

An den Landrat

Glarus, 24. November 2021

Bericht zu

- 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

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern behandelte die Änderung der Verfassung des Kantons Glarus (Kantonsverfassung, KV) und die Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) an ihrer Sitzung vom 24. November 2021 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Luca Rimini, Näfels

Mitglieder: LR Karl Stadler, Schwändi
LR Thomas Tschudi, Näfels
LR Thomas Kistler, Niederurnen
LR Beat Noser, Oberurnen
LR Mathias Vögeli, Rüti
LR Roger Schneider, Mollis
LR Markus Schnyder, Netstal
LR Roland Goethe, Glarus (Ersatzmitglied)

Entschuldigt: LR Christian Marti, Glarus

An der Sitzung nahmen weiter teil:

- LS Benjamin Mühlemann, Departementsvorsteher Finanzen und Gesundheit
- Samuel Baumgartner, Departementssekretär Finanzen und Gesundheit
- Andreas Schiesser, Finanzverwalter
- Brigitte Menzi, Sekretärin Departement Finanzen und Gesundheit

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

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Antrag an den Landrat
- SBE E-KV
- SBE E-FHG
- Synopse E-KV

- Synopse E-FHG
- Auswertung Vernehmlassung

1. Allgemeine Bemerkungen

Die vorliegende Änderung des FHG hat vier Schwerpunkte:

- *Finanzpolitische Steuerung*: Einführung einer finanzpolitischen Reserve anstelle der heute verwendeten zusätzlichen Abschreibungen;
- *Abschreibungen*: Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode;
- *Geltungsbereich*: Das Finanzhaushaltsrecht soll im Grundsatz für den Kanton und die Gemeinden gelten. Für die anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gilt es nur subsidiär. Die heutige Unterscheidung zwischen dem Finanzhaushaltsrecht und dem HRM2 soll aufgehoben werden;
- Anpassungen an *Änderungen im Musterfinanzhaushaltgesetz* und an die geltende *Praxis*.

Die Vorlage wurde unter engem Einbezug der Gemeinden erstellt und stiess in der Vernehmlassung grossmehrheitlich auf ein positives Echo.

2. Eintreten

Die Änderungen im FHG sind aus Sicht der Kommissionsmitglieder im Grundsatz wichtig und nötig. Zudem wurde der enge Einbezug der Gemeinden gewürdigt. Verschiedene Mitglieder äusserten sich zudem bereits zur finanzpolitischen Steuerung, der Abschreibungsmethode und der Notwendigkeit der Bausteuer. Die entsprechenden Argumente sind unter Ziffer 3.3 wiedergegeben.

Eintreten bleibt unbestritten.

3. Detailberatung

3.1. Antrag an den Landrat

Diskutiert wurde die Frage, welchen Einfluss die Gesetzesrevision auf die Heimfallverzichtsabgeltung der Kraftwerke Linth-Limmern (KLL) hat. Das ist insbesondere im Zusammenhang mit der Auflösung der Aufwertungs- und Neubewertungsreserve (s. Ausführungen zu Art. 98a unter Ziff. 6.2 im Antrag an den Landrat) ein Thema. Das Portefeuille wies per 31. Dezember 2020 einen Bestand von rund 135 Millionen Franken auf. Davon sind im Eigenkapital 77 Millionen Franken in der Neubewertungsreserve des Finanzvermögens enthalten, die restlichen 58 Millionen Franken werden als Fonds im Eigenkapital geführt. Letztere reduzieren sich aufgrund des Liquiditätsbezuges um jährlich 6 Millionen Franken. Der Verbuchungsmechanismus wurde dazumal so festgelegt, dass die Wertschwankung des Portefeuilles das Resultat der Erfolgsrechnung nicht beeinflusst (was allerdings nicht vollumfänglich dem True and Fair-Ansatz des HRM2 entspricht). Einzig der Liquiditätsbezug von 6 Millionen Franken wird erfolgswirksam verbucht.

Von der geplanten Überführung der Neubewertungsreserve in die finanzpolitische Reserve wären grundsätzlich auch die erwähnten 77 Millionen Franken betroffen. Dies ist insofern korrekt, als dass sie aufgrund der guten Performance in der Vergangenheit gebildet wurden, somit also Reservecharakter aufweisen. Damit stünden sie allerdings für die bisher angewandte erfolgsneutrale Buchungslogik nicht mehr zur Verfügung. Grundsätzlich wäre der Ausgleich zwar auch über die finanzpolitische Reserve denkbar, sofern dies der politische Wille ist. Allerdings wäre damit nicht in jedem Fall gewährleistet, dass sich Aktiven und Passiven wie heute synchron verändern: Es wäre theoretisch möglich, dass Portefeuille komplett

zu liquidieren, ohne die entsprechende Auflösung der finanzpolitischen Reserve vorzunehmen. Alternativ wäre auch denkbar, die 77 Millionen Franken in die Fonds im Eigenkapital zu übernehmen und so mit den restlichen 58 Millionen Franken des Portefeuilles zusammenzuführen. Die Frage, wie damit umzugehen ist, wird spätestens mit der Bilanzbereinigung per 1. Januar 2023 zu klären sein.

3.2. *Verfassung des Kantons Glarus*

Artikel 62; Landsgemeindememorial

Die Kommission ist mit dem Verzicht auf den Abdruck der Jahresrechnung, des Finanzberichts und des Budgets im Landsgemeindememorial grundsätzlich einverstanden. Interessierte Bürgerinnen und Bürger sollen bei Bedarf aber auch künftig in die Jahresrechnung und das Budget Einsicht nehmen bzw. diese physisch zugesandt erhalten können. Aus Sicht einzelner Mitglieder wäre ein kurzer Überblick mit den wichtigsten Finanzkennzahlen im Landsgemeindememorial zudem hilfreich, um die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Geschäfte besser einordnen zu können. Aus Sicht von anderen Mitgliedern ist es hingegen richtig, wenn das Landsgemeindememorial nur die zu behandelnden Geschäfte umfasst, da beim Kanton – im Gegensatz zu den Gemeinden – der Souverän weder das Budget noch die Jahresrechnung genehmigt. Soweit die Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen verbunden sind, sind die Behörden gemäss Artikel 54 KV ohnehin verpflichtet die Finanzierung aufzuzeigen. Auch wird beim Traktandum des Steuerfusses jeweils auf die Finanzlage eingegangen. Die Vertreter des Departements versicherten zudem, dass interessierte Bürgerinnen und Bürger die Unterlagen bei Bedarf weiterhin auch physisch erhalten können. Ein Überblick über die Finanzkennzahlen finde sich zudem jeweils auch im Tätigkeitsbericht.

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

Artikel 13; Gliederung

Ein Mitglied beantragte, dass der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) sowohl nach der institutionellen als auch nach der funktionalen Gliederung eingeteilt werden kann und nicht muss. Die Gemeinden würden den IAFP – anders als das Budget – jeweils nur nach der funktionalen Gliederung erstellen.

Die Kommission stimmt dem Antrag nach kurzer Diskussion mit 8 Stimmen und 1 Enthaltung zu. Artikel 13 Absatz 1 soll demnach wie folgt lauten:

¹ Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan ~~ist~~ kann sowohl nach der institutionellen als auch nach der funktionalen Gliederung ~~einzuteilen~~ eingeteilt werden.

Artikel 31; Beteiligungsspiegel

Auf Nachfrage eines Mitglieds versicherten die Vertreter des Departements, dass die Informationen gemäss den Buchstaben e–i bei Bedarf bzw. einer entsprechenden Fragestellung weiterhin eingesehen werden können, soweit sie nicht ohnehin in den Geschäftsberichten der einzelnen Organisationen veröffentlicht sind.

Artikel 34a; Finanzpolitische Reserve

Verschiedene Mitglieder unterstützten die Einführung einer finanzpolitischen Reserve anstelle der heute verwendeten zusätzlichen Abschreibungen. Aus ihrer Sicht ist die finanzpolitische Reserve transparenter als die zusätzlichen Abschreibungen. Sie sei für die Stimmbürgerinnen und Bürger damit auch verständlicher. Da die Reserve bei Aufwandüberschüssen zudem wieder aufgelöst werden kann, gewährt sie den Behörden einen grösseren Handlungsspielraum und ermöglicht eine Glättung der Rechnung und damit letztlich auch eine nachhaltigere Steuerpolitik. So könnte im System mit zusätzlichen Abschreibungen bei Aufwandüberschüssen eine Steuererhöhung gefordert werden, während bei einer finanzpolitischen Reserve die Auf-

wandüberschüsse temporär mit entsprechenden Entnahmen aus der Reserve gedeckt werden können. Umgekehrt sei es bei einem hohen Reservenbestand eher möglich eine Steuersenkung zu erwirken.

Demgegenüber wurde betont, dass auch eine finanzpolitische Reserve nichts an der Ertragskraft eines Gemeinwesens ändert. Mit den zusätzlichen Abschreibungen würden zudem die künftigen Rechnungen direkt entlastet. Auch Steuersenkungen seien daher mit zusätzlichen Abschreibungen möglich.

Ein Antrag, die zusätzlichen Abschreibungen beizubehalten und auf die Einführung einer finanzpolitischen Reserve zu verzichten, wurde mit 6 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Artikel 40; Gebundene Ausgaben

Die Änderung wurde grundsätzlich begrüsst. Insbesondere die Gemeindeversammlungen würden von unbestrittenen Geschäften im Bereich des Tiefbaus entlastet. Ob es sich bei einer Investition um eine Werterhaltung bzw. eine Aktualisierung auf den heutigen Standard oder eine Wertvermehrung handelt, wird jedoch weiterhin im Einzelfall zu prüfen und zu diskutieren sein. Bei wertvermehrenden Investitionen ist weiterhin ein Verpflichtungskredit einzuholen.

Die Kommission diskutierte auch, ob eine Regelung sinnvoll wäre, wonach bei gewissen Objekten auch bei werterhaltenden Investitionen ein Verpflichtungskredit eingeholt werden muss. Als Beispiel wurde eine künftige Sanierung der Rutschbahn der Lintharena SGU erwähnt, bei welcher es sich aus Sicht einzelner Mitglieder um ein «nice-to-have»-Objekt handelt. In diesen Fällen haben die Bürgerinnen und Bürger aber die Möglichkeit, über Annahme oder Ablehnung der entsprechenden Budgetkredite zu steuern. Eine gesetzliche Regelung, wonach erneut ein Verpflichtungskredit vorgelegt werden muss, ist nach Auffassung einer Mehrheit der Kommission aber nicht notwendig und auch nur schwer zu definieren.

Artikel 61; Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

Verschiedene Mitglieder beantragten, die degressive Abschreibungsmethode beizubehalten. Aus ihrer Sicht ist es gerechtfertigt, dass die Generation, welche eine Investition beschliesst auch einen Grossteil der Abschreibungen tragen muss. Die degressive Abschreibung entspreche zudem der realen Wertverminderung besser. Würden ferner nicht nur die Abschreibungen, sondern auch die Unterhaltskosten berücksichtigt, gestalte sich auch der Gesamtaufwand eines Objekts über seine Nutzungsdauer gleichmässiger als bei der linearen Abschreibungsmethode. Ausschläge in der Erfolgsrechnung aufgrund hoher Anfangsabschreibungen könnten bei Bedarf mit der finanzpolitischen Reserve geglättet werden. Einzelne Mitglieder könnten sich zudem auch vorstellen, dass die lineare Abschreibungsmethode nur für die Spezialfinanzierungen eingeführt wird, um der diesbezüglichen Kritik des Preisüberwachers Rechnung zu tragen. Für die öffentlich-rechtlichen Anstalten könnte zudem gemäss Artikel 2 Absatz 3 ohnehin eine andere Abschreibungsmethode festgelegt werden.

Andere Mitglieder unterstützten den Wechsel zur linearen Abschreibungsmethode. Lineare Abschreibungen seien einfacher und belasten die Erfolgsrechnung gleichmässiger. Sie seien auch insofern fairer, als auch künftige Nutzer die Investitionen angemessen mitfinanzieren müssten. Indem grosse Bauvorhaben oft über eine Bausteuer finanziert werden, werde zudem gerade bei diesen hohen Investitionen von der degressiven Abschreibungsmethode und dem propagierten Grundsatz der Generationengerechtigkeit abgewichen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass auch der Bund und eine deutliche Mehrheit der Kantone linear abschreiben. Ebenfalls sei eine einheitliche Abschreibungsmethode anzustreben – verschiedene Abschreibungsmethoden für Spezialfinanzierungen oder über die Bausteuer sollen vermieden werden. Es wurde zudem angeregt, den ziemlich komplexen Verbuchungsmechanismus der Bausteuer in der Finanzhaushaltsverordnung einfacher zu regeln.

In der Abstimmung stimmte die Kommission mit 5 zu 4 Stimmen für den Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode.

3.4. Steuergesetz

Artikel 129; Zweck der Bausteuer

Ein Mitglied beantragte die Bausteuer abzuschaffen. Dafür wären neben den in der Synopse aufgeführten Artikeln 129 und 206a StG auch weitere Bestimmungen in der KV, im FHG und im StG anzupassen. Der Antrag wurde mit dem Wechsel der Abschreibungsmethode begründet, womit der wichtigste Grund für die Nutzung der Bausteuer entfalle. Ob die für die Finanzierung eines Bauvorhabens benötigten Steuern als Bausteuer oder normale Steuer bezeichnet werde, sei letztlich unerheblich. Zudem sei nicht nachvollziehbar, dass die Bausteuer jedes Jahr von der Stimmbevölkerung bestätigt werden müsse, wenn ein Objekt über mehrere Jahrzehnte abgeschrieben werden muss.

Demgegenüber wurde argumentiert, dass die Bausteuer nicht bloss eine nahezu lineare Abschreibung ermögliche, sondern vielmehr auch zweckgebunden sowie befristet sei. Sie schränke damit den Handlungsspielraum der Exekutive ein. Ist ein über die Bausteuer finanziertes Objekt vollständig abgeschrieben, entfällt die Bausteuer automatisch. Würde das Objekt hingegen über die normale Steuer finanziert, besteht das Risiko, dass der Steuerfuss auch nach Wegfall der Abschreibungen unverändert beibehalten wird. Schliesslich könne ein bausteuerfinanziertes Objekt auch über eine kürzere Nutzungsdauer abgeschrieben werden, wenn die Stimmbevölkerung einen höheren Steuerfuss beschliesst.

Die Kommission lehnte eine Abschaffung der Bausteuer mit 5 zu 4 Stimmen ab.

3.5. Rückkommensantrag

Ein Mitglied stellte nach erfolgter Beratung des Gesetzes einen Rückkommensantrag. Begründet wurde der Schritt, durch die Tatsache, dass sich mit den beantragten Anpassungen Möglichkeiten einer lockereren Finanzpolitik bieten. Zum einen wird die Rechnung dank der linearen Abschreibungspraxis entlastet und zum anderen können mit der finanzpolitischen Reserve auch einmal getätigte Reserven wieder aufgelöst werden. Zukünftige Generationen dürften eher unter diesen Aspekten leiden, da zumindest aus einer finanzpolitischen Sichtweise das Vorsichtsprinzip «abgeschafft» wird.

Um diesen Ängsten vorzuzugreifen wollte der Antragssteller einen zusätzlichen Artikel einfügen, welcher die Finanzstabilität der Jahresrechnung zum Ziel hat und sich an einem bestehenden Artikel aus dem FHG des Kantons Baselland orientiert.

Der Rückkommensantrag unterlag mit 7 zu 2 Stimmen.

4. Antrag

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern beantragt dem Landrat mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Änderung der Verfassung des Kantons Glarus und der Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden mit nachfolgender Änderung gegenüber dem Antrag des Regierungsrates zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen:

Art. 13

Gliederung

¹ Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan ~~ist~~ kann sowohl nach der institutionellen als auch nach der funktionalen Gliederung ~~einzuteilen~~ eingeteilt werden.

² *unverändert*

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

**Landrätliche Kommission
Finanzen und Steuern**



Luca Rimini, Näfels
Kommissionspräsident