



Nidwaldner
Gemeinden



Handbuch für Finanzkommissionen

Gemeinden und Gemeindeverbände

2022

Inhaltsverzeichnis

1. VORWORT / IMPRESSION	4
1.1. VORWORT	4
1.2. HERAUSGEBER	5
1.3. PROJEKTTEAM	5
1.4. AKTUALISIERUNG DES INHALTS	5
1.5. AKTUALISIERUNG DES HANDBUCHES 2022	6
2. GESETZLICHE VORGABEN DER FINANZKOMMISSION	7
3. GRUNDLAGEN, RECHTE UND PFLICHTEN	8
3.1. BEGRIFFE	8
3.2. ZIELE DER RECHNUNGSPRÜFUNG	8
3.3. WAHL DER FINANZKOMMISSION	9
3.4. STELLUNG DER FINANZKOMMISSION	9
3.5. UNABHÄNGIGKEIT	10
3.6. AUFGABEN	11
3.7. KOMPETENZEN, RECHTE UND PFLICHTEN	12
3.8. HAFTUNG	13
3.9. INTERNES KONTROLLSYSTEM (IKS).....	14
3.10. ABSCHLUSS DER PRÜFUNG / BERICHTERSTATTUNG	16
3.11. KANTONALE AUFSICHT	17
3.12. EXTERNE REVISIONSSTELLE	18
4. DAS HARMONISIERTE RECHNUNGSMODELL (HRM)	19
4.1. GRUNDSÄTZE DES RECHNUNGSMODELLS HRM2	19
4.2. GRUNDSÄTZE DER HAUSHALTSFÜHRUNG UND RECHNUNGSLEGUNG	20
4.3. RECHNUNGSMODELL HRM2	23
4.4. ELEMENTE DES RECHNUNGSMODELLS DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE	24
4.5. BILANZ.....	24
4.6. ERFOLGSRECHNUNG	26
4.7. INVESTITIONSRECHNUNG	26
4.8. BILANZIERUNG, BEWERTUNG UND ABSCHREIBUNGEN	27
4.9. KONTORAHMEN HRM2 (GROBGLIEDERUNG)	29
4.10. DIE FUNKTIONALE GLIEDERUNG	30
4.11. GELDFLUSSRECHNUNG	30
4.12. KONSOLIDIERUNG	31
4.13. ANHANG ZUR RECHNUNG	31
4.14. VERÖFFENTLICHUNG VON BUDGET UND JAHRESRECHNUNG	32
4.15. NACHTRAGSKREDITE / KREDITÜBERSCHREITUNGEN.....	32
4.16. CONTROLLING.....	32
5. FINANZKENNZAHLEN ALS FÜHRUNGSINSTRUMENT	34
5.1. FINANZPOLITISCHE ZIELGRÖSSEN UND INSTRUMENTE.....	34
5.2. FINANZKENNZAHLEN / DEFINITIONEN.....	34
5.3. FINANZSTATISTIK DER GEMEINDEN DES KANTONS NIDWALDEN	39
6. FINANZPLAN	40
6.1. GESETZLICHE GRUNDLAGE	40
6.2. AUSSAGE DES FINANZPLANS	40
6.3. PLANUNGSABLAUF	40
6.4. KENNTNISNAHME	41

6.5.	BEZUG DES FINANZPLANS	41
7.	KREDITRECHT	42
7.1.	ALLGEMEINES ZUM KREDITRECHT	42
7.2.	VERPFLICHTUNGS- UND ZUSATZKREDIT	42
7.3.	BUDGET- UND NACHTRAGSKREDIT	43
7.4.	KREDITÜBERSCHREITUNG / VERFALL	43
8.	RECHNUNGSPRÜFUNG	44
8.1.	PRÜFUNGSABLAUF	44
8.2.	PRÜFUNGSVORBEREITUNG	44
8.3.	PRÜFUNGSPLANUNG / RISIKOBEURTEILUNG / DETAILPLANUNG	45
8.4.	PRÜFUNGSDURCHFÜHRUNG	48
8.5.	ABSCHLUSS DER PRÜFUNG	49
8.6.	BERICHTERSTATTUNG	50
9.	PRÜFUNGSDURCHFÜHRUNG UND PRÜFUNGSVERFAHREN	52
9.1.	ALLGEMEINES	52
9.2.	PRÜFUNGSVERFAHREN	52
9.3.	PRÜFUNGSUMFANG	53
9.4.	DOKUMENTATION DER PRÜFUNG	53
10.	INFORMATIK UND REVISION	55

Anhang

- Arbeitspapiere

Aufbau der Arbeitspapiere

Teil 1 Prüfungsplanung

Teil 2 Schwerpunktprüfungen

Teil 3 Jahresendprüfungen

Teil 4 Berichterstattung / Musterberichte

Teil 5 Budget / Finanzplan

Teil 6 Verpflichtungs- und Objektkredite

- Glossar

- Literaturverzeichnis

- **Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GemFHG / NG 171.2)**

- **Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (Gemeindefinanzhaushaltverordnung, GemFHV / NG 171.21)**

1. Vorwort / Impression

1.1. Vorwort

Der Finanzkommission kommt als Prüfungsbehörde eine grosse Bedeutung zu. Ihre Aufgabe beinhaltet die Prüfung der Richtigkeit und der Vollständigkeit der Rechnung und der Rechnungsablage über Verpflichtungs- und Zusatzkredite.

Die von der Gemeindeversammlung gewählte Finanzkommission hat eine besondere Stellung. Sie ist immer direkt der Gemeindeversammlung unterstellt. Ihre Angliederung ist somit zwischen der Legislative und dem höchsten Exekutivorgan angesiedelt. Die Finanzkommission übt diese Aufgabe im Auftrage der Stimmberechtigten aus. Sie besitzt damit eine Vertrauensstellung sowohl gegenüber den Gemeindebehörden wie auch gegenüber den Stimmberechtigten und muss in jedem Fall unabhängig sein. Der Kanton hat die Oberaufsicht über die Gesetzgebung und das Rechnungswesen jeder Nidwaldner Gemeinde.

Das Hauptziel der Rechnungsprüfung ist, mit geeigneten Prüfungen festzustellen, ob Buchhaltung und Jahresrechnung übereinstimmen, ordnungsgemäss geführt werden und den Vorschriften über den Finanzhaushalt entsprechen. Zur Rechnung und zu den Abrechnungen erstattet die Finanzkommission zuhanden des Gemeinderates und der Stimmberechtigten Bericht.

Wir stellen Ihnen mit diesem Handbuch ein Hilfsmittel zur Verfügung, welches Sie bei der Umsetzung der Anforderungen als Rechnungsprüfungsorgan unterstützen soll. Das Handbuch zeigt die Rechte und Pflichten auf und enthält Hinweise und Beispiele für Prüfungsansatz, Prüfungstechnik und Berichterstattung. Ebenfalls finden Sie Checklisten für die praktische Tätigkeit.

Neben der vergangenheitsorientierten Prüfung ist die Finanzkommission auch bei Entscheidungen über längerfristige Auswirkungen von Krediten und Steuerfussanpassungen gefordert. Wichtige Indikatoren liefern die Finanzkennzahlen. Sie ermöglichen Vergleiche zwischen den Gemeinden und geben den Aufsichtsorganen notwendige Informationen. Diese werden durch die Finanzdirektion jährlich zusammengestellt und auf der Homepage <http://www.nw.ch/de/verwaltung/finanzdirektion> publiziert.

Mit diesem Handbuch verfügen Sie als Mitglied einer Finanzkommission über ein modernes Arbeitsinstrument, dass sie bei ihrer verantwortungsvollen Aufgabe wirkungsvoll unterstützen wird.

Ich danke den Verfassern des Handbuchs für Ihre Arbeit und Ihnen, liebe Anwenderinnen und Anwender, danke ich für Ihr Engagement und wünsche ihnen viel Erfolg in ihrer spannenden Tätigkeit.

Stans, 22. August 2022

Michèle Blöchliger, Regierungsrätin
Finanzdirektorin

1.2. Herausgeber

Das Handbuch für Finanzkommissionen der Gemeinden und Gemeindeverbände des Kantons Nidwalden steht im Internet zur Verfügung.

1.3. Projektteam

Das Handbuch wurde erarbeitet von:

- Finanzverwaltung Kanton Nidwalden
- Pirmin Marbacher, BDO Luzern
- Blättler Marianne, Unternehmensberatung GmbH, Hergiswil

1.4. Aktualisierung des Inhalts

Das Handbuch 2022 beinhaltet die neueste Gesetzgebung des Kantons Nidwalden. Die Teilrevisionen des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (Gemeindefinanzhaushaltgesetz, GemFHG) und dessen Verordnung (Gemeindefinanzhaushaltverordnung, GemFHV), in Kraft seit dem 1.1.2015, sind berücksichtigt. Das Handbuch wird periodisch von der Finanzverwaltung des Kantons Nidwalden aktualisiert sowie der Gesetzgebung, der Rechtsprechung und der Praxis angepasst.

Die Einführung von HRM2 ab 2010 hat in den Kantonen und Gemeinden dazu geführt, dass das jährliche Ergebnis der Gemeinwesen im Sinne des True and Fair View-Prinzips dargestellt wird. Durch die mehrstufige Erfolgsrechnung wird das bisherige Gesamtergebnis durch verschiedene Teilergebnisse ergänzt. Das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und das Ergebnis aus Finanzierung ergeben zusammen das operative Ergebnis. Dieses Ergebnis erlaubt einen besseren Vergleich zwischen den Gemeinwesen. Zusammen mit dem ausserordentlichen Ergebnis ergibt sich das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung.

1.5. Aktualisierung des Handbuches 2022

Dieses Handbuch 2022 für Finanzkommissionen der Gemeinde und Gemeindeverbände beinhaltet die folgenden Änderungen gegenüber allen Ausgaben seit 2008.

Kapitel	Nr.	Bezeichnung	Bemerkungen
2		Gesetzliche Vorgaben	Version 2014 ersetzt alle Version seit August 2008
	4.5	Bilanz	Gemeindefinanzhaushaltsgesetz Revision 2014
	4.6	Erfolgsrechnung	Gemeindefinanzhaushaltsgesetz Revision 2014
5	5.2	Finanzkennzahlen	Gemeindefinanzhaushaltsgesetz Revision 2014
6	6.1	Finanzplan	Gemeindefinanzhaushaltsgesetz Revision 2014
7		Kreditrecht	Neu erarbeitet 2022
8ff			Neue Nummerierung

Alle neuen und bereinigten Arbeitspapiere können unter www.nw.ch/de/verwaltung/finanzdirektion/finanzverw/finanzverwdienste abgerufen werden.

2. Gesetzliche Vorgaben der Finanzkommission

Für die Finanzkommissionen gelten insbesondere die folgenden Gesetze des Kantons Nidwalden:

Volltext	Nidwald- ner Rechts- sammlung	Abkürzung / Kommentar
Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 10. Oktober 1965	NG 111	Kantonsverfassung, Stand 02.05.2010
Gesetz über die kantonalen und kommunalen Behörden vom 25. April 1971	NG 161.1	Behördengesetz Stand 01.08.2017
Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und seiner Funktionäre vom 25. April 1971	NG 161.2	Haftungsgesetz Stand 01.01.2011
Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden vom 28. April 1974	NG 171.1	Gemeindegesezt Stand 01.01.2018
Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 21. Oktober 2009	NG 171.2	Gemeindefinanzhaushaltsgesetz (GemFHG), Stand 1.1.2016
Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden	NG 171.21	Gemeindefinanzhaushaltverordnung (GemFHV), Stand 1.1.2016
Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons vom 21. Oktober 2009	NG 511.1	Finanzhaushaltsgesetz (kFHG) Stand 1.1.2016
Gesetz über die Finanzkontrolle vom 21. Oktober 2009	NG 513.1	Kantonales Finanzkontrollgesetz (kFKG), Stand 01.03.2013

3. Grundlagen, Rechte und Pflichten

3.1. Begriffe

3.1.1. Finanzkommission

Die Finanzkommission besteht aus mindestens drei Mitgliedern. Vorschriften oder Einschränkungen bezüglich Befähigung bestehen nicht. Es gelten die Ausschlussregeln gemäss Behördengesetz. Die Anzahl Mitglieder ist in der Gemeindeordnung festgelegt. Die Kommission konstituiert sich selbst. Die Finanzkommission ist ein unabhängiges Prüfungsorgan, welches keine Weisungen oder Instruktionen von anderen Behörden entgegenzunehmen hat. Sie hat ihrerseits keine Weisungsbefugnis. Ihre Tätigkeit beschränkt sich auf Feststellungen, Empfehlungen und Anträge.

Die Finanzkommission hat einen fachlichen Auftrag, der auch mit externer Unterstützung erfüllt werden kann. Sie ist verpflichtet, die Jahresrechnung und allfällige Kreditabrechnungen zu prüfen sowie zum Budget, zum Steuerfuss, einem allfälligen Steuerrabatt und zu allen Gemeindefinanzen berührenden Geschäfte der Gemeindeversammlung Stellung zu nehmen. Sie kann im Rahmen ihrer Aufgaben die Geschäftsführung des administrativen Rates sowie der übrigen Organe und Verwaltungsstellen der Gemeinde auf Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Organisation überprüfen.

Die Finanzkommission hat die Prüfungen nach den gesetzlichen Vorschriften und nach anerkannten Grundsätzen vorzunehmen.

3.1.2. Rechnungsprüfung

Die Rechnungsprüfung beinhaltet ein systematisches Nachprüfen, Analysieren und Beurteilen von Gegenständen, Sachverhalten und abgeschlossenen Vorgängen. Es handelt sich um eine nachträglich ausgeführte Tätigkeit auf der Basis von Stichproben und um eine Prüfung des Soll/Ist-Vergleichs. Prüfungsgegenstand sind wirtschaftliche Vorgänge und Tatbestände sowie deren Darstellung in Buchhaltung, Rechnungsablage und anderen finanziellen Ausweisen.

3.2. Ziele der Rechnungsprüfung

Das Hauptziel der Rechnungsprüfung ist, mit geeigneten Prüfungen festzustellen, ob Buchhaltung und Jahresrechnung übereinstimmen, diese ordnungsgemäss geführt sind und sie den Vorschriften über den Finanzhaushalt entsprechen. Die Darstellung von Rechnungsergebnis und Vermögenslage sowie die Prüfung der Vollständigkeit und Rechtmässigkeit der Einnahmen, Ausgaben, Anlagen und Schulden sind weitere wichtige Ziele der Rechnungsprüfung. Bürgerinnen und Bürger sowie Behörden müssen sich auf eine zuverlässige Rechnungsprüfung verlassen können.

Nebenziele der Rechnungsprüfung sind:

- Beurteilen der allgemeinen Organisation des Rechnungswesens
- Einbringen von Verbesserungsvorschlägen in den geprüften Bereichen
- Überprüfen der Weisungen des internen Kontrollsystems (vgl. Art. 69 und 70 Gemeindefinanzhaushaltgesetz)
- Präventiv wirken auf künftige Rechnungsablagen.

3.3. Wahl der Finanzkommission

Gemeindegesetz ¹

Art. 104 Finanzkommission

1. Zusammensetzung

¹ Die Gemeindeversammlung wählt auf die verfassungsmässige Amtsdauer eine Finanzkommission, die sich aus drei bis sieben Mitgliedern zusammensetzt; ihre Mitgliederzahl wird in der Gemeindeordnung festgesetzt.

² Gemeinden, die das gleiche Gebiet umfassen, können eine gemeinsame Finanzkommission einsetzen; die Gemeindeordnungen der beteiligten Gemeinden haben festzulegen, wie viele Mitglieder jede Gemeinde in die Finanzkommission abordnet.

³ Der Finanzkommission dürfen weder Mitglieder des administrativen Rates noch Beamte oder Angestellte der Gemeinde oder einer Anstalt der Gemeinde angehören.

Seit 1. September 2007 ist das neue Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz) in Kraft. Ab Rechnungsjahr 2008 gilt eine rechtsformunabhängige Revisionspflicht. Mittelfristig kann dieses neue Gesetz auch Auswirkungen auf die Gemeinden haben.

Die Gesetzgebung des Kantons Nidwalden statuiert noch keine speziellen Wahlvoraussetzungen und stellt keine Anforderungen an die Befähigung von Mitgliedern der Finanzkommission. Für viele Aufgaben und Tätigkeiten der Finanzkommission sind grundlegende oder sogar spezielle Kenntnisse des Rechnungswesens notwendig. Es ist deshalb von Vorteil, wenn in Frage kommende Kandidatinnen und Kandidaten über Kenntnisse des Rechnungswesens verfügen.

Einzelne Gemeinden haben ein Pflichtenheft für die Mitglieder der Finanzkommission erstellt.

3.4. Stellung der Finanzkommission

Die Gemeindeversammlung wählt die Finanzkommission. Sie ist immer direkt der Gemeindeversammlung unterstellt. Ihre Angliederung ist somit zwischen der Legislative und dem höchsten Exekutivorgan. Folglich kann die abschliessende Rechnungsprüfung nur bei einer vom administrativen Rat genehmigten Jahresrechnung erfolgen, zumal auch der administrative Rat für den Finanzhaushalt verantwortlich ist. Es ist aber zulässig, Prüfungen von einzelnen Teilbereichen im Sinne einer Vorrevision (siehe Schwerpunktprüfungen) vorzunehmen, bevor der administrative Rat die Rechnung genehmigt hat.

Die Finanzkommission vertritt als Kontrollorgan alle Interessen der Stimmberechtigten gegenüber dem administrativen Rat und der Verwaltung.

¹ NG 171.1

3.5. Unabhängigkeit

Behördengesetz²

WAHLVORAUSSETZUNGEN

Art. 2 Wahlfähigkeit⁷ 1. Grundsatz

Wahlfähig als Mitglieder von Behörden sind Schweizer und Schweizerinnen, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und denen nicht durch die Gesetzgebung die Wahlfähigkeit entzogen ist.

Art. 3 2. Wohnsitz

¹ Wahlfähig als Mitglieder von allen durch kantonale Instanzen zu wählenden Behörden sind Personen, die im Zeitpunkt der Wahl im Kanton rechtlich niedergelassen sind.

² Wahlfähig als Mitglieder von allen durch kommunale Instanzen zu wählenden Behörden sind Personen, die im Zeitpunkt der Wahl in der betreffenden Gemeinde rechtlich niedergelassen sind.

³ Für Personen, die infolge Wohnsitzwechsels die Wahlfähigkeit verlieren, ist die Ersatzwahl in der Regel beim nächsten Zusammentritt der Wahlbehörde vorzunehmen.

⁴ Die Wahlfähigkeit in eine kantonale oder kommunale Kommission sowie in eine Verwaltungskommission einer selbstständigen Anstalt ist nicht vom Wohnsitzerfordernis abhängig.

Art. 4. Unvereinbarkeit

1. in der Person

¹ Die Ausschliessungsgründe aufgrund der Unvereinbarkeit in der Person richten sich nach Art. 48 der Kantonsverfassung.

² Der auf einer Ehe oder einer eingetragenen Partnerschaft beruhende Ausschliessungsgrund bleibt auch nach deren Auflösung bestehen

³ Personen dürfen nicht zur Wahl vorgeschlagen werden, wenn gegen sie aufgrund der Unvereinbarkeit mit einer bereits gewählten Person, deren Amtsdauer nicht abgelaufen ist, ein Ausschliessungsgrund vorliegt

⁴ Werden durch geheime Wahl für die gleiche Amtsdauer Personen gewählt, gegen die ein Ausschliessungsgrund aufgrund der Unvereinbarkeit in der Person besteht, entscheidet über den gebotenen Rücktritt das Los.

⁵ Die Losziehung und eine allfällige Ersatzwahl sind möglichst bald vorzunehmen. Das Los ist durch das Präsidium des kantonalen beziehungsweise kommunalen Abstimmungsbüros zu ziehen

Die Finanzkommission muss in jedem Fall verwaltungsunabhängig sein. Es gelten die Bestimmungen des Gemeindegesetzes Artikel 104 Abs. 3.

Es wird eine klare Trennung von einer Mitgliedschaft in der Finanzkommission und anderen Kommissionen empfohlen. Beispiel: Ein Mitglied der Finanzkommission sollte nicht gleichzeitig in der Baukommission sein.

² NG 161.1

3.6. Aufgaben

Gemeindegesetz

Art. 105

2. Aufgaben

1 Die Finanzkommission konstituiert sich selbst und hat folgende Aufgaben:

1. Prüfung der Gemeinderechnungen und der Rechnungen der Anstalten der Gemeinde;
2. Prüfung der Abrechnung über die Verwendung der von den Stimmberechtigten beschlossenen Kredite;
3. Stellungnahme zur Festsetzung des Gemeindesteuerfusses und des Steuerrabatts;
4. Stellungnahme zum Budget;
5. Stellungnahme zu allen die Gemeindefinanzen berührenden Geschäften der Gemeindeversammlung;
6. Erfüllung weiterer ihr durch die Gesetzgebung oder durch Beschluss der Stimmberechtigten übertragenen Aufgaben.

2 Sie kann im Rahmen ihrer Aufgaben die Geschäftsführung des administrativen Rates sowie der übrigen Organe und Verwaltungsstellen der Gemeinde auf Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Organisation überprüfen.

3 Sie kann im Rahmen des beschlossenen Kredits für die fachliche Überprüfung der Rechnungen ganz oder teilweise aussenstehende Fachleute beiziehen.

Die Aufgaben der Finanzkommission sind im Gemeindegesetz Art. 105 bis Art. 107 geregelt. Gemäss Art. 105 Abs. 2 Gemeindegesetz kann die Finanzkommission die Geschäftsführung auf Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit der Organisation überprüfen. Die Finanzkommission kann beratend bei der politischen Planung und bei der Vorberatung der Rechtsetzung tätig werden.

Der Prüfungsumfang der Finanzkommission erstreckt sich insoweit auf die Einhaltung rechtlicher Erlasse, als diese unmittelbaren Auswirkungen auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der Jahresrechnung haben. Dabei soll ein risikoorientierter Prüfungsansatz angewendet werden, wie er dem vorliegenden Handbuch zu Grunde liegt.

Beispiele, welche **zum Prüfungsumfang** der Finanzkommission gehören:

- Vollständigkeit der Erhebung von Gebühren
- richtige Berechnung von Betriebs- und Anschlussgebühren (richtige Anwendung der Berechnungsgrundlagen und der Tarife)
- richtige, systemkonforme Anwendung der Besoldungsvorschriften
- richtige Anwendung der Vorschriften und Richtlinien zur Berechnung und Auszahlung der Wirtschaftlichen Sozialhilfe (richtige Anrechnung von Einkünften, Mieten, etc.)

Beispiele, welche nicht zum Prüfungsumfang der Finanzkommission gehören:

- Baubewilligungsverfahren (die Prüfung der zu verrechnenden Gebühr ist hingegen Prüfungsgegenstand ebenso kann der Prozess des Baubewilligungsverfahrens hinsichtlich Organisation und Rechtmässigkeit überprüft und beurteilt werden)
- Lohneinreihung von einzelnen Personen (sofern im üblichen Rahmen und den gesetzlichen Vorgaben)
- Ausrichten von Beiträgen innerhalb der Kompetenzen und im Ermessen des Gemeinderates (z.B. Vereinsbeiträge)
- Prüfungshandlungen, welche durch kantonale Stellen vorgenommen werden (z.B. Steuern)

- Prüfungen der Einhaltung des Datenschutzes (es besteht eine kantonale unabhängige Aufsichtsstelle über den Datenschutz.)

Die Finanzkommission ist kein Vollzugsorgan der Gemeinde, das heisst, sie darf nicht mit Vollzugsaufgaben beauftragt werden. Demzufolge besitzt sie keine selbständigen Verwaltungs- und Entscheidungsbefugnisse. Die Finanzkommission unterbreitet ihren Bericht und Antrag der Gemeindeversammlung. In einem internen Bericht orientiert die Finanzkommission den administrativen Rat und teilt ihm weitere Anregungen geben und Feststellungen mit.

Akteneinsichtsrecht und Auskunftspflicht

Damit die Finanzkommission ihre Aufgaben erfüllen kann, ist sie darauf angewiesen, Einsicht in Akten und Auskunft von den Gemeindeorganen zu erhalten. Die Finanzkommission hat dabei kein Recht auf Einsicht in alle Akten der Gemeindeverwaltung, sondern nur in diejenigen, die ihr zur Erfüllung ihrer Aufgaben dienen. Auch das Befragungsrecht ist nicht umfassend, sondern beschränkt sich auf die Gemeindeorgane und geht nur so weit, als dies der Zweck der Rechnungsprüfung erfordert. Gemeindeorgane können die zuständigen Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung ermächtigen, das Akteneinsichtsrecht zu gewähren und die notwendigen Auskünfte zu geben.

Die **Stellungnahmen und die Berichte** der Finanzkommission haben schriftlich zu erfolgen und sind im Gemeindebüchlein abzdrukken oder anlässlich der Gemeindeversammlung aufzulegen. Ergänzend kann die Berichterstattung je nach Bedürfnis der Gemeinden mündlich an der Gemeindeversammlung erfolgen.

3.7. Kompetenzen, Rechte und Pflichten

Gemeindegesetz

Art. 106 3. Akteneinsicht

Die Finanzkommission kann im Rahmen ihrer Aufgaben Einsicht in alle Protokolle und Akten sämtlicher Gemeindebehörden, Verwaltungszweige und Anstalten der Gemeinde nehmen.

Art. 107 4. Berichterstattung

- ¹ Die Finanzkommission erstattet der Gemeindeversammlung Bericht.
- ² Sie stellt der Gemeindeversammlung Antrag auf Genehmigung oder Rückweisung der Rechnungen und nimmt zum Voranschlag und den übrigen von ihr geprüften Geschäften Stellung.
- ³ Stellt die Finanzkommission Fehler oder Ordnungswidrigkeiten fest, hat sie der betreffenden Behörde oder Verwaltungsstelle unter Kenntnissgabe an den administrativen Rat Gelegenheit zu geben, den Mangel zu beheben, bevor sie Bericht an die Gemeindeversammlung oder die Aufsichtsbehörde erstattet.
- ⁴ Stellt die Finanzkommission erhebliche Pflichtverletzungen, Missstände oder strafbare Handlungen fest oder besteht ein entsprechender Verdacht, erstattet sie dem administrativen Rat unverzüglich Bericht unter Mitteilung an die kantonale Aufsichtsbehörde.

Die Finanzkommission erstattet der Gemeindeversammlung Bericht und stellt Antrag auf Genehmigung oder Rückweisung der Rechnung und nimmt zum Budget und den übrigen von ihr geprüften Geschäften Stellung. Sie gibt eine Empfehlung über die Genehmigung des Budgets und den Steuerfuss ab.

Die Finanzkommissionsmitglieder haben zusammengefasst folgende Rechte und Pflichten:

Rechte:

- Informationsrecht,
- Akteneinsicht, soweit zur Prüfung erforderlich, um die Prüfungsaufgaben wahrnehmen zu können (vgl. Akteneinsichtsrecht)
- Einholung aller sachdienlichen Auskünfte, soweit dies zur Rechnungsprüfung nötig ist,
- Allgemeines Antragsrecht zuhanden der Gemeindeversammlung (z.B. zum Budget, Steuerfuss und Steuerrabatt),
- Kann an der Gemeindeversammlung Anträge zu den übrigen Geschäften stellen,
- Wird keine externe, professionelle Revisionsstelle eingesetzt, können ausnahmsweise aussenstehende Sachverständige beigezogen werden.

Pflichten:

- Geheimhaltungspflicht,
- Prüfen, ob
 - Finanzkompetenzen eingehalten wurden
 - die Erträge vollständig und die Ausgaben zulässig sind,
- Amtspflichten gewissenhaft und sorgfältig erfüllen,
- Jährliche formelle und materielle Prüfung von Buchhaltung und Jahresrechnung,
- Berichterstattung und Antragstellung an das für die Genehmigung der Jahresrechnung zuständige Organ,
- Benachrichtigung des Regierungsrates, wenn Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht.

3.8. Haftung

Haftungsgesetz³

III. HAFTUNG DES FUNKTIONÄRS

Art. 7 Grundsatz

Der Funktionär ist für den Schaden haftbar, den er dem Gemeinwesen durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung seiner Pflichten zufügt.

Art. 8 Rückgriff

¹ Hat das Gemeinwesen dem Dritten den Schaden ersetzt, kann es auf den Funktionär Rückgriff nehmen, wenn dieser den Schaden durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung seiner Pflichten verursacht hat.

² Das Gemeinwesen hat dem Funktionär, der von einem Rückgriff bedroht ist, von einem gegen das Gemeinwesen geltend gemachten Schadenersatzanspruch unverzüglich Kenntnis zu geben.

Die Mitglieder der Behörden und Kommissionen sind für den Schaden verantwortlich, den sie der Gemeinde durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung der Pflichten zufügen.

³ NG 161.2

3.9. Internes Kontrollsystem (IKS)

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz⁴

D. Internes Kontrollsystem

Art. 69 Massnahmen

¹ Das interne Kontrollsystem umfasst regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen. Der administrative Rat erlässt nach Rücksprache mit der Finanzkommission die erforderlichen Weisungen.

² Die Leitungen der Verwaltungseinheiten sind verantwortlich für die Einführung, den Einsatz und die Überwachung des Kontrollsystems in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Art. 70 Ziele

¹ Der administrative Rat trifft die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

² Er berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Das interne Kontrollsystem umfasst jene Vorgänge und Massnahmen in einer Gemeinde, welche eine ordnungsmässige Buchführung und finanzielle Berichterstattung sicherstellen.

Die organisatorischen Massnahmen des IKS sind in die Arbeitsabläufe integriert. Sie erfolgen arbeitsbegleitend oder sind dem Arbeitsvollzug unmittelbar vor- oder nachgelagert. Die organisatorischen Massnahmen können den Gemeinderat von Kontrolltätigkeiten entlasten und den ausführenden Stellen mehr Verantwortung übertragen. Der Einsatz der Informatik kann, je nach Ausbaugrad, eine wichtige Rolle spielen. Gut ausgebaute Verarbeitungsprogramme und Dateibanken ermöglichen einen hohen Grad an Automatisierung und Standardisierung und stellen einen wirksamen Teil der internen Kontrolle dar.

Beispiele von organisatorischen Massnahmen:

- Funktionentrennung (personelle Trennung von Entscheidung und Kontrolle)
- Regelung der Arbeitsabläufe
- Einsatz von Informatik (Automatisierung und Standardisierung)
- manuelle Kontrollen durch Vorgesetzte
- organisatorische Hilfsmittel (Organigramm, Stellenbeschreibungen, Formulare) etc.

Ein funktionierendes internes Kontrollsystem weist für die Gemeinde ein erhebliches Nutzenpotential auf. Es wirkt unterstützend bei:

- der Erreichung der Ziele
- der Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften
- dem Schutz des Gemeindevermögens
- der Verhinderung, Verminderung und Aufdeckung von Fehlern und Unregelmässigkeiten bzw. absichtlich vorgenommenen Falschdarstellungen der Jahresrechnung
- der Sicherstellung von Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Buchführung
- einer zeitgerechten und verlässlichen finanziellen Berichterstattung
- einer wirksamen und effizienten Führung der Gemeinde.

⁴ NG 171.2

Elemente des IKS

- | | |
|--|--|
| ➤ Risikobeurteilung | Mittels der Risikobeurteilung werden die finanziellen Risiken einer Gemeinde analysiert. |
| ➤ Risikobehaftete Prozesse | Die gesamten Abläufe der risikobehafteten Prozesse der funktionalen Gliederung sowie weiterer Bereiche werden zusammengefasst. Die Prozesse werden unter Berücksichtigung der vorgängig definierten Finanzrisiken analysiert und die entsprechenden Risikopotenziale eruiert. Daraus werden die notwendigen Kontrollen abgeleitet. |
| ➤ Berichterstattung über IKS (mit Beurteilung) | Die aus den Kontrollen resultierenden Ergebnisse werden mittels Soll-/ Ist-Vergleichen analysiert. Daraus ergeben sich Stärken und Schwächen. |
| ➤ Verbesserungspotenzial erheben und umsetzen | Basis für das Verbesserungspotenzial bilden die in der Berichterstattung festgestellten Schwachstellen. |

3.10. Abschluss der Prüfung / Berichterstattung

Gemeindegesezt

Art. 107 4. Berichterstattung

- ¹ Die Finanzkommission erstattet der Gemeindeversammlung Bericht.
- ² Sie stellt der Gemeindeversammlung Antrag auf Genehmigung oder Rückweisung der Rechnungen und nimmt zum Voranschlag und den übrigen von ihr geprüften Geschäften Stellung.
- ³ Stellt die Finanzkommission Fehler oder Ordnungswidrigkeiten fest, hat sie der betreffenden Behörde oder Verwaltungsstelle unter Kenntnissgabe an den administrativen Rat Gelegenheit zu geben, den Mangel zu beheben, bevor sie Bericht an die Gemeindeversammlung oder die Aufsichtsbehörde erstattet.
- ⁴ Stellt die Finanzkommission erhebliche Pflichtverletzungen, Missstände oder strafbare Handlungen fest oder besteht ein entsprechender Verdacht, erstattet sie dem administrativen Rat unverzüglich Bericht unter Mitteilung an die kantonale Aufsichtsbehörde.

Mit dem Abschluss der Prüfung soll sichergestellt werden, dass alle Prüfungshandlungen vorgenommen worden sind. Insbesondere ist die Prüfung erst abgeschlossen, wenn darüber Bericht erstattet ist. Das Ziel der Berichterstattung ist, adressatengerecht und in geeigneter Form über die Prüfungsergebnisse zu orientieren. Die Berichterstattung soll rechtzeitig erfolgen.

Es werden die folgenden zwei Arten der Berichterstattung unterschieden:

a) Berichterstattung an den administrativen Rat ("interner Bericht")

Der interne Bericht enthält schwerpunktmässig Feststellungen und Empfehlungen zu den durchgeführten Prüfungen. Die interne Berichterstattung wird mit der Finanzabteilung und Mitgliedern des administrativen Rates besprochen. Dem administrativen Rat ist die Gelegenheit zu geben, dazu Stellung zu beziehen.

b) Berichterstattung an die Stimmberechtigten ("Bestätigungsbericht")

Diese Berichterstattung erfolgt grundsätzlich aufgrund eines Kurzberichtes mit einem Normalwortlaut im Gemeindebüchlein. Vom Normalwortlaut dieses Berichtes soll nur abgewichen werden, wenn bei der Prüfung wesentliche Fehler festgestellt wurden. In einigen Gemeinden werden die Prüfungsergebnisse den Stimmberechtigten anlässlich der Gemeindeversammlung kurz mündlich erläutert. Die Finanzkommission bestätigt mit ihrem Bericht, dass die Buchführung und Jahresrechnung den gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften entsprechen. Dieser Revisionsbericht ist ein Bestandteil der Jahresrechnung.

Zusätzlich nimmt die Finanzkommission zum Budget, zum Steuerfuss und zu den Verpflichtungskrediten Stellung.

Die **Auswirkungen der Steuerfussveränderungen** sind im Budget, welches der Gemeindeversammlung vorgelegt wird, nicht zu budgetieren. Im Antrag für die Anpassung des Steuerfusses ist die Veränderung des Steuerertrages in Franken aufzuzeigen. Nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung ist das Budget anzupassen.

➤ Vgl. Arbeitspapiere Teil 4; Berichterstattung / Musterberichte

Stellt die Finanzkommission erhebliche Pflichtverletzungen, Missstände oder strafbare Handlungen fest oder besteht ein entsprechender Verdacht, muss sie dem administrativen Rat sofort Bericht erstatten und dies der kantonalen Aufsichtsbehörde melden.

3.11. Kantonale Aufsicht

Gemeindegesezt

V. DIE AUFSICHT DES KANTONS

Art. 203 Allgemein

¹ Die Gemeinden und Gemeindeverbände stehen im Rahmen der Gesetzgebung unter der Aufsicht des Kantons; sie haben den Anordnungen der Aufsichtsbehörde Folge zu leisten.

² Aufsichtsbehörde ist der Regierungsrat; dieser kann seine Aufsichtsbefugnisse, mit Ausnahme der Beschränkung oder Aufhebung der Selbstverwaltung, ganz oder teilweise einzelnen Direktionen übertragen.

Art. 205 2. Verwaltung

¹ Der Regierungsrat wacht darüber, dass die Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände den Vorschriften entsprechend geführt wird.

² Die vom Regierungsrat beauftragten Organe sind berechtigt, in Protokolle, Register und Akten Einsicht zu nehmen sowie die erforderlichen Auskünfte zu verlangen.

Art. 206 3. Rechnungswesen

¹ Die Rechnungen der Gemeinden und Gemeindeverbände sind spätestens Ende April der kantonalen Finanzdirektion vorzulegen.

² Diese prüft, ob diese Rechnungen den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, und trifft allenfalls die nötigen Anordnungen.

Art. 207 Massnahmen bei vorschriftswidrigen Zuständen 1. allgemein

¹ Werden in Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechnungswesen einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes vorschriftswidrige Zustände festgestellt, haben kantonale Amtsstellen und Direktionen dem Regierungsrat davon unverzüglich Kenntnis zu geben; das Recht der Anzeige steht auch jedem Aktivbürger der Gemeinde zu.

² Der Regierungsrat lässt den Sachverhalt nach Anhören der verantwortlichen Behörde untersuchen und fordert gegebenenfalls unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Behebung der festgestellten Mängel auf.

³ Wird der Aufforderung nicht fristgemäss entsprochen, trifft der Regierungsrat die zur Herbeiführung des vorschriftsgemässen Zustandes erforderlichen Massnahmen; in dringenden Fällen kann der Regierungsrat ohne vorgängige Untersuchung vorläufige Massnahmen anordnen.

Der Kanton hat die Oberaufsicht über Gesetzgebung, Verwaltung oder Rechnungswesen jeder Nidwaldner Gemeinde. Vorschriftswidrige Zustände müssen von der Finanzkommission dem Regierungsrat gemeldet werden.

Seit dem 1.1.2010 ist das Gesetz über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz, kFKG)⁵ in Kraft. Gemäss Art. 7 Abs. 5 richtet sich die Finanzaufsicht der Gemeinden nach dem Gemeindegesetz. Der Regierungsrat kann gemäss Art. 7 Abs. 2 Körperschaften, Organisationen, Unternehmungen und Personen, denen der Kanton eine öffentliche Aufgabe überträgt, Finanzhilfe (Beiträge, Darlehen, Vorschüsse, Zinsübernahmen, usw.) gewährt, an denen er sich finanziell beteiligt oder über welche er Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen hat, unter die Finanzaufsicht der kantonalen Finanzkontrolle stellen.

⁵ NG 513.1

3.12. Externe Revisionsstelle

Gemäss Gemeindegesetz Artikel 105 Abs. 3 kann die Finanzkommission im Rahmen des beschlossenen Kredits für die fachliche Überprüfung der Rechnungen ganz oder teilweise aussenstehende Fachleute beiziehen.

Die Finanzkommission kann zur Entlastung und Unterstützung die Rechnungsprüfung an eine externe, befähigte Revisionsstelle übertragen. Im Budget müssen die notwendigen Mittel enthalten sein. Die Bezeichnung der externen fachkundigen Revisionsstelle obliegt der Finanzkommission. Die externe Revisionsstelle muss unabhängig sein. Beauftragt die Finanzkommission eine externe Revisionsstelle mit der Rechnungsprüfung, gelten die gleichen gesetzlichen Bestimmungen

Anstelle der ganzen externen Rechnungsprüfung kann auch eine externe Revisionsstelle im Auftragsverhältnis für einzelne Prüfungstätigkeiten beigezogen werden. Der Umfang der Tätigkeiten von Prüfgesellschaften im Auftragsverhältnis kann sehr unterschiedlich sein. Der Auftrag kann die technische Unterstützung der Finanzkommission bei spezifischen Fragen zur Prüfungstätigkeit (Prüfungsplanung, Prüfungstechnik usw.), die Übernahme von Prüfarbeiten in einzelnen Teilgebieten (Schwerpunktprüfungen) oder die Jahresendprüfung beinhalten. Es ist empfehlenswert, den Prüfungsauftrag präzise zu beschreiben. Damit kann eine klare Aufgabenteilung zwischen der Finanzkommission und der Prüfgesellschaft sichergestellt werden.

Die Berichterstattung und Anträge bzw. Stellungnahme betreffend Budget, Steuerfuss, Steuerrabatt, Verpflichtungs- und Objektkredite, Finanzgeschäfte sowie der Rechnung muss durch die Finanzkommission der Gemeinden vorgenommen werden.

Eine externe Revisionsstelle hebt die Verantwortung der Finanzkommission für eine ordnungsgemässe Durchführung der Revision nicht auf. Die Finanzkommission muss selbst aktiv werden, wenn sie Anhaltspunkte dafür hat, dass dies nicht der Fall ist oder dass Mängel in der Rechnungsführung durch die aussenstehende Revisionsstelle nicht oder nicht genügend aufgedeckt werden. Die externe Revisionsstelle ist verpflichtet, ihren Bericht an die Finanzkommission abzuliefern.

4. Das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM)

4.1. Grundsätze des Rechnungsmodells HRM2

Die Finanzdirektorenkonferenz hat am 25. Januar 2008 Empfehlungen zur Rechnungslegung (HRM2) verabschiedet. Das bisherige Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) wurde in Anlehnung an die IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) überarbeitet. Mit diesen Empfehlungen zur Rechnungslegung (HRM2) und mit dem Neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM) wird die Rechnungslegung aller drei politischen Ebenen weitgehend harmonisiert. Mit der Anlehnung an IPSAS gleicht sich die Rechnungslegung der öffentlichen Gemeinwesen stärker an die Rechnungslegung der Privatwirtschaft an. Die neueste Version des Handbuches HRM2 steht auf der Homepage des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (www.srs-csppc.ch).

Im Kanton Nidwalden ist seit dem 1. Januar 2010 das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (Gemeindefinanzhaushaltgesetz⁶) in Kraft. Das Gesetz ist nach den Anforderungen gemäss HRM2 aufgebaut. Alle Gemeinden im Kanton Nidwalden haben die neuen Bestimmungen umgesetzt.

Mit dem HRM2 wird die Transparenz der öffentlichen Rechnungen für die Entscheidungsträger, für den Bürger und die Politik sowie für die Forschung erhöht. Die Vergleichbarkeit der öffentlichen Rechnungen und eine koordinierte Finanzpolitik werden vereinfacht. Die Qualität der Daten wird für die Finanzstatistik erheblich verbessert.

Mit dem HRM2 werden folgende wichtige Neuerungen in der Rechnungslegung der öffentlichen Gemeinwesen eingeführt:

- Erhöhte Aussagekraft von Bilanz und Jahresrechnung durch zeitlich korrekte Abgrenzungen und Berücksichtigung von Rückstellungen und Verpflichtungen,
- Abschreibung der Anlagen im Verwaltungsvermögen nach Nutzungsdauer und Einführung einer Anlagebuchhaltung,
- Neuer Kontenplan und eine angepasste Funktionale Gliederung,
- Gestufter Erfolgsausweis,
- Konsolidierte Betrachtungsweise (erhöhte Transparenz bezüglich der bestehenden Verflechtungen mit anderen Körperschaften),
- Geldflussrechnung,
- Erweiterung des Anhangs zur Jahresrechnung (Eigenkapitalnachweis, Rückstellungsspiegel, Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel, Anlagespiegel),
- Finanzkennzahlen.

⁶ NG 171.2

4.2. Grundsätze der Haushaltsführung und Rechnungslegung

4.2.1. Grundsätze der Haushaltsführung ⁷

Die Grundsätze zur Haushaltsführung sind in Art. 10 des Gemeindefinanzhaushaltsgesetzes geregelt.

Grundsätze	Bedeutung/Definition
Gesetzmässigkeit	Jede öffentliche Ausgabe bedarf einer Rechtsgrundlage. Als Rechtsgrundlagen gelten: eine verfassungsmässige oder gesetzliche Bestimmung, ein Gerichtsentscheid oder ein Volksentscheid.
Haushaltsgleichgewicht	Aufwand und Ertrag sind auf Dauer im Gleichgewicht zu halten.
Sparsamkeit	Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen.
Dringlichkeit	Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.
Wirtschaftlichkeit	Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.
Verursacherprinzip	Die Nutzniesser besonderer Leistungen und die Verursacher besonderer Kosten haben in der Regel die zumutbaren Kosten zu tragen. Bei der Kostenüberwälzung wird insbesondere auf die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Betroffenen Rücksicht genommen.
Vorteilsabgeltung	Für besondere wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind angemessene, dem Nutzen aus dem Vorteil entsprechende Beträge einzufordern, deren Höhe die Kosten nicht übersteigen darf.
Verbot der Zweckbindung von Hauptsteuern	Zur Deckung einzelner Ausgaben mittels Spezialfinanzierungen oder zur unmittelbaren Abschreibung bestimmter Ausgaben dürfen keine festen Anteile der Hauptsteuern verwendet werden.
Wirkungsorientierung	Die finanziellen Entscheidungen sind auf ihre Wirkung hin auszurichten. Die Wirkung einer Ausgabe kann anhand von Indikatoren bezogen auf die Zielerreichung und das Kosten-Leistungs-Verhältnis gemessen werden.

⁷ NG 141.2, Art. 10

4.2.2. Grundsätze der Rechnungslegung⁸

Die Rechnungslegung soll ein Bild des Finanzhaushalts zeigen, welches der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht. In Artikel 52 des Gemeindefinanzhaushaltsgesetzes sind die folgenden Rechnungslegungsgrundsätze definiert:

Grundsätze	Bedeutung/Definition	Beispiele für Verstösse
Bruttodarstellung / Bruttoverbuchung	Aufwände und Erträge, Aktiven und Passiven sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind getrennt voneinander, ohne gegenseitige Verrechnung, in voller Höhe auszuweisen.	Die Gemeinde erhält von der Versicherung einen Bonus. Dieser bezieht sich auf vergangene Versicherungsjahre. Die Finanzverwaltung bucht diesen ausserordentlichen Ertrag nicht als Ertrag, sondern aufwandmindernd im Konto Sachversicherungsaufwand.
Periodenabgrenzung / Jährlichkeit	Alle Aufwände und Erträge sind in derjenigen Periode zu erfassen, in der sie verursacht werden. Die Bilanz ist als Stichtagsrechnung zu führen. Es gilt das Jährlichkeitsprinzip.	In der Investitionsrechnung wurde der Gesamtkredit für ein Projekt, welches sich über mehrere Jahre hinzieht, vollständig im ersten Jahr eingestellt.
Fortführung	Bei der Rechnungslegung ist von einer Fortführung der Staatstätigkeit auszugehen.	
Wesentlichkeit	Sämtliche Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind, werden offen gelegt	Nichtrelevante Informationen sollen ausgelassen werden.
Verständlichkeit	Die Informationen müssen klar und nachvollziehbar sein.	
Zuverlässigkeit	Die Informationen sollen richtig sein und glaubwürdig dargestellt werden (Richtigkeit). Der wirtschaftliche Gehalt soll die Abbildung der Rechnungslegung bestimmen (wirtschaftliche Betrachtungsweise). Die Informationen sollen willkürfrei und wertfrei dargestellt werden (Neutralität). Es sollen keine wichtigen Informationen ausser Acht gelassen werden (Vollständigkeit).	
Vergleichbarkeit	Die Rechnungen der Gemeinde und der Verwaltungseinheiten sollen sowohl untereinander als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sein.	Die funktionale Gliederung und die Artengliederung werden nicht eingehalten.

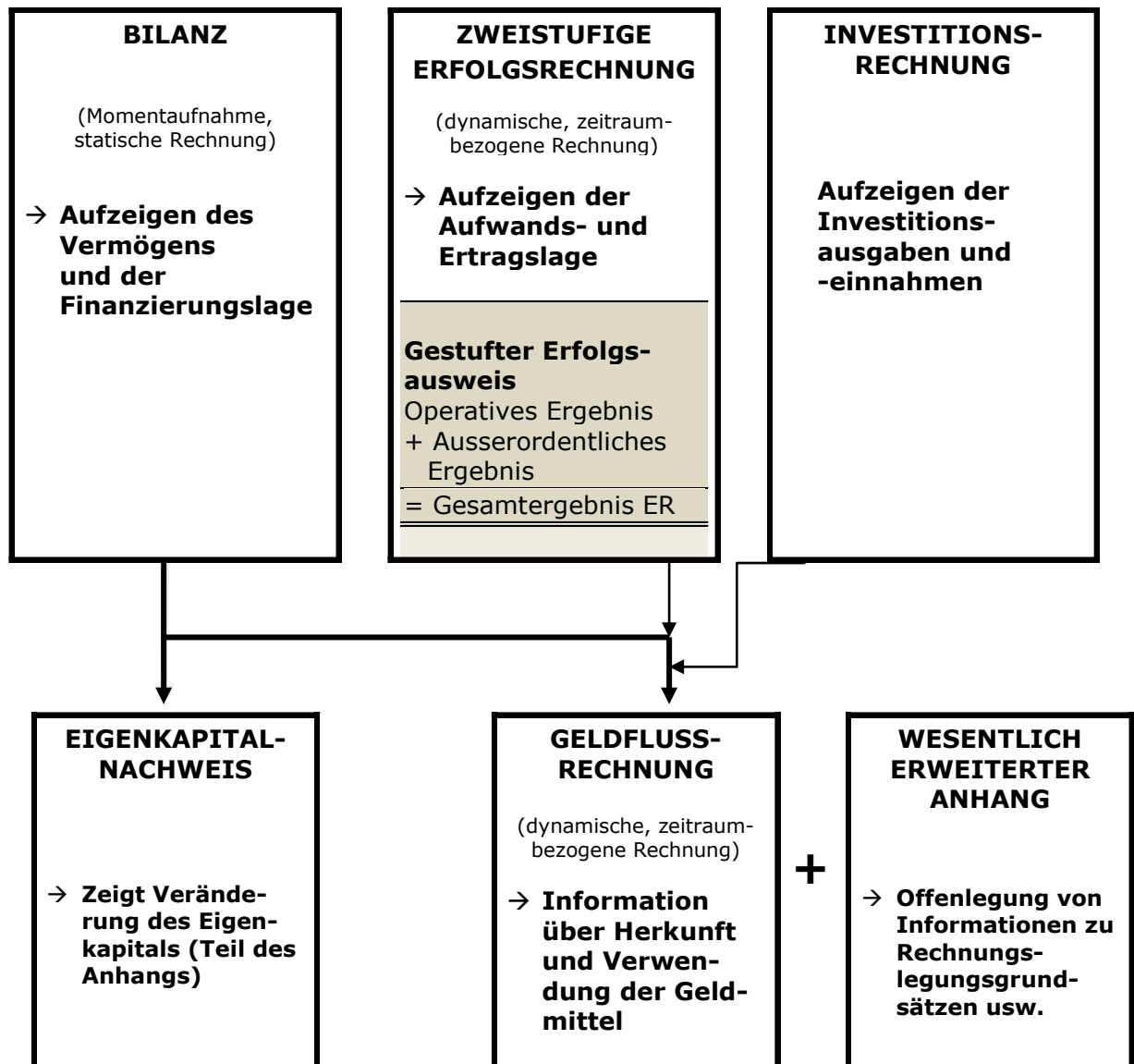
⁸ NG 171.2, Art 50 ff.

Grundsätze	Bedeutung/Definition	Beispiele für Verstösse
Stetigkeit in Darstellung und Bewertung	Die Jahresrechnung muss nach den gleichen Grundsätzen wie in den <i>Vorjahren</i> aufgestellt werden = zeitliche Vergleichbarkeit der Jahresrechnung. Diesem Zweck dienen auch die Vorjahreszahlen. Ein Methodenwechsel in der Bewertung ist in der Regel nicht zulässig. Von diesem Grundsatz kann in Ausnahmefällen abgewichen werden. Abweichungen müssen aber im Anhang erläutert werden.	Die Gemeinde publiziert keine Vorjahreszahlen mehr. Das Abschreibungsverfahren wurde ohne Begründung geändert (vorher vom Buchwert, neu vom Anschaffungswert). Die Abschreibungsmethoden und -sätze müssen im Anhang publiziert werden. Steuerguthaben werden plötzlich nicht mehr debitiert.

Zusätzliche wichtige Rechnungslegungsgrundsätze:

Sollverbuchung	Verbuchung der Ausgaben, wenn sie geschuldet sind; der Erträge, wenn sie in Rechnung gestellt werden. D.h. spätestens am Ende des Rechnungsjahres sind alle geschuldeten Ausgaben als Aufwand und die rechtskräftig feststehenden Guthaben als Ertrag verbucht.	Die bereits ausgeführten Bauarbeiten wurden per 31.12. vom Unternehmer noch nicht in Rechnung gestellt. Der Betrag beläuft sich auf rund 12'000 Fr. Dieser Posten wurde beim Jahresabschluss nicht abgegrenzt (-> Transitorische Passiven).
Zeitliche Bindung	Nicht verwendete Budgetkredite verfallen am Ende des Rechnungsjahres. Kreditübertragungen auf das folgende Jahr sind nur in Ausnahmefällen gestattet.	Im Budget ist ein Kredit für die Anschaffung von drei PC-Bildschirmen enthalten. Da diese bis Ende Jahr noch nicht angeschafft werden konnten, wird dafür eine Rückstellung gebildet.
Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	Die Finanzkommission muss auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit berücksichtigen und finanzpolitische Überlegungen anstellen.	Die Kosten eines Vorhabens wurden unsorgfältig abgeklärt. Es kommt zu wesentlichen Mehrkosten.
Quantitative Bindung	Budgetkredite dürfen nicht überschritten werden. Reicht ein Budgetkredit nicht aus, muss ein Nachtragskredit eingeholt werden. Kreditübertragungen auf andere Konten sind unzulässig.	Der Neubau der EDV-Anlage wird voraussichtlich 50'000 Fr. höher als budgetiert ausfallen. Es wurde kein Nachtragskredit eingeholt.
Qualitative Bindung an beschlossene Kredite	Beschlossene Kredite dürfen nur für den umschriebenen Zweck verwendet werden.	Die Rückstellung für die Neumöblierung wird nicht vollständig beansprucht. Anstatt den nicht beanspruchten Teil erfolgswirksam aufzulösen, wird der restliche Betrag für die Dachsanierung verwendet.

4.3. Rechnungsmodell HRM2



4.4. Elemente des Rechnungsmodells der öffentlichen Haushalte

Die Hauptelemente des Rechnungsmodells HRM2 sind:

1. Die **Bilanz** zeigt die Vermögens- und Schuldenlage auf.
2. Die **Erfolgsrechnung** zeigt die Aufwand- und Ertragslage auf.
3. Die **Investitionsrechnung** stellt die Investitionsausgaben den Investitionseinnahmen gegenüber.
4. Die **Geldflussrechnung** gibt Einsicht in die Liquiditätsverhältnisse und die Veränderung der Kapital- und Vermögensstruktur.
5. Der **Anhang** enthält:
 - die angewandten Rechnungslegungsgrundsätze, insbesondere, wenn diese vom HRM2 abweichen,
 - Erläuterungen zur Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Bilanz und Geldflussrechnung,
 - den Eigenkapitalnachweis,
 - weitere Angaben, die für die Beurteilung der Finanz-, Vermögens- und Ertragslage sowie der Risikosituation wichtig sind.

4.5. Bilanz

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 24 Bilanz

¹ In der Bilanz werden die Aktiven und die Passiven einander gegenübergestellt.

² Die Aktiven werden in Finanz- und Verwaltungsvermögen gegliedert.

4.5.1. Aktiven

Finanzvermögen

Unter Finanzvermögen werden die realisierbaren, das heisst die von den Behörden nach kaufmännischen Grundsätzen verwalteten Vermögenswerte eines Gemeinwesens verstanden. Entscheidend ist das Kriterium der Realisierbarkeit. Vermögenswerte sind realisierbar (Finanzvermögen), wenn sie ohne Verletzung einer bestimmten gesetzlichen (öffentlich-rechtlichen) Verpflichtung verwertet werden können (z.B. liquide Mittel, Debitoren). Dazu gehören auch Grundstücke, welche nicht für öffentliche Zwecke bestimmt sind und allenfalls wieder veräussert werden können (z.B. für Realersatz).

Verwaltungsvermögen

Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen. Es ist somit gekennzeichnet durch eine dauernde Widmung an einen öffentlich-rechtlich festgelegten Zweck. Verwaltungsvermögen – man würde richtiger von «Verwaltungsaktiven» sprechen – sind alle jene Bestände, die der öffentlichen Leistungserstellung dienen und deren Nutzungsdauer sich über mehrere Rechnungsjahre erstreckt. Ob die Nutzung durch die Verwaltung oder durch die Öffentlichkeit (Strassen, Friedhof usw.) erfolgt, spielt keine Rolle.

Die **Unterscheidung** zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen ist finanzrechtlich wichtig. Vor allem bei den Zuständigkeiten und den Bestimmungen über Bilanzierung und Bewertung ist die Unterscheidung von Bedeutung. Die Erwirtschaftung einer marktüblichen Rendite, welche teilweise als Merkmal des Finanzvermögens genannt wird, ist kein klares Unterscheidungskriterium zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen. Denn es kann unter Umständen möglich sein, auch mit Verwaltungsvermögen

eine marktwirtschaftliche Rendite zu erzielen, wenn dies mit einer sinnvollen öffentlichen Aufgabenerfüllung zu vereinbaren ist.

4.5.2. Passiven

Das **Fremdkapital** beinhaltet alle eingegangenen Verpflichtungen, die kurzfristig oder langfristig fällig werden. Das Fremdkapital besteht im Allgemeinen aus rechtlich einforderbaren Rückzahlungsverpflichtungen.

Bei einem öffentlichen Gemeinwesen ist das **Eigenkapital** derjenige Teil auf der Passivseite der Bilanz, welcher nicht Fremdkapital ist. Das Eigenkapital kann auch negativ sein (Bilanzfehlbetrag).

Vorfinanzierungen

Vorfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel für besonders bezeichnete Investitionsvorhaben. Mit der Umstellung auf lineare Abschreibungen aufgrund der Nutzungsdauer ist dieses Instrument nicht mehr nötig. Vorfinanzierungen sind auch aus Sicht von True an Fair View abzulehnen. Sie widersprechen der generationengerechten Finanzierung: Die heutige Generation sollte nicht für die Finanzierung künftiger Investitionsprojekte aufkommen müssen. Falls Vorfinanzierungen trotzdem gebildet werden, hat die Auflösung der Vorfinanzierung analog der Nutzungsdauer ab Nutzungsbeginn der Anlage in jährlichen Tranchen zugunsten der Erfolgsrechnung zu erfolgen (Konto 4893, linear). Unabhängig davon werden die planmässigen Abschreibungen vorgenommen. Durch die Entnahme aus der Vorfinanzierung reduziert sich der „Netto-Abschreibungsaufwand“ in der Erfolgsrechnung.

Unter **Spezialfinanzierung** wird die vollständige oder teilweise Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben verstanden (zweckgebundene Einnahmen). Sie müssen durch eine gesetzliche Grundlage abgestützt werden. Spezialfinanzierungen und Spezialfonds werden dem Eigenkapital zugeordnet.

Finanzpolitische Reserven

Die in der Bilanz enthaltenen kumulierten, zusätzlichen Abschreibungen im Verwaltungsvermögen wurden in Nidwalden per Ende 2014 als finanzpolitische Reserven in das Eigenkapital der Gemeinden zu übertragen. Es sind keine zusätzlichen Abschreibungen sowie Abtragungen des Bilanzfehlbetrages als ausserordentlicher Aufwand möglich. An dessen Stelle sind die Bildung und Auflösung von finanzpolitischen Reserven getreten.

Die Bildung und Auflösung von finanzpolitischen Reserven werden aus den folgenden Gründen getätigt:

- Die finanzpolitischen Reserven können für die Glättung der Ergebnisse des Budgets und der Jahresrechnung verwendet werden. Die Bildung und Auflösung wird mit dem Budget beziehungsweise mit der Jahresrechnung genehmigt.
- Jede Entnahme führt entweder zu einer Erhöhung des Fremdkapitals oder dem Abbau des Finanzvermögens. Sie hat somit Auswirkungen auf die Nettoschuld I und II.
- Die vorhandenen finanzpolitischen Reserven sollen einen Rechnungsausgleich über viele Jahre garantieren. Ein rascher Abbau würde allfällige Finanzprobleme entschärfen, aber mittel- und längerfristige Entscheidungen unnötig hinausschieben. Sofern kein Bilanzüberschuss besteht, kann zudem ein Aufwandüberschuss aus den finanzpolitischen Reserven gedeckt werden.

4.6. Erfolgsrechnung

Im Artikel 8 des GemFHG sind die auszuweisenden Aufwände und Erträge aufgeführt.

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 25 Erfolgsrechnung

- ¹ Die Erfolgsrechnung weist auf der ersten Stufe das operative und auf der zweiten Stufe das ausserordentliche Ergebnis je mit dem Aufwand beziehungsweise dem Ertragsüberschuss aus, ferner das Gesamtergebnis, welches das Eigenkapital verändert.
- ² Aufwand und Ertrag gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen nicht gerechnet werden konnte und sie nicht zum operativen Bereich gehören. Als ausserordentlicher Aufwand respektive ausserordentlicher Ertrag gelten Einlagen in das und Entnahmen aus dem Eigenkapital.
- ³ Die Bildung und Auflösung von Vorfinanzierungen und finanzpolitischen Reserven werden als ausserordentlicher Aufwand beziehungsweise als ausserordentlicher Ertrag verbucht.
- ⁴ Aus den finanzpolitischen Reserven sind Entnahmen nur bis zu einer Höhe von 10 Prozent des Nettosteuerertrages je Rechnungsjahr zulässig.
- ⁵ Ein Aufwandüberschuss ist aus der finanzpolitischen Reserve zu decken, sofern kein Bilanzüberschuss besteht.

Die Erfolgsrechnung weist für die Rechnungsperiode die Vermehrungen (Erträge) und Verminderungen (Aufwände) des Vermögens aus. Ziel der Erfolgsrechnung ist es, das jährliche finanzielle Ergebnis des Gemeinwesens im Sinne des True and Fair View-Prinzips darzustellen. Der Saldo der Erfolgsrechnung verändert das Eigenkapital (Bilanzüberschuss bzw. Bilanzfehlbetrag).

Die Erfolgsrechnung ist mehrstufig abzuschliessen und auszuweisen. Auf der operativen ersten Stufe soll ein betriebswirtschaftlich sauberer Abschluss ausgewiesen werden, der mit anderen Gemeinwesen vergleichbar ist. Finanzpolitisch motivierte Buchungen sowie mit der eigentlichen Geschäftstätigkeit nicht zusammenhängende Vorfälle sind auf der zweiten Stufe zu erfassen. Vorfinanzierungen beziehungsweise die Auflösung dieser Vorfinanzierungen stellen ebenfalls ausserordentlichen Aufwand oder Ertrag dar.

4.7. Investitionsrechnung

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 26 Investitionsrechnung

- ¹ Die Investitionsrechnung stellt die Investitionsausgaben und die Investitionseinnahmen einander gegenüber.
- ² Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen gelten als ausserordentlich, wenn mit ihnen nicht gerechnet werden konnte und sie nicht zum operativen Bereich gehören.

In Artikel 9 des Gemeindefinanzhaushaltsgesetzes sind die auszuweisenden Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung aufgeführt.

Die Investitionsrechnung enthält die Ausgaben und Einnahmen einer Rechnungsperiode für jene Finanzvorfälle, mit denen bedeutende eigene oder subventionierte Werte des Verwaltungsvermögens mit mehrjähriger Nutzungsdauer geschaffen werden. Sie umfasst somit alle Ausgaben mit Investitionscharakter. Investitionscharakter besitzt eine Ausgabe dann, wenn sie eine mehrjährige Nutzungsdauer aufweist, wie z.B. der Kauf von Grundstücken, Erstellung von Hochbauten, Kauf von Mobilien, Maschinen und Fahrzeugen.

Die Ausgaben minus die Einnahmen ergeben die **Nettoinvestitionen**. Die Nettoinvestitionen werden am Jahresende in der Bilanz aktiviert. Die Investitionsrechnung bildet einen Teil des Geldflusses aus Investitionen und Desinvestitionen in der Geldflussrechnung.

Der Regierungsrat hat in Paragraph 6 der Gemeindefinanzhaushaltverordnung⁹ festgelegt, dass die Aktivierungsgrenze im Einzelfall grundsätzlich bei CHF 50'000 liegt. Der administrative Rat kann im Einzelfall Investitionen ab CHF 20'000. aktivieren. Die Nutzungsdauer des Verwaltungsvermögens wird in Paragraph 7 GemFHV vorgeschrieben. Grundsätzlich wird linear auf der Basis der Nutzungsdauer abgeschrieben. Die Nutzungsdauer ist verbindlich.

4.8. Bilanzierung, Bewertung und Abschreibungen¹⁰

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 53 Bilanzierung

¹ Vermögenswerte im Finanzvermögen werden bilanziert, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen erbringen und ihr Wert ermittelt werden kann.

² Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen werden bilanziert, wenn sie zukünftige Vermögenszuflüsse bewirken oder einen mehrjährigen öffentlichen Nutzen aufweisen und ihr Wert ermittelt werden kann.

³ Verpflichtungen werden bilanziert, wenn ihre Erfüllung voraussichtlich zu einem Mittelabfluss führen wird und ihr Wert ermittelt werden kann.

⁴ Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind.

⁵ Vorfinanzierungen werden gebildet für konkret absehbare Aufgaben und für Ertragsminderungen; jede Vorfinanzierung ist gesondert auszuweisen.

⁶ Finanzpolitische Reserven werden gebildet beziehungsweise aufgelöst, um das Budget und die Jahresrechnung zu beeinflussen

Die grundlegenden Bilanzierungsvorschriften regeln, wann Vermögenswerte, Verpflichtungen und Rückstellungen überhaupt zu bilanzieren sind.

Die Anlagenbuchhaltung ist der besondere buchhalterische Ausweis über die Anlagegüter, in welchem die detaillierten Angaben über die Entwicklung dieser Posten erscheinen. Die zusammengefassten Bestandeswerte erscheinen in der Bilanz. In der Anlagenbuchhaltung werden die Vermögenswerte (inkl. Darlehen und Beteiligungen) erfasst, die über mehrere Jahre genutzt werden.

Die **Bewertung der Anlagen im Finanzvermögen** erfolgt beim Erstzugang zum Anschaffungswert, Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert.

Die **Bewertung der Anlagen im Verwaltungsvermögen** erfolgt beim Erstzugang zum Anschaffungswert beziehungsweise zu den Herstellkosten; danach werden sie planmässig abgeschrieben. Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens werden höchstens zum Anschaffungswert bewertet und allenfalls wertberichtigt.

Eine **Rückstellung** ist eine auf einem Ereignis in der Vergangenheit (vor dem Bilanzstichtag) begründete, wahrscheinliche, rechtliche oder faktische Verpflichtung, deren Höhe und/oder Fälligkeit ungewiss, aber schätzbar ist. Rückstellungen dürfen nur für den Zweck verwendet werden, für den sie gebildet wurden.

⁹ GemFHV, NG 171.21

¹⁰ NG 171.2, Art. 53 ff.

Eventualverbindlichkeiten stellen mögliche Verbindlichkeiten aus einem vergangenen Ereignis (vor dem Bilanzstichtag) dar, wobei die Existenz der Verbindlichkeit erst durch ein zukünftiges Ereignis bestätigt werden muss.

Ereignisse nach dem Bilanzstichtag sollten in der Regel im Anhang zur Rechnung angeführt werden, sofern sie für die Beurteilung der Rechnung von Bedeutung sind.

Abschreibung

Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden aufgrund ihrer angenommen Nutzungsdauer abgeschrieben. (vgl. Paragraph 7 GemFHV). Die lineare Abschreibung führt zu einer gleichmässigen Belastung. **Zusätzliche Abschreibungen sind nicht zugelassen.**

Die Anlagen im Finanzvermögen werden bei den Folgebewertungen zum Verkehrswert am Bilanzierungstichtag bewertet. Eine systematische Neubewertung der Finanzanlagen sollte jährlich erfolgen. Die Bewertung der übrigen Anlagen ist jeweils nach fünf Jahren vorzunehmen. Ist bei einer Position des Finanzvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, sollte deren bilanzierter Wert berichtigt werden.

4.9. Kontorahmen HRM2 (Grobgliederung)

BILANZ				ERFOLGSRECHNUNG				INVESTITIONSRECHNUNG			
1	AKTIVEN	2	PASSIVEN	3	AUFWAND	4	ERTRAG	5	INVESTITIONS-AUSGABEN	6	INVESTITIONS-EINNAHMEN
10	FINANZVER-MÖGEN	20	FREMD-KAPITAL	30	PERSONALAUFWAND	40	FISKALERTRAG	50	SACHANLAGEN	60	ÜBERTRAGUNG VON SACHANLAGEN IN DAS FINANZVERMÖGEN
				31	SACH- UND ÜBRIGER BETRIEBSAUFWAND	41	REGALIEN UND KONZESSIONEN	51	INVESTITIONEN AUF RECHNUNG DRITTER	61	RÜCKERSTATTUNGEN
				32	RÜSTUNGS-AUFWAND (NUR BUND)	42	ENTGELTE	52	IMMATERIELLE ANLAGEN	62	ABGANG IMMATERIELLE ANLAGEN
				33	ABSCHREIBUNGEN VERWALTUNGSVERMÖGEN	43	VERSCHIEDENE ERTRÄGE			63	INVESTITIONSBEITRÄGE FÜR EIGENE RECHNUNG
14	VERWALTUNGS-VERMÖGEN			34	FINANZAUFWAND	44	FINANZERTRAG	54	DARLEHEN	64	RÜCKZAHLUNG VON DARLEHEN
				35	EINLAGEN IN FONDS UND SPEZIAL-FINANZIERUNGEN	45	ENTNAHMEN AUS FONDS UND SPEZIALFINANZIERUNGEN	55	BETEILIGUNGEN UND GRUNDKAPITALIEN	65	ÜBERTRAGUNG VON BETEILIGUNGEN
				36	TRANSFERAUFWAND	46	TRANSFERERTRAG	56	EIGENE INVESTITIONS-BEITRÄGE	66	RÜCKZAHLUNG EIGENER INVESTITIONS-BEITRÄGE
				37	DURCHLAUFENDE BEITRÄGE	47	DURCHLAUFENDE BEITRÄGE	57	DURCHLAUFENDE INVESTITIONS-BEITRÄGE	67	DURCHLAUFENDE INVESTITIONSBEITRÄGE
				38	AUSSERORDENTLICHER AUFWAND	48	AUSSERORDENTLICHER ERTRAG	58	AUSSERORDENTLICHE INVESTITIONEN	68	AUSSERORDENTLICHE INVESTITIONSEINNAHMEN
		29	EIGEN-KAPITAL	39	INTERNE VERRECHNUNGEN	49	INTERNE VERRECHNUNGEN	59	ÜBERTRAG AN BILANZ	69	ÜBERTRAG AN BILANZ
										9	ABSCHLUSSKONTEN

4.10. Die funktionale Gliederung

Die funktionale Gliederung dient der finanzstatistischen Erfassung der Ausgaben und Einnahmen von Gemeinwesen und orientiert sich an der Classification of Functions of Government (COFOG). Jedes Gemeinwesen, welches eine eigene Rechnung erstellt, hat auch den finanzstatistischen Ausweis nach der funktionalen Gliederung zu erstellen.

Die funktionale Gliederung wird im Interesse der Haushalttransparenz und für die Datenerfassung in der schweizerischen Finanzstatistik erstellt. Die einzelnen Finanzhaushalte der Gemeinden können miteinander verglichen werden (Benchmarks).

Nr.	Funktionen ¹¹	Beispiele
0	Allgemeine Verwaltung	Exekutive, Verwaltung
1	Öffentliche Ordnung, Sicherheit und Verteidigung	Rechtsprechung, Feuerwehr
2	Bildung	Obligatorische Schulen, Sonderschulen
3	Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	Wanderwege, Medien, Sport
4	Gesundheit	Gesundheitsprävention, Pflegeheime, Ambulante Krankenpflege
5	Soziale Sicherheit	Familie und Jugend, Alter und Hinterlassene, Arbeitslosigkeit
6	Verkehr	Strassen, öffentlicher Verkehr
7	Umweltschutz und Raumordnung	Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft
8	Volkswirtschaft	Landwirtschaft, Tourismus
9	Finanzen und Steuern	Steuern, Finanzausgleich

4.11. Geldflussrechnung

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 27 Geldflussrechnung

¹ Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und die Verwendung der Geldmittel.
² Sie stellt den Geldfluss aus betrieblicher Tätigkeit, aus Investitionstätigkeit und aus Finanzierungstätigkeit gestuft dar.

Die Geldflussrechnung ist wichtig, damit die Finanzierungstätigkeit und der Finanzierungsbedarf einzeln analysiert und kommuniziert werden können. Bereits beim Budget erhält das Volk gewisse Informationen zur Finanzierung. Der Plangeldfluss zeigt auf, wie sich die Finanzierung entwickeln wird. Die Geldflussrechnung stellt den Ertrag bzw. die Einnahmen (Zunahme von liquiden Mitteln) und den Aufwand bzw. die Ausgaben (Abnahme von liquiden Mitteln) in einer Periode einander gegenüber.

¹¹ Handbuch harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden, HRM2 2008

4.12. Konsolidierung

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 57 Konsolidierungskreis

- ¹ Zum Konsolidierungskreis gehören in einer ersten Stufe die Politischen Gemeinden und die Schulgemeinden. Bei Einheitsgemeinden entfällt die erste Stufe.
- ² Selbständige Anstalten der Gemeinden, welche die Rechnung gemäss dem Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungsmodells führen, werden in einer zweiten Stufe konsolidiert. Die übrigen selbständigen Anstalten werden im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel im Anhang der Jahresrechnung aufgeführt.
- ³ Der Regierungsrat regelt das Nähere in der Vollzugsverordnung.

Art. 58 Konsolidierungsmethode

- ¹ Die Politischen Gemeinden und die Schulgemeinden werden nach der Methode der Vollkonsolidierung in die Jahresrechnung integriert.
- ² Die selbständigen Anstalten der Gemeinden, welche die Rechnung gemäss dem Kontenrahmen des Harmonisierten Rechnungsmodells führen, werden entweder nach der Methode der Vollkonsolidierung oder nach dem anteiligen Eigenkapitalwert beziehungsweise mit dem anteiligen Periodenerfolg (Equity-Methode) in die Jahresrechnung integriert, falls eine Konsolidierung vorgenommen wird.

Die konsolidierte Betrachtungsweise erlaubt einen finanziellen Gesamtüberblick über die konsolidierten Einheiten einer Gemeinde. Die Konsolidierung hat unter Verrechnung der gegenseitigen Forderungen und Schulden sowie Aufwendungen und Erträge zu erfolgen. Der Konsolidierungskreis ist in Art. 59 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons geregelt.

4.13. Anhang zur Rechnung

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 28 Anhang

Der Anhang der Jahresrechnung:

1. nennt das auf die Rechnungslegung anzuwendende Regelwerk und begründet Abweichungen;
2. fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung zusammen;
3. enthält den Eigenkapitalnachweis;
4. enthält den Rückstellungsspiegel;
5. enthält den Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel;
6. zeigt Einzelheiten über Kapitalanlagen in einem Anlagespiegel auf;
7. enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken.

In Artikel 29 bis 33 des Gemeindefinanzhaushaltsgesetzes sind die einzelnen Anhänge zur Jahresrechnung genauer umschrieben.

4.14. Veröffentlichung von Budget und Jahresrechnung

Gemeindefinanzhaushaltverordnung

Art. 10 Veröffentlichung von Budget und Rechnung

¹ Budget und Jahresrechnung sowie die Konsolidierung der ersten Stufe sind zumindest wie folgt zu veröffentlichen:

1. gestufter Erfolgsausweis;
2. funktionale Gliederung der Erfolgsrechnung: 3-stufig;
3. funktionale Gliederung der Investitionsrechnung: 3-stufig;
4. Bilanz zur Jahresrechnung: 3-stufig;
5. Geldflussrechnung;
6. Finanzkennzahlen;
7. Nachtragskredite.

² Stimmberechtigte können die Zustellung eines detaillierten Budgets und einer detaillierten Jahresrechnung verlangen.

4.15. Nachtragskredite / Kreditüberschreitungen

Gemeindefinanzhaushaltverordnung

§ 11 Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen

¹ Zeigt sich vor oder während der Beanspruchung des Budgetkredites eines einzelnen Kontos, dass der bewilligte Kredit um mehr als 5 Prozent überschritten wird, ist ein Nachtragskredit entweder an der nächsten Gemeindeversammlung oder anlässlich der Genehmigung der Jahresrechnung einzuholen.

² Bei einer Überschreitung bis Fr. 10'000. – muss kein Nachtragskredit eingeholt werden.

³ Kreditüberschreitungen gemäss Art. 47 GemFHG sind für jedes einzelne Konto zu begründen, wenn diese Fr. 10'000. – übersteigen.

4.16. Controlling

Gemeindefinanzhaushaltgesetz

Art. 61 Ziel, Inhalt

¹ Die staatlichen Tätigkeiten werden durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert. Für Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist das Controlling obligatorisch.

² Das Controlling umfasst in der Regel die Zielfestlegung, die Planung der Massnahmen, die Steuerung und die Überprüfung des staatlichen Handelns.

Art. 62 Bereiche

¹ Das Controlling erstreckt sich in der Regel über die folgenden Bereiche:

1. Leistungen;
2. Wirkungen;
3. Finanzen;
4. Personal.

² Die Verwaltungseinheiten sind in ihren Aufgabenbereichen für das Controlling grundsätzlich selbst zuständig.

³ Das zentrale Controlling überprüft im Auftrag des Regierungsrates bestimmte Aufgabenbereiche, insbesondere direktionsübergreifende Aufgaben und die Aufgabenerfüllung durch Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts, an denen der Kanton beteiligt ist. Es überprüft periodisch die Umsetzung der Vorgaben durch die Verwaltungseinheiten. Sind die Vorgaben verletzt, wird die zuständige Stelle darauf aufmerksam gemacht, und es werden Empfehlungen zum weiteren Vorgehen abgegeben.

⁴ Der Regierungsrat regelt das Nähere in der Vollzugsverordnung.

Controlling ist nicht ein Kontroll-, sondern ein Steuerungsinstrument. Es ist eine zentrale Führungsaufgabe sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene. Controlling stellt sicher, dass die gesetzten Ziele in der geforderten Qualität, Quantität und mit den dazu zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen erreicht werden. Controlling hilft, Zielabweichungen frühzeitig zu erkennen, liefert Entscheidungsgrundlagen und präzisiert den Handlungsbedarf. Die Einführung von Controlling-Instrumenten führt oft über den eigentlichen Zweck hinaus zu einer generellen Auseinandersetzung mit Zielsetzungs- und Steuerungsprozessen.

5. Finanzkennzahlen als Führungsinstrument

5.1. Finanzpolitische Zielgrössen und Instrumente

Die Bildung von Kennzahlen und die Steuerung der Haushalte auf den verschiedenen Ebenen sind untrennbar miteinander verbunden. Dabei haben die aus dem Rechnungswesen gewonnenen Daten und Kennzahlen die Aufgabe, den verschiedenen Adressaten die notwendigen Informationen zu liefern. Die Finanzkennzahlen dienen einerseits den Finanzverantwortlichen als Führungs- und Steuerungsinstrumente und andererseits der Aufsichtsbehörde zur Überprüfung der gesunden Entwicklung des Finanzhaushaltes. Die verschiedenen Zielgrössen finanzpolitischer Art sollten es erlauben, den öffentlichen Finanzhaushalt nachhaltig ausgeglichen zu gestalten.

Öffentlichkeit und Politik haben die Aufgabe, die politischen Prioritäten festzulegen. Die Beurteilung der Steuerung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte erfolgt über die Zuweisung der finanziellen Mittel zu den einzelnen Aufgaben. Eine sachgerechte Gliederung der Ausgaben nach Arten, Funktionen und/oder Leistungsgruppen ist daher von zentraler Bedeutung.

Im Prinzip muss jedes öffentliche Gemeinwesen selbst die für seine Verhältnisse geeigneten Messgrössen, Instrumente und Grenzwerte bestimmen. Die Vorkehren haben auch die aktuelle Situation (z.B. Höhe der aktuellen Verschuldung) und die verschiedenen Planungen zu beachten. Die Aufsichtsorgane sollten die Einhaltung der finanzpolitischen Zielgrössen überprüfen. Nebst der Berechnung von Finanzkennzahlen muss die Gliederung der Rechnung nach Kostenarten (Kontonummern) und Funktionen analysiert werden. Bei Verletzung sollten Massnahmen verlangt werden.

Die Finanzkennzahlen ermöglichen Vergleiche zwischen verschiedenen Gemeinden. Den Vergleich der Finanzkennzahlen wird jährlich von der Finanzverwaltung NW erstellt und publiziert.

5.2. Finanzkennzahlen / Definitionen

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 35 Finanzkennzahlen

- 1 Die Finanzlage wird anhand folgender Finanzkennzahlen aufgezeigt:
 1. Nettoschuld I und II je Einwohnerin beziehungsweise Einwohner in Franken
 2. Nettoverschuldungsquotient
 3. Selbstfinanzierungsgrad
 4. Zinsbelastungsanteil
 5. Selbstfinanzierungsanteil;
 6. Bruttoverschuldungsanteil
 7. Investitionsanteil
 8. Kapitaldienstanteil
- 2 Für die Berechnung dieser Finanzkennzahlen gelten die Empfehlungen des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP).

Die Finanzkennzahlen müssen gemäss GemFHV Paragraph 6 mit der Jahresrechnung und dem Budget veröffentlicht werden.

Gemäss Fachempfehlung des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP) sind die wichtigsten Kennzahlen, die für die Vergleichbarkeit auf jeden Fall berechnet werden müssen (alphabetische Reihenfolge):

- Nettoverschuldungsquotient,
- Selbstfinanzierungsgrad,
- Zinsbelastungsanteil.

In zweiter Priorität sollen auch die anderen Finanzkennzahlen herangezogen werden.

Die Reihenfolge der Berechnung und Bemerkungen zu den Finanzkennzahlen entsprechen der Reihenfolge von Art. 35 GemFHG.

Nettoschulden I		
Berechnung:	20	Fremdkapital
	- 2068	passivierte Investitionsbeiträge
	- 10	Finanzvermögen
Bemerkungen:	Bei dieser Berechnungsart sind die Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens in den Nettoschulden enthalten. Ausserdem sind im Fremdkapital bzw. im Finanzvermögen auch die Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen (Eigenkapital der Spezialfinanzierungen) bzw. Guthaben (Verlustvortrag in Spezialfinanzierungen) enthalten.	

Nettoschulden II		
Berechnung:	14	Verwaltungsvermögen
	- 144	Darlehen
	- 145	Beteiligungen, Grundkapitalien
	- 2068	passivierte Investitionsbeiträge
	- 29	Eigenkapital
	Diese Berechnung gilt unter der Prämisse, dass die Gruppen 144 und 145 grundsätzlich nicht abgeschrieben werden, sondern darauf allenfalls nur Wertberichtigungen erfolgen.	
Bemerkungen:	Unter dem Risikoaspekt ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den "Nettoschulden II" um eine "weiche" Schuldendefinition handelt: Zwar sind die Darlehen und Beteiligungen nicht abzuschreiben, dennoch stellen diese für die Gemeinwesen ein gewisses Risiko dar. Ausserdem sind im Fremdkapital bzw. im Finanzvermögen auch die Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen (Eigenkapital der Spezialfinanzierungen) bzw. Guthaben (Verlustvortrag in Spezialfinanzierungen) enthalten.	

Nettoschulden I oder II in Franken pro Einwohner		
Definition:	<u>Nettoschulden I oder Nettoschulden II</u> Gemeindeeinwohner	
Einheiten:	Franken pro Einwohner	
Richtwerte:	< 0 CHF: Nettovermögen 0 – 1'000 CHF: geringe Verschuldung 1'001 – 2'500 CHF: mittlere Verschuldung 2'501 – 5'000 CHF: hohe Verschuldung > 5'000 CHF: sehr hohe Verschuldung	
Aussagekraft:	Diese Kennzahl hat nur beschränkte Aussagekraft, da es eher auf die Finanzkraft der Einwohner und nicht auf ihre Anzahl ankommt. Zur Berechnung der Nettoschuld pro Einwohner einer Gemeinde muss die Nettoschuld der Schulgemeinde und der politischen Gemeinde addiert werden.	

Nettoverschuldungsquotient		
Definition:	<u>Nettoschulden I</u> 40 Fiskalertrag	
Richtwerte:	< 100% gut 100% – 150% genügend > 150% schlecht	
Aussage:	Welcher Anteil der Fiskalerträge bzw. wie viele Jahrestenchen wären erforderlich, um die Nettoschuld abzutragen.	

Selbstfinanzierungsgrad	
Definition ¹²	<u>Selbstfinanzierung x 100</u> Nettoinvestitionen
Bemerkungen:	Je kleiner das Gemeinwesen ist, desto grössere Schwankungen müssen bei dieser Kennzahl hingenommen werden.
Richtwerte:	Mittelfristig sollte der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt gegen 100% sein, wobei auch der Stand der aktuellen Verschuldung eine Rolle spielt. Je nach Konjunkturlage sollte der Selbstfinanzierungsgrad betragen: Hochkonjunktur: über 100 Prozent Normalfall: 80 – 100 Prozent Abschwung: 50 – 80 Prozent
Aussage:	Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil ihrer Nettoinvestitionen eine öffentliche Körperschaft aus eigenen Mitteln finanzieren kann.

¹² Vgl. www.srs-csppc.ch

Zinsbelastungsanteil		
Definition	$\frac{\text{Nettozinsaufwand} \times 100}{\text{Laufender Ertrag}}$	
Richtwerte:	0 – 4%	= gut
	4 – 9%	= genügend
	10% und mehr	= schlecht
Aussage:	Die Grösse sagt aus, welcher Anteil des "verfügbaren Einkommens" durch den Zinsaufwand gebunden ist. Je tiefer der Wert, desto grösser der Handlungsspielraum.	

Selbstfinanzierungsanteil		
Definition	$\frac{\text{Selbstfinanzierung} \times 100}{\text{Laufender Ertrag}}$	
Richtwerte:	> 20%	gut
	10% – 20%	mittel
	< 10%	schlecht
Aussage:	Diese Kennzahl gibt an, welchen Anteil ihres Ertrages die öffentliche Körperschaft zur Finanzierung ihrer Investitionen aufwenden kann.	

Bruttoverschuldungsanteil		
Definition	$\frac{\text{Bruttoschulden} \times 100}{\text{Laufender Ertrag}}$	
Bemerkungen:	Die Bruttoschulden werden in Prozent des betrieblichen Ertrages dargestellt, womit die Verschuldungssituation ersichtlich wird.	
Richtwerte:	< 50%	sehr gut
	50% – 100%	gut
	100% – 150%	mittel
	150% – 200%	schlecht
	> 200%	kritisch
Aussage:	Grösse zur Beurteilung der Verschuldungssituation bzw. zur Frage, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht.	

Investitionsanteil		
Definition	$\frac{\text{Bruttoinvestitionen} \times 100}{\text{Konsolidierter Gesamtaufwand}}$	
Richtwerte:	unter 10% 10 bis 20% 20 bis 30% über 30%	schwache Investitionstätigkeit mittlere Investitionstätigkeit starke Investitionstätigkeit sehr starke Investitionstätigkeit
Aussage:	Zeigt die Aktivität im Bereich der Investitionen.	

Kapitaldienstanteil		
Definition	$\frac{\text{Kapitaldienst} \times 100}{\text{Laufender Ertrag}}$	
Richtwerte:	bis 5% 5 bis 15% über 15%	geringe Belastung tragbare Belastung hohe Belastung
Aussage:	Mass für die Belastung des Haushaltes durch Kapitalkosten. Die Kennzahl gibt Auskunft darüber, wie stark der Laufende Ertrag durch den Zinsendienst und die Abschreibungen (= Kapitaldienst) belastet ist. Ein hoher Anteil weist auf einen enger werdenden finanziellen Spielraum hin.	

Die genauen Berechnungen und vertiefte Aussagen sind unter www.srs-cspcp.ch zu finden.

5.3. Finanzstatistik der Gemeinden des Kantons Nidwalden

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz FINANZSTATISTIK

Art. 71 Publikation eines finanzstatistischen Ausweises

- 1 Der administrative Rat veröffentlicht mit der Jahresrechnung einen finanzstatistischen Ausweis.
- 2 Der finanzstatistische Ausweis umfasst einen Zeitreihenvergleich.
- 3 Er ist auf die Vorgaben der eidgenössischen Finanzstatistik abgestimmt und muss zwischen Gemeinwesen gleicher Ebene sowie zwischen Gemeinwesen verschiedener Ebenen vergleichbar sein.

Art. 72 Zusammenarbeit mit der eidgenössischen Finanzverwaltung

Der administrative Rat sorgt für die ordnungsgemässe Zustellung der von der eidgenössischen Finanzverwaltung für die eidgenössische Finanzstatistik verlangten Daten.

Die Gemeinden müssen die finanzstatistischen Zahlen an die Finanzverwaltung des Kantons Nidwalden senden. Die Finanzverwaltung des Kantons Nidwalden publiziert die Finanzstatistik mit den wichtigsten Finanzkennzahlen der Politischen Gemeinden inklusive der Schulgemeinden im Internet. Aufgrund der Vergleichbarkeit zu den Einheitsgemeinden werden die Gemeinden mit einer politischen Gemeinde und einer Schulgemeinde konsolidiert ausgewiesen.

Die Ergebnisse und Werte der eigenen Gemeinde im Vergleich mit den anderen Gemeinden können oft nicht abschliessend beurteilt werden. Die Ergebnisse eines solchen Vergleichs können nicht als absoluter Massstab verwendet werden. Es können Hinweise gewonnen werden, in welchen Bereichen möglicherweise ein Handlungsbedarf besteht.

Die Gemeindefinanzstatistiken werden im Internet unter www.nw.ch/de/verwaltung/finanzdirektion/finanzverw/finanzverwdienste/ veröffentlicht.

6. Finanzplan

6.1. Gesetzliche Grundlage

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 11 Zuständigkeiten und Verfahren

1 Der Finanzplan ist vom administrativen Rat jährlich für die auf das Budget folgenden zwei Jahre zu erstellen. Der Finanzplan für die Investitionsrechnung wird für weitere zwei Jahre erstellt.

2 Der administrative Rat leitet den Finanzplan den Finanzplan der Finanzkommission und bei ausserordentlicher Organisation gemäss dem Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindengesetz) zusätzlich dem Einwohnerrat zur Kenntnisnahme zu.

Art. 12 Zweck

Der Finanzplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Art. 13 Gliederung

Im Finanzplan wird die öffentliche Staatstätigkeit nach der funktionalen Gliederung und nach der Artengliederung dargestellt.

Art. 14 Inhalt

Der Finanzplan enthält:

1. die finanz- und wirtschaftspolitisch relevanten Eckdaten;
2. den Planaufwand und -ertrag;
3. die Planinvestitionsausgaben und -einnahmen;
4. den Plangeldfluss;
5. die Schätzung des Finanzierungsbedarfs;
6. die Finanzierungsmöglichkeiten;
7. die Entwicklung der Finanzkennzahlen.

6.2. Aussage des Finanzplans

Der Finanzplan gibt Auskunft über:

- die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den nächsten vier bis fünf Jahren
- Investitionstätigkeit, Auswirkungen der Investitionen auf das Finanzhaushaltsgleichgewicht sowie Tragbarkeit, Folgekosten und Finanzierung der Investitionen
- die Entwicklung von Aufwand und Ertrag, Ausgaben und Einnahmen sowie Bilanz.

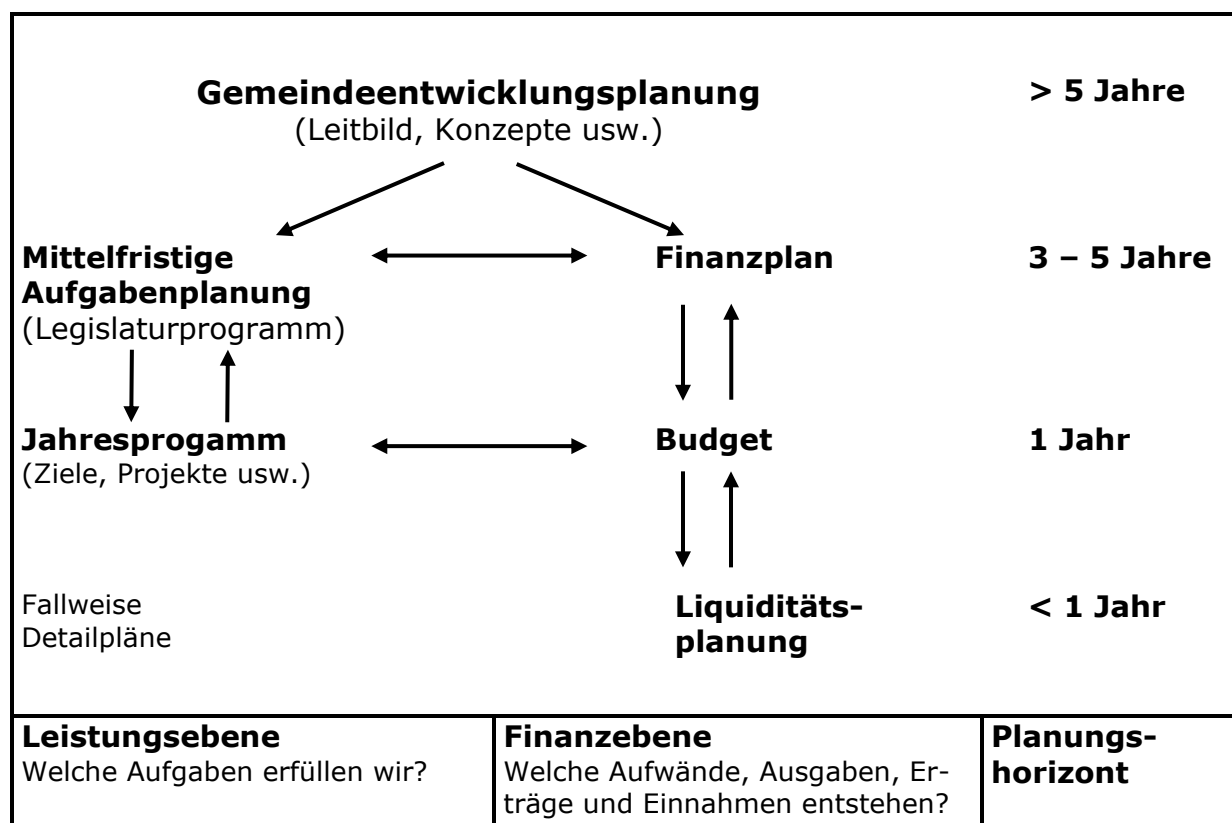
Der Finanzplan ist über den gesamten Gemeindefinanzhaushalt zu erstellen und muss vollständig sein. Allfällige Sonderrechnungen und Spezialfinanzierungen sind zu integrieren.

6.3. Planungsablauf

Beim Finanzplan handelt es sich in erster Linie um ein Führungsinstrument des administrativen Rates, dass die Ziele und Ergebnisse der nächsten Jahre aufzeigt. Der Finanzplan gibt Aufschluss über die voraussichtliche Aufgaben- und Finanzentwicklung der Gemeinde in den nächsten fünf Jahren. Die Angaben zum ersten Jahr entsprechen dem Budget, hinzukommen noch mindestens zwei Planjahre.

Die Aufgaben und die Konjunkturprognosen verändern die Finanzen stark. Daher ist eine genaue Auseinandersetzung mit dem Finanzplan zwingend. Im Sinne einer rollenden Planung sollte er jährlich überarbeitet werden.

Der Planungsablauf einer Gemeinde besteht aus den folgenden Elementen:



6.4. Kenntnisnahme

Die Finanzkommission ist in geeigneter Weise über den Finanzplan zu informieren, damit sie Kenntnis nehmen kann. Mit dem Begriff "Kenntnisnahme" wird zum Ausdruck gebracht, dass mit dem Finanzplan als Planungsinstrument – anders als beim Budget – kein rechtlich verbindlicher Beschluss gefasst wird. Die Kenntnisnahme erfolgt in zustimmendem oder ablehnendem Sinn bzw. der Finanzplan wird ohne Stellungnahme zur Kenntnis genommen.

6.5. Bezug des Finanzplans

Das Erstellen eines Finanzplans ist für die Gemeinden des Kantons Nidwalden obligatorisch und muss der Finanzkommission zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Er ist ein sehr wichtiges Führungsinstrument und muss von jedem administrativen Rat erstellt werden. Die Verantwortlichen einer Gemeinde sehen **in einer Zusammenfassung die zukünftige Finanzlage** der Gemeinde.

Die Finanzpläne der Schulgemeinde und der politischen Gemeinde müssen auch miteinander analysiert werden. Falls Investitionen in beiden Körperschaften anstehen, sollten sie so gestaffelt werden, dass diese Investitionen keinen Einfluss auf den gesamten Steuerfuss einer Gemeinde haben.

7. Kreditrecht

7.1. Allgemeines zum Kreditrecht

Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

Art. 36 Begriff

- 1 Ein Kredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.
- 2 Kredite sind vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen einzuholen.
- 3 Kredite sind in Form von Verpflichtungskrediten, Zusatzkrediten, Budgetkrediten oder Nachtragskrediten zu beantragen.
- 4 Kredite sind für jenen Zweck zu verwenden, für den sie bewilligt wurden.
- 5 Nicht beanspruchte Kredite verfallen grundsätzlich.
- 6 Kredite werden aufgrund sorgfältiger Schätzungen des voraussichtlichen Bedarfs festgelegt.

Der Begriff des Kredits ist zentral für das ganze Kreditrecht. Es gibt verschiedene Arten von Krediten, namentlich den Verpflichtungskredit, den Zusatzkredit, den Budgetkredit und den Nachtragskredit. Einige wesentliche Eigenschaften, die für alle Kreditarten gelten, werden in Art. 36 klargestellt. Ein Kredit ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem bestimmten Betrag Verpflichtungen einzugehen. Kredite müssen immer vor dem Eingehen neuer Verpflichtungen eingeholt werden. Kredite sind zweckbestimmt. Sie dürfen nicht für einen anderen Zweck verwendet werden als denjenigen, für den sie bewilligt wurden. Wird ein Kredit nicht aufgebraucht, verfällt er grundsätzlich. Eine Ausnahme bildet die Kreditübertragung (vgl. Art. 48 Verfall). Kredite sollen aufgrund sorgfältiger Schätzungen des Bedarfs festgelegt werden.

7.2. Verpflichtungs- und Zusatzkredit

Zu Artikel 37; Verpflichtungskredite

Die Verpflichtungskredite können die Form des Objektkredits oder des Rahmenkredits haben. **Objektkredite betreffen Einzelvorhaben**, die wegen ihrer Grösse eine besondere Beschlussfassung bedingen. Es kann sich dabei um einmalige neue Ausgaben oder wiederkehrende neue Ausgaben handeln.

Verpflichtungskredite sind notwendig für einmalige neue Ausgaben für einen bestimmten Zweck über 250'000 Franken sowie **für wiederkehrende neue Ausgaben** für einen bestimmten Zweck über 25'000 Franken.

Die zweite Form des **Verpflichtungskredites ist der Rahmenkredit**. Mit dem Rahmenkredit wird der Gemeinderat ermächtigt, für mehrere in einem Programm zusammengefasste Einzelvorhaben bis zum bewilligten Betrag Verpflichtungen einzugehen. Der Rahmenkredit bezieht sich normalerweise auf eine Zeitspanne, die über das Budgetjahr hinausgeht. Mit dem Antrag an das Volk, einen Verpflichtungskredit zu bewilligen, hat der Gemeinderat die notwendigen näheren Erläuterungen zu geben und beispielsweise auch die Folgekosten aufzuzeigen, damit die Beschlussfassung unter Abwägung aller Gesichtspunkte erfolgen kann.

Zu Artikel 38; Bemessung

Der Kredit sollte aufgrund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellter Berechnungen bemessen werden. Mit fachmännischen Regeln sind allgemein gebräuchliche Methoden von Berufsständen oder anerkannten Vereinigungen gemeint. Eine wichtige Bestimmung ist die Preisstandsklausel, die verhindern soll, dass wegen teurerungsbedingter Mehrkosten ein Zusatzkredit beantragt werden muss.

Zu Artikel 43; Zusatzkredit für Verpflichtungskredit

Reicht ein Verpflichtungskredit nicht aus, ist ein Zusatzkredit anzufordern. Sobald klar ist, dass der **Kredit um über 5 Prozent überschritten** wird, ist ohne Verzug ein Zusatzkredit anzufordern.

Bei einer Überschreitung **bis CHF 50'000 muss kein Zusatzkredit eingeholt** werden. Hingegen ist bei der Abrechnung die Kostenüberschreitung zu begründen. Für **teuerungsbedingte Mehrkosten** muss kein Zusatzkredit eingeholt werden, wenn die Ausgabenbewilligung eine Preisstandardklausel enthält.

Eine weitere Ausnahme bilden **gebundene Ausgaben**, die sofort getätigt werden müssen, da hier gemäss Definition keine Handlungsfreiheit besteht.

7.3. Budget- und Nachtragskredit

Zu Artikel 44; Budgetkredit

Im Gegensatz zum Verpflichtungskredit, der für Investitionsvorhaben und längerfristige Ausgaben gedacht ist, dient der Budgetkredit der Bewilligung von laufenden, jährlichen Ausgaben.

Die Gemeindeversammlung ermächtigt über den Budgetkredit den Gemeinderat, die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten.

Zu Artikel 46; Nachtragskredit

Das **Pendant zum Zusatzkredit bei Verpflichtungskrediten ist der Nachtragskredit bei Budgetkrediten**. Dieser ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Budgetkredites. Auch hier muss der Kredit ohne Verzug, d.h. vor dem Eingehen von Verpflichtungen, angefordert werden. Vorbehalten bleibt die Kreditüberschreitung nach Art. 47. Über den Nachtragskredit entscheidet das zuständige Organ abschliessend.

7.4. Kreditüberschreitung / Verfall

Zu Artikel 47; Kreditüberschreitung

Es gibt drei Fälle, in denen bei Budgetkrediten eine Kreditüberschreitung zulässig ist:

1. Dringlichkeit: Die Vornahme des Aufwandes oder der Ausgabe erträgt ohne nachteilige Folgen für die Gemeinden keinen Aufschub;
2. Gebundene Ausgaben; dazu gehören auch teuerungsbedingte Mehrausgaben;
3. Gegenüberstehende Einnahmen: Dies können sachbezogene Erträge und Einnahmen sein.

Beim Begriff der Dringlichkeit der Ausgabe sowie bei jenem der Gebundenheit der Ausgabe gibt es naturgemäss für die entscheidende Behörde einen gewissen Ermessensspielraum. Im Sinne der Wahrung rechtsstaatlich-demokratischer Prinzipien soll dieser Ermessensspielraum zurückhaltend gehandhabt werden.

Zu Artikel 48; Verfall

Nicht beanspruchte Budget- und Nachtragskredite verfallen grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres. Vorbehalten sind Kreditübertragungen. Die Möglichkeit für Kreditübertragungen ist auf Verzögerungen bei Investitionsvorhaben, Einzelmassnahmen oder Projekten beschränkt. Nicht übertragen werden können Kredite, die jährlich wiederkehren, da dies das Prinzip der Jährlichkeit des Budgets negativ beeinflussen würde.

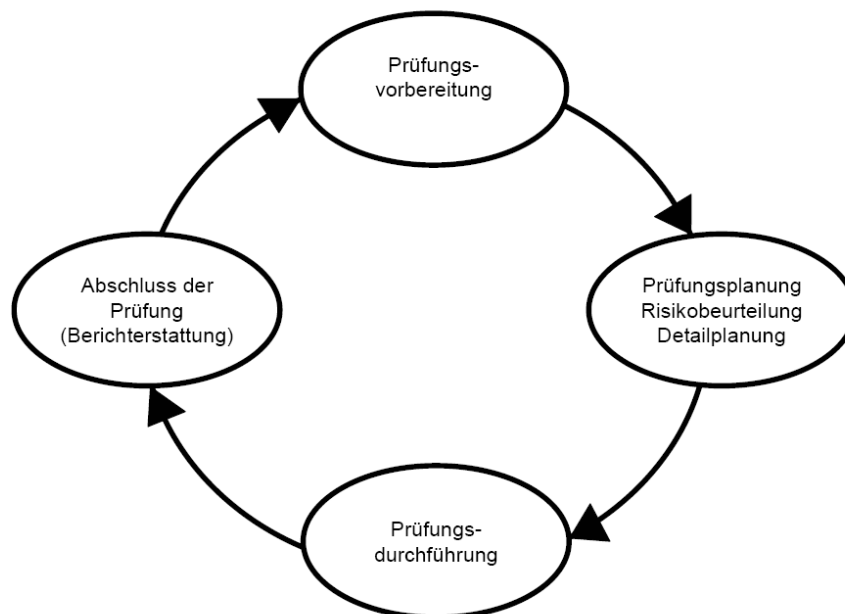
8.Rechnungsprüfung

8.1. Prüfungsablauf

Die Überlegungen zur Planung und Durchführung von Prüfungshandlungen sollen als Leitfaden für die fachgerechte Vornahme der Prüfungsarbeiten dienen. Unter dem Oberbegriff "**Prüfungsablauf**" werden im Einzelnen die folgenden Teilbereiche zusammengefasst, welche detailliert behandelt werden:

- Prüfungsvorbereitung (Kapitel 7.2)
- Prüfungsplanung (Kapitel 7.3)
- Prüfungsdurchführung (Kapitel 7.4)
- Abschluss der Prüfung (Kapitel 7.5)
- Berichterstattung (Kapitel 7.6)

Phasen der Prüfung



8.2. Prüfungsvorbereitung

8.2.1. Allgemeines

Die Prüfung wird im Einvernehmen mit den zuständigen Gemeindebehörden zeitlich und sachlich vorbereitet. Die Finanzkommission strebt eine konstruktive Zusammenarbeit mit den im Rechnungswesen tätigen Personen an.

Zur Prüfungsvorbereitung gehören insbesondere folgende Handlungen:

- Anhand der Mehrjahresplanung die jährliche Planung erstellen
- Termine zwischen Finanzkommission, administrativem Rat und Verwaltung frühzeitig vereinbaren
- Informationen beschaffen
- Mitwirkung von Personen rechtzeitig absprechen und Art und Umfang von Hilfsmitteln bestimmen
- Eventuell Vorbesprechung mit den verantwortlichen Personen durchführen

8.2.2. Informationsbeschaffung

Zu den wesentlichen Grundlagen für die Rechnungsprüfung gehören Informationen über die Gemeindestruktur, interne Organisation und Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden. Sie sollen es der Finanzkommission ermöglichen, die daraus erwachsenden Risiken frühzeitig zu erkennen und dies bei ihrer Prüfungstätigkeit angemessen zu berücksichtigen.

Mögliche Grundlagen, abgestimmt auf die festgelegten Prüffelder:

- Gesetzliche Grundlagen (u.a. Gemeindeordnung)
- Aktuelle Gemeindereglemente (Personalwesen, Wasser, Abwasser usw.)
- Gemeindeverbände, denen die Gemeinde angeschlossen ist
- Verträge (Mietverträge, Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden usw.)
- Stellenpläne
- Gemeindeversammlungsbeschlüsse der letzten Jahre
- Unterlagen der Vorjahresprüfung
- Pendenzenliste der Vorjahresprüfung
- Externe Revisionsberichte (ev. Mehrwertsteuer, SUVA usw.)

8.3. Prüfungsplanung / Risikobeurteilung / Detailplanung

8.3.1. Allgemeines

Zur Prüfungsplanung gehören die Beschaffung von Informationen über die Gemeinde, die Auswahl der zu bearbeitenden Prüffelder, die Festlegung der Prüfungsstrategie sowie die Detailplanung mit der Auswahl der Prüfungshandlungen, der zeitlichen und der personellen Planung.

8.3.2. Risiko der Gemeindeführung

Die Führung einer Gemeinde und im Besonderen die Führung des Finanzhaushaltes ist mit Risiken verschiedenster Art behaftet, beispielsweise:

- Organisation, Kompetenzregelungen, Schnittstellen
- Milizsystem, politische Führung versus betriebswirtschaftliche Führungsgrundsätze
- Unabhängigkeit der Organe
- Aufgabenteilung zwischen Führung, Kontrolle und Aufsicht
- Interne Kontrollen, Beurteilung von Risiken
- Qualität der finanziellen Führungsinstrumente
- Geschäftskontrolle, Prozessbeschreibungen
- Personalführung

➤ Vgl. Arbeitspapiere Teil 1.1; Risikobeurteilung

Es ist nicht Aufgabe der Finanzkommission, eine umfassende Risikoanalyse vorzunehmen. Eine **Risikobeurteilung** ist indessen wichtig für die Planung und Durchführung der Prüfung. Basierend auf den während der Prüfungsvorbereitung und der Planungsphase beschafften Informationen beurteilt die Finanzkommission die Risiken einer Gemeinde, die zu einer Fehlaussage in der zu prüfenden Jahresrechnung führen könnten. Damit werden folgende Ziele verfolgt:

- Aufzeigen der Risiken der Gemeinde und der sich daraus ergebenden nötigen Prüfungshandlungen
- Festlegung der wichtigsten Prüffelder
- Darstellung der Auswirkungen der Risikobeurteilung auf das Prüfungsvorgehen sowie auf die Berichterstattung
- Auswahl der Prüfungsmethoden und der möglichen Hilfsmittel

8.3.3. Mehrjahresplan

Der Mehrjahresplan stellt eine Übersicht über die jährlich wiederkehrenden Prüfungsarbeiten sowie über die wechselnden Schwerpunktprüfungen dar und ist Ausfluss der Risikobeurteilung. Er soll sicherstellen, dass mittelfristig, vorzugsweise innerhalb einer Amtsperiode, alle relevanten Sachgebiete einmal Gegenstand der Prüfung sind. Er dient als Orientierung und Dokumentation und ist zudem wichtige Grundlage für die jährliche Prüfungsplanung. Ausserdem verschafft er einen ersten Überblick.

➤ **Vgl. Arbeitspapiere Teil 1.2; Mehrjahresplanung / Schwerpunktprüfungen**

8.3.4. Jahresplan

Der Jahresplan beinhaltet sämtliche Termine und Abläufe für das betreffende Kalenderjahr, von denen die Finanzkommission betroffen ist. Es ist empfehlenswert, dass die Finanzkommission den Prüfplan (Festlegung der Prüffelder) für das aktuelle Jahr anlässlich einer Sitzung erarbeitet. Dabei sind die Vorgaben aus dem Mehrjahresplan ebenso zu berücksichtigen wie eventuelle Pendenzen aus früheren Perioden, besondere Entwicklungen im Rechnungsjahr und Verbesserungsvorschläge aus Vorjahresberichten.

Die Jahresplanung ist so zu gestalten, dass die Finanzkommission nach durchgeführter Rechnungsprüfung in der Lage ist, ein abschliessendes Urteil über die Ordnungsmässigkeit von Buchführung und Rechnungslegung abzugeben.

➤ **Vgl. Arbeitspapiere Teil 1.3; Jahresplan**

8.3.5. Jahresendprüfung

Dem Prüfungsprogramm liegen bezüglich des zeitlichen Horizonts die Mehrjahres- und die Jahresplanung zugrunde. In der Detailplanung sind der Gegenstand der Prüfung, der zeitliche Bedarf, der terminliche Ablauf und der personelle Einsatz festzulegen.

Während für Bestandes- und Bewertungsprüfungen Vollständigkeitsprüfungen angezeigt sind, werden die übrigen Prüfungen hauptsächlich aufgrund von repräsentativen Stichproben durchgeführt. Das Ergebnis dieser Stichprobenprüfung muss mit ausreichender Sicherheit einen Rückschluss auf die Gesamtheit der Daten der geprüften Position zulassen.

Bei der Auswahl der Sachgebiete hat sich die Finanzkommission vom Grundsatz der Wesentlichkeit leiten zu lassen. Selbstverständlich sind auch die Ergebnisse früherer Prüfungen in die Überlegungen einzubeziehen.

➤ **Vgl. Arbeitspapiere Teil 1.4; Detailplanung Jahresendprüfung**

Zeitliche Planung

Der Zeitplan beinhaltet die voraussichtliche Dauer vom Beginn der Prüfung bis zum Zeitpunkt der Berichterstattung. Die abgeschlossene Rechnung ist binnen 80 Tagen nach dem Ende des Rechnungsjahres der Finanzkommission vorzulegen. Diese hat die Prüfung binnen 20 Tagen vorzunehmen und einen schriftlichen Prüfungsbericht abzugeben¹³.

Folgende Punkte sind zu beachten und zeitlich abzustimmen:

- Programm für die Rechnungsprüfung festlegen
- Zeitpunkt der Prüfungsbereitschaft der Verwaltung abklären

¹³ Artikel 193 Gemeindegesetz und Artikel 22 Gemeindefinanzhaushaltsgesetz

- Zeitaufwand für die Prüfungsarbeiten aufgrund der letztjährigen Arbeitspapiere und unter Berücksichtigung der allenfalls bereits erfolgten unangemeldeten Geldverkehrsrevision abschätzen
- Eventuell Termin für Vorbesprechung mit Finanzverwaltung und finanzverantwortlichem Ratsmitglied festlegen
- Termine für die Schlussbesprechung und für die Abgabe der schriftlichen Berichte festlegen

Der zeitliche Aufwand für die Rechnungsprüfung von der Planung bis zur Berichterstattung hängt wesentlich von der Grösse der Gemeinde und der Komplexität der Aufgaben und Prüfungsbereiche sowie von der fachlichen Erfahrung und dem Wissensstand der Finanzkommissionsmitglieder ab.

Sachliche Planung

Für die sachliche Planung muss ein sinnvolles, den Verhältnissen angepasstes Programm mit jährlich wechselnden Schwerpunktprüfungen erstellt werden. Die benötigten Arbeitspapiere sind vorzubereiten.

Sämtliche Aufwendungen und Erträge basieren auf rechtlichen Grundlagen. Falls man diese Grundlagen nicht kennt, ist eine sorgfältige und sachgemässe Prüfungsdurchführung nicht möglich. Es ist deshalb Pflicht jedes einzelnen Finanzkommissionsmitgliedes, sich über die aktuellen Gemeindereglemente, die Organisationsstruktur und die Pflichtenhefte der Verwaltung zu informieren.

Die Finanzkommission sollte im Besitz aller **gültigen Gemeindereglemente** sein.

Zur **sachlichen Prüfungsplanung** gehören weiter folgende Punkte:

- Prüfungsunterlagen studieren (Dauerakten, Pendenzen, Arbeitspapiere und Berichterstattung der letzten Prüfung)
- Für die Prüfung relevante kantonale Vorschriften, Gemeindereglemente, Verträge usw. beschaffen bzw. studieren
- Abläufe und entsprechende Unterlagen zur Vorbereitung von speziellen Prüfungshandlungen aufnehmen

Durch **die Finanzverwaltung** sind folgende Massnahmen zu treffen:

- Zuständige Behörden und Mitarbeitende über den Zeitpunkt der Rechnungsprüfung orientieren, damit die Bereitschaft zur Auskunft an die Mitglieder der Finanzkommission sichergestellt ist
- Abgeschlossene Jahresrechnung vorlegen
- Sämtliche Belege und Unterlagen zu den einzelnen Posten der Bestandes- und Verwaltungsrechnung bereitstellen (Inventare, Listen, Auszüge, Protokolle usw.)
- Erstellen Abschlussordner

Personelle Planung

Von Bedeutung für eine erfolgreiche Prüfungsdurchführung ist auch die personelle Planung. Die Arbeiten sind, wenn möglich so auf die Finanzkommissionsmitglieder aufzuteilen, dass sie deren Neigungen und Fähigkeiten entgegenkommen.

Die Finanzkommissionsmitglieder müssen sich im Voraus über die ihnen zugeteilten Gebiete orientieren (beispielsweise durch das Studium von Reglementen, Weisungen, Beschlüssen usw.). Die eigentlichen Prüfungsarbeiten vor Ort können dann wesentlich effizienter und wirksamer durchgeführt werden.

8.4. Prüfungsdurchführung

8.4.1. Allgemeines

Im Anschluss an die Prüfungsplanung kann die eigentliche Rechnungsprüfung vorgenommen werden. Wichtig ist, dass nach Abschluss der Prüfungshandlungen genügend Zeit zur Verfügung steht, um die Arbeitspapiere zu ergänzen, Pendenzen zu erledigen, die übrige Dokumentation zu vervollständigen, die Schlussbesprechung durchzuführen und die schriftlichen Berichte abzufassen.

Für die Durchführung der Prüfung sind folgende Punkte zu beachten:

- Prüfungshandlungen und Berichterstattung haben nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu erfolgen (ZGB Art. 2).
- Die Mitglieder der Finanzkommission unterliegen der **Pflicht zur Geheimhaltung** aller bei ihrer Tätigkeit wahrgenommenen oder anvertrauten Tatsachen.

8.4.2. Periodische Schwerpunktprüfungen

Zusätzlich zu den jährlichen Prüfungshandlungen sollte das Schwergewicht auf bestimmte Prüffelder gelegt werden. Diese Schwerpunktprüfungen sollten in der Mehrjahresplanung aufgelistet werden und können während dem Jahr vorgenommen werden.

Die Schwerpunktprüfungen werden aufgrund der Ergebnisse der Risikobeurteilung vorgenommen. Alle Bereiche sollten mindestens alle vier Jahre detailliert geprüft werden (z.B. anlässlich einer Schwerpunktprüfung im Herbst). Je nach Prüfungsergebnis wird die Prüfungsplanung für die Folgejahre angepasst.

➤ **Vgl. Arbeitspapiere Teil 2; Schwerpunktprüfungen**

Folgende Sachgebiete können zusätzlich kontrolliert werden:

- Verpflichtungskreditkontrolle (Beschluss, Vollständigkeit, Richtigkeit, Abwicklung, Abrechnungen usw.)
- Prüfung von einzelnen funktionellen Aufgabenbereichen bzw. Verwaltungsabteilungen
- Prüfung von einzelnen Artengruppen (Personalaufwand, Sachaufwand, Zinsen, Abschreibungen, Beiträge usw.)
- Besoldungswesen / Lohnbuchhaltung (Berechnung und Auszahlung gemäss Personalgesetzgebung)
- Finanzkompetenzen (Kontrolle, ob der administrative Rat die Finanzkompetenzen in Bezug auf neue Kredite, Nachtragskredite, Landerwerbe usw. eingehalten hat)
- Organisation der Buchhaltung und der Belegablage (Prozessbeschreibung)
- Mobilienverzeichnisse (Inventar) sämtlicher Aufgabenbereiche (Bauamt, Feuerwehr, Schule, Schwimmbad, Verwaltung usw.). Die Anlagebuchhaltung wird mit dem HRM2 obligatorisch.
- Liegenschaftsverzeichnisse (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
- Datenschutz
- Mahn- und Inkassowesen (Steuern, Gebühren, Beiträge, Verkäufe, Inkasso von Verlustscheinforderungen usw.)
- Interne Kontrolle (Prüfung der organisatorischen Massnahmen, technischen Hilfsmittel usw.)
- Visaregelung, Unterschriftenberechtigung über Post- und Bankguthaben sowie über Bankdepots
- Liquiditäts- und Kapitalbewirtschaftung (Cash-Management, wirtschaftliche Kapitalanlagen, Schuldenbewirtschaftung)
- Zahlungsverkehr (Organisation, Abwicklung)
- Gebührenwesen / Subventionswesen

8.4.3. Jahresendprüfung

Die Jahresendprüfung findet zwischen Mitte März und Mitte April statt. Bei Prüfungsbeginn müssen Rechnungen und Bücher abgeschlossen sein. Fehler, falsche Additionen oder sonstige Fehleintragungen müssen sichtbar korrigiert oder storniert sein. Für die Durchführung der Prüfung sind folgende Punkte zu beachten:

- Unklarheiten in der Rechnungsführung und Differenzen sind vollständig abzuklären.
- Falls festgestellte Mängel noch während der Rechnungsprüfung bzw. vor Abgabe des Bestätigungsberichtes behoben werden, müssen die Nachträge und Bereinigungen in jedem Falle noch einer Anschlussprüfung unterzogen werden.
- Die Prüfung der Erträge (Subventionen, Gebühren usw.) ist ebenso wichtig wie die Prüfung der Aufwände. Die Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung sind auf die Vollständigkeit hin zu prüfen.
- Die richtige Verbuchung von Zuschüssen, Vorschüssen und internen Verrechnungen von einem Rechnungskreis in den anderen oder von einer Dienststelle in die andere ist beidseitig zu prüfen.
- Der Finanzkommission ist es untersagt, Originalrechnungsunterlagen nach Hause zu nehmen.

Die Mitglieder der Finanzkommission bestätigen mit einem Prüfungszeichen die Prüfungsarbeit. Prüfungsvermerk und Visum sind neben dem kontrollierten Betrag anzubringen.

➤ **Vgl. Arbeitspapiere Teil 3; Jahresendprüfungen**

8.5. Abschluss der Prüfung

8.5.1. Prüfungsprozess

Die Prüfungsarbeiten gelten erst mit der Abgabe des Prüfungsberichtes als beendet. Es bedarf noch verschiedener Aktionen, um den Prüfungsprozess als Ganzes abzuschliessen. Dazu gehören:

- Durchsicht der Prüfungsdokumentation
- Behandlung offener Punkte
- Prüfungsfeststellungen und abschliessende Beurteilung
- Schlusssitzung der Finanzkommission
- Hinweise für die nächste Prüfung

8.5.2. Durchsicht der Prüfungsdokumentation

Nach Beendigung der Prüfungsarbeiten stellt die Durchsicht der Prüfungsdokumentation sicher, dass sämtliche für die Schlussbesprechung und die Berichterstattung relevanten Prüfungsergebnisse zusammengetragen worden sind und alle noch offenen Punkte und fehlenden Dokumente aus den durchgeführten Prüfungen erfasst wurden. Daneben vermittelt die Durchsicht der Prüfungsdokumentation der Finanzkommission einen Eindruck über die Qualität und die Vollständigkeit der durchgeführten Prüfungsarbeiten.

8.5.3. Behandlung offener Punkte

Es empfiehlt sich, über die offenen Punkte eine **Pendenzenliste zu führen**, um sicherzustellen, dass bis zur Berichtabgabe sämtliche offenen Fragen behandelt werden konnten.

8.5.4. Vollständigkeitserklärung vom administrativen Rat

Die Verantwortung für den Finanzhaushalt und damit einerseits für das Rechnungsergebnis und andererseits für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Bilanzpositionen trägt das Führungsorgan, also der administrative Rat. Der administrative Rat muss zuerst die Rechnung zu Händen der Finanzkommission verabschieden. Er bestätigt dies mit **der Unterzeichnung der Vollständigkeitserklärung**. Erst dann kann die Jahresendprüfung gemacht werden.

8.5.5. Prüfungsfeststellungen

Es ist sicherzustellen, dass die wesentlichen Prüfungsfeststellungen im Erläuterungsbericht berücksichtigt und ausreichend belegt sind. Daher sind sämtliche Prüfungsfeststellungen zusammenzutragen und zu beurteilen. Dabei ist zu beachten, dass einzelne, für sich genommen unwesentliche Befunde in ihrer Summe sehr wohl wesentlich sein können. Aufgrund der Beurteilung der gesamten Feststellungen ist die Auswirkung auf das Prüfungsurteil zu ermitteln.

8.5.6. Erfahrungsaustausch und Hinweise für die nächste Prüfung

Nach Beendigung der Prüfungsarbeiten empfiehlt es sich, in einer Schlusssitzung den Prüfungsablauf und die Ergebnisse der Prüfungen nochmals für sich zusammenzufassen und das weitere Vorgehen festzulegen.

Die **abgeschlossene Prüfung bildet eine wertvolle Planungsbasis für die Prüfung im folgenden Jahr**. Es empfiehlt sich daher, Punkte, welche auch noch im Folgejahr von besonderer Bedeutung sind, als Gedächtnisstütze schriftlich in den Arbeitspapieren festzuhalten.

➤ **Vgl. Arbeitspapiere Teil 1.5; Pendenzen Merkpunkte**

8.6. Berichterstattung

8.6.1. Schlussbesprechung und Berichterstattung an den administrativen Rat ("interner Bericht")

Der interne Bericht enthält schwerpunktmässig Feststellungen und Empfehlungen zu den durchgeführten Prüfungen. Für die interne Berichterstattung wird empfohlen, den Entwurf des internen Berichts vorgängig mit der Finanzabteilung und allfällig weiteren involvierten Personen / Mitgliedern des administrativen Rates zu besprechen. Deren Stellungnahme kann im internen Bericht aufgeführt werden. Für die Besprechung des internen Berichts mit dem Gemeinderat kann der Entwurf des internen Berichts als Gesprächsgrundlage / Traktandenliste dienen.

Die interne Berichterstattung soll bis zur Erstellung der Berichterstattung an die Stimmberechtigten und den administrativen Rat abgeschlossen sein. Erfahrungsgemäss bietet die Schlussbesprechung gute Möglichkeiten, Prüfungsfeststellungen im Detail zu erörtern und einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Eine angemessene Dokumentation der Feststellungen erleichtert der Finanzkommission die Argumentation. Die Schlussbesprechung umfasst nicht nur die schriftlichen Revisionsberichte, sondern auch die mündliche Information oder ergänzende Berichte. **Eine gute und offen geführte Schlussbesprechung fördert das Vertrauensverhältnis** zwischen den Geprüften und dem Prüfungsorgan.

8.6.2. Berichterstattung an die Stimmberechtigten

Die gesetzlichen Vorschriften sind im Gemeindegesetz Art. 107 und im Handbuch für Finanzkommissionen im Kapitel 3.7 beschrieben. Die Finanzkommission berichtet zu Händen der Gemeindeversammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung und stellt Antrag auf Genehmigung oder Ablehnung der Jahresrechnung. Vom Normalwortlaut soll nur in Ausnahmefällen abgewichen werden. Der Bestätigungsbericht kann im Gemeindebüchlein mit der Rechnung publiziert werden. In einigen Gemeinden werden die Prüfungsergebnisse den Stimmberechtigten anlässlich der Gemeindeversammlung kurz mündlich erläutert. Die Finanzkommission bestätigt mit ihrem Bericht, dass die Buchführung und Jahresrechnung den gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften entspricht. Dieser Bestätigungsbericht ist ein Bestandteil der Jahresrechnung.

➤ **Vgl. Arbeitspapiere Teil 4; Berichterstattung / Musterberichte**

9. Prüfungsdurchführung und Prüfungsverfahren

9.1. Allgemeines

Um die im Rahmen der Prüfungsplanung festgestellten Risiken wirksam zu prüfen, sind entsprechende Prüfungshandlungen durchzuführen. Dies in Abhängigkeit von Art und Ausmass der Risiken. Ziel dieses Kapitels ist es, Begriffe wie Wesentlichkeit und interne Kontrolle zu erläutern, die Prüfungsverfahren sowie Prüfungsumfang und -dokumentation darzulegen.

9.1.1. Wesentlichkeit

Der Grundsatz der Wesentlichkeit ist bei der Prüfungsvorbereitung und -planung, der Prüfungsdurchführung und der Berichterstattung zu beachten. Es gibt keine allgemeingültige Definition, was "wesentlich" ist. Grundsätzlich ist eine Information wesentlich, wenn ihr Weglassen oder ihre fehlerhafte Darstellung die Entscheidung der Adressaten (z.B. Legislative, Exekutive usw.) beeinflussen. Wesentlich sind alle Feststellungen, welche bei der Berichterstattung thematisiert werden. Die Wesentlichkeit hilft bei der Planung der Prüfung, Art und Umfang der Prüfungshandlungen zu bestimmen. Sie beeinflusst massgeblich, welche Gebiete in welchem Umfang geprüft werden und welche Fehler toleriert werden können.

9.1.2. Interne Kontrolle

Unter "interner Kontrolle" werden alle durch den administrativen Rat und die Führungsverantwortlichen der Verwaltung angeordneten Massnahmen verstanden, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf der Verwaltungstätigkeit sicherzustellen. Die interne Kontrolle ist in die betrieblichen Abläufe integriert.

Die interne Kontrolle setzt sich aus einer Vielzahl von Massnahmen, Regelungen und organisatorischen Hilfsmitteln zusammen. Diese können sich **automatisch** im Rahmen der Abwicklung eines Vorgangs entfalten oder als **manuelle** Kontrolltätigkeit ablaufen.

9.2. Prüfungsverfahren

Es gibt grundsätzlich zwei verschiedene Verfahren zur Erlangung von Prüfungsnachweisen: die Funktionsprüfung und die aussagebezogene Prüfung.

Funktionsprüfungen dienen dazu, sich ein Bild über das Kontrollumfeld und der Qualität sowie Verlässlichkeit der internen Kontrollen oder eines internen Kontrollsystems (IKS) zu machen. Die Funktionsprüfung setzt sich mit den **internen Kontrollen** und dem **System**, in dem die **Abläufe** (z.B. Ablesung der Wasserzähler bis zur Fakturierung der Gebühren) stattfinden, auseinander. Ziel ist es, die Zweckmässigkeit und Funktionstüchtigkeit der Abläufe zu untersuchen.

Demgegenüber dienen aussagebezogene Prüfungen dazu, Prüfungsnachweise über einzelne Geschäftsvorfälle und deren buchhalterische Darstellung zu erlangen.

Die Auswahl der Methode hängt vom Umfeld, dem Risiko, der Wesentlichkeit und der Datenmenge des Prüfungsgebietes ab. Die **Funktionsprüfung** kommt zweckmässigerweise **bei einem Bereich mit Routinetransaktionen** zum Einsatz (z.B. Fakturierung Wassergebühren). Die **aussagebezogene Prüfung** wird eingesetzt bei **Transaktionen mit grossem Risiko**, Ermessensspielraum oder solchen mit erheblichem finanziellem Umfang. Die beiden Methoden können auch kombiniert werden; so

kann beispielsweise die Verrechnung der Abwassergebühren verfahrensorientiert geprüft und mit einer ergebnisorientierten Prüfung des korrekten Ausweises der ausstehenden Gebühren in der Schlussbilanz kombiniert werden.

9.3. Prüfungsumfang

9.3.1. Allgemeines

Mit dem Prüfungsumfang wird die Anzahl der Prüfungshandlungen bzw. die Grösse einer Stichprobe festgelegt. Dabei wird zwischen **lückenloser und stichprobenweiser Prüfung** unterschieden. Bei der lückenlosen Prüfung werden in einem abgegrenzten Bereich sämtliche Tatbestände geprüft.

Die Bestimmung des Umfangs der Prüfungshandlungen ist eine Ermessensfrage. Der Prüfungsumfang muss ein zuverlässiges Urteil über die Qualität und Richtigkeit der Rechnung ermöglichen. Der Finanzkommission wird es nicht möglich sein, die Jahresrechnung umfassend zu prüfen. Die Prüfung wird vorwiegend in Stichproben erfolgen. Ziel ist es, aufgrund einer im Umfang beschränkten Prüfung zu einer zuverlässigen Aussage zu gelangen.

9.3.2. Stichprobenweise Prüfung

Bei der stichprobenweisen Prüfung wird eine **gewisse Auswahl** getroffen. Aufgrund der typischen Eigenschaften der Stichproben kann auf ein Gesamtergebnis der betreffenden Prüffelder geschlossen werden. Ebenso können damit einzelne bedeutende Sachverhalte oder Vorgänge, bei denen das Fehlerrisiko hoch erscheint, geprüft werden.

Mögliche Auswahlkriterien der Fälle können somit sein:

- Fehlerrisiko
- Bedeutung
- Zeitraum
- bestimmte Konten

9.3.3. Lückenlose Prüfung

Bei der lückenlosen Prüfung wird die **Gesamtheit aller Buchungssachverhalte** innerhalb eines bestimmten Bereiches oder Zeitabschnittes erfasst. Dies kann dazu dienen, die Vollständigkeit und die Ordnungsmässigkeit zu prüfen.

9.4. Dokumentation der Prüfung

9.4.1. Allgemeines

Unter Dokumentation der Prüfung sind sämtliche Unterlagen zu verstehen, um die verwendeten Informationen, durchgeführten Prüfungshandlungen und die Schlussfolgerungen zu belegen. Man unterscheidet zwischen **Dauerakten** und **jährlichen Prüfungsunterlagen**. Die Unterlagen geben Auskunft über die Prüfungsplanung, die Prüfungshandlungen und die Prüfungsergebnisse. Teil der jährlichen Prüfungsunterlagen sind die Arbeitspapiere, welche die Finanzkommissionen in ihrer Arbeit unterstützen sollen. Die Arbeitspapiere der Finanzkommission gehören nicht zu den nach rechtlichen Vorschriften aufbewahrungspflichtigen Dokumenten. Es empfiehlt sich trotzdem, die Unterlagen während einer angemessenen Frist zu behalten. Die Akten werden mit Vorteil durch den Präsidenten bzw. die Präsidentin der Finanzkommission aufbewahrt. Sie sollten dem Nachfolger oder der Nachfolgerin übergeben werden. Ältere Dokumente

werden dem administrativen Rat zur Weiterbehandlung gemäss Archiv-Richtlinien übergeben.

9.4.2. Dauerakten

Bestimmte Arbeitspapiere werden bei jeder Rechnungsprüfung wieder benötigt. Daher ist es sinnvoll, diese Unterlagen als sogenannte Dauerakten abzulegen. Sie werden zweckmässigerweise jährlich aktualisiert und ergänzt.

Die Dauerakten können umfassen:

- Angaben über die Gemeinde
- Organigramm
- Unterschriftenverzeichnisse, Visaverzeichnisse
- Funktionsbeschreibungen
- Prozessbeschreibungen
- Reglemente, Satzungen
- Einzelheiten über Informatik-Anwendungen
- Statistische Aufzeichnungen (Kennzahlen)
- Mehrjährige Prüfungspläne
- Schwerpunktprüfungen

9.4.3. Arbeitspapiere

Der Einsatz von Arbeitspapieren (Prüfungschecklisten) ermöglicht eine systematische Vorgehensweise. Die Gesamtprüfung der Rechnung oder des Budgets wird in einzelne Teilgebiete aufgeteilt. Eine klare Zielformulierung sowie Hinweise auf Vorschriften und Weisungen ermöglichen eine effiziente Prüfung. Durch die Unterstützung des Prüfprozesses mit Hilfsformularen können schnell aussagekräftige Resultate erreicht werden. Zusätzlich werden mit den ausgefüllten Checklisten die Prüfungshandlungen gut dokumentiert.

10. Informatik und Revision

Die möglichen Risiken und Gefahren beim Einsatz der Informatik im Rechnungswesen sind äusserst vielfältig und unterliegen laufenden Veränderungen. **Zu den besonderen Risiken** sind zu zählen:

- Informationen könnten gelöscht oder überschrieben werden, ohne eine erkennbare Spur zu hinterlassen, was u.a. dazu führen kann, dass Datenbestände nicht mehr oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand rekonstruiert werden können.
- Ungenügend getestete Programme könnten Fehler enthalten, die sich auf alle durch diese Programme verarbeiteten Transaktionen negativ auswirken.
- Unbefugte Personen könnten von einem beliebigen Ort innerhalb oder ausserhalb der Gemeinde die implementierten Sicherheitssysteme umgehen und sich Zugriff auf Daten und Informationen verschaffen, Programmänderungen vornehmen bzw. Prozesse auslösen.
- Elektronische Daten könnten unbemerkt von ausserhalb abgelesen, verändert und wieder eingespielt werden. Dabei bestehen besondere Risiken bei der Einspielung von Programmen mit der Absicht, Datenbestände zu zerstören oder gar ganze Systeme lahmzulegen.
- Es fehlen zurzeit festgelegte Standards, z.B. für Seitenausdrucke, definitive Verbuchungsart, Journalfunktionen usw.

Für die Beurteilung möglicher Risiken hat die Finanzkommission im Wesentlichen zu überprüfen beziehungsweise nachzufragen:

- Ist die **Systembetreuung** sichergestellt? Durch wen?
- Sind die **Zugriffsrechte** innerhalb der Gemeinde geregelt?
- Erfolgen regelmässige **Datensicherungen**?
- Ist die **Aus- und Weiterbildung** des Personals geregelt?
- Ist ein sinnvolles Passwortsystem vorhanden?
- Ist eine zweckmässige Datensicherung (Schutz vor Datenverlust) sichergestellt?

➤ **Vgl. Arbeitspapiere Teil 2; Schwerpunktprüfung Informatik**