

Departement Volkswirtschaft
und Inneres
Regierungsrat Dr. Urs Hof-
mann
Frey-Hérosé-Strasse 12
5001 Aarau

Rothrist/Magden, Oktober 2014

Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden und der Gemeindeverbände (Finanzverordnung, FiV); Teilrevision / Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zur vorgesehenen Teilrevision der Finanzverordnung. Wir nehmen gerne die Gelegenheit wahr, dazu wie folgt Position zu beziehen:

1. Ausgangslage, Handlungsbedarf und Umsetzung

In den vergangenen Jahren wurden mehrere Fälle von Gemeinden bekannt, bei denen trotz der heute systematischen Prüfung der Rechnungen durch den Kanton erhebliche Mängel in der Führung des Finanzhaushalts bekannt wurden. Zum Teil standen diese Fälle im Zusammenhang mit strafrechtlichen Tatbeständen (z.B. Herznach, Thalheim, Teufenthal), bei anderen Fällen wurden Teile des Finanzhaushalts wie zum Beispiel das Inkasso über Jahre vernachlässigt (z.B. Kaisten). Bei den genannten Beispielen handelt es sich nicht um eine vollständige Liste.

Wir anerkennen, dass grundsätzlich die Gemeinden selbst für die ordentliche Führung ihrer Verwaltung inklusive der Gemeinde-Rechnungen verantwortlich sind. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass dem Kanton in diesem Bereich eine Aufsichtspflicht zukommt. In diesem Zusammenhang wird auch auf die einschlägigen rechtlichen Vorgaben verwiesen.

Obwohl immer wieder Fälle von Unregelmässigkeiten in der Führung kommunaler Finanzhaushalte publik wurden, war bereits unter dem aktuellen Aufsichtsregime des Kantons festzustellen, dass das Gemeindeinspektorat gegenüber den Gemeinden zunehmend das Rollenverständnis einer statistischen Erhebungsstelle einnahm und seine Aufsichtsfunktion je länger desto mehr in den Hintergrund rückte.

Diese Entwicklung wird durch die bevorstehende Gesetzesänderung der Aufhebung der Genehmigungspflicht von Rechnungen und Budgets fortgeführt. Damit wird künftig abgesehen von den Prüfungen durch die kommunalen Finanzkommissionen keine weitere vorgeschriebene Revision der kommunalen Rechnungen mehr bestehen. Ob dies eine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation darstellt, ist fraglich.

2. Rechtsgrundlagen

Die Aufzählung der Rechtsgrundlagen in der Vernehmlassungsvorlage blendet die in der Verfassung und im Gemeindegesetz verankerten Aufsichtspflichten des Kantons gegenüber den Gemeinden aus:

§ 5 Abs. 2 der Kantonsverfassung lautet wie folgt:

Die Gemeinden ordnen und verwalten unter Aufsicht des Kantons ihre Angelegenheiten selbstständig.

§ 100 Abs.1 des Gemeindegesetzes besagt:

Die Gemeinden, die Gemeindeverbände und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts ordnen und verwalten ihre Angelegenheiten selbstständig, wobei sie im Rahmen der Verfassung und der Gesetze unter der Aufsicht des Staates stehen.

Die Vorlage erweckt den Eindruck, der Regierungsrat wolle sich in erster Linie einer unangenehmen Mitverantwortung entledigen, wenn in einer Gemeinde Unregelmässigkeiten in deren Finanzhaushalt auftreten. In der Vorlage wird die grenzwertige Aussage gemacht, die Eigenverantwortung der Gemeinden werde mit dem Abbau der personellen Ressourcen im Gemeindeinspektorat gestärkt und dies sei nicht einmal mit finanziellen Folgen verbunden. Dass diese Annahme trügerisch ist, zeigen die folgenden Ausführungen:

Gerade kleinere Gemeinden bekunden oft grosse Mühe, ihre Behörden mit fachlich ausreichend qualifiziertem Personal zu besetzen. Davon bleiben in etlichen Gemeinden auch die Finanzkommissionen nicht verschont. Beendet der Kanton seine systematischen Kontrollen der Gemeinderechnungen und -Budgets, so muss dies für die Gemeinden zwingend bedeuten, dass sie auf eigene Kosten eine umfassende externe Revision durchführen lassen, sofern sie nicht über das entsprechende fachliche Know How in ihren Finanzkommissionen verfügen. Dies zieht erhebliche Kostenfolgen mit sich.

Insgesamt dürfte die Verlagerung der Revisionstätigkeit von staatlichen Organen zu externen Büros über alle staatlichen Ebenen betrachtet zu beträchtlichen Mehrkosten führen. Einerseits ist dies auf die höheren Personalkosten externer Organe zurückzuführen. Andererseits verfügen Revisionsgesellschaften in der Regel nicht über das fachspezifische Know How über kommunale Finanzverwaltungen wie das Aargauer Gemeindeinspektorat, was zu einem erhöhten Aufwand Externer führt.

Dass die Gemeinden mit einem vorgeschriebenen Inhalt des internen Kontrollsystems in Pflicht genommen werden, ist zu begrüßen. Es ist jedoch unrealistisch, davon auszugehen, dass diese Massnahme die systematische Prüfung der Gemeinderechnungen ersetzen könnte. Auch der Ersatz der Revisionen durch ein Früherkennungssystem ist zu hinterfragen. Würde es ein solches System geben, welches Rechnungsrevisionen ersetzen könnte, so hätte die Privatwirtschaft längst ein solches eingeführt.

Der Abbau personeller Ressourcen beim Gemeindeinspektorat ist jedoch auch aus anderen Gründen sehr zu bedauern. Der Quervergleich der Organisation der Gemeindeverwaltungen mit Nachbarkantonen zeigt (z.B. bei interkantonalen Schulungen der Fachhochschule) immer wieder deutlich, dass im Kanton Aargau in der Einheitlichkeit der Rechnungsführung als auch im Bereich der Schulungen und der Musterdokumentationen in der Regel ein erfreulich hohes Niveau anzutreffen ist. Dies ist nicht zuletzt auf die Tradition einer über Jahrzehnte gewachsenen guten Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und ihrer Aufsichtsstelle zurückzuführen.

Die Aufhebung der Genehmigungspflicht von Budgets und Rechnungen führt dazu, dass der Kanton sich eines wichtigen aufsichtsrechtlichen Mittels entledigt, mit welchem er Gemeinden zur Ergreifung von finanzpolitischen Massnahmen zwingen kann, wenn deren Haushalt in Schieflage gerät oder gar überschuldet ist.

3. Zur vorgeschlagenen Teilrevision im Einzelnen

Neu § 9a Finanzverordnung

Mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht

Der neue Begriff des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts soll einerseits auf einer retrospektiven Analyse der Rechnungsabschlüsse der letzten zwei Jahre sowie der folgenden vier Planjahre erfolgen. - Hinsichtlich der folgenden vier Planjahre ist zu bemerken, dass der Finanzplan nur schon von seiner Natur als reines Planungsinstrument mit unzähligen Unsicherheiten befrachtet ist. Die Vergangenheit hat dabei gezeigt, dass insbesondere die übergeordneten staatlichen Ebenen hinsichtlich der Überwälzung neuer Lasten keine verlässlichen Partner waren, wenn dies zum Teil auch auf die natürliche Funktionsweise eines demokratischen Parlamentsbetriebs zurückzuführen ist.

Wir bezweifeln daher, dass die neue Kennzahl des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts alleine geeignet ist, um gestützt darauf finanzpolitische oder aufsichtsrechtliche Massnahmen zu beschliessen. Vielmehr gilt es, zusätzlich zur vorgeschlagenen Vorgabe des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts vorzuschreiben, dass in der dreistufigen Erfolgsrechnung das operative Ergebnis (nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist) mindestens ausgeglichen auszufallen hat.

Weiter ist darauf zu verzichten, den Gemeinden vorzuschreiben, in welcher Form die Aufgaben- und Finanzplanung den Stimmberechtigten zur Kenntnis zu geben ist. Der Gemeinderat soll insbesondere frei sein, zu entscheiden, ob dies schriftlich in der Versammlungsbotschaft oder im Budget oder aber mündlich an der Versammlung selbst erfolgen soll.

Eigenkapital

In der neuen Regelung wird eine Aussage vermisst, wie ein Finanzhaushalt zu beurteilen ist, welcher zwar wohl das mittelfristige Haushaltsgleichgewicht nicht einhält, jedoch über Eigenkapital verfügt, welches zur Deckung der Aufwandüberschüsse herangezogen werden kann. Gemeint ist hier „echtes“ Eigenkapital, welches z.B. aus früheren Ertragsüberschüssen und nicht aus Aufwertungsreserven gebildet wurde.

Gerade an diesem Beispiel wird deutlich, dass eine getrennte Darstellung der verschiedenen Bestandteile des Eigenkapitals in den Bilanzen der Gemeinden wichtig und sinnvoll ist. Entsprechende Vorgaben fehlen bis heute jedoch. Gerade nach der Aufblähung des Eigenkapitals durch die Aufwertungsreserven nach der rückwirkenden Erfassung früherer Investitionen erscheint eine solche getrennte Darstellung von grosser Bedeutung. Dazu trägt zusätzlich auch der Umstand bei, dass im Eigenkapital die aufgrund ihrer Zweckbestimmung nicht veräusserbaren Liegenschaften des Verwaltungsvermögens (u.a. Schulhäuser, Turnhallen, Gemeindeverwaltungen, etc. - in der Regel in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen liegend) aufgrund der kantonalen Vorgaben zu überhöhten Werten in der Bilanz zu führen sind (vgl. dazu § 28 Abs. 1 lit. b Finanzverordnung, SAR 617.113).

Eigenkapitaldeckungsgrad

Der Eigenkapitaldeckungsgrad ist mit 30 % wesentlich zu tief angesetzt. Sofern die Prozentzahl belassen werden soll, so ist die Bezugsgrösse so zu ändern, dass die Kennzahl sich auf das Eigenkapital bezieht, welches die kumulierten Ergebnisse der früheren Jahre abbildet (ohne Aufwertungsreserven, ohne Spezialfinanzierungen der Eigenwirtschaftsbetriebe).

Neu § 25a Finanzverordnung

Die Präzisierung und Vereinheitlichung, was unter einem internen Kontrollsystem der Gemeinden zu verstehen ist, wird begrüsst. Wie bereits einleitend festgehalten, kann diese Massnahme den Wegfall systematischer Rechnungsrevisionen jedoch nicht ersetzen.

4. Zusammenfassendes Fazit:

a) Aufhebung der Genehmigungspflicht von Budgets und Rechnungen

Die Aufhebung der Genehmigungspflicht von Budgets und Rechnungen wird kritisch beurteilt. Auch nach einer allfälligen Anpassung der Finanzverordnung kommt dem Kanton eine Aufsichtspflicht gegenüber den Gemeinden zu. Damit er dieser nachkommen kann, braucht es eindeutige gesetzliche Vorgaben. Einerseits ist dies nötig, damit der Kanton wirksame Massnahmen verfügen kann, wenn dies erforderlich ist. Andererseits profitieren auch allfällig betroffene Gemeinden davon, indem ein klarer gesetzlicher Rahmen aufsichtsrechtlicher Grundlagen besteht und so willkürliche Vorgaben vermieden werden können.

b) Mehrkosten für die Gemeinden nach Stellenabbau im Gemeindeinspektorat

Sofern der Stellenabbau im Gemeindeinspektorat tatsächlich erfolgt, so ist der daraus entstehende Zusatzaufwand für die gleichwertige Eigenkontrolle durch die Gemeinden zu eruieren und im Lastenausgleich Kanton-Gemeinden zu berücksichtigen.

c) Mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht

Zusätzlich zum Begriff des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts ist (nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist) ein ausgeglichenes operatives Ergebnis vorzuschreiben.

Zusätzlich ist zu definieren, wie mit einem kommunalen Finanzhaushalt zu verfahren ist, welcher zwar das mittelfristige Haushaltsgleichgewicht gemäss Vorgabe nicht zu erfüllen vermag, zur Finanzierung der Lücke jedoch über „echtes“ Eigenkapital verfügt, welches mit entsprechenden liquiden Mitteln oder aber liquidierbarem Finanzvermögen gedeckt ist. Zu diesem Zweck ist eine Regelung zu treffen, mit welcher das Eigenkapital verschiedenen Kategorien zugewiesen werden kann.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

**VERBAND AARGAUER GEMEINDESCHREIBERINNEN
UND GEMEINDESCHREIBER**



Stefan Jung Michael Widmer
Präsident Vernehmlassungen