




Die Budget- und Finanzhaushaltskontrolle der französischen Gebietskörperschaften

Arbeitstagung 2016 in Olten




1. Portrait des Referenten ²

- Régis Ochsenbein
- **Finanzdirektor der Stadt Mülhausen und der Agglomerationsgemeinschaft Elsass Süd (m2A)**
 - Stadt Mülhausen 110 000 Einwohner - Budget 2016: 285 M€
 - m2A - 34 Gemeinden und 270 000 Einwohner - Budget 2016: 272 M€
 - Gemeinsame Administration m2A und Stadt Mülhausen mit 3 100 Angestellten - Budget 2016: 67 M€
- **Generaldirektor des SIVOM der Region Mülhausen**
 - Verband, der 45 Gemeinden repräsentiert (mehr als 300 000 Einwohner), zuständig für die Abwasserreinigung und Kehrrichtentsorgung.




2. Die Budget- und Finanzhaushaltskontrolle der französischen Gebietskörperschaften ³

 **2.1. Die freie Verwaltung der Gebietskörperschaften: Prinzipien und Grenzen**  4

⇒ Ein stark verankertes Prinzip in der Verfassung

Die Verfassungsrevision vom 28. März 2003 hat das Prinzip der unabhängigen Verwaltung der Gebietskörperschaften bestätigt, das bereits vorher in der Verfassung existierte. Der Artikel 72 bestätigt ab nun dieses Prinzip: « Die Gebietskörperschaften der Republik sind die Gemeinden, die Departemente, die Regionen, die Körperschaften mit besonderem Statut und die Überseegebiete [...]. Alle weiteren Gebietskörperschaften werden durch das Gesetz bestimmt [...]. Unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen verwalten sich diese Gebietskörperschaften selbständig durch gewählte Vertreter und verfügen über die Weisungsgewalt für die Ausübung im Rahmen ihrer Befugnisse. »

⇒ Eine rechtlich selbständige Organisation

⇒ Administrative Autonomie

- Wahl eigener Vertreter und Führungskräfte
- Eigene Weisungsgewalt, unabhängig von der zentralen Verwaltung, unter Beachtung der Verfassung, eigene Gesetze und Reglemente, die Entscheidungsfreiheit garantiert die Unabhängigkeit der Gebietskörperschaften untereinander
- Genügend und garantierte Mittel durch die finanzielle Autonomie sowie die Autonomie bei der Rekrutierung und Führung des Personals

 **2.1. Die freie Verwaltung der Gebietskörperschaften: Prinzipien und Grenzen**  5

⇒ Eine in der Verfassung verankerte Finanzautonomie

- Die konstitutionelle Reform vom 28. März 2003 hat in der Verfassung das Prinzip der finanziellen Autonomie der Gebietskörperschaften festgeschrieben
- Sie können insbesondere die Steuerveranlagung und den Steuersatz innerhalb der gesetzlichen Bandbreite festlegen und es können keine weiteren Aufgaben zwischen Staat und Gebietskörperschaft verschoben werden ohne entsprechenden Ressourcentransfer

⇒ durch den Verfassungsrat festgelegte Grenzen

- Durch den Gesetzgeber wurden eine gewisse Anzahl Kontrollmassnahmen vorgesehen, um die Missachtung der rechtlichen Grundlagen zu verhindern oder zu sanktionieren. Die Grundlage der Kontrolle durch den Staat ist in der Verfassung im Art. 72 festgeschrieben

 **2.2. Die Besonderheiten der Verwaltungstätigkeit von lokalen Körperschaften**  6

⇒ Einheiten, Einrichtungen, Strukturen, Verwaltungen unter der Verantwortung von gewählten Personen im Dienste der Leistungsempfänger/Bürger/Wähler

⇒ Strukturen, die verwaltet werden (angestellter Beamter) beauftragt, die Ziele der Wähler zum Nutzen der Leistungsempfänger/Bürger zu verfolgen unter Berücksichtigung der rechtlichen Grundlagen der Gebietskörperschaften

⇒ Verschiedene Einheiten mit verschiedenen Kompetenzen und verschiedener geografischer Ausrichtung:

- Rathaus
- EPCI, Gemeindeverbände, Agglomerationsgemeinden, Urbane Gemeinden
- Verbände (Wasser, Abwasser, Abfall,...)
- Regionen, Departements-Rat, SDIS (Service Départemental d'Intervention et de Secours [Einsatz- und Rettungstruppen])

2.2. Die Besonderheiten der Verwaltungstätigkeit von lokalen Körperschaften

➔ **Eine unterschiedliche Rechnungslegung gegenüber dem Privatsektor**

- eine Planungsrechnung
- spezielle Buchungsvorschriften
- die Trennung zwischen Anweisungsberechtigtem und Buchhalter
- eine spezifische finanzpolitische Steuerung

➔ **Strenge Beschaffungsregeln**

- Code für den öffentlichen Sektor

➔ **spezifische und normierte Auswahlverfahren**

- Rekrutierungen mit Wettbewerb nach Kategorie A, B und C = die Norm
- Rekrutierungen mit Vertrag = die Ausnahme

2.3. Der Budgetprozess einer lokalen Körperschaft

Das Basis-Budget (Budget Primitif BP)

Das BP veranschlagt und bewilligt die jährlichen Einnahmen und die Ausgaben der Laufenden und Investitionrechnung. Das Basis-Budget wird unter Berücksichtigung der elementaren Budgetprinzipien (Einheit, Jährlichkeit, Gleichgewicht, Vollständigkeit, Priorität) erstellt und bewilligt.

Vorgängig, 2 Monate vor dem Budget-Beschluss, wird das Basis-Budget obligatorisch anlässlich einer Orientierung der Beschlusssversammlung (DOB) vorgestellt. Anlässlich der DOB wird die aktuelle Haushaltsituation, die generelle Ausrichtung, die Perspektiven des zu genehmigenden Budgets, und die mehrjährige Planung erläutert.

2.3. Der Budgetprozess einer lokalen Körperschaft

Die Änderungsbeschlüsse (décisions modificatives DM)

Die Änderungsbeschlüsse sind Anpassungen des Budgets, die es erlauben, zusätzliche Kredite zu beantragen, unter der Voraussetzung dass sie finanziert sind durch:

- neue Einnahmen
- zur Verfügung stehende Kredite anderer Konten

In jeder beschlussfassenden Versammlung werden Änderungen präsentiert und dies bis am 21. Januar N+1

 **2.3. Der Budgetprozess einer lokalen Körperschaft**  10

Das Zusatz-Budget (Budget Supplémentaire BS)

Das ist ein spezieller Änderungsbeschluss

Das BS übernimmt die Ergebnisse des vorherigen Budgets, d.h. die ermittelten Ertrags- oder Aufwandüberschüsse.

Wie bei einem Änderungsbeschluss handelt es sich um ein Budget, das Kreditverschiebungen oder zusätzliche Kredite unter der Bedingung, dass sie durch zusätzliche Einnahmen gedeckt sind, erlaubt.

 **2.3. Der Budgetprozess einer lokalen Körperschaft**  11

Die Verwaltungsrechnung (Compte Administratif CA)

Sie zeigt die Haushaltsführung, d.h. alle getätigten Ausgaben und Einnahmen während des Rechnungsjahres.
 Sie wird durch den Anweisungsberechtigten erstellt und durch die beschlussfassende Versammlung genehmigt.
 Die CA des Jahres N muss vor dem 30. Juni des Jahres N+1 genehmigt werden.

Die Finanzrechnung

Sie wird durch den Buchhalter der Körperschaft erstellt: (Schatzmeister der Tresorerie der Gemeinde Mulhouse)
 Sie zeigt ebenfalls alle getätigten Ausgaben und Einnahmen des Rechnungsjahres.

Die Verwaltungsrechnung und die Finanzrechnung müssen absolut gleiche Ergebnisse ausweisen. Sie entsprechen der Erfolgsrechnung und der Bilanz, welche die privatwirtschaftlichen Unternehmen erstellen.

 **2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets**  12

➔ **JÄHRLICHKEIT (art. L. 1612-2 du CGCT)**

➔ **BUDGETIERUNG DER OBLIGATORISCHEN AUSGABEN**

➔ **HAUSHALTSGLEICHGEWICHT**

- Beide Sektionen müssen unabhängig voneinander ausgeglichen sein
- Die Einnahmen und Ausgaben müssen wahrheitsgetreu ausgewiesen werden
- Die Rückzahlung von Schuldkapital muss mit vorhandenen Mitteln erfolgen

➔ **DAS DEFIZIT DER VERWALTUNGSRECHNUNG**

- Das festgestellte Defizit darf nicht mehr als 5 % der Verwaltungseinnahmen betragen

2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets

VERWALTUNGS-RG

Ausgaben	Einn.
<input type="text"/>	<input type="text"/>

INVESTITIONEN

Ausgaben	Einn.
<input type="text"/>	<input type="text"/>

➔ ausgeglichen
➔ wahrheitsgemäss
➔ zwingende Ausgaben erfasst

2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets

VERWALTUNGS-RG

Ausgaben	Einnahmen
<input type="text"/>	<input type="text"/>

INVESTITIONEN

Ausgaben	Einnahmen
<div style="border: 1px dashed red; padding: 2px;"> <p>Rückzahlung Kapitalkosten</p> </div>	<p>Andere Erträge (Subv. pauschal, Amort, Geb.,...)</p>
<input type="text"/>	<input type="text"/>

in Aussicht gest. Subv. Obl.an-leihen

! Eine Gemeinde darf sich nur verschulden für Investitionsausgaben, nicht für den betrieblichen Aufwand

! Die Schuldentrückzahlung darf nur mit effektiv vorhandenen Mitteln erfolgen

2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets

➔ DAS PRINZIP DER TRENNUNG ZWISCHEN ANWEISUNGSBERECHTIGTEM UND BUCHHALTER

- Dies ist ein zentrales Prinzip der Haushaltsführung und garantiert die richtige Verwendung der öffentlichen Gelder
- Dieses Prinzip sieht vor, dass zwei Personen an einem Prozess beteiligt sind. Es handelt sich um eine doppelte Trennung: derjenigen der Organe und derjenigen der Funktionäre, was bewirkt, dass die Haushaltsführung zwei verschiedenen und unabhängigen Akteuren anvertraut ist
 - **Anweisungsberechtigter = Ausführender der Gebietskörperschaft.** Seine Aufgabe ist es, über die Ausgaben und Einnahmen zu entscheiden unter Berücksichtigung der geltenden Vorschriften.
 - **Buchhalter = Angestellter des Finanzministeriums / Staatsresorerie.** Seine Aufgabe ist es, unabhängig für die nötigen Finanzmittel zur Zahlung der Ausgaben sowie für das Inkasso der Einnahmen zu sorgen und die Richtigkeit der Ausgaben und Einnahmen sowie die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen durch den Anweisungsberechtigten zu kontrollieren.

2.4. Die Vorschriften und Prinzipien bei der Erarbeitung und Ausführung des Budgets

Auftraggeber= Anweisungsberechtigter: Der Bürgermeister
Auftragsausführender: Der Staatsbuchhalter

- Der materielle Entscheid über die Ausgaben und Einnahmen obliegt dem Bürgermeister (der nicht über die Staatsgelder verfügt)
- Die Aus- und Einzahlungen sind dem Buchhalter übertragen (der keine Entscheidbefugnis hat)

2.5. Die Akteure der Haushaltsführung und der Budget-Kontrolle

① Der Anweisungsberechtigte = Ausführender bei der Körperschaft, die ihn im Rahmen der geltenden Bestimmungen mit der Aufgabe der Haushaltsführung betraut.

- Mit der Möglichkeit der strafrechtlichen Verfolgung des Anweisungsberechtigten, welche bei verschiedenen Vergehen greift: Veruntreuung, passive Korruption, illegale Annahme von Geschenken
- Verantwortlichkeit gegenüber der Haushalts-Disziplinarbehörde, die im Prinzip nicht die lokalen Exekutiv-Behörden, sondern deren Finanzverantwortliche d.h. deren ausführende Agenten (mit oder ohne Aufgaben-Delegation) betrifft. Trotzdem können die gewählten lokalen Behörden in zwei Fällen angeklagt werden:
 - wenn sie ihr Auftragsrecht für einen ungerechtfertigten Vorteil benutzt haben
 - wenn sie mitverantwortlich für die Zwangsvollstreckung eines Urteils ihrer Körperschaft sind

2.5. Die Akteure der Haushaltsführung und der Budget-Kontrolle

② Der Buchhalter = Angestellter des Staats, der vom Finanzministerium abhängig ist und der die Aufgabe hat, die Zahlungen der Ausgaben sowie das Inkasso der Einnahmen vorzunehmen sowie nicht nur die Richtigkeit der Ausgaben und Einnahmen zu kontrollieren sondern auch, ob die rechtlichen Vorgaben durch den Anweisungsberechtigten für die Zahlungen oder Einnahmen eingehalten worden sind

- Die Verantwortung des Buchhalters ist personell und finanziell. Sie bezieht sich auf die eigenen Mittel, nicht nur für die eigenen Aufgaben, sondern auch für an andere übertragenen Aufgaben (Postangestellte, Verwalter)
- Der Buchhalter ist betroffen, sobald ein Defizit oder fehlende Finanzmittel oder Aktiven festgestellt werden, oder wenn ein Inkasso nicht vorgenommen wurde, wenn eine Ausgabe widerrechtlich bezahlt wurde oder wenn die Gemeinde aufgrund eines Fehlers des Buchhalters Schadenersatz an eine andere Körperschaft oder einen Dritten zahlen muss

2.5. Die Akteure der Haushaltsführung und der Budget-Kontrolle

③ Die regionalen Rechnungshöfe (Finanzkontrolle, CRC)

- Die CRC kontrollieren die Konten der Gebietskörperschaften in ihrem Kreis: Gemeinden, Departemente und Regionen
- Die regionalen Rechnungshöfe kontrollieren auch weitere öffentliche Unternehmen wie Spitäler, Gymnasien oder die Verwaltungen des Sozialen Wohnungsbaus, sowie die bewilligten Syndikate, die Flurgenossenschaften und die lokalen Schulen, deren Umsatz unter 3 Mio Euro liegt
- Die CRC können Unternehmen, Gesellschaften, Gruppierungen und Organisationen prüfen, unabhängig deren rechtlicher Ausgestaltung, solange die Gebietskörperschaften oder deren Unternehmen eine Finanzleistung über 65 000 Euro oder mehr erbringen oder wenn sie über eine wesentliche Entscheidungsgewalt oder Verwaltungsmacht verfügen.

2.6. Die Kontrollen

① Die Finanzaufsicht wird durch die regionalen Rechnungshöfe (CRS) ausgeübt, es bezieht sich auf:

Die Kontrolle des **Jährlichkeitsprinzips**, es basiert auf der Einhaltung der Fristen zur Genehmigung der Budgetvorlagen

- Wer kann die Kontrolle veranlassen? Der Statthalter (Präfekt) kann den Rechnungshof innert 15 Tagen nach dem letztmöglichen Budget-Abstimmungstermins aufrufen. Dieser formuliert innerhalb eines Monats Vorschläge unter Berücksichtigung der geltenden Budget-Vorschriften und der Bürgermeister legt das Budget auf dieser Basis fest und setzt es in Kraft

Die Kontrolle des **Haushaltsgleichgewichts**, wird zum Zeitpunkt der Budgetgenehmigung wahrgenommen sowie auch bei der Genehmigung der Verwaltungsrechnung

- Wer kann die Kontrolle veranlassen? Der Statthalter ruft den CRC innerhalb eines Monats nach Genehmigung des Budgets auf. Dieser überprüft das Budget innerhalb eines Monats und schlägt innerhalb dieser Frist Massnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts vor. Gestützt auf die Antwort der Körperschaft kann der CRC den Statthalter mit dem Budget beauftragen

Das **Defizit der Verwaltungsrechnung**: Bei der Genehmigung kann das Budget ein Defizit ausweisen. Je nach dessen Höhe kann dies einen Kontrollprozess zu Folge haben. Veranlasst durch den Statthalter kann der CRC in den zwei Folgemonaten Massnahmen zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts vorschlagen. Das nächste Basis-Budget geht automatisch zum CRC. Wenn das Defizit nicht behoben ist, schlägt der CRC Massnahmen zuhanden des Statthalters vor, welcher anschliessend das Budget absegnet

2.6. Die Kontrollen

② Die Finanzkontrolle durch den Buchhalter

Die **ordentliche Kontrolle**, ausgeführt durch den Buchhalter anlässlich der Zahlung der Ausgaben, basiert auf fünf Punkten:

- Die Qualität des Anweisungsberechtigten**: Es wird kontrolliert, ob die Person, die die Zahlungsanweisung unterschrieben hat, der Zahlungsbeauftragte oder eine zeichnungsberechtigte Person ist (Prüfung Kompetenzdelegation)
- Die exakte Verrechnung**: Es wird kontrolliert, ob die Zuweisung der Ausgabe auf das korrekte Konto erfolgt, entsprechend der Ausgabe und unabhängig vom Beschluss der Versammlung (Sachgruppe oder Funktion)
- Die Verfügbarkeit der Kredite**: Das Vorhandensein von verfügbaren Mitteln ist unabdingbar, um eine Zahlung auszulösen. So muss ein Aktivsaldo von liquiden Mitteln vorhanden sein, um die Ausgabe zu decken
- Die Rechtskraft der Schulden**: Das beinhaltet die Prüfung des Zahlungsempfängers anhand der mitgelieferten Dokumente, sowie die Prüfung der Berechnungen und des vierjährigen Registerintrags.
- Die Schuldentilgung durch Zahlung**: Es wird geprüft, ob es sich beim Zahlungsempfänger wirklich um den Gläubiger handelt und ob die angegebenen Bankverbindungen mit denjenigen des Gläubigers übereinstimmen

 **2.6. Die Kontrollen**  22

③ Die Finanzkontrolle durch den CRC

↳ **die Kontrolle des Anweisungsberechtigten durch den regionalen Rechnungshof**

- die Kontrolle bezieht sich auf die korrekte Verwendung der öffentlichen Gelder
- Wer entscheidet, was zu kontrollieren ist? Die Kontrolle wird auf Initiative des regionalen Rechnungshofs vorgenommen, welcher frei entscheidet, was wann innerhalb eines dreijährigen und eines jährlichen Prüf-Programms kontrolliert wird
- Wie ist das Vorgehen?
 - Nach einem Gespräch mit dem Anweisungsberechtigten erstellt der Ermittlungsbeamte einen provisorischen Untersuchungsrapport. Dieser wird allen betroffenen Verwaltungsbeamten sowie externen Dritten namentlich eröffnet. Eine schriftliche Stellungnahme ist innerhalb von zwei Monaten möglich.
 - Die Kontrolle mündet in einen Feststellungsrapport, welcher die Exekutive der Gebietskörperschaft oder das öffentliche Unternehmen als Information erhält. Eine schriftliche Stellungnahme ist innerhalb eines Monats möglich. Der Feststellungsrapport wird zusammen mit den eingegangenen Stellungnahmen durch die Exekutive der nächstmöglichen Versammlung unterbreitet

 **2.6. Die Kontrollen**  23

↳ **Die Kontrolle des Buchhalters des regionalen Rechnungshofs**

- Es erfolgt eine Rechnungsprüfung der Konten des Buchhalters
- Jede belastende Anklage wird provisorisch eröffnet. Der Entscheid der Rechnungsprüfung kann eine Schuldzuweisung des Buchhalters nach sich ziehen – das will heissen, dass er dazu verurteilt wird, fehlende Geldbeträge einzuzahlen – oder die Entlastung des Buchhalters, oder auch seine Entlassung

 **2.7. Die Beglaubigung der öffentlichen Konten**  24

↳ **Der Art. 110 des Gesetzes vom 7. August 2015 hat den Rahmen für die Testphase der Beglaubigung der Konten der lokalen Gebietskörperschaften vorgegeben**

↳ **Diese Testphase zielt darauf hin, die nötigen Bedingungen für die Beglaubigung zu schaffen, dies im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen, die anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften, die Entwicklung des internen Kontrollsystems sowie die angewandten Informationssysteme**

↳ **Die Test-Körperschaften hatten bis am 8.8.2016 Zeit, um sich mit dem Prozess vertraut zu machen und diesen zu starten, der sie, unter der Schirmherrschaft des Rechnungshofs und der regionalen Finanzaufsicht, zu einer Beglaubigung der Konten der Rechnungsjahre 2020 bis 2022 führen wird**

↳ **Es handelt sich um eine nationale Testphase. Eine Zwischenbilanz der Testergebnisse wird 2018 erfolgen und ein Schlussbericht 2023. Beide werden zusammengefasst in einem Bericht zuhanden der Regierung für die eventuelle generelle Einführung der Beglaubigung der öffentlichen Konten nach 2023**

⇒ In Frankreich unterziehen sich rund dreissig Städte, Departemente und Regionen einem Rating durch eine oder mehrere Rating-Agenturen (Standard & Poor's, Moody's und Fitch)

⇒ Dies nicht nur, um sich am Kapitalmarkt zu finanzieren und die Investoren von ihrer Vertrauenswürdigkeit zu überzeugen. Oft handelt es sich dabei auch um einen Akt der Kommunikation gegenüber den Banken, dem Staat und der Wählerschaft

- « AAA » : Paris ; die Regionen Ile-de-France und Rhône-Alpes
- « AA+ » oder « Aa1 » : Strasbourg und seine Communauté urbaine, Villeurbanne ; le département de la Manche
- « AA » ou « Aa2 » : Lyon ; die Departemente l'Essonne, l'Eure, de la Meuse und Seine-et-Marne ; die Regionen Limousin, Pays-de-la-Loire und PACA



Anzahl der durch den Rechnungshof ermittelten nicht budgetierten obligatorischen Ausgaben

Anzahl der durch den Rechnungshof ermittelten nicht genehmigten Budgets vor Fristablauf





Anzahl der durch den Rechnungshof ermittelten Budgets ohne reelles Finanzhaushaltsgleichgewicht

Anzahl der durch den Rechnungshof ermittelten Verwaltungsrechnungen mit Defizit





4. Bemerkungen Vergleich zum CH-Modell



28

- ↻ Eine französische Spezialität: die Trennung von Anweisungsberechtigtem und Buchhalter existiert in der Schweiz nicht
- ↻ In Frankreich gibt es nur ein Modell und einheitliche Finanzhaushaltsregeln für alle Körperschaften, während hier die Regeln je nach Kanton verschieden sein können
- ↻ Präzise und gemeinsame Finanzhaushaltsgleichgewichtsregeln für alle Körperschaften in Frankreich, während diese in der Schweiz je nach Kanton differieren können
- ↻ Eine grössere Steuerhoheit in der Schweiz für lokale Körperschaften, diese ist in Frankreich viel eingeschränkter und eingegrenzter
- ↻ Instrument der obligatorischen Rechnungsprüfung (Rechnungsprüfungskommission) in der Schweiz, erst in der Testphase in Frankreich
