



Reform mit Erkenntniswert

In der Gemeinde Reinach BL haben sich Exekutive und Legislative zum Ziel gesetzt, ihre Zusammenarbeit zu optimieren und deshalb 2007 eine umfassende Reform beschlossen. Seit diese umgesetzt ist, erhält das Parlament für die Budgetbewilligung mehr Informationen: Neben den Finanzdaten liegen ihm nun auch inhaltliche strategische Angaben vor. Dies erleichtert die präzise Festsetzung von Gebühren, beispielsweise im Bereich der Ver- und Entsorgung.

Von Matthias Gysin*

Reinach setzt nicht nur bei der Architektur des Gemeindehauses auf Transparenz: Die neue Vollkostenrechnung erlaubt dem Parlament vertiefte Einblicke in die Gebührekalkulation.

Bild: zvg

Eine der grundlegenden strategischen Fragen im öffentlichen Bereich lautet, wie die erbrachten Leistungen finanziert werden sollen. Im Wesentlichen gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder werden die anfallenden Kosten nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip verrechnet, oder aber nach dem Verursacherprinzip.

Da die Einkommens- und Vermögenssteuern in der Schweiz in der Regel progressiv erhoben werden und sich die Gewinn- und Kapitalertragssteuern bei juristischen Personen ebenfalls

nach dem Erfolg richten, unterliegen die durch allgemeine Steuern finanzierten Leistungen grundsätzlich dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Dagegen richten sich die gebührenfinanzierten Leistungen nach dem Verursacherprinzip – zumindest sofern alle Nutzerinnen und Nutzer die gleich hohen Gebühren entrichten. Mischformen sind denkbar, indem sich die Gebührenehöhen auch an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientiert. Dies ist beispielsweise oft bei Kindertagesstätten der Fall.

Bei vielen Leistungen sind die Gemeinden in der Schweiz bei der Wahl der Finanzierungsart frei. Im Ver- und Entsorgungsbereich sind sie jedoch gemäss dem eidgenössischem Umweltschutzgesetz¹⁾, dem Gewässerschutzgesetz²⁾ und den Bezug nehmenden kantonalen Rechtserlassen³⁾ an das Verursacherprinzip gebunden. Was die Ertragslage angeht, ist dadurch der strategische Spielraum einer Gemeinde deutlich eingeschränkt. Im Weiteren muss nach gesetzlicher Vorgabe die Gebührenehöhe zumindest

mittelfristig dem angefallenen Aufwand angepasst werden.

Nicht im Detail definiert ist hingegen in der Regel der genaue Berechnungsmodus der Gebührenhöhe. Klassischerweise stehen den Entscheidungsträgern dafür Finanzbuchhaltungsdaten zur Verfügung, welche primär die direkt zurechenbaren Aufwendungen umfassen. Etliche Gemeinden gehen mit dem Verrechnen von internen Unterstützungsleistungen aber noch einen Schritt weiter. So werden interne Vorleistungen wie Sekretariatsleistungen ebenfalls bei der Berechnung berücksichtigt. Die Finanzbuchhaltung stösst hier allerdings an ihre Grenzen.

Zu hoher Deckungsgrad

Genauere Informationen zur Berechnung der Gebührenhöhe kann eine Kostenrechnung bieten. In der Gemeinde Reinach hat die Einführung einer Kostenträgerrechnung in Form einer gestuften Vollkostenrechnung neue Informationen geliefert, die von der bisherigen Finanzbuchhaltung abweichen: So zeigte sich beispielsweise im Bereich Abwasser, dass der Kostendeckungsgrad in der Kostenrechnung bei 81 Prozent liegt, während er ge-

Die Reinacher Reform

Am 19. März 2007 hat der Einwohnerrat Reinach der Bildung einer Reformkommission zugestimmt und diese beauftragt, die Zusammenarbeit zwischen Einwohnerrat, Gemeinderat und Verwaltung zu optimieren.

Für das Jahr 2011 wurde nach intensiver Vorbereitungsarbeit erstmals auf allen Ebenen die neue Art der Budgetierung mittels des sogenannten Jahres- und Entwicklungsplans eingeführt. Darin sind 19 Leistungsbereiche jeweils auf einer Doppelseite mit Wirkungen, Leistungsauftrag, Zielen und Kosten in Form eines Globalbudgets (Beschlussgrösse des Einwohnerrats) dargestellt.

Im Sommer 2012 hat der Einwohnerrat den zum Jahres- und Entwicklungsplan spiegelbildlichen Jahresbericht 2011 in neuer Form erhalten und genehmigt, womit ein vollständiger Jahreszyklus in der Praxis erprobt ist.

Der unbestrittene Vorteil der Reform liegt für alle Beteiligten in der Steigerung der Transparenz und der Planungssicherheit. Aufgrund des längerfristigen Planungshorizonts kann das Parlament zukunftsorientiert steuern. Dank der Globalbudgets haben Gemeinderat und Verwaltung mehr Handlungsspielraum.

mäss Finanzbuchhaltung 85 Prozent beträgt (*siehe Tabelle unten*). Folglich sind knapp 5 Prozent der zurechenbaren Kosten im bisherigen finanzbuchhalterischen System nicht berücksichtigt worden. Würden die Gebühren auf ein (kurzfristig) kostendeckendes Niveau angehoben, so ergäbe sich gemäss bisheriger Finanzbuchhaltung eine Gebühr von 23 Rappen pro Kubikmeter Wasser, was aber faktisch noch immer nicht kostendeckend wäre. Ge-

mäss Kostenrechnung müsste die Gebühr zur Deckung aller Kosten nämlich bei 25 Rappen pro Kubikmeter liegen.

Langfristige Gebührenplanung

Die Gebührenhöhe darf jedoch nicht nur aus rein kurzfristiger Finanzsicht festgelegt werden, sonst besteht unter anderem Gefahr, dass die Kosten kurzfristig reduziert werden, um eine Gebührenerhöhung zu vermeiden. Letztlich würde so aber die Gebührenerhöhung

Abwasser	Vollkostenrechnung 2010	Abwasser	Laufende Rechnung 2010
Direkte Kosten	2 398 233		
Kapitaldienst	64 876		
Querschnittskosten	267 323		
Politikkosten	55 851		
Vollkosten brutto	2 986 283	Aufwand	2 846 584
Direkte Erlöse	-2 408 962	Ertrag	-2 408 962
Vollkosten netto	577 321		437 622
Kostendeckung	81 Prozent		85 Prozent
Gebühren Ist	CHF 0,20/m ³		CHF 0,20/m ³
Fiktive kostendeckende Gebühr	CHF 0,25/m ³		CHF 0,23/m ³

Die gestufte Vollkostenrechnung zeigt, dass die bisherige Finanzbuchhaltung («Laufende Rechnung») nicht alle Kosten im Bereich Abwasser berücksichtigt und folglich einen zu hohen Deckungsbeitrag von 85 Prozent auswies. Daten: zvg

Ziele Wasserversorgung	Indikator	geplant	erreicht
Die Konsumentinnen und Konsumenten verfügen über einwandfreies Trinkwasser.	Anzahl beanstandeter Trinkwasserproben	= 0	= 0
Das Netz wird nachhaltig unterhalten.	Werterhaltquote	1,5 Prozent	1,2 Prozent
Es steht ein betriebs sicheres Wasserleitungsnetz zur Verfügung.	Anzahl Rohrbrüche pro Jahr	< 20 Stück	15 Stück
Aufgrabungen auf Gemeindestrassen sind koordiniert.	Spätestes Datum der Koordinationssitzungen mit den Werkeigentümern	vor 28. 2. 2011	4. 1. 2011
Das Eigenkapital wird kontinuierlich auf ein sinnvolles Niveau reduziert.	Eigenkapital Wasserversorgung	= CHF 10,3 Mio.	= CHF 10,2 Mio.

Ziele im Reinacher Jahres- und Entwicklungsplan zum Zustand des Wasserleitungsnetzes.

nur in die Zukunft verschoben, weil der entstehende Investitionsstau künftig zu noch höherem Investitionsbedarf führt. Deshalb braucht es erstens mehrjährige Finanzdaten, wie sie in einem traditionellen Budget üblicherweise nicht zu finden sind, und zweitens neben den Kostendaten auch Informationen zur Entwicklung des Zustands der Anlageobjekte, beispielsweise den Leitungsnetzen, um nicht einfach zu Ungunsten kommender Generationen die heutigen Gebühren tief zu halten.

Folglich sind in Reinach sowohl im Jahres- und Entwicklungsplan⁴⁾ als auch im Jahresbericht neben den Kostenrechnungs- und Investitionsdaten Informationen zur Werterhaltquote und zum Zustand der Netze abgebildet. Wichtige Informationen im Jahres- und Entwicklungsplan sind beispielsweise die Werterhaltquote oder Zustandsindikatoren. Die Werterhaltquote bringt den geplanten respektive erneuerten Anteil der Infrastruktur pro Jahr zum Ausdruck. Ein Beispiel für einen Zustandsindikator ist die Zahl der Rohrbrüche: Diese soll möglichst klein gehalten werden. Wird der Schwellenwert von 20 Rohrbrüchen überschritten, so wäre das ein deutlicher Hinweis, dass der Zustand der Netze abzusinken droht (*siehe Tabelle oben*).

Hohe Gebühren, (zu) viel Kapital

Auch wenn die erreichte jährliche Werterhaltquote in Reinach mit 1,2 Prozent tiefer als geplant ausgefallen ist, kann der Zustand des Netzes als gut eingestuft werden. Da die Gebühren wie gezeigt zu tief angesetzt sind, über-

steigen die Kosten die Erlöse, was automatisch zu einer Reduktion des Eigenkapitals der Spezialfinanzierungen führt. Zu hohe Gebühren würden umgekehrt zu einer Erhöhung des Eigenkapitals führen.

Da in Reinach in der Vergangenheit im Vergleich zum jährlichen Finanzbedarf ein beträchtliches Eigenkapital in der Höhe von mehr als 26 Millionen Franken angereichert wurde, weil die Gebühren vorübergehend zu hoch waren, hat der Einwohnerrat als Gebührenfestsetzende Behörde auf Antrag des Gemeinderats entschieden, die Gebühren auf dem bisherigen Niveau zu belassen, bis sich das Eigenkapital aller Spezialfinanzierungen auf die vom Gemeinderat als opportunistisch festgesetzte Höhe von rund 14 Millionen Franken reduziert hat. Das wird im kommunalen Jahres- und Entwicklungsplan ebenfalls explizit in Form eines Ziels zum Ausdruck gebracht. Der Sollwert im Bereich Wasserversorgung beträgt beispielsweise rund 7 Millionen Franken. Im Jahr 2011 wurde ein Zwischenziel von 10,3 Milli-

onen Franken angestrebt, was mit einer kleinen Abweichung auch erreicht wurde (*siehe Tabelle oben*).

Das Fallbeispiel Reinach zeigt, dass eine komplexe Materie wie das Berechnen und Festsetzen der Gebühren von politischen Behörden durchaus auf rationaler Basis beurteilt werden kann. Daraus resultierende Entscheide sind nicht rein zufällig, sondern berücksichtigen bewusst die inhaltlichen und finanziellen Konsequenzen, vorausgesetzt, die richtigen Informationen werden übersichtlich geordnet angeboten. Mit Hilfe der Reinacher Reform hat die Verwaltung ein effizientes Analyse- und Darstellungstool entwickelt, mit dem die Berechnung der Gebühren und die Bewirtschaftung der Netze nachhaltig und zukunftsorientiert umgesetzt werden können und zugleich die Entscheidungsgrundlagen für die Politik bedarfsgerecht verbessert wurden. ■

* Matthias Cysin ist Projektleiter der Reinacher Reform und Dozent an der Hochschule für Wirtschaft, Institut für Nonprofit und Public Management der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW).

¹⁾ Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (Stand am 1. August 2010). Art. 2 Verursacherprinzip: Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür.

²⁾ Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (Stand am 1. Januar 2011). Art. 3a Verursacherprinzip: Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür.

³⁾ Am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft. Verordnung über den Finanzhaushalt und das Rechnungswesen der Gemeinden (Gemeindefinanzverordnung) vom 24. November 1998. § 18 Spezialfinanzierung: 1 Die Finanzierung von besonders bezeichneten öffentlichen Aufgaben, die nicht durch die allgemeinen Steuern finanziert werden, gilt als Spezialfinanzierung. 2 Als Spezialfinanzierungen sind zu führen: a. die Wasserversorgung, b. die Abwasserbeseitigung, c. die Abfallbeseitigung, d. eine allfällige Gemeinschaftsantenne.

⁴⁾ Der Jahres- und Entwicklungsplan ist das zentrale Planungsinstrument der Gemeinde Reinach BL, das den Vorschlag, den Finanzplan und inhaltliche Informationen umfasst. Der Einwohnerrat (Parlament) genehmigt basierend auf diesem Dokument 19 Globalbudgets als Vorschlag für das kommende Jahr.