

# Aktuelles zur Gemeinderevision

## EXPERTsuisse Abendveranstaltung

Marc O. Schmellentin, Leiter Finanzaufsicht Gemeinden

# Agenda

1. Ausgangslage
2. Neuausrichtung Finanzaufsicht
3. Kantonale Finanzaufsicht
4. Aktuelles aus den Prüfungen
5. Teilrevision Gemeindegesetz / Finanzverordnung

# 1. Gesetzlicher Auftrag der Bilanzprüfung (1/2)

**§ 94c Abs. 2 GG** Der Gemeinderat lässt die **Bilanz** jährlich durch eine externe Revisionsstelle prüfen. Diese unterbreitet ihren schriftlichen Bericht gleichzeitig der Finanzkommission und dem Gemeinderat.

## **§ 16 FiV** Externe Bilanzprüfung

1 Die jährliche externe Bilanzprüfung umfasst folgende Elemente:

- a) korrekte Zuweisung der Aktiven und Passiven gemäss geltendem Kontenplan,
- b) korrekte Übertragung der Schlussbilanz des Vorjahres in die Eingangsbilanz des Rechnungsjahres,
- c) formelle Prüfung der Saldonachweise der Bilanzkonti,
- d) Prüfung der Werthaltigkeit der bilanzierten Aktiven sowie Angemessenheit und Höhe der bilanzierten Passiven,
- e) Prüfung der Rechtmässigkeit allfälliger Kapitalanlagen gemäss den Bestimmungen dieser Verordnung.

# 1. Gesetzlicher Auftrag der Bilanzprüfung (2/2)

## § 16 FiV Externe Bilanzprüfung

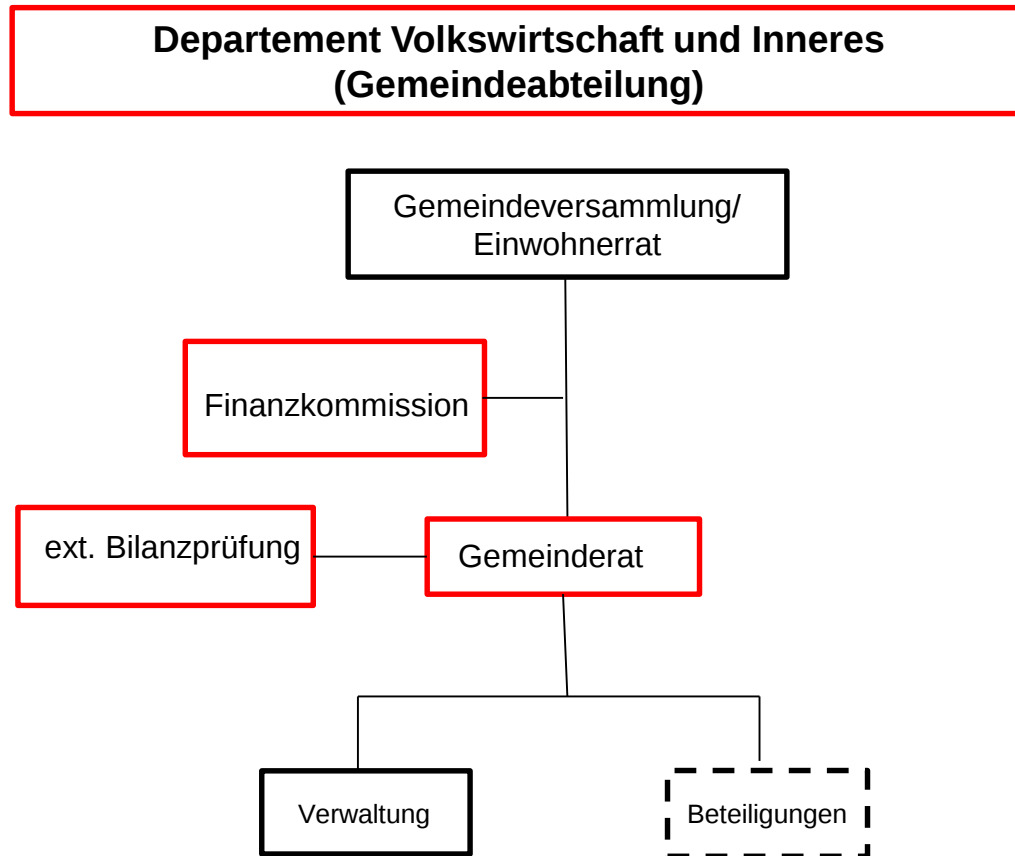
2 Die externe Revisionsstelle (natürliche Personen und Revisionsunternehmen), welche die externe Bilanzprüfung vornimmt, muss über die entsprechende eidgenössische Zulassung gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005 verfügen.

3 Für die externe Revisionsstelle ist § 6 Abs. 1 des Unvereinbarkeitsgesetzes vom 29. November 1983 sinngemäss anwendbar.

4 Die externe Bilanzprüfung ist zeitlich so vorzunehmen, dass die schriftliche Berichterstattung über die Prüfungspunkte gemäss Absatz 1 im Schlussbericht der Finanzkommission zuhanden der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats berücksichtigt werden kann.

5 Der mit der Bilanzprüfung beauftragten externen Revisionsstelle ist das uneingeschränkte Einsichtsrecht in die Unterlagen der Rechnungslegung zu gewähren.

# 1. Wer prüft die kommunalen Finanzen?



# 1. Gesetzlicher Auftrag der kantonalen Finanzaufsicht (§ 94d GG)

- vollzieht die staatliche Aufsicht über die kommunalen Haushalte,
- stellt die Kontenpläne nach den Vorgaben des Kontenrahmens des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 auf,
- **prüft und genehmigt die Budgets und Rechnungen,**
- ordnet die erforderlichen Massnahmen an bei mangelhaften und nicht ordnungsgemässen Budgets und Rechnungen sowie in denjenigen Fällen, in denen aufgrund des Budgets und der Aufgaben- und Finanzplanung Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Einhaltung der Finanzierungsvorschriften in den Folgejahren nicht mehr gewährleistet ist,
- führt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachorganisationen die erforderlichen Aus- und Weiterbildungskurse durch,
- berät die kommunalen Gemeinwesen in allen Angelegenheiten des Finanz- und Rechnungswesens,
- erlässt die zu einer geordneten Rechnungsführung notwendigen Weisungen.

## 2. Neuausrichtung Finanzaufsicht

- Optimierungspotential
- Lücke in Erwartungshaltung Gemeinden
- Stärkung Selbstverantwortung
- Risikoorientierung
- Wesentlichkeit

## 2. Wirkungsziele der Finanzaufsicht

- Frühzeitiges Erkennen von finanziellen Fehlentwicklungen und Einleiten von Massnahmen
- Unterstützung der Gemeinden in der Qualitätssteigerung im Finanzwesen
- Harmonisierung, Vereinheitlichung und Weiterentwicklung der Rechnungslegung
- Herstellung von Transparenz in den Gemeindefinanzen und bei den Aufsichtstätigkeiten
- Ausrichtung der Finanzaufsicht auf die Risiken und nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit
- Stärkung der kommunalen Eigenverantwortung

## 2. Organisatorische Zielsetzungen

- Die Zuständigkeiten, Ziele und Kompetenzen aller an der Aufsicht über die Gemeinden beteiligten Instanzen sind klar definiert und transparent. Die Gemeindeabteilung nimmt wo nötig eine Koordination wahr.
- Die Gemeindeabteilung verfügt über transparente Abläufe und sorgt für Transparenz der Aufsichtsaktivitäten.

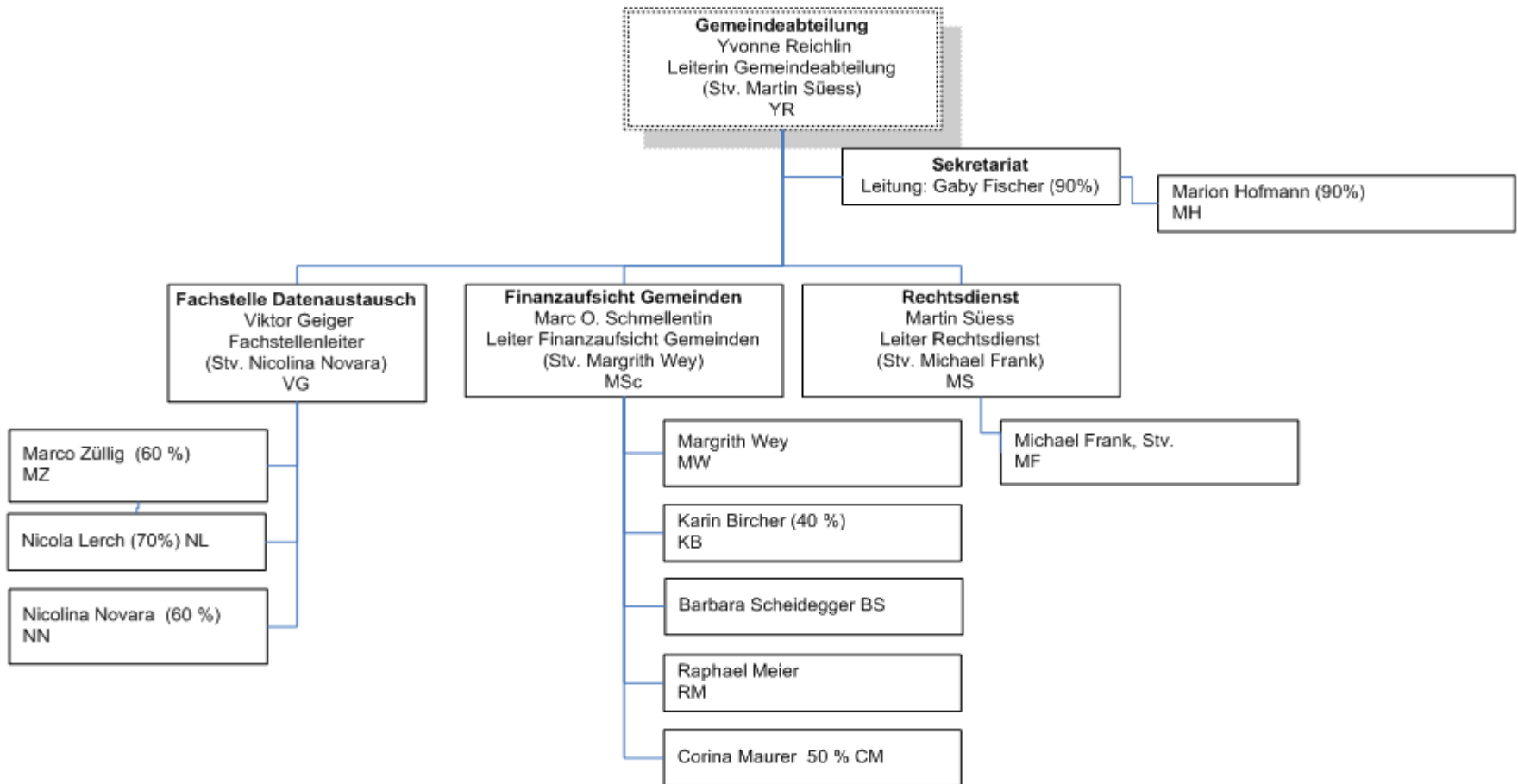
## 2. Vorgehensziele

- Die Aufsichtstätigkeiten orientieren sich an den Grundsätzen der Risikoorientierung und der Verhältnismässigkeit.
- Bei Feststellung von Missständen leitet die Gemeindeabteilung die notwendigen Massnahmen ein.
- Die Gemeindeabteilung überprüft periodisch die Qualität und die Auswirkungen ihrer Tätigkeit.

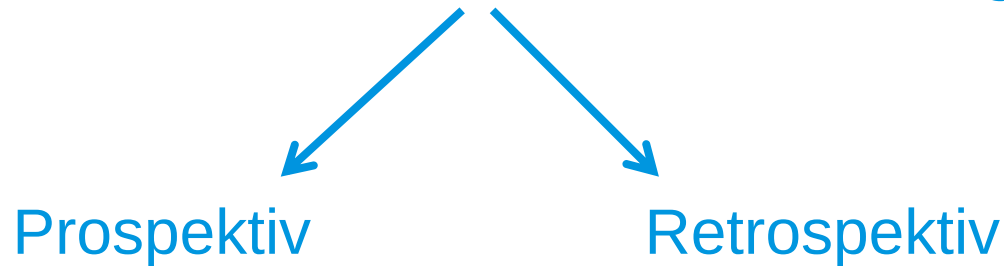
### 3. Prüfobjekte

- 212 Einwohnergemeinden
- 180 Ortsbürgergemeinden
- 171 Gemeindeverbände

### 3. Finanz- und Rechtsaufsicht Gemeindeabteilung

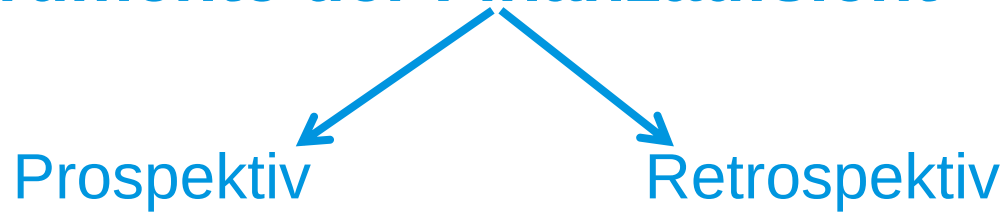


### 3. Finanzaufsicht Gemeindeabteilung



| Budget und Finanzplan                                   | Jahresrechnung                                    |
|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| - Formelle Prüfungen                                    | - Formelle Prüfungen                              |
| - Materielle Prüfungen                                  | - Materielle Prüfungen                            |
| - Berechnung Finanzkennzahlen<br>➔ Früherkennungssystem | - Berechnung Finanzkennzahlen                     |
| - Genehmigung Budget<br>(mit Empfehlung)                | - Prüfungen vor Ort                               |
|                                                         | - Genehmigungen Rechnung mit<br>oder ohne Auflage |

### 3. Instrumente der Finanzaufsicht



|                                                                             |                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| - Beratung, fachliche Auskünfte                                             | - eine Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung |
| - Erlass von Richtlinien/Weisungen                                          | - eine Ersatzvornahme                      |
| - Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen                            | - Aufhebung kommunaler Beschlüsse          |
| - Erstellen von Arbeitshilfen, wie Checklisten, Excel-Tools, Planungshilfen |                                            |
| - Analyse der Finanzhaushalte auf Basis des Früherkennungssystems           |                                            |

### 3. Risikobeurteilung

- Jährliche Durchführung auf der Basis von ausgewählten Risikofaktoren
- Diese Einschätzung fließt in die Mehrjahresplanung der Prüfungen vor Ort ein.
- Bevor die Prüfung vor Ort durchgeführt wird, wird im Rahmen der Planungsphase eine vertiefte Risikobeurteilung vorgenommen. Auf Basis dieser Risikobeurteilung wird das Vorgehen bei den Prüfungen festgelegt.

# 3. Risikofaktoren

## Quantitative Risikofaktoren

### Früherkennungssystem

vgl. Detailkonzept Früherkennungssystem

### Geschäftsrisiken

**-Beteiligungen**  
(Defizitgarantien, Bürgschaften, Darlehen, Verbände, Pensionskasse, etc.)

**-Auslagerungen**

Besondere Ereignisse

## Qualitative Risikofaktoren

Strukturen

Kontrollumfeld

Finanzkommission

Besondere Ereignisse

# 3. Früherkennungssystem

**Auswertung der Finanzkennzahlen** von Rechnungen, Budgets, Aufgaben- und Finanzplänen:

- Entwicklung der Nettoschuld I je Einwohner
- Kapitaldienstanteil, in %
- Selbstfinanzierungsgrad, in % (im 5-Jahres-Durchschnitt)
- Selbstfinanzierungsanteil, in % (im 5-Jahres-Durchschnitt)
- mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht

**Ergebnisse:**

Verifizierte Kennzahlen und Kennzahlenrating

### 3. Prüfungshandlungen In-house Prüfungen

1. Rechnerischer Nachvollzug / Plausibilitätsprüfungen der Rechnungsdaten
2. Analyse der Jahresrechnungen
3. Durchsicht und Auswertung der eingereichten Berichte und Unterlagen

Die Prüfungen basieren jeweils auf der aktuellsten Jahresrechnung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft sowie den in Ergänzung einzufordernden Berichten und Unterlagen:

- Vollständigkeitserklärung
- Bericht des Wirtschaftsprüfers zur Review der Bilanz inkl. Checkliste
- Bestätigungsbericht und sofern vorhanden Erläuterungsbericht der Finanzkommission
- Weitere externe Prüfberichte (MwSt, SVA etc.)
- Selbstdeklaration (gemäss Vorlage Gemeindeabteilung)

### 3. Genehmigungungsverfahren

- Genehmigung mit oder ohne Empfehlung(en)
- Genehmigung mit Auflagen (Verfügung)
- Nichtgenehmigung mit Verfügung durch Regierungsrat

### 3. Vor-Ort Prüfungen

- Turnus: mindestens alle 7 Jahre
- Methode: angelehnt an Prüfungsstandards
- Formelle Prüfungen (Rechnungsband)
- Materielle Prüfungen (Vertiefungsgebiete, IKS)
- Dauer: mehrere Tage

#### **Ergebnisse der Prüfungen:**

- Besprechung mit Gemeinderat, Finanzkommission und Leitung Finanzen

## 4. Finanzaufsichtstätigkeit Rechnung 2016

- 11 Verfügungen (Vorjahr 2) bei Einwohnergemeinden notwendig
  - 3 Verfügungen (Vorjahr 3) bei Gemeindeverbänden notwendig
  - Diverse Korrekturen von Fehlern im Restatement notwendig
- 
- ❖ 11 Einschränkungen Wirtschaftsprüfer, 1 Einschränkung bei Verband

## 4. Finanzaufsichtstätigkeit Rechnung 2016

### Problemfelder Bilanz (1/2):

- Anlagebuchhaltung
- Zugänge - Anlagekategorie und Nutzungsdauer
- Ausserbetriebnahme von Anlagen
- Anlagen im Bau – zeitgerechte Umbuchung auf reguläre Bilanzkonti
- Einhaltung Investitionsbegriff gemäss § 17 Finanzverordnung
- Korrekte Verbuchung und Auflösung Anschlussgebühren

## 4. Finanzaufsichtstätigkeit Rechnung 2016

### Problemfelder Bilanz (2/2):

- Korrekte Verbuchung von Buchgewinnen bei Erschliessungen
- Werthaltigkeit Forderungen / Delkredere
- Werthaltigkeit Beteiligungen / Zuordnung VV/FV
- Rechnungsabgrenzungen

## 4. Finanzaufsichtstätigkeit Rechnung 2016

### Weitergehende Problemfelder (1/2):

- Vollständigkeit der Jahresrechnung – Elemente gem. § 88c Gemeindegesetz, resp. § 14 Finanzverordnung
- Erläuterungen zur Jahresrechnung – Umfang und Qualität
- Kennzahlen – korrekte Berechnung
- Spiegel – Übereinstimmung mit Bilanz
- Investitionsrechnung

## 4. Finanzaufsichtstätigkeit Rechnung 2016

### Kreditrecht:

- Legitimation – für alle Ausgaben ein Budget- oder Verpflichtungskredit vorhanden
- Vollständigkeit und Aktualität der Kreditkontrolle
- Einholen notwendiger Nachtrags- oder Zusatzkredite

## 4. Aufwertungsreserve

- Neue Weisung vom 10. April 2017
- Regelt Entnahmen nach 2018
- Entnahmen werden im Rahmen der erreichten Lebensdauern reduziert
- Berechnungsschema vorgegeben – kann gekürzt oder auf effektive Gegebenheiten angepasst werden
- Verzicht zur Entnahme möglich
- Auf Verzicht konnte im Rahmen der Jahresrechnung 2017 nochmals zurückgekommen werden
- Aufwertungsreserven Grundstücke bleiben separat bestehen

## 5. Anpassungen Gemeindegesetz (1/3)

**Teilrevision Gemeindegesetz (Vom Grossen Rat beschlossen am 6. März, Inkraftsetzung 1.1.2019)**

### ***Finanzaufsicht***

- Konkretisierung der einzureichenden Unterlagen
- Aufhebung Genehmigung Budgets und Rechnungen durch Gemeindeabteilung

## 5. Anpassungen Gemeindegesetz (2/3)

### ***Buchführung und Rechnungslegung***

- Aufhebung des Eigenkapitaldeckungsgrades
- Konsolidierung von ausgelagerten, steuerfinanzierten Aufgaben
- Ausnahmeregelungen bei Branchenregelungen und kleinen Einheiten
- Aufhebung der Forstreserve

## 5. Anpassungen Gemeindegesetz (3/3)

### *Organisation*

- Einführung selbständiger öffentlich-rechtlicher Gemeindeanstalten
- Möglichkeit zur Einsetzung von externen Revisionsstellen als Kontrollstellen bei Gemeindeanstalten und Gemeindeverbänden
- Aufnahme von Geldern unabhängig von beschlossenen Aufgaben
- Konkretere Definition der Aufgaben der Finanzkommission
- Darlegung wesentlicher Punkte der Aufgaben- und Finanzplanung im Rahmen der Berichterstattung zum Budget

## 5. Revision Gemeindegesetz (4/3)

### **§ 37 Abs. 2**

- q) die periodische Durchführung einer Risikobeurteilung;
- r) die Regelung und Überwachung eines auf die Grösse und Komplexität der Gemeinde ausgerichteten internen Kontrollsystems.

# 5. Internes Kontrollsystem, gesetzliche Grundlagen

## § 37 b) Aufgaben und Befugnisse

<sup>1</sup> Dem Gemeinderat stehen alle Befugnisse zu, die nicht durch Vorschriften des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde einem anderen Organ übertragen sind.

<sup>2</sup> Dem Gemeinderat obliegen insbesondere:

- a) die Vorbereitung aller Geschäfte und die Antragstellung zuhanden der ihm übergeordneten Gemeindeorgane sowie der Vollzug der Beschlüsse derselben;
- b) die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltung und den Finanzhaushalt der Gemeinde, einschliesslich Gemeindeanstalten;

## § 92b \* II. Vermögensschutz

<sup>1</sup> Die Gemeinde trifft die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

## § 94a \* Gemeinderat

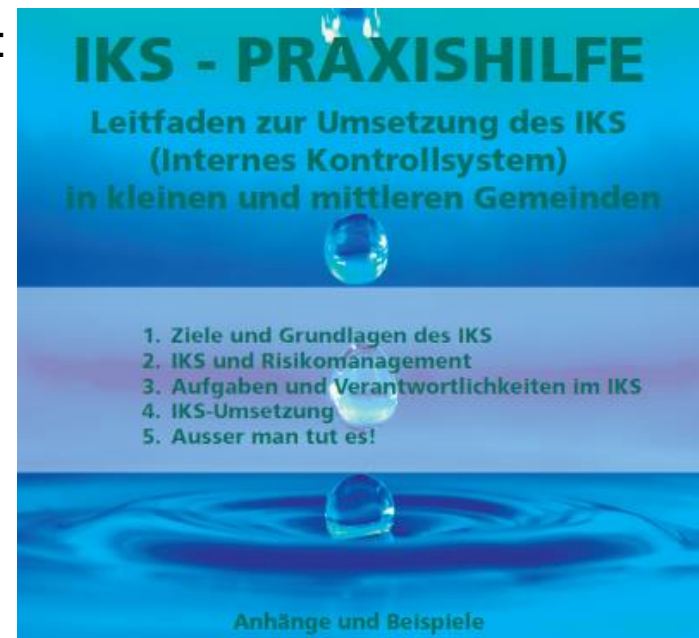
<sup>1</sup> Der Gemeinderat trägt die Verantwortung für die finanzielle Führung der Gemeinde.

<sup>2</sup> Er ist namentlich zuständig für

- a) die Anlage von Geldern,
- b) die Vermietung und Verpachtung von Gemeindeeigentum,
- c) die Regelung der internen Kontrolle und der Unterschriftsberechtigung,

## 5. Internes Kontrollsystem, weiterführende Regelungen und Unterlagen

- > Handbuch Rechnungswesen, Kapitel 14
- > Leitfaden Risikomanagement und IKS der Gemeindeabteilung vom 8. Dezember 2016 – IKS in vier Schritten für den Gemeinderat
- > Praxishilfe zur Umsetzung mit Vorlagen:



## 5. Revision Finanzverordnung

**Die Finanzverordnung wird in folgenden Bereichen revidiert:**

- Definition, welche Prüfberichte von externen Prüfstellen an das DVI zu übermitteln sind
- Konkretisierung der Rechnungsprüfung durch das DVI
- Beschränkung der physischen Ablage der Jahresrechnung auf 10 Jahre
- Definition von anerkannten branchenspezifischen Rechnungslegungsvorschriften, welche Voraussetzung für die Genehmigung von Ausnahmen, bilden
- Konkretisierung der Konsolidierungspflicht

# Diskussion



**Besten Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit !**

**E-Mail: [marc.schmellentin@ag.ch](mailto:marc.schmellentin@ag.ch)**

**Beachten Sie unsere Homepage:  
[www.ag.ch/gemeindeabteilung](http://www.ag.ch/gemeindeabteilung)**