

Kapitel 6

Budget, Finanzplan und Kreditrecht

siehe auch: Beispiele und Vorlage auf der Homepage (Downloads/Hilfsmittel)

16.01.2018 / Kapitel 6

Inhaltsverzeichnis

6	Budget, Finanzplan und Kreditrecht	2
6.1	Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden	2
6.2	Bestimmungen für Budget und Finanzplan	4
6.2.1	Budget	4
6.2.2	Finanzplan	4
6.2.3	Allgemeines zum Finanzplan / Praktische Tipps	5
6.3	Mindestanforderungen zu Budget und Finanzplan	8
6.3.1	Kurzfassung	8
6.3.2	Detailfassung des Budgets	9
6.4	Empfehlung zu Verpflichtungskrediten	9
6.5	Massnahmen zur Begrenzung der Verschuldung	9
6.6	Kreditrecht	10
6.6.1	Begriff und Inhalt	10
6.6.2	Ausgabenbewilligung	10
6.6.4	Gebundene Ausgaben	12
6.6.5	Verpflichtungskredit	12
6.6.5.1.	Objektkredit	12
6.6.5.2.	Projektierungskredit	12
6.6.5.3.	Zusatzkredit	13
6.6.6	Budgetkredit	13
6.6.6.1.	Nachtragskredit	13
6.6.7	Kreditüberschreitungen	13
6.6.8	Kreditverfall	13
6.6.9	Begriffserklärungen	14

16.01.2018 / Kapitel 6

6 Budget, Finanzplan und Kreditrecht

6.1 Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden

§ 11 Finanzplan

¹ Der Finanzplan ist von der Exekutive jährlich mindestens für die auf das Budget folgenden drei Jahre zu erstellen.

² Die Exekutive bringt den Finanzplan den Stimmberechtigten zur Kenntnis.

§ 12 Inhalt Finanzplan

¹ Der Finanzplan enthält mindestens:

- 1 die Rahmenbedingungen;
- 2 einen Überblick über Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung;
- 3 eine Übersicht über die Investitionen;
- 4 den voraussichtlichen Finanzbedarf;
- 5 eine Übersicht über die Entwicklung des Vermögens und der Schulden;
- 6 die Entwicklung der Finanzkennzahlen bezüglich Verschuldung, Eigenkapital und Selbstfinanzierung

§ 14 Budgetgliederung

¹ Das Budget wird nach der funktionalen Gliederung und falls gewünscht nach der institutionellen Gliederung strukturiert. Der Kontenrahmen richtet sich nach dem Kontenplan des HRM2 gemäss Handbuch zum Rechnungswesen für die Thurgauer Gemeinde.

§ 15 Budgetinhalt

¹ Das Budget enthält:

- 1 zu bewilligende Aufwände und erwartete Erträge in der Erfolgsrechnung
- 2 zu bewilligende Ausgaben und erwartete Einnahmen in der Investitionsrechnung

² Mit dem Budget sind die Stimmberechtigten über die Finanzierung und die wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Budget des laufenden Jahres und der Rechnung des Vorjahres zu informieren.

§ 16 Leistungsauftrag und Globalbudget

¹ Bei Verwaltungseinheiten, die nach dem Prinzip des Leistungsauftrags und des Globalbudgets geführt werden, sind die Aufgaben in der Regel in Produktgruppen oder Leistungen einzuteilen.

² Als massgebendes Budgetkredit wird der Saldo der Aufwände und Erträge als Globalbudget für die Verwaltungseinheit insgesamt festgelegt.

³ Die Aufwände und Erträge sowie die Ausgaben und Einnahmen sind nach Artengliederung finanzstatistisch zu erfassen.

⁴ Die Exekutive genehmigt die Leistungsaufträge in abschliessender Kompetenz, jedoch unter Vorbehalt der Globalkreditgenehmigung durch die Stimmberechtigten.

§ 25 Verpflichtungskredit

¹ Objektkredite sind in der Form des Verpflichtungskredits besonders zu beschliessen. Sie erstrecken sich in der Regel über mehrmals als ein Kalenderjahr.

² Der Objektkredit gibt die Ermächtigung, für ein Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen.

16.01.2018 / Kapitel 6

§ 31 Budgetkredit

¹ Mit dem Budgetkredit ermächtigt die Legislative die Exekutive, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

² Nicht beanspruchte Kredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres.

§ 27 Budgetierung

¹ Der Mittelbedarf aus Verpflichtungskrediten für das Kalenderjahr ist in das jeweilige Budget aufzunehmen.

§ 62 Termine

¹ Es gelten als letzte Termine:

1 Gemeindeabstimmungen über das Budget und die Festsetzung des Steuerfusses: Ende Dezember

2 Bereitstellung der Jahresrechnung für die Rechnungsprüfungskommission: Ende März;

3 Genehmigung der Jahresrechnung durch die Gemeinde: Ende Juni;

4 Bereitstellung der genehmigten Rechnung zu Händen kantonaler Stellen oder Bundesstellen: Ende Juli.

² Letzter Termin für die Gemeindeabstimmung für Gemeinden, welche nur eine Gemeindeversammlung zur Genehmigung der Jahresrechnung und Budget mit Festsetzung des Steuerfusses durchführen, ist Ende März. In diesem Fall dürfen bis zur Budgetgenehmigung nur gebundene Ausgaben getätigt werden.

³ Gemeinden, die traditionsgemäss ihre Budgetversammlung im Januar (zum Beispiel Bechtelistag) abhalten, können diese Tradition weiterführen und die Gemeindeabstimmung bis spätestens Ende Januar durchführen.

16.01.2018 / Kapitel 6

6.2 Bestimmungen für Budget und Finanzplan

Der Inhalt von Finanzplan und Budget geht aus dem vorangehenden Verordnungsauszug hervor. Im Rechnungswesen gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit.

6.2.1 Budget

Grundsätze

Die Budgetierung richtet sich nach den Grundsätzen der Jährlichkeit, der Spezifikation, der Vollständigkeit, der Vergleichbarkeit und der Bruttodarstellung. Es bedeuten:

- a. Jährlichkeit: das Budgetjahr entspricht dem Kalenderjahr;
- b. Spezifikation: Aufwand und Ertrag sowie Ausgaben und Einnahmen sind nach Verwaltungseinheiten, nach der Artengliederung des Kontenrahmens und, soweit sinnvoll, nach Massnahmen und Verwendungszweck zu unterteilen; für das Budget von Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget kann vom Grundsatz der Spezifikation abgewichen werden;
- c. Vollständigkeit: im Budget sind der zu erwartende Aufwand und Ertrag sowie alle Ausgaben und Einnahmen aufzuführen; von einer direkten Abrechnung über Rückstellungen, Spezialfinanzierungen oder Ähnliches ist abzusehen;
- d. Vergleichbarkeit: die Budgets der Gemeinden und der Verwaltungseinheiten sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein;
- e. Bruttodarstellung: Aufwand und Ertrag sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.

6.2.2 Finanzplan

Zweck

Der Finanzplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Der Finanzplan soll:

1. durch Früherkennung der Haushaltentwicklung Sachzwänge verhüten,
2. für Exekutive und Verwaltung ein Führungs- und Koordinationsinstrument sein und
3. für die Exekutive ein finanzpolitisches Orientierungsinstrument sein,

mit dem Ziel:

1. die Erfolgsrechnung auszugleichen,
2. den Steuerfuss angepasst festzusetzen,
3. eine angemessene Ausschöpfung der Gebühren zu erlangen und
4. die Investitionen zwischen Zwangs-, Entwicklungs- und Wunschbedarf zu unterscheiden.

16.01.2018 / Kapitel 6

Inhalt

Der Finanzplan soll in einem allgemeinen einleitenden Teil die finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten enthalten. Dazu gehören etwa Angaben zur Bevölkerungsentwicklung, zur Teuerung, usw. Zu den Hauptaufgaben der Gemeinden sowie zu den einzelnen Aufgabengebieten sollen je strategische Ziele und deren Umsetzung sowie die sich daraus ergebende voraussichtliche Entwicklung der Leistungen angeführt werden. Diese wichtigen politischen Bereiche sollen dann finanziell in der Kalkulation des Planaufwands und -Ertrags sowie der Planinvestitionen konkretisiert werden. Aus dem Finanzplan lässt sich auch die voraussichtliche Entwicklung des Finanzierungsbedarfs des Haushalts eruieren. Die Finanzierungsmöglichkeiten dieses Bedarfs sind aufzuzeigen. Daraus lassen sich unter anderem auch wichtige Schlüsse in Bezug auf die zukünftige Beanspruchung des Kapitalmarkts eruieren. Schliesslich soll die Entwicklung des Finanzhaushalts auch anhand der Finanzkennzahlen aufgezeigt werden. Die Tragbarkeit der Entwicklung des Finanzhaushalts ist dabei besonders zu würdigen. Verschlechterungen dieser Masszahlen können ein Rating des Gemeinwesens negativ beeinflussen.

6.2.3 Allgemeines zum Finanzplan / Praktische Tipps

Ein öffentliches Gemeinwesen kann nicht ohne greifende Führungsinstrumente effizient geführt werden. Unter Führungsinstrumenten verstehen wir verschiedene Grundlagen, die den Verantwortlichen als Basis für ihre Entscheidungsfindung dienen. Dabei zeichnen sich verschiedene Führungsinstrumente durch ihre vorerst nichtfinanziellen Aspekte aus. Sie bilden jedoch wesentliche Grundlagen der Finanzplanung. Solche Grundlagen sind zum Beispiel:

Stadt- oder Gemeindeleitbilder; Legislaturziele; Nutzungs-, Raum- und Verkehrsplanungen; Übersicht in Bezug auf das finanzrelevante übergeordnete Recht (gebundener Aufwand, gebundene Ausgaben); Auflistung zukünftiger Investitionen und ausserordentlicher Ausgaben.

Die meisten dieser Zielsetzungen haben jedoch Einfluss auf den Finanzhaushalt der öffentlichen Gemeinwesen. Deshalb ist der Finanzplan ein unerlässliches Mittel zur Führung der Gemeinden.

Das oberste Ziel eines Finanzplanes besteht darin, den Empfängern die finanzielle Entwicklung eines Gemeinwesens in transparenter und konzentrierter Form darzustellen. Wichtig ist dabei, dass die politischen Zielsetzungen sowie die wirtschaftliche Ausgangslage vollständig im Plan berücksichtigt werden. Um als Entscheidungsgrundlage dienen zu können, ist der Finanzplan rollend den neuen Gegebenheiten anzupassen. Durch seine rechtliche Unverbindlichkeit nimmt er keine Entscheidungen vorweg. Hingegen dient er der Entscheidungsvorbereitung, indem die längerfristigen finanziellen Konsequenzen als Ganzes aufgezeigt werden. Deshalb ist die Finanzplanung unverzichtbar.

Anforderungen an den Finanzplan

Die Finanzplanung muss alle Aufgabenbereiche, Projekte und Rechnungen vollständig erfassen. Sie darf nicht einzelne Bereiche (z.B. Spezialfinanzierung) ausschliessen. Die Details sind so zu erfassen, dass der Vollzug und die Kontrolle in Budget und Rechnung möglich sind. Das Planungssystem muss aber auch so flexibel sein, dass Änderungen aufgrund externer Einflüsse wie abweichende Teuerungs- oder Zinsentwicklungen leicht geänderten Rahmenbedingungen angepasst werden können. Wenn die Finanzplanung nicht zum Instrument der Reaktion, sondern der gestaltenden Aktion werden soll, muss sie Vorgebete für die jährliche Budgetierung bereitstellen und überprüfbare Planungsgrundlagen für Einzelentscheidungen liefern.

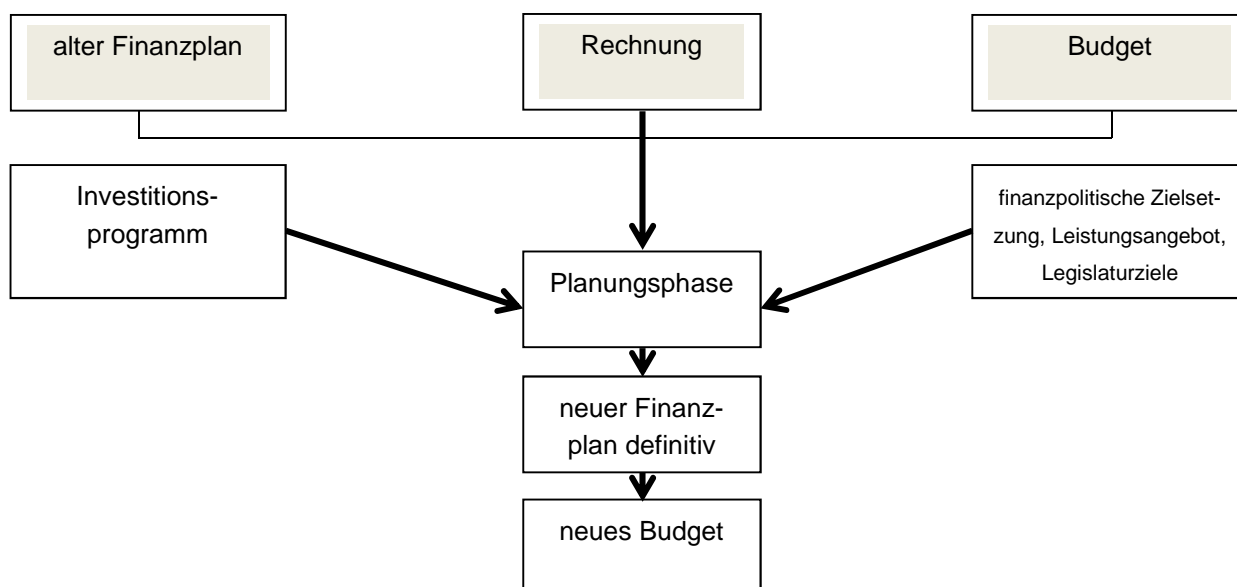
16.01.2018 / Kapitel 6

Daraus ergeben sich Anforderungen an ein Finanzplanungsmodell:

1. **Vollständigkeit** (Erfassung aller Aufgabenbereiche, Projekte und Rechnungen, Berücksichtigung aller Faktoren).
2. **Detaillierung** (3-stufige Erfolgsrechnung mit 2-stelligen Sachgruppen (Arten))
3. **Flexibilität** (leichte Anpassbarkeit an wechselnde externe Einflüsse = rollende Finanzplanung)
4. **Überprüfbarkeit/Transparenz** (überprüfbare Plankonformität der Entscheidung, systematischer Aufbau, kein Zahlenfriedhof, verständlich, lesbar, logisch nachvollziehbar)
5. **angemessener Arbeitsaufwand** (Planung nicht bis auf Stufe Konto, sich auf das Wesentliche und Wichtige beschränken, klare Ziele setzen)
6. **aussagekräftig** (die Finanzplanung soll die Verantwortlichen dazu zwingen, die verfügbaren Mittel durch konkrete Zielsetzung, Setzen von Prioritäten und Prüfung verschiedener Varianten zielkonformer und rationeller einzusetzen).

Ablauf der Finanzplanung

Auf der Basis der Jahresrechnung und des aktuellen Budgets wird der Finanzplan überarbeitet. Wichtigste Aufgaben sind die Ausarbeitung und Überprüfung des Investitionsprogramms unter Einbezug der finanzpolitischen Zielsetzungen sowie des Legislaturprogramms, damit das neue Investitionsprogramm erstellt werden kann. Gleichzeitig findet eine Überprüfung der angebotenen Leistungen statt. Hierauf wird in der so genannten „Planungsphase“ die Realisierbarkeit unter Berücksichtigung aller Rahmenbedingungen überprüft und entsprechend angepasst. Investitionen und Leistungen werden ergänzt, ausgedünnt oder gar gestrichen. Es resultiert ein neuer Finanzplan. Dieser dient gleichzeitig als Basis für die Erstellung des neuen Budgets.



16.01.2018 / Kapitel 6

Finanzplanungsverfahren

Die Praxis hat gezeigt, dass mit den heutigen Hilfsmitteln (Excel-Tabellen, professionellen EDV-Programmen) eine Planung auf der Stufe aller Arten von Vorteil ist. Die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Plandaten mit der Jahresrechnung und dem Budget ist dadurch sichergestellt. Bei der Erhebung der Plandaten der Investitionsbedürfnisse liegt der Schwerpunkt auf dem Objekt. Für jedes Objekt sollten mittels Erhebungsbelege Details erhoben werden, welche Angaben zum Verpflichtungskredit, allfällige Beiträge Dritter, die geplanten Jahresbetreffnisse enthalten und nicht zuletzt die Folgekosten.

Auswertung

Der Finanzplan bildet für die Exekutive eine unabdingbare Entscheidungsgrundlage. Die Finanzplanung ist für sie eine strategische Arbeit. Es geht darum, die wichtigsten Schlüsse für das weitere Handeln zu ziehen und die Ergebnisse zu interpretieren. Die Exekutive muss aufzeigen, wie der Finanzhaushalt möglichst ausgeglichen gestaltet werden kann. Sie muss, falls dies nötig ist, Massnahmen zur Stabilisierung oder zur Verbesserung aufzeigen. Die Finanzplanung bekommt ihren Wert erst mit der seriösen Auswertung und den darauf abgestützten, politischen Entscheidungen.

Unter diesen Voraussetzungen dienen die Kennzahlen als wichtiges Führungsinstrument; mit ihnen ist es möglich,

- die finanzielle Lage und Entwicklung der Gemeinde zu beurteilen,
- Vergleiche mit dem Gemeindemittel oder mit anderen Gemeinden anzustellen,
- wichtige Informationen zur Finanzpolitik zu gewinnen,
- finanzpolitische Zielsetzungen festzulegen,
- die Wirkung von finanzpolitischen Massnahmen festzustellen,
- Korrekturmassnahmen in die Wege zu leiten.

Präsentation der Finanzplan-Ergebnisse

Von Bürgern darf nicht erwartet werden, dass sie sich in die umfangreichen und technischen Arbeiten der Finanzplanung einarbeiten. Dem muss die Behörde Rechnung tragen, indem sie in möglichst knapper Form die wichtigsten Ergebnisse erläutert.

Oberstes Prinzip bei der Vorstellung des Finanzplanes ist also eine möglichst übersichtliche und aussagekräftige Darstellung der Hauptergebnisse. Grafische Darstellungen sind verständlicher als umfangreiche Tabellen.

16.01.2018 / Kapitel 6

6.3 Mindestanforderungen zu Budget und Finanzplan

6.3.1 Kurzfassung

1. Traktanden zur Budgetgemeindeversammlung
2. Botschaften zu Verpflichtungskrediten
 - a. Ausgangslage
 - b. Projektbeschrieb
 - c. Baukosten
 - d. Ausführung / Termine
 - e. Finanzielle Auswirkungen
3. Botschaft zum Budget
 - a. Ausgangslage /Rahmenbedingungen
 - i. Erläuterungen zur Rechnungslegung der öff. Haushalte (nur im Übergang zum HRM2)
 - ii. Erläuterungen der Exekutive zum Budget
 - b. Gesamtergebnis 3-stufig (nach 2-stelligen Sachgruppen) mit Vergleich Vorjahresbudget und letzte abgeschlossene Jahresrechnung aufgeteilt in
 - i. Betrieblicher Aufwand
 - ii. Betrieblicher Ertrag
 - iii. Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit
 - iv. Ergebnis aus Finanzierung
 - v. Operatives Ergebnis
 - vi. Ausserordentliches Ergebnis
 - vii. Gesamtergebnis
 - c. Zusammenzug der Erfolgsrechnung nach einstelliger funkt. Gliederung (für Schulgemeinden: 4-stellige funkt. Gliederung)
 - d. (Grafische Darstellung zur Entwicklung des Nettoaufwandes nach Funktionen)
 - e. Zusammenzug der Investitionsrechnung nach einstelliger funkt. Gliederung mit Vergleich Budget Vorjahr und letzte abgeschlossene Jahresrechnung
 - f. Antrag zur Genehmigung von Budget und Steuerfuss
4. Finanzplan mit Angaben zu
 - a. 3-stufige Erfolgsrechnung nach 2-stelliger Artengliederung mit Vergleich Budget, Budget Vorjahr (oder Jahresrechnung) und letzte abgeschlossene Jahresrechnung sowie 3 Planjahre
 - b. Entwicklung Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung nach 1-stelliger funktionaler Gliederung
 - c. Entwicklung wichtiger Eckdaten:
 - i. Steuerfuss
 - ii. Finanzverbindlichkeiten
 - iii. Eigenkapital
 - iv. Bevölkerungsentwicklung
 - d. Erläuterungen zum Finanzplan und Aufzeigen der Parameter (wie Steuerkraft-, Teuerungs- und Zinsentwicklung)
 - e. Entwicklung der Finanzkennzahlen, Selbstfinanzierungsgrad, Zinsbelastungsanteil, und Nettoschuld pro Einwohner (Politische Gemeinden)
5. Hinweis, wo die detaillierte Fassung des Budgets abgerufen oder bezogen werden kann.

16.01.2018 / Kapitel 6

6.3.2 Detailfassung des Budgets

Die Detailfassung beinhaltet zusätzlich:

1. Erfolgsrechnung nach funktionaler Gliederung (4-stellige Funktionen mit 4- bis-6-stelligen Sachgruppen (Arten); Verdichtungen aus Datenschutzgründen können vorgenommen werden.
2. Erfolgsrechnung nach Sachgruppen (Arten), 4- bis 6-stellig
3. Investitionsrechnung nach funktionaler Gliederung
4. Ergebnisse (analog Kapitel 7, Anhang 7A, 3. Ergebnis)
 - a. Politische Gemeinde ohne Eigenwirtschaftsbetriebe
 - b. Eigenwirtschaftsbetriebe (Wasser, Abwasser, Abfall, etc.)

Wird die Stimmbürgerschaft mit einer Kurzfassung bedient, so wird die Detailfassung nur auf Ersuchen in gedruckter Form abgegeben.

6.4 Empfehlung zu Verpflichtungskrediten

Sofern in der Gemeindeordnung oder durch Behördenbeschluss keine Regelung getroffen wurde, gilt folgende Empfehlung:

Einmalige Ausgaben von mehr als x Steuer-% sollten als Verpflichtungskredit behandelt und damit separat traktandiert werden. Die massgebenden Steuerprozent (der Steuerkraft = Steuern zu 100 % gemäss Stat. Mitteilung) sind wie folgt nach Gemeindegrösse abgestuft:

Gemeinden bis 1000 Einwohner	10 %
Über 1000 bis 5000 Einwohner	5 %
Über 5000 bis 10000 Einwohnern	2 %
Über 10000 Einwohner	1 %

6.5 Massnahmen zur Begrenzung der Verschuldung

Soweit die Gemeindefinanzkennzahlen sich im System berechnen lassen, gilt Empfehlung:

Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen, wenn der Nettoverschuldungsquotient (Fremdkapital, 20, abzüglich Finanzvermögen, 10, bezogen auf die direkten Steuern, 400 und 401) mehr als 150 Prozent beträgt. Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss in diesem Falle im Budget mindestens 80 Prozent betragen.

Weitere Richtwerte für weitere Kennzahlen können erst aufgrund von Erfahrungswerten mit dem neuen Rechnungsmodell HRM2 festgelegt werden.

16.01.2018 / Kapitel 6

6.6 Kreditrecht

6.6.1 Begriff und Inhalt

§ 24 RRV Gde-RW (RB 131.21) erläutert den Begriff. In den §§ 25 bis 34 werden die Kreditarten und Besonderheiten beschrieben.

Wesentliche Eigenschaften, die für alle Kreditarten gelten:

Der Kredit sollte aufgrund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellter Berechnungen bemessen werden. Mit fachmännischen Regeln sind allgemein gebräuchliche Methoden von Berufsständen oder anerkannten Vereinigungen gemeint. Eine wichtige Bestimmung ist die Preisstandsklausel, die verhindern soll, dass wegen teurerungsbedingter Mehrkosten ein Zusatzkredit beantragt werden muss. Bei Preisrückgängen soll sich der Kredit entsprechend vermindern. Wenn zu Beginn eines Vorhabens die finanzielle Tragweite noch nicht klar ist, sollte ein Projektierungskredit eingefordert werden, bevor man beginnt, umfangreiche Studien und Vorinvestitionen zu veranlassen, die präjudizierend wirken könnten.

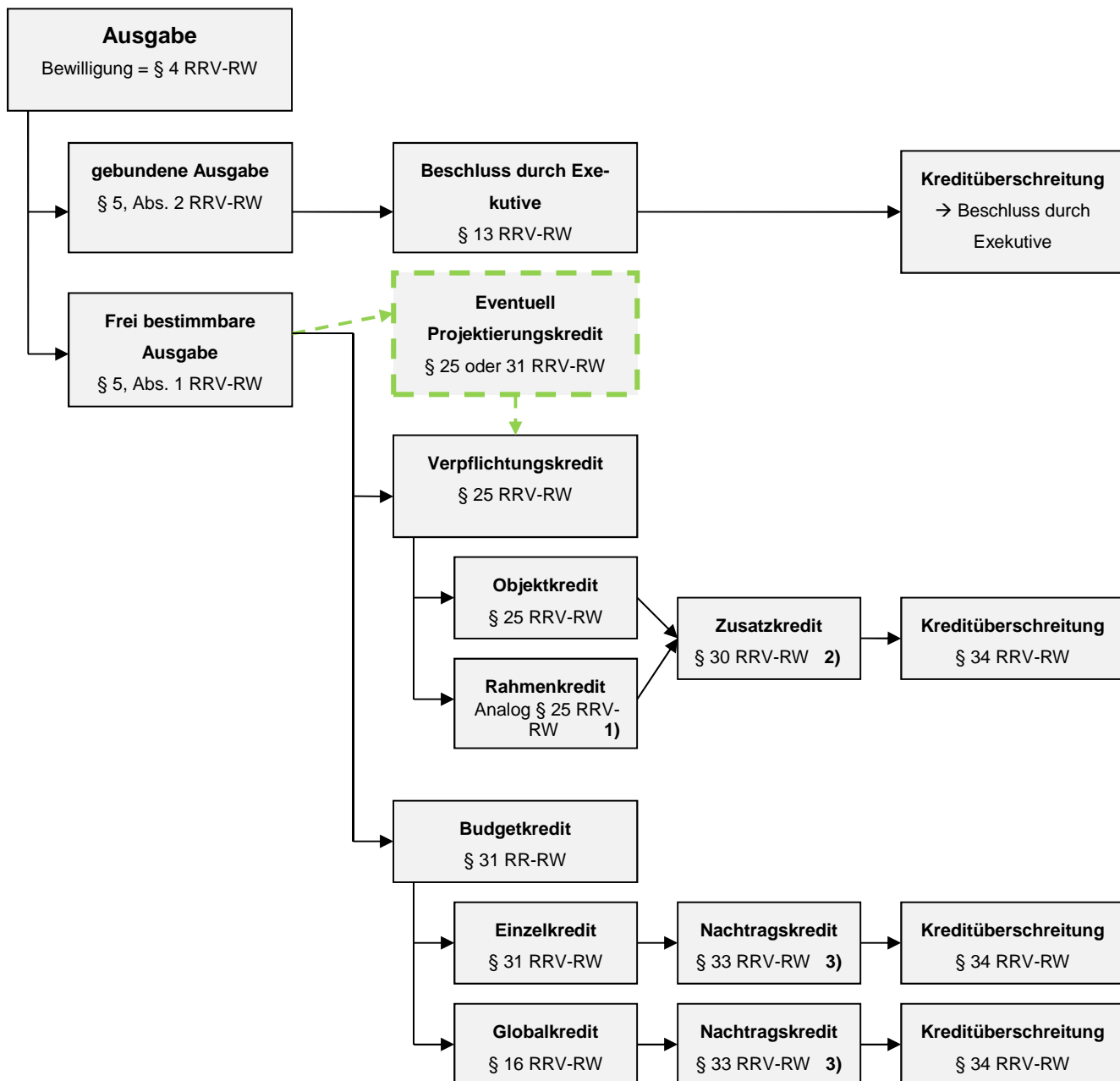
6.6.2 Ausgabenbewilligung

Die Ausgabe ist die dauernde Bindung freier staatlicher Mittel im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Ausgabe bedarf einer Gesetzesgrundlage und eines Kredites. Beide Voraussetzungen sind erforderlich; ein Kredit allein genügt nicht. Es dürfen keine Ausgaben getätigt werden, für die es keine Rechtsgrundlage gibt. Eine Ausgabe ohne Rechtsgrundlage würde dem Legalitätsprinzip widersprechen. Andererseits genügt die Rechtsgrundlage allein nicht, denn diese muss durch einen Kreditbeschluss genauer konkretisiert werden. Allerdings können Rechtsgrundlage und Kreditbeschluss zusammenfallen.

Klar von der Ausgabe zu unterscheiden ist die Anlage. Die Anlage bindet das Finanzvermögen nicht für die öffentliche Aufgabenerfüllung, denn sie entspricht einem frei realisierbaren Wert, d.h. man kann die Anlage wieder verkaufen. Daher führt die Anlage nur zu einer Umschichtung innerhalb des Finanzvermögens.

16.01.2018 / Kapitel 6

6.6.3 Übersicht Ausgaben- und Kreditarten



Legende:

- 1) Der Rahmenkredit ist in der Verordnung zum RW nicht separat geführt, weil er auf Gemeindeebene kaum zur Anwendung kommt.
- 2) Überschreitung um mehr als 10% und um mehr als die Aktivierungsgrenze
- 3) Limiten analog zum Zusatzkredit 2); Entscheidung je nach Kompetenz allenfalls bei Exekutive

16.01.2018 / Kapitel 6

6.6.4 Gebundene Ausgaben

Die Unterscheidung zwischen freibestimmbaren und gebundenen Ausgaben ist von zentraler Bedeutung. Es geht um wichtige Bereiche des Finanzrechts, wie z.B. die Zuständigkeitsordnung oder die Kompetenz, diese Ausgabe zu beschliessen. Eine gebundene Ausgabe kann die Exekutive unabhängig von deren Höhe beschliessen, während sich bei den freibestimmbaren Ausgaben die Kompetenzen nach der Gemeindeordnung richten. Der Entscheid, ob freibestimmbare oder gebundene Ausgabe, ist im Einzelfall zu treffen. Gesetzlich lässt sich eine allgemeine Umschreibung festlegen, die sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung abstützt. Demnach (BGE 105 Ia 85) ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgegeben, oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde entweder in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt der Vornahme oder in Bezug auf andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, handelt es sich um eine frei bestimmbare Ausgabe (ob, wie, wann). Nur wenn keine solche Handlungsfreiheit besteht, liegt eine gebundene Ausgabe vor. Wenn also nur eine dieser drei Fragen mit Ja beantwortet werden kann, handelt es sich um eine neue Ausgabe.

6.6.5 Verpflichtungskredit

Der Verpflichtungskredit ist als Objekt-, Rahmen- oder Zusatzkredit zu bewilligen und besonders zu beschliessen. Sie sind insbesondere für Investitionsvorhaben und längerfristige Ausgaben gedacht. Bedürfen Verpflichtungskredite (Objekt-, Rahmen- und Zusatzkredite) aufgrund der Gemeindeordnung der besonderen Bewilligung durch die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament, so sind sie dem zuständigen Organ mit einem erläuternden Bericht zu unterbreiten.

Sofern in der Gemeindeordnung oder durch Behördenbeschluss keine Regelung getroffen wurde, gilt folgende Empfehlung (gemäss Ziffer 6.4):

Einmalige Ausgaben von mehr als x Steuer-% sollten als Verpflichtungskredit behandelt und damit separat traktandiert werden. Die massgebenden Steuerprozentante (der Steuerkraft = Steuern zu 100 % gemäss Stat. Mitteilung) sind wie folgt nach Gemeindegrösse abgestuft:

Gemeinden bis 1000 Einwohner	10 %
Über 1000 bis 5000 Einwohner	5 %
Über 5000 bis 10000 Einwohnern	2 %
Über 10000 Einwohner	1 %

6.6.5.1. Objektkredit

Objektkredite betreffen Einzelvorhaben, die wegen ihrer Grösse eine besondere Beschlussfassung bedingen. Solche Vorhaben sind dem Volk oder der zuständigen Behörde besonders zu begründen, was in einer Einzelvorlage geschehen soll.

6.6.5.2. Projektierungskredit

Wenn zu Beginn eines Vorhabens die finanzielle Tragweite noch nicht klar ist, sollte ein Projektierungskredit eingefordert werden, bevor man beginnt, umfangreiche Studien und Vorinvestitionen zu veranlassen, die präjudizierend wirken könnten.

16.01.2018 / Kapitel 6

6.6.5.3. Zusatzkredit

Reicht der Verpflichtungskredit nicht aus, soll diejenige Instanz über den Zusatzkredit entscheiden, die für die Bewilligung einer freien Ausgabe ist. Auf Stufe der Gemeinden geht man davon aus, dass diejenige Instanz den Zusatzkredit beschliesst, die auch den Verpflichtungskredit beschlossen hat.

6.6.6 Budgetkredit

Im Gegensatz zum Verpflichtungskredit, der vor allem für Investitionsvorhaben und längerfristige Ausgaben gedacht ist, dient der Budgetkredit der Bewilligung von laufenden, jährlichen Ausgaben. Die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament ermächtigt über den Budgetkredit die Exekutive, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Es gibt zwei Arten von Budgetkrediten. Für Verwaltungseinheiten ohne Leistungsauftrag und ohne Globalbudget sind spezialisierte Einzelkredite pro Budgetposition zu vergeben (Normalfall). Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist der Budgetkredit als Saldoposten pro Globalbudget (Globalkredit) zu bewilligen.

6.6.6.1. Nachtragskredit

Das Pendant zum Zusatzkredit bei Verpflichtungskrediten ist bei Budgetkrediten der Nachtragskredit; dieser ergänzt einen nicht ausreichenden Budgetkredit. Er muss ohne Verzug, d.h. vor dem Eingehen von Verpflichtungen, angefordert werden. Vorbehalten bleibt das Vorgehen bei Dringlichkeit (Kreditüberschreitung § 34). Nachtragskredite bei gebundenen Ausgaben fallen unabhängig von ihrer Höhe in die Kompetenz der Exekutive.

Die Gemeinden verfahren mit Nachtragskrediten gemäss Regelungen in der Gemeindeordnung.

6.6.7 Kreditüberschreitungen

Beim Begriff der Dringlichkeit der Ausgabe sowie bei jenem der Gebundenheit der Ausgabe gibt es naturgemäss für die entscheidende Behörde einen gewissen Ermessensspielraum. Im Sinne der Wahrung rechtsstaatlich-demokratischer Prinzipien soll dieser Ermessensspielraum zurückhaltend gehandhabt werden. Exekutive und Legislative entwickelten dazu eine Praxis. Die Exekutive bewilligt Nachtragskredite bei Kreditüberschreitungen, begründet diese und legt sie zusammen mit der Jahresrechnung Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament zur Genehmigung vor.

6.6.8 Kreditverfall

Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget können Rücklagen bilden, wenn Globalkredite wegen projektbedingter Verzögerungen nicht oder nicht vollständig beansprucht werden oder wenn bei Einhaltung der festgelegten Leistungsziele durch die Erbringung zusätzlicher nicht budgetierter Erträge oder durch Unterschreitung des budgetierten Aufwandes eine Nettoverbesserung erzielt wird. Die Exekutive erstattet der Budgetbehörde über die Posten mit zeitlichen Verzögerungen anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung Bericht.

16.01.2018 / Kapitel 6

6.6.9 Begriffserklärungen

- Der Kredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.
- Verpflichtungskredite sind Objektkredite und Rahmenkredite für frei bestimmbare Ausgaben. Sie sind von der der Gemeindeordnung zuständigen Instanz in Form des Bruttokredits besonders zu beschliessen.
- Der Objektkredit gibt die Ermächtigung, für ein Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen.
- Der Rahmenkredit gibt die Ermächtigung, für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen.
- Der Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Verpflichtungskredites.
- Mit dem Projektierungskredit werden die Tragweite und die finanzielle Auswirkungen bei umfangreichen Vorhaben ermittelt, um die Höhe der einzufordernden Verpflichtungskredite bestimmen zu können.
- Der Budgetkredit ermächtigt die Budgetbehörde die Exekutive, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Er kann als Einzelkredit oder bei Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget als Saldoposten (Globalkredit) gesprochen werden.
- Der Globalkredit ist ein Budgetkredit mit allgemein umschriebener Zweckbestimmung. Er dient zur Erleichterung der Kreditbewirtschaftung. Das Instrument Globalkredit gelangt vor allem für jene Fälle zur Anwendung, in denen die Budgetierung des Kreditbedarfs auf Stufe der Verwaltungseinheiten mit grossen Unsicherheiten behaftet ist. Mit der zentralen Budgetierung erhöht sich der Handlungsspielraum bei der Kreditverwendung beziehungsweise Mittelzuteilung. Für Verwaltungseinheiten ohne Leistungsauftrag und Globalbudget sind spezifizierte Einzelkredite pro Budgetposition zu vergeben.
- Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites.
- Eine Kreditüberschreitung liegt vor, wenn im Budget kein oder kein ausreichender Kredit bewilligt ist. Die Exekutive hat der Budgetbehörde Kreditüberschreitungen anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung zu begründen und um Entlastung zu ersuchen.

Quellenangabe: Glarus / Aargau

16.01.2018 / Kapitel 6

Anpassungen:

2.9.2015:

Bezug unter Ziff. 6.3.2 richtiggestellt.

15.12.15:

Ziff. 6.3.1 3b): hinzugefügt: mit Vergleich Vorjahresbudget und letzte abgeschlossene Jahresrechnung

Ziff. 6.3.1 3c): hinzugefügt: (für Schulgemeinden: 4-stellige funkt. Gliederung)

Ziff. 6.3.2: hinzugefügt: Wird die Stimmbürgerschaft mit einer Kurzfassung bedient, so wird die Detailfassung nur auf Ersuchen in gedruckter Form abgegeben.

Ziff. 6.4: in Überschrift ergänzt: oder durch Behördenbeschluss

Ziff. 6.5: Nettoverschuldungsquotient bezieht sich neu auf direkte Steuern; Limite auf 150 Prozent geändert (statt 200).

16.12.15: bisher unter Ziff. 6.7 separat geführtes Kreditrecht wurde in Kap. 6 integriert (ab Ziff. 6.6)

Ziff. 6.6: Gemeinderat wurde durch Exekutive ersetzt (damit den unterschiedlichen Körperschaften, wie Schulgemeinden, miteinbezogen sind).

4.1.18: Formelle Anpassungen; Ziff. 6.4 wurde unter Ziff. 6.6.5 ebenfalls aufgeführt.