

Infoveranstaltung für RPK-Mitglieder der Gemeinden

20. November 2023

FD FDS 9.8.1 / 23 / 138325

Herzlich willkommen!

Teilnehmende :

- RPK-Mitglieder der Einwohnergemeinden
- RPK-Mitglieder der Kirchgemeinden
- RPK-Mitglieder der Bürgergemeinden

Die Referentin/Referenten:

- Thomas Lötscher, Generalsekretär, Finanzdirektion Kanton Zug
- Reto Ruprecht, Leiter Finanzkontrolle, Kanton Zug
- Peter Berchtold, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Finanzdirektion Kanton Zug
- Maja Hossmann, betriebswirtschaftliche Mitarbeiterin, Finanzdirektion Kanton Zug

Programm

1. Überblick über die Rechtsgrundlagen
2. Hinweise zu wichtigen Sachverhalten
3. Finanzaufsicht über die Gemeinden: Aufgaben der Finanzdirektion
4. Hinweise zur Revision der Jahresrechnung
5. Ihre Wünsche und Anregungen

1. Überblick über die Rechtsgrundlagen

- Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt; GG) vom 4. September 1980 (BGS 171.1)
 - Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1)
 - Finanzhaushaltverordnung vom 21. November 2017 (BGS 611.11)
- Siehe Website Kanton Zug:
<https://bgs.zg.ch> → Gesetzessammlung BGS

Gemeindegesetz (GG; BGS 171.1)

- Der Regierungsrat ist zuständig für die Aufsicht über die Gemeinden (§ 33 Abs. 1 GG)
- Die Direktion des Innern übt die Aufsicht aus (§ 33 Abs. 2 GG)
- Ausser die Finanzaufsicht, die der Finanzdirektion zugeordnet ist (§ 23 Abs. 4 GG)

Finanzrechtliche Bestimmungen GG

- § 19 GG Die Ausgabenkompetenz des Gemeinderates ausserhalb des Budgets wird durch Gemeindebeschluss festgelegt (d. h. durch die Legislative in der Gemeindeordnung)

Hinweis

Die Finanzkompetenzen der Gemeinden richten sich nach der Gemeindeordnung (im Kanton im FHG geregelt)

- Gemäss §§ 20 und 22 GG sind das von der Legislative genehmigte Budget und die genehmigte Jahresrechnung der Finanzdirektion einzureichen
- Gemäss § 21 GG wird der Steuerfuss im Rahmen des Budgetbeschlusses festgelegt

Aufsichtsrechtliches Einschreiten

§§ 37–39 GG:

- Bei Missstand in der Gemeindeverwaltung oder bei Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben, d. h. bei
 - der Verletzung von klarem materiellem Recht
 - der Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder
 - der Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen
- Ermahnung
- Untersuchung
- Massnahmen der Aufsichtsbehörde

Massnahmen der Aufsichtsbehörden

§ 39 GG:

- Aufhebung von Beschlüssen, Entscheiden oder Wahlen der Gemeindeorgane
- Erteilung verbindlicher Weisungen an die Gemeindeorgane
- Ersatzweiser Erlass von Beschlüssen, Reglementen, Entscheiden und ersatzweise Durchführung von Wahlen
- Suspendierung von Gemeindeorganen im Amt
- in besonders schweren Fällen Übertragung der Gemeindeverwaltung an einen Sachwalter

Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission

§ 94 GG:

- Die RPK erfüllt ihre Aufgaben nach Massgabe des Gesetzes und unter Beachtung der allgemein anerkannten Grundsätze der Revision
- Die RPK ist zuständig für die Prüfung des Finanzhaushaltes der Gemeinden und ihrer Anstalten. Sie prüft insbesondere:
 - Die (Global-) Budgets
 - Die Leistungsaufträge
 - Die Jahresrechnung
 - Die Projekt- und Kreditabrechnungen

Berichterstattung (1)

§ 96, Abs. 1 GG

- Der RPK-Bericht an die Legislative der Gemeinde ist «unverzüglich» in Kopie der Finanzdirektion zuzustellen

- Der Bericht enthält:
 - Antrag auf Genehmigung oder Rückweisung des Budgets oder der Jahresrechnung
 - Allfällige Hinweise auf Mängel in der Rechnungsführung
 - Allfällige Hinweise auf gesetzeswidrige Verwendung öffentlicher Mittel
 - Gegebenenfalls Berichterstattung über zusätzliche Aufgaben der RPK

Berichterstattung (2)

§ 96, Abs. 2 und 3 GG

- Bei Fehlern und Ordnungswidrigkeiten
 - Mitteilung an Gemeinderat mit Gelegenheit zur Behebung des Mangels
 - Nachher, d. h. wenn Mangel nicht behoben worden ist, Berichterstattung an Gemeindeversammlung und Finanzdirektion

- Bei erheblichen Pflichtverletzungen, Missständen oder strafbaren Handlungen bzw. bei entsprechendem Verdacht
 - Unverzügliche Berichterstattung an Gemeinderat und Finanzdirektion

Finanzhaushaltsgesetz (FHG; BGS 611.1)

- Abschnitte 1–4 gelten auch für die Gemeinden
- Definiert die Grundsätze und Haushaltregeln (Schuldenbremse)
- Grundlagen der Rechnungslegung (Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Bilanz)
- Budget, Finanzplan, Jahresrechnung
- Bewertungsgrundsätze
- Abschreibungen
- Neue und gebundene Ausgaben
- Kredite (Verpflichtungskredite / Budgetkredite)
- Weiteres

Finanzhaushaltverordnung (FHV; BGS 611.11)

- §§ 1–9 gelten auch für die Gemeinden
 - 1) Geltungsbereich
 - 2) Ausnahmen zum FHG für Bürger- und Kirchgemeinden
 - 3) Grundsätze ordentlicher Rechnungslegung
 - 4) Betrachtungszeitraum für das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung
 - 5) Werterhaltung von Anlagen
 - 6) Investitionsrechnung und Aktivierungsgrenze
 - 7) Finanz- und Verwaltungsvermögen
 - 8) Anhang zur Jahresrechnung
 - 9) Finanzkennzahlen

HRM2

- Grundsätze der ordnungsgemässen Rechnungslegung:
Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2)
- Erarbeitet durch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)
- Auslegungen durch das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP) → **www.srs-cspcp.ch**

2. Hinweise zu wichtigen Sachverhalten

Haushaltsregeln (Schuldenbremse)

Abs. 2 Bst. a FHG

Ausgleich kumuliertes Ergebnis der Erfolgsrechnung über 8 Jahre
(= Zielgrösse)

Abs. 2 Bst. b FHH Selbstfinanzierungsgrad

(= Steuerungsgrösse) mindestens 80 %,
wenn Nettoverschuldungsquotient höher als 150 %

} = Investitionsregel

Abs. 3 FHG

Abschreibung Bilanzfehlbetrag 20 % p.a. bzw. über 5 Jahre
(= Sanktionsregel)

Ausgleich Erfolgsrechnung

- Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über 8 Jahre auszugleichen (§ 2 Abs. 2 Bst. a FHG)
- Konkretisierung in § 4 FHV:

Rechnung 2020	Rechnung 2021	Rechnung 2022	Budget 2023	Budget 2024	Plan 2025	Plan 2026	Plan 2027
------------------	------------------	------------------	----------------	----------------	--------------	--------------	--------------

- Der Nachweis hat im Budget zu erfolgen
- Gilt nur für Aufwandüberschüsse

Hinweis

In den Gemeinden besteht die Möglichkeit, grosse Investitionsvorhaben mittels Vorfinanzierungen auf mehrere Jahre aufzuteilen (siehe Fachempfehlung 08 von HRM2)

Unterscheidung Investitions- und Erfolgsrechnung

- Investitionsrechnung (§ 5 FHG)
 - Wertvermehrnde Ausgaben
 - Mehrjährige Nutzungsdauer
 - Wird in Bilanz aktiviert und abgeschrieben

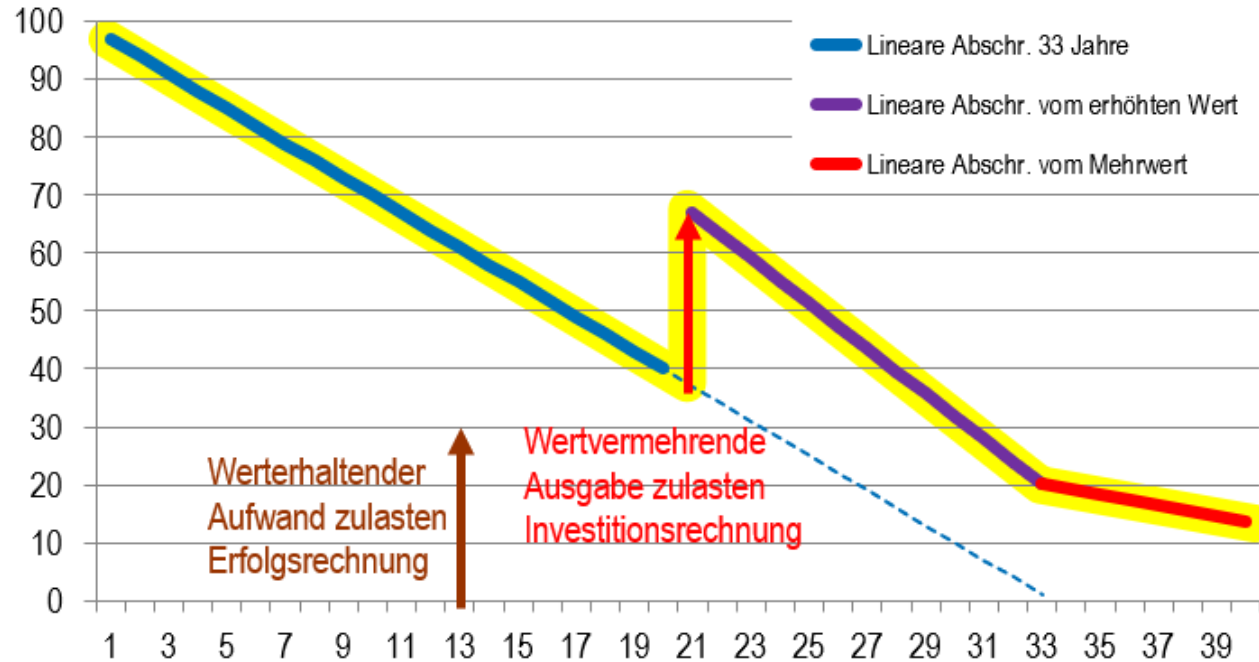
- Erfolgsrechnung (§ 4 FHG)
 - Aufwendungen für die Werterhaltung von Anlagen (auch § 5 FHV)
 - Investitionsausgaben unter der Aktivierungsgrenze
 - Aktivierungsgrenze ist durch die Gemeinde festzulegen

Werterhaltung von Anlagen

Gemäss § 5 FHV:

- 1) Anlage muss ihre Aufgaben sicher und mit optimalem Mitteleinsatz während der Nutzungsdauer erfüllen
- 2) Aufwände für Unterhalt, insbesondere Instandhaltung und kleinere Instandsetzungen
- 3) Wenn ein Projekt werterhaltende Aufwände und wertvermehrende Ausgaben enthält, ist es entweder in der ER oder der IR zu führen, je nachdem, wo nach einer fachtechnischen Einschätzung der überwiegende Teil anfällt

Restwert und Nutzungsdauer Gebäude



Unterscheidung Verwaltungs- und Finanzvermögen

- Finanzvermögen (§ 7 Abs. 1 Bst. a FHG und § 7 Abs. 1 FHV)
 - Nicht für die öffentliche Aufgabenerfüllung notwendig
 - Finanzanlage mit marktüblicher Rendite; kann verkauft werden

- Verwaltungsvermögen (§ 7 Abs. 1 Bst. b FHG und § 7 Abs. 2 FHV)
 - Unmittelbar für die öffentliche Aufgabenerfüllung bestimmt
 - Kann nicht verkauft werden; Rendite ist nicht zwingend
 - Ausgabe gemäss § 24 FHG

Bewertungsgrundsätze

- Finanzvermögen (§ 13 Abs. 1 FHG)
 - Anschaffungswert/Verkehrswert
 - Keine Abschreibungen, sondern Wertberichtigungen zulasten der Erfolgsrechnung

- Verwaltungsvermögen (§ 13 Abs. 4 FHG)
 - Anschaffungswert minus Abschreibungen
 - Positionen ohne Abschreibungen: z. B. Beteiligungen zum Nominalwert

Abschreibung Verwaltungsvermögen

- Linear ab Nutzungsbeginn (§ 14 FHG)
- | Bereich: | Satz: | Nutzungsdauer: |
|----------------------|--------|----------------|
| Tiefbauten | 2,5 % | 40 Jahre |
| Hochbauten | 3,0 % | 33 Jahre |
| Investitionsbeiträge | 3,0 % | 33 Jahre |
| Mobilien | 12,5 % | 8 Jahre |
| Immaterielle Anlagen | 20,0 % | 5 Jahre |
| Informatik | 33,3 | 3 Jahre |
- Es ist eine Anlagenbuchhaltung zu führen (ausser Kirch- und Bürgergemeinden)
- Die Finanzdirektion kann den Gemeinden für ein bestimmtes Objekt oder für Bereiche mit Spezialfinanzierung während einer bestimmten Zeitdauer einen abweichenden Abschreibungssatz bewilligen.
- Zusätzliche Abschreibungen sind möglich (ausserordentlicher Aufwand)

Nutzungsbeginn einer Anlage

- In der Praxis hat die fachlich zuständige Behörde zu entscheiden, wann der **Nutzungsbeginn** ist.
- Dazu einige Beispiele:
 - Beim Erwerb einer neuen Steuersoftware ist der Nutzungsbeginn die Inbetriebnahme der Anwendung.
 - Beim Neubau eines Gebäudes fällt der Nutzungsbeginn mit dem Einzug zusammen.
 - Im Strassenbau ist der Nutzungsbeginn dann, wenn die ersten Fahrzeuge den Abschnitt benutzen können.
- Bei Nutzungsbeginn wird aus praktischen Überlegungen eine ganze Jahresabschreibung verbucht (auch wenn der Nutzungsbeginn während des Jahres erfolgt, z. B. erst im Monat November).

Ergebnisverwendung der Erfolgsrechnung

§ 18 FHG

- Ertragsüberschuss
 - in Freies Eigenkapital (Konto Bilanzüberschuss/-fehlbetrag)
 - Legislative kann andere Verwendung beschliessen
- Aufwandüberschuss
 - Legislative kann andere Verwendung beschliessen

Hinweis

Reserven sind zweckgebundenes Eigenkapital; sie dürfen nur für denjenigen Zweck verwendet werden, für den sie gebildet worden sind (z. B. Steuerausgleichsreserve für Steuerausfälle).

Finanzplan, Budget, Jahresrechnung

- Gesetzliche Anforderungen an:
 - Finanzplan (§ 21 FHG)
 - Budget (§ 22 FHG)
 - Jahresrechnung (§ 23 FHG)
 - Anhang (§ 12 FHG und § 8 FHV)

- Die zu publizierenden Finanzkennzahlen sind in § 9 FHV vorgeschrieben.
Die Berechnung richtet sich nach den Formeln im Anhang C von HRM2.

Finanzhaushaltrechtliche Definition einer Ausgabe

§ 24 FHG

- 1) Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

- 2) Zum Beispiel:
 - Aufwand in der Erfolgsrechnung
 - Ausgabe in der Investitionsrechnung
 - Forderungsverzicht

- 3) Jede Ausgabe braucht eine Rechtsgrundlage und einen Budgetkredit

Neue Ausgabe

§ 25 FHG

- **Wenn** eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht
 - in Bezug auf die Höhe einer Ausgabe;
 - den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder
 - anderer wesentlicher Modalitäten
- **muss** eine Rechtsgrundlage geschaffen werden:
 - Beschluss der Legislative
 - meistens ein Verpflichtungskredit (→ § 28 FHG) z. B. für ein Hochbauprojekt

Gebundene Ausgabe (1)

Unter Vorbehalt von § 25 FHG

Ist eine Ausgabe gem. § 26, Abs. 1 FHG gebunden, wenn sie

- a) durch eine Rechtsgrundlage oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich **und** dem Umfang nach vorgeschrieben ist;
- b) zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgabe unbedingt erforderlich ist, **wenn** anzunehmen ist, mit der Rechtsgrundlage seien auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden.

Gebundene Ausgabe (2)

Gemäss § 26 Abs. 2 FHG gelten **namentlich auch** diejenigen Ausgaben als gebunden,

- a) die der Werterhaltung, dem zeitgemässen Unterhalt und dem Umbau von Sachanlagen dienen, ohne den Zweck oder die vorhandenen Kapazitäten erheblich zu verändern; oder

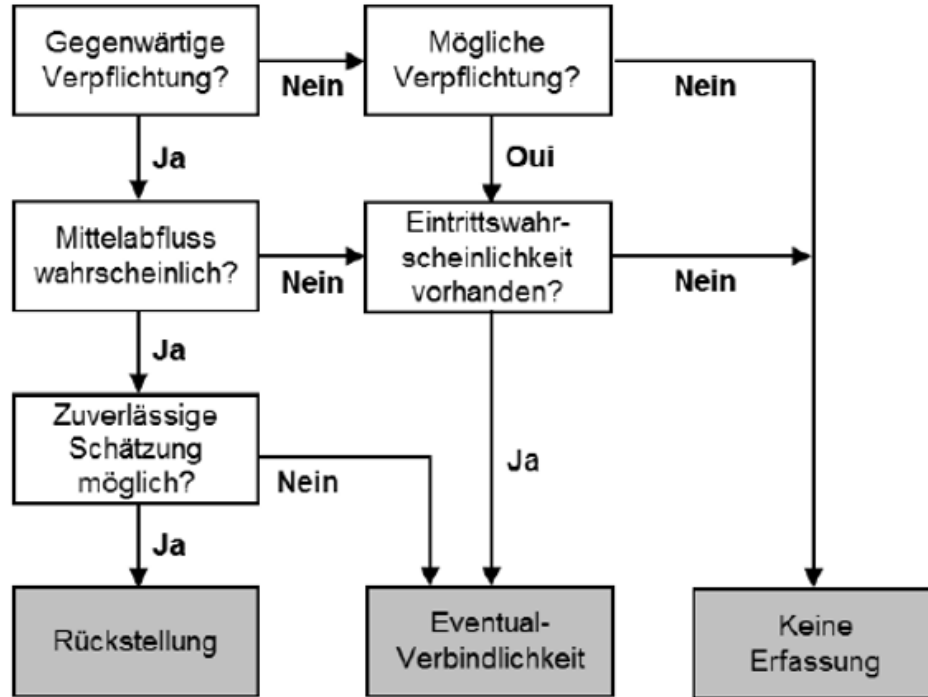
- a) die für den Ersatz bestehender, nicht mehr den Anforderungen genügender Sachanlagen erforderlich sind.

Rückstellungen (1)

Gemäss § 33 Abs. 2 FHG werden Rückstellungen gebildet, wenn

- es sich um bestehende wesentliche Verpflichtungen handelt
 - der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind
-
- Aufwand muss bereits angefallen sein
(für zukünftigen Aufwand kann keine Rückstellung gebildet werden)
 - Rückstellungen sind in dem Bereich aufzulösen, in dem sie gebildet worden sind, d. h.
Bildung: Aufwandkonto an Bilanz
Auflösung: Bilanz an gleiches Aufwandkonto
 - Auswirkung auf Erfolgsrechnung ist im Zeitverlauf neutral

Rückstellungen (2)



§ 34 Budgetkreditüberschreitung und Nachtragskredit

Wann darf ein Budgetkredit überschritten werden, ohne einen Nachtragskredit bei der Legislative einzuholen?

- 1) bei unwesentlichen Abweichungen (die Wesentlichkeit ist immer individuell zu beurteilen)
- 2) bei gebundenen Ausgaben gemäss § 26 FHG
- 3) wenn die Verpflichtungskredit-Limite nicht überschritten wird
 - Bei wesentlichen Abweichungen von gebundenen Ausgaben ist die RPK bzw. die GPK zu informieren
 - Abweichungen sind in der Jahresrechnung zu begründen

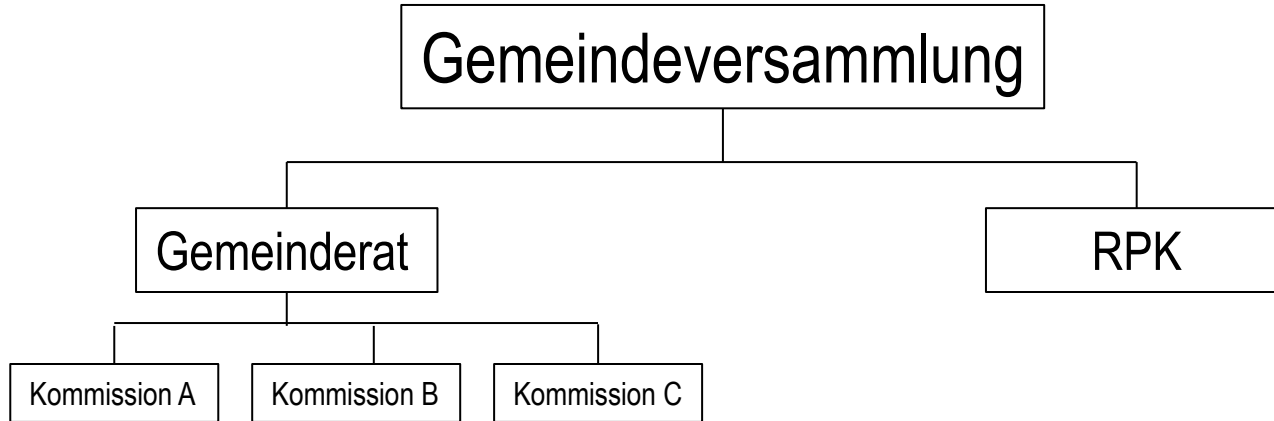
Akteneinsichtsrecht der RPK

Gemäss § 95 GG:

- 1) Die RPK kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben Einsicht in Protokolle und Akten der Gemeinde nehmen.
- 2) Die Organe der Gemeinde sind verpflichtet, der RPK zur Erfüllung ihrer Aufgaben Auskunft zu erteilen.

- Aufgaben der RPK sind die Grenze für das Akteneinsichtsrecht
- Wenn Sie keine Auskunft erhalten, obwohl Sie der Meinung sind, dazu berechtigt zu sein, verlangen Sie beim Gemeinderat einen anfechtbaren Beschluss. Diesen können Sie beim Regierungsrat anfechten (§ 17 Abs. 1 GG)
- Alternativ kann die RPK ihren Prüfbericht z. B. mit der Hervorhebung eines Sachverhalts oder einer Einschränkung versehen und darin auf die verweigerete Möglichkeit zur Einsichtnahme bestimmter Dokumente hinweisen

Organe Einwohnergemeinde (gemäss § 64 ff. GG)



3) Finanzaufsicht über die Gemeinden

§ 23 GG

¹ Wenn die Finanzbeschlüsse und die Vermögensverwaltung einer Gemeinde **mit den Grundsätzen einer gesunden Finanzverwaltung unvereinbar** sind, kann der Regierungsrat die in den §§ 37 ff. vorgesehenen Massnahmen ergreifen.

² Ebenso ist er zum Eingreifen berechtigt, wenn durch einen Beschluss des Gemeinderates oder einen Gemeindebeschluss **erhebliche Vermögenswerte gefährdet** werden.

Aufgaben der Finanzdirektion (FD)

Die FD beurteilt

- Das Vorliegen des RPK-Berichtes
 - Die formelle Richtigkeit und Vollständigkeit gemäss den Vorschriften von FHG und FHV
 - Das Einhalten der Vorschriften über die Haushalts- und Rechnungsführung, insbesondere der Haushaltregeln von § 2 FHG
 - Die auszuweisenden Finanzkennzahlen
 - Die Entwicklung der Jahresergebnisse der Erfolgsrechnung und Investitionen.
- Die FD teilt der Gemeinde die Feststellungen aus ihrer Beurteilung schriftlich mit. Allenfalls weist sie zusätzlich auf erwähnenswerte Sachverhalte hin.

4) Hinweise zur Revision der Jahresrechnung

Separate Präsentation durch Reto Ruprecht,
Leiter Finanzkontrolle des Kantons Zug

5) Ihre Wünsche und Anregungen

- Fragen?
 - Bemerkungen?
 - Anregungen?
-
- <https://zg.ch/de/steuern-finanzen/finanzen/gemeindefinanzaufsicht>

 - Inhalt:
 - Präsentationen von heute
 - Checkliste für die Prüfung der Jahresrechnung (als Arbeitshilfe)
 - Weitere Dokumente

Kontakt

Direktionssekretariat der Finanzdirektion

- Büro: Baarerstrasse 53, 6300 Zug (5. Stock, rechts)
- finanzaufsicht@zg.ch +41 41 728 36 03
- maja.hossmann@zg.ch +41 41 723 94 49
- peter.berchtold@zg.ch +41 41 728 36 00

Nützliche Links

Finanzkompetenzen in der Mustergemeindeordnung siehe Website Kanton Zug:

www.zg.ch → Organisation → Direktion des Innern → Direktionssekretariat → Gemeindeaufsicht

Finanzaufsicht über die Gemeinden:

<https://zg.ch/de/steuern-finanzen/finanzen/gemeindefinanzaufsicht>

Kantonale Gesetze und Verordnungen siehe Website Kanton Zug:

<https://bgs.zg.ch> → Gesetzessammlung BGS

HRM2 siehe Website Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor:

www.srs-cspcp.ch