

Regierungsratsbeschluss

vom 25. Februar 2025

Nr. 2025/258

KR.Nr. A 0229/2024 (VWD)

Auftrag fraktionsübergreifend: Effektive und sinnvolle Kontrolle der Gemeinden durch den Kanton Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die kantonale Gesetzgebung so anzupassen, dass der Kanton die Gemeinderechnungen nur noch auf die relevanten Zahlen für die entsprechenden Finanzausgleiche überprüft. Zudem ist der Prüfungsintervall für Sonderprüfungen auf mindestens sechs Jahre zu erhöhen. Durch den geringeren Prüfungsaufwand sind die Gebühren entsprechend zu senken.

2. Begründung

Das Amt für Gemeinden revidiert die Jahresrechnungen der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden zirka alle vier Jahre. Dabei werden die Jahresrechnungen detailliert überprüft. Auch Buchungen von Kleinstbeträgen (kleiner 20 Franken) werden überprüft, ob diese auf dem richtigen Konto verbucht wurden. Zudem werden belanglose Punkte überprüft, beispielsweise ob im Protokoll der Gemeindeversammlung steht, dass die Jahresrechnung «beschlossen» wurde, wenn das Wort «genehmigen» steht, erfolgt ein entsprechender Hinweis. Es ist in den heute bestehenden Regelungen nicht berücksichtigt, dass jede Jahresrechnung von einer Revisionsstelle oder einer Rechnungsprüfungskommission geprüft wurde. Die Anforderungen an die Revisionsorgane wurden in den letzten Jahren angehoben. Dadurch ist die Qualität der Revisionen, die durch die Gemeinden veranlasst werden, klar gesteigert worden. Allein dadurch ist der Umfang der übergeordneten Revision zu überprüfen und der Umfang an die relevanten und wesentlichen Punkte anzupassen.

Die Erhöhung des Prüfintervalls ist im Sinne einer Effizienzsteigerung sinnvoll und wird auch in anderen Prüfungen der öffentlichen Hand angewendet (z.B. SUVA-Prüfungen), wobei da der Rhythmus in den Fällen ohne wesentliche Feststellungen erhöht wird.

Aus Sicht des Kantons sollte es entscheidend sein, dass die für die Finanzausgleiche relevanten Positionen korrekt erfolgen. Die restlichen Positionen sind für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden nicht relevant. Auf Grund der erhöhten Anforderungen an die Revisionsorgane muss davon ausgegangen werden, dass die Prüfungen der Rechnungen in der notwendigen Tiefe erfolgt, so dass mit Sicherheit festgestellt werden kann, dass keine wesentlichen Fehler vorliegen. Die Feststellungen des Kantons betreffen in vielen Fällen unwesentliche Abweichungen bei der Rechnungslegung.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Die Gemeinden führen ihre Rechnung nach einem vom Kanton festgelegten und schweizweit standardisierten Rechnungslegungsmodell. Für die Einführung wurden im Kanton Solothurn

zahlreiche Gemeindevertreter aktiv miteinbezogen. Jede Gemeinde trägt eigenständig die Verantwortung für ihr finanzielles Handeln, und ihrem Rechnungsprüfungsorgan (RPK, Revisionsstelle) obliegt es, die entsprechenden Kontrollen auf der Grundlage der Vorgaben dieses Rechnungslegungsmodells vorzunehmen. Komplementär dazu hat das Amt für Gemeinden (AGEM) gestützt auf § 206 in Verbindung mit § 137 Absatz 2 Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) die Aufsicht über die Finanzhaushalte der Gemeinden auszuüben, d. h. das Amt hat einerseits die Pflicht, die Einhaltung des Rechnungsmodells durchzusetzen, und andererseits die Aufgabe, zu überwachen, ob die Bestimmungen über den Finanzhaushalt eingehalten werden. Mangelhafte oder nicht ordnungsgemäss erstellte Jahresrechnungen genehmigt das AGEM nicht. Sie sind von der Gemeinde zu korrigieren (§ 157 Abs. 4 GG). Im Falle eines mangelhaft geführten Finanzhaushaltes ist nach § 211 GG vorgesehen, dass wir als Regierungsrat aufsichtsrechtlich eingreifen können, was letztmals im Jahr 2020 bei einer Bürgergemeinde erfolgte. Die kantonale Aufsicht und die Revisionsorgane der Gemeinden haben unterschiedliche Funktionen und Aufgaben. Die Wahrnehmung der Finanzaufsicht bei den solothurnischen Gemeinden ist also auf ein «Zusammenspiel» zwischen der Gemeinde und der kantonalen Aufsicht angelegt. Doppelspurigkeiten werden weitgehend vermieden. Vor dem Hintergrund, dass die operative Umsetzung der kantonalen Aufsicht primär eine Sache der Regierungs- respektive Verwaltungsorganisation darstellt und somit in unseren Regelungsbereich fällt (vgl. auch Ziffer 3.3), und der Tatsache, dass das Rechnungslegungsmodell sich dynamisch den Entwicklungen anzupassen hat und die Aufsichtstätigkeit flexibel agieren können muss, erfolgte die Regelung auf Stufe Gesetz auf das wesentliche beschränkt.

3.2 Ausgestaltung der kantonalen Finanzaufsicht

Bezüglich Ausgestaltung der Tätigkeiten der kantonalen Finanzaufsicht gegenüber Gemeinden verweisen wir auf die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG, www.kkag-cacsf.ch). Der Ursprung dieser Empfehlungen geht auf den Fall Leukerbad zurück, welcher im November 1998 eine Strafuntersuchung unter anderem gegen den damaligen Gemeindepräsidenten aufgrund eines Finanzlochs von 346 Mio. Franken auslöste und bei welcher bekanntlich nicht nur die Kontrollmechanismen in der Gemeinde versagten, sondern auch Mängel bei der kantonalen Aufsicht offenbart wurden. Auch für 15 solothurnische Gemeinden blieb dieses Debakel nicht folgenlos, da sie vorgängig zusammen mit der Bürgergemeinde Leukerbad und anderen Schweizer Gemeinden eine Obligationsanleihe am Kapitalmarkt aufgenommen hatten. So war über mehrere Jahre ungewiss, ob sie zusammen mit den anderen beteiligten Schweizer Gemeinden im Rahmen einer Solidarbürgschaft wegen drohender Zahlungsunfähigkeit von Leukerbad ersatzmässig «einspringen» müssen. Das damals zuständige Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit verpflichtete die Gemeinden jedenfalls mit Kreisschreiben vom 31. März 1999 vorsorglich, entsprechende Rückstellungen zu bilden.

Die Empfehlungen der KKAG beinhalten in der Konsequenz, neben der Bereitstellung von fachlichen Grundlagen zur Haushaltsführung und zur Revision, die Schaffung von Beratungs- und Ausbildungsangeboten aber auch die Empfehlung, Auswertung der Finanzdaten als Kennzahlen über alle Gemeinden vorzunehmen. Zur Verhinderung von Fehlentwicklungen in der Haushalts- und Rechnungsführung wird zudem empfohlen, dass der Kanton eigene Prüfungshandlungen vornimmt. Solche Prüfungsaktivitäten gehören also zum Standard einer Finanzaufsicht eines Kantons. So kann es nicht überraschen, dass wir die kommunale Finanzaufsicht im AGEM seit jeher entsprechend ausgerichtet haben: Neben den fachlichen Grundlagen für die Finanzverwaltungen und die Rechnungsprüfungsorgane, welche im Zusammenhang mit der Einführung der Rechnungslegung HRM2 in den letzten Jahren komplett überarbeitet wurden, jährlichen Ausbildungsangeboten, über 1'300 Beratungsdiensten pro Jahr im Alltagsgeschäft oder einer öffentlich zugänglichen, webbasierten e-Gemeindefinanzstatistik, gehört auch die Vornahme von Prüfungshandlungen durch den Kanton zum Pflichtenheft einer kommunalen Finanzaufsicht.

3.3 Prüfungskonzept, Voraussetzungen und Wirkung der Prüfungshandlungen Kanton

Das Prüfungskonzept haben wir mit RRB Nr. 2007/113 vom 23. Januar 2007 genehmigt, wobei Modifikationen im Laufe der Zeit vorgenommen wurden und für die kommende Legislatur eine Überarbeitung geplant ist. Dieses Konzept sieht – wie im Vorstosstext dargelegt – vor, dass neben der formellen Prüfung beim jährlichen Rechnungseingang bei jeder Gemeinderechnung im Rhythmus von vier Jahren eine materielle Prüfung erfolgt, wobei die Revisionsberichte der kommunalen Prüfungsorgane als Grundlage dienen. Bei einem Bestand von aktuell rund 400 Gemeinwesen (106 Einwohner-, 92 Bürger- und 97 Kirchgemeinden sowie rund 100 Zweckverbänden) und anderen öffentlich-rechtlichen Instituten (z. B. Energieversorgungsbetriebe) und einer Bearbeitungsquote / Jahr von etwas über 70 Einheiten konnte der 4-jährige Intervall auch wegen der vom Kantonsrat mit dem Globalbudget reduzierten personellen Ressourcen in den letzten Jahren nicht erreicht werden.

Wichtige Voraussetzung für die Wahrnehmung des Prüfungsauftrags durch unsere Finanzaufsicht sind folgende Aspekte:

- Der Prüfungsumfang, Prüfungsschwerpunkt und Prüfungsrhythmus hat allein auf der Grundlage einer unabhängigen und stetigen Risikobeurteilung durch das Amt für Gemeinden zu erfolgen. Dies ist die zentrale Voraussetzung, um objektive, unbeeinflusste oder auch situationsbedingte, kurzfristige Prüfungshandlungen als Aufsichtsstelle jederzeit vornehmen zu können. Alles andere würde eine wirksame und effektive Aufsichtsfunktion wie sie nach Gesetz dem Kanton gegenüber seinen Gemeinden zugedacht ist, untergraben: Es wäre beispielsweise durch eine Einschränkung der Prüfungsbefugnis für die Aufsicht nicht mehr möglich, bei Feststellung einer möglichen Missachtung von Finanzkompetenzen bei Kreditbeschlüssen (Budget- oder Verpflichtungskredit), die Einhaltung durch die Gemeinde zu prüfen.
- Die Prüfungshandlungen des Kantons sind in Ergänzung zu den Arbeiten der kommunalen Rechnungsprüfungsorgane ausgerichtet. Das heisst, das AGEM prüft in der Regel jene Aspekte, die von den kommunalen Rechnungsprüfungsorganen wegen fehlendem Kontext oder nicht bereitgestellter Ressourcen nicht oder nur bedingt kontrolliert werden können. Mögliche Doppelspurigkeiten zwischen dem kommunalen Rechnungsprüfungsorgan und der kantonalen Finanzaufsicht werden so minimiert. Im Übrigen ist anzumerken, dass im Unterschied zum Rechnungsprüfungsorgan der Gemeinde, die Aufsichtsstelle des Kantons über Weisungsbefugnisse zur Rechnungskorrektur verfügt. Anträge der Rechnungsprüfungskommission können je nachdem auf Antrag des Gemeinderates von der Gemeindeversammlung auch abgelehnt werden.
- Ein Blick auf die Prüfungshandlungen des AGEM der letzten Jahre zeigt, dass neben Sachverhalten, die nur den Finanzausgleich betreffen, sowohl wesentliche formelle (z. B. fehlende Reglemente, fehlende Beschlussfassungen, fehlerhafte Kreditbeschlüsse) wie auch wesentliche materielle Mängel (z. B. falscher Bilanz- oder Ergebnisausweis, unterlassene Fakturierung von Guthaben, nicht vertragskonforme Fakturierungen, falsche Bewertungen Finanzliegenschaften im Finanzvermögen) zum Vorschein kamen, welche die kommunalen Prüfungsorgane aus Ressourcenmangel oder Unkenntnis nicht eruiert haben. Die vom AGEM angewiesenen Korrekturen führen zur Richtigstellung der Finanz- und Vermögenslage der Gemeinde, zum korrekten Ausweis der Finanzlage der jeweiligen Gemeinde und letztlich, wie von der Gesetzgebung verlangt, zur ordnungsgemässen Rechnungsablage. Nutzniesserinnen und Nutzniesser sind nicht nur die Einzelgemeinden, welche gegebenenfalls sonst Mittel verlustig gegangen wären, sondern auch die Einwohnerinnen und Einwohner, welchen die Lage der Gemeinde ja auch als Steuer- und/oder Gebührenzah-

lende (Spezialfinanzierungen) nicht gleichgültig sein kann. Dass bei solchen Prüfungshandlungen auch Aspekte zum Vorschein kommen, die weniger relevant sind, liegt in der Natur der Sache. Sie bei dieser Gelegenheit gegenüber der Gemeinde nicht als Hinweis zu kommunizieren, wäre unsinnig. Auch ist zu beachten, dass im Zusammenhang mit der erst kürzlich (Kalenderjahr 2023) bei den Bürger- und Kirchgemeinden abgeschlossenen Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells, in der Nachkontrolle des AGEM derzeit auch einige formale Aspekte thematisiert werden. Sobald der Standard einmal etabliert ist, verschwinden solche Hinweise aus den Prüfberichten.

3.4 Folgerungen

Eine Einengung des Prüfungsumfangs allein auf Tatbestände, welche die innerkantonalen Finanzausgleiche betreffen, widerspricht den Anforderungen, welche eine Finanzaufsicht bezüglich Unabhängigkeit und risikoorientiertem Vorgehen zu befolgen hat (vgl. Ziffer 3.3). Sie wäre je nach Gegebenheit gar kontraproduktiv, indem beispielsweise in dringenden Fällen in bestimmten Bereichen wegen solchen Einschränkungen von Amtes wegen gar nicht geprüft respektive untersucht werden dürfte. Die Aufsicht würde obsolet.

Aus den gleichen Gründen ist auch die Festlegung eines fixen Prüfungsintervalls abzulehnen. Zudem entspricht der 4-jährige Intervall einer Amtsperiode. Es macht keinen Sinn, diesen auch noch weiter zu verlängern. Auch widerspricht das Ansinnen, solche Regelungen auf Stufe Gesetz aufzunehmen, unserem Verständnis, wonach wir als verantwortliche Exekutive für die operative Umsetzung einer effektiven Finanzaufsicht gegenüber den Gemeinden verantwortlich sind.

Im Übrigen teilen wir die Einschätzung der Auftraggeber nicht, wonach die sogenannten «restlichen Positionen» für den Kanton respektive die Gesamtheit der Gemeinden keine Relevanz hätten. In diesem Zusammenhang verweisen wir an dieser Stelle auf folgende Fakten:

- Die drei Finanzausgleiche belaufen sich aktuell auf ein Ausgleichsvolumen von knapp unter 100 Mio. Franken, der «Jahresumsatz» bei den Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden beträgt hingegen insgesamt über 1.8 Mrd. Franken. Die *Bilanzsumme* beläuft sich auf rund 3.4 Mrd. Franken (als Durchschnitt der Jahre 2022/23);
- Die jährlichen *Transferzahlungen* (Subventionen oder Abgeltungen) des Kantons an die Gemeinden beliefen sich im Durchschnitt der Jahre 2022 und 2023 auf gegen 234 Mio. Franken;
- Und die aus den Gemeinderechnungen durch das AGEM validierten Finanzdaten werden – neben dem für alle öffentlich zugänglichen Webportal «GEFIN» (z. B. <https://gefin.so.ch/home?0>) – auch von Bankinstituten zur Bonitätsprüfung bezogen. Finanzinformationen, die zur objektiven Einschätzung der Finanz- und Vermögenslagen der solothurnischen Gemeinden beitragen und i. d. R. für günstige Kreditkonditionen bei der Fremdkapitalbeschaffung führen. Vergleichbare Daten werden zudem dem Amt für Finanzen als Teil der Grundlagen für die Erstellung des Bonitätsratings zur Verfügung gestellt, welches die Ratingagentur Standard & Poor's (S&P) jährlich erstellt. Daneben wünscht S&P jeweils auch ergänzende Angaben zur Finanzaufsicht (z. B. Änderungen zum Aufsichtsrecht, mögliche Sanierungsmassnahmen oder der Schuldenlage der Gemeinden). Dieses Rating wurde letztmals von S&P für das Jahr 2024 auf AAA festgelegt.
- Weiter werden unsere Finanzdaten sowohl von der eidgenössischen Finanzverwaltung für die Bundesebene wie auch von kantonalen Stellen als Grundlage zur Beur-

teilung von gesellschaftlich oder volkswirtschaftlich relevanten Fragestellungen regelmässig herangezogen, woraus sie letztlich der Politik und der Öffentlichkeit von Nutzen sein dürften.

Abschliessend halten wir fest, dass für uns eine zweckmässig organisierte Finanzaufsicht für das Funktionieren eines Staatswesens wie dem Kanton Solothurn mit bekanntermassen sehr ausgeprägten kleinräumigen Strukturen von grosser Relevanz ist. Dabei ist uns wichtig, dass eine solche Aufsicht ihren Auftrag mit dem gängigen Instrumentarium unabhängig und situativ wahrnehmen kann. Um eine solche Aufsicht auch politisch steuern zu können, soll das Prüfungskonzept neu durch uns periodisch beschlossen werden, weshalb die Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut beantragt wird. Dabei ist zu beachten, dass der Kantonsrat respektive seine zuständige Fachkommission (SOGKO) jeweils anlässlich der Beschlussfassung zum Globalbudget auf Wirkung und Ziele durch Setzen von Indikatoren und Standards Einfluss nehmen kann.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Gemeindegesetz so anzupassen, dass er die Eckwerte der Prüfungshandlungen (Umfang, Periodizität, u.ä.) des Amtes für Gemeinden betreffend Genehmigung der Jahresrechnungen nach Kriterien der Verhältnismässigkeit periodisch beschliesst.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 6486)
Amt für Gemeinden (6)
Aktuariat Sozial- und Gesundheitskommission
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat