

Vorlage an den Landrat

Bericht zur Motion 2017/651 von Marianne Hollinger: «HRM 2 auch im Baselbiet mit Abschlussbuchung»

2017/651

vom 25. Juni 2019

1. Text der Motion

Am 14. Dezember 2017 reichte Marianne Hollinger die Motion 2017/651 «HRM 2 auch im Baselbiet mit Abschlussbuchung» ein, welche am 19. April 2018 vom Landrat überwiesen wurde:

Das Postulat zu diesem Thema hat in der Finanzkommission zu viel Verständnis für das Anliegen und interessanten Lösungsansätzen geführt, in der Folge hat sich auch die Finanzdirektion konstruktiv mit dem Thema befasst. Deshalb wurde eine Motion dazu angekündigt.

Das neue Rechnungsmodell HRM 2 findet seit 2014 schweizweit Anwendung. Die Harmonisierung ist aber nicht in allen Belangen gegeben. So sind Abschlussbuchungen in vielen Kantonen erlaubt, im Kanton Basellandschaft sind solche untersagt. Nun aber zeigt die Finanzdirektion erfreulicherweise Verständnis und Interesse für Instrumente, welche Gemeinden (und dem Kanton, wenn er das will) eine weitsichtige Finanzplanung weiterhin ermöglichen.

Gemeinden sollen ihre weitsichtige und erfolgreiche Praxis in der Planung der Finanzen (Sparen in der Zeit) weiterführen können. Gemeinden wollen weiterhin mit dem Beschluss der Ausgaben auch deren Finanzierung aufzeigen können und künftige Rechnungen (wenn ausserordentlich positive Abschlüsse das erlauben) entlasten. Gerade bei nicht zwingenden, aber vom Souverän geforderten Ausgaben wie z.B. einer Schwimmhalle ist eine vorausschauende Finanzierung wichtig. Denn kommende Generationen sollen so wenig wie möglich mit Schulden belastet werden.

Ohne die hier geforderte Gesetzes-Änderung muss im Falle von positiven Rechnungsabschlüssen zwingend das Eigenkapital geäufnet werden, auch wenn dieses die Höhe einer sinnvollen Reserve längst überschritten hat. Eine Entnahme aus dem Eigenkapital ist nicht möglich.

NEU ist bekannt, dass eine HRM2-konforme Abschlussbuchung möglich ist. Ein Konto finanzpolitische Reserven kann eingerichtet werden. Auf dieses Konto finanzpolitische Reserven kann mittels Abschlussbuchung eine Einlage oder eine Entnahme gebucht werden. In der Jahresrechnung wird transparent ein Ergebnis vor und nach Abschlussbuchung ausgewiesen. Die Finanzdirektion steht der Einführung eines solchen Kontos für Gemeinden positiv gegenüber. Der Regierungsrat wird beauftragt die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass für Gemeinden

- *Ein neues Konto finanzpolitische Reserven eingeführt wird.*

Dem Kanton steht offen, dieses Konto auch einzuführen. Wir jedenfalls sind optimistisch und würden das empfehlen, auf schlechte Zeiten werden Gute folgen!

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1 Verzicht auf die finanzpolitische Reserve beim Kanton

Die „Verbesserung der Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage“ war eines der übergeordneten Hauptziele des Programms zur Stärkung der finanziellen Steuerung resp. der FHG-Totalrevision. Die Umsetzung der Motion beim Kanton würde daher eine Anpassung des FHG voraussetzen. Da das Gesetz erst kürzlich totalrevidiert wurde, sieht der Regierungsrat von der Einführung einer finanzpolitischen Reserve ab. Es ist aber zu beachten, dass das FHG dem Kanton bei der Abtragung des Bilanzfehlbetrags infolge der ausserordentlichen Aufwendungen für die BLPK über 20 Jahre grosse Flexibilität einräumt. Das ermöglicht es dem Kanton, bei der Abtragung auch finanzpolitische Aspekte zu berücksichtigen. Das Anliegen der Motion ist damit auf Kantonsebene faktisch schon umgesetzt.

2.2 Einführung der finanzpolitischen Reserve bei den Einwohnergemeinden

2.2.1 Regelung in der Verordnung

Im Gemeindegesetz (SGS 180) ist in § 165 der Grundsatz geregelt, dass *der Regierungsrat Vorschriften über eine harmonisierte und transparente Rechnungslegung der Gemeinden erlässt und sich dabei für die Einwohnergemeinden am Rechnungslegungsmodell der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren orientiert*. Alle Detailbestimmungen zum Gemeinderechnungswesen der Einwohnergemeinden sind in der Verordnung über die Rechnungslegung der Einwohnergemeinden (Gemeinderechnungsverordnung; SGS 180.10) geregelt. Die Festlegung einer einzelnen Bestimmung im Gemeindegesetz würde dieser Hierarchie widersprechen. Der Regierungsrat schlägt daher vor, die finanzpolitische Reserve in der Gemeinderechnungsverordnung einzuführen.

2.2.2 Finanzpolitische Steuerung

Mit der finanzpolitischen Reserve soll die finanzpolitische Steuerung der Gemeinden erleichtert werden, d.h. es soll in guten Zeiten eine finanzielle Reserve für schlechte Zeiten gebildet werden können, von welcher dann in schlechten Zeiten gezehrt werden kann. Heute dient der ordentliche Bilanzüberschuss (Eigenkapital) als Reserve für schlechte Zeiten. Zudem können die Gemeinden bereits heute Vorfinanzierungen für geplante Investitionen bilden. Die zusätzlichen Abschreibungen wurden mit der HRM2-Einführung im Jahr 2014 abgeschafft, weil damit nicht nur das Ergebnis geglättet werden konnte, sondern auch die Vermögensdarstellung in der Bilanz verfälscht wurde. Mit der finanzpolitischen Reserve soll nicht nur eine Verschlechterung des ausgewiesenen Jahresergebnisses möglich sein (durch die Einlage in Vorfinanzierungen und neu in die finanzpolitische Reserve), sondern auch eine Verbesserung des ausgewiesenen Jahresergebnisses (durch die Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve).

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS), welches sich im Namen der Finanzdirektorenkonferenz mit der Weiterentwicklung von HRM2 beschäftigt, ist vom Instrument der finanzpolitischen Reserve zwar nicht begeistert, sieht es aber als kleineres Übel an, als wenn andere Instrumente wie die Rückstellungen, Rechnungsabgrenzungen oder Fonds für die finanzpolitische Steuerung verwendet werden.

2.2.3 Vorgeschlagene Verordnungsanpassung

Der Regierungsrat schlägt auf Empfehlung der Arbeitsgruppe „Gemeinderechnungswesen“, in welcher mehrheitlich Gemeindevertreter vertreten sind, die Einführung der finanzpolitischen Reserve mit folgenden Eckwerten vor:

- Einlagen und Entnahmen bedürfen eines separaten Beschlusses der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats.
- Einlagen und Entnahmen können nur bei der Genehmigung der Jahresrechnung beschlossen werden.
- Eine Einlage ist nur im Umfang eines Ertragsüberschusses zulässig.
- Eine negative finanzpolitische Reserve ist nicht zulässig.
- Bei einem drohenden Bilanzfehlbetrag ist eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve vorgeschrieben.
- Die Vorfinanzierungen sollen unverändert beibehalten werden. Was bisher schon galt, wird neu deutlicher gesagt: Die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat beschliessen die Vorfinanzierungen im Rahmen der Jahresrechnung.

2.2.4 Gemeindeanhörung

Die geplante Verordnungsanpassung war im Winter 2018/2019 bei den Gemeinden in der Anhörung: 17 Gemeinden schliessen sich explizit dem VBLG an, welcher die Einführung der finanzpolitischen Reserve begrüsst, jedoch zusätzlich fordert, dass Entnahmen bereits budgetiert werden können. 6 Gemeinden lehnen die Einführung der finanzpolitischen Reserve gänzlich ab, darunter grosse Gemeinden wie Liestal, Oberwil und Muttenz. 7 Gemeinden befürworteten die vorgeschlagene Verordnungsänderung, d.h. ohne die vom VBLG geforderte Möglichkeit der Budgetierbarkeit der Entnahme. Die restlichen 55 Gemeinden haben sich nicht explizit geäussert und schliessen sich somit implizit dem VBLG an.

2.2.5 Würdigung der Gemeindeanhörung

Auf die Forderung, die finanzpolitische Reserve nicht einzuführen, kann nicht eingegangen werden, da es sich um eine Motion handelt.

Gegen die geforderte Budgetierbarkeit der Entnahme sprechen folgende Gründe:

- Zumindest beim Budget sollte die volle Transparenz herrschen.
- Zum Zeitpunkt der Budgetierung weiss man wegen des dazwischenliegenden Rechnungsjahres gar nicht, wie hoch die finanzpolitische Reserve im Budgetjahr sein wird.
- Wieso sollen nur Entnahmen budgetiert werden können, Einlagen hingegen nicht?
- Was passiert, wenn schlussendlich doch kein Aufwandüberschuss resultiert? Muss dann die Entnahme trotzdem getätigt werden?

Die Arbeitsgruppe „Gemeinderechnungswesen“ empfiehlt in Anbetracht der oben genannten Gründe und der Tatsache, dass 7 Gemeinden die Budgetierbarkeit der Entnahme und 6 Gemeinden die finanzpolitische Reserve gänzlich ablehnen, an der geplanten Verordnungsanpassung festzuhalten, d.h. ohne die Budgetierbarkeit der Entnahme. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Empfehlung an.

2.2.6 Inkrafttreten

Der Regierungsrat wird die Verordnungsänderung beschliessen, sobald der Landrat die vorliegende Landratsvorlage angenommen hat. Falls möglich, soll das Inkrafttreten per Ende 2019 erfolgen, so dass die Einwohnergemeinden erstmals in der Jahresrechnung 2019 finanzpolitische Reserven bilden können.

2.2.7 Finanzielle Auswirkungen

Die Revision der Gemeinderechnungsverordnung hat weder für den Kanton noch für die Gemeinden finanziellen Auswirkungen.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, von der geplanten Verordnungsanpassung Kenntnis zu nehmen und die Motion 2017/651 «HRM 2 auch im Baselbiet mit Abschlussbuchung» abzuschreiben.

Liestal, 25. Juni 2019

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

Beilage:

– Geplante Verordnungsanpassung