



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: **Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes
(Investitionsbeiträge)**

Datum: 21. August 2012

Nummer: 2012-219

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links: - [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
 - [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
 - [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
 - [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2012/219

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Vom 21. August 2012

**Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes
(Investitionsbeiträge)**

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
2	Investitionsbeiträge an Dritte: (IST)-Verbuchung in der Erfolgsrechnung.....	3
3	Investitionsbeiträge an Dritte: (SOLL)-Verbuchung in der Investitionsrechnung.....	4
4	Finanzielle Auswirkungen.....	4
5	Rechtliche Auswirkungen.....	5
6	Vernehmlassung.....	6
7	Stellungnahme und Anträge zu den hängigen Vorstössen.....	6
7.1	2011-247 Postulat von Lotti Stokar, Grüne Fraktion: Verbuchungspraxis ÖV-Investitionen (vom 08.09.11 / überwiesen am 29.03.12):.....	6
7.2	2011-318 Postulat von Hans-Jürgen Ringgenberg, SVP-Fraktion: Infrastrukturausgaben bei der BLT/WB gehören in die Investitionsrechnung (vom 17.11.11 / überwiesen am 29.03.12):.....	7
7.3	2011-249 Postulat von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Verbuchungspraxis APH-Beiträge an die Gemeinden (vom 08.09.11 / nicht überwiesen):.....	8
8	Antrag.....	8

1 Ausgangslage

Bei den Investitionsbeiträgen an Dritte handelt es sich um Beiträge an die Alters- und Pflegeheime, an kantonale Sportanlagen und den öffentlichen Verkehr sowie Beiträge an Investitionen bei Beteiligungen (zurzeit Beiträge an ARA Rhein und ProRheno); also Beiträge an Infrastrukturobjekte, die sich nicht im Eigentum des Kantons befinden. Da lediglich eine bedingte Rückzahlungspflicht existiert, handelt es sich de facto um à-fonds-perdu-Beiträge.

Diese Investitionsbeiträge können entweder in der Erfolgs- oder Investitionsrechnung verbucht werden. Bis 31.12.2005 wurden sie in der Investitionsrechnung verbucht, aktiviert, und die Vorjahresbestände um jeweils 10% abgeschrieben.

Die Finanzkontrolle hatte diese Verbuchungspraxis bemängelt und empfohlen, auf eine Aktivierung aufgrund der bedingten Rückzahlungspflicht zu verzichten. Der Regierungsrat hat in der Folge gemäss Finanzkontrolle beschlossen, die Verbuchungsmethode der Investitionsbeiträge auf das Budgetjahr 2006 zu ändern. Die aktivierten Bestände wurden in der Rechnung 2005 vollständig abgeschrieben (CHF 220 Mio.). Die Verbuchung der ausgerichteten Investitionsbeiträge erfolgte ab 2006 in der Erfolgsrechnung, auf der Basis des dazumal geltenden § 12 der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz (FHG)¹.

Mit der damaligen Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes wurde die Regelung der Verordnung in das Gesetz zu überführt: § 15 Abs. 4 FHG sieht vor, dass Beiträge an Investitionen Dritter nicht aktiviert werden. Die Teilrevision des FHG's und des Dekrets zum FHG wurden im Landrat einstimmig beschlossen.

2 Investitionsbeiträge an Dritte: (IST)-Verbuchung in der Erfolgsrechnung

Nachfolgende Tabelle zeigt die Investitionsbeiträge, die ab 2008 bis zur Jahresplanung 2012 in der Erfolgsrechnung verbucht wurden. Die Jahresplanung 2012 beinhaltet rund CHF 60 Mio. Investitionsbeiträge an Dritte.

Tabelle: Investitionsbeiträge an Dritte (in Mio. CHF)

	R 2008	R 2009	R 2010	R 2011	B 2012
Beiträge an APH	14.4	4.7	16.5	33.2	40.0
Beiträge an ÖV (netto) gebundene Finanzplanvorhaben	8.3	7.8	12.0	15.7	20.3
Diverse	2.2	7.1			
TOTAL	25	20	29	49	60

¹ Finanzhaushaltsgesetz, SGS 310

3 Investitionsbeiträge an Dritte: (SOLL)-Verbuchung in der Investitionsrechnung

Das Rechnungsmodell des Kantons Basel-Landschaft basiert seit 01.01.2010 auf HRM². HRM 2 ist ein Rechnungslegungsmodell für die schweizerischen Gemeinwesen und wurde 2008 durch die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) verabschiedet. Die Fachempfehlung zu HRM2 sieht die Aktivierung der Investitionsbeiträge vor. Dabei müssen die Investitionsbeiträge in der Anlagebuchhaltung als Anlagegut aktiviert werden und über die Nutzungsdauer des subventionierten Objektes abgeschrieben werden.

Ab 2013 sollen gemäss vorliegendem Antrag die Investitionsbeiträge gemäss HRM2 verbucht werden, das heisst nicht mehr der Erfolgsrechnung des jeweiligen Berichtsjahres, sondern der Investitionsrechnung belastet werden. Die Investitionsbeiträge sollen in der Bilanz aktiviert und über die Erfolgsrechnung über mehrere Jahre abgeschrieben werden. Die Kantonale Finanzkontrolle akzeptiert die von HRM2 vorgesehene Verbuchung über die Investitionsrechnung. Von einer rückwirkenden Änderung der Verbuchungspraxis wird aber deutlich abgeraten. Es wird eine Inkraftsetzung der Änderung per 01.01.2013 beantragt.

Die folgende Tabelle zeigt die Investitionsbeiträge ab Jahrsplanung 2013 inklusive Finanzplanung bis 2016, die in der Investitionsrechnung verbucht werden.

Tabelle: Beiträge an Investitionen Dritter, neu über Investitionsrechnung (in Mio. CHF)

	JP 13	F 14	F 15	F 16
Beiträge an APH	44.00	35.78	23.49	2.93
Beiträge an ÖV	27.95	26.05	12.05	13.95
Beiträge ARA Rhein/ProRheno	0.20	0.80	6.00	8.00
Beitrag an ÜK-Zentrum Holzbau	0.50	0.50		
TOTAL	72.65	62.13	41.54	24.88

4 Finanzielle Auswirkungen

Die Verschiebung der Beiträge an Investitionen Dritter führt zwar zu einer kurzfristigen, aber zu keiner nachhaltigen Entlastung der Erfolgsrechnung. Es handelt sich lediglich um eine Lastenverschiebung in die Investitionsrechnung. Bei einer Aktivierung der Investitionsbeiträge wird die Erfolgsrechnung über die Nutzungsdauer des Gutes mit Abschreibungen belastet, anstelle der einmaligen Belastung der Erfolgsrechnung bei der Gewährung des Investitionsbeitrages. Unter der Annahme eines stetigen Investitionsniveaus und einer konstanten Abschreibungshöhe würden die Abschreibungen theoretisch am Ende der Nutzungsdauer das Niveau der Investitionsausgaben erreichen.

Mit einer Änderung der Rechnungslegung ist es grundsätzlich nicht möglich, das strukturelle Defizit in der Erfolgsrechnung zu reduzieren. Jeder Ausgabenposten, unabhängig davon, ob er in der Erfolgs- oder Investitionsrechnung steht, muss finanziert werden. Allerdings kann durch die Umbuchung eine Verstetigung in der Erfolgsrechnung erreicht werden, da der Aufwand für Abschreibungen über mehrere Jahre verbucht wird. Die Reduktion der Ausgaben in der Erfolgsrechnung führt

² Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden

zudem zu weniger Druck betreffend befristeter Steuererhöhung bei zu geringem Eigenkapital infolge der Wirkung der Defizitbremse.

Die Investitionsbeiträge an Dritte sollen ab 01.01.2013 nicht mehr im entsprechenden Berichtsjahr voll in die Erfolgsrechnung einfließen, sondern entsprechend ihrer Nutzungsdauer über mehrere Berichtsjahre abgeschrieben werden. Die Investitionsrechnung wird entsprechend erhöht. Bezogen auf die Jahresplanung 2013 bedeutet dies eine Aufwandreduktion in der Erfolgsrechnung von CHF 68.35 Mio. Die Investitionsrechnung wird um CH 72.65 Mio. zusätzlich belastet. Die Differenz zwischen Entlastung Erfolgsrechnung und Zusatzbelastung Investitionsrechnung beträgt CHF 4.3 Mio. Sie erklärt sich wie folgt:

- | | |
|--|--------------|
| ○ BLT-Linie 10/17 Doppelspur Ettingen-Flüh | CHF 3.6 Mio. |
| ○ ÜK-Zentrum Holzbau für Lehrlinge | CHF 0.5 Mio. |
| ○ ARA Rhein / Pro Rheno | CHF 0.2 Mio. |

Die erwähnten Vorhaben wurden in der Investitionsrechnung 2013 im Vergleich zur Erfolgsrechnung 2013 zusätzlich eingestellt.

Aufgrund der aktuellen Informationen werden infolge der beantragten Verbuchungspraxis die Abschreibungen in der Jahresplanung 2014 um rund CHF 7 Mio. erhöht. Ausgehend von den zur Zeit verfügbaren Finanzplanwerten werden sich die zusätzlichen Abschreibungen in den Jahren 2015 bis 2016 auf rund CHF 13 Mio. und CHF 16 Mio. belaufen.

5 Rechtliche Auswirkungen

Die Aktivierung von Investitionsbeiträgen bedingt eine Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes (§ 15 Abs. 4). Der Passus "Beiträge für Investitionen an Dritte" muss gestrichen werden.

"§ 15 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

...

⁴ Informatik (Hard- und Software), ~~Beiträge für Investitionen an Dritte~~, Mobilien, Fahrzeuge und Maschinen werden nicht aktiviert.

..."

Eine Aktivierung von Investitionsbeiträgen ist auch bei anderen Kantonen Usanz, wie z.B. im Kanton Zürich³. Im Kanton Zürich müssen folgende Aktivierungskriterien (ohne Aktivierungsgrenzen) erfüllt sein:

- Investitionsbeiträge müssen einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen über den Empfänger des Investitionsbeitrages bei der Öffentlichkeit hervorbringen oder ihre Nutzung ist zur Erfüllung einer überjährigen öffentlichen Aufgabe vorgesehen.
- Der Wert der Investitionsbeiträge muss verlässlich ermittelt werden können.
- Der Wert ist gesetzlich oder vertraglich an Bedingungen geknüpft (z.B. Verbot Zweckentfremdung). Eine Verletzung hat eine vollständige oder anteilige Rückforderung zur Folge.

³ Rechnungslegungsverordnung 611.1 § 10 mit Bezug auf das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung § 55 Abs. 1

- Die Rückforderung ist rechtlich durchsetzbar auch gegen Widerstand des Empfängers des Investitionsbeitrags.

Es werden keine Kriterien betreffend Eigentum der Objekte, an welche Beiträge fliessen, vorgegeben.

Der Regierungsrat wird entsprechende Regelungen hierfür und für die Abschreibungsmethodik definieren und den Direktionen vorgeben.

6 Vernehmlassung

Es handelt sich beim vorliegenden Antrag betreffend FHG -Teilrevision um eine technische Änderung und um eine Anpassung an das gesamtschweizerische Regelwerk HRM2. Zudem besteht eine zeitliche Abhängigkeit zur Jahresplanung 2013. Aus diesen Gründen wurde auf eine Vernehmlassung verzichtet.

7 Stellungnahme und Anträge zu den hängigen Vorstössen

Folgende Postulate liegen zur vorliegenden Thematik vor:

7.1 [2011-247](#) Postulat von Lotti Stokar, Grüne Fraktion: Verbuchungspraxis ÖV-Investitionen (vom 08.09.11 / überwiesen am 29.03.12):

Wortlaut des Postulats

Im aktuellen Finanzplan des Kantons BL gibt es eine grössere Position in welcher die Kantonsbeiträge an Investitionen in den Öffentlichen Verkehr verbucht werden. Diese Kantonsbeiträge werden gemäss Finanzhaushaltsgesetz nicht der Investitionsrechnung belastet sondern fallen jedes Jahr in der Erfolgsrechnung des Kantons an. Über die letzten Jahre und für die Finanzplanzukunft sieht diese Position wie folgt aus:

R2008	R2009	R2010	B2011	F2012	F2013	F2014	F2015
6.9	11.3	14.3	24.9	27.8	57.8	52.2	66.1

(Zahlen in mio CHF gem. Info Finanzverwaltung BL)

Nicht in diesen Zahlen sind die Beiträge an den Betrieb des ÖV und die Subventionen an das Umweltschutz-Abonnement.

In den öffentlichen Verwaltungen der Schweiz wurde vor 2 Jahren das neue Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) eingeführt, welches unter entscheidender Mitarbeit des Kantons BL entstanden war. HRM 2 sieht eine Verbuchung von ÖV-Investitionen, analog zu Investitionen in Strassen oder Gebäude via die Investitionsrechnung vor. In der Erfolgsrechnung werden nur die entsprechenden Abschreibungsbeträge verbucht. Leider hat der Kanton BL im Gegensatz zu anderen Kantonen diesen Teil von HRM2 bis anhin nicht umgesetzt.

Dabei ermöglicht dieses Verfahren eine Verstetigung der entsprechenden Ausgaben und eine wesentlich bessere Planbarkeit der Kantons-Erfolgsrechnung. Die Qualität des Finanzplans steigt und alle Investitionsentscheide des Kantons werden unter den gleichen Finanz-Spielregeln gefällt.

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie eine Verstetigung der Erfolgsrechnungsposition "ÖV-Investitionen" erreicht werden kann. Insbesondere ist zu prüfen, ob eine Verbuchung gemäss HRM2-Standard in der Investitionsrechnung möglich ist und damit eine bessere Planbarkeit dieser Position erreicht werden kann.

Antrag des Regierungsrates:

Mittels dieser Vorlage beantragt der Regierungsrat die Umstellung der Verbuchung der Investitionsbeiträge von der Erfolgs- in die Investitionsrechnung. Damit ist das Anliegen des Postulates erfüllt und es wird dessen Abschreibung beantragt.

7.2 2011-318 Postulat von Hans-Jürgen Ringgenberg, SVP-Fraktion: Infrastrukturausgaben bei der BLT/WB gehören in die Investitionsrechnung (vom 17.11.11 / überwiesen am 29.03.12):

Wortlaut des Postulats

Heute werden die Infrastrukturkosten für Kantonsstrassen (Im Grundbuch Eigentümer Kanton) über die Investitionsrechnung, diejenigen der Tramanlagen (Im Grundbuch Eigentümer einem Dritten: BLT / WB) über die laufende Rechnung verbucht. Das gleiche Vorgehen führt auch in anderen Bereichen (wie z.B. das Postulat [2011-249/APH-Beiträge](#) zeigt) zu Problemen. Mit der Einführung von HRM2 im Jahre 2010 auf Kantonsebene resp. 2013 auf Gemeindeebene ist diese Praxis neu zu beurteilen.

Der Kanton BL ist praktisch der einzige Kanton in der Schweiz, der dies so abwickelt. Wenn dies aus Sicht der Buchführung auch korrekt sein mag, überwiegen die Vorteile einer HRM2 konformen Verbuchung von Investitionen oder Beiträgen an Investitionen in der Investitionsrechnung bei weitem.

Die Vorteile sind u.a. :

- 1. Bildung von mehr Eigenkapital (via Aktivierung der Investitionen)*
- 2. Vermeidung von Belastungsspitzen in der laufenden Rechnung, auf Grund aperiodisch anfallender Projekte.*

Die Praxisänderung hätte viele Vorteile. Zum Einen werden die Zahlen der laufenden Rechnung und die Investitionszahlen besser mit anderen Kantonen vergleichbar und zum anderen wäre die Realisierung von dringend notwendigen Projekten (z.B. Doppelspurausbau Hinteres Leimental) schneller möglich. Die zur Zeit historisch tiefen Zinsen würden die kommenden Rechnungen nur unwesentlich höher belasten.

Wir bitten den Regierungsrat diese Praxisänderung bei der Verbuchung von Investitionen im vorerwähnten Sinne vorzunehmen, und zwar spätestens auf die Budgetperiode 2013.

Antrag des Regierungsrates:

Mittels dieser Vorlage beantragt der Regierungsrat die Umstellung der Verbuchung der Investitionsbeiträge von der Erfolgs- in die Investitionsrechnung. Damit ist das Anliegen des Postulates erfüllt und es wird dessen Abschreibung beantragt.

7.3 2011-249 Postulat von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion: Verbuchungspraxis APH-Beiträge an die Gemeinden (vom 08.09.11 / nicht überwiesen):

Wortlaut des Postulats

Im aktuellen Finanzplan des Kantons BL gibt es eine grössere Position in welcher die Kantonsbeiträge an Investitionen der Gemeinden in Alters- und Pflegeheimplätze verbucht werden. Diese Kantonsbeiträge werden gemäss Finanzhaushaltsgesetz nicht der Investitionsrechnung belastet sondern fallen jedes Jahr in der Erfolgsrechnung des Kantons an. Über die letzten Jahre sieht diese Position wie folgt aus:

R2008	R2009	R2010	B2011	F2012	F2013	F2014	F2015
14.4	4.7	16.5	22.9	44.8	38.7	20.5	9.3

(Zahlen in mio CHF)

Insbesondere in den Jahren 2012 und 2013 scheint ein "APH-Fieber" auszubrechen, was signifikante einmalige Auswirkungen auf den Finanzplan hat. Solch grosse einmalige Sprünge sind für einen Finanzplan Gift, vor allem wenn er als mittelfristiges Steuerungsinstrument nicht entwertet werden soll. Eine Verstetigung dieser Position ist deshalb anzustreben, denn sonst besteht die Gefahr aufgrund kurzfristiger Schwankungen in dieser Position falsche Spar- bzw. Ausgaben-Entscheide zu fällen.

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie eine Verstetigung der Erfolgsrechnungsposition "APH-Beiträge an Gemeinden" erreicht werden kann. Insbesondere ist zu prüfen, ob mittels eines Fonds oder der Verbuchung via die Investitionsrechnung eine Glättung und damit eine bessere Planbarkeit dieser Position erreicht werden kann.

Stellungnahme des Regierungsrates:

Mittels dieser Vorlage beantragt der Regierungsrat die Umstellung der Verbuchung der Investitionsbeiträge von der Erfolgs- in die Investitionsrechnung. Damit wird das Anliegen des Postulates erfüllt. Das Postulat wird am 06.09.2012 im Landrat bearbeitet.

8 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

1. der Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 18.06.1987 gemäss Entwurf zuzustimmen
2. das Postulat [2011-247](#) als erfüllt abzuschreiben
3. das Postulat [2011-318](#) als erfüllt abzuschreiben

Liestal, 21. August 2012

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Pegoraro

Der Landschreiber: Achermann

Beilagen

- 1 Entwurf der Gesetzesänderung
- 2 Synopse Teilrevision FHG SGS 310

Beilage 1

Finanzhaushaltsgesetz

Änderung vom ...

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Finanzhaushaltsgesetz vom 18. Juni 1987⁴ wird wie folgt geändert:

§ 15 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

...

⁴ Informatik (Hard- und Software), Mobilien, Fahrzeuge und Maschinen werden nicht aktiviert.

...

⁴ GS 29.492, SGS 310

Beilage 2

Synopse Teilrevision Finanzhaushaltsgesetz SGS 310

Geltendes Finanzhaushaltsgesetz	Neues Finanzhaushaltsgesetz
<p>§ 15 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens</p> <p>¹ Aktiven im Verwaltungsvermögen werden zum Beschaffungswert bilanziert. Der Buchwert darf den Verkehrswert nicht übersteigen.</p> <p>² Die Entwertung der Aktiven im Verwaltungsvermögen durch Nutzung wird durch Abschreibungen über die angenommene Nutzungsdauer berücksichtigt.</p> <p>³ Der Regierungsrat kann für Grundstücke abweichende Regelungen beschliessen.</p> <p>⁴ <u>Informatik (Hard- und Software), Beiträge für Investitionen an Dritte, Mobilien, Fahrzeuge und Maschinen werden nicht aktiviert.</u></p> <p>⁵ Ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.</p> <p>⁶ Bei der Abnahme der Staatsrechnung kann der Landrat zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen genehmigen.</p> <p>⁷ Werden bei gemeinsamen Betrieben mit anderen Kantonen oder Institutionen separate Kostenrechnungen geführt, sind die Vermögenswerte nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen abzuschreiben.</p> <p>⁸ ...</p>	<p>§ 15 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens</p> <p>¹ Aktiven im Verwaltungsvermögen werden zum Beschaffungswert bilanziert. Der Buchwert darf den Verkehrswert nicht übersteigen.</p> <p>² Die Entwertung der Aktiven im Verwaltungsvermögen durch Nutzung wird durch Abschreibungen über die angenommene Nutzungsdauer berücksichtigt.</p> <p>³ Der Regierungsrat kann für Grundstücke abweichende Regelungen beschliessen.</p> <p>⁴ <u>Informatik (Hard- und Software), Mobilien, Fahrzeuge und Maschinen werden nicht aktiviert.</u></p> <p>⁵ Ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauernde Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.</p> <p>⁶ Bei der Abnahme der Staatsrechnung kann der Landrat zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen genehmigen.</p> <p>⁷ Werden bei gemeinsamen Betrieben mit anderen Kantonen oder Institutionen separate Kostenrechnungen geführt, sind die Vermögenswerte nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen abzuschreiben.</p> <p>⁸ ...</p>