



**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

Département des finances, des institutions et de la santé
Service des affaires intérieures et communales
Section des finances communales

Departement für Finanzen, Institutionen und Gesundheit
Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten
Sektion Gemeindefinanzen

Informationsschreiben Nr. 21M/2012

An die Munizipalgemeinden

Unsere Ref. FG/fg

Datum 1. Oktober 2012

Erstellung des Voranschlags und des Finanzplans - Allgemeines

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Um Sie bei der Erstellung des Voranschlags 2013 zu beraten und zu unterstützen, erhalten Sie nachfolgend einige wichtige Informationen. Die wesentlichen Änderungen, welche gegenüber unserem Schreiben vom 19. September 2011 im Zusammenhang mit dem Voranschlag 2012 vorgenommen wurden, sind mit einem Rand gekennzeichnet.

1. Gesetzesgrundlagen

- Gemeindegesezt vom 5. Februar 2004 – GemG – RSVS 175.1
- Verordnung betreffend die Führung des Finanzhaushaltes der Gemeinden vom 16. Juni 2004 – VFFG – RSVS 611.102

2. Änderungen der VFFG

Nach einigen Jahren Praxis wurden bei der VFFG gewisse Mängel oder Schwächen festgestellt. Dem Staatsrat schien es angebracht, eine Bilanz hinsichtlich der Anwendung der Verordnung zu ziehen und die Erkenntnisse, welche man gemacht hat sowie die Probleme, auf die man gestossen ist, in einer Revision zu berücksichtigen. So hat die Regierung in ihrer Sitzung vom 2. Juni 2010 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche beauftragt wurde, die Verordnung betreffend die Führung des Finanzhaushaltes der Gemeinden zu überprüfen und ihr einen Änderungsentwurf vorzubereiten. Diese Arbeitsgruppe hat sich wie folgt zusammengesetzt:

- CHEVRIER Maurice, Chef der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten, Präsident,
- BENEY Olivier, Delegierter für Finanzen und Gemeindereformen, Departement für Finanzen, Institutionen und Gesundheit,
- BOVIER Regis, Gemeindepräsident von Hérémente, Delegierter des Verbands der Walliser Gemeinden,
- GASSER Francis, Chef der Sektion Gemeindefinanzen, Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten,
- JACQUOD Pierre, Adjunkt der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten,
- MICHEL Elsbeth, Juristin der Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten,



- PETOUD Thierry, Kassier der Gemeinde Martigny, Delegierter der Association des secrétaires communaux du Valais romand,
- ROTEN Michel, Verantwortlicher für den Sektor II beim Kantonalen Finanzinspektorat,
- RITZ Helmut, Sektionschef in der Kantonalen Finanzverwaltung.

Es wurde nicht als sinnvoll erachtet, die Systematik der VFFG, welche als zufriedenstellend gilt, zu überarbeiten.

Die Arbeitsgruppe hat die Verordnung mit dem Ziel überprüft, den Gesetzestext zu vereinfachen und zu präzisieren. In diesem Sinne hat sie verschiedene Korrekturen vorgenommen, um beim Text mehr Klarheit zu erreichen oder ihn verständlicher zu machen (z.B. Art. 64, alt 63; Art. 69bis bis 69quinqüies, welche die Kompetenzorgane für Beschlüsse von Zusatz- oder Nachtragskrediten bezeichnen); die Präzisierungen wurden gemacht, um Mehrdeutigkeiten zu beseitigen. Die VFFG wurde auch angepasst, um die kürzlich vorgenommenen Änderungen des Bundesgesetzes bezüglich des Begriffs des Revisionsexperten zu berücksichtigen (s. Motion Nr. 1'057).

Zudem wollte die Arbeitsgruppe die bis heute aufgetretenen Schwierigkeiten regeln und die Erfahrungen berücksichtigen, welche man aus den Bemerkungen der Gemeinden und Revisoren sowie aus den parlamentarischen Vorstössen gemacht hat. Beispiele hierfür sind:

Die Verordnung findet bei den Munizipal- und Burgergemeinden Anwendung: für Körperschaften mit einem geringen Finanzvolumen sind weniger zwingende Regeln vorgesehen (es macht kaum Sinn, bei einer verhältnismässig kleinen Burgergemeinde dieselben Haushaltsregeln anzuwenden wie bei einer grossen). In diesem Sinne sind für „kleine“ Körperschaften Ausnahmen oder erleichterte Anforderungen vorgesehen, insbesondere hinsichtlich Finanzplan, Voranschlag, Rechnung und Revision.

Die Änderungen treten mit der Veröffentlichung im Kantonalen Amtsblatt in Kraft.

3. Finanzplanung

« Der Gemeinderat erstellt für eine Dauer von mindestens vier Jahren eine Finanzplanung, die er der Urversammlung oder dem Generalrat zur Kenntnis bringt. Diese Finanzplanung gibt einen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung der Einnahmen und der laufenden Ausgaben, der Investitionen, sowie des Vermögens und der Verschuldung. » (Art. 79 GemG).

Art. 18 Abs. 3 und 4 VFFG hält fest, dass der Finanzplan jährlich zu erstellen ist und dass er gleichzeitig mit dem Voranschlag der Urversammlung oder dem Generalrat zur Kenntnis gebracht werden muss.

Anhand der Durchschnittswerte der Kennzahlen der Rechnungen 2010 und 2011 stellen wir fest, dass einzig die Munizipalgemeinde Martisberg von der Ausnahme laut Art. 20 VFFG profitieren kann, welcher besagt, dass Gemeinden, bei denen:

- a) die Bilanz keinen Fehlbetrag aufweist und;*
- b) die Bilanzsumme kleiner ist als zwei Millionen Franken und;*
- c) die Bruttoeinnahmen der Laufenden Rechnung (ohne interne Verrechnungen), ermittelt aus dem Durchschnitt der letzten zwei abgeschlossenen Rechnungsjahre, kleiner sind als zweihunderttausend Franken und;*
- d) für die kommenden vier Jahre keine Investitionen geplant sind, die in der Zuständigkeit der Gemeindelegislative liegen,*

in den Genuss der Ausnahme, keinen Finanzplan erstellen zu müssen, kommen und dass sie ihre Pflicht erfüllen, indem sie im Budget die Einhaltung der obigen Bedingungen bescheinigen.

Beispiel: „Die Munizipalgemeinde Valaisia bestätigt, dass sie die Bestimmungen laut Art. 20 VFFG kumulativ erfüllt und somit in den Genuss der Ausnahme kommt. Die vorliegende Bescheinigung erfüllt somit die Pflicht, einen Finanzplan zu erstellen.“

Der Inhalt und die Ziele des Finanzplans sind in Art. 19 Abs. 2 und 3 VFFG umschrieben:

« ²Der Finanzplan setzt sich aus einer einleitenden Botschaft, den Tabellen mit den Ergebnissen der Finanzplanung, dem Investitionsprogramm und den Berechnungsannahmen zusammen.

³Er gibt namentlich Auskunft über:

- a) die voraussichtliche Entwicklung des Aufwandes und Ertrages der Laufenden Rechnung;
- b) die Ausgaben und Einnahmen bei den vorgesehenen Investitionen, Auswirkungen der Investitionen auf das Haushaltsgleichgewicht, das heisst, eine gerechtfertigte Schätzung der Folgekosten, inklusive der tragbaren buchhalterischen Abschreibungen sowie der vorgesehenen Finanzierung der Investitionen;
- c) voraussichtliche Entwicklung des Vermögens und der Verschuldung. »

4. Voranschlag (auch Budget genannt)

« Das Budget wird für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung erstellt. Die Darstellung ist gleich wie diejenige der Jahresrechnung und die Struktur entspricht den Anforderungen des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) ». (Art. 22 VFFG)

Art. 25 VFFG verlangt, dass im neuen Budget die Angaben des vorangegangenen Budgets und die der letzten Jahresrechnung aufzuführen sind. Das Budget ist für das nachfolgende Kalenderjahr, d.h. vom 1. Januar bis 31. Dezember, zu erstellen.

Art. 24 VFFG umschreibt den Mindestinhalt des Budgets:

- « a) eine einleitende Botschaft, die das Ergebnis des Budgets kommentiert, die voraussichtliche Entwicklung der Verpflichtungen und des Eigenkapitals gegenüber dem letzten Budget und der letzten Jahresrechnung;
- b) einen Überblick des Budgets der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung;
- c) ein detailliertes Budget der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung. »

Wir erlauben uns, Sie auf die nachfolgenden drei Artikel aufmerksam zu machen:

Art. 10 VFFG:

- « *Finanzielle Transparenz bei Beschlüssen*
Das Organ, das einen Beschluss fällen muss, der sofort oder später Ausgaben oder Einnahmen verursacht, muss über dessen Kosten, dessen Folgekosten, dessen Finanzierung und dessen Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht unterrichtet sein. »

Art. 80 Abs. 1 GemG:

- « ¹Im Hinblick auf die Sicherstellung des Gleichgewichts der Gemeindefinanzen, ist ein Aufwandüberschuss solange zulässig, als nach Berücksichtigung der buchmässigen Abschreibungen kein Bilanzfehlbetrag resultiert. »

Art. 27 VFFG:

- « ¹Das Budget wird so erstellt, dass die Gemeindefinanzen ausgeglichen sind.
²Ein Aufwandüberschuss darf nur budgetiert werden, wenn er durch Eigenkapital gedeckt ist. »

Eine Gemeinde mit einem Eigenkapital kann hingegen in der Laufenden Rechnung einen Aufwandüberschuss budgetieren, sofern das Haushaltsgleichgewicht auf Dauer gewährt ist. Die in Betracht gezogenen Massnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts auf Dauer müssen aus dem Finanzplan ersichtlich sein.

Die Bilanzfehlbeträge, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des GemG am 1. Juli 2004 bestanden, wurden mittels Finanzplänen mit Sanierungsmassnahmen und mittels Abschreibungen dieser Fehlbeträge innert einer Frist von 10 Jahren (ausgenommen Leukerbad) verfolgt. Bis auf zwei Ausnahmen sind die Fehlbeträge beseitigt. Diese beiden Gemeinden weisen gegenüber dem vom Staatsrat genehmigten Finanzplan einen Vorsprung auf.

Falls die Rechnung 2011 einen neuen Fehlbetrag verursacht hat, erarbeitet die Gemeinde im Sinne von Art. 81 GemG einen Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen und bringt diesen der Urversammlung oder dem Generalrat und dem zuständigen kantonalen Departement zur Kenntnis.

Art. 21 VFFG besagt:

« ¹Im Falle eines Bilanzfehlbetrages erarbeitet die Gemeinde einen Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen gemäss Artikel 81 des Gemeindegesetzes.

²Ein Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen ist ausreichend, wenn er die Modalitäten und die Massnahmen aufzeigt, die es erlauben, den Fehlbetrag in einer Frist von maximal vier Jahren nach dessen ersten Auftauchen in der Bilanz zu tilgen. Er muss auf realistischen Hypothesen und Prognosen basieren.

³Der Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen muss der Urversammlung oder dem Generalrat vor der Budgetgenehmigung zur Kenntnis gebracht werden, alsdann dem Departement. »

5. Zustimmung des Voranschlags durch die Urversammlung (s. Dienststelle für Innere Angelegenheiten – Informationen zum Voranschlag 2009 vom 19. September 2008)

Die Annahme des Voranschlags erfolgt vor dem 20. Dezember mittels Globalgenehmigung durch die Urversammlung (Art. 7 Abs. 1 GemG). Globalgenehmigung bedeutet, dass die Urversammlung dem Voranschlag als Gesamtes zustimmt (oder ablehnt), jedoch nicht die Möglichkeit hat, diesen abzuändern.

Falls die Urversammlung den Voranschlag ablehnt, ist die Vorgehensweise gleich wie bei einer Ablehnung der Rechnung. Bei einer Ablehnung des Voranschlags wird dieses dem Gemeinderat zur erneuten Überprüfung zurückgewiesen. Eine zweite Urversammlung ist innerhalb von 60 Tagen einzuberufen, um erneut darüber zu befinden. Bei einer zweiten Ablehnung entscheidet der Staatsrat innert 60 Tagen (Art. 7 Abs. 2 GemG).

Bei einer Ablehnung des Voranschlags kommt Art. 26 VFFG zur Anwendung:

« Wenn das Budget nicht in Kraft getreten ist, dürfen nur die notwendigsten Verpflichtungen eingegangen werden, die das Funktionieren der Verwaltung gewährleisten, insbesondere für die gebundenen Ausgaben. »

Wie bereits den Gemeinden mitgeteilt (s. Informationsschreiben des Vorstehers DFIS vom Oktober 2005) rufen wir in Erinnerung, dass die Genehmigung des Voranschlags durch die Urversammlung nicht bedeutet, dass mit dieser Abstimmung alle im Voranschlag vorgesehenen und aufgeführten Ausgaben bewilligt sind. Die Genehmigung des Voranschlags entbindet die Gemeinde nicht davon, die in Art. 17 GemG aufgelisteten Geschäfte der Urversammlung zur Beschlussfassung vorzulegen, selbst wenn diese im Voranschlag aufgeführt sind.

Mit anderen Worten muss ein in der Kompetenz der Urversammlung liegendes Objekt oder eine Ausgabe Gegenstand einer Einzelgenehmigung durch die Bürger sein (Art. 17 GemG). Das Integrieren dieses Objekts oder der Ausgabe im (genehmigten) Voranschlag genügt nicht.

Konkret heisst das, wenn eine Gemeinde eine neue nichtgebundene Ausgabe höher als 5% der Bruttoeinnahmen des letzten Verwaltungsjahres vorsieht (z.B. Ausgabe für den Bau eines Schwimmbads, eines Gemeindesaals, etc.), muss die Urversammlung mittels separatem Budget und wenn möglich mit einer vorgängigen Abstimmung über diesen Posten befragt werden.

- Falls die Bürger im Rahmen derselben Urversammlung über den Voranschlag und über die einzelnen Ausgaben im Sinne Art. 17 GemG zu befinden haben, sind die Abstimmungen zu letzteren vor der Abstimmung zum Voranschlag vorzunehmen.
- Die Beschlüsse zu diesen Ausgaben können auch in einer früheren Urversammlung als in jener zum Voranschlag getroffen werden. In diesem Fall werden die durch die Urversammlung genehmigten Ausgaben in den Voranschlag integriert (die Urversammlung hat zum Zeitpunkt

der Budget-Genehmigung nicht noch einmal über diese Ausgaben zu befinden). Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass der Gemeinderat bei der Ausarbeitung des Voranschlags bereits weiss, ob die Urversammlung diese Ausgaben genehmigt hat oder nicht; er kann also diese bei der Erstellung des Voranschlags berücksichtigen.

Wir erinnern, dass die Tagesordnung der Urversammlung alle Sachlagen, worüber die Bürger zu befinden haben, genau beinhalten muss (z.B. Ausgaben im Zusammenhang mit einem Schwimmbad oder einem Gemeindesaal, die Genehmigung des Voranschlags, etc.). Laut Art. 10 Abs. 2 GemG kann die Urversammlung nur über Sachlagen befinden, welche auf der Tagesordnung vorgesehen sind.

6. Gesetzliche Abschreibungen

In Anwendung von Art. 51 Abs. 1 VFFG ist das Verwaltungsvermögen mit 10% vom Restwert abzuschreiben. Angesichts der Kontrolle der Budgets und der Erkenntnisse daraus erlauben wir uns, einige Punkte hervorzuheben:

- die ordentlichen Abschreibungen sind als Aufwände der Laufende Rechnung und nicht einzig in die Darstellung im Endergebnis auszuweisen;
- die Abschreibungen müssen für Aufgaben, welche durch Steuereinnahmen finanziert werden, wie auch für jede Spezialfinanzierung individuell verbucht werden, beispielsweise Trinkwasserversorgung (HRM 70), Abwasserentsorgung (71) und Abfallbeseitigung (72);
- die ordentlichen Abschreibungen müssen ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Abschreibungen 10% des Restwerts des Verwaltungsvermögens erreichen.

Bis zum heutigen Zeitpunkt wurde keiner Munizipalgemeinde eine Abweichung vom Abschreibungssatz von 10% bewilligt.

Die Debatte zur Abschreibungsregel, wie sie der Staat auf kommunale Einrichtungen verlangt, wurde im 2011 mit der Motion der PLR-Fraktion, durch deren Abgeordneten René Constantin, erneut aufgegriffen (Wunsch für eine Erleichterung).

Das Parlament hat in seiner Session vom Mai 2011 die Motion mit 68 gegen 48 Stimmen zurückgewiesen. In diesem Zusammenhang fügen wir auszugsweise nachfolgenden Paragraph an:

Das Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM), das auch für die Walliser Gemeinden als Referenz gilt (Art. 75,3 GemG), zielt in der Tat auf eine Einschränkung der Finanzpolitik ab, « ... weil der Abschreibungsaufwand bereits bei der Realisierung eines Vorhabens besonders spürbar anfällt und so die Deckungspflicht unmittelbare Folgen auf den Steuerfuss ausüben kann ... und die Verschuldung der öffentlichen Hand sich in einem volkswirtschaftlichen Rahmen hält; er aus konjunktureller Sicht einen Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen garantiert ... » (Auszüge aus dem Hand des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Tome 1).

Die Arbeitsgruppe, die mit der Überprüfung der VFFG beauftragt war, bestätigte die derzeitigen Bestimmungen betreffend die Abschreibungen.

7. Finanzkennzahlen Voranschlag und Finanzplan (aktualisiert)

Zur Erstellung des Voranschlags und der Finanzplanung haben wir eine Datei mit der Bezeichnung « Fincom – Budget – Vorlage Fkz Voranschlag und FP » entwickelt, welche Sie unter folgender Adresse von unserer Internetseite herunterladen können: www.vs.ch < Direkter Zugang < Sektion Gemeindefinanzen < Informationen zu Budgets und Finanzpläne - Hilfsmittel. Eine neue Version mit der Nr. 212.09.07 für den Voranschlag 2013 steht ab sofort zur Verfügung.

Der Aufbau der Basisangaben lehnt sich an jenen, wie er Ihnen aus der Finanzkennzahlendatei bereits bekannt ist. Wir betonen an dieser Stelle, dass diese Datei ein Hilfsmittel ist und nicht an die Sektion Gemeindefinanzen übermittelt werden muss. Die Anleitung finden Sie ebenfalls auf der Internetseite der SGF (VS_BP_Hilfe_D.pdf).

Durch die Benutzung dieser Datei sehen wir folgende Vorteile für die Gemeinden:

- Einhaltung der Bestimmungen hinsichtlich Darstellung des Voranschlags laut Art. 24 und 30 der Verordnung betreffend die Führung des Finanzhaushaltes der Gemeinden (VFFG):
 - Übersicht des Voranschlags zur Verwaltungsrechnung
 - Übersicht des Voranschlags der laufenden Rechnung nach Funktionen
 - Übersicht des Voranschlags der laufenden Rechnung nach Arten
 - Übersicht des Voranschlags der Investitionsrechnung nach Funktionen
 - Übersicht des Voranschlags der Investitionsrechnung nach Arten
- Berechnung und Kontrolle zur Einhaltung der 10% bei den ordentlichen Abschreibungen (VFFG 51)
- Berechnung und Kontrolle zur Einhaltung des Finanzhaushaltsgleichgewichts (VFFG 27)
- Erstellung eines rollierenden Finanzplans über 4 Jahre
- eine Vereinheitlichung der Darstellung des Voranschlags mit jener der Rechnung.

Wir erinnern Sie, dass die Palette der zur Verfügung gestellten Hilfsmittel mit dem Tool "Fincom – Finanzanalyse_Modell_dt_V-20100722" ergänzt wurde. Diese Datei gibt Ihnen die Möglichkeit, einen Überblick über die Finanzinformationen der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft über einen Zeitraum von 10 Jahren darzustellen (Beispiel: 5 Rechnungen, 2 Voranschläge, 3 Finanzpläne). Im ersten Tabellenblatt finden Sie die Anleitung dazu. Dieses Tool befindet sich auf derselben Internetseite wie das Hilfsmittel « Fkz Voranschlag und FP ».

8. Frist und Übermittlung (aktualisiert)

Der Voranschlag müsste vor dem 20. Dezember 2012 von der Urversammlung genehmigt werden. Gestützt auf Art. 7 Abs. 3 GemG kann anlässlich der Erneuerung des Gemeinderats die Genehmigung des Voranschlags um 60 Tage, d.h. bis 1. März 2013, hinausgeschoben werden.

Sobald der Voranschlag, dessen Inhalt in Art. 24 VFFG festgelegt ist, angenommen ist, sind 2 Exemplare umgehend an die nachfolgende Adresse zuzustellen:

**Staat Wallis
Sektion Gemeindefinanzen
Postfach 478
1950 Sitten**

Wir erinnern Sie daran, dass der Gemeinderat das Departement über das beabsichtigte Vorgehen zu informieren hat, falls die Fristen für die Genehmigung des Voranschlags nicht eingehalten werden können (Art. 23 Abs. 2 VFFG). Die Anfrage ist an die Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten zu richten mit Kopie an die Sektion Gemeindefinanzen (SGF).

9. Bei welchen Bedingungen interveniert der Kanton?

Der Kanton respektiert die Autonomie der Gemeinden. In erster Linie obliegt es den Gemeinden, ihren Handlungsspielraum zu nutzen und in Verantwortung zu handeln, um ihre finanziellen Probleme zu lösen und Massnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts zu ergreifen. Der Kanton interveniert auf Budgetebene namentlich in den in Art. 28 VFFG festgehalten Situationen:

« ¹Falls das Haushaltsgleichgewicht der Gemeindefinanzen nicht gemäss den Artikeln 80 und 81 des GemG respektiert wird, ernennt der Staatsrat nach Anhörung der Gemeinde auf deren Kosten einen Experten, um einen Finanzplan zu erarbeiten und Sanierungsmassnahmen vorzulegen.

³Der Staatsrat interveniert und ernennt einen Experten:

- a) wenn eine Gemeinde mit einem Bilanzfehlbetrag keinen Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen vorlegt oder der ausgearbeitete Finanzplan ungenügend ist;
- b) wenn eine Gemeinde mit einem Bilanzfehlbetrag einen Finanzplan mit korrekten Sanierungsmassnahmen erarbeitet hat, jedoch Entscheidungen im Widerspruch zum Sanierungsziel trifft.

Die Sektion Gemeindefinanzen steht Ihnen für Fragen und weitere Auskünfte gerne zur Verfügung. An dieser Stelle verweisen wir zudem auf die formellen und materiellen Kontrollen der früheren Budgets, welche wir Ihnen mittels Checklisten zugestellt haben.

Sie erhalten im Weiteren ein Informationsschreiben «Aktuelles» mit finanziellen und buchhalterischen Elementen, welche Sie bei der Erarbeitung des nächsten Budgets berücksichtigen können.

Für Ihre wertvolle Zusammenarbeit danken wir im Voraus bestens und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Francis Gasser
Sektionschef

Kopie an Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten
Delegierten für Finanzen und Gemeindereformen
Finanzinspektorat
Verband Walliser Gemeinden
Revisionsstellen