



CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS

Présidence du Conseil d'Etat  
Inspection cantonale des finances

Präsidium des Staatsrates  
Kantonales Finanzinspektorat

## EURORAI : Internationales Seminar in Rostov-am-Don vom 7. Oktober 2011

# Verschuldung der Gemeinden im Kanton Wallis – Gesetzliche Rahmenbedingungen

## Einführung

Die Schweiz ist als Bundesstaat nach föderalistischem Prinzip auf drei Ebenen aufgebaut: das Land, die Kantone und die Gemeinden. Das Grundprinzip des Föderalismus ist, dass die Gemeinden und Kantone nur jene Aufgaben, die sie nicht selbst erledigen können, an die nächst höhere Ebene delegieren. Ende 2010 zählte die Schweiz 7.9 Mio. Einwohner aufgeteilt auf 26 Kantone und 2551 Gemeinden. Die Anzahl Einwohner pro Kanton ist sehr unterschiedlich. Sie variiert zwischen dem kleinsten Kanton (Appenzell Innerrhoden) mit rund 16'000 Einwohnern bis zum grössten, dem Kanton Zürich, mit 1.3 Mio. Wir kommen aus dem Kanton Wallis. Dieser zählt rund 310'000 Einwohner, die sich auf 143 Gemeinden aufteilen. Die grösste Gemeinde im Kanton zählt rund 30'000 Einwohner und die kleinste 22 (Martisberg). Zum Vergleich, die grösste Stadt der Schweiz hat rund 370'000 (Zürich) Einwohner.

Der föderalistische Staatsaufbau ist nicht eine Besonderheit der Schweiz. Staaten wie Deutschland, Österreich und Russland sind ebenfalls nach diesem Prinzip aufgebaut. Das Gegenteil dieser Staatsform ist der Einheits- oder Zentralstaat. Als Beispiele hierfür können Frankreich, Italien oder Schweden aufgeführt werden.

Nach diesem kurzen Gesamtüberblick zurück zu den Gemeinden im Kanton Wallis.

Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts wurde die Frage der Verschuldung der Gemeinden in unseren Kanton plötzlich zu einem öffentlichen Thema. Die 1998 publik gewordene Zahlungsunfähigkeit der Munizipalgemeinde Leukerbad war der Auslöser. Der Schock war umso grösser, da es sich nicht um eine namenlose Kleinstgemeinde in einer abgelegenen Talschaft handelte, sondern um eine bekannte Tourismusdestination. Die Gemeinde Leukerbad zählte damals rund 1'700 Einwohner und verzeichnete rund 1 Mio. Logiernächte pro Jahr. Sie verdankt ihren Bekanntheitsgrad den Thermalquellen mit einer täglichen Schüttmenge von 3.9 Mio. Litern Wasser mit einer Wassertemperatur von etwa 51 Grad Celsius. Leukerbad verfügt über das grösste alpine Thermalangebot Europas und über ein breites Angebot im Wintersportbereich.

Bevor auf die finanzielle Situation der Gemeinde Leukerbad und deren Sanierung eingegangen wird, ist ein kurzer Überblick der damaligen Gesetzesbestimmungen in Bezug auf die Führung der Gemeindefinanzen erforderlich. Gleichzeitig wird auch auf Schwachstellen in diesem Gesetz hingewiesen.

## Gesetz über die Gemeindeordnung vom 10. November 1980

Die Bestimmungen im damaligen Gesetz betreffend das Haushaltsgleichgewicht waren relativ offen formuliert. Artikel 71 besagte, dass die Führung des Finanzhaushaltes sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit und wirtschaftlichen und zweckmässigen Verwendung der finanziellen Mittel sowie **der Anstrebung des Haushaltsgleichgewichtes** richtet. Auch war in Artikel 72 festgehalten, dass die Rechnungsführung eine klare, selbständige und wahrheitsgetreue Übersicht über die Führung des Finanzhaushaltes, das Vermögen und die Schulden vermittelt.

Die Forderung, das Haushaltsgleichgewicht anzustreben, war wohl gut gemeint, aber zu wenig verbindlich. So konnten die Gemeinden Aufwandüberschüsse in der laufenden Rechnung und Bilanzfehlbeträge in der Bestandesrechnung ausweisen. Da es keine präzisen Bestimmungen gab, nahmen die Bilanzfehlbeträge tendenziell eher zu, als dass sie abgebaut wurden. Die grösste Schwachstelle war wohl, dass nicht festgelegt war, in welcher Zeitspanne ein Bilanzfehlbetrag abzubauen ist.

Weiter kam hinzu, dass die empfohlenen Abschreibungssätze auf dem Verwaltungsvermögen nicht verbindlich waren. Es war also möglich, dass eine Gemeinde mit ungenügenden Abschreibungen ihre Finanzsituation beschönigen konnte. Auch die Anwendung angemessener Abschreibungssätze, die zu einem Aufwandüberschuss und zu einem Bilanzfehlbetrag führten, lösten keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen aus.

Die Rechnungsführung der Gemeinden unterlag gemäss Art. 74 der Gemeindeordnung einer treuhänderischen Kontrolle. Hierfür hatte die Urversammlung zu Beginn jeder Verwaltungsperiode ein qualifiziertes Kontrollorgan aus ihrer Mitte zu wählen, das ihr über die Rechnung Bericht zu erstatten hatte. Da keine verbindlichen Abschreibungssätze vorgegeben und **keine gesetzlichen Massnahmen bei einem Bilanzfehlbetrag** vorgesehen waren, blieben diese Kontrollen weitgehend wirkungslos in Bezug auf Feststellungen betreffend das finanzielle Haushaltsgleichgewicht und die Verschuldung einer Gemeinde.

Der bedeutendste Punkt in der Staatsaufsicht betreffend die finanziellen Aspekte bestand darin, dass die Gemeinden namentlich folgende Geschäfte, die in der Kompetenz der Urversammlung lagen, der Kantonsregierung zur Genehmigung zu unterbreiten hatten (Art. 123):

- Darlehensaufnahmen, deren Betrag 10% der Brutto-Einnahmen des letzten Verwaltungsjahres übersteigen (ohne Konsolidierungen);
- Gewährung von Darlehen, die nicht genügend sichergestellt sind und die 1% der Brutto-Einnahmen des letzten Verwaltungsjahres übersteigen.

Zum besseren Verständnis noch eine Erklärung zur Urversammlung. Diese setzt sich aus den stimmberechtigten Einwohnern einer Gemeinde zusammen. Die Einwohner können mit ihrer Stimme an der Gemeindeversammlung direkt entscheiden, ob ein Projekt realisiert oder schubladisiert werden soll. In grösseren Gemeinden besteht die Möglichkeit, diese Befugnisse an einen demokratisch gewählten Generalrat abzutreten.

Der Artikel 17 der Gemeindeordnung sah weiter vor, dass die der Kantonsregierung zu unterbreitenden Urversammlungsbeschlüsse erst am Tag ihrer Genehmigung durch die Kantonsregierung in Kraft treten. Die Tragweite dieses auf den ersten Blick unbedeutenden Artikels war jedoch nicht zu unterschätzen. Gewährte beispielsweise eine Bank ein Darlehen an eine Gemeinde, ohne dass hierfür die Genehmigung durch den Kanton vorlag, war der entsprechende Kreditvertrag nichtig. Dies hatte zur Folge, dass sich die Kreditgeber beim Inkasso der ausstehenden Forderungen nicht auf rechtsgültige Verträge abstützen konnten, sondern ihre Forderungen gegenüber der Gemeinde unter dem Rechtstitel der ungerechtfertigten Bereicherung einfordern mussten.

Das Gesetz über die Gemeindeordnung sah die Möglichkeit der Zwangsverwaltung (Art. 128) einer Gemeinde vor. Diese konnte die Kantonsregierung anordnen, sofern eine Gemeinde ihr finanzielles Gleichgewicht oder Vermögen erheblich gefährdete. Zur Umsetzung der Zwangsverwaltung war die Ernennung von Kommissären vorgesehen.



In diesem Zusammenhang ist noch auf das Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts hinzuweisen. Dieses Gesetz sieht vor, dass eine Gemeinde, die voraussichtlich während längerer Zeit nicht in der Lage sein wird, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, unter Beiratschaft gestellt werden kann. Die Beiratschaft wird angeordnet, wenn sich eine administrative Zwangsverwaltung des kantonalen Rechts als ungenügend erweist. Bis zum Fall Leukerbad wurde diese Massnahme nie angeordnet.

Nach diesen Ausführungen zu den damals gültigen Gesetzesbestimmungen über die finanzielle Geschäftsführung der Gemeinden nun wieder zurück zur finanziellen Situation der Gemeinde Leukerbad, die zu einem wahren Debakel führte.

## **Finanzielle Situation der Gemeinde Leukerbad Ende 1997**

Innert weniger Jahren hatte die Gemeinde Leukerbad per Ende 1997 einen gewaltigen Schuldenberg von rund CHF 178 Mio. (148 Mio. €) angehäuft. Bei damals 1'700 Einwohnern betrug die Bruttoverschuldung pro Kopf CHF 105'000.00 (87'500.00 €). Der Durchschnitt der Walliser Gemeinden lag bei CHF 9'500.00 (7'900.00 €). Zurückzuführen war der Schuldenberg vorwiegend auf Beteiligungen und Darlehen von rund CHF 98 Mio. (82 Mio. €) an Aktiengesellschaften, die mehrheitlich im Besitz der Gemeinde Leukerbad waren. Da die Gesellschaften mit finanziellen Schwierigkeiten kämpften, waren sie nicht in der Lage, ihren Zinsverpflichtungen gegenüber der Gemeinde nachzukommen. In der Folge sah sich die Gemeinde gezwungen, zusätzliche Darlehen aufzunehmen, um ihre Zinszahlungen leisten zu können. Die finanzielle Situation verschlimmerte sich dadurch zusehends. Die von den Gesellschaften eingefahrenen hohen Verluste führten dazu, dass die Werthaltigkeit der Darlehen und Beteiligungen nicht mehr gegeben war. In der Bilanz der Gemeinde per 31.12.1997 waren diese Aktiven jedoch immer noch zum Nominalwert aufgeführt. Es waren keine entsprechenden Wertberichtigungen gebildet worden. Die Darlehen und Beteiligungen waren somit in der Bilanz der Gemeinde per 31.12.1997 überbewertet und verdeckten die finanzielle Krise, mit der die Gemeinde konfrontiert war. Es ist noch festzuhalten, dass die Darlehensaufnahmen und Weitergaben von der Gemeinde der Kantonsregierung nicht zur Genehmigung unterbreitet worden waren.

Zu Beginn des Jahres 1998 erteilte die Kantonsregierung der kantonalen Finanzkontrolle den Auftrag, die finanzielle Lage der Gemeinde Leukerbad zu analysieren. Diese Berichte dienten der Regierung als Grundlage, verschiedene Massnahmen zu treffen.

## **Staatliche Zwangsverwaltung**

Nachdem die Kantonsregierung als Aufsichtsbehörde im Frühjahr 1998 über die finanziellen Probleme der Gemeinde informiert worden war, hat sie im Oktober 1998 in Anwendung von Artikel 128 des Gesetzes über die Gemeindeordnung die Gemeinde Leukerbad unter teilweise staatliche Zwangsverwaltung gestellt.

Die beauftragten Kommissäre errechneten für die Gemeinde eine maximal tragbare Schuld von rund CHF 40 Mio. (33.3 Mio. €). Im März 1999 unterbreiteten sie den Gläubigern ein Sanierungskonzept mit einem Forderungsverzicht von 80% (CHF 144.5 Mio. / 120.4 Mio. €). Das Sanierungskonzept wurde aber von den Gläubigern zurückgewiesen.

## **Errichtung der Beiratschaft**

Auf Antrag des Kantons als Aufsichtsbehörde wurde die Gemeinde im Juli 1999 vom Kantonsgericht in Anwendung des Bundesgesetzes über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen Rechts unter Beiratschaft gestellt. Die Beiratschaft ist keine aufsichtsrechtliche, sondern eine betriebsrechtliche Massnahme und hat in erster Linie der Interessenwahrung der Gläubiger zu dienen.



Ein Problem der Beiratschaft ist, dass die Schulden nach Ablauf der Beiratschaft bestehen bleiben, soweit sie nicht im Rahmen dieser betreibungsrechtlichen Massnahme getilgt wurden. Es gibt keine Verluftscheine. Aufgrund dieser Ausgangslage gab es eigentlich nur zwei Lösungen:

- der Kanton kommt für Schulden der Gemeinde auf oder
- die Gläubiger stimmen einem Schuldenerlass zu.

## **Verantwortlichkeitsklagen gegen den Kanton als Aufsichtsbehörde**

Der Kanton stellte sich auf den Standpunkt, dass er nicht für Fehler Dritter aufzukommen hat. Dieser Standpunkt wurde jedoch von der Gemeinde und den Finanzgläubigern nicht geteilt. So wurden beim Bundesgericht fünf Verantwortlichkeitsklagen gegen den Kanton eingereicht, und zwar durch die Gemeinde Leukerbad selbst sowie durch vier Finanzgläubiger. Sie warfen dem Kanton vor, seiner Aufsichtspflicht nicht nachgekommen zu sein. Mit Urteilen vom 3. Juli 2003 hat das Bundesgericht diese Klagen (Municipalgemeinde Leukerbad, Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, Basler Kantonalbank, Gemeinden Rheinfelden und Oftringen) aufgrund der von den Klägern gemachten Fehler abgewiesen. Als Beispiel kann aufgeführt werden, dass eine Kantonalbank aus einem anderem Kanton nur aufgrund eines Telefonanrufs der Gemeinde ein Darlehen von CHF 9 Mio. (7.5 Mio. €) ohne jegliche Kreditanalyse gewährte.

Im Gerichtsverfahren wurde auch festgestellt, dass ein Kreditgeber, der neun Kriterien für die Gewährung von Darlehen festgelegt hatte, im Falle der Gemeinde Leukerbad Darlehen gewährte, obwohl nur ein einziges seiner Kriterien erfüllt war, und zwar jenes betreffend die gestaffelte Darlehensrückzahlung.

## **Sanierungskonzept**

Die zweite Sanierungsmöglichkeit, ein Schuldenerlass durch die Gläubiger, wurde von diesen abgelehnt. Wohl sahen sie die Ausweglosigkeit der Situation ein, aber sie waren nicht gewillt, einem Schuldenerlass gegenüber einer Gemeinde zuzustimmen.

Die Berechnungen des Beirats ergaben, dass die Gemeinde in der Lage ist, von den anerkannten Forderungen von CHF 181 Mio. (151 Mio. €) eine Dividende von 22% oder rund CHF 40 Mio. (33.3 Mio. €) zu verkräften. Die verfügbaren liquiden Mittel der Gemeinde beliefen sich zu diesem Zeitpunkt auf CHF 15 Mio. (12.5 Mio. €), so dass eine Fremdfinanzierung zur Zahlung des Restbetrages von CHF 25 Mio. (20.8 Mio. €) notwendig war. Aufgrund dieser Ausgangslage erarbeitete der Beirat folgendes Konzept:

- Gründung der privatrechtlichen Aktiengesellschaft "Sanag Leukerbad AG" für die Entschuldung der Gemeinde Leukerbad unter Wahrung der Gleichbehandlung der Gläubiger.
- Gewährung einer Bürgschaft durch den Kanton über CHF 30 Mio. (25 Mio. €) zur Sicherstellung eines Darlehens von CHF 25 Mio. (20.8 Mio. €) an die neu geschaffene Aktiengesellschaft.
- Kauf der Gläubigerforderungen gegenüber der Gemeinde durch die Aktiengesellschaft mittels der aufgezeigten Finanzierung.
- Für die Gläubiger, die den Sanierungsvorschlag akzeptieren, ist ein Kaufpreis von 22 % vorgesehen (Dividende), zahlbar nach Kauf, aber spätestens bis zum 31.12.2003.
- Nachbesserungsklausel in den Forderungsabtretungsverträgen: Bei Veräusserung bis 31.12.2023 des Niederspannungsnetzes von Leukerbad, der St. Lorenzquelle auf dem Dorfplatz, des alten Schulhauses und des alten Schlachthauses wird die Hälfte des Bruttoerlöses zur Nachbesserung der Abtretungsverträge eingesetzt. Ebenfalls wurde den Gläubigern ein bis zum 31.12.2023 befristetes Vorkaufsrecht auf diese Objekte eingeräumt.



- Die Gemeinde muss sich verpflichten, jährlich aus ihrer laufenden Rechnung eine Annuität von mindestens CHF 900'000.00 (750'000.00 €) aufzubringen (Aufteilung zwischen zedierten Forderungen (Sanag Leukerbad AG) und nicht zedierten Forderungen).
- Nach Bezahlung der Annuität von CHF 900'000.00 (750'000.00 €) kann die Gemeinde aus der Selbstfinanzierungsmarge maximal CHF 900'000.00 (750'000.00 €) pro Jahr für Investitionen einsetzen. Fällt die Selbstfinanzierungsmarge höher aus als CHF 1.8 Mio. (1.5 Mio. €), ist die Differenz für den Schuldenabbau einzusetzen.

## Erfolgreiche Sanierung

Am 4. Dezember 2003 stimmte das Parlament des Kantons Wallis der Bürgschaft zu. Eine Bedingung für die Zustimmung des Parlaments war, dass die kantonale Finanzkontrolle als Revisionsstelle der Sanag Leukerbad AG bezeichnet wird.

Wie bereits erwähnt, hatte der Beirat Forderungen in der Höhe von CHF 180.7 Mio. (151 Mio. €) anerkannt. Per 31.12.2003 hatten die Gläubiger Forderungen im Betrag von CHF 175.9 Mio. (147 Mio. €) oder 97.3% abgetreten. Inzwischen wurden bis auf CHF 2.4 Mio. (2 Mio. €) alle Forderungen an die Sanag Leukerbad AG abgetreten. Aufgrund eines Gerichtsverfahrens ist diese Abtretung noch nicht erfolgt.

Die Sanierung der Gemeinde ist heute auf gutem Wege. Ende 2003 beliefen sich die vom Kanton verbürgten Darlehen auf CHF 24 Mio. (20 Mio. €). Ende 2010 waren es noch CHF 15.8 Mio. (13 Mio. €).

In der Funktion als Revisionsstelle der Sanag Leukerbad AG überwacht die kantonale Finanzkontrolle die Einhaltung des Sanierungsvertrages. Im Rahmen dieser Tätigkeit hat sie regelmässig Kontakt mit der Gemeinde. Mittels der Kontrollberichte informiert die Revisionsstelle die Kantonsregierung und das Parlament jährlich über den Sanierungsfortschritt in Bezug auf die Rechnung und den Voranschlag.

Ohne Forderungsverzicht der Gläubiger wäre die Sanierung der Gemeinde nicht möglich gewesen. Die Verlängerung der Laufzeit der Darlehen oder die Senkung der Zinsen hätten nicht zu einer Sanierung der Gemeinde Leukerbad geführt. Die Höhe der gewährten Kredite der Finanzgläubiger lag in keinem vertretbaren Rahmen zur Finanzkraft der Gemeinde. Die Risikobeurteilungen der Kreditgeber entbehrten jeder wirtschaftlichen Logik. Den Kreditgebern bot sich kein anderer Ausweg, als für die Konsequenzen ihrer Fehler geradezustehen.

## Neues Gemeindegesetz (GemG) vom 5. Februar 2004

Der Sonderfall Leukerbad hatte die Kreditgeber aufgeschreckt und führte zu einer restriktiven Finanzierung von Walliser Gemeinden. Auch die Gemeinden wurden vorsichtiger und stellten Investitionsprojekte zurück. Die Vorzeichen für eine allgemeine Verbesserung der Gemeindefinanzen waren also günstig.

Dennoch drängte sich eine neue kantonale Gemeindegesetzgebung auf, um die festgestellten Schwachstellen zu eliminieren. Vorstellbar wäre eine vermehrte Zentralisierung von Befugnissen beim Kanton bei gleichzeitiger Schwächung der Gemeindeautonomie gewesen. Das Gegenteil ist eingetroffen. Im neuen Gemeindegesetz, das am 1. Juli 2004 in Kraft getreten ist, wurde die Gemeindeautonomie gestärkt, aber gleichzeitig wurden klarere Leitplanken gestellt. Im Falle von Aufwandüberschüssen wurden verbindliche Massnahmen festgelegt.



Nachfolgend einige wichtige Punkte des neuen Gesetzes :

## Harmonisiertes Rechnungsmodell

Die Gemeinden sind verpflichtet (Art. 75 GemG), die Rechnung auf der Grundlage des harmonisierten Rechnungsmodells zu erstellen. Dieses Rechnungsmodell wurde bereits früher von der Mehrzahl der Gemeinden angewandt. Die Grundsätze der Finanzhaushaltsführung sind in der Verordnung betreffend die Führung des Finanzhaushaltes der Gemeinden festgelegt (VFFG). Zum alten Gesetz gab es keine Verordnung.

Eine Besonderheit des harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) besteht darin, dass zwischen der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung unterschieden wird. Die laufende Rechnung umfasst als Aufwand die Konsumausgaben (Löhne, Zinsen, Mieten, Betriebsbeiträge, Abschreibungen usw.) und als Ertrag die Einnahmen wie Steuern, Entgelte, Vermögenserträge usw. Bei den Aktiven in der Bilanz wird unterschieden zwischen dem Finanz- und dem Verwaltungsvermögen. Unter das Verwaltungsvermögen fallen Sachgüter und Anlagen, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden und deshalb nicht realisierbar sind. Diese Investitionen werden über die Investitionsrechnung verbucht.

Die Verbuchung der Geschäftsvorfälle in diesem Rechnungsmodell erfolgt nach dem Fälligkeits- und nicht etwa nach dem Kassaprinzip.

### Bewertung des Finanzvermögens

Sofern Minderwerte oder Verluste eintreten, ist das Finanzvermögen entsprechend abzuschreiben (Art. 47 VFFG). Die Bewertung erfolgt also nach kaufmännischen Grundsätzen.

### Bewertung des Verwaltungsvermögens

Die Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens sind nach kommerziellen Grundsätzen zu bewerten. Der Buchwert des restlichen Verwaltungsvermögens (Schulen, Strassen, Sportanlagen, Kanalisation, Wasserversorgung, Abwasserreinigungsanlagen usw.) ist mit 10% abzuschreiben (Art. 51 VFFG). Auch ist in der Verordnung festgehalten, dass die totale oder teilweise Aufschiebung von Abschreibungen verboten ist (Art. 55 VFFG).

### Finanzhaushaltsgleichgewicht

Ein Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung ist nur solange zulässig, als nach Berücksichtigung der buchmässigen Abschreibungen kein Bilanzfehlbetrag resultiert (Art. 80 GemG). Im Falle eines Bilanzfehlbetrags muss die Gemeinde einen Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen erarbeiten, welcher der Urversammlung und dem Kanton zur Kenntnis zu bringen ist. Im Rahmen des Voranschlags darf nur ein Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn dieser durch Eigenkapital gedeckt ist.

Sofern das finanzielle Gleichgewicht einer Gemeinde auf Dauer nicht sichergestellt ist, ernennt die Kantonsregierung nach Anhörung der Gemeinde auf deren Kosten einen Experten, der einen Sanierungsplan ausarbeitet und Sanierungsmassnahmen vorschlägt (Art. 82 GemG).

### Fazit

Mit der Vorgabe des Abschreibungssatzes auf dem Verwaltungsvermögen unter Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts wurde in Wirklichkeit auf Gemeindeebene eine Schuldenbremse eingeführt.

### Finanzkennzahlen

Für statistische Zwecke kann der Kanton von den Gemeinden Auszüge aus der Rechnung verlangen (Art. 61 VFFG). Für die Beurteilung der Gemeindefinanzen hat der Kanton folgende 5 Finanzkennzahlen festgelegt:

- Selbstfinanzierungsgrad
- Selbstfinanzierungskapazität
- Ordentlicher Abschreibungssatz



- Nettoschuld pro Kopf
- Brutto-Schuldenvolumenquote.

Für jede dieser Kennzahlen wurde ein Bewertungsraster definiert. Die Gemeinden sind verpflichtet, diese Kennzahlen in die Jahresrechnung zu integrieren und dem Kanton zu übermitteln. Sie dienen ihm insbesondere für interkommunale Vergleiche und zur Überwachung der Einhaltung des Abschreibungssatzes von 10% auf dem Verwaltungsvermögen und des Haushaltsgleichgewichts.

### **Revisionsstelle**

Mit dem neuen Gesetz wurden auch die Anforderungen an die Revisionsstelle erhöht, um eine vermehrte Professionalisierung zu erreichen. In der Regel sind heute die Revisoren als Revisionsexperten oder Revisoren bei der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde eingetragen.

Die Revisionsstellen sind verpflichtet, zu Händen des Gemeinderates einen detaillierten Bericht mit den durchgeführten Kontrollen sowie die Feststellungen zur Rechnungserstellung, zum internen Kontrollsystem, zur Ausführung und zum Resultat der Kontrolle zu erstellen.

Zudem haben die Revisionsstellen einen Kurzbericht zu Händen der Urversammlung zu erstellen. In diesem Bericht müssen die Revisoren unter anderem:

- bestätigen, dass die Jahresrechnung nach den gesetzlichen Bestimmungen und Reglementen erstellt worden ist;
- empfehlen, die Rechnung mit oder ohne Einschränkung zu genehmigen oder abzulehnen;
- die Verschuldung der Gemeinde und ihre Fähigkeit beurteilen, den Verpflichtungen nachzukommen.

Dieser Kurzbericht ist integrierender Bestandteil der Jahresrechnung.

Die Revisionsstelle ist gegenüber der Gemeinde für den Schaden verantwortlich, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflicht verursacht (Art. 83 GemG).

### **Transparenz**

Mit dem neuen Gemeindegesetz wurde die Transparenz in der Führung der Gemeindehaushalte stark gefördert. Folgende Punkte können in diesem Zusammenhang erwähnt werden:

- Verbindlicher Kontenplan für alle Gemeinden;
- Genehmigung des Budgets und der Jahresrechnung durch die Urversammlung;
- Publikation des Revisionsberichts in der Jahresrechnung;
- Publikation der 5 Finanzkennzahlen in der Jahresrechnung.

Durch die Transparenz in der Rechnungslegung und den zusätzlichen Informationen über die finanzielle Situation der Gemeinde wurde die Neugier der Bürger für die Finanzen ihrer Gemeinde geweckt.

### **Staatsaufsicht**

In Art. 3 der VFFG wurde die Finanzaufsicht über die Gemeinden dem kantonalen Finanzdepartement übertragen, das diese durch die Dienststelle für innere und kommunale Angelegenheiten (DIKA) wahrnimmt.



In der Praxis wird diese Aufsicht wie folgt wahrgenommen: Die Gemeinden sind verpflichtet, die Voranschläge und Jahresrechnungen in den vorgegebenen Fristen an die Sektion Gemeindefinanzen einzureichen. Aufgrund einer Checkliste nimmt diese verschiedene Prüfungen vor und teilt das Ergebnis der Gemeinde mit. Mit diesen Checklisten werden besonders die Einhaltung der Bestimmungen betreffend das Haushaltsgleichgewicht und die Abschreibungen überprüft. Sofern eine Gemeinde diese Vorgaben nicht einhält, muss sie zu den beanstandeten Punkten Stellung beziehen. Mit der Rechnung muss ebenfalls der Kurzbericht der Revisionsstelle eingereicht werden. Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit wird ebenfalls überprüft, ob die im Gesetz und in der Verordnung verlangten Bestätigungen aus dem Kurzbericht hervorgehen. Sofern die Revisionsstelle Einschränkungen bei der Empfehlung zur Rechnungsannahme angebracht hat, werden zusätzliche Abklärungen getroffen.

Je nach Feststellungen kann das Finanzdepartement oder die Kantonsregierung Massnahmen gegenüber Gemeinden beschliessen.

Die Kontrolle und die Weiterverfolgung dieser beschlossenen Massnahmen obliegt gemäss Art. 77 der VFFG der kantonalen Finanzkontrolle. In Art. 78 VFFG ist festgehalten, dass diese die Gemeinden so oft wie notwendig besucht, um zu überprüfen, ob die beschlossenen Massnahmen angewendet wurden, und ob sie regelmässig und rechtmässig geführt werden.

Beim Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes am 1. Juli 2004 wiesen einige Gemeinden einen Bilanzfehlbetrag aus. Die Übergangsbestimmungen des neuen Gesetzes sahen die Möglichkeit der Aufwertung des Verwaltungsvermögens unter bestimmten Voraussetzungen vor. Für 15 Gemeinden, die dennoch einen Bilanzfehlbetrag auswiesen, legte die Kantonsregierung gemäss Art. 80 der VFFG die jährliche Abschreibung des Bilanzfehlbetrages fest. In diesen Fällen beauftragte die Kantonsregierung die kantonale Finanzkontrolle mit der Überprüfung der Einhaltung der Abschreibung des Bilanzfehlbetrages. Zurzeit sind von dieser Massnahme noch 4 Gemeinden betroffen.

Wie bei der Munizipalgemeinde Leukerbad wurde auch mit der Burgergemeinde Leukerbad ein Sanierungsvertrag abgeschlossen. Aufgrund der hohen Verschuldung vermochte auch diese ihren Verpflichtungen nicht mehr nachzukommen. Die kantonale Finanzkontrolle wurde aufgrund der vom Kanton gewährten Bürgschaft und der festgelegten strikten Regeln mit der Überwachung der Vertragseinhaltung beauftragt.

Zudem kontrolliert die kantonale Finanzkontrolle in einem Rhythmus von vier Jahren die Steuererhebung und das Steuerinkasso bei den Gemeinden. Ziel dieser Kontrollen ist es, sich über die korrekte Steuererhebung und die Gleichbehandlung der Steuerzahler zu vergewissern.

## Schlussfolgerung

Das neue Gemeindegesetz ist jetzt seit etwas mehr als sieben Jahren in Kraft. Es hat sich gezeigt, dass die klaren gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Abschreibungen und das Finanzhaushaltsgleichgewicht sich in der Praxis bewährt haben. Der Abschreibungssatz von 10% ist relativ hoch, aber er hat zur finanziellen Gesundung der Gemeinden beigetragen. Durch das Festlegen von 5 Finanzkennzahlen wurden die Gemeinden und die Bevölkerung für die öffentlichen Finanzen sensibilisiert und die Grundlage für interkommunale Vergleiche geschaffen.

Die mit dem neuen Gesetz aufgebauten Verfahrensabläufe zur Sicherstellung der Finanzaufsicht erweisen sich als effizient, da die Gemeinden durch die Checklisten umgehend auf Mängel aufmerksam gemacht werden.





Nach dem Sonderfall Leukerbad sind sich die Kreditgeber bewusst geworden, dass bei Darlehen an Gemeinden ohne Risikoanalysen Verluste nicht ausgeschlossen werden können. Aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf das Haushaltsgleichgewicht werden die Gemeinden wieder als gute Kreditrisiken beurteilt und haben kaum Mühe, sich zu günstigen Zinsen zu refinanzieren. Auch haben die Banken wieder gelernt, die Kreditfähigkeit der Gemeinden möglichst objektiv zu beurteilen, eine Fähigkeit, die Ihnen beim Ausbruch des Falls Leukerbad kurzfristig verloren ging und dadurch selbst Gemeinden mit guter Finanzlage Mühe bekundeten, sich zu refinanzieren.

Die finanzielle Situation der Gemeinden in unserem Kanton kann als sehr gut bezeichnet werden. Der Hauptgrund ist sicher auf die gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts zurückzuführen. Dadurch wurden sich auch die politisch Verantwortlichen vermehrt ihrer Verantwortung bewusst. Die Gemeinden sind gezwungen, ihre Ausgaben nach den Einnahmen zu richten. Dies erfordert eine klarere Prioritätenfestlegung. Nicht jedes wünschbare Vorhaben kann daher als Priorität eingestuft werden.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die 2004 getroffenen politischen Entscheide richtig waren. Sie haben zu einer effizienten und verantwortungsbewussten Verwaltungsführung auf Stufe der Gemeinden, der ersten Ebene in unserem föderalistischen Staatsaufbau, beigetragen.

26.09.2011/mro

