

Finanzielle Führung von Zürcher Gemeinden und Städten

Zur Rolle von finanzverantwortlichen
Personen: Rechtliche Pflichten und
praktische Überlegungen

Grundlagenpapier

Institut für Verwaltungs-Management (IVM)
Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF)

IMPRESSUM

Herausgeber

ZHAW School of Management and Law
Stadthausstrasse 14
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz

Abteilung Public Sector
Institut für Verwaltungs-Management
www.zhaw.ch/de/sml/institute-zentren/ivm

Projektleitung ZHAW, Kontakt

Sandro Fuchs, Dr., Stv.
Leiter Institut für Verwaltungs-Management,
sandro.fuchs@zhaw.ch

Projektleitung VZF, Kontakt

Oliver Küng, Präsident VZF,
oliver.kueng@schlieren.ch
Thomas Kuoni, Vorstandsmitglied VZF,
thomas.kuoni@zuerich.ch

Autoren Grundlagenpapier

Sandro Fuchs, Dr.,
Stv. Leiter Institut für Verwaltungs-Management
Markus Braunschweiler, Dr.,
IKS-Verantwortlicher Stadt Zürich

Mitglieder Arbeitsgruppe

- Oliver Küng, Präsident VZF / Abteilungsleiter
Finanzen und Liegenschaften Stadt Schlieren
- Thomas Kuoni, Vorstandsmitglied VZF /
Direktor Finanzverwaltung Stadt Zürich
- Cornelia Weiss, Aktuarin VZF / Leiterin
Finanzen und Steuern Gemeinde Winkel
- Angela Suter, Kommunikationsverantwortliche
VZF / Finanzsekretärin Gemeinde Regensdorf
- Markus Braunschweiler, Dr.,
IKS-Verantwortlicher Stadt Zürich
- Sandro Fuchs, Dr., Stv. Leiter Institut
für Verwaltungs-Management, ZHAW

Dezember 2021

Copyright © 2021

ZHAW School of Management and Law,
Verband Zürcher Finanzfachleute (VZF) & Autoren

Alle Rechte für den Nachdruck und die
Vervielfältigung dieser Arbeit liegen
bei der Abteilung Public Sector der
ZHAW School of Management and Law
Die Weitergabe an Dritte bleibt ausgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

MANAGEMENT SUMMARY	4
1. AUSGANGSLAGE UND ZIELE	5
2. AUFBAU UND STRUKTUR	6
3. FINANZIELLE FÜHRUNG EINER GEMEINDE ODER STADT: RECHTLICHE VERANTWORTLICHKEITEN UND PFLICHTEN	7
3.1 Einleitung	7
3.2 Akteure, Verantwortlichkeiten und Pflichten	7
3.3 Haftungsrechtliche Perspektive	14
3.4 Strafrechtliche Perspektive	16
4. NEURALGISCHE PROZESSE DER FINANZIELLEN FÜHRUNG	18
4.1 Fallbeispiele	23
4.2 Reflexion Fallbeispiele	26
5. INSTRUMENTE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN AUS PRAKTISCHER SICHT	27
5.1 Einleitung	27
5.2 Führungsaspekte	27
5.3 Hilfsmittel und Instrumente	29
5.4 Verhinderung schädigender Handlungen	30
5.5 Eskalation	30
6. ABSCHLIESSENDE GEDANKEN ZU EINER VERANTWORTUNGSVOLLEN FINANZIELLEN FÜHRUNG	31
7. ANHANG	33
7.1 Liste möglicher Kontrollaktivitäten Finanzverwalter/in	33
7.2 Beispiel Reglementarische Grundlagen	34

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

TABELLE 1	8
Amtspflichten GG ZH Finanzielle Führung: Legislative	
TABELLE 2	9
Amtspflichten GG ZH Finanzielle Führung: Exekutive	
TABELLE 3	22
Organisationsformen Finanzverwaltungen	
ABBILDUNG 1	29
Identifikation kritischer Prozesse	

Management Summary

AUSGANGSLAGE

Finanzverantwortliche Personen stehen in einem Spannungsfeld von politischen Ansprüchen, wirtschaftlichen Realitäten und rechtlichen Rahmenbedingungen in ihrer Gemeinde oder Stadt. Aus diesen Einflussfaktoren ergeben sich Zielkonflikte. Um in einem solchen Umfeld politisch akzeptierte, betriebswirtschaftlich sinnvolle und rechtlich abgestützte Entscheide zu fällen, braucht es klare Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten mit Blick auf die Finanzielle Führung. Auch wenn mit dem neuen Gemeindegesetz (GG ZH) im Kanton ZH ein einheitlicher Gesetzesrahmen besteht, finden sich darin wenig praktische Aussagen und Regelungen zu individuellen Verantwortlichkeiten, neuralgischen Prozessen aber auch praktischen Instrumenten und Handlungsempfehlungen.

ZIELE

Dieses Grundlagenpapier verfolgt drei Ziele:

1. Die Klärung der Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten von finanzverantwortlichen Personen mit Fokus auf zürcherische Gemeinden und Städte;
2. Die Sensibilisierung und Schärfung des Bewusstseins für neuralgische Prozesse der finanziellen Führung;
3. Die Präsentation von Instrumenten und Handlungsempfehlungen zur Wahrnehmung der individuellen Verantwortlichkeiten sowie als Basis für eine gute inanzielle Führung.

DIE DREI WICHTIGSTEN AUSSAGEN

Die drei wichtigsten Aussagen mit Blick auf die Zielsetzungen dieses Grundlagenpapiers sind:

1. Unabhängig von der Grösse einer Gemeinde oder Stadt sowie der Organisation der Finanzverwaltung, haben finanzverantwortliche Personen sicherzustellen, dass finanztechnisch, finanzrechtlich und finanzpolitisch korrekt mit öffentlichen Mitteln umgegangen wird. Zentrale Verantwortungsbereiche fallen auf den Finanzvorstand (Stufe Exekutive) als auch Leiter/innen Finanzen (Stufe Verwaltung). Sie nehmen auf ihrer Stufe eine «Geschäftsführerfunktion» ein, aus derer sich eine Vermögensfürsorgepflicht ergibt. Aus dieser Vermögensfürsorgepflicht ergibt sich die Notwendigkeit, die finanzrechtlichen Rahmendbedingungen zu klären,

sowie fachliche, personelle und organisatorische Verantwortlichkeiten und Pflichten im Zusammenhang mit der finanziellen Führung einer Gemeinde und Stadt zu definieren.

2. Weil finanzielle Führung eine Querschnittsfunktion ist, ist die Finanzverwaltung und ihre Führung exponiert. Neuralgische Prozesse treten an der Schnittstelle von Verwaltung und (Finanz-)Politik auf. Wichtige, neuralgische Aspekte aus Sicht der finanziellen Führung sind: Finanzielle Beteiligungen, (unklare) Zuständigkeiten, Anlagegeschäfte im Finanzvermögen, Aufnahme von Fremdkapital, Auftragsvergaben (Submissionen), die Bemessung von Verpflichtungs- und Zusatzkrediten aber auch die Sicherstellung von angemessenen Kontrollaktivitäten (IKS). Anhand von drei Fallbeispielen (Olten, Frauenfeld, Wetzikon) wird aufgezeigt, dass solche Prozesse in der Praxis zu Haftungs- oder strafrechtliche Diskussionen führen können.
3. Um die Führungsverantwortung wahrzunehmen, sind fachliche und finanzrechtliche, organisatorische und personelle sowie kulturelle Aspekte zu beachten.
 - Aus fachlicher und finanzrechtlicher Sicht ist ein sauberes Regelwerk zum Finanzhaushalt notwendig. Dieses klärt die Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten der finanzverantwortlichen Personen und regelt übergeordnete Querschnittsthemen (z.B. Submission, Datenschutz, Einsatz eines angemessenen Internen Kontrollsystems IKS).
 - Aus organisationaler und personeller Sicht stehen folgende Aspekte im Fokus: Die Aufbau- und Ablauforganisation der finanziellen Führung, die Anstellung und Einführung neuer Mitarbeitenden, klare Stellvertretungsregelungen, die Definition von Rollen und Zuständigkeiten an der Schnittstelle von Exekutive und Verwaltung sowie – bei grösseren Projekten – eine klare Projektorganisation
 - Aus kultureller Sicht ist eine angemessene Balance zwischen Vertrauens- und Kontrollkultur anzustreben. Es gilt sinnvolle und wirksame Kontrollstrukturen zu erschaffen, die Mitarbeiter/innen dabei unterstützen, ihre Aufgaben verantwortungsbewusst wahrzunehmen.

1. Ausgangslage und Ziele

Finanzverantwortliche Personen stehen in einem Spannungsfeld von politischen Ansprüchen, wirtschaftlichen Realitäten und rechtlichen Rahmenbedingungen in ihrer Gemeinde oder Stadt. Aus diesen Einflussfaktoren ergeben sich Zielkonflikte. Um in einem solchen Umfeld politisch akzeptierte, betriebswirtschaftlich sinnvolle und rechtlich abgestützte Entscheide zu fällen, brauchen finanzverantwortliche Personen eine Kombination verschiedener Kompetenzen und Instrumente. Es braucht politisches Flair, fachliche und technische Kenntnisse über die Konzepte und Instrumente einer «guten» finanziellen Führung, grundlegende Kenntnisse des Finanzrechts und nicht zuletzt, in grösseren Einheiten, Führungs- und Managementkompetenzen. Auch wenn dies wichtige Kompetenzen einer guten finanziellen Führung sind, gerät die Frage nach der individuellen (rechtlichen) Verantwortung oft zu kurz. Oder anders formuliert: Was sind die rechtlichen Rahmenbedingungen, in denen sich finanzverantwortliche Personen bewegen dürfen, ohne dass sich straf- oder haftungsrechtliche Ansprüche ergeben? Welche Grundsätze müssen finanzverantwortliche Personen beachten, um ihre Führungsverantwortung wahrzunehmen?

Dieses Grundlagenpapier verfolgt folgende drei Ziele:

1. Die Klärung der Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten von finanzverantwortlichen Personen mit Fokus auf zürcherische Gemeinden und Städte;
2. Die Sensibilisierung und Schärfung des Bewusstseins für neuralgische Prozesse der finanziellen Führung;
3. Die Präsentation von Instrumenten und Handlungsempfehlungen zur Wahrnehmung der individuellen Verantwortlichkeiten sowie als Basis für eine gute finanzielle Führung.

Mit diesem Grundlagenpapier soll das Bewusstsein für die rechtliche Verantwortung sowie Pflichten im Rahmen der finanziellen Führung einer Gemeinde / Stadt geschärft und praktische Handlungsempfehlungen entwickelt werden. Es soll existierenden Mitarbeitenden und politischen Akteuren als Anreiz und Referenz für eine Reflexion der etablierten Praxis dienen und neuen Akteuren eine Orientierungshilfe geben. Es soll Rechnungsprüfungskommissionen oder die Finanzkontrolle darin bestärken, dass innerhalb der Gemeinde / Stadt ein Bewusstsein für die wesentlichen rechtlichen Verantwortungen und Pflichten der finanziellen Führung existiert.

Dieses Grundlagenpapier fokussiert auf politische Gemeinden im Kanton Zürich. Die nachfolgenden Ausführungen können sowohl auf Zürcherische Schulgemeinden und Zweckverbände als unter Berücksichtigung ihrer spezifischen gesetzlichen Grundlagen auch auf Gemeinden ausserhalb des Kantons Zürichs und öffentliche Anstalten anwendbar sein.

2. Aufbau und Struktur

Dieses Grundlagenpapier ist wie folgt aufgebaut:

- In einem ersten Schritt (Kapitel 3) werden die Verantwortlichkeiten und Pflichten der finanziellen Führung mit besonderem Blick auf die Voraussetzungen von zürcherischen Gemeinden oder Städten diskutiert. Zuerst wird erörtert, welche Tatbestände gegeben sein müssen, damit eine finanzverantwortliche Person haftungs- oder strafrechtlich verfolgt werden könnte. Wo möglich und relevant, werden unterschiedliche Grössenverhältnisse, Kompetenzregelungen und Organisationsformen in Betracht gezogen.
- In einem zweiten Schritt (Kapitel 4) werden verschiedene neuralgische Prozesse der finanziellen Führung einer Gemeinde oder Stadt diskutiert. Im Zentrum stehen drei Fallbeispiele, die straf- oder haftungsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit finanzverantwortlichen Personen aufgeworfen haben.
- In einem dritten Schritt (Kapitel 5) werden praktische Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Verantwortlichkeiten sowie für einen konstruktiven Umgang mit neuralgischen Prozessen der finanziellen Führung diskutiert.
- Kapitel 6 enthält abschliessende Gedanken zur öffentlichen finanziellen Führung der Zukunft.
- Der Anhang (Kapitel 7) ist wichtiger Bestandteil von diesem Grundlagenpapier. Er enthält eine IKS-Checkliste sowie ein Rahmenkonzept für ein Finanzreglement, welches auf die wichtigsten Punkte und neuralgischen Prozesse, wie sie in diesem Grundlagenpapier diskutiert werden, ausgerichtet ist.

3. Finanzielle Führung einer Gemeinde oder Stadt: Rechtliche Verantwortlichkeiten und Pflichten

3.1. EINLEITUNG

Was sind die Rahmenbedingungen einer finanzverantwortlichen Person, und aus welchen Gesetzesbereichen ergeben sich diese? Welche Verantwortungen existieren in Bezug auf unterschiedliche Ebenen und Akteure? Welche rechtlichen Graubereiche existieren, und welche Spielregeln und Kompetenzen braucht es zur Einhaltung dieser Regeln und zum Schutz einer finanzverantwortlichen Person? Die Klärung dieser Fragen ist nicht ganz trivial, da es keine präzisen Antworten gibt.

Mit dem neuen Gemeindegesetz (GG ZH) besteht seit 2018 im Kanton Zürich ein neuer, einheitlicher Gesetzesrahmen für die Zürcher Gemeinden und Städte. Allerdings findet sich darin kein spezifischer Paragraph, der die Verantwortung von finanzverantwortlichen Personen (Fokus Leiter/innen Finanzen sowie Finanzvorstand/ Exekutive) abschliessend skizziert und regelt. Das GG ZH sieht weitreichende Delegationsmöglichkeiten vor, um die operative Verwaltungsleitung an Gemeindeangestellte zu übertragen¹. In der Regel werden umfassende operative oder strategische Aspekte der finanziellen Führung an Leiter/innen Finanzen auf Stufe Verwaltung im Sinne einer Geschäftsführerfunktion delegiert². Aus dieser Geschäftsführerfunktion ergeben sich verschiedene Verantwortlichkeiten oder Amtspflichten in Bezug auf das Tätigkeitsfeld von Leiter/innen Finanzen. Allerdings lassen sich nicht sämtliche Verantwortlichkeiten auf die Stufe der Verwaltung delegieren. Gewisse Verantwortungsbereiche verbleiben explizit auf Stufe der Exekutive oder Legislative, und sind nicht delegierbar.

3.2. AKTEURE, VERANTWORTLICHKEITEN UND PFLICHTEN

Verschiedene Akteure sind in die finanzielle Führung einer Gemeinde oder Stadt eingebunden. Die zentralen Akteure sind der/die Gemeindepräsident/in, der/die Vorsteher/in Finanzen sowie der/die Leiter/in Finanzen. Schliesslich spielt auch das Parlament eine wichtige Rolle. Eine differenzierte Aussage zu den Pflichten und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure bedingt die Klärung der gesetzlichen Aufgaben und Kompetenzen in Bezug auf die finanzielle Führung. Juristisch wird von Amtspflichten gesprochen, die eine entscheidende Rolle einnehmen, beispielsweise bei Haftungsfragen. Diese Amtspflichten werden nachfolgend für die zentralen Akteure in Bezug auf die finanzielle Führung diskutiert, um einen gemeinsamen Bezugsrahmen zu schaffen. Primäre Grundlage bildet das revidierte GG ZH (in Kraft seit 1.1.2018) sowie der dazugehörige Kommentar³. Auf kommunaler Ebene wird der rechtliche Rahmen jeweils in der Gemeindeordnung und gemeindespezifischen Reglementen konkretisiert. Solche gemeindespezifischen Erlasse werden nachfolgend nicht berücksichtigt. Es wird davon ausgegangen, dass diese konsistent mit den Bestimmungen des GG ZH sind.

1 § 49 GG ZH

2 Vgl. Entscheid des Bundesgerichtes (BGE) vom 22. Juni 2017, 6B_1231/2016

3 GG – Kommentar zum neuen Gemeindegesetz (2017). Jaag, T., Rüssli, M. & Jenni, V. (Hrsg.). Zürich: Schulthess.

Legislative (Parlament / Gemeindeversammlung)

Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht, kommt der Legislative eine entscheidende Rolle in Bezug auf die finanzielle Führung einer Gemeinde oder Stadt zu. In wichtigen Bereichen der finanziellen Führung hat die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament die alleinige, und nicht delegierbare Entscheidungshoheit.

Im Gegensatz zu Versammlungsgemeinden gilt es bei Parlamentsgemeinden auch das obligatorische Finanzreferendum und den damit verbundenen Einbezug des Soveräns zu berücksichtigen. In Tabelle 1 werden die wesentlichen Kompetenzhoheiten der Legislative mit Blick auf die finanzielle Führung einer Gemeinde / Stadt gerichtet.

TABELLE 1 – AMTSPFLICHTEN GG ZH FINANZIELLE FÜHRUNG: LEGISLATIVE**NORM Amtspflichten Finanzielle Führung: Legislative**

§ 30 GG	Politische Kontrolle über die Verwaltung und die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben. Dabei handelt es sich gemäss Art. 57 KV um die Wahrnehmung der Oberaufsicht. In Bezug auf das Verwaltungshandeln umfasst sie die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit des Gemeindevorstandes und den damit verbundenen finanziellen Auswirkungen. Abzugrenzen ist die Oberaufsicht von der Dienstaufsicht, welche den Gemeindeexekutiven als vorgesetzte Instanzen über die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten übertragen wird (vgl. § 49 GG ZH). Die Oberaufsicht berechtigt nicht in die Entscheidungskompetenzen der Exekutive einzugreifen, beispielsweise in Bezug auf die Genehmigung von Ausgaben, die in der alleinigen Entscheidungskompetenz der Exekutive sind. 2010
§ 101 GG	Beschlussfassung Budget und Steuerfuss. Die Beschlussfassung des Budgets ist in der alleinigen Verantwortung der Legislative. In der gleichen Versammlung wird im Rahmen einer <i>separaten Abstimmung</i> der Steuerfuss beschlossen.
§ 107 GG	Bewilligung von Verpflichtungskrediten im Rahmen seiner Kompetenzen. Die Zuständigkeit zur Bewilligung ist auf verschiedene Gemeindeorgane verteilt (Gemeindevorstand/Schulpflege, Gemeindeversammlung / Gemeindeparlament, Stimmberechtigte an der Urne). Die Kompetenzabgrenzung liegt in der Hoheit der Gemeinde. Die Betragsgrenzen sind so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung entscheiden können.
§ 109 GG	Bewilligung von Zusatzkrediten im Rahmen seiner Kompetenzen. Sofern die Gemeinde keine strengere Regelung trifft, richtet sich die Zuständigkeit für die Bewilligung von Zusatzkrediten nach der Zuständigkeitsordnung für Verpflichtungskredite.
§ 112 GG	Genehmigung der abgerechneten Verpflichtungskredite. Für Verpflichtungskredite, die von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament bewilligt wurden, erstellt der Gemeindevorstand nach Vollendung des Vorhabens eine Abrechnung. Diese bedarf der Genehmigung der Gemeindeversammlung oder des Parlaments.
§ 117 GG	Bewilligung von spezifischen Anlagegeschäften. Die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament ist zuständig ab einem in der Gemeindeordnung festzulegenden Anlagewert bei der Veräusserung von oder Investitionen in Finanzliegenschaften. Weitere Bewilligungspflichten können in der Gemeindeordnung festgelegt werden.
§ 128 GG	Genehmigung der Jahresrechnung. Die Entgegennahme und Genehmigung der Rechnung gehört zur Oberaufsicht des Parlaments oder der Gemeindeversammlung. Die Nichtgenehmigung der Jahresrechnung hat keine direkten rechtlichen Folgen. Sie entspricht einer politischen Missfallensbekundung. Sie kann jedoch Anlass für eine genauere Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde sein. Schwerviegender Vorwürfe können in Verantwortlichkeitsklagen gegen die verantwortlichen Behördenmitglieder, gestützt auf das Haftungsgesetz, münden. Eine rechnerisch und finanzrechtlich korrekt erstellte Jahresrechnung ist allenfalls wegen Verfahrensfehlern, nicht aber aus rein politisch motivierten Gründen anfechtbar.

Zusätzlich zu diesen Verantwortlichkeiten stellt die Legislative in Parlamentsgemeinden die Rechnungsprüfungskommission (RPK), die den Finanzhaushalt (Budget, Jahresrechnung und weitere Geschäfte von finanzieller Tragweite) nach finanzpolitischen Gesichtspunkten prüft. In Versammlungsgemeinden wird die RPK an der Urne gewählt. Sowohl in Parlamentsgemeinden als auch

Versammlungsgemeinden ist die RPK unabhängig, und kein anderes Gemeindeorgan erteilt ihr Weisungen. Die RPK verfügt über ein akzessorisches Antragsrecht, welches an einen Antrag des Gemeindevorstandes anknüpft. Die spezifischen Verantwortungsbereiche und Pflichten der Exekutive werden im nächsten Abschnitt diskutiert.

Exekutive

Die Exekutive (Gemeindevorstand) ist die oberste Behörde der Gemeindeverwaltung⁴. Sie ist zuständig für die politische Planung und Führung⁵. Ihr obliegt die politische Verantwortung für das ordnungsgemässe Funktionieren der Gemeinde. Unter «politischer Planung» und «Führung» ist eine planende, zukunftsgerichtete und gemeinwohlbezogene Oberleitung zu verstehen⁶. In der Praxis wird von strategisch-politischer Führung gesprochen, die auch eine starke finanzielle Dimension beinhaltet. In Bezug auf die finanzielle Führung verfügt die Exekutive über relativ grossen Handlungsspielraum. Zum Beispiel in Bezug auf die Frage, welche Instrumente sie für die strategische und finanzielle Führung einsetzt und wie sie die (Finanz-) Verwaltung organisiert. Die Exekutive hat die Möglichkeit, verschiedene operative Tätigkeiten der Verwaltung, auch in Bezug auf die finanzielle Führung zu delegieren, soweit dies das Gesetz nicht ausschliesst. In der Praxis werden deshalb verschiedene Gemeindeführungsmodelle diskutiert und praktiziert. In Bezug auf die finanzielle Führung ergeben sich folgende Amtspflichten:

4 Auch wenn die Exekutive die Gemeindeverwaltung leitet gibt es Organisationseinheiten, die nicht der Exekutive unterstehen (z.B., Ombudsstellen, Finanzkontrollen, etc.). Sie sind direkt gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig.

5 § 48, Abs. 1 GG ZH

6 Jenni, V. (2017). Gemeindevorstand: Aufgaben. GG – Kommentar zum neuen Gemeindegesetz (2017). Jaag, T., Rüssli, M. & Jenni, V. (Hrsg.). Zürich: Schulthess.

TABELLE 2 – AMTSPFLICHTEN GG ZH FINANZIELLE FÜHRUNG: EXEKUTIVE

NORM Amtspflichten Exekutive

§ 49 GG	Übergeordnete Dienstaufsicht. Zu der übergeordneten Dienstaufsicht gehört auch die Führung des Gemeindehaushalts. Die Dienstaufsicht kann sich sowohl auf Organisationseinheiten (z.B. Finanzverwaltung) als auch Einzelpersonen (z.B., Leiter/in Finanzen) beziehen.
§ 49 GG	Ordnungsgemässe Führung und Handhabung des Gemeindehaushalts mit Blick auf: <ul style="list-style-type: none"> – Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften; – Zweckmässige Verwendung der Mittel; – das Treffen von Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens und zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten. Die oben genannten Aspekte werden in der Regel im Rahmen eines Internen Kontrollsystems (IKS) bzw. über ein Risikomanagement abgedeckt. Allerdings besteht in Bezug auf die Art und Ausgestaltung des IKS oder Risikomanagement Handlungs- und Ermessensspielraum.
§ 95ff. GG	Erarbeitung und Beschlussfassung Finanz- und Aufgabenplans. Die Erarbeitung und Beschlussfassung des Finanz- und Aufgabenplans ist eine zwingende Kompetenzzuweisung an die Exekutive. Die Kenntnisnahme erfolgt durch die Legislative. Im Zentrum steht die rollende Aufgaben- und Finanzplanung auf die nächsten 4 Jahre, damit eine frühzeitige Erkennung von finanziellen Fehlentwicklungen möglich wird.
§ 101 GG	Erstellung des Budgets. Die Erstellung des Budgets liegt in der Verantwortung der Exekutive. Dabei besteht für die Exekutive die Pflicht zur Begründung von wesentlichen Abweichungen gegenüber dem Vorjahr. Die Genehmigung des Budgets ist in der alleinigen Verantwortung der Legislative.
§ 104 GG	Bewilligung von neuen Ausgaben im Rahmen ihrer Kompetenzen. Die Gemeindeordnung regelt, ob und in welchem Umfang die Exekutive / die Schulpflege die Kompetenz zur Bewilligung von neuen Ausgaben eingeräumt wird. Es gilt das System des doppelten Ausgabenbewilligungsverfahrens. Neue Ausgaben setzen eine rechtliche Grundlage, eine Ausgabenbewilligung (z.B., Verpflichtungskredit, Verfügung) und einen Budgetkredit voraus.
§ 104 GG	Kreditüberschreitung im Rahmen ihrer Kompetenzen. Betragsgrenzen für Kreditüberschreitungen sind in der Gemeindeordnung zu definieren. Eine Kreditüberschreitung muss nachträglich durch die Legislative genehmigt werden.
§ 105 GG	Bewilligung von gebundenen Ausgaben. Gebundene Ausgaben liegen in der Kompetenzhoheit der Exekutive. Sie setzen einen Beschluss der Exekutive (bzw. der Schulpflege) und, soweit die Ausgabe voraussehbar ist, einen Budgetkredit voraus.

NORM Amtspflichten Exekutive

§ 107 GG	Bewilligung von Verpflichtungskrediten im Rahmen ihrer Kompetenzen. Die Zuständigkeit zur Bewilligung ist auf verschiedene Gemeindeorgane verteilt (Exekutive/Schulpflege, Legislative, Stimmberechtigte an der Urne). Die Kompetenzabgrenzung liegt in der Hoheit der Gemeinde. Die Betragsgrenzen sind so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung entscheiden können.
§ 109 GG	Bewilligung von Zusatzkrediten im Rahmen seiner Kompetenzen. Sofern die Gemeinde keine strengere Regelung trifft, richtet sich die Zuständigkeit für die Bewilligung von Zusatzkrediten nach der Zuständigkeitsordnung für Verpflichtungskredite (vgl. § 107 GG).
§ 112 GG	Verantwortung zur Verpflichtungskreditkontrolle. Der Gemeindevorstand führt eine Verpflichtungskreditkontrolle. Über die Art und Weise der Verpflichtungskreditkontrolle besteht Handlungs- und Ermessensspielraum. Eine Abrechnung muss nur über diejenigen Verpflichtungskredite, die von den Stimmberechtigten an der Urne oder der Gemeindeversammlung / Gemeindeparlament bewilligt wurden, erstellt werden.
§ 117 GG	Beschlussfassung von Anlagegeschäften im Rahmen seiner Kompetenzen. Anlagen des Finanzvermögens werden grundsätzlich vom Gemeindevorstand beschlossen. Ausnahmen betreffen Veräusserung von und Investitionen in Finanzliegenschaften (Betragsgrenzen sind in der Gemeindeordnung zu definieren).
§ 128 GG	Verantwortung zur Erstellung der Jahresrechnung. Basis bildet HRM2. Die Aufwertung des Verwaltungsvermögens erfolgt auf freiwilliger Basis, wobei jedoch immer die Grundsätze ordnungsgemässer Rechnungslegung einzuhalten sind.

Gemeinde- oder Stadtpräsident/in

Der/dem Gemeinde- oder Stadtpräsidenten/in obliegen als gleichberechtigtes Mitglied der Exekutive dieselben Amtspflichten wie den übrigen Mitgliedern der Exekutive. Dazu gehören insbesondere die Amtspflichten gemäss Tabelle 2.

Zusätzlich obliegen dem/der Gemeinde-/Stadtpräsident/in eigenständige Leitungs- und Verwaltungsaufgaben. Ihnen kommt eine *Sonderstellung* zu, weil das Präsidium über besondere Kompetenzen in der Exekutive verfügt («Primus Inter Pares», d.h. erster unter Gleichgestellten). Diese Position zeichnet sich gegenüber den übrigen Exekutivmitglieder durch die Präsidialaufgaben aus, die sich auf Leitungsfunktionen bei der Willensbildung in der Exekutive (und teilweise auf die Legislative) erstrecken. Zu diesen Aufgaben gehört die verfahrensmässige Leitung der Gemeinderatssitzung. Zudem vertritt das Präsidium die Gemeinde und den Gemeindevorstand in der Öffentlichkeit, nimmt also zentrale Repräsentations-, Kommunikations- und Integrationsaufgaben wahr.

Das Präsidium hat grundsätzlich darauf zu achten, dass die Mitglieder der Exekutive (z.B., Finanzvorstand) ihren Pflichten ordnungsgemäss nachgehen⁷. Ein gesondertes Weisungsrecht steht dem/der Präsidenten/in allerdings nicht zu. Allerdings ergeben sich individuelle Kompetenzen in Bezug auf die Befugnis zum Entscheid dringlicher Geschäfte oder zum Stichentscheid bei Abstimmungen.

In Bezug auf die finanzielle Führung ergeben sich mögliche Stichentscheide in Bezug auf die Beschlussfassung einer Ausgabenbewilligung oder finanziellen Anlagegeschäften, die in der Kompetenz der Exekutive liegen.

Spezifische Amtspflichten in Bezug auf die finanzielle Führung die alleinig das Gemeindepräsidium und nicht die Exekutive als Kollegialbehörde betrifft gibt es nicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt dem Gemeindepräsidium aber grundsätzlich die Rolle eines Geschäftsführers zu⁸. Mit der Funktion des Geschäftsführers einher geht eine *Schutzpflicht zur Wahrung der Vermögensinteressen* der Gemeinde und damit eine *Vermögensfürsorgepflicht*. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung obliegt die Funktion des Geschäftsführers aber keinesfalls alleinig der/dem Gemeinde- oder Stadtpräsidenten/in. Einerseits obliegt der Exekutive, als Führungs- und Vollzugsorgan der Gemeinde, die Vermögensfürsorgepflicht. Andererseits ist aber auch spezifischen Funktionen eine solche Geschäftsführerfunktion zu attestieren, beispielsweise dem Finanzvorstand als auch dem/der Leiter/in Finanzen.

7 Jenni, V. (2017). Gemeindevorstand: Zusammensetzung. GG – Kommentar zum neuen Gemeindegesetz (2017). Jaag, T., Rüssli, M. & Jenni, V. (Hrsg.). Zürich: Schulthess.

8 Vgl. BGE 6P.149/2004 vom 11. Oktober 2005.

Finanzvorstand (Exekutive)

Dem Finanzvorstand obliegen als gleichberechtigtes Mitglied der Exekutive dieselben Pflichten wie den übrigen Mitgliedern des Gemeindevorstandes. Dazu gehören insbesondere die Amtspflichten gemäss Tabelle 2.

Der Finanzvorstand ist jedoch für viele übergeordneten Themen der finanziellen Führung primäre Ansprechperson. Das Bundesgericht attestiert dem Finanzvorstand auf Stufe der Gemeinde die Stellung des *Geschäftsführers/ Geschäftsführerin*. Geschäftsführer im Sinne von Art. 158 StGB ist, wer in tatsächlich oder formell selbständiger und verantwortlicher Stellung im Interesse eines anderen für einen nicht unerheblichen Vermögenskomplex zu sorgen hat. Geschäftsführer ist nicht nur, wer Rechtsgeschäfte nach aussen abzuschliessen hat, sondern auch, wer entsprechend seiner Fürsorgepflicht im Innenverhältnis für fremde Vermögensinteressen zu sorgen soll, insbesondere wer darüber in leitender Stellung verfügt⁹. Dem Geschäftsführer kommt eine primäre Verantwortung für die Führung des Finanzhaushalts zu. Allerdings geht dadurch den übrigen Mitgliedern der Exekutive die Stellung des/der Geschäftsführer/in nicht grundsätzlich ab¹⁰.

In der Praxis wird der Finanzvorstand mit wesentlichen Geschäften und Fragestellungen in Bezug auf die finanzielle Führung auf Stufe Exekutive betraut, die er in enger Zusammenarbeit mit dem/der Leiter/ in Finanzen sowie der Finanzverwaltung bewältigt. In diesem Zusammenhang werden dem/der Leiter/in Finanzen wesentliche Aufgaben in Bezug auf die finanzielle Führung übertragen. Allerdings sind die Schnittstellen zwischen Finanzpolitik und finanzrechtlichen bzw. finanztechnischen Aspekten in vielen Bereichen unklar und schwammig, wie in Kapitel 4 weiter ausgeführt wird. Deshalb ist es entscheidend, die individuellen Aufgaben, Rollen und Verantwortlichkeiten zwischen Exekutive (d.h. Finanzvorstand) und Finanzverwaltung (d.h. Leiter/in Finanzen) miteinander abzusprechen und eindeutig zu regeln. Im Aufbau einer klaren Kompetenzregelung kommt der Finanzverwaltung (d.h. Leiter/in Finanzen) eine proaktive Rolle zu. Solche Kompetenzregelungen lassen sich in unterschiedlicher Art und Weise regeln. Dazu dienen beispielsweise Gemeindeordnungen, Weisungen, Stellenbeschreibungen aber auch Unterschriften-Reglemente¹¹.

Gemeinde- oder Stadtschreiber/in (Stufe Verwaltung)

Gemeinde- oder Stadtschreiber/innen übernehmen eine entscheidende Rolle im Rahmen der Politikvorbereitung, und stehen der Exekutive als zentrale Anlaufstelle beratend zur Seite. Durch ihre Querschnittsfunktion sind sie in die Planung, Vorbereitung und Nachbereitung der Sitzungen des Gemeindevorstandes involviert. In ihrer Koordinationsrolle werden sie mit fachlichen, rechtlichen oder finanziellen Fragestellungen konfrontiert. Je nach Gemeindeführungsmodell leiten Gemeindeglieder/innen nicht nur den Stab und die Gemeindegliederkanzlei, sondern sind im Sinne von Verwaltungsdirektor/innen verantwortlich für die operative Leitung einer Gemeinde. In dieser Funktion übernehmen sie auch die Personalführung der Gemeindeverwaltung. Je nach Modell ergeben sich auch unterschiedliche Anforderungen mit Blick auf die finanzielle Führung einer Gemeinde, wie nachfolgend ausgeführt wird.

– Gemeinde- oder Stadtschreiber/in als Verwaltungsdirektor/in: In dieser Funktion ist der/die Gemeindeglieder/in in der Regel die vorgesetzte Instanz des/der Leiter/in Finanzen. Aus dieser Führungsfunktion entstehen weitergehende Verantwortungsbereiche mit Blick auf die finanzielle Führung. Erstens deshalb, weil es in der Verantwortung von Verwaltungsdirektor/innen liegt, die Position eines/einer Leiter/in Finanzen adäquat zu besetzen und zu führen. Zweitens, weil Verwaltungsdirektor/innen als Führungspersonen zwischen Finanzvorstand und Leiter/innen Finanzen stehen, und sich daraus auf natürliche Art und Weise eine höhere Sensibilität für finanzielle Aspekte gibt. Drittens weil sich mit Blick auf die Rolle eines Verwaltungsdirektors eine explizite Geschäftsführerfunktion ergibt, die in einer Fürsorgepflicht gegenüber fremden Vermögensinteressen mündet. Im Verwaltungsdirektoren-Modell ist es deshalb entscheidend, die Rollen und Verantwortungsbereiche von Finanzvorstand, Verwaltungsdirektor/in sowie Leiter/innen Finanzen zu definieren bzw. zu schärfen.

9 Vgl. BGE 6B_1231/2016 Erwägung (E.) 4.1., 5.2.1., 5.2.2.

10 Vgl. BGE 6B_1231/2016 Erwägung (E.) 4.1., 5.2.1., 5.2.2.

11 Ein guter Referenzrahmen für mögliche Regelungsbereiche bietet das überarbeitete Finanzreglement der Stadt Zürich per Februar 2020, abrufbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/amtliche_sammlung/inhaltsverzeichnis/6/0/611_111/111_v1.html.

Um ihrer Aufgabe und Verantwortung gerecht zu werden, müssen Leiter/innen Finanzen in der Lage sein, sich formell und neutral zu finanziellen Geschäften zu äussern. Auf der anderen Seite benötigen Gemeindeglieder/innen sowohl in ihrer Rolle als Führungspersonen und «Geschäftsführer» Gewähr, dass die finanzielle Führung organisatorisch, rechtlich und fachlich korrekt abläuft.

- Gemeinde- oder Stadtschreiber/in als Leiter/in Stab: In dieser Funktion befinden sich Gemeindeglieder/innen in der Regel auf der gleichen Hierarchiestufe wie Leiter/innen Finanzen. Der Aufgaben- und Verantwortungsbereich bezieht sich meist auf eine sachlich und fachlich korrekte Politikunterstützung. Daraus ergibt sich keine direkt bzw. explizite Verantwortung mit Blick auf die finanzielle Führung, die primär in der Verantwortung von Finanzvorständen sowie Leiter/innen Finanzen liegen. Allerdings können sich Gemeindeglieder/innen dem Thema Finanzen nicht vollständig entziehen. Im Rahmen ihrer Querschnittsfunktion werden sie mit verschiedenen Aspekten und Fragestellungen zur finanziellen Führung konfrontiert, weil viele Dossiers finanzielle Auswirkungen haben. Weil nicht vorausgesetzt werden kann, dass Gemeindeglieder/innen sämtliche fachlichen Themen eigenständig beurteilen können (z.B., Kreditrecht, etc.), ist sicherzustellen, dass sich Leiter/innen Finanzen fachlich zu diesen Geschäften äussern können (gilt auch analog auch für andere Ressorts). Es liegt in der Verantwortung und Kompetenz von Leiter/innen Finanzen, eine Einschätzung zu finanziellen Themen abzugeben. Die Möglichkeit eines formellen Miteinbezugs muss von Seiten von Leiter/innen Finanzen proaktiv eingefordert werden, und von Seiten der Gemeindeglieder/innen anerkannt und sichergestellt werden.

Leiter/in Finanzen (Stufe Verwaltung)

Leiter/innen Finanzen sind Fachspezialisten/innen in Bezug auf die finanzielle Führung einer Gemeinde/Stadt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kommt ihnen auf *Stufe der Verwaltung* die Stellung eines/einer Geschäftsführer/in zu, aus welcher sich auch für Leiter/innen Finanzen eine *Vermögensfürsorgepflicht* ergibt. Im Vergleich zu den Behördenmitgliedern, die Milizpolitiker sind, sind Leiter/innen Finanzen die fachlichen Ansprechpartner/innen für Finanzfragen, auch weil sie mit den Geschäftsvorfällen des Finanzhaushalts täglich befasst sind¹². Die Verantwortungen und Pflichten von Leiter/innen Finanzen sind somit stets vor dem Hintergrund zu verstehen, dass sie über *besonderes finanzspezifisches Wissen und Erfahrungen* verfügen. In der Regel haben sie auch eine grössere Präsenzzeit und/oder Erreichbarkeit und somit mehr Möglichkeiten für Abklärungen von Sachverhalten, oder auch für die Installierung von Kontrollmassnahmen. Leiter/innen Finanzen haben in finanziellen Angelegenheiten die Kommunikation an der Schnittstelle zur Exekutive zu gewährleisten, und den Gemeindevorstand (insbesondere den Finanzvorstand) mit den nötigen Informationen zu versorgen¹³.

Das GG ZH definiert keine spezifischen bzw. abschliessenden Amtspflichten in Bezug auf die Funktion von Leiter/innen Finanzen. Die gesetzlichen Pflichten beziehen sich primär auf politische Instanzen oder in Bezug auf die Finanzkontrolle. Allerdings schafft das Gemeindegesetz einen klaren Rahmen für die Delegation bzw. die Übertragung von Aufgaben an Gemeindeangestellte¹⁴. Die übergeordnete Vermögensfürsorgepflicht von Leiter/innen Finanzen wird in der Regel durch definierte Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, zum Beispiel im Rahmen von Pflichtenheften oder Stellenbeschreibungen, präzisiert. Zudem gelten auch für Leiter/innen Finanzen die allgemeinen Verwaltungsanweisungen für das Personal einer Gemeinde/Stadt, die zum Beispiel im Rahmen von Personalverordnungen, Weisungen oder Reglementen festgehalten sind.

12 Vgl. GAZ (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé.

13 Vgl. GAZ (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé.

14 Jenni, V. (2017). Gemeindevorstand: Zusammensetzung. GG – Kommentar zum neuen Gemeindegesetz (2017). Jaag, T., Rüssli, M. & Jenni, V. (Hrsg.). Zürich: Schulthess.

Eine effiziente Organisation der Finanzverwaltung und gute finanzielle Führung bedingen, dass die Exekutive in der Lage ist, verschiedene Tätigkeiten an Leiter/innen Finanzen zu übertragen. Art und Umfang der delegierten Tätigkeiten variieren jedoch stark zwischen den Gemeinden und Städten und hängen beispielsweise von ihrer Grösse, Komplexität oder dem Gemeindeführungsmodell ab. Besondere Aufmerksamkeit ist dabei der Schnittstelle zur Exekutive und namentlich zum Finanzvorstand zu schenken. Leiter/innen Finanzen betreuen verschiedene strategische und operative Dossiers im Auftrag der Exekutive und bereiten diese fachlich auf. Zudem wird ihnen in der Regel die Aufgabe übertragen, für angemessene interne Kontrollstrukturen zu sorgen, wie dem Aufbau eines Internen Kontrollsystems (IKS).

Daneben sind Leiter/innen Finanzen auch beratend für die Exekutive und den Finanzvorstand tätig. Die starke Zusammenarbeit zwischen Gesamt-Exekutive, Finanzvorstand, Leiter/innen Finanzen (und je nach Gemeindeführungsmodell auch Gemeindeführer/innen) macht es für ein pflichtgemässes Erfüllen der Aufgaben notwendig, die individuellen Verantwortungen und Pflichten zu definieren. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das Gemeindegesetz keine spezifischen «Amtspflichten» in Bezug auf die Funktion von Leiter/innen Finanzen definiert. Somit ist es entscheidend zu regeln, wer die Verantwortung für eine Aufgabe trägt und diese erfüllen bzw. umsetzen soll. In grösseren Einheiten gilt dies sinngemäss auch für die Schnittstelle von Leiter/innen Finanzen und seinen/ihren Mitarbeitern/innen.

Je nach Grösse und Komplexität der Gemeinde / Stadt beschränken sich Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Leiter/innen Finanzen nicht nur auf fachliche Tätigkeiten, sondern auch auf weitergehende Aufgaben wie beispielsweise die Organisation und Positionierung der Finanzverwaltung oder die Führung von Mitarbeitenden. Zusammenfassend können die Verantwortungs- und Aufgabebereiche in drei Kategorien eingeteilt werden, die unter Kapitel 5 vertieft diskutiert werden:

- **Fachliche und finanzrechtliche Perspektive:** Leiter/innen Finanzen verantworten die operative und strategische finanzielle Führung auf Stufe der Verwaltung unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben und Kompetenzen. Sie beraten die Exekutive zu finanzpolitischen Fragestellungen und stellen die Kommunikation (mit besonderem Fokus auf finanzielle Aspekte) in Absprache mit dem Gemeindevorstand/Finanzvorstand bzw. der Kommunikationsstelle gegen aussen sicher.
- **Organisatorische und personelle Perspektive:** Leiter/innen Finanzen sorgen für eine zweckmässige Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzverwaltung, die einen gesetzeskonformen und effizienten Einsatz der Mittel erleichtert. Im Auftrag der Exekutive sorgen Finanzverantwortliche für den Aufbau angemessener interner Kontrollsysteme (IKS).
- **Kulturelle Perspektive:** Leiter/innen Finanzen sind nicht nur Fachpersonen für die finanzielle Führung, sondern prägen im Rahmen ihrer Führungsverantwortung auch die sozio-kulturellen Aspekte der Zusammenarbeit. Insbesondere in grösseren Finanzverwaltungen mit mehreren Mitarbeitenden und Schnittstellen, spielen soziale Aspekte rund um Fragen nach Vertrauen oder dem Umgang mit Fehlern eine entscheidende Rolle in Bezug auf eine effiziente Zusammenarbeit.

Eine Liste mit konkreten Verantwortlichkeiten und möglichen Kontrollaktivitäten von Leiter/innen Finanzen befindet sich im Anhang zu diesem Grundlagenpapier (vgl. Anhang A).

3.3. HAFTUNGSRECHTLICHE PERSPEKTIVE

Verbunden mit der Querschnittsfunktion einer Finanzverwaltung und dem Umstand, dass viele staatliche Aktivitäten auch finanzielle Auswirkungen mit sich bringen, finden sich finanzverantwortliche Personen immer wieder im Fokus des Geschehens. Dies wirft die Frage auf, inwiefern die involvierten Akteure (insbesondere mit Blick auf Leiter/innen Finanzen) für ihr (Fehl-)Verhalten bzw. den entstandenen finanziellen Schaden haftbar gemacht werden können? In der Regel sind nur in besonders schwerwiegenden Fällen sämtliche Tatbestände der Haftung erfüllt. Rechtlich lässt sich dies damit erklären, dass die Haftungsfrage nicht nur davon abhängt, ob ein finanzieller Schaden vorliegt, sondern es muss nachweisbar eine *Widerrechtlichkeit* (im Sinne einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Amtspflichtverletzung) sowie ein *schweres Verschulden*¹⁵ vorliegen¹⁶. Zusammenfassend führt nur die kombinierte Erfüllung der folgenden Tatbestände zu einer Haftung einer finanzverantwortlichen Person:

- Es ist ein Vermögensschaden eingetreten;
- Die finanzverantwortliche Person hat widerrechtlich gehandelt;
- Zwischen Widerrechtlichkeit und Schaden besteht ein Kausalzusammenhang;
- Die finanzverantwortliche Person hat vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt;

Nachfolgend werden die einzelnen Tatbestände detaillierter ausgeführt.

Schaden

Als Schaden gilt der zivilrechtliche Schadensbegriff, wonach der Schaden in der Differenz zwischen dem gegenwärtigen Vermögensstand und dem Stand, der das Vermögen ohne das schädigende Ereignis hätte, besteht. Ein Schaden kann sowohl in einer *tatsächlichen Schädigung* durch Verminderung der Aktiven, Vermehrung der Passiven, Nicht-Verminderung der Passiven oder Nicht-Vermehrung der Aktiven (z.B. Verpassen einer Einreichungsfrist für eine Rückforderung) liegen. Ein Schaden liegt auch dann vor, wenn das Vermögen in einem Masse *gefährdet* wird, dass es in seinem wirtschaftlichen Wert vermindert ist. Dies ist beispielsweise bei Wertberichtigungen oder Rückstellungen der Fall¹⁷. Von einem Schaden wäre auch bei Buchverlusten auszugehen, die beispielsweise durch risikoreiche Anlageentscheide entstanden sind, die das Gemeindevermögen gefährden.

Widerrechtlichkeit

Existiert ein Vermögensschaden, so muss das Verhalten des Finanzverwalters gegen eine Schutznorm bzw. Amtspflicht verstossen haben, die den Schutz des Gemeindevermögens bezweckt oder dem Schutz von Schädigungen dient. Amtspflichten können in einem Gesetz oder in einer Verordnung enthalten sein. Auch ein Verstoß gegen allgemeine Verwaltungsanweisungen oder gegen Pflichten, welche sich aus dem Pflichtenheft ergeben, können eine Amtspflichtverletzung darstellen.

Die Amtspflichten für Leiter/innen Finanzen können grob in finanzrechtliche, organisationale und sozio-kulturelle Aspekte eingeordnet werden. Aus finanzrechtlicher Perspektive gehören beispielsweise die Sicherstellung der Einhaltung von finanziellen Kompetenzordnungen und Zuständigkeiten für die Bewilligung von Ausgaben oder die Einhaltung von kreditrechtlichen Vorschriften dazu. Eine Widerrechtlichkeit wäre auch zu bejahen, wenn gegen geltende Budgetierungs- oder Rechnungslegungsgrundsätze (HRM2) verstossen würde. Allerdings besteht insbesondere im Bereich der Rechnungslegung oft auch Ermessensspielraum wie Praxisbeispiele zeigen. Ein widerrechtliches Verhalten ist in solchen Fällen in der Regel nicht zu begründen¹⁸. Ermessensfehler begründen für sich allein keine Widerrechtlichkeit, so ein Entscheid des Bundesgerichtes¹⁹. Aus organisationaler Perspektive gehören Aspekte rund um die Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzverwaltung dazu, insbesondere auch Fragen zu der Delegation von Aufgaben oder für adäquate Kontrollmechanismen zu sorgen, wie beispielsweise ein an die Gemeindestrukturen angepasstes IKS. Aus sozio-kultureller Perspektive gehören Führungsaufgaben dazu.

Entscheidend ist, dass eine *haftungsbegründende Widerrechtlichkeit* erst dann gegeben ist, wenn eine für die Ausübung der Funktion *wesentliche* Amtspflicht verletzt ist²⁰. Gemäss Bundesgericht muss es sich um eine Fehlleistung handeln, die pflichtbewussten Angestellten oder Behördenmitgliedern nicht unterlaufen wäre²¹.

15 Vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 10.02.2010 (VGr, PB.2009.00032.) E.2.2.)

16 § 14 Abs. 1 Haftungsgesetz des Kantons Zürich.

17 Vgl. BGE 142 IV 346 E. 3.2; 129 IV 124 E.3.1

18 Vgl. auch Gemeindeamt Kanton Zürich (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé. S. 5ff.

19 BGE 123 II 577 E 4d/aa-dd

20 BGr, 3. Juli 2003 2C.4/1999, E. 7.1

21 BGE 119 Ib 208 E. 5b

Eine Schädigung ist *nicht widerrechtlich*, wenn ein *Rechtfertigungsgrund* besteht, namentlich bei rechtmässiger Ausübung des Amtes. So lange Leiter/innen Finanzen gesetzmässig und im Rahmen ihrer Kompetenzen handeln, ist eine Widerrechtlichkeit auszuschliessen. Beispielsweise dann, wenn Finanzverwalter/innen im Rahmen ihrer Kompetenzen Anlageentscheide des Gemeindevermögens vornehmen (z.B., Anlagegeschäfte in Wertschriften), und sich diese negativ entwickeln. Insofern kann nicht von Widerrechtlichkeit ausgegangen werden, es sei denn, es wurden Grundsätze der Vermögensfürsorgepflicht verletzt oder spezifische Regelungen eines Anlagereglements missachtet (z.B., Verbot von Investitionen in riskante/spekulative Wertschriftenpositionen). In diesen Fällen wäre eine allfällige Haftung zu prüfen. Sie trifft jedoch auch nur dann, wenn die anderen Tatbestände der Haftung auch erfüllt sind.

Kausalzusammenhang

Zwischen dem widerrechtlichen Verhalten einer Person und dem Schaden muss ein *adäquater Kausalzusammenhang* bestehen. Dies bedeutet, dass das widerrechtliche Verhalten (z.B. vorsätzliche Auszahlung ohne Rechtsgrundlage/Ausgabenbewilligung) und der daraus eintretende Schaden nach dem *gewöhnlichen Lauf der Dinge* in Kauf genommen werden musste. Anders formuliert: Ein Kausalzusammenhang ist anzunehmen, wenn es wahrscheinlich/erwartbar ist, dass ein bestimmtes Verhalten zu einem Schaden führt.

Wenn ein Verpflichtungskredit zwar eingeholt, der Kreditbetrag aber massiv falsch eingeschätzt wurde, und das Vorhaben (z.B. Bauvorhaben) schliesslich sehr viel höhere Kosten auslöste, kann davon ausgegangen werden, dass der Verpflichtungskredit mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht bewilligt worden wäre²². Allerdings stellt sich dann die Frage, ob die Fehleinschätzung aufgrund einer unterlassenen Kontrollpflicht geschah, d.h. die falsche Bemessung für die finanzverantwortliche Person bei pflichtgemäsem Handeln überhaupt erkennbar gewesen wäre. Ist der Schaden Folge einer Unterlassung (z.B., unterlassene Kontrollaktivitäten) so liegt Widerrechtlichkeit nur dann vor, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln bestanden hätte. Im Falle einer Unterlassung wäre deshalb zu prüfen, ob ein pflichtgemässes Handeln (z.B., ausgeführte Kontrollaktivitäten in Bezug auf die Bemessung des Verpflichtungskredites) den Schaden hätten verhindern können²³.

Aussergewöhnliche oder unwahrscheinliche Abläufe, mit denen nicht gerechnet werden konnte, begründen in jedem Fall keinen adäquaten Kausalzusammenhang und somit auch keine Verschuldenshaftung.

Schweres Verschulden

Haftungsbegründend ist nur *vorsätzliches* oder *grob-fahrlässiges* Handeln. Ein Vorsatz liegt vor, wenn das schädigende Verhalten (Handlung oder Unterlassung) mit Wissen und Willen erfolgt. Leiter/innen Finanzen müssen sich über die Konsequenzen ihres Verhaltens bewusst sein und diese anstreben, voraussetzen oder zumindest billigend in Kauf nehmen. Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn Leiter/innen Finanzen die erforderliche Sorgfalt in schwerer Weise verletzen, wenn ihnen also der Vorwurf der Missachtung elementarer Vorsichtsgebote gemacht werden kann²⁴.

22 Vgl. Gemeindeamt Kanton Zürich (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé, S. 7.

23 Vgl. Gemeindeamt Kanton Zürich (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé, S. 5ff.

24 Vgl. Gemeindeamt Kanton Zürich (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé, S. 5ff. & VGr PB.2009.00032, E. 2.6.; BGE 104 Ib 1 E. 2.

3.4. STRAFRECHTLICHE PERSPEKTIVE

Nebst haftungsrechtlichen Verantwortlichkeiten kann das Verhalten einer finanzverantwortlichen Person auch strafrechtliche Konsequenzen mitsichziehen. Grundsätzlich ist eine Tat nur dann strafbar, wenn ein Verbrechen oder Vergehen *vorsätzlich* begangen wird. Vorsätzlichkeit bedeutet, dass eine Tat mit Wissen und Willen ausgeführt wird. Vorsätzlich handelt bereits, wer die Verwirklichung der Tat für möglich hält und in Kauf nimmt²⁵.

Für die strafrechtliche Verfolgung der Behörden, Beamten und öffentlich Angestellten der Gemeinden sind die Vorschriften des eidgenössischen sowie kantonalen Straf- und Strafprozessrechtes massgebend²⁶. Die wichtigsten Straftatbestände, die sich in Bezug auf die Amts- und Berufspflicht einer finanzverantwortlichen Person ergeben können sind der *Amtsmissbrauch* (Art. 312 StGB), die *ungetreue Amtsführung* (Art. 314, StGB) sowie die *Urkundenfälschung im Amt* (Art. 317 StGB). Zudem sind mit Blick auf finanzverantwortliche Personen auch die strafbaren Handlungen gegen das Vermögen, insbesondere die Veruntreuung von Vermögen (Art. 138 Abs. 2 StGB) relevant.

Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB)

Unter Amtsmissbrauch werden Machtbefugnisse verstanden, die einem Amtsträger (z.B., einer finanzverantwortlichen Person) durch das Amt verliehen werden. Machtbefugnisse zeichnen sich durch die Berechtigung aus, gegenüber Dritten Zwang auszuüben. Ein Missbrauch der Amtsgewalt liegt vor, wenn der Täter die verliehenen Machtbefugnisse unrechtmässig anwendet, indem er kraft seines Amtes hoheitliche Verfügungen trifft oder auf andere Weise Zwang ausübt, wo dies nicht geschehen dürfte²⁷.

Folgende illustrative Beispiele könnten auf einen Amtsmissbrauch hindeuten (keine abschliessende Prüfung der Tatbestände):

- Der/die Leiter/in Finanzen sorgt intern dafür, dass einer Person aufgrund seiner offenen Steuerschulden die Abmeldung in einer Gemeinde / Stadt verweigert wird.
- Der/die Leiter/in Finanzen führt regelmässig Anfragen bei offiziellen Stellen durch, um Informationen über Personen seines privaten Umfelds zu erhalten, die er an Bekannte weiterleitet.

Ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB)

Ungetreue Amtsführung bedeutet, dass Amtsträger (z.B., finanzverantwortliche Personen) bei einem Rechtsgeschäft die von ihnen zu wahren öffentlichen Interessen (z.B., Vermögensfürsorgepflicht) schädigen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen²⁸. Die Strafbarkeit nach dieser Bestimmung setzt voraus, dass der Täter die Befugnis hat, für das Gemeinwesen Rechtsgeschäfte zu tätigen, oder in dieser Hinsicht zumindest faktische Entscheidungskompetenz besitzt. Vom Tatbestand erfasst ist nur dasjenige Handeln, das sich auf ein privatrechtliches Rechtsgeschäft, insbesondere einen Vertrag bezieht²⁹.

Folgende illustrative Beispiele könnten auf eine ungetreue Amtsführung hindeuten (keine abschliessende Prüfung der Tatbestände):

- Eine finanzverantwortliche Person legt Gemeindevermögen bei einem persönlich bekannten externen Vermögensverwalter zu vertraglichen Konditionen an, die wesentlich über den marktüblichen Ansätzen liegen, und deshalb für die Gemeinde ungünstig sind. Zusätzlich ist die externe Reputation des externen Vermögensverwalters negativ;
- Umgehung des regulären Beschaffungsverfahrens, indem die Kosten bewusst aufgeteilt und dadurch so tief angesetzt werden, dass eine freihändige Beschaffung bei einem verwandten Lieferanten möglich wird.

²⁵ Vgl. Art. 12 StGB.

²⁶ Vgl. § 1 StVG Kanton ZH.

²⁷ Bergmann, A., Rauskala, I., Sieber, P. & Fuchs, S. (2015). Kurzgutachten im Auftrag der Stadtkanzlei Olten. Online im Internet: https://www.olt.ch/_docn/1065853/15-03-02_Kurzgutachten_Olten_ZHAW.pdf (Abgerufen am 24. April 2020).

²⁸ vgl. Art. 12 Abs. 1 und 2 StGB.

²⁹ Bergmann, A., Rauskala, I., Sieber, P. & Fuchs, S. (2015). Kurzgutachten im Auftrag der Stadtkanzlei Olten. Online im Internet: https://www.olt.ch/_docn/1065853/15-03-02_Kurzgutachten_Olten_ZHAW.pdf (Abgerufen am 24. April 2020).

Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 StGB)

Bei der Urkundenfälschung im Amt werden zwei Tatbestandsvarianten unterschieden: die Urkundenfälschung im engeren Sinne sowie die Falschbeurkundung. Mit Bezug auf finanzverantwortliche Personen ist insbesondere der Tatbestand der *Falschbeurkundung* relevant.

Falschbeurkundung ist gemäss Rechtsprechung die Errichtung einer echten, aber unwahren Urkunde, bei der der wirkliche und der in der Urkunde enthaltene Sachverhalt nicht übereinstimmen. Falschbeurkundung erfordert eine qualifizierte schriftliche Lüge. Eine solche wird nur angenommen, wenn dem Schriftstück eine erhöhte Glaubwürdigkeit zukommt und der Adressat ihm daher ein besonderes Vertrauen entgegenbringt³⁰. Für die kaufmännische Buchführung und ihre Bestandteile (z.B., Belege, Bücher, Buchhaltungsauszüge aus Einzelkonten, Bilanzen oder Erfolgsrechnungen) bejaht das Bundesgericht diese Voraussetzung³¹. Typische Urkunden im Umfeld einer finanzverantwortlichen Person sind beispielsweise Rechnungen, Quittungen, Checks oder Spesenbelege.

Folgende illustrative Beispiele könnten auf eine Urkundenfälschung im Amt hindeuten (keine abschliessende Prüfung der Tatbestände):

- Zahlen der Jahresrechnung werden gefälscht, um das absehbare Defizit in einen Überschuss zu wandeln;
- Belege werden mit falscher Unterschrift / Visum versehen;
- Unterzeichnung eines Vertrages unter falschem Namen;
- Beifügung eines Zusatzes zu einem Text (z.B., Abänderung eines E-Mails);
- Abänderung einer bestehenden Vollmacht;
- Anfertigung einer Kopie unter Abdeckung eines Teils des Originals.

Veruntreuung (Art. 138 StGB)

Der Tatbestand der Veruntreuung bezieht sich sowohl auf die eigene, unrechtmässige Bereicherung aber auch die Bereicherung einer Drittperson. Die Veruntreuung bezieht sich sowohl auf fremde, bewegliche Sachen (Sachveruntreuung, z.B. Autos, Computer, aber keine Grundstücke) oder auf anvertraute Vermögenswerte (Wertveruntreuung, z.B., Bargeld, fiduziarisches Eigentum, Forderungen, Buchgeld). Nach der Rechtsprechung ist anvertraut, was jemand mit der Verpflichtung empfängt, es in bestimmter Weise im Interesse eines andern zu verwenden, insbesondere es zu verwahren, zu verwalten oder abzuliefern. Eine solche Verpflichtung kann auf ausdrücklicher oder stillschweigender Abmachung beruhen³². Als subjektive Voraussetzung gilt die vorsätzliche, unrechtmässige Bereicherung.

Folgende illustrative Beispiele könnten auf eine Veruntreuung hindeuten (keine abschliessende Prüfung der Tatbestände):

- Ein/e Leiter/in Finanzen fälscht Buchungsbelege³³, um Gemeindevermögen auf sein persönliches Konto zu überweisen;
- Rückzahlungen (z.B., FREPO-Gebühren, Parkkarten, Hundesteuer) der Gemeindekasse werden nicht gebucht und die Barschaft wird selber vereinnahmt;
- Differenzbuchungen der Kasse werden entwendet;
- Mobilien und andere Hardware wird entwendet und für den Privatgebrauch verwendet, das Inventar wird gefälscht;
- Verkauf eines Fahrzeuges wird privat vereinnahmt;
- Private Rechnungen werden über die Kommune bezahlt.

30 Bergmann, A., Rauskala, I., Sieber, P. & Fuchs, S. (2015). Kurzgutachten im Auftrag der Stadtkanzlei Olten. Online im Internet: https://www.oltten.ch/_docn/1065853/15-03-02_Kurzgutachten_Olten_ZHAW.pdf (Abgerufen am 24. April 2020).

31 BGE 138 IV 130, E. 2.1, mit Verweisen; Boog, Art. 251 StGB Rz 87.

32 BGE 120 IV 117 E. 2b

33 Diese Tatsache könnte zusätzlich den Tatbestand einer Urkundenfälschung im Amt gemäss Art. 317 StGB erfüllen.

4. Neuralgische Prozesse der finanziellen Führung

Neuralgische Prozesse einer finanziellen Führung einer Gemeinde / Stadt treten besonders dort auf, wo Ermessensspielräume im Finanzrecht und der Rechnungslegung existieren, Aufgaben delegiert werden, Zuständigkeiten unklar geregelt sind oder beträchtliche finanzielle Risiken eingegangen werden. Nachfolgend werden wesentliche neuralgische Prozesse der finanziellen Führung einer Gemeinde / Stadt mit besonderem Blick auf die Rolle der Finanzverwaltung – und damit verbunden in Bezug auf Leiter/innen Finanzen – skizziert. Im Vordergrund steht die Sensibilisierung für die spezifischen Pflichten und Verantwortlichkeiten der Finanzverwaltung im Rahmen dieser Prozesse. Aus diesen neuralgischen Prozessen können sich verschiedene Aufsichts- oder Kontrollpflichten für Finanzverwalter/innen ergeben. Eine Auflistung möglicher Kontrollpflichten für Finanzverwalter/innen ist im Anhang (vgl. Ziff. 7.1) aufgeführt.

Sicherstellung der Einhaltung von finanzrechtlichen Vorgaben & Korrekter Umgang bei Anweisung von widerrechtlichen Entscheiden

Die Finanzverwaltung hat dafür zu sorgen, dass Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen finanzrechtlich und finanztechnisch (z.B., korrekte Bemessung von Krediten, Einhaltung von Kompetenzordnungen, Einhaltung von Fiskalregeln) geprüft werden. Dies geschieht in der Regel via Stellungnahme im Rahmen von Mitberichtsverfahren. Weil die Finanzverwaltung eine Querschnittsfunktion einnimmt, und in viele Geschäfte involviert ist, kann sie sich unterschiedlichen Ansprüchen ausgesetzt sehen, zum Beispiel was die Beurteilung der finanzrelevanten Geschäfte betrifft. In diesem Zusammenhang liegt die Rolle der Finanzverwaltung darin, eine sowohl fachlich, sachlich als auch rechtlich korrekte Analyse dieser Dossiers sicherzustellen, sodass Entscheide auf Basis möglichst neutraler Kriterien stattfinden können.

Die Aufgabe der Finanzverwaltung besteht insbesondere darin, sicherzustellen, dass die Ausgabenbewilligungsverfahren ordnungsgemäss ablaufen und die finanziellen Kompetenzordnungen und Zuständigkeiten eingehalten werden. In diesem Zusammenhang liegt es in der Verantwortung von Leiter/innen Finanzen, sicherzustellen, dass die vorgesetzten Instanzen sowie andere interne Anspruchsgruppen (z.B. Gemeindeschreiber/innen) eine korrekte finanzrechtliche Einschätzung zu ihren Dossiers erhalten. Diese Pflicht entspringt nicht zuletzt der *Vermögensfürsorgepflicht*³⁴, die Leiter/innen Finanzen auf Stufe Verwaltung tragen. Die exponierte Rolle von Leiter/innen Finanzen

kann dazu führen, dass sie sich unterschiedlichen, und möglicherweise widerrechtlichen Ansprüchen ausgesetzt sehen. Nachfolgend werden zwei Situationen skizziert, wie sich Finanzverwalter/innen im Rahmen von widerrechtlichen Anweisungen verhalten sollen, ohne ihre Amtspflicht zu verletzen.

- Ein/e Ressortvorsteher/in (Stufe Exekutive) weist den/die Leiter/in Finanzen an, eine Auszahlung zu tätigen, für die eine Ausgabenbewilligung fehlt.

In diesem Fall haben Leiter/innen Finanzen den Finanzvorstand sowie den/die zuständige/n Ressortvorsteher/in über den Mangel zu informieren. Diese Mitteilungen können grundsätzlich mündlich gemacht werden. Aus Beweisgründen empfiehlt sich eine *schriftliche Rückmeldung*. Wenn der/die zuständige Ressortvorsteher/in trotzdem auf eine Auszahlung (mit entsprechender buchhalterischer Erfassung) drängt, können es Leiter/innen Finanzen dem zuständigen Finanzvorstand überlassen, gegen den/die andere/n Ressortvorsteher/in durchzusetzen. Kann sich der Finanzvorstand oder der gesamte Stadtrat den Ressortvorsteher nicht dazu bewegen, einen Kreditantrag vorzulegen, und drängt er den/die Finanzverwalter/in erneut auf eine Auszahlung, so kann er/sie die Auszahlung vornehmen, ohne dabei seine/ihre Amtspflicht zu verletzen. Personalrechtlich hat er/sie sich weisungskonform zu verhalten, und er/sie hat den Finanzvorstand, der auf Stufe des Vorstands die Vermögensfürsorgepflicht hat, informiert³⁵.

- Ein/e Verwaltungsmitarbeiter/in (z.B., Gemeindeschreiber/in) weist den/die Leiter/in Finanzen an, eine Auszahlung zu tätigen, für die eine Ausgabenbewilligung fehlt.

In diesem Fall muss der/die Leiter/in Finanzen den/die Mitarbeiter/in auf den Mangel einer fehlenden Ausgabenbewilligung hinweisen und den Ausgabenvollzug zunächst verweigern. Beharrt der/die Mitarbeiter/in auf den Ausgabenvollzug hat der/die Finanzverwalter/in den Finanzvorstand und den/die zuständige Ressortvorsteherin zu informieren. Ein unrechtmässiger Ausgabenvollzug darf von Seiten von Leiter/innen Finanzen nur vorgenommen werden, wenn der/die Ressortvorsteher/in sie trotz Hinweis auf die fehlende Bewilligung explizit anweist.

34 Vgl. BGE 6B_1231/2016 Erwägung (E.) 4.1., 5.2.1., 5.2.2.

35 vgl. GAZ (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé, S. 2.

Der/Die Leiter/in Finanzen muss diesen Sachverhalt tolerieren. Dies ist der Fall, wenn der Finanzvorstand über den unrechtmässigen Ausgabenvollzug informiert wurde und er die Auszahlung dennoch billigt. In diesem Fall muss der der/die Finanzverwalter/in die unrechtmässige Ausgabe (mit entsprechender buchhalterischer Erfassung) tätigen, und begeht dabei keine Amtspflichtverletzung, weil er sich personalrechtlich Weisungskonform verhalten muss³⁶.

Korrekte Bemessung von Verpflichtungs- und Zusatzkrediten

Die realistische Bemessung von Verpflichtungs- oder Zusatzkrediten ist ein zentrales Element einer guten finanziellen Führung einer Gemeinde / Stadt. Weil sich Verpflichtungs- oder Zusatzkredite in der Regel auf mehrere Jahre beziehen, und sich immer Unsicherheiten über etwaige Realisierungsvorhaben ergeben können, gibt es Ermessensspielräume in Bezug auf die finanzielle Bemessung solcher Kredite. Weil die Höhe des Verpflichtungskredites entscheidend ist, welche politische Instanz für die Genehmigung zuständig ist, kommt einer realistischen Schätzung und den zugrundeliegenden Berechnungsprinzipien bzw. -Methoden (d.h., Trennungsverbot, Vermengungsverbot, zeitlicher Zusammenhang, Bruttoprinzip³⁷) eine entscheidende Rolle zu, auch um taktische Manöver auszuschliessen. Die Finanzverwaltung nimmt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle ein, weil sie die formell korrekte Bemessung der Kreditanträge für die gesamte Stadt / Gemeinde koordinieren und überwachen muss, obwohl sie oft über weniger Informationen und spezifisches Fachwissen über das jeweilige Geschäft verfügt als die Fachdirektion. Leiter/innen Finanzen können dieser Verantwortung gerecht werden, indem sie zentrale Vorgaben, z.B., Prozesse, Weisungen oder Hilfsmittel erstellen, aber auch als beratende Anlaufstelle rund um kreditrechtliche Fragen zur Verfügung stehen. Insbesondere bei Beschlüssen für gebundene Ausgaben (unbegrenzt Ebene Exekutive) soll die Finanzverwaltung eine Begründungspflicht einfordern.

Korrekt Umgang mit submissionsrechtlichen Vorschriften

Die korrekte Bemessung von Verpflichtungs- und Zusatzkrediten steht in direktem Zusammenhang mit einer submissionsrechtlich korrekten Auftragsvergabe. Die Höhe des Verpflichtungskredites ist entscheidend, welche Art von submissionsrechtlicher Vorgabe (z.B. freihändiges Verfahren, Einladungsverfahren oder öffentliche Ausschreibung)

einzuhalten ist. Mit Blick auf das Submissionsverfahren haben Leiter/innen Finanzen unterschiedliche Rollen. Einerseits sind Sie als Leiter/in der Finanzverwaltung persönlich verantwortlich, dass die submissionsrechtlichen Vorgaben mit Blick auf ihre Organisationseinheit eingehalten werden. Weil die IT-Funktion sowie die Liegenschaften (Hochbau) oft der Finanzverwaltung angegliedert ist, ist es nicht untypisch, dass die Finanzverwaltung grössere Aufträge zu vergeben hat.

Andererseits haben Leiter/innen Finanzen im Rahmen ihrer Querschnittsfunktion die formell korrekte Bemessung der Kreditanträge für die gesamte Stadt bzw. Gemeinde zu koordinieren und zu überwachen, auch wenn die Hauptverantwortung für einen korrekten Beschaffungsprozess in der Regel bei spezialisierten Einheiten (z.B. Fachstelle Beschaffungswesen) und/oder der ausschreibenden Stelle liegt. Trotzdem hat die Finanzverwaltung gewisse Vorgaben zu etablieren, auf welcher Basis und mit welchen Methoden die Kredite berechnet werden. Offensichtliche Fehler und Mängel in der Bemessung der Verpflichtungskredite, auch mit Blick auf ein bevorstehendes Ausschreibungsverfahren, hat die Finanzverwaltung zu rapportieren (Meldung an die Vergabeeinheit in erster Instanz, Meldung an Finanzvorstand und zuständigen Ressortvorsteher in zweiter Instanz).

Korrekt Umgang mit Anlagegeschäften im Finanzvermögen

Anlagegeschäfte sind Vorgänge der Vermögensverwaltung und stehen zu grossen Teilen in der Kompetenz des Gemeindevorstands bzw. werden an die Finanzverwaltung delegiert (z.B., Liquiditätsbewirtschaftung). In der Regel unterliegen Anlageentscheide also nicht dem Ausgabebewilligungsverfahren, und werden somit auch nicht demokratisch legitimiert. Dies kann insofern gerechtfertigt werden, weil die Anlagen nicht zu einer Belastung der Steuerpflichtigen führen sollen. Das Zürcher Gemeindegesetz sieht nur in Ausnahmefällen, beispielsweise bei der Investition in oder Veräusserung von Finanzliegenschaften ein Beschluss der Legislative vor³⁸. Weitere Ausnahmeregelungen können in den Gemeindeordnungen festgehalten werden.

36 vgl. GAZ (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé, S. 3.

37 vgl. § 110 GG ZH

38 vgl. § 117 GG ZH

Je nach Gemeinde können also weitgehende Anlagegeschäfte auf Stufe Exekutive / Finanzverwaltung entschieden werden. Verschiedene Beispiele zeigen, dass solche Anlagegeschäfte sowohl finanzielle als auch politische Risiken mit sich bringen können. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Umgang mit Anlagen nicht spezifisch geregelt ist. Dies auch vor dem Hintergrund, dass Anlagen gemäss Gemeindegesetz «sicher» anzulegen sind, aber wenn möglich auch eine Rendite abwerfen sollen³⁹. Daraus kann sich ein Zielkonflikt oder die Frage ergeben, was mit Anlagen mit negativen Renditen (bzw. Buchverlusten) geschehen soll? Aus Gesetzeslogik müssten solche Anlagen abgestossen oder ins Verwaltungsvermögen umgeschichtet werden. Mit einer Anlage im Finanzvermögen wird immer auch entschieden, dass es sich um keine öffentliche Aufgabe handelt, sonst wären diese ja im Verwaltungsvermögen zu aktivieren. Aus diesen Gründen empfiehlt es sich, dass die Gemeinden / Finanzverwaltungen den Umgang mit Anlagegeschäften regeln und für ihre Gemeinde präzisieren, beispielsweise im Rahmen eines Anlagereglements.

Korrektter Umgang mit Aufnahme von Fremdkapital

Die Fremdkapitalaufnahme sind Vorgänge der Sicherstellung der Liquidität und stehen in der Kompetenz des Gemeindevorstands bzw. werden an die Finanzverwaltung delegiert (z.B., Liquiditätsbewirtschaftung). In der Regel unterliegen Anlageentscheide also nicht dem Ausgabenbewilligungsverfahren, und werden somit auch nicht demokratisch legitimiert.

Mit der Aufnahme von Fremdkapital sind folgende Risiken verbunden: Zu Hohe Finanzierungskosten in Bezug auf die Überliquidität, generell zu hohe Zinsen durch fehlende Offerten, der Fehlanreiz von zu tiefen Zinsen (Zinsänderungsrisiko), dem Klumpenrisiko der Abläufe und fehlender Staffelung, Einsatz derivater Instrumente (fehlende Know-How), Brokerage anhand Benchmarking an Stelle fixer Brokerage Abhängigkeiten von Finanzinstituten.

Analog im Umgang mit Anlagegeschäften ist auch im Rahmen der Fremdkapitalbeschaffung eine Regelung zu erstellen. Die Regelung kann insbesondere beinhalten wie das Kapital beschafft wird, wie viele Kontakte für eine Offerte mindestens angefragt werden, die Zielgrössen (Zielkorridor mittlere Verfallsfrist) und deren Bandbreiten der Finanzierung (Laufzeit), Mitteleinsatz und Instrumente, Risikomanagement, Reporting und Controlling, Einsatz

weiterer Finanzierungsinstrumente und -formen.

Das Ziel einer Finanzierungsregelung ist es möglichst tiefe, aber auch planbare mittel- bis langfristige Finanzierungskosten des benötigten Fremdkapitals, ein aktives Management der Finanzierung an sich verändernde Bedürfnisse und Planungsabweichungen gegenüber dem jeweils aktuellen Budget und dem Finanz- und Aufgabenplan sowie das Know-How des Schuldenmanagements sicherzustellen.

Korrektter Umgang mit finanziellen Beteiligungen

Beteiligungen sind eine Quelle des finanziellen Risikos. Auch wenn auf Stufe der Gemeinden die Beteiligungen nicht die gleichen finanziellen Ausmasse annehmen, wie auf kantonaler Stufe, so weisen Gemeinden in der Regel ein breites Beteiligungsportfolio auf. Öffentliche Beteiligungen ergeben sich in Bezug auf unterschiedliche Rechtsformen (z.B., öffentliche Unternehmen, interkommunale Anstalten oder Zweckverbände) oder Branchen (z.B., Gesundheitseinrichtungen, Abwasser- oder Entsorgungseinrichtungen, Energieversorgungsunternehmen). Oftmals sind die Beteiligungsportfolios der Gemeinden historisch gewachsen, was dazu führen kann, dass die mit den Beteiligungen verbundenen (finanziellen) Risiken übersehen oder unterschätzt werden. Eine regelmässige strategische und politische Auseinandersetzung über Sinn und Zweck des Beteiligungsportfolios und der Eignerstrategie ist deshalb wichtig.

In diesem Zusammenhang kommt der Finanzverwaltung eine zentrale Rolle im Umgang mit finanziellen Beteiligungen zu. Einerseits prüft die Finanzverwaltung, dass Beteiligungen finanzrechtlich korrekt beurteilt und umgesetzt werden. In Anlehnung an die geltenden Rechnungslegungsvorschriften ist die Finanzverwaltung zuständig für eine korrekte buchhalterische Erfassung (allenfalls Konsolidierung) und Ausweis (Beteiligungsspiegel) der Beteiligungen. Andererseits hat die Finanzverwaltung auch eine beratende Funktion gegenüber der Exekutive, wobei finanzielle, ökonomische oder finanzpolitische Gesichtspunkte einer Beteiligung beurteilt werden. Je nach Organisation einer Gemeinde / Stadt ist die Finanzverwaltung zuständig für das Beteiligungscontrolling.

39 Rüssli, M. (2017). Anlagegeschäfte: Zuständigkeit. GG – Kommentar zum neuen Gemeindegesetz (2017). Jaag, T., Rüssli, M. & Jenni, V. (Hrsg.). Zürich: Schulthess.

Verschiedene Praxisbeispiele zeigen, dass ein begrenzt transparenter Umgang mit Beteiligungen schnell zu finanziellen Risiken und politischen Diskussionen / Konsequenzen führen kann. Insbesondere bei Beteiligungen im Finanzvermögen, die je nach Gemeinde in der alleinigen Kompetenzhoheit der Exekutive liegen, spielt die Finanzverwaltung eine zentrale Rolle im finanzrechtlich korrekten Umgang mit solchen Anlagegeschäften. Auch hier hilft und unterstützt ein Anlagereglement, welches den Umgang mit Finanzanlagen (bzw. Beteiligungen im Finanzvermögen) klar regelt. In diesem Zusammenhang unterstützt auch eine transparente Eignerstrategie den Umgang mit Beteiligungen, zum Beispiel in Bezug auf die Governance-Strukturen einer Beteiligung. Allerdings fällt die Ausarbeitung von Eignerstrategien nicht in jedem Fall in die Kompetenz der Finanzverwaltung, sondern in die fachlich zuständigen Ressorts.

Korrekturer Umgang mit Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräumen in der Rechnungslegung

Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) lässt verschiedene Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräume zu. Wahlmöglichkeiten ergeben sich in Bezug auf die Frage, wie das Rechnungsmodell umgesetzt wird (z.B., Aufwertung Verwaltungsvermögen, Bewusstsein für Konsolidierung). Ermessensspielräume ergeben sich in Bezug auf die individuelle Erfassung und/oder Bewertung von Geschäftsvorfällen. Vermögenspositionen hängen beispielsweise stark von der gewählten Abschreibungsmethode und der definierten Nutzungsdauer ab. Auch die Frage, ob und in welcher Form Wertberichtigungen berücksichtigt werden (Stichwort Impairment), ist entscheidend für die Bewertung von Vermögenswerten.

In Bezug auf die Bewertung von Verbindlichkeiten, gibt es ebenso Ermessensspielräume. Eine Rückstellung basiert auf Annahmen in Bezug auf Wahrscheinlichkeit und Höhe des zukünftigen Mittelabflusses. Insgesamt beeinflusst die übergeordnete Art und Weise der Anwendung von HRM2, als auch die individuellen Annahmen, Berechnungs- oder Schätzmethode von Geschäftsvorfällen die Aussagekraft der Finanzberichterstattung stark. Ein Vergleich mit anderen Gemeinden ist schwierig, weil die finanziellen Kennzahlen stark von den gewählten Parametern in einer Gemeinde abhängen.

Im Rahmen der Finanzberichterstattung nehmen Leiter/innen Finanzen eine zentrale Kommunikations- und Übersetzungsfunktion ein. Weil die Rechnungslegung stark politisch geprägt ist und verschiedene Wahl- und Ermessensmöglichkeiten bestehen, besteht auch hier Raum für taktische Manöver, meist zu Lasten von finanzieller Transparenz. Leiter/innen Finanzen verfügen sowohl über das notwendige Fachwissen als auch über die politischen Hintergrundinformationen und -Themen, um die Finanzberichterstattung so transparent und entscheidungswirksam wie (politisch) möglich aufzubereiten. Ermessensspielräumen in der Bewertung von Transaktionen kann mit standardisierten Prozessen entgegengewirkt werden, oder an externe Experten/innen ausgelagert werden (z.B., aktuarische Schätzungen von Verbindlichkeiten, Bewertungen von Immobilien, etc.). Der Umgang mit Wahlmöglichkeiten ist auf politischer Ebene zu diskutieren, wobei es gilt, Vor- und Nachteile möglichst sachlich abzuwägen. Politische Entscheide können nur dann sinnvoll finanziell evaluiert werden, wenn die Finanzberichterstattung eine möglichst objektive Grundlage dafür bildet. Es liegt in der Verantwortung und im Interesse der Leiter/innen Finanzen, die Politik und Verwaltung für die Grundlage für eine objektive und wahrheitsgetreue Finanzberichterstattung zu sensibilisieren.

Korrekte Delegation von Aufgaben und Kompetenzen

Die Organisation und Grösse einer Finanzverwaltung hängen in der Regel von der Komplexität und Einwohnerzahl einer Stadt / Gemeinde ab. In grösseren Gebietskörperschaften und Finanzverwaltungen müssen Aufgaben delegiert werden können, um einen effizienten Betrieb sicherstellen zu können. Die nachfolgende Tabelle fasst die Merkmale einer Finanzverwaltung in Abhängigkeit ihrer Gemeindegrösse vereinfacht zusammen:

TABELLE 3 – ORGANISATIONSFORMEN FINANZVERWALTUNGEN

Gemeindegrösse	Dimension Einwohner/innen	Organisation Finanzverwaltung
Städte Zürich und Winterthur	Über 100'000	Die Verantwortung für das Rechnungswesen ist dezentral. Die Leiter/innen Finanzen stellen sicher, dass geeignete Systeme zur Überwachung zur Verfügung stehen (Reglementarische Grundlagen, IT, IKS, Kontrollorgane etc.).
Mittelgrosse Gemeinden bzw. Städte	Zwischen 4'000 und 100'000	Die Verantwortung für das Rechnungswesen ist in der Regel zentral. Es sind mehrere Personen in die Prozesse involviert. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen müssen mit geeigneten Massnahmen definiert werden.
Kleine Gemeinden	Unter 4'000	Leiter/innen Finanzen sind zusammen mit einem oder zwei Mitarbeitenden für das Rechnungswesen verantwortlich und haben tiefen operativen Einblick in die Prozesse.

Quelle: Eigene Darstellung

Während Leiter/innen Finanzen in kleineren Gebietskörperschaften in der Regel stark operativ tätig sind, erfüllen sie in grösseren Verwaltungen eher die Rolle eines strategisch agierenden «CFOs». In solchen Einheiten können Leiter/innen Finanzen nicht mehr sämtliche Rechnungen selbst auslösen oder kontrollieren. Eine Delegation von Aufgaben und Kompetenzen muss also möglich sein.

Sofern Aufgaben delegiert werden, ist entscheidend, dass diese *sachgerecht* an hierfür *kompetente* Personen erfolgen und dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Sinne eines Internen Kontrollsystems (IKS) klar geregelt sind⁴⁰. Die delegierten Aufgaben sollen auf die Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter/innen abgestimmt sein. Dies wäre beispielsweise zu bejahen, wenn die operative Verantwortung für die Rechnungsführung an «Chef-Buchhalter/innen» delegiert wird, welche ein entsprechendes Profil sowie Erfahrungen und Kompetenzen aufweisen. Hingegen wäre eine Delegation an Mitarbeitende ohne relevante Erfahrungen und Ausbildungen wenig sachgerecht und würde nicht der Führungsverantwortung von Leiter/innen Finanzen entsprechen.

Insgesamt gilt es Aufgaben- und Kompetenzdelegationen immer vor dem Hintergrund der übergeordneten Stellung von Leiter/innen Finanzen als Geschäftsführer/innen zu beurteilen. Ihnen obliegt auf Stufe Finanzverwaltung die primäre Vermögensfürsorgepflicht. Ihr Pflichtenheft muss dieser Stellung gerecht werden, und diese darf nicht durch eine unzureichende Delegation ausgehöhlt werden⁴¹. Zentrale Befugnisse bei der Besorgung und Überwachung des Gemeindehaushalts müssen von Finanzverwalter/innen selbst wahrgenommen werden (vgl. Liste mit möglichen Kontrollmassnahmen im Anhang A).

Sicherstellung angemessener Kontrollaktivitäten

Leiter/innen Finanzen werden in der Regel von Seiten der Exekutive beauftragt, ein Internes Kontrollsystem aufzubauen mit dem Ziel, das Vermögen zu schützen, die Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften sicherzustellen sowie die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen (§ 49 GG). Das Gemeindegesetz macht keine konkreten Vorgaben in Bezug auf die Art und Ausgestaltung eines IKS. Der Aufbau liegt im Ermessen der Verantwortlichen und richtet sich nach den entsprechenden Gemeindegesezzen. In der Regel ist die Finanzverwaltung aufgrund ihrer Querschnittsfunktion stark in organisationsweite IKS-Prozesse involviert. Das Thema IKS wird im Kapitel 5 vertiefter diskutiert.

Eine wichtige Führungsaufgabe von Leiter/innen Finanzen umfasst den Aufbau adäquater Aufsichts- und Kontrollstrukturen für ihren Aufgaben- und Verantwortungsbereich. Die Kontrollmassnahmen sind in Bezug auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzverwaltung anzupassen. Insbesondere bei grösseren Verwaltungen, wo Aufgaben delegiert werden, haben Finanzverantwortliche dafür zu sorgen, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Mitarbeiter/innen im Rahmen von Stellenbeschreibungen und Pflichtenheften definiert sind, oder dass Stellvertretungs- und Unterschriftenregelungen existieren. Verschiedene Instrumente und Hilfsmittel im Zusammenhang mit der Aufsichtspflicht werden im Kapitel 5 näher erläutert.

40 Vgl. Gemeindeamt Kanton Zürich (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé, S. 4.

41 Vgl. Gemeindeamt Kanton Zürich (2017). Verantwortung der Finanzverwalter der Gemeinden. Exposé, S. 4.

4.1. FALLBEISPIELE

Verantwortlichkeiten und Pflichten im Zusammenhang mit der finanziellen Führung betreffen unterschiedliche Akteure und politische Ebenen. Eine Vielzahl von Aufgaben wird schliesslich an die Verwaltung delegiert. Aus diesem Verantwortungs- und Kompetenzgeflecht ergeben sich diverse Herausforderungen und «neuralgische Prozesse», die risikobehaftet sind. Nachfolgend werden drei Fallbeispiele skizziert, welche die vorab diskutierten

Herausforderungen oder Zielkonflikte in Bezug auf die finanzielle Führung einer Gemeinde/Stadt an der Schnittstelle von Recht, Politik, Verwaltung und Gesellschaft offenbaren. Alle Fallbeispiele bezeichnen «neuralgische Prozesse» einer finanzrechtlich korrekten, betriebswirtschaftlich effizienten und politisch akzeptierten finanziellen Führung. Die nachfolgenden Fallbeispiele sollen dazu dienen, für risikobehaftete Prozesse an der Schnittstelle von Betriebswirtschaft, Finanzpolitik und Finanzrecht einer Gemeinde oder Stadt zu sensibilisieren.

FALLBEISPIEL 1: STADT OLTEN

Rückblick

Aufgrund der Strommarkliberalisierung informierte die gewichtige Steuerzahlerin Alpiq AG im Herbst 2011 die Finanzverantwortlichen (Finanzvorstand/Exekutive & Leiter Finanzen/Verwaltung) der Stadt Olten, dass für 2011 und 2012 deutliche Verluste absehbar sind, und deshalb die erwarteten Steuererträge für 2011 und 2012 tiefer ausfallen werden. Aufgrund dieser Ertragseinbussen auf Seiten der juristischen Personen verschlechterte sich die finanzielle Lage der Stadt Olten ab 2011 deutlich. Für das Jahr 2011 löste die Stadt «Steuervorbezugsreserven» in der Höhe von 5 Millionen CHF auf, sodass der Jahresverlust kompensiert werden konnte und der Verlust tiefer ausfiel als in der «Realität». In den Jahren 2012 und 2013 erhöhten sich die Defizite aufgrund der tieferen Einnahmen derart, dass in der Folge einschneidende Sparprogramme umgesetzt werden mussten.

Haftungs- und strafrechtliche Perspektive

Die GPK der Stadt Olten untersuchte im Jahr 2014 die Entstehungsgeschichte, Abläufe und Verantwortlichkeiten in Bezug auf die finanziellen Fehlentwicklungen seit 2011⁴². Im Rahmen dieser Untersuchung wurden auch die Rollen und Verantwortlichkeiten von Finanzvorstand und Leiter Finanzen in Bezug auf die sich verschlechternde finanzielle Lage der Stadt Olten untersucht. Es stand der Vorwurf im Raum, dass die finanzverantwortlichen Personen schneller auf die sich abzeichnenden Mindereinnahmen hätten reagieren müssen, und die Finanzplanungen (Budget 2012 und 2013) proaktiver und realistischer hätten anpassen sollen. Zudem wurde vorgeworfen, dass die Jahresrechnung 2011 «künstlich geschönt» wurde, was eine effektive

Beurteilung der finanziellen Situation durch das Parlament verunmöglichte. In diesem Zusammenhang stellten sich Fragen von haftungs- und/oder strafrechtlichen Haftungsansprüchen gegenüber dem Finanzvorstand sowie dem Finanzverwalter. Dazu wurde ein externes Gutachten in Auftrag gegeben⁴³.

Finanzrechtliche Würdigung

Sowohl der GPK Schlussbericht als auch das externe Gutachten skizzieren Verbesserungspotential im Umgang mit technischen Fähigkeiten und Kompetenzen, namentlich Steuerschätzungen, Finanzplanungen und einer transparenten Kommunikation der Jahresrechnung, insbesondere was die Auflösung der «Steuervorbezugsreserven» anbelangte. Es wird jedoch festgehalten, dass die Frage der *Widerrechtlichkeit* insbesondere auch in Bezug auf die geltenden Rechnungslegungsvorschriften (zu diesem Zeitpunkt HRM1), die grossen Ermessensspielraum beinhalten, verneint werden muss. In diesem Zusammenhang wird festgehalten, dass HRM1 keine «den tatsächlichen Verhältnissen» entsprechende Berichterstattung ist, und explizit finanzpolitischen Spielraum, wie etwa die Auflösung von «Steuervorbezugsreserven», zulässt. Insgesamt wurde ein strafrechtliches Vergehen von Seiten der externen Gutachter klar verneint, weil keine Hinweise auf ein widerrechtliches Verhalten ersichtlich sind. Auf ein disziplinarisches Vorgehen wurde verzichtet, weil die beteiligten Personen nicht mehr im Amt waren.

42 gl. GPK Stadt Olten (2014). Untersuchungsbericht. Online abrufbar unter: <https://www.oltten.ch/polit-business/255259> (Abgerufen am 27. April 2020).

43 Vgl. Bergmann, A., Rauskala, I., Sieber, P. & Fuchs, S. (2015). Kurzgutachten im Auftrag der Stadtkanzlei Olten. Online im Internet: https://www.oltten.ch/_docn/1065853/15-03-02_Kurgutachten_Olten_ZHAW.pdf (Abgerufen am 24. April 2020).

FALLBEISPIEL 2: STADT FRAUENFELD

Rückblick

Die Stadt Frauenfeld gründete im August 2012 zusammen mit der Stadt Winterthur (Stadtwerk Winterthur) und dem Abwasserverband Region Frauenfeld die Wärme Frauenfeld AG (WFAG). Die Gesellschaft bezweckt die Nutzung der im gereinigten Abwasser verbliebenen Abwärme, um die an den Wärmering angeschlossenen kantonalen, städtischen und privaten Liegenschaften mit Wärme zu versorgen. Die Stadt Frauenfeld beteiligte sich mit 300'000 Franken bzw. 48 Prozent am Aktienkapital in der Gesamthöhe von 625'000 Franken an der WFAG. Die Gemeindeordnung räumt dem Stadtrat die Kompetenz ein, einmalige Ausgaben bis zu CHF 300'000 Franken zu tätigen. Die städtische Beteiligung wurde im Verwaltungsvermögen aktiviert, obwohl der Stadtrat argumentierte, dass es sich bei der Fernwärmeversorgung «um keine öffentliche Aufgabe» handelt. Aufgrund anhaltender finanzieller Schwierigkeiten der WFAG wurde die Beteiligung im Jahr 2014 um 200'000 Franken auf 100'000 Franken abgeschrieben. Im Jahr 2015 erfolgte eine weitere Wertberichtigung auf 1 Franken.

Haftungs- und strafrechtliche Perspektive

Die Gründung, Beteiligung und Aufsicht an der WFAG lösten verschiedene parlamentarische Anfragen zu Händen des Stadtrats Frauenfeld aus. Neben organisatorischen Fragen zur «Corporate Governance» und gesetzlichen Fragen zur «Übernahme von neuen Aufgaben» rückte die ausgabenrechtliche Optik des Stadtrates in den Fokus. Dabei standen verschiedene offene Punkte im Zentrum der Diskussion: Erstens widerspricht die Verbuchungspraxis der Beteiligung im Verwaltungsvermögen der Aussage des Stadtrates, dass es sich bei der Fernwärme um «keine öffentliche Aufgabe handelt». Zweitens stellte sich die Frage, ob der Stadtrat gestützt auf die ihm zukommenden Finanzkompetenzen für die Beteiligung an der Wärme Frauenfeld AG zuständig war? Drittens stellte sich die Frage, ob sich daraus straf- bzw. haftungsrechtliche Konsequenzen ergeben. Dazu wurde ein externes Gutachten in Auftrag gegeben⁴⁴.

Finanzrechtliche Würdigung

Die externen Gutachter kommen zum Schluss, dass verschiedene Entscheide des Stadtrates aus finanzrechtlicher Sicht kritisch zu hinterfragen sind. Erstens vermag die Verbuchung der Ausgabe/Beteiligung im Verwaltungsvermögen im Zusammenhang mit der vorgebrachten Begründung finanzrechtlich nicht zu überzeugen. Zweitens ist fraglich, ob der Grundsatz «Einheit der Materie» bei der Berechnung des Ausgabenbetrags, die sich lediglich auf die Beteiligungshöhe von CHF 300'000 bezog, eingehalten wurde. Dieser Grundsatz verbietet es, eine Kreditvorlage in verschiedene Teilkredite aufzuspalten, sei es, um eine Volksabstimmung zu umgehen oder eine andere Zuständigkeit zu begründen. Aufgrund einer Absichtserklärung des Stadtrates war klar, dass die im Versorgungsgebiet liegenden städtischen Liegenschaften an den geplanten Wärmeverbund angeschlossen werden sollen, und somit zusätzliche Ausgaben im Zusammenhang mit der Fernwärmeversorgung auf die Stadt zukommen würden. Diese Anschlusskosten hätten somit in die Kreditvorlage miteinberechnet werden müssen, was die Zustimmung des Parlamentes erfordert hätte. Drittens wurde festgestellt, dass es keine rechtliche Grundlage gab, welche die Übernahme und Übertragung von neuen Aufgaben regelt. Die Gutachter skizzieren verschiedene Verbesserungsvorschläge, wie die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage für die Übernahme neuer Aufgaben, sowie eine Berichterstattungspflicht in Bezug auf die städtischen Beteiligungen. Schliesslich kommen die Gutachter zum Schluss, dass nicht von einem haftungs- bzw. strafrechtlich relevanten Verhalten der Beteiligten (namentlich des Stadtpräsidenten sowie Mitglieder des Stadtrates) auszugehen ist.

44 Vgl. Jaag, T. & Rüssli, M. (2016). Untersuchungsbericht zur Wärme Frauenfeld AG. Online abrufbar unter: https://www.frauenfeld.ch/public/upload/assets/16146/Untersuchungsbericht_anonymisiert.pdf (Abgerufen am 27. April 2020).

FALLBEISPIEL 3: STADT WETZIKON

Rückblick

In Wetzikon schloss ein internationaler Feuerwehranlass 2015 nicht wie geplant mit einem ausgeglichenen Ergebnis ab, sondern führte (u.a. wegen dem starken Frankenkurs und schlechtem Wetter) zu einem Fehlbetrag von rund CHF 490'000.00 in der Stadtkasse. Das Organisationskomitee hatte angesichts der tiefen Anmeldezahlen erst einen Monat vor dem Anlass eine Defizitgarantie von CHF 131'000.00 beantragt, die der Stadtrat in eigener Kompetenz genehmigt hatte. Das Parlament hat in der Folge weder den Jahresabschluss 2015 noch den Kreditantrag für diesen Anlass genehmigt, was gleichzeitig Auslöser für tieferegreifende haftungs- und strafrechtliche Untersuchungen war⁴⁵.

Haftungs- und strafrechtliche Perspektive

Auf Stufe Stadtrat stellten sich folgende Fragen: Weshalb war dem Stadtrat nicht bereits früher ein Budget des Anlasses vorgelegt worden und weshalb war dieses viel zu optimistisch? Nach welchen Massgaben bzw. Vorgaben wurden Zahlungen getätigt? Welche Kontrollen hatten gefehlt oder versagt? Im Zentrum dieser Fragen standen insbesondere der

Stadtrat selbst, aber auch der Abteilungsleiter Finanzen sowie der Leiter der Abteilung Sicherheit. Unter anderem stellte sich für den Stadtrat auch die Frage, inwiefern der Abteilungsleiter Finanzen seine Amtspflichten verletzt hat und für den entstandenen finanziellen Schaden persönlich haftbar gemacht werden kann?

Finanzrechtliche Würdigung

Lange ging man davon aus, dass es ein privat organisierter Anlass sei. Gemäss Bezirksrat war jedoch die Stadt zuständig. Sie hätte den Gesamtaufwand des Anlasses budgetieren und beim Parlament beantragen müssen. Aus Retroperspektive scheinen wichtige Prinzipien wie die Definition von organisatorischen / personellen Zuständigkeiten, Budgetierung nach dem Bruttoprinzip sowie Kredit- und Ausgabenkontrollen nicht oder nur mangelhaft funktioniert zu haben. Auf die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen wurde verzichtet. Der Stadtrat erklärte, dass er künftig organisatorischen und kreditrechtlichen Fragen mehr Beachtung schenke und das IKS stärke.

45 Vgl. Braunschweiler, M. (2018). Lehren für das IKS. In: VZF Drehscheibe 02/2018, S. 2. Online abrufbar unter: <http://www.vzf.ch/documents/Drehscheibe2018-2.pdf> (Abgerufen am 24. April 2020).

4.2. REFLEXION FALLBEISPIELE

Hätten diese Fälle verhindert werden können, und wenn ja, wie? In der Reflexion scheinen die Beispiele nicht nachvollziehbar, und man kann einfach zum Schluss gelangen, «dass eine solcher Fall in unserer Gemeinde oder Stadt niemals auftreten wird». Trotzdem tun sie es, immer wieder. Es gibt politische Ziele und Visionen, rechtliche Ermessensspielräume, Kommunikationslücken, unklare Verantwortlichkeiten oder Regelungsbereiche. Diese Faktoren fördern und fordern solche Beispiele zu tage. Im Nachhinein hätten die Auswirkungen der Fallbeispiele mit gezielten Fragen vermindert werden können, wie nachfolgend reflektiert wird (vgl. dazu auch Kapitel 4, sowie die IKS-Checkliste im Anhang unter Ziff. 7.1). Die nachfolgende Reflexion ist nicht als rechtliche Einordnung zu verstehen, sondern als praktische Hilfestellung.

FALLBEISPIEL OLTEN

Frage: Werden finanzielle Entwicklungen in der Jahresrechnung / Finanzplan realistisch ausgewiesen?

Hat eine Stadt oder Gemeinde Kenntnis über eine drohende Verschlechterung der finanziellen Lage sollte auf diese so früh wie möglich reagiert werden und diese offen kommuniziert bzw. effektiv ausgewiesen werden.

Frage: Wann werden allfällige Steuervorbezugsreserven aufgelöst?

Die Steuervorbezugsreserven dienen zum Ausgleich von Fehleinschätzungen in der Periodenabgrenzung (vergleichbar mit einer Rückstellung zum Ausgleich von Steuerschwankungen) und nicht als Reserve im Eigenkapital. Eine solche Auflösung muss klar in der Rechnung ausgewiesen werden.

Frage: Wie wird mit Ermessensspielräumen aus Sicht von HRM2 umgegangen?

Ermessensspielräume unter HRM2 sollen nicht dazu missbraucht werden, finanzpolitische wichtige Entscheidungen zu verwässern.

FALLBEISPIEL FRAUENFELD

Frage: Wann wird eine Ausgabe im Verwaltungsvermögen aktiviert?

Ausgaben die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und nicht veräusserbar sind, sind ab einer bestimmten Höhe (Aktivierungsgrenze) im Verwaltungsvermögen zu aktivieren. Ausgaben sind klar von Anlagen (keine öffentliche Aufgabenerfüllung, Renditeabsicht) zu trennen.

Frage: Wird bei einer Kreditsprechung der Grundsatz "Einheit der Materie" eingehalten?

Eine Kreditvorlage muss die tatsächlichen einmaligen Kosten und sämtliche Kostenfolgen beinhalten und darf nicht in verschiedene Teilkredite aufgespalten werden, um damit eine andere Zuständigkeit zu begründen.

Frage: Sind Übertragungen von öffentlichen Aufgaben an Dritte geregelt?

Mit einem entsprechenden Reglement kann festgelegt werden, für welche Aufgabenerfüllung eine Stadt oder Gemeinde zuständig ist und unter welchen Voraussetzungen Dritte mit der Aufgabenerfüllung betraut werden können.

Frage: Sind allfällige Interessenbindungen von Behörden offengelegt?

Interessenkonflikte und Doppelmandate können vermieden werden, indem innerhalb der Stadt oder Gemeinde eine entsprechende Richtlinie erlassen oder die kantonalen Richtlinien für anwendbar erklärt werden. Dies sollte mit den bestehenden Behördenmitgliedern laufend überprüft und aktualisiert werden.

FALLBEISPIEL WETZIKON

Frage: Wird das Bruttoprinzip bei Kreditanträgen oder Budgetbeschlüssen eingehalten?

Im Budget und bei Kreditanträgen ist jeweils der gesamte Aufwand auszuweisen und Aufwand und Ertrag dürfen nicht miteinander verrechnet werden (bzw. nur unter klar definierten Umständen).

Frage: Sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten des Finanzverwalters, aber auch der übrigen Angestellten klar geregelt?

In Pflichtenheften, Stellenbeschrieben oder Organisationsverordnungen sind sämtliche Zuständigkeiten von Angestellten konkret zu definieren.

Frage: Werden Erträge oder Aufwendungen über Bilanzkonten verbucht?

In der Bilanz werden lediglich Vermögenswerte bzw. Fremdkapital ausgewiesen, keine laufenden Erträge oder Aufwendungen der Rechnung. Diese müssen in der Erfolgsrechnung (brutto) ausgewiesen werden. Es empfiehlt sich die Bilanzkonten regelmässig auf deren Funktion zu überprüfen.

Frage: Wie kann der Finanzverwalter reagieren, wenn er Vorgänge tätigen muss ohne rechtliche Grundlage?

Ein/e Finanzverwalter/in kann seiner Amtspflicht nachkommen, indem er/sie seine/ihre Vorgesetzten auf die nicht gesetzeskonforme Ausgabe hinweist. Dieser Hinweis hat bestenfalls schriftlich z.B. mit einem Mail zu erfolgen um sich selber diesbezüglich absichern zu können. Grundsätzlich gilt: bei einem mulmigen Bauchgefühl lieber eine Abklärung mehr vornehmen!

Im nächsten Kapitel werden praktische Instrumente und Handlungsempfehlungen präsentiert, um solche Fälle in Zukunft zu vermeiden. Im Anhang (Kapitel 7) wird eine Checkliste mit möglichen Kontrollaktivitäten sowie ein Rahmenkonzept für ein Finanzreglement präsentiert.

5. Instrumente und Handlungsempfehlungen aus praktischer Sicht

5.1. EINLEITUNG

Die vorangegangenen Kapitel haben die Verantwortlichkeiten und Pflichten im Zusammenhang mit der finanziellen Führung von unterschiedlichen Akteuren diskutiert. Pointiert formuliert würde eine/r vom Volk gewählte/r Finanzvorsteher/in oder ein/e Leiter/in Finanzen als verantwortungslos und fahrlässig angesehen, wenn er/sie ihre Vermögensfürsorgepflicht umgeht, sich zu wenig darum kümmert, dass die Buchhaltung stimmt oder trotz Auffälligkeiten (naiv) davon ausgeht, dass sowieso alles richtig laufe. Ob er/sie in diesem Zusammenhang auch straf- und haftungsrechtlich verfolgt bzw. belangt werden könnte, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zumindest schadet ein solches Verhalten aber der Reputation und dem Ansehen einer Gemeinde/Stadt, insbesondere wenn Missstände medial aufgedeckt werden.

Um haftungs- oder strafrechtlich nicht belangt zu werden, um nicht in den Medien angeschwärzt zu werden, um vor Kolleginnen und Kollegen nicht das Gesicht zu verlieren oder um sich vor dem Spiegel mit gutem Gewissen in die Augen schauen zu können, wird erwartet, dass man als finanzverantwortliche Person verschiedene Aspekte beachtet. Im Folgenden werden einige praktische Instrumente vorgestellt, die dazu beitragen, der Verantwortung einer finanzverantwortlichen Person gerecht zu werden. Der Fokus liegt dabei auf dem Finanzvorstand (Stufe Exekutive) sowie Leiter/innen Finanzen (Stufe Verwaltung). Dabei geht es nicht um betriebswirtschaftliche oder finanztechnische Instrumente, sondern um Aspekte, die dazu beitragen, den rechtlichen Pflichten und der übernommenen Verantwortung gerecht zu werden.

5.2. FÜHRUNGSASPEKTE

Um die Führungsverantwortung für die kommunalen Finanzen wahrzunehmen, sind fachliche und finanzrechtliche, organisatorisch-personelle sowie sozio-kulturelle Aspekte zu beachten.

Fachliche und finanzrechtliche Aspekte

Jede Gemeinde benötigt ein klares Regelwerk zum Finanzhaushalt. Neben übergeordneten Bestimmungen, z.B. zum Beschaffungswesen, zum Datenschutz, Legalitätsprinzip und zu den Rechnungslegungsprinzipien müssen Gemeinde und Städte folgende Aspekte, z.B., im Rahmen von Gemeindeordnungen, Weisungen oder Richtlinien verankern (vgl. Ziff. 7.2, im Anhang):

- welches Organ über ausgerichtete Beiträge entscheidet (finanzielle Kompetenzen);
- welches Organ für eine angemessene Liquidität sorgt und welches Organ über Kapitalbeschaffungen oder Geldanlagen entscheidet;
- ob und wie Kompetenzen delegiert werden können;
- in welcher Frist Kredite abgerechnet werden und wer sie genehmigt;
- wie Behördenmitglieder und Angestellte entlohnt und welche Auslagen entschädigt werden;
- welche Einladungen und Geschenke Behördenmitglieder und Angestellte annehmen dürfen;
- welche Kriterien für Beschaffungen gelten und wie Lieferantenrechnungen genehmigt werden;
- welche Organisationen zur Kommune zählen (Beteiligungen), welche ein Globalbudget haben, welche Eigenwirtschaftsbetriebe sind und wie Leistungen von oder an Beteiligungen, Zweckverbänden oder zwischen kommunalen Organisationseinheiten abgerechnet werden;
- wie der Zugang zu IT, Daten oder Vermögenswerten (z.B. Kassenbestand) geschützt wird und was versichert wird;
- wie lange welche Dokumente (z.B. Verträge, Rechnungen) in welcher Form aufbewahrt werden;
- welches Organ innerhalb und ausserhalb der Verwaltung was wie häufig kontrolliert und überwacht.

Wenn die wesentlichen Aspekte verbindlich geregelt sind, sind zumindest offiziell Grenzen für die Beurteilung einer widerrechtlichen Tat gesetzt. Auch wenn Ermessensspielräume bestehen bleiben (z.B. Einheit der Materie bei einer Beschaffung oder Bemessung Grundstücksgewinnsteuer), haben die Finanzverantwortlichen diese Regeln selbst einzuhalten und dafür zu sorgen, dass sie von allen Beteiligten beachtet werden. Entsprechend stellt sich die Frage, wie Behörden und Verwaltungseinheiten zu organisieren sind, damit dies gewährleistet ist.

Organisatorische und personelle Aspekte

Innerhalb des übergeordneten und des kommunalen Regelwerks gilt es, für eine zweckmässige Aufbau- und Ablauforganisation zu sorgen, die einen ordnungskonformen und effizienten Einsatz der Mittel erleichtert. Soweit nicht durch Wahlen bestimmt, beginnt dies bei der Personalauswahl. Für verantwortungsvolle Aufgaben sind Personen mit ausgewiesenen Fachkenntnissen, angemessener Erfahrung und tadellosem Leumund zu suchen.

Damit solche Personen überhaupt auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sind, gilt es, auch Neuen eine Chance zu geben und Bestehende mit gezielter Weiterbildung zu fördern.

Ob gewählt, frisch eingestellt oder intern befördert, sind neue Amtsinhaber/innen angemessen einzuführen und – vor allem anfangs intensiver – zu begleiten bzw. zu überwachen. Dabei interessiert, ob diese Personen in der Lage sind, ihre Aufgaben wahrzunehmen und ob sie ihre Pflichten kennen und tatsächlich wahrnehmen. Auch bei langjährigen Mitarbeitenden gelegentlich eine Stichprobe durchzuführen, kann Missbrauch oder Fehler vermeiden, die sich allenfalls einschleichen könnten. Weshalb nicht einmal pro Legislatur einen Strafregisterauszug von Finanzverantwortlichen einholen, die hohes Vertrauen voraussetzen (z.B. bei Kassenführenden)? Denkbar ist auch, die Mitglieder der Finanzabteilung (und der Exekutive) periodisch an ihre (finanziellen) Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zu erinnern oder gar, von ihnen eine Bestätigung einzuholen oder mit Kontrollfragen sicherzustellen, dass sie dies verstanden haben und wahrnehmen.

Zudem gilt es, die Zuständigkeiten und Stellvertretungen zu klären. Um Befangenheit vorzubeugen, wäre es von Vorteil, besondere Interessenbindungen auch von Verwaltungsmitgliedern transparent zu machen. Im Idealfall sind in einem Organigramm, Funktionendiagramm und in aktuellen und aufeinander abgestimmten Stellenbeschreibungen die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen sowie Stellvertretungen klar geregelt. Wenn zudem bei häufigen oder kritischen Vorgängen klar dokumentiert ist, wie sie ablaufen und was von welcher Stelle zu erledigen oder kontrollieren ist, vermeidet man oder reduziert zumindest – insbesondere im Falle von Personalausfällen – Blockaden, Doppelspurigkeiten, verpasste Fristen, unnötige Verzögerungen, Fehler oder Versäumnisse.

Neben der Organisation der ständig wiederkehrenden Arbeiten gilt es, auch ausserordentliche Aufgaben bis hin zu mehrjährigen Projekten sauber aufzugleisen und zu regeln. Missverständnisse, Verzögerungen, Qualitätsmängel oder Kostenüberschreitungen können durch schriftliche Aufträge und eine gute Projektorganisation mit klaren Rahmenbedingungen vermieden werden. Bei Projekten in Finanzabteilungen empfiehlt sich u.a. eine klare Rollen- und ein regelmässiges Projektcontrolling.

Kulturelle Aspekte

Kulturelle Fragen beziehen sich auf unterschiedliche Aspekte des organisationalen Handelns. Es geht um Führungsgrundsätze, Personalpolitik, Wertvorstellungen, ethische Grundsätze oder auch um die Frage, wie organisationales Lernen gefordert und gefördert wird (Stichwort Fehlerkultur). Auch wenn die Finanzverantwortlichen sich für die Finanzielle Performance rechtfertigen müssen, spielt es eine grosse Rolle, wie sie die «weichen» sozio-kulturellen Aspekte prägen: besteht eine offene Vertrauens-Kultur, damit sich die Mitarbeitenden trauen, bei Unsicherheit nachzufragen, einen Entscheid in Frage zu stellen, Missstände oder erkanntes Optimierungspotenzial ansprechen und eigene Fehler ohne Umschweife eingestehen zu können? Fühlen sich alle Teammitglieder als Personen und als Arbeitskräfte grundsätzlich wertgeschätzt? Wie oft wird Anerkennung ausgedrückt? Arbeitet das Team gut zusammen? Oder besteht eine Kultur der Angst, des Misstrauens, der Besserwisserei oder gar des Ausgrenzens oder der gegenseitigen Behinderung? Im Idealfall fühlen sich alle verpflichtet, den Haushalt integer zu verwalten und einander dabei zu unterstützen.

Aus diesen kulturellen Aspekten lassen sich verschiedene Handlungsempfehlungen für Führungskräfte ableiten, die auch mit Blick auf die Rolle und Verantwortung von Leiter/innen Finanzen relevant sind⁴⁶:

- Identifikation und Vorbild: Allen Anspruchsgruppen – Bürgern, Mitarbeitenden, Kunden, Kapitalgebern, u.a. – gegenüber darf nur das versprochen werden, was auch eingehalten werden kann. Jede Handlung von Vorgesetzten soll Vorbildcharakter haben.
- Ethik, Werte und Ziele: Werte und Normen sind nach innen und aussen sichtbar zu leben. Leiter/innen Finanzen stellen dabei sicher, dass ethische Grundsätze, von der Organisation getragene Wertvorstellungen und angestrebte Ziele beachtet und umgesetzt werden.
- Verantwortung und Haftung: Entscheidungskompetenz und Haftung sind in der Organisation eng zusammenzuführen und durch ein entsprechendes Anreizsystem im positiven und negativen Sinn zu umrahmen. Auch wenn der/die Leiter/in Finanzen die übergeordnete Verantwortung für sein/ihr Tätigkeitsfeld hat, und nicht

46 Vgl. auch Brüesch, C. (2010). Der Faktor Mensch im Risikomanagement. Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften, S. 67.

sämtliche Aufgaben delegiert werden können, sollen die delegierten Aufgaben so definiert werden, dass Verantwortung und Kompetenzen, aber auch die Haftung für das individuelle Handeln, bei den Mitarbeiter/innen zusammengeführt werden.

- Qualifikation und Ressourcen: Bei der Rekrutierung von Mitarbeitenden, insbesondere von Vorgesetzten, sind fachliche Kompetenzen, berufliche Erfahrungen, Sozialkompetenz und ethische Wertvorstellungen gleichermaßen wichtig.
- Lernen: Tätigkeiten werden auf ihre gemachten Erfahrungen für die Organisation und den Mitarbeitenden ausgewertet, besprochen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse – soweit sinnvoll – allen zugänglich gemacht. Es gilt der Grundsatz: Jeder Fehler ist zu wertvoll, um nicht aus ihm zu lernen.
- Konsequenz: Wenn Kontrollen und Unterschriften fehlen, wird etwas zurückgewiesen.
- Transparenz: Befangene treten in den Ausstand und kritische Aspekte werden angesprochen.

5.3. HILFSMITTEL UND INSTRUMENTE

Eine zweckmässige Organisation wird unterstützt durch angemessene Hilfsmittel und Instrumente wie etwa durch ein Organisationshandbuch, durch Checklisten oder IT-Systeme. So kann beispielsweise ein workflow-gestütztes Kreditorensystem einen grossen Beitrag zu einer ordnungsgemässen Beschaffung leisten, weil – sofern korrekt hinterlegt – automatisch sichergestellt ist, dass nur berechnete Personen Rechnungen «visieren» können und dass ein Betrag erst überwiesen wird, wenn unter Berücksichtigung der Funktionentrennung alle erforderlichen

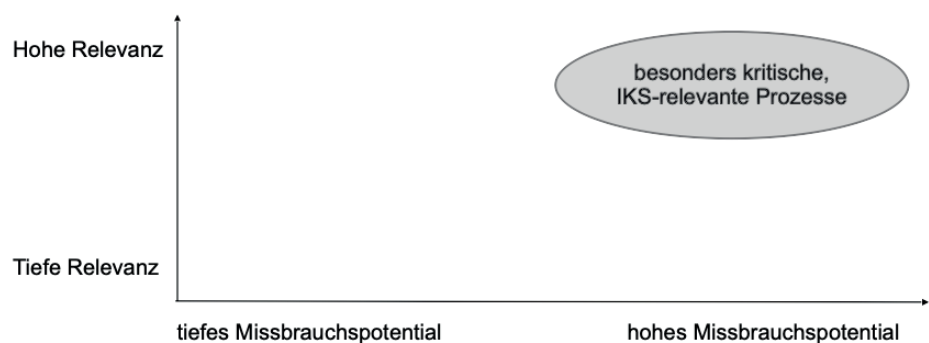
Genehmigungen vorliegen. Bereits ein Formular bzw. eine Dokumentenvorlage mit einer Zeile für die erforderlichen Kontrollen und Unterschriften erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass diese wahrgenommen werden. In jedem revisionssicheren Buchhaltungssystem ist nachvollziehbar, wer wann wem welche Berechtigungen erteilt hat und wer wann was verbucht und verändert hat. Dies gilt jedoch nur, sofern das Login persönlich ist und nicht geteilt wird, was wiederum angemessene IT-Kontrollen voraussetzt. Diese gehören zu einem angemessenen Internen Kontrollsystem (IKS).

Internes Kontrollsystem

In einem systematischen IKS werden die grössten Risiken bei den Finanzprozessen mit angemessenen Schlüsselkontrollen reduziert und die Durchführung und Wirksamkeit der Kontrollen mindestens einmal jährlich beurteilt. Darüber hinaus empfiehlt sich, periodisch die grössten Risiken für den Finanzhaushalt zu beurteilen und zu entscheiden, wie ihnen begegnet wird: wird das entsprechende Risiko getragen, versichert, mit Massnahmen reduziert (wenn ja, mit welchen?) oder wird das Risiko ganz vermieden?

Um ein angemessenes IKS aufzubauen, empfiehlt es sich, die Betroffenen zu Beteiligten zu machen und das IKS so auszugestalten, dass es auch ihnen einen Nutzen bringt. Etwa, um sicherzugehen und belegen zu können, die Aufgabe richtig wahrgenommen zu haben. Empfohlen ist der Fokus auf Schlüsselkontrollen bei den grössten Prozessrisiken. Um die kritischen Prozesse identifizieren zu können, welche konsequent kontrolliert werden sollen, eignet sich folgende Methode (Abbildung 1):

ABBILDUNG 1: IDENTIFIKATION KRITISCHER PROZESSE



Nicht jeder Prozess einer Organisation ist IKS-relevant, sondern diejenigen, die ein hohes Missbrauchspotential (z.B. Fehleranfälligkeit) sowie eine hohe Relevanz (z.B. Finanzen, Reputation) für die Organisation haben. Dazu gehören beispielsweise folgende Prozesse:

- Kreditorenprozesse;
- Debitorenprozesse;
- Kassenprozesse;
- Schätzung der Steuereinnahmen.

Damit das IKS nicht versandet, braucht es eine regelmässige Überwachung sowohl auf Prozessebene (laufen die Prozesse ab wie festgelegt? werden die vereinbarten Kontrollen durchgeführt und wirken sie?) wie auch auf Ebene der ganzen Organisationseinheit (Gab es relevante Änderungen im Umfeld? Werden alle kritischen Prozesse kontrolliert?). Empfohlen ist neben gelegentlichen Stichproben, das IKS einmal jährlich auf oberster Führungsebene anzuschauen.

5.4. VERHINDERUNG SCHÄDIGENDER HANDLUNGEN

Gemäss § 49 Abs. 2 des Zürcher Gemeindegesetzes trifft der Gemeindevorstand Massnahmen zum Schutz des Gemeindevermögens und zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten. Betreffend Finanzen liegt diese Verantwortung insbesondere beim Finanzvorstand. Er oder sie hat ausreichend dafür zu sorgen, dass Diebstahl, Veruntreuung, Bestechung, ungerechtfertigte Bevorzugung und weitere Verstösse gegen Recht und Ordnung verhindert werden. Doch wie lassen sich solche sogenannten «dolosen», d.h. schädigenden Handlungen oder «fraud» (Betrug, Täuschung) verhindern? Im Gegensatz zu Fehlern steckt bei einem Missbrauch Absicht dahinter. Dafür braucht es jeweils ein starkes Motiv («ich brauche es»), die Gelegenheit («ich kann es/bin dazu in der Lage») und die Rechtfertigung («ich finde es richtig»). Zusammen ergibt es das sogenannte Betrugsdreieck («fraud triangle») mit den drei Faktoren, die eine dolose Handlung begünstigen:

- a. Absicht: Druck, Motiv, z.B. subjektiv empfundener finanzieller Engpass oder zu tiefer Lohn. Präventiv kann es wirken, wenn Mitarbeitenden die Möglichkeit offensteht, bei Bedarf beim Arbeitgeber legal eine Überbrückung beanspruchen zu können.

- b. Gelegenheit: «günstige» Umstände, technische Möglichkeit, Know-how. Präventiv kann es wirken, wenn der Zugang zu Vermögenswerten oder sensiblen Daten eingeschränkt ist (z.B. können nur wenige Personen zum Tresorschlüssel), wenn der Bestand regelmässig, aber zwischendurch auch überraschend kontrolliert wird (z.B. Kassensturz) und wenn bei Ausgaben konsequent die Funktionentrennung beachtet wird. Ein systematisches IKS reduziert die Gelegenheit stark.
- c. Persönliche Rechtfertigung: z.B. «es steht mir zu»; «so schaffe ich Gerechtigkeit». Präventiv kann hier eine offene Gesprächskultur wirken, die es ermöglicht, Frust anzusprechen.

5.5. ESKALATION

Vorteilhaft ist zudem, wenn allen Behördenmitgliedern und Mitarbeitenden der Eskalationsweg bekannt ist und wenn die offiziell Zuständigen wirklich bereit sind, sich den Sorgen anzunehmen, die an sie herangetragen werden (vgl. oben sozio-kulturelle Aspekte). Der Eskalationsweg ist wesentlich von der Gemeindegrösse abhängig. Dennoch stellt sich überall die Frage, ob z.B. klar ist, dass man sich bei Bedarf primär an den (nächsthöheren) Vorgesetzten wendet, allenfalls auch an ein Exekutiv-Mitglied (Finanzvorstand, Präsidium) oder an jemanden der finanztechnischen Prüfung (Finanzkontrolle; RPK) oder ob eine neutrale Ombudsstelle angegangen werden kann, wenn jemandem Missstände auffallen.

Sind die Kontaktpersonen bekannt? Und kann man sich darauf verlassen, dass die Zuständigen vertraulich und angemessen mit Informationen umgehen, die an sie herangetragen werden? All dies trägt dazu bei, dass tatsächliche oder vermeintliche Missstände nicht zuerst durch «whistle-blower» via Medien oder soziale Netzwerke an die Öffentlichkeit getragen werden. Vielmehr haben weisse Finanzverantwortliche bereits eine Kommunikationsstrategie vorbereitet, wie gegebenenfalls ein grösserer Fehler, ein Diebstahl oder ein Betrug auf welchem Weg welchen Stellen mitgeteilt wird.

6. Abschliessende Gedanken zu einer verantwortungsvollen finanziellen Führung

Die finanzielle Führung einer Gemeinde oder Stadt ist eine komplexe Aufgabe, mit einem heterogenen Geflecht an Akteuren auf unterschiedlichen politischen Ebenen. In diesem Zusammenhang wird eine Vielzahl von Aufgaben an die (Finanz-)Verwaltung, als zentrales Kompetenzzentrum für finanzielle Fragestellungen, delegiert. Die Aufbau- und Ablauforganisation als auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen einer Finanzverwaltung unterscheiden sich je nach Grösse oder Komplexität einer Gemeinde oder Stadt. Die Organisation der Finanzverwaltung bestimmt in der Regel auch das Pflichtenheft und den Verantwortungsbereich von Leiter/innen Finanzen. Während in kleineren Gemeinden Leiter/innen Finanzen stark in das operative Alltagsgeschäft involviert sind, übernehmen Leiter/innen Finanzen in grösseren Gebietskörperschaften eher die Rolle von strategisch agierenden CFOs.

Unabhängig von der Grösse einer Gemeinde oder Stadt sowie der Organisation der Finanzverwaltung, haben finanzverantwortliche Personen sicherzustellen, dass finanztechnisch, finanzrechtlich und finanzpolitisch korrekt mit öffentlichen Mitteln umgegangen wird. Zentrale Verantwortungsbereiche fallen auf den Finanzvorstand (Stufe Exekutive) als auch Leiter/innen Finanzen (Stufe Verwaltung). Sie nehmen auf ihrer Stufe eine «Geschäftsführerfunktion» ein, aus derer sich eine Vermögensfürsorgepflicht ergibt. Aus dieser Vermögensfürsorgepflicht ergibt sich die Notwendigkeit, die finanzrechtlichen Rahmendbedingungen zu klären, sowie fachliche, personelle und organisatorische Verantwortlichkeiten und Pflichten im Zusammenhang mit der finanziellen Führung einer Gemeinde und Stadt zu definieren.

Die Tatsache, dass das öffentliche Finanzmanagement eine Querschnittsfunktion darstellt und eine Vielzahl von politischen Geschäften finanzielle Auswirkungen haben, exponiert die Finanzverwaltung und ihre Führung. An der Schnittstelle von Politik und Management können sich Zielkonflikte ergeben, und dabei gegensätzliche Ansprüche an die Finanzverwaltung herangetragen werden. In diesem Zusammenhang ergeben sich für die Finanzverwaltung sowie ihre Führung unterschiedliche neuralgische Prozesse, wie beispielsweise die Einhaltung des Kreditrechts (Bemessung von Verpflichtungskrediten, Durchsetzung von finanziellen Kompetenzordnungen), der Umgang mit finanziellen Beteiligungen oder Ermessensspielräumen bei der Finanzplanung und -Berichterstattung, die auch zu Lasten von finanzieller Transparenz und objektiveren Entscheidungsgrundlagen gehen können.

Die Schärfung des Bewusstseins für diese neuralgischen Prozesse und die Entwicklung von angemessenen Strategien im Umgang mit diesen hilft der Finanzverwaltung und ihrer Führung ihrer Rolle als Kompetenzzentrum für Fragen rund um die finanzielle Führung gerecht zu werden, sowie die interne und externe Reputation zu stärken. Die Erarbeitung von klaren Abläufen, Weisungen, Dokumentationen und Hilfsmittel helfen, die Rolle der Finanzverwaltung zu stärken, und unterstützt die Führung, ihre Verantwortung und Pflichten wahrzunehmen. Dazu gehört auch die Errichtung adäquater Kontrollmassnahmen, zum Beispiel im Rahmen eines Internen Kontrollsystems (IKS) oder Risikomanagements. Solche Massnahmen helfen, haftungs- oder strafrechtlich relevanten Handlungen (oder Unterlassungen) vorzubeugen.

Damit sich finanzverantwortliche Personen haftungs- und strafrechtlich verantworten müssen braucht es verschiedene Tatbestände, die erfüllt sein müssen. Aus haftungsrechtlicher Perspektive braucht es schwerwiegende, vorsätzliche oder grobfahrlässige Verstösse gegen Amtspflichten, die in einem direkten Zusammenhang zu einem Schaden stehen. Auch aus strafrechtlicher Perspektive braucht es in der Regel einen vorsätzlichen Verstoß gegen eine Strafnorm. Strafbare Handlungen für die Finanzverwaltung und ihre Führung können sich aus der Missachtung von vermögensschützenden Normen (z.B., Veruntreuung) oder spezifischen Amts- und Berufspflichten (z.B., Amtsmissbrauch, Ungetreue Amtsführung, Urkundenfälschung) ergeben.

Auch wenn die Hürden relativ hoch sind, bis jemand haftungs- oder strafrechtlich belangt wird, so können bereits Gerüchte um Ungereimtheiten, politische Untersuchungen oder lancierte Gerichtsverfahren zu einem Reputationsverlust führen. Meist ist dabei die gesamte Gemeinde oder Stadt betroffen. Straf- oder haftungsrechtliche Prozesse gilt es deshalb zu vermeiden. Allerdings gibt es unterschiedliche Perspektiven oder Strategien, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

Eine auf Misstrauen und bürokratischen Strukturen und Abläufen basierende (Null-Fehler-)Kultur, die Mitarbeiterinnen kontrolliert und überwacht, um Missbräuche und widerrechtliches Verhalten zu verhindern kann der Führung ein Gefühl der Sicherheit vermitteln, und tatsächlich abschreckend wirken. Die Frage ist, welche negativen Konsequenzen diese Führungskultur mit sich bringt, zum Beispiel auf das Verhalten und Leistung der Mitarbeiter/innen.

Eine auf Vertrauen basierende Kultur, die Mitarbeiter/innen unterstützt, ihre Verantwortung und Pflichten wahrzunehmen und einen offenen Umgang mit Fehlern pflegt, benötigt eine klare Haltung der Führung und den Mut, Vertrauen als zentraler Bestandteil ihrer Führungsphilosophie durchzusetzen, auch dann, wenn Vertrauen missbraucht wird. Selbstverständlich kann Vertrauen nicht sämtliche Kontrollmassnahmen ersetzen. Hier gilt es sinnvolle und wirksame Kontrollstrukturen zu erschaffen, die Mitarbeiter/innen unterstützen ihre Aufgaben verantwortungsbewusst wahrzunehmen.

Schliesslich können Fehler und schädigende Handlungen nicht vollständig ausgeschlossen werden, und dies unabhängig von der Führungsphilosophie und-Strukturen. Es macht jedoch einen Unterschied, ob das Handeln der Finanzverwaltung primär auf die Vermeidung von Fehlern sowie Missbrauch ausgerichtet ist, oder ob das Rollenverständnis darin besteht, eine zukunftsorientierte, moderne Finanzverwaltung zu sein, welche die Gemeinde im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten dabei unterstützt, einen Mehrwert für ihre Bevölkerung zu schaffen.

7. Anhang

7.1. LISTE MÖGLICHER KONTROLLAKTIVITÄTEN FINANZVERWALTER/IN

Die nachfolgenden Regelungsbereiche sind nicht abschliessend. Die aufgeführten Themen müssen unabhängig von der Gemeindegrosse geregelt werden, wobei die Regelungstiefe abhängig von der Gemeindegrosse sein kann.

#	Ziel	Risiko	Zu prüfen	Hinweis / Nachweis z.B.
1	Kompetentes und zuverlässiges Personal (mind.) im Finanzbereich	<ul style="list-style-type: none"> – finanz- und/oder führungstechnisch überforderte Vorgesetzte oder Mitarbeitende – Diebstahl, Missbrauch durch (Finanz-) Personal 	<ul style="list-style-type: none"> – Bei Personal mit Zugriff auf Kassen, Bank- oder Postguthaben: einwandfreier Leumund? – Bei Rechnungswesen-Mitarbeitenden: ausreichend qualifiziert und überwacht? 	<ul style="list-style-type: none"> – Personaleinstellung: Leumund, Referenzen – Stichproben
2	gültige Verträge und Verfügungen	<ul style="list-style-type: none"> – fehlende, veraltete oder von nicht kompetenter Person unterzeichnete Verträge oder Verfügungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Sind Verträge und Verfügungen aktuell und von berechtigten Personen visiert? 	<ul style="list-style-type: none"> – Vertrags-Management – Überblick Verfügungen
3	Finanztermine im Griff	<ul style="list-style-type: none"> – Verpasste Termine (z.B. Antrag auf Beitrag, Vertragsablauf, interne Termine, Kündigungstermine) 	<ul style="list-style-type: none"> – Terminkontrolle – Allgemein: Geschäftskontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> – Vertrags-Management – Führungskalender
4	klare Kompetenzen und Stellvertretungen	<ul style="list-style-type: none"> – Unklare Definition von Aufgaben & Verantwortlichkeiten zwischen Finanzvorstand und Finanzverwalter – Kompetenzüberschreitung von MA (Finanzkompetenzen, Personal- oder Unterschriftenberechtigungen) – Fehler oder Blockade bei Abwesenheit / Ausfall einzelner MA 	<ul style="list-style-type: none"> – Sind die Kompetenzen festgelegt? – Sind die Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Finanzvorstand und Finanzverwalter definiert? – Ist die Stellvertretung geregelt? – Haben die Stellvertretenden ausreichendes Know-how und Zugriff? 	<ul style="list-style-type: none"> – Kompetenzlisten – Jahresabschlussordner – Stellenbeschreibungen – Dokumentation der wichtigsten Prozesse
5	Zuverlässiges Projekt-Management inkl. Abrechnung	<ul style="list-style-type: none"> – Kostenüberschreitung, Verzögerung oder Qualitätsmängel bei Projekten – Projekte nicht, zu spät oder falsch abgerechnet 	<ul style="list-style-type: none"> – Haben wir einen Überblick (inkl. Status) der Projekte (inkl. Prioritäten)? – Ist standardisiert festgelegt, wie Projekte abgerechnet werden? – Haben wir jeweils ein Projekt-Controlling (aus anderer Abteilung)? 	<ul style="list-style-type: none"> – Projekt-Portfolio – Projekt-Controlling – Kreditabrechnung
6	Korrekte Entlohnung	<ul style="list-style-type: none"> – Lohn- oder Spesenauszahlung falsch (z.B. falsche Lohnstufe, Beschäftigungsgrad nicht angepasst; Überstunden ohne Zuschlag) – übertriebene Geschenke u. Vorteile – Lohnausweis falsch (z.B. Spesen, Weiterbildung) – Spesenabrechnung unkorrekt 	<ul style="list-style-type: none"> – Wird die Lohnreihung bei der Einstellung kontrolliert? – Werden Lohnlisten kontrolliert? – Gibt es Regeln zu Spesen und Geschenkannahme? Und wird die Einhaltung kontrolliert? – Werden Spesen im Vieraugenprinzip abgerechnet? – Sind allfällige Pauschalspesen von einer berechtigten Person bewilligt? 	<ul style="list-style-type: none"> – Eintritts-Kontrolle – Kontrolle Lohnabrechnung – Visierte Lohnlisten – Spesenkontrollen
7	Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> – Kasse, Wertgegenstände oder Anlagen werden gestohlen, mutwillig oder bei einem Elementarereignis zerstört – Personenschäden durch Übergriff, Anschlag, Feuer, Explosion oder Elementarereignis 	<ul style="list-style-type: none"> – Sind unsere Vermögenswerte ausreichend vor Diebstahl und Vandalismus oder «normalen» Elementarereignissen geschützt? – Haben wir die Versicherungsdeckung geprüft? – Sind unsere Massnahmen zum Personenschutz angemessen? 	<ul style="list-style-type: none"> – Schutzmassnahmen – Schutzvorschriften – Katastrophenplanung – Versicherungsmanagement
8	Geregelter Datenzugriff (Access-Management)	<ul style="list-style-type: none"> – Unberechtigte (Dritte, Mitarbeitende insbesondere nach Aus- oder Übertritt) haben Zugriff oder Änderungsrechte auf wichtige IT-Systeme (Datenschutzverletzung) 	<ul style="list-style-type: none"> – Sind die IT-Berechtigungen zweckmässig vergeben? – Wird regelmässig überprüft, ob die IT-Berechtigungen aktuell sind? 	<ul style="list-style-type: none"> – Übersicht, evtl. Zufallskontrolle der Berechtigungen – Austritts-Kontrollen

#	Ziel	Risiko	Zu prüfen	Hinweis / Nachweis z.B.
9	Realistische und ordnungsgemässe Budgetierung	– falsche Budgetierung – Kreditüberschreitung ohne Nachtragskredit	– Budgetieren wir realistisch? – Ist sichergestellt, dass wir bei Bedarf einen Nachtragskredit beantragen?	– Kontrolle von Planung und Budgetierung und Nachtragskrediten
10	ordnungsgemässe, wirtschaftliche Beschaffung	– unnötige, zu teure Beschaffung – Submissionsrecht verletzt – ungerechtfertigte Bevorteilung	– Wird bei uns nur das Nötige wirtschaftlich beschafft? – Gibt es bei grösseren Beschaffungen eine Ausschreibung? – Wird die Auswahl grösserer Anschaffungen nachvollziehbar belegt?	– bei Bedarf Beschaffungs-Spezialist/in beiziehen; – Dokumentation der Beschaffung
11	ordnungsgemässe Ausgaben	– unbewilligte Ausgaben (ohne Budget; Finanzkompetenz verletzt) – Beiträge an Dritte: zu viel, ohne aktuelle Rechtsgrundlage ausbezahlt – Missbrauch (Bereicherung)	– Wird geprüft, ob bei allen Ausgaben eine Rechtsgrundlage vorliegt? – Wird bei allen Ausgaben das Vieraugenprinzip beachtet? – Machen wir Stichproben?	– Ausgabenkontrolle – Kontrolle des Transferaufwands – Bestätigung der Anweisungsberechtigten
12	Erträge werden vollständig eingefordert	– verpasste Beiträge Dritter – ungerechtfertigter Verzicht/Rabatt auf Forderung (z.B. Debitorenverlust), – Verkauf Anlage: zu günstig; nicht korrekt verbucht	– Wird die Liste der offenen Debitoren regelmässig überprüft? – Wird allen alles korrekt verrechnet? – Werden Ermässigungen jeweils gemäss Kompetenz erteilt? – Wird der Ertrag eingefordert, fliesst er der Gemeinde zu und wird er korrekt verbucht?	– Kontrolle Fakturierung (z.B. auch auf Vollständigkeit) – Kontrolle der Transfererträge – Kontrolle der Inventarführung

Quelle: Braunschweiler, M. (2018). Erschienen in: Drehscheibe 02 / Oktober 2018

7.2. BEISPIEL REGLEMENTARISCHE GRUNDLAGEN

Die nachfolgenden Regelungsbereiche sind nicht abschliessend. Die aufgeführten Themen müssen unabhängig von der Gemeindegrösse geregelt werden, wobei die

Regelungstiefe abhängig von der Gemeindegrösse sein kann. Die Einhaltung der Regelungsbereiche ist durch ein angemessenes Internes Kontrollsystem (IKS) sicherzustellen sowie durch die finanztechnischen Prüforgane zu überwachen. Eine mögliche Regelungsgrundlage bietet das Finanzhaushaltreglement Stadt Zürich [AS 611.111].

Thema	Regelung	Ebene		
		Ebene Legislative	Gemeindevorstand	Ebene Verwaltung
Kompetenzen	Finanzkompetenzen Gemäss Anforderungen Gemeindegessetz z. B. Einmalige Ausgaben Wiederkehrende Ausgaben Kompetenz ausserhalb Budget Dringliche Kompetenzen	R	RA	A
	Vergabekompetenzen Auftragsvergabe im Rahmen der submissionsrechtlichen Bestimmungen Verfahrensfragen (z. B. Abbruch Verfahren)	R	RA	A
	Visumkompetenz Visumregelung Belege Zuständigkeit Visum eigener Ausgaben		RA	A

Thema	Regelung	Ebene		
		Ebene Legislative	Gemeinde- vorstand	Ebene Verwaltung
	Unterschriftenregelung Banken Unterschriftenregelung Eröffnung Konten Unterschriftenregelung allgemeine Bankgeschäfte (z. B. Kommunikation mit Banken) Unterschriftenregelung Tagesgeschäft (z. B. Auslösung von Zahlungen, in der Regel Kollektivunterschrift)		RA	A
	Generelle Unterschriftenregelung Unterschriftenregelung gegen Aussen und gegen Innen (z. B. von Verträgen, Verfügungen, Schreiben) Elektronische Unterschrift Auskünfte per Mail		RA	A
Aufgaben- verteilung	Aufgabenverteilung im Finanzbereich (z. B. mittels Funktionendiagramm) Regelung Schnittstellen (z. B. Gemeindeschreiber bzw. Gemeindeschreiberin – Leitung Finanzen oder Projektverantwortliche – Leitung Finanzen)			RA
Kreditrecht	Ergänzende Bestimmungen zu übergeordnetem Recht Überwachung offene Kredite Bestimmungen Abrechnung Kredite Prüfung Kredite Korrekte Bemessung Finanzielles Mitberichtsverfahren (Prüfung Weisungen mit finanziellen Konsequenzen, die an den Gemeindevorstand gehen)		RA	A
Differenz- begründungen	Betragshöhe Begründung Differenzen in Budget und Rechnung	R		A
Berechtig- ungen IT-Systeme	Zugriffsberechtigungen Funktionentrennung		R	A
Inventar	Gegenstände, die inventarisiert werden müssen Überprüfung Vorhandensein Abgänge			RA
Vermögens- verwaltung	Anlagegeschäfte im Finanzvermögen Höhe Geldbestände Bestimmungen zur Mittelaufnahme (z. B. Höhe, Kompetenzen)		R	A
Spesen	Genereller Umgang mit Spesen (z. B. wann 1. Klasse Bahn benutzt werden darf) Höhe Abrechnung Prüfung		RA	A
Firmen- kreditkarten	Berechtigung Überwachung Visumregelung		RA	A
Geschenk- annahme	Umgang Annahme von Geschenken		RA	A
Vergabe- regelung	Präzisierung der übergeordneten Bestimmungen Umgang mit § 10 Regelung zum freihändigen Verfahren (z. B. Rotationsprinzip) Ausführungsbestimmungen zu den Verfahrensarten		R	A
Kassen- führung	Generelle Bestimmungen zur Kassenführung (z. B. Bargeldverkehr möglichst vermeiden) Umgang mit Kassendifferenzen Höchstbestände Kassen Kontrolle Kassen Pflichten Kassenführung		R	A

Thema	Regelung	Ebene		
		Ebene Legislative	Gemeinde- vorstand	Ebene Verwaltung
Umgang mit Forderungen	Stellen die fakturieren (z. B. Fachabteilungen und nicht Finanzverwaltung) Prüfung Vollständigkeit Fakturierung Bewirtschaftung Forderungen Zuständigkeiten Inkasso Forderungen Abschreibung Forderungen Verlustscheininkasso Geltendmachung Bundes-, Kantons- oder andere Beiträge		R	A
Darlehen und Beteiligungen	Grundsätzliche Regelung zum Umgang mit Darlehen und Beteiligungen Interessenvertretung Abordnungen Abrechnung Entschädigungen Prüfung Werthaltigkeit		RA	A
Kreditoren	Kreditorenprozess inkl. Bestellprozess Zahlungsfreigabeprozess bei grossen Organisationen		R	A
Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten	Erhebung über gesamte Verwaltung Vollständigkeit (z. B. Altlasten)		R	A
Mehrwertsteuer	Festlegung Bereiche Regelmässige Überprüfung Anwendung aktuelle Bundesbestimmungen			RA
Risiko-management	Ausgestaltung des Risikomanagements Erhebungszyklen Umgang mit Massnahmen		RA	A
Versicherungen	Grundsätze (z. B. Risikofähigkeit) Definition, was neben obligatorischen Versicherungen versichert wird		R	A
IKS	Ausgestaltung und Verantwortlichkeiten		RA	A
Technische Kontrolle	Regelung Mindestanforderungen technische Kontrolle (externe Prüfstelle) Ableichung der Erwartungen und Prüfungshandlungen Mindestanforderungen, welche externe Prüfstelle mehr prüfen sollte Berichterstattung (z. B. an wen und in welcher Form) Umgang mit Unregelmässigkeiten		R	
Allg. Bestimmungen zur Rechnungslegung	Allgemeine Bestimmungen zur Ausgestaltung und Organisation des Rechnungswesens Bestimmungen zu Erwartungsrechnung Umgang mit Ermessensspielraum in der Rechnungslegung		R	RA
Informationspflichten	Generelle Informationspflichten gegenüber der Finanzverwaltung Information über finanznahe Geschäfte (z. B. Leasing, Contracting, Prozessführung)			RA
Dokumentationspflichten	Dokumentation von Finanzgeschäften und finanznahen Geschäften			RA
Eskalationsweg bei Fehlverhalten	Eskalationsmöglichkeiten bei Fehlverhalten		RA	A

Legende

R = Regelung

A = Anwendung

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

School of Management and Law

Institut für Verwaltungs-Management

Bahnhofplatz 12
Postfach
8401 Winterthur
Switzerland

www.zhaw.ch/ivm



swissuniversities