

Empfehlungen an die Gemeindefinanzaufsicht vom 9. Juni 2017

Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen

I. Ausgangslage

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen hat sich vor einigen Jahren eingehend mit der Tätigkeit der kantonalen Aufsichtsstellen befasst. Eine schriftliche Umfrage der Konferenz stellte schwerpunktmässig Fragen zu folgenden Themen:

- rechtliche Grundlagen der Aufsicht über die Gemeindefinanzen
- rechtliche Bestimmungen zur Rechnungsprüfung
- Stelle innerhalb des Kantons, welche sich mit der Aufsicht befasst
- Körperschaften, welche dieser Aufsicht unterstellt sind
- Prüfungshandlungen der kantonalen Aufsicht und Inhalt der Prüfung (Vergangenheitsdaten, laufende Beschlüsse, Zukunftsdaten)
- aufsichtsrechtliche Massnahmen der Kantone bei Unregelmässigkeiten
- Statistische Auswertungen

Die Ergebnisse der ursprünglichen Umfrage im Jahre 1999 wurden in einer besonderen Publikation (Info Nr. 7/21.06.1999) zusammengefasst. Sie zeigte, dass praktisch alle Kantone über Bestimmungen für eine wirkungsvolle Gemeindeaufsicht verfügten und eine kantonale Stelle mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe beauftragt war.

Die Lockerung in den vergangenen Jahren der Aufsicht hin zu mehr Eigenverantwortung der Gemeinden (weniger Kontrollen, längere Kontrollintervalle), veranlasste die Konferenz im Jahr 2016 eine neue Umfrage (Publikation vom 10. Juni 2016) zu starten. Aufgrund der Ergebnisse sind die Minimalanforderungen an die kantonale Finanzaufsicht überprüft und wo notwendig, angepasst worden.

II. Ziele der Aufsicht

Die kantonale Finanzaufsicht über die gemeinderechtlichen Körperschaften soll folgende Ziele verfolgen:

- **Sicherstellen einer ordnungsgemässen Führungs- und Verwaltungstätigkeit**
- **Sicherstellen eines gesunden Finanzhaushaltes**
- **Sicherstellen der sorgfältigen Bewirtschaftung von öffentlichen Geldern**
- **Transparente Darstellung der Finanzlage der Körperschaften (True and Fair View)**
- **Einhaltung der Kompetenzdelegation (Kreditrechtliche Bestimmungen)**
- **Sicherstellen der Vergleichbarkeit unter den Gemeinden**

III. Wirkung der Aufsicht

Die Verwaltungsaufsicht über die Tätigkeiten der gemeinderechtlichen Körperschaften soll dazu dienen, die Einhaltung der rechtlichen Grundlagen (Verfassung, Gesetze, Verordnungen) sowie die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der an die gemeinderechtlichen Körperschaften delegierten Aufgaben sicherzustellen. Die Verwaltungsaufsicht soll unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zwischen einer Massnahme der Aufsichtsbehörde und der Bedeutung der schützenswerten Interessen ausgeübt werden.

Die vorgeschlagenen Aktivitäten sollen den gemeinderechtlichen Körperschaften zu Rechtssicherheit verhelfen, Fehler und Fehlentwicklungen möglichst vermeiden und mithelfen, die Qualität von Haushaltsführung, Budget-, Rechnungsführung und Rechnungslegung beizubehalten. Nach aussen soll die Finanzlage der gemeinderechtlichen Körperschaften offengelegt werden. Allerdings, die kantonale Finanzaufsicht allein kann nicht Garant sein, alle Fehlentwicklungen und Missbräuche einer gemeinderechtlichen Körperschaft zu verhindern. Es gilt grundsätzlich

die Gemeindeautonomie und in diesem Sinne sind primär die gemeinderechtlichen Körperschaften selbst verantwortlich.

IV. Empfehlungen an die kantonale Finanzaufsicht

Der Kanton

1. regelt die kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanzen;
2. erlässt Vorschriften über die Haushalts- und Rechnungsführung der gemeinderechtlichen Körperschaften;
3. erlässt Vorgaben/Empfehlungen zur Verminderung finanzieller Risiken (Internes Kontrollsystem)
4. erlässt Vorschriften über die Rechnungsprüfung und die Revision;
5. schafft für das Verwaltungspersonal und Behörden Schulungs- und Weiterbildungsangebote;
6. legt die Arbeit der kantonalen Aufsicht über die Gemeindefinanzen offen;
7. veröffentlicht eine Statistik über die Gemeindefinanzen;
8. beurteilt und genehmigt die finanzrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeerlasse.

V. Erläuterungen zu den einzelnen Empfehlungen

1. Regelt die kantonale Aufsicht über die Gemeindefinanzen

Geregelt werden sollen die Aufgaben, die Zuständigkeit, die Mittel des Eingreifens, die Verfahrensgrundsätze und der Instanzenzug. Zudem sind die Zuständigkeiten der Direktionen, der zentralen oder dezentralen Verwaltungseinheiten eindeutig festzulegen. Die Organisation der Aufsicht ist möglichst so zu ordnen, dass die Ausübung der Aufsichtstätigkeit zentral wahrgenommen werden kann. Organisation, Aufgaben und Prüfungshandlungen der Aufsicht sind auf die Anforderungen bezüglich Gesetz-, Ordnungs- und Rechtmässigkeit auszurichten. Dabei ist auch die Gemeindeautonomie zu berücksichtigen. Die Gründe und Abläufe für eine vorübergehende Übernahme der Gemeindeverwaltung oder Teile davon durch die Aufsichtsorgane sind zu regeln.

Zur Verhinderung von Fehlentwicklungen in der Haushalt- und Rechnungsführung sollen z.B. Budgets und/oder Jahresrechnungen der gemeinderechtlichen Körperschaften durch die Aufsichtsstellen genehmigt oder mindestens die Budgets, Jahresrechnungen sowie die Finanz- und Aufgabenpläne ohne formelles Genehmigungsverfahren eingefordert¹ werden. Denkbar ist auch eine Selbstdeklaration der Körperschaften von aufsichtsrechtlich relevanten Eckwerten.

Namentlich sollen dabei geprüft werden:

- a) die formelle Richtigkeit und Vollständigkeit von Budgets, Jahresrechnungen sowie von Finanz- und Aufgabenplänen;
- b) das Vorliegen aller notwendigen Beschlüsse und Kontrollberichte;
- c) das Einhalten des jährlichen oder mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts;
- d) das Einhalten der Vorschriften über die Haushalts- und Rechnungsführung
- e) die Kostendeckung der gebührenfinanzierten Bereiche;
- f) die Entwicklung von Jahresergebnis, Investitionen und Verschuldung effektiv oder anhand von Kennzahlen;

In der Regel ist es den Aufsichtsstellen nur möglich, abgeschlossene Geschäfte zu überprüfen (repressive Prüfung, z.B. Kontrolle der Jahresrechnung). Daraus können zwar Empfehlungen für die Zukunft gemacht werden, aber wenn vorausschauend Fehlentwick-

¹ heute elektronisch möglich, mittels Schnittstellen, medienbruchfrei

lungen erkannt werden sollen, dann muss die Prüfung von Budgets und von Finanz- und Aufgabenplänen eine zentralere Rolle einnehmen (präventive Prüfung, z.B. Früherkennungssystem basierend auf dem Finanz- und Aufgabenplan). Ein ebenfalls wirkungsvolles Mittel der Prävention ist die Unterstützung, Schulung und Beratung aller Organe der gemeinderechtlichen Körperschaften.

Sind periodische Kontrollbesuche vorgesehen, sollen die Haushaltsführung, die Organisation der Gemeindeverwaltung, Aufbau und Funktion des internen Kontrollsystems, die Inventare und die Aufgabenerfüllung des Rechnungsprüfungsorganes geprüft werden z.B. durch Einsicht in die Kontrollberichte (Voll- und/oder Kurzbericht).

Das Eingreifen der Aufsichtsorgane (Regierungsrat und Kantonsrat) bei Fehlentwicklungen einer Gemeinde ist zu definieren. Es wird zudem empfohlen, zu regeln, unter welchen Umständen der Kanton ersatzweise ein Budget oder die Steueranlage (Steuerfuss) für eine gemeinderechtliche Körperschaft erlässt und wie die aufsichtsrechtliche Genehmigung der Jahresrechnung allenfalls des Budgets sowie des Finanz- und Aufgabenplans abläuft. Ebenfalls zu definieren ist die Möglichkeit von Ersatzvornahmen durch das Aufsichtsorgan (Einsatz einer ausserordentlichen Verwaltung, Prüfungsaufgaben usw.).

Sind Fehler durch Verschulden einer verantwortlichen Person verursacht worden (arglistige Handlungen o.ä.), so ist die disziplinarische, strafrechtliche und finanzielle Verantwortlichkeit unverzüglich zu prüfen.

2. Erlässt Vorschriften über die Haushalts- und Rechnungsführung der gemeinderechtlichen Körperschaften

Die Haushalts-, Rechnungsführungs- und Rechnungslegungsvorschriften sorgen für Transparenz und gewährleisten eine ordnungs- und gesetzmässige Haushalts- und Rechnungsführung. Sie regeln Art und Umfang der Haushaltsführung, Buchführung und Rechnungslegung, sowie den Umfang von Budget, Jahresrechnung inklusive Anhang und der Finanz- und Aufgabenplanung. Sie sorgen für Offenlegung der Verflechtungen der Gemeinde mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Stiftungen oder Gesellschaften des privaten Rechts.

3. Erlässt Vorgaben/Empfehlungen zur Verminderung finanzieller Risiken (Internes Kontrollsystem)

Die finanziellen Risiken sollen möglichst geringgehalten werden. Die gemeinderechtlichen Körperschaften sollen von der kantonalen Aufsicht angehalten werden, ihre Organisation laufend auf finanzielle Risiken hin zu überprüfen und entsprechende Massnahmen zur Verbesserung eigenverantwortlich vorzunehmen.

4. Erlässt Vorschriften über die Rechnungsprüfung und die Revision

Die Vorschriften regeln die Aufgaben und Zuständigkeiten der Rechnungsprüfungskommissionen, eventuell die fachlichen Voraussetzungen für die Einsitznahme in der Rechnungsprüfungskommission und/oder für das Präsidium sowie die Zulassung anderer Kontrollstellen mit ausreichender Fachkompetenz. Die Rechnungsprüfung muss durch eine von der Gemeindebehörde und -verwaltung unabhängige Stelle wahrgenommen werden, welche über ausreichende Kenntnisse des Gemeindefinanzhaushaltes, des Rechnungswesens und der Revision von Gemeindefinanzrechnungen verfügt.

5. Schafft für das Verwaltungspersonal und Behörden Schulungs- und Weiterbildungsangebote;

Die Aus- und Weiterbildung umfasst die Beratung, Schulung, Unterstützung und aktive Information aller involvierten Behörden, Personen, Stellen und Prüfungsorgane. Darüber hinaus soll sich der Kanton aktiv an der Entwicklung des Rechnungswesens der öffentlichen Körperschaften beteiligen.

6. Legt die Arbeit der kantonalen Aufsicht über die Gemeindefinanzen offen

Alle (Fach-)Aufsichtsstellen innerhalb des Kantons orientieren sich gegenseitig über Vorkommnisse, Feststellungen, Prüfungsergebnisse und Anordnungen von getroffenen aufsichtsrechtlichen Massnahmen. Die kantonale Aufsicht erstattet zudem öffentlich Bericht über ihre Tätigkeit.

7. Veröffentlicht eine Statistik über die Gemeindefinanzen

Der Kanton soll ausgewählte Daten der gemeinderechtlichen Finanzhaushalte publizieren und analysieren, mindestens aber die Daten der Politischen Gemeinden und übrigen steuerfinanzierten Körperschaften. Empfohlen wird die Publikation mindestens der harmonisierten Finanzkennzahlen, des Rechnungsergebnisses und des Standes von Eigenkapital und Schulden sowie die Steueranlage, jeweils im Mehrjahresvergleich. Die Daten werden umfassend kommentiert. Die Aussagekraft der Publikationen von Gemeindefinanzstatistiken setzt selbstverständlich voraus, dass alle gemeinderechtlichen Körperschaften das harmonisierte Rechnungsmodell der Finanzdirektorenkonferenz (HRM1 oder HRM2) anwenden.

8. Beurteilt und genehmigt die finanzrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnungen

Ein wichtiges Präventivmittel ist die Beratung und Unterstützung bei der Erarbeitung von Gemeindeordnungen, Zweckverbandsstatuten und Zusammenarbeitsverträgen sowie deren Beurteilung. Dabei ist auch auf eine angemessene finanzielle Kompetenzregelung zu achten.

VI. Fazit

Die Aufsicht über die Gemeindefinanzen wandelt sich von der retrospektiven materiellen Prüfung, hin zu einer Prüfung der Einhaltung der rechtlichen Grundlagen mit einem verstärkt prospektiven Blickwinkel. Die Gemeinden führen ihren Finanzhaushalt eigenverantwortlich, die kantonale Aufsicht beschränkt sich auf die Prüfung von Eckdaten, die Publikation von statistischen Auswertungen und das Einschreiten subsidiär, dort wo die Gemeinde ihre Aufgabe nicht selber erfüllen kann

Kommission der Konferenz der kantonalen
Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen