und die geltende Praxis sind gänzlich unbestritten. Der Wechsel in der finanzpolitischen Steuerung von den zusätzlichen Abschreibungen zu einer finanzpolitischen Reserve und von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode werden grossmehrheitlich unterstützt. Der Regierungsrat hält daher an der Stossrichtung der Vorlage unverändert fest.

Aufgenommen wird der Antrag der Verwaltungskommission der Gerichte, die seit langem gelebte Gleichstellung der Gerichte mit dem Regierungsrat explizit im Gesetz zu verankern und die Kompetenzen und Begriffe an das revidierte GOG anzupassen. Auch die Praxis, dass der Budgetbehörde über wesentliche Nachtragskredite Bericht erstattet wird, soll gemäss dem Antrag der SVP im Gesetz festgehalten werden. Zudem wird in den Übergangsbestimmungen festgehalten, wie die kumulierten zusätzlichen Abschreibungen beim Wechsel zur finanzpolitischen Reserve aufzulösen sind. Schliesslich werden die Erläuterungen an verschiedenen Stellen ergänzt und präzisiert.

Im Übrigen lehnt der Regierungsrat die weiteren Anträge ab. So soll insbesondere auch an der Bausteuer festgehalten werden. Diese erlaubt eine befristete, zweckgebundene Finanzierung von grossen Bauvorhaben. Dabei ist es auch sachlich richtig, dass das benötigte Kapital verzinst wird. In Zusammenhang mit der nachfolgenden Änderung der FHV ist allerdings die Höhe des zu verwendenden Zinssatzes zu diskutieren.

Ebenfalls nicht notwendig sind nach Auffassung des Regierungsrates gesetzliche Vorgaben zu allfälligen Sanierungsmassnahmen, die bei Unterschreitung gewisser Parameter zwingend zu ergreifen sind. Einerseits kennt das FHG mit den Vorgaben zum Haushaltsgleichgewicht (Art. 34) und der Schuldenbegrenzung (Art. 35) bereits gesetzliche Vorgaben. Die finanzpolitische Reserve ermöglicht hier künftig gar eine bessere Steuerung. Andererseits können die Stimmberechtigten einen Grossteil der Ausgaben und Einnahmen – soweit sie nicht durch den Bund fremdbestimmt sind – direkt selber beeinflussen. Wie bis anhin wird der Regierungsrat aber auch ohne gesetzliche Grundlage nicht zögern, dem Landrat und allenfalls der Landsgemeinde Massnahmen zur Verbesserung des Finanzhaushalts zu unterbreiten, falls dies nötig sein sollte.

## **6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **6.1. Verfassung des Kantons Glarus**

#### *Artikel 62; Landsgemeindememorial*

Auf die Vorgabe, wonach der Landsgemeinde mit dem Memorial die Jahresrechnung, der Finanzbericht sowie das Budget zur Kenntnis gebracht werden, soll aus ökologischen und wirt-

schaftlichen Gründen verzichtet werden. Es handelt sich bei diesen Beilagen um rein informative Unterlagen, welche von der Landsgemeinde nicht behandelt werden. Für interessierte Personen stehen die entsprechenden Unterlagen an den Landrat auf der Website des Kantons zur Verfügung. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, gestützt auf das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen Einsicht in entsprechende amtliche Dokumente zu nehmen oder sich direkt an die Finanzverwaltung zu wenden.

Mit dem Verzicht auf die Beilage von Budget und Rechnung zum Memorial für die Landsgemeinde können pro Jahr über 900'000 Seiten Papier und rund 17'000 Franken eingespart werden.

#### *Artikel 90; Finanzbefugnisse*

Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ist ein unverbindliches Planungsinstrument, weshalb er gemäss Empfehlung des Handbuchs zum HRM2 durch das Parlament lediglich zur Kenntnis genommen werden sollte. Äusserungen des Parlaments zu den generellen Ergebnissen und zu Einzelheiten sollte der Regierungsrat bei der nächstmöglichen Erstellung des Budgets und des IAFP berücksichtigen. Die Landsgemeinde 2009 entschied hingegen auf Antrag des Landrates und der vorberatenden landrätlichen Kommission, dass der IAFP durch den Landrat zu genehmigen sei. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Genehmigung durch den Landrat keine optimale Lösung ist, wie auch entsprechende Diskussionen in der landrätlichen Finanzaufsichtskommission bestätigten. Eine Nichtgenehmigung bedeutet nämlich, dass der IAFP durch den Regierungsrat zu überarbeiten ist. Dieser Prozess würde personelle Ressourcen beanspruchen, ohne an der Verbindlichkeit des überarbeiteten Ergebnisses etwas zu verbessern. Verweigert der Landrat hingegen die Kenntnisnahme, müsste der IAFP nicht überarbeitet werden. Der Regierungsrat hätte aber einen entsprechenden Anreiz, die vorgebrachten Kritikpunkte bei der nächstmöglichen Erstellung zu berücksichtigen. Absatz 1 Buchstabe a soll daher dahingehend angepasst werden, dass der IAFP im Kanton dem Landrat jeweils zur Kenntnisnahme zu unterbreiten ist. Damit kann die angestrebte Unterscheidung zwischen dem verbindlichen Budget und dem unverbindlichen IAFP auch rechtlich klar zum Ausdruck gebracht werden. Die Artikel 11 Absatz 2 und 79 Absatz 1 Buchstabe e FHG sind ebenfalls entsprechend anzupassen.

## **6.2. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden**

### *Titel*

Dem ausführlichen Titel sollen der bereits heute geläufige Kurztitel «Finanzhaushaltgesetz» und die Legalabkürzung «FHG» beigefügt werden. Kurztitel und Legalabkürzung erleichtern das Zitieren des Erlasses.

### *Ingress*

Ein Ingress mit Verweis auf die kompetenzbegründenden Bestimmungen in der Kantonsverfassung – im vorliegenden Fall Artikel 52 mit den Grundsätzen zum Finanzhaushalt und Artikel 53 mit den Vorgaben für Budget und Rechnung – wird eingefügt.

### *Artikel 1; Ziele und Zweck*

Aufgrund der Anpassung des Geltungsbereichs (s. Ausführungen unter Ziff. 4.3 und zu Art. 2) wird in Artikel 1 präzisierend klargestellt, dass die Ziele und der Zweck dieses Gesetzes für die weiteren Organisationen des kantonalen und kommunalen Rechts nur subsidiär gelten.

### *Artikel 2; Geltungsbereich*

Der Geltungsbereich wird gemäss den Ausführungen unter Ziffer 4.3 geklärt, wobei auf die Unterscheidung zwischen dem Finanzhaushaltsrecht einerseits und dem HRM2 andererseits verzichtet wird. Neu soll das FHG im Grundsatz ausschliesslich für Kanton und Gemeinden gelten (Abs. 1). Für die Kirchgemeinden (Abs. 2) und die weiteren juristischen Personen des

öffentlichen Rechts (Abs. 3) soll das FHG nur gelten, falls keine abweichenden Bestimmungen existieren. Bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind die Ausnahmen vom FHG dabei jeweils im entsprechenden Organisationserlass dezentral zu regeln. Für die heute in Absatz 3 erwähnten juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Glarner Kantonalbank (Art. 1 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 Kantonalbankgesetz), die Stiftung Pensionskasse des Kantons Glarus (Art. 5 Abs. 6 Stiftungsurkunde für die Glarner Pensionskasse) und die Sozialversicherungen Glarus (Art. 10 Abs. 2 EG AHVG und Art. 3 Abs. 3 EG IVG) bestehen bereits solche spezialgesetzlichen Ausnahmen. Im Rahmen der Nebenänderungen werden zudem neu entsprechende Ausnahmen im Gemeindegesetz für öffentlich-rechtliche Korporationen (Art. 14 Abs. 6) und im EG ZGB für privatrechtliche Korporationen (Art. 37 Abs. 2) eingefügt. Ebenfalls wird eine Bestimmung für die Glarnersach (Art. 11 SachVG) aufgenommen sowie eine Präzisierung für die IV-Stelle (Art. 3 Abs. 2 EG IVG) vorgenommen. In Bezug auf die Alters- und Pflegeheime sowie die Technischen Betriebe können die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung oder den entsprechenden Organisationsreglementen diese Organisationen vom Geltungsbereich des FHG generell oder in bestimmten Bereichen ausnehmen.

Gemäss dem Antrag der Verwaltungskommission der Gerichte soll die in der Praxis schon lange gelebte Gleichstellung der Judikative mit dem Regierungsrat verankert werden. Im neuen Absatz 7 wird klargestellt, dass die dem Regierungsrat übertragenen Aufgaben und Kompetenzen auch für die Verwaltungskommission der Gerichte bzw. das Obergericht und das Verwaltungsgericht, je in ihrem Zuständigkeitsbereich, gelten. Mit einer solchen Regelung können Widersprüche zum revidierten GOG verhindert werden, insbesondere bezüglich der Regelung des Budget- und Rechnungsprozesses (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. c und Abs. 3, Art. 16 Abs. 1 Bst. d, Art. 21 Abs. 1 Bst. d GOG). Als Alternative zu dieser vorgeschlagenen Generalklausel könnte man auch in den einzelnen Artikeln, welche dem Regierungsrat Kompetenzen einräumen oder Pflichten auferlegen, die Verwaltungskommission und/oder das Ober- und Verwaltungsgericht explizit nennen. Diese Lösung ist aber aus gesetzestechnischer Sicht schwerfälliger, wenngleich bei den Regelungen zur Finanzkontrolle (Art. 82–97) dieser Weg gewählt wurde.

#### *Artikel 6; Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung*

Im Sinne der Verwesentlichung wird der in Absatz 2 in der Grobeinteilung abgebildete Kontenrahmen HRM2 analog zu Artikel 7 Absatz 2 aufgehoben. Die Festlegung des Musterkontenplans soll durch den Regierungsrat im Handbuch HRM2 erfolgen (vgl. Art. 57 Abs. 3 E-FHG).

#### *Artikel 7; Posten der Investitionsrechnung*

In Absatz 2 sind die Sachgruppen der Investitionsrechnung aufgeführt. Das SRS hat dabei zwei Bezeichnungen angepasst («ausserordentliche Investitionsausgaben» statt «ausserordentliche Investitionen» [Bst. h] und «Übertragung immaterielle Anlagen in das Finanzvermögen» statt «Abgang immaterieller Sachgüter» [Bst. l]). Zudem gäbe es eine neue Position «Übertrag an Bilanz». Analog zu Artikel 6 Absatz 2 soll aber im Sinne der Verwesentlichung auf die Abbildung des Kontenrahmens HRM2 im Gesetz verzichtet werden. Die Festlegung und Nachführung des Musterkontenplans an die Entscheide des SRS soll stattdessen durch den Regierungsrat erfolgen (vgl. Art. 57 Abs. 3 E-FHG).

#### *Ziffer 2.2; Integrierter Aufgaben- und Finanzplan*

In der Kapitelüberschrift und in den nachfolgenden Artikeln 11–14 und 81 sowie in Artikel 3 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung soll der Begriff «Finanz- und Aufgabenplan» durch den heute verwendeten Begriff des «Integrierten Aufgaben- und Finanzplans» ersetzt werden.

Aufgrund einer entsprechenden Empfehlung im «Handbuch zur politischen Planung und Steuerung des Kantons Glarus» wurde das Zusammenspiel zwischen Legislatur- und Jahresplanung einerseits und der Finanz- und Aufgabenplanung (FAP) andererseits überdacht.

Im Sinne einer integrierten Planung sollte in der Finanz- und Aufgabenplanung auf die Legislaturziele und die Jahresplanung des Regierungsrates, aber auch weitere wichtige Ziele und Massnahmen der Departemente Bezug genommen werden und deren Umsetzung aufgezeigt werden. Um diese neue Sichtweise auszudrücken, wird seit dem Budget 2019 anstelle der bis dahin gebräuchlichen Bezeichnung «Budget 20XX; Finanz- und Aufgabenplan 20XX–20XX» analog zum Bund die Bezeichnung «Budget 20XX mit Integriertem Aufgaben- und Finanzplan 20XX–20XX» verwendet.

#### *Artikel 11; Zuständigkeiten und Verfahren*

*Absatz 1:* Der IAFP wird von der Exekutive erstellt. Er umfasst die dem Budget folgenden Jahre und dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen. Der IAFP ist nicht verbindlich.

Die Erfahrungen in den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass der IAFP zwar insgesamt ein hilfreiches Mittel ist, um die mittelfristige finanzielle Entwicklung des Kantons bzw. der Gemeinden abschätzen zu können und allfälligen Finanzierungsbedarf von Grossprojekten aufzuzeigen. Hingegen ist die Genauigkeit der prognostizierten Kostenentwicklungen in vielen Bereichen ungenügend. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass viele Entwicklungen nur schwer abschätzbar sind. Dies betrifft die Ertrags- (Steuerertrag, Anteile am Finanzausgleich und am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank) wie auch die Aufwandseite (gebundene Ausgaben, Übernahme von Bundesaufgaben). Andererseits fehlen in einer kleinen Verwaltung auch die personellen Ressourcen, um sich eingehend mit der finanziellen Planung über alle Bereiche hinweg auseinanderzusetzen. Eine Überprüfung und Begutachtung der langfristigen Finanzprognosen durch externe Fachleute oder Institutionen – wie vor allem in grösseren Kantonen üblich – erscheint aus finanziellen Gründen ebenfalls nicht als opportun, zudem ist auch deren Genauigkeit oftmals nicht wesentlich höher.

Das Verfahren zur Erstellung des IAFP soll daher vereinfacht werden, indem er neu nur für die auf das Budget folgenden drei statt vier Jahre zu erstellen ist. Zu Beginn einer Legislaturperiode stimmt er damit mit dem Legislaturprogramm überein. In den Folgejahren wird er im Sinne einer rollenden Planung jeweils weiterhin angepasst. Dies entspricht der Situation in vielen anderen Kantonen (u. a. ZH, LU, SZ, SH, SG, GR, AG, TG), in denen die Planungsperiode für den Finanzplan – entgegen der Empfehlung des Handbuchs zum HRM2 der Finanzdirektorenkonferenz – heute vier Jahre, d. h. ein Budgetjahr und drei Planjahre (1+3), anstatt fünf Jahre (1+4) beträgt.

*Absatz 2:* Die Kompetenz des Landrates zur Genehmigung des Finanzplans ist gemäss den Ausführungen zu Artikel 90 KV durch eine Kenntnisnahme zu ersetzen.

#### *Artikel 13; Gliederung*

Absatz 1 Satz 2 hält fest, dass für den IAFP die funktionale Gliederung massgebend ist. In der Praxis trifft diese Vorgabe weder für den Kanton noch die Gemeinden zu. Sie erstellen den IAFP nach der institutionellen Gliederung und der Artengliederung, wobei erstere massgebend ist. Die funktionale Gliederung dient hingegen hauptsächlich finanzstatistischen Zwecken. Absatz 1 soll daher angepasst werden, wobei sich der Wortlaut an den Änderungen zu Artikel 17 Absatz 1 orientiert. Absatz 2 kann in der Folge aufgehoben werden.

#### *Artikel 14; Inhalt*

Artikel 14 definiert den Inhalt des IAFP. Bis anhin beschränkte sich der IAFP auf die Inhalte gemäss den Buchstaben a–d. Da keine Planbilanz gemacht wurde, konnte auch keine Plan-geldflussrechnung (Bst. e) erstellt werden, aus welcher sich dann wiederum die Entwicklung des Finanzierungsbedarfs abschätzen (Bst. f) und die Finanzierungsmöglichkeiten aufzeigen liessen (Bst. g). Auch fehlte damit eine wichtige Grundlage, um die Entwicklung einzelner Finanzkennzahlen (Nettoverschuldungsquotient, Nettoschuld pro Einwohner und Bruttoverschuldungsanteil) aufzeigen zu können (Bst. h). Angesichts des beschränkten Nutzens und

der begrenzten personellen Ressourcen soll auch künftig auf die Umsetzung dieser Vorgaben verzichtet werden. Konsequenterweise sind diese Inhalte des IAFP daher im Gesetz zu streichen.

#### *Artikel 15; Zuständigkeiten und Verfahren*

*Absatz 1:* Im Sinne der Verwesentlichung soll in Absatz 1 pauschal von Budgetbehörde gesprochen werden, ohne diese zu nennen. Die Budgetbehörden von Kanton und Gemeinden sind bereits in der Kantonsverfassung geregelt (Art. 90 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 131 Abs. 1 Bst. f KV).

*Absatz 3:* Wie bereits bei den Erläuterungen zur Aufhebung von Artikel 62 Absatz 3 der Kantonsverfassung ausgeführt, soll künftig auf die Abbildung des Budgets im Memorial für die Landsgemeinde verzichtet werden. Absatz 3 ist daher aufzuheben.

#### *Artikel 17; Gliederung*

Die Budgets von Kanton und Gemeinden sind gemäss heutiger Praxis primär nach der institutionellen Gliederung eingeteilt (vgl. Erläuterungen zu Art. 13). Um die Vergleichbarkeit mit anderen Kantonen und Gemeinden zu gewährleisten, wird zudem auch die funktionale Gliederung erstellt. Letztere wird in der Regel aber nicht in Zusammenhang mit der Budgetgenehmigung veröffentlicht. Die Beschränkung auf den Kanton in Absatz 1 Satz 1 kann daher gestrichen und Absatz 2 aufgehoben werden.

Absatz 1 Satz 2 kann im Sinne der Verwesentlichung ebenfalls weggelassen werden. Der Grundsatz, wonach sich die Rechnungslegung nach HRM2 richtet, ist bereits in Artikel 57 Absatz 1 festgehalten.

#### *Artikel 18; Grundsätze*

Buchstabe e wird sprachlich an das MFHG angepasst.

#### *Artikel 19; Inhalt*

Absatz 2 soll im Sinne einer Anpassung an die heutige Praxis aufgehoben werden. Informationen zur Finanzierung sind im Budget ohnehin enthalten (Informationen zu den diversen Erträgen, Finanzierungsüberschüsse/-fehlbeträge). Die Verpflichtungskredite sind ebenfalls im Budget enthalten, jedoch nicht spezifisch als solche gekennzeichnet. Über den Stand der Verpflichtungskredite wird zudem jeweils im Rahmen der Jahresrechnung summarisch Bericht erstattet (Art. 28 Abs. 1 Bst. g).

In Absatz 3 soll im Sinne einer Präzisierung klargestellt werden, dass nur die wesentlichen und nicht alle Veränderungen gegenüber dem Vorjahr zu begründen sind. Beim Kanton macht der Regierungsrat den Departementen in den Budgetrichtlinien dabei jeweils die Vorgabe, Abweichungen von mehr als 5000 Franken bzw. bei Positionen über 100'000 Franken von 10 Prozent gegenüber der letzten Jahresrechnung zu kommentieren.

#### *Artikel 23; Inhalt*

Der Hinweis, wonach sich der Kontenrahmen der Bilanz (Abs. 2) sowie der Erfolgs- und Investitionsrechnung (Abs. 3) nach dem Kontenrahmen des HRM2 richtet, kann im Sinne der Verwesentlichung gestrichen werden. Der entsprechende Grundsatz ist in Artikel 57 Absatz 1 festgehalten.

#### *Artikel 25; Erfolgsrechnung*

*Absatz 2 Satz 1:* Die aufgeführten Bedingungen, damit Aufwand bzw. Ertrag als ausserordentlich gelten, müssen gemäss MFHG kumulativ erfüllt werden. Zudem muss der Betrag auch wesentlich sein.

*Absatz 2 Satz 2:* Die Einführung der finanzpolitischen Reserve bedingt den Verzicht auf die zusätzlichen Abschreibungen (s. Ziff. 4.1). Entsprechend ist der Hinweis auf die zusätzlichen Abschreibungen in Absatz 2 zu streichen. Da die finanzpolitische Reserve als ein spezielles

Reservekonto im Eigenkapital geführt wird, gelten Veränderungen als Einlagen in bzw. Entnahmen aus Eigenkapital und damit ebenfalls als ausserordentlicher Aufwand bzw. Ertrag.

#### *Artikel 26; Investitionsrechnung*

Die aufgeführten Bedingungen, damit Investitionsausgaben bzw. -einnahmen als ausserordentlich gelten, müssen gemäss MFHG kumulativ erfüllt werden. Zudem muss der Betrag auch wesentlich sein.

#### *Artikel 27; Geldflussrechnung*

Der Wortlaut von Artikel 27 soll an den überarbeiteten Artikel im MFHG angepasst werden. Inhaltliche Änderungen sind damit nicht verbunden.

#### *Artikel 31; Beteiligungsspiegel*

Im Anhang zur Jahresrechnung haben Kanton und Gemeinden im Beteiligungsspiegel die kapitalmässigen Beteiligungen und die Organisationen, die durch das Gemeinwesen massgeblich beeinflusst werden, aufzuführen. In Absatz 2 sind dabei die pro Organisation wiederzugebenden Informationen aufgeführt.

Soweit der Kanton und die Gemeinden den Beteiligungsspiegel bisher überhaupt eingeführt haben, beschränkt sich dieser jedoch auf die Angabe des Namens und der Rechtsform der Organisation (Bst. a), der Tätigkeit und der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben (Bst. b), des Gesamtkapitals der Organisation und des Anteils des Gemeinwesens (Bst. c) sowie des Anschaffungs- und Buchwertes der Beteiligung (Bst. d).

Die weiteren gesetzlich vorgesehenen Informationen (Bst. e–i) wurden hingegen nicht ausgewiesen, da die Erhebung derselben einen unverhältnismässigen Aufwand bedeuten würde und die entsprechenden Informationen in der Regel direkt in den Geschäftsberichten der jeweiligen Organisationen verfügbar sind. Bei verschiedenen Organisationen liegen zudem diese Informationen, insbesondere die Bilanz und die Erfolgsrechnung des letzten Jahres, zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Jahresrechnung durch den Regierungsrat bzw. den Gemeinderat noch gar nicht vor. Auf die Wiedergabe der Informationen gemäss den Buchstaben e–i im Beteiligungsspiegel ist daher – in Abweichung zum MFHG – zu verzichten.

#### *Artikel 32; Gewährleistungsspiegel*

Analog zum Beteiligungsspiegel (vgl. Art. 31) und entsprechend der heutigen Praxis soll auf die Angabe der detaillierten Informationen zu den einzelnen Verbindlichkeiten aus Ressourcengründen und aufgrund des geringen Nutzens verzichtet werden.

#### *Ziffer 2.5; Finanzpolitische Ziele und Steuerung*

Die Kapitelüberschrift wird aufgrund des neuen Artikels 34a allgemeiner gefasst.

#### *Artikel 34a; Finanzpolitische Reserve*

Eine finanzpolitische Reserve wird gebildet bzw. aufgelöst, um das Budget und die Jahresrechnung zu beeinflussen. (s. Ziff. 4.1). Eine Einlage ist dabei nur zulässig, wenn die Jahresrechnung einen Ertragsüberschuss aufweist. Die Einlagen sind folglich auf die Höhe des Ertragsüberschusses begrenzt, d. h. sie dürfen nicht zu einem Aufwandüberschuss führen. Entnahmen sind umgekehrt nur möglich, wenn die Jahresrechnung mit einem Aufwandüberschuss abschliesst. Die Entnahme ist dabei maximal im Umfang der vorhandenen Reserven möglich, d. h. die finanzpolitische Reserve darf nicht negativ sein. Eine Einlage bei einem Aufwandüberschuss bzw. eine Entnahme bei einem Ertragsüberschuss widerspricht dem Zweck der Ausgleichsreserve. Einlagen in die und Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve sind zu budgetieren. Über die effektive Höhe der Einlagen oder Entnahmen entscheidet die Budgetbehörde mit der Genehmigung des Budgets bzw. der Jahresrechnung.

### *Artikel 38; Ausgabenbewilligung*

Bei Buchstabe b werden die Änderungen der Artikel 40 und 41 nachvollzogen.

### *Artikel 40; Gebundene Ausgabe*

Der Begriff der «gesetzlich gebundenen Ausgabe» wird im ganzen Gesetz durch den kürzeren Begriff der «gebundenen Ausgabe» ersetzt. Es handelt sich dabei um eine sprachliche Anpassung. Wie Artikel 40 bereits heute festhält, kann eine Ausgabe auch gebunden sein, wenn dies nicht in einem Gesetz oder in einer Verordnung festgehalten ist. Der verkürzte Begriff der gebundenen Ausgabe wird zudem auch im MFHG und in anderen Kantonen verwendet. Auch wenn der Zusatz «gesetzlich» gestrichen wird, gilt zudem gemäss Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe a, dass die Ausgabe auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen muss.

Die Absätze 2 und 3, welche Ersatzanschaffungen und Gebäudearbeiten unter bestimmten Bedingungen als gebundene Ausgabe definieren, sollen zudem durch eine einfachere Regelung im neuen Absatz 1a ersetzt werden. Demnach würden sämtliche werterhaltenden Investitionen und Unterhaltsausgaben als gebunden gelten. Es handelt sich dabei um Ausgaben, die bestehende Vermögenswerte von Kanton oder Gemeinden in einem funktionsfähigen und dem bisherigen Zweck entsprechenden Zustand erhalten. Als nicht gebunden gelten hingegen weiterhin neue und wertvermehrnde Investitionen. Beispiele für entsprechende gebundene Ausgaben sind die Fassadensanierung der Kantonsschule oder Strassen- und Werkleitungssanierungen. Während der Regierungsrat die Fassadensanierung der Kantonsschule als solche gebundene Ausgabe qualifiziert hat und diese selber bewilligt hat, unterbreiten die Gemeinden hingegen den Gemeindeversammlungen oft noch Anträge für Verpflichtungskredite für Strassen- und Werkleitungssanierungen. Der Spielraum der Gemeindeversammlungen bei diesen Verpflichtungskrediten ist praktisch allerdings minimal. Soweit eine Strasse oder eine Werkleitung nämlich nicht aufgehoben werden soll, können die Investitionen allenfalls um einige wenige Jahre verschoben werden. Letztlich sind die Ausgaben aber früher oder später doch zwingend erforderlich, sofern die bisherigen Objekte in einem funktionsfähigen Zustand erhalten bleiben sollen. Entsprechend könnten die Gemeindeversammlungen künftig von solchen Geschäften ohne wesentlichen Entscheidungsspielraum für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entlastet werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber, dass Investitionen mit wesentlichem Entscheidungsspielraum weiterhin den zuständigen Behörden (Landsgemeinde, Landrat oder Gemeindeversammlung) zu unterbreiten sind.

### *Artikel 41; Entscheidungskompetenzen von kantonalen Verwaltungsbehörden*

Die in Artikel 41 enthaltenen Entscheidungskompetenzen von kantonalen Verwaltungseinheiten wurden an der Landsgemeinde 2006 in Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation 2006 eingeführt (s. Memorial für die Landsgemeinde 2006, § 8, S. 42). Sie regeln im Sinne einer Grundregel die Zuständigkeit zur Gewährung von finanziellen Leistungen, die durch Rechtssatz vorgesehen sind. Der Wortlaut ist allerdings sehr breit formuliert, sodass offenbleibt, ob mit dieser Regelung eine umfassende Delegation von Ausgabenkompetenzen von der Landsgemeinde und dem Landrat an den Regierungsrat bezweckt wird, ob nur bestimmte Ausgabenkompetenzen delegiert werden oder ob auch gebundene Ausgaben unter diese Bestimmung fallen. So kann Artikel 41 bspw. auch dahingehend interpretiert werden, dass über Beiträge an Spitäler, welche im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) und damit in einem Rechtssatz vorgesehen sind, der Regierungsrat entscheiden müsste. Eine solche Auslegung wäre jedoch praktisch nicht handhabbar und angesichts des nicht vorhandenen Spielraums auch nicht sinnvoll. Leider ist aber auch den damaligen Erläuterungen nicht zu entnehmen, welches Ziel mit Artikel 41 genau bezweckt wurde.

Aufgrund der Verweise von anderen Gesetzen, die in Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation 2006 angepasst wurden, kann jedoch vermutet werden, dass es sich um eine Delegation der Ausgabenkompetenzen im Einzelfall handeln sollte. So verweisen verschiedene Gesetze und Verordnungen auf «die gemäss dem Finanzhaushaltsrecht zuständige Behörde». Es handelt sich dabei um die folgenden Bestimmungen:

- Artikel 203 EG ZGB
- Artikel 15 Absatz 3 und 17 Gesetz über den Natur- und Heimatschutz
- Artikel 2 Absatz 5 Verordnung über die Verhütung und Vergütung von Wildschäden
- Artikel 6 Absatz 3 Verordnung über die Fuss- und Wanderwege
- Artikel 21 Verordnung zum Energiegesetz
- Artikel 5 Verordnung über die Gewährung von Kantons- und Gemeindebeiträgen im Bereich Denkmalpflege und Ortsbildschutz

Entsprechende Regelungen waren zudem auch in den zwischenzeitlich aufgehobenen Einführungsgesetzen zum Bundesgesetz über die Landwirtschaft und zum Bundesgesetz über den Wald sowie dem Beschluss über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kinderkrippen enthalten.

Bei den erwähnten Bestimmungen handelt es sich überwiegend um Rechtssätze, wonach ein Kantonsbeitrag möglich, aber nicht zwingend ist (Kann-Bestimmung). Dies würde finanzhaushaltsrechtlich einer gesetzlichen Grundlage (Art. 38 Abs. 1 Bst. a FHG), aber noch keiner Gebundenheit (Art. 38 Abs. 1 Bst. b FHG) entsprechen, weshalb ohne Delegation der Ausgabenkompetenz ein Verpflichtungskredit durch die gemäss Kantonsverfassung zuständige Behörde zu beschliessen wäre.

In Zusammenhang mit der vorliegenden Änderung des FHG soll Artikel 41 aufgrund seiner breiten Interpretationsmöglichkeiten aufgehoben werden. Die Verweise auf «die gemäss dem Finanzhaushaltsrecht zuständige Behörde» in den aufgeführten Gesetzen sollen im Rahmen der Nebenänderungen aufgehoben werden. Stattdessen soll – wie in zahlreichen anderen Gesetzen üblich (z. B. Art. 51 Abs. 4 Strassengesetz; Art. 22 Abs. 2 EG zum TSchG und TSG; Art. 22g Abs. 4 GesG, Art. 39 Abs. 4 SHG) – die Zuständigkeit des Regierungsrates für allfällige Kantonsbeiträge im Sinne einer Delegation der Ausgabenkompetenzen direkt in den Erlassen festgehalten werden. Die erforderlichen Anpassungen in den landrätlichen Verordnungen sollen dabei in Zusammenhang der im Nachgang an die Landsgemeinde geplanten Änderung der FHV durch den Landrat vorgenommen werden.

#### *Artikel 46; Abrechnung*

Dieser Artikel wird sowohl beim Kanton wie auch bei den Gemeinden nicht strikt umgesetzt. Zwar führen alle eine Verpflichtungskreditkontrolle (vgl. Art. 47), eine eigentliche Rechenschaftsablage pro Kredit findet aber mehrheitlich nicht statt. Ebenfalls wird bei Verpflichtungskrediten nur selten eine Zeitdauer angegeben, es kann daher auch nicht ermittelt werden, wann die Zeitdauer abgelaufen ist.

Der Artikel soll daher dahingehend präzisiert werden, dass die Abrechnung des Verpflichtungskredits der zuständigen Instanz unterbreitet werden muss. Dies kann bspw. im Rahmen der Jahresrechnung geschehen, indem die tatsächlichen Kosten dem bewilligten Kredit gegenübergestellt werden. Ausserdem wird der Fall der Berichterstattung, wenn nach Ablauf der Zeitdauer nicht mindestens die Hälfte umgesetzt ist, gestrichen.

#### *Artikel 47; Verpflichtungskreditkontrolle*

Die Buchhaltungssoftware (Abacus) lässt heute eine Erfassung der Verpflichtungskredite im Buchhaltungssystem selbst nicht zu. Kanton und Gemeinden müssen entsprechend die Verpflichtungskreditkontrolle ausserhalb des eigentlichen Buchhaltungssystems führen (z. B. im Excel). Absatz 1 soll daher an die heutigen technischen Möglichkeiten angepasst bzw. aufgehoben werden. Ob die Verpflichtungskreditkontrolle zentral durch die Finanzverwaltung und/oder dezentral durch die jeweiligen Verwaltungseinheiten geführt wird, ist den einzelnen Gemeinwesen zu überlassen. Im Anhang der Jahresrechnung ist aber alljährlich über den Stand der Verpflichtungskredite zu informieren (Art. 28 Abs. 1 Bst. g).

#### *Artikel 48; Zusatzkredit*

Absatz 3 ermöglicht in Fällen von zeitlicher Dringlichkeit, dass die Exekutive anstelle der eigentlich zuständigen finanzkompetenten Behörde über einen notwendigen Zusatzkredit befinden kann. Diese Bewilligung des Zusatzkredits bedarf aber zusätzlich der Zustimmung der

landrätlichen Finanzaufsichtskommission bzw. der Geschäftsprüfungskommission der Gemeinde. Das Erfordernis der doppelten Zustimmung verhindert jedoch eine klare Zuständigkeit. Auch gab es in der Vergangenheit Fälle, in denen sich die Geschäftsprüfungskommissionen für einen solchen Entscheid als nicht zuständig erachteten. Im Sinne einer klaren Zuständigkeit soll die Bewilligung eines Zusatzkredites in Fällen von zeitlicher Dringlichkeit – analog zu den Kreditüberschreitungen zum Budgetkredit (Art. 52 Abs. 1 FHG) – alleine der Exekutive übertragen werden. Die zeitliche Dringlichkeit ist dabei wie bisher restriktiv auszulegen. Für solche Entscheide gilt zudem auch Artikel 43 Gemeindegesetz, wonach dringliche Beschlüsse der Vorsteherschaft der Gemeindeversammlung unterbreitet werden müssen, wenn dies mindestens 100 Stimmberechtigte innert 14 Tagen, nachdem der Beschluss bekannt gemacht wurde, verlangen.

#### *Artikel 51; Nachtragskredit*

Die Entscheidkompetenzen über Nachtragskredite beim Kanton sollen vereinfacht, die Schwellenwerte erhöht werden (Abs. 3). Die Departemente sollen neu über Nachtragskredite bis 10'000 Franken (bisher 5000 Fr.) selber entscheiden können. Die Zuständigkeit des Regierungsrates wird von bisher 25'000–75'000 Franken auf seine Ausgabenkompetenz für einmalige frei bestimmbare Ausgaben gemäss der Kantonsverfassung (Art. 100 Abs. 1 Bst. b) von 200'000 Franken erhöht. Er kann demnach nicht nur wie bisher Verpflichtungen bis 200'000 Franken eingehen, sondern auch die entsprechenden Zahlungen freigeben. Die Erhöhungen erscheinen auch mit Blick auf die Kompetenzen der Gemeinderäte (Glarus Nord: bis 100'000 Fr.; Glarus: 10 % oder 75'000 Fr.; Glarus Süd: 50'000 Fr.) gerechtfertigt. Der Landrat bleibt schliesslich für alle Nachtragskredite über 200'000 Franken zuständig.

Im Sinne der im ganzen Gesetz angestrebten Gleichstellung der Judikative mit der Exekutive sollen das Obergericht bzw. das Verwaltungsgericht hinsichtlich Nachtragskrediten den Departementen und die Verwaltungskommission der Gerichte dem Regierungsrat explizit gleichgestellt werden. Diese Änderung entspricht der bisherigen Praxis und berücksichtigt, dass die Verwaltungskommission der Gerichte und nicht etwa die beiden oberen Gerichte auch über die Anstellung von Mitarbeitenden entscheidet.

Analog zu den Regelungen bei den Kreditüberschreitungen (Art. 52 Abs. 3) und den Kreditübertragungen (Art. 53 Abs. 4) soll im neuen Absatz 5 ausdrücklich festgehalten werden, dass der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat der Budgetbehörde über wesentliche Nachtragskredite anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung Bericht erstatten muss. Damit wird die Forderung der SVP aus der Vernehmlassung aufgenommen und die bisherige Praxis verankert. Die wesentlichen Nachtragskredite wurden nämlich bereits bisher im Anhang der Jahresrechnung sowie im Detailkommentar aufgeführt. Als wesentliche Nachtragskredite gelten beim Kanton dabei die Nachtragskredite in der Kompetenz von Regierungsrat und Landrat. Die Regelung berücksichtigt damit, dass die Departemente Nachtragskredite in ihrem Zuständigkeitsbereich oftmals auch formlos gutheissen. Bei den Gemeinden hängt die Wesentlichkeit weitgehend von der Ausgestaltung des Nachtragskreditverfahren (Abs. 4) ab.

#### *Artikel 54; Programmvereinbarungen mit dem Bund*

Mit dem Instrument der Programmvereinbarungen finanziert der Bund den Vollzugaufwand der Kantone bei Verbundaufgaben (Hauptstrassen, Lärmschutz mit Mineralölsteuererträgen, amtliche Vermessung, Natur- und Landschaftsschutz, Hochwasserschutz, Gewässerschutz, Natur- und Heimatschutz, Integration, Wald sowie Jagd und Fischerei) mit. Anstatt dass Einzelsubventionen gewährt werden, handeln Bund und Kanton einen Globalbeitrag für ein Programm aus, d. h. für ein koordiniertes, kohärentes Massnahmenpaket, welches sich in der Regel auf vier Jahre erstreckt. Die finanzielle Leistung des Bundes hängt von der Erreichung bestimmter Ziele, Erfolge und Wirkungen ab. Je nach Sachbereich verläuft die Trennlinie der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anders, womit aus fachlicher Sicht für jede Verbundaufgabe eine differenzierte Programmsteuerung notwendig ist.

Der Bund steuert die Programmvereinbarungen über vierjährige Rahmenkredite, die durch die eidgenössischen Räte zu verabschieden sind. Die Ausrichtung der jährlichen Bundesmittel steht unter dem Budgetvorbehalt des Parlaments.

Programmvereinbarungen stellen verwaltungsrechtliche Rechtsakte des Bundessubventionsrechts dar, d. h. in der Regel verwaltungsrechtliche Verträge gemäss den Artikeln 19–20a des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG). Im seltenen Fall von Anfechtung bzw. Verhandlungsmisserfolg wird der Inhalt einer Programmvereinbarung zu einer verwaltungsrechtlichen Verfügung gemäss den Artikeln 17 und 18 SuG. Programmvereinbarungen können keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten.

Die Möglichkeit des Bundes, den Inhalt von Programmvereinbarungen gegebenenfalls auch durch Verfügungen gemäss den Artikeln 17 und 18 SuG zu erlassen, weist auf ein Spannungsverhältnis zwischen Partnerschaftlichkeit und Verantwortlichkeit hin: Es ist der Bund, dem gemäss Artikel 49 Absatz 2 Bundesverfassung letztlich die Verantwortung für die Um- und Durchsetzung von Bundesrecht zukommt. Bei der Vereinbarung von Zielen in Programmvereinbarungen besteht folglich zuweilen nur ein beschränkter Verhandlungsspielraum, was von den Kantonen berücksichtigt werden muss.

Im Kanton Glarus ist gemäss Artikel 54 FHG der Regierungsrat für den Abschluss von Programmvereinbarungen zuständig. Diese Regelung ist insofern konsequent, als der Verhandlungsspielraum des Kantons beschränkt ist. Muss der Bund eine Verfügung erlassen, werden die durch den Kanton bereitzustellenden Finanzmittel zu gebundenen Ausgaben (Art. 40 Abs. 1 Bst. a). Insofern daher davon auszugehen ist, dass es sich bei den Ausgaben aufgrund von Programmvereinbarungen weitgehend um gebundene Ausgaben handelt, ist der Vorbehalt in Absatz 2 betreffend die verfassungsmässigen Ausgabenkompetenzen für frei bestimmbare Ausgaben obsolet und kann aufgehoben werden.

Würden die Programmvereinbarungen hingegen als freie Ausgaben qualifiziert – nur in seltenen Fällen erlässt der Bund eine Verfügung –, müsste streng genommen der Landrat, mehrheitlich aber die Landsgemeinde die entsprechenden Mittel als Rahmenkredit bewilligen. Dieses Vorgehen ist nicht praktikabel. Programmvereinbarungen regeln meist den Vollzug von Bundesvorgaben. Sie stellen das Ergebnis einer Verhandlung zwischen Bund und Kanton dar, die in einem zeitlich vernünftigen Rahmen zum Abschluss zu bringen ist. Landrat und Landsgemeinde kämen vielfach kaum umhin, das Verhandlungsergebnis lediglich zustimmend zu verabschieden. Der Bund hätte ferner – wie dargestellt – die Möglichkeit, eine Verfügung zu erlassen. Die entsprechenden Ausgaben wären spätestens dann als gebunden zu qualifizieren.

### *Ziffer 3.5; Spezialfinanzierungen und Fonds*

Der Titel des Unterkapitels wird um den Inhalt des neuen Artikels 55a ergänzt.

#### *Artikel 55; Spezialfinanzierungen*

Artikel 55 erhält eine Sachüberschrift, da sich der Titel des Unterkapitels erweitert hat und sich Artikel 55 nur auf die Spezialfinanzierungen bezieht.

#### *Artikel 55a; Fonds*

Im FHG und in der FHV fehlen bisher Bestimmungen über die Fonds. Im HRM2 werden Fonds oftmals zusammen mit den Spezialfinanzierungen genannt. Die Unterscheidung zwischen Spezialfinanzierung und Fonds ist aber nicht immer klar und auch im Handbuch HRM2 nicht geregelt. Auch der Kanton und die Gemeinden verstehen nicht immer das Gleiche darunter.

Die Spezialfinanzierungen sind eigene Rechnungskreise, welche separat abgeschlossen werden. Für Spezialfinanzierungen gelten dieselben Grundsätze wie für den allgemeinen Finanzhaushalt (steuerfinanzierter Haushalt). Sie decken ihren Aufwand für den Betrieb, den Unterhalt, die Verwaltung, die Abschreibungen und die Zinsen für das investierte Kapital mit dem Entgelt (Beiträge, Gebühren) für ihre erbrachten Leistungen. Die Betriebsgewinne oder -verluste von Spezialfinanzierungen werden auf Spezialfinanzierungskonten (Ausgleichskonten) im zweckgebundenen Eigenkapital vorgetragen. Die Spezialfinanzierungskonten stellen die betrieblichen Reserven der Spezialfinanzierung dar. Interne Verrechnungen und Verzinsungen zwischen dem allgemeinen und dem gebührenfinanzierten Haushalt sind konsequent

vorzunehmen (Vollkostenrechnung). Die Finanzierung der Betriebe über Steuererträge sowie Quersubventionierungen zwischen Betrieben sind unzulässig. Die Spezialfinanzierungen Wasser, Abwasser und Kehricht sind nach dem Kostendeckungs- und Verursacherprinzip zu führen.

Ein Fonds enthält aufgrund einer Rechtsgrundlage zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten, aber nicht zwingend öffentlichen Aufgabe. Für einen Fonds wird keine besondere Rechnung geführt. Im Gegensatz zur Spezialfinanzierung dürfen Aufgaben, welche aus Fonds finanziert werden, auch mit Mitteln ausserhalb des Fonds finanziert werden. Fonds sind deshalb nicht wie die Spezialfinanzierungen dafür geschaffen, die verursachergerechte Finanzierung einer Aufgabe zu gewährleisten, sondern sorgen dafür, dass die Fondsgelder einzig für den Fondszweck verwendet werden.

Mit Artikel 55a wird eine gesetzliche Grundlage für die Fonds geschaffen. Absatz 1 hält fest, dass Fonds entweder – wie die Spezialfinanzierungen – auf einer gesetzlichen Grundlage oder dann auf Basis Zahlungen Dritter mit Zweckbindung wie Legate, Schenkungen oder Stiftungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit errichtet werden. Damit wird auch klargestellt, dass die Bildung von Fonds, wie sie etwa in Zusammenhang mit dem Börsengang der Glarner Kantonalbank vorgenommen wurde, um künftige Rechnungsergebnisse zu verbessern, nicht zulässig sind, da keine entsprechende gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Auf eine solche finanzpolitische Steuerung über Fonds ist im Sinne des True and Fair View zu verzichten. Damit wird auch sichergestellt, dass die finanzpolitische Steuerung des Finanzhaushalts einzig über die finanzpolitische Reserve (Art. 34a E-FHG) erfolgt. Absatz 2 regelt zudem, dass Fonds wie Spezialfinanzierungen vorbehaltlich anderer gesetzlicher Bestimmungen zu verzinsen sind.

#### *Artikel 57; Rechnungslegungsstandards*

In einem neuen Absatz 3 wird festgehalten, dass der Regierungsrat ergänzende Ausführungsbestimmungen zur Rechnungslegung und den Musterkontenplan im «Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2» erlässt. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich bisher in den Artikeln 14 und 15 FHV. Letztere können im Nachgang zur Änderung des FHG aufgehoben werden.

#### *Artikel 60; Bewertungen des Fremdkapitals und des Finanzvermögens*

Eine systematische Neubewertung der übrigen Anlagen im Finanzvermögen soll von heute alle drei bis fünf auf alle fünf bis acht Jahre erhöht werden. Damit soll der Aufwand für diese in der Regel im Umfang beschränkten Wertberichtigungen reduziert und an die heutige Praxis angepasst werden. Damit werden auch die jährlichen Schwankungen in der Bewertung des Finanzvermögens reduziert.

Sollte bei einer Anlage eine dauerhafte Wertverminderung absehbar sein, käme zudem Absatz 3 zum Zuge und eine Wertberichtigung wäre bereits früher vorzunehmen.

#### *Artikel 61; Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens*

*Absatz 2:* Die Abschreibungsmethodik soll von der bisherigen degressiven Abschreibung auf eine lineare Abschreibung angepasst werden (vgl. Ziff. 4.2).

*Absatz 3:* Mit der Einführung der finanzpolitischen Reserve (Art. 34a E-FHG) sind die Regelungen betreffend zusätzliche Abschreibungen aufzuheben (s. Ziff. 4.1). Im Nachgang zur Änderung des FHG ist zudem Artikel 6 der Finanzhaushaltsverordnung aufzuheben.

#### *Artikel 62; Konsolidierungskreis*

Da Artikel 2 Absatz 5 aufgehoben wird, sind die zu konsolidierenden Institutionen neu in Absatz 1 aufzuführen. Die Institutionen bleiben grundsätzlich unverändert, einzig die Vorsteherschaften und Delegiertenversammlungen von Zweckverbänden müssen nicht mehr konsolidiert werden, da sie auch nicht mehr zwingend dem FHG unterstehen. Zudem wird der Begriff «Gerichtsverwaltung» durch den im revidierten GOG verwendeten Begriff «Verwaltung der Rechtspflege» ersetzt.

### *Artikel 63; Konsolidierungsmethode*

In Absatz 1 ist der Verweis auf die Institutionen analog zu den Ausführungen zu Artikel 62 anzupassen.

Falls eine umfassendere Konsolidierung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie weiterer Behörden und Organisationen gemäss Artikel 62 Absatz 2 vorgenommen wird, soll dies nicht einzig nach der Methode der Vollkonsolidierung, sondern auch nach weiteren anerkannten Methoden wie der Quotenkonsolidierung oder der Equity-Bewertung möglich sein (Abs. 2).

### *Artikel 72; Kosten- und Leistungsrechnung*

Eine verwaltungsweite Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung würde einen unverhältnismässigen Mehraufwand für die Verwaltungen von Kanton und Gemeinden verursachen, ohne dass diesem ein entsprechender Nutzen gegenüberstehen würde. Selbst bei einer Ausgestaltung als Basisvariante, wie sie im Memorial für die Landsgemeinde 2009 (§ 15, S. 179) beschrieben ist, wären viele Umsetzungsfragen offen. Die Pflicht der Verwaltungseinheiten zur Führung einer bedürfnisgerechten Kosten- und Leistungsrechnung soll deshalb durch eine Kann-Formulierung ersetzt werden. Diese erlaubt es den Verwaltungseinheiten, bei Bedarf eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen, verpflichtet sie aber nicht dazu. Eine Ausnahme bilden weiterhin allfällige Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget, die zwingend eine Kosten- und Leistungsrechnung nach Produktgruppen führen müssen.

### *Artikel 79; Regierungsrat und Gemeinderat*

Da der Landrat den IAFP neu nur zur Kenntnis nehmen und nicht mehr genehmigen soll (s. Erläuterungen zu Art. 90 KV), ist der Regierungsrat für den IAFP abschliessend und nicht mehr bloss für die Erstellung des Entwurfs zuständig. Absatz 1 Buchstabe e ist entsprechend anzupassen.

### *Artikel 81; Verwaltungseinheiten*

Der Begriff Finanz- und Aufgabenplan wird durch den IAFP gemäss den Ausführungen zu Ziffer 2.2 ersetzt. Zudem wird der Begriff «Gerichtsverwaltung» durch den im revidierten GOG verwendeten Begriff «Verwaltung der Rechtspflege» ersetzt.

### *Artikel 98a; Übergangsbestimmung zur Änderung vom .....*

*Absatz 1:* Die Änderung des FHG soll genutzt werden, um die Auflösung der geäußerten Aufwertungs- und Neubewertungsreserven zu regeln. Mit Umstellung auf das HRM2 waren die stillen Reserven aufzulösen, d. h. das Finanzvermögen auf Basis der Verkehrswerte aufzuwerten, die Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen neu zu bewerten und die Darlehen und Beteiligungen/Grundkapitalien im Verwaltungsvermögen zum tatsächlichen Wert zu bilanzieren. Die durch die Neubewertungen entstandenen Differenzen waren erfolgsneutral auf die Neubewertungsreserven Finanzvermögen bzw. Aufwertungsreserven Verwaltungsvermögen zu buchen. Sie sind in der Bilanz dem Eigenkapital zugeordnet, werden aber gesondert ausgewiesen. Dies führte beim Kanton wie bei den Gemeinden zu wesentlich höheren Vermögenswerten.

**Tabelle 7. Aufwertungs-, Neubewertungs- und Steuerreserven von Kanton und Gemeinden per 31. Dezember 2020**

<i>in Mio. Fr.</i>	<i>Kanton</i>	<i>Glarus Nord</i>	<i>Glarus</i>	<i>Glarus Süd</i>
Aufwertungsreserve VV	34,6	13,1	11,4	15,1
Neubewertungsreserve FV	139,3	22,0	8,5	27,0
Steuerreserven	33,3	0,0	0,0	0,0
Total	207,1	35,2	19,9	42,2

Das HRM2-Handbuch empfiehlt, den Saldo der Neubewertungsreserve für zukünftige Wertberichtigungen des Finanzvermögens und die Aufwertungsreserven zur Verminderung der durch das aufgewertete Verwaltungsvermögen erhöhten Abschreibungen zu verwenden. In der Folge wurde mit der Fachempfehlung Nr. 19 vom 24. Juni 2010 des SRS die Empfehlung insofern geändert, als bereits im Übergangsjahr zum HRM2 die Neubewertungsreserve per 31. Dezember aufzulösen war. Nachfolgende Wertberichtigungen des Finanzvermögens wären dann, ohne entsprechende Entnahmen aus der Neubewertungsreserve, immer erfolgswirksam zu buchen gewesen. Hingegen gelangte die interkantonale Koordinationsgruppe HRM2 der KKAG zur Auffassung, dass es in einer Übergangsphase angezeigt war, die Empfehlungen des SRS erst in einer späteren Phase umzusetzen. Erhebungen im Kanton Bern hätten gezeigt und würden auch in anderen Kantonen bestätigt, dass sich durch die Neubewertung bzw. durch die Auflösung der stillen Reserven die Vermögenslage jeweils stark verbessert. Werden diese im Sinne der Auslegung des SRS noch im gleichen Jahr zum Eigenkapital geschlagen und nicht mehr separat ausgewiesen, so würden daraus u. a. falsche Anreize aus eventuell überhöhtem Eigenkapital für Steuerfussreduktionen gemacht. Solche seien aber zumindest in der Übergangsphase nicht angezeigt, da sich die Auswirkungen des neuen Modells erst verzögert zeigten und damit erst noch Erfahrungen gesammelt werden müssten.

Das FHG ist im Kanton Glarus seit dem Jahr 2011 in Kraft, die Übergangsphase nach Einführung von HRM2 abgeschlossen. Mit den anstehenden Änderungen des FHG ist auch eine einheitliche Auflösung der Neubewertungs- und Aufwertungsreserven für den Kanton und die Gemeinden zu bestimmen. Es bietet sich eine Auflösung der Neubewertungs- und Aufwertungsreserven sowie auf Kantonsebene auch der Steuerreserven zugunsten der neuen finanzpolitischen Reserve an. Damit erhalten Kanton und Gemeinden eine Anfangsausstattung für die finanzpolitische Reserve, die sie bei allfälligen Aufwandüberschüssen verwenden können. Die Auflösung erfolgt dabei per 1. Januar 2023. Kanton und Gemeinden können bis dahin, sofern nötig, noch eine Bereinigung der entsprechenden Bilanzpositionen vornehmen.

*Absatz 2:* Als Folge des Wechsels bei der Abschreibungsmethode ist der Umgang mit den kumulierten zusätzlichen Abschreibungen in der Bilanz zu klären. Diese sollen gemäss dem Vorschlag mit dem Buchwert der entsprechenden Objekte verrechnet werden. Der resultierende neue Anlagewert entspricht dem bisherigen Nettobuchwert, auf welchem auch die Abschreibungen erfolgt sind.

*Absatz 3:* Wie unter Ziffer 4.2 ausgeführt, sollen die einzelnen Objekte bei einem Wechsel der Abschreibungsmethode grundsätzlich ausgehend von ihrem Restbuchwert über die restliche Nutzungsdauer einfach linear statt degressiv abgeschrieben werden.

*Absatz 4:* Vereinzelt, insbesondere bei Investitionsbeiträgen, wurden bisher jedoch die Investitionskosten nicht einzelnen Objekten zugeordnet, sondern in der Anlagebuchhaltung aufsummiert und dann jeweils vom Restbuchwert abgeschrieben. Die restliche Nutzungsdauer lässt sich bei diesen Positionen kaum bzw. oft nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand erheben. Diese Objekte sollen analog der Lösung für die Gemeinden im Kanton Bern innert acht bis sechzehn Jahren von ihrem Restbuchwert linear abgeschrieben werden. Bei einer kürzeren Nutzungsdauer gilt diese als Höchstwert.

### **6.3. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung**

#### *Artikel 3; Planung; Legislaturprogramm*

Der Begriff Finanzplanung wird durch den Begriff «IAFP» gemäss den Ausführungen zum Unterkapitel 2.2 des FHG ersetzt.

#### **6.4. Gemeindegesetz**

##### *Artikel 14; Öffentlich-rechtliche Korporationen*

Es wird festgehalten, dass für die Rechnungslegung von öffentlich-rechtlichen Korporationen die Bestimmungen des Obligationenrechts (OR) und nicht des FHG gelten (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 E-FHG).

#### **6.5. Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus**

##### *Artikel 37*

Es wird festgehalten, dass für die Rechnungslegung von privatrechtlichen Korporationen die Bestimmungen des OR und nicht des FHG gelten (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 E-FHG).

##### *Artikel 203*

Da Artikel 41 FHG aufgehoben wird, ist die Zuständigkeit des Regierungsrates für die Zusprechung von Kantonsbeiträgen bei ausserordentlich hohen Sicherungsarbeiten in Artikel 203 zu verankern.

#### **6.6. Gesetz über den Natur- und Heimatschutz**

Da Artikel 41 FHG aufgehoben wird, ist die Zuständigkeit des Regierungsrates (ab 25'000 Fr.) bzw. des zuständigen Departements (bis 25'000 Fr.) für die Zusprechung von Kantonsbeiträgen in den Artikeln 15 und 17 zu verankern.

#### **6.7. Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus**

##### *Artikel 11*

Es wird klargestellt, dass für die Rechnungslegung der Glarnersach anerkannte Standards und Regeln gelten. Im Vollzugsreglement zum SachVG soll dabei im Nachgang zur Gesetzesänderung der aktuell geltende Standard Swiss GAAP FER 41 verankert werden. Die Bestimmungen des FHG werden als nicht anwendbar erklärt (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 E-FHG).

#### **6.8. Steuergesetz**

##### *Artikel 129; Zweck der Bausteuer*

Es wird klargestellt, dass eine Bausteuer ausschliesslich für grosse frei bestimmbare Bauvorhaben erhoben werden kann. Eine Erhebung der Bausteuer für gebundene Bauvorhaben wie den Entwässerungsstollen Braunwald soll hingegen nicht möglich sein. Gebundene Ausgaben, bei denen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht entscheiden können, ob sie realisiert werden sollen oder nicht, sind folglich zwingend mit dem ordentlichen Steuerertrag zu finanzieren. Damit wird sichergestellt, dass die Bausteuer ihren ursprünglichen Zweck als «Preis» für ein grosses frei bestimmbares Bauvorhaben, wie es in der Vergangenheit gängige Praxis war, behält. Mit dem Wechsel von der degressiven auf die lineare Abschreibungsmethode entfällt zudem das Argument, wonach Bauvorhaben, die nicht mittels Bausteuerzuschlag finanziert werden, die Erfolgsrechnung in den ersten Jahren übermässig belasten.

Mit dieser Änderung sowie dem Wechsel der Abschreibungsmethode wird auch den Bedenken der landrätlichen Finanzaufsichtskommission Rechnung getragen, welche diese in ihrem Mitbericht zum freier Kantonsbeitrag über maximal 1'622'500 Franken für den Entwässerungsstollen Braunwald vom 23. September 2020 geäussert hat.

#### *Artikel 206a; Zweck der Bausteuer*

Analog zur kantonalen (vgl. Art. 129 StG) soll auch die kommunale Bausteuer nur für grosse, frei bestimmbare Bauvorhaben erhoben werden dürfen.

### **6.9. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung**

#### *Artikel 3; Aufsicht*

Es wird klargestellt, dass für die Rechnungslegung der IV-Stelle Glarus die Bundesvorschriften und nicht das FHG gelten (vgl. Erläuterungen zu Art. 2 FHG).

### **6.10. Inkrafttreten**

Die Änderungen sollen zeitnah in Kraft treten und bereits für die neue Legislatur 2023–2026 gelten. Sie sollen folglich erstmals bereits für das Budget 2023 mit IAFP 2024–2026 und die Jahresrechnung 2023 wirksam sein. Die Bestimmungen zum Budget und IAFP sind daher bereits per 1. Juli 2022, die übrigen Bestimmungen per 1. Januar 2023 in Kraft zu setzen.

Die rasche Inkraftsetzung bedingt, dass dem Landrat möglichst unmittelbar nach der Annahme des FHG durch die Landsgemeinde die Änderung der FHV unterbreitet werden kann (vgl. Ziff. 7), damit die Budgets von Kanton und Gemeinden auf den neuen Abschreibungssätzen und Zinssätzen basieren können.

## **7. Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden**

Im Nachgang zur Änderung des FHG ist auch die FHV anzupassen. Dies betrifft insbesondere die Abschreibungssätze (Art. 4), welche an die lineare Abschreibungsmethode angepasst werden müssen. Daneben sind aber auch die Verzinsung der Spezialfinanzierungen und neu der Fonds (Art. 3) und die Handhabung der Bausteuer (Art. 7) zu überprüfen sowie die Änderungen betreffend die Aufhebung der zusätzlichen Abschreibungen (Art. 6), der Konsolidierung (Art. 8), der Vorfinanzierungen (Art. 9–12) und zum Handbuch (Art. 14) und Musterkontoplan (Art. 15) nachzuvollziehen.

## **8. Finanzielle Auswirkungen**

Die Änderungen haben keine direkten finanziellen Auswirkungen. Würde hingegen auf die diversen administrativen Vereinfachungen verzichtet, würden die Finanzverwaltungen von Kanton und Gemeinden zusätzlich personelle Ressourcen für eine gesetzeskonforme Umsetzung des FHG benötigen.

## **9. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Verfassungsänderung und der beiliegenden Gesetzesänderung zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.*

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

**Im Namen des Regierungsrates**

*Marianne Lienhard, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE Kantonsverfassung
- Synopse Kantonsverfassung
- SBE Finanzhaushaltgesetz
- Synopse Finanzhaushaltgesetz