

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Wichtigste Ziele und Instrumente

29.01.2026

Prof. Emilio Sutter, Hochschule für Wirtschaft FHNW
Fricktaler Gemeindeseminar, Pfarreizentrum Rampart, Frick



Finanzielle Führung einer Gemeinde

Wichtigste Ziele und Instrumente

Zum Autor

Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)
Hochschule für Wirtschaft (HSW)

Prof. Emilio Sutter

Leiter Performance Measurement & Controlling am Institut für Nonprofit-
und Public Management
Professor für Accounting & Controlling

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Wichtigste Ziele und Instrumente

Agenda

- | | |
|--|-------|
| 1. Einleitung | S. 4 |
| 2. Grundlagen | S. 5 |
| 3. Finanzielle Führung mit Kameralistik | S. 9 |
| 4. Finanzielle Führung mit Doppik (HRM2/IPSAS) | S. 11 |
| 5. Finanzielle Führung: wichtigste Ziele/Instrumente | S. 13 |
| 6. Fazit | S. 16 |

Finanzielle Führung einer Gemeinde

1. Einleitung

Die vor etwa 1990 Geborenen hatten die Chance, *DAS* innenpolitische **Jahrhundert-Reformvorhaben** der Schweiz zu erleben: Die Neugestaltung der Finanzen und Aufgaben (**NFA 08**). **2008** ist denn auch das **Trendbruchjahr** für die **finanzielle Führung** von öffentl. Verwaltungen:

- neben dem Inkrafttreten der **NFA** kam es 2008 auch
- zu einer grösseren Revision des Obligationenrechts (**OR-Revision**) und
- zur **HRM2-Empfehlung der FDK*** für die Kantone und Gemeinden.

Weitere wichtige Jahre sind u. a.:

2014: wurde bei den Aargauer Gemeinden **auf HRM2** umgestellt.

2017: trat das Neue Führungsmodell Bund (**NFB 17**) in Kraft.

2025: Überweisung Entlastungspaket 2027 (**EP 27**) vom BR ans Parlament;

2026, 29. Januar: Am Fricktaler Gemeindeseminar sollen hergeleitet werden:

Wichtigste Ziele und Instrumente für die finanzielle Führung.

*) FDK = Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

2. Grundlagen

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

gesell-
schaftlich

politisch



ökonomisch
und somit
finanziell

rechtlich

Abmachungsgemäss liegt der Fokus im Referat auf den **finanziellen Aspekten in 2.1** unter Berücksichtigung der **finanzhaushalts-rechtlichen Grundlagen in 2.2** für die **finanzielle Führung** der Fricktaler Gemeinden. 5

Finanzielle Führung einer Gemeinde

2.1. Finanzielle Aspekte

Finanzielle Aspekte einer Gemeinde können beispielsweise sein:

- **Investitionen** → Verpflichtungs-/Mehrjahreskredite lösen Geldflüsse aus
- **Geldflüsse** → verändern die Flüssigen Mittel im Vermögen
- **Vermögen** → für Finanz-/Verwaltungsvermögen wird Kapital benötigt
- **Kapital** → Fremd-/Eigenkapital in Bilanz gegenüber dem Vermögen
- **Bilanz** → Vermögen = Kapital (inkl. Ergebnis aus Erfolgsrechnung)
- **Erfolgsrechng.** → mit Gesamtergebnis als Ertrags- od. Aufwandüberschuss.

Die obigen finanziellen Aspekte sind gemäss den finanz-haushaltsrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen resp. bewerten.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

2.2. Finanzhaushalts-rechtliche Vorgaben

Was das Finanzhaushaltsrecht betrifft, schreibt der Kanton Aargau im **Gemeindegesetz (GG)** und in der **Gemeinde-Rechnungslegungsordnung (GReO)** vor, **wie die HRM2-Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz umgesetzt werden müssen.**

Im Falle der Fricktaler Gemeinden basieren viele Budget- und Finanzplan-Positionen auf **kantonalen Vorgaben** wie bspw. zu Beteiligungen an kantonalen Strassenprojekten, zu vorgegebenen Schülerzahlen für die Budgetierung des Schulwesens usw. Neben den kantonalen Vorgaben sind eine Reihe von Ausgaben **an einen gesetzlichen Auftrag und Verträge gebunden**. Beim Bund wird der Anteil der **gebundenen Ausgaben**, welche nicht in der Bilanz aktiviert werden, in der Erfolgsrechnung für die weiteren Jahre **auf 65% geschätzt** (vgl. Bericht «Gebundene Ausgaben» der EFV, 2021, S. 1). Die Erfolgsrechnung ist nur eine von fünf Komponenten in der **Jahresabschluss-/Budget-Dokumentation**.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Für den **Jahresabschluss und die Budgetierung** sind die Dokumente an einer Hand abzählbar:

- **Erfolgsrechnung** mit Aufwand und Ertrag (vgl. **Beilage B1**)
- **Bilanz** mit Aktiven und Passiven (vgl. **Beilage B2**)
- **Investitionsrechnung** mit Bruttoinvestitionen und Beiträgen an die Bruttoinvestition (= zu aktivierende Nettoinvestitionen; vgl. **Beilage B3**)
- **Geldflussrechnung** mit nicht aktivierbaren Ausgaben und Einnahmen für die Berechnung der **Selbstfinanzierung** (vgl. **Folie 16**)
- **Anhang** mit Kommentaren zum Jahresabschluss u. Budget/Finanzplan.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

3. Mit Kameralistik

Bis 1981 galt in der Schweiz das Kameralistische System.

In vielen Ländern – wie z. B. Deutschland – ist es immer noch gebräuchlich. Bezeichnungen wie «Stadt-Kämmerei» oder Stadt-Kämmerin / Stadt-Kämmerer deuten auch heute noch darauf hin. (Vgl. www.ravensburg.de; 21.01.2026)

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



Finanzielle Führung einer Gemeinde

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

(+) **Hauptvorteile** sind, die **Bezogenheit auf den Geldfluss** und dass es **einfach zu verstehen** ist wie bspw. eine «Milchbüchlein-Rechnung»;

(-) **Hauptnachteile** haben überwogen:

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

Finanzielle Führung einer Gemeinde

4. Mit Doppik (HRM2/IPSAS)

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

Doppik (Doppelte Buchführung in Kontenform)

umgestellt. Erst die Doppik ermöglicht das aussagekräftige Zusammenspiel der bereits erwähnten **finanziellen Aspekte**

(Investitionen, Geldflüsse, Vermögen, Kapital, Bilanzierung und Erfolg):

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

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

Auf der Folgefolie sind weitere Spezifika von Rechnungslegungsmodellen festgehalten.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Rechnungslegungsmodelle mit Doppik wie das HRM2

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

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

Finanzielle Führung einer Gemeinde

5. Wichtigste Ziele / Instrumente

Wie aus Folie 12 ersichtlich, ist der **Gläubigerschutz** sehr wichtig.
Dies schon deshalb, weil **auch eine Gemeinde «bankrott» resp. insolvent** werden kann.

5.1. Was sind die **TOP THREE Ziele**, damit der Gläubigerschutz sichergestellt werden kann?

- **Immer genügend Geld haben** → immer zahlungsfähig
- **Keine Überschuldung haben** → möglichst kein Bilanzfehlbetrag
- **Ertragsüberschuss haben** → «positives» Gesamtergebnis.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

5.2. Was sind die **TOP THREE Instrumente**, damit die Ziele der vorherigen Folie erreicht und sichergestellt werden können?

- **Geldflussrechnung:** mit den nicht aktivierbaren Ausgaben und Einnahmen
- **Bilanz:**

Vermögen	=	Kapital
bzw. Aktiven	=	Passiven
- **Erfolgsrechnung:** korrekte Messung des Gesamtergebnisses.

Die **Synthese von 5.1. und 5.2.** führt zur **Folgefolie**.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

5.3. Wichtigste **Ziele** und **Instrumente**

Ziel: **immer genügend Geld**

Instrument: **Geldflussrechnung für Selbstfinanzierungsberechnung**



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

Ziel: **Ertragsüberschuss**

Instrument: **Erfolgsrechnung**

Ziel: **keine Überschuldung**

Instrument: **Bilanz**

Bilanz, Investitions- und Erfolgsrechnung im Zusammenspiel

Aktiven	Passiven	Ausgaben	Einnahmen	Finanzierung der Nettoinvestitionen	Aufwand	Ertrag
Finanzvermögen	Fremdkapital					
Verwaltungsverm.			Nettoinvestitionen	Selbstfinanzierung		
	Eigenkapital			Abschreibungen		
				Gesamtergebnis Erfolgsrechnung		
Nettoinvestitionen				Neuverschuldung		
	Gesamtergebnis Erfolgsrechnung					

«Abschreibungen» i. S. v.: bereinigt um Spezialfinanzierungen.

Selbstfinanzierung

«Abschreibungen» i. S. v.: bereinigt um Spezialfinanzierungen.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Wichtigste Ziele und Instrumente

6. Fazit

- Auch aufgrund von übergeordneten Entlastungspaketen wie bspw. EP 27 ist finanzielle Widerstandskraft bzw. Resilienz für eine Gemeinde wichtig. ABER: **«Finanzielle Resilienz ist keine Kennzahl sondern eine Haltung der finanzverantwortlichen Personen, welche die finanzielle Führung prägen.»**

(Quelle: Fuchs, Sandro. 2024: Zugriff 16.01.2026; Müggler, Silvan. 2025: Schweizer Gemeinde 12/25, S. 8-12: https://www.linkedin.com/posts/sandrofuchs_resilienz-playbook-finanstrategien-f%C3%BCr-activity-7236028257379192832-znkF?utm_source=share&utm_medium=member_desktop).

- Auch bei einer **Gemeinde kann es zu einer Insolvenz** resp. einem «Bankrott» kommen.
- Aus diesem Grund ist **das wichtigste finanzielle Ziel für eine Gemeinde**, dass sie immer genügend Geld hat und somit immer liquide bzw. zahlungsfähig ist und bleibt.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

- **Das vorliegende Referat** ist als kleine **Orientierungshilfe** für die finanzielle Führung einer Gemeinde gedacht.
- **Ziel:** keine Schieflage der Finanzen, sondern höchstens ein originell schief gebautes, aber stabiles Gebäude im im Fricktal.



Quelle: eigene Foto (2025):
Haus zum «Schiefen Eck» in Rheinfelden.

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Wichtigste Ziele und Instrumente

Gerne stehe ich zur Verfügung

für weitere Erläuterungen, Fragen und Diskussionen.

Vielen Dank und weiterhin ALLES GUTE!

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Wichtigste Ziele und Instrumente

Beilagen:

- B1 Erfolgsrechnung
- B2 Bilanz
- B3 Investitionsrechnung
- B4 Finanzkennzahlen gem. HRM2-Fachempfehlung 18

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Beilage B1 Erfolgsrechnung (ER)

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

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Beilage B2

Bilanz (BI)

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

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Beilage B3 Investitionsrechnung (IR)

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

Quelle:

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

Finanzielle Führung einer Gemeinde

Beilage B4 Finanzkennzahlen gem. HRM2-Fachempfehlung 18

Fachempfehlung FE 18 Finanzkennzahlen 1. Priorität

Selbstfinanzierungsgrad (bei Hochkonjunktur resp. ideal > 100%)

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

Nettoverschuldungsquote («gut» < 100%)

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

Quelle: vgl. https://www.srs-cspcp.ch/sites/default/files/pages/fe_18_0.pdf . (Zugriff: 10.01.2026) .