



Gemeindeaufsicht im Kanton St.Gallen: nicht streng sondern risikoorientiert!

KKAG, 15. September 2016

Departement des Innern

Der Staatsaufsicht unterliegen sehr unterschiedliche Organisationen.

77 politische Gemeinden

- mit 800 bis 75'000 Einwohner/innen
- mit Gemeindeunternehmen

43 eigenständige Schulgemeinden

- mit 80 bis über 1'000 Schüler/innen

98 Ortsgemeinden

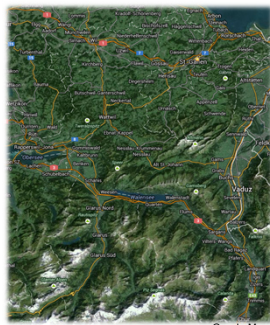
- mit Bilanzsummen von Fr. 20'000.- bis über Fr. 100'000'000.-

95 Korporationen

- mit kleinen, ortsbezogenen bis zu grossen, gemeinde- und z.T. sogar kantonsübergreifenden Versorgungsgebieten

59 Zweckverbände

- mit den unterschiedlichsten Aufgabengebieten (Hallenbad, Kehrichtverbrennungsanlage, Abwasserbeseitigung, Altersheim, KES-Behörde, Sicherheitsverbund etc.)



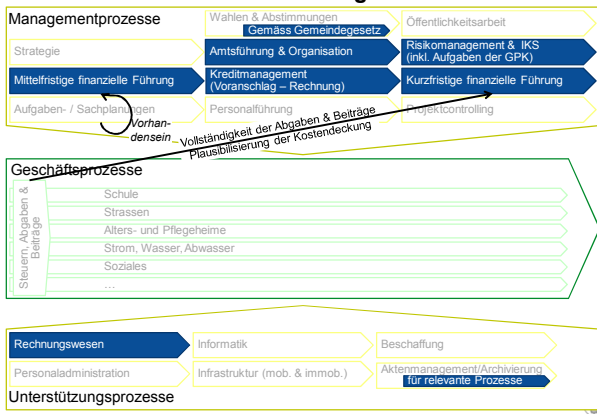
Google Maps

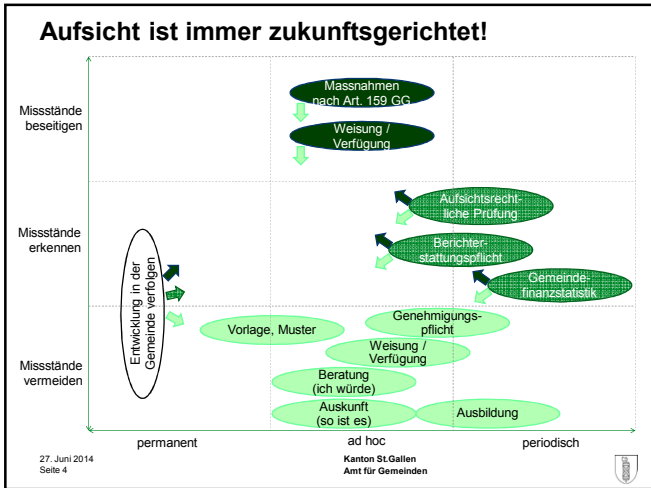
15. September 2016 / 49-02
Seite 2

Kanton St.Gallen
Amt für Gemeinden

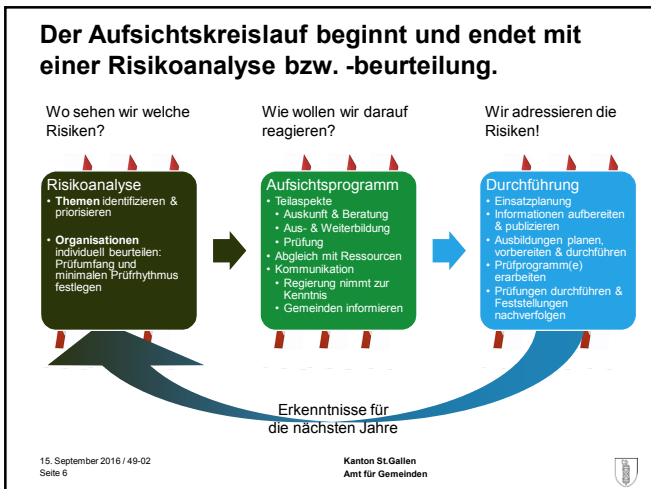


Das Amt für Gemeinden ist für die allgemeine Aufsicht und die Finanzaufsicht zuständig.









Mindestens nach jeder Aufsichtsprüfung wird eine Gemeinde beurteilt.

Beurteilungskriterien

Aufsichtsprüfungen
Ergebnis der aktuellen Aufsichtsprüfung
Umsetzung der letzten Aufsichtsprüfung
Drei Verteidigungslinien
Reifegrad IKS
Rat
Leitung, insb. Präsident/in, Finanzverwalter/in, Schreiber/in
Qualität der Prüfungen von GPK / externer Revisionsstelle
Finanzhaushalt
Zahlungsmittel / Vermögensschutz
Finanzielle Gesundheit, heute & in Zukunft
Qualität der Finanzplanung
Geschäftstätigkeit
Veränderung der Geschäftstätigkeit
Weitere
Hinweise von Dritten auf Missstände

Beurteilung und Konsequenzen

Datum:	Revisor:
Gesamtbeurteilung: <input type="checkbox"/> gut bis sehr gut <input type="checkbox"/> genügend bis gut <input type="checkbox"/> ungenügend <input type="checkbox"/> schwach	Massnahmen ausserhalb Verfügung und nächster Prüfung (Was bis wann)
Vorschlag nächste Prüfung • gemäss minimalem Prüfrhythmus im Jahr • gemäss Revisor/in im Jahr	Vorschlag Prüfungsfang <input type="checkbox"/> Kurzprüfung (nur bei "gut bis sehr gut") <input type="checkbox"/> Standardprüfung <input type="checkbox"/> Einzelprüfung zu folgendem Thema:
Begründung:	Begründung:

15. September 2016 / 49-02
Seite 7

Kanton St.Gallen
Amt für Gemeinden



Kanton St.Gallen
Amt für Gemeinden



Die Nähe zu den Gemeinden ...

- erlaubt eine solide Risikobeurteilung,
- schafft Akzeptanz für Beratung und Prüfung,
- lässt uns Fehlentwicklungen frühzeitig erkennen.

Departement des Innern



Präventive Finanz-Aufsicht TG



Gemeinden wie Fische im Wasser?



Kanton TG im Überblick

266'510 Einwohner

5 Bezirke

80 Politische Gemeinden

Davon erst eine mit integrierter Volksschule

Kleinere Gemeinden prägen den Thurgau

Thurgauer Gemeinden nach Grössenklassen, 2015

Grössenklasse (Einwohner)	Anzahl Gemeinden		Von 1'000 Einwohnern wohnen in Gemeinden mit ... Einwohnern	
	Thurgau	Schweiz	Thurgau	Schweiz
Bis 1'000	12	31	57	57
1'001 bis 2'000	27	146	65	65
2'001 bis 5'000	31	362	212	212
5'001 bis 10'000	4	103	186	186
Über 10'000	6	358	460	460
Total	80	1'000	1'000	1'000

1. Jahr 2014 Dienststelle für Statistik Kanton Thurgau; Bundesamt für Statistik, STATPOP

Separate Schul- und Bürgergemeinden

2



Generelle Aufsichtsregelung seit 1992

§ 52 Gesetz über die Gemeinden:

Rechtsschutz und Aufsicht

Die Zuständigkeit liegt beim Departement dessen Sachbereich betroffen ist.

Departement für Inneres und Volkswirtschaft (DIV):
Organisationsfragen / demokratische Rechte

Departement für Finanzen und Soziales (DFS):
Finanztechnische Fragen

3

Bezirksräte bis Ende Mai 1992

Verfassung 1849: Einführung Bezirksrat
Aufsicht über Notariats-, Vormundschafts- und Armenwesen sowie über die Verrichtungen der Gemeindeverwaltungen

Gesetz über die Organisation der Gemeinden (April 1944)

§ 45

Der Bezirksrat

- Prüft die Rechnungen der Gemeinden
- Nimmt regelmässige Inspektionen vor
- Begutachtet Reglemente und Beschlüsse der Gemeinden
- Tätigkeitsbericht an Regierungsrat

4

Kantonsverfassung, Inkraftsetzung 1.1.1990

Bezirksrat wird nicht mehr weitergeführt
Neuverteilung der Aufgaben nach Ablauf der letzten Amtsperiode Ende Mai 1992

Neu enthält die Verfassung Vorschriften über den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden (§ 89) und gibt Grundsätze, nach denen diese ihr Finanzgebaren zu richten haben. Es sollen nur notwendige Ausgaben gemacht, ein günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag angestrebt und die Verschuldung in einem annehmbaren Rahmen gehalten werden.

5

Gemeindeautonomie in Kantonsverfassung

§ 57 Stellung, Arten, Aufgaben

- 1Die Gemeinden sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechtes.
- 2Die politischen Gemeinden erfüllen die örtlichen Aufgaben, soweit nicht das Gesetz die Zuständigkeiten anderen Gemeinwesen überträgt.

§ 59 Gemeindeautonomie

- 1Die politischen Gemeinden bestimmen ihre Organisation im Rahmen von Verfassung und Gesetz frei.
- 2 Gemeindeordnung ist durch Regierungsrat zu genehmigen
- 3Die Gemeinden wählen ihre Behörden und Beamten, führen ihren Finanzhaushalt und erfüllen die Aufgaben im eigenen Bereich selbständig.

6

Feststellungen Finanzkontrolle (August 1990)

Die Kantonsverfassung (§57) räumt den Gemeinden die **selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts** ein. Die politischen Gemeinden bestimmen ihre Organisation im Rahmen von Verfassung und Gesetz frei (§ 59).

Das heisst damals wie heute:

Es gilt nach allgemeinen Grundsätzen, dass jene Körperschaft, die für den Finanzhaushalt zuständig und sachlich verantwortlich ist, selbst dafür besorgt sein muss, dass durch hinreichende Kontrolle die Ordnungsmässigkeit und gesetzliche Konformität gewährleistet wird.

7

Selbstständigkeit in den Schranken des Gesetzes...

Kantonsverfassung

§ 46 Regierungsrat beaufsichtigt die Gemeinden und die übrigen Träger staatlicher Aufgaben, soweit das Gesetz nicht andere Aufsichtsorgane vorsieht.

§ 60 Kanton fördert die Zusammenarbeit der Gemeinden

§ 61 Der Grosse Rat kann Gemeinden verpflichten, Zweckverbände zu bilden oder solchen beizutreten.

8

Selbstständigkeit in den Schranken des Gesetzes...

Gesetz über die Organisation der Gemeinden (1944)

§ 10 Reglemente der Gemeinde sind durch das Departement des Innern zu genehmigen.

9

Selbstständigkeit in den Schranken des Gesetzes...

Gesetz über die Organisation der Gemeinden (Anpassung 1992):

§ 43 Der Regierungsrat erlässt Vorschriften über das Rechnungswesen der Gemeinden.

→ Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden

§ 45 Die erstinstanzliche Aufsicht über die Gemeinden obliegt dem in der Sache zuständigen Departement.

§ 46 Der Regierungsrat übt die Oberaufsicht über die Gemeinden aus.

10

Selbstständigkeit in den Schranken des Gesetzes...

Gesetz über die Gemeinden (GüG, ab 1.1.2000; ersetzt Gesetz über die Organisation der Gemeinden)

Div. Regelungen ab § in 22:

- Organisation der Gemeinden
- Zusammenarbeit der Gemeinden

11

Selbstständigkeit in den Schranken des Gesetzes...

§ 52 GüG Rechtsschutz und Aufsicht

Die Zuständigkeit liegt beim Departement, dessen Sachbereich betroffen ist.

§ 54 GüG Aufsichtsrechtliche Massnahmen des Departements

- Weisungen
- Ersatzweise Anordnungen

12

Selbstständigkeit in den Schranken des Gesetzes...

Gesetz über Finanzausgleich (bis 2002)

Finanzschwache Gemeinde, die Anspruch auf Beiträge geltend machen, werden geprüft

- Anrechenbarer Aufwand
- Vorausgesetzte Erträge

§ 1 Abs. 2

Anspruch auf Beiträge haben nur Gemeinden, die nach den Vorschriften des Regierungsrates das Rechnungswesen führen, ihre Ertragsmöglichkeiten ausschöpfen und wirtschaftlich haushalten.

13

Selbstständigkeit in den Schranken des Gesetzes...

Gesetz über den Finanzausgleich (1.1.2003)

§ 12

Der Kanton führt eine Gemeindefinanzstatistik

- Bei ungünstiger Entwicklung der Finanzlage
- Auflagen (nach Anhörung und Beratung)
 - Finanzausgleichsbeiträge kürzen

Zwischen 1987 und 2002 wurde keine Gemeindefinanzstatistik geführt!

14

OpenSource Gemeindefinanzstatistik (seit 2008)

<http://gdestat.beedata.ch> - <http://gdestat2.beedata.ch> (HRM2)

**Daten und Auswertungen
uneingeschränkt öffentlich zugänglich**

Daten durch Gemeinden einlesen

**Hinterlegte Kontrollen generieren
Fehlermeldungen**

**Gemeinde hat Interesse, die
Rechnungslegungsbestimmungen einzuhalten
(insbesondere Kontenplan)**

15

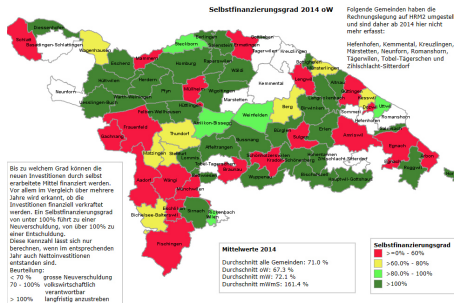
Opensource Gemeindefinanzstatistik (seit 2007)

Hürden
beim
Daten-
import

Datenebene	Zelle	Fehlermeldung
Validierung gegen den Kontenplan		
Regel / Erfolgs- oder Fehlermeldung		
☑ Korrekter Name Funktionale Konten sind im Kontenplan hinterlegt. Alle Artverweise sowie alle funktoriale Konten sind im hinterlegten Kontenplan vorhanden.		
Aktionen		
Datenanpassungen		
Regel / Erfolgs- oder Fehlermeldung		
Validierung Phase 1		
Regel / Erfolgs- oder Fehlermeldung		
☑ #14: Interne Verrechnungen: Summe 300 = Summe 400		
☑ #6: Bruttoverrechnung: Total Ausgaben 165.390 = Total Einnahmen 165.390		
☑ #18: Interne Verrechnungen: Summe 391 = Summe 491		
Validierung Phase 2		
Regel / Erfolgs- oder Fehlermeldung		
☑ #1 Bilanz: SummaAktiven = Summa Passiven		
☑ #2: Laufende Rechnung: Total Aufwand inkl. Abschlussto 9000 = Total Ertrag inkl. abschlussto 9000		
☑ #6: Bruttoverrechnung: Total Ausgaben 165.390 = Total Einnahmen 165.390		
☑ #13: Durchlaufende Beiträge: Summe 37 = Summe 47		
☑ Die Durchlaufenden Beiträge sind nicht ausgeglichen; Deckung bzw. Abdeckung ist nötig. Finanzwert 1: 62.247,60, Finanzwert 2: 62.376,60		
☑ Abweichung KfA zum Vorjahr		
☑ Abweichung KfA / KfV		
☑ Die prozentuale Abweichung (98,93) der Finanzwerts zum Finanzwert erfüllt die Regel (98,93 <= 30,00) nicht! Finanzwert (aktueller Jahr): 395,37; Finanzwert (vor. Jahr: 2014): 299,26; Finanzwert: 30,0		

Legende: ☑Erfolgreich ⚠Warnung ❌Fehler

Opensource Gemeindefinanzstatistik (seit 2008)



Opensource Gemeindefinanzstatistik (seit 2008)

Rote Farben in öffentlich zugänglichen Grafiken geben starke Anreize, Massnahmen zu treffen.

Kommentare und Erläuterungen:
Statistische Mitteilung «Gemeindefinanzkennzahlen»

Zusammenfassung

Seit 1992 Gemeinden ohne kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanzen

Gemeinden nehmen ihre Eigenverantwortung wahr

Zusammenarbeit mit Gemeinden funktioniert gut

Im Krisenfall: alle aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten offen

Vorteil TG: eher homogene Gemeinden





Fragen ?




Die Budget- und Finanzhaushaltskontrolle der französischen Gebietskörperschaften

Arbeitstagung 2016 in Olten






1. Portrait des Referenten ²

- Régis Ochsenbein
- **Finanzdirektor der Stadt Mülhausen und der Agglomerationsgemeinschaft Elsass Süd (m2A)**
 - Stadt Mülhausen 110 000 Einwohner - Budget 2016: 285 M€
 - m2A - 34 Gemeinden und 270 000 Einwohner - Budget 2016: 272 M€
 - Gemeinsame Administration m2A und Stadt Mülhausen mit 3 100 Angestellten - Budget 2016: 67 M€
- **Generaldirektor des SIVOM der Region Mülhausen**
 - Verband, der 45 Gemeinden repräsentiert (mehr als 300 000 Einwohner), zuständig für die Abwasserreinigung und Kehrrichtentsorgung.




2. Die Budget- und Finanzhaushaltskontrolle der französischen Gebietskörperschaften ³

 **2.1. Die freie Verwaltung der Gebietskörperschaften: Prinzipien und Grenzen**  4



⇒ Ein stark verankertes Prinzip in der Verfassung

Die Verfassungsrevision vom 28. März 2003 hat das Prinzip der unabhängigen Verwaltung der Gebietskörperschaften bestätigt, das bereits vorher in der Verfassung existierte. Der Artikel 72 bestätigt ab nun dieses Prinzip: « Die Gebietskörperschaften der Republik sind die Gemeinden, die Departemente, die Regionen, die Körperschaften mit besonderem Statut und die Überseegebiete [...]. Alle weiteren Gebietskörperschaften werden durch das Gesetz bestimmt [...]. Unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen verwalten sich diese Gebietskörperschaften selbständig durch gewählte Vertreter und verfügen über die Weisungsgewalt für die Ausübung im Rahmen ihrer Befugnisse. »

⇒ Eine rechtlich selbständige Organisation

⇒ Administrative Autonomie

- Wahl eigener Vertreter und Führungskräfte
- Eigene Weisungsgewalt, unabhängig von der zentralen Verwaltung, unter Beachtung der Verfassung, eigene Gesetze und Reglemente, die Entscheidungsfreiheit garantiert die Unabhängigkeit der Gebietskörperschaften untereinander
- Genügend und garantierte Mittel durch die finanzielle Autonomie sowie die Autonomie bei der Rekrutierung und Führung des Personals



 **2.1. Die freie Verwaltung der Gebietskörperschaften: Prinzipien und Grenzen**  5

⇒ Eine in der Verfassung verankerte Finanzautonomie

- Die konstitutionelle Reform vom 28. März 2003 hat in der Verfassung das Prinzip der finanziellen Autonomie der Gebietskörperschaften festgeschrieben
- Sie können insbesondere die Steuerveranlagung und den Steuersatz innerhalb der gesetzlichen Bandbreite festlegen und es können keine weiteren Aufgaben zwischen Staat und Gebietskörperschaft verschoben werden ohne entsprechenden Ressourcentransfer

⇒ durch den Verfassungsrat festgelegte Grenzen

- Durch den Gesetzgeber wurden eine gewisse Anzahl Kontrollmassnahmen vorgesehen, um die Missachtung der rechtlichen Grundlagen zu verhindern oder zu sanktionieren. Die Grundlage der Kontrolle durch den Staat ist in der Verfassung im Art. 72 festgeschrieben

 **2.2. Die Besonderheiten der Verwaltungstätigkeit von lokalen Körperschaften**  6

⇒ Einheiten, Einrichtungen, Strukturen, Verwaltungen unter der Verantwortung von gewählten Personen im Dienste der Leistungsempfänger/Bürger/Wähler

⇒ Strukturen, die verwaltet werden (angestellter Beamter) beauftragt, die Ziele der Wähler zum Nutzen der Leistungsempfänger/Bürger zu verfolgen unter Berücksichtigung der rechtlichen Grundlagen der Gebietskörperschaften

⇒ Verschiedene Einheiten mit verschiedenen Kompetenzen und verschiedener geografischer Ausrichtung:

- Rathaus
- EPCI, Gemeindeverbände, Agglomerationsgemeinden, Urbane Gemeinden
- Verbände (Wasser, Abwasser, Abfall,...)
- Regionen, Departements-Rat, SDIS (Service Départemental d'Intervention et de Secours [Einsatz- und Rettungstruppen])

2.2. Die Besonderheiten der Verwaltungstätigkeit von lokalen Körperschaften

➔ **Eine unterschiedliche Rechnungslegung gegenüber dem Privatsektor**

- eine Planungsrechnung
- spezielle Buchungsvorschriften
- die Trennung zwischen Anweisungsberechtigtem und Buchhalter
- eine spezifische finanzpolitische Steuerung

➔ **Strenge Beschaffungsregeln**

- Code für den öffentlichen Sektor

➔ **spezifische und normierte Auswahlverfahren**

- Rekrutierungen mit Wettbewerb nach Kategorie A, B und C = die Norm
- Rekrutierungen mit Vertrag = die Ausnahme

2.3. Der Budgetprozess einer lokalen Körperschaft

The diagram shows a timeline from 1. Januar to 31. Dezember. Key events are marked: DOB (1. Januar), BP (31. März), CA n-1 (30. Juni), and BS (31. Dezember). A box labeled 'DM' is positioned above the timeline. Below the timeline, a green box highlights 'Das Basis-Budget (Budget Primitif BP)'. Below that, a blue box contains text explaining the BP process and its timing.

Das Basis-Budget (Budget Primitif BP)

Das BP veranschlagt und bewilligt die jährlichen Einnahmen und die Ausgaben der Laufenden und Investitionrechnung. Das Basis-Budget wird unter Berücksichtigung der elementaren Budgetprinzipien (Einheit, Jährlichkeit, Gleichgewicht, Vollständigkeit, Priorität) erstellt und bewilligt.

Vorgängig, 2 Monate vor dem Budget-Beschluss, wird das Basis-Budget obligatorisch anlässlich einer Orientierung der Beschlusversammlung (DOB) vorgestellt. Anlässlich der DOB wird die aktuelle Haushaltsituation, die generelle Ausrichtung, die Perspektiven des zu genehmigenden Budgets, und die mehrjährige Planung erläutert.



2.3. Der Budgetprozess einer lokalen Körperschaft

Die Änderungsbeschlüsse (décisions modificatives DM)

Die Änderungsbeschlüsse sind Anpassungen des Budgets, die es erlauben, zusätzliche Kredite zu beantragen, unter der Voraussetzung dass sie finanziert sind durch:

- neue Einnahmen
- zur Verfügung stehende Kredite anderer Konten

In jeder beschlussfassenden Versammlung werden Änderungen präsentiert und dies bis am 21. Januar N+1



 **2.3. Der Budgetprozess einer lokalen Körperschaft**  10

Das Zusatz-Budget (Budget Supplémentaire BS)

Das ist ein spezieller Änderungsbeschluss

Das BS übernimmt die Ergebnisse des vorherigen Budgets, d.h. die ermittelten Ertrags- oder Aufwandüberschüsse.

Wie bei einem Änderungsbeschluss handelt es sich um ein Budget, das Kreditverschiebungen oder zusätzliche Kredite unter der Bedingung, dass sie durch zusätzliche Einnahmen gedeckt sind, erlaubt.

 **2.3. Der Budgetprozess einer lokalen Körperschaft**  11



Die Verwaltungsrechnung (Compte Administratif CA)

Sie zeigt die Haushaltsführung, d.h. alle getätigten Ausgaben und Einnahmen während des Rechnungsjahres.
 Sie wird durch den Anweisungsberechtigten erstellt und durch die beschlussfassende Versammlung genehmigt.
 Die CA des Jahres N muss vor dem 30. Juni des Jahres N+1 genehmigt werden.

Die Finanzrechnung

Sie wird durch den Buchhalter der Körperschaft erstellt: (Schatzmeister der Tresorerie der Gemeinde Mulhouse)
 Sie zeigt ebenfalls alle getätigten Ausgaben und Einnahmen des Rechnungsjahres.

Die Verwaltungsrechnung und die Finanzrechnung müssen absolut gleiche Ergebnisse ausweisen. Sie entsprechen der Erfolgsrechnung und der Bilanz, welche die privatwirtschaftlichen Unternehmen erstellen.

 **2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets**  12

➔ **JÄHRLICHKEIT (art. L. 1612-2 du CGCT)**

➔ **BUDGETIERUNG DER OBLIGATORISCHEN AUSGABEN**

➔ **HAUSHALTSGLEICHGEWICHT**

- Beide Sektionen müssen unabhängig voneinander ausgeglichen sein
- Die Einnahmen und Ausgaben müssen wahrheitsgetreu ausgewiesen werden
- Die Rückzahlung von Schuldkapital muss mit vorhandenen Mitteln erfolgen

➔ **DAS DEFIZIT DER VERWALTUNGSRECHNUNG**

- Das festgestellte Defizit darf nicht mehr als 5 % der Verwaltungseinnahmen betragen

2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets

VERWALTUNGS-RG

Ausgaben Einn.

INVESTITIONEN

Ausgaben Einn.

- ➔ ausgeglichen
- ➔ wahrheitsgemäss
- ➔ zwingende Ausgaben erfasst

2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets

VERWALTUNGS-RG

Ausgaben Einnahmen

INVESTITIONEN

Ausgaben Einnahmen

Rückzahlung Kapitalkosten

Andere Erträge (Subv. pauschal, Amort, Geb.,...)

in Aussicht gest. Subv. Obl.an-leihen

! Eine Gemeinde darf sich nur verschulden für Investitionsausgaben, nicht für den betrieblichen Aufwand

! Die Schuldentrückzahlung darf nur mit effektiv vorhandenen Mitteln erfolgen

2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets

➔ DAS PRINZIP DER TRENNUNG ZWISCHEN ANWEISUNGSBERECHTIGTEM UND BUCHHALTER

- Dies ist ein zentrales Prinzip der Haushaltsführung und garantiert die richtige Verwendung der öffentlichen Gelder
- Dieses Prinzip sieht vor, dass zwei Personen an einem Prozess beteiligt sind. Es handelt sich um eine doppelte Trennung: derjenigen der Organe und derjenigen der Funktionäre, was bewirkt, dass die Haushaltsführung zwei verschiedenen und unabhängigen Akteuren anvertraut ist
 - **Anweisungsberechtigter = Ausführender der Gebietskörperschaft.** Seine Aufgabe ist es, über die Ausgaben und Einnahmen zu entscheiden unter Berücksichtigung der geltenden Vorschriften.
 - **Buchhalter = Angestellter des Finanzministeriums / Staatsresorerie.** Seine Aufgabe ist es, unabhängig für die nötigen Finanzmittel zur Zahlung der Ausgaben sowie für das Inkasso der Einnahmen zu sorgen und die Richtigkeit der Ausgaben und Einnahmen sowie die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen durch den Anweisungsberechtigten zu kontrollieren.

2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets

Auftraggeber= Anweisungsberechtigter: Der Bürgermeister
Auftragsausführender: Der Staatsbuchhalter

- Der materielle Entscheid über die Ausgaben und Einnahmen obliegt dem Bürgermeister (der nicht über die Staatsgelder verfügt)
- Die Aus- und Einzahlungen sind dem Buchhalter übertragen (der keine Entscheidbefugnis hat)

2.5. Die Akteure der Haushaltsführung und der Budget-Kontrolle

① Der Anweisungsberechtigte = Ausführender bei der Körperschaft, die ihn im Rahmen der geltenden Bestimmungen mit der Aufgabe der Haushaltsführung betraut.

- Mit der Möglichkeit der strafrechtlichen Verfolgung des Anweisungsberechtigten, welche bei verschiedenen Vergehen greift: Veruntreuung, passive Korruption, illegale Annahme von Geschenken
- Verantwortlichkeit gegenüber der Haushalts-Disziplinarbehörde, die im Prinzip nicht die lokalen Exekutiv-Behörden, sondern deren Finanzverantwortliche d.h. deren ausführende Agenten (mit oder ohne Aufgaben-Delegation) betrifft. Trotzdem können die gewählten lokalen Behörden in zwei Fällen angeklagt werden:
 - wenn sie ihr Auftragsrecht für einen ungerechtfertigten Vorteil benutzt haben
 - wenn sie mitverantwortlich für die Zwangsvollstreckung eines Urteils ihrer Körperschaft sind

2.5. Die Akteure der Haushaltsführung und der Budget-Kontrolle

② Der Buchhalter = Angestellter des Staats, der vom Finanzministerium abhängig ist und der die Aufgabe hat, die Zahlungen der Ausgaben sowie das Inkasso der Einnahmen vorzunehmen sowie nicht nur die Richtigkeit der Ausgaben und Einnahmen zu kontrollieren sondern auch, ob die rechtlichen Vorgaben durch den Anweisungsberechtigten für die Zahlungen oder Einnahmen eingehalten worden sind

- Die Verantwortung des Buchhalters ist personell und finanziell. Sie bezieht sich auf die eigenen Mittel, nicht nur für die eigenen Aufgaben, sondern auch für an andere übertragenen Aufgaben (Postangestellte, Verwalter)
- Der Buchhalter ist betroffen, sobald ein Defizit oder fehlende Finanzmittel oder Aktiven festgestellt werden, oder wenn ein Inkasso nicht vorgenommen wurde, wenn eine Ausgabe widerrechtlich bezahlt wurde oder wenn die Gemeinde aufgrund eines Fehlers des Buchhalters Schadenersatz an eine andere Körperschaft oder einen Dritten zahlen muss

2.5. Die Akteure der Haushaltsführung und der Budget-Kontrolle

③ Die regionalen Rechnungshöfe (Finanzkontrolle, CRC)

- Die CRC kontrollieren die Konten der Gebietskörperschaften in ihrem Kreis: Gemeinden, Departemente und Regionen
- Die regionalen Rechnungshöfe kontrollieren auch weitere öffentliche Unternehmen wie Spitäler, Gymnasien oder die Verwaltungen des Sozialen Wohnungsbaus, sowie die bewilligten Syndikate, die Flurgenossenschaften und die lokalen Schulen, deren Umsatz unter 3 Mio Euro liegt
- Die CRC können Unternehmen, Gesellschaften, Gruppierungen und Organisationen prüfen, unabhängig deren rechtlicher Ausgestaltung, solange die Gebietskörperschaften oder deren Unternehmen eine Finanzleistung über 65 000 Euro oder mehr erbringen oder wenn sie über eine wesentliche Entscheidungsgewalt oder Verwaltungsmacht verfügen.

2.6. Die Kontrollen

① Die Finanzaufsicht wird durch die regionalen Rechnungshöfe (CRS) ausgeübt, es bezieht sich auf:

Die Kontrolle des **Jährlichkeitsprinzips**, es basiert auf der Einhaltung der Fristen zur Genehmigung der Budgetvorlagen

- Wer kann die Kontrolle veranlassen? Der Statthalter (Präfekt) kann den Rechnungshof innert 15 Tagen nach dem letztmöglichen Budget-Abstimmungstermins aufrufen. Dieser formuliert innerhalb eines Monats Vorschläge unter Berücksichtigung der geltenden Budget-Vorschriften und der Bürgermeister legt das Budget auf dieser Basis fest und setzt es in Kraft

Die Kontrolle des **Haushaltsgleichgewichts**, wird zum Zeitpunkt der Budgetgenehmigung wahrgenommen sowie auch bei der Genehmigung der Verwaltungsrechnung

- Wer kann die Kontrolle veranlassen? Der Statthalter ruft den CRC innerhalb eines Monats nach Genehmigung des Budgets auf. Dieser überprüft das Budget innerhalb eines Monats und schlägt innerhalb dieser Frist Massnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts vor. Gestützt auf die Antwort der Körperschaft kann der CRC den Statthalter mit dem Budget beauftragen



Das **Defizit der Verwaltungsrechnung**: Bei der Genehmigung kann das Budget ein Defizit ausweisen. Je nach dessen Höhe kann dies einen Kontrollprozess zu Folge haben. Veranlasst durch den Statthalter kann der CRC in den zwei Folgemonaten Massnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts vorschlagen. Das nächste Basis-Budget geht automatisch zum CRC. Wenn das Defizit nicht behoben ist, schlägt der CRC Massnahmen zuhanden des Statthalters vor, welcher anschliessend das Budget absegnet

2.6. Die Kontrollen

② Die Finanzkontrolle durch den Buchhalter

Die **ordentliche Kontrolle**, ausgeführt durch den Buchhalter anlässlich der Zahlung der Ausgaben, basiert auf fünf Punkten:



- Die Qualität des Anweisungsberechtigten**: Es wird kontrolliert, ob die Person, die die Zahlungsanweisung unterschrieben hat, der Zahlungsbeauftragte oder eine zeichnungsberechtigte Person ist (Prüfung Kompetenzdelegation)
- Die exakte Verrechnung**: Es wird kontrolliert, ob die Zuweisung der Ausgabe auf das korrekte Konto erfolgt, entsprechend der Ausgabe und unabhängig vom Beschluss der Versammlung (Sachgruppe oder Funktion)
- Die Verfügbarkeit der Kredite**: Das Vorhandensein von verfügbaren Mitteln ist unabdingbar, um eine Zahlung auszulösen. So muss ein Aktivsaldo von liquiden Mitteln vorhanden sein, um die Ausgabe zu decken
- Die Rechtskraft der Schulden**: Das beinhaltet die Prüfung des Zahlungsempfängers anhand der mitgelieferten Dokumente, sowie die Prüfung der Berechnungen und des vierjährigen Registerintrags.
- Die Schuldentilgung durch Zahlung**: Es wird geprüft, ob es sich beim Zahlungsempfänger wirklich um den Gläubiger handelt und ob die angegebenen Bankverbindungen mit denjenigen des Gläubigers übereinstimmen

 **2.6. Die Kontrollen**  22

③ Die Finanzkontrolle durch den CRC



↳ **die Kontrolle des Anweisungsberechtigten durch den regionalen Rechnungshof**

- die Kontrolle bezieht sich auf die korrekte Verwendung der öffentlichen Gelder
- Wer entscheidet, was zu kontrollieren ist? Die Kontrolle wird auf Initiative des regionalen Rechnungshofs vorgenommen, welcher frei entscheidet, was wann innerhalb eines dreijährigen und eines jährlichen Prüf-Programms kontrolliert wird
- Wie ist das Vorgehen?
 - Nach einem Gespräch mit dem Anweisungsberechtigten erstellt der Ermittlungsbeamte einen provisorischen Untersuchungsrapport. Dieser wird allen betroffenen Verwaltungsbeamten sowie externen Dritten namentlich eröffnet. Eine schriftliche Stellungnahme ist innerhalb von zwei Monaten möglich.
 - Die Kontrolle mündet in einen Feststellungsrapport, welcher die Exekutive der Gebietskörperschaft oder das öffentliche Unternehmen als Information erhält. Eine schriftliche Stellungnahme ist innerhalb eines Monats möglich. Der Feststellungsrapport wird zusammen mit den eingegangenen Stellungnahmen durch die Exekutive der nächstmöglichen Versammlung unterbreitet

 **2.6. Die Kontrollen**  23

↳ **Die Kontrolle des Buchhalters des regionalen Rechnungshofs**

- Es erfolgt eine Rechnungsprüfung der Konten des Buchhalters
- Jede belastende Anklage wird provisorisch eröffnet. Der Entscheid der Rechnungsprüfung kann eine Schuldzuweisung des Buchhalters nach sich ziehen – das will heissen, dass er dazu verurteilt wird, fehlende Geldbeträge einzuzahlen – oder die Entlastung des Buchhalters, oder auch seine Entlassung

 **2.7. Die Beglaubigung der öffentlichen Konten**  24

↳ **Der Art. 110 des Gesetzes vom 7. August 2015 hat den Rahmen für die Testphase der Beglaubigung der Konten der lokalen Gebietskörperschaften vorgegeben**

↳ **Diese Testphase zielt darauf hin, die nötigen Bedingungen für die Beglaubigung zu schaffen, dies im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen, die anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften, die Entwicklung des internen Kontrollsystems sowie die angewandten Informationssysteme**

↳ **Die Test-Körperschaften hatten bis am 8.8.2016 Zeit, um sich mit dem Prozess vertraut zu machen und diesen zu starten, der sie, unter der Schirmherrschaft des Rechnungshofs und der regionalen Finanzaufsicht, zu einer Beglaubigung der Konten der Rechnungsjahre 2020 bis 2022 führen wird**

↳ **Es handelt sich um eine nationale Testphase. Eine Zwischenbilanz der Testergebnisse wird 2018 erfolgen und ein Schlussbericht 2023. Beide werden zusammengefasst in einem Bericht zuhanden der Regierung für die eventuelle generelle Einführung der Beglaubigung der öffentlichen Konten nach 2023**

2.8. Das Rating der lokalen Körperschaften

⇒ In Frankreich unterziehen sich rund dreissig Städte, Departemente und Regionen einem Rating durch eine oder mehrere Rating-Agenturen (Standard & Poor's, Moody's und Fitch)

⇒ Dies nicht nur, um sich am Kapitalmarkt zu finanzieren und die Investoren von ihrer Vertrauenswürdigkeit zu überzeugen. Oft handelt es sich dabei auch um einen Akt der Kommunikation gegenüber den Banken, dem Staat und der Wählerschaft

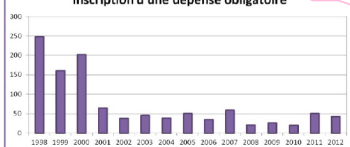
- « AAA » : Paris ; die Regionen Ile-de-France und Rhône-Alpes
- « AA+ » oder « Aa1 » : Strasbourg und seine Communauté urbaine, Villeurbanne ; le département de la Manche
- « AA » ou « Aa2 » : Lyon ; die Departemente l'Essonne, l'Eure, de la Meuse und Seine-et-Marne ; die Regionen Limousin, Pays-de-la-Loire und PACA

25



3. Statistiken

Nombre de saisine de la CRC pour non inscription d'une dépense obligatoire

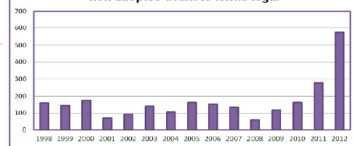


Source : DGCL - Indicateurs INDIGO

Anzahl der durch den Rechnungshof ermittelten nicht budgetierten obligatorischen Ausgaben

Anzahl der durch den Rechnungshof ermittelten nicht genehmigten Budgets vor Fristablauf

Nombre de saisines de la CRC pour budgets non adoptés avant le terme légal



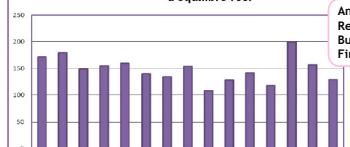
Source : DGCL - Indicateurs INDIGO

26



3. Statistiken

Nombre de saisines de la CRC pour absence d'équilibre réel

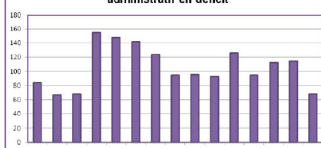


Source : DGCL - Indicateurs INDIGO

Anzahl der durch den Rechnungshof ermittelten Budgets ohne reelles Finanzhaushaltsgleichgewicht

Anzahl der durch den Rechnungshof ermittelten Verwaltungsrechnungen mit Defizit

Nombre de saisines CRC pour compte administratif en déficit



Source : DGCL - Indicateurs INDIGO

27





4. Bemerkungen Vergleich zum CH-Modell



28

- ↻ Eine französische Spezialität: die Trennung von Anweisungsberechtigtem und Buchhalter existiert in der Schweiz nicht
- ↻ In Frankreich gibt es nur ein Modell und einheitliche Finanzhaushaltsregeln für alle Körperschaften, während hier die Regeln je nach Kanton verschieden sein können
- ↻ Präzise und gemeinsame Finanzhaushaltsgleichgewichtsregeln für alle Körperschaften in Frankreich, während diese in der Schweiz je nach Kanton differieren können
- ↻ Eine grössere Steuerhoheit in der Schweiz für lokale Körperschaften, diese ist in Frankreich viel eingeschränkter und eingegrenzter
- ↻ Instrument der obligatorischen Rechnungsprüfung (Rechnungsprüfungskommission) in der Schweiz, erst in der Testphase in Frankreich




GEMEINDEAUFSICHT IM FÜRSTENTUM LIECHTENSTEIN

Andreas Gritsch
Leiter Stabsstelle Finanzen



LIECHTENSTEIN

Hauptort Vaduz
Einwohner 37'600 Einwohner
Sprache Deutsch
Währung Schweizer Franken
Fläche 160 km²
Staatsfeiertag 15. August
Staatswappen 

2



STAATSEBENEN

Im Gegensatz zur Schweiz gibt es in Liechtenstein nur 2 Staatsebenen:

- Land
- 11 Gemeinden



3



STAATSFORM

Das Fürstentum Liechtenstein ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage.

Die Staatsgewalt wird von Fürst und Volk getragen.

Das Staatsoberhaupt ist Fürst Hans-Adam II (vertreten durch Erbprinz Alois von und zu Liechtenstein).



4



LANDTAG

Das Parlament als Volksvertreter und das Fürstenhaus, vertreten durch den Landesfürsten, sind die gesetzgebenden Gewalten in Liechtenstein.

Das Liechtensteiner Parlament wird Landtag genannt.

Der Landtag besteht aus 25 Abgeordneten.



5



REGIERUNG

Die Regierung ist das oberste Exekutivorgan Liechtensteins.

Diese als Kollegialorgan aus Regierungschef und vier Regierungsräten bestehende Regierung ist sowohl dem Landtag als auch dem Landesfürsten verantwortlich.

Sie wird für eine Dauer von vier Jahren vom Fürsten auf Vorschlag des Landtags ernannt.



6



GESCHICHTLICHES

- 1699 Kauf der Herrschaft Schellenberg
- 1712 Kauf der Grafschaft Vaduz
- 1719 Vereinigung der beiden Gebiete und Erhebung
zum Reichsfürstentum Liechtenstein
- 1806 Erhalt der Souveränität
(Aufnahme Rheinbund)

7



WIRTSCHAFT

Seit 1923 Zollvertrag mit der Schweiz.
Im Gegensatz zur Schweiz seit 1995 im EWR.

Bruttoinlandsprodukt:	CHF 5.3 Mrd. (2013)	
Arbeitsplätze:	35'829	
Landwirtschaft	0.8 %	
Industrie	39.4 %	
Dienstleistungen	59.8 %	
Zupendleranteil:	52 %	
Anzahl Unternehmen:	4'097	



8



GEMEINDEAUFSICHT

Die Gemeinden ordnen und verwalten in ihrem eigenen Wirkungsbereich ihre Angelegenheiten unter Aufsicht des Staates selbstständig. Sie besorgen im übertragenen Wirkungsbereich Aufgaben des Staates.

Die Aufsicht über die Gemeinden obliegt der Regierung (Ministerium für Inneres).

Es gibt auf Landesebene keine eigene Gemeindeaufsichtsbehörde.

Stabsstelle Finanzen kontrolliert die Voranschläge der Gemeinden auf Gesetzmässigkeit und Vollständigkeit.

9



DIE GEMEINDEAUFSICHT

Der Geschäftsprüfungskommission obliegt die laufende Kontrolle der Verwaltung und des Rechnungswesens der Gemeinde. Sie überprüft den Rechnungsabschluss und mindestens zweimal jährlich die finanzielle Gebarung. Sie berichtet überdies dem Gemeinderat über das Ergebnis ihrer Prüfung und stellt Antrag auf Genehmigung der Gemeinderechnung und Entlastung der Organe.

Die Geschäftsprüfungskommission kann sich zur Kontrolle des Rechnungswesens der Dienste einer von der Regierung anerkannten Revisionsgesellschaft bedienen.

→ dies nehmen alle 11 Gemeinden in Anspruch

10



FISKALISCHE EIGENSTÄNDIGKEIT

Vermögens- und Erwerbssteuer

Festlegung des Gemeindesteuerzuschlags in Prozenten der Landessteuer (Bandbreite 150% bis 250%). Eigenständigkeit innerhalb der Bandbreite gegeben.

Ertragssteuer

Gemeindeanteil von 35% an den Anteilen, welche die Mindestertragssteuer überschreiten. Keine Eigenständigkeit.

Finanzausgleich

Ausgleichszahlungen gemäss der gesetzlichen Bestimmungen. Keine Eigenständigkeit.

Entgelte/Vermögenserträge/Div.

Eigenständigkeit gegeben.

11



FINANZSTRÖME ZWISCHEN DEN KÖRPERSCHAFTEN

Aufgabenbereiche mit Mischfinanzierung Land/Gemeinden (je 50%)

- Gehaltsaufwand der Primarschulen und Kindergärten
- Ergänzungsleistungen AHV/IV
- Alterspflege
- Wirtschaftliche Hilfe

Finanzzuweisungen (Land → Gemeinden)

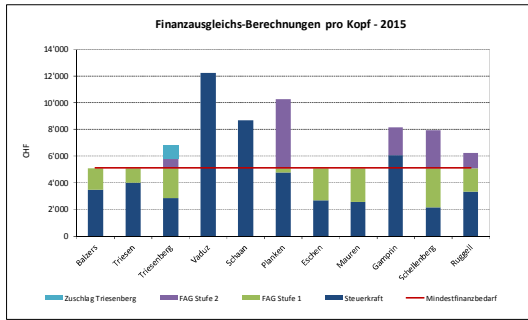
Nicht zweckgebundene Transferzahlungen

- Gemeindeanteil von 35% an den Ertragssteuern
- Finanzausgleich

12



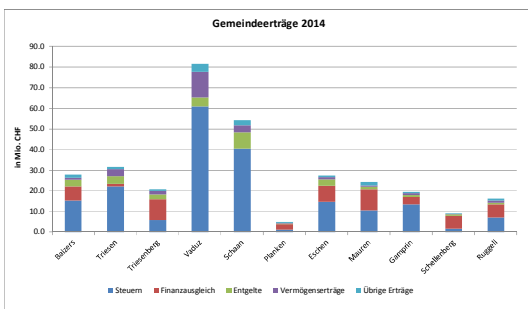
FINANZAUSGLEICH



13



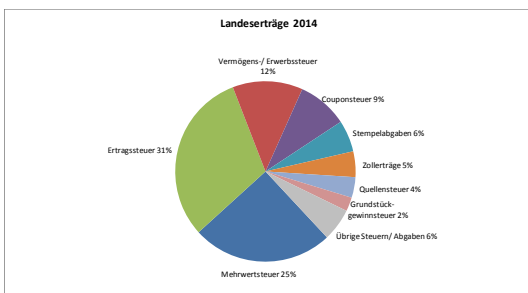
FINANZIERUNG DER ÖFFENTLICHEN AUFGABEN



14



FINANZIERUNG DER ÖFFENTLICHEN AUFGABEN



15



RECHTLICHE GRUNDLAGEN

- Verfassung (LV)
- Gemeindegesetz (GemG)
- Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG)
- Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV)
- Landesverwaltungspflegegesetz (LVG)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)

16



GEMEINDE-FINANZHAUSHALTSGESETZ

Das neue Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetz ist am 1.01.2016 in Kraft getreten.

Das Gesetz regelt

- die Erstellung des Gemeindevoranschlags
- die Erstellung und Abnahme der Gemeinderechnung
- die Erstellung des Finanzplanes
- die Verwaltung des Gemeindevermögens
- Aufgaben und Zuständigkeiten

17



GEMEINDE-FINANZHAUSHALTSGESETZ

Zielsetzungen der Neuerungen:

- Vereinheitlichung der Gemeinderechnungen
- Vergleichbarkeit mit Landesrechnung gewähren
- Umstellung Abschreibungspraxis (degressiv auf linear)
- Vorgabe Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze
- Einheitliche Form und Inhalte der Gemeinderechnungen

18



RECHNUNGSPRÜFUNG

Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetz, Art. 16:

- Der Gemeindevorsteher hat die Gemeinderechnung über das abgelaufene Rechnungsjahr bis spätestens Ende Mai des folgenden Jahres der Geschäftsprüfungskommission zur Revision vorzulegen.
- Die Geschäftsprüfungskommission hat die Gemeinderechnung innerhalb von drei Wochen zu revidieren.
- Die Geschäftsprüfungskommission hat nach Abschluss der Revision dem zuständigen Gemeindeorgan über das Ergebnis ihrer Prüfung zu berichten und Antrag auf Genehmigung der Gemeinderechnung und Entlastung der Organe zu stellen.
- Das zuständige Gemeindeorgan beschliesst auf Antrag des Gemeindevorstehers über die Verwendung des Jahresergebnisses.

19



INSTRUMENTE DER FINANZAUF SICHT

Einreichung von Unterlagen an das Land

- Voranschläge
Der Voranschlag ist der Regierung zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Regierung prüft den Voranschlag hinsichtlich Form und Gesetzmässigkeit (u.a. formelle Vollständigkeit, Abschreibungspraxis, Einhaltung Haushaltsgleichgewicht, Finanzausgleich). Sind Beanstandungen anzubringen, weist sie ihn zur Berichtigung oder Berichterstattung an die Gemeinde zurück. Die Genehmigung kann mit Auflagen verbunden werden. (GFHG, Art. 10)

20



INSTRUMENTE DER FINANZAUF SICHT

- Gemeinderechnungen
Die Gemeinderechnungen werden jährlich von der Stabsstelle Finanzen angefordert und auf formelle Vollständigkeit geprüft. Eine gesetzliche Einreichungspflicht besteht nicht.
Für das gesamte Rechnungswesen und das gesamte Finanzgebaren ist der Gemeinderat gegenüber der Gemeindeversammlung und der Regierung rechenschaftspflichtig und überdies der Gemeinde gegenüber verantwortlich und haftbar. (GFHG, Art. 27)

21



AUSRICHTUNG DER RECHNUNGSPRÜFUNG

Regierung

- Zukunftsorientiert: Genehmigung des Voranschlags
- Prüfungsschwerpunkt: Vollständigkeit, Gesetzeskonformität

Geschäftsprüfungskommission

- Laufende Kontrolle: Prüfung der finanziellen Gebarung mind. zweimal pro Jahr
- Vergangenheitsorientiert: Prüfung der Gemeinderechnung

Gemeinderat

- Zukunftsorientiert: Genehmigung des Voranschlags
- Vergangenheitsorientiert: Genehmigung der Gemeinderechnung

22



RECHTLICHE AUFSICHTSMASSNAHMEN

Bei Unregelmässigkeiten stehen folgende aufsichtsrechtliche Massnahmen zur Verfügung (Landesverwaltungspflegegesetz):

- Beschlüsse, Anordnungen oder Verfügungen können bei Missachtung der gesetzlichen Grundlagen für ungültig erklärt und aufgehoben werden.
- Aufgaben oder Verbindlichkeiten können durch eine Pflichtigerklärung festgestellt und die Gemeinde zur Erfüllung angehalten werden.
- Ungehorsamsstrafen bis zu CHF 500 und im Wiederholungsfall bis zu CHF 1'000 gegen pflichtwidrig handelnde Behörden oder Organe der Gemeinde können verhängt werden.

23



RECHTLICHE AUFSICHTSMASSNAHMEN

- Auf Gefahr und Kosten der säumigen Gemeinde bzw. der Schuldigen kann Abhilfe geschaffen werden.
- Allenfalls ist eine Ersatzbestellung vorzunehmen.
- Zwangsverwaltung kann angeordnet werden (durch staatlichen Kommissär).
- Nötigenfalls können Behörden und Organe der Gemeinde in ihren Amtsfunktionen zeitweilig eingestellt werden.

24



FINANZSTATISTIK

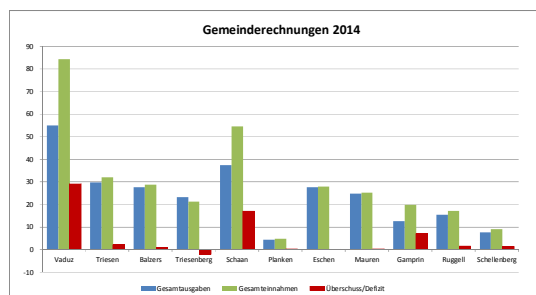
Gemäss der neuen Gesetzgebung sind die Gemeinderechnungen zusammen mit dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission durch die Gemeinden elektronisch öffentlich zugänglich zu machen.

Die beim Land eingereichten Gemeinderechnungen werden an das Amt für Statistik weitergegeben und von diesem für verschiedene Publikationen verwendet (Finanzstatistik, statistisches Jahrbuch, volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

25



GEMEINDEHAUSHALTE



26



GEMEINDEHAUSHALTE

	Total	Vaduz	Triesen	Balzers	Triesenberg	Schaan	Planken	Eschen	Mooren	Gamprin	Ruggell	Schellenberg
Laufende Ausgaben	179	36	21	20	14	27	3	17	16	9	9	6
Investive Ausgaben	87	19	9	8	9	10	1	10	9	4	6	2
Gesamtausgaben	266	55	30	28	23	37	4	28	25	13	16	8
Gesamteinnahmen	325	84	32	29	21	54	5	28	25	20	17	9
Überschuss/Defizit	59	29	2	1	-2	17	0	0	0	7	2	1
Finanzierungsüberschuss/-defizit zu Gesamteinnahmen	18%	36%	7%	4%	-10%	32%	10%	1%	1%	36%	9%	15%
Selbstfinanzierungsgrad	174%	284%	126%	115%	77%	271%	140%	102%	105%	294%	129%	168%
Deckungsgrad der Verbindlichkeiten	1006%	2230%	958%	852%	536%	1166%	854%	687%	348%	1038%	949%	2136%
Finanzvermögen	997	443	72	70	33	144	14	70	61	31	33	25
Einwohner (Anz.)	37'366	5'421	5'010	4'589	2'602	5'963	424	4'311	4'189	1'657	2'147	1'053
Finanzvermögen der Gemeinde pro Einwohner (CHF)	26'876	81'730	14'366	15'250	12'730	24'142	33'851	16'187	14'637	18'965	15'149	24'006

27



FAZIT


- Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetz gewährt einheitliche Rechnungslegung und Vergleichbarkeit der Gemeinden untereinander und zum Land.
- Transparente Offenlegung der Gemeinderechnungen und Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen gewährleistet.
- Keine eigene Gemeindeaufsichtsbehörde vorhanden.
- Wahrnehmung der Gemeindeaufsicht durch die Regierung nur durch die Genehmigung des Voranschlags.
- Gemeindeaufsicht durch Geschäftsprüfungskommissionen wird hohes Gewicht beigemessen.

28


Prüfungen im öffentlichen Sektor

- Revision Privatwirtschaft - öffentlicher Sektor
- Abgrenzung Aufsicht und Revision
- Prüfungshinweis 60 (PH60)


Gianmarco Zanolari, BDO AG
Präsident Subkommission öffentlicher Sektor,
EXPERTsuisse



Olten, 15. September 2016



Inhalt




Inhalt

- Revision Privatwirtschaft
- Revision öffentlicher Sektor
- Fazit aus der Umfrage von EXPERTsuisse
- Abgrenzung Aufsicht und Revision
- Grundgedanke des PH60
- Auftragsbestätigung
- Besonderheiten von PH60 im Vergleich zu PS
- Berichterstattung im PH60

2

Einleitung




Revision Privatwirtschaft

Privatwirtschaft

- Revision **unabhängig von der Rechtsform:**
 - Kapitalgesellschaften (AG, GmbH, Genossenschaft): Revision gemäss Art. 727 ff. OR
 - Vereine und Stiftungen: Revision gemäss ZGB und Art. 727 ff. OR
 - Personengesellschaften (Einzelfirma, Kollektivgesellschaft): keine Revision
- **Ordentliche Revision**
 - bei Publikumsgesellschaften
 - bei Gesellschaften mit mindestens 20/40/250 (zwei Faktoren müssen erfüllt sein)
 - bei Gesellschaften mit Konsolidierungspflicht (Konzernrechnung)
 - wenn mindestens 10% des Aktienkapitals dies verlangen
- **Eingeschränkte Revision**
 - bei Gesellschaften mit über 10 Mitarbeitenden, jedoch unter 20/40/250
- Ordentliche Revisionen müssen nach den **Schweizer Prüfungsstandards (PS)** und eingeschränkte Revisionen nach dem **Schweizer Standard zur Eingeschränkten Revision (SER)** durchgeführt werden.

3


Einleitung 

Revision öffentlicher Sektor

Öffentlicher Sektor

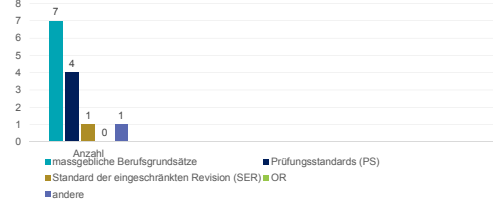
- **Haushaltskontrolle** gemäss
 - Gemeindegesetz
 - Finanzhaushaltsgesetz
 - Gemeindeordnung
- **Keine Unterscheidung** zwischen **Grösse und Komplexität** einer öffentlichen Körperschaft wie in der Privatwirtschaft
- **Verschiedenste Definitionen, Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten** von Aufsichtsorganen in den einzelnen Kantonen:
 - Geschäftsprüfungs-, Rechnungsprüfungs-, Finanzkommission, etc.
 - Rechnungs-, Geschäftsprüfung, finanztechnische Prüfung, finanzpolitische Prüfung, etc.
 - Obligatorischer oder fakultativer Beizug einer externen Revisionsstelle
 - Externe Revisionsstelle als Organ oder im Auftrag der GPK oder des Gemeinderates
- **Teilweise Prüfungsgrundsätze aus der Privatwirtschaft** (vgl. Beispiel aus Umfrage auf folgende Folie)

4

Einleitung 


Revision öffentlicher Sektor

Auszug aus der Umfrage von EXPERTsuisse:
Welche Prüfungsgrundsätze müssen bestätigt werden?



Prüfungsgrundsatz	Anzahl
massgebliche Berufsgrundsätze	7
Prüfungsstandards (PS)	4
Standard der eingeschränkten Revision (SER)	1
OR	1
andere	0

5

Einleitung 


Revision öffentlicher Sektor

Auszug aus der Umfrage von EXPERTsuisse:
Welche Prüfungsgrundsätze müssen bestätigt werden? Wertung:

- die meisten Kantone äussern sich nicht dazu, nach welchen Grundsätzen geprüft werden muss
- **7 Kantone** sehen eine **Bestätigung der massgeblichen Berufsgrundsätze** vor (BE, GE, SO, SZ, TI, VS, ZH); es stellt sich die Frage, was darunter zu verstehen ist
- **4 Kantone** sehen vor, dass die **Einhaltung der Prüfungsstandards** bestätigt wird (AG, NE, VD, ZH); bei AG ist damit PS 910 Review gemeint (nur Bilanzprüfung); bei den übrigen 3 Kantonen stellt sich die Frage, ob man sich der Tragweite dieser Bestätigung bewusst ist
- die **SER-Bestätigung** ist in NE nur noch in den Jahren 2015 und 2016 möglich
- GE erwartet, dass nach den Grundsätzen des **HWF** geprüft wird

-> derzeit besteht eine grosse Unsicherheit darüber, nach welchen Grundsätzen die Prüfung eines Gemeindehaushaltes durchgeführt werden soll

6


Einleitung 

Fazit aus der Umfrage von EXPERTsuisse

- die **Qualifikation des Rechnungsprüfers** ist noch ungenügend geregelt
- mehr als die Hälfte der Kantone kennen noch **keine Anforderungen an die Unabhängigkeit** der Revisionsstelle
- die wohl wichtigste Prüfung einer Gemeinderrechnung, die Prüfung des **Internen Kontrollsystems**, wird nur in 7 Kantonen zwingend vorgeschrieben
- die Definition der **Wesentlichkeit und die risikoorientierte Prüfung** haben noch keinen Einzug in die Anforderungen an die Revision einer Gemeinde gefunden
- in den meisten Kantonen **fehlen klare Hinweise dazu, was geprüft und was nicht geprüft** werden muss
- es fehlt** ein nationaler Standard, nach welchen **Prüfungsgrundsätzen** zu prüfen ist
- es fehlt** ein nationaler Standard für die **Berichterstattung**

-> die Schweiz braucht einen Schub in der Professionalisierung des Prüfungswesens in den Gemeinden

7

Einleitung 

Abgrenzung Aufsicht - Revision


Aufsicht auf kantonaler Ebene:

- Aufsicht**, ob Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände, selbständige oder unselbständige Unternehmen **die kantonalen gesetzlichen Vorschriften einhalten**

Aufsicht auf kommunaler Ebene:

- Geschäftsprüfung / finanzpolitische Prüfung**
 - finanzrechtliche Zulässigkeit (Einhaltung haushaltsrechtliche Bestimmungen)
 - finanzielle Angemessenheit (Haushaltsgleichgewicht, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit)
- Rechnungsprüfung / finanztechnische Prüfung**
 - finanzrechtliche Korrektheit
 - rechnerische Richtigkeit
 - vollständige, wahre und klare Buchführung
- Aufsichtsorgan** auf kommunaler Ebene ist die GPK/RPK/FK (selten externe Prüfstelle)
- GPK/RPK/FK sollte immer finanzpolitische Prüfung** durchführen
- Finanztechnische Prüfung kann** von GPK/RPK/FK vorgenommen werden (falls Fachkunde vorhanden), **ansonsten Delegation** an externe Revisionsstelle (im Auftrag)
- Finanztechnische Prüfung (neu) nach den **Grundsätzen des PH60**
- Auftragsbestätigung** als zentrales Instrument für **Aufgabenzuteilung und Auftragsabgrenzung** zwischen GPK/RPK/FK und externer Prüfstelle


8

Grundgedanke des PH60 

PH 60 Ziff. 4

«EXPERTsuisse legt in diesem Prüfungshinweis die massgeblichen beruflichen Verhaltensanforderungen dar, nach denen Wirtschaftsprüfer Prüfungen der Rechnungslegung von Gemeinden durchführen, die nach Art und Umfang grundsätzlich einer Abschlussprüfung gemäss Schweizer Prüfungsstandards entsprechen, allerdings diesbezüglich diverse Besonderheiten aufweisen. Dieser Prüfungshinweis gibt die Auffassung des Berufsstands über Ziel und Inhalt der Prüfung einer Jahresrechnung wieder, die nach den anwendbaren kantonalen und kommunalen Vorschriften aufgestellt worden ist. Er verdeutlicht zugleich Inhalt und Grenzen derartiger Prüfungen. Nicht Gegenstand dieses Prüfungshinweises sind Aufträge zur Durchführung einer prüferischen Durchsicht (Review) oder vereinbarte Prüfungshandlungen (agreed-upon procedures).»

9


Auftragsbestätigung 

PH 60 Ziff. 11 und 12

Ziff. 11
 «Es kann vorkommen, dass sich die verschiedenen **Prüfungsbereiche überschneiden** und dass es zu **Doppelprüfungen** zwischen der zuständigen Kommission und dem Wirtschaftsprüfer kommt. Doppelprüfungen können z.B. bei der Prüfung der **Finanzkompetenzen** oder der Prüfung des **Zahlungsverkehrs** auftreten. Zudem kann es vorkommen, dass die Kommission einen **Teil der Prüfung der Jahresrechnung** selber durchführt und dieser somit nicht in den Aufgabenbereich des Wirtschaftsprüfers fällt. Doppelprüfungen sollen ebenso wie ungeprüfte Bereiche **vermieden** werden.»

Ziff. 12
 «Vor diesem Hintergrund hat bei der Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers mit der Prüfung der Jahresrechnung eine **konkrete inhaltliche Aufgabenabgrenzung mit dem Auftraggeber** zu erfolgen. Beim Auftraggeber handelt es sich mehrheitlich entweder um die zuständige Kommission oder um den Gemeinderat. Der vereinbarte Umfang der Prüfung ist dabei von den **kantonalen und kommunalen Regelungen** und von der **Form der Einbindung des Wirtschaftsprüfers** abhängig. Die Abgrenzung hat in die Beschreibung des Prüfungsumfangs in der Auftragsbestätigung einzufließen.»

10


Besonderheiten 

PH 60 Ziff. 20

«Der Wirtschaftsprüfer hat Art und Umfang der im Einzelfall erforderlichen Prüfungshandlungen im Rahmen der Eigenverantwortlichkeit nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen. Das Ermessen wird durch gesetzliche Regelungen, Verordnungen, Verwaltungsanweisungen, Prüfungsanweisungen sowie gegebenenfalls erweiternde Bedingungen für den Auftrag, begrenzt.
 Aufgrund der Komplexität und der **teilweise hohen Vertraulichkeit** von einzelnen zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben durch die Gemeinde bestehen die folgenden **Besonderheiten** bei der Erlangung von Prüfungsnachweisen:

- **Materielle Richtigkeit der Steuerveranlagungen** und somit der **Steuererträge** (Einschränkung des Einsichtsrechts)
- **Materielle Richtigkeit der Sozialhilfeleistungen** (Einschränkung des Einsichtsrechts)
- **Systematische und vollständige Einsicht in die umfangreichen Protokolle** des Gemeinderates
- **Vollständige jährliche Prüfung der Erfolgsrechnung**. Es werden Schwerpunktprüfungen durchgeführt

11


Besonderheiten 

PH 60 Ziff. 20

- **Einforderung von Drittbestätigungen** bei Forderungen (mehrheitlich Privatpersonen der Gemeinde)
- **Zeitliche und sachliche Abgrenzungen**
- **Prüfung von ausgelagerten Bereichen**
- **Prüfungsaufteilung** zwischen zuständiger Kommission und Wirtschaftsprüfer

Damit eine hinreichende Sicherheit im Sinne dieses Prüfungshinweises erreicht wird, sind in diesen Bereichen die im **ANHANG I** dargelegten minimalen Prüfungshandlungen durchzuführen.»


12

Berichterstattung 

PH 60 Ziff. 35

«Ist eine Prüfung der Jahresrechnung nach den kantonalen Vorschriften vereinbart, gibt der Wirtschaftsprüfer über das Ergebnis der Prüfung einen **Revisionsbericht** ab. Dieser **Revisionsbericht** des Wirtschaftsprüfers ist an das nach dem Gesetz **zuständige Organ** als **Auftraggeber** gerichtet, das ihn im Rahmen seiner eigenen Berichterstattungspflicht verwertet bzw. übernimmt. Für die Erteilung des Revisionsberichts gelten die in den **Schweizer Prüfungsstandards** dargelegten Grundsätze.»

13

Berichterstattung 

PH 60 Kapitel 6

Bericht der Prüfstelle [1] zur Jahresrechnung [2] (Jahr)
An die Rechnungsprüfungskommission [3] der


Politischen Gemeinde xy [4]

Als Prüfstelle [1] haben wir **auftragsgemäss** [11] die beiliegende Jahresrechnung [2] der Politischen Gemeinde xy [4], bestehend aus Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und Anhang für das am [DATUM] abgeschlossene Rechnungsjahr [2] geprüft. [12]

Verantwortung des Gemeinderates [5]
Der Gemeinderat [5] ist für die Aufstellung der Jahresrechnung [2] in Übereinstimmung mit den kantonalen und kommunalen gesetzlichen Vorschriften verantwortlich [6]. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung einer Jahresrechnung [2], die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus ist der Gemeinderat [5] für die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme angemessener Schätzungen verantwortlich.

Verantwortung der Prüfstelle [1]
Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Jahresrechnung [2] abzugeben. Wir haben unsere Prüfung **in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften [7] und dem Schweizer Prüfungshinweis 60 Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Gemeinderrechnung [8]** vorgenommen. Nach diesem Prüfungshinweis [8] haben wir die **beruflichen Verhaltensanforderungen** einzuhalten [13] und die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass wir **hinreichende Sicherheit gewinnen, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.**

14

Berichterstattung 

PH 60 Kapitel 6

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von **Prüfungsnachweisen** für die in der Jahresrechnung [2] enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen des Prüfers. Dies schliesst eine Beurteilung der **Risiken wesentlicher falscher Angaben** in der Jahresrechnung [2] **als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein**. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer das **interne Kontrollsystem**, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung [2] von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, **nicht aber um ein Prüfungsurteil über die Wirksamkeit** des internen Kontrollsystems abzugeben. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden, der Plausibilität der vorgenommenen Schätzungen sowie eine Würdigung der Gesamtdarstellung der Jahresrechnung [2]. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine **ausreichende und angemessene Grundlage** für unser Prüfungsurteil bilden.

Prüfungsurteil
Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung [2] für das am Bilanzstichtag (Datum) abgeschlossene Rechnungsjahr [2] **den kantonalen und kommunalen gesetzlichen Vorschriften** [6].

Berichterstattung aufgrund weiterer gesetzlicher Vorschriften
[9] Wir bestätigen, dass wir die Anforderungen an die **Zulassung** [10] gemäss Revisionsaufsichtsgesetz (RAG), die **Fachkunde und die Unabhängigkeit** gemäss den gesetzlichen Vorschriften [6] erfüllen und keine mit unserer Unabhängigkeit nicht vereinbaren Sachverhalte vorliegen.
[9] In Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften [6] und dem **Schweizer Prüfungsstandard 690** bestätigen wir, dass ein gemäss den Vorgaben des Gemeinderates [5] ausgestaltetes **internes Kontrollsystem** für die Aufstellung der Jahresrechnung [2] existiert.

15

Berichterstattung 

PH 60 Kapitel 6

[9] Im Rahmen unserer Prüfung halten wir ergänzend fest, dass

- **Altfällige weitere kantonale, kommunale Vorschriften**
- xxx

Wir empfehlen, die vorliegende Jahresrechnung [2] zu **genehmigen**.


Zürich, xx.xx.20xx

Audit AG
Leitender Revisor
Unterschrift [10]

Unterschrift

Beilagen
Jahresrechnung [2]

16

Berichterstattung 

PH 60 Kapitel 6

Redaktionelle Bemerkungen:

[1] Die Bezeichnung der Prüfzelle ist den gesetzlichen, kantonalen oder kommunalen Vorschriften zu entnehmen.

[2] Es ist zu beachten, dass sämtliche Begriffe wie "Jahresrechnung, Bilanz, Erfolgrechnung, Geldflussrechnung, Rechnungsgang", etc. in Übereinstimmung mit den entsprechenden kantonalen oder kommunalen gesetzlichen Vorschriften sind.

[3] Anrezept ist den gesetzlichen Bestimmungen zu entnehmen (z.B. Rechnungsprüfungskommission, Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission).

[4] Bei anderen kommunalen Einheiten durch den zureichenden Namen ersetzen (z.B. Politische Gemeinde xx, Schulgemeinde xx, Kirchgemeinde xx, Munizipalgemeinde xx, Anstalt xx).

[5] Bei anderen kommunalen Einheiten durch den Namen des entsprechenden Organs zu ersetzen (z.B. Vorsteherschaft, Behörde).

[6] Kann präzisiert werden durch die Angabe der jeweiligen Gesetze (Angabe der kantonalen oder kommunalen gesetzlichen Bestimmungen: lfd. Ordnungsnummer).

[7] Kann weiter präzisiert oder ergänzt werden z.B. kantonale Vorschriften oder Handbuch für Rechnungsprüfer und Controlling-Kommissionen des Kantons xx.

[8] Wenn eine Prüfung nach den Schweizer Prüfungsstandards erfolgt, ist das hier anzupassen.

[9] Falls gesetzlich vorgeschrieben oder die Umstände es verlangen.


[10] Zulassung nur angeben, wenn im massgebenden Gesetz verlangt und die gesetzliche Zulassung auf das Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) Bezug nimmt.

[11] wenn Revisor als Organ, "auftragsgemäss" weglassen.

[12] wenn die zuständige Kommission einen Teil der Jahresrechnung prüft (z.B. Erfolgrechnung, Investitionsrechnung, usw.), dann muss hier strenges folgender Satz eingefügt werden: "Die Investitionsrechnung wurde von der GPK geprüft".

[13] wenn die Verhaltensanforderungen (Fachkunde, Unabhängigkeit, Zulassung usw.) bei den weiteren gesetzlichen Vorschriften bestätigt werden (siehe Ziffer 9), dann kann der Zusatz "die beruflichen Verhaltensanforderungen einzuhalten" weggelassen werden.


17

Berichterstattung 

PH 60 Ziff. 36

«Sind wesentliche falsche Darstellungen festgestellt worden, so hat der Wirtschaftsprüfer sein Prüfungsurteil gemäss **PS 705 einzuschränken, zu versagen oder Nichtabgabe des Prüfungsurteils zu erklären. Der Revisionsbericht kann um Absätze ergänzt werden, die allerdings eine erforderliche Einschränkung, Versagung oder Nichtabgabe des Prüfungsurteils nicht ersetzen können. Ein solcher Absatz kann sich gemäss PS 706 bspw. auf die Hervorhebung eines Sachverhalts oder auf einen Hinweis auf sonstige Sachverhalte beziehen.**

18

Berichterstattung 

HWP, Teil VIII Öffentliche Verwaltungen

VIII.5.2.7 Modifizierung des Prüfungsurteils
 VIII.5.2.7.1 Arten von modifizierten Prüfungsurteilen

Art des Sachverhalts, der zu der Modifizierung führt	Beurteilung des Abschlussprüfers über den Umfang der tatsächlichen oder möglichen Auswirkungen auf den Abschluss	
	<i>Wesentlich, jedoch nicht umfassend</i>	<i>Wesentlich und umfassend</i>
Abschluss ist wesentlich falsch dargestellt	Eingeschränktes Prüfungsurteil	Versagtes Prüfungsurteil
Fehlende Möglichkeit, ausreichende geeignete Prüfungsnachweise zu erlangen	Eingeschränktes Prüfungsurteil	Nichtabgabe eines Prüfungsurteils

19

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit