

06

Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Instrumente

Die Gemeinden bestimmen im Rahmen des kantonalen Rechts ihre Finanzpolitik selber. Die Gemeindeautonomie wird beschränkt durch die Begrenzung des budgetierbaren Aufwandüberschusses und die Vorgaben zur Tilgung eines Bilanzfehlbetrags. Die Kennzahlen sind eine finanzpolitische Orientierungshilfe.

Inhaltsverzeichnis

1	Rechtliche Grundlagen	3
2	Zweck	3
3	Haushaltsgleichgewicht	3
3.1	Inhalt	3
3.2	Steuerfuss	3
3.3	Ausgleich des Budgets	4
3.3.1	Kurzfristiger Ausgleich	4
3.3.2	Kommunale Haushaltsregeln	4
3.4	Zulässiger Aufwandüberschuss	6
3.5	Bilanzfehlbetrag	7
3.6	Kennzahlen	9
3.6.1	Eigenkapitalquote	9
3.6.2	Zinsbelastungsquote	10
3.6.3	Investitionsanteil	11
4	Finanzpolitische Reserve	12

06 Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Instrumente

4.1	Zweck.....	12
4.2	Bilanzierung, Bewertung und Offenlegung	12
4.3	Buchführung.....	12
4.3.1	Einlage	12
4.3.2	Entnahme ohne Budgetierung	13
4.3.3	Entnahme mit Budgetierung.....	14

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) – Ergänzung 4.3.1 «Einlage»; Kürzung der Einlage in die finanzpolitische Reserve
1. Mai 2021	Redaktionelle Anpassungen aufgrund Änderung Funktionale Gliederung und Kontenrahmen

1 Rechtliche Grundlagen

Gemeindegesetz

§ 92	Ausgleich des Budgets
§ 93	Bilanzfehlbetrag
§ 94	Information
§ 122	Bilanz, b. Eigenkapital im Besonderen
§ 123	Bilanz, c. Reserve

Gemeindeverordnung

§ 5	Unterhaltungspflicht
§ 10	Ausgleich des Budgets
§ 11	Bilanzfehlbetrag
§ 12	Information
§ 17	Entnahmen aus der Reserve

Gemeindeverordnung, Anhang 2

Ziff. 2	Steuerertrag und Kennzahlen zum Haushaltsgleichgewicht
---------	--

2 Zweck

Die Bestimmungen zum Haushaltsgleichgewicht und der finanzpolitischen Reserve verfolgen den Zweck, einen ausgeglichenen Haushalt der Gemeinden zu gewährleisten und damit das Risiko einer Gemeindefinanznot zu verringern. In Konkretisierung der Verfassungsbestimmungen über das Haushaltsgleichgewicht haben Kanton und Gemeinden ihre Finanzhaushalte mittelfristig auszugleichen. Für die Gemeinden kann das Gesetz den kurzfristigen Ausgleich vorsehen.¹

3 Haushaltsgleichgewicht

3.1 Inhalt

Das Haushaltsgleichgewicht umfasst den kurzfristigen (jährlichen) Ausgleich der Erfolgsrechnung des Budgets, den zulässigen Aufwandüberschuss, den Bilanzfehlbetrag und die Informationen dazu (Kennzahlen). Die Vorgaben zum Haushaltsgleichgewicht bezwecken, eine übermässige Zunahme der Verschuldung der Gemeinden zu vermeiden.

3.2 Steuerfuss

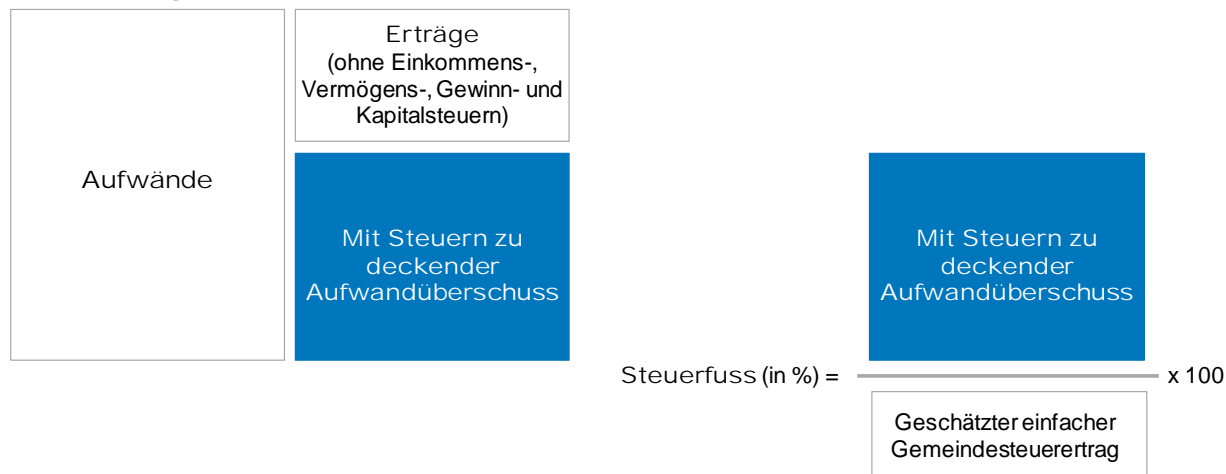
Im Budget wird die Finanzierung der Aufgaben für das nächste Jahr festgelegt. Der Steuerfuss ist dabei jener Faktor, mit dem der Steuerertrag auf der Basis der Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen sowie der Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen bestimmt

¹ Art. 122 Abs. 1 und Art. 123 Abs. 1 und 2 Kantonsverfassung

wird. Gestützt auf das Budget wird der Steuerfuss jährlich von den Gemeinden in ganzen Prozenten des einfachen Gemeindesteuerertrags festgelegt.

Zur Bestimmung der Höhe des Steuerfusses wird der durch Steuern zu deckende Aufwandüberschuss durch den geschätzten einfachen Gemeindesteuerertrag (netto, 100 %) geteilt und mit 100 multipliziert.

Berechnung Steuerfuss



3.3 Ausgleich des Budgets

3.3.1 Kurzfristiger Ausgleich

Die Bestimmungen zum Ausgleichs des Budgets sehen bei den Gemeinden den kurzfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung vor. Aufwand und Ertrag sollen im Grundsatz jährlich ausgleichend budgetiert werden.

Jedoch haben die Gemeinden die Möglichkeit, auf ihre individuelle finanzielle Situation bezogen, finanzpolitisch reagieren zu können und ihre Nettoschuld oder ihr Nettovermögen auf- oder abzubauen. Entsprechend dürfen Ertrags- und Aufwandüberschüsse budgetiert werden.

Eine Vorgabe zur maximalen Höhe eines Ertragsüberschusses besteht nicht.

Die maximale Höhe eines Aufwandüberschusses ist hingegen gesetzlich geregelt ► Kapitel 3.4 «Zulässiger Aufwandüberschuss». Dabei wird auf die konkreten finanziellen Verhältnisse abgestützt und den finanzstarken Gemeinden ein grösserer Handlungsspielraum erlaubt.

3.3.2 Kommunale Haushaltsregeln

Der Gemeinde steht es frei weitergehende eigene kommunale Haushaltsregeln festzulegen wie z.B. einen mittelfristigen Ausgleich, eine Schuldenbremse oder ein Zielwert zur Selbstfinanzierung von Investitionen.

Unzulässig sind kommunale Haushaltsregeln, die die gesetzlichen Bestimmungen zum Haushaltsgleichgewicht aufweichen würden.

Damit die Bestimmungen kommunaler Haushaltsregeln für das Budgetorgan verbindlich sind, sind diese in der Gemeindeordnung oder einem Gemeindeerlass zu beschliessen. Zuständig sind die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.

Mittelfristiger Ausgleich

Neben dem kurzfristigen Ausgleich können die Gemeinden in ihrer Gemeindeordnung auch Bestimmungen zu einem mittelfristigen Ausgleich vorsehen.

Mit einem mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung des Budgets wird bezweckt, den Haushalt über eine bestimmte Frist hinweg im Gleichgewicht zu halten. Um dies zu erreichen, müssen in der gewählten Frist auftretende Aufwandüberschüsse in anderen Jahren durch Ertragsüberschüsse kompensiert werden. Die Bestimmungen zur Höhe des zulässigen Aufwandüberschusses gelten jedoch auch bei einem mittelfristigen Ausgleich ► Kapitel 3.4 «Zulässiger Aufwandüberschuss».

Der mittelfristige Ausgleich bezieht sich in der Regel auf das Budget und nicht auf die Jahresrechnung. Mit Bezug auf die Jahresrechnung würde ein Ausgleich bedeuten, dass der Bestand an Eigenkapital am Ende der Frist wieder derselbe sein muss wie zu Beginn. Mit dem Bezug auf das Budget soll eine ausgeglichene Planung sichergestellt werden.

Die konkrete Ausgestaltung des mittelfristigen Ausgleichs in Bezug auf die Frist, die Periode und den Gegenstand ist zu definieren. Es können auch weitere finanzpolitische Überlegungen in die Festlegung des mittelfristigen Ausgleichs mit einbezogen werden.

Die Offenlegung der Regelung sowie deren Überprüfung erfolgt im Rahmen des Budgets und der Jahresrechnung.

Frist: Bei der Definition der Frist wird gemäss Praxis und Lehre von einer Zeitspanne von vier bis acht Jahren ausgegangen.

Periode: Mit der Periode wird festgelegt, ob sich die Frist nur auf abgeschlossene Rechnungsjahre beziehen soll oder ob auch Planjahre in die Betrachtung miteinbezogen werden bzw. ob allenfalls eine Mischform als sinnvoll erachtet wird. Je mehr die Betrachtung vergangenheitsorientiert ist, desto weniger Handlungsspielraum besteht. Hingegen vergrössert sich der Handlungsspielraum beim Einbezug von Planjahren.

Gegenstand: Es gilt zu entscheiden, welcher Gegenstand (Ergebnis der Erfolgsrechnung) im mittelfristigen Ausgleich des Budgets für die entsprechenden Jahre zu berücksichtigen ist. Für die vergangenen Jahre existieren neben dem Ergebnis der abgeschlossenen Jahresrechnung auch ein Budgetergebnis sowie ein Planungsergebnis. Für das laufende und das kommende Jahr gibt es ein Budgetergebnis sowie ein Planungsergebnis, während für die späteren Jahre der Periode nur Planungsergebnisse existieren.

Ausgestaltungsmöglichkeit des mittelfristigen Ausgleichs des Budgets

Regel	Der Steuerfuss wird so festgesetzt, dass die Erfolgsrechnung des Budgets mittelfristig ausgeglichen ist.								
Frist	8 Jahre								
Periode	Rechnungsjahr	Rechnungsjahr	Rechnungsjahr	Laufendes Budgetjahr	Budgetjahr	Planjahr	Planjahr	Planjahr	
Gegenstand	Aufwand-/ Ertragsüberschuss aus	Jahresrechnung	Jahresrechnung	Jahresrechnung	Budget	Budget	Planung	Planung	Planung

Praxisbeispiel

In der Gemeindeordnung wurde festgelegt, dass der mittelfristige Ausgleich des Budgets über einen Zeitraum von acht Jahren einzuhalten ist. Dabei werden die Ergebnisse dreier Rechnungsjahre (R), der Aufwand- oder Ertragsüberschuss des laufenden und des kommenden Budgetjahrs (B) sowie drei Ergebnisse der Planjahre (P) berücksichtigt.

Im Budget 2019 werden die getroffene Regelung und der Nachweis für die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs des Budgets offengelegt.

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Periode	R_{t-3}	R_{t-2}	R_{t-1}	B_t	B_{t+1}	P_{t+2}	P_{t+3}	P_{t+4}
Gegenstand	-291'000	-345'000	-122'000	40'000	-200'000	95'000	412'000	411'000
Ausgleich								0

Die Aufwand- und Ertragsüberschüsse der acht Jahre ergeben zusammengezählt null. Die Anforderungen an den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung des Budgets (B_{t+1}) sind erfüllt.

3.4 Zulässiger Aufwandüberschuss

Ein Aufwandüberschuss darf budgetiert werden, sofern keine Einlagen in Vorfinanzierungen des allgemeinen Haushalts und keine Einlage in die finanzpolitische Reserve im Budget vorgesehen sind.

Der zulässige Aufwandüberschuss hängt vom Nettovermögen oder der Nettoschuld der Gemeinde ab.

Bei Gemeinden mit einer Nettoschuld darf die Höhe des zulässigen Aufwandüberschusses die budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3 % des budgetierten ordentlichen Steuerertrags des Rechnungsjahres nicht übersteigen.

Gemeinden mit einem Nettovermögen stehen zwei Möglichkeiten zur Auswahl, wobei sie jeweils den höheren der beiden Beträge berücksichtigen können. Sie können entweder einen Aufwandüberschuss in der Höhe der budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3 % des budgetierten ordentlichen Steuerertrags des Rechnungsjahres vorsehen oder einen Aufwandüberschuss in maximaler Höhe des Nettovermögens im Budget einstellen.

Für die Festlegung des Nettovermögens bzw. der Nettoschuld kann die Ermittlung gemäss der Berechnung der Nettoschuld I (Fremdkapital minus Finanzvermögen) angewendet werden.

Kapitel 23 «Finanzkennzahlen»

Dabei kann auf die letzte abgeschlossene Jahresrechnung abgestützt werden. Zusätzlich ist es zulässig, die voraussichtliche Veränderung des Nettovermögens bzw. der Nettoschuld des laufenden Jahres zu berücksichtigen.

Bei der Bemessung des zulässigen Aufwandüberschusses werden nur die budgetierten Abschreibungen des Verwaltungsvermögens des allgemeinen Haushalts (steuerfinanzierter Haushalt) berücksichtigt.

Der massgebende budgetierte Steuerertrag setzt sich zusammen aus Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Gewinn- und Kapitalsteuern des Rechnungsjahres.

Bezeichnung	Sachgruppe	
Abschreibungen	+ Abschreibungen Verwaltungsvermögen	+ 33
	+ Wertberichtigungen Darlehen VV	+ 364
	+ Wertberichtigungen Beteiligungen VV	+ 365
	+ Abschreibungen Investitionsbeiträge	+ 366
Steuerertrag	+ Einkommenssteuern natürliche Personen Rechnungsjahr	+ 4000.0x
	+ Vermögenssteuern natürliche Personen Rechnungsjahr	+ 4001.0x
	+ Gewinnsteuern juristische Personen Rechnungsjahr	+ 4010.0x
	+ Kapitalsteuern juristische Personen Rechnungsjahr	+ 4011.0x

Die Berechnung des zulässigen Aufwandüberschusses ist im Budget und der Jahresrechnung offenzulegen.

Praxisbeispiele

Geschäftsfall 1

Eine Gemeinde weist im Budget 2019 Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen des allgemeinen Haushalts von Fr. 600'000.00 und einen Steuerertrag von Fr. 4'000'000.00 aus. In der Jahresrechnung 2017 wurde ein Finanzvermögen von Fr. 45'000'000.00 und ein Fremdkapital von Fr. 55'000'000.00 bilanziert. Die Gemeinde budgetiert einen Aufwandüberschuss von Fr. 550'000.00.

Die Gemeinde weist in der Jahresrechnung 2017 eine Nettoschuld aus. Entsprechend darf ihr Aufwandüberschuss im Budget 2019 die budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3 % des budgetierten ordentlichen Steuerertrags des Rechnungsjahres nicht übersteigen.

Bezeichnung	Betrag
Abschreibungen allgemeiner Haushalt	600'000.00
3 % vom Steuerertrag Rechnungsjahr	120'000.00
Maximal zulässiger Aufwandüberschuss	720'000.00

Der budgetierte Aufwandüberschuss ist kleiner als der gesetzlich erlaubte Aufwandüberschuss und somit zulässig.

Geschäftsfall 2

Eine Gemeinde weist im Budget 2019 Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen des allgemeinen Haushalts von Fr. 600'000.00 und einen Steuerertrag von Fr. 4'000'000.00 aus. In der Jahresrechnung 2017 wurde ein Finanzvermögen von Fr. 45'000'000.00 und ein Fremdkapital von Fr. 34'000'000.00 bilanziert. Die Gemeinde budgetiert einen Aufwandüberschuss von Fr. 550'000.00.

Die Gemeinde weist in der Jahresrechnung 2017 ein Nettovermögen aus. Entsprechend darf sie bis zur Höhe der Differenz einen Aufwandüberschuss budgetieren.

Bezeichnung	Betrag
Finanzvermögen per 31.12.2017	45'000'000.00
Fremdkapital per 31.12.2017	34'000'000.00
Maximal zulässiger Aufwandüberschuss	11'000'000.00

Der budgetierte Aufwandüberschuss ist kleiner als der gesetzlich erlaubte Aufwandüberschuss und somit zulässig.

3.5 Bilanzfehlbetrag

Die Verfassung des Kantons Zürich sieht vor, dass der Kanton und die Gemeinden für einen gesunden Finanzhaushalt sorgen. Dazu soll eine zu hohe Verschuldung vermieden werden, indem ein Bilanzfehlbetrag innert fünf Jahren abzutragen ist.

Ein Bilanzfehlbetrag (negatives Eigenkapital) entsteht, wenn das zweckfreie Eigenkapital nicht zur Deckung des Aufwandüberschusses der Erfolgsrechnung ausreicht. Das zweckfreie Eigenkapital besteht dabei aus den kumulierten Ergebnissen der Vorjahre zuzüglich der finanzpolitischen Reserve.

Bezeichnung	Sachgruppe	
Zweckfreies Eigenkapital	+ Kumulierte Ergebnisse der Vorjahre	+ 2999
	+ Finanzpolitische Reserve	+ 2940

Bevor die kumulierten Ergebnisse der Vorjahre einen negativen Bestand aufweisen, ist ein Aufwandüberschuss durch eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve zu decken.

Die Auflösung von Vorfinanzierungen für Investitionsvorhaben zur Tilgung eines Bilanzfehlbetrags ist nicht zulässig, da es sich um zweckgebundene Reserven handelt. Hingegen sollten keine Einlagen in Vorfinanzierungen budgetiert werden, solange ein Bilanzfehlbetrag vorhanden ist. Rechtmässig beschlossene Einlagen sind aber trotz bestehendem Bilanzfehlbetrag zu vollziehen.

Ein Bilanzfehlbetrag wird in der Sachgruppe 299 «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» ausgewiesen und ist möglichst rasch, längstens innert fünf Jahren, durch Ertragsüberschüsse abzutragen. Die Frist von fünf Jahren definiert den Anfangs- und einen Endzeitpunkt für die Abtragung (Tilgung). Die erste Tilgungsquote ist im nächstfolgenden Budget einzustellen.

Tritt innerhalb der fünf Jahre nochmals ein Aufwandüberschuss auf (Erhöhung des abzutragenden Bilanzfehlbetrags), steht für die Tilgung nur noch die verbleibende Frist zur Verfügung.

Die Tilgungsquoten können wie folgt berechnet werden (Tilgungsplan):

Tilgungsbetrag Jahr 1 = Bilanzfehlbetrag / 5 (Jahre)

Tilgungsbetrag Jahr 2 = Bilanzfehlbetrag / 4 (Jahre)

Tilgungsbetrag Jahr 3 = Bilanzfehlbetrag / 3 (Jahre)

Tilgungsbetrag Jahr 4 = Bilanzfehlbetrag / 2 (Jahre)

Tilgungsbetrag Jahr 5 = Bilanzfehlbetrag / 1 (Jahre)

Die Tilgungsquoten sind als Aufwand zu budgetieren (9990.3899.00). Dadurch nimmt der mit Steuern zu deckende Aufwandüberschuss zu. Entsprechend ist der Steuerfuss höher festzusetzen, was zu höheren Steuererträgen führt. Dies hat zur Folge, dass unter sonst gleichbleibenden Bedingungen in der Jahresrechnung ein Ertragsüberschuss resultiert. Ein positives Jahresergebnis reduziert den Bilanzfehlbetrag.

Praxisbeispiel

Mit dem Rechnungsabschluss 2019 weist die Gemeinde einen Aufwandüberschuss von Fr. 1'000'000.00 aus. Die Gemeinde verfügt über kein zweckfreies Eigenkapital bzw. keine finanzpolitischen Reserven. Somit entsteht in gleicher Höhe ein Bilanzfehlbetrag.

Die erste Tilgungsquote wird im nächstfolgenden Budget 2021 berücksichtigt. Entsprechend der Frist von fünf Jahren muss die Gemeinde den Bilanzfehlbetrag spätestens mit der Jahresrechnung 2025 vollständig abgetragen haben.

Budget 2021: Gemäss Tilgungsplan ist ein Tilgungsbetrag von Fr. 200'000.00 zu budgetieren (Tilgungsbetrag = Fr. 1'000'000.00 / 5 Jahre = Fr. 200'000.00).

Die Jahresrechnung 2020 schliesst mit einem Ertragsüberschuss von Fr. 500'000.00 ab. Dadurch verbessert sich der Bilanzfehlbetrag von minus Fr. 1'000'000.00 auf minus Fr. 500'000.00. Entsprechend kann auch der Tilgungsplan angepasst werden.

Budget 2022: Gemäss angepasstem Tilgungsplan ist eine Tilgungsquote von Fr. 125'000.00 einzustellen (Tilgungsbetrag = Fr. 500'000.00 / 4 Jahre = Fr. 125'000.00).

In der Jahresrechnung 2021 schliesst die Gemeinde erneut mit einem Aufwandüberschuss von Fr. 100'000.00 ab. Dadurch verschlechtert sich der Bilanzfehlbetrag von minus Fr. 500'000.00 auf minus Fr. 600'000.00.

Budget 2023: Gemäss angepasstem Tilgungsplan ist eine Tilgungsquote von Fr. 200'000.00 einzustellen (Tilgungsbetrag = Fr. 600'000.00 / 3 Jahre = Fr. 200'000.00).

Budget (Tilgungsplan)					
Jahr	2021	2022	2023	2024	2025
Tilgung Bilanzfehlbetrag	200'000	125'000	200'000	237'500	275'000

Jahresrechnung							
Jahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-1'000'000	500'000	-100'000	125'000	200'000	0	275'000
Eigenkapital	-1'000'000	-500'000	-600'000	-475'000	-275'000	-275'000	0

3.6 Kennzahlen

Damit ein Haushalt als gesund und das Wirtschaften als nachhaltig bezeichnet werden kann, muss Eigenkapital zur Verfügung stehen, die Schuldzinsen dürfen den Haushalt nicht über Gebühr belasten und der Unterhalt des Verwaltungsvermögens muss durch regelmässige Investitionen gewährleistet sein.

Mit der Offenlegung der Veränderung des Eigenkapitals sowie der Kennzahlen zur Zinsbelastung und zu den Investitionen lassen sich die Lage und die Entwicklung des Haushalts beurteilen. Die Informationen sind im Budget und in der Jahresrechnung auszuweisen. Dabei sind die Kennzahlen über eine Zeitspanne von zehn Jahren aufzuzeigen.

Für die Berechnung stehen zwei Hilfsmittel zur Verfügung. Sie erlauben das Berechnen der Kennzahlen im Zeitpunkt der Budgeterstellung sowie anlässlich der Erstellung der Jahresrechnung.

«Kennzahlen-Tool Jahresrechnung»

«Kennzahlen-Tool Budget»

Die Kennzahlen zum Haushaltsgleichgewicht der Gemeinden werden gleich wie die Finanzkennzahlen im Gemeindefinanzporträt auf der Internetseite des Statistischen Amtes veröffentlicht (www.statistik.zh.ch).

3.6.1 Eigenkapitalquote

Aussage

Die bilanzierten Vermögenswerte sind mit fremden oder eigenen Mitteln finanziert. Die Eigenkapitalquote zeigt das Finanzierungsverhältnis zwischen dem eigen- und dem fremdfinanzierten Anteil an den Vermögenswerten auf. Dabei wird lediglich das zweckfreie Eigenkapital berücksichtigt. Die Bilanzsumme wird somit um die zweckgebundenen Mittel bereinigt. Je höher die Eigenkapitalquote, desto höher ist die Eigenfinanzierung.

Berechnung

Eigenkapitalquote	
Zweckfreies Eigenkapital in Prozent der Bilanzsumme ohne zweckgebundene Mittel	
Eigenkapitalquote (in %) =	$\frac{\text{zweckfreies Eigenkapital} \times 100}{\text{Bilanzsumme} - \text{zweckgebundene Mittel}}$
Richtwerte:	> 25 % genügend
	< 25 % ungenügend

Bezeichnung	Sachgruppe	
Zweckfreies Eigenkapital	+ Finanzpolitische Reserve	+ 294
	+ Marktwertreserve auf Finanzinstrumente	+ 2961
	+ Bilanzüberschuss/-fehlbetrag	+ 299
Bilanzsumme	Passiven	+ 2
Zweckgebundene Mittel	+ Verbindlichkeiten gegenüber Fonds im Fremdkapital	+ 209
	+ Spezialfinanzierungen im Eigenkapital	+ 290
	+ Fonds im Eigenkapital	+ 291
	+ Rücklagen der Globalbudgetbereiche	+ 292
	+ Vorfinanzierungen	+ 293

3.6.2 Zinsbelastungsquote

Aussage

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen die Gemeinden finanzielle Mittel. Diese können selber erwirtschaftet oder der Gemeinde mittels Aufnahme von Krediten zur Verfügung gestellt werden. Die Aufnahme von Krediten ist aber nur so lange möglich, wie Kreditgeber bereit sind, ihr Kapital zur Verfügung zu stellen. Ist dies nicht mehr gewährleistet, drohen Zahlungsschwierigkeiten. Von wesentlicher Bedeutung für die Bewirtschaftung der Schulden ist die Belastung der Erfolgsrechnung durch Zinszahlungen. Solange die Zinsbelastung ein gewisses Ausmass nicht überschreitet, sind die Schulden tragbar. Wird die Zinslast grösser, ist die Tragbarkeit der Schulden nicht mehr gewährleistet. Die Zinslast hängt von der Höhe der Verschuldung und vom Zinsniveau ab. Bei tiefen Zinsen ist das tragbare Schuldenvolumen bedeutend höher als in Zeiten hoher Zinsen.

Anhand der Zinsbelastungsquote kann beurteilt werden, wie hoch die Zinslast aus der Verschuldung für die Gemeinde ist. Die Zinsbelastungsquote ist somit eine Kennzahl zur Beurteilung der Tragbarkeit der Schulden unter Berücksichtigung des Zinsänderungsrisikos. Mit zunehmender Zinsbelastung nimmt der finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinden ab.

Die Zinsbelastungsquote unterscheidet sich vom Zinsbelastungsanteil dadurch, dass nicht der tatsächliche Zinsaufwand berücksichtigt wird, sondern der Aufwand ergibt sich aus dem Bestand an Schulden multipliziert mit einem festen Zinssatz von 5 %. Damit wird dem Zinsänderungsrisiko Rechnung getragen, wie dies bei der Tragbarkeitsbeurteilung für Hypotheken der Fall ist. Zudem werden nicht nur Zinserträge, sondern die gesamten Erträge des Finanzvermögens erfasst, da das gesamte Finanzvermögen zur Tilgung der Schulden eingesetzt werden kann.

Berechnung

Zinsbelastungsquote	
Errechnete Nettozinsbelastung in Prozent des laufenden Ertrags	
$\text{Zinsbelastungsquote (in \%)} = \frac{(\text{kurz- und langfristige Schulden} \times 5 \% - \text{Finanzvermögensertrag}) \times 100}{\text{laufender Ertrag}}$	
Richtwerte:	< 5 % genügend > 5 % ungenügend

Bezeichnung	Sachgruppe	
Kurzfristige Schulden	+ Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	+ 201
Langfristige Schulden	+ Langfristige Finanzverbindlichkeiten	+ 206

Finanzvermögensertrag	+ Zinsertrag	+ 440
	+ Beteiligungsertrag Finanzvermögen	+ 442
	+ Liegenschaftenertrag Finanzvermögen	+ 443
Laufender Ertrag	+ Fiskalertrag	+ 40
	+ Regalien und Konzessionen	+ 41
	+ Entgelte	+ 42
	+ Übrige Erträge	+ 43
	+ Finanzertrag	+ 44
	+ Entnahmen aus Spezialfinanzierungen und Fonds	+ 45
	+ Transferertrag	+ 46

3.6.3 Investitionsanteil

Aussage

Für den Erhalt der Infrastruktur sind Investitionen notwendig. Werden sie vernachlässigt, leidet die bauliche Substanz der Anlagen und es entsteht ein Investitionsstau. Ein solcher lässt sich nur mit hoher finanzieller Belastung beseitigen. Mit dem Investitionsanteil sollen Informationen zur Verfügung gestellt werden, um die Investitionstätigkeit besser beurteilen zu können. Er zeigt, welcher Anteil der gesamten Ausgaben einer Gemeinde für Investitionen in die Infrastruktur eingesetzt wird.

Bei der Interpretation des Investitionsanteils muss auch der Zustand der Infrastruktur berücksichtigt werden. Zudem ist zu beachten, dass kleine Gemeinden und Schulgemeinden unregelmässigen Investitionsbedarf haben. Entsprechend weisen die Werte des Investitionsanteils jährliche Schwankungen auf.

Berechnung

Investitionsanteil		
Bruttoinvestitionen in Prozent der Gesamtausgaben		
Investitionsanteil (in %) = $\frac{\text{Bruttoinvestitionen} \times 100}{\text{Gesamtausgaben}}$		
Richtwerte:	> 10 %	genügend
	< 10 %	ungenügend

Bezeichnung	Sachgruppe	
Bruttoinvestitionen	+ Sachanlagen	+ 50
	+ Investitionsausgaben auf Rechnung Dritter	+ 51
	+ Immaterielle Anlagen	+ 52
	+ Darlehen	+ 54
	+ Beteiligungen und Grundkapitalien	+ 55
	+ Eigene Investitionsbeiträge	+ 56
Gesamtausgaben	+ Personalaufwand	+ 30
	+ Sach- und übriger Betriebsaufwand	+ 31
	- Wertberichtigungen auf Forderungen	- 3180
	+ Finanzaufwand	+ 34
	- Wertberichtigungen Anlagen FV	- 344
	+ Transferaufwand	+ 36
	- Wertberichtigungen Darlehen VV	- 364
- Wertberichtigungen Beteiligungen VV	- 365	

- Abschreibungen Investitionsbeiträge	- 366
+ Sachanlagen	+ 50
+ Investitionsausgaben auf Rechnung Dritter	+ 51
+ Immaterielle Anlagen	+ 52
+ Darlehen	+ 54
+ Beteiligungen und Grundkapitalien	+ 55
+ Eigene Investitionsbeiträge	+ 56

4 Finanzpolitische Reserve

4.1 Zweck

Mit der finanzpolitischen Reserve erhalten die Gemeinden ein Instrument, um Schwankungen des Jahresergebnisses zu glätten oder ein angestrebtes Eigenkapitalziel zu erreichen. Die Reserve ist im Gegensatz zu den Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben nicht zweckgebunden. Sie dient ausschliesslich der finanzpolitischen Steuerung.

4.2 Bilanzierung, Bewertung und Offenlegung

Die finanzpolitische Reserve ist Bestandteil des zweckfreien Eigenkapitals. Der Bestand wird nominal geführt und unterliegt keiner Bewertung. Die Offenlegung des Bestands und der Bestandsänderung erfolgt im Eigenkapitalnachweis im Anhang der Jahresrechnung.

Konto	Bezeichnung
2	Passiven
29	Eigenkapital
294	Finanzpolitische Reserve
2940	Finanzpolitische Reserve
2940.00	Finanzpolitische Reserve

4.3 Buchführung

4.3.1 Einlage

Die Einlage in die finanzpolitische Reserve muss budgetiert werden.

Eine Einlage darf nur budgetiert werden, wenn die Erfolgsrechnung ausgeglichen ist. Weist das Budget einen Aufwandüberschuss auf, ist der Steuerfuss entsprechend höher festzusetzen. Dadurch fließen der Gemeinde höhere Steuererträge und entsprechend mehr flüssige Mittel zu. Flüssige Mittel sind Bestandteil des Finanzvermögens. Das Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen wird als Nettoverschuldung bezeichnet. Somit kann die Bildung von Reserven als Steuerinstrument zur Erhöhung des Nettovermögens oder zur Verminderung der Nettoverschuldung eingesetzt werden.

Konto Soll	Konto Haben	Geschäftsfall
9900.3894.xx	2940.00	Einlage in finanzpolitische Reserve

In der Jahresrechnung ist eine budgetierte Einlage in die Reserve unabhängig vom Jahresergebnis im budgetierten Umfang zu vollziehen. Sie führt zu einem höheren Aufwand und senkt somit den Ertragsüberschuss bzw. vergrössert den Aufwandüberschuss.

Kürzung der Einlage bei einer Steuerfussenkung

Die Einlage in die finanzpolitische Reserve ist zu kürzen, falls die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung eine Senkung des Steuerfusses beschliessen und dadurch – unter Berücksichtigung der Einlage – ein Aufwandüberschuss resultieren würde.

Praxisbeispiel: Im Budget 2020 ist eine Einlage in die finanzpolitische Reserve von Fr. 500'000.00 budgetiert. Das Budget sieht bei einem Steuerfuss von 98 % einen Ertragsüberschuss von Fr. 70'000.00 vor. Die Gemeindeversammlung beschliesst eine Steuerfussenkung um 2 %. Ein Steuerfussprozent beträgt bei der Gemeinde Fr. 100'000.00.

Geschäftsfall	Betrag
Beschlossene Einlage in die finanzpolitische Reserve	Fr. 500'000.00
Ertragsüberschuss (+) bei einem Steuerfuss von 98 %	Fr. 70'000.00
Senkung des Steuerertrags bei 2 Steuerfussprozenten	Fr. -200'000.00
Aufwandüberschuss (-) bei einem Steuerfuss von 96 %	Fr. -130'000.00
Neue Einlage in die finanzpolitische Reserve – Kürzung der Einlage um Fr. 130'000.00	Fr. 370'000.00
Aufwand-/Ertragsüberschuss bei einem Steuerfuss von 96 %	Fr. 0.00

4.3.2 Entnahme ohne Budgetierung

Die Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve muss nicht budgetiert werden. Resultiert beim Jahresabschluss ein Aufwandüberschuss, kann die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament – auf Antrag des Gemeindevorstands – eine Entnahme aus der Reserve beschliessen.

Der Betrag darf nicht höher sein als der Bestand der Reserve und darf nur der Deckung eines Aufwandüberschusses dienen (maximale Höhe im Umfang des Aufwandüberschusses). Die Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve wird in der Erfolgsrechnung im ausserordentlichen Ergebnis verbucht.

Konto Soll	Konto Haben	Geschäftsfall
2940.00	9900.4894.xx	Entnahme aus finanzpolitischer Reserve

Weicht der Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments vom Antrag des Gemeindevorstands ab, ist die Jahresrechnung entsprechend anzupassen.

Praxisbeispiele

Die Gemeindeversammlung hat mit dem Budget 2019 erstmals eine Einlage in die finanzpolitische Reserve von Fr. 125'000.00 beschlossen und die Einlage in der Jahresrechnung 2019 vollzogen.

Konto Soll	Konto Haben	Betrag	Geschäftsfall
9900.3894.00	2940.00	125'000.00	Einlage in finanzpolitische Reserve

Geschäftsfall 1

Im Budget 2020 wird keine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve budgetiert. Die Jahresrechnung 2020 schliesst mit einem Aufwandüberschuss von Fr. 100'000.00 ab. An der Gemeindeversammlung wird eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve zur Teildeckung des Aufwandüberschusses in der Höhe von Fr. 20'000.00 beschlossen. Es verbleibt ein Aufwandüberschuss von Fr. 80'000.00. Die finanzpolitische Reserve beträgt nach der Entnahme Fr. 105'000.00.

Konto Soll	Konto Haben	Betrag	Geschäftsfall
2940.00	9900.4894.00	20'000.00	Entnahme aus finanzpolitischer Reserve
2990.00	9999.9001.00	80'000.00	Abschluss Jahresrechnung, Aufwandüberschuss

Geschäftsfall 2

Im Budget 2020 wird keine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve budgetiert. Die Jahresrechnung 2020 schliesst mit einem Aufwandüberschuss von Fr. 100'000.00 ab. An der Gemeindeversammlung wird eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve zur Deckung des Aufwandüberschusses in gleicher Höhe beschlossen. Die Rechnung schliesst ausgeglichen ab. Die finanzpolitische Reserve beträgt nach der Entnahme Fr. 25'000.00.

Konto Soll	Konto Haben	Betrag	Geschäftsfall
2940.00	9900.4894.00	100'000.00	Entnahme aus finanzpolitischer Reserve

4.3.3 Entnahme mit Budgetierung

Die Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve kann budgetiert werden. Der budgetierte Betrag darf nicht höher sein als der Bestand der Reserve und darf nur der Deckung eines Aufwandüberschusses dienen. Die Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve wird in der Erfolgsrechnung im ausserordentlichen Ergebnis budgetiert.

Konto Haben	Geschäftsfall
9900.4894.xx	Entnahme aus finanzpolitischer Reserve

Im Sinne der qualitativen und quantitativen Bindung ist die budgetierte Entnahme grundsätzlich im vorgesehen Umfang in der Jahresrechnung zu vollziehen.

Resultiert durch die Entnahme ein Ertragsüberschuss in der Jahresrechnung, ist die Entnahme bis zur Erreichung eines ausgeglichenen Ergebnisses zu vermindern, da die Reserve ausschliesslich zur Deckung von Aufwandüberschüssen vorgesehen ist.

Reicht die budgetierte Entnahme nicht aus, um den Aufwandüberschuss zu decken, kann die Gemeindeversammlung eine weitere Entnahme aus der Reserve im Umfang des verbleibenden Aufwandüberschusses beschliessen.

Praxisbeispiele

Die Gemeindeversammlung hat mit dem Budget 2019 erstmals eine Einlage in die finanzpolitische Reserve von Fr. 125'000.00 beschlossen und die Einlage in der Jahresrechnung 2019 vollzogen.

Konto Soll	Konto Haben	Betrag	Geschäftsfall
9900.3894.00	2940.00	125'000.00	Einlage in finanzpolitische Reserve

Geschäftsfall 1

Im Budget 2020 wird eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve in der Höhe von Fr. 120'000.00 budgetiert. Vor der Verbuchung der Entnahme aus der Reserve weist die Jahresrechnung einen Aufwandüberschuss von Fr. 100'000.00. Zur Deckung des Überschusses dürfen Fr. 100'000.00 aus der Reserve entnommen werden. Die Rechnung schliesst ausgeglichen ab. Die finanzpolitische Reserve beträgt nach der Entnahme Fr. 25'000.00.

Konto Soll	Konto Haben	Betrag	Geschäftsfall
2940.00	9900.4894.00	100'000.00	Entnahme aus finanzpolitischer Reserve

Geschäftsfall 2

Im Budget 2020 wird eine Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve in der Höhe von Fr. 80'000.00 budgetiert. Vor der Verbuchung der Entnahme aus der Reserve weist die Jahresrechnung einen Aufwandüberschuss von Fr. 100'000.00. Zur Deckung des Überschusses werden Fr. 80'000.00 (gemäss Budget) aus der Reserve entnommen. An der Gemeindeversammlung genehmigen die Stimmberechtigten eine weitere Entnahme von Fr. 20'000.00. Die Rechnung schliesst ausgeglichen ab. Die finanzpolitische Reserve beträgt nach der Entnahme Fr. 25'000.00.

Konto Soll	Konto Haben	Betrag	Geschäftsfall
2940.00	9900.4894.00	80'000.00	Entnahme aus finanzpolitischer Reserve (gemäss Budget)
2940.00	9900.4894.00	20'000.00	Entnahme aus finanzpolitischer Reserve (gemäss Gemeindeversammlung Rechnungsabnahme)