



Regierungsrat

Luzern, 28. Juni 2022

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 761

Nummer: P 761
Eröffnet: 24.01.2022 / Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 28.06.2022 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 823

Postulat Hartmann Armin und Mit. über die vorzeitige Überführung der Aufwertungsreserve der Luzerner Gemeinden in das Eigenkapital

Ausgangslage

Im Rahmen des Projektes stark.lu beziehungsweise bei der Umsetzung des Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) mussten alle Gemeinden per 1. Januar 2019 ihr Finanzvermögen neu bewerten (Verkehrswert) und das Verwaltungsvermögen auf den KORE-Wert (Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen gemäss Nutzungsdauer) aufwerten. Damit sollten die Bilanzen der Gemeinden den tatsächlichen Werten entsprechen und die bisherigen stillen Reserven aufgelöst sein.

Das Restatement per 1. Januar 2019 ergab für alle 83 Gemeinden ein Eigenkapital von insgesamt über 3,5 Milliarden Franken.

Eigenkapital aller Gemeinden per 31. Dezember 2018	474 Mio. Fr.
Spezialfinanzierungen (Wasser, Abwasser, Abfall, Pflegeheime, Feuerwehr)	814 Mio. Fr.
Fonds im Eigenkapital	53 Mio. Fr.
Neubewertungsreserven aus Finanzvermögen	639 Mio. Fr.
Aufwertungsreserven aus Verwaltungsvermögen	1'543 Mio. Fr.
Total Eigenkapital per 1. Januar 2019	3'523 Mio. Fr.

Durch die Aufwertung des Verwaltungsvermögens werden die Erfolgsrechnungen der Gemeinden in den nächsten Jahren mit Mehrabschreibungen von rund 13 Millionen Franken pro Jahr belastet. Diese Mehrbelastung wird mit jährlichen Entnahmen aus dem Konto «Aufwertungsreserven» kompensiert und die Erfolgsrechnung wird so neutralisiert.

Im neuen Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG; SRL Nr. [160](#)) war ursprünglich eine sofortige Übertragung/Auflösung der Aufwertungsreserven ins Eigenkapital, analog den Neubewertungsreserven im Finanzvermögen, geplant. Die Gemeinden befürchteten jedoch eine zu starke Belastung ihrer Erfolgsrechnungen bedingt durch die Mehrabschreibungen und forderten daher eine Auflösung über mehrere Jahre. Dies führte zu den Bestimmungen von § 68 Absatz 6 FHGG (Bilanzanpassungen) und § 50 Absatz 1a der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, (FHV; SRL Nr. [161](#)).

Einige Gemeinden haben beschlossen, die Aufwertungsreserven nicht kontinuierlich, sondern einmalig per 1. Januar 2019 aufzulösen und ins Konto «kumulierte Ergebnisse der Vorjahre (Eigenkapital)» zu überführen. In diesen Gemeinden werden die durch die Mehrab-

schreibungen allenfalls entstehenden negativen Jahresergebnisse direkt dem Konto «kumulierte Ergebnisse der Vorjahre (Eigenkapital)» belastet. Zudem gibt es Gemeinden, die unter HRM2 keinen höheren Abschreibungsaufwand ausweisen und beschlossen haben, die Aufwertungsreserve nicht aufzulösen.

In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass die von den Gemeinden wegen den höheren Abschreibungen befürchteten negativen Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung ausgeblieben sind. Dies vor allem deshalb, weil das Steuersubstrat – wie bereits in den Vorjahren auch – ab dem Jahr 2019 in fast allen Gemeinden kontinuierlich gestiegen ist.

Die von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedliche Handhabung der Auflösung der Aufwertungsreserven hat eine nicht unerhebliche Auswirkung auf die Ergebnisse der Stufe «Ausserordentliches Ergebnis» in den Erfolgsrechnungen der Gemeinden. In vielen Gemeinden ist der Betrag der Auflösung der Aufwertungsreserven bedeutend höher als die sich bedingt durch die Aufwertung des Verwaltungsvermögens ergebenden Mehrabschreibungen. Dadurch wird das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung zu positiv dargestellt.

Da in der Regel sowohl von den Gemeinden und den Stimmberechtigten als auch von den Medien oder von Lustat nur das «Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung» und nicht das «Operative Ergebnis» kommentiert wird, fällt die Darstellung der finanziellen Situation der Gemeinden etwas zu positiv aus. Durch die unterschiedlichen Entscheide der Stimmberechtigten per 1. Januar 2019 zur Auflösungspraxis sind die Ergebnisse der Erfolgsrechnungen der Gemeinden auf Stufe «Gesamtergebnis Erfolgsrechnung» nicht mehr vergleichbar.

Gesetzes- und Verordnungsänderung

Wegen des klaren Wortlauts und der Entstehungsgeschichte von § 68 Absatz 6 FHGG («jährliche Überführung der Aufwertungsreserve in den Bilanzüberschuss oder -fehlbetrag») würde die vollständige Umsetzung des Postulats zwingend eine Gesetzesänderung – und damit auch eine Verordnungsänderung – bedingen. In der [Botschaft B 14](#) zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 22. September 2015 (vgl. S. 23) ist zur jährlichen Auflösung der Aufwertungsreserve denn auch festgehalten, dass durch die jährliche Auflösung der Aufwertungsreserven vermieden werden soll, dass ein Druck zur Verwendung des Eigenkapitals entsteht, um damit eine Steuersenkung durch eine einmalige Umbuchung zu finanzieren. An diesem Grundsatz hat Ihr Rat im Rahmen der Beratung der Vorlage bewusst festgehalten.

Das allgemeine Verwaltungsrecht sieht in gewissen Ausnahmefällen die Möglichkeit vor, vom Wortlaut einer Bestimmung abzuweichen. Vorliegend sind jedoch keine wichtigen Gründe ersichtlich, die eine Abweichung rechtfertigen würden. Einerseits haben sich Sinn und Zweck der Norm realisiert und die (allermeisten) Gemeinden stehen finanziell besser da, als sie befürchtet haben. Andererseits ist die Norm sehr jung, was zusätzlich gegen eine Auslegung gegen den Wortlaut spricht. Von einer von unserem Rat zwingend vorgeschriebenen, einmaligen und sofortigen Überführung ist entsprechend abzusehen, da damit gegen geltendes Recht verstossen würde.

Um den Gemeinden eine freiwillige, sofortige Überführung der Aufwertungsreserven ins Eigenkapital zu ermöglichen, muss die FHGV geändert werden. Diese hält zurzeit fest, dass die Höhe der jährlichen Reduktionen im per 1. Januar 2019 erstellten Bilanzanpassungsbericht gemäss § 68 Absatz 8 FHGG festgelegt und für die Folgejahre verbindlich ist (vgl. § 50 Abs. 1a FHGV). Um den Bilanzanpassungsbericht zu übersteuern, muss die FHGV entsprechend ergänzt werden. Die Stimmberechtigten (in Parlamentsgemeinden die Parlamente) hätten anschliessend die sofortige Auflösung der Aufwertungsreserven zu beschliessen. Eine so erfolgte, einmalige Umbuchung wäre erfolgsneutral und würde die Jahresergebnisse der Gemeinden nicht beeinflussen.

Auswirkungen einer sofortigen Auflösung der Aufwertungsreserven

Nach einer einmaligen, erfolgsneutralen Auflösung der Aufwertungsreserven würden die Ergebnisse der Erfolgsrechnungen der Gemeinden den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Zudem käme es in statistischen Auswertungen und in Vergleichen zwischen den Gemeinden nicht mehr zu nicht nachvollziehbaren Verwerfungen, was zu begrüssen ist.

In Gemeinden, in denen die Stimmberechtigten (bzw. das Gemeindeparlament) einem solchen einmaligen Bilanzübertrag nicht zustimmen würden, müsste die kontinuierliche Auflösung der Aufwertungsreserven weiterhin zwingend über die Erfolgsrechnung verbucht werden.

Entwicklung

Bestand per 31.12.2018	1'543 Mio. Fr.
Einmalige Auflösung per 1.1.2019	201 Mio. Fr.
Erfolgswirksame, kontinuierliche Auflösung über die Jahresrechnungen 2019 und 2020	<u>77 Mio. Fr.</u>
Bestand Aufwertungsreserven per 31.12.2020	1'265 Mio. Fr.

Die Anordnung einer verbindlichen Auflösung der Aufwertungsreserve kommt aufgrund der oben dargestellten Ausgangslage nicht in Frage. Wir sind aber bereit, im Sinn des Anliegens des Postulats eine freiwillige, vorzeitige Überführung der Aufwertungsreserve der Luzerner Gemeinden in das Eigenkapital und eine damit verbundene Verordnungsänderung zu prüfen.

Wir beantragen Ihnen deshalb, das Postulat teilweise als erheblich zu erklären.