

Bericht der Finanzkommission an den Landrat

betreffend HRM 2 auch im Baselbiet mit Abschlussbuchung

2017/651

vom 11. November 2019

1. Ausgangslage

Die Motion 2017/651 der damaligen Landrätin Marianne Hollinger beauftragt den Regierungsrat, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass für Gemeinden ein neues Konto «finanzpolitische Reserven» eingeführt wird. Denn während Abschlussbuchungen in vielen Kantonen erlaubt sind, sind sie im Kanton Basel-Landschaft untersagt. Die Motionärin argumentiert, dies verunmögliche den Gemeinden die Fortführung einer weitsichtigen Finanzplanung. Ohne die geforderte Gesetzesänderung müsse im Falle von positiven Rechnungs-Abschlüssen zwingend das Eigenkapital geäufnet werden, auch wenn dieses die Höhe einer sinnvollen Reserve längst überschritten hat. Eine Entnahme aus dem Eigenkapital sei nicht möglich. Neu sei aber eine HRM2-konforme Abschlussbuchung bekannt: Mittels Abschlussbuchung könne auf ein Konto «finanzpolitische Reserven» eine Einlage oder eine Entnahme gebucht werden, so dass in der Jahresrechnung ein Ergebnis vor und nach der Abschlussbuchung transparent ausgewiesen werden könne.

Der Regierungsrat schlägt auf Empfehlung der Arbeitsgruppe «Gemeinderechnungswesen», in der mehrheitlich Gemeindevertretungen Einsitz nehmen, die Einführung der finanzpolitischen Reserve mit bestimmten Eckwerten vor. Die geplante Verordnungsanpassung war im Winter 2018/2019 bei den Gemeinden in der Anhörung. Aufgrund deren Ergebnisse empfahl die Arbeitsgruppe «Gemeinderechnungswesen», an der geplanten Verordnungsänderung in unveränderter Form festzuhalten. Dem schloss sich der Regierungsrat an.

Der Regierungsrat beantragt Kenntnisnahme der geplanten Verordnungsänderung und Abschreibung der Motion 2017/651. Er beabsichtigt, die Verordnungsänderung zu beschliessen, sobald der Landrat von der vorliegenden Landratsvorlage Kenntnis genommen hat.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 25. September 2019 und 23. Oktober 2019 in Anwesenheit von Regierungsrat Anton Lauber, Finanzverwalter Tobias Beljean und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle. Michael Bertschi, Leiter der Abteilung Gemeindefinanzen des Statistischen Amtes, FKD, stellte ihr das Geschäft vor.

2.2. Eintreten

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Direktion erläuterte, dass der Bilanzüberschuss, gerne als Eigenkapital bezeichnet, heute als Reserve für schlechte Zeiten diene. Resultiert jedoch ein Verlust in der Jahresrechnung, reduziert sich der Bilanzüberschuss. Die in der Motion für die Gemeinden geforderte neue finanzpolitische

Reserve wäre ebenfalls ein Teil des erweiterten Eigenkapitals und ein Instrument für die Bildung von Reserven für schlechtere Zeiten. Sie würde aber nicht wie der Bilanzüberschuss wirken. Vielmehr würde eine Einlage in die oder eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve vor dem eigentlichen Abschluss erfolgen. So würde diese Einlage oder Entnahme das Endergebnis entsprechend verschlechtern oder verbessern.

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) ist laut der Verwaltung mit Blick auf den Rechnungslegungsstandard «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell» (HRM 2) von der finanzpolitischen Reserve zwar nicht begeistert, sehe sie aber als das kleinere Übel an, als wenn andere Instrumente für diesen Zweck verwendet werden. Das SRS fordere jedoch, dass die finanzpolitische Reserve an Bedingungen geknüpft wird (z. B. eigener Beschlusspunkt, Transparenz).

Vor diesem Hintergrund sieht der Vorschlag des Regierungsrats insbesondere vor, dass Einlagen und Entnahmen eines separaten Beschlusses der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats bedürfen und nur bei der Genehmigung der Jahresrechnung beschlossen werden dürfen. Einlagen dürfen nur im Umfang des Ertragsüberschusses erfolgen. Denn aus einem Gewinn darf kein Verlust werden und wenn ein Verlust vorliegt, darf keine Einlage getätigt werden. Weiter ist eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve für den Fall vorgeschrieben, dass ein Bilanzfehlbetrag resultiert. Schliesslich sollen die bereits erlaubten Vorfinanzierungen unverändert beibehalten werden.

In der Kommission wurde – entgegen der Ansicht der Arbeitsgruppe «Gemeinderechnungswesen» und des Regierungsrats – argumentiert, eine geplante Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve müsse budgetiert werden dürfen, wenn es darum gehe, später daraus eine Vorfinanzierung für ein bestimmtes Projekt bilden zu können. Damit würde im Budget transparent gemacht, welches Vorhaben bestehe und wie es genau finanziert werden solle. Der «Umweg» über die finanzpolitische Reserve (statt der direkten Bildung einer Vorfinanzierung) sei sinnvoll, weil die Vorfinanzierung so erst gebildet werden müsse, wenn das Projekt ausreichend ausgegoren sei, was die Entscheidungsfindung für die Stimmbevölkerung erleichtere.

Die Verwaltung berichtete, dass die Arbeitsgruppe «Gemeinderechnungswesen», auf deren Empfehlungen der Entwurf des Regierungsrats basiert, über die Budgetierbarkeit von Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve diskutiert und sie verworfen habe. Der wichtigste Grund dafür sei, dass zumindest im Budget aufgezeigt werden solle, wenn es voraussichtlich zu einem Aufwandüberschuss kommt. Zudem wisse man im Zeitpunkt des Budgetbeschlusses noch nicht, wie hoch die für eine Entnahme zur Verfügung stehende finanzpolitische Reserve überhaupt ausfalle. Und schliesslich müsste im Falle eines Bilanzfehlbetrags zwingend eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve budgetiert werden, wobei nicht klar sei, was geschehen würde, wenn es in der Rechnung dann nicht wie angenommen zu einem Verlust kommen würde. Entsprechend hatte sich auch der Regierungsrat gegen die Budgetierbarkeit von Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve ausgesprochen.

Aus den Reihen der Kommission wurde ebenfalls gegen die Budgetierbarkeit argumentiert. So wurde insbesondere festgehalten, das Instrument der finanzpolitischen Reserve selber laufe bereits dem Geist von HRM 2 und der darin geforderten wahren und richtigen Darstellung (True and Fair View) zuwider, indem es weniger statt mehr Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringe. Die zusätzlich geforderte Budgetierbarkeit führe zu noch stärkerer Intransparenz bezüglich der finanziellen Situation ihrer Gemeinde, würde die Bevölkerung in der Entscheidungsfindung behindern und somit zu Demokratiedefiziten führen. Resultiert ein Verlust, solle dies auch ersichtlich sein. Schliesslich wurde festgehalten, die Möglichkeit der Vorfinanzierungen sei bereits ausreichend.

Trotzdem signalisierten der Finanz- und Kirchendirektor sowie die Verwaltung Verständnis für das Anliegen der Budgetierbarkeit von Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve, jedenfalls zwecks Bildung von Vorfinanzierungen. Denn diese Umbuchung, d. h. die Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve zwecks Tätigung einer Vorfinanzierung in gleicher Höhe, verbessert oder

verschlechtert das Rechnungsergebnis insgesamt nicht. Somit könnte dieser buchhalterische Schritt auch nicht dazu genutzt werden, einen allfälligen Verlust in der Rechnung zu «verstecken».

Vor diesem Hintergrund wurde die Verwaltung gebeten, der Kommission einen Vorschlag für eine Verordnungsänderung vorzulegen, welche diesem Anliegen Rechnung trägt.

Neben den bereits vorgebrachten Gegenargumenten wurde anlässlich der Diskussion dieses neuen Vorschlags eingebracht, es müsse darüber diskutiert werden, ob die finanzpolitische Reserve nicht die Vorfinanzierung ersetzen solle.

Dem wurde entgegengehalten, die Arbeitsgruppe «Gemeinderechnungswesen» habe sich explizit für Beibehaltung der Vorfinanzierungen ausgesprochen. Weiter wurde argumentiert, die finanzpolitische Reserve ohne die Vorfinanzierungen würde tatsächlich nur noch dazu dienen, einen Verlust in der Rechnung zu beschönigen. Schliesslich wurde noch darauf hingewiesen, dass die entsprechende Verordnungsänderung lediglich die finanzpolitische Reserve in einer bestimmten Ausgestaltung ermöglicht – die Gemeinden bleiben frei, ob sie diese einführen wollen oder nicht.

Da zu diesem Thema ein weiterer politischer Vorstoss (Postulat [2018/943](#)) hängig ist, wurde weiter beantragt, die Beratungen auszusetzen und abklären zu lassen, ob die beiden Vorstösse nicht gemeinsam behandelt werden sollten. Die Kommission sprach sich jedoch mit 8:5 Stimmen dagegen aus und fuhr mit den Beratungen zur vorliegenden Motion fort.

Schliesslich sprach sich die Kommission mit 10:1 Stimmen bei 2 Enthaltungen für die Verordnungsänderung in der neuen Fassung aus. Das heisst, ihrer Ansicht nach sollen die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, Entnahmen aus der politischen Reserve zwecks Bildung von Vorfinanzierungen zu budgetieren.

Die Kommission beantragt dem Landrat somit Abschreibung der Motion 2017/651 und Kenntnisnahme der geplanten Verordnungsänderung, wobei der Landrat dem Regierungsrat empfehlen soll, die Fassung der Finanzkommission umzusetzen, die dem Kommissionsbericht beiliegt.

3. Antrag an den Landrat

Die Kommission beantragt dem Landrat einstimmig mit 12:0 Stimmen Zustimmung zum von ihr geänderten Landratsbeschluss.

11.11.2019 / cr

Finanzkommission

Florence Brenzikofer, Präsidentin

Beilage

- Entwurf Landratsbeschluss (von der Kommission geändert)
- Geplante Verordnungsänderung in der Fassung der Finanzkommission

Landratsbeschluss

betreffend HRM 2 auch im Baselbiet mit Abschlussbuchung

vom Datum wird von der LKA eingesetzt

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Kenntnisnahme der durch den Regierungsrat geplanten Änderung der Verordnung über die Rechnungslegung der Einwohnergemeinden (Gemeinderechnungsverordnung, SGS 180.10), wobei der Regierungsrat ersucht wird, die Fassung der Finanzkommission umzusetzen;
2. Abschreibung der Motion 2017/651 «HRM 2 auch im Baselbiet mit Abschlussbuchung» von Marianne Hollinger.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin:

Verordnung über die Rechnungslegung der Einwohnergemeinden (Gemeinderechnungsverordnung)

Änderung vom [Datum]

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft

beschliesst:

I.

Der Erlass SGS 180.10 (Verordnung über die Rechnungslegung der Einwohnergemeinden (Gemeinderechnungsverordnung) vom 14. Februar 2012) (Stand 31. Dezember 2017) wird wie folgt geändert:

§ 14 Abs. 1

¹ Das Eigenkapital besteht aus:

- e. **(geändert)** den Vorfinanzierungen,
- f. **(neu)** der finanzpolitischen Reserve.

§ 17 Abs. 2 (neu)

² Besteht eine finanzpolitische Reserve, ist ein Bilanzfehlbetrag so weit als möglich oder nötig durch eine entsprechende Entnahme daraus abzutragen.

§ 24 Abs. 2 (geändert)

² Vorfinanzierungen und Einlagen in solche bedürfen des Beschlusses der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats. Sie sind höchstens im Umfang eines Ertragsüberschusses zulässig.

§ 24a (neu)**Finanzpolitische Reserve**

¹ Es kann eine finanzpolitische Reserve gebildet werden.

² Einlagen in die finanzpolitische Reserve und Entnahmen daraus bedürfen des Beschlusses der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats. Vorbehalten bleibt § 17 Abs. 2.

³ Eine Einlage ist höchstens im Umfang eines Ertragsüberschusses zulässig.

⁴ Eine Entnahme ist höchstens im Umfang der bestehenden finanzpolitischen Reserve zulässig.

§ 25 Absatz 1 (geändert) und Absatz 1^{bis} (neu)

¹ Das Budget im Umfang von § 26 Absatz 1 ist die Zusammenstellung der Beträge, die im folgenden Jahr voraussichtlich ausgegeben oder voraussichtlich eingenommen werden. Vorbehalten bleibt Absatz 1^{bis}.

^{1bis} Einlagen in die finanzpolitische Reserve dürfen nicht budgetiert werden. Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve und Einlagen in Vorfinanzierungen dürfen nur in gleicher Höhe budgetiert werden.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Diese Teilrevision tritt am 31. Dezember 2019 [frühestens 8 Tage nach Beschluss LR/RR, SGS 100, § 12] in Kraft.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrats

der Präsident: Reber

die Landschreiberin: Heer Dietrich