



Fachvereinigung der Finanzkontrollen

Geschäftsstelle: Finanzkontrolle Kanton Zürich
Stampfenbachplatz 4, CH-8090 Zürich
☎ +41 (01) 259 33 67 📠 +41 (01) 259 33 57
www.finanzkontrolle.ch

E.Kleiner
☎ +41 (01) 259 33 76
ernst.kleiner@fk.zh.ch

MADEIRA-EUROSAI-KONFERENZ

31.05. / 01.06.2001

zum Thema:

"Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Finanzkontrolle"

Bericht

zur Arbeitssitzung 4

**R e g i o n a l e u n d k o m m u n a l e
F i n a n z k o n t r o l l e
d u r c h d i e v e r s c h i e d e n e n
R e c h n u n g s k o n t r o l l o r g a n e**

**von Ernst Kleiner, Chef der Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Schweiz
Mitglied des Präsidiums von EURORAI**

Inhaltsverzeichnis

1. Verwaltungsebenen in der Schweiz
2. Finanzaufsicht in der Schweiz
 - 2.1 Allgemeines
 - 2.2 Politische Finanzaufsicht
 - 2.3 Administrative Finanzaufsicht
 - 2.4 Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle
3. Aufgaben und Zuständigkeiten der Finanzaufsichtsorgane
 - 3.1 auf Bundesebene
 - 3.2 auf kantonaler Ebene
 - 3.3 auf kommunaler Ebene
4. Zusammenspiel von kantonalen und kommunalen Finanzkontrollen
 - 4.1 Koordination
 - 4.2 Zusammenarbeit
 - 4.3 Abgrenzung
5. Beispiel Kanton Zürich
 - 5.1 Kantonale Finanzaufsicht
 - 5.2 Kommunale Finanzaufsicht
6. Beispiel Kanton Graubünden
 - 6.1 Die Bündner Gemeinden
 - 6.2 Aufsicht durch die Gemeinde
 - 6.3 Aufsicht durch den Kanton
 - 6.4 Kantonale und kommunale Finanzkontrolle
7. Beispiel Kanton Uri
8. Schlussbemerkungen

1. Verwaltungsebenen in der Schweiz

Die Staatsform der Schweiz als Bundesstaat ist eine parlamentarische Demokratie mit einem Zweikammernsystem. Der staatliche Aufbau ist föderalistisch und gliedert sich in die drei Ebenen: der Bund, die Kantone, die Gemeinden. Die Schweiz besteht aus 20 Kantonen und 6 Halbkantonen. Die Kantone haben dem Bund einen Teil ihrer Souveränität abgetreten. Jeder Kanton und jeder Halbkanton hat eine eigene Verfassung, ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung und eigene Gerichte. Die Kantone sind in politische Gemeinden gegliedert, zurzeit sind es 2903. Rund ein Fünftel der Gemeinden haben ein eigenes Parlament, vier Fünftel kennen die direkte demokratische Entscheidung in der Gemeindeversammlung.

2. Finanzaufsicht in der Schweiz

2.1 Allgemeines

Die Finanzaufsicht wird bei Bund, Kantonen und Gemeinden sowohl auf der politischen als auch auf der administrativen Seite wahrgenommen; auf der politischen durch Volk, Parlament und Regierung und auf der administrativen durch Verwaltung, Finanzdepartement und Finanzkontrolle. Stellung, Aufgaben und Zuständigkeiten der Finanzkontrolle sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt.

2.1 Politische Finanzaufsicht

Oberster Träger der Staatsgewalt ist das Volk. Seine direkten Mitbestimmungs- und Kontrollrechte sind: Wahl-, Stimm-, Initiativ-, Referendums- und Petitionsrecht. Das Parlament übt die Oberaufsicht über die Verwaltung aus. Dazu setzt es Kommissionen ein. Die Regierung hat dafür zu sorgen, dass die Verwaltung richtig funktioniert (Dienstaufsicht).

2.2 Administrative Finanzaufsicht

Die administrative Finanzaufsicht wird durch die Verwaltung, das Finanzdepartement und die Finanzkontrolle ausgeübt. Die unmittelbare Verantwortung für das Verwaltungshandeln trägt jede Organisationseinheit selbst. - Neben der Aufsicht im eigenen Bereich übt das Finanzdepartement die finanzielle Kontrolle gegenüber den anderen Departementen aus. - Die Finanzkontrolle unterstützt die Legislative bei der Durchführung der Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung und die Exekutive bei der Ausübung der Dienstaufsicht. Sie ist fachlich selbstständig und unabhängig. In ihrer Prüfungstätigkeit ist sie Verfassung, Gesetz und den Grundsätzen des schweizerischen Berufsstandes verpflichtet. Administrativ ist sie entweder dem Parlament, der Regierung oder dem Finanzdepartement zugeordnet. Im Kanton Bern bildet sie ein selbstständiges Amt innerhalb der kantonalen Verwaltung, d.h. administrative gehört sie zur Verwaltung.

2.3 Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle

Sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen wurde die Stellung der Finanzkontrolle im Rahmen der Parlaments- und Verwaltungsreformen (NPM) gestärkt, gleichzeitig wurden die Aufgaben und Zuständigkeiten erweitert. Die Tendenz bei der rechtlichen Verankerung geht in Richtung eigener Finanzkontrollgesetze, wie dies beim Bund und in den Kantonen Bern und Zürich bereits der Fall gewesen ist. Bei anderen Kantonen sind eigene Finanzkontrollgesetze in Diskussion oder Vorbereitung, teils sogar schon in parlamentarischer Beratung.

3. Aufgaben und Zuständigkeiten der Finanzaufsichtsorgane

3.1 auf Bundesebene

Als oberstes Finanzaufsichtsorgan prüft die Eidgenössische Finanzkontrolle den gesamten Finanzhaushalt des Bundes. Bezüglich der Bundesbeiträge besteht die Regelung, dass in Berücksichtigung der föderalistischen Struktur der Schweiz eine angemessene Prüfungsmöglichkeit des Bundes über die Verwendung dieser Mittel möglich ist. Die Prüfungsbefugnis bei den Kantonen ist dann gegeben, wenn auf Gesetzesstufe die Kontrolle des Bundes für bestimmte Leistungsbereiche verankert ist. Fehlt eine solche Festlegung, sind Prüfungen möglich, wenn der Kanton sein Einverständnis dafür gibt. Fachtagungen der Finanzkontrollen des Bundes und der Kantone dienen sowohl der Optimierung der Zusammenarbeit als auch dem Informations- und Erfahrungsaustausch.

3.2 auf kantonaler Ebene

Die Finanzkontrollen der Kantone prüfen den Finanzhaushalt eines Kantons nach den Methoden der externen und der internen Revision. Sie üben ihre Finanzaufsicht auch bei Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung aus, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt oder die gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz kantonale Leistungen empfangen. Zur Vermeidung prüfungsfreier Räume müssen Ausnahmen der Zuständigkeit in Spezialgesetzen festgelegt sein. Als Ausfluss des föderalistischen Systems ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt, ob und welche Prüfungen die Kantonale Finanzkontrolle bei den Gemeinden vorzunehmen hat. In den meisten Kantonen ist eine Stelle (Gemeindeinspektorat) bestimmt, welche die Überwachungsfunktion bei den Gemeinden ausübt.

3.3 auf kommunaler Ebene

In den Kantonen bestehen gesetzliche Vorschriften über die Finanzaufsicht der Gemeinden. Die Regelung ist unterschiedlich. In den Städten finden sich Finanzkontrollen, die ähnlich der

kantonalen Finanzkontrollen organisiert sind. Viele Gemeinden haben externe Fachleute mit der Rechnungsprüfung beauftragt. In Gemeinden mit Gemeindeversammlung übt eine vom Volk gewählte unabhängige Rechnungsprüfungskommission die Finanzaufsicht aus. In Gemeinden mit Gemeindeparlament ist diese Aufgabe einer Parlamentskommission übertragen. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet.

4. Zusammenspiel von kantonalen und kommunalen Finanzkontrollen

4.1 Koordination

In das Aufgabengebiet der kantonalen Finanzkontrollen gehört die Koordination der Kontrolltätigkeiten. Dabei ist zu beachten, dass Doppelspurigkeiten und Lücken in der Prüfung vermieden werden. In den Bereichen, in denen Kantone und Städte Beiträge der öffentlichen Hand (Subventionen) ausrichten, koordinieren die kantonalen und kommunalen Finanzkontrollen ihre Prüfungstätigkeit.

4.2 Zusammenarbeit

Bestimmte Prüfungsmandate werden von der Finanzkontrolle des Kantons und der Stadt gemeinsam durchgeführt. Bei anderen stützt sich die Finanzkontrolle des Kantons auf die Prüfungsergebnisse der kommunalen Finanzkontrolle und umgekehrt. Die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und kommunalen Finanzkontrollen hat sich für bestimmte Aufgaben und Bereiche bewährt. Kaum eine Zusammenarbeit ergibt sich, wenn auf Gemeindeebene keine Finanzkontrolle institutionalisiert ist.

4.3 Abgrenzung

Wichtig ist, dass die Abgrenzung von Zuständigkeit, Kompetenzen und Verantwortung im gemeinsamen Prüfungsbereich eindeutig festgelegt sind und sich die Beteiligten daran halten. Nicht ausser acht gelassen werden darf, dass die Interessenlage der Auftraggeber bei gemeinsamen Prüfungen unterschiedlich sein kann.

5. Beispiel Kanton Zürich

5.1 Kantonale Finanzaufsicht

Gemäss Kantonsverfassung obliegen dem Kantonsparlament die Festsetzung von Voranschlag und Steuerfuss sowie die Prüfung von Staatsrechnung und Separatgüter. Ausserdem ist ihm die Sorge für die ungeschmälerte Erhaltung des Staatsvermögens und zweckmässige Äufnung und

Fachvereinigung der Finanzkontrollen

Verwendung des Ertrages übertragen. Die Überwachung der Haushaltsführung hat das Parlament der Finanzkommission übertragen. Sie prüft: Planung, Voranschlag, Nachtragskredite, Jahresrechnung, Staatssteuerfussvorlage sowie weitere Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen und erstattet dem Parlament Bericht und Antrag. - Die Regierung entscheidet über den Entwurf des Voranschlages, der Nachtragskredite und der Jahresrechnung zuhanden des Parlaments. – Die Finanzkontrolle unterstützt das Parlament bei der Oberaufsicht und die Regierung bei der Dienstaufsicht. Ihrer Prüfung unterstehen die kantonale und die Justizverwaltung, die öffentlichrechtlichen Anstalten des Kantons sowie Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt oder die kantonale Leistungen empfangen. Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo eigene Revisionsstellen eingerichtet sind. Sofern Prüfungen besondere Fachkenntnisse erfordern, kann sie Sachverständige beiziehen. Sie verkehrt direkt mit denjenigen Stellen, die ihrer Finanzaufsicht unterstehen. Geprüft wird die Ordnungsmässigkeit, die Rechtmässigkeit, die Wirtschaftlichkeit, die Zweckmässigkeit, die Sparsamkeit und die Wirksamkeit staatlichen Handelns. Zudem wird sie bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst, die Haushaltsführung und bei der Entwicklung und der Abnahme von IT-Systemen beigezogen. Ihr können auch Beratungs- und Sonderaufträge übertragen werden.

Jede Prüfung endet mit einem Bericht. Dieser wird sowohl mündlich als auch schriftlich der geprüften Stelle und je nach der Wesentlichkeit der vorgesetzten Stelle zur Kenntnis gebracht. Innert einer festgesetzten Frist hat die geprüfte Stelle zu den Revisionsberichten Stellung zu nehmen. Mit Semesterberichten informiert die Finanzkontrolle Regierung und Finanzkommission über die Prüfungstätigkeit. Im Mittelpunkt steht der Bericht zur Staatsrechnung. Die Finanzkontrolle erstattet jährlich einen Tätigkeitsbericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert. Der Bericht wird veröffentlicht.

5.2 Kommunale Finanzaufsicht

Der Kanton zählt 171 politische Gemeinden. Jede Gemeinde bestellt für die Überwachung des Finanzhaushaltes eine Rechnungsprüfungskommission. Bei Zweckverbänden regelt die Verbandsordnung die Überwachung des Finanzhaushalts.

Die Rechnungsprüfungskommission prüft alle Anträge von finanzieller Tragweite an die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament, insbesondere Voranschlag, Jahresrechnung und Spezialbeschlüsse. Sie klärt die finanzrechtliche Zulässigkeit sowie die finanzielle Angemessenheit ab und erstattet dazu Bericht und Antrag. Sie kontrolliert auch das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinde. Die Gemeinde kann eine interne Finanzkontrolle bestellen, die fachlich unabhängig und von der Kassen- und Rechnungsführung getrennt ist. Sie kann auch externe Fachleute (Wirtschaftsprüfer) oder die zuständige kantonale Stelle im Auftragsverhältnis zur Überwachung und Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens

(Buchprüfung) beziehen. Soweit die beauftragten Prüfungsorgane ihre Feststellungen der Rechnungsprüfungskommission zur Kenntnis bringen, kann sie in diesem Bereich auf eigene Prüfungen verzichten.

Neben diesen Prüfungen überwacht der Bezirksrat – Gemeindeaufsichtsbehörde auf Bezirksstufe – die Haushaltsführung der Gemeinden und nimmt Stichproben vor. Dafür reicht die Gemeinde dem Bezirksrat die von der Gemeindeversammlung oder dem Gemeindeparlament genehmigte Rechnung ein. Der Bezirksrat erstattet der kantonalen Stelle jährlich Bericht über die Ausübung der Gemeindeaufsicht und das Ergebnis seiner Prüfungen. Das für die Gemeinden zuständige Departement kann – wenn es dies als notwendig erachtet – von sich aus tätig werden, ergänzende Prüfungen und Abklärungen vornehmen und die erforderlichen Verfügungen treffen.

Der Kanton übt die Oberaufsicht über das gesamte Gemeindewesen aus und trifft Massnahmen gegenüber Gemeinden, welche durch die Art ihres Finanzhaushaltes ihre Zahlungsfähigkeit gefährden. Bei Zahlungsunfähigkeit einer Gemeinde steht ihm das Recht zu, die Gemeinde durch allgemeine oder besondere Anweisungen zur Vermehrung der Einnahmen oder Verminderung der Ausgaben zu zwingen. Zudem kann er sich die Genehmigung von Voranschlag und Beschlüssen über ausserordentliche Ausgaben vorbehalten. Der letztinstanzliche kantonale Entscheid bei Gemeinden, die den Anordnungen des Kantons nicht nachkommen, trifft das Kantonsparlament.

Im Kanton Zürich verfügen nur die Städte Zürich und Winterthur über eine eigene Finanzkontrolle. Diese prüfen als internes Revisorat den städtischen Finanzhaushalt. Neben den Haushaltsgrundsätzen sowie denjenigen des Berufsstandes haben sie die speziellen von den städtischen Parlamenten für die Prüfung des Finanzhaushaltes erlassenen Vorschriften zu beachten. Ihre Prüfungsmethodik und –technik entspricht weitgehend derjenigen der kantonalen Finanzkontrolle.

6. Beispiel Kanton Graubünden

6.1 Die Bündner Gemeinden

In der Schweiz bestehen erhebliche Unterschiede in Bezug auf das Mass der Gemeindeautonomie. Graubünden ist einer der Kantone, der den Gemeinden ein Höchstmass an Eigenständigkeit überlässt. Allerdings führt der ständig fortschreitende Ausbau der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung dazu, dass die Gemeindeautonomie in gewissen Bereichen eingeschränkt wird. Je mehr Rechtsgebiete Bund und Kanton für sich in Anspruch nehmen und abschliessend regeln, desto kleiner wird der eigene Kompetenzbereich der Gemeinden. Die Bündner Gemeinden unterstehen einer allgemeinen kantonalen Aufsicht und Justizhoheit, während eine Bundesaufsicht gegenüber den Kantonen nur auf jenen Gebieten besteht, auf welchen die Bundesverfassung dies ausdrücklich vorsieht. Wie in den übrigen Kantonen übt auch im

Bündnerland der Kanton die Oberaufsicht über die Gemeinden aus. Gegen ordnungswidrige Gemeinden hat er - sei es auf Beschwerde oder von sich aus - einzuschreiten und kann in dringenden Fällen eine Gemeinde unter zeitweilige Kuratel stellen. Nach dem Gemeindegesetz obliegt die Prüfung der Rechnung den Rechnungsrevisoren oder der Geschäftsprüfungskommission. In der Praxis beauftragt diese für die Rechnungsprüfung vielfach externe Fachleute (Treuhandfirmen) oder in Einzelfällen das kantonale Gemeindeinspektorat.

6.2 Aufsicht durch die Gemeinde

Die Geschäftsprüfungskommission wird von der Gemeindeversammlung oder an der Urne gewählt. Sie hat eine völlig unabhängige Stellung. Nur in Gemeinden mit einem Gemeindeparlament kann die Befugnis zur Wahl des Prüfungsorgans auf das Gemeindeparlament übertragen werden. Die Zuständigkeit der gemeindeeigenen Geschäftsprüfungskommission ist umfassend. Über ihre Feststellungen erstattet sie dem Gemeinderat und der Gemeindeversammlung Bericht und Antrag. Oft wird sie auch als vorberatende oder begutachtende Instanz für Entscheide der Gemeinde von etwelcher finanzieller Tragweite eingesetzt. Damit eine wirksame Kontrolle möglich ist, kann das Prüfungsorgan Einsicht in sämtliche Gemeindeakten, Protokolle und Unterlagen nehmen.

6.3 Aufsicht durch den Kanton

Die Aufsichtsbeugnis des Kantons beinhaltet das Recht und die Pflicht, Gemeindeverfassungen sowie Gemeindeerlasse im Bereiche des Steuer- und Bauwesens usw. zu prüfen und zu genehmigen. Bezüglich der finanzielle Aufsicht durch den Kanton sind die Gemeinden gehalten, diesem die von der Gemeindeversammlung oder vom Gemeindeparlament genehmigte Jahresrechnung und den Bericht der zuständigen Prüfungskommission zuzustellen. Die kantonale Aufsicht wird vom kantonalen Gemeindeinspektorat wahrgenommen. Dieses ist auch für den interkommunalen Finanzausgleich zuständig.

6.4 Kantonale und kommunale Finanzkontrolle

Nur die Stadt Chur, Hauptstadt des Kantons Graubünden, verfügt über eine Finanzkontrolle. Bezüglich der finanziellen Beziehungen zwischen Kanton und Gemeinden ergeben sich insbesondere im Subventionsbereich Prüfungsanknüpfungspunkte. Für die kantonale Finanzkontrolle sind dabei in erster Linie die zuständigen Vollzugsämter des Kantons Ansprechpartner. Im Falle der Stadt Chur, wo Kanton und Stadt der gleichen Institution öffentliche Aufgaben übertragen und Beiträge leisten, ergibt sich als Ausnahme eine Zusammenarbeit der kantonalen mit der städtischen Finanzkontrolle.

7. Beispiel Kanton Uri

Auch im Kanton Uri verfügt jede Gemeinde über eine Rechnungsprüfungskommission, deren Aufgaben und Zuständigkeiten gesetzlich geregelt sind. Verschiedene Gemeinden beauftragen zusätzlich externe Fachleute (Wirtschaftsprüfer) mit der Prüfung der Rechnungen. Von Gesetzes wegen besteht keine Zusammenarbeit der kantonalen Finanzkontrolle mit den Rechnungsprüfungskommissionen der Gemeinden. Vielfach wird die kantonale Finanzkontrolle von diesen als Beraterin beigezogen.

Im Rahmen der Oberaufsicht des Kantons übt die Finanzkontrolle bei den Urner Gemeinden die formelle Finanzaufsicht aus und überwacht die reglementsgerechte Anwendung des Harmonisierten Rechnungsmodells, welches für die Haushaltsführung der Kantone und Gemeinden verbindlich ist. Sie ermittelt aus den Gemeinderechnungen Kennzahlen. Die Auswertung erhalten alle Gemeinden und interessierten Institutionen.

Die Gemeinden sind verantwortlich für das Inkasso der Staatssteuern. Jährlich nimmt die Finanzkontrolle bei einer Anzahl Gemeinden Revisionen im Bereich des Steuerwesens vor. Die Prüfung umfasst Kontrollen beim Steuerregister, der Rechnungsstellung und der Abrechnung mit dem Staat. In diesem Zusammenhang hat die Finanzkontrolle im Herbst 2000 einen Veruntreuungsfall aufgedeckt,

Nach Auffassung der Finanzkontrolle wären in den Gemeinden des Kantons Uri vermehrte Prüfungen durch eine kantonale Aufsichtsstelle (diese besteht im Kanton Uri noch nicht) in Bereichen, in denen der Kanton Beiträge an die Gemeinden ausrichtet, ein dringendes Erfordernis.

8. Schlussbemerkungen

In der Schweiz haben die regionalen und kommunalen Finanzkontrollen eher wenige direkte Beziehungen. Jede Ebene - Kanton und Gemeinde - übt ihre Finanz- und Haushaltskontrolle nach ihren gesetzlichen Bestimmungen aus. Dort wo es sich im gegenseitigen Interesse als zweckmässig erweist, koordinieren sie ihre Prüfungstätigkeit und arbeiten zusammen. Als sinnvoll und nützlich erweisen sich Informations-, Erfahrungsaustausch- und Weiterbildungsveranstaltungen. Diese haben zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Finanz- und Haushaltskontrolle auf der kantonalen und der kommunalen Ebene beigetragen.