

04

Finanz- und Aufgabenplan

Der Finanz- und Aufgabenplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen und Aufgaben. Er soll nicht nur die verfügbaren Mittel auf die Gemeindeaufgaben abstimmen, sondern bildet vielmehr ein wesentliches Instrument zur Steuerung einer zielorientierten Gemeindetätigkeit. Der Finanz- und Aufgabenplan besitzt somit verschiedene finanzpolitische Funktionen. Er ist von allen politischen Gemeinden, Schulgemeinden, Zweckverbänden und Anstalten zu erstellen.

Inhaltsverzeichnis

1	Rechtliche Grundlagen	3
2	Zweck	3
3	Zuständigkeit	3
4	Planungshorizont und -zeitpunkt	4
5	Inhalt	4
5.1	Allgemein	4
5.2	Finanz- und wirtschaftspolitische Eckdaten	4
5.3	Investitionsplanung	5
5.4	Planerfolgsrechnung	6
5.5	Planbilanz	6
5.6	Plangeldflussrechnung	7
5.7	Finanzkennzahlen	8
6	Gemeindefinanzstatistik	8

Aktualisierungen

Datum	Bemerkungen
1. April 2018	Veröffentlichung
1. Mai 2020	Substanzielle Anpassungen – Überarbeitung aufgrund der Änderung der Bestimmung zum Ausgleich des Budgets (§ 92 Gemeindegesetz), Beschluss des Kantonsrats vom 27. Mai 2019 (KR-Nr. 27/2018)
1. Mai 2023	Redaktionelle Anpassungen aufgrund Änderung Funktionale Gliederung und Kontenrahmen

1 Rechtliche Grundlagen

Gemeindegesetz

§ 95	Zweck und Inhalt
§ 96	Zuständigkeit
§ 140	Finanzkennzahlen
§ 141	Finanzstatistik

Gemeindeverordnung

§ 37	Finanzkennzahlen
§ 38	Finanzstatistik

2 Zweck

Der Finanz- und Aufgabenplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen und Aufgaben. Er stimmt die verfügbaren Mittel auf die Gemeindeaufgaben ab und zeigt die Entwicklung in den verschiedenen Aufgabenbereichen und die finanziellen Folgen der Investitionsvorhaben. Zudem gibt er einen Überblick über den Haushaltsbedarf der kommenden Jahre und zeigt Deckungslücken auf, sodass geeignete Massnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können. Das Ziel der Planung ist, dass am Ende des Planungshorizonts die Verschuldung tragbar ist und die Bestimmungen zum Haushaltsgleichgewicht eingehalten werden können.

Als Steuerungs- und Orientierungsinstrument setzt der Gemeindevorstand mit dem Finanz- und Aufgabenplan den mittelfristigen Kurs der Gemeinde fest und legt ihre finanzpolitischen Vorstellungen der Öffentlichkeit und den übrigen Behörden gegenüber offen.

3 Zuständigkeit

Der Finanz- und Aufgabenplan, als mittelfristige politische Kursfestlegung, wird durch den Gemeindevorstand beschlossen. Der Gemeindeversammlung bzw. dem Gemeindeparlament ist er als Informationsmittel zur Kenntnis zu bringen, sodass das Budget im Zusammenhang mit der Planperiode beurteilt werden kann. Eine Verabschiedung findet nicht statt. Der Finanz- und Aufgabenplan ist öffentlich aufzulegen.

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) oder die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (RGPK) hat keinen Anspruch, zum Finanz- und Aufgabenplan Stellung zu nehmen, da er nicht zum Prüfungsumfang zählt.¹ Dies bedeutet, dass die RPK oder die RGPK keine Anträge zur Planung stellen kann. Sie sollte die Planung aber bei der Beurteilung der finanziellen Entwicklung der Gemeinde heranziehen.

¹ Weisung Gemeindegesetz, Seite 162

4 Planungshorizont und -zeitpunkt

Zeitnah mit der Erstellung des Budgets ist der Finanz- und Aufgabenplan jährlich für mindestens die folgenden vier Jahre festzulegen. Das erste Planjahr entspricht der Budgetvorlage.

Die Frist von vier Jahren erlaubt eine verhältnismässig zuverlässige Voraussage der zukünftigen Entwicklung, und sie lässt andererseits auch genügend Zeit, um die Auswirkungen von Entscheidungen zu sehen.

Die Planung wird rollend aktualisiert. Änderungen des Budgets, welche sich aufgrund von Anträgen des Budgetorgans ergeben, sind jeweils im Finanz- und Aufgabenplan zu berücksichtigen. Auf diese Weise kann die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament indirekt Einfluss auf die Planung nehmen.

Zu Vergleichszwecken enthält der Finanz- und Aufgabenplan in der Regel zusätzlich die Daten der letzten abgeschlossenen Jahresrechnung und des Budgets des laufenden Rechnungsjahrs.

5 Inhalt

5.1 Allgemein

Der Finanz- und Aufgabenplan enthält die allgemeinen finanzpolitischen Zielsetzungen und Prioritäten für eine Periode sowie ausgewählte Finanzkennzahlen. Er enthält insbesondere:

- Finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten
- Investitionsplanung
- Planerfolgsrechnung
- Planbilanz
- Plangeldflussrechnung

Der Finanz- und Aufgabenplan hat wie die Jahresrechnung und das Budget den ganzen Haushalt zu umfassen. Dabei sind die Details so aufzunehmen, dass die Planung mit der Jahresrechnung vergleichbar ist und mit dem aktuellen Budget übereinstimmt. Daher muss sich der Aufbau an der funktionalen oder institutionellen Gliederung orientieren und alle Aufgabenbereiche und Projekte enthalten.

Es empfiehlt sich, die Finanz- und Aufgabenpläne der politischen Gemeinde und der Schulgemeinden zur Beurteilung der künftigen Entwicklung aufeinander abzustimmen und so darzustellen, dass sich ein Gesamtüberblick für die Stimmberechtigten ergibt. Dafür zuständig ist der Gemeindevorstand der politischen Gemeinde.

5.2 Finanz- und wirtschaftspolitische Eckdaten

Die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten widerspiegeln die finanzielle Lage einer Gemeinde und beeinflussen die Investitionsplanung und die Entwicklung der einzelnen Aufgabenbereiche (Planerfolgsrechnung). Im Interesse einer nachvollziehbaren Planung sind Erläuterungen zu den Einflussfaktoren und Annahmen im Finanz- und Aufgabenplan offenzulegen.

Beispiele von finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten sind:

Bevölkerungsentwicklung

Der Bevölkerungsentwicklung in der Gemeinde kommt wegen privater Bauprojekte, der Mobilität oder der altersspezifischen Ausrichtung der meisten Infrastrukturen wie Schulen, Gesundheits- und Sozialdiensten mehr praktische Bedeutung zu als derjenigen der Gesamtbevölkerung des Kantons. Daher sollte bei der Planung die individuelle Entwicklung der Gemeinde und nicht jene des Kantons berücksichtigt werden. Entsprechend ist der Entwicklung der Schülerzahlen und der Pflege- und Betreuungsplätze die notwendige Beachtung zu schenken.

Übernahme neuer Aufgaben

Neuverteilungen von Aufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden beeinflussen die Kostenstruktur der Gemeinde. Änderungen in diesen Bereichen müssen mitverfolgt und berücksichtigt werden.

Einmalige Aufwände

Einmalige Aufwände wie z.B. Jubiläen oder Dorffeste sind bei der Planung zu bedenken.

Ersatzinvestitionen

Die Anlagenbuchhaltung zeigt die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagen. Basierend auf diesen Informationen kann abgeschätzt werden, zu welchem Zeitpunkt eine Anlage erneuert oder ersetzt werden muss.

Weitere Einflussfaktoren

Planungen werden immer auch durch äussere Rahmenbedingungen massgeblich mitbestimmt. So müssen sie der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und geografischen Situation der Gemeinde, den Entscheidungen übergeordneter Staatsebenen und den Entwicklungen in der Privatwirtschaft Rechnung tragen. Einflussfaktoren sind:

- Wirtschaftliche Entwicklung
- Teuerung der Konsumentenpreise
- Inflationsrate
- Gesetzesänderungen

5.3 Investitionsplanung

Die Investitionsplanung ist ein wesentliches Element des Finanz- und Aufgabenplans. Dabei leitet sich das Investitionsvolumen von der bestehenden Infrastruktur und den Überbaumöglichkeiten innerhalb der Gemeinde ab. Es wird zunächst der Zustand der Gemeindeinfrastruktur erhoben und deren Mängel aufgezeigt. Die entsprechenden Informationen können u.a. der Anlagenbuchhaltung entnommen werden.

Aus der Erhebung leitet sich ein Handlungsbedarf ab, welcher zu priorisieren ist. Die Priorisierung gibt den Investitionsplan vor und führt zum nächsten Schritt, der Ermittlung der Investitionsausgaben. Schlussendlich sind die Ausgaben mit den vorhandenen finanziellen Mitteln abzugleichen, was allenfalls zu einer Anpassung der Investitionsplanung führen kann.

Die Investitionsplanung hat sowohl Auswirkungen auf die Planerfolgsrechnung (Folgekosten wie z.B. Abschreibungen und Zinsen) als auch auf die Planbilanz und Plangeldflussrechnung (Veränderung des Verwaltungsvermögens und der Verschuldung).

5.4 Planerfolgsrechnung

In der Planerfolgsrechnung wird die Entwicklung der einzelnen Aufgabenbereiche anhand der Planung der wichtigsten Sachgruppen der Erfolgsrechnung offengelegt. Die Veränderung innerhalb der Sachgruppen basiert auf den finanz- und wirtschaftspolitischen Eckwerten.

Die umsatzmässig stärksten Sachgruppen haben am meisten Einfluss auf die Entwicklung der Gemeinde. Daher sollte der Entwicklung nachfolgender Sachgruppen besondere Beachtung geschenkt werden:

- Personalaufwand
- Sachaufwand
- Transferaufwand
- Zinsaufwand
- Steuerertrag
- Transfererträge

Praxisbeispiel

Die politische Gemeinde erstellt den Finanz- und Aufgabenplan für die kommenden Jahre zum Zeitpunkt des Budgets 2019.

Aufgrund der Tatsache, dass im Jahr 2019 eine neue familienfreundliche Wohnanlage fertiggestellt wird, rechnet sie mit einem Zuwachs von 10 Primarschülern im Jahr 2020. Die zwei derzeit geführten Klassen bestehen bereits aus je 31 Schülerinnen und Schülern. Daher wird ab dem Jahr 2020 voraussichtlich eine dritte Klasse geführt. Diese dritte Klasse sowie die dafür notwendige zusätzliche Lehrkraft führen zu höheren Aufwänden. Auf die Höhe der Abschreibungen hat dieses Vorhaben keine Auswirkungen. Die Räumlichkeiten lassen das Führen einer weiteren Klasse zu und auch das notwendige Mobiliar ist vorhanden. Der Sachaufwand erhöht sich lediglich um das zusätzliche Verbrauchsmaterial.

	Rechnung 2017	Budget 2018	1. Planjahr 2019	2. Planjahr 2020	[weitere zwei Planjahre]
	Aufwand	Aufwand	Aufwand	Aufwand	...
Personalaufwand	756'421.00	760'000.00	765'000.00	850'000.00	...
Sachaufwand	571'868.00	570'000.00	570'000.00	580'000.00	...
Abschreibungen	10'000.00	10'000.00	10'000.00	10'000.00	...
Total Aufwand	1'338'289.00	1'340'000.00	1'345'000.00	1'440'000.00	...
					...
Schülerzahlen	60	62	62	72	...

5.5 Planbilanz

Die Planbilanz prognostiziert die Vermögens- und Finanzierungssituation am Ende des Planjahres, indem sie die Vermögenswerte, die Verbindlichkeiten und das Eigenkapital aufzeigt. Zudem bildet sie die Grundlage zur Steuerung der Liquidität und zur Berechnung verschiedener Kennzahlen.

Sie steht in einer engen Wechselwirkung mit der vorangegangenen Investitionsplanung und der Planerfolgsrechnung. Das Verwaltungsvermögen nimmt im Ausmass der Nettoinvestition zu und vermindert sich um die Abschreibungen und Wertberichtigungen. Der Bilanzüberschuss/-fehlbetrag verändert sich entsprechend dem Ergebnis der Erfolgsrechnung. Die Schulden nehmen um den Finanzierungsfehlbetrag zu bzw. vermindern sich um den Finanzierungsüberschuss, wobei hier zusätzlich die Veränderung des Finanzvermögens einzubeziehen ist.

Die Planbilanz sollte mindestens nachfolgende Sachgruppen umfassen.

Sachgruppe	Bezeichnung
10	Finanzvermögen
14	Verwaltungsvermögen
20	Fremdkapital
200	Laufende Verbindlichkeiten
201	Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten
206	Langfristige Finanzverbindlichkeiten
209	Verbindlichkeiten gegenüber Fonds im Fremdkapital
29	Eigenkapital
290	Spezialfinanzierungen im Eigenkapital
291	Fonds im Eigenkapital
292	Rücklagen der Globalbudgetbereiche
293	Vorfinanzierungen
294	Finanzpolitische Reserve
299	Bilanzüberschuss/-fehlbetrag

5.6 Plangeldflussrechnung

Für die Abschätzung der künftigen Zahlungsfähigkeit der Gemeinde ist eine Plangeldflussrechnung zu erstellen. Dabei werden die Einzahlungen oder die Einnahmen der Berichtsperiode (Zunahme von liquiden Mitteln) und andererseits die Auszahlungen oder die Ausgaben derselben Periode (Abnahme von liquiden Mitteln) dargestellt. Die Plangeldflussrechnung muss mindestens in reduzierter Form beispielsweise mit nachfolgendem Inhalt aufbereitet werden.

+/-	Jahresergebnis Erfolgsrechnung: Ertragsüberschuss (+), Aufwandüberschuss (-)
+	Abschreibungen Verwaltungsvermögen
+/-	Wertberichtigungen / Wertaufholungen Darlehen u. Beteiligungen VV
+/-	Einlagen / Entnahmen Fonds/Spezialfinanzierungen FK und EK
+/-	Einlagen / Entnahmen Eigenkapital
=	Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit (Cashflow)
	Investitionsausgaben Verwaltungsvermögen
	Investitionseinnahmen Verwaltungsvermögen
	Abnahme / Zunahme Finanzanlagen FV
	Abnahme / Zunahme Sach- und immaterielle Anlagen FV
=	Geldfluss aus Investitions- und Anlagentätigkeit
+/-	Zunahme / Abnahme kurzfristige Finanzverbindlichkeiten
+/-	Zunahme / Abnahme langfristige Finanzverbindlichkeiten
=	Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit
=	Veränderung der flüssigen Mittel und kurzfristigen Geldanlagen

5.7 Finanzkennzahlen

Nebst den genannten Planungswerten sind im Finanz- und Aufgabenplan auch folgende Finanzkennzahlen auszuweisen:

- Selbstfinanzierungsgrad
- Zinsbelastungsanteil
- Nettoverschuldungsquotient
- Nettoschuld I pro Einwohnerin und Einwohner

Kapitel 23 «Finanzkennzahlen»

Die finanzielle Lage einer Gemeinde muss aus einer mittel- oder langfristigen Perspektive beurteilt werden. Kurzfristig können Finanzkennzahlen stark durch die Investitionspolitik oder konjunkturelle Faktoren beeinflusst werden. Daher wird empfohlen, die Finanzkennzahlen über einen mittelfristigen Zeitraum auszuweisen. Als Ergänzung zu den tabellarischen Darstellungen können Kennzahlen auch in Form von Grafiken ausgewertet werden.

Ebenfalls können ergänzend die Kennzahlen zur Beurteilung des Haushaltsgleichgewichts ausgewiesen werden:

- Eigenkapitalquote
- Zinsbelastungsquote
- Investitionsanteil

Kapitel 06 «Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Instrumente»

6 Gemeindefinanzstatistik

Damit der Bund und der Kanton die finanzielle Situation und die Entwicklung der Gemeinden beurteilen und Vergleiche zwischen ihnen vornehmen können, sind ausgewählte Finanzdaten von politischen Gemeinden, Schulgemeinden, Zweckverbänden und Anstalten zu erheben.

Die Übermittlung der Finanzdaten aus dem Finanz- und Aufgabenplan umfasst für politische Gemeinden und Schulgemeinden die folgenden Positionen:

- Ertrags- oder Aufwandüberschuss
- Langfristige Finanzverbindlichkeiten
- Zweckfreies Eigenkapital
- Steuerertrag
- Steuerfuss
- Einwohnerzahl

Bei Zweckverbänden und Anstalten werden nur der Ertrags- oder Aufwandüberschuss, die langfristigen Finanzverbindlichkeiten und das zweckfreie Eigenkapital erhoben.

Kapitel 24 «Gemeindefinanzstatistik»