

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Präsentation in Rodersdorf vom 05.03.2018

**Prof. Emilio Sutter, Hochschule für Wirtschaft FHNW**



# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Zum Autor

**Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)**  
**Hochschule für Wirtschaft (HSW)**

**Prof. Emilio Sutter**

Stv. Leiter des Instituts für Nonprofit- und Public Management  
Dozent für Accounting & Controlling

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung	S. 4
2. Grundlagen	S. 5
3. Von der Kameralistik zur Doppik	S. 9
4. Harmonisierte Rechnungslegung 2 (HRM2)	S. 14
5. HRM2-Umsetzung in der Gemeinde Rodersdorf	S. 22
6. Fazit	S. 29

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 1. Einleitung

Das Jahr 2008 kann für öffentliche Verwaltungen der Schweiz als Trendbruchjahr bezeichnet werden. Zu nennen sind insbesondere:

- das Inkrafttreten der Neugestaltung der Finanzen und Aufgaben (**NFA**)
- die grössere Anpassung des Obligationenrechts (**OR-Revision**)
- die Empfehlungen zum Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (**HRM2**) für die Kantone und Gemeinden (vorgesehene Frist bis 2018).

**2016** fand die **Umstellung** vom bisherigen «Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 1» **zum HRM2 bei den Solothurner Gemeinden** statt.

**Hauptziel der heutigen Veranstaltung der SP Rodersdorf:** Aufgrund dieser HRM2-Umstellung sollen die hiermit verbundenen Zusammenhänge für die Gemeinde Rodersdorf im Referat schematisch aufgezeigt werden. Im Anschluss an das Referat werden diese Zusammenhänge für Rodersdorf <sup>4</sup> noch weiter veranschaulicht und diskutiert.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 2. Grundlagen

Ein Geschäftsvorgang der **öffentlichen Hand** kann jeweils aus den folgenden vier Ecken betrachtet werden:

gesell-  
schaftlich



ökonomisch  
und somit  
**finanziell**

politisch

rechtlich

Abmachungsgemäss liegt der Fokus im Referat auf dem **finanziellen** Aspekt unter Berücksichtigung der **HRM2-** und finanzhaushalts-rechtlichen Grundlagen der Gemeinde Rodersdorf.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 2.1. Finanzielle Aspekte

Mit «finanzielle Aspekte» ist hier insbesondere die **Aufrechterhaltung der finanziellen Führung** der Gemeinde Rodersdorf gemeint.

Eine Organisation – egal ob privatwirtschaftlich oder öffentlich-rechtlich – kann finanziell anhand der folgenden drei Dimensionen geführt werden:

- **Liquidität** → Geldflussrechnung
- **Bilanz** → im Zusammenspiel mit der Investitionsrechnung
- **Erfolgsrechnung** → bis und mit 2015: «Laufende Rechnung».

Für diese drei Dimensionen werden in der Folgefolie (S. 7) die Ziele und Instrumente hierzu erläutert.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Finanzielle Führung stark vereinfacht

Ziel: **immer liquide**

Instrument: **Geldflussrechnung**



Die Nettoinvestitionen der **Investitionsrechnung** werden in der Bilanz aktiviert.

Ziel: **Überschüsse**

Ziel: **keine Überschuldung**

Instrument: **Erfolgsrechnung**

Instrument: **Bilanz**

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 2.2. Finanzhaushalts-rechtliche Grundlagen

Was das Finanzhaushaltsrecht betrifft, schreibt der Kanton Solothurn im **Gemeindegesetz** und in der **Gemeindeordnung** vor, **wie die HRM2-Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz umgesetzt werden müssen.**

Im Falle von Rodersdorf basieren viele Budget- und Finanzplan-Positionen zudem auf **kantonalen Vorgaben** wie z. B. auf Beteiligungen an kantonalen Strassenprojekten, auf vorgegebenen Schülerzahlen für die Budgetierung des Schulwesens usw.



# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 3. Von der Kameralistik zur Doppik

Damit das heutige HRM2 besser verstanden werden kann, beleuchtet dieses Kapitel kurz die geschichtlichen Hintergründe:

- **Kameralistik**
- **Doppik** bzw. HRM1 und HRM2.

# Gemeindefinanzen verstehen

## 3.1. Kameralistik

Bis 1981 galt in der Schweiz das Kameralistische System.

In vielen Ländern – wie z. B. Deutschland – ist es immer noch gebräuchlich. Bezeichnungen wie «Stadt-Kämmerei» oder Stadt-Kämmerin / Stadt-Kämmerer deuten auch heute noch darauf hin.

Quelle: eigene Foto: Stadtkämmerei /  
Finanzamt Ravensburg, D (2017).



# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

Das **Kameralistische System** ist «geldstrom-»bezogen.  
Es beinhaltet separate Kammern vergleichbar mit Kassen («Kässeli») pro Aufgabe.

**(+) Hauptvorteil** ist, dass es **einfach zu verstehen** ist wie z. B. eine «Milchbüchlein-Rechnung»;

**(--) Hauptnachteile** haben überwogen:

- **bei den Ausgaben keine Unterscheidung zwischen**  
nicht-aktivierbaren Ausgaben → Aufwand in der **Erfolgsrechnung**  
aktivierbaren Ausgaben → **Investitionsrechnung** ↔ **Bilanz**.
- **keine vollständige Abbildung der Vermögenslage**  
(keine Inventare, keine Wertberichtigungen/Abschreibungen,  
keine zeitlichen Abgrenzungen usw.).

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 3.2. Doppik bzw. HRM1 und HRM2

Aufgrund der Hauptnachteile der Kameralistik wurde in der Öffentlichen Verwaltung der Schweiz ab 1981 mit HRM1 auf die

### **Doppik (Doppelte Buchführung in Kontenform)**

umgestellt. Erst die Doppik ermöglicht das aussagekräftige Zusammenspiel der bereits erwähnten Instrumente

(Geldflussrechnung, Bilanz und Erfolgsrechnung):

In der Erfolgsrechnung sind **nicht nur die «geldstrom-»bezogenen Erträge und Aufwände, welche nur die Flüssigen Mittel der Bilanz verändern.**

Es sind neben den «geldstrom-»bezogenen Erträgen und Aufwänden **auch nur buchungsmässige Erträge und Aufwände (z. B. Wertberichtigungen und Abschreibungen)** enthalten.

Diese Gesamtsicht zeigt auf, wie sich die ganze Bilanz mit allen Vermögens- und Kapitalpositionen verändert.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Exkurs zu Rechnungslegungsmodellen wie HRM1 und HRM2

### Rechnungslegungsmodelle

- basieren auf dem (wirtschaftlichen) Modell des öffentlichen Sektors
- richten sich üblicherweise nach (internationalen) Statistiken
- umfassen **Kontenpläne, die Planung/Budgetierung und Buchführung**
- sind das **Fundament für** das **Finanz-/Kreditrecht** (Kanton und Gemeinde)
- bieten Gläubigerschutz.

Quelle: vgl. Bergmann, A. (2014). Rahmenkonzept für die Rechnungslegung der öffentlichen Hand. Der Schweizer Treuhänder 2014/11. S. 982 -985; Bergmann, A. (2009). Public Sector Financial Management. Harlow: Financial Times Prentice Hall. S. 19 ff. sowie S. 78 ff.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 4. Harmonisierte Rechnungslegung 2 (HRM2)

### 4.1. Stand der Einführung

Die 26 kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren haben 2008 im **HRM2-Handbuch** Empfehlungen abgegeben, wie die Bewertungen in dieser Doppelten Buchführung in Kontenform in der Praxis unterschiedlich angewendet werden können.

In jedem Kanton wurden/werden die Finanzhaushaltsrechtsgrundlagen in Bezug auf HRM2 für die

- **Kantonsverwaltung** selbst und
- **Gemeindeverwaltungen**

angepasst.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

Innerhalb des **HRM2-Einführungsspektrums** könnte eine öffentliche Verwaltung der Schweiz im Extremfall die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) anwenden.

Wenn eine öffentliche Verwaltung **IPSAS** anwenden will, muss sie insbesondere **über die HRM2-Mindestempfehlungen hinaus**

- eine **Konsolidierung** durchführen und
- alle Bilanzpositionen **marktgerecht (true & fair view) bewerten**.

Konsolidierung und vollständig marktgerechte Bewertung sind mit grosser Einführungsinvestition und jährlich wiederkehrend mit grossem Unterhalt des Buchhaltungs-/Bewertungssystems verbunden (**Kosten-Nutzen-Frage**).

Das **HRM2-Umsetzungsjahr** bei Solothurn, den Nordwestschweizer und weiteren Kantonen ist der folgenden Folie zu entnehmen.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## HRM2-Umsetzung: Nordwestschweizer und weitere Kantone

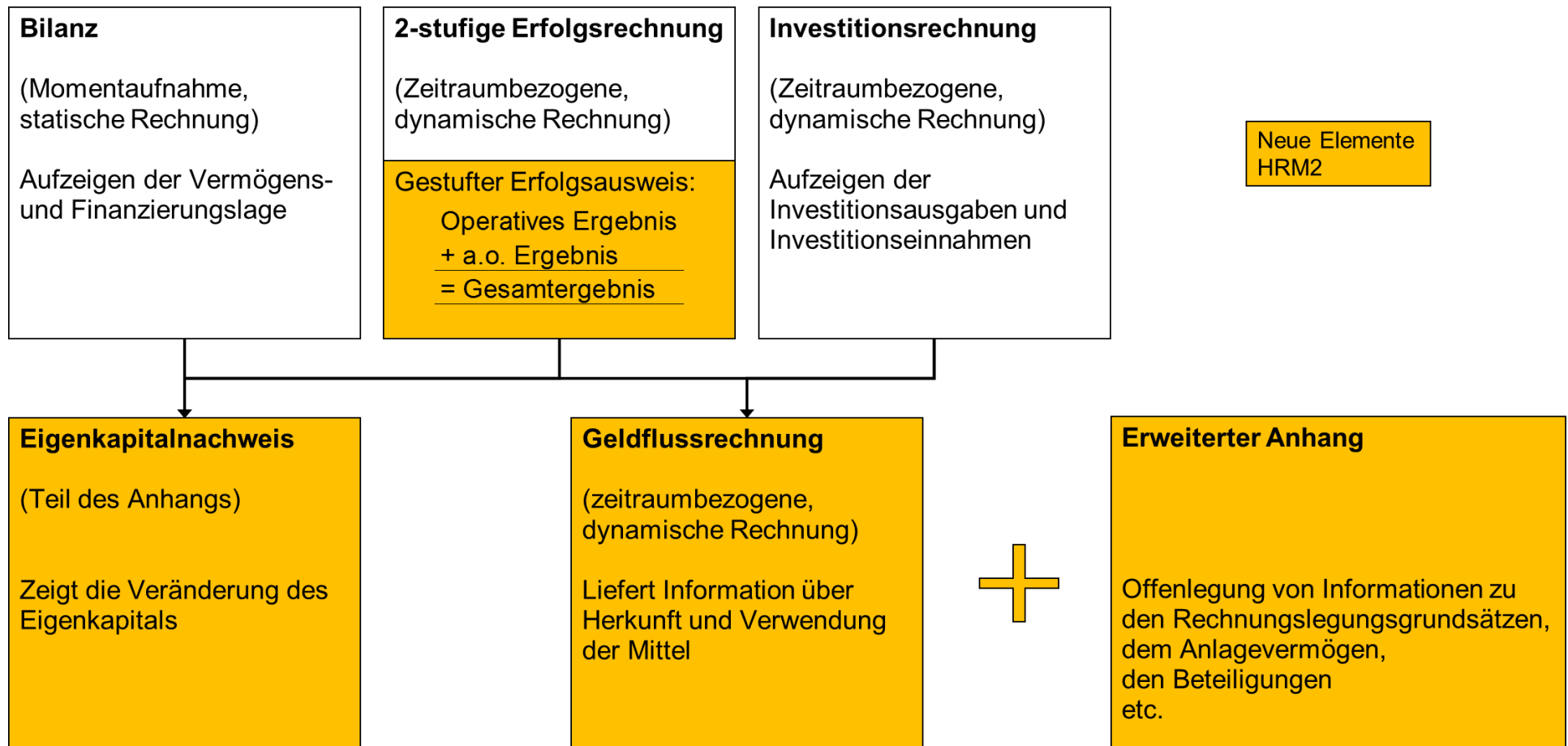
Kanton	Kantonebene	Gemeindeebene
AG	2014	2014
BL	2010	2014
BS	2013	Keine Vorgaben
FR	2011	2020
LU	2012 (IPSAS)	2019
SH	2018	2020
SO	2012	2016
SZ	2016	2020
UR	2012	2012
ZG	2012	2015
ZH	2009 (IPSAS)	2019

Quelle: Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (2016). Übersicht Einführung HRM2 bei Kantonen und Gemeinden. Abgerufen von [www.srs-cspcp.ch](http://www.srs-cspcp.ch). 16



# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 4.2. HRM2-Grundkonzept



Quelle: Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2017). Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2. Fachempfehlung 01/3.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Erfolgsrechnung (ER)

3 Betrieblicher Aufwand	4 Betrieblicher Ertrag
30 Personalaufwand	41 Fiskalertrag
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	41 Regalien und Konzessionen
	42 Entgelte
33 Abschreibungen	43 Verschiedene Erträge
35 Einlagen Fonds/Spezialfinanzierungen	45 Entnahmen Fonds/Spezialfinanzierungen
36 Transferaufwand	46 Transferertrag
37 Durchlaufende Beiträge	47 Durchlaufende Beiträge
Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (EBT)	
34 Finanzaufwand	44 Finanzertrag
Ergebnis aus Finanzierung (EFI)	
<b>Operatives Ergebnis (OPE = EBT + EFI)</b>	
38 Ausserordentlicher Aufwand	48 Ausserordentlicher Ertrag
Ausserordentliches Ergebnis (AOE)	
<b>Gesamtergebnis Erfolgsrechnung (= OPE + AOE)</b>	

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Bilanz (BI)

1 Aktiven	2 Passiven
<p><b>10 Finanzvermögen</b> 100 Flüssige Mittel 101 Forderungen .... <b>107 Finanzanlagen (vgl. Pos. 296)</b> <b>108 Sachanlagen Finanzvermögen (vgl. Pos. 296)</b> 109 Forderungen ggü. Spezialfinanzierungen und Fonds im FK</p>	<p><b>20 Fremdkapital</b> Kurzfristiges FK 200 Laufende Verbindlichkeiten .... Langfristiges FK .... 209 Verbindlichkeiten ggü. Spezialfinanzierungen und Fonds im FK</p>
<p><b>14 Verwaltungsvermögen</b> 140 Sachanlagen Verwaltungsvermögen .... 144 Darlehen 145 Beteiligungen ...</p>	<p><b>29 Eigenkapital</b> 290 Verpflichtungen bzw. Vorschüsse gg. Spezialfinanzierungen im EK 293 Vorfinanzierungen <b>295 Aufwertungsreserve</b> <b>296 Neubewertungsreserve (vgl. Pos. 107 u. 108)</b> .... 299 Bilanzüberschuss/-fehlbetrag</p>

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Investitionsrechnung (IR)

5 Investitionsausgaben	6 Investitionseinnahmen
50 Sachanlagen	60 Übertragung von Sachanlagen in das Finanzvermögen
51 Investitionen auf Rechnung Dritter	61 Rückerstattungen
52 Immaterielle Anlagen	62 Abgang immaterielle Anlagen
54 Darlehen	63 Investitionsbeiträge für eigene Rechnung
55 Beteiligungen und Grundkapitalien	64 Rückzahlung von Darlehen
56 Eigene Investitionsbeiträge	65 Übertragung von Beteiligungen
57 Durchlaufende Investitionsbeiträge	66 Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge
58 Ausserordentliche Investitionen	67 Durchlaufende Investitionsbeiträge
59 Übertrag an Bilanz	68 ausserordentliche Investitionsbeiträge
	69 Übertrag an Bilanz

Quelle:

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2017). Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2. Fachempfehlung 01/3.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Die «Drei Komponenten (ER, BI u. IR)» im Zusammenspiel

Bilanz

Aktiven	Passiven
Finanzvermögen	Fremdkapital
Verwaltungsverm.	Eigenkapital
Nettoinvestitionen	Gesamtergebnis Erfolgsrechnung

Investitionsrechnung

Ausgaben	Einnahmen	Finanzierung der Nettoinvestitionen
	Nettoinvestitionen	Selbstfinanzierung
		Abschreibungen
		Gesamtergebnis Erfolgsrechnung
		Neuverschuldung

Erfolgsrechnung

Aufwand	Ertrag
Abschreibungen	
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	

Selbstfinanzierung



# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 5. HRM2-Umsetzung in Rodersdorf

Das **Schweizerische Rechnungslegungsgremium** für den öffentlichen Sektor (SRS) führt laufend eine Übersicht über den HRM2-Umsetzungsstand. Dieser Umsetzungsstand basiert auf den einzelnen **HRM2-Fachempfehlungen (FE)** und welche Optionen hierbei für die Solothurner Gemeinden und somit für Rodersdorf vorgeschrieben sind.

### Zu den HRM2-Fachempfehlungen (FE) – zeitliche Abgrenzung u. Steuern

#### **FE 05 Zeitliche Abgrenzungen:**

20% der Aktivierungsgrenze der Investitionsrechnung: zwingend vgl. FE 10/12, S. 23;  
50% der Budgetposition: empfohlen.

#### **FE 07 Steuerverbuchung:**

Mindestens SOLL-Prinzip

(«Beim SOLL-Prinzip werden [...] die Steuererträge

[...] bei der Stellung der Rechnung verbucht.» HRM2-Handbuch (2008), S. 45.)

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## HRM2-Fachempfehlungen (FE) – Vorfinanzierung u. Investitionen

### **FE 08 Vorfinanzierung → Reserve:**

zulässig, Bedingungen sind einzuhalten

(Vorfinanzierungen sind Reserven für Vorhaben; Position 293 im Eigenkapital).

### **FE 10 Investitionsbeiträge → Nettoinvestition (NI):**

Nettoverbuchung (sonst gilt das Bruttoprinzip: keine Verrechnung von Aufwand und Ertrag oder Aktiven und Passiven; Investitionsbeiträge im Sinne von «Erhaltene Beiträge an Investitionen»).

### **FE 10/12 Aktivierungsgrenze → ab wie viel CHF wird Investition aktiviert?**

CHF 25'000 bis 1'000 Einwohner

CHF 50'000 bis 5'000 Einwohner

(aufgrund der heutigen Einwohnergrösse von Rodersdorf beträgt die Aktivierungsgrenze somit **CHF 50'000**; betrifft das Zusammenspiel von **Investitionsrechnung** und **Bilanz**).

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## HRM2-Fachempfehlungen (FE) – Abschreibungspraxis

### **FE 12 Abschreibungsmethode:**

linear nach Nutzungsdauer

### **FE 12 Abschreibungssätze und Anlagekategorien (vgl. auch Folie 25):**

Festgelegte Abschreibungssätze nach Anlagekategorie gemäss der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG).

### **FE 12 Abschreibungs-Beginn:**

Beginn der Nutzung.

### **FE 12 Abschreibungen zusätzliche:**

Zusätzliche Abschreibungen sind zulässig.

### **FE 12 Trennung überbaute Grundstücke – Bauten?**

keine Trennung.



# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Exkurs zu **FE 12** Anlagekategorien und Abschreibungssätzen

Anlagekategorien in der Gemeinde Rodersdorf	Abschreibungssatz
<p><b>HRM1</b></p> <p><b>Investitionen noch während HRM1</b> z. B. Verwaltungsliegenschaft Diverse Gemeindestrassen Schulhaus Grossbühl</p>	<p><b>Auf dem Restbuchwert des Vorjahres (degressiv)</b></p> <p><b>Übergangsphase bei Umstellung auf HRM2:</b> Abschreibung auf Buchwert per 01.01.2016 (linear)</p> <p>10% 10% 10%</p>
<p><b>HRM2 ab 2016 (Investitionen ab 2016)</b></p> <p>z. B. Anlagekosten und Renovation z. B. Schulhaus Mobilien Strassen, Fusswege Investitionen in Bezug auf Anschlussgebühren</p>	<p><b>Auf dem Anschaffungswert (ab 01.01.2016; linear)</b></p> <p>3.03% (Nutzungsdauer: 33 Jahre) 12.5% (Nutzungsdauer: 8 Jahre) 2.5% (Nutzungsdauer: 40 Jahre) 2.0% (Nutzungsdauer: 50 Jahre)</p>

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## HRM2-Fachempfehlungen (FE) – Konsolidierung u. Geldflussrechnung

### FE 13 Konsolidierung:

Kreis 1 und 2 (Kernverwaltung, Behörden/Kommissionen): sind zu konsolidieren  
Kreis 3 (Anstalten und weitere Organisationen): Beteiligungsspiegel.

### FE 14 Geldflussrechnung:

manuell: indirekt (Gesamtergebnis + nicht-liq.wirksamer Nettoaufwand \*)  
automatisch: direkt (liq.-wirksamer Ertrag – liq.-wirksamer Aufwand).

#### \*) Für Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit (Cash flow)

- + Ertragsüberschuss oder
- Aufwandüberschuss
- + Abschreibungen Verwaltungsvermögen. (Vgl. EG Rodersdorf Budget 2018, S. 58 oben)

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## HRM2-Fachempfehlungen (FE) – Finanzpolitik

### FE 17 Finanzpolitische Bestimmungen

- **Bilanzfehlbetrag**: Abbau innert fünf Jahren;
- **zusätzliche Abschreibungen** zur Sicherstellung der Ertragskraft.
- **Schuldenbegrenzung** nach Art. 34 Musterfinanzhaushaltsgesetz (MFHG):

«Die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit ist zu begrenzen. Der **Selbstfinanzierungsgrad** der Nettoinvestitionen muss im Budget **mindestens 80 Prozent** betragen, wenn der **Nettoverschuldungsquotient** (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen bezogen auf den Fiskalertrag [Anmerkung des Autors: vgl. **Formeln in der folgenden Folie**]) mehr als 200 Prozent beträgt.»

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## HRM2-Fachempfehlungen (FE) – Finanzkennzahlen

### FE 18 Finanzkennzahlen 1. u. 2. Priorität, sowie weitere

#### 1. Priorität = Selbstfinanzierungsgrad

$$\text{Selbstfinanzierungsgrad} = \frac{\text{Selbstfinanzierung}}{\text{Nettoinvestition}} * 100\%$$

#### 2. Priorität = Nettoverschuldungsquote

$$\text{Nettoverschuldungsquote} = \frac{20 \text{ Fremdkapital} - 10 \text{ Finanzvermögen}}{40 \text{ Fiskalertrag}} * 100\%$$

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## 6. Fazit

- «Gemeindefinanzen verstehen» ist eine **anspruchsvolle Thematik**.
- Nicht von ungefähr fängt der Begriff «Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2» mit «Harmonisiertes» an. **«Harmonisiertes» bedeutet ja nicht, dass Einheitlichkeit** («unité de doctrine») für alle öffentlichen Verwaltungen **gegeben sein muss**.
- Der **heutige HRM2-Umsetzungsstand** in der Schweiz ist **sehr unterschiedlich**: Unter Gemeinden – und erst recht bei Gemeinden von verschiedenen Kantonen – einen Kennzahlenvergleich zu erstellen, würde ohne vorherige detaillierte Bereinigungen zu Fehlinterpretationen führen.

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

- **Das vorliegende Referat** ist als einfaches Nachschlagewerk und somit als **Orientierungshilfe** für das Verstehen der Gemeindefinanzen von Rodersdorf gedacht.



Quelle: <http://www.rodorsdorf.ch/gemeinde> (Zugriff: 16.02.2018).

# Gemeindefinanzen verstehen – Rodersdorf

## Gerne stehe ich zur Verfügung:

- für weitere Erläuterungen, Fragen und Diskussionen
- für die HRM2-Anwendung an den Rodersdorfer Zahlen
- für allfällige weitere Referate, Seminare u. Workshops.

**Vielen Dank an die SP Rodersdorf für die Organisation dieses Anlasses und Ihnen für Ihr Interesse.**