



Amt für Gemeinden und Bürgerrecht
Gemeindeaufsicht

Bericht über die Schwerpunktprüfung 2023: «Anlagen des Finanzvermögens bei den Gemeinden»

St.Gallen, 18. April 2024

Sehr geehrte Stadtpräsidentin und Stadtpräsidenten
Sehr geehrte Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten
Sehr geehrte Verwaltungsratspräsidentinnen und Verwaltungsratspräsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Gemeindegesetz vom 21. April 2009 (sGS 151.2; abgekürzt GG) wurden mit der Einführung des Rechnungsmodells für die St.Galler Gemeinden RMSG Bestimmungen zum Finanzvermögen eingeführt. Der Bewirtschaftung und der Bewertung des Finanzvermögens kommt dadurch bei vielen Gemeinden eine grössere Bedeutung zu. Gründe hierfür sind höhere Risiken bei den Anlagen des Finanzvermögens, die Pflicht zur jährlichen Bewertung zu Verkehrswerten Ende Jahr oder die Sicherstellung der kurz- und mittelfristigen Zahlungsfähigkeit.

Es freuen uns, Ihnen diesen Gesamtbericht unserer Schwerpunktprüfung 2023 «Anlagen des Finanzvermögens» bei den Gemeinden übergeben zu können. Wir sind überzeugt, dass Sie in diesem Bericht wertvolle Informationen, Anregungen und Tipps für Ihre Gemeinde erhalten. Machen Sie von dieser Gelegenheit Gebrauch. Wir bitten Sie, auch die Geschäftsprüfungskommission und die verantwortlichen Personen für die Bereiche Liegenschaften und Finanzanlagen über diesen Gesamtbericht zu informieren.

Bei Fragen im Zusammenhang mit dem Finanzvermögen und diesem Bericht können sich die Ratsmitglieder, die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen und das Verwaltungspersonal gerne ans uns wenden.

Amt für Gemeinden und Bürgerrecht
Gemeindeaufsicht

Martin Jeker
Leiter Gemeindeaufsicht

Guido Lehmann
Revisor

Bericht geht an:

alle politischen Gemeinden, Ortsgemeinden, ortsbürgerlichen und örtlichen Korporationen des Kantons St.Gallen



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Gesetzliche Grundlagen	4
1.3	Projektziele	5
1.4	Übersicht und Vorgehen	5
1.4.1	Übersicht der Aktiven 2022	5
1.4.2	Vorgehen	6
2	Ergebnisse aus der Finanzstatistik	7
2.1	Verhältnis von Finanzvermögen zu Verwaltungsvermögen bei politischen Gemeinden	7
2.2	Verhältnis von Finanzvermögen zu Verwaltungsvermögen bei Ortsgemeinden	8
2.3	Wesentliche Positionen der Erfolgsrechnung in Bezug auf das Finanzvermögen	9
3	Ergebnisse aus den Aufsichtsprüfungen und den Befragungen	10
3.1	Organisation von Rat und Verwaltung	10
3.2	Anlagen im Finanzvermögen/Zuordnung Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen	11
3.3	Kreditrecht/Einhaltung der Kreditkompetenzen	13
3.4	Reglement Reserve Werterhalt Finanzvermögen	14
3.5	Kontenrahmen	14
3.6	Bewertung Finanzvermögen	15
3.7	Anlagebuchhaltung und Anlagespiegel im Anhang	16
3.8	Neubewertungsreserve Finanzvermögen	16
3.9	Investitionsrechnung	17
3.10	Budget und Finanzplan	17
4	GPK	17
5	Zusammenfassung	18



Im Bericht verwendete Abkürzungen

AfGB	Amt für Gemeinden und Bürgerrecht
BVV2	Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984
FHGV	Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 21. März 2017, sGS 151.53
GG	Gemeindegesezt vom 21. April 2009, sGS 151.2
GPK	Geschäftsprüfungskommission
IKS	Internes Kontrollsystem
KKAG	Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen
RMSG	Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden
sGS	systematische Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen www.gesetzessammlung.sg.ch
Website	www.gemeinden.sg.ch → Gemeindeaufsicht



1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit dem Nachtrag zum Gemeindegesetz vom 28. Juni 2016 (sGS 151.2, abgekürzt GG) wurden Bestimmungen zur Bilanzierung und Bewertung des Finanzvermögens neu definiert. Die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 21. März 2017 (sGS 151.53, abgekürzt FHGV) dient der genaueren Umschreibung des Finanzvermögens und wurde mit der Einführung von RMSG vollständig angepasst. Seit 1. Januar 2019 kommt dem Finanzvermögen eine neue Rolle in der Gesamtbeurteilung der finanziellen Situation der Gemeinden zu.

Für viele politischen Gemeinden und Spezialgemeinden generieren die Anlagen des Finanzvermögens ein Teil des Ertrags zur Finanzierung ihrer öffentlichen Aufgaben. Die Verantwortung für die Ausgestaltung der Finanzanlagen und der Beurteilung der Risiken liegen in der Zuständigkeit des Rates, sofern die Gemeindeordnung nichts anderes vorsieht. Gemeinden haben die wirtschaftliche Verwendung der ihnen anvertrauten Mittel zu gewährleisten. Zudem bestehen bei Zu- und Abgängen von Finanzliegenschaften Kreditrechts- und Bewertungsvorschriften, die eingehalten werden müssen.

Mit der Schwerpunktpflicht soll festgestellt werden, inwiefern Risiko- und Ertragsüberlegungen in die Anlagestrategie des Rates einfließen und inwiefern das IKS sicherstellt, dass die Bestände und die Bewertung der Finanzanlagen RMSG entsprechen. Zudem soll eine Einschätzung der Diversifikation der Finanzanlagen erfolgen und den Gemeinden eine Empfehlung abgegeben werden, wie diese zeitgemäss umgesetzt werden kann.

1.2 Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 110 Bst. g GG besteht das Finanzvermögen aus den Vermögenswerten, die nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.

Ein Vermögenswert im Finanzvermögen wird bilanziert, wenn er einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen erbringt und sein Wert verlässlich geschätzt werden kann. Beim Zugang ist Finanzvermögen zu Anschaffungskosten zu bewerten. Folgebewertungen erfolgen periodisch zum Verkehrswert am Bilanzierungstichtag. Finanz- und Sachanlagen werden in einer Anlagenbuchhaltung geführt (Art. 110 Bst. h GG).

Alle St.Galler Gemeinden haben nach Art. 6 FHGV bei der Anlage von Finanzvermögen auf Sicherheit und angemessene Risikoverteilung zu achten. Der Ausweis und die Bewertung des Finanzvermögens wird in Art. 7 FHGV detaillierter u.a. für die flüssigen Mittel, die Forderungen, die Finanzanlagen, die Grundstücke sowie übrige Finanz- und Sachanlagen erläutert. Grundstücke sind zum amtlichen Verkehrswert nach jeder amtlichen Schätzung neu zu bewerten. Ausser bei einer wesentlichen dauerhaften Wertminderung wird das Finanzvermögen nicht abgeschrieben.

Kreditrechtlich werden Positionen im Finanzvermögen als Anlagen und nicht als Ausgaben für eine öffentliche Aufgabe betrachtet. Entsprechend kann erwartet werden, dass aus Anlagen des Finanzvermögens eine Rendite erwirtschaftet wird, die einem Drittvergleich standhält und das Finanzvermögen schnell liquidierbar ist.



Wird auf Erträge aus Finanzvermögen verzichtet, stellt dies kreditrechtlich eine Ausgabe dar. Für Ausgaben ist vorgängig ein entsprechender Kredit einzuholen.

1.3 Projektziele

Mit dieser Schwerpunktpflichtprüfung wurden folgende Fragestellungen untersucht:

- Wie gross ist das Finanzvermögen absolut und relativ zum Gemeindehaushalt von politischen Gemeinden und Ortsgemeinden?
- Werden Renditeauswertungen erstellt und analysiert?
- Befasst sich der Rat im strategischen Bereich mit dem Finanzvermögen?
- Gibt es eine Anlage- und Liegenschaftsstrategie?
- Nach welchen Überlegungen wird das Finanzvermögen angelegt?
- Wird zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen korrekt unterschieden?
- Wird die Bewertung jährlich korrekt vorgenommen?
- Korrespondiert das Finanzvermögen im Anhang mit der Anlagebuchhaltung?
- Werden die Begriffe «Widmung» und «Entwidmung» von Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen korrekt angewendet und verstanden?
- Werden die Anlagen im Finanzvermögen einerseits im Rat mit dem IKS kontrolliert und nimmt die GPK entsprechende Prüfung vor?

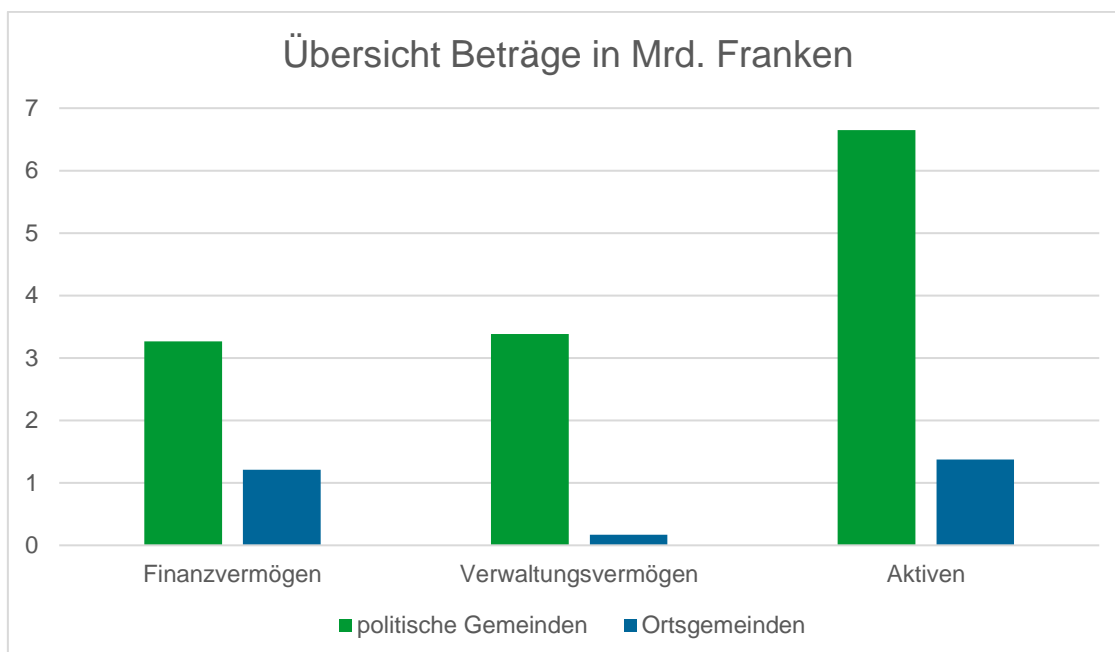
Der Gesamtbericht soll den Räten der Gemeinden dazu dienen, ihre Strategie und ihr IKS in Bezug auf das Finanzvermögen zu überdenken und allenfalls anzupassen. Ebenfalls gilt es der Grösse des Finanzvermögens entsprechend diesem Bereich die nötige Beachtung zu schenken und längerfristig zu planen.

1.4 Übersicht und Vorgehen

1.4.1 Übersicht der Aktiven 2022

Anhand einer Auswertung der Bilanzen der Gemeindefinanzstatistik wurde eine Übersicht über die Aktiven der politischen Gemeinden und der Ortsgemeinden des Rechnungsjahres 2022 erstellt.

Bei den politischen Gemeinden beträgt das Total des Finanzvermögens 3,264 Mrd. Franken und jenes des Verwaltungsvermögens 3,384 Mrd. Franken. Bei den Ortsgemeinden zeigt sich folgendes Bild: Finanzvermögen 1,208 Mrd. Franken und Verwaltungsvermögen 0,168 Mrd. Franken.



Daraus erkennbar ist, dass das Finanzvermögen bei politischen Gemeinden und Ortsgemeinden einen ganz anderen Stellenwert für die Aufgabenerfüllung hat.

1.4.2 Vorgehen

Aufgrund von Risiko- und Grössenüberlegungen wurden Stichproben bestehend aus 18 politischen Gemeinden (Gruppe politische Gemeinden), 21 Ortsgemeinden und 4 weitere Spezialgemeinden (Gruppe Ortsgemeinden) zusammengestellt. Schulgemeinden und Zweckverbände wurden dabei nicht berücksichtigt, da diese im Normalfall über wenig Finanzvermögen verfügen.

Die Gemeinden in der Stichprobe wurden zum Thema Finanzvermögen befragt und/oder geprüft. Gegenstand der Prüfung war, ob interne Vorgaben, Klausurtagungen zum Thema Finanzvermögen zu Beginn einer Amtsperiode, Anlagereglement, Anlagestrategie, Liegenschaftsstrategien usw. vorhanden sind. Im Weiteren wurde geprüft, ob in den Gemeinden Strategiebeschlüsse oder -dokumente vorhanden sind und das Finanzvermögen gemäss diesen Beschlüssen bewirtschaftet wird. Zum Thema Widmung und Entwidmung von Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen sollen Empfehlungen seitens der Gemeindeaufsicht erfolgen. Diese Geschäftsfälle führen in den Gemeinden immer wieder zu grossen Unsicherheiten. Aufgrund der Feststellungen der ordentlichen aufsichtsrechtlichen Prüfungen der Jahre 2022 und 2023 sollen im Weiteren Empfehlungen für die Überprüfung und allenfalls Verbesserungen bei der Anlage und der Behandlung des Finanzvermögens für alle betroffenen Gemeinden abgegeben werden können.

Um eine Grundlage für Empfehlungen zu erhalten, wurden aus der Finanzstatistik folgende Kenngrössen miteinander verglichen (Abschnitt 2):

- Verhältnis von Finanzvermögen zu Verwaltungsvermögen von politischen Gemeinden und Ortsgemeinden
- Verhältnis der grössten Unterpositionen Finanzvermögen 100 «Flüssige Mittel», 107 «Langfristige Finanzanlagen» und 108 «Sach- und immaterielle Anlagen FV».



- Aufwand- und Ertragskonten in den Funktionen 961 «Zinsen» und 963 «Liegenschaften des Finanzvermögens»
- Renditeberechnung ohne Spezialfälle wie Wertberichtigungen und realisierte Verluste und Gewinne

Zudem wurden aus den Aufsichtsprüfungen oder Befragungen folgende Sachverhalte verglichen (Abschnitt 3):

- Organisation des Rates in Bezug auf das Finanzvermögen (gibt es eine Liegenschafts- und/oder Anlagestrategie usw.)
- korrekte Unterscheidung Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen sowie Anlagen im Finanzvermögen
- Kreditrecht und Einhaltung der Kreditkompetenzen (speziell «Entwidmung» und «Widmung» korrekt anwenden)
- Anwendung einer Reserve Werterhalt Finanzvermögen
- Anwendung Kontenrahmen
- jährliche Bewertung (Bilanz und Anhang)
- Anlagebuchhaltung und Anlagespiegel
- Behandlung der Neubewertungsreserve Finanzvermögen
- Investitionsrechnung Beachtung der Regelungen
- Budget und Finanzplan auf das Finanzvermögen bezogen
- Prüfungshandlungen GPK zum Finanzvermögen

2 Ergebnisse aus der Finanzstatistik

2.1 Verhältnis von Finanzvermögen zu Verwaltungsvermögen bei politischen Gemeinden

Auswertung

Bei den untersuchten politischen Gemeinden ist das Verhältnis zwischen Finanzvermögen (48 Prozent) und Verwaltungsvermögen (52 Prozent) sehr ausgeglichen. Bei politischen Gemeinden mit eigenständigen Schulgemeinden wurde das Verwaltungsvermögen der Schulgemeinden jenem der politischen Gemeinde hinzugerechnet.

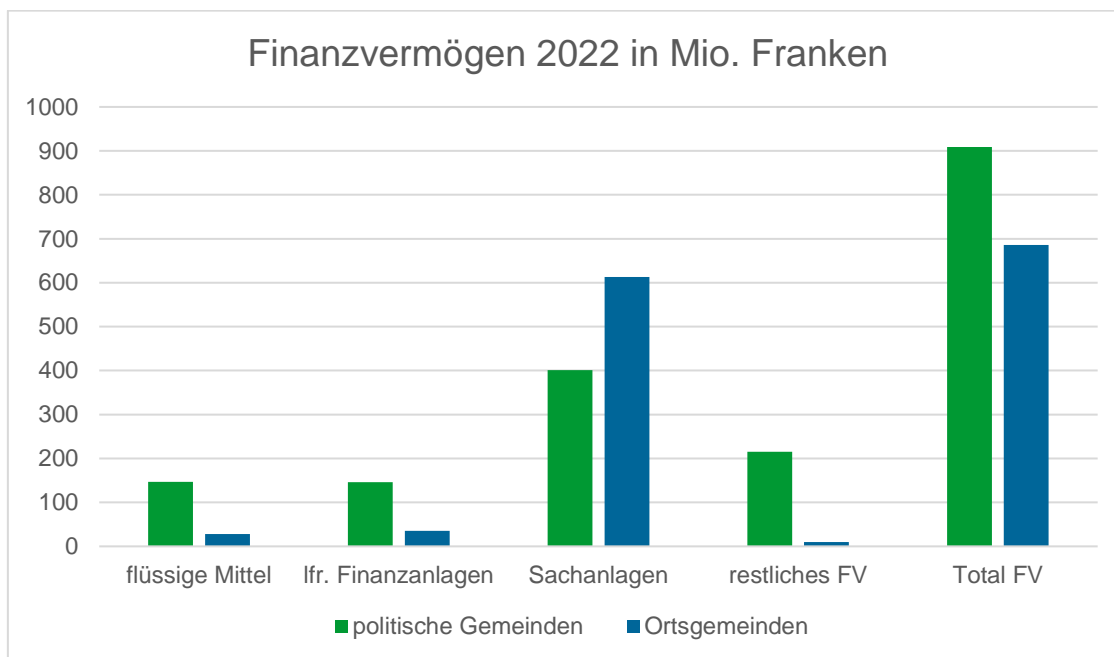
Es ist davon auszugehen, dass sich zukünftig der prozentuale Anteil des Verwaltungsvermögens erhöht. Gründe dafür sind der mehrheitliche Verzicht auf die Aufwertung des Verwaltungsvermögens bei der Einführung von RMSG und ein aus unserer Sicht eher grösserer Investitionsbedarf in vielen politischen Gemeinden in naher Zukunft.

Daher hat das Finanzvermögen vor allem den Zweck, die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit für die öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten. Daher sollte die Anlage von Finanzvermögen immer im Zusammenhang mit geplanten und als wahrscheinlich zu betrachtenden Investitionen in den nächsten Jahren beurteilt werden.

Zusammensetzung des Finanzvermögens

Die Analyse des Finanzvermögens der untersuchten politischen Gemeinden zeigt folgendes Bild (gerundete Beträge):

- Finanzvermögen Total 910 Mio. Franken, daraus die wesentlichen Bestandteile
- flüssige Mittel 147 Mio. Franken (16 Prozent) hauptsächlich für den Zahlungsverkehr
 - langfristige Finanzanlagen 146 Mio. Franken (16 Prozent);
 - Sachanlagen 401 Mio. Franken (44 Prozent) hauptsächlich Grundstücke und Liegenschaft;
 - restliches Finanzvermögen 215 Mio. Franken (24 Prozent) vor allem kurzfristige Forderungen.



Feststellungen

Praktisch alle untersuchten politischen Gemeinden halten ein hohes Mass an Liquidität. Weitergehende Prüfungshandlungen haben sich daher nicht aufgedrängt. Bei vielen Gemeinden kommen aus der Kontoart 101 «Forderungen» weitere erhebliche Mittel, womit die Zahlungsfähigkeit sichergestellt ist. Die Finanzanlagen bestehen grossmehrheitlich aus speziell gemeindebezogenen Anlagen. Hier sind vor allem Beteiligungsformen bei Tourismusorganisationen, im Altersbereich (z.B. betreutes Wohnen oder Alterswohnungen) oder Aktienbeteiligungen bei halböffentlichen Aufgaben (z.B. Energieversorgung) anzutreffen. Politische Gemeinden sind nur selten in börsenkotierten Wertpapieren investiert, halten jedoch immer wieder regionale Aktienwerten (z.B. St.Galler Kantonalbank AG).

2.2 Verhältnis von Finanzvermögen zu Verwaltungsvermögen bei Ortsgemeinden

Auswertung

Bei den Ortsgemeinden zeigt das Verhältnis ein ganz anderes Bild. Die Aktivseite der Bilanz der Ortsgemeinden besteht zu rund 88 Prozent aus Finanzvermögen und zu rund 12 Prozent aus Verwaltungsvermögen.



Für sie haben die Erträge aus dem Finanzvermögen somit eine viel grössere Bedeutung, weil diese Einnahmen ihre Aufgabenerfüllung «Leistungen für öffentliche Zwecke» nach Art 12 GG finanzieren. Somit sind die Ortsgemeinden stark auf diese Einnahmen angewiesen und müssen mehr auf deren Sicherheit und Rendite achten.

Zusammensetzung des Finanzvermögens

Die Analyse des Finanzvermögens der untersuchten Ortsgemeinden zeigt folgendes Bild (gerundete Beträge):

Finanzvermögen Total 686 Mio. Franken ist unterteilt in

- flüssige Mittel Total 28 Mio. Franken (4 Prozent);
- langfristige Finanzanlagen Total 35 Mio. Franken (5 Prozent);
- Sachanlagen Finanzvermögen Total 613 Mio. Franken (89 Prozent);
- restliches Finanzvermögen 10 Mio. Franken (2 Prozent).

Feststellungen

90 Prozent des Finanzvermögens der Ortsgemeinden besteht aus Sachanlagen, grossmehrerheitlich aus Grundstücken und Liegenschaften. Dementsprechend ist der Bewirtschaftung der Liegenschaften strategisch ein sehr hohes Gewicht beizumessen. Grund für diese Einschätzung ist, dass die Ortsgemeinden mit dem Ertrag dann ihren öffentlichen Auftrag erfüllen können (siehe dazu auch das Diagramm im Abschnitt 2.1).

Für die Spezialgemeinden ist es elementar, dass aus den Sachanlagen eine gute Rendite zur Finanzierung ihrer Aufgabenerfüllung erwirtschaftet wird. Dies wird mehrheitlich auch in ausreichendem Umfang erreicht (siehe dazu Detail im Abschnitt 2.3).

2.3 Wesentliche Positionen der Erfolgsrechnung in Bezug auf das Finanzvermögen

Die wichtigsten Positionen in der Erfolgsrechnung mit Bezug auf das Finanzvermögen sind die Funktion 961 «Zinsen» und die Funktion 963 «Liegenschaften Finanzvermögen». In diesen Bereichen stellen sich uns die Fragen, ob die Gemeinden Renditeberechnungen vornehmen und ob dies überhaupt Sinn macht.

Funktion 961 Zinsen

Beim Zinsaufwand und Zinsertrag lässt sich auf Grund der Statistik eine Auswertung der Rendite nicht ausreichend verifizieren. Gründe hierfür sind unterschiedliche Laufzeiten oder Zinsveränderungen in den letzten Jahren (z.B. Negativzinsen oder unterschiedliche Laufzeit der Verpflichtungen).

Feststellungen

Zwei politische Gemeinden verbuchen die Ausgleichs- und Verzugszinsen Steuern in der Funktion 961 «Zinsen» an Stelle der Funktion 910 «Steuern». Somit sind in diesen Gemeinden die Zinsen zu hoch ausgewiesen.

Schlussfolgerungen

Ein Vergleich von Zinsaufwand und Zinsertrag ist nicht aussagekräftig.



Funktion 963 Liegenschaften des Finanzvermögens

Die Renditeberechnung wurde für das Jahr 2022 auf Basis der Verkehrswerte in der Position 108 Sachanlagen Finanzvermögen mit den ordentlichen Miet- und Pachtzinsen verglichen. Die für die Berechnung verwendeten Aufwände und Erträge wurden ohne Spezialfälle (aktive und passive Wertberichtigungen, realisierte Verluste und Gewinne aus Verkauf von Sachanlagen Finanzvermögen) ausgewertet und dementsprechend um diese Fälle bereinigt.

Feststellungen

Die politischen Gemeinden erzielten eine Bruttorendite zwischen 1,4 und 4,7 Prozent (Durchschnitt 3,4 Prozent). Die Bruttorendite bei den untersuchten Ortsgemeinden liegt im ähnlichem Rahmen zwischen 1,8 und 5,4 Prozent (Durchschnitt leicht tiefer bei 3,1 Prozent). Die Nettorendite liegt leicht tiefer und hängt stark von ausserordentlichen Aufwänden im entsprechenden Jahr ab.

Die Ortsgemeinden erwirtschaften im Finanzvermögen mit mehr landwirtschaftlichen Grundstücken und Liegenschaften oder Land im Baurecht eine eher tiefere Rendite. Auch gilt es zu berücksichtigen, dass Ortsgemeinden bei vielen Baurechten zum Teil über sehr alte Verträge verfügen. Bei diesen ist mehrheitlich keine Anpassung der Baurechtszinsen für die ganze Vertragsdauer vorgesehen. Baurechtsverträge werden im Normalfall zwischen 30 und 100 Jahren abgeschlossen und im Grundbuch eingetragen.

Die Renditeberechnung im Finanzvermögen wird von den Gemeinden grossmehrheitlich nicht vorgenommen. Die Renditen haben sich in einem längeren Vergleich reduziert, weil in den letzten Jahren die Basis der Verkehrswerte der Liegenschaften sich laufend erhöht hat und gleichzeitig die Mieterträge nicht in gleichem Ausmass angepasst werden konnten.

3 Ergebnisse aus den Aufsichtsprüfungen und den Befragungen

3.1 Organisation von Rat und Verwaltung

Gesetzliche Grundlage

Der Rat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde (Art. 89 Abs. 1 GG). Die Aufgaben sind in der Gemeindeordnung aufgeführt. In deren Anhang sind auch die Finanzbefugnisse enthalten. Der Rat führt die Gemeinde und plant und steuert ihre Tätigkeiten (Art. 90 Abs. 1 Bst. b GG).

Zur finanziellen Führung gehört die wirtschaftliche und zweckmässige Verwendung des Finanzvermögens (Art. 106 GG). Der Gesetzgeber äussert sich nicht explizit, welche Massnahmen der Rat bezüglich Finanzvermögen zu treffen hat. Ausser der Existenz eines IKS und Einschränkungen bei Zugängen und Veräusserungen von Liegenschaften in der Gemeindeordnung liegt die Bewirtschaftung des Finanzvermögens in der Autonomie des Rates.



Er hat aber im Rahmen des IKS die Risiken des Finanzvermögens zu beurteilen und entsprechende Massnahmen und Verantwortlichkeiten (Schlüsselkontrollen) festzulegen und deren Wirksamkeit zu überprüfen. Siehe dazu auch die Schwerpunktprüfung IKS aus dem Jahr 2022¹.

Folgende Fragen stellen sich zur Bewirtschaftung des Finanzvermögens

- Nimmt der Rat die Aufgabe als Leitungsorgan in Bezug auf das Finanzvermögen wahr?
- Wurden strategische Dokumente und eigene Regelungen erstellt?
- Behandelt der Rat zu Beginn einer Amtsperiode das Thema Finanzvermögen?

Feststellungen

Nur in den allerwenigsten Gemeinden

- wird das Finanzvermögen durch den Rat gesamthaft beurteilt;
- gibt es für diesen Bereich Anlagestrategien oder Ratsbeschlüsse zum eigenen Merkblatt «Anlagen Finanzvermögen mit Vorgaben zur Bewirtschaftung des Finanzvermögens»;
- gibt es Liegenschaftsstrategien mit klaren zeitlichen Vorgaben oder Meilensteinen;
- werden Anlagestrategien im Rat behandelt;
- wird das Finanzvermögen bei Klausurtagungen oder in einem Workshop des Rates behandelt.

Hinweise und Empfehlungen für Gemeinden mit grossem Bestand Finanzvermögen

- Gemeinden sollten an Klausurtagungen oder Workshops wenigstens einmal je Amtsperiode die Rahmenbedingungen und die strategische Ausrichtung des Finanzvermögens behandeln.
- Wir erachten es als sinnvoll, dass der Rat ein Anlagereglement oder ein strategisches Dokument mit einer Anlagestrategie beschliesst.
- Gemeinden mit grossen Positionen bei den Finanzliegenschaften sollten eine langfristige Strategie betreffend Veränderungen (Käufe und Verkäufe) sowie der geplanten Sanierungen v.a. bei alten Liegenschaftsbestand führen.
- Die Risiken und Massnahmen zum Finanzvermögen sind im IKS zu berücksichtigen. Das Finanzvermögen soll integrierter Teil der Kontrollen und des jährlichen Berichts in den Rat sein unter Berücksichtigung der Wesentlichkeit.

Die Gemeinden im Kanton St.Gallen unterscheiden sich durch unterschiedliche Aufgaben, interne Organisationen und Abläufe. Wichtig erscheint uns, dass alle finanziellen Prozesse des Finanzvermögens auf ihre Risiken untersucht und bewertet werden.

3.2 Anlagen im Finanzvermögen/Zuordnung Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen

Gesetzliche Grundlagen

Die Erläuterungen zum Finanzvermögen gemäss Art. 110g GG und Verwaltungsvermögen nach Art. 110i GG erfolgen neben der gesetzlichen Grundlage detailliert im RMSG-Handbuch. Art. 6 FHGV hält fest, dass bei der Anlage von Finanzvermögen auf Sicherheit und angemessene Risikoverteilung zu achten ist.

¹ Bericht über die Schwerpunktprüfung Internes Kontrollsystem (IKS) vom 12. Juli 2022 unter www.gemeinden.sg.ch → Gemeindeaufsicht → Schwerpunktprüfungen.



Die Verwaltung des Finanzvermögens soll ohne Gefährdung des Bestands und mit der nötigen angemessenen Risikoverteilung erfolgen. Was eine angemessene Risikoverteilung genau bedeutet, hat der Gesetzgeber nicht ausgeführt. Als Grundlage für die Anlage des Vermögens kann z.B. Art. 49 BVV2 herangezogen werden.

Fragen

- Erfolgte die Unterscheidung zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen korrekt?
- Erfolgt eine jährliche Überprüfung der Zuordnung?
- Sind die Anlagen im Finanzvermögen sicher?
- Nach welchen Überlegungen wird das Finanzvermögen angelegt?

Feststellungen

In den meisten Gemeinden wurden in den letzten drei Jahren wenig grosse Käufe oder Verkäufe von Finanzanlagen oder Finanzliegenschaften getätigt. Einerseits sind die Preise im Liegenschaftsbereich markant gestiegen, andererseits besteht für viele gemeindeeigene Objekte nur ein beschränkter Markt. Zudem sind die vielen Unsicherheiten in der Schweiz und auf der ganzen Welt auch bei den Gemeinden spürbar (Kriege und Konflikte, Teuerung, Arbeitsplätze und Fachkräftemangel usw.).

In einigen wenigen Gemeinden stehen Entscheide an oder wurden Beschlüsse gefasst, die grosse Auswirkungen auf die Anlagen im Finanzvermögen nach sich ziehen (z.B. Kauf grösseres Aktienpaket oder Überbauung einer Grundstücksfläche). Zu diesen Veränderungen wurden durch die Gemeinden jeweils Abklärungen getroffen und Fragen zum betroffenen Sachverhalt geklärt. Was jedoch meistens fehlt, ist eine Gesamtbetrachtung der (langfristigen) Auswirkungen auf den gesamten Gemeindehaushalt. Z.B. werden nach Abschluss des Grundstücksgeschäfts im Finanzvermögen in der Finanzplanung unter der Funktion 9 «Finanzen und Steuern» grösseren Veränderungen bei Aufwand und Ertrag nicht immer berücksichtigt.

Hinweise und Empfehlungen

Wir empfehlen

- jährlich die Zuordnung von Finanz- und Verwaltungsvermögen zu überprüfen. Es ist zu beurteilen, ob die zugewiesenen Anlagen für die öffentliche Aufgabenerfüllung benötigt werden, oder ob sie eher Anlagecharakter haben. Diese Beurteilung kann im Laufe der Zeit ändern;
- Gemeinden mit umfangreichem Finanzvermögen oder Positionen mit Risiken wie Darlehen oder Beteiligungen dieses bzw. diese jährlich zu überprüfen und zu bewerten;
- allen Gemeinden, die Positionen des Finanzvermögens einmal zu Beginn der neuen Amtsperiode gesamthaft zu analysieren und die nötigen Schlüsse daraus zu ziehen;
- die Risikoverteilung der verschiedenen Anlagearten zu überprüfen sowie risiko- und ertragsreichere Positionen nur im Rahmen einer Anlagestrategie anzulegen;
- Gemeinden mit grossen Einzelpositionen in Schweizer Aktien (Einzelposition über Fr. 20'000.–) das Risiko laufend zu überprüfen und allenfalls auf Aktienfonds umzustellen.
- Gemeinden mit unwesentlichen Aktienpositionen (z.B. SOB AG, Zucker AG usw.), die bereits lange im Finanzvermögen geführt werden und nach aktuellem Stand in keinem Zusammenhang mehr mit der Aufgabenerfüllung der Gemeinde stehen, deren Bestand zu überprüfen und einen allfälligen Verkauf in Erwägung zu ziehen.



3.3 Kreditrecht/Einhaltung der Kreditkompetenzen

Gesetzliche Grundlagen

Die Zuordnung der Aktiven zum Finanzvermögen wird in Art. 110g GG und in Art. 110i für das Verwaltungsvermögen umschrieben. Die Betrags- und Zuständigkeitsverantwortlichkeiten für Grundstücksgeschäfte des Finanzvermögens werden für jede Gemeinde im Anhang der Gemeindeordnung geregelt.

Für die Übertragung eines Grundstücks oder einer Liegenschaft vom Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen (Widmung) oder im umgekehrten Fall (Entwidmung) ist für das Verfahren der Anhang zur Gemeindeordnung massgebend.

Fragen

- Werden Grundstücksgeschäfte des Finanzvermögens nach dem Anhang der Gemeindeordnung beschlossen und durchgeführt?
- Wurde wo nötig, ein aussagekräftiges Gutachten erstellt?
- Welches Organ ist für die Entwidmung zuständig?
- Wurden Widmungen und Entwidmungen kreditrechtlich korrekt abgehandelt?

Feststellungen

Die Zuordnung von Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen wurde mit der Einführung von RMSG von den Gemeinden mit dem Bilanzanpassungsbericht vorgenommen. Aufgrund der aufsichtsrechtlichen Prüfungen der letzten beiden Jahre mussten nur wenige unwesentliche Feststellungen betreffend Zuordnung gemacht werden.

Die korrekte Abwicklung von Grundstücksgeschäften des Finanzvermögens führt häufig zu Fragen an die Gemeindeaufsicht oder den juristischen Stab. Viele Fragen betreffen die kreditrechtlich korrekten Entwidmungen von Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen.

Eine Entwidmung ist ein Antrag auf Verschiebung der Kompetenzen eines Aktivpostens des Verwaltungsvermögens (öffentliche Aufgabe) ins Finanzvermögen. Die Kompetenzen zur Veräusserung gehen dabei von der Bürgerschaft an den Rat über. Der Vorgang muss daher zwingend mit dem Budget der Bürgerversammlung vorgelegt werden. Ausführungen zu Entwidmungen oder Widmungen sind im RMSG-Handbuch erklärt. In der Praxis sind die Fälle jedoch häufig kompliziert. Es wird daher empfohlen, bei Unsicherheit die Gemeindeaufsicht zu kontaktieren.

Empfehlung

- Die Bürgerschaft ist im Rahmen ihrer Gemeindeordnung zuständig für Widmungen und Entwidmungen, weil damit einhergehend die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen dem Rat oder der Bürgerschaft wechseln.
- Das AfGB wird nach dem Sommer 2024 eine Umschreibung von Widmungen und Entwidmungen im Kapitel 18 «Kreditrecht» im RMSG-Handbuch veröffentlichen. Dies soll den Gemeinden helfen, die Widmungen bzw. Entwidmungen vollständig und rechtlich korrekt abzuwickeln.
- Bei Unklarheiten können sich die Gemeinden an die Revisorin bzw. an die Revisoren der Gemeindeaufsicht wenden.²

² Zuständigkeiten der Gemeindeaufsicht: www.gemeinden.sg.ch.



3.4 Reglement Reserve Werterhalt Finanzvermögen

Erklärung

Die Reserve Werterhalt Finanzvermögen (Art. 110n GG und Art. 11 bis 13 FHGV) wird vor allem für Gemeinden mit hohem Bestand an Finanzvermögen geführt.

Reserve Werterhalt Finanzvermögen

Die untersuchten politischen Gemeinden mit hohem Bestand an Finanzvermögen wiesen mehrheitlich eine solche Reserve auf (13 Gemeinden führen diese Reserve und 5 haben keine Reserve). Ein dazugehöriges Reglement wurde erstellt. Bei den übrigen politischen Gemeinden findet diese Reserve wenig Verwendung, weil sie keinen Nutzen bringt.

Bei den Spezialgemeinden wird diese Reserve nur selten geführt. Hauptgrund ist, dass keine grösseren Veränderungen im Bestand der Sachanlagen Finanzvermögen anfallen. Die Finanzanlagen bestehen mehrheitlich aus regionalen Aktien oder Genossenschaftsanteilscheinen, die keinen grossen Schwankungen unterliegen. In den Liegenschaften Finanzvermögen sind keine grossen Käufe und Verkäufe festgestellt worden. Somit hat die Reserve Werterhalt Finanzvermögen bei Spezialgemeinden keine grosse Bedeutung.

Feststellungen

Aufgrund der aufsichtsrechtlichen Prüfungen wurden verschiedene Falschberechnungen oder die Nichteinhaltung der eigenen Bestimmungen im Reglement bemängelt.

Hinweise und Empfehlungen

- Wir empfehlen allen Gemeinden, welche die Reserve Werterhalt Finanzvermögen führen, unser [Excel-Hilfstoool Reserve Werterhalt Finanzvermögen](#) zur korrekten Berechnung von Einlagen oder Entnahmen und als Buchungsbeleg zu verwenden.
- Ganz wenige Gemeinden haben kein rechtsetzendes Reglement erstellt oder dieses nicht dem fakultativen Referendum unterstellt. Auf unserer Website steht eine Vorlage [Reglement Werterhalt Finanzvermögen](#) den Gemeinden zur Verfügung.

3.5 Kontenrahmen

Erklärung und gesetzliche Grundlage

Die Gliederung des Haushalts erfolgt nach funktionaler Gliederung und nach Aufwand- und Ertragsarten (Art. 106b GG). Das zuständige Departement erlässt Weisungen zum Kontenrahmen (Art. 124a GG). Diese werden im RMSG-Handbuch detailliert erläutert.

Feststellungen

- Diverse Gemeinden verbuchen die Aufwandsarten in der Funktion 963x nicht korrekt. Der Aufwand hat in den drei Kontoarten 3430, 3431 und 3439 gemäss RMSG-Handbuch zu erfolgen. Der Personalaufwand in der Kontoart 30xx darf verbucht werden, wenn dies aufgrund der automatischen Verbuchung aus dem Lohnprogramm geschieht. Damit ist sichergestellt, dass die Sozialversicherungen korrekt abgerechnet werden.
- Baurechtszinsen auf Liegenschaften Finanzvermögen werden in der Funktion 963 und nicht auf der Funktion 961 verbucht.
- Alle Bilanzpositionen im Finanzvermögen müssen über die funktionale Gliederung 96 «Vermögens- und Schuldenverwaltung» verbucht werden.



Empfehlungen

- Alle Aufwands- und Ertragsbuchungen im Zusammenhang mit Liegenschaften des Finanzvermögens werden immer in der Funktion 963x gebucht. Auch realisierte und nicht realisierte Buchgewinne und -verluste der Liegenschaften des Finanzvermögens.
- Realisierte und nicht realisierte Buchgewinne und -verluste der Finanzsachanlagen werden in der Funktion 969x verbucht.
- Bei Unklarheiten betreffend Kontierung nehmen sie doch Kontakt mit der zuständigen Revisorin bzw. dem zuständigen Revisor der Gemeindeaufsicht auf.

3.6 Bewertung Finanzvermögen

Erklärung und gesetzliche Grundlage

In Art.110h GG wird die Bilanzierung und Bewertung des Finanzvermögens erläutert. Dabei ist der Wert verlässlich ermittelbar. Das Finanzvermögen wird zum Verkehrswert bewertet. Folgebewertungen erfolgen periodisch am Bilanzierungstichtag.

Feststellungen

Bei den aufsichtsrechtlichen Prüfungen wurde folgendes beanstandet:

- Diverse Aktienpositionen von regionalen Titeln oder Neuschätzungen Verkehrswert Liegenschaften des Finanzvermögens wurden per Bilanzstichtag nicht immer auf den neusten Wert angepasst.
- Grössere Aktienpositionen wurde mit dem Nominalwert oder gar nicht bewertet anstatt mit dem Verkehrswert.
- Grosse Aktienpositionen wurden per Ende Jahr nicht bewertet oder nicht auf dauerhafte Wertminderungen untersucht. Es war kein Jahresabschluss oder kein Geschäftsbericht dieser wesentlichen Beteiligung vorhanden.
- Auf Finanzanlagen, die gemäss der kantonalen Kursliste bewertet waren, wurden ein Pauschalabzug von 30 Prozent angewendet. Dieser Abzug gilt jedoch nicht für das öffentliche Gemeinwesen.

Empfehlungen/Umsetzung

- Finanzanlagen, die keinen an der Börse gehandelten Kurswert haben, sind nach der kantonalen Kursliste [Liste St.Galler Steuerwerte](#) zu bewerten oder zum Anschaffungswert zu bewerten, wenn kein anderer Verkehrswert ermittelbar ist.
- Liegenschaften des Finanzvermögens werden nicht abgeschrieben. Eine negative Wertberichtigung erfolgt nach den Bewertungsvorschriften nur bei dauerhafter Wertminderung und muss begründet sein.
- Die Neuschätzung der Liegenschaften des Finanzvermögens findet in der Regel alle zehn Jahre statt (Art. 6 des Gesetzes über die Durchführung der Grundstückschätzung; sGS 814.1) und ist per Jahresende mit einer Bilanzanpassung erfolgswirksam zu verbuchen.
- Erfolgt der Zugang zu Kosten, die höher sind als der Verkehrswert (z.B. bei einem vorsorglichen Landerwerb), muss der Sachwert über das Konto 3441 «Wertberichtigungen Sach- und immaterielle Anlagen FV» wertberichtigt werden. Die Wertberichtigung hat grundsätzlich sofort zu erfolgen. Bei Liegenschaften ist die Wertberichtigung spätestens innert fünf Jahren vorzunehmen. Im umgekehrten Fall, z.B. bei einer Schenkung, ist die Wertberichtigung vollumfänglich im Jahr des Zugangs vorzunehmen (Konto 4440 «Wertberichtigungen Anlagen FV»).



- Bei grösseren Positionen von Finanzanlagen oder Beteiligungen ist der jährliche Abschluss dieser Gesellschaft in den Unterlagen abzulegen und die Bewertung ist zu kontrollieren.

3.7 Anlagebuchhaltung und Anlagespiegel im Anhang

Erklärung und gesetzliche Grundlage

Der Anlagespiegel ist integraler Bestandteil des Anhangs zur Jahresrechnung. Dieser wird für das Finanzvermögen und das Verwaltungsvermögen erstellt (Art. 22 FHGV). Basis dazu ist die Anlagebuchhaltung, welche idealerweise Bestandteil der jeweiligen Buchhaltungssoftware ist. Zur Dokumentation und Information über die Bewertung des Finanzvermögens ist ein Anlagespiegel zu erstellen.

Feststellungen

- Eine der geprüften Gemeinden führte keine Anlagebuchhaltung.
- Im Anlagespiegel konnten einige kleinere Differenzen festgestellt werden.

Empfehlungen

- Die Anlagebuchhaltung Finanzvermögen hat Verknüpfungen zur Erfolgsrechnung und zur Bilanz. Die Anlagebuchhaltung und der Anlagespiegel sind daher jährlich zu überprüfen. Der Anlagespiegel ist im Anhang der Jahresrechnung aufzuführen.
- Diesem Punkt ist v.a. dann speziell zu beachten, wenn die Anlagebuchhaltung nicht direkt in die Bilanz übertragen wird (z.B., wenn mit einem Excel-Tool gearbeitet wird).
- Ein Grundstückgeschäft mit Widmung oder Entwidmung hat immer einen direkten Einfluss auf die Anlagebuchhaltung und auf die beiden Anlagespiegel (Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen).

3.8 Neubewertungsreserve Finanzvermögen

Erklärung und gesetzliche Grundlage

Die Neubewertung des Finanzvermögens wurde mit dem Bilanzanpassungsbericht von RMSG vorgenommen und mit dem Jahresabschluss des gleichen Jahres erfolgsneutral ins Eigenkapital überführt (Art. 173 Abs. 2 GG).

Feststellungen

Die Neubewertungsreserve Finanzvermögen per Jahresabschluss 2022 wurde bei allen politischen Gemeinden mit Saldo Null geführt. Dies ist so korrekt; das Konto darf nicht mehr verwendet werden.

Empfehlungen

Falls eine Spezialgemeinde noch einen Saldo im Konto 2960 «Neubewertungsreserve Finanzvermögen» führt, ist dieser aufzulösen und bilanzintern in eines der drei nachfolgenden Konten umzubuchen.

- Konto 2999 «Kumulierte Ergebnisse der Vorjahre»
- Konto 2940 «Ausgleichsreserve»
- oder, wenn vorhanden, Konto 29411/29412 «Reserve Werterhalt Finanzvermögen».



3.9 Investitionsrechnung

Feststellungen

Bei der Überprüfung der Investitionsrechnung wurde keine Investitionen des Finanzvermögens im Budget oder Jahresrechnung festgestellt.

Die Investitionsrechnung wird nur für das Verwaltungsvermögen verwendet.

Hinweise

- Es gilt zu beachten, dass Käufe und Investitionen des Finanzvermögens nicht über die Investitionsrechnung budgetiert und verbucht werden dürfen. Diese werden direkt im entsprechenden Konto im Finanzvermögen verbucht.
- Der Rat hat für Geschäfte des Finanzvermögens selber die Verantwortung zu tragen und die Einschränkungen gemäss Anhang zur Gemeindeordnung unter 4. oder 5. «Grundstücke des Finanzvermögens» zu beachten.
- Bei grösseren, längeren Projekten im Finanzvermögen hat der Rat entsprechende Informationen über Geschäfte von allgemeinem Interesse der Öffentlichkeit darzulegen.
- Der Ratsbeschluss zur Aktivierungsgrenze gilt nur für das Verwaltungsvermögen.

3.10 Budget und Finanzplan

Feststellungen

- Beim Budget werden grössere Sanierungsmassnahmen im Normalfall kommentiert.
- Im Finanzplan werden nur wenig Aussagen zum Finanzvermögen gemacht. Dies ist gesetzlich auch nicht vorgesehen.

Empfehlungen

- Der Finanzplan ist für die öffentlichen Aufgaben zu erstellen. Den Gemeinden mit grossem Bestand von Finanzvermögen empfehlen wir eine langfristige Investitionsplanung der Finanzanlagen und der Liegenschaften im Finanzvermögen.
- Öfter kommen v.a. Zugänge im Bereich Liegenschaften im Finanzvermögen kurzfristig zu Stande. Trotzdem macht eine Strategie im Bereich Liegenschaften Sinn.

4 GPK

Erklärung und gesetzliche Grundlage

Die GPK stellt mit Ihren Prüfungshandlungen sicher, dass alle Geschäftsfälle vollständig und richtig in der Jahresrechnung enthalten sind.

Bei Gemeinden mit einem hohen Bilanzwert des Finanzvermögens erachten wir es als unerlässlich, dass die wesentlichen Positionen von der GPK überprüft werden, vorausgesetzt die GPK erfüllt ihre Aufgabe ohne externe Revisionsstelle. Dafür stellt das AfGB verschiedene Arbeitspapiere im GPK-Handbuch zur Verfügung. Diese dienen wie alle Arbeitspapiere der GPK für die vollständige Prüfung der einzelnen Bereiche und für den Nachweis der vorgenommenen Prüfungshandlungen. Dabei gilt es die Wesentlichkeit der Gesamtrechnung und der Positionen im Finanzvermögen zu berücksichtigen. Für diesen Bereich kommen hauptsächlich die Arbeitspapiere Nr. 10 Finanzanlagen, Nr. 11 Sachanlagen Finanzvermögen und Nr. 49 Vermögens- und Schuldenverwaltung zur Anwendung.



Feststellungen

Die GPK überprüfen das Finanzvermögen in Bezug auf den Bilanzwert nach Korrektheit und Vollständigkeit. Eher weniger werden Prüfungshandlungen zu Nachhaltigkeit, Risiken der Anlagen oder Renditeberechnungen festgestellt. Das bedeutet, dass die GPK in ihrem internen Berichten keine oder nur wenig Aussagen zu den Anlagen im Finanzvermögen macht. Einige GPK prüfen das Finanzvermögen jährlich mit den Arbeitspapieren des GPK Handbuchs oder mit eigenen Dokumenten. Die überwiegende Mehrheit hingegen prüft das Finanzvermögen unregelmässig oder nicht vertieft.

Empfehlungen

- Die Bilanzkonten der Kontobereiche 102 «kurzfristige Finanzanlagen», 107 «langfristige Finanzanlagen» und 108 «Sach- und immaterielle Anlagen Finanzvermögen» sind pro Amtsperiode mindestens einmal vertieft zu prüfen und im internen Bericht zu Handen des Rats zu kommentieren.
- Im Arbeitspapier Nr. 01 «Amtsführung» wird vom AfGB ein zusätzlicher Prüfpunkt zur Beurteilung der Anlagen des Finanzvermögens aufgenommen.

5 Zusammenfassung

Das Finanzvermögen der Gemeinden im Kanton St.Gallen wird grossmehrheitlich sicher und mit einer dem Risiko angemessenen Rendite angelegt. Das Finanzvermögen verändert sich gesamthaft betrachtet über die letzten Jahre eher wenig. Die Zunahme der Bestände des Finanzvermögens in den letzten Jahren hat hauptsächlich mit den steigenden Bewertungsanpassungen der Liegenschaften zu tun, die gemäss kantonalen Vorgaben zum Verkehrswert zu bilanzieren sind. Es gibt jedes Jahr einige wenige Spezialfälle von Ereignissen, die auf einzelne Gemeinden grössere Auswirkungen haben können wie z.B. eigene neue Investitionen ins Finanzvermögen oder Abgänge.

Dennoch gilt es, die Bedeutung des Finanzvermögens für die politischen Gemeinden und für die Spezialgemeinden zu beachten. Während bei den politischen Gemeinden das Finanzvermögen mehrheitlich zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Aufgabe dient, hat es bei den Spezialgemeinden (ohne Schulgemeinden) eine ganz andere Rolle. Mit den Erträgen aus der Anlage von Finanzvermögen können die v.a. bei Ortsgemeinden umfangreichen, öffentlichen Aufgaben finanziert werden.

Der Rat sollte wenigstens einmal je Amtsperiode das Finanzvermögen vertieft analysieren, die Risiken beurteilen und auf eine gute Verteilung der Anlagekategorien achten. Bei Gemeinden mit hohem Bestand im Finanzvermögen empfehlen wir dem Rat, dies anlässlich einer Strategiesitzung oder mit einem Strategiepapier v.a. zu den Finanzliegenschaften zu behandeln und zu dokumentieren.

Abschliessend gilt es festzuhalten

- Der Rat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde.
- Der Rat ist für das Finanzvermögen verantwortlich.
- Der Rat hat bei der Anlage von Finanzvermögen auf Sicherheit und angemessene Risikoverteilung zu achten.
- Der Rat ist für die Sicherstellung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und der Verwendung der öffentlichen Gelder verantwortlich.