

02

Prüfung des Finanzhaushalts

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemein.....	2
2	Finanzpolitische Prüfung	2
2.1	Prüfgegenstand.....	2
2.2	Organisation der Prüftätigkeit	3
2.3	Bericht und Antrag	4
3	Finanztechnische Prüfung	5
3.1	Prüfstelle	5
3.2	Aufgabe und Prüfgegenstand	6
3.3	Prüfbericht.....	6

1 Allgemein

Die Finanzhaushalte der Gemeinden und Zweckverbände müssen von unabhängigen Organen geprüft werden (Art. 129 Abs. 4 Kantonsverfassung). Das Gemeindegesetz unterscheidet zwischen finanzpolitischer und finanztechnischer Prüfung. Für die finanzpolitische Prüfung ist die Rechnungsprüfungskommission (RPK) verantwortlich. Für die finanztechnische Prüfung ist eine fachkundige und unabhängige Prüfstelle einzusetzen (in der Regel eine externe Revisionsstelle).

Dabei gilt es zu beachten, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Trennung zwischen finanzpolitischer und finanztechnischer Prüfung in der Praxis nicht immer klar umsetzbar ist. Im Grundsatz soll die finanztechnische Prüfung sich um Aspekte wie Buchführung und Rechnungslegung (z.B. Kontierung und Bewertung) und die finanzpolitische Prüfung um Aspekte wie die Einhaltung von Kompetenzen und die finanzielle Entwicklung der Gemeinde (z.B. Tragbarkeit von Ausgabenbeschlüssen) kümmern.

2 Finanzpolitische Prüfung

2.1 Prüfgegenstand

Die Aufgabe der RPK besteht in der finanzpolitischen Prüfung von Sachverhalten, die alle unmittelbare Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der Gemeinde haben und über die die Stimmberechtigten (Urne oder Gemeindeversammlung) oder das Gemeindeparlament befinden. Prüfgegenstände sind:

- Budget und Steuerfuss
- Jahresrechnung
- Verpflichtungskreditanträge und Kreditabrechnungen
- Erlasse von finanzieller Tragweite
- Verträge von finanzieller Tragweite (z.B. Anschlussverträge)

Die RPK prüft dabei die finanzrechtliche Zulässigkeit, die rechnerische Richtigkeit sowie die finanzielle Angemessenheit.

Finanzrechtliche Zulässigkeit

Die RPK prüft, ob die Prüfgegenstände im Einklang mit der Rechtsordnung stehen. Finanzrechtlich zulässig ist ein Budget, eine Jahresrechnung oder ein Verpflichtungskredit, wenn die Regeln des Finanzhaushalts eingehalten sind. Diese Regeln stehen in kantonalen Gesetzen und Verordnungen, der Gemeindeordnung und in gemeindeeigenen Bestimmungen (z.B. Personalreglement, Gebührenverordnung, Gemeindeerlass zum Liegenschaftsfonds). So muss zum Beispiel das Budget die Anforderungen an das Haushaltsgleichgewicht (zulässiger Aufwandüberschuss) einhalten. Die Jahresrechnung darf keine unzulässigen Fonds enthalten. Ein Verpflichtungskredit muss vom zuständigen Gemeindeorgan bewilligt sein.

Die Prüfung setzt voraus, dass der RPK die entsprechenden Bestimmungen bekannt sind. Es ist sinnvoll, alle wichtigen rechtlichen Grundlagen als Dauerakten zu halten.

Die Prüfung der finanzrechtlichen Zulässigkeit durch die RPK ist nicht immer vollständig von der finanztechnischen Prüfung abzugrenzen. So kann die Nichteinhaltung des Kontenrahmens oder das Einrichten unzulässiger Fonds sowohl von der RPK finanzpolitisch als auch von der Prüfstelle finanztechnisch gerügt werden. Je nach Prüfgegenstand sollte die RPK sich mit der finanztechnischen Prüfstelle über deren Prüfungen dazu absprechen. Das Augenmerk der RPK sollte auch bei

der Prüfung der finanzrechtlichen Zulässigkeit auf den finanzpolitisch wesentlichen Fragestellungen wie der Einhaltung der Regeln zur Steuerung des Finanzhaushalts oder der Korrektheit der Beschlussfassung liegen.

Rechnerische Richtigkeit

Die rechnerische Richtigkeit ist insbesondere beim Budget, den Verpflichtungskreditanträgen oder Kreditabrechnungen zu prüfen, weil dort, anders als bei der Jahresrechnung, keine finanztechnische Kontrolle durch eine Prüfstelle stattfindet. Im Rahmen der Prüfung der rechnerischen Richtigkeit wird beurteilt, ob die berechneten Werte korrekt sind, z.B. ob die Abschreibungen im Verpflichtungskreditantrag, der ganze Verpflichtungskredit oder die Abrechnung richtig berechnet wurden.

Die rechnerische Richtigkeit wird im Regelfall nicht umfassend, sondern stichprobenweise geprüft. Die RPK versichert sich dadurch, dass die grundlegenden Zahlenwerte stimmen. Auf dieser Grundlage können dann die Prüfungen zur finanziellen Angemessenheit erfolgen. Da in aller Regel heute automatisierte Systeme verwendet werden, bestehen Fehlerquellen am ehesten an den Schnittstellen zweier Systeme bzw. beim Übergang zwischen der EDV und den Menschen (z.B. manuell erstellte Zusammenzüge).

Finanzielle Angemessenheit

Zulässigkeit und rechnerische Richtigkeit bilden die technische Voraussetzung oder Grundlage der finanzpolitischen Prüfung. Die Beurteilung der finanziellen Angemessenheit betont den finanzpolitischen Aspekt der Prüfung. Am Ende geht es dabei um die Frage, ob der Prüfgegenstand (Budget, Jahresrechnung oder Verpflichtungskreditantrag) aus Sicht der RPK für die Gemeinde und ihre finanziellen Verhältnisse stimmig ist.

Zu beurteilen sind Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, d.h. ob Ausgaben grundsätzlich tragbar und notwendig für die angestrebten Ziele sind und wie das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen eingeschätzt wird. Die Angemessenheit ist im Gegensatz zu den anderen beiden Prüfungen meist nicht eine Frage von «richtig» oder «falsch», sondern umfasst eine Bandbreite von möglichen Lösungen, die eben politisch diskutiert werden müssen.

Zur finanziellen Angemessenheit können folgende Fragen gestellt werden, wobei die Gewichtung je nach Prüfgegenstand unterschiedlich ist:

- Ist die Ausgabe im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde oder schränkt die Ausgabe die Gemeinde unangemessen ein, weil keine Mittel für andere Aufgaben mehr vorhanden sind?
- Ist die Ausgabe notwendig oder können/sollen/wollen wir darauf verzichten?
- Ist die Ausgabe dringlich oder erträgt sie einen Aufschub?
- In welchem Umfang wird das angestrebte Ziel mit der Ausgabe erreicht und ist das finanziell angemessen?
- Ist die Ausgabe wirtschaftlich oder ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis unvernünftig bzw. unangemessen?

Bei den letzten beiden Fragen ist die Abgrenzung zur Geschäftsprüfung, die die RPK nicht vornehmen darf, nicht immer einfach. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit beschränkt sich unter finanziellen Gesichtspunkten darauf, ob das angestrebte Ziel erfüllt wird (wenn nicht, wäre das finanziell unangemessen) und nicht auf die Frage, wie das geschieht.

2.2 Organisation der Prüftätigkeit

Die RPK kann den Finanzhaushalt nicht zweimal im Jahr (Budget/Jahresrechnung) umfassend prüfen. Sie setzt über die vier Jahre der Legislatur Prüfschwerpunkte und bearbeitet diese nach ihrer Bedeutung für den Finanzhaushalt öfter oder weniger oft. Grundsätzlich sollten alle Bereiche des Gemeindehaushalts mindestens einmal innerhalb der Legislatur geprüft werden. Damit dies

02 Prüfung des Finanzhaushalts

sichergestellt werden kann, empfiehlt sich eine Mehrjahresplanung über die vier Jahre dauernde Amtszeit.

Die Prüfschwerpunkte können sich aus der Organisation ergeben, also aus den Aufgabenbereichen, Funktionen oder Institutionen. Sie können aber auch thematisch begründet sein wie Rückstellungen, Verpflichtungskredite oder Beteiligungen. Anspruchsvoller können finanzpolitische Themen wie die Investitionspolitik oder das Haushaltsgleichgewicht sein, mit denen sich die RPK bei der Prüfung des Budgets oder von Verpflichtungskrediten für Projektierungs- oder Bauvorhaben zu befassen hat.

Die Beurteilung, ob ein Bereich öfter oder weniger oft geprüft werden sollte, ergibt sich neben dem üblichen Rhythmus auch aus der Wichtigkeit, den dieser Bereich für die Finanzen der Gemeinde hat. Dabei sind einerseits das Risiko und andererseits die Wesentlichkeit als Kriterien für die Prüfhäufigkeit zu beachten. Eine einfache Methode besteht darin, für das Risiko und die Wesentlichkeit Punkte zu vergeben (1 = gering, 2 = mittel, 3 = hoch) und aus dem Produkt der Werte eine Rangfolge oder einen «Eingriffswert» (> 5) zu bestimmen. Selbstverständlich ersetzt diese Methode keine umfassende Analyse oder vertiefte Beurteilung, sie hilft aber, relativ schnell und einfach eine Stossrichtung festzulegen.

Feststellung	Risiko (1-3)	Wesentlichkeit (1-3)	Produkt (1-9)	Konsequenz
Mehrere Personalwechsel in Steuerverwaltung	2	3	6	Grundstückgewinnsteuer: Bearbeitungsstand prüfen

Die Mehrjahresplanung wird durch die Planungen der einzelnen Prüfungen konkretisiert. Die RPK bestimmt die Prüfschwerpunkte und legt damit das Prüfprogramm fest. Bei der Festlegung des Prüfprogramms berücksichtigt die RPK auch die Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungen und greift gegebenenfalls Fragestellungen daraus wieder auf.

Zur organisatorischen Vorbereitung der Prüfung gehört neben der Terminplanung und der Festlegung, welche Mitglieder welche Prüfungen vornehmen, auch die Bereitstellung der notwendigen Unterlagen und Akten. Unterlagen, die jedes Mal wiederverwendet werden, können als Dauerakten abgelegt werden. Beispiele von Dauerakten sind:

- Handbuch RPK
- Handbuch Finanzhaushalt
- Gemeindegesetz
- Gemeindeverordnung
- Beschluss Gemeindevorstand Aktivierungs- und Wesentlichkeitsgrenze
- Beschluss Gemeindevorstand Abgrenzung Ressourcenausgleich
- Grundsatzentscheid Gemeindeversammlung für Vorfinanzierungen
- Kommunale Beschlüsse zum Haushaltsgleichgewicht (Eigenkapitalziel, Selbstfinanzierungsgrad, Schuldenbremse)
- Gemeindeerlass Liegenschaftsfonds
- Gemeindeerlass Wohnraumfonds

2.3 Bericht und Antrag

Nach erfolgter Prüfung erstellt die RPK ihren Bericht und Antrag an die Gemeindeversammlung. Der Bericht enthält im Minimum eine Beurteilung der finanziellen Zulässigkeit, der rechnerischen

Richtigkeit und der finanziellen Angemessenheit. Je nach Prüfgegenstand kommen noch zusätzliche Elemente dazu. Es ist der RPK unbenommen den Bericht umfassender zu gestalten. Es gibt dazu keine besonderen Vorschriften. Aus praktischen Gründen empfiehlt es sich bei sehr ausführlichen Berichten eine Kurzfassung zusammen mit dem Antrag zu erstellen und die Langfassung als Ergänzung zum oder innerhalb des beleuchtenden Berichts zu veröffentlichen.

Die RPK kann der Gemeindeversammlung

- die Genehmigung (bzw. Zustimmung),
- die Rückweisung oder
- die Nichtgenehmigung (bzw. Ablehnung)

eines Geschäfts beantragen. Der Antrag auf Rückweisung oder Nichtgenehmigung ist zu begründen, denn es ist nicht sinnvoll, ein Geschäft zurückzuweisen, ohne den Stimmberechtigten und dem Gemeindevorstand, die Gründe dafür aufzuzeigen, bzw. die Mängel des Geschäfts zu benennen. Beantragt die RPK die Genehmigung des Geschäfts, hat sie keine Begründungspflicht.

Die RPK kann Änderungsanträge zu einem Geschäft einbringen (bei der Jahresrechnung nur hinsichtlich der Entnahme aus der finanzpolitischen Reserve und der Globalbudgetreserve). Die Anträge müssen einen finanziellen Bezug haben und dürfen nicht mit Argumenten zur sachlichen Zweckmäßigkeit begründet sein, weil diesen Aspekt nur eine Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission bzw. eine Geschäftsprüfungskommission prüfen darf. Der Antrag zur Annahme eines Geschäfts kann allerdings nicht an Bedingungen, insbesondere nicht an bestimmte Änderungsanträge, geknüpft werden. Kann die RPK einem Geschäft nur bei erfolgten Änderungen zustimmen, muss sie die Rückweisung beantragen.

Während bei einer Ablehnung (z.B. Verpflichtungskreditantrag) oder Nichtgenehmigung (z.B. Vertrag) das betreffende Geschäft als erledigt betrachtet wird, ist die Rückweisung praktisch der Auftrag an den Gemeindevorstand zur Überarbeitung des Geschäfts und erneuten Vorlage. Der Gemeindevorstand ist allerdings weder gezwungen das Geschäft zu überarbeiten noch es überhaupt erneut vorzulegen. Budget und Jahresrechnung müssen wieder vorgelegt werden.

Die Anträge der RPK müssen den Stimmberechtigten zusammen mit den übrigen Unterlagen zum Geschäft vorgängig zur Kenntnis gebracht werden. Die RPK kann als Behörde an der Gemeindeversammlung in der Regel keine neuen Anträge einbringen, weil diese eine Diskussion und Beschlussfassung innerhalb der RPK voraussetzen.

Fehlt der Antrag der RPK, kann die Gemeindeversammlung das Geschäft zurückweisen. Wird das Geschäft trotzdem behandelt und ein Beschluss gefällt, ist dieser mit einem Rekurs in Stimmrechts-sachen anfechtbar. Eine Aufhebung des Beschlusses erfolgt aber nur, wenn glaubhaft gemacht wird, dass mangels Antrag der RPK wesentliche Aspekte unbeachtet geblieben sind, bei deren Kenntnis der Entscheid anders ausgefallen wäre.

3 Finanztechnische Prüfung

3.1 Prüfstelle

Die finanztechnische Prüfung erfolgt durch eine Prüfstelle. Die Gemeinde kann dafür Private oder die Finanzkontrolle der Gemeinde beauftragen. Der Gemeindevorstand und die RPK bestimmen mit übereinstimmenden Beschlüssen die Prüfstelle. Jedoch kann in der Gemeindeordnung auch die alleinige Zuständigkeit für diesen Beschluss der RPK, der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament übertragen werden.

Die Leitung der finanztechnischen Prüfung setzt als qualifizierte Fachkunde eine Ausbildung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (RAG) und eine zweijährige Berufserfahrung in der Prüfung des Rechnungswesens von juristischen Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts voraus. Die übrigen an der finanztechnischen Prüfung beteiligten Personen (Prüfende) verfügen über die notwendige Fachkunde. Einen unbescholtenen Leumund im Sinne von Art. 4 Abs. 1 RAG müssen die Prüfungsleitung und alle Prüfenden vorweisen können.

Die Prüfstelle und die Prüfenden müssen von der Gemeinde unabhängig sein. Die Prüfenden und ihnen vorgesetzte oder nahestehende Personen dürfen insbesondere weder dem Gemeindepapament noch einer Behörde der Gemeinde angehören. Ausserdem dürfen sie in keinem arbeitsrechtlichen oder anderen vertraglichen Verhältnis zur auftraggebenden Gemeinde stehen.

Die RPK kann finanztechnisch prüfen, wenn sie als Prüfstelle in der Gemeindeordnung bezeichnet wird und sie die Fachkunde und Unabhängigkeit erfüllt. Ist in einer Gemeinde die RPK als Prüfstelle bestimmt, können ebenfalls in der Gemeindeordnung die Anforderungen an die Fachkunde und an die Unabhängigkeit herabgesetzt werden. Keine Abweichungen von den gesetzlichen Bestimmungen sind bei der Durchführung (Prüfungsstandard) und der Berichterstattung (umfassender Bericht und Kurzbericht) möglich.

3.2 Aufgabe und Prüfgegenstand

Die Prüfstelle prüft, ob die Buchführung und die Rechnungslegung den Vorschriften gemäss Gemeindegesezt und Gemeindeverordnung sowie den Regelungen der Gemeinde entsprechen. Ziel der technischen Prüfung ist es, wesentliche Fehlaussagen mit angemessener Sicherheit zu erkennen. Gegenstand der Prüfung bilden insbesondere die Jahresrechnung, die Buchführung ausgewählter Verwaltungsbereiche und der Geldverkehr. Die Prüfung findet jährlich statt. Dabei kann die Prüfstelle vom Gemeindevorstand die Herausgabe, der für die Prüfung erforderlichen Unterlagen verlangen und mit der Zustimmung des Gemeindevorstands die für die Prüfung erforderlichen Auskünfte bei der Gemeindeverwaltung einholen. Die Herausgabe von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften umfassen auch besondere Personendaten und Steuerdaten. Für die Herausgabe solch sensibler Daten ist jedoch ein spezifisches Prüfinteresse darzulegen, das sich aus der Notwendigkeit einer besonderen Prüfungshandlung ergibt.

Die finanztechnische Prüfung erfolgt nach den allgemein anerkannten Grundsätzen der Revision. Die anwendbaren Normen sind die Schweizerischen Prüfungsstandards (PS) der EXPERTsuisse. Dies schliesst den Schweizer Prüfungshinweis 60 (PH 60, «Prüfung und Berichterstattung des Abschlussprüfers einer Gemeinderechnung») ein. Der Prüfungsprozess ist durch die Berufsregeln der Wirtschaftsprüfung vorgegeben. Art, Umfang und Tiefe der Prüfung bestimmt die Prüfungsleitung. Dabei kommen die Kriterien des Risikos und der Wesentlichkeit zum Tragen, was sich zum Beispiel darin ausdrückt, dass ein allfälliges internes Kontrollsystem (IKS) bei der Prüfung angemessen zu berücksichtigen ist. Die Buchführung der einzelnen Verwaltungsbereiche wird nach ihrer Wichtigkeit abwechselnd einer vertieften Prüfung unterzogen.

3.3 Prüfbericht

Die Prüfstelle erstattet dem Gemeindevorstand, der RPK und dem Bezirksrat umfassend Bericht über die Durchführung und das Ergebnis der finanztechnischen Prüfung. Im Prüfbericht wird insbesondere festgehalten, ob Buchführung und Rechnungslegung ordnungs- und gesetzmässig erfolgt sind, bzw. welche Feststellungen die Prüfung ergeben hat.

Der umfassende Bericht dient den für die Buchführung Verantwortlichen als Grundlage für Fehlerkorrekturen und zur Anpassung der Prozesse, um künftig entsprechende Fehler zu vermeiden. Für die RPK ist der umfassende Bericht in erster Linie von Bedeutung, wenn darin aufgeführte Fehler

die finanzpolitische Beurteilung zu beeinträchtigen drohen. Der Gemeindevorstand beschliesst aufgrund des Berichts, ob und welche Massnahmen zur Beseitigung von festgestellten Mängeln ergriffen werden und informiert die finanztechnische Prüfstelle, die RPK und den Bezirksrat darüber.

Sollten die Leiterinnen und Leiter der finanztechnischen Prüfung bei der Prüfung Kenntnis von einer Straftat erlangen, sind sie verpflichtet diese anzuzeigen.

Zusätzlich zum umfassenden Bericht wird von der finanztechnischen Prüfstelle ein Kurzbericht verfasst. Dieser enthält Angaben zum Prüfungsergebnis, eine Empfehlung zur Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Jahresrechnung und eine Bestätigung, dass die rechtlichen Anforderungen an die Prüfenden erfüllt sind. Der Kurzbericht ist Bestandteil der Jahresrechnung. Die finanztechnischen Informationen im Kurzbericht sollten im Normalfall ausreichen, um die finanzpolitische Prüfung vornehmen zu können. Grundsätzlich interessiert die RPK, ob die vorgelegten Zahlen verlässlich sind, d.h. ob ihre Beurteilung auf der richtigen Grundlage erfolgt. Bestehen Fehler, die das Urteil beeinträchtigen können, sind diese im Kurzbericht anzuführen.

Praxisbeispiel

Bericht der finanztechnischen Prüfstelle zur Jahresrechnung 2019

der Politischen Gemeinde Muster

Als finanztechnische Prüfstelle haben wir die beiliegende Jahresrechnung der Politischen Gemeinde Muster, bestehend aus den gesetzlich vorgeschriebenen Elementen für das am 31.12.2019 abgeschlossene Rechnungsjahr geprüft.

Verantwortung der Vorsteherschaft

Die Vorsteherschaft ist für die Aufstellung der Jahresrechnung in Übereinstimmung mit den für die Organisation geltenden Rechtsgrundlagen verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Ausgestaltung, Implementierung und Aufrechterhaltung eines internen Kontrollsystems mit Bezug auf die Aufstellung einer Jahresrechnung, die frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus ist die Vorsteherschaft für die rechtmässige Rechnungslegung verantwortlich.

Verantwortung der finanztechnischen Prüfstelle

Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über die Jahresrechnung abzugeben. Wir haben die Prüfung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften und den Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen. Nach diesen Standards ist die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass mit hinreichender Sicherheit eine Aussage darüber gemacht werden kann, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen zur Erlangung von Prüfungsnachweisen für die in der Jahresrechnung enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemässen Ermessen der Prüfenden. Dies schliesst eine Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben in der Jahresrechnung als Folge von Verstössen oder Irrtümern ein. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigen die Prüfenden das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der Jahresrechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen. Die Prüfung umfasst zudem die Beurteilung der rechtmässigen Anwendung der Rechnungslegung. Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

Prüfungsurteil und Empfehlung zur Genehmigung der Jahresrechnung

Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31.12.2019 abgeschlossene Rechnungsjahr den für die Organisation geltenden Vorschriften. Wir empfehlen, die vorliegende Jahresrechnung zu genehmigen.

Fachkunde, Leumund sowie Unabhängigkeit

Wir bestätigen, dass wir die gesetzlichen Anforderungen an die Fachkunde, den Leumund und die Unabhängigkeit erfüllen und keine mit unserer Unabhängigkeit nicht vereinbare Sachverhalte vorliegen.

Musterhausen, 16. April 2020
Prüfstelle Mustermann

Norbert Achermann
Prüfungsleitung

Claudia Koller
Prüfende

Kurzbericht finanztechnische Prüfstelle