

## Erlass einer Finanzhaushaltordnung

---

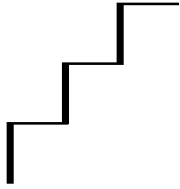
### Kurzfassung:

Die Regelung des Riehener Finanzhaushalts war bisher aus historischen Gründen sehr rudimentär. Auch der Kanton Basel-Stadt verfügt erst seit 1997 über ein Finanzhaushaltgesetz. Dieses befasst sich aber ausschliesslich mit dem Kantonshaushalt und bietet deshalb keinerlei Rahmen für den Finanzhaushalt der Landgemeinden. Mit der Schaffung einer Riehener Finanzhaushaltordnung (FhO) soll zum einen der politische Wille kundgetan werden, den Gemeindehaushalt nach modernen Grundsätzen auf transparente Art zu führen. Zum andern verlangen aber besonders die Eigenheiten der Gemeindereform PRIMA die Regelung der finanziellen Führung. Dabei werden viele Grundsätze aus dem in der Schweiz weit verbreiteten Harmonisierten Rechnungsmodell der öffentlichen Haushalte und dem damit verbundenen Muster-Finanzhaushaltgesetz eingeführt. Das PRIMA-Modell erfordert aber mehrere spezielle Regelungen, welche die im Gang befindliche Weiterentwicklung des HRM zum Teil vorausnehmen, mit denen zum Teil aber Neuland betreten wird (v.a. *mehrfährige* Leistungsaufträge mit Globalkrediten). Die wichtigsten Grundsätze hierzu wurden bereits in der neuen Gemeindeordnung vom 12. Februar 2002 festgelegt. Die FhO präzisiert und ergänzt diese Bestimmungen. Sie benennt die Instrumente zur wirkungsorientierten Steuerung des Finanzhaushalts, regelt die Zuständigkeiten und präzisiert die Vorgehensweisen in verschiedenen Situationen. Dabei verliert sie sich nicht in zu vielen Details sondern überlässt deren Entwicklung der Praxis, soweit diese nicht durch eine reichhaltige schweizerische Rechtsprechung bereits festgelegt ist. Sie schafft zudem völlige Transparenz in Bezug auf das Finanzgebaren und die Finanzlage der Gemeinde. Damit nimmt sie auch ein wichtiges Anliegen der international gültigen Rechnungslegungsvorschriften auf, die in der Privatwirtschaft vermehrt Verbreitung finden.

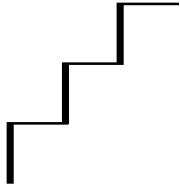
Zuständiger Gemeinderat: Christoph Bürgermeier

Auskünfte erteilen: Christoph Bürgermeier, Gemeinderat      Tel. 079 311 59 20  
Beat Gutzwiller, Abteilungsleiter Finanzen  
und Wirtschaft      Tel. 061 646 82 27

Oktober 2002



1. Einleitung.....	3
2. Ausgangslage.....	4
3. Das bisherige Rechnungsmodell in Riehen.....	5
4. PRIMA stellt neue Anforderungen .....	5
5. Die Funktion der neuen FhO .....	6
6. Die Finanzhaushaltordnung (FhO) .....	8
7. Antrag .....	27
ANHANG .....	28
Das neue Rechnungsmodell in der Übersicht.....	28
1. Der Finanzkreislauf.....	28
2. Aufbau und Funktionen der Finanzbuchhaltung und der Leistungs- und Kostenrechnung .....	29
3. Budgetierung und Rechnungslegung nach dem neuen Modell.....	32
4. Finanzhaushaltinstrumentarium im Vergleich zur bisherigen Praxis .....	34
5. Das PRIMA-Modell.....	35



## 1. Einleitung

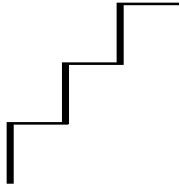
### Worin besteht der politische Nutzen des neuen Finanzhaushaltrechts?

Die Steuerung eines Gemeinwesens – vorliegend einer Gemeinde – ist ein sehr komplexer Vorgang. Die vorgesehenen Steuerungsinstrumente und -abläufe müssen zum Voraus genau festgelegt werden, damit die zuständigen Organe ihre Verantwortung rechtzeitig wahrnehmen können. Anders als bei der marktwirtschaftlichen Produktion privater Güter gibt es bei der Produktion öffentlicher Güter in der Regel kein Markt, der nach dem Grundsatz von Angebot und Nachfrage mit einhergehender Preisbildung die "richtige" Produktion von Gütern sicherstellt. Die Gemeinde ist – von Ausnahmen abgesehen – Monopolanbieterin und finanziert ihren Aufwand nicht über Preise, sondern über Steuern und andere Abgaben, die hoheitlich festgelegt werden. Der in der Gemeindeordnung dargestellte und in der Finanzhaushaltordnung vertiefte (neue) Steuerungsprozess stellt die nötigen Instrumente und Abläufe zur Verfügung, damit der "Verteilkampf" um die knappen öffentlichen Mittel in der Gemeinde berechenbar, fair und mit möglichst grosser Wirkung stattfindet.

Ein weiteres wichtiges Ziel der vorliegenden Ordnung ist die Gewährleistung von Transparenz. Einmal sollen Aussagen möglich sein, welche Mittel nötig sind, um genau bestimmte Dienstleistungen zu erbringen. Das bisherige Rechnungswesen zeigt zwar auf, welche Finanzvorfälle sich in der Gemeinde ereignen. Wirkliche Transparenz stellt sich aber erst dann ein, wenn bestimmten Leistungen (und Wirkungen) die entsprechenden Kosten zugeordnet werden können. Ein anderer Aspekt der Transparenz besteht in der Darstellung der kommunalen Vermögenslage. Es darf nicht sein, dass aus politischen Gründen die Vermögenslage je nach Rechnungsabschluss oder aufgrund anderer Befindlichkeiten zu gut oder zu schlecht dargestellt wird. Das der Finanzhaushaltordnung zugrundeliegende Rechnungswesen gewährleistet die Darstellung *wahrer* und "produktebezogener" *Kosten* und eine *wahre Bilanz* als Grundlage für eine nachhaltige Politik.

Die Organe der Einwohnergemeinde Riehen sind dazu berufen, für die Gemeinde zu handeln und ihrem Willen Ausdruck zu geben. Eine Gemeinde funktioniert nur dann zufriedenstellend, wenn hinreichend klar ist, welche Organe welche Zuständigkeiten wahrnehmen. Eine gute Zuständigkeitsordnung zeichnet sich dadurch aus, dass einerseits *alle* Zuständigkeiten überhaupt einem bestimmten Organ zugewiesen werden, andererseits *nicht mehrere* Organe die *gleiche* Zuständigkeit wahrnehmen. Die richtige Zuweisung der Zuständigkeiten und die genauen Abgrenzungen im Einzelfall ist eine heikle Aufgabe. Die Finanzhaushaltordnung soll dazu beitragen, dass die gewaltenteilige Ordnung möglichst wirkungsvoll und reibungslos funktioniert.

Schliesslich muss die Gemeinde mit den erforderlichen Finanzhaushaltvorschriften sicherstellen, dass sie gegenüber Dritten (Gläubiger, Kanton, andere Gemeinden, etc.) ihre Bonität und finanzielle Glaubwürdigkeit ausweisen und nachweisen kann, dass sie ihren Haushalt auch mittel- und längerfristig im Gleichgewicht behält.



## 2. Ausgangslage

Während in anderen Kantonen das Finanzhaushaltrecht umfassend geregelt ist, enthält das baselstädtische Recht praktisch keine Bestimmungen zum kommunalen Finanzhaushalt. Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und im Interesse einer reibungslosen Einführung der Riehener Gemeindereform bestimmt § 40 der Gemeindeordnung, dass der Einwohnerrat eine Ordnung zum Finanzhaushalt der Gemeinde Riehen erlässt.

Nach der konzeptionellen Entwicklungsphase des neuen Riehener Rechnungsmodells (Finanzrechnung, Leistungs- und Kostenrechnung, Berichtswesen) durch die interne Arbeitsgruppe „Controlling“<sup>1</sup>, wurde die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) „Finanzcontrolling“<sup>2</sup> konstituiert.

Wie schon bei der Totalrevision der Gemeindeordnung hat sich das ARGE-Konzept bestens bewährt. Dank der repräsentativen Zusammensetzung der Arbeitsgemeinschaft (Vertreter des Einwohnerrats, des Gemeinderats und der Verwaltung) konnten politische, fachtechnische und, mit Herrn Daniel Arn (externe juristische Begleitung), auch juristische Kompetenzen vereinigt werden.

In acht intensiven Sitzungen beriet die ARGE in einer ersten Phase die Grundlagen des neuen Modells (s. dazu im Anhang „Das neue Modell in der Übersicht“) und anschliessend den durch die interne Arbeitsgruppe „Controlling“ in enger Zusammenarbeit mit dem externen juristischen Berater, Dr. Daniel Arn und seinem Büro erarbeiteten Ordnungsentwurf.

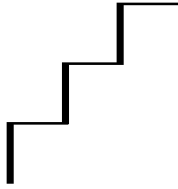
Nach der 1. Lesung durch den Gemeinderat wurde die Ordnung auch der Reformkommission und der Geschäftsprüfungskommission in einer gemeinsamen Sitzung vorgestellt. Aus dieser Diskussion entsprangen weitere Anregungen, und Fragen, die zu Ergänzungen des Ordnungstextes und der Kommentare geführt haben.

---

<sup>1</sup> Beat Gutzwiller (Finanzen), Projektleiter Arbeitspaket 4 „Controlling“; Peter Pantli (Finanzen); Andres Ribi (Finanzen); Fred Wenger (externer Berater)

<sup>2</sup> Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft „Finanzcontrolling“ waren:

- Durch die Reformkommission benannt: Manfred Baumgartner, Hans-Rudolf Lüthi
- Durch den Gemeinderat delegiert: Christoph Bürgenmeier, Willi Fischer
- Verwaltung: Beat Gutzwiller (Moderation), Peter Pantli, Andres Ribi
- PRIMA-Projektberater: Fred Wenger
- juristische Begleitung: Dr. Daniel Arn



### **3. Das bisherige Rechnungsmodell in Riehen**

Bis heute wird der Riehener Finanzhaushalt mit einem selbst entwickelten, sehr pragmatisch ausgerichteten Modell gesteuert, das auf dem veralteten Prinzip der Darstellung der Einnahmen und Ausgaben beruht. Diese Sicht der Bildung und des Verzehrs von Mitteln hat einiges für sich, lässt aber jede langfristige Betrachtung vermissen. Besonders die Behandlung der Investitionen nach reinen Ausgaben-Aspekten befriedigt nicht mehr, handelt es sich dabei doch um die Schaffung von Gütern, die langfristig genutzt werden. Zwar werden Investitionen teilweise aktiviert und abgeschrieben, die Bewertung der Aktiven, die Vornahme von Abschreibungen wie auch die Bildung und Auflösung von Reserven erfolgt aber ohne festgeschriebene Systematik immer aus dem Gesichtspunkt der aktuellen finanzwirtschaftlichen Lage heraus<sup>3</sup>. Die Folge davon ist eine Verschleierung der tatsächlichen Verhältnisse. Diese wird durch mehrjährige Finanzpläne zwar etwas aufgehellt, betriebswirtschaftliche Fragen können damit aber auch nicht beantwortet werden.

Mittlerweise hat sich praktisch in der ganzen Schweiz das von der Finanzdirektorenkonferenz entwickelte Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) durchgesetzt. Auch der Kanton Basel-Stadt hat vor kurzem auf dieses Modell<sup>4</sup> gewechselt. In Riehen wurden im Laufe der Zeit verschiedene Grundsätze des HRM ohne explizite rechtliche Grundlage übernommen.

Das HRM genügt den Bedürfnissen des New Public Management allerdings bereits nicht mehr. An mehreren Stellen wird deshalb an seiner Weiterentwicklung gearbeitet. Die neue öffentliche Rechnungslegung wird insbesondere durch die für die Privatwirtschaft aufgestellten Standards, die unter Bezeichnungen wie IAS oder US-GAAP bekannt geworden sind, geprägt. Diese streben vor allem grössere Transparenz an, indem betriebswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Darstellungen angeglichen und die tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse nach aussen sichtbar gemacht werden sollen. Entsprechende Regelungen für die öffentliche Hand in der Schweiz liegen zur Zeit aber noch nicht vor.

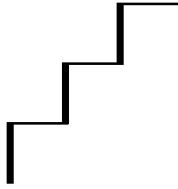
### **4. PRIMA stellt neue Anforderungen**

Das PRIMA-Modell verwirklicht den Gedanken des NPM konsequenter als die auf dem HRM basierenden Modelle anderer Gemeinden und Kantone. Die Abkehr von der Inputorientierten Steuerung mit Hilfe von Budgets auf das Denken in Zielen und Wirkungen verlangt eine mehrjährige Betrachtung, weil Wirkungsziele in den meisten Fällen nur längerfristig erreicht werden können. Die einjährige Steuerung des öffentlichen Haushalts greift deshalb zu kurz. PRIMA setzt diese Anforderung konsequent um und wirft deshalb gewisse

---

<sup>3</sup> mit Ausnahme des K-Netzes und des Wärmeverbunds Dorf kern, für die seit einiger Zeit betriebswirtschaftlich ausgerichtete Schattenrechnungen dargestellt werden.

<sup>4</sup> dort FDK-Modell genannt



Prinzipien des HRM, etwa die "Jährlichkeit" des Budgets über Bord. Anstelle der jährlich bewilligten Budgets treten mehrjährige Leistungsaufträge mit Globalkrediten. Diese bilden das wichtigste Steuerungsinstrument des Einwohnerrats. Dadurch verändern sich nicht nur die Anforderungen an die Darstellung sondern es braucht vor allem eine Neuregelung der Zuständigkeiten. Diese neuen Prinzipien des PRIMA-Modells und deren Auswirkungen auf die Haushaltführung sind im Anhang zu dieser Vorlage zusammengefasst dargestellt.

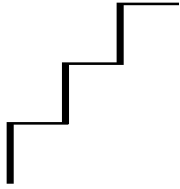
Trotz der Bedeutung der mehrjährigen Leistungsaufträge und der Globalkredite erfolgt auch im PRIMA-Modell eine jährliche Budgetierung und Rechnungsablage. Den jährlichen Budgets kommt aber nicht mehr die gleiche Rechtswirkung zu wie in der Vergangenheit. Sie bilden vielmehr das Instrument des Gemeinderats für die kurzfristige finanzwirtschaftliche Steuerung und haben für das Parlament informativen Charakter. Dargestellt wird der jährliche Ausschnitt der geplanten Aufwendungen und Erträge in erster Linie im Produktsummenbudget. Das Produktsummenbudget zeigt das gesamte Jahresergebnis des Gemeindehaushalts und vermittelt einen Überblick über die Budgets der Produktgruppen (oder Politikbereiche), d.h. über die Jahrestanchen der einzelnen Globalkredite.

In Anlehnung an die internationalen Rechnungslegungsvorschriften (IAS, US-GAAP u.a.) integriert das PRIMA-Modell - vermutlich erstmals in der Schweiz - auch die Leistungs- und Kostenrechnung (LKR) in die öffentliche Rechnungsablage. Durch die Integration der Ergebnisse der LKR in die Globalkredite werden die vollen Kosten der Produkte und Produktgruppen, inklusive sogenannte kalkulatorische Kosten, ausgewiesen. Und was in der Darstellung des Haushalts des K-Netzes und des Wärmeverbands bereits seit einiger Zeit realisiert ist, wird für alle Bereiche der Gemeinde zum Standard: Klare Regeln für die Bewertung der Aktiven und für die Vornahme von Abschreibungen, die sowohl für die LKR als auch für die Bilanz und die laufende Finanzrechnung gelten. Diese Regelungen bilden ein weiteres Kernstück der neuen Ausführungsbestimmungen.

## **5. Die Funktion der neuen FhO**

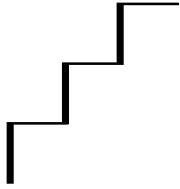
Die Finanzhaushaltsordnung schafft die rechtliche Grundlage für alle diese Neuerungen. Die wichtigsten Grundsätze sind bereits in der Gemeindeordnung vom 12. Februar 2002 in den §§ 30 - 39 geregelt. Die FhO erläutert und ergänzt diese Bestimmungen soweit nötig und fasst sie in einem Erlass zusammen. Sie regelt auch die Zuständigkeiten und Kompetenzabgrenzungen im Bereich des Finanzhaushalts und wird auf der Verfahrensebene durch die Geschäftsordnung des Einwohnerrats ergänzt.

Die Gemeinde Riehen hat günstige Voraussetzungen für die Entwicklung eines eigenständigen Finanzhaushaltsrechts, weil der Kanton Basel-Stadt im Gegensatz zu fast der ganzen übrigen Schweiz den Gemeinden diesbezüglich keinerlei Vorschriften macht. Es ist gerade deswegen aber auch nicht möglich, auf das kantonale Finanzhaushaltsgesetz zu verweisen. Ohne diese gesetzgeberische Freiheit wäre das PRIMA-Modell wohl gar nicht zu realisieren.



Seite 7

Gewisse Vorgaben bestehen aber trotzdem. So schreibt das noch geltende Gemeindegesetz vom 17. Oktober 1984 in § 9 Abs. 1 Ziff. 4 vor, dass der Einwohnerrat "das Budget" und "die Rechnung" zu genehmigen hat, obwohl dies im vorliegenden Modell gar nicht notwendig wäre. Einzig die Prüfung zum Zweck der Décharge-Erteilung an den Gemeinderat wäre zwingend. Auch die Beschlussfassung über die Aufnahme von Gemeindegeldern wird aufgrund des Gemeindegesetzes (§ 9 Abs. 1 Ziff. 10) weiterhin in der Kompetenz des Einwohnerrates bleiben, obwohl damit nach Realisierung der angestrebten Transparenz eine überflüssige, ja kontraproduktive Übersteuerung stattfindet. Diesen rechtlichen Rahmenbedingungen wurde beim Erlass der Gemeindeordnung Rechnung getragen.



## 6. Die Finanzhaushaltordnung (FhO)

### Zum Aufbau der FhO:

- Gliederung
  - § 1                    Regelungsgegenstände,
  - §§ 2 - 17            Aufzählung und Eigenschaften der Führungsinstrumente,
  - §§ 18 -19            Zuständigkeiten des Einwohnerrats und des Gemeinderats,
  - §§ 10 - 27           Bestimmungen,
  - §§ 28 -38            Ausgaben,
  - §§ 39 - 42           Kreditarten,
  - §§ 43 - 46           Bestimmungen zur wirkungsorientierten Steuerung,
  - §§ 47 - 48           Rechnungsrevision,
  - §§ 49 - 52           Übergangs- und Schlussbestimmungen
- Die FhO regelt, was nicht bereits in der Gemeindeordnung (GemO) geregelt ist, und präzisiert diese, wo nötig. Im Interesse der besseren Verständlichkeit werden allerdings in §§ 2 - 17 (Führungsinstrumente) gewisse Definitionen aus der Gemeindeordnung wörtlich übernommen.

### Die Bestimmungen der FhO im Einzelnen:

#### I. Regelungsgegenstände

##### Übersicht

§ 1. In der FhO werden die Bestimmungen der Gemeindeordnung *konkretisiert und wo nötig ergänzt*. Die FhO definiert die relevanten Führungsinstrumente, regelt die Ausgaben und die Rechnungsrevision. Sie enthält zudem Vorgaben zur wirkungsorientierten Steuerung.

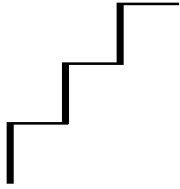
#### II. Führungsinstrumente

§ 2. Absatz 1 vermittelt - *in der Folge ihrer Steuerungsstufe* - eine Übersicht über die Führungsinstrumente des Einwohnerrats und des Gemeinderats. Definitionen und Bestimmungen zu den einzelnen Instrumenten sind in §§ 4 bis 17 enthalten. Absatz 2 bestimmt generell, dass die allgemein anerkannten kaufmännischen und betriebswirtschaftlichen Grundsätze, insbesondere des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) zu beachten sind.

##### Verantwortlichkeit

§ 3. Entsprechend der Kompetenzregelung gemäss dem PRIMA-Modell trägt der Gemeinderat die Verantwortung für den Finanzhaushalt und damit auch für die Einführung und die richtige Anwendung der entsprechenden Instrumente. Insbesondere geht es hier um die Umsetzung des § 32 der Gemeindeordnung, der wie folgt lautet:





"Ein standardisiertes Verfahren sorgt durch Erfassen der wesentlichen Daten über Leistung, Qualität und Kosten für Auskunft über Abweichungen zwischen Zielvorgaben und Zielerreichung.

<sup>2</sup> Im Rahmen des Berichtswesens legen Verwaltung und Gemeinderat stufengerecht über Aufgabenerfüllung, Kosten und Art der Finanzierung Rechenschaft ab."

## A. Politikplan

§ 4. Das strategische Planungs- und Führungsinstrument des Gemeinderats ist der Politikplan. Zum Politikplan sagt § 30 der Gemeindeordnung:

"Der Politikplan beschreibt die vorgesehene Entwicklung der Gemeindeaufgaben und stellt für jeden Politikbereich (Produktgruppe) die Ziele und erwarteten Entwicklungen sowie die benötigten Mittel dar.

<sup>2</sup> Der Politikplan wird für mindestens vier Jahre erstellt.

<sup>3</sup> Er wird im Sinne einer *fortlaufenden Planung jährlich* den veränderten Verhältnissen und neuen Erkenntnissen *angepasst*."

Der Politikplan ist das strategische *Planungsinstrument des Gemeinderats*. Er beinhaltet lediglich eine Gesamtschau der geplanten Zielsetzungen sowie der bereits beschlossenen und der erwarteten Massnahmen sowie erwarteter exogener Entwicklungen. Rechtsverbindlichkeit kann ihm keine zukommen, weil er jährlich den neuesten Erkenntnissen angepasst werden muss und deshalb auch politisch (noch) nicht abgesegnete oder gar bestrittene Elemente enthält. Für eine direkte Einflussnahme durch den Einwohnerrat ist er deshalb ungeeignet.

Er gibt über die folgenden Hauptthemen Aufschluss:

- politische Schwerpunkte: Stellungnahme des Gemeinderats zu Rahmenbedingungen und Entwicklungen; Aufzeigen des politischen Handlungsbedarfs der gemeinderätlichen Politik.
- Ressourcen; Investitionen: Projekte; Investitionsprogramm
- Politikbereiche: Konkretisierung der gemeinderätlichen Politik pro Produktgruppe (entsprechend den Inhalten der Leistungsaufträgen mit Globalkrediten)
- Finanzplanung: Produktsammenplan, Investitionsplan (wovon jeweils das erste Planjahr dem *Produktsammenbudget* bzw. dem *Investitionsbudget* entspricht).

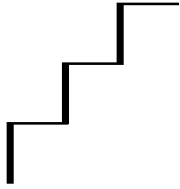
Aus der Sicht des *Finanzhaushalts* geht es hier primär um die Darstellung des mittelfristigen Haushaltgleichgewichts (siehe auch § 33 der Gemeindeordnung).

Die FhO präzisiert, dass der Politikplan - natürlich jeweils *aus heutiger* Sicht – auf möglichst realistischen Annahmen und Prognosen basieren muss.

## B. Leistungsaufträge mit Globalkrediten und Leistungsvereinbarungen

*Leistungsaufträge mit Globalkrediten*

§ 5. Absatz 1 entspricht im Wortlaut § 31 Abs. 2 der Gemeindeordnung.



Absatz 2: „Globalkredite enthalten alle tatsächlichen und kalkulatorischen Kosten und Erlöse“, bedeutet, dass neben den direkten, d.h. eindeutig einer Produktgruppe oder einem Produkt zuweisbaren (z.B. Streusalz für das Verkehrsnetz) auch alle indirekten, nicht einer bestimmten Produktgruppe oder einem Produkt zuweisbaren (z.B. Informatik) Leistungen und Kosten zu berücksichtigen sind. In anderen Worten: Die Summe aller Globalkredite entspricht dem zur Erfüllung der Gemeindeaufgaben insgesamt erforderlichen Mittelbedarf der Verwaltung.

Die Finanzbuchhaltung zeigt grossmehrheitlich nur geldwirksame Flüsse. Werden Produktionsmittel des Verwaltungsvermögens oder Liegenschaften des Finanzvermögens zur Leistungserbringung verwendet, entstehen keine erfassbaren Flüsse (dem genutzten Vermögen werden keine Erträge gutgeschrieben und den Produkten keine Aufwendungen belastet). Dadurch wird das Produktergebnis verzerrt. Kalkulatorische Buchungen korrigieren diese Verzerrung.

Beispiel: Für die Kindergärten, die dem Kanton gehören, wird eine Miete bezahlt und dem Kindergartenwesen belastet. Würde nun für die Kindergärten, die sich in gemeindeeigenen Liegenschaften befinden, keine Miete verrechnet, so würden dem Kindergartenwesen nicht alle Kosten belastet und bei den Liegenschaften entstünde kein Ertrag. Dadurch wären die Kosten und die Erträge unvollständig dargestellt. Mit einem kalkulatorischen Mietzins wird dies korrigiert<sup>5</sup>.

Im Gesamttotal bewirken kalkulatorische Elemente keine Differenz zur Finanzrechnung, weil jeder kalkulatorischen Belastung (eines Objekts) eine gleich hohe Gutschrift (auf einem anderen Objekt) gegenübersteht.

### *Leistungsvereinbarungen*

**§ 6.** Mit Leistungsvereinbarungen beauftragt der Gemeinderat interne (Verwaltung) oder externe Leistungserbringer mit der Realisierung der Leistungsaufträge.

In Leistungsvereinbarungen werden abschliessend Verantwortlichkeiten, Leistungsmengen, -qualitäten, -termine und -kosten festgelegt. Die Summe der Leistungsvereinbarungsbudgets für eine Produktgruppe entspricht dem jeweiligen Globalkredit.

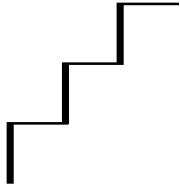
Gemäss § 5 Abs. 3 der Gemeindeordnung bedarf die *Übertragung von Gemeindeaufgaben an Dritte* einer *Ordnung* oder einer *Regelung* in einem referendumsfähigen Einwohnerratsbeschluss, wenn sie zu einer *Einschränkung von Grundrechten* führen können, eine *bedeutende Gemeindeleistung* betreffen oder externe Dritte zur *Erhebung von Abgaben* ermächtigen.

Wird *Dritten die Befugnis zum Erlass von Verfügungen*<sup>6</sup> übertragen, bedarf dies ebenfalls der Grundlage in einer *Ordnung* (§ 5 Abs. 4 der Gemeindeordnung).

---

<sup>5</sup> Im heutigen System falsch ist jedoch die Gutschrift dieser Mieterträge im Bereich 301, Kindergärten. Sie stellen sogenannte neutrale Erträge dar, die ähnlich den Steuern als nicht einzelnen Aufgaben zuordenbare Einnahmen hätten verbucht werden müssen.

<sup>6</sup> zum Beispiel gemeindepolizeiliche Parkbussen.



## *Rechenschaftsberichte*

**§ 7.** Zusätzlich zu den jährlichen Leistungsberichten (gemäss § 9), wird für *abgeschlossene* Leistungsaufträge mit Globalkrediten ein Schlussbericht mit den Rechnungsdaten erstellt. Allerdings wird - da die Abrechnung zum Zeitpunkt des Beschlusses des nachfolgenden Leistungsauftrages noch nicht vorliegt - der Schlussbericht für den Einwohnerrat keine Entscheidungsgrundlage für den nachfolgenden Leistungsauftrag liefern können. Ersatzweise wird dafür der letzte Leistungsbericht herangezogen.

## **C. Produktsummenbudget und Produktsummenrechnung**

### *Produktsummenbudget und Steuerfuss*

**§ 8.** Das Produktsummenbudget umfasst das Jahresbudget aller Produktgruppen. Es ersetzt das bisherige Budget der Gemeinde. Im Produktsummenbudget werden die Tranchen der Globalkredite für das nächste Jahr pro Leistungsauftrag (Produktgruppe) dargestellt.

Das Total entspricht dem Finanzbedarf der Gemeinde für die Erfüllung ihrer ordentlichen Aufgaben und ist deshalb die Grundlage für die Festsetzung des Steuerfusses (Absatz 2).

In Absatz 3 wird auf die Gemeindeordnung verwiesen:

"§ 33. Der Gemeindehaushalt ist nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Nachhaltigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Dringlichkeit der Aufgaben zu führen.

§ 38. Der Gemeinderat erstellt das jährliche Budget im Sinne eines Zusammzugs der im nächsten Jahr anfallenden Nettokosten zur Erfüllung der Leistungsaufträge.  
<sup>2</sup> Der Einwohnerrat legt in Kenntnis des Budgets den Steuerfuss für das nächste Jahr fest. Der Steuerfuss muss so festgesetzt werden, dass kein Bilanzfehlbetrag <sup>7</sup> resultiert.

<sup>3</sup> Ergibt sich in der Jahresrechnung dennoch ein Bilanzfehlbetrag, legt der Gemeinderat für das nächste Jahr den Steuerfuss so fest, dass der Bilanzfehlbetrag abgeschrieben werden kann."

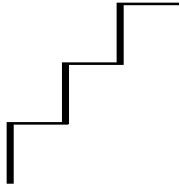
### *Produktsummenrechnung und Leistungsberichte*

**§ 9.** Die Produktsummenrechnung zeigt den Gesamtsaldo eines Rechnungsjahres einzeln pro Produktgruppe und im Total. Das Gesamttotal entspricht dem Saldo der Erfolgsrechnung.

Für die einzelnen Leistungsaufträge werden jährlich nachgeführte Leistungsberichte erstellt. Die Leistungsberichte zeigen den Erfüllungsgrad der Wirkungs- und Leistungsziele, die Verwendung des entsprechenden Globalkredits und die Vorschau auf das Endergebnis aus heutiger Sicht (Abweichungsprognose). Fehlende Ist-Daten werden durch aktualisierte Planung der verbleibenden Globalkredit-Jahrestranchen

---

<sup>7</sup> Ein Bilanzfehlbetrag entsteht, wenn das Eigenkapital aufgebraucht ist.



ersetzt. Die Leistungsberichte zeigen stets die gesamte Laufzeit (bisherige Entwicklung; aktualisierte Planung) eines Leistungsauftrags.

Nach Abschluss eines Leistungsauftrags wird gemäss § 7 zusätzlich ein *Rechenschaftsbericht* erstellt.

#### **D. Investitionsbudget und Investitionsrechnung**

Investitionsbudget und -rechnung enthalten *alle Investitionsausgaben*. Eine Investitionsausgabe liegt vor, wenn das *Investitionsobjekt aktiviert* wird und demzufolge abzuschreiben ist. Darunter fallen gegebenenfalls auch Kleinst- (unter 100 000 Franken) und Kleininvestitionen (unter 200 000 Franken).

Investitionen sind Ausgaben für Güter, die a) *mehrfährig* genutzt werden und b) *betriebsnotwendig* sind (d.h. zum Erhalt oder zur Verbesserung der betrieblichen Leistungsfähigkeit führen).

Aufgrund dieser Definition betreffen Investitionen stets nur das Verwaltungsvermögen (s. dazu auch Kommentar zu § 14), das der Erbringung von Verwaltungsleistungen dient.

Beim Finanzvermögen spricht man deshalb nicht von Investitionen, sondern von Anlagen. Das bedeutet: „Investitionen“ ins Finanzvermögen erscheinen weder im Investitionsbudget, noch in der Investitionsrechnung.

##### *Investitionsbudget*

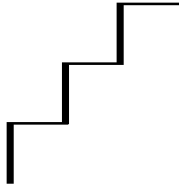
**§ 10.** Gemäss § 35 Absatz 2 der Gemeindeordnung können Investitionen (müssen aber nicht) mit dem Globalkredit beschlossen werden, wenn sie im Einzelfall 100 000 Franken nicht übersteigen. Weitergehende Investitionen werden als separate Verpflichtungskredite beschlossen und fliessen mit ihren Folgekosten (Abschreibungs- und Zinskosten) in den Globalkredit ein.

Gemäss § 37 der Gemeindeordnung beschliesst der Gemeinderat Verpflichtungskredite, wenn die Ausgabe im Einzelfall 200 000 Franken nicht übersteigt. Höhere Kredite werden dem Einwohnerrat mit einer separaten Vorlage beantragt.

##### *Investitionsrechnung*

**§ 11.** Die Investitionsrechnung weist die Schaffung von *Verwaltungsvermögen* (und nicht von Finanzvermögen) nach. Das Ergebnis der Investitionsrechnung wird in der Bilanz aktiviert.

Bisher wurden Investitionen der Rechnung belastet, also sofort abgeschrieben. Neu werden sie aktiviert (sie erhöhen das Verwaltungsvermögen in der Bilanz). Der Rechnung (d.h. der Produktsammenrechnung) werden dagegen die Folgekosten wie Abschreibungen, gegebenenfalls kalkulatorische Zinsen belastet (s. dazu auch Kommentare zu § 20 Abschreibungen und § 50 Neubewertung).



## E. Bilanz

### *Vermögensarten*

§ 12. (s. Kommentare zu §§ 13 und 14).

### *Finanzvermögen*

§ 13. Im Gegensatz zum *Verwaltungsvermögen* dient das *Finanzvermögen* *nicht* direkt der Aufgabenerfüllung. Es beinhaltet vielmehr Zahlungsmittel und Finanzanlagen und kann jederzeit ohne Beeinträchtigung einer Gemeindeaufgabe veräussert oder umgewidmet werden. Entsprechend seiner Funktion und dem auch für Gemeindewesen geltenden Grundsatz der *Bilanzwahrheit* wird es grundsätzlich zum Ertragswert<sup>8</sup> bilanziert. Da dies nicht in allen Fällen sinnvoll ist, sieht Absatz 2 vor, dass der Gemeinderat andere Bewertungsmethoden (z.B. für Wertschriften) festlegen kann. Weil Liegenschaften des *Finanzvermögens* nicht abgeschrieben werden, werden auch keine Mittel für deren Ersatz geäufnet. Ersatzweise sieht Absatz 3 vor, dass Rückstellungen aus dem *Liegenschaftsertrag* für werterhaltende Aufwendungen gebildet werden können.

### *Verwaltungsvermögen*

§ 14. Das *Verwaltungsvermögen* wird aus Investitionen gebildet (s. dazu auch Kommentare zu Kap. D. Investitionsbudget und Investitionsrechnung und zu §§ 10 und 11). Es umfasst die für die Erfüllung öffentlicher Ausgaben notwendigen Produktionsmittel wie *Bauten, Anlagen, Fahrzeuge* usw.

Das *Verwaltungsvermögen* wird durch Alterung und Nutzung verbraucht. Dieser Ressourcenverzehr wird mittels Abschreibungen jährlich den Globalkrediten belastet. Gleichzeitig wird der bilanzierte Wert des *Verwaltungsvermögens* um den gleichen Betrag verringert.

Die Abschreibungen haben zur Folge, dass Geldmittel im Betrieb zurückbehalten werden. Am Ende der Nutzungsdauer ist der Wert des Abschreibungsobjekts gleich null, dafür haben die Abschreibungen Mittel zur *Wiederbeschaffung* gebildet.

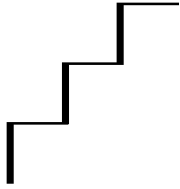
Weil das *Verwaltungsvermögen* *betriebsnotwendig* ist, bestimmt Absatz 2, dass es zum *Tageswert*<sup>9</sup> zu bilanzieren ist.

---

<sup>8</sup> Der Ertragswert wird durch die Kapitalisierung des *Liegenschaftsertrags* ermittelt.

<sup>9</sup> Beispiel: Ein Lastwagen wurde 1995 zu 220'000 Franken gekauft. Bei einer zehnjährigen Nutzungsdauer würde er pro Jahr zu 1/10 seines Wertes (22'000 Franken) abgeschrieben. Im Jahre 2006 entspricht die Summe aller Abschreibungen zwar wieder den ursprünglich ausgelegten 220'000 Franken, die Kostenentwicklung 1995-2005 bliebe aber unberücksichtigt: Bei einem angenommenen *Wiederbeschaffungswert* von beispielsweise 285'000 Franken entstände ein Fehlbetrag von 65'000 Franken.

Weil der *Wiederbeschaffungswert* erst zum Zeitpunkt der Ablösung bekannt ist, wird periodisch (beispielsweise alle zwei Jahre) ermittelt, welcher Preis (= *Tageswert*) für einen gleichwertigen Ersatz auszulegen wäre. Macht der *Tageswert* eine Anpassung des Bilanzwertes erforderlich, wird die Abschreibung unter Berücksichtigung der restlichen Nutzungsdauer und der bisher erfolgten Abschreibungen angepasst. Dadurch wird die Kostenentwicklung über die Abschreibungsdauer gleichmässig verteilt.



## F. Erfolgsrechnung

§ 15. Die Erfolgsrechnung erfasst die *geldmässigen* Ausgaben (Aufwand) und Erträge und weist das Finanzergebnis (Erfolg) nach. Sie ist nach Aufwand- und Ertragsarten gegliedert.

Die Erfolgsrechnung ist für den Einwohnerrat von eher sekundärer Bedeutung, da er keine Aufwände und Erträge, sondern Globalkredite pro Produktgruppe beschliesst. Die entsprechende einwohnerrätliche Entscheidungsgrundlage ist deshalb die nach Produktgruppen gegliederte Produktsammenrechnung. Im Total sind die Saldi der Erfolgsrechnung und der Produktsammenrechnung identisch (Absatz 2).

## G. Leistungs- und Kostenrechnung

### *Gliederung*

§ 16. Die Leistungs- und Kostenrechnung erfasst neben den Finanzvorfällen auch die internen Leistungs- und Werteflüsse (s. Kommentar zu § 17). Im Endergebnis zeigt sie die Vollkosten der Produktgruppen.

Auf dieser Grundlage werden die Globalkredite (und das *Produktsammenbudget*) ermittelt und die Leistungsberichte bzw. die *Produktsammenrechnung* erstellt.

### *Interne Verrechnungen*

§ 17. Interne Verrechnungen betreffen verwaltungsinterne Leistungen: Produktgruppen und Produkte (in der Fachsprache: Kostenträger) sind Leistungsbezüger. Verwaltungsstellen (Kostenstellen) sind Leistungserbringer. Produktgruppen und Produkte werden fallweise pro Leistungsbezug mit den von ihnen verursachten Kosten belastet. Dadurch können Produktpreise und das Kosten-/Nutzenverhältnis von Produktgruppen und Produkten transparent nachgewiesen werden.

Neben der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung werden den Produktgruppen und Produkten - insbesondere zur Abgeltung der Nutzung von Produktionsmitteln (Verwaltungsvermögen) - auch *kalkulatorische Elemente* belastet (s. Kommentar zu § 5).

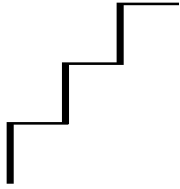
## H. Zuständigkeiten

In §§ 18 und 19 werden die Zuständigkeiten von Einwohnerrat und Gemeinderat zusammengefasst. Sie ergeben sich aus den Bestimmungen der Gemeindeordnung und der Regelungen der FhO.

### *Einwohnerrat*

§ 18. Die Zuständigkeiten des Einwohnerrats sind:

- a) Indirekte Einflussnahme auf den **Politikplan** (§ 4): Der Politikplan ist das Führungsinstrument des *Gemeinderats*. Er wird dem Parlament zur Kenntnis gebracht. Der Einwohnerrat kann auf den Politikplan gemäss § 38 des Entwurfs zur neuen Geschäftsordnung des Einwohnerrats mit dem *parlamentarischen Auftrag* Einfluss nehmen.



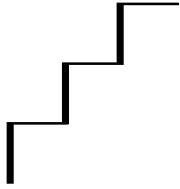
- b) **Leistungsaufträge mit Globalkrediten** (§ 5): Der Einwohnerrat beschliesst Leistungsaufträge mit Globalkrediten, d.h. er kann inhaltlich direkt darauf Einfluss nehmen. Der Einwohnerrat genehmigt die Rechenschaftsberichte (§ 7) zu den Leistungsaufträgen mit Globalkrediten.
- c) **Produktsummenbudget, Steuerfuss** (§ 8): Das *Produktsummenbudget* wird entsprechend § 9 des Gemeindegesetzes und § 2 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom Einwohnerrat genehmigt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Produktsummenbudget das Resultat der vom Einwohnerrat beschlossenen Leistungsaufträge mit Globalkrediten ist. Änderungen des Produktsummenbudgets sind ohne gleichzeitige Änderung der entsprechenden Leistungsaufträge mit Globalkrediten deshalb nur *sehr beschränkt* möglich: Allenfalls sind Verschiebungen von Jahrestanchen denkbar, wobei spätestens im letzten Jahr der Laufzeit der verbleibende Kreditsaldo im Budget eingestellt werden muss (entsprechend § 45 Kreditübertragung). Die Festlegung und Veränderung von Jahrestanchen ist Sache des Gemeinderats. Nur er kann zur Erreichung der finanzpolitischen Zielsetzungen die Verwaltung zur Verschiebung von Aufwendungen veranlassen, ggf. unter Anpassung von Leistungsvereinbarungen.

Das Instrument, mit dem das Haushaltsgleichgewicht erreicht wird, ist der Steuerfuss: Der Einwohnerrat legt gemäss § 38 der Gemeindeordnung den Steuerfuss *in Kenntnis* des (Produktsummen-) Budgets fest.
- d) - f) **Produktsummenrechnung mit den Leistungsberichten** (§ 9), **Investitionsrechnung** (§ 10) und **Bilanz** (§§ 12 - 14) werden gemäss § 21 Abs. 3 lit. h der Gemeindeordnung (dort mit dem Sammelbegriff „Rechnung“ bezeichnet) vom Einwohnerrat genehmigt.
- g) Der Einwohnerrat nimmt von der **Erfolgsrechnung** (§ 15) lediglich Kenntnis, da er die Produktsummenrechnung genehmigt.

#### *Gemeinderat*

- § 19.** Abschliessende Aufzählung der Zuständigkeiten (gemäss FhO) des Gemeinderats.
- a) Gemäss § 24 Absatz 3 lit. d der Gemeindeordnung beschliesst der Gemeinderat den **Politikplan** (§ 4).
  - b) Der Gemeinderat schliesst **Leistungsvereinbarungen** (§ 6) mit der Verwaltung und externen Dritten ab.
  - c) Der Gemeinderat beschliesst das **Investitionsbudget** (§ 11).
  - d) Der Gemeinderat beschliesst die nach Aufwand- und Ertragsarten gegliederte **Erfolgsrechnung** (s. dazu Kommentar zu § 18 lit. g).
  - e) Der Gemeinderat beschliesst die in seiner Verantwortung liegende **Leistungs- und Kostenrechnung**. Gemäss § 18 lit. d genehmigt der Einwohnerrat die auf der Leistungs- und Kostenrechnung basierende *Produktsummenrechnung*.
  - f) Entsprechend § 3 bereitet der Gemeinderat die Geschäfte nach § 18 für den Einwohnerrat vor.



## I. Besondere Bestimmungen

### *Abschreibungen*

**§ 20.** (s. auch Kommentar zu § 14). Der Zweck der Abschreibung ist die Sicherung der Finanzierung des Ersatzes betriebsnotwendiger Produktionsmittel. Zu unterscheiden ist zwischen finanzwirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Abschreibungen:

*Finanzwirtschaftlich:* Die Produktionsmittel sind auf den (historischen) Investitionsbetrag abzuschreiben, d.h. die Summe aller Abschreibungen entspricht der *ursprünglichen Investitionsausgabe*. (*Dieser Grundsatz verhindert „Bilanzkosmetik“ durch willkürliche Veränderungen des Bilanzwertes.*)

*Betriebswirtschaftlich:* Die Produktionsmittel sind so abzuschreiben, dass nach der Nutzungsdauer die Summe aller Abschreibungen dem zum Zeitpunkt der *Wiederbeschaffung geltenden Ersatzwert* entspricht. Da der Wiederbeschaffungswert erst am Ende der Abschreibungsperiode bekannt ist, wird der Bilanzwert des Objekts regelmässig überprüft (= Ermittlung des aktuellen Tageswertes) und gegebenenfalls angepasst. Der Abschreibungsbetrag basiert auf dem korrigierten Wert unter Berücksichtigung der bisher vorgenommenen Abschreibungen und der restlichen Nutzungsdauer. (*Dieser Grundsatz stellt die Substanzerhaltung sicher.*)

In der Privatwirtschaft gilt der erste Grundsatz für die Finanzrechnung, der zweite für die Kostenrechnung (man spricht dann von *kalkulatorischen Abschreibungen*).

Absatz 2: Im Riehener Modell wird das Verwaltungsvermögen in *beiden Rechnungen betriebswirtschaftlich* abgeschrieben. Die Abschreibungen in der Finanzbuchhaltung und in der Leistungs- und Kostenrechnung sind deshalb identisch.

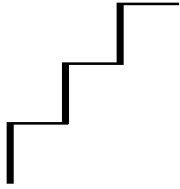
Der in Absatz 3 angesprochene *Abschreibungssatz* wird durch die *Nutzungsdauer* der einzelnen Abschreibungsobjekte bestimmt. Wegen der Vielfalt der Produktionsmittel in einer Verwaltung (Strassen, Plätze, Kanalisationen, Bauten, Maschinen usw.) sind Normen unerlässlich. Diese werden vom Gemeinderat erlassen.

In Absatz 4 wird festgelegt, dass das Finanzvermögen nur dann - also ereignisbezogen - abgeschrieben wird, wenn eine signifikante Wertminderung eintritt.

### *Spezialfinanzierungen*

**§ 21.** Unter Spezialfinanzierungen im Sinne des HRM versteht man die vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen zu bestimmten Aufgaben. Spezialfinanzierungen sollen in der Regel nur dort geführt werden, wo zur Erfüllung der Aufgaben *Entgelte* der Nutzniesser erhoben werden (z.B. Gebühren des K-Netzes). Die Vorfinanzierung bestimmter Aufgaben aus *allgemeinen Steuermitteln* durch die Bildung von *Reserven* ist dagegen verpönt, weil die Zweckbindung von Steuermitteln die optimale Prioritätensetzung bei den Aufgaben erschwert. Zudem besteht die Gefahr, dass Rechnungsergebnisse mit entsprechenden Transaktionen künstlich verbessert oder verschlechtert werden. Das HRM lässt solche Reservebildungen aber trotzdem zu, jedoch nur im budgetierten Umfang und nicht erst nach Rechnungsergebnis. Angesichts ihrer zum Teil ungünstigen wirtschaftlichen Wirkungen wird für Spezialfinanzierungen inskünftig ein breit abgestützter politischer Wille in Form einer Rechtsgrundla-





ge im übergeordneten Recht oder in einer Ordnung der Gemeinde verlangt. Zudem sollen die reservierten Mittel verzinst werden.

#### *Gebühregrundlage*

**§ 22.** Die Erhebung von Gebühren bedarf immer einer Rechtsgrundlage. Besteht kein übergeordnetes Recht, so muss eine Ordnung erlassen werden, welche zumindest die unter lit. a bis c genannten Dinge zu regeln hat. Weitere Einzelheiten bestimmt der Gemeinderat in einem Reglement.

#### *Leistungen im Wettbewerb mit Privaten*

**§ 23.** Bietet die Gemeinde ihre Leistungen am Markt im Wettbewerb mit Privaten an, darf sie keine mit Steuergeldern *querfinanzierten* Leistungen erbringen. Querfinanzierungen ergeben sich dann, wenn insbesondere die Infrastrukturkosten der Gemeinde im Leistungspreis unberücksichtigt bleiben. In diesem Zusammenhang ist auch § 17 Abs.1 lit. a zu sehen, wonach interne Verrechnungen die Rechnungsstellung gegenüber Dritten sicherstellen sollen.

Absatz 2: Es kann aber sein, dass aus bestimmten Gründen freie Kapazitäten bestehen, die nicht abgebaut werden können, weil sie zur Erfüllung anderweitiger Aufgaben unabdingbar sind. In diesem Fall muss es möglich sein, diese auf dem freien Markt zu Preisen anbieten zu können, die unter Umständen nicht sämtliche Kosten abdecken. Die Erzielung eines Deckungsbeitrages bei ungenutzten Kapazitäten ist durchaus sinnvoll und entspricht auch dem Verhalten jeder privaten Unternehmung. Auch entspricht es dem Grundgedanken des NPM, wie es in den Pionierstädten Christchurch und Tilburg verwirklicht wurde. Mit der Anforderung, zu marktüblichen Preisen anbieten zu müssen, wird verhindert, dass die Gemeinde Preisdumping betreibt.

Die Auslastung von Überkapazitäten darf allerdings nur eine vorübergehende Massnahme sein. Ständige Überkapazitäten sind abzubauen, sofern es die Kostenstruktur gebietet.

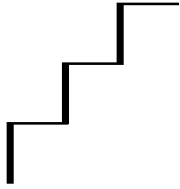
Absatz 3: Ausnahmen können aber vom Gemeinderat beschlossen werden, etwa wenn die Gemeinde zur Förderung von zeitgenössischem Kunstschaffen Verkaufsausstellungen von Kunstwerken organisiert und vom Verkaufspreis nur 20% Provision verlangt, während private Galerien 40-50% Provision erheben müssen. Der Einwohnerrat soll davon in Kenntnis gesetzt werden.

#### *Zweckbestimmte Zuwendungen Dritter (unselbständige Stiftungen)*

**§ 24.** Regelung der Verwendung von zweckbestimmten Zuwendungen.

#### *Zweckänderung unselbständiger Stiftungen*

**§ 25.** Grundsätzlich *muss* die Stiftung für den von der Stifterin bzw. vom Stifter bestimmten Zweck verwendet werden, im Extremfall *auch dann, wenn dieser keinen Sinn mehr macht*. Eine Zweckänderung ist nur zulässig, wenn der ursprüngliche Zweck nicht mehr erfüllt werden *kann*. Ist eine Zweckänderung unvermeidlich, ist der ursprüngliche Wille der Stifterin oder Stifters (möglichst eng ausgelegt) zu berücksichtigen.



### *Informationspflicht*

**§ 26.** Das Haushaltsrecht verlangt die Offenlegung sämtlicher effektiven wie auch aller Eventualverpflichtungen. Dies dient der Herstellung der finanziellen Transparenz, soweit sie nicht durch die Rechnungsablage und die Rechenschaftsberichte geschaffen wird. Die nicht abschliessende Aufzählung in Abs. 2 lit. a - f dient als Gedankenstütze, aus welchen Beziehungen Verpflichtungen finanzieller Art entstehen könnten.

### *Organisation und internes Kontrollsystem*

**§ 27.** Die Verwaltungsorganisation muss so gestaltet werden, dass die Verwaltung die Bestimmungen der FhO (und der übrigen Ordnungen) wirksam und wirtschaftlich vollziehen kann. Ein internes Kontrollsystem stellt die Richtigkeit und Qualität der Daten sicher und verhindert Missbräuche. Die Verwaltungsorganisation wird vom Gemeinderat im Organisations- und Verwaltungsreglement (OVR) geregelt.

## **III. Ausgaben**

### **A. Allgemeines**

#### *Begriff*

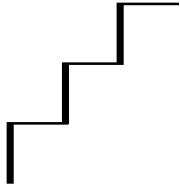
**§ 28.** Im buchhalterischen Sprachgebrauch wird unter „Ausgabe“ ein *liquiditätswirksamer* Vorgang verstanden, im Unterschied zum "Aufwand", der nicht liquiditätswirksam ist. Im kommunalen Finanzhaushalt erhält der Begriff eine zusätzliche Bedeutung. Eine Ausgabe im Sinn des HRM ist die dauernde Bindung öffentlicher Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Die Ausgabe kann einen Verzehr der Mittel für Konsumzwecke oder eine Vermehrung des Verwaltungsvermögens (Investition) zur Folge haben.

#### *Fehlender Kreditbeschluss*

**§ 29.** Es ist nicht auszuschliessen, dass ein Geschäftsjahr in Angriff genommen werden muss, ohne dass der erforderliche Kreditbeschluss vorliegt, zum Beispiel weil ein Leistungsauftrag mit Globalkredit politisch umstritten ist und deshalb das Referendum dagegen ergriffen wird. Dieser Paragraph regelt, wie sich Gemeinderat und Verwaltung in einem solche Fall zu verhalten haben: Eine Beschränkung auf *gebundene Ausgaben* (s. § 33) erscheint zu restriktiv; minimale Ermessensspielräume müssen – gerade zur Gewährleistung wirtschaftlichen Verhaltens – gewahrt bleiben. So dürfen (und sollen) beispielsweise das Ende Jahr beschäftigte Personal im neuen Jahr weiterbeschäftigt und eingegangene Verpflichtungen honoriert werden, auch wenn der entsprechende Globalkredit (noch) nicht bewilligt ist.

#### *Vermögensanlagen*

**§ 30.** Anlagen „verschieben“ Teile des Finanzvermögens (zum Beispiel werden flüssige Mittel längerfristig angelegt). Solche Umdispositionen verändern zwar die Zusammensetzung



zung, nicht aber die Gesamtsumme des Vermögens. Absatz 2 bestimmt, dass Finanzvermögen in erster Linie *sicher* angelegt werden muss, gegebenenfalls unter Verzicht auf eine höhere Rendite.

### *Zuständigkeiten*

**§ 31.** Hier wird auf §§ 36 und 37 der Gemeindeordnung verwiesen:

"§ 36. Der *Einwohnerrat* beschliesst

- a) Globalkredite zu den Leistungsaufträgen,
- b) Verpflichtungskredite<sup>10</sup>, wenn die Ausgabe im Einzelfall 200 000 Franken übersteigt,
- c) Nachkredite<sup>10</sup>, wenn der Gemeinderat nicht zuständig ist.

§ 37. Der *Gemeinderat* beschliesst

- a) Verpflichtungskredite, wenn die Ausgabe im Einzelfall 200 000 Franken nicht übersteigt,
- b) Nachkredite zu Verpflichtungskrediten, wenn der ursprüngliche Kredit und der Nachkredit zusammen 200 000 Franken nicht übersteigen,
- c) Nachkredite zu Global- oder Verpflichtungskrediten bis zu 10 Prozent des vom Einwohnerrat beschlossenen Kredits, höchstens jedoch 200 000 Franken,
- d) gebundene Ausgaben<sup>11</sup>,
- e) Rechtsgeschäfte über Grundstücke im Finanzvermögen, deren Wert 1 Million Franken nicht übersteigt."

## **B. Bestimmung der Zuständigkeit**

### *Den Ausgaben gleichgestellte Geschäfte*

**§ 32.** Um eine Ausgabe handelt es sich im finanzhaushaltrechtlichen Sinn dann, wenn das Finanzvermögen durch die entsprechende Transaktion vermindert wird (s. dazu auch Kommentar zu § 28). Die in lit. a bis f genannten Sachverhalte stellen keine Ausgaben im rechtlichen Sinn dar, sind aber aus politischen Gründen bezüglich der Zuständigkeit sinnvollerweise an den gleichen Kriterien zu messen wie Ausgaben (s. dazu Kommentar zu § 26). § 31 gilt auch für die Bestimmung der Zuständigkeiten für die in lit. a bis f genannten Geschäfte.

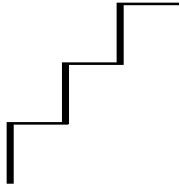
### *Gebundene Ausgaben*

**§ 33.** Eine Ausgabe ist immer dann gebunden, wenn praktisch kein Ermessen bezüglich der Frage besteht, ob und in welchem Umfang sie bewilligt werden muss. Ist dies der Fall, tritt die ordentliche Ausgabenzuständigkeit ausser Kraft und der Gemeinderat ist - ungeachtet der Ausgabenhöhe - für den Kredit zuständig. Der hier formulierte Gebundenheitsbegriff, wonach eine Ausgabe nur dann gebunden ist, wenn *bezüglich ihrer*

---

<sup>10</sup> vgl. § 39 FhO

<sup>11</sup> vgl. § 33 FhO



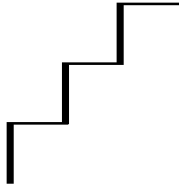
Höhe, dem Zeitpunkt ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten kein Entscheidungsspielraum besteht, ist in der Praxis erprobt. Bei dieser engen Definition sind die Fälle gebundener Ausgaben eher selten. Von gebundenen Ausgaben kann nur gesprochen werden bei drohender Gefahr, bei eingetretenem erheblichem Schaden oder zur Abwehr grösseren Schadens, bei gesetzlicher Verpflichtung oder rechtskräftigem Urteil, aber auch bei unumgänglicher Reparatur zur Erhaltung der Betriebsfähigkeit einer zwingend notwendigen Anlage (z.B. Wärmepumpe des Wärmeverbands Dorf). Demgegenüber sind normale Ersatzanschaffungen (Informatik, Maschinen, etc.) regelmässig nicht gebunden: Der entsprechende Kredit unterliegt der ordentlichen Ausgabenbewilligung. Bei umfangreichen Globalkrediten ist jedoch immer ein gewisser Spielraum für die Vornahme gebundener und ungebundener Ausgaben vorhanden.

#### *Trennungsverbot*

**§ 34.** Wie das Verbot der Zusammenrechnung (siehe Kommentar zu § 35) wird das Trennungsverbot in der Lehre zumindest teilweise als Gebot der *Einheit der Materie* bezeichnet. Dabei geht es um die Fragen, ob eine Gesamtausgabe in Einzelteile zerlegt werden darf (*Trennungsverbot*) und ob eine Gesamtausgabe bei Vorliegen einzelner Kreditelemente beschlossen werden darf (*Vermengungs- oder Zusammenrechnungsverbot*). Das Trennungsverbot will eine Umgehung der demokratischen Entscheidwege verhindern. Unter dem Gesichtspunkt des Trennungsverbots darf eine Gesamtausgabe dann nicht in einzelne Elemente zerlegt und so einer „tieferen“ Zuständigkeit zugeführt werden, wenn sich die einzelnen Elemente gegenseitig bedingen. So hat ein Gericht entschieden, dass die Kreditbeschlüsse betreffend einen Abwasserstrang einerseits und eine Abwasserpumpe, welche das Abwasser durch den entsprechenden Abwasserstrang pumpen muss, andererseits, nicht getrennt zur Abstimmung gebracht werden dürfen, weil das erste Vorhaben ohne das andere keinen Sinn macht.

#### *Verbot der Zusammenrechnung*

**§ 35.** Während das Trennungsverbot die Beachtung der Ausgabenzuständigkeiten und damit die demokratische Zuständigkeitsordnung gewährleisten soll, geht es beim Verbot der Zusammenrechnung um die Gewährleistung des wahren Willens der zuständigen Behörde. Das Zusammenrechnungsverbot verbietet Abstimmungen über verschiedene Geschäfte „in einem Aufwisch“, wenn die zuständige Behörde in guten Treuen zum einen Teil ja und zum andern nein sagen könnte. Geschäfte, bzw. die damit verbundenen Kredite dürfen nur dann in einer einzigen Vorlage zur Abstimmung gebracht werden, wenn zwischen ihnen ein *unmittelbarer sachlicher Zusammenhang* besteht. So ist nichts dagegen einzuwenden, wenn zusammen mit dem Kredit zum Bau einer Turnhalle gleichzeitig (aufaddiert) eine Aussensportanlage beschlossen wird. Nicht zulässig ist aber die Zusammenfassung von zwei (oder mehreren) Geschäften zu einer einzigen Vorlage, wenn der unmittelbare Sachzusammenhang fehlt (zum Beispiel die Verknüpfung eines Kredits zur Sanierung eines Trottoirs mit einem Kredit zur Sanierung der Umzäunung eines angrenzenden kommunalen Tennisplatzes). Das Zusammenrechnungsverbot kann nur bei Investitionen gelten, da Globalkredite selbstverständlich Ausgaben enthalten können, die sachlich in keinem Zusammenhang zueinander stehen.



### *Überführung von Vermögenswerten*

**§ 36.** Wird Finanzvermögen in Verwaltungsvermögen oder Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen umgewandelt, wird die *Zuständigkeit* (gemäss § 31) dafür, wer das Geschäft beschliesst, aufgrund des *Verkehrswertes* des Objekts bestimmt. Der Verkehrswert von Objekten des Finanzvermögens ist in der Regel höher, der von Objekten des Verwaltungsvermögens tiefer als der Bilanzwert.

### *Beiträge Dritter*

**§ 37.** Hat die Gemeinde ein Geschäft zu beschliessen, an dem sich Dritte finanziell beteiligen (z.B. Kantonsbeiträge), stellt sich die Frage nach dem Wert des Geschäfts: Muss die Ausgabenzuständigkeit vor (*brutto*) oder darf sie nach Abzug des Drittbeitrages (*netto*) ermittelt werden? Setzt man die Ausgabenhöhe mit der *politischen Bedeutung* des Geschäfts gleich, spielt es keine Rolle, wer den Aufwand deckt - in diesem Fall wäre der Gesamtbetrag anwendbar (Bruttoprinzip). *Praktikabilitätsgründe* (so unter anderem Gründe der Vollzugsgeschwindigkeit) oder andere Gründe (z.B. das Interesse einzig an der Frage, was ein Geschäft die Gemeinde selbst kosten wird), sprechen indessen eher für die Anwendung des Nettoprinzips.

§ 37 bestimmt nun aber, dass Beiträge Dritter dann zur Bestimmung der Zuständigkeit in Abzug gebracht werden dürfen, wenn diese *rechtlich verbindlich zugesichert* (z.B. durch Vertrag) und *wirtschaftlich sichergestellt* sind (Vorauszahlung, Bankgarantie). Das Nettoprinzip wird also nur in sehr eng begrenztem Rahmen zugelassen.

### *Vergleiche bei Rechtsstreitigkeiten*

**§ 38.** Die Gemeinde wird aufgrund ihrer Aktivitäten immer wieder in Rechtsstreitigkeiten verwickelt, die ihr entweder aufgezwungen werden oder zu deren Auslösung sie sich zur Vermeidung grösseren Schadens veranlasst sieht. Solche Prozesse bedürfen einer strikten Vertraulichkeit, damit das bestmögliche Ergebnis erzielt werden kann. Auch angesichts der hohen Kosten eines Prozesses empfiehlt sich meist der Abschluss eines Vergleichs. Für dessen Zustandekommen spielt der Zeitfaktor eine weitere entscheidende Rolle. Deswegen muss der Gemeinderat kurzfristig handeln können und zwar unabhängig von der Höhe der Kosten. Eine vorgängige Konsultation des Einwohnerrats wäre in verschiedener Hinsicht problematisch.

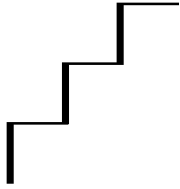
## **C. Kreditarten**

### *Kreditarten*

**§ 39.** Hier wird § 35 Absatz 1 der Gemeindeordnung wörtlich zitiert und auf die genauere Umschreibung der Kreditarten in den Absätzen 2 bis 4 verwiesen:

"§ 35. Ausgaben werden beschlossen als

- a) Globalkredite zu Leistungsaufträgen,
- b) Verpflichtungskredite zu Investitionen,
- c) Nachkredite.



<sup>2</sup> *Globalkredite* enthalten alle Aufwendungen, die zur Erfüllung eines Leistungsauftrags nötig sind. (...)

<sup>3</sup> *Verpflichtungskredite* zu Investitionen sind Ausgabenbeschlüsse zur Schaffung von Vermögenswerten des Verwaltungsvermögens mit mehrjähriger Nutzungsdauer.

<sup>4</sup> Reicht der beschlossene Kredit zur Erfüllung der Aufgabe nicht aus, bedarf es eines *Nachkredits*, bevor weitere Verpflichtungen eingegangen werden."

Unter "weiteren Verpflichtungen" sind nur diejenigen zu verstehen, die Inhalt des Nachkredits sind.

#### *Rahmenkredit*

**§ 40.** Oft besteht das Bedürfnis, einen Kredit für ein zusammenhängendes Vorhaben zu beschliessen, bei denen noch nicht alle Elemente im Detail bekannt sind. Für diesen Fall sieht dieser Paragraf die Möglichkeit des Rahmenkredits vor. Dieser stellt einen *Verpflichtungskredit für mehrere Einzelvorhaben* dar, die zueinander in einer sachlichen Beziehung stehen. Der Beschluss über den Rahmenkredit bestimmt, wer die Einzelvorhaben auslösen kann (Absatz 2).

#### *Abrechnung über Verpflichtungskredite*

**§ 41.** Geregelt werden die *Abrechnungspflicht* (Absatz 1) und die stufengerechte *Rechnenschaft* (Absätze 2 und 3).

#### *Nachkredit*

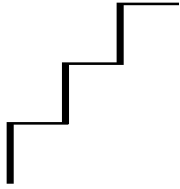
**§ 42.** Nachkredite werden gemäss §§ 36 und 37 der Gemeindeordnung (s. auch Kommentar zu § 31) beschlossen, wenn ein Kredit nicht ausreicht.

Nachkredite sind allerdings *nicht nur Auffangkredite*: Bei den mehrjährigen Globalkrediten ist der Nachkredit das *normale Instrument*, mit dem das Parlament während der Laufzeit eines Leistungsauftrages ausserordentliche Konsumausgaben (zum Beispiel für die Durchführung eines grossen kulturellen Anlasses) oder Folgekosten von Investitionskrediten beschliesst. Mit Absatz 2 wird die Respektierung der Zuständigkeiten sichergestellt.

## **IV. Besondere Bestimmungen zur wirkungsorientierten Steuerung**

#### *Vorgaben des Gemeinderats*

**§ 43.** Der Gemeinderat macht der Verwaltung zur Erfüllung der Leistungsaufträge Vorgaben in Form von Leistungsvereinbarungen. Wichtig an § 43 sind zwei Aussagen, nämlich die *Einjährigkeit* (= Grundlage für die Jahresplanung der Verwaltung) und die Beschränkung der Vorgaben auf das *Wesentliche*. Damit werden die Prinzipien des bereits definierten neuen Führungsmodells verankert, welche die Grundlage für das vom



Gemeinderat zu beschliessende Organisations- und Verwaltungsreglement (OVR) bilden.

#### *Vereinbarungen mit Dritten*

**§ 44.** (s. dazu auch Kommentar zu § 6).

Absatz 1: Die Wahl des Leistungserbringers (Verwaltung oder Dritte) liegt in der Kompetenz des Gemeinderats.

Absatz 2: In bestimmten Fällen wird es notwendig sein, längerfristige Leistungsvereinbarungen mit Dritten abzuschliessen. Je nach Auftrag müssen die Leistungsvereinbarungsnehmer gegebenenfalls erhebliche Vorleistungen (z.B. Investitionen) erbringen oder ihrerseits längerfristige Verpflichtungen eingehen. Beispiele dafür sind das Gemeindespital oder die Schulzahnklinik. Kann die Leistungsvereinbarung nicht in die Laufzeit eines Globalkredits eingebettet werden, ist sie vom Einwohnerrat bewilligen zu lassen.

Absatz 3: Nicht alle Ausgaben können ohne weiteres in einen Globalkredit "gepackt" werden. Darunter fallen beispielsweise längerfristige Leasing- oder andere Verträge, die nicht einzelne Produktgruppen oder Produkte, sondern die Verwaltung als Ganzes betreffen und somit produktübergreifend<sup>12</sup> sind.

Solche Kredite, soweit sie die Ausgabenzuständigkeit des Gemeinderats übersteigen, sind ebenfalls vom Einwohnerrat zu bewilligen.

#### *Kreditübertragung*

**§ 45.** Ein NPM-Ziel besteht darin, dass die Verwaltung die bestellten Leistungen möglichst gut und wirtschaftlich erstellt. Es existieren Modelle, wonach die produzierende Verwaltung nach Abschluss einer Leistungsauftragsperiode einen Teil der nicht verwendeten Mittel im Rahmen bestimmter Vorgaben verwenden kann. Als Gegenstück soll die Verwaltung bei „Kreditüberschreitungen“ respektive „Leistungsunterschreitungen“ einen Teil des Risikos selber tragen.

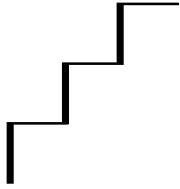
Diese Frage wurde in der ARGE Finanzcontrolling intensiv diskutiert. Als Argument dafür wurde angeführt, dass ein Anreiz für eine möglichst wirtschaftliche Leistungserstellung ein Kernstück des NPM sei.

Gegen die Aufnahme eines solchen Modells in diese Ordnung sprechen insbesondere zwei gewichtige Gründe:

- Der "Erfolg" eines Produkts im Vergleich zu den budgetierten Kosten ist in vielen Fällen von unbeeinflussbaren, exogenen oder internen Einflüssen abhängig. Es wäre nicht gerecht, Ergebnisse aufgrund solcher Zufälligkeiten als Grundlage für Boni oder gar Mali zu verwenden.

---

<sup>12</sup> Solche Kosten werden in der Leistungs- und Kostenrechnung anteilmässig - aufgrund eines Umlageschlüssels - auf die Produktgruppen verteilt (vgl. Anhang „Das neue Rechnungsmodell in der Übersicht“, Ziffer 2.2, d).



- Die operative Leistung der Verwaltung kann deshalb nicht am Produkterfolg, sondern muss an der Stellenleistung (Erreichung der Stellen- und individuellen Ziele) gemessen werden. Die Beurteilung der Zielerreichung der Mitarbeitenden und deren Honorierung kann aber nicht Gegenstand der FhO sein.

Leistungsanreize sind ein Thema, mit dem sich Gemeinderat, Verwaltungsführung und Mitarbeitende in Zukunft befassen werden. Die rechtlichen Grundlagen dazu können aber erst geschaffen werden, wenn ein gerechtes und tragfähiges Modell konkret vorliegt.

Aus den obigen Erwägungen sieht Absatz 1 eine (systemkonforme) Kreditübertragung innerhalb der Laufzeit eines Leistungsauftrags mit Globalkredit vor und bestimmt in Absatz 2, dass nicht beanspruchte Kredite beim Ablauf des Globalkredits verfallen. Absatz 3 präzisiert, dass Verpflichtungskredite nicht an eine Laufzeit gebunden sind und deshalb auch keiner Kreditübertragung bedürfen.

#### *Einflussnahme des Einwohnerrats auf laufende Leistungsaufträge*

**§ 46.** Das Modell geht davon aus, dass zwischen Einwohnerrat und Gemeinderat einerseits, zwischen Gemeinderat und Verwaltung andererseits "Verträge" abgeschlossen werden. Zwar handelt es sich bei diesen Verträgen nicht um Verbindlichkeiten im Sinne des Vertragsrechts. Eine richtig verstandene gewaltenteilige Ordnung bedingt indessen die gegenseitige Respektierung der Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen. So ist ein beliebiges, jederzeitiges Einwirken des Einwohnerrats auf erteilte Leistungsaufträge mit den Prinzipien des NPM und dem Grundsatz der Rechtsbeständigkeit nicht vereinbar.

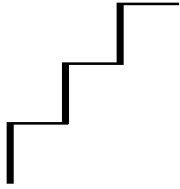
Absatz 2: Der Einwohnerrat kann einen Leistungsauftrag – unter Anhebung des Globalkredits – ergänzen (zusätzliche Leistungen bestellen), sofern Gemeinderat und Verwaltung in der Lage sind, diese Mehrleistungen zu erbringen. Wo es aber um einschneidendere Veränderungen geht, sind dem Einwohnerrat Grenzen gesetzt.

Absatz 3: Ähnlich wie bei privatrechtlichen Verträgen kann der Einwohnerrat während der Vertragsdauer dann Änderungen vornehmen, wenn die Verhältnisse seit Erteilung des Leistungsauftrags grundlegend geändert haben oder wenn die Abweichungen zwischen bestellter Leistung (mit bewilligtem Kredit) und erbrachter Leistung (mit verwendetem Kredit) erheblich sind.

Absatz 4: Selbstverständlich ist eine Anpassung auf einvernehmlicher Basis zwischen Einwohnerrat und Gemeinderat jederzeit möglich.

Auch wenn die Voraussetzungen zu einer verbindlichen Intervention des Einwohnerrats nicht gegeben sind, steht es dem Einwohnerrat selbstverständlich frei, sich zu laufenden Leistungsaufträgen zu äussern. Allerdings vermögen solche Interventionen (z.B. parlamentarischer Auftrag gemäss Entwurf zur neuen Geschäftsordnung) den Gemeinderat rechtlich nicht zu binden.





## V. Rechnungsrevision

### *Aufgaben*

§ 47. Die vom *Einwohnerrat* (Absatz 2) zu wählende *externe Revisionsstelle* prüft die formelle (Einhaltung aller massgeblichen Grundsätze, Regeln und Normen) und die materielle Richtigkeit der Rechnungsführung.

Der Mandatsvertrag wird gemäss Absatz 2 vom Gemeinderat abgeschlossen und der Geschäftsprüfungskommission zur Stellungnahme vorgelegt. Darin werden die Leistungen der Revisionsstelle und die Mandatsbedingungen (Absatz 3) festgelegt. Die Geschäftsprüfungskommission nimmt Stellung insbesondere zu den Prüfungsinhalten. Hier wird es nicht zuletzt um fachliche Fragestellungen (Überprüfung der Bewertungsgrundsätze, Grad des Einbezugs der operativen Leistungs- und Kostenrechnung usw.) gehen.

### *Berichterstattung*

§ 48. Nach vorgängiger Orientierung des Gemeinderats werden die definitiven detaillierten Berichte der Revisionsstelle der *Geschäftsprüfungskommission des Einwohnerrats* und dem *Gemeinderat* zugestellt. Zu Händen des Einwohnerrats erstellt die Revisionsstelle einen abschliessenden Bericht.

## VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen

### *Publikation und Wirksamkeit*

§ 49. Absatz 1: Die FhO wird publiziert und per 1. Januar 2003 rechtswirksam. Gemäss § 12 der Gemeindeordnung unterliegt die FhO dem Referendum. Die Absätze 2 und 3 enthalten Übergangsrecht:

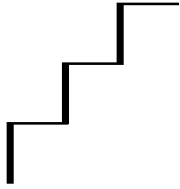
Absatz 2: Die Rechnungslegung 2002 erfolgt nach *bisherigem Recht*. Das heisst, dass für das Rechnungsjahr 2002 noch keine Berichte nach den Bestimmungen der FhO erstellt werden.

Absatz 3: Das Budget 2003 wird vom Einwohnerrat *altrechtlich beschlossen*. Im Verlauf des Jahres 2003 wird das beschlossene Budget 2003 auf die *neue Struktur* umgestellt und dem Einwohnerrat zusammen mit dem FhO-konformen Budget 2004 vorgelegt (wodurch die beiden Budgets verglichen werden können). Ab Januar 2003, d.h. rückwirkend auf diesen Termin, werden alle Vorfälle nach der neuen Struktur gebucht, so dass auch der Abschluss für das Jahr 2003 in der neuen Form vorliegen wird.

### *Neubewertung*

§ 50. Die Frage der Neubewertung betrifft in erster Linie das Verwaltungsvermögen:

Im neuen System werden Investitionen jeweils aktiviert, d.h. sie verändern weder das Vermögen im Total, noch das Rechnungsergebnis. Der laufenden Rechnung (Pro-



duktsummenrechnung) werden dagegen die Investitionsfolgekosten, insbesondere die Abschreibungen belastet.

Da aber im bisherigen System Investitionen bis auf wenige Ausnahmen direkt der laufenden Rechnung belastet, also sofort abgeschrieben wurden, existiert in der Bilanz kein abschreibbares Verwaltungsvermögen. Ohne Neubewertung des Verwaltungsvermögens würde die Produktsammenrechnung nach der Umstellung einen *steuerfussbestimmenden* Finanzbedarf ausweisen, der anfänglich *um das jährliche Investitionsvolumen unter dem heutigen Niveau* liegt. Konsequenterweise müsste dies zu einer entsprechenden Steuerreduktion führen, mit der Folge, dass Investitionen während ihrer ersten Nutzungsdauer über das Finanzvermögen oder die Aufnahme von Fremdkrediten *vorfinanziert* werden müssten.

Um diese umstellungsbedingte zeitliche Verschiebung zu neutralisieren, wird das Verwaltungsvermögen neu bewertet: Die auf dieser Grundlage basierenden Abschreibungen füllen - bereits ab dem ersten Jahr - die Ausgabenlücke wieder auf.

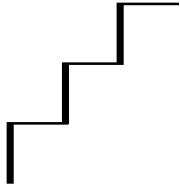
Auch die Neubewertung des Finanzvermögens hätte wahrscheinlich markante Bilanzveränderungen (Auflösung stiller Reserven) zur Folge, wenn sie nach *Verkehrswerten* vorgenommen würde - allerdings ohne unmittelbaren Einfluss auf den Steuerfuss. Das Finanzvermögen wird aus diesem Grund nach den *tieferen Ertragswerten* bewertet.

Absatz 1: Für die Neubewertung wird eine Frist von drei Jahren vorgesehen. Der Grund für diese Frist ist, dass die entsprechenden Arbeiten sorgfältig durchgeführt werden müssen: Pro Objekt des Verwaltungsvermögens wird der auf den aktuellen Zeitpunkt abgeschriebene gegenwärtige Wiederbeschaffungswert (=Tageswert) ermittelt und bilanziert. Dies gilt auch für die etwas einfachere Ermittlung der Ertragswerte des Finanzvermögens.

Absatz 2: Die Differenzen zwischen den bisherigen und den neuen Bilanzwerten (Bewertungsdifferenzen) verändern das Eigenkapital. Aus Transparenzgründen werden sie in der Bilanz gesondert ausgewiesen. Auch zukünftige Änderungen der Tageswerte werden dieser Position gutgeschrieben oder belastet. Echte Wertminderungen werden jedoch erfolgswirksam verbucht.

#### *Abschreibungen*

**§ 51.** (s. dazu auch Kommentar zu § 50) Zur Zeit ist unbekannt, wie sich die Neubewertung bilanziell auswirken wird. Wenn sich daraus Abschreibungsgesamtwerte ergeben sollten, die signifikant über der bisherigen jährlichen Summe der a.o. Ausgaben liegen, müsste deswegen möglicherweise eine Erhöhung des Steuerfusses beschlossen werden. Zur Abfederung sieht dieser Paragraph deshalb eine Übergangszeit von maximal zehn Jahren vor.



Seite 27

### *Spezialfinanzierung*

**§ 52.** (s. dazu auch Kommentar zu § 21) Heute bestehen verschiedene zweckbestimmte Reserven in erheblicher Höhe. Dafür sind innerhalb *drei Jahren* Ordnungen gemäss § 21 zu erlassen. Ohne entsprechende Ordnung werden die Reserven zu Eigenkapital.

## **7. Antrag**

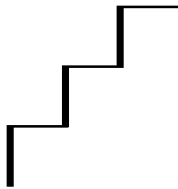
Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, dem nachfolgenden Beschluss einer Finanzhaushaltordnung zuzustimmen.

Oktober 2002

Gemeinderat Riehen

Der Präsident:  
Michael Raith

Der Gemeindeverwalter:  
Andreas Schuppli

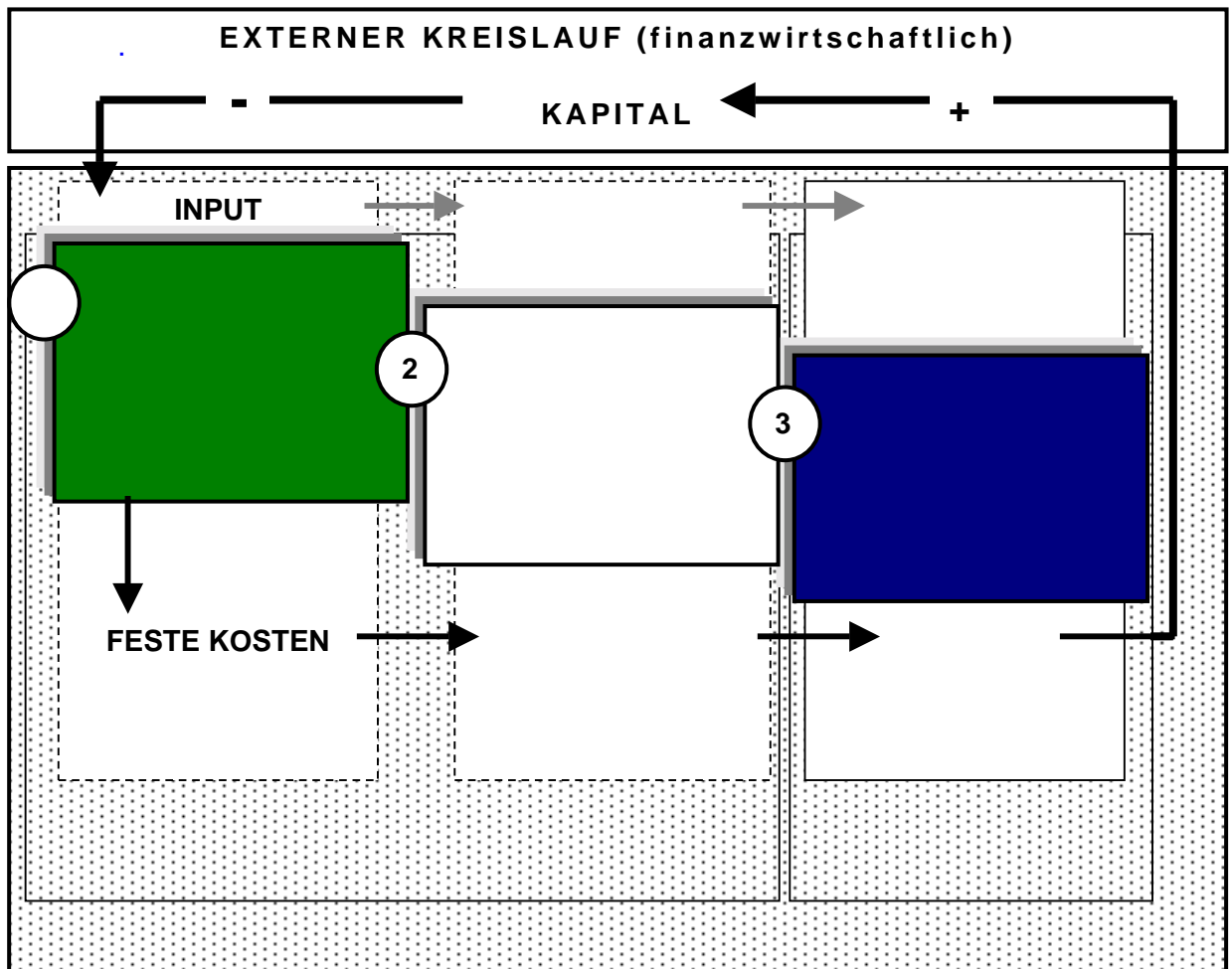


## ANHANG

### Das neue Rechnungsmodell in der Übersicht

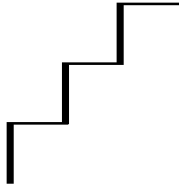
#### 1. Der Finanzkreislauf

Jede Organisation - ob privat- oder gemeinwirtschaftlich, ob gross oder klein - besteht aus drei Grundfunktionen: Sie benötigt Ressourcen (Input), sie verwendet die Ressourcen um Leistungen zu erbringen (Umwandlung) und erzielt damit Ergebnisse (Output). Wie aus dem nachstehenden Modell ersichtlich ist, findet der Finanzkreislauf rund um diese Funktionen statt.



Wenger + Känzig Consulting, Bottmingen

Organisationen werden mit eigenen Mitteln (Kapital) ausgestattet. Mit dem Kapital - gegebenenfalls mit fremden Mitteln ergänzt - werden die erforderlichen Investitionen finanziert. Zudem werden daraus die Betriebskosten (Löhne, Material, Energie, extern bezogene Leistun-



gen usw.) bezahlt. Durch den **Absatz** der hergestellten Produkte (oder Dienstleistungen) fließen wieder frische Mittel in den Kreislauf, füllen den Mittelabfluss wieder auf und bilden neues Kapital<sup>13</sup>. Der *äussere Kreislauf* unseres Modells (Mittelverzehr und -zufluss) wird von der **Finanzbuchhaltung**, der *innere Kreislauf* (interne Leistungs- und Werteflüsse) von der **Leistungs- und Kostenrechnung** (LKR) erfasst.

Die **Finanzbuchhaltung** zeigt die externe, „*finanzwirtschaftliche*“<sup>14</sup>, die **Leistungs- und Kostenrechnung** die interne, „*betriebswirtschaftliche*“<sup>15</sup> Situation.

## 2. Aufbau und Funktionen der Finanzbuchhaltung und der Leistungs- und Kostenrechnung

Zur Rechnungslegung bestimmt § 39 der Gemeindeordnung:

"§ 39. Die Gemeinde führt eine Finanzbuchhaltung und eine Kostenrechnung.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat erstellt die Jahresrechnung nach den Grundsätzen des Harmonisierten Rechnungsmodells. Eine externe Revisionsstelle prüft die Rechnung.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat unterbreitet dem Einwohnerrat die Bilanz und die Rechnung des vorangegangenen Jahres zur Genehmigung. Art der Rechnungslegung und Detaillierungsgrad richten sich nach dem Budget."

### 2.1 Finanzbuchhaltung

Der Aufbau der Finanzrechnung entspricht in folgenden Punkten dem des schweizerischen *Harmonisierten Rechnungsmodells*<sup>16</sup> (HRM):

1. Die **Bilanz** unterscheidet zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen.
2. Die nach *Aufwands- und Ertragsarten* gegliederte **Erfolgsrechnung** zeigt die laufenden Ausgaben und Einnahmen und das Rechnungsergebnis. Sie ersetzt die bisher nach Konten (z.B. Besoldungen, Betriebe) gegliederte Rechnung.
3. Investitionen werden separat in der **Investitionsrechnung** ausgewiesen und *aktiviert*. Diese Änderung gegenüber der bisherigen Praxis bewirkt, dass Investitionsausgaben nicht mehr im „Budget“ enthalten sind. Statt dessen werden ihre *Folgekosten* (insbesondere Abschreibungen) in den Globalkrediten berücksichtigt und der Erfolgsrechnung belastet. Das bedeutet: Investitionen belasten die Rechnung *nur noch* mit einem *jährlichen, ihrer Nutzungsdauer entsprechenden Anteil* (bei einer Nutzungsdauer von beispielsweise 10 Jahren also zu 1/10 der Investitionsausgabe).

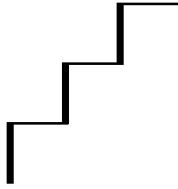
---

<sup>13</sup> Obwohl in kommunalen Organisationen der Mittelzufluss grösstenteils über Steuern erfolgt, stimmt diese Aussage auch hier: Der Steuerfuss wird vom budgetierten Aufwand und dieser wiederum vom Umfang der „abgesetzten“ (abzusetzenden) Gemeindeleistungen bestimmt.

<sup>14</sup> Werteflüsse zwischen der Gemeinde und ihrer Umwelt (Vermögen, Forderungen, Verpflichtungen)

<sup>15</sup> Leistungsflüsse (Mengen und Werte) innerhalb des Unternehmens.

<sup>16</sup> Das in den 1970er Jahren von E. Buschor für Kantone und Gemeindewesen entwickelte System ist das schweizerische Standard-Rechnungsmodell. Allerdings entspricht es nicht den Anforderungen des NPM.



In der Finanzbuchhaltung werden alle Vorfälle (= „Belege“) erfasst, die zum *äusseren Kreislauf* gehören, also zum Beispiel eingehende Rechnungen für bezogene Dienste und Sachen, Löhne und Gehälter, ein- und ausgehender Zahlungsverkehr und ähnliche Vorgänge.

Verbucht werden diese Belege einerseits auf Bilanzkonten (der Zahlungsverkehr beispielsweise auf Debitoren, Kreditoren, Kassen, Postkonto, Bank) und andererseits auf Aufwand- oder Ertragskonten (wie beispielsweise Löhne und Gehälter, Materialeinkauf, externe Dienstleistungen, Gebührenerträge usw.).

## 2.2 Leistungs- und Kostenrechnung

Die der Finanzbuchhaltung nachgelagerte Leistungs- und Kostenrechnung hat vier Funktionen:

### a) Sie verteilt die Belege der Finanzbuchhaltung auf

- Produktgruppen und Produkte (in der Fachsprache nennt man sie Kostenträger). Zum Beispiel werden die Aufwendungen und Erträge des K-Netzes dem Produkt 9.3 (Kommunikationsnetz) belastet, bzw. gutgeschrieben.

*Im Finanzkreislauf-Modell auf Seite 28 betrifft dies das Feld 3 („Output“).*

- Allerdings lassen sich nicht alle Belege eindeutig einer Produktgruppe oder einem Produkt zuordnen. Dazu gehören etwa Löhne und Gehälter (die bis auf wenige Ausnahmen mehrere Produkte betreffen), Betriebs- und Unterhaltskosten des Verwaltungsgebäudes und des Werkhofs, Informatikaufwendungen, Büromaterial usw.

Diese Belege werden den einzelnen Verwaltungsstellen (in der Fachsprache Kostenstellen) belastet.

*Im Finanzkreislaufmodell auf Seite 28 betrifft dies das Feld 1 („Input“).*

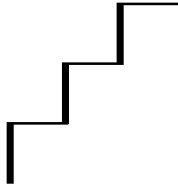
### b) Sie erfasst alle innerbetrieblichen Leistungen, die die einzelnen Verwaltungsstellen (Kostenstellen) für andere Kostenstellen (z.B. Bepflanzungen um das Verwaltungsgebäude) oder zur „Herstellung“ der Produkte (z.B. Beleuchtungsunterhaltsarbeiten für das Produkt 8.1 Verkehrsnetz) erbringen.

Diese „Leistungsbezüge“ werden einerseits der betreffenden Stelle oder dem betreffenden Produkt belastet und andererseits der leistenden Stelle gutgeschrieben.

Diese Belastungen, bzw. Gutschriften erhöhen, bzw. reduzieren die entsprechenden Stellensaldi.

Dieser Vorgang wird in der Fachsprache interne Verrechnung genannt.

*Im Finanzkreislaufmodell auf Seite 28 betrifft dies das Feld 2 („Umwandlung“).*



c) **Sie berücksichtigt kalkulatorische Elemente** um die reale Kostenstruktur von Kostenstellen und Kostenträgern offen zu legen. Kalkulatorische Elemente sind Vorfälle, die - weil sie nicht geldmässig sind - von der Finanzbuchhaltung nicht erfasst werden. Darunter fallen:

- kalkulatorische Abschreibungen<sup>17</sup> (mit denen Mittel für den Ersatz der zur Herstellung der Produkte benötigten „Produktionsmittel“ des Verwaltungsvermögens, wie Bauten, Strassen, Kanalisation, Maschinen, Fahrzeuge usw. aus dem Rechnungsergebnis zurückbehalten werden),
- kalkulatorische Mieten (zur Abgeltung von Nutzungen eigener Räumlichkeiten)
- kalkulatorische Zinsen (Verzinsung des eingesetzten betriebsnotwendigen Kapitals).

*Im Finanzkreislaufmodell auf S. 28: Die kalkulatorischen Buchungen betreffen Feld 1 („Input“)*

d) **Sie legt die Saldi der Kostenstellen auf Kostenträger um**, d.h. die aus den Vorgängen a) bis c) resultierenden Kostenstellensaldi werden auf Produktgruppen und Produkte nach möglichst gerechten Verteilschlüsseln umgelegt.

*Im Finanzkreislaufmodell auf Seite 28 entspricht dies einer Verschiebung der in Feld 1 („Input“) verbliebenen Saldi nach Feld 3 („Output“).*

Am Ende sind alle Kostenstellensaldi ausgeglichen. Die Saldi der Produktgruppen und Produkte entsprechen ihren **Vollkosten**.

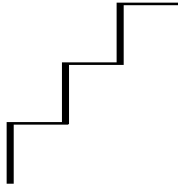
### 2.3 Auf welcher Grundlage wird der Finanzhaushalt gesteuert?

Unter Finanzhaushalt ist der finanzwirtschaftliche Bereich zu verstehen, der in klassischen Modellen von der *Finanzbuchhaltung* abgebildet wird.

Weil aber der Aufbau der Finanzbuchhaltung nicht dazu geeignet ist, die Produktgruppen-darstellung mit der erforderlichen Genauigkeit zu liefern, verbindet das Modell die Funktionen der Finanzbuchhaltung mit denen der Leistungs- und Kostenrechnung. Dies setzt voraus, dass in beiden Instrumenten dieselben Bewertungs- und Abschreibungsgrundsätze angewandt werden, damit keine Differenzen entstehen. Im klassischen Modell wurden Kostenrechnung und Finanzbuchhaltung unterschiedlich behandelt, weshalb die extern gezeigte Bilanz andere Werte aufwies als die interne Kostenrechnung. So sind etwa stille, d.h. in der Bilanz nicht erkennbare Reserven, entstanden. Die neuen privatwirtschaftlichen Rechnungsvorschriften haben zwecks Verbesserung der Transparenz unter anderem zum Ziel, diese Differenzen zu verringern.

---

<sup>17</sup> In der Finanzbuchhaltung wird das betriebsnotwendige Vermögen normalerweise aufgrund des historischen Investitionswertes abgeschrieben (d.h. nach der Nutzungsdauer *entspricht das Total aller Abschreibungen der ursprünglichen Investitionssumme*). In der Leistungs- und Kostenrechnung wird betriebswirtschaftlich abgeschrieben (nach der Nutzungsdauer *entspricht das Total aller Abschreibungen dem aktuellen Wiederbeschaffungswert des Abschreibungsobjekts*). Im *Riehener Rechnungsmodell* wird in beiden Rechnungen *betriebswirtschaftlich* abgeschrieben.



Die kalkulatorischen Mieten und Zinsen heben sich insgesamt gegenseitig auf, weil jeder kalkulatorischen Belastung auf einem Produkt oder im neutralen Bereich eine entsprechende Gutschrift gegenübersteht.

Unterschiede gibt es zwar in Bezug auf das Transaktionsvolumen und die Soll- und Habenumsätze der Finanzbuchhaltung (in der Leistungs- und Kostenrechnung sind sie höher), aber die Schlusssaldi beider Rechnungen sind identisch.

### 3. Budgetierung und Rechnungslegung nach dem neuen Modell

Nach NPM wird die so genannte Inputsteuerung durch Ergebnissteuerung ersetzt.

Nach dem Prinzip der Inputsteuerung beschliesst das Parlament Kreditbeträge. Im Rahmen des Budgetprozesses kann das Parlament keinen Einfluss auf Wirkungen, Mengen und Qualität der Leistungen nehmen.

Demgegenüber steht das neue Prinzip der Ergebnissteuerung: Das Parlament gibt primär Wirkungs- und Leistungsziele vor, woraus sich der Globalkredit ergibt.

Die Kredite der Rechnung beziehen sich somit nicht mehr auf Konti (wie beispielsweise „Be-soldungen“ oder „Betrieb“), sondern werden in der Regel für Produktgruppen gesprochen.

#### HERKUNFT DER BUDGETS UND RECHNUNGEN:

##### aus der Finanzbuchhaltung

##### aus der Leistungs- und Kostenrechnung

<b>Begriff:</b>	<b>Bilanz</b>
<b>Inhalt:</b>	<b>Vermögen / Verpflichtungen / Kapital</b>
<b>Gliederung:</b>	<b>Aktiven</b> (unterschieden nach Finanz- und Verwaltungsvermögen) <b>/ Passiven</b>

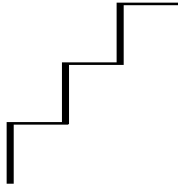
<b>Begriff:</b>	<b>Erfolgsrechnung *)</b> (bisher: „Rechnung“, bzw. „Budget“)
<b>Inhalt:</b>	<b>Aufwand / Ertrag</b>
<b>Gliederung:</b>	<b>nach Kostenarten / Ertragsarten</b> (bisher: Konti)

<b>Begriff:</b>	<b>Produktsammenbudget</b> <b>Produktsammenrechnung</b>
<b>Inhalt:</b>	<b>Kosten / Leistungen</b>
<b>Gliederung:</b>	<b>Produktgruppen</b>

<b>Begriff:</b>	<b>Investitionsbudget</b> <b>Investitionsrechnung</b>
<b>Inhalt:</b>	<b>Ausgaben / Einnahmen</b>

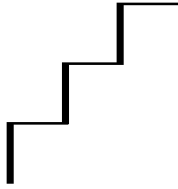
\*) Die Erfolgsrechnung ist das finanzwirtschaftliche Gegenstück zur Produktsammenrechnung.





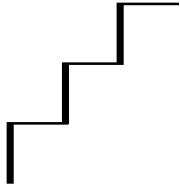
Seite 33 Daraus ergibt sich das folgende in der Finanzhaushaltordnung geregelte Instrumentarium:

<b>Planung</b>		<b>Rechenschaft</b>	
<b>Instrument</b>	<b>Zuständigkeit</b>	<b>Instrument</b> <small>(Bericht zum entsprechenden Planungsinstrument)</small>	<b>Zuständigkeit</b>
<b>Politikplan</b>	<b>GR: Beschluss</b> ER: Kenntnisnahme		
<b>Leistungsaufträge mit Globalkrediten</b> <small>(mehrjährig)</small>	<b>ER: Beschluss</b>	Leistungsberichte <small>(Zwischenberichte und Schlussbericht)</small>	<b>ER: Genehmigung</b>
<b>Produktsummenbudget</b>	<b>ER: Genehmigung</b>	<b>Produktsummenrechnung</b>	<b>ER: Genehmigung</b>
		Erfolgsrechnung	<b>GR: Beschluss</b> ER: Kenntnisnahme
		<b>Bilanz</b>	<b>ER: Genehmigung</b>
		Mittelflussrechnung zur Bilanz	ER: Kenntnisnahme
<b>Investitionsbudget</b>	<b>GR: Beschluss</b> ER: Kenntnisnahme	<b>Investitionsrechnung</b>	<b>ER: Genehmigung</b>



**4. Finanzhaushaltinstrumentarium im Vergleich zur bisherigen Praxis**

<b>Neu</b>		<b>Bisher</b>	
<b>Instrument</b>	<b>Zuständigkeit</b>	<b>Instrument</b>	<b>Zuständigkeit</b>
<b>PLANUNG</b>			
<b>Politikplan</b>	GR: Beschluss ER: Kenntnisnahme	<b>Finanzplan</b> <b>Legislaturziele</b>	GR: Beschluss ER: Kenntnisnahme GR: Beschluss ER: Kenntnisnahme
<b>LA + Globalkredit</b> mehrjährig	ER: Beschluss	<b>neue ord. Budgetkredite</b>	ER: Beschluss oder Genehmigung
<b>Produktsummenbudget</b> (1-jährig) = Summe der Produktgruppenbudgets	GR: Beschluss ER: Genehmigung	<b>bestehende ord. Budgetkredite</b> (1-jährige Zahlungstranchen)	ER: Genehmigung
<b>Investitions-Verpflichtungskredit</b> >200'000 <=200'000	ER: Beschluss GR: Beschluss	<b>a.o. Kredit</b> >100'000 <=100'000	ER: Beschluss GR: Beschluss
<b>Investitionsbudget</b> (1-jährig)	GR: Beschluss ER: Kenntnisnahme	<b>beschlossene a.o. Budgetkredite</b> (1-jährige Zahlungstranchen)	ER: Genehmigung
<b>RECHENSCHAFT</b>			
<b>LA/Globalkredit Schlussbericht</b> (mehrjährig)	ER: Genehmigung	<b>Legislaturziele Schlussbericht</b> (mehrjährig)	ER: Kenntnisnahme
<b>Produktsummenrechnung</b> <b>Bilanz</b> <b>Leistungsberichte</b>	ER: Genehmigung	<b>Rechnung</b> <b>Bilanz</b>	ER: Genehmigung
<b>Erfolgsrechnung</b>	GR: Beschluss ER: Kenntnisnahme	<b>Geschäftsbericht</b>	ER: Kenntnisnahme im Rahmen der Budgetgenehmigung
<b>Investitionsrechnung</b>	ER: Genehmigung		



## 5. Das PRIMA-Modell

Die wesentlichen Änderungen sind:

- Die Gliederung der Gemeindeaufgaben ist im Produktrahmen festgelegt.
- Neu wird zwischen zehn Produktgruppen (= Politikbereiche) unterschieden, die einzeln geplant werden und über die einzeln berichtet wird.
- Der Einwohnerrat beschliesst - in der Regel pro Produktgruppe - einen Leistungsauftrag mit Globalkredit (Nettokredit<sup>18</sup>) mit normalerweise mehrjähriger Laufzeit. Der **mehrjährige Leistungsauftrag mit Globalkredit wird zum zentralen Steuerungsinstrument des Einwohnerrats.**
- Im Informationsteil des Leistungsauftrages werden die geplanten Jahrestranchen des Globalkredits ausgewiesen.

Das einjährige Produktsummenbudget (welches das bisherige Budget ersetzt) entspricht dem Gesamttotal der Tranchen aller Kredite für dieses Jahr.

Da das Produktsummenbudget *nichts anderes ist, als das Ergebnis erfolgter Einwohnerrats-Beschlüsse*, ist eine Änderung ohne gleichzeitige Änderung der entsprechenden Beschlüsse (d.h. der Leistungsaufträge) nur sehr beschränkt möglich: Der Einwohnerrat kann allenfalls die Verschiebung von Jahrestranchen beantragen. Diese Verschiebung verändert jedoch nicht den Globalkredit: Spätestens im letzten Jahr der Laufzeit *muss* der verbleibende Kreditsaldo im Budget eingestellt werden.

- Über *Investitionen* über 200'000 Franken beschliesst der Einwohnerrat wie bisher aufgrund separater Vorlagen.

---

<sup>18</sup> Nettokredit = Saldo Kosten - Erlöse.