

Frequently Asked Questions (FAQ)

Verbuchung von laufendem Aufwand und Ertrag sowie von Investitionsausgaben und -einnahmen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Epidemie

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor SRS-CSPCP hat nachfolgende Frage zur Verbuchung von laufendem Aufwand und Ertrag sowie von Investitionsausgaben und -einnahmen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Epidemie behandelt.

Frage

Müssen laufender Aufwand und Ertrag sowie Investitionsausgaben und -einnahmen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Epidemie als ausserordentlicher Geschäftsfall, in den entsprechenden Kontengruppen des harmonisierten Kontenplans (38 und 48, 58 und 68), verbucht werden?
In welchen Funktionen müssen die verschiedenen Geschäftsfälle¹ verbucht werden?

Antwort

- A Die Auslegung zur Fachempfehlung 04 erwähnt in ihrem Punkt D, dass laufender Aufwand und Ertrag sowie Investitionsausgaben und -einnahmen als ausserordentlich gelten, wenn
1. mit ihnen in keiner Art und Weise gerechnet werden konnte,
 2. sie sich der Einflussnahme und Kontrolle entziehen,
 3. sie nicht zum operativen Geschäft (Leistungserstellung) gehören,
 4. der Betrag wesentlich ist.

Laut Punkt E derselben Auslegung müssen diese vier Kriterien zwingend kumulativ erfüllt sein, damit der Geschäftsfall als ausserordentlich gilt.

- B **Mit dem zu verbuchenden Geschäftsfall konnte in keiner Art und Weise gerechnet werden**

Für dieses Kriterium stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber vor dem Auftreten der Coronavirus-Epidemie eine spezifische Rechtsgrundlage geschaffen hat. Bei der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiegesetz, EpG) hat der Gesetzgeber den Fall und die Notwendigkeit vorausgesehen, dass der Staat gegebenenfalls Massnahmen mit den daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen ergreifen muss. Mit zu ergreifenden Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen konnte somit grundsätzlich gerechnet werden. Es beinhaltet Massnahmen, die vom Bund, aber auch von den Kantonen zu ergreifen sind. Unter diesem Gesichtspunkt kann man sich nicht auf die Unvorhersehbarkeit berufen, und das erste der vier Kriterien für die Einstufung als ausserordentlicher Geschäftsfall ist nicht erfüllt.

Die Tatsache, dass der zu verbuchende Geschäftsfall nicht budgetiert war, erlaubt es auch nicht, diesen als unvorhersehbar anzusehen.

¹ Im Folgenden verwenden wir den Ausdruck „zu verbuchender Geschäftsfall“ für die zu verbuchenden laufenden Aufwand und Ertrag sowie Investitionsausgaben und -einnahmen.

C **Der zu verbuchende Geschäftsfall entzieht sich der Einflussnahme und Kontrolle**

Obwohl das Auftreten der Epidemie im Jahr 2020 nicht vorhergesehen werden konnte, basieren die Schutz- und Kontrollmassnahmen auf Entscheidungen der Behörden, entweder aufgrund bereits bestehender öffentlich-rechtlicher Bestimmungen (z.B. des EpG) oder aufgrund neuer Bestimmungen, die zur Bekämpfung von Epidemien eingeführt wurden.

Natürlich ist es schwierig abzuschätzen, wie viele Begünstigte (Unternehmen oder Einzelpersonen) von den getroffenen Massnahmen profitieren und welche finanziellen Folgen für die öffentlichen Gemeinwesen entstehen. Solche Unsicherheiten bestehen immer bei Subventionen oder soziale Transferleistungen. Das bedeutet aber nicht, dass es an Einflussnahme oder Kontrolle fehlt. Die öffentlichen Gemeinwesen bleiben für die Festlegung der Bedingungen für den Zugang zu diesen Leistungen zuständig.

Unter diesem Gesichtspunkt ist das zweite der vier Kriterien für die Verbuchung als ausserordentlicher Geschäftsfall **nicht erfüllt**: im Allgemeinen konnten die öffentlichen Gemeinwesen auf die eine oder andere Weise Einfluss auf die zu treffenden Massnahmen nehmen und deren Umsetzung kontrollieren.

Abgesehen von dieser allgemeinen Feststellung ist es möglich, dass die Kontrolle über die zu ergreifenden Massnahmen bei gewissen öffentlichen Gemeinwesen nicht gewährleistet ist. Dies ist dann der Fall, wenn die Kantone vom Bund angeordnete Massnahmen oder wenn die Gemeinden von ihrem Kanton angeordnete Massnahmen einführen mussten. Für die betroffenen öffentlichen Gemeinwesen ist das zweite Kriterium der mangelnden Einflussnahme und Kontrolle somit erfüllt; dies allerdings nur für Massnahmen, die von der übergeordneten institutionellen Ebene angeordnet wurden.

D **Der zu verbuchende Geschäftsfall gehört nicht zum operativen Geschäft (Leistungserstellung)**

Die beschlossenen Massnahmen sind Teil der operativen Tätigkeit der öffentlichen Gemeinwesen. Die gewährten Leistungen sind ähnlicher Art wie zu „normalen“ Zeiten (Pflegeleistungen, Sozialhilfe, Mahlzeitendienst, Leistungen der Arbeitslosenversicherung, usw.). Gewiss übersteigt der Betrag einiger Leistungen sein übliches Niveau (während andere Leistungen unter ihrem üblichen Niveau liegen).

Unter diesem Gesichtspunkt ist das dritte der vier Kriterien für die Verbuchung als ausserordentlicher Geschäftsfall **nicht erfüllt**: die zu verbuchenden Geschäftsfälle gehören zur operativen Tätigkeit, welche die Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen von der öffentlichen Hand erwarten, insbesondere aufgrund der in der Bundes- oder Kantonsverfassung verankerten Bestimmungen.

Über diese allgemeine Feststellung hinaus gilt folgendes: würde ein Gesetz, ohne eine verfassungsrechtliche Grundlage (Dringlichkeitsgesetz im Sinne von Art. 165 der Bundesverfassung oder einer entsprechenden Grundlage in den Kantonsverfassungen) eingeführt, sollten die entsprechenden Massnahmen als ausserhalb der operativen Tätigkeit der öffentlichen Gemeinwesen liegend betrachtet werden. Tatsächlich bedeutet das Fehlen einer verfassungsrechtlichen Grundlage, dass solche Massnahmen von den dem Staat übertragenen Aufgaben vor der Epidemie abweichen würden. Bei solchen Massnahmen wäre dieses dritte Kriterium erfüllt.

E **Der Betrag des zu verbuchenden Geschäftsfalls ist wesentlich**

Der Schwellenwert, ab dem ein Betrag als wesentlich angesehen wird, ist von Gemeinwesen zu Gemeinwesen unterschiedlich. Überschreitet der Betrag eines zu verbuchenden Geschäftsfalls im Zusammenhang mit der Coronavirus-Epidemie diesen Schwellenwert, sollte der Geschäftsfall als ausserordentlich verbucht werden; dies aber nur, wenn die anderen drei Kriterien erfüllt sind.

F Zusammenfassend sind die vier Kriterien für die Verbuchung als ausserordentlicher Geschäftsfall also nicht kumulativ erfüllt. Zwar können die betreffenden Beträge die Wesentlichkeitsgrenze überschreiten, aber die Unvorhersehbarkeit kann nicht geltend gemacht werden. Im Übrigen behalten die Gemeinwesen die Steuerung und Kontrolle über die ergriffenen Massnahmen, und diese Massnahmen bleiben Teil der operativen Tätigkeiten der Gemeinwesen.

G Betreffend die Funktionale Gliederung müssen die zu verbuchenden Geschäftsfälle in ihrer gewohnten Funktion erfasst werden.

Beispiele:

- Einrichten von Home-Office für das Personal: 022 „Allgemeine Dienste, übrige“;
- Desinfektionsmittel für Besucher der Verwaltung: 0290 „Verwaltungsliegenschaften, n.a.g.“;
- Absperrmaterial für die Verwaltung: 029 „Verwaltungsliegenschaften, n.a.g.“;
- Entschädigung ziviler Führungsstab: 162 „Zivile Verteidigung“;
- Zusätzliche Kinderbetreuung für Eltern: 218 «Tagesbetreuung» (im schulischen Bereich) oder 545 „Leistungen an Familien“ (Kinderhorte)
- Absperrkosten (Material und Personalkosten) für öffentliche Parkanlagen (Seeufer, Feuerstellen, usw.): „342 Freizeit“;
- Leistungen an Arbeitslose-Teilzeitarbeitslose: 551 „Arbeitslosenversicherung“ oder 552 „Leistungen an Arbeitslose“;
- Unterstützung des Tourismus: 840 „Tourismus“;
- Unterstützung an Industrie- und Gewerbeunternehmen: 850 „Industrie, Gewerbe, Handel“.

Die Funktion 432 „Krankheitsbekämpfung, übrige“ wird für alle Bekämpfungsmassnahmen, die eine Weiterverbreitung der Epidemie verhindern, gebraucht. Dazu gehören insbesondere die Kosten oder Kostenanteile im Zusammenhang mit Hilfeleistungen für die Bevölkerung (Einkäufe, Lieferungen, Personentransporte, Einrichtung und Betrieb einer Hotline), Desinfektion, Arbeitshygiene usw.

H Bedingt rückzahlbare Darlehen sind gemäss Auslegung zur Fachempfehlung 03 zu behandeln.

I Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten (inklusive Kreditausfallgarantien) sind gemäss Auslegung zur Fachempfehlung 09 zu behandeln.

Lausanne, 01.04.2020