



## Editorial

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden werden umgebaut. **New Public Management** heisst die Strategie, mit der die Verwaltungstätigkeit neu ausgerichtet wird. Wie der Stand der Einführung des NPM auf Gemeindeebene ist, zeigen die Ergebnisse unserer Umfrage.

Was geschieht wenn ein kommunaler Haushalt völlig aus dem Gleichgewicht fällt bzw. eine Gemeinde zahlungsunfähig wird? Der Beitrag über die **Konzeption einer Sanierung von Gemeinden** untersucht diese aktuelle Thematik.

Diametral zu dieser Frage sollen die **Thesen für einen gesunden Finanzhaushalt** Denkanstösse vermitteln, wie die Gemeinden ihre Finanzen auch im Sprung ins nächste Jahrtausend gesund erhalten können.

**In eigener Sache:** Durch meinen Wechsel vom Kantonalen Gemeindeamt zur Finanzkontrolle endet auch meine Tätigkeit als Redaktor dieser Zeitung. Ich wünsche Ihnen, liebe Leserin, lieber Leser alles Gute für die Zukunft.

P. Hard, Solothurn

## Editorial

La Confédération, les cantons, les villes et les communes sont engagés dans une profonde mutation. La nouvelle stratégie administrative a pour nom **New Public Management** ou Nouvelle Gestion Publique. Les résultats de notre enquête auprès des cantons reflètent l'état actuel de l'application de la NGP au niveau communal dans les différents cantons.



Qu'arrive-t-il lorsque le budget communal est totalement déséquilibré, ou lorsqu'une commune entre en cessation de paiement? L'analyse portant sur une **conception visant l'assainissement des finances communales** arrive à des résultats intéressants.

A l'opposé de ce sujet, les **thèses formulées pour maintenir en santé les finances communales** ont pour objectif de fournir des recommandations aux communes leur permettant de franchir le seuil de l'an 2000 avec une situation financière saine.

**Note du rédacteur:** Suite à ma mutation du Service des communes au Contrôle cantonal des finances, je termine ici mon activité de rédacteur du journal *Info* en formant mes meilleurs voeux à ses lectrices et lecteurs.

P. Hard, Soleure

## Inhalt

<b>Konzeption einer Sanierung von Gemeinden gemäss Bundesgesetz</b>	<b>2</b>
<b>Conception visant l'assainissement des finances communales, résumé</b>	<b>2</b>
<b>New Public Management in den Gemeinden, Umfrageergebnis</b>	<b>7</b>
<b>New Public Management au niveau communal, résumé des prises de position</b>	<b>7</b>
<b>So bleiben Sie gesund!</b>	<b>14</b>
<b>Ainsi vous maintenez vos finances en santé!</b>	<b>14</b>

## Konzeption einer Sanierung von Gemeinden gemäss Bundesgesetz

**Dr. Alexander Glatthard,**  
 Direktor der Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, Bern

Die Finanzlage der Gemeinden präsentiert sich ausnehmend gut! Die Analyse von Defizit und Verschuldung zeigt, dass sich der Anstieg bei den Gemeinden in den 90er Jahren markant von der explosionsartigen Entwicklung bei Bund und Kantonen unterscheidet. Defizit und Verschuldung der Gemeinden haben sich im langfristigen Mittel weiterentwickelt. Bezüglich Verschuldung zeichnen sich Gemeinden mit hin durch eine erheblich geringere Dynamik aus. Die Gemeinden vermeiden den Sanierungsfall mit starker finanzieller Führung.

Was geschieht nun aber, wenn als Ausnahme von der Regel „gesunder Finanzlage der Gemeinden“ ein kommunaler Haushalt völlig aus dem Gleichgewicht kippt? Für diesen Extremfall besteht eine bundesrechtliche Regelung - mangels Praxis ist sie aber kaum bekannt. In der Folge wird das Vorgehen bei einem völlig aus dem Gleichgewicht geratenen Haushalt, bei der gänzlich zahlungsunfähigen Gemeinde, dargelegt. Es ergibt sich der Nachweis, dass sich eine Gemeinde auch bei Zahlungsunfähigkeit noch sanieren lässt; die Gläubiger-

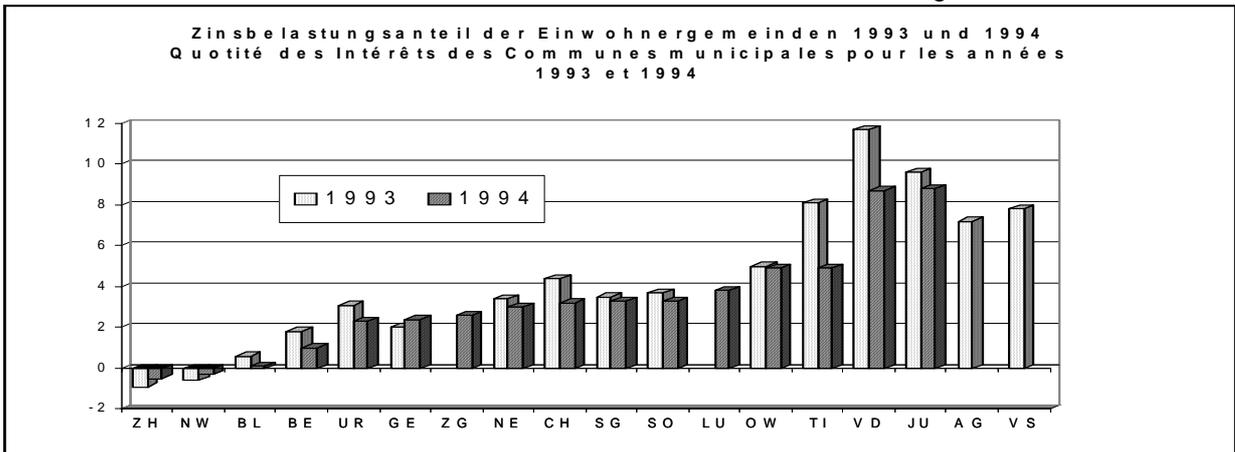
ten und den Haushalt - notfalls mit einer Steuererhöhung - innert 3 Jahren zu sanieren. Soweit die Grundzüge.

Bevor wir uns nun mit den Elementen der bundesrechtlichen Regelung im einzelnen befassen, wollen wir die Praxisrelevanz dieser Spezialgesetzgebung ansehen. Dabei beginnen wir mit der seinerzeitigen Ausgangslage bei Erlass des Bundesgesetzes.

1947 - unmittelbar nach den Krisen- und Kriegsjahren - wurde das neue Bundesgesetz von den Eidgenössischen Räten verabschiedet. Anstoss zu dieser Gesetzgebung gab die Uhrenkrise der 30er Jahre im Kanton Neuenburg. Kanton sowie Kantonalbank Neuenburg hatten in den Jahren 1932-35 bereits verschiedene Bundesdarlehen erhalten. Im Nachgang zu dieser Bundeshilfe, die insgesamt nicht alle Lücken deckte, erliess der Kanton 1936 ein Gesetz zu Gunsten der Uhrenindusriegemeinden, in welchem u.a. auch der Schuldenerlass vorgesehen wurde.

Diese Erleichterung für Gemeinden als Schuldner verringerte ihre Kreditwürdigkeit umgehend. Die Aushöhlung des Kredites der Gemeinden bei den Gläubigern zeigte sich

- in massiven Kurseinbrüchen der ausstehenden Anleihen neuerburgerischer Gemeinden sowie
- darin, dass Gläubiger nur noch dann weitere Gelder zur Verfügung stellten, wenn die Gemeinden ausdrücklich auf die im kantonalen Gesetz vorgesehene Massnahme



interessen werden dabei optimal geschützt.

Steht die Zahlungsunfähigkeit der Gemeinde fest, kommt das „Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts vom 4. Dezember 1947“ (SR 282.11) zur Anwendung. Das Bundesgesetz sieht vor, dass in diesem Fall Betreibungen gegen die zahlungsunfähige Gemeinde einzustellen sind. Der Kanton hat in der Folge kommissarisch die Gemeindefinanzen zu verwal-

des Schuldenerlasses verzichteten (sic!). Diese Folgen drohten sich aber auch auf das gesamte Kreditwesen des Landes zu übertragen.

Während Anlagen in Gemeindepapieren zuvor als "mündelsicher" galten, mussten fortan die Gläubiger damit rechnen, dass auch andere Kantone eines Tages dem neuenburgerischen Beispiel folgend Eingriffe in die Schuldverhältnisse ihrer Gemeinden vornehmen könnten. Für den Bundesgesetzgeber handelte es sich

also nicht darum, bedrängten Gemeinden zu helfen, sondern die Kreditwürdigkeit der Gesamtheit der Gemeinden zu erhalten. In dieser Situation wurde rasch gehandelt. Der Bundesrat erliess ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des neuenburgischen Gesetzes einen Bundesratsbeschluss über den Schutz der Rechte der Anleiensgläubiger von Körperschaften des öffentlichen Rechts. Gleichzeitig wurden die Arbeiten für ein Bundesgesetz aufgenommen, welches diesen BRB mit seiner beschränkten Gültigkeitsdauer ablösen sollte. Der bereits 1939 vorgelegte Entwurf sollte in den ersten Kriegsmonaten von den Eidgenössischen Räten behandelt werden. Angesichts der damaligen Umstände wurde aber das Eintreten verschoben und erst 1946 ein nunmehr geänderter Entwurf beraten. Inzwischen hatten nämlich drei verschiedene Interessengruppen ein Streichen der ursprünglich vorgesehenen massiven Eingriffe in die Gläubigerrechte erreicht:

- Banken und Versicherungen wehrten sich als wichtigste Gläubiger der Gemeinden gegen die Möglichkeit des Kapitalabstrichs und verwiesen auf eine schwere Beeinträchtigung des Gemeindekredites.
- Der Entwurf zum neuen Bundesgesetz stiess auf kräftige Opposition der finanziell gesunden Gemeinden. Sie wollten sich keine Beeinträchtigung Ihrer Kreditwürdigkeit gefallen lassen.
- Die Föderalisten der Stände schliesslich befürchteten eine unnötige Einmischung des Bundes in innere kantonale Angelegenheiten; sie setzten die Vorrangigkeit kantonaler Interventionen durch.

Ausgangspunkt unserer Spezialgesetzgebung bilden also 2 Anliegen:

- das Rechtsschutzbedürfnis der Gläubiger
- die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der Gemeinden

Dies sind die beiden Pole, an denen sich eine Zwangsvollstreckungsordnung gegen Gemeinden orientieren musste.

Zudem war auch die knifflige Frage der Ausscheidung gesetzgeberischer Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen zu lösen. Hier ist wohl auch eine Erklärung zu finden, weshalb dieses Bundesgesetz mit seiner Hauptmassnahme „Beiratschaft“ bis heute keine Praxis aufweist. Die bundesrechtliche Regelung weist bloss subsidiären Charakter auf. In erster Linie geben dem Kanton seine aufsichtsrechtlichen Befugnisse die Möglichkeit, direkt korrigierend auf das Haushaltgebaren einzuwirken, so dass es in Zeiten eines normalen Ganges der Wirtschaft kaum zu

einer kontrollierten Finanzverwaltung oder einer kommissarischen Zwangsverwaltung kommen dürfte. Erst wenn die kantonalen Instanzen nicht selber eine Zwangsverwaltung anordnen oder diese sich innert angemessener Frist als ungenügend erweist, wird das Verfahren der Beiratschaft nach Bundesrecht in Gang gesetzt. Dabei kommt nach Artikel 28 des Bundesgesetzes eine administrative Zwangsverwaltung durch den Kanton zur Anwendung. In der Praxis genügen offensichtlich die Interventionen des Kantons.

Der Kanton übt die Aufsicht über das gesamte Gemeindewesen aus: Er trifft die nötigen Massnahmen gegen Gemeinden, welche durch die Art ihres Finanzhaushaltes ihre Zahlungsfähigkeit gefährden. Bei ausgebrochener oder unmittelbar drohender Zahlungsunfähigkeit einer Gemeinde kann er

1. die Gemeinde zum Haushaltsausgleich veranlassen (durch Einnahmensteigerung oder Ausgabenreduktion) und sich zu diesem Zwecke die Genehmigung des Voranschlags und von Beschlüssen über ausserordentliche Ausgaben vorbehalten (z.B. Kanton Zürich).
2. Der Kanton kann ferner durch Darlehen oder Bürgschaften die vorübergehende Zahlungsunfähigkeit einer Gemeinde verhüten und ihr die notwendigen Auflagen machen (verschiedene Kantone).

Die Sorge für die Erhaltung der Zahlungsfähigkeit der Gemeinden ist aus verschiedenen Gründen eine Pflicht des Kantons. In erster Linie geht es darum, das Funktionieren der Gemeinde finanziell sicherzustellen. Die Gemeinde kann ihre Aufgaben nur erfüllen, wenn ihr Haushalt im Gleichgewicht ist. Der Staat will die Liquidation eines untergeordneten Gemeinwesens, das hoheitliche Funktionen ausübt, nicht zulassen. Ferner ist es Anliegen des Kantons, nicht nur im Einzelfall, sondern generell die Kreditwürdigkeit der Gemeinden zu stützen. Schliesslich sind im Allgemeinen Interesse der öffentlichen Ordnung die Gläubiger zu schützen.

Gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes ist der Konkurs bei Zahlungsunfähigkeit einer Gemeinde ausgeschlossen. "Eine Gesamtliquidation des Vermögens eines Gemeindewesens kommt schon deshalb nicht in Frage, weil dieses weiterbestehen und seine öffentlich-rechtlichen Zwecke erfüllen muss und weil ausserdem der wichtigste Teil seines Vermögens, nämlich die Steuerkraft, nicht durch Zwangsveräusserung verwertet werden kann" (Botschaft des Bundesrates BBl 1939 11 35).

Das Verwaltungsvermögen der Gemeinden ist, soweit es unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, nicht pfändbar und nicht verpfändbar. Darin liegt ein Schutz für die Gemeinden, indem ihnen das Verwaltungsvermögen nicht im Zwangsverwertungsverfahren entzogen und der Aufgabenerfüllung entfremdet werden kann.

Nun zur Beiratschaft:

Zum Schutz der Gläubigerinteressen gegenüber einer zahlungsunfähigen Gemeinde, allgemein aber im Interesse der Kreditwürdigkeit der Gemeinden, brachte das Bundesgesetz die Möglichkeit der Errichtung einer Beiratschaft, unter deren Regime die Gemeindefinanzen saniert und die Gläubiger planmässig befriedigt werden sollen (Art. 28 ff. Bundesgesetz). Der Gesetzgeber legt zur Befriedigung der Gläubigerinteressen den Schwerpunkt nicht auf Betreuung, sondern auf staatliche Massnahmen, mit denen der finanzielle Status der Gemeinde so verbessert wird, dass sie ihren Verpflichtungen wieder nachkommen kann: dies ist der Zweck der Beiratschaft.

Dem Gläubigerzugriff steht allein das kommunale Finanzvermögen offen. Dieser pfändbare Vermögensteil ist aber im Zeitpunkt, da ein Gemeinwesen betrieben wird, wahrscheinlich kaum mehr vorhanden. Der Gemeindekredit beruht denn auch weniger auf dem Vorhandensein von „realisierbaren Aktiven“, als vielmehr auf der öffentlich-rechtlichen Stellung des Schuldners. In den Befugnissen der Gemeinde, insbesondere im Recht der Steuererhebung, erblickt das Publikum die wirksamste Garantie seiner Forderungen. Diesen Gegebenheiten muss auch die Beiratschaft gemäss bundesrechtlicher Regelung Rechnung tragen.

Die Zwangsverwaltung soll eine möglichst gleichmässige Befriedigung aller Interessen bewirken, was bedingt, dass die Beiratschaft zur umfassenden Sanierungsmassnahme ausgestaltet wurde. Die Anordnung der Beiratschaft soll den Haushalt des Gemeinwesens wieder in Ordnung bringen, weshalb auch die ausserordentliche Verwaltung bis zur „Gewährleistung des finanziellen Gleichgewichtes“ - so das Gesetz - im Amte bleibt.

Die doppelte Aufgabe der Beiratschaft kommt in Artikel 34 zum Ausdruck. In Absatz 1 wird die Beiratschaft gehalten, die Verpflichtungen möglichst gleichmässig einzulösen; neben dieser, im Interesse der Gläubiger stehenden Aufgabe hat sie aber auch „den Finanzhaushalt zu ordnen und nach Möglichkeit die Ausgaben zu vermindern und die Einnahmen zu erhöhen“, Artikel 34 Absatz 2.

Noch ein Hinweis auf den Worst Case in der Ausnahmesituation einer zahlungsunfähigen Gemeinde:

Es ist denkbar, dass im äussersten Fall selbst Zwangsverwaltung nicht zum Ziel, d.h. zur unmittelbaren Deckung aller Gläubigeransprüche, führen könnte. Bedingt durch Strukturwandel in der Wirtschaft, durch Wegzug von steuerpflichtigen Privatpersonen oder Unternehmungen könnten die Verpflichtungen in einem ausserordentlich ungünstigen Verhältnis zum Steueraufkommen stehen. Ob der Kanton dann verpflichtet ist, für seine bedrängte Gemeinde einzutreten ist eine politische Frage, die ausserhalb des Rahmens des Bundesgesetzes steht. Naheliegender ist, dass die Gemeinde, wie das allgemein im Betreibungsrecht dem Schuldner möglich gemacht ist, mit ihren Gläubigern einen Nachlassvertrag abzuschliessen sucht. Ein Nachlassvertrag - ohne Kapitalabstriche! - ist erst dann zugelassen, wenn eine Beiratschaft in angemessener Frist nicht zum Ziel führte (Bundesgesetz Artikel 3 Absatz 2).

Der Kapitalanspruch gegen die Gemeinde bleibt mithin auch bei vorübergehenden Schwierigkeiten des Schuldners vollumfänglich erhalten. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass keine Krise ewig währt, die Gemeinde aber, und sei sie momentan noch so überschuldet, dauernden Bestand hat, und mit ihrer Steuerhoheit über ein ständiges, unentziehbares Einkommen verfügt.

Ich fasse zusammen.

Der Kredit der Gemeinde beruht nicht auf dem vorhandenen Vermögen; wichtiger und realistischer als die Pfändung bzw. die Pfandverwertung, sind die Umstände, dass die Gemeinde erstens von unbeschränkter Dauer ist und zweitens kraft ihrer Steuerhoheit über sichere Einnahmen verfügt.

Eine derart solide Ordnung der Schuldbetreibung gegen die Gemeinden, welche ihre Kreditwürdigkeit voll bestätigt, stellte den wertvollsten Beitrag dar, den der Bund an das uns nur noch aus früheren Epochen bekannte Problem der Gemeindefinanzierung leisten konnte.

## Zusammenfassung

Die Finanzlage der Gemeinden hebt sich heute vorteilhaft von jener des Bundes und der Kantone ab. Auch im Durchschnitt der wirtschaftlich schwierigen neunziger Jahre konnten die Investitionen der Schweizer Gemein-

den weitgehend aus eigenen Mitteln finanziert werden. Was geschieht aber, wenn dennoch ein kommunaler Haushalt völlig aus dem Gleichgewicht gefallen ist? In diesem Falle kommt das "Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts" subsidiär zur Aufsicht/Intervention des Kantons zur Anwendung. Sämtliche Betreibungen gegen die zahlungsunfähige Gemeinde werden eingestellt, der Kanton übernimmt kommissarisch die Verwaltung der Gemeindefinanzen und hat zur Auflage, den Haushalt innerhalb von drei Jahren - notfalls mit Steuererhöhungen - zu sanieren. Der Gesetzgeber nimmt die Gläubigerinteressen durch wirksame Auflagen zur Verbesserung der Finanzlage wahr, wobei die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der sanierungsbedürftigen Gemeinde weiterhin gewährleistet sein muss.

## Résumé

Aujourd'hui, la situation financière des communes se distingue avantageusement par rapport à celle de la Confédération et des cantons. Au milieu des années nonante, marquées par des difficultés sur le plan économique, les investissements des communes suisses ont également pu être financés dans une large mesure par des fonds propres. Que se produit-il lorsqu'un budget communal a cependant été entièrement incapable de maintenir son équilibre? Dans ce cas de figure, la «loi fédérale sur la poursuite pour dettes contre les communes et autres collectivités de droit public cantonal» entre en application, à titre

subsidaire de l'intervention/la surveillance du canton. Toutes les poursuites engagées contre les communes insolvablees sont suspendues, le canton prend en charge l'administration des finances communales par intérim avec comme obligation d'assainir le budget dans le délai de trois ans - en augmentant les impôts en cas de nécessité. Le législateur prend en considération les intérêts des créanciers par des directives efficaces visant à améliorer la situation financière et dans le même temps, l'exécution des responsabilités publiques de la commune nécessitant un plan d'assainissement doit continuer à être garantie.

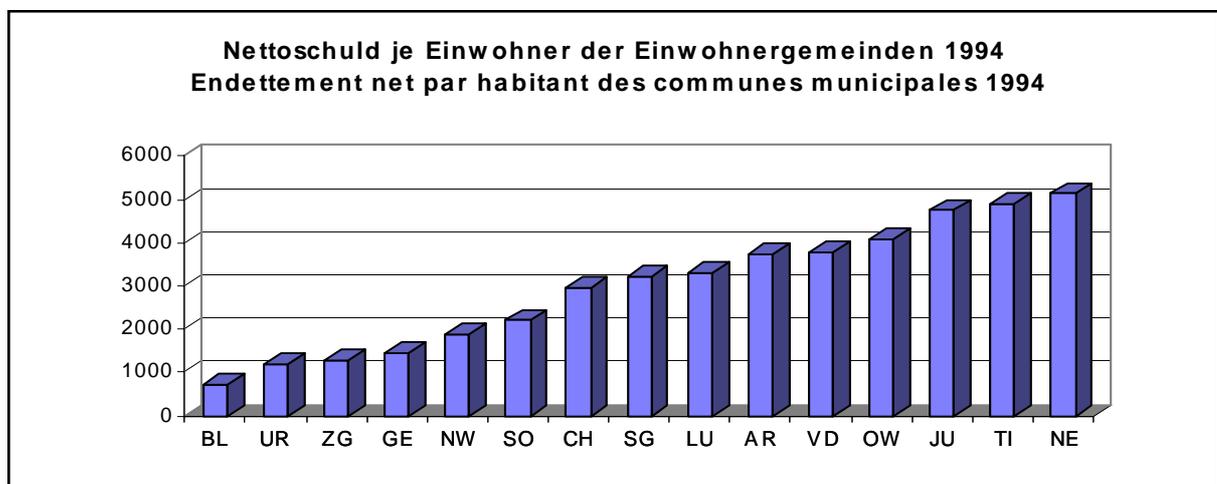
## Riassunto

La situazione finanziaria dei comuni si differenzia in positivo da quella della Confederazione e dei cantoni. Malgrado condizioni economiche mediocri, gli investimenti dei comuni svizzeri sono stati finanziati utilizzando in larga misura risorse anche proprie. Cosa accade quando ciononostante il bilancio di un comune non è più in grado di mantenere l'equilibrio? In simili casi subentra la "legge federale sull'esecuzione forzata contro i comuni ed altre corporazioni di diritto cantonale pubblico" in sussidio alla sorveglianza/intervento del cantone. I procedimenti contro il comune insolubile sono sospesi e il cantone assume la gestione commissariale delle finanze comunali impegnandosi a sanare il bilancio entro tre anni, se necessario mediante aumenti fiscali. Il legislatore tutela gli interessi dei creditori con opportune direttive per il miglioramento della situazione finanziaria, e allo stesso tempo l'adempimento delle responsabilità pubbliche nel comune bisognoso di interventi di risanamento deve continuare ad essere garantito.

### Quellen:

- **Bundesgesetz** über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts vom 4. Dezember 1947
- **Diggelmann Rudolf**, Die Beiratschaft über Gemeinden nach dem Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947, Dissertation, Zürich 1952
- **Jagmetti Riccardo**, Die Stellung der Gemeinden. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht. NF 91, 1972, S.221 - 400
- **Moser Hans Peter**, Zur bundesrechtlichen Regelung der Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts mit besonderer Berücksichtigung der Zusammenhänge zwischen Gesetzgebung und Kreditwahrung, Dissertation, Zürich 1949

- **Amonn Kurt**, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, Bern 1988
- **Thalmann Hansrudolf**, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 1988
- **Botschaft des Bundesrates** an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Zwangsvollstreckung und die Gläubigergemeinschaft bei Gemeinden und anderen Schuldern des kantonalen öffentlichen Rechts (vom 12. Juni 1939), Bundesblatt 1939 II, S.1 ff
- **Nachtragsbotschaft des Bundesrates** an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Zwangsvollstreckung und die Gläubigergemeinschaft bei Gemeinden und anderen Schuldern des kantonalen öffentlichen



Rechts (vom 27 Dezember 1944), Bundesblatt 1945 I, S.1 ff

- **Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung**, Ständerat, 1939, S.609 ff.; 1941, S.207 ff.; 1945, S.106 ff.; 1946, S.188 ff.; 1947, S.153, 340, 353, 386
- **Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung**, Nationalrat, 1947, S.379 ff., 478 f., 539

## New Public Management in den Gemeinden

**Walter Leuenberger, Bern**

Im Hinblick auf ein bedürfnisgerechtes Weiterbildungsangebot für unsere Mitglieder haben wir bei den kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen eine Umfrage zum Thema New Public Management (NPM) oder wirkungsorientierte Verwaltungsführung gestartet. Wir wollten mit unserem Fragebogen primär in Erfahrung bringen, wieweit das NPM auf Gemeindeebene geplant oder bereits realisiert ist. Im weiteren dient uns die Umfrage zur Vorbereitung von NPM-spezifischen Themen für unsere nächste Arbeitstagung.

Wie aus der nachstehenden Auswertung hervorgeht, haben sich - mit einer Ausnahme - alle Kantone an der Umfrage beteiligt. Dafür ein Dankeschön an alle unsere Kolleginnen und Kollegen. Obwohl die neuen Grundsätze einer wirkungsvollen kommunalen Verwaltungsführung in vielen Kantonen noch nicht erste Priorität haben, stellen wir jedoch im Kreise unserer Mitglieder ein sehr grosses Interesse an diesen Themen fest.

Aufgrund des Umfrageergebnisses werden wir anlässlich der nächsten Arbeitstagung versuchen, bereits bestehende kantonale Lösungsansätze vorzustellen. Im Vordergrund stehen die Themen:

- Kostenrechnung
- Budget- und Rechnungsablage
- Controlling

☒ Die Arbeitstagung 1997 findet am 18. März 1997 in Langenthal BE statt. Eine spezielle Einladung folgt!

### Conférence

La prochaine Conférence aura lieu les **18 et 19 septembre 1997**. Nous serons les hôtes du canton de Schaffhouse. A noter dans votre agenda. Merci!

## New Public Management ou Nouvelle Gestion Publique au niveau communal

**Walter Leuenberger, Berne**

Dans le cadre de la préparation de la prochaine journée de travail organisée par la commission de la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales, nous avons consulté les cantons à propos de l'état d'avancement de l'introduction de la Nouvelle Gestion Publique au niveau communal (NGP).

Veillez trouver en annexe un résumé des prises de position reçues de tous les cantons sauf un. Nous tenons à remercier ici nos collègues des cantons qui nous ont tenus informés de l'état d'avancement de l'introduction de la NGP chez eux. Bien que l'application des principes de la NGP au niveau communal ne figure pas encore dans les priorités de beaucoup de cantons, nous constatons que la matière et son application pratique intéressent le cercle de nos membres des autorités cantonales de surveillance des finances communales.

Fort de ce constat, nous nous proposons d'aborder les thèmes suivants lors de la prochaine journée de travail organisée par la commission de la Conférence:

- la comptabilité analytique
- l'établissement du budget et du compte annuel
- le controlling financier

☒ La prochaine journée de travail aura lieu le 18 mars 1997 à Langenthal / BE. L'invitation avec le programme détaillé vous parviendra sous peu.

### Konferenz

Die nächste Konferenz findet am **18./19. September 1997** in Schaffhausen statt. Bitte vormerken. Danke!

## So bleiben Sie gesund !

Auszug aus der Broschüre „So bleiben Sie gesund!  
Ein Finanz-Ratgeber für Gemeinden“ \*)

von Peter Hard, Solothurn

„.....“

### 7. So bleiben Sie gesund !

Die nachfolgenden Grundsätze sollen den Gemeinden helfen, ihre finanzielle Lage und Entwicklung permanent im Griff zu haben, Abweichungen frühzeitig festzustellen und die notwendigen Korrekturmassnahmen rasch umzusetzen. So bleiben Sie auch beim Sprung ins nächste Jahrtausend gesund !

#### □ Leitbild mit Zielvorgaben

Um langfristig einen gesunden Finanzhaushalt zu erreichen oder zu erhalten, ist die Verankerung der finanzpolitischen Zielsetzungen im Leitbild und im Regierungsprogramm ein Muss.

#### □ Realisierung von Investitionen des Pflichtbedarfs, Verzicht auf Wunschbedarf

Die Investitionen sind ausschliesslich auf den Pflichtbedarf auszurichten. Investitionen im Entwicklungs- oder sogar im Wahlbedarf sind nur dann zu realisieren, wenn die Kosten- und Nutzenrechnung ein positives und finanziell tragbares Ergebnis aufweist. Ueberinvestitionen sind zu vermeiden. Vermehrte Investitionen in Zeiten der Rezession sind nur dann sinnvoll, wenn die kreditfinanzierten Ausgaben auf einer soliden finanzwirtschaftlichen Basis und nicht auf Schuldenbergen stattfinden.

#### □ Einplanung von Konsolidierungsphasen

Nach grossen Investitionen sind Konsolidierungsphasen einzuplanen, die finanzielle Entwicklung ist aufmerksam zu verfolgen, um so eine zu hohe Verschuldung zu vermeiden. Neue Investitionen sollen erst dann wieder getätigt werden, wenn eine markante Entschuldung stattgefunden hat.

#### □ Aufzeigen der Folgekosten bei neuen Aufgaben und Investitionen

Werden dem Gemeinderat oder der Gemeindeversammlung neue Aufgaben oder Investitionen zum Beschluss vorgelegt, so sind sie über deren finanzielle Folge ins Bild zu setzen. In diesem Zusammenhang sind die Folgekosten (und zwar die betriebswirtschaftlichen Kosten und nicht nur die Ausgaben) sowie die Folgeerträge umfassend aufzuzeigen. Bei den Investitionen sind zusätzlich die Kapitalfolgekosten (Zinsen und Abschreibungen) zu berücksichtigen. Gleichzeitig ist aufzuzeigen, wie diese neue Aufgabe finanziert werden soll. Die Entwicklung der effektiven Folgekosten ist durch ein Controlling sicherzustellen.

#### □ Anwendung der Wenn/Dann-Methode

Die Formel "Wenn/Dann" findet in den Tabellenkalkulationsprogrammen wie Excel Anwendung. Ist beispielsweise bei einer Berechnung das Resultat grösser als 10'000 Franken, so ist 5 % dazu- oder abzuzählen. Die gleiche Methode sollte auch bei der Beschlussfassung von neuen Ausgaben angewandt werden. Vielfach werden neue Ausgaben beschlossen, ohne dass über die dazu notwendigen Einnahmen diskutiert, geschweige denn auch



beschlossen werden. Dass damit Defizite vorprogrammiert werden, versteht sich von selbst. Die Beschlussfassung müsste in solche Fällen wie folgt lauten: WENN wir diese neue Ausgabe beschliessen, DANN ist gleichzeitig der Steuerbezug und/oder die Gebühren um so viele Prozente zu erhöhen oder es sind andere Ausgaben in einem bestimmten Ausmass zu streichen.

#### □ Keine Verschuldung durch Konsumausgaben

Eine klassische Finanzierungsregel besagt, dass Konsumausgaben nie über eine Mehrverschuldung finanziert werden dürfen. Dies gilt sowohl im privaten wie auch im kommunalen Bereich. Ist diese Regel bei den privaten Haushalten als existenzhaltender Grundsatz unbestritten, wird die Einhaltung dieser Regel bei den öffentlichen Haushalten oft missachtet. Unbestritten ist die Fremdfinanzierung von Investitionen. Mit diesen wird ein Mehrwert geschaffen, der bekanntlich über mehrere Jahre verteilt, zulasten der Laufenden Rechnung abzuschreiben ist. Mit der Abschreibung werden die notwendigen Finanzmittel erarbeitet, um die entsprechende Verschuldung wieder abzubauen.

Da hingegen den konsumtiven Ausgaben kein Mehrwert mit einem entsprechenden Nutzwert

gegenüberstehen, ist eine Fremdfinanzierung nicht zulässig. Ob Konsumausgaben über eine Verschuldung finanziert werden, lässt sich feststellen, indem die Abschreibungen dem Aufwandüberschuss gegenübergestellt werden. Sind die Abschreibungen kleiner als der Aufwandüberschuss, so werden im Ausmasse der Differenz Konsumausgaben fremdfinanziert. Oder anders berechnet: Ist der Finanzierungsfehlbetrag grösser als die Nettoinvestition, so handelt es sich bei der Differenz um Konsumausgaben, welche auf Kredit finanziert werden.

#### **□ Öffentliche Sparsamkeit**

Sparsamkeit heisst nicht nur, mit den öffentlichen Mitteln sparsam umgehen, sondern auch Kosten vermeiden, Ballast abwerfen und sich auf die Kernaufgaben der Gemeinwesen beschränken. Die öffentliche Sparsamkeit wird künftig zu einer zwingenden Aufgabe. Sämtliche Aufgaben und ihre Kosten müssen kritisch hinterfragt und auf ihre Notwendigkeit überprüft werden. Nur so kann die überall zu hohe Staats- bzw. Kommunalquote verringert und die notwendige Handlungsfähigkeit wieder zurückgewonnen werden.

#### **□ Interkommunale Zusammenarbeit**

Die interkommunale Zusammenarbeit ist zu verstärken, auch über die Kantonsgrenzen hinweg. Insbesondere dann, wenn eine oder ein Grossteil der Gemeinden nicht in der Lage sind, die Leistungen selbst professionell zu erbringen oder wenn die Leistung mit zu hohen Durchschnittskosten erbracht werden muss.

#### **□ Antizyklische Finanzpolitik**

Eine antizyklische Finanzpolitik lässt sich in dem Sinne verfolgen, in dem in Zeiten des guten Wirtschaftswachstums der für die Gemeinde massgebende Mindestabschreibungssatz auf dem Verwaltungsvermögen erhöht wird. Der durch diese höhere Abschreibung erzielte Cash flow kann so zur Reservebildung verwendet und in Zeiten der Rezession für die Deckung allfälliger Defizite herangezogen werden.

#### **□ Erhöhung des Abschreibungssatzes**

Die generelle Erhöhung des Mindestabschreibungssatzes ist ein weiteres Instrument, um die Verschuldung zu begrenzen. Im Sinne einer Empfehlung sollten Gemeinden bis 2'000 Einwohner mindestens 10 %, Gemeinden bis 10'000 Einwohner 15 % und Gemeinden mit über 10'000 Einwohner mindestens 20 % abschreiben. Mit einem speziellen Abschrei-

bungsreglement bzw. mit einem Grundsatzbeschluss der Gemeindeversammlung können die Gemeinden einen höheren Abschreibungssatz festlegen, als jener von 8%, welcher im § 154 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vorgeschrieben ist.

#### **□ Reservebildung vor Steuerreduktionen**

Steuerreduktionen sollten nur auf Grundlage eines Finanzplanes und erst dann beschlossen werden, wenn ein Eigenkapital von mindestens der Hälfte eines jährlichen Ertrages der Laufenden Rechnung vorhanden ist. Damit wird die notwendige Substanz geschaffen, um negative finanzielle Entwicklungen aufzufangen und eine Kontinuität des Steuerfusses zu sichern. Die gleiche Regelung sollte selbstverständlich auch bei der Reduktion von Gebühren bei Spezialfinanzierungen angewandt werden.

#### **□ Stabilisierung bzw. Abbau der Verschuldung**

Die Stabilisierung und langfristig der Abbau der Verschuldung muss die künftige Zielrichtung der schweizerischen Finanzpolitik sein. Wir brauchen Politiker die dahin wirken, dass nicht neue Ausgaben beschlossen, sondern dass die bestehenden Schulden abgebaut werden.

#### **□ Finanzcontrolling / Jährliche Standortbestimmung**

Mit einem geeigneten Finanzcontrolling (Aufwand- und Ertragsanalyse, Soll-Ist-Analyse Voranschlag und Rechnung mit dem Finanzplan) und dem Einbezug der Kennzahlen und den Beurteilungskriterien kann die Gemeinde eine jährliche Standortbestimmung vornehmen und allenfalls die notwendigen Korrekturen in die Wege leiten.

#### **□ Benchmarking**

Benchmarking heisst "Vergleichen". In der heutigen Diskussionen erhielt der Begriff die zusätzliche Bedeutung "und vom Besten lernen". Der Benchmark ist eine Orientierungsgrösse, an der die eigene Position gemessen werden kann. Dabei soll für jeden einzelnen Teilbereich der Gemeindetätigkeit (Feuerwehr, Schule, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung usw) der jeweils beste Konkurrent durch Quervergleiche ermittelt werden. Von diesem Vorbild wird in der Folge

gelernt, wie die Aufgabe am effizientesten ausgeführt werden kann. Die Gemeinden können die Methoden des Benchmarkings einsetzen, in dem sie folgende Fragen stellen: Wie gut sind wir im Vergleich zu andern Gemeinden? Wie gut wollen wir sein? Welche Gemeinde erfüllt die Aufgabe am besten? Wie macht sie das? Wie könnten wir ihre Methoden in unsere Gemeinde übernehmen?

**□ Wirkungsorientierte Verwaltungsführung**

Nicht zuletzt wird die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management) künftig dazu beitragen, die Effizienz und die Effektivität in den Gemeinwesen zu steigern und - wo es notwendig ist - Kosten zu senken.



.....“

\*) *Erhältlich bei der Kant. Drucksachenverwaltung, 4500 Solothurn, Fax 032 627 70 04*

vous" assumer cette nouvelle tâche ? mais également sur la question "acceptez-vous" l'augmentation des impôts et/ou des taxes nécessaire ? L'endettement ne devrait pas augmenter du fait de dépenses de consommation. L'examen critique de la nécessité des dépenses devrait permettre de mieux atteindre l'objectif visant l'emploi économe et rentable des fonds publics. En période de haute conjoncture, le cash flow devrait être augmenté par la comptabilisation d'amortissements comptables complémentaires, afin de créer une réserve utilisable en période de récession. Avant d'envisager de baisser les impôts, la commune devrait amortir ses dettes et disposer d'une certaine réserve. L'objectif de l'efficacité doit être concrétisé par la mise en place du controlling financier et ainsi permettre de faire annuellement le point de la situation financière. En confrontant leurs coûts dans

des domaines précis avec ceux obtenus par des communes comparables, soit en pratiquant le benchmarking, des économies substantielles pourraient être réalisées, notamment en modifiant certaines habitudes.

\*) La brochure "*So bleiben Sie gesund! Ein Finanz-Ratgeber für Gemeinden*" peut être commandée auprès du Service des imprimés du canton de Soleure, téléfax 032 627.70.04

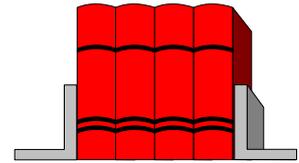
**Ainsi vous maintenez vos finances en santé !**

**Résumé**

L'auteur analyse les principes essentiels visant le maintien d'une situation financière saine au niveau communal. Il s'agit avant tout de reconnaître à temps les écarts et de prendre rapidement les mesures nécessaires.

Les recommandations données portent sur les investissements à réaliser; il faut renoncer à réaliser les investissements souhaitables et ne réaliser que les investissements indispensables. La réalisation d'investissements importants doit être suivie d'une phase de consolidation afin de maîtriser l'endettement. Lorsque de nouvelles tâches doivent être votées, l'information ne doit pas seulement porter sur le mode de financement mais aussi sur les charges induites et contenir une estimation justifiant que ces charges seront supportables. L'analyse précédant la décision ne devrait pas porter uniquement sur la question "voulez-

**Neues aus den Kantonen**  
**Nouveautés 1.7.95 - 30.6.96**



<b>Zürich</b>	- Modellrechnungen zum Normlastenausgleich Schlussbericht zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich, April 1996
<b>Luzern</b>	- Budgetvorgaben 1996 für die Finanzausgleichsgemeinden - Kreisschreiben mit Weisungen zum Finanzausgleichsgesetz (rev. per 1.1.1996) - WOV (Wirkungsorientierte Verwaltung: Budgetinformations-Tagung (Thema: Interne Verrechnung unter WOV) - Aus- und Weiterbildungskurse für Rechnungskommissionen (Okt./Nov. 1996)  (Themen: Funktionendiagramm Finanzaufsicht, Revisionsnotizen, Berichtswesen, IKS, Steuern) - Der Finanzhaushalt der Gemeinden 1992 - 1993 (Juni 1995) - Die Steuerkraft der Gemeinden 1993/1994
<b>Obwalden</b>	- Einheitliche Rechnungsformeln für Kennzahlen - Zusammenarbeit mit den kommunalen Rechnungsprüfungskommissionen im Bereich „Steuerrevision“ - Vergleiche und Kennzahlen 1994 zur Beurteilung der Finanzhaushaltentwicklung der Einwohnergemeinden des Kantons Obwalden (Nov. 1995)
<b>Solothurn</b>	- Band 2 „Rechnungsmodell und Finanzhaushalt“ des Handbuchs des Rechnungswesens der solothurnischen Gemeinden, Ausgabe 1996 - „So bleiben Sie gesund!“ Ein Finanzratgeber für Gemeinden, Ausgabe 1996
<b>Basel-Stadt</b>	- Projekt Neuordnung des Rechnungswesens - Einführung des Informatik-Systems SAP - Neues Finanzhaushaltsgesetz in Vorbereitung - Führung des Rechnungsmodells nach pluralistischer Rechnungslegung (Budget- und Rechnungsdarstellung nach Rechnungsmodell und nach kantons-internen Leistungs- und Kostenbeziehungen)
<b>Basel-Land</b>	- Revidiertes Gemeindegesetz in Kraft seit 1.1.1996 - Gemeindefinanzen (Rechnungen 1993 - 94, Voranschlag 1995) - Steuern und Gebühren 1996 - Revision der Regierungsratsverordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden zur Zeit im Gange
<b>Appenzell A.Rh.</b>	- Neue Kantonsverfassung gültig ab 1.5.1996 - Finanzhaushaltsgesetz für Kanton und Gemeinden gültig ab 1.1.1996

<b>Tessin</b>	- Raccomandazioni sul contenuto formale dei conti consuntivi comunali 1995 (febbraio 1996) - Statistica finanziaria dei Comuni ticinesi per gli anni 1993 e 1994 (marzo 1996)
<b>Neuchâtel</b>	Directives du Département des finances et des affaires sociales aux organes de révision des comptes communaux, du 8 novembre 1995
<b>Genève</b>	- Cours de formation organisé par l'IDHEAP à l'attention des magistrats communaux genevois, sur les outils de la gestion financière et plus particulièrement sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes.
<b>Genève</b>	- Cours à l'Université de Genève sur le Nouveau modèle de compte, avec 50 participants de divers milieux en relation avec les communes. - Exposé présenté à l'Assemblée générale des Banques Raiffeisen du canton de Genève sur la situation financière des communes genevoises, évolution de 1987 à 1994. - Animation d'un séminaire de l'IDHEAP portant sur le thème suivant: „quelles structures, quels instruments pour faire face aux tâches communales?“

1

## Kennzahlen der Einwohnergemeinden 1994

### Indicateurs de la situation financière des communes politiques en 1994



	Selbstfinanzierungsgrad	Selbstfinanzierungsanteil	Zinsbelastungsanteil	Kapitaldienstanteil	Nettoschuld je Einwohner	
	Degré d'auto-financement %	Capacité d'auto-financement %	Quotité des intérêts %	Quotité de la charge financ. %	Endettement par habitant	net
Zürich	116,0	11,3	- 0,5	6,3		
Bern	110,7	13,7	1,0	6,7		
Luzern	69,1	9,1	3,8	8,9	3'286	

Uri		12,1	2,3	9,1	1'195
Schwyz					
Obwalden	88,4	15,6	4,9	14,8	4'069
Nidwalden	66,2	14,6	- 0,3	14,1	1'889
Glarus					
Zug	91,9	18,5	2,6	13,3	1'273
Freiburg					
Solothurn	58,6	8,2	3,3	10,5	2'199
Basel-Stadt					
Basel-Land	93,0	10,0	0,1	6,0	721
Schaffhausen	62,9				
Appenzell A.Rh.	80,3			14,6	3'744
Appenzell I.Rh.					
St. Gallen	84,6	13,6	3,3	12,0	3'199
Graubünden	noch keine Gemeindefinanzstatistik				
Aargau					
Thurgau					
Tessin	66,7	10,8	4,9	14,9	4'892
Vaud	50,0	8,0	8,7		3'786
Wallis					
Neuchâtel	66,0	5,3	3,0	7,2	5'133
Genève	68,3	12,5	2,4	14,4	1'443
Jura	21,5	4,6	8,8	20,2	4'745

## NPM-Literaturverzeichnis

### Indications bibliographiques des publications traitant de la NGP

Titel / Titres	Autor/in / Auteurs	Verlag / Editeurs
Privatisierung auf kantonaler und kommunaler Ebene	- Robert E. Leu - Albert Gemperle - Manuel Haas - Stefan Spycher	Verlag Paul Haupt
Management in der Politik - Politik im Management	- Thomas Bieger - Christoph Lengwiler - Paul Senn	Verlag Rüegger, 7214 Grösch
Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat	Domaine public, Lausanne	Domaine public - hebdomadaire romand, 1002 Lausanne
La gestion des finances publiques locales	Bernard Dafflon	Economica SA, Genève
Le management territorial: Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique, 1996		Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL - Centre Midi - 1015 Lausanne
Anreizsysteme der öffentlichen Verwaltung	Kuno Schedler	Verlag Paul Haupt
Controlling in der öffentlichen Verwaltung (Schriftenreihe der Fachgruppe für	Markus Stadler	Verlag der FkF c/o Kant. Finanzverwaltung Solothurn, Rathaus, 4500 Solothurn

kant. Finanzfragen; Band 1)		
Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting	Dr. Ernst Buschor	
Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung	Kuno Schedler	Verlag Paul Haupt
Umbruch in Politik und Verwaltung	- Peter Hablützel - Theo Haldemann - Kuno Schedler - Karl Schwaar	Verlag Paul Haupt
Die Gemeinde: Ein neuzeitliches Dienstleistungsunternehmen	- Daniel Arn - Ueli Seewer - A. und U. Studer	Verband Bernischer Gemeinden, Weststr. 6, Postfach 138, 3000 Bern 6
Aufgabe und Funktion der Kostenrechnung im New Public Management	Diplomarbeit der HWV Bern von Anita Blaser	Anita Blaser, Stationsstrasse 35c, 3626 Hünibach
Konzept einer Kostenrechnung nach NPM-Grundsätzen für die Gemeindepolizei Steffisburg	Diplomarbeit der HWV Bern von Markus Geissbühler	Markus Geissbühler, Schlossstrasse 2, 3613 Steffisburg

*Ausgabe Kanton Bern*