

Ausgaben und Anlagen

Kreditrecht und Finanzkompetenzen

Finanzreglement

Ausgaben und Anlagen

Die Begriffsbestimmungen der grundlegenden Fachtermini der öffentlichen Rechnungslegung ermöglichen eine Abgrenzung und Bestimmung der finanziellen Zuständigkeiten zwischen der Exekutive und der Legislative des Gemeinwesens.

1. Ausgabe (Art. 3 Abs. 1 Bst. c GFHG)

Die Ausgabe ist eine Bindung von Mitteln des Finanzvermögens, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen.

Diese Definition ist weiter und allgemeiner gefasst als diejenige unter HRM2: sie umfasst sowohl einen in der Erfolgsrechnung verbuchten Aufwand als auch eine Ausgabe, die in der Investitionsrechnung zu verbuchen ist.

Die Definition sieht ausserdem vor, dass eine Ausgabe durch die Legislative beschlossen werden muss:

- a) durch einen allgemeinen Beschluss für alle Aufwände (und Erträge) der Erfolgsrechnung
Beispiel: jährliche Ausgabe von 250'000 Franken für die Löhne der Gemeindeverwaltung
- b) durch einen besonderen Beschluss für Ausgaben (und Einnahmen) der Investitionsrechnung
Beispiel: Investitionsausgabe von 300'000 Franken für die Installation eines Lifts im Gebäude der Gemeindeverwaltung

Für diesen zweiten Punkt gilt der Vorbehalt der Zuständigkeitsgrenze, die im Finanzreglement festgelegt ist (siehe Abschnitt C. *Finanzkompetenz für Ausgaben*). Über diesen Schwellenwert hinaus ist die Gemeindeexekutive zuständig, die Ausgabe zu tätigen.

1.1. Neue Ausgabe (Art. 3 Abs. 1 Bst. f GFHG)

Eine Ausgabe gilt als neu, wenn die Gemeinde über eine gewisse Handlungsfreiheit in Bezug auf den Betrag, den Zeitpunkt oder einen anderen wesentlichen Aspekt der Verpflichtung verfügt.

Eine neue Ausgabe kann einmalig sein, wie zum Beispiel ein Kredit für eine Investition. Eine neue Ausgabe kann periodisch anfallen wie zum Beispiel der kommunale Anteil an einem neu gebildeten Schulkreis.

1.2. Gebundene Ausgabe (Art. 3 Abs. 1 Bst. g GFHG)

Die Ausgabe ist dann gebunden, wenn sie vom Gesetz vorgeschrieben ist oder die Gemeinde über keinen Handlungsspielraum beim Betrag, bei der Verpflichtung oder bei einem anderen wesentlichen Aspekt verfügt.

Die Legislative verfügt über keinerlei Zuständigkeit, um eine solche Ausgabe im Budget zu bewahren oder sie daraus zu streichen.

Beispiel: Beitrag der Gemeinde an den Aufwand des Gemeindeverbands für die Krippe les P'tits Loups

2. Einnahme (Art. 3 Abs. 1 Bst. d GFHG)

Die Einnahme ist das Gegenstück zur Ausgabe und bezeichnet eine Zahlung Dritter, die das Finanzvermögen des Gemeinwesens vermehrt.

Beispiel: Zahlen der Steuern durch die Steuerzahler einer Gemeinde

3. Anlage (Art. 3 Abs. 1 Bst. e GFHG)

Die Anlage ist eine ertragsorientierte Zuordnung flüssiger Mittel.

Da die Anlage ausschliesslich das Finanzvermögen betrifft, untersteht sie der Finanzverwaltung des Gemeinwesens und fällt somit in die Zuständigkeit des Exekutivorgans.

Beispiel: Kauf von 100 börsenkotierten Aktien mit einem Nennwert von 100 Franken für insgesamt 10'000 Franken

Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt sieht jedoch eine Reihe von Ausnahmen vor. Bestimmte Vorfälle sind, obwohl sie ein Gut des Finanzvermögens betreffen, Ausgaben gleichgestellt und fallen somit in die Zuständigkeit der Legislative. Vorbehalten bleibt ausserdem der Schwellenwert der Finanzkompetenz, der im Finanzreglement festgelegt ist.

Artikel 3 GFHV führt folgende Ausnahmen auf:

Art. 3 Ausgaben (Art. 3 Abs. 1 Bst. c GFHG)

Folgende Vorfälle sind Ausgaben gleichgestellt, auch wenn sie ein Gut des Finanzvermögens betreffen:

- a) die Gewährung von Darlehen;
- b) Bürgschaftsverpflichtungen und andere Sicherheitsleistungen;
- c) die Beteiligung an juristischen Personen des Privatrechts mit Ausnahme von Anlagen des Finanzvermögens;
- d) Rechtsgeschäfte über Eigentum und beschränkte dingliche Rechte an Grundstücken;
- e) Anlagen in Immobilien;
- f) die Entwidmung von Verwaltungsvermögen;
- g) der ausnahmsweise Verzicht auf Einnahmen.

Beispiele: - Gewährung eines Darlehens von 100'000 Franken an ein in der Gemeinde ansässiges Immobilienunternehmen mit einer Laufzeit von 10 Jahren
- Kauf von Bauland von einer Privatperson für 500'000 Franken

Kreditformen

Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt führt im Detail die verschiedenen Formen von Krediten aus, die die Investitionsrechnung und/oder Erfolgsrechnung betreffen können.

Artikel 24 GFHG gibt zunächst eine allgemeine Begriffsbestimmung des Kredits im Sinne einer Ermächtigung des Exekutivorgans, für einen bestimmten Zweck bis zu einem festgelegten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

Die Bestimmungen der Artikel 25 bis 37 GFHG definieren dann die Eigenheiten der verschiedenen Kreditformen sowie die anwendbaren Vorschriften.

4. *Verpflichtungskredit (Art. 25 GFHG)*

Der Verpflichtungskredit ist eine Ermächtigung, eine einmalige oder wiederkehrende neue Ausgabe für einen bestimmten Zweck vorzunehmen, deren Betrag die im Finanzreglement der Gemeinde festgelegte Grenze übersteigt. Der Verpflichtungskredit betrifft nur im Investitionsbudget vorgesehene Ausgaben.

Artikel 20 GFHV führt die Informationselemente näher aus, die die Botschaft zum Verpflichtungskreditbegehren mindestens enthalten muss, sodass das Legislativorgan in voller Sachkenntnis entscheiden kann.

Der Verpflichtungskredit kann in Form eines Projektierungskredits, eines Objektkredits oder eines Rahmenkredits gewährt werden.

4.1. *Projektierungskredit (Art. 26 GFHG)*

Der Projektierungskredit ist ein Verpflichtungskredit für die Abklärung der Tragweite und der finanziellen Auswirkungen umfangreicher zukünftiger Vorhaben.

Beispiel: Kreditbegehren von 100'000 Franken für die Standortprüfung und eine Studie zum Bau eines Schul- und Sportzentrums

4.2. *Objektkredit (Art. 27 GFHG)*

Ein Objektkredit ist ein Verpflichtungskredit für ein Einzelvorhaben, der zu einer Ausgabe bis zum bewilligten Betrag ermächtigt.

Beispiel: Kreditbegehren von 3'000'000 Franken für den Bau einer neuen Schule

4.3. *Rahmenkredit (Art. 28 GFHG)*

Ein Rahmenkredit ist ein Verpflichtungskredit, der für mehrere Einzelvorhaben, die in einem Programm zusammengefasst sind und einen objektiven Zusammenhang aufweisen, zu einer Ausgabe bis zum bewilligten Betrag ermächtigt.

Beispiel: Begehren um einen Rahmenkredit von 2'500'000 Franken für Strassenarbeiten
Die Gemeindeexekutive verfügt über die Kompetenz, gemäss den Prioritäten und der Dringlichkeit über die Leitung der auszuführenden Arbeiten zu entscheiden. Ihre Zuständigkeit beschränkt sich auf den von der Legislative festgelegten Betrag.

4.4. *Abrechnung, Überschreitung und Verfall von Krediten*

Trotz sorgfältiger Schätzung können Verpflichtungskredite eine Preisstandsklausel enthalten, welche die Risiken in Zusammenhang mit der Kostenentwicklung berücksichtigt (Art. 29 GFHG).

Zu jedem Verpflichtungskredit muss eine Schlussabrechnung erstellt werden, die der Legislative zur Information unterbreitet wird, sobald das Vorhaben abgeschlossen ist. Ein Verpflichtungskredit verfällt, wenn mit der Umsetzung des Vorhabens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Abstimmung nicht begonnen wurde, es sei denn, es liegt ein Rechtsstreit vor (Art. 31 GFHG).

4.5. *Zusatzkredit (Art. 33 GFHG)*

Ein Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Verpflichtungskredits. Zeigt sich, dass der Verpflichtungskredit überschritten wird, so muss die Exekutive ohne Verzug einen Zusatzkredit beantragen.

Das Finanzreglement legt den Schwellenwert für die Finanzkompetenz des Exekutivorgans für jede Überschreitung von Zusatzkrediten vor. Der Schwellenwert wird als Prozentsatz des ursprünglichen Verpflichtungskredits und in Franken festgelegt.

5. *Budgetkredit und Nachtragskredit*

5.1. *Budgetkredit (Art. 34 GFHG)*

Ein Budgetkredit ermächtigt die Exekutive, die Jahresrechnung für einen bestimmten Zweck bis zum im Budget festgelegten Betrag zu belasten. Im Gegensatz zum Verpflichtungskredit ist der Budgetkredit sowohl für Ausgaben, die sich über mehrere Jahre erstrecken können (Investitionsprojekt) als auch für eine laufende und jährliche Ausgabe, die im Erfolgsbudget vorgesehen ist, erforderlich.

- Beispiele:
- a) Erfolgsbudget
Jährliche Stromkosten für das Gebäude des Bauamts
 - b) Investitionsbudget
Ausgabe von 150'000 Franken für die im nächsten Jahr vorgesehenen Strassenarbeiten

5.2. *Nachtragskredit (Art. 35 GFHG)*

Ein Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredits. Wenn sich zeigt, dass der Budgetkredit nicht ausreicht, muss er ohne Verzug und wenn möglich, bevor die Ausgabe getätigt wird, beantragt werden. Er ist Gegenstand eines Beschlusses der Legislative, wobei der im Finanzreglement vorgesehene Schwellenwert für die Finanzkompetenz vorbehalten bleibt.

5.3. *Überschreitung und Verfall*

Erträgt ein Aufwand oder eine Ausgabe ohne nachteilige Folgen für die Gemeinde keinen Aufschub oder handelt es sich um eine gebundene Ausgabe, so kann die Exekutive eine Kreditüberschreitung beschliessen (Art. 36 Abs. 1 GFHG).

Kreditüberschreitungen sind ferner zulässig, wenn im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Erträge und Einnahmen gegenüberstehen (Art. 36 Abs. 2 GFHG).

Der Gemeinderat erstellt eine begründete Liste aller Geschäfte, deren Überschreitung die im Finanzreglement der Gemeinde festgelegten Grenzen übersteigen, und unterbreitet diese spätestens beim Vorlegen der Rechnung der Legislative zur Genehmigung (Art. 36 Abs. 3 GFHG).

Nicht beanspruchte Budget- und Nachtragskredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres (Art. 37 GFHG).

Finanzkompetenz für Ausgaben Finanzreglement

Das GFHG verpflichtet die Gemeinwesen zur Erstellung eines Finanzreglements, in dem die Legislative bestimmte Finanzvorschriften festlegt. Einige Bestimmungen sind zwar freiwillig (Schwellenwert für interne Verrechnung und Rechnungsabgrenzungen), für folgende Elemente sieht die Gesetzgebung aber die Festlegung von Schwellenwerten vor:

- Aktivierungsgrenze für Investitionen (Art. 42 GFHG und Art. 22 GFHV)
- Finanzkompetenz des Exekutivorgans (Art. 67 Abs. 2 GFHG) für:
 - eine neue Ausgabe (Art. 33 GFHV)

- einen Zusatzkredit (Art. 33 GFHG und Art. 33 GFHV)
- einen Nachtragskredit (Art. 35 GFHG und Art. 33 GFHV)

Sind im Finanzreglement keine solchen Schwellenwerte festgelegt, gelten die Schwellenwerte im Anhang zur GFHV (Art. A1-2, A1-3 und A1-4 Anhang 1 GFHV).

In Gemeinden, die über einen Generalrat verfügen, ist im Finanzreglement ausserdem festzulegen, ab welchem Betrag zu einer neuen Ausgabe das Referendum ergriffen werden kann. Es besteht somit auf Gemeindeebene kein obligatorisches Finanzreferendum, die Gemeinden können dies jedoch in ihrem Finanzreglement vorsehen.

Das Amt für Gemeinden legt dieser Weisung im Anhang ein Muster-Finanzreglement bei, das auch auf der Website veröffentlicht wird.

Normen zur internen Verrechnung

Interne Verrechnungen sind Gutschriften und Belastungen zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten des Gemeinwesens und werden vorgenommen, soweit sie für die Aufwand- und Ertragsermittlung oder für die wirtschaftliche Leistungserfüllung wesentlich sind (Art. 51 GFHG).

Da aber nun alle Aufwände von Anfang an auf die verschiedenen betroffenen Kapitel und Funktionen aufgeschlüsselt werden müssen, wird nicht mehr auf die interne Verrechnung zurückgegriffen. Denn in diesem Fall wird der Betrag nicht zentralisiert erfasst.

Sollte ein Aufwand nicht von vornherein klar zugeteilt werden, sieht die GFHV interne Verrechnungen für alle Aufgaben vor, die mit einer Spezialfinanzierung verbunden sind.

Für die übrigen Aufgaben kann das Finanzreglement der Gemeinde gemäss dem Wesentlichkeitsgrundsatz die Schwelle festlegen, ab der eine interne Verrechnung vorgenommen werden muss (Art. 26 GFHV). Da es sich um eine freiwillige Bestimmung handelt, müssen, wenn im Finanzreglement kein Schwellenwert festgelegt ist, alle internen Verrechnungen vorgenommen werden.

Das SRS-CSPCP hat 2019 eine ergänzende Erläuterung zu den Fachempfehlungen HRM2 veröffentlicht:

<https://www.srs-csppc.ch/de/auslegungen-zu-den-fachempfehlungen-n17992>

→ *Fachempfehlung 03 Kontenrahmen und funktionale Gliederung* → *Interne Verrechnungen*