

Sitzung vom 27. Juni 2001

964. Motion

(Änderung zusätzliche Abschreibungen nach § 137 Gemeindegesetz)

Die Kantonsräte Jörg Kündig, Gossau, Ernst Jud, Hedingen, und Severin Huber, Dielsdorf, haben am 18. Dezember 2000 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, § 137 des Gemeindegesetzes dahingehend anzupassen, dass es den Gemeinden inskünftig möglich ist, im Falle von Ertragsüberschüssen Abschreibungen auch dann vorzunehmen, wenn sie im Voranschlag nicht eingestellt sind.

Begründung:

Die jetzige Regelung ermöglicht es den Gemeinden nur dann, Sonderabschreibungen (über das gesetzliche Minimum hinaus gehende Abschreibungen) vorzunehmen, wenn sie schon im Voranschlag eingestellt wurden.

Überraschend hohe Einnahmen (ordentliche Steuern, Grundsteuer usw.) oder Minderaufwendungen können zu deutlichen Verbesserungen der Jahresrechnungen im Vergleich zum Budget führen oder unerwartete Rechnungsüberschüsse ergeben. Gemäss der geltenden gesetzlichen Regelung wären jetzt zusätzliche Abschreibungen nicht möglich, falls sie nicht im Budget eingestellt wurden. Sonderabschreibungen oder zusätzliche Abschreibungen im Falle von überraschend positiven Rechnungsabschlüssen sind aber nicht nur in der Privatwirtschaft üblich, sondern haben auch einen entlastenden Einfluss auf die künftigen Jahresrechnungen. Gemeinden, welche solch positive finanzielle Überraschungen erleben, sollen die Gunst der Stunde nützen können. Damit dies möglich ist, ist aber eine Änderung beziehungsweise Anpassung von § 137 des Gemeindegesetzes erforderlich.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Zur Motion Jörg Kündig, Gossau, Ernst Jud, Hedingen, und Severin Huber, Dielsdorf, wird wie folgt Stellung genommen: Nach geltendem Recht sind die Abschreibungen auf Grund des Bilanzwertes zu Beginn des Rechnungsjahres zuzüglich Nettoinvestitionen des laufenden Jahres zu berechnen. Sie betragen bei Sachgütern, Investitionsbeiträgen und übrigem Verwaltungsvermögen 10% und bei *KR-Nr. 413/2000* Mobilien 20% (§ 137 Abs. 2 des Gemeindegesetzes, LS 131.1). Zusätzliche Abschreibungen können vorgenommen werden, wenn sie im Voranschlag eingestellt sind (Abs. 4). Diese Regelung beruht auf folgenden Zielsetzungen: – Rechnungswahrheit. Die Bilanz soll die einzelnen Positionen zu ihrem wahren, inneren Wert wiedergeben und damit die finanziellen Verhältnisse einer Gemeinde so darstellen, wie sie tatsächlich vorliegen. Die aufgeführten, auf Objektkategorien bezogenen Abschreibungssätze stellen dieses Anliegen sicher.

– Mittel- und langfristige Deckungspolitik. Teilweise in Widerspruch zum Grundsatz der Rechnungswahrheit steht das Ziel, eine konjunkturpolitische Deckungspolitik zu verfolgen. Der Gemeindehaushalt soll mittelfristig in der Weise nivelliert werden, dass in Zeiten der Hochkonjunktur zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden, die dann in einer späteren rezessiven Phase den Gemeindehaushalt nicht mehr belasten. Auch wenn das Finanzhaushaltsgesetz in dieser Frage nicht direkt zur Anwendung kommt (vgl. § 139 Gemeindegesetz), kommt die Idee der mittel- und langfristigen Deckungspolitik in dessen § 20 Abs. 2 klar zum Ausdruck. Danach sind, soweit es die Finanz- und Konjunkturlage erlauben, die

zuständigen Organe nicht nur berechtigt, sondern geradezu gehalten, zusätzliche Abschreibungen vorzunehmen. – Demokratische Mitbestimmung. Zusätzliche Abschreibungen belasten den Grundsatz der Rechnungswahrheit, denn die von ihr betroffenen Positionen erscheinen in der Bestandesrechnung nicht zu ihrem wahren Wert. Diese Beeinträchtigung ist unter dem Aspekt der demokratischen Mitwirkung bei der Vornahme zusätzlicher Abschreibungen indessen verschmerzbar. Wie erwähnt sind zusätzliche Abschreibungen nach geltendem Recht nur zulässig, wenn sie in den Voranschlag aufgenommen worden sind (§ 137 Abs. 4 Gemeindegesetz). Im Rahmen der Budgetdebatte steht es der Gemeindeversammlung bzw. dem Grossen Gemeinderat dann frei, diese aus dem Voranschlag zu streichen und stattdessen die Position des Ertragsüberschusses zu erhöhen.

Die Motion läuft der Zielsetzung der geltenden Gesetzgebung, welche die demokratische Mitbestimmung betont, entgegen. Werden nicht veranschlagte zusätzliche Abschreibungen zugelassen, so erscheinen diese lediglich in der nachträglichen Gemeinderechnung. Letztere kann von der Legislative aber nicht in eigener Kompetenz korrigiert werden. Die Legislative hat nur die Möglichkeit, die Gemeinderechnung nicht zu genehmigen und die Exekutive so zu veranlassen, eine nicht veranschlagte zusätzliche Abschreibung nachträglich zu streichen, was zur

Erhöhung des Ertragsüberschusses führt. Eine Gemeinderechnung zurückzuweisen, bedeutet indessen immer auch eine politische Missfallenskundgebung gegenüber der Exekutive, weshalb dieser Schritt nur in Ausnahmefällen begangen wird. Auf Grund dieses Mechanismus sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Legislative bei nicht veranschlagten zusätzlichen Abschreibungen wesentlich kleiner als bei zusätzlichen Abschreibungen, die im Voranschlag vorgesehen sind und somit der freien Beratung unterliegen. Mit der Zulassung nicht veranschlagter zusätzlicher Abschreibungen läge es somit in der Hand der Exekutive, den Zeitpunkt von Steuersenkungen hinauszuschieben, da sie mit zusätzlichen Abschreibungen das Anwachsen des Eigenkapitals verhindern und damit den politischen Druck für Steuersenkungen vermindern kann. Mit andern Worten verlöre die Legislative die Freiheit, zwischen zusätzlichen Abschreibungen und Steuersenkungen selbstständig zu entscheiden. Ferner werden die Mitwirkungsrechte der Legislative aus folgendem Grund beschnitten. Grundlage für die im Herbst stattfindende Beratung des Voranschlages für das Folgejahr ist die genehmigte Rechnung des Vorjahres. Indessen wird auch die finanzielle Lage der Gemeinde des laufenden Jahres berücksichtigt. So legt die Exekutive im Rahmen der Budgetdebatte regelmässig dar, wie sich die Einnahmen und die Ausgaben im laufenden Jahr entwickeln, ohne indessen verpflichtet zu sein, in die Details zu gehen. Liegen die Einnahmen höher oder die Ausgaben tiefer als erwartet und beabsichtigt die Exekutive, dies mit nicht veranschlagten zusätzlichen Abschreibungen auszugleichen, so kann der Legislative ohne weiteres von einer ausgeglichenen laufenden Rechnung berichtet werden, die eine Steuerfussenkung nicht rechtfertigt. Ein sich abzeichnender Einnahmenüberschuss, der eine Steuerfussreduktion erlauben würde, bleibt der Legislative somit verborgen. Die Legislative erfährt so unter Umständen erst im Rahmen der im folgenden Frühling stattfindenden Rechnungsabnahme über zusätzliche Abschreibungen, welche die Exekutive in eigener Kompetenz vorgenommen hat. Wie dargelegt kann dies die Legislative durch Rückweisung der Rechnung zwar korrigieren. Indessen ist es ausgeschlossen, dass zu diesem Zeitpunkt die Frage des Steuerfusses des laufenden Jahres erneut diskutiert wird, denn gemäss § 134 des Gemeindegesetzes müssen Voranschlag und Steuerfuss vor Beginn des Rechnungsjahres festgesetzt werden. Die dargelegte Kompetenzbescheidung der Legislative bei der Festsetzung des Voranschlages und des Steuerfusses sind schwer zu gewichten. Zusätzliche Abschreibungen, seien sie nun veranschlagt oder nicht, berühren die finanzielle Stellung der Einwohnerinnen und Einwohner stark, denn sie gehen stets zu Lasten der Bildung von Eigenkapital der Gemeinde und verunmöglichen so, Reserven zu bilden oder den Steuerfuss zu senken. Treten in einem der Folgejahre unerwartete Mindereinnahmen oder Mehrausgaben auf, können die früheren zusätzlichen Abschreibungen nicht mehr rückgängig gemacht werden. Vielmehr ist dann der

Steuerfuss anzuheben. Zusätzliche finanzielle Abschreibungen bewirken im Weiteren, dass die Tragung der Gemeindelasten zeitlich vorverschoben wird. Die heutigen Steuerpflichtigen zahlen für ein Objekt, an dem zusätzliche Abschreibungen vorgenommen worden sind, mehr, als das Objekt für sie von Nutzen ist bzw. als das Objekt im betreffenden Jahr real an Wert verliert. Mit andern Worten lassen zusätzliche Abschreibungen die Kosten und den Nutzen zeitlich auseinander fallen. Dies ist auch für die Steuerzahlerinnen und -zahler der nachfolgenden Jahre nicht unproblematisch. Sie unterliegen einer Kostenillusion, da die früheren Steuerzahlerinnen und -zahler die Leistungen finanziert haben, die sie nun beziehen. Zusätzliche Abschreibungen sind nur möglich, wenn dies die Finanzlage der Gemeinde erlaubt. Mit andern Worten dürfen zusätzliche Abschreibungen nicht vorgenommen werden, wenn die Steuereinnahmen einer Gemeinde so tief sind, dass sie Anspruch auf Steuerfussausgleich gemäss den §§ 26 ff. des Finanzausgleichsgesetzes (LS 132.1) hat. Selbstverständlich wären für solche Gemeinden auch nicht veranschlagte zusätzliche Abschreibungen ausgeschlossen. Der Hinweis, wonach auch in der Privatwirtschaft zusätzliche Abschreibungen getätigt werden, geht an der Sache vorbei. Zusätzliche Abschreibungen wirken sich bei einem privaten Unternehmen gewinnschmälernd aus. Sie können der Steueroptimierung dienen und führen zur Gewinnverschiebung in die Zukunft. Ein Unternehmen wird dabei in die Überlegungen auch die Reaktionen des Marktes und der Aktionäre einbeziehen. Der Entscheid wird grundsätzlich in einer Konkurrenzsituation gefällt. Wenn z.B. ein Aktionär mit dem Entscheid nicht einverstanden ist, kann er seine Aktien verkaufen. Auf Grund des inneren Wertes der Aktien oder Unternehmensanteile sollte es ihm möglich sein, den in die Zukunft transferierten Wert bereits jetzt zu realisieren. Die Lage der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ist jedoch wie dargelegt nicht damit zu vergleichen. Von ihnen würden Zahlungen für Leistungen abverlangt, die sie noch nicht bezogen haben oder überhaupt nie beziehen werden. Auf Grund der dargelegten Nachteile der Zulassung von nicht veranschlagten zusätzlichen Abschreibungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi