

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2018/943 von Stefan Degen: «Mehr Transparenz bei Jahresrechnungen der Gemeinden»
2018/943

vom 16. März 2021

1. Text des Postulats

Am 15. November 2018 reichte Stefan Degen das Postulat 2018/943 «Mehr Transparenz bei Jahresrechnungen der Gemeinden» ein, welches vom Landrat am 29. August 2019 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Im Kanton Basel-Landschaft wird in den Gemeinden das finanzpolitische Instrument der Vorfinanzierungen teilweise stark genutzt. Der Grund der Beliebtheit liegt darin, dass damit eine gewisse «Glättung» der Gemeinderechnungen über mehrere Jahre erreicht werden kann.

Die Vorfinanzierungen werden anschliessend über die Nutzungsdauer oder genauer der Abschreibedauer der Investition wieder ausgebucht. Somit verschlechtern die Vorfinanzierungen im Jahr der Bildung den Abschluss und verbessern ihn während der Abschreibedauer.

Der Kanton Basel-Landschaft befindet sich in einem Umbruch und strebt mehr Gemeindeautonomie an. Damit die Gemeindeautonomie nicht bloss eine Gemeinderatsautonomie wird, benötigen die Einwohner bzw. Einwohnerräte transparente und über die Jahre vergleichbare Abschlüsse.

Vorfinanzierungen und vergleichbare Instrumente reduzieren die Transparenz und erschweren die Lesbarkeit und Vergleichbarkeit eines Abschlusses.

Der Regierungsrat wird in diesem Sinne beauftragt eine Vorlage auszuarbeiten, mit der eine erfolgsneutrale Ausbuchtung und eine anschliessende Unterlassung der Neubildung von Vorfinanzierungen auf Gemeindeebene erreicht und umgesetzt werden kann.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

Gemäss dem HRM2-Handbuch der Finanzdirektorenkonferenz sind Vorfinanzierungen unter HRM2 weiterhin zulässig. Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS), eine Institution des Eidgenössischen Finanzdepartements und der Finanzdirektorenkonferenz, welches für die Weiterentwicklung von HRM2 zuständig ist, vertritt jedoch die Meinung, dass Vorfinanzierungen unter HRM2 nicht mehr nötig sind. Bei der degressiven Abschreibungsmethode auf dem Restbuchwert gemäss HRM1 konnte die hohe Anfangsbelastung durch die Abschreibungen dank einer Vorfinanzierung reduziert werden. Mit HRM2 und der Umstellung auf line-

are Abschreibungen aufgrund der Nutzungsdauer fällt die hohe Anfangsbelastung weg. Vorfinanzierungen seien auch aus Sicht von True and Fair View klar abzulehnen. Zudem können Vorfinanzierungen anstehende Investitionsentscheide beeinflussen. Auch EXPERTsuisse (ehemals Treuhand-Kammer) rät von den Vorfinanzierungen ab. Der Regierungsrat teilt diese Einschätzung. So gibt es in der Staatsrechnung keine Vorfinanzierungen im eigentlichen Sinn. Im Finanzhaushaltsgesetz sind zwar Vorfinanzierungen vorgesehen (§ 55 FHG). Es handelt sich dabei aber nicht um Vorfinanzierungen für eigene Investitionen, sondern um Vorfinanzierungen für die vorzeitige Realisierung von Bundesvorhaben.

Die meisten Gemeinden teilen aber eine andere Ansicht. So hatte sich die Mehrheit der Gemeinden anlässlich der Einführung von HRM2 im Jahr 2014 für die Beibehaltung der Vorfinanzierung ausgesprochen. Unterdessen hat sich die Situation dahingehend geändert, dass der Landrat am 19. April 2018 eine Motion (2017/651) von Marianne Hollinger überwiesen hat, welche die Einführung einer finanzpolitischen Reserve für die Baselbieter Gemeinden verlangt. Der Regierungsrat hat daraufhin die Gemeinderechnungsverordnung (GRV) entsprechend angepasst. Per Rechnungsabschluss 2019 konnten die Gemeinden erstmals finanzpolitische Reserven bilden. Damit wurde die finanzpolitische Steuerung der Gemeinden erleichtert. Durch eine Einlage in die finanzpolitische Reserve wird das ausgewiesene Jahresergebnis verschlechtert und durch eine Entnahme wird es entsprechend verbessert. Entnahmen sind nur im Umfang der darin enthaltenen Mittel zulässig und waren daher im Jahr 2019 noch nicht möglich. 33 Gemeinden haben im Jahr 2019 eine Einlage zwischen wenigen tausend Franken und 33,5 Mio. Franken (Allschwil) gebildet. Die finanzpolitische Reserve ist das flexiblere Instrument für die finanzpolitische Steuerung als die Vorfinanzierung. Daher stellt sich die Frage, ob es aufgrund der neuen Situation die Vorfinanzierungen überhaupt noch braucht.

Die Arbeitsgruppe Gemeinderechnungsverordnung (bestehend aus 7 Gemeindevertretern) hat sich bereits bei der Einführung der finanzpolitischen Reserve diese Frage gestellt. Man war damals der Ansicht, dass die Vorfinanzierungen beibehalten werden sollen. Ausgehend vom vorliegenden Postulat hat sich die Arbeitsgruppe im Jahr 2020 nochmals mit der Thematik befasst. Man bekräftigt, dass die Vorfinanzierungen aus folgenden Gründen weiterhin bestehen bleiben sollen: Vorfinanzierungen sind objektbezogen, d.h. jede Vorfinanzierung muss konkret bezeichnet werden, wogegen es bei der finanzpolitischen Reserve keine Zweckbindung geben darf. Mit den Vorfinanzierungen kann man auf eine bestimmte Investition sparen, wogegen die finanzpolitische Reserve zur Glättung der Ergebnisse dient. Die Vorfinanzierungen bleiben auch nach der Inbetriebnahme einer Investition an dieses Objekt gebunden. Eine Entnahme muss nicht beschlossen werden, sondern ergibt sich aus der Nutzungsdauer der Investition und dient zur Abfederung der Abschreibungsbelastung. Falls eine Investition dennoch nicht realisiert wird, ist die Vorfinanzierung erfolgswirksam zugunsten der Erfolgsrechnung aufzulösen. Demgegenüber sind Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve jedes Mal im Rahmen des Jahresabschlusses zu beschliessen. Es ist aber möglich, eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve zu tätigen um damit eine Einlage in die Vorfinanzierung zu „finanzieren“. Aus politischer Sicht sind Vorfinanzierungen somit ein probates Mittel, Konsens und Mittragen von grösseren Investitionen in der politisch interessierten Öffentlichkeit einer Gemeinde zu sichern. Entsprechend ist eine geplante Investition nicht nur aus dem Finanzplan ersichtlich, sondern wird über den Vorfinanzierungsentscheid durch die Gemeindeversammlung oder den Einwohnerrat bereits viel stärker legitimiert. Ob man das Instrument einsetzt, ist Sache der Gemeinde. Im Sinne der Gemeindeautonomie ist die Vorfinanzierungsmöglichkeit beizubehalten. Eine Einlage muss zudem dem Souverän vorgelegt und von diesem genehmigt werden. Es ist keine Gemeinde gezwungen, Vorfinanzierungen zu tätigen.

Vor diesem Hintergrund verzichtet der Regierungsrat auf die Abschaffung der Vorfinanzierungen. Zwar sieht er keine absolute Notwendigkeit zu deren Beibehaltung, aber eben auch nicht für deren Abschaffung. Und aufgrund der Rückmeldung der Arbeitsgruppe Gemeinderechnungsverordnung kann davon ausgegangen werden, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden an diesem Instrument festhalten will.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2018/943 «Mehr Transparenz bei Jahresrechnungen der Gemeinden» abzuschreiben.

Liestal, 16. März 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich