



## Finanzen im Gemeinwesen

kurz erklärt

# Einleitung

Das vorliegende "Gewusst wie..." mit dem Titel «Finanzen im Gemeinwesen, kurz erklärt», soll einen kurzen Einblick in das zürcherische Finanzwesen der Gemeinden und Städte wiedergeben. Die Lektüre hat jedoch nicht den Anspruch, dieses Thema vollständig abzuhandeln. Vielmehr soll sie neuen Mitarbeitenden sowie neuen Behördenmitgliedern den Einstieg in die öffentliche Finanzwelt vereinfachen und das Interesse für den Bereich Finanzen wecken.

## Grundlagen

Neben dem Wissen des Vorstandes diene vor allem das Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden des Gemeindeamtes des Kantons Zürich, als Basis für die nachstehenden kurzen Erläuterungen der ausgewählten Themen. Wurde also zu einzelnen Themen das Interesse geweckt, empfehlen wir, sich vertieft mit diesem sehr gelungenen Handbuch auseinanderzusetzen.

[Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden](#)

# Kurse

Unser Verband gestaltet jedes Jahr ein tolles Kursprogramm im Bereich Finanzwesen für Mitarbeitenden von Verwaltungen. Das Programm ist so aufgebaut, dass für Einsteiger:innen aber auch für Profis immer etwas lehrreiches dabei ist. Die Hauptkurse sind modular aufgebaut, von Modul 1 (Aufbau) bis Modul 3 (Vertiefung der Jahresrechnung).

Die Kurse werden in der Regel im November/Dezember für das kommende Jahr aufgeschaltet. Die Anzahl der Teilnehmenden ist beschränkt.

[Aktuelle Kurse des VZF](#)

Für Behördenmitglieder sind die Kurse des Gemeindeamtes oder des Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) zu empfehlen.

[Aktuelle Kurse des VZGV](#)

[Aktuelle Kurse des Gemeindeamtes des Kantons Zürich](#)

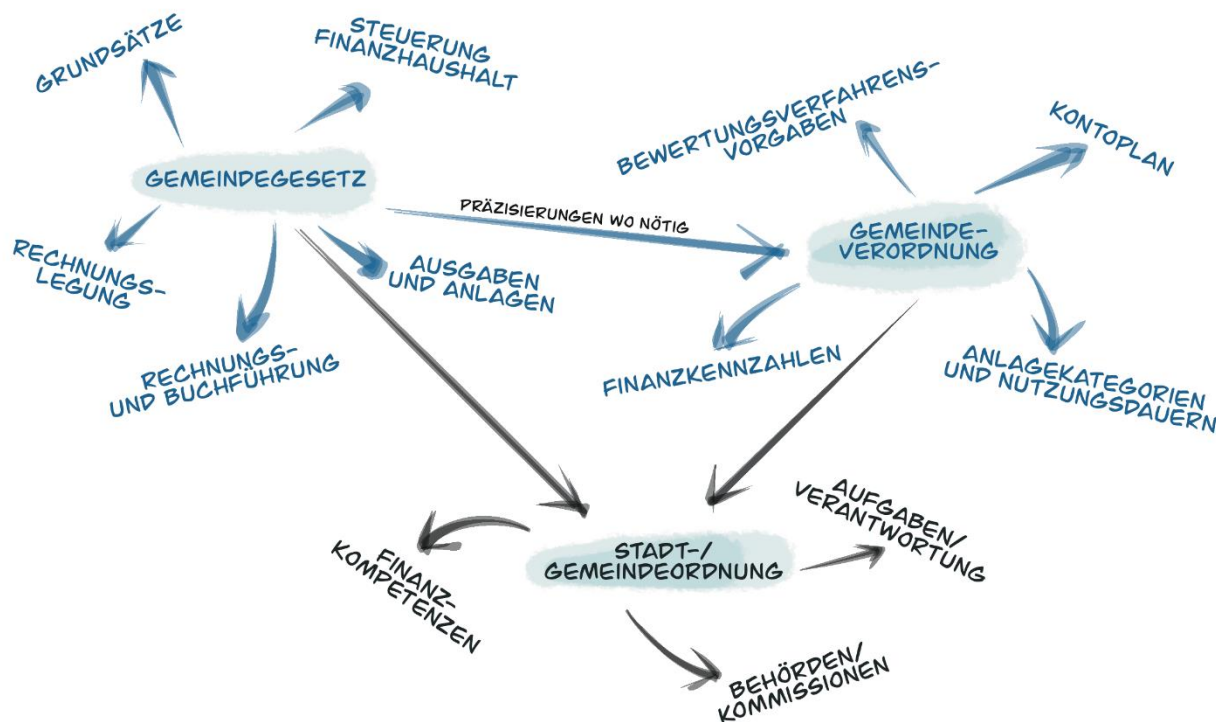
# Erklärvideos

In Hinblick auf die neue Legislaturperiode die bei den meisten Gemeinden und Städten im Kanton Zürich am 1. Juli 2022 begonnen hat. Hat das Gemeindeamt eine Serie von tollen Erklärvideos produziert. Ein Video bezieht sich auch auf das Thema Finanzhaushalt und verschafft ebenfalls einen ersten Überblick über die wichtigsten Aufgaben rund um das Thema Finanzen in einer Gemeinde oder Stadt. Finanzen visualisiert, kurz und bündig – viel Spass!

[Erklärvideos über die wichtigsten Aufgaben und Themen](#)

# Rechtsgrundlagen

Das **Gemeindegesezt** und die **Gemeindeverordnung** des Kantons Zürich bilden die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der öffentlichen Finanzen im Gemeinwesen. Diese Rahmenbedingungen werden durch die Gemeinden bzw. Städte mit eigenen **Gemeindeordnungen und Erlasse (Verordnung, Reglement)** präzisiert.



## Gemeindegesezt und Gemeindeverordnung

Für die Zürcher Gemeinden und Städte gelten die im Gemeindegesezt und in der Gemeindeverordnung gesetzlichen Vorgaben für die Gestaltung ihres eigenen Finanzhaushaltes. Diese Bestimmungen gelten für sämtliche gemeinderechtlich geführten Organisationen im Kanton Zürich.



Der Finanzhaushalt wird im Teil 4 des Gemeindegeseztes und im Teil 2 der Gemeindeverordnung geregelt.

## Gemeindeordnung, Erlasse

Die verbindlichen Rahmenbedingungen die das Gemeindegesezt regelt, werden auf Gemeindeebene durch die Gemeindeordnung, Verordnungen und Reglemente präzisiert. Beispielsweise werden die Finanzkompetenzen der Gemeindebehörden und Kommissionen im Rahmen der Gemeindeordnung betragsmässig genau definiert.

## Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden

Das Handbuch soll sämtliche involvierte Personen, insbesondere den Leiter:innen Finanzen bei ihrer täglichen Arbeit unterstützen. Es umfasst detaillierte Erläuterungen mit praxisbezogenen Beispielen zu den wesentlichen Rechtsgrundlagen für den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen der Gemeinden und Städte.

# Rechnungsmodell

---

**Die im Gemeindegesetz geltenden Vorgaben sind für die öffentlichen Finanzen im Kanton Zürich verbindlich. Sie lehnen sich grösstenteils an die Fachempfehlungen HRM2 an und sollen für Vereinheitlichung und Transparenz sorgen. Die Hauptelemente sind Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und der Anhang.**

---

## Rechnungsmodell

Die Grundlage für das Gemeindegesetz und die Gemeindeverordnung bezüglich Rechnungslegung der Gemeinden und Städten im Kanton Zürich, bildet das harmonisierte Rechnungsmodell 2 oder umgangssprachlich HRM2. Das HRM2 soll, wie es der Name schon sagt, die Harmonisierung der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte unterstützen, die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darstellen und eine Annäherung an die Rechnungslegung der Privatwirtschaft verfolgen. Das HRM2 besteht aus diversen Fachempfehlungen bzw. Rechnungslegungsstandards und wird von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren laufend weiterentwickelt.

Für die Gemeinden und Städte im Kanton Zürich gelten ausschliesslich die Vorgaben des Gemeindegesetzes. Dieses nennt HRM2 allerdings nicht wortwörtlich als anwendbaren Rechnungslegungsstandart, lehnt sich aber grösstenteils an die Fachempfehlungen an.

## Elemente

Hauptelemente des Rechnungsmodells bilden die **Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung** und der **Anhang**.

## Bilanz

Die Bilanz ist eine Momentaufnahme. Sie zeigt die Vermögens- und Schuldenlage einer Gemeinde bzw. einer Stadt auf. Dabei werden sämtliche Vermögenswerte und Schuldenpositionen einander gegenübergestellt. Der daraus entstehende Saldo bildet das Eigenkapital (Bilanzüberschuss/-fehlbetrag).

Gegenüber der Privatwirtschaft gibt es zwei wesentliche Unterschiede. So werden in der Aktivseite die Vermögenswerte nicht in Umlaufvermögen und Anlagenvermögen unterteilt, sondern in Finanzvermögen (FV) und Verwaltungsvermögen (VV).

Das Finanzvermögen umfasst jene Werte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung jederzeit veräussert werden können (bspw. Wertschriften). Werte die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und einen mehrjährigen Nutzen aufweisen (bspw. Gemeinde- bzw. Stadthaus) müssen hingegen im Verwaltungsvermögen geführt werden. Kommt es im Laufe der Zeit zu einem Verzicht auf die Weiterführung einer Aufgabe müssen die im Verwaltungsvermögen zusammenhängende Werte mittels Entwidmung ins Finanzvermögen überführt werden. Vor allem in kreditrechtlicher Hinsicht spielt die Unterteilung von Finanz- und Verwaltungsvermögen eine zentrale Rolle.

Der zweite wesentliche Unterschied gegenüber der Privatwirtschaft ist die Unterteilung im Eigenkapital. Das Eigenkapital wird in zweckgebundenes und zweckfreies Eigenkapital unterteilt.

Zweckgebundenes Eigenkapital umfasst:

- Spezialfinanzierungen («Eigenkapital» der Eigenwirtschaftsbetriebe)
- Fonds (z.B. Fonds Ersatzabgaben für Parkplatzbauten)
- Rücklagen der Globalbudgets
- Vorfinanzierungen (Investitionsvorhaben)

Zweckfreies Eigenkapital umfasst:

- finanzpolitische Reserve
- Bilanzüberschüsse/-fehlbetrag (Äufnungen der Ergebnisse der Vorjahre)

## Erfolgsrechnung

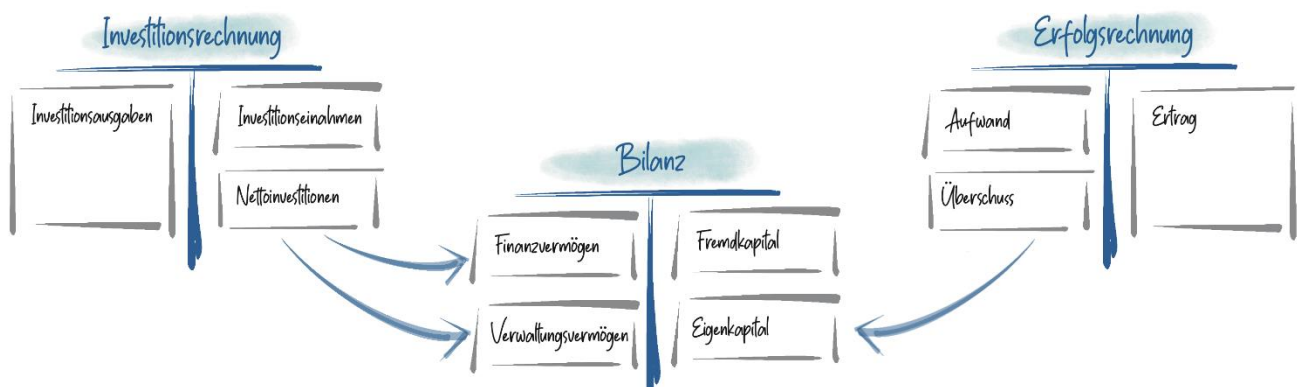
Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und den Ertrag und ist eine zeitraumbezogene Rechnung (Rechnungsperiode). Sie wird nach Funktionen (freiwillig institutionell) und Sachgruppen gegliedert. Sie zeigt insbesondere das Ergebnis aus *betrieblicher Tätigkeit*, das Ergebnis aus der *Finanzierungstätigkeit* sowie das Ergebnis aus *ausserordentlicher Tätigkeit*. Das am Ende einer Rechnungsperiode resultierte Gesamtergebnis verändert den Bilanzüberschuss/-fehlbetrag.

## Investitionsrechnung

Ein besonderes Element, welches die Privatwirtschaft in dieser Form nicht kennt, ist die Investitionsrechnung. Sie umfasst sämtliche Investitionsausgaben und -einnahmen welche einerseits einen Investitionscharakter (Werthaltigkeit) haben und andererseits eine mehrjährige Nutzungsdauer aufweisen.

Die Investitionsrechnung dient dem Zweck, einen Überblick über sämtliche öffentliche Investitionsvorhaben im Gemeinwesen zu schaffen. Am Ende jeder Rechnungsperiode werden die Werte der einzelnen Investitionsvorhaben in die Bilanz im Verwaltungsvermögen oder Finanzvermögen aktiviert.

Es ist also eine Nebenbuchhaltung die während dem Jahr sämtliche Investitionsausgaben und -einnahmen erfasst und Ende Jahr separat ausweist. Erst mit der Aktivierung erfolgt der Übertrag in die Bilanz. In der Privatwirtschaft hingegen werden diese Geschäftsfälle, in der Regel, direkt in der Bilanz aktiviert ohne einen Umweg über eine Nebenbuchhaltung.



## Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung informiert über die Herkunft und Verwendung der Geldmittel. Sie wird nach drei Ursachenbereiche dargestellt.

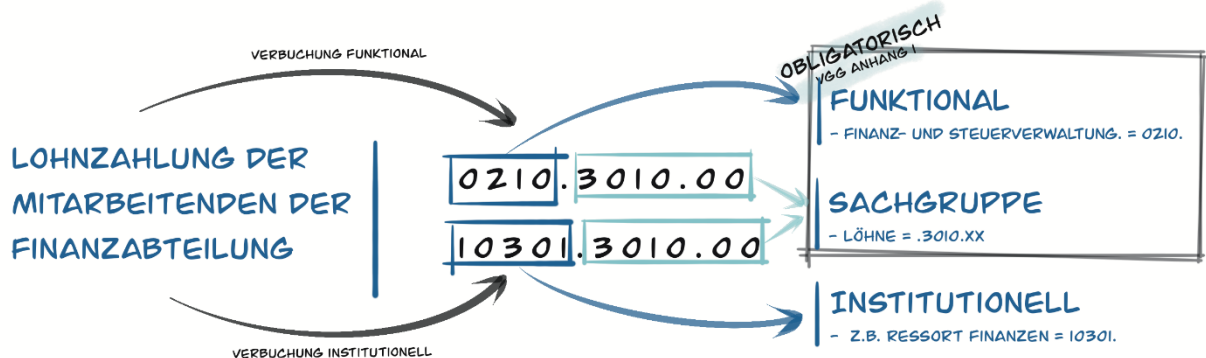
- Betriebliche Tätigkeit: zeigt auf, inwiefern diese Tätigkeit erlaubt, einen Überschuss an Liquidität zu generieren, welcher wiederum zur Finanzierung der anderen Tätigkeiten, oder zur Anhäufung der flüssigen Mittel dient.
- Investitionstätigkeit: zeigt auf, in welchem Ausmass Ausgaben (minus Einnahmen) für Investitionen die einen künftigen Nutzen bringen, getätigt wurden.
- Finanzierungstätigkeit: zeigt auf, wie sich die Finanzierung verändert hat.

## Anhang

Der Anhang enthält Informationen die zur Beurteilung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, insbesondere durch ergänzende quantitative und qualitative Informationen, die in den nackten Zahlen der Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung nicht enthalten sind, notwendig sind.

# Gliederung

Für die **korrekte Beurteilung** eines **gemeinderechtlichen Haushaltes** und für eine **möglichst hohe Vergleichbarkeit** ist es **wesentlich**, dass die **Gliederungsstruktur verbindlich vorgegeben** wird. Die **Rechnungslegung im zürcherischen Finanzhaushalt** kennt dabei **drei Gliederungsarten**. Wovon **zwei gesetzlich vorgeschrieben**, und von **sämtlichen gemeinderechtlichen Organisationen im Kanton Zürich einzuhalten**, sind.



## Funktionale Gliederung

Dabei werden die Geschäftsfälle nach ihrem Aufgabenbereich (oder Funktion) verbucht bzw. ausgewiesen. Eine Auswertung nach Funktion gibt damit Auskunft, wieviel Geld für eine Aufgabe verwendet bzw. eingenommen wurde.

Die Funktionale Gliederung ist gesamtschweizerisch harmonisiert und für alle gemeinderechtlichen Organisationen bindend.

## Institutionelle Gliederung

In grösseren Gemeinden oder Städten macht es Sinn, neben der vorgegebenen funktionalen Struktur, eine eigene, meist nach eigener Organisationsstruktur (z.B. Ressorts, Departemente etc.), Gliederungsstruktur aufzubauen und zu führen. Auch hier gibt eine Auswertung Auskunft, wieviel Geld für die Aufgabe verwendet bzw. eingenommen wurde.

Die institutionelle Gliederung ist freiwillig.

## Kontorahmen/Sachgruppengliederung

Dabei werden die Geschäftsfälle nach Art des Aufwandes oder Ertrages (bspw. Personalaufwand, Sachaufwand) verbucht bzw. ausgewiesen.

Auch der Kontorahmen/Sachgruppe ist harmonisiert und für alle gemeinderechtlichen Organisationen bindend.



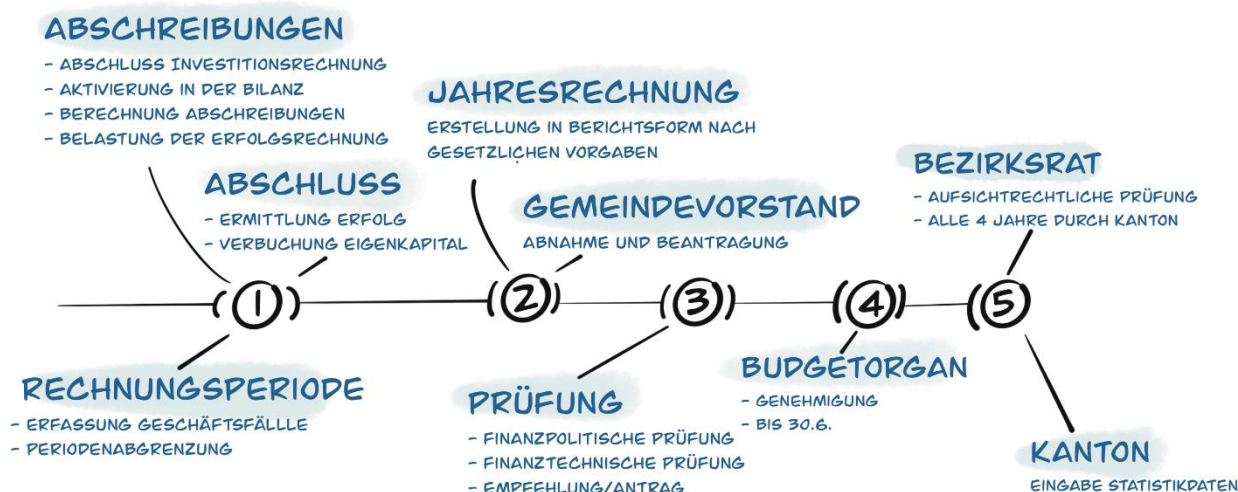
Die verbindliche Funktionale Gliederung sowie der Kontorahmen sind in der Gemeindeverordnung ab Anhang 1 festgelegt bzw. zu finden.



Die Funktionale Gliederung wie auch der Kontorahmen erfahren stets Anpassungen. Diese Anpassungen werden in der Regel vom Gemeindeamt (Abteilung Gemeindefinanzen) frühzeitig kommuniziert.

# Jahresrechnung

Am Ende jeder Rechnungsperiode erfolgt der Abschluss und die Erstellung einer Jahresrechnung. Sie stellt Informationen über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde bzw. der Stadt zur Verfügung. Einerseits beinhaltet sie sämtliche Geschäftsfälle eines Rechnungsjahres, andererseits dient sie als Rechenschaftsablage gegenüber der Öffentlichkeit (Budgetvergleich). Sie bildet die Grundlage für die finanzpolitische und finanztechnische Prüfung und wird von der Gemeindeversammlung bzw. Parlament abschliessend genehmigt.



## Erstellungsprozess

Während der Rechnungsperiode werden sämtliche Geschäftsfälle, die das aktuelle Jahr betreffen, in der Erfolgsrechnung oder Investitionsrechnung erfasst. Dabei dürfen nur Aufwände, Erträge, Ausgaben und Einnahmen erfasst und verbucht werden, welche auch im abschliessenden Jahr angefallen sind (Rechnungsabgrenzung). Für die Ermittlung der Abschreibungsbelastung wird als erstes die Investitionsrechnung abgeschlossen. Dies erfolgt mittels Aktivierung in die Bilanz.

Der resultierende Saldo der Erfolgsrechnung ist in das Eigenkapital der Bilanz zu übertragen. Damit ist der technische Abschluss vollzogen und die Jahresrechnung in Berichtsform kann erstellt werden.

Aufbau und Inhalt der Jahresrechnung ist vom Gemeindegesetz vorgeschrieben. Sie ist gemäss verbindlichem Kontenrahmen nach funktionaler Gliederung aufzustellen. Gemeinde oder Städte die eine institutionelle Gliederung anwenden, müssen die Jahresrechnung demzufolge auch (zusätzlich) nach funktionaler Gliederung erstellen.



Das Gemeindeamt hat für die Erstellung der Jahresrechnung einen sehr gelungenen Formularsatz auf Excel-Basis auf ihrer Website zur Verfügung gestellt.

## Genehmigungsverfahren

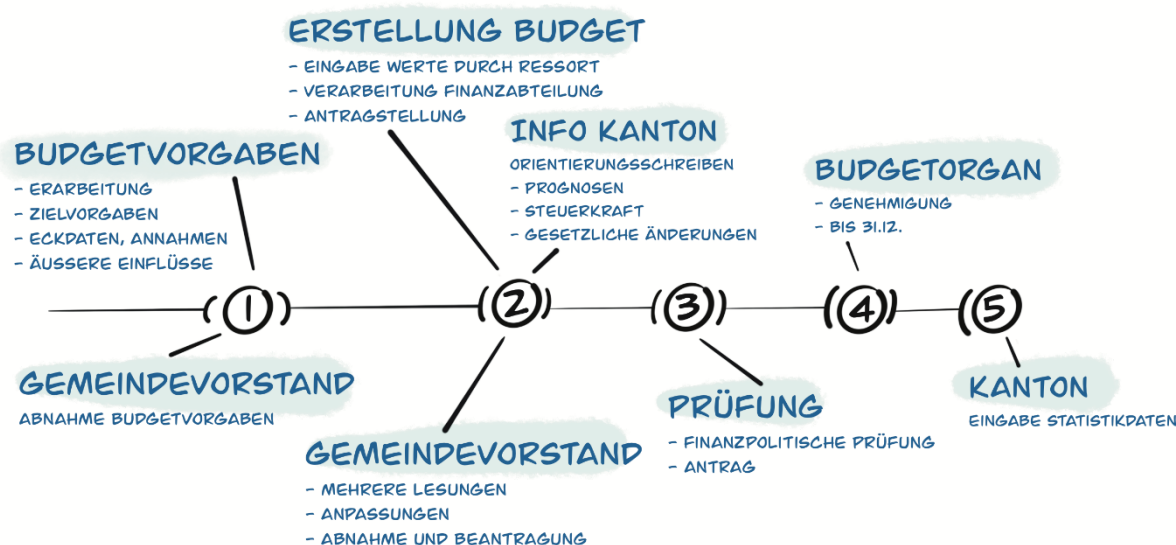
Nach der Erstellung der Jahresrechnung erfolgen mehrere Schritte bis zur finalen Genehmigung durch die Gemeindeversammlung bzw. des Parlamentes. Die definitive Genehmigung muss gemäss Gemeindegesetz sechs Monate nach Ende des Kalenderjahres passieren.



Zur Unterstützung hat das Gemeindeamt eine Checkliste «Jahresabschluss» auf ihrer Website zur Verfügung gestellt.

# Budget

Ein Budget in der Gemeinde umfasst sämtliche zu erwartende Aufwände und Erträge sowie Ausgaben und Einnahmen des kommenden Rechnungsjahres. Nebst der Planungsfunktion der Aufgabenerfüllung des kommenden Jahres hat das Budget aber auch eine wichtige kreditrechtliche Funktion. Ausgaben können nämlich nur mittels eines zweistufigen Ausgabenbewilligungsverfahrens getätigt werden. Der Budgetkredit bildet hierbei eine Stufe (Ermächtigung). Budgetkredite verfallen nach Ablauf des Rechnungsjahres. Mit dem Budget wird auch der Steuerfuss festgesetzt.



## Erstellungsprozess

Der operative Start der Budgeteingabe durch die Abteilungen/Ressorts/Departemente erfolgt in der Regel mit der Abnahme der Budgetvorgaben durch den Gemeindevorstand im 1. bzw. 2. Quartal.

Aufbau und Inhalt des Budgets ist im Gemeindegesetz vorgeschrieben. Das Budget ist gemäss verbindlichen Kontenrahmen nach funktionaler Gliederung aufzustellen. Gemeinde oder Städte die eine institutionelle Gliederung anwenden, müssen das Budget demzufolge auch (zusätzlich) nach funktionaler Gliederung erstellen. Im Gegensatz zur Rechnung wird auf eine Planbilanz und -geldflussrechnung verzichtet.



Das Gemeindeamt hat für die Erstellung des Budgets einen sehr gelungenen Formularsatz auf Excel-Basis auf ihrer Website zur Verfügung gestellt.

## Genehmigungsverfahren

Nach Erstellung und Verabschiedung des Budgetentwurfs durch den Gemeindevorstand zuhanden der Gemeindeversammlung bzw. Parlaments erfolgt eine finanzpolitische Prüfung durch das entsprechende Kontrollorgan (RPK), welche ebenfalls einen Antrag zuhanden der Gemeindeversammlung bzw. Parlaments stellt. Die Genehmigung des Budgets ist bis spätestens am 31. Dezember durch die Gemeindeversammlung bzw. das Parlament zu beschliessen.



# Finanz- und Aufgabenplan

Die Finanz- und Aufgabenplanung verfolgt einerseits das Ziel, eine **mittelfristige Planung der verfügbaren Mittel** auf die **Gemeindeaufgaben** abzustimmen. Andererseits bildet sie ein **wichtiges politisches Steuerungsinstrument** aller Tätigkeiten einer Gemeinde/Stadt. Eine Finanz- und Aufgabenplanung **muss von allen Gemeinden erstellt werden** und ist dem Budgetorgan zur Kenntnis zu bringen.

## Erstellungsprozess

Die Finanz- und Aufgabenplanung ist eine rollende Planung. Rollend heisst, dass sie jedes Jahr auf die aktuellen Gegebenheiten aktualisiert wird. Üblicherweise startet dieser Erstellungs- bzw. Aktualisierungsprozess parallel zum Budgetprozess und wird mit der Budgetabnahme durch den Gemeindevorstand ebenfalls abgeschlossen.

Aufbau und Inhalt des Finanz- und Aufgabenplans ist im Gemeindegesetz vorgeschrieben. Die Planung umfasst wie das Budget und die Jahresrechnung den ganzen Haushalt. Der Finanz- und Aufgabenplan enthält:

- Finanz- und wirtschaftspolitischen Eckdaten
- Investitionsplanung
- Planerfolgsrechnung
- Planbilanz
- Plangeldflussrechnung

Mit einer umfassenden Finanz- und Aufgabenplanung lässt sich frühzeitig auf finanzielle Engpässe reagieren, gleichzeitig legt der Gemeindevorstand den mittelfristigen Kurs der Gemeinde bezüglich finanzpolitischer Vorstellungen fest und macht diese Absichten der Öffentlichkeit zugänglich.



## Planungshorizont

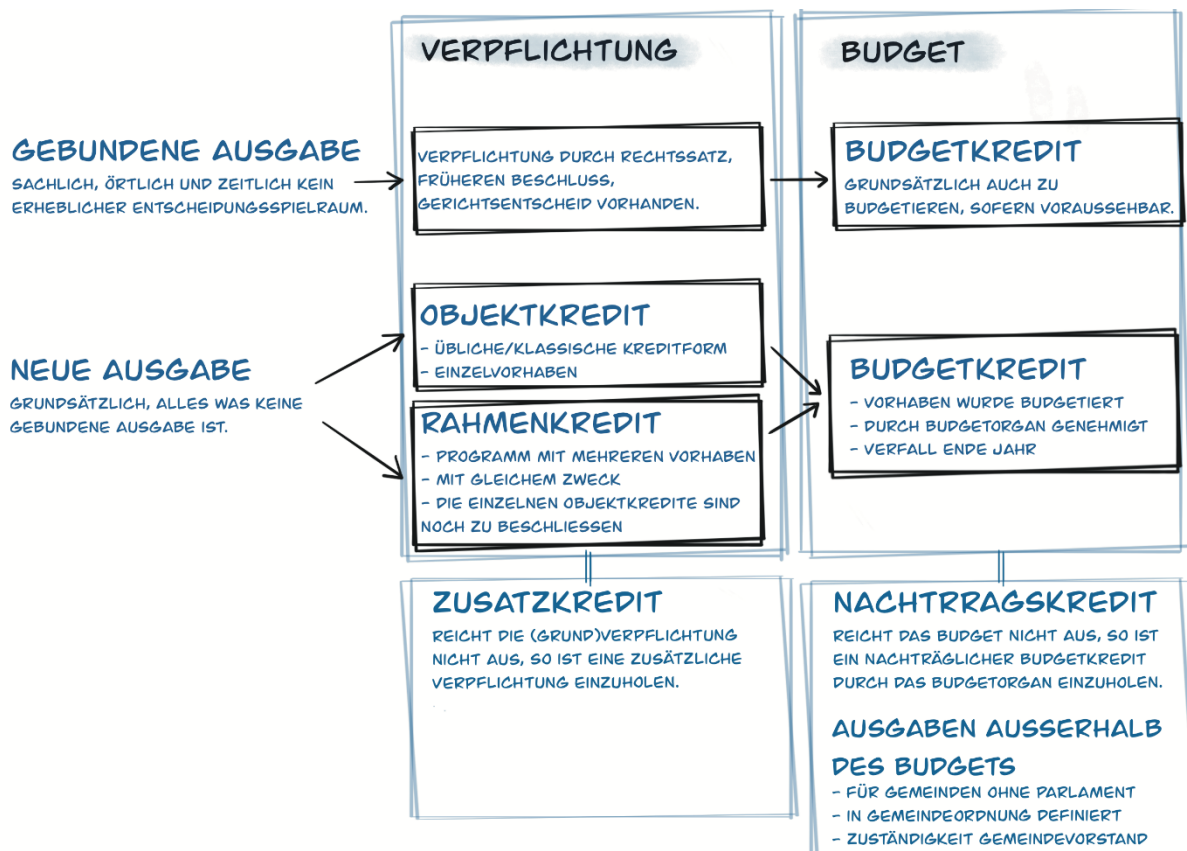
Gemäss Gemeindegesetz umfasst ein Finanz- und Aufgabenplan jeweils mindestens die folgenden vier Jahre. Dabei entspricht das erste Planjahr jeweils dem Budget. Die Planung wird in der Regel zusätzlich mit Daten der letzten Jahresrechnungen und dem Budget des laufenden Jahres (bzw. Erwartungsrechnung) ergänzt.

# Kreditwesen

**Ausgaben in einer Gemeinde oder Stadt werden im Kreditrecht abgehandelt. Dabei wird zwischen gebundenen Ausgaben und nicht gebundenen Ausgaben, also neue Ausgaben, unterschieden. Neue Ausgaben die einer Gemeinde oder Stadt getätigt werden, durchlaufen einem speziellen zweistufigen Ausgabenbewilligungsverfahren. Eine neue Ausgabe setzt immer einen Verpflichtungskredit und einen Budgetkredit voraus. Neben der finanzwirtschaftlichen Funktion, hat das Budget also auch eine wichtige kreditrechtliche Funktion.**

## Ausgaben

Tätigen Gemeinden oder Städte Ausgaben zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Löhne, baulicher Unterhalt, Investitionsausgaben etc.). So sind diese Ausgaben im Rahmen des Kreditrechtes in einem ersten Schritt zwischen gebundenen Ausgaben und neuen Ausgaben zu unterscheiden.



## Kreditarten

Es gibt zwei Arten von Krediten. Der **Verpflichtungskredit** und der **Budgetkredit**.

Mit dem Verpflichtungskredit wird der Gemeindevorstand ermächtigt, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag eine finanzielle Verpflichtung einzugehen. Reicht diese Verpflichtung nicht aus, so spricht man von einem Zusatzkredit.

Mit dem Budgetkredit wird der Gemeindevorstand ermächtigt, die Jahresrechnung für den bezeichneten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten (Zahlung). Reicht das vorhandene Budget nicht aus, so spricht man von einem Nachtragskredit bzw. Ausgaben ausserhalb des Budgets.

## Kompetenzen

Die Unterscheidung zwischen Ausgaben- und Kreditart ist wesentlich, weil bezüglich der Finanzkompetenzen, also wer in welcher Höhe beschliessen darf, je nach Art der Ausgabe bzw. Kredit die Zuständigkeiten unterschiedlich geregelt sind.

**Herausgeber:**



**Kontakt:**  
[www.vzf.ch](http://www.vzf.ch)  
[info@vzf.ch](mailto:info@vzf.ch)

**Auflage:**  
digital