



**DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES**

Gemeindeabteilung
Frey Herosé-Strasse 12
5001 Aarau
www.ag.ch/gemeindeabteilung

Erläuterungen zu den Änderungen in der Gemeindegesetzgebung per 1. Januar 2019

Beschluss des Grossen Rats vom 6. März 2018

- Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100)
- Gesetz über die Ortsbürgergemeinden (Ortsbürgergemeindegesezt, OBGG) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.200)
- Unvereinbarkeitsgesezt vom 29. November 1983 (SAR 150.300)
- Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und Gemeindeverbände (Finanzverordnung, FiV) vom 19. September 2012 (SAR 617.113)
- Verordnung über die Forstreserfefonds der Ortsbürgergemeinden, der Korporationen und Gerechtigkeiten (Forstreserveverordnung) vom 17. August 1981 (SAR 171.251)

Aarau, Januar 2019

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Gemeindegesetz	3
1.1 Selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten	3
1.2 Anlage von Geldern (§ 37 Abs. 2 lit. d)	4
1.3 Finanzkommission (§ 47 Abs. 1 und 3)	5
1.4 Kontrollstelle (§ 81).....	5
1.5 Aufgaben- und Finanzplanung (§ 86a Abs. 2).....	6
1.6 Eigenkapital (§ 88h).....	6
1.7 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens (§ 91d Abs. 1)	6
1.8 Konsolidierung (§ 91f)	6
1.9 Meldepflichten (§ 93b)	7
1.10 Durchführung unangemeldeter Revisionen (§ 94 Abs. 2 lit. f)	7
1.11 Budget- und Rechnungsgenehmigung (§ 94d Abs. 1 lit. c).....	8
1.12 Ausnahmen der Rechnungsführung nach HRM2 (§ 95a)	8
1.13 Diverse formelle Anpassungen.....	9
2. Gesetz über die Ortsbürgergemeinden	9
2.1 Zusammenarbeit (§ 4 Abs. 1 und 3).....	9
2.2 Finanzkommission Ortsbürgergemeinde (§ 12 Abs. 4)	9
3. Forstreserveverordnung	9
4. Unvereinbarkeitsgesetz (§§ 5 und 6)	10
5. Finanzverordnung.....	10
5.1 Aktivierungs- und Wesentlichkeitsgrenzen (§ 5 Abs. 3)	10
5.2 Mindestkapitalisierung (§ 9).....	10
5.3 Anhang (§ 14 Abs. 2).....	10
5.4 Rechnung (§ 15 Abs. 2).....	11
5.5 Finanzkennzahlen (§ 26 Abs.1 lit. d)	11
5.6 Übermittlung von Prüfberichten (§ 27a)	11
5.7 Branchenorganisationen (§ 28)	11
5.8 Rechnungsprüfung durch das DVI (§ 27c)	12
5.9 Pflicht zur Konsolidierung (§ 27d)	12
5.10 Anhang 1	13
6. Diverse formelle Anpassungen.....	13

Einleitung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 6. März 2018 das revidierte Gemeindegesetz verabschiedet. Die revidierten Bestimmungen im kantonalen Recht treten auf den 1. Januar 2019 in Kraft. Die wichtigsten Änderungen betreffen folgende Bereiche:

- Möglichkeit, selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten zu errichten
- Rechnungslegung nach HRM2
- Neuausrichtung Finanzaufsicht
- Abschaffung der Forstreserve.

Nachfolgend werden die angepassten Bestimmungen aufgeführt und erläutert.

1. Gemeindegesetz

1.1 Selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten

§ 3

III. Aufgabenerfüllung

1. Arten

¹ Die Gemeinden können zur Erfüllung bestimmter Aufgaben selbstständige oder unselbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

³ In die Zusammenarbeit können auch Dritte eingebunden werden.

§ 3a

2. Selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten

a) Errichtung

¹ Zur Errichtung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt bedarf es der Annahme der Anstaltsordnung durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat und der Genehmigung durch den Regierungsrat.

² Änderungen der Anstaltsordnung sind durch die Gemeindeversammlung beziehungsweise den Einwohnerrat zu beschliessen und bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

§ 3b

b) Anstaltsordnung

¹ Die Grundlagen der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt sind in einer Anstaltsordnung zu regeln. Diese enthält insbesondere Bestimmungen:

- a) zu Namen und Sitz der Anstalt,
- b) zu Art und Umfang der übertragenen Aufgabe,
- c) zur Organisation mit mindestens einem Führungsorgan und einer Kontrollstelle,
- d) zur Zuständigkeit für die Wahl der Organe,
- e) zu den übertragenen Befugnissen,
- f) zur Finanzierung,
- g) zur Haftung für Verbindlichkeiten der Anstalt,
- h) zur Aufsicht.

² Als Kontrollstelle kann die Finanzkommission oder eine externe Revisionsstelle eingesetzt werden, die über die entsprechende eidgenössische Zulassung gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005 ¹⁾ verfügt.

§ 3c

¹⁾ SR 221.302

c) Weitere Regelungen

¹ Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten vereinbar sind.

§ 18 Abs. 2

² Die Gemeindeordnung kann weiter namentlich bestimmen:

c) *Aufgehoben.*

§ 82a

Interkommunale selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt

¹ Die Gemeinden können zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben interkommunale selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

² Sie regeln in der Anstaltsordnung zusätzlich die internen Haftungsquoten der Gemeinden.

³ Eine nachträgliche Beteiligung weiterer Gemeinden ist möglich. Sie ist dem Regierungsrat zur Kenntnis zu bringen.

⁴ Im Übrigen gelten die Bestimmungen der §§ 3a–3c auch für interkommunale selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten.

Neu können die Gemeinden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten, an denen sich auch Dritte und Private beteiligen können. Eine selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt benötigt eine Anstaltsordnung, die von der Gemeindeversammlung zu beschliessen und vom Regierungsrat zu genehmigen ist.

Die Ausgliederung einer Gemeindeaufgabe in eine andere Rechtsform ist ein anspruchsvolles Vorhaben, insbesondere da es sich um eine neue Form handelt. Zur Ausgliederung eines Aufgabenbereichs in eine Anstalt gibt es in unserem Kanton noch keine Erfahrungen. Herausforderungen stellen sich nicht nur in der Gründungsphase bei der Übertragung der Gemeindeaufgabe auf die Anstalt, sondern auch, zumindest in der Anfangszeit, bei der täglichen Aufgabenerfüllung in der Anstalt. Von daher dürfte es in der Regel angezeigt sein, ein Beratungsunternehmen beizuziehen. Die Gemeindeabteilung kann beratende Unterstützung bieten. In jedem Fall ist die Anstaltsordnung zur Vorprüfung einzureichen.

Im Übrigen ist hinsichtlich der Gemeindeanstalten auf den separaten Leitfaden zu verweisen.

1.2 Anlage von Geldern (§ 37 Abs. 2 lit. d)

§ 37 Abs. 2

² Dem Gemeinderat obliegen insbesondere:

d) die Aufnahme von Darlehen, Anleihen und Krediten sowie die Anlage von Geldern;

Die Aufnahme von Darlehen, Anleihen und Krediten wird nicht mehr an die Bedingung geknüpft, dass ein Ausgabenbeschluss vorliegt. Damit kann der Gemeinderat Fremdkapital für Vorhaben beschaffen, welche sich erst in der Planung befinden.

Der Gemeinderat hat die Gelder gemäss § 6 Abs. 1 Finanzverordnung zu marktüblichen Konditionen und risikoarm anzulegen.

1.3 Finanzkommission (§ 47 Abs. 1 und 3)

§ 47 Abs. 1

¹ In jeder Gemeinde besteht eine Finanzkommission. Sie setzt sich aus mindestens drei Mitgliedern zusammen und konstituiert sich selbst. Der Finanzkommission obliegen die

- a) Stellungnahme zum Budget zuhanden des Gemeinderats und des zuständigen Organs,
- b) Prüfung der Jahresrechnung und der Kreditabrechnungen sowie die Erstattung eines schriftlichen Berichts zuhanden des Gemeinderats und des zuständigen Organs,
- c) Prüfung der Grundsätze der Haushaltsführung gemäss § 85b und der Buchführung gemäss § 92a,
- d) Behandlung weiterer, von der Gemeindeordnung bezeichneter Geschäfte, sofern diese nicht die Wahl einer Geschäftsprüfungskommission vorsieht.

³ Die Finanzkommission meldet schwere Mängel in der Rechnungsführung und Anzeichen allfällig strafbarer Verfehlungen unverzüglich dem Gemeinderat und dem zuständigen Departement.

Es wird gesetzlich verankert, dass die Finanzkommission aus mindestens drei Mitgliedern bestehen muss. Deren Aufgaben werden zudem – ohne Erweiterung – etwas übersichtlicher gegliedert und klarer formuliert. Die Prüfung der Grundsätze der Haushaltsführung und der Buchführung waren gemäss Weisungen der Gemeindeabteilung bereits in der Vergangenheit Aufgabe der Finanzkommission.

Die Finanzkommissionen können die Jahresrechnung oder die Kreditabrechnungen mit einer Einschränkung genehmigen. Damit wird eine Angleichung an das Privatrecht angestrebt. Die Einschränkung des Prüfungsurteils bedeutet, dass der Rechnungsabschluss mit einem wesentlichen Mangel behaftet ist, der die Aussagekraft der Rechnung einschränkt. Eine Einschränkung in diesem Sinn hindert die Genehmigung der Rechnung nicht.

Die Finanzkommission hat neu schwere Mängel in der Rechnungsführung und allfällige strafbare Verfehlungen unverzüglich dem Gemeinderat und dem zuständigen Departement zu melden.

1.4 Kontrollstelle (§ 81)

§ 81

¹ Als Kontrollstelle können Stimmberechtigte der Verbandsgemeinden oder eine externe Revisionsstelle gemäss § 3b Abs. 2 eingesetzt werden.

² Bildet sich die Kontrollstelle aus Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden, muss sie aus mindestens drei Mitgliedern bestehen, die weder der Abgeordnetenversammlung noch dem Vorstand angehören. Die Wahl dieser Mitglieder erfolgt auf die gleiche Weise wie jene der Vorstandsmitglieder. Die Amtsdauer entspricht jener der Gemeinderäte.

Bei Gemeindeverbänden kann die Prüfung der Rechnung neu auch einer juristischen Person übertragen werden, welche über die entsprechende eidgenössische Zulassung gemäss den Bestimmungen des Revisionsaufsichtsgesetzes verfügen muss. Gleichzeitig wird festgeschrieben, dass die Kontrollstelle, wenn sie aus natürlichen Personen besteht, mindestens drei Personen zählen muss. Diese sind auf gleiche Weise zu wählen wie die Mitglieder des Vorstands.

1.5 Aufgaben- und Finanzplanung (§ 86a Abs. 2)

§ 86a

² Die Aufgaben- und Finanzplanung ist öffentlich zugänglich. Der Gemeinderat hat im Rahmen der Berichterstattung zum Budget die wesentlichen Punkte der Aufgaben- und Finanzplanung darzulegen.

Mit der neuen Rechnungslegung erhält die Aufgaben- und Finanzplanung eine grössere Bedeutung, da der Finanzhaushalt verstärkt mittelfristig gesteuert werden muss. Die Information über die wesentlichen Grundzüge der Aufgaben- und Finanzplanung ist neu eine "Bring-Schuld". Die wesentlichen Punkte daraus sind der Legislative zusammen mit dem Budget zu erläutern. In welcher Form und in welchem Detaillierungsgrad dies zu geschehen hat, wird den Gemeinden überlassen. Sie können beispielsweise die Aufgaben- und Finanzplanung bei der Einladung zur Gemeindeversammlung ganz oder zusammengefasst abgeben.

1.6 Eigenkapital (§ 88h)

Die Bestimmung von § 88h über das Eigenkapital fällt ersatzlos weg. Die Kennzahl hat weder als Indikator für die Finanzlage des Gemeinwesens noch als Führungsinstrument oder Interventionskriterium befriedigt. Der Eigenkapitaldeckungsgrad wird auch in keinem anderen Kanton als Finanzkennzahl angewandt. Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium hat diese Kennzahl ebenfalls eliminiert.

1.7 Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens (§ 91d Abs. 1)

§ 91d

¹ Immobilien und Mobilien des Verwaltungsvermögens sowie Darlehen und Beteiligungen werden bei Erstzugang zum Anschaffungswert bilanziert.

Gemäss Fachempfehlung Nr. 12 im Handbuch HRM2 sind Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens höchstens zum Anschaffungswert zu bewerten. Der Anpassungsbedarf hat sich vor allem aufgrund von Verkäufen von Elektrizitätswerken ergeben; diese werden durch Aktien an der neuen Betreibergesellschaft abgegolten. Geht man vom Nominalwertansatz aus, würden infolge des Verkaufs Wertkorrekturen nötig, da der Buchwert der Anlagen in der Regel den Nominalwert der Beteiligungsrechte übersteigen dürfte. Derartige Wertkorrekturen sind im Sinn der Transparenz ("true and fair view") abzulehnen. aBei Darlehen entspricht der Anschaffungswert in aller Regel dem Nominalwert.

1.8 Konsolidierung (§ 91f)

§ 91f

¹ Gemeindeverbände, selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten und privatrechtliche Organisationen, an denen die Gemeinde ganz oder teilweise beteiligt ist, sind grundsätzlich nicht zu konsolidieren. Es ist ein Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel zu führen.

^{1bis} Der Regierungsrat kann in Abweichung von Absatz 1 für Gemeindeverbände, selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten und privatrechtliche Organisationen durch Verordnung eine Konsolidierungspflicht und -methode vorschreiben, soweit die beteiligten Gemeinden an diese Aufgaben auslagern, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

² Die Rechnung unselbstständiger öffentlich-rechtlicher Gemeindeanstalten ist in der Gemeindefinanzrechnung als Spezialfinanzierung zu führen

Bis anhin mussten Gemeindeverbände und privatrechtliche Organisationen, an denen die Gemeinde ganz oder teilweise beteiligt ist, nie konsolidiert werden. In Fällen, in denen Auslagerungen in Bereichen der kommunalen Aufgaben, welche mit öffentlichen Mitteln finanziert sind, erfolgen, kann die fehlende Konsolidierungspflicht jedoch dazu führen, dass das Transparenzgebot der harmonisierten Rechnungslegung verletzt und die angestrebte Aussagekraft und Vergleichbarkeit der kommunalen Rechnungsführungen beeinträchtigt wird. Eine Nichtkonsolidierung wäre in solchen Fällen problematisch, da beispielsweise eine Schulanlage grundsätzlich nur als Schule genutzt werden kann und eine öffentliche Aufgabe darstellt. Aus diesem Grund wird dem Regierungsrat die Kompetenz übertragen, in der Finanzverordnung diejenigen privatrechtlichen Gesellschaften zu bestimmen, die zu konsolidieren sind.

1.9 Meldepflichten (§ 93b)

§ 93b

¹ Dem zuständigen Departement sind gemäss dessen zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben in elektronischer Form jährlich folgende Unterlagen zu übermitteln:

- a) die Budget- und Rechnungsdaten sowie die Aufgaben- und Finanzplanung der Einwohnergemeinden,
- b) die Rechnungsdaten der Ortsbürgergemeinden, der Gemeindeverbände und der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten,
- c) die Berichte der Prüfungsorgane.

² Der Regierungsrat bezeichnet durch Verordnung die weiteren Prüfberichte, die von der Gemeinde verlangt werden können

Die gemäss mehrjähriger Praxis von den Gemeinden zu übermittelnden Unterlagen werden in der Verordnung festgehalten. Nebst den Budget- und Rechnungsdaten sind der Gemeindeabteilung die Daten zur Aufgaben- und Finanzplanung zu liefern. Damit können Gemeinden, welche mit finanziellen Problemen zu kämpfen haben oder absehbar in finanzielle Engpässe geraten, beratend unterstützt werden.

Zusätzlich sind der Gemeindeabteilung die Berichte der weiteren Prüforgane (Finanzkommission, externe Bilanzprüfung und der externen Revisionsstelle) einzureichen. Die Prüfberichte werden für die Risikoanalyse herangezogen. Weiter wird dem Regierungsrat die Kompetenz erteilt, in der Verordnung weitere Prüfberichte zu bezeichnen, die von der Gemeindeabteilung eingefordert werden können.

1.10 Durchführung unangemeldeter Revisionen (§ 94 Abs. 2 lit. f)

§ 94a

² Er ist namentlich zuständig für

- f) (neu) die periodische Durchführung unangemeldeter Revisionen bei jenen Personen, die Geld verwalten.

In § 94a Abs. 5 des Gemeindegesetzes wird festgehalten, dass der Gemeinderat die Durchführung unangemeldeter Revisionen bei jenen Personen, die Geld verwalten, der Finanzkommission übertragen kann. Dass eine solche durchzuführen ist, ist hingegen gesetzlich nicht verankert. Der Aufgabenkatalog des Gemeinderats ist deshalb um eine entsprechende Bestimmung ergänzt worden. Damit ist für die – periodische – Durchführung von unangemeldeten Revisionen eine klare Gesetzesgrundlage vorhanden.

1.11 Budget- und Rechnungsgenehmigung (§ 94d Abs. 1 lit. c)

§ 94d

¹ Das zuständige Departement

c) prüft die Budgets und Jahresrechnungen sowie die Aufgaben- und Finanzplanungen

Das Genehmigungsverfahren für die Gemeindebudgets und Gemeinderechnungen wird aufgehoben. Der Kanton nimmt die Aufsicht dennoch weiterhin wahr. Anstelle der jährlichen Prüfungen vor Ort werden die Gemeinden in einem festgelegten Rhythmus besucht. Die Erkenntnisse werden zu Händen des Gemeinderats in einem Prüfbericht festgehalten.

1.12 Ausnahmen der Rechnungsführung nach HRM2 (§ 95a)

§ 95a

¹ Soweit die nachstehenden Bestimmungen keine Abweichungen enthalten, gelten die Vorschriften über den Finanzhaushalt sinngemäss auch für Ortsbürgergemeinden, Gemeindeverbände und selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten.

² Auf Gesuch hin kann das zuständige Departement Ortsbürgergemeinden, Gemeindeverbänden oder selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten gestatten, von diesen Vorschriften abzuweichen, wenn

- a) ihre Rechnungsführung durch bundesrechtliche oder interkantonale Normen oder durch zwingende Bestimmungen einer Branchenorganisation geregelt wird oder
- b) das Total des Aufwands der Erfolgsrechnung und der Ausgaben der Investitionsrechnung in einem Rechnungsjahr Fr. 100'000.– nicht übersteigt.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass für ganz kleine Gemeindeverbände und für gewisse Ortsbürgergemeinden die Buchführung und Rechnungslegung nach HRM2 mit allen Rechnungslegungselementen aufwendig sein kann, ohne dass ein Mehrwert entsteht. Es ist deshalb eine Ausnahmeregelung ins Gemeindegesetz aufgenommen worden, wonach das Departement Volkswirtschaft und Inneres in begründeten Fällen und auf Ersuchen hin, einem Gemeindeverband, einer Ortsbürgergemeinde oder einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt erlauben kann, die Jahresrechnung nicht mit allen Bestandteilen, beispielsweise ohne Elemente des Anhangs, zu erstellen. Als Kriterium zur Definition des Kreises der ausnahmeberechtigten Gemeinwesen wird zum einen das Total des Aufwands der Erfolgsrechnung und der Ausgaben der Investitionsrechnung herangezogen; dieses darf die Grenze von Fr. 100'000.– nicht übersteigen.

Ebenso sind Gemeindeverbände und Gemeindeanstalten von der Buchführung und Rechnungslegung nach HRM2 auszunehmen, wenn in einem Spezialgesetz – sei es durch den Bund, durch einen Kanton oder durch interkantonale Vorgaben – zwingende branchenspezifische Vorgaben vorgesehen sind, wie es etwa bei den Pflegeheimen der Fall ist, für die Curaviva massgebend ist.

1.13 Diverse formelle Anpassungen

Für die formellen Anpassungen kann auf die entsprechenden Gesetzesänderungen verwiesen werden.

2. Gesetz über die Ortsbürgergemeinden

2.1 Zusammenarbeit (§ 4 Abs. 1 und 3)

§ 4

¹ Zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben können die Ortsbürgergemeinden Verträge abschliessen beziehungsweise Gemeindeverbände oder selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten.

³ In die Zusammenarbeit können auch Einwohnergemeinden und Dritte eingebunden werden

Auch die Ortsbürgergemeinden haben neu die Möglichkeit, selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten zu errichten. Im Übrigen ist auf den Leitfaden über die Gemeindeanstalten zu verweisen (vgl. auch Ziff. 1.1).

2.2 Finanzkommission Ortsbürgergemeinde (§ 12 Abs. 4)

§ 12

⁴ Als Finanzkommission der Ortsbürgergemeinde kann diejenige der Einwohnergemeinde eingesetzt werden.

Gestützt auf die Gesetzesmaterialien ist es bisher als zulässig erachtet worden, dass Ortsbürgergemeinden – sofern sie keine eigene Finanzkommission bestellen – die Finanzkommission der Einwohnergemeinde für ihre Belange einsetzen dürfen. Davon haben etliche Ortsbürgergemeinden Gebrauch gemacht. Die Regelung, die einzig auf die Materialien abstellt, ist ins Gesetz aufgenommen worden. Damit besteht eine klare Rechtsgrundlage für dieses Vorgehen.

3. Forstreserverordnung

Die gesetzliche Pflicht zur Führung eines Forstreservfonds wird ersatzlos aufgehoben. Damit ist auch die Forstreserverordnung obsolet geworden. Den Ortsbürgergemeinden steht es indes frei, die bisherige Forstreserve weiterhin im Sinne einer Spezialfinanzierung gemäss § 91g des Gemeindegesetzes zu führen. Dazu bedarf es eines Beschlusses der Ortsbürgergemeindeversammlung. Dabei kann gleichzeitig auch die Verwendung und die Entnahme aus dieser Spezialfinanzierung geordnet werden. Andernfalls ist die Forstreserve in die kumulierten Ergebnisse der Ortsbürgergemeinde umzubuchen.

Die Gemeindeabteilung hat dazu ein Musterreglement erarbeitet und den Ortsbürgergemeinden zur Verfügung gestellt.

4. Unvereinbarkeitsgesetz (§§ 5 und 6)

§ 5

² Mit dem Amt eines Mitgliedes des Gemeinderates sind zusätzlich nicht vereinbar die Tätigkeit als Leiterin oder Leiter Finanzen sowie Arbeitsverhältnisse von Mitarbeitenden der Gemeinde und von unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten mit einem Pensum von mehr als 20%.

§ 6

¹ Die Mitglieder der Finanzkommission dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder des Gemeinderates, Mitarbeitende der Gemeinde oder von unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten sein. Die Führung des Aktuariats durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter ist zulässig.

Die Unvereinbarkeiten zwischen den in den §§ 5 und 6 beschränken sich auf die unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten. Den selbstständigen Anstalten kommt eine eigene Rechtspersönlichkeit zu. Hier besteht deshalb keine Unvereinbarkeit.

5. Finanzverordnung

5.1 Aktivierungs- und Wesentlichkeitsgrenzen (§ 5 Abs. 3)

§ 5

³ Für Gemeindeverbände und interkommunale selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten sind die kumulierten Einwohnerzahlen der beteiligten Gemeinden massgebend.

Die Bemessungsgrundlage für die Festlegung der Aktivierungs- und Wesentlichkeitsgrenzen wird – entsprechend den Gemeindeverbänden – auch auf interkommunale selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten angewandt.

5.2 Mindestkapitalisierung (§ 9)

Mit der Aufhebung der Bestimmung zum Eigenkapital von § 88h des Gemeindegesetzes erübrigt sich die Bestimmung zur Mindestkapitalisierung. Sie wird ebenfalls aufgehoben.

5.3 Anhang (§ 14 Abs. 2)

§ 14

² Im Anhang ist ein Vermerk anzubringen, wenn eines der in Absatz 1 genannten Elemente aufgrund fehlender Geschäftsfälle nicht vorhanden ist.

Wenn keine Rückstellungen bilanziert oder keine Beteiligungen vorhanden sind, wird im Anhang zur Jahresrechnung in der Regel auf den Rückstellungs- oder Beteiligungsspiegel kommentarlos verzichtet. Daraus könnte geschlossen werden, dass diese Elemente des Anhangs vergessen gingen. Der Klarheit halber muss auch dann, wenn kein Geschäftsfall vorliegt, im Anhang zur Rechnung eine entsprechende Bemerkung angebracht werden.

5.4 Rechnung (§ 15 Abs. 2)

§ 15

² Die Finanzkommission erstattet dem Gemeinderat zuhanden des für die Genehmigung der Rechnung zuständigen Organs rechtzeitig schriftlichen Bericht. Sie bereinigt vorgängig Fragen formeller und materieller Art mit der Verwaltung und dem Gemeinderat.

Dass die Finanzkommission die Rechnungen prüft und dem zuständigen Organ darüber einen schriftlichen Bericht vorlegt, ergibt sich zwar bereits aus dem geänderten § 47 des Gemeindegesetzes. Zum besseren Verständnis wird dies in der Verordnung – in formeller Hinsicht leicht abgeändert zur bisherigen Regelung – dennoch festgehalten werden.

5.5 Finanzkennzahlen (§ 26 Abs.1 lit. d)

Mangels Aussagekraft wird die Gesetzesbestimmung zur Kennzahl "Eigenkapitaldeckungsgrad" aufgehoben. Als Folge kann auf den Nachweis der Mindestkapitalisierung verzichtet werden.

5.6 Übermittlung von Prüfberichten (§ 27a)

§ 27a

¹ Die Gemeinden übermitteln dem DVI zusammen mit den Unterlagen zur Jahresrechnung die Prüfberichte folgender Stellen in elektronischer Form:

- a) Eidgenössische Steuerverwaltung (Prüfberichte der Mehrwertsteuerrevisionen),
- b) Kantonale Sozialversicherungsanstalt (Prüfberichte der Arbeitgeberkontrollen),
- c) Schweizerische Unfallversicherung (Prüfberichte der Arbeitgeberkontrollen),
- d) Kantonales Steueramt (Prüfbericht über den Steuerbezug).

In dieser Bestimmung werden die Prüfberichte festgelegt, welche von der Gemeinde verlangt werden. Es werden nur solche eingefordert, welche im engen Zusammenhang mit der Finanzierung stehen und Hinweise auf die Qualität der Rechnungsführung geben können.

5.7 Branchenorganisationen (§ 28)

§ 27b

¹ Branchenspezifische Rechnungslegungsvorschriften gemäss § 95a Abs. 2 lit. a des Gesetzes sind:

- a) im Bereich des Alters-, Kranken- und Pflegeheims das Handbuch Anlagebuchhaltung der Koordinationsgruppe Langzeitpflege Schweiz (KGL) und das Handbuch Kostenrechnung und Leistungsstatistik für Alters- und Pflegeheime,
- b) im Bereich der Elektrizitätsversorgung das Handbuch für das betriebliche Rechnungswesen des Verbands Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE).

² Die angewendeten branchenspezifischen Rechnungslegungsvorschriften sind im Anhang offen zu legen

Hier werden die branchenspezifischen Rechnungslegungsvorschriften aufgezählt, bei denen – auf Gesuch hin – von den Vorschriften des Gemeindegesetzes abgewichen werden kann. Im Sinne einer grösstmöglichen Transparenz sind die angewendeten branchenspezifischen Rechnungslegungsvorschriften im Anhang offenzulegen. Damit ist die Abweichung von HRM2 ersichtlich.

5.8 Rechnungsprüfung durch das DVI (§ 27c)

§ 27c

¹ Das DVI prüft die Rechnungen der Gemeinden, Gemeindeverbände und selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten auf Basis der Statistikdaten und der Prüfberichte.

² Es besucht die Gemeinden bei Bedarf oder in einem Mehrjahresturnus und prüft den Finanzhaushalt auf seine recht- und ordnungsmässige Führung.

³ Es erstellt auf Basis der Rechnungsabschlüsse, des Budgets und der Aufgaben- und Finanzplanung ein System zur Früherkennung von Fehlentwicklungen bei den Finanzhaushalten der Einwohnergemeinden.

Die routinemässige Prüfung der Rechnungen basiert auf den Statistikdaten und den Prüfberichten der anderen Kontrollorgane. Zusätzlich soll jede Gemeinde mindestens alle sieben Jahre vor Ort geprüft werden. Die Prüfungsbereiche, -tiefe und -methode sowie das Prüfungsintervall werden mit Berücksichtigung der Risikosituation der einzelnen Gemeinde festgelegt. Im Früherkennungssystem werden die Finanzkennzahlen der Einwohnergemeinden von Jahresabschlüssen, des aktuellen Budgets und der Finanzplanjahre gewichtet und ausgewertet.

5.9 Pflicht zur Konsolidierung (§ 27d)

§ 27d

¹ Gemeindeverbände, selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten und privatrechtliche Organisationen sind zu konsolidieren, wenn

- a) sie eine öffentliche Kernaufgabe der Gemeinde erfüllen,
- b) die öffentliche Aufgabe mehrheitlich durch Steuergelder finanziert wird, und
- c) die Gemeinde die Organisation wesentlich beeinflussen kann.

² Die Konsolidierung erfolgt nach dem Grundsatz der Vollkonsolidierung.

³ Eine allfällige Konsolidierungspflicht ist mit dem DVI zu klären.

Die Kriterien zur Konsolidierungspflicht lehnen sich an den Standard Nr. 6 der IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) beziehungsweise an die Fachempfehlung Nr. 13 HRM2 an. Die Pflicht zur Konsolidierung erwächst, wenn die drei in Abs. 1 genannten Kriterien kumulativ erfüllt sind.

Die Gemeinden nehmen zahlreiche Aufgaben wahr, welche nicht zu den Pflicht- oder Kernaufgaben gehören. Zu erwähnen sind beispielsweise Aufgaben im Kulturbereich (Kunsteisbahn, Schwimmbäder, Kongresszentrum etc.). Die Pflicht zur Konsolidierung wird privatrechtliche Organisationen betreffen, welche öffentliche Pflicht- oder Kernaufgaben der Gemeinden, wie im Schulwesen oder Sozialwesen, erbringen und mehrheitlich, das heisst zu über 50 % mit Steuergeldern finanziert sind. Damit unterstehen mehrheitlich gebührenfinanzierte Aufgabenbereiche wie Abwasser und Abfall nicht der Konsolidierungspflicht.

Eine wesentliche Beeinflussung liegt vor, wenn der Gemeinderat die Möglichkeit hat, durch Stimmenmehrheit oder durch die Wahl der obersten Geschäftsführungsorgane die Finanz- und Geschäftspolitik der Einheit zu bestimmen (beispielsweise als Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft oder durch Bestimmung der Leitungsorgane).

Die Konsolidierungspflicht erstreckt sich nur auf die Rechnung.

Das Prinzip der Vollkonsolidierung bedeutet, dass die Positionen der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung der zu konsolidierenden Einheiten vollständig in die Gemeinderechnung integriert werden, bereinigt um Innenbeziehungen (gegenseitige Forderungen, Verbindlichkeiten, Aufwand, Ertrag, etc. der konsolidierten Einheiten).

Mit dem dritten Absatz wird gewährleistet, dass das Departement DVI rechtzeitig über die allfällige Konsolidierungspflicht informiert wird.

5.10 Anhang 1

Die Maschinen sind bisher in keiner Anlagekategorie aufgeführt. Sie werden in die Kategorie 7 aufgenommen. Die Abschreibungsdauer ist mit 5 bis 10 Jahren flexibel gestaltet. Damit gibt es einen Spielraum, da intensiv genutzte Maschinen in kürzerer Zeit ersetzt werden müssen, als wenig gebrauchte Maschinen.

Die Ausnahmeregelung in Ziffer 16 wird offener abgefasst. In begründeten Fällen sind auch Ausnahmen von den in den Kategorien festgesetzten Abschreibungsdauern möglich. So kann es in Einzelfällen durchaus angebracht sein, beispielsweise ein Gebäude schneller als in 35 Jahren abzuschreiben. Neu erfolgen die Ausnahmen mit Zustimmung des Departements Volkswirtschaft und Inneres.

6. Diverse formelle Anpassungen

Für die formellen Anpassungen kann auf die entsprechenden Verordnungsänderungen verwiesen werden. Diese umfassen auch eine Anpassung der Delegationsverordnung, in welcher die Genehmigung des Erlasses und der Änderung der Anstaltsordnung dem Departement Volkswirtschaft und Inneres übertragen wird.

Yvonne Reichlin-Zobrist
Leiterin Gemeindeabteilung