

Beschluss des Landrats vom 13.01.2022

Nr. 1318

9. Mehr Transparenz bei Jahresrechnungen der Gemeinden

2018/943; Protokoll: pw

Kommissionspräsidentin **Laura Grazioli** (Grüne) führt aus, die als Postulat überwiesene Motion von Stefan Degen habe eine Vorlage gefordert, die den Gemeinden ermöglicht, bestehende Vorfinanzierungen erfolgsneutral auszubuchen und anschliessend auf eine Neubildung zu verzichten. In seinem Bericht führt der Regierungsrat aus, gemäss Handbuch der Finanzdirektorenkonferenz seien Vorfinanzierungen unter HRM2 zwar weiterhin zulässig. Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor vertrete jedoch die Meinung, dass sie nicht mehr nötig seien. Vorfinanzierungen seien zudem aus Sicht des True and Fair View klar abzulehnen. Auch der Fachverband EXPERTsuisse rate von Vorfinanzierungen ab. Der Regierungsrat teile diese Einschätzung. Die meisten Gemeinden würden aber eine andere Ansicht vertreten. So habe sich die Arbeitsgruppe Gemeinderechnungsverordnung aus verschiedenen Gründen erneut für die Beibehaltung von Vorfinanzierungen ausgesprochen. Zwischen den Vorfinanzierungen und der finanzpolitischen Reserve bestünden klare Unterschiede. Aus politischer Sicht seien Vorfinanzierungen ein probates Mittel, um den Konsens und das Mittragen von grösseren Investitionen in der Öffentlichkeit zu sichern. Denn eine geplante Investition sei nicht nur aus dem Finanzplan ersichtlich, sondern werde über den Vorfinanzierungsentscheid durch die Gemeindeversammlung oder den Einwohnerrat viel stärker legitimiert. Im Sinne der Gemeindeautonomie sei die Vorfinanzierungsmöglichkeit beizubehalten. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Regierungsrat gegen die Abschaffung der Vorfinanzierungen aus und beantragt Abschreibung des Postulats.

In der Kommission war Eintreten unbestritten und es herrschte die Meinung vor, das Postulat könne abgeschrieben werden. Wenige Mitglieder argumentierten, das Instrument der Vorfinanzierungen sei aus der Perspektive der Gemeinden finanzpolitisch sinnvoll. Die Gemeinden seien bezüglich ihrer Finanzen stärkeren Volatilitäten ausgesetzt als etwa der Kanton, hätten aber nur wenige Möglichkeiten, um einen guten Rechnungsabschluss für die Zukunft zu nutzen. Vorfinanzierungen würden es ihnen immerhin erlauben, in guten Zeiten Mittel für absehbare Projekte beiseitezulegen. Dem wurde entgegnet, Volatilitäten und einzelne negative Rechnungsabschlüsse seien an sich nichts Schlechtes. Sie würden die Realität und die getroffenen Investitionsentscheide abbilden. Ein allfälliges Minus sei als solches zu kommunizieren, so dass es für alle nachvollziehbar sei und die nötigen Schlüsse daraus gezogen werden könnten.

Andere Mitglieder beurteilten die Sachlage gleich wie der Regierungsrat: Sie votierten aus politischer Sicht zwar ebenfalls für eine Beibehaltung der Vorfinanzierungen, da dies offensichtlich dem Willen der Gemeinden entspricht, sahen aber gleichzeitig die im Vorstoss erwähnten finanztechnischen Problematiken.

In mehreren Voten wurden demgegenüber die Auffassung des Postulanten unterstützt. Vorfinanzierungen würden Intransparenz in den Gemeinderechnungen schaffen, indem sie dauerhafte negative in positive Rechnungsergebnisse umwandelten. Ein Mitglied sah das Hauptproblem in der Situation, in der eine Gemeinde Überschüsse aus nichtliquiden Mitteln aufweist. Viele Gemeinden hätten nämlich Vorfinanzierungen gebildet, als ihr Finanzvermögen letztmals aufgewertet wurde, und würden damit nun ihre Abschreibungen reduzieren. Da die so gebildeten Vorfinanzierungen aber lediglich eine Position in der Buchhaltung und keine Beträge darstellen, die einmal vorhanden waren, würde den Gemeinden irgendwann Geld fehlen. Sobald die Vorfinanzierung aufgebraucht ist, entstünden Probleme, da sie eine Art strukturelles Defizit verdeckt habe.

Weiter wurde infrage gestellt, ob Vorfinanzierungen tatsächlich von den Gemeinden als Ganzes befürwortet würden. Denn sie würden vor allem den Gemeinderäten dienen. Für die Bevölkerung

hingegen stehe die Transparenz im Zentrum; das Funktionieren der Vorfinanzierungen sei aber sogar für Politikerinnen und Politiker schwer verständlich. Schliesslich überlegte ein Mitglied in allgemeiner Hinsicht, ob die Nutzung des Instruments der Vorfinanzierungen weiterhin den Gemeinden überlassen werden sollte. Andere Bestimmungen rund um Rechnungslegung und Transparenz würden jedenfalls auch durch übergeordnete Behörden oder Gremien festgelegt. Die Finanzkommission beantragt dem Landrat mit 11:1 Stimmen ohne Enthaltungen, das Postulat abzuschreiben.

– *Eintretensdebatte*

Die SP-Fraktion sei für Abschreibung des Postulats, sagt **Pascale Meschberger** (SP), und froh, anerkenne der Regierungsrat, dass es sich bei den Vorfinanzierungen um ein legitimes Mittel handelt, das die Gemeinden anwenden können. Immerhin ist dieses Mittel gemäss Handbuch der Finanzdirektorenkonferenz zu HRM2 immer noch erlaubt. Aus Sicht der SP handelt es sich um ein probates und gutes Mittel, das den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden soll. Die Gemeinden sollen wiederum alle Rechte haben, dieses Mittel dann auch zu nutzen. Den Gemeinden muss nicht vorgeschrieben werden, wie sie es besser machen sollen. Denn die Gemeinden können sehr gut abschätzen, ob die Vorfinanzierungen eine Option für sie sind oder ob sie eher davon absehen. Eine Vorfinanzierung ist nicht nur für Luxusinvestitionen nützlich (z. B. die Liestaler Stadthalle), sondern beispielsweise auch für Schulhaussanierungen. Die Vorfinanzierungen werden zudem ganz klar in der Rechnung ausgewiesen und sind demokratisch legitimiert – es handelt sich nicht um ein Gemauschel der Gemeinderäte im stillen Kämmerlein.

Stefan Degen (FDP) hatte sich bei der Einreichung erhofft, dass der Vorstoss eine etwas kontroversere Diskussion – auch bei den Gemeinden – auslösen würde. Er widerspricht zudem der Vorrednerin: Für ihn ist es ein reines Gemauschel und es ist schade, dass das Verständnis für die Thematik nicht grösser ist. Einige Gründe dafür: Mit der Praxis der Bildung von Vorfinanzierungen versagen die klassischen Massstäbe zur Betrachtung einer Jahresrechnung. Wird eine Jahresrechnung mit Vorfinanzierungen gleich betrachtet wie die Jahresrechnung einer anderen Organisation, kommt man zu falschen Schlussfolgerungen. Dabei kommt es auch immer darauf an, wie hoch die Vorfinanzierungen und wie viel davon jährlich aufgelöst wird. Ist die Auflösung wesentlich, dann muss zuerst die Jahresrechnung bereinigt werden, um überhaupt eine Aussage machen zu können. Das ist schade. Die Wiedereinbringung von flüssigen Mitteln für eine Investition wird damit auch komplett von einer Erfolgsrechnung mit schwarzen Zahlen entkoppelt. Als normaler Bilanzleser dürfte er doch eigentlich davon ausgehen, dass eine Organisation, wenn sie schwarze Zahlen schreibt und in der Erfolgsrechnung nichts negativ ist und dies auf lange Frist halten kann, sie dann auch langfristig einen ausgeglichenen Finanzhaushalt und keinen Liquiditätsabfluss hat. Mit den Vorfinanzierungen wird dieses Prinzip aber durchbrochen und es kann sein, dass trotz jahrzehntelangen schwarzen Zahlen letztlich mehr Schulden vorhanden sind als zu Beginn. Diese Schwierigkeit verstärkt sich, wenn Überschüsse aus nicht-liquiden Gewinnen vorhanden sind (z. B. bei Aufwertungen von Finanzvermögen). Damit kann die Erfolgsrechnung beschönigt werden, sie sieht gut aus und enthält immer schwarze Zahlen – am Ende fehlt aber das Geld. Das Geld kann entweder so fehlen, dass keine liquiden Mittel vorhanden sind, um Ersatzinvestitionen zu tätigen, oder dass sich die Schulden anhäufen und nicht abbezahlt werden können, weil die liquiden Mittel nicht über das operative Geschäft in die Erfolgsrechnung eingebracht werden konnten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch immer wieder die Frage, ob die Gemeinden überhaupt mitreden sollten. Normalerweise werden die Transparenz und diesem Zusammenhang die Rechnungslegungsstandards durch übergeordnete Gremien definiert, damit für alle das Gleiche gilt. Stefan Degen versteht nicht ganz, weshalb hier nun eine solche Verzerrung ermöglicht wird. Er akzeptiert aber, dass die Abschaffung dieses Instruments momentan politisch nicht opportun ist, auch wenn

dies wünschenswert wäre. Er wird weiterhin daran arbeiten, dass Vorfinanzierungen zumindest auf einmal aufgelöst werden können, damit Erblasten bereinigt werden können und so die Erfolgsrechnungen wieder stimmen. Wenn die Gemeinden die Autonomie haben sollen, die Vorfinanzierungen weiterhin bilden zu können, dann sollte auch so viel Autonomie vorhanden sein, die Vorfinanzierungen wieder rausnehmen zu können, um die Erfolgsrechnung ein für alle Mal zu bereinigen. Man muss bedenken, dass bei gewissen Investitionen die Verfälschung bis zu 40 Jahre mitgeschleppt wird und dann gibt es – je nach Grösse der Vorfinanzierung – wirklich einen grossen Fehlbetrag in der Jahresrechnung.

Die FDP-Fraktion ist für Abschreibung des Vorstosses, aber das Thema ist noch nicht abgeschlossen.

Franz Meyer (Die Mitte) dankt Stefan Degen fürs Einreichen des Vorstosses. Finanzpolitisch hat der Postulant völlig recht. Vorfinanzierungen stimmen aus Sicht von Franz Meyer nicht mehr mit HRM2 überein. Die True and Fair View ist nicht mehr gegeben und Vorfinanzierungen können anstehende Investitionsentscheide klar beeinflussen. Er war aber auch 16 Jahre lang Gemeinderat und sieht klar, dass die Gemeinden diese Möglichkeit weiterhin möchten, weshalb er bei dieser Frage etwas hin und her gerissen ist. Der Vorstoss wurde als Postulat überwiesen und der Regierungsrat hat umfangreich geprüft und berichtet. Somit kann das Postulat abgeschrieben werden, auch wenn das Problem damit nicht sauber gelöst ist.

Urs Kaufmann (SP) ist etwas erstaunt über die beiden vorhergehenden Voten. Stefan Degen und Franz Meyer sehen irgendwelche grossen Probleme, die Urs Kaufmann als Kommunalpolitiker nicht wirklich sieht. Es ist eindeutig so: Wenn eine Gemeinde investiert und entsprechende Abschreibungen auslöst, sind diese jederzeit in den Rechnungen über die ganze Abschreibungszeit ersichtlich. Die Transparenz ist also voll vorhanden. Mit dem System vor HRM2 gab es die degressive Abschreibung – zu Beginn waren die Abschreibungen also am höchsten, womit jene, welche ein Projekt beschlossen hatten, einen grossen Teil der Abschreibungslast selber tragen mussten. Mit HRM2 erfolgt die Abschreibung linear, weshalb es sehr lange gehen kann – Stefan Degen hat von einer Zeitspanne von bis zu 40 Jahren gesprochen – und die Abschreibungen sehr weit in die Zukunft hinausgeschoben werden. Deshalb ist es eben richtig, dass die heutige Generation, welche Entscheide fällt, die Möglichkeit hat, einen grossen Teil der Abschreibungen nicht den künftigen Generationen aufzubürden, sondern ihn selber mit einer Vorfinanzierung oder einer Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve zu decken. Gerade angesichts der hohen Investitionen, welche die meisten Gemeinden mit Sanierungen von 70er-Jahre-Bauten und Schulhäusern oder Ausbauten von Schulhäusern etc. haben, ist es wichtig, dass die Überschüsse der heutigen Generation gezielt eingesetzt werden können, um die Last der Abschreibungen, die linear weit in die Zukunft reicht, zu brechen. Das Instrument der Vorfinanzierung ist wichtig – dies haben die meisten Rückmeldungen der Gemeinden gezeigt – und die Angst vor Intransparenz ist unverständlich. Die Folgen der getätigten Investitionen sind immer klar ersichtlich. Weshalb Stefan Degen als Finanzchef der Gemeinde Gelterkinden so stark dagegen ist, erschießt sich Urs Kaufmann nicht. Es könnte vielleicht damit zu tun haben, dass es in Gelterkinden nicht so einfach ist, Vorfinanzierungen zu tätigen, weil die Überschüsse fehlen.

Thomas Noack (SP) möchte ins gleiche Horn wie Urs Kaufmann blasen. Einerseits geht es in der Diskussion um Transparenz, andererseits um die Handlungsfähigkeit der Gemeinden. In vielen Gemeinden stehen demnächst grössere oder sehr grosse Investitionen an, vor allem auch in Schulhäuser. Dabei handelt es sich immer um Beträge, die den Rahmen einer normalen Rechnung sprengen. Weshalb sollen die Gemeinden nicht die Möglichkeit haben, Geld zurückzustellen und Vorfinanzierungen zu tätigen, um eben auch dem Stimmvolk die Vorhaben plausibel zu erläutern? Thomas Noack sieht hierin das wichtigere Kriterium als die Erreichung totaler Transparenz.

Regierungsrat **Anton Lauber** (Die Mitte) stellt fest, Thomas Noack habe es schön auf den Punkt gebracht. Letztendlich geht es um ein finanzrechtliches Thema, verbunden mit einem politischen Interesse. Entsprechend gilt es abzuwägen. Mit den Gemeinden wurde diskutiert, ob die Vorfinanzierungen und die so genannten finanzpolitischen Reserven zugelassen werden sollen. Es ist ein Anliegen der Gemeinden, diese Instrumente weiterhin nutzen zu können. Die rechtliche Lage spricht nicht absolut dagegen und das politische Bedürfnis ist durchaus erkennbar. Weshalb ist dem so? Wenn in einer Gemeinde eine Investition getätigt werden soll und der Gemeindeversammlung gleichzeitig erklärt werden muss, dass diese Investition zu roten Zahlen in der nächsten Erfolgsrechnung der Gemeinde führt, dann wird es schwierig, eine Investition tätigen zu können. Wenn aber bereits eine Vorfinanzierung gemacht oder eine finanzpolitische Reserve aufgebaut wurde, dann kann der Gemeindeversammlung gesagt werden, das Geld zur Finanzierung stehe bereit. Für den Kanton, der die Finanzaufsicht über die Gemeinden hat, ist dies gestützt auf HRM2 in Ordnung, da es einem Anliegen der Gemeinden entspricht. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage der Transparenz. Die Gemeinden sind sich dieser Situation bewusst und wissen, dass Vorfinanzierungen und finanzpolitische Reserven in der Bilanz ausgewiesen werden können. Die Bilanzklarheit ist damit nach wie vor machbar, auch wenn der Informationsbedarf etwas höher ist. Das Lesen einer Erfolgsrechnung ist so nicht mehr gleich einfach wie sonst.

://: Eintreten ist unbestritten.

– *Beschlussfassung*

://: Mit 85:0 Stimmen wird das Postulat 2018/943 abgeschrieben.
