

Sitzung vom 28. Februar 1996

584. Postulat (Verbuchung der Bewertungsgewinne bei der Neubewertung des Finanzvermögens in den Gemeinden)

Kantonsrat Georg Schellenberg, Zell, und Mitunterzeichnende haben am 15. Januar 1996 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die entsprechenden Verordnungen dahin zu ändern, dass die Bewertungsgewinne in einem Konto «Aufwertungsreserve» oder im Anhang zur Jahresrechnung ausgewiesen werden.

Begründung:

Mit dem Kreisschreiben der Direktion des Innern vom 15. November 1995 sind die Gemeinden aufgefordert, aufgrund von § 16 Abs. 4 VGH das Finanzvermögen neu zu bewerten. Gleichzeitig wird in diesem Kreisschreiben die buchhalterische Behandlung der Bewertungsgewinne und -verluste geregelt. Dabei ist vorgesehen, die Bewertungsgewinne dem Eigenkapital gutzuschreiben.

Dieser Vorgang ist aus finanzpolitischen Gründen nicht sinnvoll.

Der Saldo des Eigenkapitals kann für ein Gemeindegut zur Deckung von Rechnungsdefiziten oder als zusätzliche Abschreibungen verwendet werden. Dabei geht man davon aus, dass das Eigenkapital einmal aus Überschüssen der Laufenden Rechnung oder aus Buchgewinnen, die tatsächlich realisiert worden sind, geäuftet worden ist. Bei den Bewertungsgewinnen aus der verlangten Neubewertung hat nie ein Geldrückfluss stattgefunden. Wenn nun aus solchen Bewertungsgewinnen Abschreibungen oder Rechnungsfehlbeträge getilgt werden, so führt das zu einer höheren Fremdfinanzierung, was sicherlich nicht wünschenswert ist.

Mit dieser Verbuchungsart werden finanzpolitisch falsche Signale gesetzt.

Wie will man an einer Gemeindeversammlung erklären, dass man trotz hohem Eigenkapital die Steuern erhöhen muss? Auch die Ausgabendisziplin wird dadurch nicht gefördert. Es wird schwerlich sein, den Bürger davon zu überzeugen, dass in diesem Konto Eigenkapital ein Teil echtes Überschusskapital ist und ein Teil nur durch eine Buchung entstanden ist.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass im Rechnungswesen der juristischen Personen gemäss OR eine Aufwertung von Liegenschaften nur im Sanierungsfall erlaubt ist und auch dann gesondert als Aufwertungsreserve auszuweisen ist.

Die Neubewertung des Finanzvermögens ist eine Notwendigkeit. Der daraus resultierende Verlust muss über das Eigenkapital abgebucht werden; hingegen müssen Bewertungsgewinne in einem Anhang oder in einem speziellen Konto ausgewiesen werden.

Wenn diese Bewertungsgewinne dem Eigenkapital zugewiesen werden, hat das auch Auswirkungen bei der Ermittlung des Steuerfussausgleichs.

Auf Antrag der Direktion des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Georg Schellenberg, Zell, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Gestützt auf § 16 der Verordnung über den Gemeindehaushalt hat die Direktion des Innern die Gemeinden am 15. November 1995 aufgefordert, bis zum 15. April 1996 ihre Liegenschaften des Finanzvermögens einer generellen Neubewertung zu unterziehen und das Ergebnis der Direktion des Innern zur Genehmigung einzureichen.

Begleitet wurde diese Aufforderung mit einem Kreisschreiben, welches unter anderem auch die buchhalterische Behandlung der Bewertungsgewinne und -verluste festhält. Danach sind die Gewinne und Verluste in der Laufenden Rechnung, in der Funktion 996 (Funktionstitel: Neubewertung Grundeigentum Finanzvermögen), als Durchlaufposten auszuweisen und direkt dem Eigenkapital gutzuschreiben bzw. zu belasten. Die Funktion 996 muss nach vollständiger Verbuchung der Neubewertung ausgeglichen sein.

Gemäss Haushaltrecht hat die Bestandesrechnung die Vermögenswerte und die Verpflichtungen sowie das Eigenkapital oder den Bilanzfehlbetrag zu enthalten. Die Aktiven setzen sich zusammen aus dem Finanz- und dem Verwaltungsvermögen, den Vorschüssen für Spezialfonds sowie dem allfälligen Bilanzfehlbetrag. Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können. Die Passiven setzen sich zusammen aus dem Fremdkapital, den Verpflichtungen für Spezialfonds und dem allfälligen Eigenkapital. Das Eigenkapital besteht aus jenem Vermögen, das die Summe der Verpflichtungen übersteigt. Schon aus diesen Grundsätzen über den Finanzhaushalt lässt sich - zusammen mit denjenigen über die Führung der Verwaltungsrechnung - ableiten, dass das Eigenkapital gemäss geltendem Recht ungeteilt auszuweisen ist.

Diese Schlussfolgerung wird im Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (Hrsg.: Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, Verlag Paul Haupt, Bern, Ausgabe 1981; im folgenden kurz Handbuch) bestätigt: «Da die Laufende Rechnung normalerweise nicht ausgeglichen abschliesst, ergeben sich Bestände, die entweder einen Anspruch auf künftige, bereits gedeckte Leistungen (= Eigenkapital) oder noch nicht gedeckte Leistungen (= Bilanzfehlbetrag) ausdrücken. Damit das Eigenkapital bzw. der Bilanzfehlbetrag als Nettoposten ausgewiesen werden, ist die Bildung von Rücklagen oder Reserven (aus dem Überschuss der Laufenden Verwaltungsrechnung) abzulehnen (Handbuch Seite 72, Abschnitt 438). In verschiedenen Gemeinwesen werden aus Ertragsüberschüssen der Ordentlichen Rechnung oder Erfolgsrechnung Rücklagen für bestimmte Zwecke (...) gebildet. Solche Rücklagen werden zum Teil auch als Rückstellungen bezeichnet oder in Fonds eingelegt. Im neuen Rechnungsmodell wird der betriebswirtschaftliche Rückstellungsbegriff (...) verwendet. Die Zweckbindung von Mitteln für künftige Aufgabenerfüllung soll ausschliesslich über Spezialfinanzierungen erfolgen. (...) Im Interesse der Transparenz des Soll-Ist-Vergleichs (...) und der Funktion des Eigenkapitals als allgemeine Reserve für finanziell schwierige Zeiten mit Aufwandüberschüssen in der Laufenden Rechnung ist von der Rücklagen- oder Reservenbildung aus Ertragsüberschüssen abzusehen» (Handbuch Seite 80 f., Abschnitt 455).

Der weitaus grösste Teil des kommunalen Eigenkapitals wurde beim Übergang zum neuen Rechnungsmodell gebildet, und zwar wegen der bei diesem Prozess notwendig gewordenen Offenlegung gemeindeeigener Vermögenswerte. Es erfolgte im wesentlichen nichts anderes als die Aktualisierung des Finanzvermögens einerseits und die Auflösung von Fonds andererseits. Mit allfälligen Aufwertungsgewinnen aus dem Finanzvermögen waren keine Geldzuflüsse verbunden, und trotzdem wurde das auf diese Weise entstandene Eigenkapital durch die Gemeinden im vorgesehenen Rahmen verwendet. Dem Verzehr dieses Eigenkapitals standen hauptsächlich nicht realisierbare Aktiven entgegen, weil der überwiegende Teil dieses Kapitals aus Auflösungen von Fonds (d. h. zweckgebundener Mittel) stammte; deshalb war in gewissen Fällen eine Erhöhung des Fremdfinanzierungsgrades unausweichlich.

Das Kreisschreiben der Direktion des Innern verlangt ausschliesslich die Neubewertung von Liegenschaften des Finanzvermögens, von Aktivposten also, welche grundsätzlich ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung realisiert werden können. Damit soll unter anderem transparent gemacht werden, welche Anteile des Finanzvermögens wie rentieren, und schliesslich eine entsprechende Überprüfung der Bewirtschaftungspolitik ausgelöst oder zumindest möglich gemacht werden. Eine wesentliche Rolle spielt dabei der Umstand, dass der Bilanzwert des Grundeigentums des Finanzvermögens zu verzinsen ist; dadurch entsteht gleichsam ein Druck, die Finanzvermögensaktiven straff zu bewirtschaften.

Das Postulat zielt auf eine unterschiedliche Behandlung der Bewertungsgewinne (Ausweis in einem Anhang zur Jahresrechnung oder in einem speziellen Konto «Aufwertungsreserve») und der Bewertungsverluste (Abbuchung über das Eigenkapital) ab und regt zu diesem Zweck einen - nach geltendem Recht unzulässigen - entsprechend aufgeteilten Ausweis an.

Vorausgesetzt, ein derart geteilter Ausweis von Gewinnen und Verlusten wäre rechtlich angängig, ergäbe sich für die Praxis folgende Situation: Neubewertungsgewinne führen zu einer Erhöhung des Eigenkapitals, Neubewertungsverluste zu einer Reduktion desselben. Also hat der Staat im Rahmen des Steuerfussausgleiches um so geringere Leistungen zu erbringen, je mehr Eigenkapital zur Verfügung steht, und - umgekehrt - um so höhere Leistungen, je weniger Eigenkapital vorhanden ist. Würden nach den dem Postulat zugrundeliegenden Vorstellungen lediglich die Bewertungsverluste über das Eigenkapital abgebucht, die Bewertungsgewinne hingegen im Sinne einer zweckgebundenen Aufwertungsreserve buchhalterisch gesondert behandelt, würde nicht nur die Bilanzwahrheit verletzt, sondern es fiel auch das soeben beschriebene System zum Nachteil des Staates aus dem Gleichgewicht: Während der Staat im Fall von Bewertungsverlusten bezüglich seiner Steuerfussausgleichsleistungen gefordert wäre, würde er im Fall von Bewertungsgewinnen nicht entlastet.

Aus diesen Überlegungen ist der Schluss zu ziehen, dass ein gesplitteter Ausweis des Eigenkapitals mit dem geltenden Finanzhaushaltrecht nicht vereinbar ist, dass eine zweckgebundene Ausscheidung von Teilen des Eigenkapitals den Grundsätzen des neuen Rechnungsmodells zuwiderläuft und dass eine unterschiedliche Behandlung von Bewertungsgewinnen und Bewertungsverlusten mit Blick auf den Steuerfussausgleich sich einseitig zu Lasten des Staates auswirkt. Eine Folge, welche finanzpolitisch unvertretbar ist.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi