

# Änderungen in der Gemeindegesetzgebung per 1. Januar 2019

Informationsveranstaltung der Gemeindeabteilung  
für Gemeinden

2. und 4. April 2019  
Aarau

# Module

1. Begrüssung und Überblick
2. Änderungen im Bereich der Rechnungslegung HRM2  
Neuausrichtung Finanzaufsicht
3. Neue Organisationsform der selbständigen  
öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten
4. Allgemeine Fragerunde - Ausblick

# Referenten

Martin Süess,  
Leiter Rechtsdienst Gemeindeabteilung



Marc Olivier Schmellentin,  
Leiter Sektion Finanzaufsicht



# 1. Überblick über die Reformbereiche

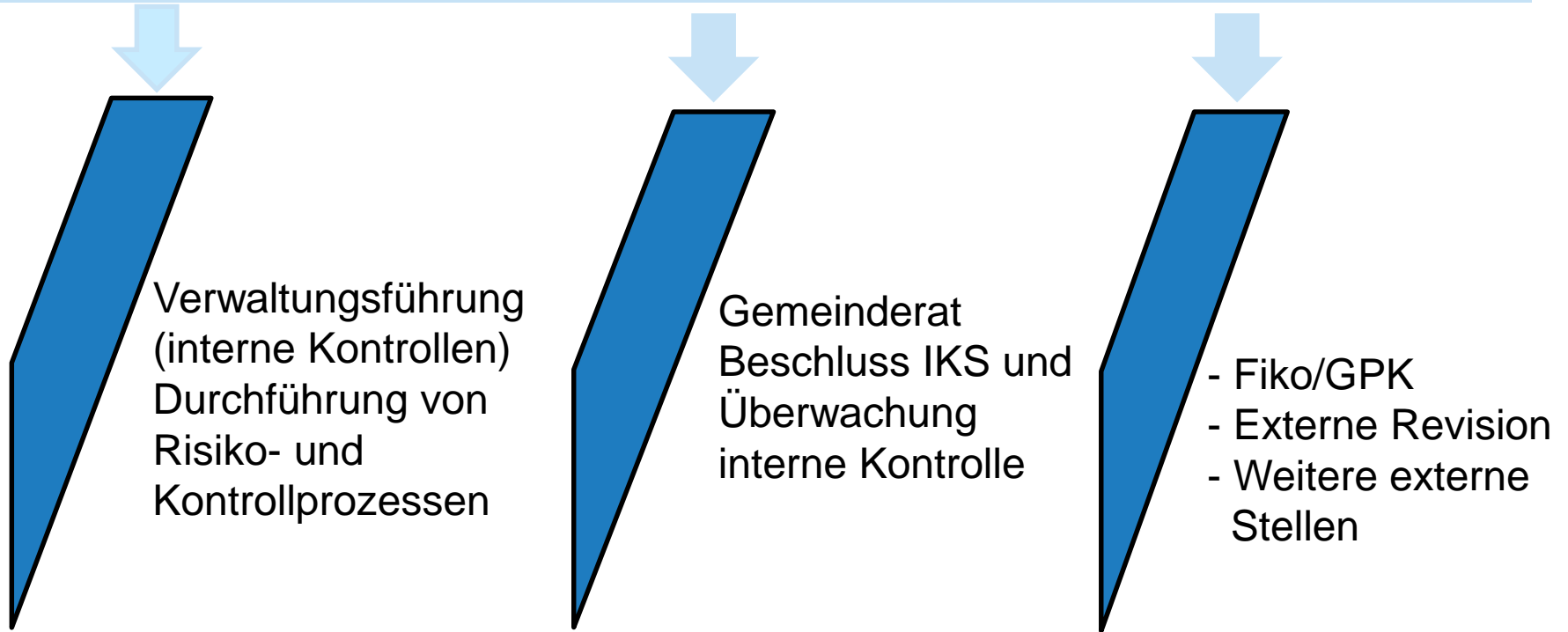
## 1. Finanzaufsicht (1)

*Alt:*

- > Für alle Gemeinden gleichartige Prüfungen
- > Jährliche Prüfungen vor Ort
- > Berichterstattung mit Empfehlungen
- > Genehmigung von Budget und Rechnung
- > Rating auf Basis der Rechnung

# Die gemeindeeigenen Kontrollschranken (3 Lines of Defense)

## Finanzaufsicht Gemeinden



# Wirkungsweise und Instrumente der kantonalen Aufsicht

Fehler  
beseitigen

				<b>Sanktionen einzelfallweise</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verfügung von Massnahmen</li> <li>- Ersatzvornahme</li> <li>- Aufhebung kommunaler Beschlüsse</li> <li>- Disziplinar massnahmen</li> </ul>
	<b>Präventive Massnahmen</b>			
	<b>permanent</b>	<b>ad hoc</b>		
<b>Fehler erkennen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Gemeindemonitoring</u></li> <li>- <u>Kennzahlenauswertungen</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leitfäden</li> <li>- Hilfsmittel</li> <li>- Auskünfte</li> <li>- Beratung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weisungen</li> <li>- Vorlagepflicht</li> <li>- <u>Genehmigungspflicht</u></li> </ul>	
<b>Fehler vermeiden</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausbildung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Prüfungen / Untersuchungen</u></li> </ul>	

Eingriffstiefe

# 1. Finanzaufsicht (2)

*Neu:*

- > **Risikoorientierung** in der Aufsicht
- > **Periodische** Prüfungen vor Ort
- > Prüfungen gemäss **anerkannten Prüfstandards**
- > **Früherkennungssystem** (Kennzahlensystem)
- > Berichterstattung, **Verfügungen mit Auflagen**
- > **Meldepflichten der Gemeinden**
- > **Finanzkommission**
  
- > **Höhere Transparenz** der Aktivitäten der Finanzaufsicht

## 2. Rechnungslegung HRM2

*Neu:*

- > **Bewertung und Abschreibung**
- > **Aufgaben- und Finanzplan**
- > **Konsolidierung**
- > **Ausnahmen** zur Rechnungsführung gemäss HRM2
- > **Mindestkapitalisierung** ("Eigenkapitaldeckungsgrad")
- > Ersatzlose **Aufhebung Forstreserve-Verordnung**



### 3. Organisation der Gemeinde

*Neu:*

- > Zulassung **selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten**
- > **Gemeinderat:** Aufnahme von Darlehen, Anleihen und Krediten ohne Ausgabenbeschluss für Verpflichtungskredit

## **2. Finanzaufsicht Buchführung und Rechnungslegung**

## 2.1. Gesetzlicher Auftrag der kantonalen Finanzaufsicht (§ 94d GG) (1)

- < vollzieht die staatliche Aufsicht über die kommunalen Haushalte,
- < stellt die Kontenpläne nach den Vorgaben des Kontenrahmens des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 auf,
- < **prüft und genehmigt die Budgets und Rechnungen,**
- < ordnet die erforderlichen Massnahmen an bei mangelhaften und nicht ordnungsgemässen Budgets und Rechnungen sowie in denjenigen Fällen, in denen aufgrund des Budgets und der Aufgaben- und Finanzplanung Anhalts-punkte dafür bestehen, dass die Einhaltung der Finanzierungsvorschriften in den Folgejahren nicht mehr gewährleistet ist,

## 2.1. Gesetzlicher Auftrag der kantonalen Finanzaufsicht (§ 94d GG) (2)

- < führt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachorganisationen die erforderlichen Aus- und Weiterbildungskurse durch,
- < berät die kommunalen Gemeinwesen in allen Angelegenheiten des Finanz- und Rechnungswesens,
- < erlässt die zu einer geordneten Rechnungsführung notwendigen Weisungen.

## 2.2 Finanzaufsicht Gemeindeabteilung



### Prospektiv

### Retrospektiv

Budget und Finanzplan	Jahresrechnung
- Formelle Prüfungen	- Formelle Prüfungen
- Materielle Prüfungen	- Materielle Prüfungen
- Berechnung Finanzkennzahlen → Früherkennungssystem	- Berechnung Finanzkennzahlen
- Prüfbericht zu Budget und Früherkennung	- Prüfungen vor Ort
	- Prüfbericht zur Rechnung mit oder ohne Auflage

## 2.3 Instrumente der Finanzaufsicht

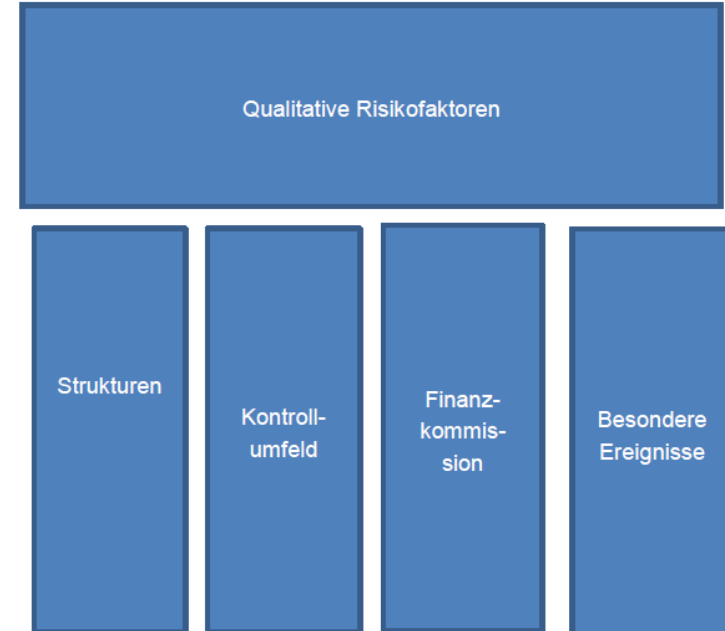
The diagram shows the title '2.3 Instrumente der Finanzaufsicht' at the top. Below it, two blue arrows point downwards from a central point to the words 'Prospektiv' on the left and 'Retrospektiv' on the right. Below these labels is a table with two columns and five rows. The first column is under 'Prospektiv' and the second under 'Retrospektiv'. The table contains the following items:

Prospektiv	Retrospektiv
- Beratung, fachliche Auskünfte	- eine Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung
- Erlass von Richtlinien/Weisungen	- eine Ersatzvornahme
- Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen	- Aufhebung kommunaler Beschlüsse
- Erstellen von Arbeitshilfen, wie Checklisten, Excel-Tools, Planungshilfen	
- Analyse der Finanzhaushalte auf Basis des Früherkennungssystems	

## 2.4 Risikobeurteilung

- < Jährliche Durchführung auf der Basis von ausgewählten Risikofaktoren
- < Diese Einschätzung fließt in die Mehrjahresplanung der Prüfungen vor Ort ein.
- < Bevor die Prüfung vor Ort durchgeführt wird, wird im Rahmen der Planungsphase eine vertiefte Risikobeurteilung vorgenommen. Auf Basis dieser Risikobeurteilung wird das Vorgehen bei den Prüfungen festgelegt.

## 2.4 Risikofaktoren





## 2.5 Früherkennungssystem

**Auswertung der Finanzkennzahlen** von Rechnungen, Budgets, Aufgaben- und Finanzplänen:

- < Entwicklung der Nettoschuld I je Einwohner
- < Kapitaldienstanteil, in %
- < Selbstfinanzierungsgrad, in % (im 5-Jahres-Durchschnitt)
- < Selbstfinanzierungsanteil, in % (im 5-Jahres-Durchschnitt)
- < mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht

**Ergebnisse:**

Verifizierte Kennzahlen und Kennzahlenrating

# 2.5 Früherkennungssystem

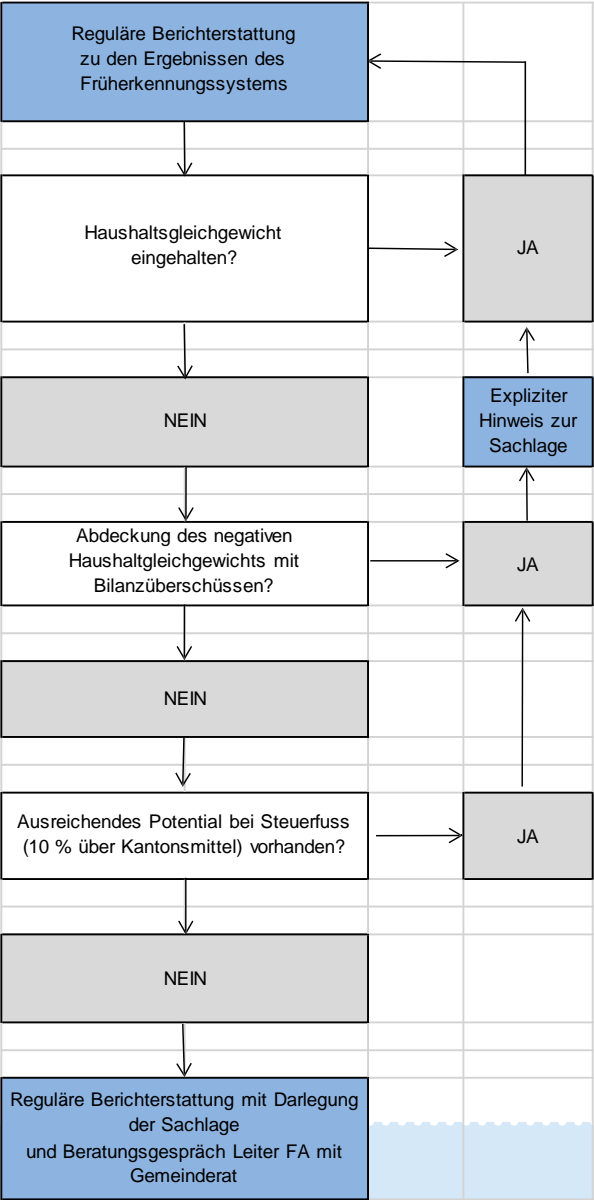
## Neue Berichterstattung

- Fokus Kennzahlen, ergänzt um Ergebnisse Früherkennung:

Verschuldungssituation						Finanzierungssituation	
Nettoschuld I pro Einwohner JR 2016	Bewertung (Gewichtung 100%)	Nettoschuld I pro Einwohner Planjahr 2020	Bewertung (Gewichtung 30%)	Kapitaldienstanteil Budget 2017	Bewertung (Gewichtung 70%)	Selbstfinanzierungsgrad JR 2016, Budget 2017, Planjahre 2018 - 2020	Bewertung (Gewichtung nach einzelnen Jahren)
-	4	-	1,2	9,7%	2,1	41,7%	0,3
39		11					
83		68					
5'717	0	6'508	0	13,9%	1,4	87,1%	1,3
497	3	3'888	0,3	6,4%	2,1	4,1%	0,0

Leistungsfähigkeit	Bewertung	Hauhaltsgleichgewicht	Bewertung	Gesamt / Bewertung	Würdigung
Selbstfinanzierungsanteil JR 2016, Budget 2017, (Planjahre erst ab Folgejahr möglich)		JR 2014 - 2016, Budget 2017, Planjahre 2018 - 2020			
9,7%	0,9	- 4'087'387	0	8,4	
17,2%	2,7	3'526'121	1	6,4	
-1,2%	0,4	- 8'628'139	0	5,8	

# 3.1 Budget und Früherkennung



## 3.2 Prüfungshandlungen In-house Prüfungen (1)

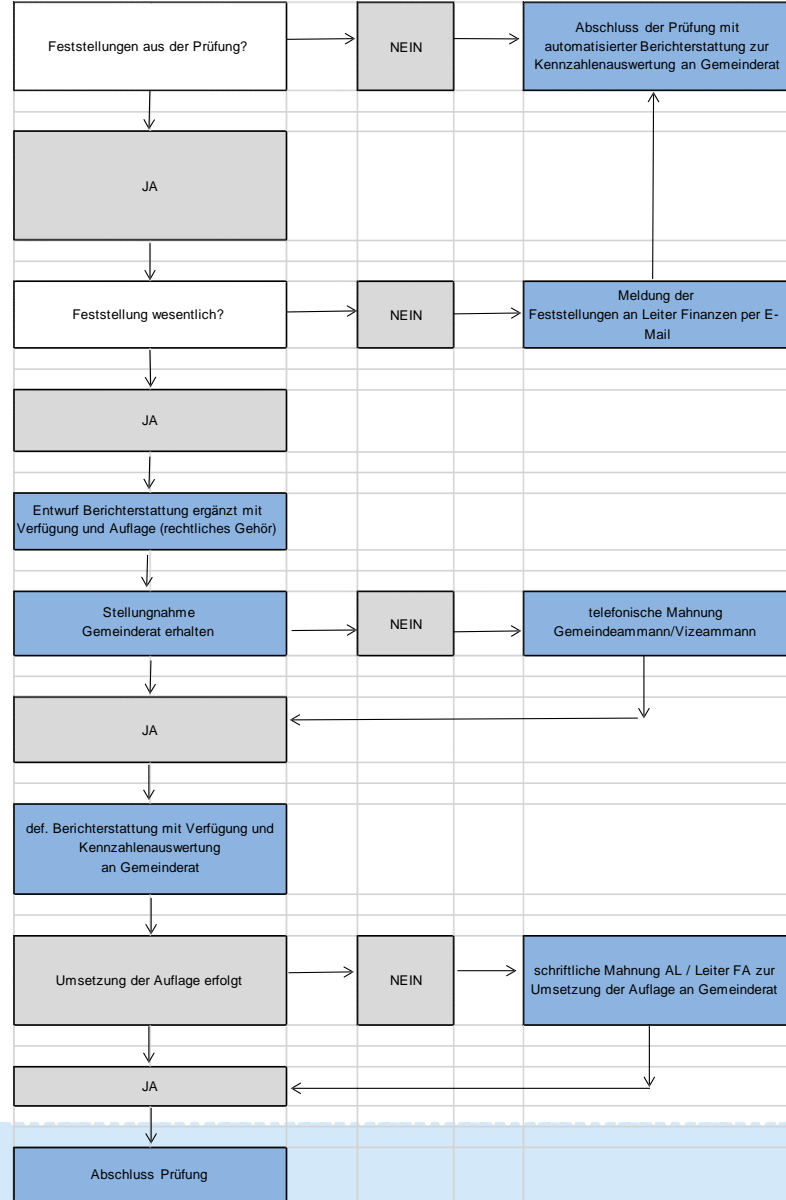
1. Rechnerischer Nachvollzug / Plausibilitätsprüfungen der Rechnungsdaten
2. Analyse der Jahresrechnungen
3. Durchsicht und Auswertung der eingereichten Berichte und Unterlagen

## 3.3 Prüfungshandlungen In-house Prüfungen (2)

Die Prüfungen basieren jeweils auf der aktuellsten Jahresrechnung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft sowie den in Ergänzung einzufordernden Berichten und Unterlagen:

- < Vollständigkeitserklärung
- < Bericht des Wirtschaftsprüfers zur Review der Bilanz inkl. Checkliste
- < Bestätigungsbericht und sofern vorhanden Erläuterungsbericht der Finanzkommission
- < Weitere externe Prüfberichte (MwSt, SVA etc.)
- < Selbstdeklaration

# 3.4 Jahresrechnung In-house



## 3.5 Vor-Ort Prüfungen

- < Turnus: mindestens alle 7 Jahre
- < Methode: gemäss geltenden Revisionsstandards
- < Formelle Prüfungen (Rechnungsband)
- < Materielle Prüfungen (Vertiefungsgebiete, IKS)
- < Dauer: mehrere Tage

### **Ergebnisse der Prüfungen:**

- < Besprechung mit Gemeinderat, Finanzkommission und Leitung Finanzen

## 3.6 Weitere gesetzliche Anpassungen

- < Meldepflichten
- < Aufgaben Finanzkommission
- < Kontrollstelle
- < Gemeinderat: periodische Durchführung unangemeldeter Revisionen bei Personen, die Geld verwalten



## 3.7 Was ändert sich sonst noch?

- < Erweiterung Weiterbildungsangebot für die Gemeinden (Gemeinderäte, Leitende Finanzen, Finanzkommissionen, Gemeindeschreiber)
- < Verstärktes Monitoring der Qualität der Revisionsberichte der externen Bilanzprüfer und regelmässiger Informationsaustausch
- < Web-Interface für Datenaustausch mit den Gemeinden

# 4. Buchführung und Rechnungslegung

- < Aufhebung des Eigenkapitaldeckungsgrades
- < Anschaffungswert bei Erstzugang von Verwaltungsvermögen
- < Konsolidierung von ausgelagerten, steuerfinanzierten Aufgaben
- < Ausnahmeregelungen bei Branchenregelungen und kleinen Einheiten

# 4. Teilrevision Anhang Finanzverordnung 2019 (1)

## **Anlagekategorien und Abschreibungsdauer:**

- < Diverse Rückmeldungen zur Thematik anlässlich letztjähriger Anhörung zur Teilrevision Finanzverordnung
- < Erarbeitung Anpassungsvorschläge in Zusammenarbeit mit GAV und Finanzfachleuten
- < Anhörung für Sommermonate vorgesehen

## 4. Teilrevision Anhang Finanzverordnung 2019 (2)

- < Grundsatz der linearen Abschreibungen wird beibehalten, keine Wiedereinführung von zusätzlichen Abschreibungen
- < Zusätzliche Anlagekategorien wo nötig, Bandbreiten für Abschreibungsdauern bei sehr heterogenen Anlagekategorien

# Gemeindeanstalten

# Gliederung

1. Rechtsgrundlagen
2. Auslagerungen
3. Verfahren Anstaltsgründung
4. Eigenschaften Anstalt
5. Vergleich Rechtsformen
6. Diverses
7. Praxis und Beispiele

# 1. Rechtsgrundlagen I

Die Gemeinden können zur Erfüllung bestimmter Aufgaben selbstständige oder unselbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten (§ 3 Abs. 1 Gemeindegesetz).

Zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben können die Ortsbürgergemeinden Verträge abschliessen beziehungsweise Gemeindeverbände oder selbstständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalten errichten (§ 4 Abs. 1 Ortsbürgergemeindeggesetz).

# 1. Rechtsgrundlagen II

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 (§ 3a Abs. 1 Gemeindegesetz).



# 1. Rechtsgrundlagen III

## Inhalt Anstaltsordnung

- > Name und Sitz der Anstalt
- > Art und Umfang der übertragenen Aufgabe
- > Organisation mit mindestens einem Führungsorgan und einer Kontrollstelle
- > Zuständigkeit für die Wahl der Organe
- > übertragene Befugnissen
- > Finanzierung
- > Haftung für Verbindlichkeiten der Anstalt
- > Aufsicht

# 1. Rechtsgrundlagen IV

Im Übrigen gelten die Bestimmungen über die Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalten vereinbar sind (§ 3c Abs. 1 Gemeindegesetz).

# 1. Rechtsgrundlagen V

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

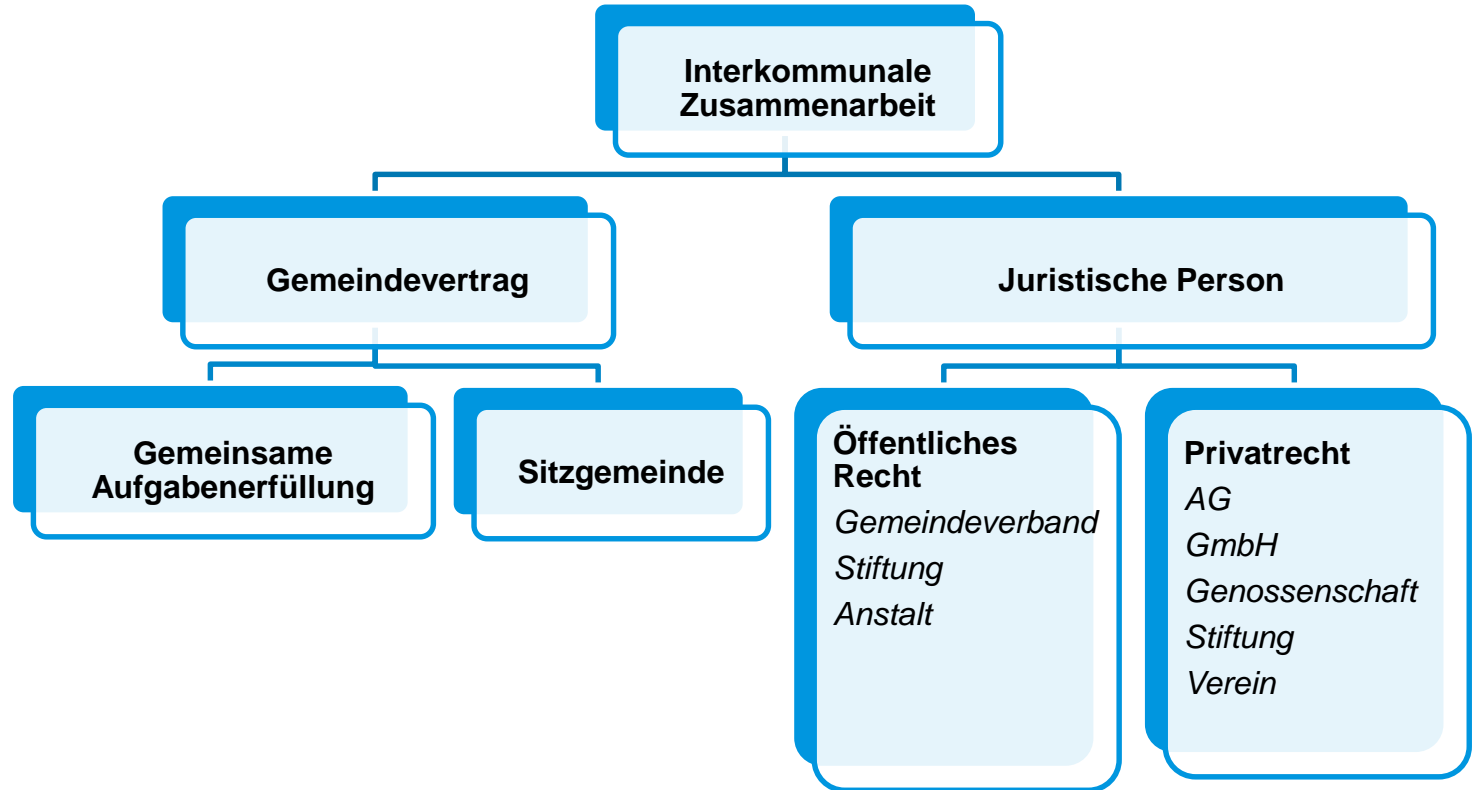
Sie regeln in der Anstaltsordnung zusätzlich die internen Haftungsquoten der Gemeinden. Daneben gelten die Bestimmungen der §§ 3a–3c.

## 2. Auslagerung I

### Gründe für Auslagerung

- > Unternehmerische, organisatorische, finanzielle, personelle Autonomie
- > Fokussierung auf Kernaufgaben
- > Performancemessung
- > andere Zuordnung von Verantwortlichkeiten

## 2. Auslagerung II



## 2. Auslagerung III

### Vorteile Gemeindeanstalt

- > kann von EG und OBG errichtet werden
- > kommt als Rechtsträgerin für die verschiedensten Aufgabenbereiche in Betracht
- > ist rechtsfähig und vermögensfähig
- > führt wie eine Gemeinde nach den Vorschriften über den Gemeindehaushalt einen eigenen Haushalt mit eigener Bilanz

## 2. Auslagerung IV

### Vorteile Gemeindeanstalt

- > kann nach den Bedürfnissen der Gemeinden ausgestaltet werden
- > bietet den Gemeinden die Möglichkeit, ihren Einfluss selbst zu bestimmen
- > Gründungskosten sind kleiner als bei einer AG oder GmbH
- > kann mit Aufhebung der Rechtsgrundlagen jederzeit wieder aufgelöst werden (leichter etwa als AG)

## 2. Auslagerung V

### Nachteile einer Anstalt

- > hat keine demokratische Struktur
- > Hinsichtlich der Anstellungsverhältnisse wäre bei einer Privatisierung mehr Flexibilität möglich



# 3. Verfahren Anstaltsgründung I

## 1. Schritt

Wie soll Aufgabe erfüllt werden

- Inhouse
- Extern (ausgelagert)
- Selbstständig
- Gemeinsam mit anderen Gemeinden

# 3. Verfahren Anstaltsgründung

## 2. Schritt

Abwägen der Vor- und Nachteile der jeweiligen Rechtsform

## 3. Schritt

Auswahl des geeigneten Rechtsträgers; Entscheid für Gemeindeanstalt

# 3. Verfahren Anstaltsgründung

## 4. Schritt

Voraussetzungen für Gründung der Anstalt schaffen, v.a.  
Erarbeitung Anstaltsordnung

## 5. Schritt

Vorprüfung Anstaltsordnung durch GA

# 3. Verfahren Anstaltsgründung

## 6. Schritt

Beschluss GV oder ER über Errichtung Anstalt

## 7. Schritt

Genehmigung Anstaltsordnung durch Kanton (GA)

## 4. Eigenschaften Anstalt I

- Eigene Rechtspersönlichkeit
- Eigene Organe
- Ausschluss demokratischer Prozesse
- Finanzierung
- Haushaltsführung

## 4. Eigenschaften Anstalt II

- Personal
- Verantwortung der Gemeinde
- Haftung
- Einflussmöglichkeiten
- Auflösung der Anstalt

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen I

## Rechtsgrundlagen

### **Anstalt**

*Öffentliches Recht/Gemeindegesezt; Anstaltsordnung*

### **Gemeindeverband**

*Öffentliches Recht/Gemeindegesezt; Satzungen*

### **AG**

*Privatrecht/OR*

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen II

## Träger

### **Anstalt**

*EG, OBG, Kanton, Private*

### **Gemeindeverband**

*EG, OBG*

### **AG**

*EG, Aktionäre*



# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen III

## Genehmigung

### **Anstalt**

*GV/ER, Kanton Anstaltsordnung*

### **Gemeindeverband**

*GV/ER Kanton Satzungen*

### **AG**

*GV/ER, Aktionärbindungsvertrag und/oder Leistungsvereinbarung*

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen IV

## Organe

### **Anstalt**

*Führungsorgan und Kontrollstelle (intern oder extern)*

### **Gemeindeverband**

*Abgeordnetenversammlung (fakultativ), Vorstand, Kontrollstelle (intern oder extern)*

### **AG**

*Generalversammlung, Verwaltungsrat, Revisionsstelle*

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen V

## Rechnungslegung

### **Anstalt**

*HRM2*

### **Gemeindeverband**

*HRM2*

### **AG**

*OR*

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen VI

## Demokratische Rechte

### **Anstalt**

*Entscheid GV/ER über Anstaltsordnung und Auflösung*

### **Gemeindeverband**

*Entscheid GV/ER über Satzungen und Auflösung; Referendum und Initiative*

### **AG**

*keine*

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen VII

## Finanzierung

### **Anstalt**

*Dotationskapital, Gebühren, Beiträge, Anteile*

### **Gemeindeverband**

*Dotationskapital, Gebühren, Beiträge, Anteile*

### **AG**

*Aktienkapital, Beiträge*

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen VIII

## **Aufsicht (Gemeinderat)**

### **Anstalt**

*Direkt über Leistungsaufträge; Wahl durch Gemeinderat*

### **Gemeindeverband**

*Indirekt über Verbandszweck; Wahl durch Gemeinderat*

### **AG**

Indirekt durch Bestellung Verwaltungsrat; Aktionärsbindungsvertrag

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen IX

**Anstellung**

**Anstalt**

*Öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich*

**Gemeindeverband**

*Öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich*

**AG**

*Privatrechtlich*

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen X

## Haftung

### **Anstalt**

*Gemäss Anstaltsordnung*

### **Gemeindeverband**

*Gemäss Satzungen*

### **AG**

*Keine*



# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen XI

## Aufgabe der Trägerschaft/Austritt

### **Anstalt**

*Jederzeit oder nach Anstaltsordnung*

### **Gemeindeverband**

*Austritt aus wichtigen Gründen*

### **AG**

*Verkauf der Aktien*

# 5. Vergleich verschiedener Rechtsformen XII

## Auflösung

### **Anstalt**

*Ohne Begründung oder nach Anstaltsordnung*

### **Gemeindeverband**

*Hinfälliger Zweck oder besserer Träger; Mehrheitsbeschluss;  
Genehmigung durch Kanton*

### **AG**

*Indirekt über die Rückabwicklung der Privatisierung*

## 6. Diverses

- > Handelsregistereintrag
- > Konzession
- > Submission
- > Beteiligung Dritter

# 7. Praxis und Beispiele I

## Name

Bezeichnung "Anstalt" muss im Namen nicht in Erscheinung treten

- Industrielle Betriebe Murten
- FLIMS TRIN FORST

# 7. Praxis und Beispiele II

## Aufgaben und freiwillige Tätigkeiten I

Zu den Pflichtaufgaben der Gemeindewerke Pfäffikon ZH gehören:

- die Versorgung des Gemeindegebiets mit Wasser
- Bau und Betrieb eines Verteilnetzes für Elektrizität und Versorgung der Endverbraucher ohne Marktzugang auf dem Gemeindegebiet

# 7. Praxis und Beispiele II

## Aufgaben und freiwillige Tätigkeiten II

Die Gemeindewerke Pfäffikon ZH können im Auftrag der Gemeinde oder von Dritten weitere Dienstleistungen erbringen, die in untergeordnetem Zusammenhang mit ihren Aufgaben stehen, wie beispielsweise die Vermietung von Leerrohren, die Strassenbeleuchtung oder der Unterhalt von Brunnen.

# 7. Praxis und Beispiele III

## Organisation I

In ZH ist das Modell der zweistufigen Führung mit Verwaltungsrat (VR) und Geschäftsleitung (GL) verbreitet.

VR mindestens 3 Mitglieder; Wahl i.d.R. durch GR; meist Amtsperiode von 4 Jahren

Abberufungsrecht möglich

# 7. Praxis und Beispiele IV

## Organisation II

Es gilt eine Kompetenzvermutung zugunsten des Verwaltungsrats. Er hat grundsätzlich alle Befugnisse, die nicht untergeordneten Stellen, d.h. der Geschäftsleitung oder dem Personal auf verschiedenen Stufen, zukommen.



# 7. Praxis und Beispiele V

## Finanzierung I

VR als oberstes Führungsorgan beschliesst über:

- Budget
- Jahresrechnung
- Geschäftsbericht
- Aufgaben-und Finanzplanung

# 7. Praxis und Beispiele V

## Finanzierung II

### Verwaltungsrat

Genehmigung der Überführung von eigenen Unternehmensteilen in andere selbständige Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts sowie in Tochterunternehmen der ... im Umfang bis zu CHF 500'000.00 im Einzelfall.

# 7. Praxis und Beispiele VI

## Aufsicht/Einflussmöglichkeiten I

Die Aufsicht über ...obliegt dem Gemeinderat. Er prüft die Einhaltung des Anstaltszwecks sowie die Erfüllung des Leistungsauftrags.

Die ...erteilen dem Gemeinderat alle zur Wahrnehmung der Aufsichtspflicht notwendigen Auskünfte.

Der Gemeinderat nimmt Kenntnis vom Budget und genehmigt die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der ....

# 7. Praxis und Beispiele VII

## Aufsicht/Einflussmöglichkeiten II

Die Einflussmöglichkeiten sind vielfältig, die Gemeinde hat eine grosse Gestaltungsfreiheit, wenn sie die Aufsichts- und Steuerungsinstrumente in der Anstaltsordnung festlegt. Die Einflussmöglichkeiten können auf die konkreten Bedürfnisse der Aufgabenerfüllung zugeschnitten werden.

## 4. Ausblick

Wir sind für Sie da, für Beratungsgespräche

- > Im Bereich der Finanzen
- > Bei Gemeindezusammenschlüssen
- > Bei Rechtsfragen
  
- > [martin.sueess@ag.ch](mailto:martin.sueess@ag.ch)
- > [marc.schmellentin@ag.ch](mailto:marc.schmellentin@ag.ch)

Beachten Sie auch unsere Homepage:

[www.ag.ch/gemeindeabteilung](http://www.ag.ch/gemeindeabteilung)