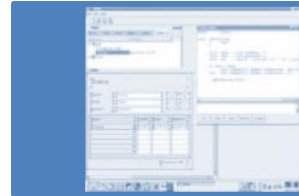




Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

HRM2

Harmonisiertes
Rechnungslegungsmodell 2
für die Bündner Gemeinden



Praxisempfehlung Nr. 6

Budget

Fassung vom 1. Juli 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Gesetzliche Grundlagen	4
2. Einleitung.....	5
3. Inhalt und Aufbau des Budgets.....	6
3.1 Grundsätzliches	6
3.2 Erfolgsrechnung	7
3.3 Investitionsrechnung	7
3.4 Sperrvermerk	8
3.5 Globalbudget.....	9
4. Genehmigung des Budgets.....	10
5. Festlegung der Steuerfüsse	11

Aktualisierung	Bemerkungen
1. Juli 2018	Veröffentlichung
1. Juli 2024	Redaktionelle und materielle Anpassungen

Herausgeber

Amt für Gemeinden Graubünden

Rosenweg 4

7001 Chur

1. Gesetzliche Grundlagen

Die Rechnungslegung und Buchführung der Bündner Gemeinden stützt sich auf das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz; FHG; BR 710.100) sowie die Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden (FHVG; BR 710.200).

Die Bestimmungen des FHG gelten für die politischen Gemeinden, soweit nicht abweichende kantonale Bestimmungen gelten oder das Gesetz ausdrücklich kantonale Tatbestände regelt.

Für die Regionen und Gemeindeverbände sowie die Bürgergemeinden gilt das Gesetz sinngemäss, soweit nicht besondere Bestimmungen gelten.

In Ergänzung zu den gesetzlichen Grundlagen werden auf der Webseite des Amtes für Gemeinden Graubünden (www.afg.gr.ch ⇒ Rechnungswesen) verschiedene Praxisempfehlungen, Vorlagen sowie Leitfaden publiziert.

2. Einleitung

Die Gemeinden sorgen – ganz im Sinne der ihnen zukommenden hohen Autonomie – für einen gesunden Finanzhaushalt. Dies erreichen sie durch eine sparsame, wirtschaftliche und wirksame Verwendung der Finanzmittel, einem mittelfristigen Ausgleich der Ausgaben und Einnahmen sowie der Vermeidung von strukturellen Defiziten und einer übermässigen Verschuldung.

Damit dieses übergeordnete Ziel erreicht wird, erstellt die Exekutive unter anderem jährlich ein Budget, welches sie dem für die Budgetgenehmigung zuständigen Organ unterbreitet (vgl. Art. 10 Abs. 1 FHG). Das Budget dient für die kurzfristige Steuerung der Aufgabenerfüllung und als Grundlage für die Festsetzung der Steuerfüsse.

Die Gemeinde benötigt für jede Ausgabe einen Kredit des dafür zuständigen Organs. Damit wird sie ermächtigt, für einen bestimmten Zweck bis zum gewährten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. In der Regel ist ein mehrstufiges Ausgabenbewilligungsverfahren zu beachten. Der Grundsatz des mehrstufigen Ausgabenbewilligungsverfahrens bedeutet, dass für jede frei bestimmbare Ausgabe sowohl ein Verpflichtungskredit als auch ein Budgetkredit vom jeweils zuständigen Organ einzuholen ist (vgl. Leitfaden Ausgabenbewilligungsverfahren der Bündner Gemeinden, Amt für Gemeinden, Ausgabe 2020).

3. Inhalt und Aufbau des Budgets

3.1 Grundsätzliches

Im Budget sind alle zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen für die Aufgabenerfüllung im kommenden Jahr aufzuführen. Die Ausgaben können (einmalige oder wiederkehrende) gebundene oder frei bestimmbare Ausgaben sein. Die benötigten Mittel stellen sogenannte Budgetkredite dar.

Die Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung sowie die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung sind nach Funktionen und nach Sacharten zu gliedern (Grundsatz der Spezifikation). Sie sind getrennt voneinander – ohne gegenseitige Verrechnung – in voller Höhe auszuweisen (Grundsatz der Bruttodarstellung). Eine direkte Abrechnung über Rückstellungen, Spezialfinanzierungen oder Vorfinanzierungen ist nicht zulässig (Grundsatz der Vollständigkeit).

Das Budget enthält sinnvollerweise das Budgetjahr, das Budget der laufenden Rechnungsperiode und die letzte genehmigte Jahresrechnung. Der Vergleich mit dem Budget der laufenden Rechnungsperiode ermöglicht, sich ein besseres Bild über die finanzielle Entwicklung der Gemeinde zu machen. Der Vergleich mit der genehmigten Jahresrechnung ist von Bedeutung, weil damit die tatsächlichen Verhältnisse besser abgebildet werden, als bei reinen Budgetzahlen (Grundsatz der Vergleichbarkeit). Wesentliche Budgetpositionen, insbesondere jene mit wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, sind zu begründen (vgl. Art. 4 Abs. 3 FHVG).

Das Budgetorgan kann aufgrund von Änderungsanträgen Budgetkredite kürzen, erhöhen oder streichen, soweit die Ausgaben nicht bereits in einem Mass gebunden sind, dass dem Budgetorgan keine Entscheidungsfreiheit bleibt. Bei den absolut gebundenen Ausgaben gibt die Rechtsgrundlage die Höhe der Ausgabe und den Zeitpunkt ihrer Vornahme so bestimmt vor, dass im Rahmen der Budgetgenehmigung in der Regel kein Handlungsspielraum für Änderungen mehr bleibt.

3.2 Erfolgsrechnung

Fundierte Berechnungen und genaue Prognosen der Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung tragen zu einem aussagekräftigen Budget bei. Die folgenden Unterlagen geben Hinweise für die zu erwartenden Aufwände und Erträge.

Stellenpläne, Arbeitsverträge

Statuten, Verträge, Leistungsvereinbarungen der interkommunalen Zusammenarbeit

Miet-, Pacht- und Baurechtsverträge

Konzessionsverträge, Darlehensverträge

Gebührenreglement für die Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft

Gemeindesteuergesetz

Kostenschätzungen, Offerten, Rechnungen

Vielfach sind die Fiskalerträge die wesentlichsten Erträge einer Gemeinde. Die zukünftige Entwicklung hängt von steuerbaren und nicht bzw. beschränkt steuerbaren Faktoren ab. So kann die Gemeinde die Höhe der Steuerfüsse teilweise selber festlegen. Den Zu- oder Wegzug von finanzkräftigen natürlichen oder juristischen Personen, Änderungen der übergeordneten gesetzlichen Rahmenbedingungen oder volkswirtschaftliche Entwicklungen kann sie hingegen nicht selber bzw. nur beschränkt steuern.

Nützliche Hinweise für die Prognose der Fiskalerträge gibt die jährliche Budgetempfehlung des Verbandes der Gemeindesteuerämter des Kantons Graubünden. Ergänzend dazu sind Durchschnittswerte der letzten Jahre, gemeindeintern geführte Statistiken über die Steuerpflicht sowie Statistiken und Prognosen des Kantons oder des Bundes heranzuziehen.

3.3 Investitionsrechnung

Die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung sind ebenfalls möglichst genau zu prognostizieren. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob es Investitionen gibt, die im laufenden Jahr nicht abgeschlossen werden können und die Ausgaben und Einnahmen deshalb (anteilmässig) erneut budgetiert werden müssen. Dazu dient die Verpflichtungskreditkontrolle und die Investitionsrechnung des laufenden Rechnungsjahres.

Für die Prognose der Investitionseinnahmen dienen beispielsweise vorhandene Zusicherungen von Subventionsbehörden oder Berechnungen. Zu den Investitionseinnahmen gehören auch die Anschlussgebühren für die Finanzierung der spezialfinanzierten Gemeindebetriebe, wie beispielsweise die Wasserversorgung oder die Abwasserbeseitigung.

Die Investitionen verursachen in der Regel Folgekosten, die in der Erfolgsrechnung zu budgetieren sind. Die Folgekosten lassen sich unterteilen in Kapitaldienst (Abschreibungen, Zinsen) sowie Betriebs- und Unterhaltskosten, wie beispielsweise Energie, Wasser, zusätzlicher Hauswart. Nützliche Informationen für eine genaue Prognose der Betriebs- und Unterhaltskosten können Erfahrungszahlen aus der eigenen Gemeinde liefern.

Als Folgeerträge werden beispielsweise Mieterträge oder Gebühren verstanden.

3.4 Sperrvermerk

Ausgaben, für die bei der Beschlussfassung des Budgets der Verpflichtungskredit noch aussteht, sind mit einem Sperrvermerk ins Budget aufzunehmen (vgl. Art. 19 FHG). Diese Ausgaben bleiben gesperrt, bis der Verpflichtungskredit gesprochen wurde. Die Berücksichtigung von Ausgaben mit einem Sperrvermerk erhöht die Budgetgenauigkeit und die Aussagekraft des Budgets.

Der Sperrvermerk bezieht sich auf die frei bestimmbaren Ausgaben der Erfolgs- und Investitionsrechnung, die nicht in die Ausgabenkompetenz der Exekutive fallen.

Beispiel Sperrvermerk

Für den Neubau eines Reservoirs wird ein Betrag von vier Millionen Franken ins Investitionsbudget aufgenommen. Im Zeitpunkt der Budgetgenehmigung liegt der Verpflichtungskredit noch nicht vor, weshalb diese Ausgabe mit einem Sperrvermerk ins Budget aufzunehmen ist.

3.5 Globalbudget

Die Budgetkredite können auch als Globalbudget beschlossen werden (vgl. Art. 18 FHG). Dabei werden bestimmten Funktionen die notwendigen finanziellen Mittel für die Aufgabenerfüllung in Form eines Globalkredits zugewiesen und mit einem Leistungsauftrag verbunden. Im Leistungsauftrag sind insbesondere folgende Sachverhalte zu definieren:

Geltungsbereich
Globalbudgeteinheiten (Funktionen)
Leistungen, Ziele
Beurteilungskriterien für die Überprüfung der Zielerreichung (beispielsweise Indikatoren, Kennzahlen)
Form des Globalkredits (brutto oder netto)
Leistungsaufträge, Leistungsvereinbarungen
Berichterstattung, Umgang mit Zielabweichungen

Es ist zielführend, dass die zu erbringenden Leistungen und Ziele so umschrieben werden, dass eine Beurteilung der Leistungserfüllung möglich ist.

Anders als bei den Einzelkrediten erfolgt die Zuteilung der Finanzmittel in den Funktionen mit Globalbudget nicht detailliert nach Ausgabenarten. Für den entsprechenden Aufgabenbereich wird ein Globalkredit bewilligt. Diese Bewilligung kann entweder für den Aufwand und Ertrag (brutto) oder den Saldo dieser zwei Grössen (netto) erfolgen.

Das Führen eines Globalbudgets ist nur in der Erfolgsrechnung möglich. In der Investitionsrechnung ist diese Art der Mittelzuweisung nicht zulässig. Die einzelnen Budgetkredite in der Investitionsrechnung sind den jeweiligen Investitionen zuzuteilen, damit eine Kontrolle der bewilligten Ausgaben möglich ist.

Die Steuerung von Funktionen mit Globalbudget ist in einem Gemeindeerlass zu regeln.

4. Genehmigung des Budgets

In Gemeinden ohne Gemeindeparlament beschliessen zwingend die Stimmberechtigten über das Budget (vgl. Art. 14 GG). In Gemeinden mit Gemeindeparlament ist das Budget dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum zu unterstellen (vgl. Art. 15 Abs. 2 GG).

Das Budget ist bis zum 31. Dezember des Vorjahres zu genehmigen. Die Gemeindeversammlung kann das Budget – mit oder ohne Änderungen – genehmigen, nicht genehmigen, teilweise genehmigen oder zur Überarbeitung zurückweisen.

Liegt am 1. Januar kein oder kein vollständig genehmigtes Budget vor, dürfen in den nicht genehmigten Bereichen nur die für die ordnungsgemässe Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden (vgl. Art. 10 Abs. 2 FHG).

Das genehmigte Budget ist die Grundlage und der Rahmen für die Zahlung. Mit der Bewilligung für die Zahlung einer Ausgabe (Visum) erfolgt die Freigabe von Finanzmitteln. Mit der in Art. 18 Abs. 2 FHG festgehaltenen Kompetenz der Exekutive zur Verwendung der bewilligten Budgetkredite ist das Recht verbunden, Ausgaben bis zur vorgegebenen Höhe für den im Budget bezeichneten Zweck zu tätigen und die Jahresrechnung entsprechend zu belasten.

Die Exekutive entscheidet über die Beanspruchung der beschlossenen Budgetkredite. Nicht beanspruchte Budgetkredite verfallen jeweils am Ende des Rechnungsjahres, weil sie nur für die Budgetperiode gelten (vgl. Art. 18 Abs. 3 FHG).

5. Festlegung der Steuerfüsse

Das Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein (vgl. Art. 6 Abs. 1 FHG). Dieses Prinzip des Haushaltsgleichgewichts schafft eine so enge Beziehung zwischen Budget und Steuerfüsse, dass sie nicht unabhängig voneinander festgesetzt werden können. Budget und Steuerfüsse sind nicht nur gleichzeitig festzulegen, sondern auch materiell aufeinander abzustimmen. Das Prinzip des Haushaltsgleichgewichts ist also bestimmend für die Höhe der Steuerfüsse. Dies erfordert unter anderem eine möglichst genaue Prognose der Fiskalerträge für das betreffende Budgetjahr.

Nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuern (GKStG; BR 720.200) vom 1. Januar 2023 erhebt die Gemeinde insbesondere eine Einkommens- und Vermögenssteuer sowie eine Grundstückgewinnsteuer (vgl. Art. 2 Abs. 1 GKStG). Den Steuerfuss für die Einkommens- und Vermögenssteuer für das nachfolgende Jahr legt die Gemeinde spätestens im Dezember fest (vgl. Art. 4 Abs. 1 GKStG). Die Höhe des Steuerfusses für die Einkommens- und Vermögenssteuer ist nicht plafoniert. Die Grundstückgewinnsteuer erhebt die Gemeinde in der Höhe der entsprechenden Kantonssteuer (vgl. Art. 6 Abs. 1 GKStG). Ein formaler Beschluss der Gemeinde erübrigt sich somit.

Die Gemeinde kann weitere Steuern erheben. Dazu gehören beispielsweise die Handänderungs- und die Liegenschaftensteuer (vgl. Art. 2 Abs. 2 GKStG). Die Erhebung einer Quellensteuer und die Besteuerung der juristischen Personen für Gewinn und Kapital sowohl für den Kanton wie auch die Gemeinden steht dem Kanton zu (vgl. Art. 2 Abs. 4 GKStG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Steuergesetz für den Kanton Graubünden [StG GR; BR 720.000]).

An der Gemeindeversammlung ist separat zuerst über das Budget und danach über die Steuerfüsse abzustimmen (vgl. nachfolgendes Beispiel).

Beispiel Traktanden Gemeindeversammlung

1. Begrüssung

2. Wahl der Stimmenzählenden

3. Protokoll der Gemeindeversammlung vom xxx

4. Finanzplanung 20xx bis 20xx - Präsentation und Kenntnisnahme

5. Genehmigung Verpflichtungskredit Neubau Mehrzweckanlage

6. Genehmigung Budget 20xx

7. Festlegung Steuerfüsse 20xx

8. Varia