



Freiburg, 9. Juli 2020

Gemeinden und übrige gemeinderechtliche Körperschaften

---

## Monitoring der COVID-Kosten

### 1. Verbuchung von durch die Coronavirus-Pandemie verursachtem besonderem Aufwand und Ausgaben

#### Empfehlung des SRS-CSPCP

Gemäss der letzten FAQ-Empfehlung vom 1. April 2020<sup>1</sup> des *Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP)* sind Aufwand und Ausgaben, die durch die Coronavirus-Pandemie verursacht wurden, als ordentliche Ausgaben zu betrachten. Nach den Kriterien des SRS-CSPCP genügen diese Ausgaben den kumulativen Kriterien, gemäss denen sie als ausserordentlich eingestuft werden könnten, in der Tat nicht. Dies lässt sich namentlich aufgrund der Tatsache erklären, dass die Gemeinwesen die Steuerung und Kontrolle über die ergriffenen Massnahmen behalten und diese Massnahmen Teil der operativen Tätigkeiten der Gemeinwesen bleiben.

#### Identifizierung von COVID-19-Massnahmen und Verbuchung

Es ist nicht zu leugnen, dass die Ausnahmesituation dieser Pandemie den Gemeinwesen zusätzliche Kosten verursacht. Es gibt zwei mögliche Verbuchungsoptionen, um diese zusätzlichen Beträge hervorzuheben:

- > Verbuchung in einer einzigen zentralisierten spezifischen Funktion
- > Verbuchung in der jeweils betroffenen Aufgabe mit einer Bezeichnung, die die Buchung als COVID-19-Massnahme kennzeichnet

#### Zentrale Verbuchung in der spezifischen Funktion **450 Krankheitsbekämpfung**

Die Arbeitsgruppe Finanzhaushalt der Gemeinden des KFO hat diese Option bevorzugt und übernommen. So kann der gesamte zusätzliche Aufwand in Zusammenhang mit der Pandemie rasch bestimmt werden.

Die Art des zusätzlichen Aufwands muss jedoch präzisiert werden und ersichtlich sein. Es sei auf die folgenden Beispiele hingewiesen (gemäss dem aktuell geltenden Kontenrahmen HRM1):

- > Einrichten von Home-Office für das Personal
- > Kauf von Desinfektionsmittel für die Besucher der Verwaltung
- > Anbringen von Schutzmassnahmen (z. B. Absperrmaterial) in den Verwaltungsgebäuden

---

<sup>1</sup> SRS – Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor, FAQ vom 01.04.2020 «Coronavirus» [www.srs-cspcp.ch/de](http://www.srs-cspcp.ch/de) Rubrik *Häufig gestellte Fragen*, [direkter Link zu den FAQ](#)

- > Gemeindeleistungen an Arbeitslose und Teilzeitarbeitslose
- > Entschädigung ziviler Führungsstab
- > Zusätzliche Kinderbetreuung für Eltern von Schulkindern
- > Zusätzliche Kinderbetreuung für Eltern von Kindern im Vorschulalter
- > Anbringen von Schutzmassnahmen in den öffentlichen Parkanlagen (Anbringen von Absperrungen, Material- und Personalkosten)
- > Kosten oder Kostenanteile für Hilfeleistungen an die Bevölkerung (wie Einkäufe, Lieferungen, Personentransporte, Einrichtung und Betrieb einer Hotline)
- > Desinfektion von Räumlichkeiten, Hilfsmitteln und Material
- > Arbeitshygienemassnahmen
- > Unterstützung des Tourismussektors
- > Unterstützung von Lebensmittelgeschäften
- > usw.

Diese Option erleichtert die Identifizierung der zusätzlichen COVID-Kosten und genügt den empfohlenen Erfordernissen. Es ist wichtig, dass alle gemeinderechtlichen Körperschaften (Gemeinden, Anstalten und Gemeindeverbände) diese Unterscheidungen in ihrer eigenen Buchhaltung vornehmen.

Die Schwierigkeit, die finanziellen Folgen der Pandemie vollständig zu bestimmen, wird darin bestehen, den Rückgang der Einnahmen, insbesondere der Steuereinnahmen, zu bestimmen, dies umso mehr, als die Auswirkungen von COVID zu den Auswirkungen des ersten Jahres der Unternehmenssteuerreform hinzukommen. Eine Einschätzung der finanziellen Auswirkungen wird nur durch einen Vergleich zwischen der Jahresrechnung und dem Budget 2020 möglich sein.

### Verbuchung in jeder spezifischen Funktion

Die zweite Option wird vom SRS-CSPCP empfohlen, da sie den HRM2-Normen im Bereich der Verbuchung der Ausgaben nach den betroffenen Aufgaben entspricht. Sie setzt voraus, dass jede Buchung so bezeichnet wird, dass die COVID-Massnahme identifiziert und die Beträge konsolidiert werden können. Diese Option hat folglich den Nachteil, dass sie keinen Gesamtüberblick oder eine direkte Feststellung der finanziellen Auswirkungen ermöglicht.

Für die Körperschaften, die sich für diese Lösung entscheiden und die obigen Beispiele der COVID-Massnahmen, die zusätzlichen Aufwand verursachen dürften, übernehmen, sind die folgenden Funktionen betroffen:

#### **020 Allgemeine Verwaltung**

Einrichten von Home-Office für das Personal – COVID

Kauf von Desinfektionsmittel für die Besucher der Verwaltung – COVID

Anbringen von Schutzmassnahmen (z. B. Absperrmaterial) in den Verwaltungsgebäuden – COVID

#### **172 Bevölkerungsschutz**

Entschädigung ziviler Führungsstab – COVID

#### **219 Ausserschulische Betreuungseinrichtungen (im schulischen Bereich)**

Zusätzliche Kinderbetreuung für Eltern von Schulkindern – COVID

### **350 Übrige Freizeitgestaltung, Kolonien, Jugendhäuser und Ludotheken**

Anbringen von Schutzmassnahmen in den öffentlichen Parkanlagen (Anbringen von Absperrungen, Material- und Personalkosten) – COVID

### **450 Krankheitsbekämpfung**

Diese Funktion muss für alle Massnahmen, die eine Weiterverbreitung der Epidemie verhindern, verwendet werden. Dazu gehören insbesondere:

- die Kosten oder Kostenanteile im Zusammenhang mit Hilfeleistungen für die Bevölkerung (Einkäufe, Lieferungen, Personentransporte, Einrichtung und Betrieb einer Hotline);
- die Desinfektion von Räumlichkeiten, Hilfsmitteln und Material;
- die Arbeitshygienemassnahmen;
- usw.

### **540 Betreuungseinrichtungen für Kinder im vorschulpflichtigen Alter** (Kinderkrippen und -horte)

Zusätzliche Kinderbetreuung für Eltern von Kindern im Vorschulalter – COVID

### **580 Sozialhilfe**

Gemeindeleistungen an Arbeitslose und Teilzeitarbeitslose – COVID

*Dies ist keine Gemeindeaufgabe. Nur die freiwilligen Beiträge der Gemeinde müssen in dieser Funktion verbucht werden als Subvention an Private von Gemeinden. Ist diese Ausgabe nicht im Budget eingestellt, muss eine Stellungnahme der Finanzkommission eingeholt und die Ausgabe so rasch wie möglich durch einen Beschluss der Legislative validiert werden.*

### **830 Tourismus**

Unterstützung des Tourismussektors – COVID

### **840 Industrie, Gewerbe und Handel**

Unterstützung von Lebensmittelgeschäften – COVID

*Wie für die Gemeindeleistungen an Arbeitslose erfordern die letzten beiden Beispiele eine Stellungnahme der Finanzkommission und einen formellen Entscheid des Legislativorgans, sobald dieses zusammentreten kann.*

### **900 Steuern**

Rückgang der Steuereinnahmen (natürliche und juristische Personen)

*Wie bereits erwähnt, wird der Rückgang der (Steuer-) Einnahmen nicht direkt erkennbar sein, sondern erst durch einen Vergleich zwischen den erwarteten Einnahmen (Budget) und den tatsächlich fakturierten oder vereinnahmten (Jahresrechnung).*

## **Bestimmung der tatsächlichen zusätzlichen finanziellen Auswirkungen**

Nicht alle angeführten COVID-Massnahmen haben zwingend eine besondere finanzielle Auswirkung im Vergleich zu einer «normalen» Situation. In diesem Sinne dürfen in diesen Konten nur die **zusätzlichen Beträge** in Zusammenhang mit der Pandemie verbucht werden. Dazu unterscheidet die von der Stadt Freiburg eingerichtete *Koordinationsstelle COVID-19* vier grosse Massnahmengruppen, mit oder ohne finanzielle Auswirkungen auf das Gemeindebudget. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

- 1° Massnahmen in Zusammenhang mit **Zahlungsvereinbarungen** (zusätzliche Fristen für die Debitoren), die sich nicht auf die Laufende Rechnung auswirken (oder nur indirekt, über das Volumen der verrechneten Verzugszinsen);
- 2° Massnahmen in Zusammenhang mit **zugesicherten Budgets**, ohne dass die Gegenleistung erbracht worden wäre (z. B.: Subventionen im Kulturbereich oder zugunsten von Betreuungseinrichtungen für Kinder im vorschulpflichtigen Alter); diese Geschäftsfälle werden **keine Abweichung im Verhältnis zum Budget 2020** verursachen;
- 3° **finanzielle Auswirkungen aufgrund der Krise**, die **Abweichungen in zahlreichen Budgetrubriken** verursachen werden, die jedoch nicht mit einem freiwilligen Beschluss der Behörden zusammenhängen (z. B: Rückgang von Einnahmen aus Abgaben, Steuern und Gebühren, Anstieg der kantonalen Ausgaben, die von den Gemeinden mitfinanziert werden);
- 4° Ausserbudgetäre, vom Gemeinderat beschlossenen freiwillige Massnahmen, **die eine Abweichung vom Budget bewirken werden** und entweder zu einer Zunahme des Aufwands oder einem Rückgang des Ertrags führen.

Die Herausforderung besteht in einer objektiven Analyse der getroffenen Massnahmen und ihrer Auswirkungen.

## 2. Ausserordentliche Rückstellung in Zusammenhang mit COVID-19

### Bildung einer Rückstellung COVID-19

Die Bildung einer Rückstellung untersteht mehreren zwingenden und kumulativen Kriterien. Die Bedingungen dazu sind im 2008 von der *Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)* veröffentlichten *Handbuch – Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 (Handbuch HRM2)* festgelegt. Diese Fachempfehlung wurde 2016 vom *Schweizerischen Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP)*<sup>2</sup> ergänzt, das die folgenden Kriterien präzisiert:

- > Eine Rückstellung kann gebildet werden, wenn es sich um eine gegenwärtige Verpflichtung handelt, deren Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt;
- > wenn der Mittelabfluss zur Erfüllung der Verpflichtung wahrscheinlich ist (Eintrittswahrscheinlichkeit über 50 Prozent);
- > wenn die Höhe der Verpflichtung zuverlässig geschätzt werden kann; und
- > wenn der Betrag wesentlich ist.

Der Trend der Ergebnisse 2019 der Jahresrechnungen der Gemeinden erweist sich im Allgemeinen als finanziell eher günstig. Mit der Bildung einer Rückstellung beim Abschluss dieser Rechnungen würde jedoch weder die erste noch die dritte dieser Bedingungen eingehalten. In Anbetracht dessen, dass gewisse gemeinderechtliche Körperschaften ihre Jahresrechnungen bereits haben prüfen lassen bzw. ihrer Legislative bereits vor der Einschränkung von Versammlungen aufgrund der Pandemie

---

<sup>2</sup> Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten, Auslegung zur Fachempfehlung 09 vom 26.02.2016 [www.srs-csppc.ch/de](http://www.srs-csppc.ch/de) Rubrik *Auslegungen zu den Fachempfehlungen*, [direkter Link zur Empfehlung](#)

zur Genehmigung unterbreitet haben, wäre es zudem ungerecht, es denen, die ihre Jahresrechnung später vorlegen, zu ermöglichen, eine ausserordentliche COVID-Rückstellung für die Rechnung 2019 vorzunehmen.

Mit der Umsetzung der HRM2-Normen und der Integration der positiven Resultate in das (nicht zweckgebundene) Eigenkapital wird es jedoch möglich sein, über einen Handlungsspielraum bei der Erstellung zukünftiger Budgets zu verfügen. Dies im Wissen darum, dass, auch wenn die Vorschrift des ausgeglichenen Haushalts nach wie vor besteht, ein Budgetdefizit präsentiert werden kann bis zu einem Betrag, der dem verfügbaren Eigenkapital entspricht. Das Budgetdefizit ist nicht mehr auf eine Überschreitung von 5 % der Erträge beschränkt.