



# Impulse für die öffentliche Hand



## Herausforderungen für kommunale Geschäftsprüfungskommissionen

Die öffentliche Hand im Allgemeinen und die Kommunen im Speziellen stehen unter Druck, was die Anpassung der Erfüllung ihrer Aufgaben an die finanziellen Möglichkeiten betrifft. Zentral ist dabei die Frage, wie es um die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der einzelnen Kommune steht. Befindet sich die beispielsweise Gemeinderechnung auf einem ausgeglichenen Niveau oder herrscht bzw. droht ein strukturelles Defizit vor? Diesen Fragen stellen sich neben Exekutivbehörde und Verwaltung ebenfalls Finanzprüfungsorgane in Form von Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der Gemeinden. Dieses Telegramm beschreibt die rechtlichen, finanziellen sowie strategischen Herausforderungen, die auf die GPKs zukommen.

Für Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) bedeuten die aktuellen Entwicklungen steigende Anforderungen sowohl in fachlicher als auch in ressourcenmässiger Hinsicht. Diese müssen sie zur Erfüllung ihrer Pflichten - Rechnungs- und Geschäftsprüfung inklusive der Prüfung des IKS -

sicherstellen. So beinhaltet beispielsweise eine IKS-Prüfung die Beurteilung der implementierten Massnahmen der Gemeindeverwaltung zur Rechenschaftspflicht (Berichterstattung), zur Gesetzeinhaltung (Compliance), zu den Arbeits- und Betriebsabläufen (Effizienz und Effektivität) sowie

### EDITORIAL

*Angesichts der finanziellen Herausforderungen zahlreicher schweizerischer Gemeinden steigen vielerorts die Erwartungen an die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK). Die Aufmerksamkeit gegenüber der Erfüllung ihrer Aufgaben, welche das Ziel des sparsameren Umgangs mit den knappen Ressourcen verfolgen, hat zugenommen.*

*Dieses übergeordnete Ziel lässt sich in verschiedenen fiskalischen Grössen wie dem Selbstfinanzierungsgrad, der Verschuldung, den Ausgaben und der Steuerbelastung aufzeigen. Demgegenüber stehen Herausforderungen wie die Einführung des harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) oder eines internen Kontrollsystems*

*In diesem Telegramm gibt die AXALO einen Einblick in das aktuelle Aufgabenfeld der Geschäftsprüfungskommissionen einer Gemeinde.*

**Oliver Fratschöl**  
dipl. Wirtschaftsprüfer

zur Sicherung der Ressourcen (Sorgfalt).

Es soll die Sichtweise der Finanzkontrollorgane der Gemeinden aufgezeigt werden. Ein Vergleich der Schweizer Kantone beschreibt zusätzlich die Unterschiede der Vorgaben und Entwicklungsphasen in den öffentlichen Bereichen.

### 1. Erwartungen an die GPK

Angesichts der finanziellen Herausforderungen zahlreicher Gemeinden steigen vielerorts die Erwartungen an die Geschäftsprüfungskommission, z.B. seitens Bevölkerung oder Kreditinstitute. Gemäss einer Studie des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden (2012) ist in den letzten Jahre zu beobachten, dass die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gestiegen ist und sich die Komplexität der Aufgaben erhöht hat.

Die Kantone ihrerseits üben gegenüber den Gemeinden sowohl eine direkte als auch eine indirekte Aufsichtsfunktion aus. Sie genehmigen Gemeindefragmente, Statuten von Gemeindeverbänden, kommunale Nutzungspläne und vieles mehr. Inwieweit sie darüber hinaus aktiv kontrollieren und ob die Gemeinden demokratische, rechtsstaatliche oder verwaltungstechnische Mindestanforderungen erfüllen, ist ihnen selbst überlassen. Die Mehrheit der Kantone übt keine systematische Kontrolle aus, sondern wird meist beim Eingang einer Beschwerde aktiv.

---

### *Steigende Erwartungen führen zu einer Erhöhung der Komplexität der Aufgaben.*

---

Auch die finanzielle Überwachung durch die Kantone fällt sehr unterschiedlich aus. Die meisten Kantone beschränken sich als Teil der indirekten Aufsicht auf die Prüfung der Plausibilität und Vollständigkeit der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden. Deshalb ist es sinnvoll, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass bereits auf der kommunalen Ebene genügend effiziente Kontrollmechanismen existieren, damit eine darauf abgestützte Überwachung möglich ist.

Dieser Anforderung nimmt sich die GPK auf Gemeindeebene an.

### 2. Aufgaben der GPK

Die Aufgabe der GPK einer Gemeinde liegt darin, Sachgeschäfte systematisch zu prüfen, zu analysieren und zu beurteilen. Die während des Verwaltungsjahres durchgeführten Geschäfte werden mit Blick auf die Buchhaltung und den Rechnungsabschluss geprüft. Gleichzeitig mit der Jahresrechnung wird sodann auch die gesamte Tätigkeit der Gemeinde bezüglich des Finanzhaushalts geprüft.

Das Hauptziel der Prüfung oder Abschlussprüfung ist es, festzustellen, ob Buchhaltung und Jahresrechnung sowohl formell als auch materiell übereinstimmen, ordnungsgemäss geführt sind und den Vorschriften des Finanzhaushalts entsprechen. Die Darstellung des Rechnungsergebnisses und der Vermögenslage sowie die Prüfung der Vollständigkeit und der Rechtmässigkeit der Einnahmen, Ausgaben, Anlagen und Schulden sind weitere wichtige Ziele der Rechnungs- und Jahresprüfung. Die GPK verschafft sich eine Übersicht, wie die Gemeinde mit Verbänden und anderen Organisationen verflochten ist und welche Eventualverpflichtungen daraus entstehen können.

### 3. Unterschiede in den einzelnen Kantonen und Gemeinden

Die Rolle unabhängiger Kontrolleinheiten, Rechnungsprüfungs- (RPK), Geschäftsprüfungs- (GPK) oder Finanzkommission (FIKO) in Gemeinden, wurde in den letzten Jahren generell vernachlässigt. Solche unabhängigen Kontrollinstanzen spielen jedoch in Schweizer Gemeinden eine besonders wichtige Rolle und werden von Kanton zu Kanton unterschiedlich definiert und integriert (gemäss der Studie von Avenir Suisse, 2012: „Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität“). Zwischen der West- und der Deutschschweiz sind unterschiedliche Modelle zu erkennen. In der Westschweiz existiert die Vorgabe, dass die rein technische Kontrolle der Gemeindefinanzrechnung durch eine externe Revisionsstelle erfolgen muss. Die Geschäftsprüfungs- oder Finanzkom-

mission ist grundsätzlich für die politische Überwachung zuständig. In der Deutschschweiz obliegen sowohl politische als auch technische Kontrolle der Geschäftsprüfungs- bzw. der Rechnungsprüfungskommission. Hierfür kann auch externes Knowhow beigezogen werden. Bezüglich Ausgestaltung und Kompetenzen der genannten Organe sind zwischen den Kantonen grosse Unterschiede zu beobachten.

---

### *Politische Veränderungen führen zu Anpassungen der Kompetenzen auf Gemeindeebene.*

---

Gemäss der Studie von Avenir Suisse (2012) zeigen die Kantone Luzern und Zug die grösste Verbreitung des Einsatzes von privatwirtschaftlichen Kontrollinstrumenten wie Finanz- und Aufgabenplan, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Ernennung von Controlling-Kommissionen. Bis anhin war jedoch eine obligatorische Rechnungsprüfung (externe Revisionsstelle), wie in der Westschweiz, politisch nicht denkbar.

Während der Kanton Aargau die externe Revision vorschreibt, - wurde 2011 in der Aargauer Gemeindeform verankert - gibt der Kanton Zürich lediglich eine Empfehlung für den Einbezug einer externen Revisionsstelle für die technische Prüfung der Jahresrechnung ab.

Im Kanton Glarus wurden für die drei neuen Einheitsgemeinden die Geschäftsprüfungskommissionen mit umfangreichen politischen Kompetenzen ausgestattet, da sich die Rolle der Rechnungsprüfungskommissionen der früheren Gemeinden meist auf die technische Kontrolle beschränkte. Dies hat eine Ausweitung der Kompetenzen der zuständigen Instanzen zur Folge.

Der Kanton Solothurn sieht vor, dass die Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission gänzlich durch einen externen Revisor ersetzt werden kann, wobei hier die Funktion als politische Kontrollinstanz wegfällt.

Dies sind nur Ausschnitte der kantonalen Entwicklung, bezüglich den Reaktionen auf die politischen, verwaltungstechnischen und infrastrukturellen Veränderungen. Es zeigt sich jedoch, dass das stiefmütterliche Dasein von GPKs ein Ende hat. Die Anforderungen unterschiedlichster Seiten und Ebenen sind gestiegen, was eine Fülle von neuen und durchaus präsenteren Aufgaben nach sich zieht. Dies führt dazu, dass möglichst nur Personen in GPKs gewählt werden sollten, die über das notwendige Fachwissen verfügen.

---

*Die laufenden Veränderungen leiten das endgültige Ende der Laienrevision in den Gemeinden ein.*

---

Die Bedeutung der GPKs hat zugenommen und somit auch die Aufmerksamkeit gegenüber der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Erwartungen sind dahingehend gestiegen, dass eine Stärkung der Rechnungsprüfungskommissionen, mit dem Ausbau der Prüfungskompetenzen und Antragsrechte, zu einem sparsameren Umgang mit knappen Ressourcen führen soll. Dies wäre anhand verschiedener fiskalischer Grössen wie dem Selbstfinanzierungsgrad, der Verschuldung, den Ausgaben, der Steuerbelastung, dem Zinsniveau für Staatsanleihen oder einem Bonitätsrating zu bestimmen.

**4. Einführung von HRM2 und weiteren Veränderungen**

Der öffentliche Sektor, insbesondere die Gemeinden in zahlreichen Kantonen, werden mit der Einführung des harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) in den nächsten Jahren mit grundlegenden Veränderungen der finanziellen Berichterstattung (und deren Prüfung) konfrontiert. Daneben sind weitere Themen wie die Einführung eines internen Kontrollsystems (IKS) und die entsprechende Professionalisierung der Rechnungsprüfung künftig präsent. Im Vordergrund stehen dabei nicht nur gesetzliche oder regulatorische Pflichten, sondern mehr die Absich-



ten finanzieller, organisatorischer und strategischer Natur.

Die Finanzdirektoren der Kantone haben 2008 die Umsetzung von HRM2 durch die Kantone und Gemeinden innerhalb der nächsten 10 Jahre empfohlen. Ziel ist es eine Annäherung an das privatwirtschaftliche Rechnungswesen und an die internationale Rechnungslegungsform für den öffentlichen Sektor (IPSAS) zu erreichen. Der Grund hierfür ist die Erfüllung der gestiegenen Ansprüche der Steuerzahler auf eine erhöhte AXALO Unternehmenswerte schaffen, ausbauen und sichern Transparenz des Gemeindehaushalts. Es werden neue Begrifflichkeiten und Instrumente wie „Anlagenbuchhaltung“, „Eigenkapitalnachweis“, „Geldflussrechnung“, „ausführlicher Anhang zur Jahresrechnung mit Gewährleistungs- und Beteiligungsspiegel“ usw. eingeführt, mit dem Ziel, eine möglichst wahrheitsgetreue Abbildung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragsverhältnissen zu erreichen.

Deshalb ist auch für Gemeinden eine Rechnungslegung, die ein vollständiges Bild der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragsverhältnisse ermöglicht, ein wichtiges Führungsinstrument. Um dies zu gewährleisten, sind unterstützende Massnahmen und Kontrollmechanismen, wie ein funktionierendes IKS zu integrieren.

Gesetzliche Anforderungen, der sparsame Umgang mit öffentlichen Mitteln und die

steigenden Ansprüche an die finanzielle Berichterstattung sind Argumente für den Aufbau eines internen Kontrollsystems (IKS) und der Professionalisierung der Rechnungsprüfung in Gemeinden. Die Ansprüche der Öffentlichkeit an Transparenz und Verlässlichkeit der finanziellen Berichterstattung sind gestiegen.

---

*Eine transparente und verlässliche Berichterstattung erfordert entsprechende Massnahmen.*

---

Wie aus den vergangenen AXALO Telegrammen entnommen werden kann, ist der Aufbau eines zweckmässigen IKS aus verschiedenen Gründen sinnvoll, da nicht nur Unternehmen sondern auch Gemeinden immer wieder mit folgenden Fragen konfrontiert werden:

- Welches sind die wichtigsten Risikofaktoren in den verschiedenen Bereichen der Gemeinde?
- Wie können Schwachstellen rechtzeitig entdeckt, Fehler vermieden und somit wirtschaftlicher Schaden abgewendet werden?
- Was sind die geeigneten Prüfkriterien, Kontrollaktivitäten und -instrumente?

Das IKS ist ein wichtiger Garant der Glaub-



würdigkeit einer Gemeinde, insbesondere gegenüber der Bevölkerung, den Geldgebern und den kantonalen Behörden. Eine effiziente und transparente Organisationsstruktur, sowie eine gesicherte und verlässliche Jahresrechnung erleichtern die Aufgaben der politischen Verantwortlichen sowie der Verwaltung. Das IKS muss dem Risikoprofil der Gemeinde entsprechen und die Möglichkeiten bieten, die Risiken auf ein akzeptables Mass zu reduzieren.

Die Geschäftsprüfungskommission sollte seine Aufgabe unabhängig wahrnehmen können. Berufliche, familiäre, kollegiale oder freundschaftliche Verknüpfungen können problematisch dabei sein. Zwischen Gemeindevorstand und Geschäftsprüfungskommission sollte also Unabhängigkeit gewährleistet sein.

Bei fehlendem Fachwissen und Weitblick für die anstehenden Herausforderungen ist es sinnvoll, zusätzlich externe Sachverständige beizuziehen (besonders für die materielle und formelle Rechnungsprüfung). Nachfolgend werden weitere Vorteile für eine externe Unterstützung genannt:

- Fachliche Kenntnisse und Erfahrungen

- Prüfmittel, standardisierte Arbeitspapiere
- Prüfung Jahresrechnung gut delegierbar, zumal in Privatwirtschaft üblich bzw. vorgeschrieben
- Zeitliche Verfügbarkeit
- Haftung im Rahmen Sorgfaltspflicht
- Externe Blickwinkel, politische Unabhängigkeit

Deshalb ist es empfehlenswert, sich nicht zu stark auf finanzspezifische Aspekte zu konzentrieren, sondern auch Spezialthemen („Soft-Facts“) in den Aufgabenbereich aufzunehmen.

### Zusammenfassung und Fazit

Mit einer guten und erfolgreichen Mitarbeit in der Gemeinde können die Rechnungsprüferinnen und –prüfer viel dazu beitragen, dass sich eine Gemeinde und deren Finanzen positiv entwickeln. Im Hinblick auf die stets wachsenden Anforderungen an das öffentliche Rechnungswesen ist es wichtig, dass sich die Kandidatinnen und Kandidaten für diese anspruchsvolle Aufgabe als Mitglied einer Geschäftsprüfungskommission eignen.

Neben diversen Herausforderungen wird auch die Umsetzung von HRM2 im öffentlichen Rechnungswesen zu einem wesentlichen Thema in den nächsten Jahren. Damit werden auch die Anforderungen an die Kontrollorgane wie z.B. GPKs steigen. Um diesen AXALO Unternehmenswerte schaffen, ausbauen und sichern Anforderungen gerecht zu werden, sind GPK-Mitglieder gezwungen, sich einerseits fachlich weiterzubilden und sich andererseits die notwendigen Instrumente und Hilfsmittel anzueignen.

Es empfiehlt sich, bei sämtlichen Herausforderungen eine klare und konsistente Vorgehensweise zu wählen, damit Themen wie Sparmassnahmen, Aufgabenverlagerungen, das interne Kontrollsystem sowie HRM2 nicht nur auf dem Papier, sondern auch in den entsprechenden Bereichen Anwendung findet.

Wir wünschen Ihnen viel Erfolg bei der Umsetzung der anstehenden Projekte und Aufgaben und stehen Ihnen gerne für tatkräftige Unterstützung zur Verfügung.



**AXALO** Unternehmenswerte schaffen, ausbauen und sichern

Wir sind auf die umsetzungsorientierte Unterstützung der öffentlichen Hand und von KMU in den Bereichen Wachstum, Sanierung und Verkauf spezialisiert. Unsere Ziele sind die Schaffung, Erhaltung und Übertragung von Unternehmenswerten. Dabei ergänzen wir unser unternehmerisches Finanzwissen durch den gezielten Beizug von Spezialisten und bieten unseren Kunden angepasste Komplettlösungen aus einer Hand. Typische Anlässe für einen Beizug eines Experten der Axalo AG sind: Strategie-Entwicklung und Neupositionierung, Turnaroundsituationen, Kostenreduktion, Bewertungen, Finanzplanung (z.B. Budgetierung, Liquiditätsplanung). Wir arbeiten mit auf die öffentliche Hand und auf KMU spezi-

alisierten Methoden und haben diese kontinuierlich weiterentwickelt. Da wir selbst auch mehrfache Unternehmer sind, erhalten Sie bei uns nachhaltige und unternehmerische Unterstützung.

#### Hauptsitz

Wuhrstrasse 13  
FL-9490 Vaduz  
T +423 388 29 29  
F +423 388 29 20

#### Zweigniederlassung

Vazerolgasse 2  
CH-7000 Chur  
T +41 81 733 29 29  
F +41 81 733 29 20

[www.axalo.com](http://www.axalo.com) • [info@axalo.com](mailto:info@axalo.com)