

Finanzaufsicht über die Bündner Gemeinden



**Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni**

Dezember 2021

Herausgeber

Amt für Gemeinden Graubünden
Rosenweg 4
7001 Chur

Tel. +41 81 257 23 91
E-Mail: info@afg.gr.ch
www.afg.gr.ch

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Allgemeine Finanzaufsicht	7
2.1	Beratung	9
2.2	Prüfung und Auswertung der Jahresrechnung	10
2.3	Beurteilung der Entwicklung des Finanzhaushalts	12
2.4	Sensibilisierung der Gemeindebehörden	14
2.5	Finanzlageabklärung und Massnahmenplan	17
3.	Besondere Finanzaufsicht	19
3.1	Beratung und Beistand	20
3.2	Beistand mit erweiterten Interventionsbefugnissen	21
3.3	Kuratel	22
4.	Beurteilung und Wirkung der Finanzaufsicht	23

1. Einleitung

Die Bündner Gemeinden sorgen – ganz im Sinne der ihnen zukommenden hohen Autonomie – selber für einen gesunden und geordneten Finanzhaushalt. Dies erreichen sie durch eine sparsame, wirtschaftliche und wirksame Verwendung der Finanzmittel, einem mittelfristigen Ausgleich der Ausgaben und Einnahmen sowie der Vermeidung von strukturellen Defiziten¹ und einer übermässigen Verschuldung.

Dem Kanton kommt eine subsidiäre Finanzaufsicht zu. Das Gemeindegesetz des Kantons Graubünden (GG; BR 175.050) statuiert in Art. 81 ff. die Grundsätze dieser Finanzaufsicht.

Die Verordnung zur Finanzaufsicht über die Gemeinden (FiAV; BR 175.100) konkretisiert diese. Sie findet Anwendung auf die politischen Gemeinden sowie sinngemäss auf die Bürgergemeinden, die Regionen, die Gemeindeverbände und die übrigen Träger von ausgelagerten Gemeindeaufgaben, sofern diese nicht anderweitigen spezifischen Aufsichtsbestimmungen unterliegen.

Mit der umfassenden Reform des Finanzausgleichs wurde das bis dahin geltende Ausgleichssystem per 1. Januar 2016 durch ein grundlegend neues, modernes System abgelöst. Der neue Finanzausgleich kennt, im Gegensatz zum früheren, kein finanzielles Sicherungsnetz mehr, mit dem beispielsweise wegen einer verfehlten Finanzpolitik oder kaum finanzierbaren Investitionen eine übermässige Verschuldung aufgefangen werden könnte. Aus diesem Grund wurde die kantonale Finanzaufsicht über die Gemeinden neu konzipiert und ebenfalls auf den Beginn des Jahres 2016 in Kraft gesetzt.

Die neue Finanzaufsicht hat zum Ziel, mögliche Fehlentwicklungen im Finanzhaushalt der Gemeinden frühzeitig zu erkennen und diese in den Bestrebungen zu unterstützen, finanzielle Herausforderungen mit geeigneten Massnahmen zu meistern und allfällige Stolpersteine zu umgehen.

¹ Unter einem strukturellen Defizit versteht man denjenigen Teil des Defizits, der nicht auf konjunkturelle Schwankungen zurückzuführen ist. Es entsteht beispielsweise, wenn neue Aufgaben zu einer dauerhaften Überlastung des Finanzhaushalts führen.

Das Amt für Gemeinden (AFG) übt im Auftrag der Regierung die kantonale Finanzaufsicht aus. Finanzaufsicht kann jedoch nicht wirklich gelingen, wenn sie einseitig, d. h. alleine vom Kanton aus diktiert wird. Ein gegenseitiger und wertschätzender Dialog zwischen den Gemeindebehörden und dem AFG ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Ziele der Finanzaufsicht erreicht werden können.

In Ergänzung zum aktiven Dialog, wirken die Gemeindebehörden bei der Finanzaufsicht mit (vgl. Art. 2 FiAV). Sie beurteilen die finanzielle Situation ihrer Gemeinde, schätzen die Zukunft ein, argumentieren aus ihrer Sicht. Sie sind aber auch gehalten, dem AFG Unterlagen auszuhändigen.

Beispiele von erforderlichen Unterlagen

- Interner Revisionsbericht der Geschäftsprüfungskommission bzw. der externen Revisionsstelle zur Jahresrechnung
- Budget und Finanzplanung
- Projektbeschriebe und Kostenberechnungen
- Statuten von ausgelagerten Betrieben

Geplante einmalige oder wiederkehrende Ausgaben oder Einnahmenverzichte, die zu einem Anstieg der Verschuldung auf einen kritischen Wert führen könnten, melden sie dem AFG zudem unaufgefordert (vgl. Art. 82 Abs. 2 GG).

Die finanzaufsichtsrechtlichen Tätigkeiten sind in eine **allgemeine** und eine **besondere** Finanzaufsicht unterteilt (vgl. nachfolgendes Schema). Die allgemeine Finanzaufsicht beinhaltet regel- oder auch routinemässige Tätigkeiten des AFG. Hingegen braucht es für die besondere Finanzaufsicht stets Entscheidungen der Regierung. Innerhalb der drei so genannten Interventionsstufen erfolgt die Aufsichtstätigkeit zwar formalisierter, jedoch immer mit dem Ziel, die Gemeinde wieder in die allgemeine Finanzaufsicht zu entlassen. In der Praxis sind die Grenzen der verschiedenen Tätigkeiten fliessend.

Allgemeine Finanzaufsicht



Besondere Finanzaufsicht (Entscheid der Regierung)



Diese Informationsschrift klärt über die Tätigkeiten und Massnahmen der Finanzaufsicht auf. Meist wird diese aus der Sicht des AFG beschrieben, was der Logik und dem Auftrag "Finanzaufsicht" geschuldet ist. Trotzdem ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass dieser Auftrag – auch wenn er interventionistisch oder hoheitlich scheint – stets zu Gunsten eines gesunden kommunalen Finanzhaushalt zu erfolgen hat. Föderalistische Grundsätze sowie Verhältnismässigkeit sind auch, oder vor allem, im Bereich der kantonalen Finanzaufsicht zu beherzigen. So sind denn auch einschränkende Massnahmen, vom Kanton verfügt, äusserst zurückhaltend und immer als ultima ratio anzuwenden.

Diese Haltung sichert den Gemeinden den Respekt vor ihrer Institution und vertraut auf die hohe Verantwortung der Stimmberechtigten und der Behörden vor Ort.

2. Allgemeine Finanzaufsicht

Eine wesentliche Tätigkeit der allgemeinen Finanzaufsicht beinhaltet die Beratung einer Gemeinde – meist auf Wunsch der Gemeinde selber. Die Gemeinden erhalten Wissen und Antworten in verschiedenen Belangen der Verwaltungs- und Haushaltsführung sowie der Rechnungslegung.

Die Beratung erfolgt zurückhaltend, jedoch unentgeltlich und sie beschränkt sich in aller Regel auf allgemeine Fragestellungen, um dadurch nicht in Konkurrenz zu privaten Unternehmen zu geraten.

Der gegenseitige Austausch führt dazu, dass das AFG Kenntnisse kommunaler Projekte und/oder von Entscheiden erhält, die möglicherweise wesentliche finanzielle Auswirkungen auf den Finanzhaushalt einer Gemeinde haben. Dadurch reichert sich Wissen über eine Gemeinde an, das für die Beurteilung des Finanzhaushalts grundlegend sein kann.

Umfangreiche und vertiefte Kenntnisse der gemeindespezifischen Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung sind somit für eine präventive kantonale Finanzaufsicht zentral.

Das AFG wertet flächendeckend die kommunalen Jahresrechnungen statistisch aus und eruiert Auffälligkeiten oder wesentliche Veränderungen gegenüber den Vorjahresergebnissen. Die Prüfung der genehmigten Jahresrechnung erfolgt in der Regel summarisch (vgl. Art. 6 Abs. 2 FiAV). Sie ist somit nicht zu verwechseln mit der Rechnungsprüfung der gemeindeeigenen Geschäftsprüfungskommission, bzw. der externen Revisionsstelle gemäss Art. 42 GG. Das AFG beurteilt auch die Finanzplanung der Gemeinde in der Regel summarisch. Basierend auf die Informationen beurteilt das AFG den kommunalen Finanzhaushalt bzw. schätzt dessen Entwicklung ab.

Eine formale Voraussetzung für eine aussagekräftige Beurteilung des Finanzhaushalts ist die Rechnungslegung nach den Grundsätzen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (FHG; BR 710.100) sowie der Finanzhaushaltsverordnung für die Gemeinden (FHVG; BR 710.200). Diese Grundsätze² sorgen für verlässliche und aussagekräftige Informationen und machen Entwicklungen auf nachvollziehbare Weise sichtbar.

² vgl. HRM2-Praxisempfehlung Nr. 4 Grundsätze der Haushaltsführung, Budgetierung, Rechnungslegung und Buchführung

Das Ergebnis der summarischen Prüfung der Jahresrechnung sowie die Erkenntnisse aus der Beurteilung der Finanzplanung und aus allfälligen Kontakten mit den Gemeindebehörden hält das AFG jährlich in einem Finanzaufsichtsbericht fest (vgl. Art. 8 Abs. 1 FiAV). Vervollständigt wird der Finanzaufsichtsbericht mit Angaben zur Zusammensetzung des Gemeindevorstands, der Geschäftsprüfungskommission sowie eines allfälligen Gemeindepalments.

Der Finanzaufsichtsbericht ist nicht öffentlich, weil die darin enthaltenen Informationen einem schutzwürdigen Interesse der einzelnen Gemeinde unterliegen können. Auch soll vermieden werden, dass der Gemeinde finanzielle Vor- oder Nachteile erwachsen, weil der Bericht Finanzdienstleistern eine kantonale Beurteilung des Finanzhaushalts bzw. der Bonität einer Gemeinde liefert. Um die Gemeinde nicht unnötig mit Informationen einzudecken, erhält sie den Finanzaufsichtsbericht lediglich bei besonderen Sachverhalten. Auf Wunsch wird der Finanzaufsichtsbericht dem Gemeindevorstand und/oder der Geschäftsprüfungskommission zugestellt und besprochen. Von Amtes wegen wird er zugestellt und erläutert, wenn Sachverhalte festgestellt werden, die einen gesunden Finanzhaushalt möglicherweise gefährden könnten. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn geplante Investitionsausgaben zu einer erheblichen Zunahme der Verschuldung führen. Die Gemeindebehörden sollen mit diesem persönlichen Austausch im Sinne eines Frühwarnsystems sensibilisiert werden, damit bei Bedarf rechtzeitig Massnahmen zur Sicherstellung eines gesunden Finanzhaushalts eingeleitet werden können.

2.1 Beratung

Die Beratung erfolgt in unterschiedlicher Intensität, sind doch die Bedürfnisse der Gemeinden sehr unterschiedlich. Die verschiedenen Tätigkeiten des AFG laufen nicht nach einem einheitlichen Schema ab. Eine differenzierte Sicht auf jede einzelne Gemeinde ist zentral. Ohne Kontaktaufnahme der Gemeinde bzw. besondere Sachverhalte erfolgt von Seiten des AFG lediglich sporadisch ein persönlicher Austausch mit einer Gemeinde.

Beispiele von Beratungen

- Telefonische Auskunftserteilung an das Gemeindepräsidium, ein Behördenmitglied oder die Gemeindekanzlei bezüglich einer rechtskonformen Ausgabenbewilligung.
- Dialog mit dem Gemeindevorstand vor Ort bezüglich finanziellen Entscheiden von grosser Tragweite.
- Unterstützung der für die Finanzen verantwortlichen Person bei der Erstellung von aussagekräftigen Auswertungen der Finanzplanung.
- Information des Gemeindevorstands bezüglich den Elementen und dem Nutzen eines internen Kontrollsystems (IKS).

Das AFG publiziert auch regelmässig verschiedene Informationsschriften und Praxisempfehlungen, die ebenfalls dem Wissenstransfer dienen.

Beispiele von Publikationen

- Leitfaden Finanzplanung für die Bündner Gemeinden
- Leitfaden Ausgabenbewilligungsverfahren der Bündner Gemeinden
- Leitfaden Geschäfts- und Rechnungsprüfung in der Gemeinde
- Praxis- und Verbuchungsempfehlungen zur Rechnungslegung

Das AFG wirkt regelmässig bei der Aus- und Weiterbildung von Gemeindebehörden und Gemeindepersonal mit und beteiligt sich aktiv an der Weiterentwicklung einer praxisorientierten Haushaltsführung und Rechnungslegung für die Gemeinden. Auch dadurch soll den Gemeinden der Zugang zu Informationen und zum Wissen der Aufsichtsstelle gewährt werden.

2.2 Prüfung und Auswertung der Jahresrechnung

Bis spätestens Ende September des Folgejahres sind dem AFG die von der Gemeindeversammlung oder dem Parlament genehmigte Jahresrechnung und der Bericht der Geschäftsprüfungskommission einzureichen.

Die Prüfung und Auswertung der Jahresrechnung sind eine wesentliche Grundlage für eine präventive Finanzaufsicht. Im Zentrum der summarischen Prüfung steht insbesondere die Klärung, ob die Haushaltungsführung und Rechnungslegung im Einklang mit den entsprechenden Grundsätzen³ erfolgt. Demnach ist unter anderem eine zu hohe Verschuldung zu vermeiden und das Kostendeckungs- und Verursacherprinzip anzuwenden.

Wesentliche Missachtungen und/oder Abweichungen von den Grundsätzen zeigt das AFG der Gemeinde in der Regel an. Wesentlich – im Sinne der präventiven Finanzaufsicht – sind sie, wenn die Haushaltungsführung und Rechnungslegung nicht dem Grundsatz von "true and fair view" entspricht. So würde das AFG die Gemeindebehörden beispielsweise dann kontaktieren, wenn die gesetzlich vorgeschriebenen Abschreibungen systematisch nicht vorgenommen würden.

Das AFG nimmt in der Regel keine Detailprüfung der Jahresrechnung – namentlich vom Bestand und der Bewertung des Vermögens und der Schulden – im Sinne einer Revision oder dergleichen vor. Ebenso prüft das AFG beispielsweise nicht, ob für die getätigten Ausgaben und die generierten Einnahmen die dafür notwendigen Beschlüsse vom jeweils zuständigen Gemeindeorgan eingeholt wurden. Solche formellen und materiellen Prüfungshandlungen liegen in der Verantwortung der Geschäftsprüfungskommission bzw. der externen Revisionsstelle der Gemeinde.

Vielmehr liefert die Jahresrechnung dem AFG über mehrere Jahre betrachtet, verlässliche und aussagekräftige Informationen, um den kommunalen Finanzhaushalt beurteilen zu können. Dafür wird die Jahresrechnung finanzstatistisch ausgewertet und verschiedene schweizweit harmonisierte Finanzkennzahlen berechnet.

³ vgl. HRM2-Praxisempfehlung Nr. 4 Grundsätze der Haushaltungsführung, Budgetierung, Rechnungslegung und Buchführung

Die wesentlichen Informationen aus der Jahresrechnung werden in der sogenannten Gemeindefinanzstatistik für alle Gemeinden offen gelegt und auf der Webseite www.afg.gr.ch publiziert. Die standardisierten Informationen ermöglichen systematische Langzeitvergleiche über mehrere Jahre und somit Trendaussagen. Diese Veröffentlichung dient den Gemeindebehörden und weiteren Interessierten, interkommunale (Benchmark-)Vergleiche anstellen zu können. Die Führung und Steuerung des Finanzaushalts der Gemeinde kann somit anhand von Vergleichswerten erfolgen.

2.3 Beurteilung der Entwicklung des Finanzaushalts

Die Finanzplanung der Gemeinde zeigt die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenerfüllung. Dieses Planungs- und Steuerungsinstrument unterliegt weder einem gemeindeeigenen legislativen noch einem kantonalen Genehmigungsverfahren. Die Finanzplanung ist jedoch, wird sie fundiert und möglichst realitätsnah erstellt, ein wesentliches Instrument, um die finanzielle Zukunft erkennen zu können. Das AFG setzt sich aus einer finanzaufsichtsrechtlichen Optik ebenfalls mit den Finanzplanungen auseinander.

Dabei werden die wesentlichen geplanten Ausgaben und Einnahmen plausibilisiert. Unter anderem werden die Planzahlen mit den effektiven Zahlen der Jahresrechnungen und mit Durchschnittswerten der Gemeinde verglichen. Vorteilhaft ist dafür wiederum die vertiefte Kenntnis der gemeindespezifischen Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung.

Die finanzpolitischen und strategischen Ausgaben- und Einnahmenentscheide der Gemeinde werden nicht beurteilt. Hingegen werden die finanziellen Auswirkungen der geplanten Ausgaben und Einnahmen auf die Verschuldung sowie auf das Eigenkapital der Gemeinde analysiert und beurteilt. Die Analysen bei einer (möglichen) hohen Verschuldung sind umfangreicher, als bei einer positiven Entwicklung des Finanzaushalts.

Diese Beurteilung ist anspruchsvoll. Einerseits hat sich das AFG auf die Unterlagen und Planzahlen der Gemeinde abzustützen. Andererseits hängt die effektive Entwicklung des Finanzaushalts von verschiedenen, auch von nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen ab, die bei der Planung unter Umständen (noch) nicht absehbar waren. Dazu gehören beispielsweise politische Entscheide der Gemeindebehörden oder Ausgaben für die Behebung von Unwetterschäden oder wesentliche Mindereinnahmen bei den Fiskalerträgen aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass die Planzahlen von unterschiedlicher Qualität und Realisierungschancen sind. Es wird nicht vertieft geprüft, ob die notwendigen Ausgabenbewilligungen vom jeweils zuständigen Gemeindeorgan vorliegen sowie die (Investitions-)Ausgaben realistisch und vollständig geplant sind.

Damit das AFG die Gemeinden unterstützen kann, ihre finanziellen Herausforderungen mit geeigneten Massnahmen zu meistern, ist die Beurteilung der mutmasslichen Entwicklung des Finanzaushalts sämtlicher Gemeinden eine wesentliche Tätigkeit der präventiven Finanzaufsicht. Dabei geht es nicht um eine wissenschaftliche Genauigkeit, sondern um die stetige Beobachtung der kommunalen finanziellen Trends.

Einige Gemeinden haben ihre kommunalen Aufgaben, wie beispielsweise die Ver- und Entsorgung, teilweise in gemeindeeigene Trägerschaften ausgelagert. Die Haushaltsführung und Rechnungslegung von diesen Organisationen erfolgt losgelöst von der Gemeinde. Es besteht keine Pflicht, eine konsolidierte Jahresrechnung abzulegen bzw. eine konsolidierte Finanzplanung zu erstellen. Dennoch können solche Betriebe einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung des Finanzhaushalts der Gemeinde haben. Das AFG nimmt daher bei den ausgelagerten Trägerschaften im Sinne einer "konsolidierten" Betrachtungsweise in der Regel eine Beurteilung in finanzieller, politischer und organisatorischer Hinsicht vor, sofern diese nicht anderweitigen spezifischen Aufsichtsbestimmungen unterliegen.

2.4 Sensibilisierung der Gemeindebehörden

Entwickelt sich der Finanzhaushalt einer Gemeinde negativ, tritt das AFG in Kontakt mit den Gemeindebehörden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein gemäss Art. 82 GG definierter Tatbestand vorliegt oder ein solcher potenziell eintritt:



In Art. 10 ff. FiAV hat die Regierung diese Tatbestände konkretisiert:

Verschuldung

Ist das Fremdkapital der Gemeinde höher als das Finanzvermögen, weist sie eine sogenannte Nettoverschuldung aus. Über eine gewisse Zeitperiode betrachtet, ist eine hohe Nettoverschuldung ein wesentliches Indiz dafür, dass die Gemeinde den Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts nicht einhält. Die Nettoverschuldung in Franken pro Person ist ein anerkannter Gradmesser dafür. In Anlehnung an diese schweizweit harmonisierte Finanzkennzahl wird eine relative Nettoverschuldung von 5'000 Franken pro Person als kritischer Wert definiert (vgl. Art. 10 Abs. 1 FiAV). Für eine ressourcenstarke Gemeinde mit einem Ressourcenpotenzial¹⁴ (RP) von über 100 Prozent ist grundsätzlich eine höhere Verschuldung finanziell tragbar als für eine ressourcenschwache Gemeinde (RP unter 100 %).

Die Nettoverschuldung der Gemeinde wird daher ins Verhältnis zum Ressourcenpotenzial gemäss der letztverfügbaren Finanzausgleichsberechnung gesetzt und entsprechend dem

¹⁴ Das Ressourcenpotenzial der Gemeinde wird im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs anhand der massgeblichen Einnahmen berechnet.

Ressourcenpotenzial gesenkt oder erhöht. Daraus resultiert die sogenannte relative Nettoverschuldung in Franken pro Person.

Berechnungsbeispiel	
Nettoverschuldung in Franken pro Person	7'560
Ressourcenpotenzial (RP) in %	110
Relative Nettoverschuldung in Franken pro Person *	6'873
* 7'560 Franken geteilt durch RP (110) x 100	

Im vorliegenden Berechnungsbeispiel wird das AFG aktiv. Dabei ist es unerheblich, ob die relative Nettoverschuldung aufgrund einer geplanten (Investitions-)Ausgabe, die noch nicht beschlossen wurde, allenfalls erreicht wird.

Immer wieder führt die definierte Verschuldungsgrenze von 5'000 Franken pro Person zu Diskussionen mit den Gemeindebehörden. Das historisch tiefe Zinsniveau kann aber nicht massgebend sein, dass sich eine Gemeinde hoch verschuldet. Die (Investitions-)Ausgaben einer Gemeinde haben sich nach wie vor nach ihren Bedürfnissen und der längerfristigen Finanzierbarkeit zu richten. Die Betriebs- und Unterhaltskosten von Investitionen sind ebenso in die finanzielle Betrachtung einzubeziehen, wie die möglichen Auswirkungen steigender Zinsen oder die Wiederbeschaffung. Eine kurz- bzw. mittelfristig höhere Verschuldung ist daher in der Regel verkraftbar. Hält die Phase der sehr hohen (Investitions-)Ausgaben jedoch über Jahre hinweg bei gleichzeitig steigender Verschuldung an, besteht die Gefahr eines nachhaltig gestörten Finanzhaushalts.

Wo genau die Grenze einer noch tragbaren Verschuldung liegt, ist im Einzelfall und unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren zu eruieren (vgl. Ziffer 2.5 Finanzlageabklärung und Massnahmenplan). Eine messerscharfe Grenze gibt es dazu nicht.

Bilanzfehlbetrag

Ein Bilanzfehlbetrag ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Gemeinde ihre Ausgaben nicht mit den Einnahmen decken kann und deshalb möglicherweise eine hohe Verschuldung droht, welche einen gesunden Finanzhaushalt gefährdet. Überdies schränkt ein Bilanzfehlbetrag den finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinde wesentlich ein, da er innerhalb maximal fünf Jahren abzutragen ist (vgl. Art. 7 FHG).

Grundsätze der Haushaltsführung und Rechnungslegung

Die Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsführung und Rechnungslegung ist eine formale Voraussetzung für eine aussagekräftige Beurteilung des Finanzhaushalts. Der Finanzhaushalt kann unter Umständen in Schieflage geraten, ohne dass es offensichtlich wäre. Dies ist dann der Fall, wenn beispielsweise systematisch zu wenig Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen verbucht werden. Ein kantonales Einschreiten ist nicht bei jeder noch so kleinen Missachtung/Abweichung von den Grundsätzen nötig bzw. angezeigt. Die finanziellen Auswirkungen müssten für den Finanzhaushalt wesentlich sein. Dies ist jedoch allenfalls erst dann beurteilbar, wenn im Rahmen einer Finanzlageabklärung vertiefte Abklärungen vorgenommen worden sind.

Die Kontaktaufnahme mit den Gemeindebehörden dient dazu, den potenziell vorhandenen bzw. absehbaren Tatbestand mit den kommunalen Behörden (Gemeindevorstand und Geschäftsprüfungskommission) zu besprechen.

Die Gemeindebehörden sollen in erster Linie sensibilisiert werden und selber geeignete Massnahmen einleiten, um einen gesunden Finanzhaushalt sicherzustellen bzw. die Grundsätze der Haushaltsführung und Rechnungslegung einzuhalten.

Mögliche Massnahmen zur Sicherstellung eines gesunden Finanzhaushalts

- Spar- und Optimierungspotenzial bei den selber beeinflussbaren Aufgaben umsetzen
- Spielraum für Anpassungen der Steuern und Gebühren ausnützen
- Investitionen priorisieren

Das AFG begleitet und unterstützt die Gemeindebehörden in diesem meist längeren Prozess.

Die Erfahrungen zeigen, dass die Gemeinden ihre finanzielle Verantwortung weitgehend wahrnehmen.

2.5 Finanzlageabklärung und Massnahmenplan

Bevor die Regierung eine Gemeinde formell einer besonderen Finanzaufsicht unterstellen kann, sind Entscheidungsgrundlagen für ein sinnvolles, zielführendes und verhältnismässiges Vorgehen zu erarbeiten. Diese werden vom AFG im Rahmen einer sogenannten Finanzlageabklärung – einer vertieften Auseinandersetzung mit dem aktuellen Finanzhaushalt und vor allem dessen künftigen Entwicklung – erarbeitet. Dazu ist ein intensiver Dialog mit den Gemeindebehörden notwendig.

Im Sinne der zurückhaltenden kantonalen Finanzaufsicht, nimmt das AFG solche umfassenden Abklärungen dann vor, wenn mutmasslich eine nachhaltige Störung des Finanzhaushalts zu befürchten ist. Dabei geht es insbesondere um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- Was sind die Ursachen, dass ein Tatbestand (vgl. Ziffer 2.4) erfüllt bzw. absehbar ist?
- Hat die Gemeinde ein strukturelles Problem?
- Welche Verschuldung ist für die Gemeinde finanziell tragbar?
- Mit welchen konkreten Massnahmen beabsichtigt die Gemeinde, eine mögliche nachhaltige Störung des Finanzhaushalts zu beheben bzw. eine solche zu verhindern?

Die Gemeinde hat in diesem Prozess aktiv mitzuwirken: Sie hat aufzuzeigen, mit welchen konkreten Massnahmen sie beabsichtigt, eine nachhaltige Störung des Finanzhaushalts zu beheben bzw. eine solche zu verhindern. Die Ausgestaltung eines solchen Massnahmenplans ist unterschiedlich. Eine Gemeinde hat beispielsweise darzulegen, wie sie ihre Investitionsausgaben ohne eine weitere Zunahme der Verschuldung finanziert. Eine andere Gemeinde hat aufzuzeigen, wie sie ein strukturelles Defizit verhindern will.

Beispiele von möglichen Massnahmen

- Aufgabenerfüllung überprüfen bzw. anpassen
- Aufgaben effizienter erfüllen (beispielsweise mit anderen Gemeinden)
- Mehreinnahmen generieren
- Strukturelle Veränderung (beispielsweise Zusammenschluss mit anderen Gemeinden) prüfen

Die Massnahmen können zu einem Leistungsabbau bei der kommunalen Aufgabenerfüllung und/oder einer finanziellen Mehrbelastung der Bevölkerung führen. Damit angedachte Massnahmen umsetzbar bzw. mehrheitsfähig sind, kann es zielführend sein, wenn sich die Gemeinde in einer ersten Phase darauf fokussiert, dass sich der Finanzhaushalt nicht weiter verschlechtert. In einem nächsten Schritt können dann Massnahmen umgesetzt werden, welche den Finanzhaushalt nachhaltig verbessern. Dafür ist in der Regel ein Schuldenabbau notwendig.

Als Ergebnis der vertieften Auseinandersetzung mit dem Finanzhaushalt der Gemeinde zeigt der Bericht über die Finanzlageabklärung insbesondere auf, ob und welche aufsichtsrechtlichen Massnahmen allfällig notwendig werden. Er zeigt zudem auf, welche vertieften Abklärungen getroffen, welche Ziele gesetzt und welche Absprachen getätigt worden sind.

Basierend darauf kann das Departement für Finanzen und Gemeinden (DFG) der Regierung beantragen, eine Gemeinde der besonderen Finanzaufsicht zu unterstellen.

3. Besondere Finanzaufsicht

Die Grenzen zwischen der allgemeinen und der besonderen Finanzaufsicht sind in Bezug auf die Tätigkeiten des AFG fliessend. Diejenigen Gemeinden, die finanziell angespannte Verhältnisse haben, werden in aller Regel umfangreicher von der Aufsichtsstelle betreut, häufiger beraten und Entscheidungen mit einer gewissen finanziellen Tragweite finden stärkere Beachtung.

Rechtlich ist die Abgrenzung jedoch strikt: In Art. 83 GG wird die besondere Finanzaufsicht wie folgt definiert:

Gestützt auf das Ergebnis einer Finanzlageabklärung kann die Regierung eine Gemeinde, eine Bürgergemeinde, eine Region oder einen Gemeindeverband einer besonderen Finanzaufsicht unterstellen. Die Unterstellung erfolgt in drei unterschiedlichen Interventionsstufen:



Das kantonale Recht geht somit von einer hoheitlichen Tätigkeit der Aufsichtsstelle aus, sofern die Regierung eine Gemeinde dieser besonderen Aufsicht unterstellt.

Was an dieser Stelle zu erwähnen ist:

Die kantonale Intervention ist stufenmässig aufgebaut und verfolgt vorab in seiner ersten Stufe kein repressives Handeln durch den Kanton, das die Handlungsfähigkeit der Gemeinde unnötig einschränken soll. So besteht beispielsweise in der ersten Interventionsstufe (Beratung und Beistand) kein Weisungs- oder Entscheidungsrecht der Aufsichtsstelle.

Die folgenden Ausführungen zeigen, welchen Zweck die einzelnen Interventionsstufen verfolgen und wie das Zusammenspiel zwischen der Gemeinde und dem AFG funktionieren kann.

3.1 Beratung und Beistand

Die erste Stufe der finanzaufsichtsrechtlichen Interventionsmöglichkeiten "Beratung und Beistand" bedeutet für die Gemeinde einzig, dass sie die unterstützenden (und mahnenden) Tätigkeiten des AFG zulassen muss. Ob die Gemeinde sie auch annimmt, liegt an ihr selber. Es ist somit eine angeordnete Hilfeleistung der Aufsichtsstelle ohne wesentliche materiellen Unterschiede zur allgemeinen Finanzaufsicht. Nach den bisherigen Erfahrungen kann die regierungsrätliche Anordnung per se schon einen markanten Einfluss auf das kommunale Handeln oder Denken bewirken, indem beispielsweise der Gemeindevorstand die finanzielle Entwicklung des Finanzhaushalts vorausschauender plant und steuert.

Das AFG berät die Gemeinde in dieser Interventionsstufe bei den wesentlichen finanzrelevanten Entscheiden und unterstützt sie, vorhandenes Ausgaben- und Einnahmenpotenzial zu optimieren. Dafür tauscht sich das AFG beispielsweise mit den Gemeindebehörden und allenfalls mit Fachpersonen, welche die gemeindespezifische Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung kennen, regelmässig und aktiv aus.

Überdies unterstützt das AFG auch das Gemeindepersonal bei ihren operativen Tätigkeiten, damit die Gemeinde insbesondere fristgerecht über rechtskonform erstellte und aussagekräftige Entscheidungsgrundlagen verfügt. Dazu gehört beispielsweise die Jahresrechnung, das Budget sowie die Finanzplanung.

Ihre finanzrelevanten Entscheide hat die Gemeinde dem AFG nicht zur Genehmigung vorzulegen. Die strategischen und politischen Einflussmöglichkeiten der Aufsichtsstelle sind somit bewusst beschränkt. Vielmehr kann, neben der fachunterstützenden Funktion, die Einteilung in diese Interventionsstufe zu einem Wachrütteln oder Umdenken der Gemeindebehörden oder auch der Stimmbevölkerung führen.

Der psychologische Effekt dieser Interventionsstufe ist nicht zu unterschätzen. Die angeordnete Beratung und der Beistand können, dies zeigen die Erfahrungen, zu einem Vertrauensverlust zwischen dem AFG und der Gemeinde führen. Die Gemeinde fühlt sich "bevormundet" und die bis dahin unbelastete, positive Zusammenarbeit kann beeinträchtigt und belastet werden.

Damit diese für die gemeinsame Zielsetzung negative Entwicklung nicht eintritt, ist das Verständnis für die Massnahme mittels frühzeitiger, aktiver und offener Kommunikation gegenüber der Gemeinde von Seiten der Aufsichtsstelle nötig. Andererseits braucht es Verständnis für das kantonale Handeln von Seiten der Gemeinde.

3.2 Beistand mit erweiterten Interventionsbefugnissen

In der zweiten Stufe der finanzaufsichtsrechtlichen Interventionsmöglichkeiten "Beistand mit erweiterten Interventionsbefugnissen der Aufsichtsstelle, einschliesslich der Genehmigung von Beschlüssen mit grösserer finanzieller Tragweite" kann die Regierung den Handlungsspielraum der Gemeinde beschränken.

Bei einer Gemeinde in dieser Interventionsstufe intensiviert das AFG seine Tätigkeiten und berät und unterstützt die Gemeindebehörden beispielsweise bei strategischen und finanzpolitischen Entscheiden. Die Tätigkeiten des AFG sollen dazu beitragen, dass die Gemeinde ihre Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung vorausschauend und fundiert plant und steuert sowie rechtmässig handelt.

Damit diese Ziele erreicht werden können, beinhaltet diese Interventionsstufe zu den präventiven Massnahmen auch Handlungspflichten der Gemeinde von interventionistischer Natur.

Beispiele von üblichen Handlungspflichten der Gemeinde gegenüber dem AFG

- Ein Budget mit einer ausgeglichenen Erfolgsrechnung zur Genehmigung unterbreiten.
- Eine auf die unerlässlichen (Investitions-)Ausgaben beschränkte Finanzplanung zur Genehmigung unterbreiten.
- Nicht budgetierte frei bestimmbare Ausgaben von über 10'000 Franken zur Genehmigung unterbreiten.
- Sämtliche Massnahmen und Rechtsakte, wie beispielsweise Erlass und Änderung von kommunalen Gesetzen und Verordnungen, Vertragsabschlüsse, den Beitritt zu Verbänden und Organisationen mit dauernder Kostenbeteiligung oder die Auslagerung von Gemeindeaufgaben, welche mit entsprechenden Ausgaben oder Einnahmenverzichten verbunden sind, zur Genehmigung unterbreiten.

Das Genehmigungsverfahren ist für die Aufsichtsstelle und die Gemeinde sehr anspruchsvoll und zeitintensiv. Der Fokus liegt dabei primär auf den wesentlichen, finanzrelevanten Geschäften. Es erfordert denn auch vom AFG detaillierte Kenntnisse der spezifischen kommunalen Verhältnisse, möchte man nicht einfach hoheitlich und undifferenziert beurteilen und entscheiden.

Geschäfte mit wesentlichen, finanziellen Auswirkungen benötigen in der Regel umfangreiche und zeitintensive Abklärungen und Informationen. Diese beschafft sich das AFG beispielsweise mit einem regelmässigen Informationsaustausch mit den Gemeindebehörden vor Ort, einer Einsatznahme an Gemeindevorstandssitzungen sowie der Durchsicht der zugestellten Traktandenlisten und Protokolle. Eine weitere Informationsquelle sind Rücksprachen beim zuständigen (externen) Projektleiter oder kantonsintern bei verschiedenen Amtsstellen.

Diese Interventionsstufe kann als eine "Teilkuratel" betrachtet werden. Die von der Regierung individuell angeordneten Massnahmen bzw. Kompetenzen der Aufsichtsstelle können dazu führen, dass Entscheidungen der politischen Behörden oder gar des Souveräns aufgehoben oder abgeändert werden. Darunter sind auch Ersatzmassnahmen wie die Festsetzung des Steuerfusses oder der Gebühren zu verstehen. Unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips wird die Interventionsstufe zwei in aller Regel jedoch nicht so weit gehen, sofern eine Trendumkehr der negativen finanziellen Entwicklung erkennbar ist.

3.3 Kuratel

Führen die Weisungen, Massnahmen sowie allfällige Ersatzvornahmen im Rahmen der zweiten Interventionsstufe nicht zum Erfolg, werden die Anordnungen der Regierung nicht oder nicht genügend befolgt oder kann die ordnungsgemässe Verwaltung einer Gemeinde nicht gewährleistet werden, kann die betroffene Gemeinde vorübergehend unter Kuratel (Interventionsstufe drei) gestellt werden.

Mit der Verhängung der Kuratel (vgl. Art. 85 GG) steht der Regierung das eingriffsstärkste Mittel im aufsichtsrechtlichen Bereich überhaupt, und somit auch im Bereich der kantonalen Finanzaufsicht, zur Verfügung.

Die Unterstellung einer Gemeinde unter die Kuratel kann nur dann im Sinne einer ultima ratio verhängt werden, wenn alle milderer Massnahmen sich als nutzlos erwiesen haben und/oder eine weitergehende Aufsicht sich als zwingend notwendig für die nachhaltige Sicherstellung eines gesunden Finanzhaushalts bzw. einer ordnungsgemässen Verwaltung aufdrängt.

Mit der Kuratel wird die Handlungsfähigkeit und Selbständigkeit der Gemeinde (vollständig) aufgehoben, indem im Extremfall sämtliche Gemeindekompetenzen auf die von der Regierung eingesetzte Person bzw. auf eine Kuratelkommission übergehen. Die Kuratel kann sich auch lediglich auf bestimmte kommunale Aufgaben oder Befugnisse von einzelnen Gemeindeorganen bzw. Gemeindebehörden beschränken.

4. Beurteilung und Wirkung der Finanzaufsicht

Die Finanzhoheit der Gemeinde ist ein wesentlicher Bestandteil der Gemeindeautonomie. Die Gemeinde regelt ihre Finanzen grundsätzlich selbst. Autonomie bedeutet auch Verantwortung.

Das Gegenstück der Gemeindeautonomie bildet die subsidiäre Aufsicht des Kantons, welcher die Gemeinden als Institutionen des kantonalen Rechts und der kantonalen Organisation unterstehen. Gemeindeautonomie und Gemeindeaufsicht stehen deshalb in einem gewissen Spannungsfeld. Der mit der Gemeindeautonomie verbundene Grundsatz, dass den Gemeinden bei ihrer Aufgabenerfüllung ein möglichst weiter Handlungsspielraum gewährt werden soll, ist auch bei der Aufsicht durch den Kanton zu beachten.

Das Finanzaufsichtsinstrumentarium des Kantons berücksichtigt dieses Spannungsfeld in zweckmässiger Weise. Mit einem vertrauensvollen Miteinander zwischen den Gemeinden und dem AFG als kantonale Finanzaufsichtsstelle über die Gemeindefinanzen sowie der persönlichen Beratung wirkt die Finanzaufsicht präventiv. Mögliche finanzielle Herausforderungen können so in der Regel frühzeitig erkannt und gemeistert werden.

Die besondere Finanzaufsicht mit den Interventionsstufen kommt erst nach intensivem Dialog mit den Gemeindebehörden zum Einsatz. Die vertiefte Finanzlageabklärung hat dabei aufzuzeigen, dass eine nachhaltige Störung des Finanzhaushalts eingetreten ist bzw. droht.

Mit der Interventionsstufe eins steht der Aufsichtsstelle zudem eine der allgemeinen Finanzaufsicht äusserst nahe Tätigkeit zur Verfügung.

Es ist erkennbar, dass sich die notwendige Sensibilität bei den Gemeinden bezüglich Vermeidung einer negativen Entwicklung des Finanzhaushalts mit der neuen Finanzaufsichtskonzeption erhöht hat. Es darf an dieser Stelle auch erwähnt sein, dass eine mögliche Einteilung in eine Interventionsstufe auch einen psychologischen Effekt bewirkt: Gemeinden, welche Gefahr laufen, in eine der Interventionsstufen zu geraten, ändern ihr finanzpolitisches Handeln. Die Gemeinden nehmen ihre Verantwortung spätestens dann wahr. Letztlich erfüllt dann die Finanzaufsicht ebenfalls ihre Aufgabe.

