

Inhaltsverzeichnis Kapitel 14

14	WOV, MWST, IKS	1
14.1	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)	1
14.1.1	Grundidee von WOV	1
14.1.2	Einsatzmöglichkeiten für kleinere Gemeinden	2
14.1.3	Einführung von WOV	2
14.1.3.1	Gesetzliche Grundlage	2
14.1.3.2	Globalbudgetierung	3
14.1.3.3	Zuständigkeiten	3
14.2	Mehrwertsteuer (MWST)	4
14.2.1	Grundlagen	4
14.2.2	Steuerpflicht.....	4
14.2.3	Freiwillige Steuerpflicht (Option).....	4
14.2.4	Beginn und Ende der Steuerpflicht.....	5
14.2.5	Steuersätze, Pauschalsteuermethode	5
14.2.6	Vorsteuerabzug	5
14.2.7	Vorsteuerabzugskürzung.....	5
14.2.8	Gebührenreglemente.....	6
14.2.9	Rechnungsführung	6
14.2.10	Abrechnungsart	6
14.3	Internes Kontrollsystem (IKS)	7
14.3.1	Allgemeines	7
14.3.2	Rechtliche Grundlagen	7
14.3.3	Zielsetzungen des IKS.....	7
14.3.4	IKS und Risikomanagement	8
14.3.5	Aufgaben und Verantwortlichkeiten.....	8
14.3.6	Umsetzung.....	9
14.3.6.1	IKS Grundlagen	9
14.3.6.2	Operative Prozesse, Risiken, Kontrollen.....	9
14.3.6.3	IKS-Betrieb und -Pflege	10

14 WOV, MWST, IKS

14.1 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)

14.1.1 Grundidee von WOV

Die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) führt zu einer umfassenden Reform der politischen und operativen Führung. Mit dem Einsatz von modernen Führungssystemen und -instrumenten kann die Verwaltung ihre Aufgaben effektiver, effizienter, wirksamer und zielorientierter erbringen. Grundelement ist eine Verlagerung der Steuerung von den Mitteln (Input) zu den Leistungen (Output) und Wirkungen (Outcome). Mit definierten Leistungen sollen bestimmte Wirkungen erzielt werden. Es wird im Voraus festgelegt, welche Leistungen in welcher Quantität und Qualität zu erbringen sind und wie viele Mittel dafür zur Verfügung stehen. WOV kann als Philosophie verstanden werden, die sich über alle Ebenen der Führung erstreckt und sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzt. Viele der integrierten Ideen sind nicht grundsätzlich neu. Neu ist jedoch der ganzheitliche Ansatz, der die politische und administrative Ebene einbezieht.

Folgende Grundideen sollen mit WOV verwirklicht werden:

Leistungsorientierte Finanzierung: Es werden Leistungen finanziert und nicht Verwaltungseinheiten. Die Leistungen sind durch Ziele und Überprüfungskriterien definiert. Die Gemeindeversammlung bzw. der Einwohnerrat beschliesst die finanziellen Mittel, die Ziele und die Kriterien. Die Finanzseite wird gezielt mit der Leistungs-/Wirkungsseite verknüpft.

Kundenorientierung: Eine bedarfsgerechte Kundenorientierung (z.B. Eltern, Kinder, Sportvereine, Parteien, Einwohner) soll dazu führen, dass die Verwaltung ihre Leistungen bewusster definiert und alle ihre Aktivitäten auf diese Leistungen, deren Qualität und die Kosten ausrichtet.

Unternehmerisches Denken und Handeln: Die finanziellen Mittel werden global und unter Umständen für mehrere Jahre bewilligt (Globalbudget). Dadurch entstehen unternehmerische Handlungsspielräume für die Zielerreichung.

Zielorientierte Führung: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter orientieren sich an den Zielen und Überprüfungskriterien und übernehmen unternehmerische Mitverantwortung. Die Vorgaben der politischen Führung setzen betriebliche Planungsinstrumente voraus (z.B. betrieblicher Leistungsauftrag).

Übereinstimmung von Aufgaben-, Ressourcen- und Resultateverantwortung: Die Übereinstimmung von Aufgaben-, Ressourcen- und Resultateverantwortung bildet die Grundlage für eine echte Delegation und fördert die Motivation und Eigenverantwortung aller Mitarbeitenden. Die Delegation der operativen Aufgabenerfüllung auf Stufe Verwaltung führt zu einer Stärkung der strategischen Führung auf politischer Ebene.

Leistungsvergleich: Leistungsvergleiche bilden die Grundlage für internen und externen Wettbewerb. Damit wird der optimale Einsatz der finanziellen Mittel und die Ausrichtung auf die tatsächlichen Kundenbedürfnisse sichergestellt. Leistungsvergleiche liefern die Angaben für die Festlegung der Qualität und die Definition der gewünschten Standards.

14.1.2 Einsatzmöglichkeiten für kleinere Gemeinden

Die Einführung von WOV bedingt eine Anpassung der bestehenden Organisation und die Schaffung entsprechender Strukturen. Für kleine bis mittelgrosse Gemeinden wird die Umsetzung dieses umfassenden Managementansatzes keinen angemessenen Nutzen bringen. Einzelne Instrumente sind jedoch durchaus für den Einsatz in kleineren Gemeinden geeignet, wie zum Beispiel:

Führungsbereich

Leitbild: Im Leitbild wird die Vision der Gemeinde festgehalten. Es gibt die Ziele und Grundsätze vor und leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Identität sowohl nach innen als auch nach aussen.

Leistungsvereinbarungen: Durch Führen mit Leistungsvereinbarungen oder Leistungsaufträgen kann die Leistungserfüllung direkter gesteuert werden. Die Mitverantwortung und Motivation der Mitarbeitenden werden erhöht. Die Zielerreichung wird besser messbar.

Kompetenzdelegation: Der Gemeinderat kann Aufgaben im operativen Bereich z.B. an Verwaltungseinheiten delegieren und damit die Entscheidungswege verkürzen, die Aufgabenerfüllung effizienter gestalten und die Mitverantwortung der Mitarbeitenden erhöhen.

Delegation von Zahlungskrediten: Durch die Delegation von Zahlungskrediten kann die Verwendung der Mittel optimaler überwacht und die Mitverantwortung gesteigert werden.

Controllingbereich

Kostenrechnung: Mit der Kostenrechnung wird ermittelt, wo die Kosten in welcher Höhe anfallen und welche Kosten die Herstellung einer Leistung verursacht. Sie erhöht die Transparenz und bildet die Grundlage für betriebswirtschaftliche Entscheide.

Kennzahlen: Durch die Ermittlung und Analyse von Kennzahlen können die finanzielle Situation und Entwicklung umfassend dargestellt werden.

Benchmarking: Durch einen systematischen Leistungs- und Qualitätsvergleich kann von anderen Gemeinden profitiert und das Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Leistungserstellung optimiert werden. Benchmarking zeigt auf, wo Handlungsbedarf liegt und liefert realistische Massstäbe und Ziele für entsprechende Verbesserungsmaßnahmen (↑ Kapitel 10.1.4).

Personalbereich

Leistungslohn/Anreizsystem: Mit einem gerechten und transparenten Lohnsystem können Anreize geschaffen und die Motivation der Mitarbeitenden erhöht werden.

Mitarbeiterbeurteilung: Die Mitarbeiterbeurteilung ist ein wichtiges Instrument, um die Mitarbeitenden richtig einschätzen, anerkennen und unterstützen zu können. Stärken können gezielt genutzt, Mängel und Schwächen durch geeignete Massnahmen vermindert werden.

Arbeitszeitmodelle: Mit flexiblen Arbeitszeitmodellen können Schwankungen des Arbeitsanfalls aufgefangen und Freiräume für die Mitarbeitenden geschaffen werden.

14.1.3 Einführung von WOV

14.1.3.1 Gesetzliche Grundlage

§ 71a des Gemeindegesetzes gibt den Gemeinden die Möglichkeit, befristete Versuche zur Reorganisation der Verwaltungsführung (Pilotprojekte) zu beschliessen. Der Regierungsrat kann für diese Versuche Abweichungen von Bestimmungen des Gemeindegesetzes zulassen, insbesondere den Budgetvorschriften oder der Pflicht zur Bewilligung von Nachtragskrediten.

Die Gemeinden können auf Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats Bereiche der Verwaltung nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) ausrichten. Sofern WOV als allgemeiner Grundsatz für die Verwaltungsführung gelten soll, ist dies in der Gemeindeordnung festzulegen (§ 71b GG).

14.1.3.2 Globalbudgetierung

Das Globalbudget bezeichnet die globale Zuteilung von im Voraus verbindlich festgelegten Geldmitteln und im Voraus formulierten Rahmenbedingungen, um eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen. Mit dem Globalbudget dürfen Aufwände und Erträge einer oder mehrerer Funktionen zusammengefasst und als Nettoaufwand dargestellt und durch die Legislative beschlossen werden. Die Gemeinden sind bei der Beschlussfassung über Globalbudgets nicht an die Budgetprinzipien der Bruttodarstellung und der Spezifikation gebunden. Globalbudgets müssen jedoch folgende Anforderungen erfüllen:

- Budgetierung nach Produktegruppen und Saldovorgaben
- Leistungsaufträge
- Wirkungs- und Leistungsmessung durch Standards und Indikatoren
- Controlling

Nicht beanspruchte Teile des Globalbudgets dürfen auf die nächste Budgetperiode übertragen werden (Bilanzgruppe 2920). Es ist auch möglich, mehrjährige Globalbudgets festzulegen. Die übrigen kantonalen Vorschriften zur Rechnungslegung der Gemeinden bleiben vorbehalten.

14.1.3.3 Zuständigkeiten

Die Gemeindeversammlung bzw. der Einwohnerrat sind zuständig für:

- Definition der Produktegruppen
- Festlegung der Wirkungs- und/oder Leistungsziele je Produktegruppe
- Bestimmung der Geltungsdauer der Globalbudgets
- Beschlussfassung über die Saldovorgaben je Produktegruppe
- Entgegennahme des Rechenschaftsberichts über die Erreichung der Wirkungs- und/oder Leistungsziele je Produktegruppe

Der Gemeinderat ist zuständig für:

- Definition der Produkte sowie die Festlegung der zugehörigen Saldovorgaben, Leistungs- und allfälligen Wirkungszielen, Standards und Indikatoren
- Zuweisung der Saldovorgaben und der zu erbringenden Leistungen an die Produktverantwortlichen
- Controlling

Die Zuweisung weiterer Kompetenzen an Legislative oder Exekutive sowie mögliche zusätzliche Instrumente der WOV sind in einem durch die Legislative zu erlassenden Reglement festzulegen, insbesondere:

- Zuständigkeit zur Festsetzung der Indikatoren und Standards je Produktegruppe
- Dauerhafte oder periodische Bestimmung der Budgetstruktur
- Errichtung eines Anreizsystems
- Auftrag, mit dem die Legislative für die Planung der künftigen Globalbudgets dem Gemeinderat in dessen Zuständigkeitsbereich Richtlinien erteilen kann
- Mitwirkung der Legislative bei der politischen Planung

Globalbudgets sind jedoch nicht zu verwechseln mit Schülerpauschalen. Solche Schülerpauschalen werden in vielen Gemeinden für die Budgetierung des Unterrichtsmaterials und für Schulreisen und Lager eingesetzt. Dabei wird eine abgestufte Pauschale durch den Gemeinderat festgelegt. Nicht ausgeschöpfte Budgetpositionen verfallen Ende des Rechnungsjahres.

14.2 Mehrwertsteuer (MWST)

14.2.1 Grundlagen

Per 1. Januar 1995 wurde in der Schweiz die Mehrwertsteuer eingeführt. Seitdem wurde das Mehrwertsteuergesetz (MWSTG) mehrfach revidiert.

Die nachstehenden Ausführungen geben eine Übersicht über die steuerpflichtigen Aufgabenbereiche, die Buchführung, das Abrechnungsverfahren und über die notwendigen Reglementsanpassungen. Es handelt sich lediglich um Vollzugshilfen.

Rechtlich verbindlich sind nur Auskünfte der Eidg. Steuerverwaltung, weshalb Fragen zur Steuerpflicht direkt an die Eidg. Steuerverwaltung, Hauptabteilung Mehrwertsteuer, Schwarztorstrasse 50, 3003 Bern (ESTV) zu richten sind.

Für die mehrwertsteuerpflichtigen Gemeinden empfiehlt es sich, mindestens folgende Unterlagen bei der Eidg. Steuerverwaltung zu bestellen oder zu downloaden:

- Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (MWSTG, SR 641.20)
- Mehrwertsteuerverordnung (MWSTV, SR 641.201)
- MWST-Branchen-Info 19 Gemeinwesen <https://www.gate.estv.admin.ch/mwst-webpublikationen/public/pages/sectorInfos/tableOfContent.xhtml?publicationId=1004706&winid=442964>
- MWST-Info 13 Pauschalsteuersätze

Es gehört zu den Aufgaben der Abteilungen Finanzen, jährlich die Steuerpflicht des eigenen Gemeinwesens, aber auch das Eingehen von Optionen (z.B. freiwillige Steuerpflicht, Pauschalsteuersätze) zu überprüfen. Auch Fragen dazu sind an die Eidg. Steuerverwaltung, Abteilung MWST zu richten.

14.2.2 Steuerpflicht

Massgebend für die subjektive Steuerpflicht sind die einzelnen Aufgabenbereiche (Funktionen) bzw. die autonomen Funktionen einer Gemeinde. Funktionen der gleichen Gemeinde können sich zu einem einzigen Steuersubjekt zusammenschliessen. Beispiele für steuerpflichtige Aufgabenbereiche sind insbesondere: Antennen- und Kabelanlagen, Wasserwerk, Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft, Elektrizitätswerk - Elektrizitätsnetz, Fernwärmebetrieb Energie, Verkehrsbetriebe, Schwimmbad, Parkhäuser/Parkplätze und evtl. Forstbetriebe bzw. Forstbetriebs-Gemeindeverbände oder gemeinschaftlich geführte Forstbetriebe.

Gemäss Art. 12 Abs. 3 MWSTG sind die Steuersubjekte eines Gemeinwesens solange von der Steuerpflicht befreit, als weniger als 100'000 Franken Umsatz pro Jahr aus steuerbaren Leistungen an Nichtgemeinwesen stammen.

Bei Spitälern, Alters- und Pflegeheimen, Sozialdiensten, Kinder- und Jugendheimen sowie Schulen, Museen und Theatern, die Teil eines Gemeinwesens sind, gilt eine Umsatzgrenze von Fr. 150'000.00.

Art. 14 der MWSTV bestimmt die unternehmerischen und somit steuerbaren Leistungen eines Gemeinwesens. Nicht steuerpflichtig sind Leistungen von Gemeinden, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbringen. Dies sind Leistungen, die nicht unternehmerischer Natur namentlich nicht marktfähig sind und nicht im Wettbewerb mit Tätigkeiten privater Anbieter stehen, auch wenn dafür Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erhoben werden (Art. 3 lit. g MWSTG).

Von der Steuer ausgenommen sind gemäss Art. 21 MWSTG einerseits Leistungen im Bereich der Krankenpflege, Kultur, Sport, Erziehung und Bildung usw. und andererseits vor allem Leistungen innerhalb des gleichen Gemeinwesens (eigene Funktionen, eigene Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit, ausschliesslich dem Gemeinwesen gehörende Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit).

14.2.3 Freiwillige Steuerpflicht (Option)

Eine effektiv abrechnende Funktion kann unter gewissen Bedingungen durch offenen Ausweis der Steuer von der Steuer ausgenommene Leistungen versteuern (Art. 11 und 22 MWSTG). Es wird auf die Ausführungen in Gesetz, Verordnung und Branchenbroschüre verwiesen.

14.2.4 Beginn und Ende der Steuerpflicht

Die Steuerpflicht beginnt mit der Aufnahme und endet mit der Beendigung der unternehmerischen Tätigkeit. An- oder Abmeldungen sind dann vorzunehmen, wenn im Rechnungsjahr die Umsatzgrenzen über- oder unterschritten werden und wenn absehbar ist, dass sich die Umsatzverhältnisse im folgenden Jahr nicht verändern. Je nach Steuerpflicht oder eingegangenen Optionen wird die Eidg. Steuerverwaltung eine Übergangsfrist festlegen.

14.2.5 Steuersätze, Pauschalsteuermethode

Es gelten folgende Steuersätze:

- Normalsteuersatz: 7,7 %
- Reduzierter Steuersatz: 2,5 % (Wasser in Leitungen, Nahrungsmittel, Getreide, Sämereien, Medikamente, Zeitungen usw.)
- Sondersteuersatz: 3,7 %

Saldo- und Pauschalsteuersätze sind Branchensätze, welche die Abrechnung mit der ESTV wesentlich vereinfachen, weil die Vorsteuern nicht ermittelt werden müssen. Die geschuldete Steuer wird bei diesen Abrechnungsmethoden durch Multiplikation des Bruttoumsatzes, d.h. des Umsatzes einschliesslich Steuer, mit dem entsprechenden von der ESTV bewilligten Saldosteuersatz beziehungsweise Pauschalsteuersatz berechnet.

Gemeinwesen und verwandte Bereiche (private Schulen und Spitäler, Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs usw.) sowie Vereine und Stiftungen haben die Möglichkeit, ungeachtet der Höhe ihrer Umsätze mittels Pauschalsteuersätzen abzurechnen. Eine Abrechnung mit Saldosteuersätzen ist hingegen nicht möglich. Ziffer 1.3 der MWST-Info 13 Pauschalsteuersätze hält detailliert fest, welche steuerpflichtigen Personen diese Abrechnungsmethode anwenden können und welche nicht.

Wer mit Pauschalsteuersätzen abrechnen will, muss dies der ESTV schriftlich mitteilen. Über die dabei einzuhaltenden Fristen gibt Ziffer 2 der MWST-Info 13 Pauschalsteuersätze Auskunft. Die Abrechnung mit der ESTV erfolgt vierteljährlich.

14.2.6 Vorsteuerabzug

Der Vorsteuerabzug kann von steuerpflichtigen Funktionen gemacht werden, wenn die Gegenstände und Dienstleistungen für einen steuerbaren Zweck verwendet werden.

Gemäss Art. 26 MWSTG hängt die Berechtigung zum Vorsteuerabzug im Weiteren von der Qualität des Rechnungsbeleges ab. Folgende Angaben müssen auf dem Rechnungsbeleg enthalten sein:

- den Namen und den Ort des Leistungserbringers oder der Leistungserbringerin, wie er oder sie im Geschäftsverkehr auftritt, den Hinweis, dass er oder sie im Register der steuerpflichtigen Personen eingetragen ist, sowie die Nummer, unter der er oder sie eingetragen ist;
- den Namen und den Ort des Leistungsempfängers oder der Leistungsempfängerin, wie er oder sie im Geschäftsverkehr auftritt;
- Datum oder Zeitraum der Leistungserbringung, soweit diese nicht mit dem Rechnungsdatum übereinstimmen;
- Art, Gegenstand und Umfang der Leistung;
- das Entgelt für die Leistung;
- den anwendbaren Steuersatz und den vom Entgelt geschuldeten Steuerbetrag; schliesst das Entgelt die Steuer ein, so genügt die Angabe des anwendbaren Steuersatzes

Bei Rechnungen, die von automatisierten Kassen ausgestellt werden (Kassenzettel), müssen die Angaben über den Leistungsempfänger oder die Leistungsempfängerin nicht aufgeführt sein, sofern das auf dem Beleg ausgewiesene Entgelt 400 Franken nicht übersteigt.

14.2.7 Vorsteuerabzugskürzung

Eine Vorsteuerabzugskürzung ist in jenen Fällen vorzunehmen, wenn die Ausgaben für die Gegenstände und Dienstleistungen teilweise durch nicht steuerbare Einnahmen (hoheitliche Tätigkeit, von der Steuer ausgenommene Leistungen, Subventionen usw.) gedeckt werden.

Vorsteuerabzugskürzung in der Erfolgsrechnung

Richtet das eigene Gemeinwesen Zuschüsse an eine Funktion aus oder deckt deren Defizit, so handelt es sich um Subventionen. In Art. 18 MWSTG sind die Leistungen aufgeführt, die nicht als Entgelt gelten und deshalb in der Regel zu einer Kürzung des Vorsteuerabzugs führen.

Eine Vorsteuerabzugskürzung ist auch vorzunehmen, wenn in der Erfolgsrechnung ausgenommene Umsätze erzielt werden, wie Verzinsungen (Konto 4409.01) über 10'000 Franken oder 5 % des Gesamtumsatzes der ER oder generell bei Lösch-/Hydrantenbeiträge der Funktion Feuerwehr (Konto 1500.3612.01) an die Funktion Wasserwerk, sofern sie nicht zu versteuern sind. Die Vorsteuerkürzung ist mit der 4. Quartalsabrechnung vorzunehmen.

Vorsteuerabzugskürzung der Investitionsrechnung bei Spezialfinanzierungen

Werden Investitionen mit von der Steuer ausgenommenen Umsätzen finanziert, ist die Vorsteuer in der Investitionsrechnung verhältnismässig zu kürzen. Der Vorsteuerabzug ist bei der effektiven Vorgehensweise nach Massgabe der erwarteten ausgenommenen Umsätze laufend (d.h. in jeder Steuerabrechnung) zu kürzen. Wenn das Investitionsvorhaben vollendet und der mit ausgenommenen Umsätzen finanzierte Anteil bekannt ist, muss der zulässige Vorsteuerabzug im Nachhinein genau berechnet werden.

14.2.8 Gebührenreglemente

Die Gebührenreglemente der Gemeinden müssen den Hinweis enthalten, dass die Mehrwertsteuer auf die Gebührenzahler überwälzt wird. Die MWST darf allein gestützt auf die bundesrechtlichen Vorschriften nicht belastet werden.

14.2.9 Rechnungsführung

Am Rechnungsgrundsatz des Bruttoprinzips wird festgehalten. Die Mehrwertsteuer wird jedoch als Durchlaufposten betrachtet und darf deshalb als Aufwand- bzw. Ertragsminderung verbucht werden. Zur Verfügung stehen dazu die Brutto- oder die Nettomethode. Bei der Bruttomethode werden Aufwand, Ertrag, Ausgaben und Einnahmen inkl. MWST auf die entsprechenden Konti verbucht. Ende Abrechnungsperiode (Quartal) werden Umsatzsteuer und Vorsteuer auf separate Konti in der Bilanz verbucht. Bei der Nettomethode wird die MWST sofort auf die Bilanzkonti verbucht. Dies bedeutet, dass für jede vorsteuerberechtigte Faktura zwei Buchungen erfolgen, dafür entfallen Ende Abrechnungsperiode die Umbuchungen. Bei der Abrechnung mit Pauschalsteuersätzen ist die abzuliefernde Steuer als Ertragsminderung zu verbuchen; die Vorsteuer entfällt.

In der Bilanz sind bei Anwendung der effektiven Abrechnung (Steuer auf Umsatz abzüglich Vorsteuer) für Vorsteuer und abzuliefernde MWST separate Konti zu führen, wobei bei der Vorsteuer nach Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung zu unterscheiden ist. Die Steuerpflicht nach Funktionen macht es nötig, die erforderlichen Konti für jede steuerpflichtige Funktion anzulegen. Im Kontenplan sind dafür folgende Konti reserviert:

Beispiel Wasserwerk

10192.01	MWST-Vorsteuerguthaben ER Wasserwerk
10192.02	MWST-Vorsteuerguthaben IR Wasserwerk
20022.01	MWST-Umsatzsteuer Wasserwerk
20022.80	MWST-Abrechnungskonto

Die Führung des Kontos 20022.80 MWST-Abrechnungskonto ist fakultativ. Es erleichtert jedoch die quartalsweise Abstimmung, in dem auf dieses Konto quartalsweise die Abrechnungsbeträge (Debitoren und Kreditoren) aller pflichtigen Funktionen übertragen werden. Der Kontensaldo entspricht dem Guthaben oder der Zahlungsverpflichtung gegenüber der MWST-Verwaltung und stellt sich auf Null, wenn der Zahlungsausgleich erfolgt ist.

Bei der Abrechnung mit Pauschalsteuersätzen wird der Steueranteil als Ertragsminderung ausgewiesen und auf Konto 20022.01 verbucht. Die Ermittlung und Verbuchung der Vorsteuer entfällt.

14.2.10 Abrechnungsart

Über die Steuer wird grundsätzlich nach vereinbartem Entgelt abgerechnet (Art. 39 MWSTG). Entgeltsminderungen wie Skonto, Preisnachlass, Verlust oder Rückzahlung können vom steuerbaren Umsatz im Zeitpunkt der Verbuchung abgezogen werden. Die Eidg. Steuerverwaltung kann auf Gesuch hin die Abrechnung nach vereinnahmtem Entgelt gestatten.

14.3 Internes Kontrollsystem (IKS)

14.3.1 Allgemeines

Der Gemeinderat und die Leiterin oder der Leiter Finanzen bestätigen gemäss § 94a Abs. 3 GG gemeinsam mit dem Abschluss der Jahresrechnung, dass

- alle buchungspflichtigen Geschäftsfälle in der Jahresrechnung erfasst sind,
- sämtliche Vermögenswerte, Verpflichtungen, Guthaben und Schulden in der Bilanz berücksichtigt sind,
- alle Eventualverpflichtungen, Bürgschaften und Beteiligungsverhältnisse im Anhang zur Jahresrechnung aufgeführt sind,
- alle zum Verständnis des Jahresergebnisses nötigen Informationen in den Erläuterungen enthalten sind.

Die vorstehende Erklärung kann erfahrungsgemäss nur dann unterzeichnet werden, wenn die Organisation der Gemeinde und die nötigen Geschäftsprozesse geregelt sind und das systematische Aufdecken und Beheben von Mängeln ermöglichen. Die Auflistung und Dokumentation der Geschäftsprozesse sowie die Massnahmen zur Verhinderung von Fehlern sind in einem IKS (Internes Kontrollsystem) zusammenzufassen.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen hat einen Praxis-Leitfaden erarbeitet, der die pragmatische IKS-Umsetzung in Gemeinden dokumentiert. Der Leitfaden steht inkl. Musterformularen zum Download zur Verfügung auf

↑ https://www.ag.ch/de/dvi/gemeindeaufsicht/finanzaufsicht/veroeffentlichungen_23/iks_leitfaden/iks_leitfaden.jsp.

14.3.2 Rechtliche Grundlagen

Dem Gemeinderat obliegt die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltung und den Finanzhaushalt der Gemeinde, einschliesslich Gemeindeanstalten (§ 37 Abs. 2 lit. b GG).

Die Gemeinde 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 (§ 92b GG).

Der Gemeinderat ist zuständig für die Regelung der internen Kontrolle und der Unterschriftenberechtigung (§ 94a Abs. 2 lit. c GG).

14.3.3 Zielsetzungen des IKS

Das IKS hat zum Ziel

- die Geschäftsprozesse zu sichern,
- die Organisation zu klären (Aufgaben, Zuständigkeiten, Verantwortung),
- den Informationsfluss zu verbessern,
- die Geschäftsrisiken zu identifizieren und
- das Risiko deliktischer Handlungen präventiv zu reduzieren.

Mit dem IKS wird das Verantwortungsbewusstsein von Behörden und Verwaltung und damit die Gemeindeführung insgesamt verstärkt. Dies erhöht das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentliche Aufgabenerfüllung.

14.3.4 IKS und Risikomanagement

Das IKS fragt systematisch nach den operativen Risiken in Geschäftsprozessen und stellt diesen die geeigneten Kontrollen gegenüber. Daneben gibt es übergeordnete Risiken, z.B. aus strategischen Positionen, politischen oder strukturellen Gegebenheiten, welche im Sinne eines ganzheitlichen Risikomanagements-periodisch durch eine qualifizierte Arbeitsgruppe (z.B. Gemeinderat, Geschäftsleitungsmitglieder, Vertretung der Prüfungsorgane) zu erheben sind. Das Zusammenspiel von Risikomanagement und IKS ist ein wichtiges Element. Dabei geht es insbesondere darum, die Zusammenhänge aufzuzeigen. Entscheidend ist, dass ein Risiko erkannt und systematisch weiterverfolgt wird. Dies kann auch heissen, das Risiko zu erkennen, dieses aber bewusst einzugehen.

Wichtige Risikobereiche, welche in Form einer Risikobeurteilung periodisch zu überprüfen sind:

- Geschäftsrisiken (Organisation, Kontrollumfeld, Image/Reputation)
- Haftpflichtrisiken (Werkanlagen, öffentliche Liegenschaften, Strassen)
- Finanz- und Sachrisiken (Konjunktur, Klumpenrisiken, finanzielle Führung, Subventionen)
- Personalrisiken (Personalengpässe, Austritte, falsch qualifizierte Mitarbeitende)
- Ökologische Risiken (Altlasten, Störfälle)
- Struktur-Risiken (Bevölkerung, Arbeitslose, Ausländeranteil, Wohnlage)
- Risiken im Miliz-System (Behörden, Kommissionen, Planungshorizont)
- Gesetzgebung/Reformen (Gemeinde- und Schulreform, Gesundheitswesen, Gemeindereglemente)

14.3.5 Aufgaben und Verantwortlichkeiten

Gemeinderat

Der Gemeinderat ist für die Existenz eines geeigneten IKS verantwortlich. Er bestimmt einen IKS-Beauftragten.

IKS-Beauftragter

Der IKS-Beauftragte führt in der Aufbauphase das Projekt (Projektleiter). Er koordiniert und begleitet die Umsetzung in die Praxis und aktualisiert das IKS laufend.

Abteilungsleitende

Die Abteilungsleitenden sind grundsätzlich direkt verantwortlich für alle Tätigkeiten ihrer Abteilung. Und damit auch für die konzeptionelle Auslegung, die Einrichtung und die Aufsicht über das ordnungsmässige Funktionieren, die Führung und die Dokumentation des IKS.

Mitarbeitende

Die Mitarbeitenden sind an der Durchführung des IKS massgeblich beteiligt. Jeder Mitarbeitende hat definierte Aufgaben bei der Durchführung der internen Kontrollen und ist dafür verantwortlich, dass Probleme in den Arbeits- und Betriebsabläufen, die Nichteinhaltung von Verhaltensnormen oder Verletzung strategischer Vorgaben im Sinne des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zur Sprache kommen.

Externe Fachkraft

Ein IKS-Projekt ist vor allem in der Anfangsphase anspruchsvoll. Wenn internes Know-How fehlt, kann es sinnvoll sein, externe Unterstützung beizuziehen.

Rechnungsprüfungsorgane

Das IKS ist ein „selbsttätiges Wesen“, die Organisation überprüft sich also im Grundsatz selber. Insofern beschränkt sich die Tätigkeit der Finanzkommission auf eine grundlegende Beurteilung bezüglich der Existenz eines internen Kontrollsystems. Weitergehende Prüfungen hinsichtlich des Funktionierens des IKS liegen im Ermessen der Finanzkommission zur Erreichung ihrer Prüfziele.

14.3.6 Umsetzung

14.3.6.1 IKS Grundlagen

Bevor mit der Einführung und Umsetzung des IKS begonnen wird, müssen die IKS-Grundlagen erarbeitet werden. Es handelt sich dabei um ein Grundsatz- oder Konzeptpapier (Gemeinderatsbeschluss), welches beispielhaft folgenden Inhalt aufweisen sollte:

Zweck und Ziele

- Das IKS gilt als Gesamtheit aller vom Gemeinderat angeordneten Massnahmen, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des Betriebs sicherzustellen.
- Die finanzielle Berichterstattung ist zuverlässig und zeitnah; die geltenden Gesetze und Vorschriften sind eingehalten.
- IKS unterstützt die Bedürfnisse der Leitungsfunktionen, der Behörden und der Bevölkerung nach Transparenz, Information und Durchgängigkeit.
- Das IKS ist Teil des Risikomanagements der Gemeinde.
- IKS wird in der Gemeindeverwaltung im positiven Sinne gelebt.

Vorgehen

- Es wird ein IKS-Beauftragter bestimmt.
- Prozesse, Risiken und Kontrollen sind in angemessener Form dokumentiert und nachvollziehbar.
- Der Gemeinderat erhält jährlich einen Bericht über das IKS (durch den IKS-Beauftragten).

Übergeordnete Instrumente und Kontrollen

Es sind die vorhandenen Instrumente systematisch zu erfassen und festzuhalten, wann diese zu überarbeiten sind und wer für die "Wartung" verantwortlich ist. Zu diesen Instrumenten gehören u.a.:

Organigramm, Leitbild, Kompetenzreglement, Geschäfts- und Pendenzenkontrolle, Jahresplanung, Grundzüge der Personalführung, Personalreglemente, Aus- und Weiterbildungskonzepte, Verzeichnis der gültigen Reglemente, Übersicht über die Zusammenarbeit der Gemeinde mit Dritten und andern Gemeinwesen (Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel ↑ Kapitel 4.4.3.3).

Umfang und Verantwortlichkeiten

Das IKS ist nach Kern-Prozessen zu gliedern. Die Priorisierung ist aufgrund quantitativer und qualitativer Faktoren festzulegen (Finanzrisiken, Imagerisiken, Substanzverluste, Schnittstellenrisiken). Für jeden Prozess ist ein Prozessverantwortlicher zu bestimmen, der für die Aktualisierung des Prozesses, die Umsetzung der Kontrollen und das korrekte Funktionieren des Ablaufs zuständig ist.

Termine und Berichterstattung

Im Grundlagenbeschluss ist festzuhalten, welche Prozesse zu welchem Zeitpunkt erarbeitet und umgesetzt sein müssen. Es sind konkrete Termine festzulegen. Im Weiteren sind Art, Umfang und Periodizität der Berichterstattung festzulegen.

14.3.6.2 Operative Prozesse, Risiken, Kontrollen

Aufgrund des Grundlagenbeschlusses des Gemeinderats werden die Geschäftsbereiche festgelegt und die entsprechenden operativen Prozesse dokumentiert. Es sollen dabei nur die wichtigsten Geschäftsprozesse aufgenommen und entsprechend strukturiert werden.

Der ausgewählte Prozess ist, wenn nötig, in Teilprozesse zu gliedern. Es geht darum, wie und durch wen eine bestimmte Tätigkeit ausgeübt wird. Für den gewählten Prozess/Teilprozess sind die operativen Risiken oder Fehlerquellen zu definieren.

Mögliches Vorgehen zur Darstellung der Prozesse/Teilprozesse:

- Zusammentragen der operativen Risiken, die der ausgewählte Prozess/Teilprozess beinhaltet
- Kennzeichnung der besonders wichtigen Risiken
- Grobbeschreibung des aktuell gültigen Prozesses, Festhalten von Teilschritten im Prozess
- Festhalten von bestehenden internen Kontrollen, Festhalten von Lücken
- Festhalten, welche Papiere und Grundlagen heute zum Einsatz kommen
- Zusammenführen der Risiken, Prozessbeschreibung, Kontrollschritte; Würdigung
- Beschreibung der Kontrollschritte (Periodizität, Form, Zuordnung der Verantwortung, abschliessende Beurteilung der Nützlichkeit)

14.3.6.3 IKS-Betrieb und -Pflege

Damit IKS einen möglichst optimalen Schutz bietet, muss es sich in den Alltag des Betriebs integrieren. Dies erreicht man, wenn in die Prozesse entsprechende Kontrollmechanismen integriert sind und wenn alle Mitarbeitenden und Behörden selbstverständlich gemäss den dokumentierten Prozessen arbeiten (passive Systemüberwachung).

Die aktive Systemüberwachung erfolgt durch den IKS-Beauftragten und evtl. durch die Rechnungsprüfungsorgane. Es geht dabei vor allem darum, anhand eines standardisierten Reportings sicherzustellen, dass die Abwicklung der Prozesse planmässig erfolgt und dass die gesteckten Ziele erreicht werden. Zu einer gesicherten Überführung gehören u.a.:

- Aufbau eines Jahresplans durch den IKS-Beauftragten. Abstimmen mit Jahresplänen des Gemeinderats und der Prüforgane
- Klare Routinen für IKS-Wartung. Regelmässige Aktualisierung der zentralen Dokumente
- Routinen festlegen für die Zusammenarbeit des IKS-Beauftragten mit den Prüforganen
- IKS-Dokumentation ist für alle zugänglich und wird von der Führungsspitze bis zum Lernenden in den Grundzügen verstanden