

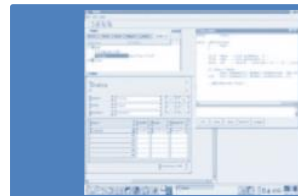


Amt für Gemeinden Graubünden  
Uffizzi da vischnancas dal Grischun  
Ufficio per i comuni dei Grigioni

---

# HRM2

Harmonisiertes  
Rechnungslegungsmodell 2  
für die Bündner Gemeinden



---

Praxisempfehlung Nr. 6

## Budget

Fassung vom 1. Juli 2018

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Gesetzliche Grundlagen .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Budget.....</b>	<b>4</b>
2.1 Allgemeines.....	4
2.2 Grundsätze der Budgetierung .....	5
2.3 Inhalt und Aufbau .....	6
2.4 Sperrvermerk .....	6
2.5 Genehmigung.....	7
2.6 Festlegung Steuerfuss .....	7
<b>3. Ausgaben.....</b>	<b>8</b>
3.1 Allgemeines.....	8
3.2 Gebundene Ausgaben .....	8
3.3 Frei bestimmbare Ausgaben .....	9
3.4 Finanzreferendum .....	9
3.5 Ausgabenbewilligung .....	10
<b>4. Kredite.....</b>	<b>11</b>
4.1 Allgemeines.....	11
4.2 Verpflichtungskredit.....	11
4.3 Zusatzkredit.....	12
4.4 Budgetkredit.....	12
4.5 Nachtragskredit .....	12
4.6 Verpflichtungskreditkontrolle .....	13

### Herausgeber

Amt für Gemeinden Graubünden

Grabenstrasse 1

7001 Chur

## 1. Gesetzliche Grundlagen

Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) für die Bündner Gemeinden stützt sich auf folgende Erlasse:

- Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz; FHG; BR 710.100)
- Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden (FHVG; BR 710.200)

Die Bestimmungen des FHG gelten für die politischen Gemeinden, soweit nicht abweichende kantonale Bestimmungen gelten oder das Gesetz ausdrücklich kantonale Tatbestände regelt. Für die Regionen und Gemeindeverbände sowie die Bürgergemeinden gilt das Gesetz sinngemäss, soweit nicht besondere Bestimmungen gelten.

## 2. Budget

### 2.1 Allgemeines

Die Exekutive hat jährlich ein Budget zu erarbeiten und dem für die Budgetgenehmigung zuständigen Organ bis zum 31. Dezember des Vorjahres zur Genehmigung zu unterbreiten (vgl. Art. 10 FHG). Das Budget ist in erster Linie eine übersichtliche Darstellung sämtlicher Aufwände und Erträge in der Erfolgsrechnung sowie der Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung (vgl. Art. 4 FHVG).

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit (vgl. Art. 5 Abs. 1 FHG) verlangt, dass sämtliche Ausgaben in das Budget aufzunehmen sind, welche die Gemeinde in der massgebenden Rechnungsperiode rechtlich verpflichtet ist zu tätigen. Das Budget umfasst deshalb jeweils zum einen die gebundenen Ausgaben und zum anderen die frei bestimmbaren Ausgaben, für die das zuständige Gemeindeorgan den Verpflichtungskredit (vgl. Art. 5 Abs. 1 FHVG) gesprochen hat.

Das Budget bildet die Grundlage für die Festlegung des Steuerfusses und die Bewilligung von Ausgaben. Es wird als interne Anordnung des Budgetorgans ohne Aussenwirkung angesehen. Es schafft demzufolge auch keine Rechtsgrundlage für die Erhebung vorgesehener Steuern oder anderen öffentlichen Abgaben. In grundsätzlicher Hinsicht wird verlangt, dass die entsprechenden Budgetpositionen auf einer gesetzlichen Grundlage, bzw. auf einem gesonderten Ausgabenbeschluss der Gemeindeversammlung, des Gemeindeparlamentes oder des Gemeindevorstandes beruhen (vgl. Art. 93 Abs. 3 Kantonsverfassung; KV; BR 110.100). Durch das Budget können keine gültigen Gemeindebeschlüsse aufgehoben, geändert oder unwirksam gemacht werden. Insbesondere können durch Streichung im Budget nicht durch besondere Ausgabenbeschlüsse bewilligte Kredite gestrichen werden. So können z. B. durch die Kürzung von Budgetkrediten die Gehälter der Gemeindeangestellten nicht gekürzt oder beschlossene Bauvorhaben nicht durch Streichung oder Kürzung verhindert oder verzögert werden. Andererseits beinhaltet das Budget auch die zu erwartenden Erträge der Erfolgsrechnung und Einnahmen der Investitionsrechnung. Das Budget schafft jedoch keine Rechtsgrundlage für die Erhebung vorgesehener Steuern und öffentlicher Abgaben. Unabhängig vom Budget sind gesonderte Rechtsnormen erforderlich, welche die Behörden zur Einforderung der Zahlungen und die Bürger zu deren Leistung verpflichten. So

kann z. B. im Rahmen der Budgetberatung weder der Bezug von Kehrichtgebühren beschlossen, noch ein bestehender Gebührenbeschluss generell aufgehoben oder für die Dauer des Budgetjahres auf den Bezug der Gebühren verzichtet werden.

## 2.2 Grundsätze der Budgetierung

Die Budgetierung richtet sich nach den Grundsätzen von Art. 5 Abs. 2 FHG. Es sind dies:

- **Jährlichkeit**  
Das Budget- und das Rechnungsjahr entsprechen dem Kalenderjahr.
- **Spezifikation**  
Aufwände und Erträge in der Erfolgsrechnung sowie Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung sind nach Verwaltungseinheiten (Funktionen), nach der Artengliederung des Kontenrahmens und, soweit sinnvoll, nach Massnahmen und Verwendungszweck zu unterteilen.
- **Vollständigkeit**  
Im Budget sind alle erwarteten Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen aufzuführen. Eine direkte Abrechnung über Rückstellungen, Spezialfinanzierungen oder Ähnliches ist nicht zulässig.
- **Wesentlichkeit**  
Sämtliche Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind, werden offen gelegt.
- **Vergleichbarkeit**  
Die Budgets der Gemeinwesen sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein.
- **Bruttodarstellung**  
Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.

## 2.3 Inhalt und Aufbau

Das Budget, welches die Erfolgs- und Investitionsrechnung beinhaltet, ist gemäss dem Bündner HRM2-Kontenrahmen mit der funktionalen Gliederung und der Artengliederung aufzustellen. Es enthält zum Vergleich die Zahlen des vorangehenden Budgets und der letzten abgeschlossenen Jahresrechnung. Mit dem Budget sind dem zuständigen Organ Informationen zur Finanzierung sowie zur Verwendung der noch laufenden Verpflichtungskredite zu liefern. Wesentliche Budgetpositionen, insbesondere jene mit wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, sind zu begründen (vgl. Art. 4 FHVG).

## 2.4 Sperrvermerk

Voraussehbare Aufwände oder Ausgaben, für die bei der Beschlussfassung über das Budget die rechtskräftige Genehmigung noch aussteht, sind mit einem Sperrvermerk aufzunehmen (vgl. Art. 19 FHG). Sie bleiben gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft ist. Die rechtskräftige Genehmigung (Rechtsgrundlage) kann dabei anlässlich der Budgetversammlung mit einer separaten Traktandierung erfolgen.

### **Beispiel für Sperrvermerk**

Im Budget wird in der Investitionsrechnung ein Betrag von CHF 200'000 für die Anschaffung eines zusätzlichen Gemeindefahrzeuges aufgenommen. Im Zeitpunkt der Budgetgenehmigung liegt allerdings noch kein Beschluss (Verpflichtungskredit) für die Neuanschaffung des Gemeindefahrzeuges vor, weshalb diese Ausgabe mit einem Sperrvermerk ins Budget aufgenommen werden muss.

## 2.5 Genehmigung

In Gemeinden ohne Gemeindeparlament haben die Stimmberechtigten unter anderem das Budget, die Jahresrechnung sowie die Festsetzung des Steuerfusses zwingend zu genehmigen (vgl. Art. 14 GG). In Gemeinden mit Gemeindeparlament ist das Budget dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum zu unterstellen (vgl. Art. 15 Abs. 2 GG).

Das Budget ist bis zum 31. Dezember des Vorjahres zu genehmigen. Mit der Genehmigung des Budgets wird der Gemeindevorstand vom Budgetorgan ermächtigt, die Jahresrechnung für den angegebenen Aufgabenzweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Nicht beanspruchte Budgetkredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres (vgl. Art. 18 Abs. 3 FHG). Liegt am 1. Januar kein oder kein vollständig genehmigtes Budget vor, dürfen in den nicht genehmigten Bereichen nur die für die ordnungsgemässe Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden (vgl. Art. 10 FHG).

## 2.6 Festlegung Steuerfuss

Das Ergebnis der Erfolgsrechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein (vgl. Art. 6 Abs. 1 FHG). Dieses Prinzip des Haushaltsgleichgewichts schafft eine so enge Beziehung zwischen Budget und Steuerfuss, dass die beiden nicht unabhängig voneinander festgesetzt werden können. Budget und Steuerfuss sind nicht nur gleichzeitig festzulegen, sondern auch materiell aufeinander abzustimmen. Das Prinzip des Haushaltsgleichgewichts ist also bestimmend für die Höhe des Steuerfusses. Damit ist der Steuerfuss klar vom Budget abhängig, was bedeutet, dass zunächst über das Budget und danach über den Steuerfuss abzustimmen ist.

## **3. Ausgaben**

### **3.1 Allgemeines**

Ausgaben sind Zahlungen an Dritte, die das Finanzvermögen vermindern, oder Leistungen, die Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben binden (vgl. Art. 3 Abs. 2 FHG). Die Ausgabe bedeutet somit eine Verminderung des Finanzvermögens durch Abgang flüssiger Mittel oder dauernde Widmung realisierbarer Vermögenswerte für einen öffentlichen Zweck mit der Folge, dass der betreffende Vermögenswert nicht mehr realisierbar, d. h. kaufmännisch verwertbar ist. Die Ausgaben sind im demokratischen Ausgabenbewilligungsverfahren zu bewilligen. Die Höhe der (frei bestimmbarer) Ausgabe bestimmt die Zuständigkeit für deren Bewilligung, wobei sich in der Regel die Ausgabenhöhe und die politische Bedeutung des Geschäfts entsprechen.

Die Begriffe der gebundenen und frei bestimmbarer Ausgabe erfassen alle staatlichen Ausgaben, d. h. sie sind ergänzende und sich gegenseitig ausschliessende Rechtsbegriffe in dem Sinne, als jede Ausgabe, die nicht gebunden ist, finanzrechtlich als frei bestimmbarer Ausgabe gilt (vgl. Art. 4 FHG). Der Sinn der Unterscheidung liegt darin, dass der Stimmbürger nicht zweimal über die gleiche Sache entscheiden soll. Er bzw. das Gemeindeparlament soll nicht über Fragen abstimmen, die praktisch keinen Entscheidungsspielraum belassen.

### **3.2 Gebundene Ausgaben**

Die grosse Mehrzahl der im Budget bewilligten Ausgaben stellt finanzrechtlich gebundene Ausgaben dar (z. B. Personalaufwände, alle Sachaufwände, die für den Betrieb einer Verwaltung und für den Unterhalt der Infrastrukturen nötig erscheinen). Eine Ausgabe gilt als gebunden, wenn sie nicht frei bestimmbar ist (vgl. Art. 4 Abs. 2 FHG). Eine gebundene Ausgabe benötigt keinen Verpflichtungskredit, weil die Verpflichtungssituation bereits besteht, bzw. früher geschaffen wurde. Das Vorliegen einer gebundenen Ausgabe hat demnach den Wegfall des Finanzreferendums zur Folge. Der Begriff der gebundenen Ausgabe ist restriktiv auszulegen, d. h. im Zweifelsfall ist eine frei bestimmbarer Ausgabe anzunehmen. Das demokratische Mitwirkungsrecht der Stimmberechtigten soll nicht ausgehöhlt werden.



### 3.3 Frei bestimmbare Ausgaben

Eine Ausgabe gilt als frei bestimmbar, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Umstände eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht (vgl. Art. 4 Abs. 1 FHG). Frei bestimmbare Ausgaben unterliegen dem Finanzreferendum. Ist über eine frei bestimmbare Ausgabe zu entscheiden, so ist hierfür ein Verpflichtungskredit einzuholen. Dieser schafft die Rechtsgrundlage dafür, dass der Gemeindevorstand für den bewilligten Ausgabenzweck und bis zur bewilligten Ausgabenhöhe Verpflichtungen eingehen kann.

Die Zuständigkeit für den Beschluss über frei bestimmbare Ausgaben richtet sich nach der jeweils massgebenden Gesetzgebung der Gemeinde (i.d.R. Gemeindeverfassung), die im Einzelfall sehr unterschiedlich ist (vgl. Art. 2 FHVG). Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Gemeindeorganen (Gemeindeversammlung, evtl. Gemeindeparlament, Gemeindevorstand) bei der Ausgabenbewilligung ist neben der Art der Ausgabe (gebunden bzw. frei bestimmbar) das zusätzliche Kriterium der Höhe der Ausgabe massgebend. Es geht dabei um die Abklärung der Frage, ob eine in Etappen verwirklichte frei bestimmbare Ausgabe als einmalige oder wiederkehrende Ausgabe zu behandeln ist, ob die Einheit des Zwecks und die Einheit der Materie gewahrt ist (ob also mehrere Ausgaben zusammengezählt werden müssen oder ob eine Ausgabe in zwei oder mehrere kleinere Beträge aufgeteilt werden darf). Bei einer einmaligen Ausgabe ist es unerheblich, ob sie sich rechnungsmässig auf mehrere Jahre verteilt oder in einem einzigen Jahr vollumfänglich fällig wird. Bei wiederkehrenden Ausgaben ist die Höhe der erstmaligen Ausgabe massgebend für die Zuständigkeit (vgl. Art. 2 Abs. 1, 2. Satz FHVG). Die Kompetenzkriterien sind für jährlich wiederkehrende Ausgaben regelmässig niedriger angesetzt als für einmalige.

### 3.4 Finanzreferendum

Das Finanzreferendum im Sinne des Ausgabenreferendums gewährt den Stimmberechtigten bei Beschlüssen über erhebliche (frei bestimmbare) Ausgaben, die sie grösstenteils als Steuerzahler mittelbar betreffen, ein Mitspracherecht. Es erlaubt also eine indirekte Mitbestimmung bei der Steuerbelastung. Daneben hat das Finanzreferendum zum Zweck, eine materielle Mitbestimmung bei bedeutenden Verwaltungsentscheiden zu ermöglichen. Deshalb wird das Finanzreferendum auch als wichtigstes Beispiel eines Verwaltungsreferendums bezeichnet, d. h. aufgrund des Ausgabenreferendums treffen die Stimmbürger somit

auch materielle Verwaltungsentscheide. Gegenstand der Abstimmung ist aber nur der Kredit und nicht das Projekt. Das Mitspracherecht der Stimmbürger hat nur dann einen Sinn, wenn über eine Ausgabe frei entschieden werden kann, die Gemeinde also nicht gebunden ist. Anknüpfungspunkt für das Finanzreferendum ist die Höhe der frei bestimmbaren Ausgabe.

### **3.5 Ausgabenbewilligung**

Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Kreditbeschluss und eine Bewilligung für die Zahlung voraus (vgl. Art. 93 Abs. 3 KV). Die Bewilligung einer Ausgabe erfolgt damit in der Regel nicht in einem einzigen Schritt, sondern stellt – zeitlich und zuständigkeitsmässig – ein mehrschichtiger Vorgang dar. Art. 8 FHG präzisiert abschliessend die Anforderungen an die Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 93 Abs. 3 KV, indem für jede Ausgabe vorausgesetzt wird, dass sie unmittelbare oder voraussehbare Folge von Gesetzen, Konkordaten, Volksbeschlüssen, Gerichtsentscheiden oder dem Referendum unterstellten Kreditbeschlüssen ist. Art. 93 Abs. 3 KV verlangt im Weiteren, dass jede Ausgabe auf einem Kreditbeschluss beruhen muss. Das bedeutet nicht, dass jede Ausgabe zwingend eines Kreditbeschlusses im Sinne eines Verpflichtungskredites bedarf, wohl aber der Budgetierung. So müssen z. B. wiederkehrende Ausgaben wie die Löhne des Gemeindepersonals nur durch das vom Budgetorgan genehmigte Budget abgedeckt sein.

## **4. Kredite**

### **4.1 Allgemeines**

Der Grundsatz des mehrstufigen Bewilligungsverfahrens bedeutet, dass für jede frei bestimmbare Ausgabe sowohl ein Verpflichtungskredit als auch ein Budgetkredit notwendig ist. Der Verpflichtungskredit ist die eigentliche, zentrale Ausgabenbewilligung. Indem das Budgetorgan das Budget beschliesst, bewilligt es auch die darin eingestellte, zuvor mit Verpflichtungskredit gesprochene frei bestimmbare Ausgabe und spricht für diese frei bestimmbare Ausgabe den Budgetkredit.

### **4.2 Verpflichtungskredit**

Der Verpflichtungskredit umfasst alle nach dem Grundsatz der Einheit der Materie zusammengehörenden und in der Finanzbuchhaltung zu erfassenden Aufwände und Erträge in der Erfolgsrechnung oder Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung, die nach der Genehmigung zur Realisierung des Vorhabens nötig sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 FHVG). Mit dem Verpflichtungskredit wird die Exekutive ermächtigt, Verpflichtungen einzugehen, nicht aber zur Leistung von Zahlungen. Der jährliche Mittelbedarf aus den Verpflichtungskrediten ist deshalb als Aufwand oder als Investitionsausgabe in das jeweilige Budget (Erfolgs- oder Investitionsrechnung) einzustellen (vgl. Art. 5 Abs. 5 FHVG). Als Verpflichtungskredite gelten im Übrigen nicht nur Ausgabenbewilligungsbeschlüsse von Legislativorganen (Gemeindeversammlung, -parlament), sondern auch Beschlüsse, mit denen der Gemeindevorstand frei bestimmbare Ausgaben bewilligt. Die Gemeindeverfassung bestimmt die Betragsgrenzen, welche die Ausgabenbewilligungsbefugnisse des Gemeindevorstandes einerseits und der Legislativorgane andererseits gegeneinander abgrenzen. Der Verpflichtungskredit verfällt, wenn er nicht beansprucht wird oder sein Zweck erfüllt ist (vgl. Art. 15 Abs. 3 FHG). Ein Verpflichtungskredit ist in der Regel brutto zu beschliessen (vgl. Art. 16 FHG). Er kann netto beschlossen werden, wenn Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn er vorbehaltlich bestimmter Leistungen Dritter beschlossen wird. Im Budget sind die jährlichen Ausgaben in jedem Fall brutto als Einzelkredite zu erfassen und die Einnahmen ebenfalls als Einzelkredite auszuweisen.

### **4.3 Zusatzkredit**

Der Zusatzkredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Verpflichtungskredites (vgl. Art. 17 Abs. 1 FHG). Er bildet das Pendant zum Nachtragskredit, der einen Budgetkredit ergänzt. Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der beschlossene Verpflichtungskredit nicht ausreicht, ist vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen ohne Verzug ein Zusatzkredit anzufordern. Dort, wo jeglicher Entscheidungsspielraum für die Realisierung des bewilligten Vorhabens fehlt, macht das Einholen eines Zusatzkredites keinen Sinn. Wichtig ist dabei, dass die Mehrausgaben nicht vorhersehbar gewesen sind und zum Beispiel nicht Folge eines zu tief angesetzten Verpflichtungskredites sind. Die Mehrausgaben dürfen sich auch nicht durch eine nachträgliche Projektänderung ergeben, auch wenn diese sinnvoll erscheint.

### **4.4 Budgetkredit**

Mit dem Budgetkredit bzw. der Genehmigung des Budgets wird der Gemeindevorstand vom Budgetorgan ermächtigt, die Jahresrechnung für den angegebenen Ausgabenzweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Nicht beanspruchte Budgetkredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres (vgl. Art. 18 Abs. 3 FHG).

### **4.5 Nachtragskredit**

Der Nachtragskredit ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites (vgl. Art. 20 FHG). Soll eine Aufgabe noch im laufenden Jahr erfüllt werden, fehlt aber ein Budgetkredit oder reicht er nicht aus, ist vor jeder neuen Verpflichtung ein Nachtragskredit anzufordern. Es kann nun in der Praxis Fälle geben, welche eine formelle Ergänzung der Kreditbewilligung verunmöglichen. Zwar kann die vollziehende Behörde, z. B. bei einem in Ausführung begriffenen Vorhaben durchaus frei sein, eine Mehrausgabe zu tätigen oder nicht, sie muss jedoch mit Rücksicht auf die zeitgerechte Durchführung und auf die unnötigen Mehrkosten, die sich bei einer Verzögerung leicht ergeben können, unter zeitlichem Druck handeln. Die Höhe der Mehrkosten und die Bedeutung der in Frage stehenden Änderungen müssen deshalb gegen die Nachteile einer Verzögerung abgewogen werden. Nicht zuletzt hängt der richtige Entscheid auch von der Grössenordnung der Beträge ab. Für diesen Mehraufwand ist bei nächster Gelegenheit oder aber spätestens bei der Rechnungsablage um Genehmi-

gung durch das zuständige Gemeindeorgan nachzusuchen. Dasselbe gilt auch für gebundene Mehrausgaben. Auch ein solcher Mehraufwand ist spätestens bei der Rechnungsablage als solcher auszuweisen und zu begründen. Eine besondere nachträgliche Genehmigung ist nicht zu beantragen. Die Genehmigung der Jahresrechnung insgesamt gilt auch für diesen Mehraufwand.

#### **4.6 Verpflichtungskreditkontrolle**

Es sind Kontrollen über die eingegangenen Verpflichtungen, die Beanspruchung der Kredite, die erfolgten Zahlungen sowie die Aufteilung von Rahmenkrediten auf die Einzelvorhaben zu führen (vgl. Art. 7 FHVG). Die Verpflichtungskreditkontrolle ist im Anhang zur Jahresrechnung zu publizieren.