

# Finanzielle Steuerung und Herausforderungen der Gemeinde

## 1. Einleitung

Nachfolgend wird ein Überblick zur finanziellen Steuerung und Herausforderungen der Gemeinde vermittelt. Es werden folgende Aspekte behandelt:

- In welcher "Verfassung" präsentieren sich die Gemeindefinanzen heute?
- Welche Instrumente stehen zur Steuerung der Gemeinde zur Verfügung? Wie ist der Finanzhaushalt einer Gemeinde geordnet?
- Welche Zuständigkeiten bestehen bei der finanziellen Steuerung der Gemeinden?
- Welches sind die Herausforderungen? Nach welchen Grundsätzen richtet sich eine erfolgreiche Finanzsteuerung?
- Ausblick: Welche Projekte stehen an?

## 2. Finanzlage und Rahmenbedingungen

### 2.1 Verschuldung im Kanton und in den Einwohnergemeinden

Die Entwicklung der Nettoschulden des Kantons und jenen der Einwohnergemeinden im 10-Jahresvergleich zeigt folgendes Bild:

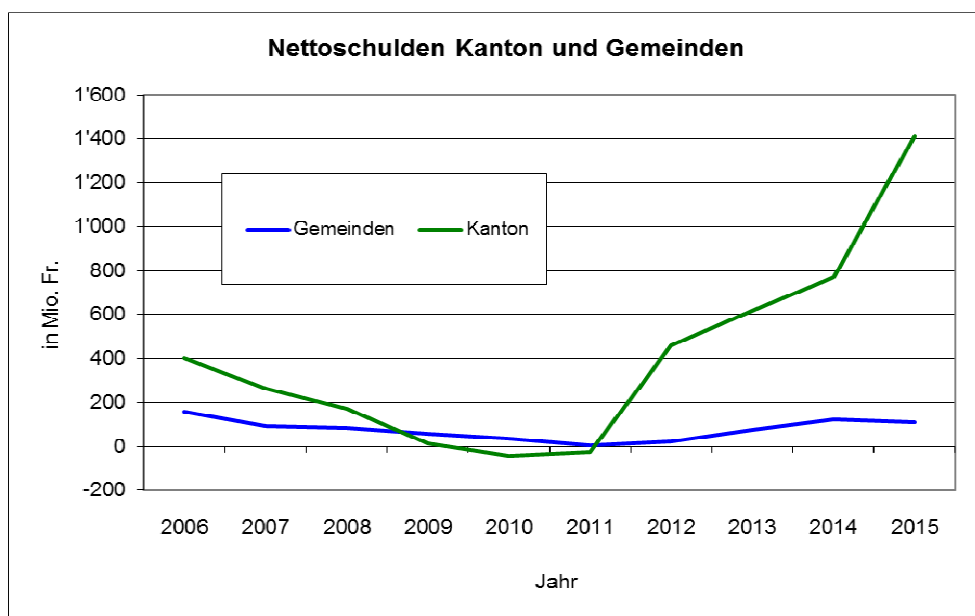


Abbildung 1 – Nettoverschuldung Kanton und Einwohnergemeinden

Die Nettoschulden (Bruttoschulden minus Finanzvermögen) des Kantons stiegen wegen der Ausfinanzierung der Pensionskasse für die Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung und der Lehrerschaft der Volksschule deutlich auf über 1,4 Mrd. Franken. Die Nettoschuld beläuft sich auf 5'260 Franken pro Einwohner/in.

Bei den Einwohnergemeinden beliefen sich die Nettoschulden im Jahr 2006 insgesamt auf 157 Mio. Franken, also auf tiefem Niveau. Diese Situation hat sich bis heute nicht wesentlich verändert (2015: rund 109 Mio. Franken).

## 2.2 Finanzlage Einwohnergemeinden

Die Finanzlage der solothurnischen Einwohnergemeinden kann als gesund und robust bezeichnet werden: Der Selbstfinanzierungsgrad hat sich auch im letzten Berichtsjahr wieder erhöht. Der durchschnittliche Gesamtabschreibungssatz auf dem Verwaltungsvermögen liegt bei hohen 17,8% (Vorjahr: 15,4%). Der Selbstfinanzierungsgrad basierte im Jahr 2015 auf tieferen Nettoinvestitionen von 478 Franken pro Einwohner/in (Vorjahr: 658 Franken).

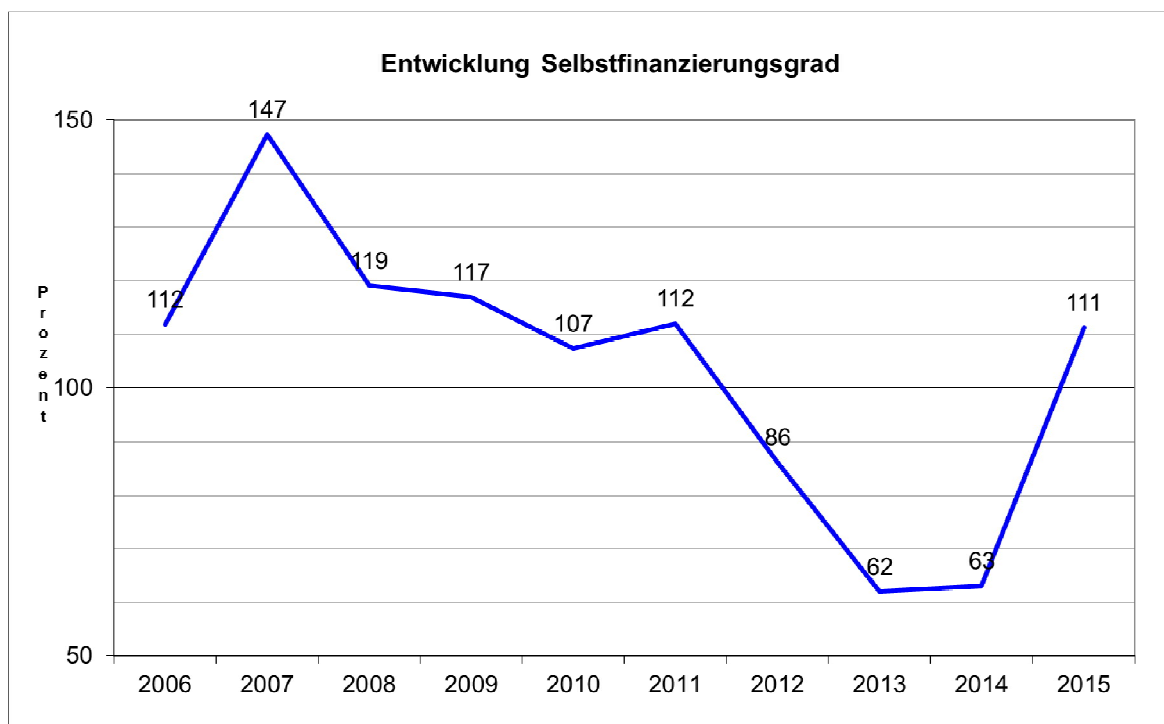


Abbildung 2 – Selbstfinanzierungsgrad

Die Nettoschuld 2015 pro Kopf beläuft sich im Jahr 2015 auf rund 400 Franken. Keine Einwohnergemeinde wies im Jahr 2015 eine Nettoverschuldung pro Einwohner von über 5'000 Franken (Vorjahr: 2). Einen Bilanzfehlbetrag trugen im Jahr 2015 acht Einwohnergemeinden vor (Vorjahr: 12).

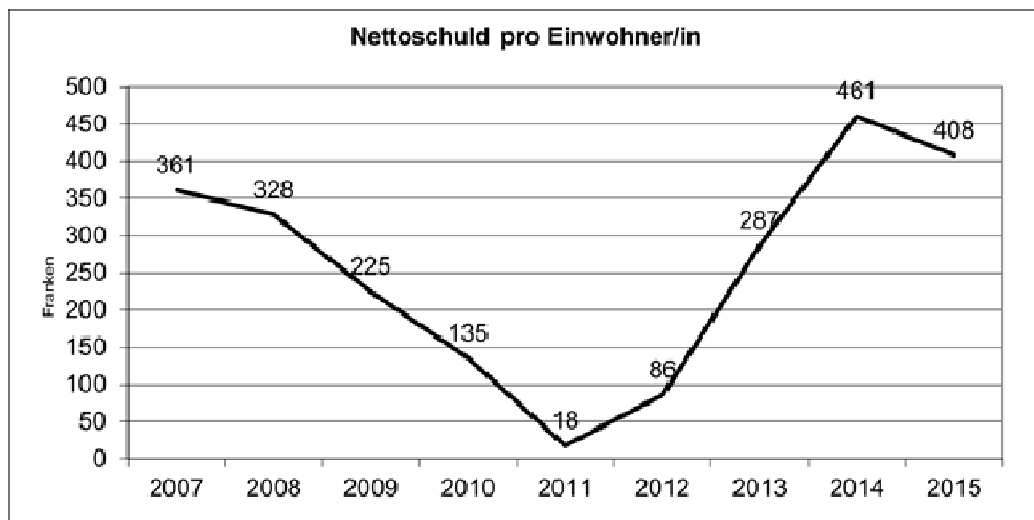


Abbildung 3 – Nettoschuld

## 2.3 Steuerbezüge

### 2.3.1 Einwohnergemeinden

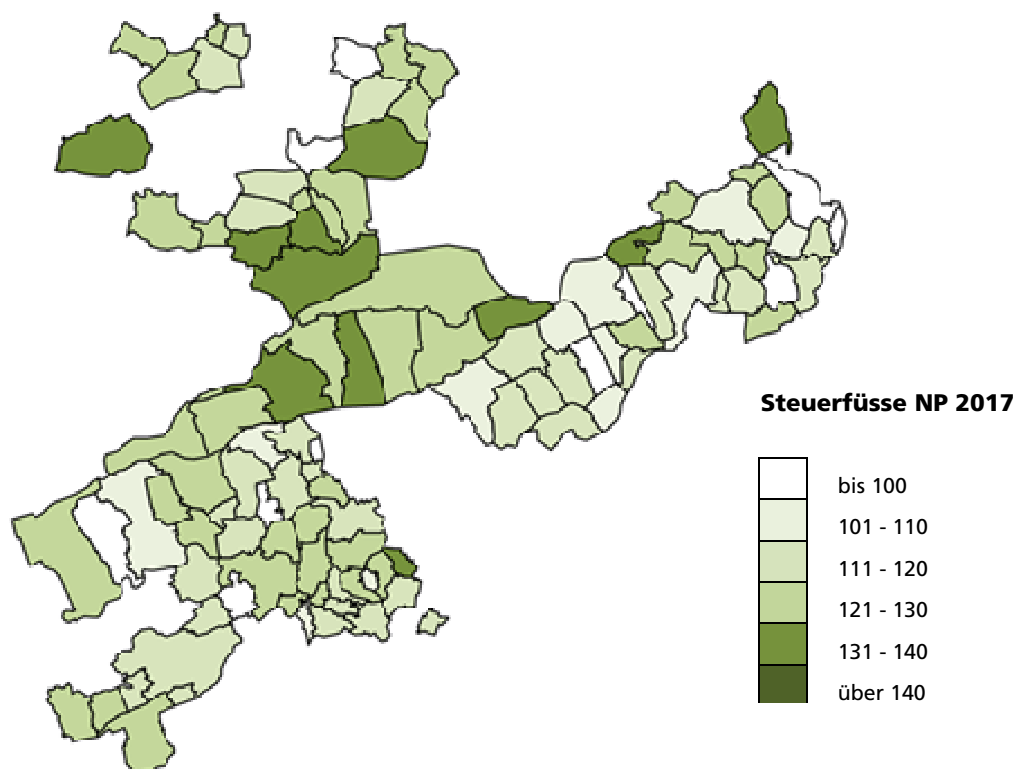


Abbildung 4 – Steuerfüsse 2017 der Einwohnergemeinden

Im Jahr 2017 beläuft sich der durchschnittliche Steuerfuss für natürliche Personen auf 118,7% (Vorjahr: 119,4%). In 42 Gemeinden (Vorjahr: 44 Gemeinden) liegt der Bezug

unter diesem Durchschnittswert, in 67 Gemeinden (Vorjahr: 65 Gemeinden) darüber.  
Der am häufigsten bezogene Wert liegt bei 115% und 125% (je 12 Gemeinden).

Den tiefsten Steuerfuss (65%) weisen die Gemeinden Kammersrohr und Feldbrunnen-St. Niklaus aus, den höchsten (140%) die Gemeinde Holderbank (SO). Die Abweichung zwischen dem tiefsten und dem höchsten Steuerfuss beträgt 75 Prozentpunkte gegenüber 90 Prozentpunkte im Vorjahr.

### 2.3.2 Kirchengemeinden

Bei den Steuerfüssen der Kirchengemeinden des Jahres 2017 zeigt sich folgendes Bild: Der durchschnittliche Steuerfuss der römisch-katholischen Kirchengemeinden beläuft sich im Jahr 2017 auf 18,26%. Im Vorjahr lag er mit 18,33% leicht höher. Jener der evangelisch-reformierten Kirchengemeinden liegt mit 15,72% unter dem Wert des Vorjahres (15,76%). Bei den christkatholischen Kirchengemeinden liegt gegenüber dem Vorjahr eine leichte Steigerung auf 19,85% vor (Vorjahr 19,09%).

### 2.3.3 Bürgergemeinden

In den 90er Jahren erhoben noch drei Bürgergemeinden Bürgersteuern. Seither erheben im Kanton Solothurn keine Bürgergemeinden solche Steuern.

## 2.4 Rahmenbedingungen

Welches sind die spezifischen Rahmenbedingungen nach Gemeindetyp, welche die finanzielle Steuerung der Gemeinde beeinflussen?

### 2.4.1 Einwohnergemeinden

- **Strukturen:** Eine finanzielle Schieflage (z.B. hohe Verschuldung) wirkt sich bei bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden stärker (geringeres finanzielles Potential) aus als bei grösseren Gemeinden: 39 Gemeinden oder 36% der Einwohnergemeinden verzeichnen einen Einwohnerbestand unter 1'000 Einwohner (Stand 2015). Ein gutes Viertel der Gemeinden (30 Gemeinden, 28%) verfügen über einen Bestand von 1'000 bis 1'999 Einwohnern. Weitere 27 Gemeinden zählen 2'000 bis 4'999 Einwohner. Nur 13 Gemeinden registrieren 5'000 Einwohner oder mehr Einwohner/innen<sup>1</sup>.
- **Finanzausgleich:** Die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen zu einem "erschwinglichen Preis" oder anders gesagt zu einem "erschwinglichen Steuerfuss" stellt die zentrale Zielsetzung des Finanzausgleichs dar. Dieses Instrument wurde im Jahr 2016 komplett reformiert (NFA SO). Damit erfüllt der Finanzausgleich einen wichtigen Beitrag für den Zusammenhalt des regional vielfältigen Kantons. Andererseits stiftet das Ausgleichssystem auch volkswirtschaftlichen Nutzen, indem Randgebiete für die Bevölkerung und die Wirtschaft attraktiv bleiben. In diesem Sinne ist auch das beachtliche, finanzielle Engagement des Kantons im neuen Finanz- und Lastenausgleich einzuordnen.

---

<sup>1</sup> Amt für Gemeinden, Statistik Gemeindefinanzen

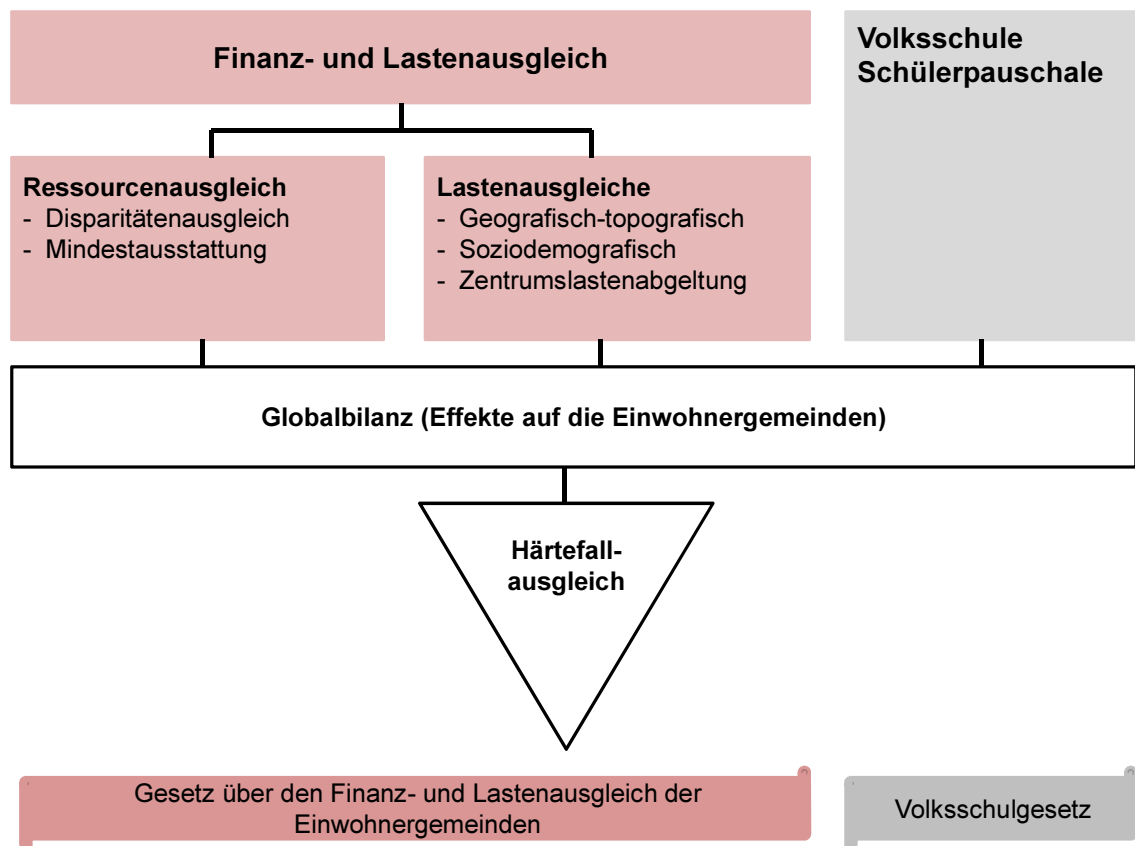


Abbildung 5 – Finanz- und Lastenausgleich im Einführungsjahr 2016 (Darstellung inkl. Finanzierung mit Schülerpauschalen in der Volksschule)

- Aktuell (2017) kommen rund 62 Mio. Franken über den Finanz- und Lastenausgleich (ohne Schülerpauschalen) zum Ausgleich. Von den ressourcenstarken Gemeinden werden rund 24 Mio. Franken als Abgaben entrichtet. Der Kantonsbeitrag beträgt 38,5 Mio. Franken.
- Bei 48 Gemeinden (44% von total 109 Gemeinden) beträgt die Entlastungswirkung aus dem FILA aktuell mehr als 10%. Im Gegenzug liegen 3 Gemeinden bei einer Belastung von mehr als 10%
- **Regionalisierung:** Regionalisierung heisst, die Gemeinde bleibt politisch eigenständig, tut sich aber für eine bestimmte Aufgabenerfüllung zusammen mit anderen Gemeinden. In den Bereichen Bevölkerungsschutz (Regionale Zivilschutzorganisationen RZSO) und Sozialwesen (Sozialregionen) besteht heute eine flächendeckende Regionalisierung. Auch der Bereich Schulwesen (Oberstufe Volksschule) und Feuerwehr ist überwiegend unter mehreren Gemeinden gemeinsam organisiert. Das Hauptmotiv für solche Kooperationen liegt bei der Sicherung einer effizienten Erbringung von öffentlichen Aufgaben. Die finanzielle Führung der Gemeinde wird durch die Regionalisierung anspruchsvoller. Stichworte dazu sind: Erhöhte Fremdsteuerung durch die Vertragsgemeinschaft, Kostenverteiler, Konsolidierung.

## 2.4.2 Bürgergemeinden

- **Kernbereiche:** Die Aufgaben der Bürgergemeinden konzentrieren sich in den Bereichen "Bürgerwesen" und "Forstwirtschaft", wobei der letztere Bereich regionalisiert ist (Forstbetriebsgemeinschaften). Sieben Bürgergemeinden betreiben zudem für ihre Einwohnergemeinden die Wasserversorgung (Spezialfinanzierung). Weiter sind diese Gemeinden verstärkt in der Führung von gewerblichen Betrieben wie Kiesgruben, Fernwärme mit Holz u.ä. tätig.
- **Kleiner Finanzausgleich:** Im Jahr 2000 wurde unter den Bürgergemeinden ein vereinfachtes Ausgleichssystem für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Waldwesen (§ 27 Waldgesetz) eingeführt. Das Eigenkapital wird einem Satz von 0,3% bis maximal 0,6% "belehnt". Dies ergibt bei einem Nettoeigenkapital von rund 300 Mio. Franken (2013) jährlich rund 1,3 Mio. Franken an Abgaben. Aus dem Total Abgaben wird ein Beitragssatz pro bewirtschaftete Waldfläche errechnet, welche als Gutschrift angerechnet wird. Dieser beläuft sich auf etwa 80 Franken bei rund 16'000 Hektar bewirtschafteter Waldfläche. Insgesamt kommen so netto je über 650'000 Franken jährlich als Beiträge respektive Abgaben zum Ausgleich.
- **Gewerbliches Risiko:** Bürgergemeinden führen oder beteiligen sich an solchen Betrieben an gewerblichen Betrieben wie Kiesgruben oder im Zusammenhang mit der Forstwirtschaft auch vermehrt an Wärmeverbundanlagen (Schnitzelfeuerungsanlagen). Die Investitionskosten dafür sind in der Regel hoch. Das Unternehmerisiko ist zu beachten (Absatzsicherung, Rendite uvm.).

## 2.4.3 Kirchgemeinden

- **Mitgliederbestand:** Die Angehörigen der römisch-katholischen Landeskirche bilden im Kanton Solothurn im Jahr 2016 mit 33,3% oder 90'895 Personen die grösste Konfessionsgemeinschaft. Der Anteil der evangelisch-reformierten Konfessionsangehörigen an der Gesamtbevölkerung beläuft auf 22,3% oder 60'402 Personen. Gering fällt mit 0,5% oder 1'247 Personen der Anteil der Angehörigen der christkatholischen Glaubensgemeinschaft aus. Der Anteil der Personen mit anderer Religionszugehörigkeit oder ohne Religionszugehörigkeit stieg auf 44,0% oder 118'981 Personen. Seit dem Jahr 2006 hat der Anteil um über 12 Prozentpunkte zugenommen (Anteil 2006 = 31,4%)<sup>2</sup>
- **Finanzausgleich:** Im Unterschied zum Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden, welcher mit Abgaben der finanzstarken Einwohnergemeinden und des Kantons finanziert wird, gelangt beim Finanzausgleich der Kirchgemeinden die Finanzausgleichssteuer der juristischen Personen (10% der Staatssteuer) zur Verteilung. Der Nettoertrag aus der Finanzausgleichssteuer wird pro Konfession nach den drei Kriterien (Konfessionsangehörigen, Finanzkraft und Kantonalkirchen) ausgerichtet. Im Jahr 2016 betrug dieses Aufkommen rund 13 Mio. Franken.

---

<sup>2</sup> Kanton Solothurn in Zahlen 2017, Seite 8

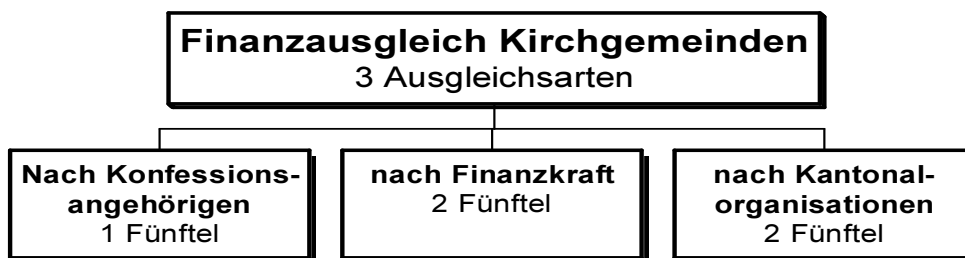


Abbildung 6 – Die 3 Gefässe des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden

Der Finanzausgleich der Kirchgemeinden wird aktuell analog der Logik des Finanz- und Lastenausgleichs der Einwohnergemeinden reformiert. Die gesetzgeberischen Arbeiten sind im vollen Gang. Die Einführung ist für das Jahr 2020 vorgesehen.

- **Liegenschaftsunterhalt:** Die Kirchgemeinden verfügen über Liegenschaften wie Kirchen, Pfarr-, Kirchgemeindehäuser/Pfarreiheime, welche teilweise dem Denkmalschutz unterstehen. Dieses Verwaltungsvermögen belief sich im Jahr 2014 auf einen Buchwert von 25,91 Mio. Franken<sup>3</sup>. Der Liegenschaftsunterhalt und Sanierungsbedarf dieser Bauten darf nicht unterschätzt werden.

### 3. Instrumente zur Steuerung des Finanzhaushaltes

Welche Instrumente stehen zur Steuerung der Gemeindefinanzen zur Verfügung?  
Nachfolgend ein Überblick zu den Instrumenten im öffentlichen Finanzhaushalt:

#### 3.1 Das öffentliche Rechnungslegungsmodell

Die solothurnischen Gemeinden verfügen über ein Rechnungswesen, das den Vergleich mit dem privatwirtschaftlichen Standard "Finanzbuchhaltung" gut standhält: Das Prinzip der doppelten Buchhaltung, das Führen von Vermögens- und Kapitalbeständen in einer Bilanz, der Ausweis des finanziellen Erfolgs in der Erfolgsrechnung (Laufenden Rechnung) oder die Verbuchung der Investitionen in einer separaten Teilrechnung sind zu einem festen Bestandteil der Rechnungsführung in unseren Gemeinden geworden.

Bei den Einwohnergemeinden und angegliederten Zweckverbänden wurde im letzten Jahr das neue Rechnungslegungsmodell "HRM2" eingeführt. Es ist vorgesehen, in den kommenden Jahren auch die Bürger- und Kirchgemeinden auf HRM2 umzustellen.

HRM2 führt zu einer stärkeren Angleichung an private Rechnungslegungsgepflogenheiten: Neben dem neuen Abschreibungsregime und den neuen Bewertungsprinzipien kommen Instrumente wie der gestufte Erfolgsausweis, die Geldflussrechnung oder eine erweiterte Berichterstattung im Anhang zur Anwendung. Andererseits werden Eigenheiten der öffentlichen Rechnungslegung wie die Offenlegung von Investitionen im Rahmen der Investitionsrechnung oder die Gliederung nach öffentlichen Aufgaben (Funktionale Gliederung) beibehalten.

#### Vorteile:

<sup>3</sup> Amt für Gemeinden, Erhebung aus Finanzausgleich 2015

für die Gemeindemitglieder:

- die einheitliche Darstellung des Budgets/Voranschlages und der Jahresrechnung;
- die Gliederung des Aufwandes und des Ertrages nach Aufgabenbereichen wie Bildung, Verkehr, Finanzen und Steuern;
- der transparente Ausweis des Rechnungsergebnisses.

für die Behörden und die Gemeindeverwaltung:

- ein zeitgemässes Instrumentarium zur finanziellen Steuerung
- die Grundlage für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung;
- die Beurteilung der finanziellen Lage mit Kennzahlen.

Die Gemeinderechnung gliedert sich in folgende Bereiche: Die Bilanz (Bestandesrechnung), die Erfolgsrechnung (Laufende Rechnung), die Investitionsrechnung, die Geldflussrechnung und der Anhang.

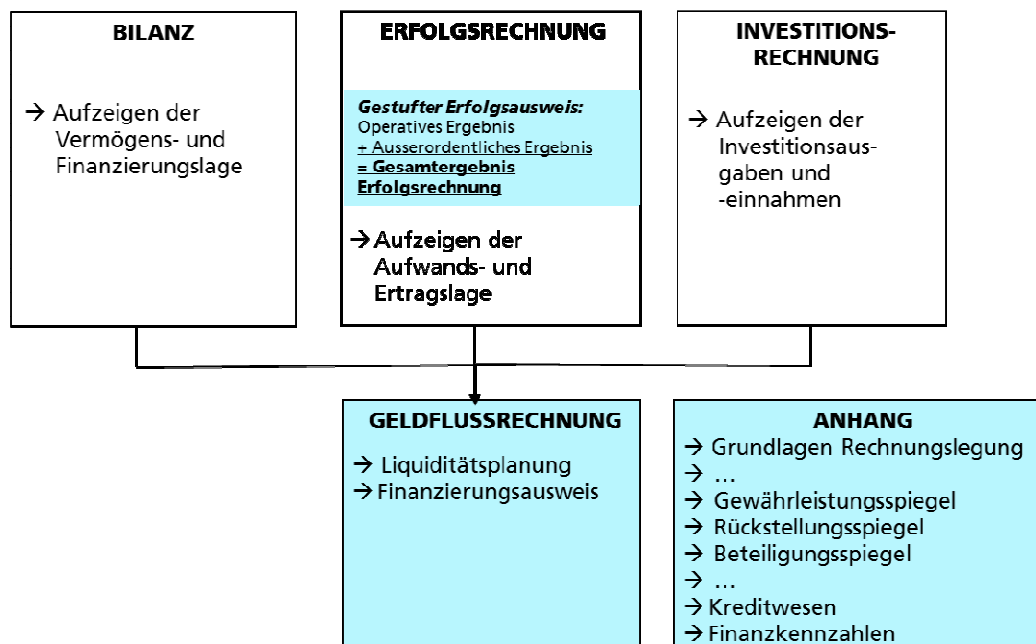


Abbildung 7 - Rechnungslegungsmodell

Die Jahresrechnung ist bis 30. Juni nach Rechnungsabschluss der Gemeindeversammlung vorzulegen (§ 157, Abs.3 GG).

- **Spezialfinanzierungen** sind in der Gemeinderechnung separat geführte Aufgabenbereiche wie z.B. die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, das Elektrizitätswerk oder das Forstwesen (Bürgerrechnung) mit eigenen Rechnungskreisen.
- HRM2 führt zu einer neuen Abschreibungspraxis. So wird der bisherige generelle Abschreibungssatz von 8 Prozent auf dem Restbuchwert durch lineare **Abschreibungen auf der Nutzungsdauer** der jeweiligen Anlageobjekte abgelöst. Damit die linearen Abschreibungen berechnet werden können und um die Anlageobjekte



nach Nutzungsdauer ordentlich zu führen, braucht es eine Anlagenbuchhaltung. Die lineare Abschreibungsmethode bezweckt jährlich gleich hohe Abschreibungsbeträge über die gesamte Nutzungsdauer. Somit fällt die Abschreibungsbelastung unmittelbar nach der Investition geringer aus, als dies im Vergleich zur bisherigen Abschreibungsmethode der Fall war. Dafür steigt der Abschreibungsbedarf im Vergleich zu HRM1 gegen Ende der Nutzungsdauer wesentlich.

- Als **Vorfinanzierungen** werden Reserven bezeichnet, die für künftige Investitionen gebildet werden können. Die Bildung solcher Reserven ist von der Gemeindeversammlung separat zu genehmigen.
- Aus der **Investitionsrechnung** wird der Investitionsbedarf einer Gemeinde abgeleitet. Es gilt in Projekte des Pflicht-, Entwicklungs- und Wunschbedarfs zu unterscheiden. Nach Abzug der Drittbeiträge (z.B. Subventionen) von den Bruttoausgaben für Investitionen resultieren die Nettoinvestitionen. Diese sind über die Selbstfinanzierung zu decken. Ein allfälliger Finanzierungsfehlbetrag ist über die Aufnahme von Fremdgeldern zu finanzieren.

### 3.2 Haushaltsgrundsätze

Es gilt folgende wesentliche Grundsätze der Haushaltsführung zu unterscheiden:

1. **Gesetzmässigkeit:** Die Ausgaben bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (§§ 136, 141, 142 Gemeindegesetz, GG).
2. **Haushaltgleichgewicht:** Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen (§ 144 GG).
3. **Sparsamkeit:** Die Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen und in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen (§ 136 GG).
4. **Wirtschaftlichkeit:** Bei der Ausführung eines Vorhabens ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigere Lösung darstellt (§ 136 GG).
5. **Verursacherfinanzierung:** Die Nutzniesser/innen besonderer Leistungen haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen.

### 3.3 Planungsinstrumente

#### 3.3.1 Finanzplanung

Mit der Finanzplanung erfolgt die Steuerung der Gemeindefinanzen über mehrere Jahre (idealerweise über 5 Jahre). Neben den Rahmenbedingungen wie der Entwicklung der Bevölkerung, der Teuerung der Steuerzuwächse oder der Abschreibungsregel sind die Investitionen für die nächsten Jahre zu bestimmen. Innerhalb dieses Investitionsplans gilt es bei den Investitionsvorhaben zwischen Pflicht- und Wunschbedarf zu unterscheiden. Die Folgekosten dieser Investitionen sind in der Prognose der Erfolgsrechnung

| Prognose der Erfolgsrechnung 3-stufig gesamt |              |              |              |              |              |              |              |  | Tabelle A4  |
|----------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--|-------------|
| Aufwand                                      |              |              |              |              |              |              |              |  |             |
| Alle Beträge in Tausend CHF                  |              |              |              |              |              |              |              |  |             |
| Jahr                                         | Rechnung     | Budget       | Prognose     |              |              |              |              |  | Bemerkungen |
|                                              | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         |  |             |
| 30 Personalaufwand                           | 2'796        | 2'790        | 2'804        | 2'818        | 2'832        | 2'860        | 2'889        |  |             |
| 31 Sach- und übriger Betriebsaufwand         | 1'448        | 1'530        | 1'586        | 1'544        | 1'558        | 1'573        | 1'588        |  |             |
| 33 Abschreibungen Verwaltungsvermögen        | 589          | 506          | 558          | 639          | 685          | 734          | 737          |  |             |
| 35 Einlagen in Fonds und SF                  | 235          | 170          | 300          | 259          | 223          | 240          | 241          |  |             |
| 36 Transferaufwand                           | 3'650        | 3'367        | 3'384        | 3'401        | 3'435        | 3'469        | 3'504        |  |             |
| 39 Interne Verrechnungen                     | 371          | 360          | 362          | 364          | 367          | 371          | 375          |  |             |
| <b>Total betrieblicher Aufwand</b>           | <b>9'089</b> | <b>8'723</b> | <b>8'995</b> | <b>9'023</b> | <b>9'100</b> | <b>9'248</b> | <b>9'333</b> |  |             |
| 40 Fiskalertrag                              | 5'536        | 5'753        | 5'858        | 6'005        | 6'265        | 6'276        | 6'337        |  |             |
| 41 Regalien und Konzessionen                 | 32           | 32           | 32           | 32           | 32           | 33           | 33           |  |             |
| 42 Entgelte                                  | 763          | 769          | 792          | 792          | 792          | 810          | 810          |  |             |
| 43 Verschiedene Erträge                      | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            |  |             |
| 45 Entnahmen aus Fonds und SF                | 111          | 93           | 102          | 127          | 214          | 173          | 180          |  |             |
| 46 Transferertrag                            | 1'670        | 1'635        | 1'626        | 1'612        | 1'594        | 1'605        | 1'618        |  |             |
| 49 Interne Verrechnungen                     | 371          | 360          | 362          | 364          | 367          | 371          | 375          |  |             |
| Einmalige, nicht zuweisbare Erträge          | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            |  |             |
| <b>Total betrieblicher Ertrag</b>            | <b>8'483</b> | <b>8'642</b> | <b>8'771</b> | <b>8'931</b> | <b>9'264</b> | <b>9'268</b> | <b>9'352</b> |  |             |
| <b>Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit</b>  | <b>-606</b>  | <b>-81</b>   | <b>-223</b>  | <b>-92</b>   | <b>164</b>   | <b>20</b>    | <b>19</b>    |  |             |

Abbildung 8 – Auszug Finanzplanung Erfolgsrechnung

ersichtlich, welche neben dem Ergebnis auch die Finanzierung aufzeigt. Schliesslich informiert die Planbilanz über die Entwicklung der Vermögens- und Kapitalsituation (Fremd- und Eigenkapital). Nach § 138 GG haben die solothurnischen Gemeinden jährlich einen Finanzplan zu beschliessen.

### 3.3.2 Budget (Voranschlag)

Mit dem Budget wird die finanzielle Steuerung der Gemeinde über ein Kalenderjahr festgelegt. Das Gemeindegesetz schreibt die Beschlussfassung durch die Gemeinde bis Ende eines Kalenderjahres vor (§ 139 GG). Der Aufbau des Budgets richtet sich nach den Vorgaben zum Rechnungslegungsmodell und hat die Vergleichbarkeit mit der Jahresrechnung sicherzustellen. Die Ausgabenkredite sind in ihrer Höhe und ihrem Zweck verbindlich. Neben den Verpflichtungskrediten, welche über das Kalenderjahr hinaus Gültigkeit haben, werden sogenannte Budgetkredite (Ausgaben der Erfolgsrechnung) beschlossen, welche Ende Jahr verfallen. Mit dem Budget ist der Steuerfuss für die folgenden 12 Monate festzulegen.

## Erfolgsrechnung

| Einzelkonten nach Funktionen |                                                       | Budget 2017 |                         | Budget 2016 |                         | Jahresrechnung 2015 |                        |
|------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|-------------------------|---------------------|------------------------|
|                              |                                                       | Aufwand     | Ertrag                  | Aufwand     | Ertrag                  | Aufwand             | Ertrag                 |
| 0                            | Allgemeine Verwaltung<br>Nettoergebnis                | 250'000.00  | 10'000.00<br>240'000.00 | 250'000.00  | 12'000.00<br>238'000.00 | 242'000.00          | 9'000.00<br>233'000.00 |
| 01                           | Legislative und Exekutive<br>Nettoergebnis            | 110'000.00  | 2'000.00<br>108'000.00  | 110'000.00  | 2'000.00<br>108'000.00  | 108'000.00          | 1'500.00<br>106'500.00 |
| 011                          | Legislative (Ebene je nach Bedarf)<br>Nettoergebnis   | 0.00        | 0.00<br>0.00            | 0.00        | 0.00<br>0.00            | 0.00                | 0.00<br>0.00           |
| 0110                         | Legislative<br>Nettoergebnis                          | 96'500.00   | 1'500.00<br>95'000.00   | 96'500.00   | 1'500.00<br>95'000.00   | 94'880.00           | 1'600.00<br>93'280.00  |
| 3000.01                      | Löhne, Tag- und Sitzungsgelder für Behörden und Komm. | 5'000.00    |                         | 5'000.00    |                         | 4'850.00            |                        |
| 3000.02                      | Tag- und Sitzungsgelder                               | 3'000.00    |                         | 3'000.00    |                         | 3'120.00            |                        |
| 3050.00                      | AG-Beiträge AHV, IV, EO, ALV, Verwaltungskosten       | 600.00      |                         | 600.00      |                         | 660.00              |                        |
| 3053.00                      | AG-Beiträge an Unfall- und Personalversicherungen     | 500.00      |                         | 500.00      |                         | 480.00              |                        |
| 3090.00                      | Aus- und Weiterbildung der Behördenmitglieder         | 3'500.00    |                         | 3'500.00    |                         | 3'200.00            |                        |
| 3099.00                      | Übriger Personalaufwand                               | 6'800.00    |                         | 6'800.00    |                         | 9'900.00            |                        |
| 3102.00                      | Drucksachen, Publikationen                            | 4'500.00    |                         | 4'500.00    |                         | 5'600.00            |                        |
| 3110.00                      | Anschaffung Büromaschinen und -geräte                 | 6'000.00    |                         | 6'000.00    |                         | 5'540.00            |                        |
| 3119.00                      | Anschaffung von übrigen nicht aktivierbaren Anlagen   | 0.00        |                         | 0.00        |                         | 250.00              |                        |
| 3130.01                      | Allgemeine Verwaltungskosten                          | 11'000.00   |                         | 11'000.00   |                         | 10'880.00           |                        |
| 3130.02                      | Buchprüfungskosten                                    | 1'500.00    |                         | 1'500.00    |                         | 1'500.00            |                        |
| 3132.00                      | Honorare externe Berater, Gutachter, Fachexperten     | 2'500.00    |                         | 2'500.00    |                         | 2'500.00            |                        |
| 3150.00                      | Unterhalt Büromaschinen und -geräte                   | 15'000.00   |                         | 15'000.00   |                         | 15'200.00           |                        |
| 3159.00                      | Unterhalt übrige mobile Anlagen                       | 18'000.00   |                         | 18'000.00   |                         | 16'000.00           |                        |
| 3160.00                      | Miete und Pacht Liegenschaften                        | 9'000.00    |                         | 9'000.00    |                         | 9'000.00            |                        |
| 3161.00                      | Mieten, Benützungskosten Mobilien                     | 7'000.00    |                         | 7'000.00    |                         | 8'200.00            |                        |
| 3170.00                      | Reisekosten und Spesen                                | 2'600.00    |                         | 2'600.00    |                         | 0.00                |                        |
| 4260.00                      | Rückerstattungen und Kostenbeteiligungen Dritter      |             | 1'500.00                |             | 1'500.00                |                     | 1'600.00               |

Abbildung 9 – Auszug Budget

### 3.4 Kennzahlen und Zahlenvergleiche

Zur Beurteilung der Finanz- und Vermögenslage einer Gemeinde kommt den Finanzkennzahlen eine wichtige Bedeutung zu. Solche Kennzahlen stellen verdichtete Informationen über die finanzielle Lage der Gemeinde dar.

Mit den Finanzkennzahlen ist es möglich:

- Die finanzielle Lage und Entwicklung einer Gemeinde zu beurteilen;
- Wichtige Informationen zur Finanzpolitik zu gewinnen;
- Vergleiche mit anderen Gemeinden anzustellen;
- Korrekturmassnahmen in die Wege zu leiten;
- Finanzpolitische Zielsetzungen festzulegen;
- Die Wirkung von finanzpolitischen Massnahmen festzustellen.

Heute wird ein Kennzahlensystem von verschiedenen Kennzahlen bereitgestellt. Je nach Kennzahl ist die Aussage bezüglich Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung oder Finanzierung zu unterscheiden. Die wichtigsten Kennzahlen:

| Finanzkennzahl                            |           | Steuerung nach Finanzrechnung |                 |                      |              |
|-------------------------------------------|-----------|-------------------------------|-----------------|----------------------|--------------|
|                                           | Priorität | Bilanz                        | Erfolgsrechnung | Investitionsrechnung | Finanzierung |
| 1) Nettoverschuldungsquotient (gewichtet) | 1         | x                             | x               |                      |              |
| 2) Selbstfinanzierungsgrad                | 1         |                               | x               | x                    | x            |
| 3) Eigenkapital in % Fiskalertrag         | 1         | x                             | x               |                      |              |
| 4) Eigenkapitaldeckungsgrad               | 1         | x                             | x               |                      |              |
| 5) Zinsbelastungsanteil                   | 1         |                               | x               |                      |              |

Als weitere Hilfe zur finanziellen Steuerung dient der Gemeindevergleich: Es geht darum, sich mit gleichartigen Gemeinden (Gemeinden gleicher Grösse und gleicher Typologie wie Stadt-, Agglomerations- oder Landgemeinde) zu vergleichen. Ziel eines solchen Vergleichs ist eine sogenannte Messlatte ("Benchmark") zu erhalten, um seine Leistungserbringung objektiver beurteilen zu können. Im Vordergrund solcher Vergleich stehen Zahlenvergleich pro Aufgabenbereich (Ausgaben/Kopf) oder Kennzahlenvergleiche (z.B. Nettoschuld, Steuerquote u.a.).

Neben schriftlichen Publikationen steht interessierten Kreisen ein Gemeindefinanzinformationssystem auf dem Internet unter dem Link [www.gefin.so.ch](http://www.gefin.so.ch) zur Verfügung (aktuell nur für Einwohnergemeinden).

## 4. Zuständigkeiten

Die Verantwortlichkeit für die Steuerung der Finanzen tragen die Organe Gemeinderat, Kommissionen sowie in der Verwaltung insbesondere die Finanzverwaltung. Das Amt für Gemeinden nimmt eine beratende Rolle wahr.

Die Finanzaufsicht (Revision) obliegt dagegen dem Rechnungsprüfungsorgan, dem Gemeinderat und der Gemeindeversammlung. Die entsprechende Aufsicht nimmt im Kanton das Amt für Gemeinden wahr.

Welches sind nun die jeweiligen Zuständigkeiten in der Gemeinde?

### 4.1 Gemeindeversammlung

Die Gemeindeversammlung übt die Oberaufsicht über die Verwaltung aus. Als Instrument stehen ihr rechtsetzende Reglemente sowie das Budget und die Jahresrechnung zur Verfügung. Die Gemeindeversammlung respektive das Gemeindeparlament (ausserordentliche Gemeindeorganisation) beschliesst die Jahresrechnung.

## 4.2 Rechnungsprüfungskommission

Die Rechnungsprüfungskommission (RPK) ist eine selbständige Kommission. Die RPK vertritt als Kontrollorgan die Interessen der Einwohnerschaft gegenüber den Behörden und der Verwaltung und ist daher unabhängig. Die Stellung der RPK ist vergleichbar mit der Rolle der Revisionsstelle bei Aktiengesellschaften. Eine aussenstehende Revisionsstelle kann zur Mitwirkung in der Rechnungsprüfung beigezogen werden oder anstelle der Rechnungsprüfungskommission eingesetzt werden.

Das mit der Rechnungsprüfung betraute Organ prüft die Jahresrechnung und die Buchführung der Gemeinde gemäss Vorgaben des Rechnungsmodells und setzt zu diesem Zweck Zwischenrevisionen, Schwerpunktprüfungen bzw. bei Vorliegen des Rechnungsabschlusses eine Hauptrevision an. Sie erstattet schriftlich Bericht und beantragt, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung zu beschliessen oder zurückzuweisen sei.

Nach den neuen Bestimmungen des Gemeindegesetzes ist mindestens ein Sitz mit einer befähigten Person (§ 103 Abs. 1 GG) zu besetzen. Dabei werden je nach Höhe des Aufwands der laufenden Rechnung oder bei Beizug einer externen Kontrollstelle unterschiedliche Anforderungen bei der Befähigung der leitenden Person der Rechnungsprüfung verlangt.

## 4.3 Gemeinderat

Der Gemeinderat nimmt die finanzpolitische Steuerung der Gemeinde wahr, nicht zuletzt da eine Vielzahl der Geschäfte der Zustimmung dieses Gremiums bedarf. Der Gemeinderat kommt als Exekutive eine wichtige Führungsaufgabe bei der finanziellen Steuerung der Gemeinde zu. Im Rahmen der Beratungen zum Finanzplan und idealerweise auf der Grundlage eines Legislaturplans legt der Gemeinderat die langfristigen (strategischen) Zielsetzungen zur Finanzpolitik der Gemeinde fest. Die Berichterstattung über die finanzielle Zielerreichung durch die Finanzverwaltung sollte periodisch erfolgen. Sofern die finanzpolitischen Ziele nicht erreicht werden oder die Verschuldung überdurchschnittlich ansteigt oder ein Bilanzfehlbetrag aufgebaut wird, hat der Gemeinderat Gegenmassnahmen zu ergreifen.

Der Gemeinderat nimmt zum Bericht und Antrag des mit der Rechnungsprüfung betrauten Organs Stellung und verabschiedet die Rechnung zu Handen der Gemeindeversammlung.

## 4.4 Verwaltung, Finanzverwaltung

Das operative Geschäft für die finanzielle Steuerung obliegt der Finanzverwaltung. Sie hat den Finanzhaushalt zu führen, das Vermögen zweckmässig zu verwalten sowie insbesondere die Erstellung und die Führung der Rechnung, des Voranschlags/Budgets und des Finanzplanes zu verantworten. Nach deren Erstellung obliegt der Finanzverwaltung die Überwachung der vom Gemeinderat vorgegebenen finanziellen Zielsetzungen sowie die Berichterstattung (Controlling).

#### **4.5 Finanzkommission**

Die Gemeinden haben die Möglichkeit im Sinne eines Beratungsorgans ein eigenes Gremium (Finanzkommission, Ausschuss) einzusetzen. Ein solches Organ hat sich mit den besonderen Finanzfragen der Gemeinde zu befassen (Ausgabenbeschlüsse und deren Auswirkungen), wirkt bei der Erstellung der Finanzplanung mit, beurteilt die finanzielle Lage und hat die finanziell tragbare Entwicklung der Gemeindefinanzen zu erheben. Zudem nimmt diese Kommission in der Regel zum Budget und zur Frage der Festsetzung des Steuerfusses Stellung.

#### **4.6 Amt für Gemeinden (AGEM)**

Das Amt für Gemeinden (AGEM) nimmt als kantonale Stelle die Finanzaufsicht wahr. Die Gemeinderechnungen und der Revisionsbericht sind jeweils bis 31. Juli des Folgejahres einzureichen. Das AGEM prüft die Gemeinderechnungen gemäss besonderem Prüfungsplan auf Einhaltung der gesetzlichen Erfordernisse. Mangelhaft erstellte Rechnungen werden vom AGEM nicht genehmigt.

## 5. Grundsätze einer erfolgreichen Finanzsteuerung

Welches sind nun die Grundsätze um eine Gemeinde solide und umsichtig zu steuern?  
Nachfolgend einige Grundsätze im Überblick:

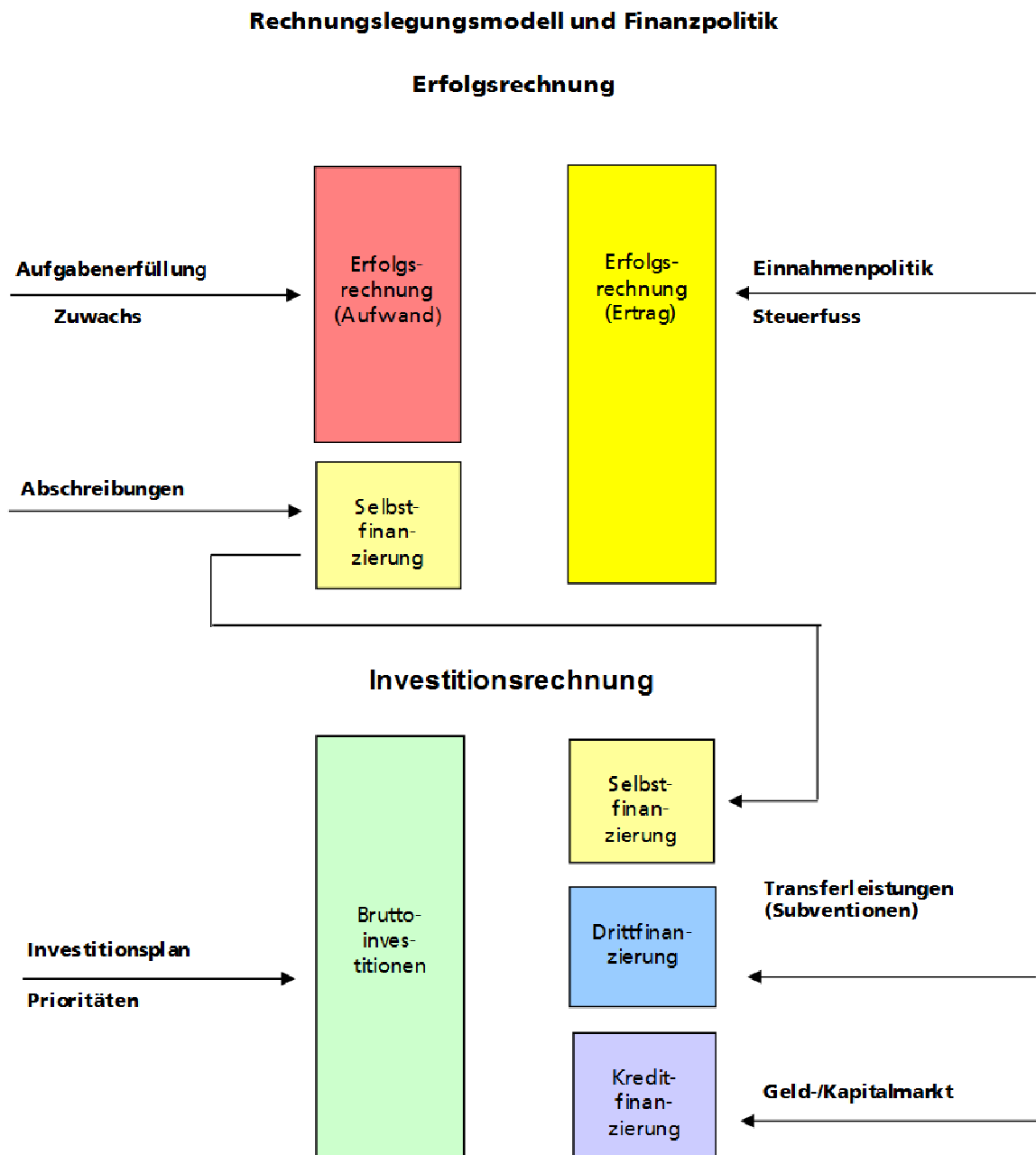


Abbildung 10 – Rechnungslegungsmodell und Finanzpolitik

Idealerweise enthält das Leitbild der Gemeinde auch finanzpolitische Zielsetzungen.  
Die Verankerung solcher Ziele hilft bei der entsprechenden Zielerreichung.

Nachfolgend wichtige Grundsätze zur erfolgreichen Steuerung der eigenen Gemeindefinanzen:

## Grundsatz 1

**Investitionen des Pflichtbedarfs realisieren,  
des Entwicklungsbedarfs priorisieren und  
des Wunschbedarfs meiden**

Investitionen sollen auf den Pflichtbedarf ausgerichtet werden. Investitionen des Pflichtbedarfs sind in der Regel Ausgaben für gesetzliche öffentliche Aufgaben. Investitionen des Entwicklungsbedarfs sind zu priorisieren. Jene des Wunschbedarfs nur dann zu realisieren, wenn die Aufwand-/Nutzenbetrachtung positiv ausfällt.

## Grundsatz 2

**Konsolidierungsphasen einplanen**

Nach einer Phase grösserer Investitionen sind - bei kleineren und mittleren Gemeinden respektive Kirch- und Bürgergemeinden - Konsolidierungsphasen angezeigt. In dieser Zeit ist die finanzielle Entwicklung hinsichtlich der Kapitalfolgekosten aufmerksam zu verfolgen. Das Augenmerk hat sich auf den Schuldenabbau zu richten.

## Grundsatz 3

**Folgekosten von neuen Aufgaben und Investitionen aufzeigen**

Bei Anträgen für neue Aufgaben sind gleichzeitig auch die finanziellen Auswirkungen aufzuzeigen. Bei neuen Aufgaben sind die wiederkehrenden Ausgaben und bei Investitionen sind die Kapitalfolgekosten (Zinsen und Abschreibungen) aufzuzeigen.

## Grundsatz 4

**Neuverschuldung mit Budget begrenzen**

Mit dem Instrument der Schuldenbremse ist das Anwachsen der Verschuldung mit dem Budget steuerbar: Immer dann, wenn die Nettoschuld im Verhältnis zum einfachen Staatssteueraufkommen (Gemeindesteueraufkommen zu 100%) über 150% ausmacht, ist im Budget ein Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80% zu erzielen. Gemeinden haben die Einhaltung der Schuldenbremse gegenüber dem Souverän zu deklarieren.



## Grundsatz 5

### **Keine Verschuldung durch Konsumausgaben**

Aufwände der Erfolgsrechnung, sogenannte Konsumausgaben sollen nicht über Fremdmittel finanziert werden. Solchen Ausgaben stehen – im Gegensatz zu den Investitionen – keinen Mehrwert über eine längere Nutzdauer dar. Konsumausgaben werden dann fremdfinanziert, wenn der Finanzierungsfehlbetrag höher ausfällt als das Total der Nettoinvestitionen. Der Grundsatz des Haushaltgleichgewichts besagt zudem, dass ein Bilanzfehlbetrag innerhalb von fünf Jahren abgebaut werden müssen.

## Grundsatz 6

### **Reservebildung vor Steuersenkung**

Steuerreduktionen sollten auf der Grundlage eines Finanzplans und erst dann ergriffen werden, wenn das freie Eigenkapital (Bilanzüberschuss) einen bestimmten Anteil des Steuerertrags ausmacht. Es gelten die Richtwerte der Kennzahl "Eigenkapital in % des Fiskalertrags" zu beachten.

## Grundsatz 7

### **Sparen und verzichten**

Sparen heisst nicht nur, mit den öffentlichen Mitteln sparsam umgehen, sondern auch auf Ausgaben verzichten. Es gilt Ballast abzuwerfen und sich auf die Kernaufgaben, d.h. auf die öffentlichen, gesetzlichen Aufgaben der Gemeinde zu konzentrieren. Anlässlich der Budgetberatungen sind sämtliche Ausgaben auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen. So kann die Steuerquote (Verhältnis Gemeindesteuer zum steuerbaren Einkommen NP/JP) in einer akzeptablen Belastung gehalten werden.

## Grundsatz 8

### **Gemeindevermögen bewirtschaften**

Das Gemeindevermögen gilt es zu bewirtschaften. Das heisst einerseits, dass Finanzvermögen wie Finanzanlagen oder Liegenschaften FV ertragsbringend anzulegen oder zu betreiben sind (§ 135 Gemeindegesetz). Andererseits bedeutet das aber auch, dass Steuerforderungen periodisch wertberichtigt werden und allfällige daraus resultierende Verlustscheine nach Zielvorgaben des Gemeinderats proaktiv bewirtschaftet werden.

## **Grundsatz 9**

### **Vom Besten lernen**

"Benchmarking" oder das Vergleichen mit dem Besten gehört im öffentlichen Sektor zu einem wichtigen Grundsatz der Führung. Dabei ist die Marke ("Benchmark" der anderen Gemeinde(n) als Orientierungsgrösse zu verstehen an der die eigene Position gemessen werden kann. Es gilt für Teilbereiche der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Feuerwehr, Schule, Wasserversorgung usw.) den jeweils Besten durch Quervergleiche zu ermitteln.

## **Grundsatz 10**

### **Finanzsteuerung mit Finanzplan und Kennzahlen**

Finanzsteuerung heisst jährliche Standortbestimmung der Gemeindefinanzen. Dazu gehört eine periodische Aufwand- und Ertragsanalyse, eine Soll-Ist-Analyse von Budget und Jahresrechnung und die Steuerung mit Hilfe von Finanzplan und Kennzahlen.

## **6. Ausblick**

Zwei Reformprojekte stehen bei den Bürger- und Kirchgemeinden in der neuen Legislaturperiode vor dem Entscheid zur Einführung. Nachfolgend die wichtigsten Aspekte der beiden Neuerungen:

## 6.1 Neuer Finanzausgleich Kirchen

### Reform in Kürze

| Was?                                | Beschreibung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielsetzung                         | Neugestaltung des Finanzausgleichs der Kirchgemeinden und Landeskirchen nach der Logik des neuen Finanz- und Lastenausgleichs bei den Einwohnergemeinden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Wesentliche Reformelemente          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reiner steuerkraftbasierter Ausgleich mit Mindestausstattung durch den Kanton (Finanzausgleichssteuer)</li> <li>• Bei Bedarf höhere finanzielle Solidarität unter den Kirchgemeinden</li> <li>• Anteiliger Sockelbeiträge aufgrund der Mitgliederzahlen der jeweiligen Landeskirchen</li> <li>• Zuweisung anteiliger Mittel aus dem Finanzausgleich an die drei Landeskirchen zur Erfüllung kantonaler und regionaler Aufgaben.</li> <li>• Pflicht zur normierten Rechenschaftsablage über die Mittelverwendung. Publikation einer öffentlichen Leistungsbilanz über die Leistungen der Landeskirchen zu Gunsten des Kantons.</li> </ul> |
| Stand heute                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juli 2017: Hauptstudie (Umsetzungskonzept) durch Regierungsrat beschlossen</li> <li>• Aktuell laufen die Arbeiten im Gesetzgebungsfahren</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Voraussichtlicher Einführungstermin | 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Weitere Informationen               | <a href="http://www.nfa-kirchen.so.ch">www.nfa-kirchen.so.ch</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## 6.2 Neues Rechnungslegungsmodell HRM2 Bürger- und Kirchgemeinden:

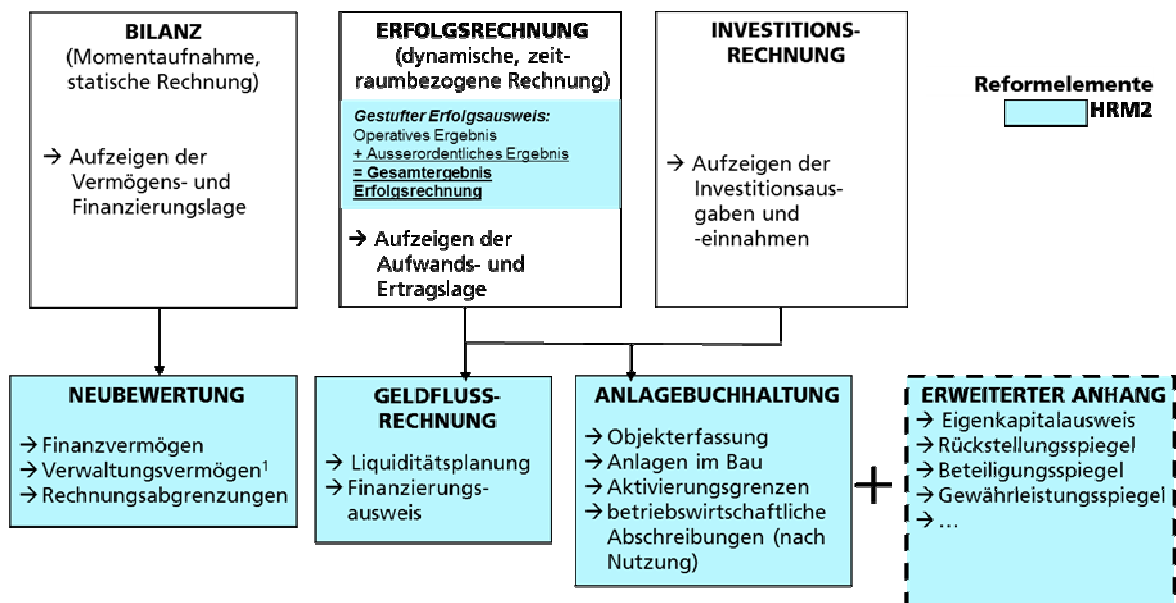


Abbildung 12 –Rechnungslegungsmodell HRM2 ab 2021 auch für Bürger- und Kirchgemeinden

## Reform in Kürze

| Was?                            | Beschreibung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielsetzung                     | Weiterentwicklung Rechnungsmodell HRM1 bei gleichzeitiger Orientierung an der privatrechtlichen Rechnungslegung nach den Empfehlungen der kantonalen Finanzdirektoren.                                                                                                                                                                                                   |
| Wesentliche Reformelemente HRM2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neuer Kontenplan und neue Begriffe</li> <li>• Bilanz, Erfolgs- und Investitionsrechnung</li> <li>• 3-stufiger Erfolgsausweis</li> <li>• (Geldflussrechnung)</li> <li>• Neubewertung Finanzvermögen</li> <li>• (Einführung Anlagenbuchhaltung)</li> <li>• Lineare Abschreibungen nach Nutzungsdauer</li> <li>• Anhang</li> </ul> |
| Stand heute                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In Planung</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Einführungstermin               | 2021 (inkl. angegliederte Zweckverbände)<br>Einwohnergemeinden haben bereits im Jahr 2016 umgestellt.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Weitere Informationen           | <a href="http://www.hrm2-gemeinden.so.ch">www.hrm2-gemeinden.so.ch</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |