



EXPERTISEN UND REVISIONEN -
RECHTS- UND STEUERBERATUNG

NEWSLETTER

Verwaltung der Verschuldung Beurteilung der Investitionskapazität

DIE VERWALTUNG DER VERSCHULDUNG UND DIE BEURTEILUNG DER INVESTITIONSKAPAZITÄT DER KOMMUNALEN GEMEINWESEN

Zu allen Zeiten haben die Menschen nicht aufgehört, den Reichtum ihres Staates zu messen. Sie haben zahlreiche Modelle entwickelt, die auf alle Subtilitäten der Wirtschaftswissenschaft zurückgreifen.

FÜR EINE ECHE VERWALTUNG UND EINE KONTROLLE DER ÖFFENTLICHEN SCHULDEN

Während der Bund und die Kantone seit langem Defizite auswiesen, verzeichneten die Gemeinden einen Einnahmenüberschuss. Die konsolidierten Schulden der drei Ebenen haben einen Betrag von CHF 32'000.- pro Einwohner erreicht.

ÜBERWACHUNG DER GEMEINDEN

Die Wahrung der Autonomie der Gemeinde und die gleichzeitige Festlegung eines angepassten rechtlichen Rahmens: viel mehr als einfach eine politische Wahl.

EDITO

Die Verwaltung der öffentlichen Schulden und die Beurteilung der Investitionskapazität sind ein Teil der Aufgaben der lokalen Behörden. Sie untermauern politische Entscheidungen und führen zu wirtschaftlichen und finanziellen Beschlüssen, die sich weit über die Verwaltungsperiode hinaus auswirken. Ist es vernünftig, die öffentliche Verschuldung zu erhöhen? Welche ist unsere Selbstfinanzierungsmarge? Können wir noch investieren? All diese Fragen stellen sich regelmässig den Amtsträgern der Gemeinden.

Strikt gesehen möchte die Gemeindebehörde, dass solche Fragestellungen autonom beantwortet werden können. Um jedoch die öffentlichen Interessen zu wahren, setzt der kantonale Gesetzgeber den Amtsträgern bezüglich Gemeindeverschuldung enge Grenzen: einerseits durch Ausschluss einer Verschuldung zur Deckung eines Defizits der laufenden Rechnung und andererseits durch die Vorschrift, wonach die Zinslasten regelmässig durch das laufende Budget abgesichert sein müssen.

Der Vorteil der durch das Amt für Gemeinden eingesetzten Methoden und Modelle zur Berechnung der Verschuldung und der Finanzkraft der Gemeinde ist nicht nur Klarheit und Vergleichbarkeit der gelieferten Informationen. Sie erlauben auch die Aufstellung einer Reihe von Finanzkennzahlen und bilden in dieser Hinsicht ein wertvolles Hilfsmittel beim Treffen von Entscheidungen durch die Gemeindebehörden.

Dies sind die wichtigsten Lehren aus dem zweiten Vortragszyklus unserer Treuhandgesellschaft zu den Themen der öffentlichen Verwaltung.

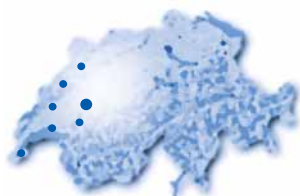
Das Finanzanalysenmodell, welches den freiburgischen Gemeinden zur Verfügung steht, scheint daher perfekt angepasst zu sein, um budgetorientierte Entscheide zu fällen. In Ergänzung der politischen Kontrolle durch die Bürger erfüllt es damit eine wichtige Funktion, und zwar die dauerhafte Vermeidung der Verschlechterung der Gemeindefinanzen.

Patrick Vez, Rechtsanwalt, Direktionspräsident



PRÄSENZ

Entscheidungszentrum in Freiburg und Tochtergesellschaften in den Städten Bulle, Lausanne, Yverdon-les-Bains, Genf, La Chaux-de-Fonds und Saignelégier.



FIDUCONSULT ist in der Westschweiz als anerkannte Beraterin im Treuhandsektor bestens bekannt. Das besondere Fachwissen ihrer Mitarbeitenden in den Fachbereichen Buchhaltung, Revision, Unternehmensführung, -beratung, -planung und -sanierung sowie ihre Erfahrung machen sie zu einer Referenz in der Treuhandbranche.

DIE VERWALTUNG DER VERSCHULDUNG UND DIE BEURTEILUNG DER INVESTITIONSKAPAZITÄT DER KOMMUNALEN GEMEINWESEN

Gérald Mutrux

Amtsvorsteher des Amtes für Gemeinden

Zu allen Zeiten und überall haben die Menschen nicht aufgehört, den Reichtum ihres Staates zu messen. Hierzu haben sie zahlreiche, teilweise sehr komplexe, Modelle entwickelt, die oft mit sehr kontrastierten Resultaten auf alle Subtilitäten der Wirtschaftswissenschaft zurückgreifen.

Die öffentlichen Behörden waren oft die armen Eltern der Wirtschaftsforschung.

Näher bei uns, in der Schweiz, existierte dieselbe Tendenz. Die öffentlichen Behörden waren jedoch oft die armen Eltern der Wirtschaftsforschung. Es hat viel Zeit beansprucht, bis die Modelle einer öffentlichen Buchführung einheitlich angewandt wurden. Die Einheitlichkeit ist übrigens sehr relativ, und jeder Kanton wendet

immer noch eigene Regeln an, was interkantonale Vergleiche schwierig macht. In den letzten 20 Jahren hat jedoch ein Aufholen stattgefunden. Im Kanton Freiburg ist so ein Modell der Finanzanalyse zuhanden der Gemeinden entwickelt worden. Ursprünglich ging es darum, einer Verpflichtung des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) nachzukommen, welches vorschrieb, dass die Regionen über ein regionales Entwicklungskonzept verfügen sollten. Dieses Entwicklungsprogramm hing direkt von Gemeindemitteln ab, daher die Notwendigkeit, über ein Analyseninstrument zu verfügen.

«Die Modelle einer öffentlichen Buchführung haben viel Zeit beansprucht, um einheitlich angewandt zu werden.»

Die freiburgische Gemeindegesetzgebung setzt der Verschuldung der Gemeinden zwei Grenzen.

Schon seit vielen Jahren verfügen die freiburgischen Gemeinden über eine Analysenmethode, die ihnen erlaubt, ihre Selbstfinanzierungsmarge sowie ihre Investitionskapazität zu bestimmen. Vorab ist festzuhalten, dass die freiburgische Gemeindegesetzgebung der kommunalen Verschuldung zwei Grenzen setzt. Die erste Grenze ist diejenige der Forderung eines ausgeglichenen Budgets der laufenden Rechnung. Diese Bestimmung schliesst eine Darlehensaufnahme zur Deckung eines Defizits der laufenden Rechnung aus. Die zweite gesetzliche Grenze legt eine minimale Tilgungsrate fest. Da die jährliche minimale Amortisation einer Tilgung der Schuld entspricht, und da diese Ausgabe in der laufenden Rechnung einbezogen sein muss, spielt die Kapazität zum Schuldendienst eine bestimmende Rolle über die Anleihekraft. Es muss ebenfalls eine Korrelation zwischen der Lebensdauer des durch die Anleihe finanzierten Projektes und der Schuldenlast existieren. Die Dauer der Abschreibung muss der Lebensdauer der durch die Anleihe finanzierten Investition entsprechen. Dies ist die wirtschaftliche Grenze der Verschuldung. Dazu verfügt die Gemeinde über Informationen, welche durch die Aufsichtsbehörde



geliefert werden. Diese erlauben es, die Nettoverschuldung der Gemeinde, d.h. ihre Nettoschuld per 31. Dezember, mit den bewilligten Krediten, sprich mit dem durch die genannte Behörde genehmigte Verschuldung, zu vergleichen. Die freiburgische Gemeindegesetzgebung wendet diesen Grundsatz seit 1982 an. Diese Verpflichtungen genügen jedoch nicht immer, um die Gemeinden vor einer übermässigen Verschuldung zu bewahren. Andere Kriterien müssen herbeigezogen werden, um zu vermeiden, dass die Last der Schuldzinsen und der Abschreibungen die Gemeinde in eine unbequeme oder sogar unerträgliche Lage bringt, indem sie den für andere Aufgaben bestimmten Budgetanteil übertrieben-er Weise reduziert.

«Das Modell der Finanzanalyse schlägt einen echten Rahmen vor, der als Leitfaden für die Verwaltung der Gemeinde dienen soll.»

Das Modell für die Berechnung der strukturellen Selbstfinanzierungsmarge umfasst daher die Forderungen hinsichtlich Zwangsabschreibungen und erweitert die Analyse auf andere Parameter. Es vergleicht die letzten fünf Jahre der laufenden Rechnung und führt einige Bereinigungen durch, um konjunkturelle Phänomene zu eliminieren. Diese Bereinigungen beziehen sich im Wesentlichen auf die Steuererträge, die Abschreibungen sowie auf Gebiete, welche durch Kausalabgaben finanziert werden.

Das Modell der Finanzanalyse schlägt einen echten Rahmen für die Verwaltung der Gemeinde vor.

Über diese Vorteile hinaus legt das Modell der Finanzanalyse einen echten Rahmen vor, der als Leitfaden für die Verwaltung der Gemeinde dienen soll. Dieser Rahmen besteht aus ungefähr zehn Indikatoren, die alle wertvolle Informationen liefern. Die von jedem Indikator erhaltenen Ergebnisse können dank einem Leseschlüssel interpretiert werden.

Die Exekutivorgane der freiburgischen Gemeinden verfügen so über ein echtes Verwaltungsinstrument. Sie können ihre Ausgaben und Investitionen unter Berücksichtigung der wirklich verfügbaren Mittel vorsehen. Was die Legislativen und insbesondere die Finanzkommissionen anbelangt, werden diese ein Instrument vorfinden, das ihre Investitionsentscheide oder Budgetabstimmungen

FÜR EINE GUTE VERWALTUNG UND EINE KONTROLLE DER ÖFFENTLICHEN SCHULD

Urs Schwaller

Ständerat und Mitglied des Verwaltungsrates
der FIDUCONSULT

Vor kurzem haben wir vom Inhalt der konsolidierten Bundes-, Kantons- und Gemeinderechnungen 2004 Kenntnis genommen. Während der Bund und die Kantone seit langem Defizite von CHF 3,7 Milliarden respektive CHF 980 Millionen ausgewiesen haben, konnten die Gemeinden einen Einnahmenüberschuss von CHF 535 Millionen verzeichnen. Die konsolidierten Schulden der drei Ebenen haben einen Betrag von CHF 32'000.– pro Einwohner erreicht.

Für 2006 und 2007 erwarten wir bessere Ergebnisse. Diese Verbesserung ist die Frucht einer restriktiveren Finanzpolitik sowie zweier Entlastungs- oder Sparprogramme.

Aber das Finanzkonto ist nur die Kehrseite der Medaille. In der Tat erhöht sich die Verschuldung der Schweiz trotz positiven Rechnungsabschlüssen täglich. Dies liegt an Aufgaben und Ausgaben, die nicht in den Finanzkonten figurieren, aber beträchtliche Auswirkungen auf die Verschuldung haben. Ich denke dabei besonders an die Sanierung von Pensionskassen, an Infrastrukturarbeiten und an die AHV.

Es ist klar, dass wir nicht so fortfahren können. Durch mehrere parlamentarische Interventionen haben wir daher den Bundesrat aufgefordert, eine Gesamtübersicht aller Bundesschulden vorzulegen. Einzig diese Gesamtübersicht wird eine echte Verwaltung und die reale Verminderung der Schulden sowie die Bestimmung der Investitions- und Verschuldungskapazität auch auf Bundesebene ermöglichen.

Seit mehreren Jahren gehören all diese Finanzinstrumente zu den Verwaltungsinstrumenten unseres Kantons, was uns erlaubt hat, ebenfalls die Gemeindefinanzen unter Kontrolle zu halten. In diesem Zusammenhang und in Ergänzung der hervorragend geleisteten Arbeit der Gemeinderäte, der Finanzkommissionen und der Kassiere scheint es uns wichtig, dass sich die Gemeinden punktuell und für bestimmte Revisionsarbeiten an Spezialisten ausserhalb des Gemeindefinanzsystems wenden.

Die Mitarbeitenden der FIDUCONSULT sind Fachspezialisten und verfügen über eine langjährige Erfahrung in öffentlichen Finanzen. Daher freuen wir uns, noch mehr mit den Gemeinden und ihren Verbänden zusammenzuarbeiten.

«Ein solches Instrument entspricht den Anforderungen eines modernen Staates. Die Gemeinden müssen eine strenge Finanzverwaltung anwenden.»

und folglich ihre Aufgabe erleichtert.

Schliesslich ist festzuhalten, dass ein solches Instrument den Anforderungen eines modernen Staates entspricht. Die Gemeinden, die zu einem grossen Teil zu

den Ausgaben der kommunalen Gemeinwesen beitragen, und die mit immer zahlreicheren und komplexeren Anforderungen konfrontiert werden, müssen eine strenge Finanzverwaltung anwenden. Dieses Instrument ist ein Mittel, um dies zu erreichen.

DAS AMT FÜR GEMEINDEN

Im Kanton Freiburg ist das Amt für Gemeinden (GemA) eine Verwaltungseinheit der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD). Seine Tätigkeit liegt hauptsächlich in den Bereichen der Finanz- und Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände, dies in Zusammenarbeit mit den Oberämtern. In diesem Rahmen berät das Amt die öffentlichen Gemeinwesen und erteilt Empfehlungen und Weisungen. Das GemA befasst sich namentlich mit der Ausführung der Massnahmen zur Förderung der Gemeindefusionen, den Vorbereitungsarbeiten zur Überprüfung des interkommunalen Finanzausgleichs, der Begleitung des Verfahrens zur Umsetzung des Agglomerationsgesetzes und der Umsetzung des letzten revidierten Gemeindegesetzes.

> www.admin.fr.ch/scom

«Trotz positiven Rechnungsabschlüssen nimmt die Verschuldung der Schweiz von Tag zu Tag zu. Es ist klar, dass wir nicht so fortfahren können.»

ÜBERWACHUNG DER GEMEINDEN

Philippe Menoud

Dipl. Wirtschaftsprüfer

Mitglied der Direktion der FIDUCONSULT

Die Frage der Gemeindeüberwachung ist sehr aktuell. Die Schwierigkeit besteht darin, die Autonomie der Gemeinde zu wahren und gleichzeitig einen angepassten rechtlichen Rahmen festzulegen.

Drei Kategorien von Kontrollen sind mit dem Begriff der Überwachung verbunden:

A. Die politische Kontrolle

Die politische Kontrolle wird durch die Bürger an der Urne ausgeübt. Zudem müssen die Gemeindeorgane ihre Entscheidungen gegenüber denselben Bürgern mitteilen, rechtfertigen und erklären.

B. Die rechtliche Kontrolle

Es geht hier um die Übereinstimmung der Handlungen der lokalen, kommunalen Gemeinwesen mit dem gesetzlichen Rahmen. Ist die Organisation der Gemeinde unter rechtlichen Gesichtspunkten korrekt? Die Mitglieder der Gemeindeorgane müssen aufzeigen, dass sie für ihr Handeln die Verantwortung übernehmen.

C. Die Finanzkontrolle

Diese Kontrolle wird hauptsächlich durch die Finanzkontrolle und die Revision durchgeführt. Sie wird ebenfalls von der Aufsichtsbehörde im Rahmen des von der Gemeinde verfolgten politischen Investitions- und Verschuldungsbudgets ausgeübt.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass es bei der vom Staat durchgeführten Kontrolle nicht um eine veritable Revision handelt. Dies war nie deren Sinn. Jüngste Gerichtsentscheide haben diese Sichtweise bestätigt.

Die Analyse des Amtes für Gemeinden ist vor allem eine formelle Kontrolle der Konten, welche insbesondere die Einhaltung der Regeln des finanziellen Gleichgewichts betrifft.

Dies erklärt, dass die Führung der laufenden Rechnung dem Gemeinderat obliegt, währenddessen die Prüfung bis anhin der Finanzkommission zukam.

Die letzte Revision des Gesetzes über die Gemeinden hat die Ernennung einer externen Kontrollstelle eingeführt. Dies mit dem Ziel, die Finanzkommission zu entlasten und zugegebenermassen den Inhalt der Kontrollen zu verstärken.

«Die Qualifikation des zugelassenen Revisors muss nachgewiesen werden.»



Die Aufgaben dieses neuen Organs sind im neuen Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden festgelegt. Nebst den allgemeinen Kontrollaufgaben muss die Revisionsstelle unter anderem Folgendes überprüfen:

- Arbeitsorganisation und die Wirksamkeit der vorbeugenden Massnahmen im Bereich der finanziellen Sicherheit;
- Sicherheit betreffend die informatisierten Buchführungssysteme.

Es ist zu erwähnen, dass die Rolle der Revision in einem modernen Sinn der Analyse zu verstehen ist. Es ist daher nicht erstaunlich, dass ausschliesslich juristische Personen oder anerkannte Unternehmen als Revisoren im Sinne des neuen Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisoren vom 16. Dezember 2005 als Kontrollstelle ernannt werden können.

Die Qualifikation des zugelassenen Revisors muss nachgewiesen werden. Die Qualifikation muss einem hohen Niveau an Kenntnissen und Erfahrung entsprechen, die nur anerkannte Unternehmen der Branche mit entsprechender Kompetenz anbieten können.

AUS DEM GESETZ ÜBER DIE GEMEINDEN

Art. 87 Abs. 3 - Voranschlag

Der laufende Voranschlag muss ausgeglichen sein. Übersteigt der Aufwand den Ertrag um mehr als fünf Prozent, so muss die Gemeinde ihren Steuerfuss erhöhen.

Art. 93 - Schuldentilgung

Der Staatsrat setzt die Mindestansätze fest für die Tilgung der Schulden der Gemeinde und ihrer Bürgerschaftsverpflichtungen betreffend die von Dritten vorgenommenen Investitionen, mit Ausnahme derjenigen, welche von öffentlich-rechtlichen Anstalten oder von Gemeindeverbänden getätigt werden.

AUS DEM AUSFÜHRUNGSREGLEMENT ZUM GESETZ ÜBER DIE GEMEINDEN

Art. 52 Abs. 1 - Schuldentilgung

Der Tilgungssatz eines Darlehens muss mindestens der erwarteten Lebensdauer der betreffenden Investition entsprechen. (...)