

BEITRÄGE
DES INSTITUTS FÜR
RECHNUNGSWESEN
UND CONTROLLING
DER UNIVERSITÄT
ZÜRICH

EHEMALS «MITTEILUNGEN AUS DEM
HANDELSWISSENSCHAFTLICHEN
SEMINAR DER UNIVERSITÄT ZÜRICH»

HERAUSGEBER

PROF. DR. CONRAD MEYER
PROF. DR. DIETER PFAFF
PROF. DR. FLEMMING RUUD

MARCO PASSARDI

DR. OEC. PUBL.

KOMMUNALE
RECHNUNGSLEGUNG UND
FINANZMANAGEMENT

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVII
Teil I Grundlagen	1
1 Einleitung	3
1.1 Problemstellung	4
1.2 Untersuchungsobjekt und Zielsetzung	5
1.3 Aufbau der Arbeit	6
2 Finanzprobleme in Leukerbad	9
2.1 Struktur von Leukerbad	10
2.1.1 Einleitung	10
2.1.2 Bürgergemeinde	10
2.1.3 Munizipalgemeinde	12
2.1.4 Gruppe Leukerbad	14
2.2 Kapitaltransaktionen in Leukerbad	15
2.3 Weitere involvierte Parteien	19
2.3.1 Kanton Wallis	19
2.3.2 Schweizerische Eidgenossenschaft	19
2.3.3 Emissionszentrale Schweizer Gemeinden	19
2.3.4 Weitere Anspruchsgruppen	20
3 Finanzprobleme in anderen Gemeinden	21
3.1 Einleitung	22
3.2 Bürgergemeinde Zermatt	22
3.3 Weitere Gemeinden	23
4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	
Teil II Rahmenbedingungen der Rechnungslegung	
5 Konzeptionelle Grundlagen	
5.1 Stellenwert der Gemeinde in Bund und Kanton	
5.1.1 Gemeinden als staatstragende Institut ¹	
5.1.2 Arten von Gemeinden	
5.1.3 Strukturveränderungen	
5.1.4 Exkurs: Private Gemeinden	

5.2	Rechtsgrundlagen für aargauische Gemeinden	38
5.2.1	Regelungsbereich des finanziellen Rechnungswesens	38
5.2.2	Aufbau der Rechtsordnung im Überblick	39
5.2.3	Bundesverfassung	40
5.2.4	Kantonsverfassung	41
5.2.5	Gemeindegesetz	43
5.2.6	Finanzdekret	44
5.2.7	Finanzverordnung	44
5.2.8	Finanzausgleich	45
6	Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung	47
6.1	Rahmenbedingungen	48
6.2	Kontenrahmen	50
6.3	Prämissen der Rechnungsführung	52
6.4	Prämissen der Haushaltsführung	53
6.5	Bestandesrechnung	54
6.5.1	Aufbau	54
6.5.2	Interpretation	56
6.5.3	Bestandesrechnung von Musterwil	58
6.6	Verwaltungsrechnung	59
6.6.1	Investitionsrechnung	60
6.6.2	Laufende Rechnung	62
6.6.3	Abschluss der Teilrechnungen	63
6.6.4	Interpretation	67
6.7	Finanzierungsausweis	68
6.7.1	Aufbau	68
6.7.2	Interpretation	70
6.8	Erläuterungen	71
6.8.1	Aufbau	71
6.8.2	Interpretation	73
6.9	Umsetzung des HRM	74
6.9.1	Ausstehende Harmonisierungsbereiche	74
6.9.2	Konsequenzen fehlender Harmonisierung	75
6.10	Exkurs: Kameralistik	76
6.10.1	Kontenführung und Buchungssystematik	76
6.10.2	Systeme der Kameralistik	78
6.11	Exkurs: Das Rechnungswesen des Bundes	78
6.12	Zusammenfassung und Ausblick	81

7	International Federation of Accountants (IFAC)	83
7.1	Einleitung	84
7.2	Organisation	85
7.3	IFAC und IAS	86
7.4	Public Sector Committee (PSC)	87
7.4.1	Organisation	87
7.4.2	Rechnungskonzept für den öffentlichen Sektor	88
7.4.3	Anwendungsbereich	91
7.5	Ausblick	92
8	New Public Management	93
8.1	Mängel der öffentlichen Verwaltung	94
8.2	Reformbestrebungen	96
8.3	Rahmenparameter zur Einführung des NPM	97
8.4	Kritik	99
8.5	Outsourcing von Tätigkeiten	100
8.5.1	Umwandlung	101
8.5.2	Zusammenarbeit	102
8.5.3	Bundesgesetz über Fusionen und Spaltungen	104
8.5.4	Mögliche Grenzen des Outsourcing	107
8.5.5	Schlussfolgerungen	108
9	Beurteilung	111
Teil III Kennzahlenanalyse und Rating		117
10	Kennzahlen	119
10.1	Wesen und Zweck	120
10.2	Kennzahlen und Controlling	122
10.2.1	Funktionen des Controlling	122
10.2.2	Entwicklung des Verwaltungscontrollings	122
10.2.3	Verwaltungscontrolling für schweizerische Gemeinden	123
10.2.4	Controllingsysteme und Kennzahlen	125
10.3	Arten von Kennzahlen	125

10.4	Kennzahlensysteme	127
10.4.1	Kennzahlen und Indikatoren	127
10.4.2	Kennzahlen und finanzielle Führung	128
10.4.3	Rechentechnische Systeme	129
10.5	Kennzahlen der Konferenz kantonaler Aufsichtsstellen	131
10.5.1	Einleitung	131
10.5.2	Selbstfinanzierungsgrad	132
10.5.3	Selbstfinanzierungsanteil	133
10.5.4	Kapitaldienstanteil	133
10.5.5	Zinsbelastungsanteil	134
10.5.6	Nettoschuld pro Kopf	135
10.6	Kennzahlensystem der UBS	137
10.7	Kennzahlensystem der CS	138
10.8	Kennzahlensystem der ComRating	138
10.9	Kennzahlensystem der BDO Visura	140
10.10	Kennzahlensystem von Standard & Poor's	140
10.11	Schlussfolgerungen	140
11	Ratingsysteme	145
11.1	Definition	146
11.2	Entstehung von Ratingagenturen	147
11.3	Anforderungen an Ratingagenturen	148
11.4	Symbolik des Ratings	148
11.5	Aufbau	151
11.5.1	Einleitung	151
11.5.2	Ratingsystem der kantonalen Aufsichtsstellen	153
11.5.3	Ratingsystem der UBS	155
11.5.4	Ratingsystem der CS	156
11.5.5	Ratingsystem der ComRating	158
11.5.6	Ratingsystem der BDO Visura	159
11.5.7	Ratingsystem von S&P	162
12	Bankbetriebliche Überlegungen	165
12.1	Kreditpolitik und Eigenmittelunterlegung	166
12.1.1	Eigenkapitalanforderungen im allgemeinen	166
12.1.2	Eigenkapitalanforderungen für Kreditrisiken	166
12.2	Revision der Eigenmittelvorschriften	169

13	Schlussfolgerungen	173
13.1	Notwendigkeit von Ratingverfahren	173
13.2	Grundzüge eines Ratingverfahrens	178
Teil IV	Überwachung und Auditing	183
14	Beaufsichtigung und Kontrolle	185
14.1	Kantonale Aufsichtsstellen	186
14.2	Gemeindeversammlung	188
14.3	Gemeinderat	189
14.4	Finanzkommission	190
14.4.1	Stellung und Rechtsnatur	190
14.4.2	Aufgaben	190
14.4.3	Finanzkommission und Revisionsgesellschaften	192
14.5	Überwachung und Kontrolle im NPM	194
14.6	Aufsicht und Haftung	195
14.6.1	Verantwortlichkeit	195
14.6.2	Obligationenrecht und Kantonsverfassung	195
14.7	Beiratschaft	196
14.8	Beurteilung der aargauischen Kompetenzordnung	198
15	Leukerbad und die ESG	201
15.1	Finanzielle Lage	202
15.2	Überwachung durch den Kanton Wallis	205
15.2.1	Kantonsverfassung	205
15.2.2	Gemeindegesezt	206
15.2.3	Beurteilung	207
15.3	Beiratschaft und Leukerbad	209
15.4	Emissionszentrale schweizerischer Gemeinden	211
15.4.1	Bedeutung	211
15.4.2	Traditionelle Funktionsweise	212
15.4.3	Default von Leukerbad	213
15.4.4	Versicherungslösung	215
15.4.5	Kooperationslösung	216
15.5	Schlussfolgerungen und Ausblick	219

Teil V	Konzept zum Public Accounting	225
16	Praktische Einsatzmöglichkeiten des HRM	227
16.1	Zielsetzung	228
16.2	Vorgehensweise	228
16.3	Aufbau des Fragebogens	230
16.4	Auswertung der Ergebnisse	235
16.4.1	Rücklaufquote	235
16.4.2	Ergebnisse Teil A: Angaben zur Gemeinde	236
16.4.3	Ergebnisse Teil B: Methodik und Aufbau der kommunalen Finanzplanung	242
16.4.4	Ergebnisse Teil C: Finanzplanung und finanzielle Führung	249
16.5	Schlussfolgerungen	253
17	Gesamtschweizerische Umsetzung des HRM	255
17.1	Zielsetzung	256
17.2	Vorgehensweise	256
17.3	Aufbau des Fragebogens	257
17.4	Auswertung der Ergebnisse	260
17.4.1	Rücklaufquote	260
17.4.2	Ergebnisse Teil B: Beteiligung und Bewertung	260
17.4.3	Ergebnisse Teil C: Buchhalterische Berücksichtigung von Beteiligungen an Aktiengesellschaften	267
17.4.4	Auswertung Teil D: Anmerkungen	273
17.5	Schlussfolgerungen	274
18	Stellenwert der kommunalen Rechnungslegung	275
18.1	Rechnungswesen und Anspruchsgruppen	276
18.2	Anforderungen an das Rechnungswesen	277
18.3	Ausgestaltung des Rechnungswesens	278
18.4	Einfluss des NPM	284
18.5	MIS und Finanzplanung	286

19 Schlussbetrachtung	289
19.1 Zusammenfassung der Erkenntnisse	290
19.1.1 Gesetzliche Grundlagen der kommunalen Rechnungslegung	290
19.1.2 Kommunale Rechnungslegung im Falle Leukerbad	290
19.1.3 Kommunale Rechnungslegung und Kapitalbeschaffung	291
19.1.4 Kommunale Rechnungslegung und Finanzanalyse	291
19.1.5 Kommunale Rechnungslegung und NPM	292
19.2 Konzept für eine zukunftssträchtige kommunale Rechnungslegung	292
19.2.1 HRM	293
19.2.2 Kontrolle und Revision	296
19.2.3 Finanzielle Führung	297
19.3 Thesen und Ausblick	298
Abbildungsverzeichnis	303
Tabellenverzeichnis	305
Literaturverzeichnis	307
Websites	316
Gespräche und Interviews	317