

An den Landrat

---

Glarus, 13. Januar 2016

**Bericht zur Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Finanzen und Steuern behandelte die Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden an ihren Sitzungen vom 21. Dezember 2015 und 13. Januar 2016 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Roland Goethe

Mitglieder: LR Hans Luchsinger, Nidfurn  
LR Karl Stadler, Schwändi  
LR Vreni Reithebuech, Linthal  
LR Jacques Marti, Sool  
LR Luca Rimini, Oberurnen (am 21.12.2015)  
LR Christian Marti, Glarus  
LR Thomas Tschudi, Näfels  
LR Beat Noser, Oberurnen (am 13.1.2016)  
LR Bruno Gallati, Näfels (Ersatzmitglied, am 21.12.2015)  
LR Beny Landolt (Ersatzmitglied, am 13.1.2016)

Entschuldigt: LR Beat Noser, Oberurnen (am 21.12.2015)  
LR Luca Rimini, Oberurnen (am 13.1.2016)

An den Sitzungen nahmen weiter teil:

- LS Rolf Widmer, Departementsvorsteher Finanzen und Gesundheit
- Samuel Baumgartner, Departementssekretär Finanzen und Gesundheit (am 21.12.2015)
- Brigitte Menzi, Sekretärin Departement Finanzen und Gesundheit

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

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Antrag LR
- SBE
- Synopse
- Auswertung Vernehmlassung

## 1. Grundsätzliches

Die Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) hat drei Schwerpunkte:

1. *Ausgabenbremse*: Der Kanton konnte in der Vergangenheit gute Rechnungsabschlüsse verzeichnen. Diese haben allerdings das starke Ausgabenwachstum, insbesondere beim Personal- und Transferaufwand, kaschiert. Der Regierungsrat hatte daher in seiner Legislaturplanung die Einführung einer Ausgabenbremse als Legislaturziel definiert. Die Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des FHG enthielt daher auch eine Ausgabenbremse in der Kantonsverfassung. Diese sah vor, dass Beschlüsse, die zu Mehrausgaben führen, der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Landrates bedürfen. Letztlich verzichtete der Regierungsrat aber auf eine Ausgabenbremse, da der Kanton Glarus bereits mehrere funktionierende Fiskalinstrumente kennt, die Auswirkungen der Ausgabenbremse wohl nur präventiv gewesen wären und die demokratische Diskussion nicht behindert werden sollte. Zudem zeigte die Vernehmlassung, dass die Ausgabenbremse von vielen Teilnehmern sehr kritisch beurteilt wurde.
2. *Finanzpolitische Reserve*: Die zusätzlichen Abschreibungen sollen durch eine finanzpolitische Reserve abgelöst werden. Während die zusätzlichen Abschreibungen nur eine Glättung von positiven Ergebnissen der Jahresrechnung ermöglichen, können mit einer finanzpolitischen Reserve auch Aufwandüberschüsse geglättet werden. Auch das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) bevorzugt grundsätzlich das Instrument der finanzpolitischen Reserve gegenüber den zusätzlichen Abschreibungen.
3. *Wertberichtigungen im Finanzvermögen*: Wertberichtigungen im Finanzvermögen sollen neu über die Bilanz vorgenommen werden und in der Erfolgsrechnung erfolgsneutral verbucht werden. Die heutige Regelung ist für viele Stimmbürger wenig verständlich, wie der Jahresabschluss 2014 mit einer Marktwertanpassung der Aktien der GLKB im Umfang von 15,5 Millionen Franken zeigte. Die vorgeschlagene Regelung wird bereits heute bei der Verbuchung der Wertberichtigungen aus der Heimfallverzichtsabteilung der KLL praktiziert. Der Vorschlag widerspricht zwar dem Prinzip des True and Fair View von HRM2, allerdings ist auch die heutige Verbuchungsmethode, bei der die Anteile eines Unternehmens im Verwaltungsvermögen anders als diejenigen im Finanzvermögen verbucht werden, inkonsistent und nur begrenzt transparent.

Schliesslich wurden verschiedene kleinere Änderungen im FHG vorgenommen. Neu soll der Finanz- und Aufgabenplan nur zur Kenntnis genommen und nicht mehr genehmigt werden. Die Unterscheidung von Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen soll einfacher werden. Bei Programmvereinbarungen soll der Budgetvorbehalt des Landrates aufgehoben werden.

## 2. Eintreten

Die Kommission diskutiert intensiv, ob der Regierungsrat die Gemeinden bei der Erarbeitung der Vorlage genügend miteinbezogen habe. Da die Vorlage grosse Auswirkungen auf die Gemeinden hat und zudem keine Dringlichkeit bestand, wäre nach Ansicht verschiedener Kommissionsmitglieder ein stärkerer Einbezug der Gemeinden z. B. in Form einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Kanton und Gemeinden angezeigt gewesen. Mit nur noch drei Gemeinden agieren Kanton und Gemeinden auf Augenhöhe. Sie wären daher bei Vorlagen, die sie stark betreffen, besser einzubeziehen. Es besteht die Gefahr, dass im Landrat so vor allem über das Vorgehen und nicht den Inhalt der Vorlage debattiert wird.

Dem wird entgegnet, dass das vom Regierungsrat gewählte Vorgehen dem ordentlichen Gesetzgebungsprozess entsprach. Ein über das Vernehmlassungsverfahren hinausgehender Einbezug der Gemeinden widerspräche den bisherigen Gepflogenheiten und wäre ein Präjudiz auch für andere Vorlagen. Auch die Kantone werden bei Vorlagen des Bundes nicht verstärkt einbezogen, auch wenn vor allem sie deren Auswirkungen tragen müssen. Die inhaltlichen Anliegen der Gemeinden wurden vom Regierungsrat nach der Vernehmlassung

zudem teilweise aufgenommen und berücksichtigt. Ebenfalls wurden die Gemeinden durch die Mitglieder der Handbuchkommission über den Prozess und die in der Gesetzesänderung angedachten Hauptthemen informiert.

Ein Mitglied stellt den Antrag auf Eintreten und Rückweisung an den Regierungsrat.

#### **Abstimmung**

Die Kommission tritt mit 8 Stimmen und 1 Enthaltung auf die Vorlage ein.

Es werden zwei Anträge auf Rückweisung gestellt: Einerseits soll der Regierungsrat beauftragt werden, die Änderung des FHG in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der Gemeinden und der HRM2-Handbuchkommission nochmals zu diskutieren. Diese Zusatzschleife sei notwendig, damit der „formelle Mangel“ der Vorlage behoben werden könne.

Andererseits soll der Regierungsrat beauftragt werden nochmals eine Ausgabenbremse zu prüfen. Denkbar sei insbesondere eine Ausgabenbremse für den Personalaufwand, da der Landrat und nicht die Landsgemeinde für die Bereitstellung der finanziellen Mittel für neue Stellen zuständig ist.

Gegen die Rückweisung wird angeführt, dass auch bei einer Zusatzschleife keine Einigkeit zwischen Kanton, Gemeinden und der HRM2-Handbuchkommission zu erwarten sei und die inhaltliche Diskussion trotzdem in der Kommission geführt werden müsse. Auch von einer erneuten Prüfung einer Ausgabenbremse sei nicht allzu viel zu erwarten. Der Regierungsrat habe sich bereits intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt.

Eine Möglichkeit sei zudem auch eine Teilrückweisung von einzelnen Punkten oder der Beizug von Vertretern der Gemeinde und der Handbuchkommission an einer nächsten Sitzung.

#### **Abstimmung**

In einer Eventualabstimmung stimmt die Kommission mit 5 zu 3 Stimmen für eine Rückweisung mit dem Auftrag eine Ausgabenbremse nochmals zu prüfen gegenüber einer Rückweisung mit dem Auftrag die Gemeinden und die Handbuchkommission einzubeziehen.

Schliesslich stimmt die Kommission mit 4 zu 2 Stimmen für eine Beratung der Vorlage und gegen eine Rückweisung.

### **3. Detailberatung**

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

##### *Artikel 31 Absatz 2; Beteiligungsspiegel*

Ein Mitglied beantragt auf die Änderung zu verzichten. Die Informationen im Beteiligungsspiegel, insbesondere zu Beteiligungen der Organisation (Bst. f), den Zahlungsströmen zwischen Gemeinwesen und Organisation (Bst. g) und die Aussagen zu spezifischen Risiken (Bst. h) seien für eine transparente Beurteilung der Beteiligungen wichtig.

Es wird entgegnet, dass hier zwischen Transparenz und dem damit verbundenen Aufwand abzuwägen ist. Sollen alle Informationen transparent ausgewiesen werden, bedingt dies einen zusätzlichen personellen Aufwand, der in keinem Verhältnis zum erzielten Nutzen liegt. Zudem hätten Kanton und Gemeinden bei ihren Beteiligungen in der Regel über ihren Anteil am Gesamtkapital der Organisation hinaus kaum finanzielle Verpflichtungen zu befürchten.

#### **Abstimmung**

Die Kommission beschliesst mit 5 zu 4 Stimmen, die Buchstaben f und g zu belassen. Die Buchstaben e, h und i sollen hingegen wie vom Regierungsrat beantragt aufgehoben werden.

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

Ein Mitglied beantragt auf die finanzpolitische Reserve wie auch die zusätzlichen Abschreibungen zu verzichten. Beide Instrumente verstossen gegen das Prinzip des True and Fair View. Sie sollen eine Glättung der Erfolgsrechnung ermöglichen. Damit wolle die öffentliche Hand den Spardruck aufrechterhalten oder die Bürger beruhigen. Die öffentliche Hand habe aber keinen Druck immer ausgeglichene Ergebnisse zu präsentieren. Sie kann sich erlauben das tatsächliche Ergebnis gegenüber den Stimmbürgern transparent auszuweisen. Auch andere Kantone wie Graubünden verzichten auf diese Instrumente.

Ein anderes Mitglied beantragt auf die finanzpolitische Reserve zu verzichten, aber die zusätzlichen Abschreibungen beizubehalten. Grundsätzlich sei das Prinzip des True and Fair View begrüssenswert. Die zusätzlichen Abschreibungen entsprächen aber dem Vorsichtsprinzip. Sie seien daher aus Sicht der kommenden Generationen zu bevorzugen und funktionieren heute gut. Eine Glättung der Erfolgsrechnung vermindert deren Aussagekraft und führt dazu, dass nur „Finanzprofis“ die Erfolgsrechnung beurteilen können.

Für eine finanzpolitische Reserve wird vor allem das Ziel des mittelfristigen Haushaltgleichgewichts angeführt. Anders als bei den zusätzlichen Abschreibungen kann auf die finanzpolitische Reserve auch bei schlechten Jahresergebnissen zurückgegriffen werden, was eine mittelfristig stabile Fiskalpolitik ermöglicht. Eine stabilitätsorientierte mittelfristige Fiskalpolitik gibt der Bevölkerung und den Investoren Sicherheit. Der Kanton Glarus hat mit einer finanzpolitischen Reserve in der Vergangenheit gute Erfahrungen gemacht. Ein Verzicht auf diese Instrumente führe zu kurzfristigem Denken und nicht erwünschtem politischen Aktivismus (Steuererhöhungen/-senkungen, Sparprogramme). Auch mit einer finanzpolitischen Reserve ist das „tatsächliche“ Ergebnis der Jahresrechnung zudem auf der ersten Stufe der Erfolgsrechnung sichtbar. Schliesslich könnte neu die Budgetbehörde über die Äufnung bzw. Entnahme der finanzpolitischen Reserve befinden, was die Transparenz gegenüber den zusätzlichen Abschreibungen erhöht.

#### **Abstimmung**

In einer Eventualabstimmung stimmt die Kommission mit 5 zu 2 Stimmen für einen Verzicht auf die finanzpolitische Reserve und die Beibehaltung der zusätzlichen Abschreibungen gegenüber einem Verzicht auf eine finanzpolitische Reserve und die zusätzlichen Abschreibungen.

Schliesslich stimmt die Kommission mit 6 zu 2 Stimmen für eine Beibehaltung der zusätzlichen Abschreibungen und gegen eine finanzpolitische Reserve.

Die Streichung der zusätzlichen Abschreibungen in Artikel 25 Absatz 2 und in 61 Absatz 3 FHG sowie Artikel 98a FHG sind damit hinfällig.

#### *Artikel 52; Kreditüberschreitung*

Die Bedingungen für eine Kreditüberschreitung in Artikel 52 Absatz 1 gelten einzeln und nicht kumulativ.

Es wird zudem die Frage gestellt, ob der Regierungsrat bzw. Gemeinderat aufgrund von Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe d FHG theoretisch seine Ausgabenkompetenzen bei freien Ausgaben verdoppeln könnte. Dies ist nach Interpretation des Regierungsrates nicht der Fall, da dem Regierungsrat bzw. Gemeinderat die rechtliche Grundlage für einen solchen Beschluss fehlt bzw. er damit seine Finanzkompetenzen umgehen würde. Bei freien Ausgaben in der Kompetenz des Regierungsrates bzw. des Gemeinderates bildet die Limite gemäss Kantonsverfassung bzw. Gemeindeordnung eine Höchstgrenze.

#### *Artikel 54*

Mit dem Instrument der Programmvereinbarungen finanziert der Bund den Vollzugaufwand der Kantone bei Verbundaufgaben. Die entsprechenden Aufwände bei Bund und Kantonen stehen in der Regel unter einem Budgetvorbehalt. Wenn der Kanton das Bundesrecht nicht

umsetzt, kann der Bund aber auch verfügen, dass der Kanton diese Aufgabe vollziehen und finanzieren muss. Es besteht daher nur ein kleiner effektiver Handlungsspielraum des Kantons. Konsequenterweise ist daher der Vorbehalt der verfassungsmässigen Ausgabenkompetenzen zu streichen, zumal die meisten Programmvereinbarungen Ausgaben von über 200'000 Franken wiederkehrend bewirken und demnach der Landsgemeinde vorgelegt werden müssten, was aber kaum praktikabel ist.

#### **Abstimmung**

Ein Antrag Absatz 2 nicht aufzuheben wird mit 7 zu 2 Stimmen abgelehnt.

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

Ein Mitglied beantragt eine Rückweisung dieser Änderung mit dem Auftrag, die Änderung mit den Gemeinden vertieft abzuklären. Andere Kantone (BE) würden evtl. eine mögliche Lösung bereits kennen.

Es wird daraufhin gewiesen, dass die Wertberichtigungen auch zukünftig in der Erfolgsrechnung ausgewiesen werden. Analog zur Heimfallverzichtsabgeltung KLL würden sie einfach mit einer Einlage ins bzw. einer Entnahme aus dem Eigenkapital neutralisiert. Der Wert der Beteiligungen ist zudem im Beteiligungsspiegel und in der Bilanz ersichtlich. Auch die Kennzahl Nettovermögen pro Einwohner würde eine Veränderung der Buchwerte anzeigen.

#### **Abstimmung**

Die Kommission lehnt eine Rückweisung mit 5 zu 4 Stimmen ab.

Ein Mitglied stellt den Antrag Artikel 60 Absatz 4 zu streichen. Die vorgeschlagene Regelung verstosse gegen das Prinzip des True and Fair View. Die Schwankungen im Finanzvermögen seien transparent auszuweisen. Den Anhang lese ohnehin kaum jemand.

Wie bei der politischen Reserve führt auch diese Änderung zu einer Glättung der Erfolgsrechnung und damit einer mittelfristigen Sichtweise. Wie die Debatte im Landrat zur Jahresrechnung 2014 gezeigt hat, stösst die aktuelle Regelung auf wenig Verständnis. Zudem sei die geltende Regelung auch insofern wenig konsequent, als die Anteile eines Unternehmens im Verwaltungs- und Finanzvermögen heute unterschiedlich bewertet werden. Diese unterschiedliche Bewertung würde allerdings auch mit der Änderung beibehalten.

#### **Abstimmung**

Die Kommission lehnt den Streichungsantrag mit 7 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

#### *Artikel 80; Departement und zuständiges Organ der Gemeinde*

Ein Mitglied beantragt auf die Änderung von Absatz 1 Buchstabe d zu verzichten. Es gelte die Kompetenzausweitung des Departements zu verhindern. Ansonsten könnte das Departement bspw. darüber entscheiden, die Beteiligung an der GLKB über der gesetzlichen Mindestbeteiligung zu veräussern.

#### **Abstimmung**

Die Kommission lehnt die Änderung von Artikel 80 Absatz 1 Buchstabe d mit 7 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

### **3.2. Verfassung des Kantons Glarus**

#### *Artikel 90; Finanzbefugnisse*

Ein Mitglied beantragt die Genehmigung des Finanzplans beizubehalten. In den letzten Jahren fand eine zunehmende Delegation von Kompetenzen des Landrates an den Regierungsrat statt. Eine weitere Schwächung des Landrates soll vermieden werden.

Die Diskussion über die Frage, ob der Finanzplan vom Landrat genehmigt oder bloss zur Kenntnis genommen werden müsse, ist so alt wie das FHG. Die damalige Kommission stimmte für eine Genehmigung. In den vergangenen Jahren sprachen sich aber verschiedene Landräte in ihren Voten im Landrat wie auch in der Finanzaufsichtskommission für eine Kenntnisnahme aus. Eine Genehmigung binde aus ihrer Sicht das Parlament bei der Beratung des nächsten Budgets zu stark. Werde der Finanzplan zudem nicht genehmigt, bestehe die Gefahr, dass der Regierungsrat vor allem ein „Window Dressing“ betreibt ohne grosse materielle Änderungen vorzunehmen. Eine verweigerte Kenntnisnahme des Landrates sei daher ein wesentlich stärkeres Signal an den Regierungsrat, seine Bedenken beim nächsten Budget zu berücksichtigen.

#### **Abstimmung**

Die Kommission stimmt mit 4 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung mit Stichentscheid des Präsidenten für eine Kenntnisnahme und gegen eine Genehmigung des Finanzplans.

#### **4. Schlussabstimmung**

Die Kommission traf sich am 13. Januar 2016 zu einer Schlussabstimmung. Ein Kommissionsmitglied stellte eingangs einen Rückkommensantrag zur Schuldenbremse:

Art. 52 KV; Finanzhaushalt

<sup>5</sup> Die Ausgaben dürfen mittelfristig nicht stärker ansteigen als das schweizerische Bruttoinlandprodukt (BIP). Der Regierungsrat ist verpflichtet, dem Landrat oder der Landsgemeinde Massnahmen zu unterbreiten, die zu einer Senkung der zukünftigen Ausgaben beitragen und die oben genannten Ziele in der Folge erreichbar machen.

Art. 79 FHG; Regierungsrat und Gemeinderat

j. Unterbreitung von Massnahmen zur Reduktion des Ausgabenwachstums, wenn die Grundsätze der Kantonsverfassung nicht eingehalten werden.

#### **Abstimmung**

Die Kommission lehnte den Rückkommensantrag mit 6 gegen 3 Stimmen ab. Die Kommission sah sich nicht in der Lage, die rechtlichen und praktischen Auswirkungen des Vorschlages zu beurteilen. Man müsse eine fundierte, juristische Prüfung vornehmen, dies sei nicht Aufgabe und Kompetenz der Kommission. Zudem sei fraglich, inwiefern das BIP die richtige Messgrösse darstelle.

Ein Mitglied der Kommission stellte sodann einen Ablehnungsantrag. Er begründet dies mit dem Umstand, dass die Vorlage durch Wegfall der Ausgabenbremse durch den Regierungsrat und der finanzpolitischen Reserve durch die Kommission an politischer Bedeutung verloren habe. Die übrig gebliebenen Änderungen scheinen marginal und könnten auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden. Die Kommission stimmte dem Ablehnungsantrag ohne grössere Diskussion zu.

#### **Abstimmung**

Die Kommission lehnt die Vorlage mit 5 zu 3 Stimmen und einer Enthaltung ab.

#### **5. Antrag**

*Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern beantragt dem Landrat,*

1. *folgende Änderungen gegenüber der Vorlage des Regierungsrates betreffend Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden vorzunehmen:*

Artikel 25

Erfolgsrechnung

<sup>3</sup> Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte und sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen und sie nicht zum operativen Bereich gehören. Als ausserordentlicher Aufwand bzw. ausserordentlicher Ertrag gelten auch zusätzliche Abschreibungen, die Abtragung des Bilanzfehlbetrags sowie Einlagen in und Entnahmen aus Eigenkapital.

Artikel 31

Beteiligungsspiegel

f. eigene Beteiligungen der Organisation;

g. Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und Organisation und Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation.

Artikel 34a

Finanzpolitische Reserve

Aufgehoben.

Artikel 61

Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

<sup>3</sup> Zusätzliche Abschreibungen sind zulässig. Die landrätliche Verordnung regelt die Voraussetzungen. Sie müssen als ausserordentlicher Aufwand gebucht werden. Voneinander abweichende finanzbuchhalterische und betriebswirtschaftliche Werte des Verwaltungsvermögens sind auszuweisen.

Artikel 80

Departement und zuständiges Organ der Gemeinde

<sup>1</sup> Auf Kantonsebene obliegen dem für das Finanzwesen zuständigen Departement insbesondere:

d. die Anlage sowie die Verwaltung des Finanzvermögens nach den grundsätzlichen Vorgaben des Regierungsrats;

Artikel 98a

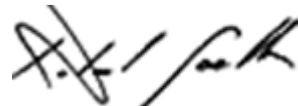
Äufnung finanzpolitische Reserve

Aufgehoben.

2. mit 5 gegen 3 Stimmen und einer Enthaltung, der Landsgemeinde die Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden zur Ablehnung zu empfehlen.

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

**Landrätliche Kommission  
Finanzen und Steuern**



Roland Goethe  
Kommissionspräsident