

§ 10 A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus B. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

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 (Finanzhaushaltsgesetz, 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 Finanzhaushaltsgesetzes wurde dieses von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern von Kanton und Gemeinden überprüft. Diese erarbeitete eine umfangreiche Revisionsvorlage. Ziel der Änderungen ist es, künftig über ein transparenteres, aber gleichzeitig möglichst einfaches und verständliches Finanzhaushaltsrecht zu verfügen. Die Schwerpunkte 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. Dieses Instrument ist transparenter als das bisher verwendete 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 Musterfinanzhaushaltsgesetz und die geltende Praxis:* Das Finanzhaushaltsgesetz wird an zwischenzeitlich erfolgte Änderungen im Musterfinanzhaushaltsgesetz (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 wird grossmehrheitlich unterstützt.

In der landrätlichen Debatte wurden vor allem die finanzpolitische Reserve, die Abschreibungsmethode, die Bausteuer sowie der Geltungsbereich nochmals diskutiert; der Landrat blieb aber mit einer Ausnahme auf der Linie von Regierungsrat und Kommission. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Einführung des Finanzhaushaltsgesetzes und des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2

Die Landsgemeinde verabschiedete 2009 das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG). Die Vorlage brachte ein einheitliches Finanzhaushaltsrecht für Kanton und Gemeinden und führte das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (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

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 (sog. True and Fair View). Trotz der angestrebten Vergleichbarkeit gewährt das HRM2 den Kantonen in einzelnen Bereichen Spielraum. 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.

1.2. Verworfenen Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes im 2015/2016

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

1. Einführung der sogenannten finanzpolitischen Reserve als Instrument der finanzpolitischen Steuerung, 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 Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG) und die geltende Praxis.

Einzelne Bestimmungen sollten zudem verständlicher gefasst und andere gestrichen werden, da eine wortgetreue Umsetzung des HRM2 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. 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.

1.3. Vorliegende Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes

Trotz der verworfenen Vorlage zur Änderung des FHG im Jahr 2016 sah der Regierungsrat weiterhin die Notwendigkeit gewisser Anpassungen im Finanzhaushaltsrecht. Er hat daher die Änderung des FHG wieder in sein Gesetzgebungsprogramm 2019–2022 aufgenommen.

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.

2. 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 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 einen umfassenden Vorentwurf der Gesetzesänderung mit den dazugehörigen Erläuterungen. Sie verabschiedete den Gesetzentwurf nach einer Vernehmlassung zuhanden der politischen Behörden.

Die Arbeitsgruppe wird auf Basis der politischen Entscheide und Diskussionen an der Landsgemeinde und im Landrat auch die Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltverordnung, FHV) zuhanden des Landrates vorbereiten.

3. Wesentliche Änderungen

3.1. Finanzpolitische Steuerung

Auch unter dem HRM2 ist grundsätzlich jedes Gemeinwesen selbst für die finanzpolitische Steuerung verantwortlich. Der Kanton Glarus kennt dabei neben den Vorgaben zum Haushaltgleichgewicht, zur Schuldenbegrenzung und zu den Finanzkennzahlen auch das Instrument der zusätzlichen Abschreibungen (Art. 61 Abs. 3 FHG). Zusätzliche Abschreibungen können bei Überschüssen vorgenommen werden. Sie verringern den Abschreibungsbedarf vorzeitig und entlasten so künftige Jahresrechnungen. 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.

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». Die nachfolgende Tabelle zeigt deren Höhe bei den Gemeinwesen im Kanton Glarus 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, 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 sogenannten 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 diese Einlagen bzw. Entnahmen das operative Ergebnis nicht.

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

	<i>Zusätzliche Abschreibungen</i>	<i>Finanzpolitische Reserve</i>	<i>True and Fair View (keine Instrumente)</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> - Zusätzliche Abschreibungen entsprechen dem Vorsichtsprinzip zugunsten künftiger Generationen - Fördert mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausgleich von Ertrags- und Aufwandüberschüssen - Transparente finanzpolitische Steuerung - Fördert stabile Fiskal- und Finanzpolitik - Steuererhöhungsbremse 	<ul style="list-style-type: none"> - Zeigt tatsächliche Vermögens- und Ertragslage - Gewährleistet die Vergleichbarkeit der Rechnungen einzelner Gemeinwesen
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> - Bildung von stillen Reserven widerspricht True and Fair View - Nur zur Glättung von Ertragsüberschüssen einsetzbar/keine Reduktion von Aufwandüberschüssen 	<ul style="list-style-type: none"> - Widerspricht True and Fair View auf Stufe Gesamtergebnis 	<ul style="list-style-type: none"> - Starke Schwankungen des Finanzhaushalts möglich, was eine stabilitätsorientierte Fiskal- und Finanzpolitik erschwert

Wie die nachfolgende Tabelle 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 aus und verzichten auf jegliche Instrumente zur finanzpolitischen Steuerung. Auf Gemeindeebene sind dies vier Kantone.

Staatsebene	Zusätzliche Abschreibungen	Finanzpolitische Reserve		Keine Instrumente
		Zulässig	Zulässig und verwendet	
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 und damit eine auf Stabilität ausgerichtete Fiskalpolitik. In (konjunkturell) guten Zeiten wäre 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.

Der Regierungsrat erachtet im Sinne einer 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.

3.2. Abschreibungsmethode

Die Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens ist in Artikel 61 FHG geregelt. Anlagen des Verwaltungsvermögens (z. B. ein Bürogebäude der kantonalen Verwaltung), die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, sind planmässig je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer degressiv abzuschreiben. Die angenommenen Nutzungsdauern und die Höhe der Abschreibungssätze je Anlagekategorie definiert der Landrat in der FHV. Diese 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:

- Bei der linearen Abschreibung wird eine Investition über die Nutzungsdauer hinweg gleichmässig, d. h. mit jährlich gleichbleibenden Beträgen, abgeschrieben.
- Bei der degressiven Abschreibung fallen zu Beginn der Nutzungsdauer einer Investition höhere Abschreibungen an. Sie reduzieren sich jedoch jährlich.

Eine einmal gewählte Methode ist gemäss Fachempfehlung 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.

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. Bei überbordenden Investitionen greife wegen der zu Beginn höheren Abschreibungen die Schuldenbremse zudem früher, was zu sorgfältigerem Haushalten zwingt.

Der Bund und eine deutliche Mehrheit der Kantone und der Gemeinden kennen heute hingegen die lineare Abschreibungsmethode (s. nachfolgende Tabelle). 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.

Staatsebene	Linear nach Nutzungsdauer	Degressiv nach Nutzungsdauer	Linear nicht nach Nutzungsdauer
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	

In den Kantonen Obwalden und Thurgau sind lineare wie auch degressive Abschreibungen zulässig; in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt und Waadt existieren auf Gemeindeebene keine Vorgaben. Die lineare wie auch die degressive Abschreibungsmethode hat ihre Vor- und Nachteile. Diese sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst. Letztendlich bleibt aber unabhängig von der Wahl der Abschreibungsmethode der abzuschreibende Betrag wie auch die Nutzungsdauer der Anlage 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 ebenfalls von der Investition profitieren, sich daran in gleichem Umfang beteiligen sollen. Diesbezüglich gilt es darauf hinzuweisen, dass bei werterhaltenden Investitionen in bestehende Objekte der Entscheidungsspielraum oftmals begrenzt ist. So belastet etwa die Fassadensanierung der Kantonsschule Glarus im Umfang 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.

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

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

HRM2 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 min-

destens acht Jahren) von ihrem Restbuchwert linear abgeschrieben werden. 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 zu verzichten. Vorfinanzierung stellen Reserven dar, die vorsorglich für ein bestimmtes, jedoch noch nicht beschlossenes Vorhaben gebildet werden. Gemäss dem SRS 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.

3.3. 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 Anforderung 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, Umgang mit Krediten oder Budgetüberschreitungen).

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.

3.4. 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 Aufgaben- und Finanzplans, 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.

4. Vernehmlassung

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.

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

Aufgenommen wurde zusätzlich die seit Langem gelebte Gleichstellung der Gerichte mit dem Regierungsrat und die Anpassung der Kompetenzen und Begriffe an das revidierte Gerichtsorganisationsgesetz (GOG). Auch die Praxis, dass der Budgetbehörde über wesentliche Nachtragskredite Bericht erstattet wird, soll im Gesetz festgehalten werden. Zudem wurde in den Übergangsbestimmungen geregelt, wie die kumulierten zusätzlichen Abschreibungen beim Wechsel zur finanzpolitischen Reserve aufzulösen sind.

Weitere Anträge lehnte der Regierungsrat 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.

Ebenfalls nicht notwendig waren 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 und der Schuldenbegrenzung 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.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. 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 wirtschaftlichen 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 nächstmaligen 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 jedoch gezeigt, dass die Genehmigung durch den Landrat keine optimale Lösung ist. Dies bestätigten auch entsprechende Diskussionen in der landrätlichen Finanzaufsichtskommission. 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 nächstmaligen 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.

5.2. 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. 3.3 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 3.3 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 des Kantons 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, die Stiftung Pensionskasse des Kantons Glarus und die Sozialversicherungen Glarus 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 Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus für privatrechtliche Korporationen (Art. 37 Abs. 2 EG ZGB) eingefügt. Ebenfalls wird eine Bestimmung für die Glarnersach im Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus (Art. 11 SachVG) aufgenommen sowie eine Präzisierung für die IV-Stelle (Art. 3 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung) vorgenommen. In Bezug auf die Alters- und Pflegeheime sowie die Technischen Betriebe erfolgt eine Neuregelung. Analog zur Regelung für die Korporationen in Artikel 14 Gemeindegesetz wird explizit festgehalten, dass sich die Buchführung und Rechnungslegung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des kommunalen Rechts nach Artikel 957 ff. des Obligationenrechts richtet und die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts nicht anwendbar sind. Damit wird positiv festgehalten, welche Bestimmungen massgebend sind. Dabei bleibt es selbstverständlich möglich, dass ergänzend auch anerkannte Rechnungslegungsstandards wie Swiss GAAP FER oder Empfehlungen von Curaviva angewendet werden können. Die Gemeinden können solche anerkannten Standards auch in ihrer Gemeindeordnung oder den Organisationsreglementen der Anstalten festlegen.

Die in der Praxis schon lange gelebte Gleichstellung der Judikative mit dem Regierungsrat soll 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).

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 Entwurf FHG, 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» und «Übertragung immaterielle Anlagen in das Finanzvermögen» statt «Abgang immaterieller Sachgüter»). 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 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 heute 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 Plangeldflussrechnung (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 aus dem 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

Absatz 1 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 100000 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. 3.1). 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. 3.1). 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 und Strassen- bzw. Werkleitungssanierungen. Während der Regierungsrat die Fassadensanierung der Kantonsschule als solche gebundene Ausgabe qualifiziert 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, 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 z. B. 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 erreicht werden sollte. 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 diesen 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 – 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 mit der im Nachgang an die Landsgemeinde geplanten Änderung der FHV durch den Landrat vorgenommen werden.

Artikel 46; Abrechnung

Dieser Artikel wird 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 z. B. 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 5 000 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 eine Forderung aus der Vernehmlassung aufgenommen und die bisherige Praxis verankert. Die wesentlichen Nachtragskredite wurden nämlich bereits bisher im Anhang zur 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 Nachtragskreditverfahrens (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 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. 3.2).

Absatz 3: Mit der Einführung der finanzpolitischen Reserve sind die Regelungen betreffend zusätzliche Abschreibungen aufzuheben (s. Ziff. 3.1). Im Nachgang zur Änderung des FHG ist zudem Artikel 6 FHV 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 Delegiertenver-

sammlungen 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 (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 (FV) auf Basis der Verkehrswerte aufzuwerten, die Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen neu zu bewerten und die Darlehen und Beteiligungen/Grundkapitalien im Verwaltungsvermögen (VV) 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. Die nachfolgende Tabelle zeigt die 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 Vermögens-

lage 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 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 3.2 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.

5.3. Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung

Artikel 3; Planung; Legislaturprogramm

Der Begriff Finanzplanung wird durch den Begriff «Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung» gemäss den Ausführungen zum Unterkapitel 2.2 des FHG ersetzt.

5.4. Gemeindegesetz

Artikel 14; Öffentlich-rechtliche Korporationen

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

5.5. 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 Obligationenrechts 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.

5.6. Gesetz über den Natur- und Heimatschutz

Da Artikel 41 FHG aufgehoben wird, ist die Zuständigkeit des Regierungsrates (ab 25000 Fr.) bzw. des zuständigen Departements (bis 25000 Fr.) für die Zusprechung von Kantonsbeiträgen in den Artikeln 15 und 17 zu verankern.

5.7. 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).

5.8. 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 «Preisschild» für ein grosses frei bestimmbares Bauvorhaben 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 freien Kantonsbeitrag über maximal 1622500 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.

5.9. 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 E-FHG).

5.10. 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, damit die Budgets von Kanton und Gemeinden auf den neuen Abschreibungssätzen und Zinssätzen basieren können.

6. 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.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Finanzen und Steuern unter dem Präsidium von Landrat Luca Rimini, Näfels, befasste sich mit der Vorlage. Diese begrüsst es, dass für die Ausarbeitung der Vorlage das Gespräch mit den Gemeinden und weiteren Beteiligten gesucht wurde und so eine breit abgestützte Vorlage entstehen konnte. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten.

7.1.1. Anpassungen im Landsgemeindememorial

Die Kommission war mit dem Verzicht auf den Abdruck der Jahresrechnung, des Finanzberichts und des Budgets im Landsgemeindememorial grundsätzlich einverstanden. Interessierte Bürgerinnen und Bürger sollten bei Bedarf aber auch künftig in die Jahresrechnung und das Budget Einsicht nehmen bzw. diese physisch zugesandt erhalten können.

7.1.2. Geltungsbereich des Finanzhaushaltsgesetzes

Die Anpassungen bezüglich Geltungsbereich in Artikel 2 waren innerhalb der Kommission nicht bestritten. Diese unterstützte zunächst die ursprüngliche Stossrichtung des Regierungsrates, wonach das Finanzhaushaltsrecht im Grundsatz vordringlich für den Kanton und seine Gemeinden gelten soll, wenn keine anderslautende Bestimmung existiert. Bei den Alters- und Pflegeheimen sowie bei den Technischen Betrieben sollten Ausnahmen jeweils in der jeweiligen Gemeindeordnung oder im entsprechenden Organisationsreglement festgehalten werden.

Diese Frage wurde von der Kommission aber nach einem erfolgreichen Rückweisungsantrag im Landrat zuhanden der zweiten Lesung nochmals thematisiert. Dieser forderte eine Ausnahmebestimmung für selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten der Gemeinden auf kantonalesgesetzlicher Stufe. Es ging dabei um die Frage, ob und wie weit das Finanzhaushaltsgesetz für diese gilt. Der Antragsteller erachtete eine Delegation der Regelungskompetenz für Anstalten der Gemeinden an die Gemeinden als ungenügende Lösung. Soll direkt auf kantonaler Ebene eine Ausnahme für die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke sowie die Alters- und Pflegeheime oder allenfalls gleich von sämtlichen kommunalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten vom Finanzhaushaltsrecht bzw. vom HRM2 verankert werden, drängt sich eine Regelung im FHG auf. Hier diskutierte die Kommission zwei Möglichkeiten:

- Beibehalten des bisherigen Artikel 2 Absatz 4 FHG: Die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke sowie die Alters- und Pflegeheime bleiben damit vorbehaltlich entsprechender gesetzlicher Ausnahmebestimmungen dem FHG unterstellt, müssen ihre Rechnungen jedoch weiterhin nicht gemäss HRM2 führen. Damit wird allerdings auch die schwierige Unterscheidung zwischen Finanzhaushaltsrecht und HRM2 beibehalten, welche mit der Revision vermieden werden sollte.
- In Artikel 2 Absatz 4 FHG wird analog zur Regelung für die Korporationen in Artikel 14 Gemeindegesetz explizit festgehalten, dass sich die Buchführung und Rechnungslegung der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des kommunalen Rechts nach Artikel 957 ff. Obligationenrecht richtet und die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts nicht anwendbar sind. Damit wird positiv festgehalten, welche Bestimmungen massgebend sind. Dabei bleibt es selbstverständlich möglich, dass ergänzend auch anerkannte Rechnungslegungsstandards wie Swiss GAAP FER oder Empfehlungen von Curaviva angewendet werden können.

Ein Mitglied beantragte die Beibehaltung von Artikel 2 Absatz 4 Satz 1 FHG. Die bestehende Regelung habe sich bewährt, ein akuter Handlungsbedarf bestehe nicht. Demgegenüber wurde auf die erwähnten Schwierigkeiten bei der Abgrenzung des Finanzhaushaltsrechts vom HRM2 hingewiesen. Für die vom Regierungsrat vorgeschlagene und von der Kommission ursprünglich unterstützte Version wurde vor allem argumentiert, dass die Gemeinden den für die einzelnen Organisationen passenden Rechnungslegungsstandard autonom festlegen können. Mit einer Vorgabe des Rechnungslegungsstandards auf kantonaler Ebene würde dieser Gestaltungsspielraum eingeschränkt.

Nach kurzer Diskussion und Bereinigung folgte die Kommission jedoch dem alternativen Vorschlag. Dieser führe zu einer klaren und einheitlichen Regelung auf kantonaler Stufe. Die Gemeinden müssten die Ausnahmen dadurch nicht mehr selbst auf ihrer Stufe regeln. Die betroffenen Anstalten hätten zudem früh Rechtssicherheit.

7.1.3. Gliederung des Aufgaben- und Finanzplans

Die Kommission beantragte eine Änderung in Artikel 13 Absatz 1. Dort soll neu eine Kann- statt einer verpflichtenden Formulierung Eingang finden. Dadurch müsste der Aufgaben- und Finanzplan nicht mehr zwingend sowohl in der institutionellen wie auch in der funktionalen Gliederung erstellt werden. Diese Änderung entspreche einem Wunsch der Gemeindevertreter. Die Gemeinden würden den IAFP heute nur in der funktionalen Gliederung erstellen. Das solle auch in Zukunft möglich bleiben. Andernfalls entstehe grosser Mehraufwand ohne konkreten Gegenwert.

7.1.4. Einführung der finanzpolitischen Reserve

Die Kommissionsmehrheit unterstützte die Einführung einer finanzpolitischen Reserve anstelle der heute verwendeten zusätzlichen Abschreibungen. Letztere seien aus Sicht von True and Fair View nur bedingt tauglich, da sie die richtige Interpretation von Bilanz und Erfolgsrechnung für Aussenstehende erschweren. Die finanzpolitische Reserve sei transparenter und für die Stimmbewölkerung auch besser zu verstehen. Da die Reserve bei Aufwandüberschüssen wieder aufgelöst werden könne, gewähre sie den Behörden einen grösseren Handlungsspielraum und ermögliche eine Glättung der Rechnung sowie letztlich auch eine nachhaltigere Steuerpolitik. Denn mit der finanzpolitischen Reserve könnten die Aufwandüberschüsse temporär mit Entnahmen aus der Reserve gedeckt werden, statt die Steuern erhöhen zu müssen. Umgekehrt sei es bei hohen Reserven eher möglich, eine Steuersenkung zu erwirken.

Demgegenüber wurde betont, dass auch eine finanzpolitische Reserve nichts an der Ertragskraft eines Gemeinwesens ändere. Mit den bisherigen 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 schliesslich abgelehnt.

7.1.5. Neue Definition der gebundenen Ausgaben

Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 40 wurde grundsätzlich begrüsst. Insbesondere die Gemeindeverksammlungen 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, werde jedoch weiterhin im Einzelfall zu prüfen und zu diskutieren sein. Bei wertvermehrenden

Investitionen sei 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. Eine solche gesetzliche Regelung ist nach Auffassung einer Mehrheit der Kommission aber nicht notwendig und auch nur schwer zu definieren.

7.1.6. Wechsel bei der Abschreibungsmethode

Verschiedene Mitglieder beantragten, die bisherige degressive Abschreibungsmethode beizubehalten. Aus ihrer Sicht ist es gerechtfertigt, dass die Generation, welche eine Investition beschliesst, auch einen Grossteil der Abschreibungen trägt. Die degressive Abschreibung entspreche zudem der realen Wertverminderung einer Anlage 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 Abschreibungen zu Beginn der Nutzungsdauer könnten bei Bedarf mit Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve geglättet werden. Einzelne Mitglieder konnten sich zudem vorstellen, die lineare Abschreibungsmethode nur für die Spezialfinanzierungen einzuführen, um der diesbezüglichen Kritik des Preisüberwachers Rechnung zu tragen. Für die öffentlich-rechtlichen Anstalten könne 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 würden die Erfolgsrechnung gleichmässiger belasten. Dies führe zu einer besseren Planbarkeit. Die lineare Abschreibungsmethode sei insofern fairer, als auch künftige Nutzer eine Investition angemessen mitfinanzieren müssten. Indem grosse Bauvorhaben oft über eine Bausteuer finanziert werden, werde schon heute gerade bei 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 seien zu vermeiden. Die Kommission sprach sich in der Folge knapp für den Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode aus.

7.1.7. Bausteuer

Ein Mitglied beantragte, die Bausteuer abzuschaffen. Der Antrag wurde mit dem Wechsel der Abschreibungsmethode begründet. Der wichtigste Grund für den Einsatz der Bausteuer sei die Möglichkeit der annähernd linearen Abschreibung von hohen Investitionen im Umfang des Bausteuerertrags. Würde sowieso linear abgeschrieben, falle dieses Argument für die Bausteuer weg. 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 werde.

Demgegenüber wurde argumentiert, dass die Bausteuer nicht bloss eine nahezu lineare Abschreibung ermögliche, sondern vielmehr auch zweckgebunden und befristet sei. Sie schränke damit den Handlungsspielraum der Exekutive ein. Ist ein über die Bausteuer finanziertes Objekt vollständig abgeschrieben, entfalle sie automatisch. Würde das Objekt hingegen über die ordentliche Steuer finanziert, bestehe das Risiko, dass der Steuerfuss nach Wegfall der Abschreibungen unverändert beibehalten werde. Schliesslich könne ein bausteuerfinanziertes Objekt auch über eine kürzere Dauer abgeschrieben werden, wenn die Stimmbevölkerung einen höheren Steuerfuss beschliesst. Die Kommission lehnte die Abschaffung der Bausteuer schliesslich ab.

7.1.8. Antrag

Die Kommission Finanzen und Steuern beantragte dem Landrat, der ursprünglich nur in Artikel 13, zuhanden der zweiten Lesung auch noch in Artikel 2 angepassten Vorlage zuzustimmen.

7.2. Landrat

7.2.1. Eintreten

Im Landrat wurde bereits in der Eintretensdebatte engagiert diskutiert. Inhaltlich ging es den Votanten um die Frage, wie das angestrebte Prinzip von True and Fair View umgesetzt bzw. wie wahr und transparent die Kantons- und Gemeindefinanzen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ausgewiesen werden sollen. Es sei wichtig, Anpassungen im Finanzhaushaltsrecht noch einmal zu führen, nachdem auf eine ähnliche Vorlage im 2016 gar nicht erst eingetreten wurde. Nun soll für eine längere Zeit wieder Klarheit über die Ausgestaltung des Finanzhaushaltsrechts geschaffen werden. Klarheit bedeute in diesem Fall auch mehr Transparenz. Die Vorlage führe näher an das Prinzip von True and Fair View als das aktuelle Finanzhaushaltsrecht. Nichtsdestotrotz gehörten auch politische Wertungen, Beurteilungen und Lenkung dazu. Es sei sinnvoll und angebracht, das Budget und die Jahresrechnung finanzpolitisch zu steuern, um eine stabile, nachhaltige Finanz- und Fiskalpolitik gewährleisten zu können. Auch seien die verschiedenen Nebenänderungen wichtig, um den Finanzverwaltungen die Arbeit ein wenig zu erleichtern bzw. um die gesetzlichen Grundlagen zu aktualisieren und die gelebte Praxis darin abzubilden.

Ein Votant zeigte sich hingegen kritisch. Die Vorlage bzw. das Zusammenspiel der einzelnen Anpassungen sei nicht stimmig und würde der Zielsetzung eines transparenteren und verständlicheren Finanzhaushaltsrechts widersprechen. Als Beispiel wurde die Einführung der finanzpolitischen Reserve genannt. Dieses neue Instrument sei nur eine weitere Möglichkeit, die Rechnung zu verfälschen. Dem Prinzip von True and Fair View entspreche man jedoch nur, wenn man sowohl auf dieses Instrument wie auch auf zusätzliche Abschreibungen verzichte. Ein Antrag auf Nichteintreten wurde trotz dieses kritischen Votums mangels Erfolgsaussichten aber nicht gestellt. Eintreten auf die Vorlage blieb somit unbestritten.

7.2.2. Detailberatung

7.2.2.1. Geltungsbereich des Finanzhaushaltgesetzes

Nach einem erfolgreichen Rückweisungsantrag, dem neuen Vorschlag der Kommission (s. Ziff. 7.1.2) und dem regierungsrätlichen Einverständnis zur Anpassung wurde der neue Artikel 2 Absatz 4 in die Vorlage aufgenommen.

7.2.2.2. Gliederung des Aufgaben- und Finanzplans

Die von der Kommission beantragte Änderung von Artikel 13 (s. Ziff. 7.1.3) wurde vom Landrat nochmals kurz diskutiert. HRM2 verpflichte zu einer funktionalen und institutionellen Gliederung von Budget und Aufgaben- und Finanzplan. Ziel sei eine durchgängige Vergleichbarkeit aller Staatshaushalte in der Schweiz sowie über die Budget- und Finanzplanjahre hinweg. Der Kanton handhabe dies so, die Gemeinden seien mit dem Kommissionsantrag nicht mehr dazu verpflichtet. Dies widerspreche der Zielsetzung der Vergleichbarkeit. Die Bestimmung sei deshalb an die Kommission zur Überarbeitung zurückzuweisen.

Die Kommission formulierte ihren Antrag jedoch ausdrücklich auf Wunsch der Gemeinden. Diese würden das Budget im gleichen Detaillierungsgrad wie die Rechnung erstellen. Es werde auf jede Kostenstelle und auf jede Kostenart heruntergebrochen. Der Finanzplan mit seiner Unverbindlichkeit werde hingegen nicht so detailliert erstellt. Wenn die Gemeinden den Aufgaben- und Finanzplan in derselben Detailtiefe wie das Budget erarbeiten müssten, führte dies zu einem hohen Mehraufwand, dessen Nutzen fraglich sei. Der Kommissionsantrag mache es den Gemeinden einfacher. Diese müssten den Aufgaben- und Finanzplan wie bisher nicht ganz so detailliert ausarbeiten. Der Rückweisungsantrag wurde in der Folge grossmehrheitlich abgelehnt.

7.2.2.3. Einführung der finanzpolitischen Reserve

Intensiv diskutiert wurde das neue Instrument der finanzpolitischen Reserve. Die Ratsmehrheit unterstützte dessen Einführung, da damit eine Verschleierung von Überschüssen nicht mehr so einfach möglich sei. Der finanzpolitischen Reserve könnten – im Gegensatz zu einem System mit zusätzlichen Abschreibungen – Mittel entnommen werden, wenn dies notwendig sei. Sie erlaube damit den Ausgleich von Ertrags-, aber eben auch Aufwandüberschüssen. Dies solle zu einer transparenteren finanzpolitischen Steuerung führen, indem Entnahmen und Einlagen in die Reserve über den ausserordentlichen Aufwand bzw. über den ausserordentlichen Ertrag gebucht werden. Diese würden im Budget oder in der Jahresrechnung im ausserordentlichen Ergebnis aufscheinen. Dadurch werde das operative Ergebnis nicht beeinflusst. Dies fördere eine stabile Steuer- und Finanzpolitik. Nachhaltig sei das neue Instrument, weil es aufgrund der Möglichkeit des Ausgleichs von Defiziten zu einem gewissen Grad als Bremse für Steuererhöhungen wirkt.

Dem wurde entgegengehalten, die finanzpolitische Reserve sei nur eine weitere Möglichkeit, Budget und Jahresrechnung zu beeinflussen. Man könnte auch von «beschönigen» oder «verfälschen» sprechen. Sie beinhalte zudem einen Konstruktionsfehler, weil die Steuern in schlechten Zeiten kaum angehoben werden könnten, solange Defizite aus der Reserve ausgeglichen werden könnten. Mit klarer Mehrheit wurde ein Streichungsantrag jedoch abgelehnt. Auch ein Rückweisungsantrag mit dem Ziel, eine Bestimmung mit einem Steuersenkungsmechanismus bei wiederholten Überschüssen bzw. hohen Reserven einzufügen, fand keine Mehrheit. In zweiter Lesung wurde dieses Ansinnen nochmals eingebracht, zuerst mit Antrag, eine landrätliche Verordnung dazu vorzusehen, dann mit dem konkreten Antrag. Beide Anträge wurden mit deutlicher Mehrheit abgelehnt.

7.2.2.4. Neue Definition der gebundenen Ausgaben

Auch zu Artikel 40 wurde ein Rückweisungsantrag gestellt. Dieser forderte eine Überprüfung der Regelung, dass werterhaltende Investitionen und Ausgaben für den Unterhalt grundsätzlich als gebundene Ausgaben gewertet werden. Mit dem Ziel, Gemeindeversammlungen von unbestrittenen Geschäften zu entlasten, war der Antragsteller zwar noch einverstanden. Aber werterhaltende Investitionen in «Nice-to-have»-Objekte müssten der Gemeindeversammlung explizit vorgelegt werden (z. B. die Sanierung der Rutschbahn in der Lintharena SGU in zwanzig Jahren). Die Stimmberechtigten müssten über die Notwendigkeit erneut diskutieren können.

Dem wurde entgegengehalten, dass die neue Regelung vollauf genüge; denn auch Ausgaben für «Nice-to-have»-Themen müssten weiterhin mit dem ordentlichen Budget bewilligt werden. Die Stimmberechtigten

könnten an der Gemeindeversammlung bei Bedarf also auch künftig eingreifen. Der Rückweisungsantrag wurde schliesslich mit klarer Mehrheit abgelehnt.

7.2.2.5. Wechsel bei der Abschreibungsmethode

Gleich engagiert wie in der Kommission wurde auch im Plenum über die Abschreibungsmethode debattiert. Lineare Abschreibungen öffneten Tür und Tor für eine freimütige Haushaltspolitik, wurde gegen den geplanten Systemwechsel argumentiert. Die einfachere Handhabung von linearen Abschreibungen sei kein Argument; die Fachleute hätten heute keine Probleme mit den degressiven Abschreibungen. Die lineare Abschreibung würde den Spardruck zwar kurzfristig reduzieren, aber nur auf Kosten nachfolgender Generationen, die nicht über die Investition mitentscheiden konnten. Die bisherige degressive Abschreibung entspreche zudem dem realen Wertverzehr eher.

Es sei nicht fair, dass nur die beschliessende Generation die Kosten einer Investition tragen solle, wurde dem entgegengehalten. Auch kommende Generationen würden schliesslich davon profitieren. Es sei letztendlich eine Frage der politischen Philosophie, wie man die Abschreibungen mit Blick auf die Generationengerechtigkeit handhaben wolle. Klar sei, dass lineare Abschreibungen einfacher anzuwenden seien und die Planung erleichtern würden. Bei grösseren Investitionen, die via Bausteuer finanziert werden, werde dies schon heute so gemacht. Die Mehrheit der Kantone und der Bund würden linear abschreiben. Auch die Fachleute hätten sich für diese Methode ausgesprochen. Die Änderung der Methode öffne weder Tür und Tor für ein Ausgabenwachstum, noch gefährde sie die Nachhaltigkeit. Bei gleicher Investitionssumme werde am Ende bei beiden Methoden gleich viel abgeschrieben. Auch hier folgte der Landrat mit grossem Mehr Regierungsrat und Kommission und entschied sich für die lineare Abschreibung.

7.2.2.6. Bausteuer

Als Folge des Entscheids für eine lineare Abschreibung erfolgte ein Antrag auf Abschaffung der Bausteuer. Diese habe nur aufgrund der Möglichkeit zur linearen Abschreibung ihre Berechtigung gehabt, da hohe Abschreibungen zu Beginn der Nutzungsdauer und damit Ausschläge in der Erfolgsrechnung verhindert werden konnten. Da nun generell abgeschrieben werde, sei die Bausteuer hinfällig.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Bausteuer für Transparenz Sorge. Anders als bei einer Finanzierung über die ordentlichen Steuermittel verschwinde das für das Vorhaben zusätzlich eingenommene Geld nicht irgendwo, sondern sei zweckgebunden. Mehr Transparenz lasse sich nicht erreichen. Der Vorteil sei zudem, dass eine mit der Bausteuer finanzierte Ausgabe für die Stimmberechtigten ein konkretes Preisschild erhalte. Im Gegensatz zu einer normalen Steuererhöhung sei die Bausteuer befristet und falle automatisch weg, wenn die Investition abgeschrieben ist. Auch dieser Antrag wurde mit grosser Mehrheit abgelehnt und die Bausteuer somit beibehalten.

7.2.2.7. Antrag

Vor der Schlussabstimmung wurde, nachdem die Antragsteller in der Detailberatung nicht durchgedrungen waren, ein Ablehnungsantrag gestellt. Der Landrat verabschiedete die Vorlage mit einer Dreiviertelmehrheit wie beraten in zustimmendem Sinn zuhanden der Landsgemeinde.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Verfassungsänderung und nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

A. Änderung der Verfassung des Kantons Glarus

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS I A/1/1, Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Art. 62 Abs. 3 (aufgehoben)

³ Aufgehoben.

Art. 90 Abs. 1

¹ Dem Landrat stehen zu:

- a. (geändert) die Festsetzung des Budgets, die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung und die Kenntnisnahme des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans;

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Juli 2022 in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden

(Vom)

(Erlassen von der Landsgemeinde am)

I.

GS VI A/1/2, Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden vom 3. Mai 2009 (Stand 1. Januar 2020), wird wie folgt geändert:

Titel (geändert)

Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz; FHG)

Ingress (geändert)

Die Landsgemeinde,
gestützt auf Artikel 52 und 53 der Kantonsverfassung,
erlässt:

Art. 1 Abs. 1 (geändert)

¹ Mit diesem Gesetz sollen die Organe von Kanton, Gemeinden und allenfalls weiteren Organisationen des kantonalen und kommunalen öffentlichen Rechts:

Aufzählung unverändert.

Art. 2 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (aufgehoben), Abs. 6 (aufgehoben), Abs. 7 (neu)

¹ Dieses Gesetz gilt für den Kanton und die Gemeinden.

³ Des Weiteren gilt das Gesetz unter Vorbehalt abweichender gesetzlicher Bestimmungen für juristische Personen des öffentlichen Rechts.

⁴ Die Buchführung und Rechnungslegung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des kommunalen Rechts richtet sich nach Artikel 957 Absatz 1 Obligationenrecht. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.

a. *Aufgehoben.*

b. *Aufgehoben.*

⁵ *Aufgehoben.*

⁶ *Aufgehoben.*

⁷ In diesem Gesetz dem Regierungsrat übertragene Aufgaben und Kompetenzen gelten auch für die Verwaltungskommission der Gerichte bzw. in ihrem Zuständigkeitsbereich für das Obergericht und das Verwaltungsgericht. Vorbehalten bleibt das Gerichtsorganisationsgesetz.

Art. 6 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Art. 7 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Titel nach Art. 10 (geändert)

2.2. Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

Art. 11 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan ist vom Regierungsrat bzw. vom Gemeinderat jährlich für die auf das Budget folgenden drei Jahre zu erstellen.

² Er ist im Kanton dem Landrat jeweils mit dem Budget zur Kenntnisnahme zu unterbreiten. In den Gemeinden bestimmt die Gemeindeordnung das Verfahren.

Art. 12 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Art. 13 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

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

² *Aufgehoben.*

Art. 14 Abs. 1 (geändert)

¹ Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan enthält:

d. *(geändert)* die Planinvestitionsausgaben und -einnahmen für die Bereiche gemäss Buchstabe b.

e. *Aufgehoben.*

f. *Aufgehoben.*

g. *Aufgehoben.*

h. *Aufgehoben.*

Art. 15 Abs. 1 (geändert), Abs. 3 (aufgehoben)

¹ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstellt jährlich den Budgetentwurf und legt ihn der Budgetbehörde zur Genehmigung vor.

³ *Aufgehoben.*

Art. 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)

¹ Das Budget ist sowohl nach der institutionellen als auch nach der funktionalen Gliederung einzuteilen.

² *Aufgehoben.*

Art. 18 Abs. 1

¹ Die Budgetierung richtet sich nach den Grundsätzen der Jährlichkeit, der Spezifikation, der Vollständigkeit, der Vergleichbarkeit und der Bruttodarstellung. Es bedeuten:

- e. *(geändert)* Bruttodarstellung: Aufwand und Ertrag sowie Ausgaben und Einnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.

Art. 19 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (geändert)

² *Aufgehoben.*

³ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat hat die einzelnen Budgetpositionen, insbesondere jene mit wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, in einem begleitenden Bericht zu begründen.

Art. 23 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (geändert)

² *Aufgehoben.*

³ Die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung sind gleich darzustellen wie im Budget.

Art. 25 Abs. 2 (geändert)

² Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte, sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen, sie nicht zum operativen Bereich gehören und der Betrag wesentlich ist. Als ausserordentlicher Aufwand bzw. ausserordentlicher Ertrag gelten auch die Abtragung des Bilanzfehlbetrags sowie Einlagen in und Entnahmen aus Eigenkapital.

Art. 26 Abs. 2 (geändert)

² Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte, sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen, sie nicht zum operativen Bereich gehören und der Betrag wesentlich ist.

Art. 27 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)

¹ Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und die Verwendung der Liquidität.

² Die Geldflussrechnung ist in drei Stufen gegliedert. Die erste Stufe zeigt den Geldfluss aus operativer Tätigkeit auf. Die zweite Stufe zeigt den Geldfluss aus Investitions- und Anlagentätigkeit auf. Die dritte Stufe zeigt den Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit auf.

Art. 31 Abs. 2

² Der Beteiligungsspiegel enthält pro Organisation:

- b. *(geändert)* Gesellschaftszweck;
- d. *(geändert)* Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung.
- e. *Aufgehoben.*
- f. *Aufgehoben.*
- g. *Aufgehoben.*
- h. *Aufgehoben.*
- i. *Aufgehoben.*

Art. 32 Abs. 2 (aufgehoben)

² *Aufgehoben.*

Titel nach Art. 33 (geändert)**2.5. Finanzpolitische Ziele und Steuerung**

Art. 34a (neu)*Finanzpolitische Reserve*

¹ Die finanzpolitische Reserve wird gebildet bzw. aufgelöst, um das Budget und die Jahresrechnung zu beeinflussen.

² Eine Einlage ist höchstens im Umfang eines Ertragsüberschusses zulässig.

³ Eine Entnahme ist höchstens im Umfang der bestehenden finanzpolitischen Reserve zulässig.

⁴ Die Budgetbehörde entscheidet mit der Genehmigung des Budgets bzw. der Jahresrechnung über Einlagen oder Entnahmen. Diese sind über den ausserordentlichen Aufwand bzw. Ertrag zu verbuchen.

Art. 38 Abs. 1

¹ Jede Ausgabe bedarf:

b. (*geändert*) soweit sie nicht gebunden (Art. 40) ist, der Erteilung eines Verpflichtungskredits (Art. 42) oder eines Zusatzkredits (Art. 48) und

Art. 40 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 1a (*neu*), Abs. 2 (*aufgehoben*), Abs. 3 (*aufgehoben*), Abs. 4 (*geändert*)*Gebundene Ausgabe (Sachüberschrift geändert)*

¹ Eine Ausgabe ist gebunden, wenn sie:

Aufzählung unverändert.

^{1a} Gebunden sind zudem werterhaltende Investitionen und Unterhaltsausgaben.

² *Aufgehoben.*

³ *Aufgehoben.*

⁴ Gebundene Ausgaben beschliesst der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat.

Art. 41

Aufgehoben.

Art. 46 Abs. 1 (*geändert*)*Abrechnung (Sachüberschrift geändert)*

¹ Die Abrechnung eines Verpflichtungskredits muss der zuständigen Instanz zur Kenntnis unterbreitet werden, wenn der Zweck erreicht ist, wenn er abgelaufen ist oder wenn das Vorhaben aufgegeben wird.

Art. 47 Abs. 1 (*aufgehoben*)*Verpflichtungskreditkontrolle (Sachüberschrift geändert)*

¹ *Aufgehoben.*

Art. 48 Abs. 3 (*geändert*)

³ Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat die Ermächtigung zur Inangriffnahme und Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Zusatzkredits erteilen.

Art. 51 Abs. 3 (*geändert*), Abs. 5 (*neu*)

³ Beim Kanton entscheidet über Nachtragskredite:

a. (*neu*) bis 10'000 Franken: das zuständige Departement bzw. das Obergericht oder das Verwaltungsgericht;

b. (*neu*) bis 200'000 Franken: der Regierungsrat bzw. die Verwaltungskommission der Gerichte;

c. (*neu*) über 200'000 Franken: der Landrat.

⁵ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat erstattet der Budgetbehörde über wesentliche Nachtragskredite anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung Bericht.

Art. 54 Abs. 2 (*aufgehoben*)

² *Aufgehoben.*

Titel nach Art. 54 (*geändert*)

3.5. Spezialfinanzierungen und Fonds

Art. 55

Spezialfinanzierungen (Sachüberschrift geändert)

Art. 55a (*neu*)

Fonds

¹ Fonds liegen vor, wenn Mittel zur Erfüllung bestimmter Aufgaben zweckgebunden sind. Die Errichtung eines Fonds bedarf einer gesetzlichen Grundlage oder zweckgebundener Zahlungen Dritter.

² Fonds sind zu verzinsen, sofern die gesetzliche Grundlage nichts anderes bestimmt. Die landrätliche Verordnung regelt die Einzelheiten.

Art. 57 Abs. 3 (*neu*)

³ Der Regierungsrat erlässt gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen das Handbuch «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2». Es enthält ergänzende Ausführungsbestimmungen und den Musterkontoplan.

Art. 60 Abs. 2 (*geändert*)

² Anlagen im Finanzvermögen werden bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten bilanziert. Entsteht kein Aufwand, wird zu Verkehrswerten zum Zeitpunkt des Zugangs bilanziert. Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert am Bilanzierungsstichtag, wobei eine systematische Neubewertung der Finanzanlagen jährlich, der übrigen Anlagen periodisch, d. h. alle fünf bis acht Jahre stattfindet.

Art. 61 Abs. 2 (*geändert*), Abs. 3 (*aufgehoben*)

² Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden planmässig je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Es ist eine Anlagebuchhaltung zu führen. Die landrätliche Verordnung regelt das Nähere, insbesondere die Höhe der Abschreibungssätze.

³ *Aufgehoben.*

Art. 62 Abs. 1 (*geändert*)

¹ Zum Konsolidierungskreis gehören die folgenden Institutionen:

- a. (*neu*) beim Kanton: Landsgemeinde, Landrat, Regierungsrat, gerichtliche Behörden, kantonale Kommissionen, kantonale Verwaltung und unselbstständige Anstalten des Kantons sowie Verwaltung der Rechtspflege;
- b. (*neu*) bei den Gemeinden: Gemeindeversammlung, Gemeindeparlamente, Gemeinderat, Gemeindekommissionen, Gemeindeverwaltungen und unselbstständige Anstalten der Gemeinden.

Art. 63 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 2 (*geändert*)

¹ Die in Artikel 62 Absatz 1 genannten Institutionen werden nach der Methode der Vollkonsolidierung in die Jahresrechnung integriert.

² Die in Artikel 62 Absatz 2 genannten Institutionen werden nach einer anerkannten Methode in die Jahresrechnung konsolidiert, falls eine Konsolidierung vorgenommen wird.

Art. 72 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 3 (*geändert*)

¹ Die Verwaltungseinheiten können eine auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete Kosten- und Leistungsrechnung führen. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist die Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung nach Produktgruppen obligatorisch.

³ Der Regierungsrat bzw. der Gemeinderat regelt bei Bedarf das Nähere.

Art. 79 Abs. 1 (geändert)

¹ Dem Regierungsrat bzw. dem Gemeinderat obliegt die Aufsicht über das Haushaltswesen. Die Aufsichtsbehörde ist insbesondere zuständig für:

e. (geändert) den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan;

Art. 81 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Einheiten der kantonalen Verwaltung, der Verwaltung der Rechtspflege und der kommunalen Verwaltung sind verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite und Vermögenswerte, für die Genauigkeit und Vollständigkeit ihres Integrierten Aufgaben- und Finanzplans, ihres Budgets sowie ihrer Abrechnungen sowie für die Geltendmachung finanzieller Ansprüche gegenüber Dritten.

Art. 98a (neu)

Übergangsbestimmung zur Änderung vom

¹ Die Aufwertungsreserve Verwaltungsvermögen, die Neubewertungsreserve Finanzvermögen und die Steuerreserven werden per 1. Januar 2023 zugunsten der finanzpolitischen Reserve aufgelöst.

² Die kumulierten zusätzlichen Abschreibungen werden per 1. Januar 2023 mit dem Buchwert der Anlagen des Verwaltungsvermögens verrechnet.

³ Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden mit Inkrafttreten der Änderung von Artikel 61 Absatz 2 auf ihrem Buchwert über die restliche Nutzungsdauer linear abgeschrieben.

⁴ Lässt sich bei Anlagen im Verwaltungsvermögen die restliche Nutzungsdauer nicht mit vertretbarem Aufwand ermitteln, werden diese auf ihrem Buchwert über acht bis sechzehn Jahre linear abgeschrieben. Gilt für eine Anlagekategorie eine kürzere Nutzungsdauer, gilt diese als Höchstwert.

II.**1.**

GS II A/3/2, Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz; RVOG) vom 2. Mai 2004 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 2 (geändert)

² Die Planungen nennen die Ziele und deren Prioritäten. Der Regierungsrat sorgt für die Abstimmung mit der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung gemäss dem Finanzhaushaltgesetz.

2.

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (Stand 1. Juli 2018), wird wie folgt geändert:

Art. 14 Abs. 6 (neu)

⁶ Ihre Rechnungslegung richtet sich nach Artikel 957 Absätze 2 und 3 Obligationenrecht. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.

3.

GS III B/1/1, Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch; EG ZGB) vom 7. Mai 1911 (Stand 1. Januar 2022), wird wie folgt geändert:

Art. 37 Abs. 2 (neu)

² Die Rechnungslegung für Korporationen richtet sich nach Artikel 957 Absätze 2 und 3 Obligationenrecht.

Art. 203 Abs. 1 (geändert)

¹ An die Kosten der in den Artikeln 189, 196 und 197 dieses Gesetzes geforderten Sicherungsarbeiten, sofern sie das Mass des gewöhnlichen Unterhaltes erheblich übersteigen, kann der Regierungsrat einen den Verhältnissen entsprechenden Beitrag leisten.

4.

GS IV G/1/1, Gesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 2. Mai 1971 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Art. 15 Abs. 3 (geändert)

³ Das zuständige Departement entscheidet über Beitragsgewährungen im Einzelfall bis 25 000 Franken, über höhere Beiträge beschliesst der Regierungsrat; über Beitragsrückforderungen entscheidet die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde.

Art. 17 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

¹ Der Regierungsrat kann den Vereinigungen von kantonaler Bedeutung, die sich vorwiegend dem Natur- und Heimatschutz widmen, an die Kosten ihrer im öffentlichen Interesse liegenden Tätigkeit Beiträge gewähren. Vorbehalten bleibt Absatz 2.

² Über Beiträge gemäss Absatz 1 bis 25 000 Franken entscheidet das zuständige Departement.

5.

GS V D/1/1, Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus (Sachversicherungsgesetz, SachVG) vom 2. Mai 2010 (Stand 1. September 2014), wird wie folgt geändert:

Titel nach Art. 10 (geändert)**2.4. Rechnungslegung und Revision****Art. 11 Abs. 1a (neu)**

^{1a} Die Rechnungslegung erfolgt nach anerkannten Standards und Regeln. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.

6.

GS VI C/1/1, Steuergesetz (StG) vom 7. Mai 2000 (Stand 1. Februar 2022), wird wie folgt geändert:

Art. 129 Abs. 1 (geändert)

¹ Für die Finanzierung grosser, frei bestimmbarer Bauvorhaben kann der Kanton eine zweck- und objektgebundene Bausteuer erheben.

Art. 206a Abs. 1 (geändert)

¹ Für die Finanzierung grosser, frei bestimmbarer Bauvorhaben können die politischen Gemeinden eine zweck- und objektgebundene Bausteuer erheben.

7.

GS VIII D/12/1, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 1. Mai 2011 (Stand 1. Januar 2012), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 3 (geändert)

³ Die Rechnungslegung richtet sich nach den Bundesvorschriften. Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsrechts sind nicht anwendbar.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2023 in Kraft mit folgenden Ausnahmen:

Am 1. Juli 2022 treten in Kraft: Im Erlass VI A/1/2: Gliederungstitel 2.2., Art. 11 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1, Art. 13 Abs. 2, Art. 14 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1, Art. 15 Abs. 3, Art. 17 Abs. 1, Art. 17 Abs. 2, Art. 18 Abs. 1, Art. 19 Abs. 2, Art. 19 Abs. 3; Im Erlass II A/3/2: Art. 3 Abs. 2.