

Auswertung

der Umfrage bei den KFK der Fachvereinigung der Finanzkontrollen
zum Thema:

**Durchführung der Finanzkontrolle durch
die verschiedenen Rechnungskontroll-
organe der Kantone und der Gemeinden**

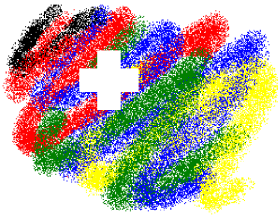
im Rahmen des Konferenz-Themas

"Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Finanzkontrolle"

Zürich, 6. März 2001

Finanzkontrolle des Kantons Zürich

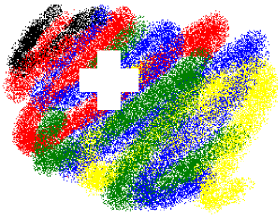
NB: Die Regelungen von ZH, GR und UR sind im Bericht der KFK ZH enthalten und deshalb in dieser Auswertung nicht nochmals berücksichtigt.



1. Bestehen kantonale Vorschriften über Prüfungsaufgaben der FK bei Gemeinden und deren Zweckverbänden usw.?

- AG Gemäss Finanzhaushaltsgesetz kann die FK den Nachweis für die zweckkonforme Verwendung finanzieller Mittel verlangen, der der Kanton zur Erfüllung öffentlicher oder gemeinnütziger Aufgaben durch Dritte gewährt hat, und diesbezüglich notwendige Prüfungen durchführen. Gestützt auf diese Bestimmung könnten auch bei den Gemeinden usw. Prüfungen durch die FK durchgeführt werden. Darauf wurde bisher bewusst verzichtet, besteht doch im AG mit dem Gemeindeinspektorat ein diesbezügliches Prüfungsorgan.
- AR Es bestehen keine solchen Vorschriften.
- BL Die Gemeinden sind der Finanzaufsicht der FK nicht unterstellt. Einzige Ausnahme: Gemeinden, welche für den Kanton Steuerveranlagungen durchführen, sind für diese Tätigkeit der Finanzaufsicht unterstellt. Diese Aufsicht wird durch die FK wahrgenommen. Weitere Prüfungsaufgaben wären möglich im Auftrag des RR aufgrund der Gemeindeaufsicht des Kantons. In den letzten Jahren hat der RR der FK keine solchen Aufträge erteilt.
- BS BS ist ein Sonderfall, weil neben dem Kanton nur noch zwei Landgemeinden bestehen. Für die FK bestehen aber keine solchen Vorschriften.
- GL Die FK prüft die Rechnungen der Schul- und Fürsorgegemeinden, welche Defizit- ausgleichsbeiträge erhalten.
- LU Es bestehen keine Vorschriften über Prüfungsaufgaben der FK bei Gemeinden.
- OW In Respektierung der Gemeindeautonomie ist der Kanton zurückhaltend mit Eingriffen bei Fehlentwicklungen der Rechnungsführung und des Haushaltsgleichgewichtes von Gemeinden. In OW verfügen die Gemeinden über eine hohe Gemeindeautonomie, welche sich auf die KV abstützt: "Die Gemeinden sind selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Bestand und Selbständigkeit der Gemeinden werden durch den Kanton gewährleistet." "Die Gemeinden regeln alle in ihren Bereich fallenden Aufgaben im Rahmen der Gesetzgebung selbständig. Das Vermögen der Gemeinden ist zweckentsprechend zu verwenden und sorgfältig zu verwalten. Die Gemeindeautonomie ist also nicht absolut. Sie kann und wird durch die Gesetzgebung eingeschränkt. In OW stützt sich die Finanzaufsicht über die Gemeinden insbesondere auf die KV "Die Gemeinde unterstehen der Aufsicht des RR". Soweit durch die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt ist, erstreckt sich die Prüfungsbefugnis des RR nur auf die Rechtmässigkeit von Beschlüssen. Bei schwerer Pflichtverletzung kann der RR geeignete Massnahmen verfügen und nötigenfalls das Recht der Selbstverwaltung einschränken. Gegen diese Massnahme kann die Gemeinde Beschwerde einreichen. Gemeindeordnungen bedürfen der formellen Genehmigung des RR. Die Aufsicht gemäss Verfassung beschränkt sich also auf die Rechtmässigkeitsprüfung von Beschlüssen und die formelle Genehmigung von Gemeindeverordnungen. Der RR kann bei schwerer Pflichtverletzung Massnahmen verfügen und sogar die Selbstverwaltung einschränken. Bisher war dies allerdings noch nie der Fall. Gesetze können weitergehende Bestimmungen bezüglich der Aufsicht enthalten. Der KR regelt die Finanzaufsicht über die Einwohner- und Bezirksgemeinden bezüglich die einheitliche Rechnungsführung und die Ausschöpfung der Einnahmen durch Verordnung.

Nach KV und Gemeindeorganisationsgesetz hat das beauftragte Justizdepartement in den Gemeinden und Bezirken in jeder 4-jährigen Legislaturperiode Kommunaluntersuche durchzuführen. Zu diesem Zweck wurde jeweils auch die FK mit der Prüfung von Teilbereichen im Rahmen des Kommunaluntersuchs beauftragt (Steuerbezug, Einwohnerkontrolle, Kurtaxen).



Die kantonale Steuerverwaltung und die FK überwachen die vollständige und rechtzeitige Ablieferung der Steueranteile an den Kanton. Die FK überwacht die einheitliche Rechnungsführung von Einwohner- und Bezirksgemeinden.

SZ Es bestehen nur indirekte Vorschriften, da die FK von sich aus nicht selbständig Prüfungsaufgaben bei den Gemeinden wahrnehmen kann.

Nach der Verordnung über den Finanzhaushalt kann die FK zur Prüfung von Einrichtungen und Unternehmungen eingesetzt werden, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen oder Finanzhilfen gewährt hat. Aufgrund dieser Gesetzesbestimmung hat die Regierung der FK folgende Aufgaben übertragen:

- div. Dauer-Revisionsmandate, die jedoch nur in einem Fall direkt (Gewässerschutzverband Zuger-, Küssnacher- und Ägerisee), und in den zwei anderen Fällen (Kfm. Berufsschulen) nur indirekt mit den Gemeinden zu tun haben [Gemeinden zahlen Lehrortbeiträge].
- div. Sonder-Revisionsmandate, von denen in letzter Zeit zwei direkt mit den Gemeinden zu tun haben [Verletzung Submissions-Verordnung bei Bau eines Werkhofs; Kostenüberschreitungen bei einem Schulhausbau].

SO Es bestehen keine solchen Vorschriften. Für die Gemeindeaufsicht ist das kantonale Amt für Gemeinden zuständig.

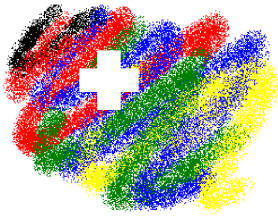
SG In SG existiert ein Gemeindegesetz. Darin sind auch die Grundsätze über die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden geregelt. Unter anderem heisst es dann, dass das zuständige Departement über Kontrollbefugnisse verfügt und dass diesem Beschlüsse über VA, Jahresrechnung und Steuerfuss einzureichen sind. Zuständiges Departement für die politischen Gemeinden ist das Departement für Inneres und für die Schulgemeinden ist dies das Erziehungsdepartement. Beide Departemente verfügen über Revisorate. Zusätzliche Bestimmungen über Aufsichtsrechte finden sich im Finanzausgleichsgesetz. Die politischen Gemeinden werden im Fünfjahresturnus, Finanzausgleichsgemeinden intensiver und im Zweijahresturnus geprüft.

SH Es bestehen keine solchen Vorschriften für die FK

TG Im TG bestehen keine kantonalen Bestimmungen über Prüfungsaufgaben der FK bei Gemeinden. Im Rahmen der laufenden Revision des Gesetzes über den Finanzhaushalt wird in Betracht gezogen, dass Gemeinden ihren Finanzhaushalt freiwillig und gegen Entschädigung durch die FK überprüfen lassen können, um so in den Genuss einer Staatsgarantie zu kommen. Ob diese Bestimmung tatsächlich aufgenommen wird, steht noch nicht fest. Die relativ offenen Bestimmungen im Finanzausgleichsgesetz lassen hingegen spezielle Einsätze der FK auch auf Gemeindeebene zu, wenn sich eine Leistungserbringung auf verschiedene Ebenen bezieht (z.B. Krankenkassenprämienverbilligungen).

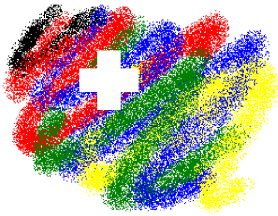
VS Es bestehen keine solchen Vorschriften

ZG Die FK kann für die kalkulatorische Berechnung des Finanzausgleichs Einsicht in das Rechnungswesen der Gemeinden nehmen, sofern Unklarheiten über die Rechnungsablage bestehen. Die FK hat zudem das Recht für die Abrechnung der Grundstückgewinnsteuer Einblick in das Rechnungswesen der Gemeinden nehmen. Der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern ist einer kantonalen Dienststelle übertragen. Die FK prüft diese Dienststelle, dabei werden auch Prüfungen für die Gemeinden durchgeführt. Die FK erstellt einen ausführlichen Revisionsbericht und stellt diesen auf Wunsch auszugsweise den Gemeinden zu. Die FK gibt Auskünfte und nimmt Sonderabklärungen für diesen Bereich vor.

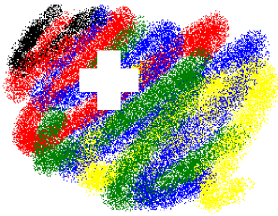


2. Hat die FK in den letzten Jahren solche Prüfungen vorgenommen?

- AG Entfällt, es wurden keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durch die FK vorgenommen.
- AR Die FK hat keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vorgenommen.
- BL Entfällt, da keine solchen Prüfungen durch die FK bei Gemeinden durchgeführt werden.
- BS Die FK hat bei den beiden Gemeinden keine solchen Prüfungen vorgenommen.
- GL Die FK prüft die Rechnungen der Schul- und Fürsorgegemeinden, welche Defizitgleichs-beiträge erhalten.
- LU Es wurden von der FK deshalb auch keine solchen Prüfungen vorgenommen.
- OW In OW stellen die Einwohner- und Bezirksgemeinden der FK jährlich die Jahresrechnung, den VA und den Finanzplan FK zu. Die FK prüft jährlich die einheitliche Rechnungsführung der Einwohner- und Bezirksgemeinden. Bei dieser Überprüfung beschränkt sie sich auf die Einhaltung der mit RRB verbindlich erklärten Artikel der Finanzhaushaltsreglement der Gemeinden. Die FK macht nur eine formelle Prüfung aufgrund der eingereichten Unterlagen.
- Die FK erstellt jährlich die Gemeindefinanzstatistik "Vergleiche und Kennzahlen zur Beurteilung der Finanzhaushaltsentwicklung der Einwohnergemeinden von OW und stellt diese den Gemeinden und interessierten Kreisen zu.
- Die FK nimmt somit keine umfassende Prüfung der Gemeindefinanzrechnungen vor. Die FK beurteilt auch nicht die zukünftige Entwicklung der Gemeindefinanz. Die FK kontrolliert nur, ob ein VA und ein Finanzplan vorliegen.
- Eine weitere Prüfung erfolgt über die Steuerabrechnung der Gemeinden an den Kanton. Diese Prüfung erfolgt im Drei-Jahres-Turnus direkt bei den Gemeinden. In den Zwischenjahren wurden die Gemeinde-RPK angewiesen, diese Steuerprüfungen mittels einheitlichen Arbeitspapieren (Checklisten) vorzunehmen. Mit der Zentralisierung der Steuerverwaltungen entfällt ab 2001 diese Prüfung in den Gemeinden.
- SZ siehe Antwort unter Frage 1
- SO Die FK hat keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden vorgenommen.
- SG Die FK ist in die Prüfung der Gemeinden nicht involviert. Dafür bestehen eigene Revisorate. – In einem einzigen Fall hat die FK zusammen mit der Abteilung Kontrolle der Steuerverwaltung sowie der Aufsicht über die Grundbuchämter eine Schwerpunktprüfung organisiert und die gleichen Prüfungen bei Gemeinden und bei Dienststellen im Kanton durchgeführt. Es ging dabei um das Vergaberecht. Im Prüfbericht konnten Aussagen gemacht werden, wie das Vergaberecht in SG umgesetzt wird, unter Einschluss von Kanton, Gemeinden und selbständig öffentlich-rechtlichen Körperschaften.
- SH Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durchgeführt hat.
- TG Solche Prüfungen haben im Bereich der Krankenkassenprämienverbilligungen sowie in beschränktem Ausmass im Bereich von Zweckverbänden (z.B. Kehrichtverbrennungsanlage) stattgefunden.

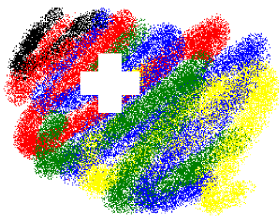


- VS Grundsätzlich nicht. Der RR hat die FK schon (Sonderauftrag) mit einer solchen Prüfung beauftragt, nachdem die Rechnung einer Gemeinde vom RR zweimal abgelehnt worden ist.
- ZG Für den Finanzausgleich wurden vereinzelt Sonderprüfungen vorgenommen. Die Grundstückgewinnsteuern wurden periodisch überprüft. Dabei erstreckt sich die Prüfung nur auf den Bereich Bezug. Die Prüfung der Veranlagung fällt in die Kompetenz der Gemeinden. Der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern wird jährlich mit veränderten Prüffeldern nach Massgabe der bestehenden Risiken geprüft.



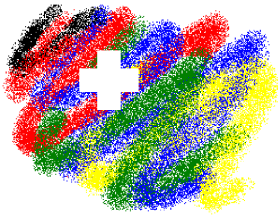
3. Hat die FK diese im Alleingang oder mit Prüfungsorganen der Gemeinden durchgeführt?

- AG Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durchgeführt hat.
- AR Entfällt, die FK hat keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vorgenommen.
- BL Entfällt, da keine solchen Prüfungen durch die FK bei Gemeinden durchgeführt werden.
- BS Entfällt, da die FK bei den beiden Landgemeinden keine solchen Prüfungen vornimmt.
- GL Die FK prüft Rechnungen der Schul- und Fürsorgegemeinden im Alleingang; Rechnungen von Ortsgemeinden mit den Prüfungsorganen der Gemeinden.
- LU Entfällt, weil keine Prüfungen durch die FK bei Gemeinden vorgenommen werden.
- OW Die Prüfung der Steuerabrechnungen wurde wenn möglich immer in Absprache und Zusammenarbeit mit den Prüfungsorganen der Gemeinden vorgenommen.
- SZ Sämtliche Prüfungen sind im Alleingang vorgenommen worden.
- SO Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vornimmt.
- SG Die Revisorate der zuständigen Departemente führen die Prüfungen bei den Gemeinden im Alleingang durch.
- SH Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durchgeführt hat.
- TG Prüfungen erfolgten bisher im Alleingang, wobei grundsätzlich die Prüfberichte der Prüfungsorgane der Gemeinde zur Einsicht verlangt werden können.
- VS Im konkreten Fall hat die FK die Prüfung im Alleingang durchgeführt.
- ZG Prüfungen erfolgten im Alleingang. Auf Wunsch gibt die FK den Gemeinden detaillierte Auskünfte oder stellt den Revisionsbericht zu.



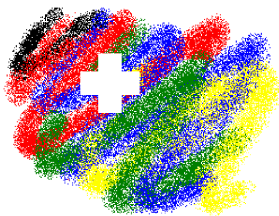
4. Wie ist die Koordination, Zusammenarbeit und Abgrenzung in diesen Fällen geregelt und wie hat sie in der Praxis funktioniert?

- AG Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durchgeführt hat.
- AR Entfällt, die FK hat keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vorgenommen.
- BL Entfällt, da keine solchen Prüfungen durch die FK bei Gemeinden durchgeführt werden.
- BS Entfällt, da die FK bei den beiden Landgemeinden keine solchen Prüfungen vornimmt.
- GL Dies ist im Gemeinde- und Finanzhaushaltgesetz geregelt.
- LU Entfällt, da keine Prüfungen von der FK bei den Gemeinden vorgenommen werden.
- OW Die Koordination, Zusammenarbeit und Abgrenzung in diesen Fällen ist nicht geregelt. In der Praxis wurden die Präsidenten der Gemeinde-RPK und die Mandatsleiter zugezogener Revisionsgesellschaften jährlich einmal zu einer Informationsveranstaltung eingeladen. Es wurden Schwerpunkte der Prüfungsarbeiten abgesprochen. Die FK hat auch Arbeitspapiere (Checklisten) zur Prüfung des Steuerbereichs ausgearbeitet, diese jeweils besprochen und überarbeitet. Weiter wurde Gelegenheit geboten, einen Erfahrungsaustausch unter den RPK-Präsidenten durchzuführen.
- SZ Wegen Prüfungen im Alleingang erfolgte auch keine Koordination usw.
- SO Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vornimmt.
- SG Teilweise finden zwischen den Revisoraten der Departemente und den Gemeinde-RPK Absprachen über Prüfgebiete statt. Oft findet während der Prüfung eine Besprechung mit Vertretern der RPK statt.
- SH Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durchgeführt hat.
- TG Es sind kaum Erfahrungen vorhanden.
- VS Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen vornimmt.
- ZG Die Gemeinden bzw. die RPK wissen, welche Bereiche die FK prüft. Durch die ständigen Mutationen bei den RPK besteht jedoch Erklärungsbedarf. Besondere Feststellungen der gemeindlichen Organe in diesen Bereichen nimmt die FK in ihr Revisionsprogramm auf. Die Autonomie der gemeindlichen und kantonalen Revisionsorgane wird aber in jedem Falle gewahrt.



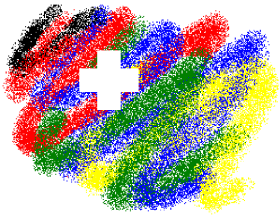
5. Was für Erfahrungen bestehen bezüglich der Beziehungen zwischen den FK und den Prüfungsorganen der Gemeinden?

- AG Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durchgeführt hat.
- AR Entfällt, die FK hat keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vorgenommen.
- BL Die FK erhält immer wieder Anfragen von Exekutivmitgliedern von Gemeinden, aber auch von Mitgliedern von RPK im Zusammenhang mit den Rechten und Pflichten dieser Organe.
- BS Entfällt, da die FK bei den beiden Landgemeinden keine solchen Prüfungen vornimmt.
- GL Es besteht eine starke Gemeindeautonomie. Die Beziehungen sind aus Sicht der FK nur befriedigend.
- LU Entfällt, da keine solche Prüfungen durch die FK vorgenommen werden.
- OW Mit den Gemeinde-RPK und den (teilweise) beigezogenen Revisionsgesellschaften konnten gute Beziehungen aufgebaut werden. Bei Fragen oder Problemen wird vielfach der Kontakt mit der FK gesucht.
- SZ Wegen der gesetzlichen Positionierung der FK als internes Revisionsorgan des Kantons und wegen der starken Gemeindeautonomie bestehen keine direkten Beziehungen zu den Prüfungsorganen der Gemeinden.
- Ein etwas diskreten Kontakt hat die Dienststelle Finanzausgleich der Finanzverwaltung zu den Prüfungsorganen jener Gemeinden, die im direkten oder verstärkt indirekten Finanzausgleich sind (Prüfung der VA und Rechnungen unter dem Gesichtspunkt des Finanzausgleichs). Doch mit dem per 2002 geplanten neuen Finanzausgleichsgesetz sollen auch diese Prüfungen wegfallen (weitere Stärkung der Gemeindeautonomie mittels horizontalem Steuerkraftausgleich und Normaufwandsausgleich mit Strukturzuschlägen und Beitragsentflechtungen).
- SO Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vornimmt.
- SG Entfällt, weil die FK keine Prüfungen bei den Gemeinden durchführt.
- SH entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durchgeführt hat.
- TG Da der Bereich "Finanzausgleich und Gemeinderechnungswesen" im TG der FK angeschlossen ist, besteht eine Zusammenarbeit im Bereich der Information und Beratung gegenüber Prüfungsorganen der Gemeinden. Eine AGr aus Vertretern von kantonalen Amtsstellen und von Gemeinden hat eine Wegleitung zum Rechnungswesen der Gemeinden erarbeitet. Diese Wegleitung enthält auch umfassende Empfehlungen zur Rechnungsprüfung sowie Prüflisten.
- VS Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vornimmt.
- ZG Unterschiedlich – es gibt Gemeinden, mit denen die FK regelmässig Kontakt hat und die Feststellungen austauscht. Daneben gibt es Gemeinden, mit denen kein Kontakt besteht. Es sind offensichtlich ganz unterschiedliche Auffassungen über die Gemeindeautonomie vorhanden.



6. Was müsste anders geregelt oder ausgeführt werden?

- AG Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durchgeführt hat.
- AR Entfällt. Die FK hat keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vorgenommen.
- BL BL besteht grösstenteils aus kleinen und mittleren Gemeinden. Hier ist es schwierig, Fachleute in die RPK zu gewinnen. Es sollte deshalb vorgeschrieben werden, den RPK eine Revisionsgesellschaft - ev. auch die FK, sofern das politisch seitens der Gemeinden und des Kantons gewünscht wird und die Kapazität bei der FK vorhanden sind - zur Seite stellen oder die Prüfungstätigkeit sogar an diese Stellen weitgehend zu delegieren.
- BS Entfällt, da die FK bei den beiden Landgemeinden keine solchen Prüfungen vornimmt.
- GL Die Prüfer in den einzelnen Gemeinden müssten besser ausgebildet werden.
- LU Es besteht kein Handlungsbedarf, da keine solche Prüfungen durch die FK vorgesehen sind und auch nicht. vorgenommen werden.
- OW Die Koordination, Zusammenarbeit und Abgrenzung müsste geregelt werden. Der gute IST-Zustand konnte nur über mehrere Jahre dank der Übersichtlichkeit der Strukturen in OW (7 Gemeinden) erreicht werden.
- SZ Wegen den oft mehr nach "politischen" denn fachlichen Kriterien zusammengesetzten Prüforganen dürfte v.a. in kleineren Gemeinwesen die Qualität der Prüfungen und die Durchsetzungskraft gegenüber der Gemeindeverwaltung eher bescheiden sein. Einzelne Prüforgane der Gemeinden haben denn auch schon Revisionsgesellschaften beauftragt. Im Zuge der beabsichtigten, weiteren Stärkung der Gemeindeautonomie (neues Finanzausgleichsgesetz) dürfte die Einflussnahme des Kantons bei den Prüfungsorganen der Gemeinden noch geringer werden.
- SO Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vornimmt.
- SG Entfällt, weil die FK keine Prüfungen bei den Gemeinden durchführt.
- SH Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen bei den Gemeinden durchgeführt hat.
- TG Mangels konkreter Erfahrungen kann die FK dazu nur allgemein Stellung nehmen. Als wesentlich erachtet die FK die gegenseitige Information über beabsichtigte und realisierte Prüfungen, damit vom vorhandenen Wissen optimal profitiert und Doppelspurigkeiten vermieden werden können. Um die Kompetenzen der Prüforgane der Gemeinden zu erhöhen, wäre es zu begrüssen, wenn die Prüforgane der Gemeinden nicht auf eine Rekrutierung in der Gemeinde selbst beschränkt wären (Beispiel BE).
- VS Entfällt, da die FK keine solchen Prüfungen in den Gemeinden vornimmt.
- ZG Prüfungsaufträge für andere Gemeinwesen sollten klar geordnet sein. Die FK muss einen eindeutigen Prüfungsauftrag haben. Die FK stellt immer wieder fest, dass für solche Aufgaben Erklärungsbedarf besteht. Mit der Abgabe von Revisionsberichten bzw. entsprechenden Abschnitten daraus kommt oft ein Gespräch mit den zuständigen Gemeindeorganen in Gang. In den meisten Fällen handelt es sich jedoch um besondere Geschäftsvorfälle, welche kaum übergeordnet geregelt werden können.



NB:

BS übermittelt die Auswertung einer Umfrage der STG aus dem Jahre 1991, welche im Treuhänder publiziert worden ist. Die Auswertung zeigt die Prüfung der Gemeinderechnung im interkantonalen Vergleich, Stand 1991, auf. Die Auswertung bedarf einer neuerlichen Erhebung.

Die Auswertung ist sicher im Besitze aller FK.