

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

27. März 2018

Nr. 2018-172 R-270-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Teilrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111)

I. Zusammenfassung

Mit der Motion der Finanzkommission (Georg Simmen, Realp) zu Stärkung der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Finanzkontrolle, die der Landrat am 1. Februar 2017 als erheblich erklärte, übernahm der Regierungsrat den Auftrag, eine Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111) vorzulegen.

Der Regierungsrat verfolgt mit der vorgeschlagenen Änderung eine weitere Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. So soll diese neu der Standeskanzlei zugeordnet werden. Wie bis anhin soll es der Finanzkontrolle weiterhin möglich sein, für die Unterstützung ihrer Arbeit Sachverständige beizuziehen. Das Budget der Finanzkontrolle soll zwar im Kantonsbudget konsolidiert werden, aber dem Landrat unverändert zur Beschlussfassung unterbreitet werden. Inhaltlich hat die Finanzkontrolle die ordnungsgemässe Rechnungslegung, die Einhaltung der geltenden Grundsätze zur Haushaltsführung zu prüfen und das Interne Kontrollsystem (IKS) zu beurteilen. Im Weiteren soll die Finanzkontrolle auch künftig den Bezug der Kantons- und Gemeindesteuern prüfen.

Knapp zwei Drittel der Adressaten haben zur Vernehmlassungsvorlage Stellung genommen. Der Entwurf ist insgesamt positiv aufgenommen worden. Zu einzelnen Bestimmungen wurden wertvolle Anregungen gemacht, die, soweit sie zweckdienlich erschienen, übernommen wurden.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Zusammenfassung	1
II.	Ausführlicher Bericht	3
1.	Ausgangslage	3
2.	Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen für die Kontrolle der Gemeindefinanzen	5
2.1	Rückblick	5
2.2	Aktuelle Situation und Ausblick	6
2.2.1	Neues Gemeindegesetz	6
2.2.2	Neugestaltung der Verbundaufgabe Steuern im Rahmen des Projekts URTax	6
2.2.3	Prüfauftrag der Finanzkontrolle gestützt auf das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer	7
2.3	Beurteilung	7
2.3.1	Unabhängigkeit in der Verbundaufgabe Steuern zwischen Kanton und Gemeinden	7
2.3.2	Gestärkte Unabhängigkeit der Finanzkontrolle	7
2.3.3	Synergieeffekte durch Prüfung direkte Bundessteuer sowie Kantons-/Gemeindesteuer	8
2.4	Fazit	8
3.	Finanzielle Auswirkungen	8
III.	Ergebnis der Vernehmlassung	8
IV.	Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
V.	Antrag	13

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Am 16. November 2016 reichte die landrätliche Finanzkommission eine Motion zu Stärkung der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Finanzkontrolle ein. Damit wird der Regierungsrat beauftragt, dem Landrat eine Änderung der FHV vorzulegen mit den folgenden Vorgaben:

1. Die Selbstständigkeit der Finanzkontrolle ist explizit in der FHV zu erwähnen und die Finanzkontrolle soll das Recht erhalten, ihr Budget direkt dem Landrat vorzulegen.
2. Die Finanzkontrolle ist künftig administrativ der Standeskanzlei anzugliedern.
3. Die Finanzkontrolle soll künftig ohne Einverständnis (im Rahmen ihres Budgets) externe Gutachter hinzuziehen können.
4. Der direkte Verkehr zwischen landrätlichen Kommissionen und der Finanzkontrolle ist künftig nicht mehr einer regierungsrätlichen Direktion zu rapportieren.
5. Die gesetzliche Grundlage für die Kontrolle der Gemeindefinanzen ist zu überprüfen.
6. Strittige Revisionsbemerkungen zwischen Finanzkontrolle und regierungsrätlichen Direktionen soll künftig die Finanzkommission des Landrats letztinstanzlich entscheiden.

Der Landrat hat die Motion anlässlich der Session vom 1. Februar 2017 mit 54:4 Stimmen (2 Enthaltungen) als erheblich erklärt.

Damit folgte der Landrat dem Antrag des Regierungsrats nicht, den parlamentarischen Vorstoss in ein Postulat umzuwandeln. Er hielt jedoch in seinen Voten fest, dass es der Regierung offenstehe, trotz den Vorgaben der Motion, allfällige bessere Lösungen vorzuschlagen.

Mit dem Ziel sicherzustellen, dass der wirtschaftliche Einsatz von Finanzmitteln innerhalb der kantonalen Verwaltung effizient überprüft und wo nötig verbessert wird, hat der Regierungsrat daraufhin folgende drei Varianten ins Auge gefasst und miteinander verglichen:

1. Status quo+ (inklusive die vorgeschlagenen Änderungen der Finanzkommission)
Die Finanzkontrolle nimmt weiterhin sowohl die interne wie auch die externe Finanzaufsicht selbst wahr. Hingegen wird in der Organisation der Finanzkontrolle gewissen Forderungen der Motion von Landrat Georg Simmen, Realp, Rechnung getragen, so beispielsweise der administrativen Zuordnung der Finanzkontrolle zur Standeskanzlei oder die Unabhängigkeit in der Gestaltung ihres Budgets.
2. Teilweises Outsourcing
Die Finanzkontrolle ist sowohl für die interne wie auch die externe Finanzaufsicht zuständig. Allerdings lagert sie Prüfroutinen (u. a. Prüfen der Kantonsrechnung) dauerhaft an eine private Revisionsgesellschaft aus. Die Finanzkontrolle konzentriert sich verstärkt auf interne Prozesse und erbringt so einen Mehrwert in der Effizienz der Verwendung der Steuermittel innerhalb der kantonalen Verwaltung.

3. Konkordatslösung

Zwei oder mehrere Kantone der Zentralschweiz bilden gemeinsam eine Finanzkontrolle, die kantonsübergreifend ihren Revisionsauftrag wahrnimmt.

In nachfolgender Tabelle werden positive und negative Aspekte der einzelnen Varianten aufgeführt.

	Positiv	Negativ
Status quo+	- nahe am Geschehen - vertraute Umgebung - gut überschaubare Verhältnisse - einfacher Zugang zu Obergericht und Regierung - Zuständigkeit/Rolle klar - Arbeitsplätze im Kanton - Wahrung der Unabhängigkeit ist mit Zuordnung an Standeskanzlei gegeben - Aufgaben der Finanzkontrolle sind vom Controlling (als interne finanzielle Führungsaufgabe) klar abgegrenzt - Konstanz und Zuverlässigkeit - Unabhängigkeit der Position der Finanzkontrolleurin bzw. des Finanzkontrolleurs	- Anforderungen nehmen zu - kleines Team stösst an Grenzen in Bezug auf immer komplexer werdendes Regelwerk für die externe Revision - Stellvertretung erschwert - Routine birgt auch Gefahren - Aussensicht nimmt ab - Akzeptanz leidet - Vieraugenprinzip schwierig einzuhalten
Teilweises Outsourcing	- Finanzkontrolle kann sich von Routine-tätigkeiten entlasten und sich an Einhaltung der Finanzhaushaltsgrundsätze orientieren - Mehrwert durch Beratung der Verwaltungseinheiten - Aussensicht sichergestellt - Mandat unterliegt der Konkurrenz	- Koordinationsaufwand interne/externe Revision (Knowhow-Transfer) - höhere Gesamtkosten, wenn interne Ressourcen nicht angepasst werden - Ausbau des Aufgabengebiets - externe Revision wenig Staatserfahrung - keine Wahl des externen Finanzkontrolleurs durch Landrat, sondern Vergabe nach Massgabe des Submissionsrechts - fehlende Konstanz
Konkordatslösung	- Professionalisierung möglich - Stellvertretung einfacher lösbar - Vieraugenprinzip problemlos - Rotation mit Revisionsteams - Knowhow-Transfer erleichtert - Unabhängigkeit begünstigt - Akzeptanz nimmt zu - Kantone profitieren gegenseitig - Kanton zahlt für konkreten Leistungsbezug	- Arbeitsplätze vor Ort können verloren gehen - Zugang Obergericht und Regierungsrat zu Finanzkontrolle erschwert - Interesse seitens Finanzdirektoren zurzeit nicht vorhanden

Wie aus obiger Auswertung ersichtlich ist, fällt die Konkordatslösung zurzeit mangels Interesse der

anderen Zentralschweizer Finanzdirektoren ausser Betracht. Kein Kanton zeigte sich bereit, eine solche Lösung vertiefter zu prüfen, weshalb sie nicht weiterverfolgt werden kann.

Weiter zeigt sich, dass mit einer Neukonzeption der Finanzkontrolle im Vergleich zum Status quo+ zwar punktuell Mehrwerte geschaffen werden könnten, dies aber zugleich mit einem Verlust von politischer Aufsichtskontrolle einhergehen würde. Denn die mit der Finanzkontrolle/Revision beauftragte Person würde nicht mehr auf Antrag des Regierungsrats durch den Landrat gewählt, sondern das Mandat würde nach Massgabe des Submissionsrechts vergeben.

Der vorliegende Vorschlag basiert deshalb auf der Variante 1 «Status quo+». Er berücksichtigt weitgehend die Forderungen der Motion und verfolgt eine weitere Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle soll administrativ der Standeskanzlei zugeordnet werden, und ihre Selbstständigkeit wird in der FHV explizit erwähnt. Bezüglich Finanzkompetenzen wird geregelt, dass die Kreditbegehren der Finanzdirektion unverändert dem Landrat vorgelegt werden müssen und dass die Finanzkontrolle über bewilligte Kredite selber verfügen kann. Möchte sie für die Unterstützung ihrer Arbeit Sachverständige beiziehen, soll sie im Rahmen ihres Budgets selber darüber entscheiden können. Das Einverständnis der Finanzdirektion ist nicht mehr nötig. Über den direkten Verkehr mit der landrätlichen Finanzkommission muss sie nicht wie bisher die Finanzdirektion orientieren, sondern neu den Regierungsrat. Über strittige Revisionsbemerkungen sowie Anträge der Finanzkontrolle soll abschliessend die landrätliche Finanzkommission anstelle des Regierungsrats entscheiden.

Bezüglich dem Antrag 5 der Motion «Die gesetzliche Grundlage für die Kontrolle der Gemeindefinanzen ist zu überprüfen» wurde eine entsprechende Beurteilung vorgenommen. Die gewonnenen Erkenntnisse werden unter Ziffer 2 zusammengefasst. Die Finanzkontrolle soll aber auch künftig den Bezug der Kantons- und Gemeindesteuern prüfen.

Die Vorlage sieht vor allem im Aufsichtsbereich, bei den Aufgaben, der Berichterstattung sowie im Bereich Dokumentation und Datenzugriff weitere Ergänzungen vor. So wird der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle umfassender beschrieben. Die Prüfung des Internen Kontrollsystems soll ebenso bei den Aufgaben der Finanzkontrolle in der FHV festgehalten werden wie auch die Möglichkeit, dass die Finanzkontrolle bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst, die Haushaltführung oder bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen werden kann - so wie es bisher in der Praxis gelebt wurde. Zudem wird geregelt, wen die Finanzkontrolle über die Ergebnisse ihrer Prüfung zu informieren hat. Schliesslich sollen auch das Einsichts- und Verwendungsrecht sowie die Mitwirkungspflicht in der FHV geregelt werden.

2. Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen für die Kontrolle der Gemeindefinanzen

2.1 Rückblick

Mit Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 bei den Gemeinden auf das Rechnungsjahr 2012 wurde der regierungsrätliche Auftrag zur Prüfung des Bezugs der Kantons- und Gemeindesteuern und der Ablieferung der Kantonssteuern transparent im Artikel 53 des Reglements über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden (RB 3.2115) festgehalten. Die Finanzkontrolle hat diesen

Prüfauftrag bereits Jahre vor Inkraftsetzung des Reglements über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden vorgenommen.

Diverse Feststellungen bei verschiedenen Einwohnergemeinden beim Steuerbezug der Kantons- und Gemeindesteuern und Ablieferung der Kantonssteuer an den Kanton zeigen, dass dieser Prüfauftrag seine Berechtigung hat und effektiv ist.

Wenn von der Finanzkontrolle in der Vergangenheit bei den Einwohnergemeinden Mängel beim Steuerbezug festgestellt wurden, hat der Regierungsrat aufgrund seiner generellen Aufsichtskompetenz gegenüber den Gemeinden (Art. 106 Abs. 2 der Kantonsverfassung; RB 1.1101) für die Behebung der Mängel eine Frist gesetzt und die Finanzkontrolle mit dem Monitoring der von der Finanzdirektion verfassten Vorgaben für das Steuerinkasso betraut. Dieses Vorgehen wurde im Dezember 2014 vom Rechtsdienst des Kantons Uri dem Regierungsrat empfohlen und von den involvierten Stellen als sachgerecht betrachtet.

2.2 Aktuelle Situation und Ausblick

2.2.1 Neues Gemeindegesetz

Artikel 67 des neuen Gemeindegesetzes (GEG; RB 1.1111), das seit dem 1. Juni 2017 in Kraft ist, sieht die ausdrückliche Pflicht der Gemeinden vor, Ordnungswidrigkeiten möglichst selbst zu bewältigen. Nach Artikel 68 Absatz 3 GEG greift der Regierungsrat als (subsidiäre) Aufsichtsbehörde «nur ein, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen oder die ordnungsgemässe Führungs- und Verwaltungstätigkeit auf andere Weise ernsthaft gefährdet ist». Ergibt sich aus der aufsichtsrechtlichen Untersuchung Handlungsbedarf, ergreift der Regierungsrat die verhältnismässigen Massnahmen (Art. 70 Abs. 1 GEG). Basierend auf diese neu positivrechtlich verankerte Kaskadenordnung erhält die Gemeindeautonomie und -verantwortung mehr Gewicht, und der Regierungsrat greift erst ein, wenn der Gemeinderat die Missstände nicht selber angeht bzw. sie nicht innert Frist behebt. Der Finanzkontrolle kommt allerdings weiterhin das Monitoring zu.

2.2.2 Neugestaltung der Verbundaufgabe Steuern im Rahmen des Projekts URTax

Im Rahmen der Einführung der gemeinsamen Steuerlösung NEST sind verschiedene Aufgabenverschiebungen vorgesehen. Zum einen ermöglicht die gemeinsame Datenbasis im Steuerbezug eine zentrale Abrechnung über die Steuerhoheiten sowie den Ausgleich über ein gemeinsames Geldkonto. Diese Aufgabe wird künftig vom Amt für Finanzen übernommen. Gleichzeitig wird der Steuerbezug für die direkte Bundessteuer, der bisher zentral durch das Amt für Steuern vollzogen wurde, auf das Amt für Finanzen (juristische Personen) und die Einwohnergemeinden (natürliche Personen) verteilt. Damit wird erreicht, dass für den Bezug über alle Steuerhoheiten eine einzige Ansprechstelle besteht. Für die juristischen Personen ist diese neu beim Amt für Finanzen und für die natürlichen Personen bei den Gemeindesteuerämtern. Mit der Übernahme des Bundessteuerbezugs für die natürlichen Personen erhält die ordnungsgemässe Abwicklung der Steuerbezugsaufgabe bei den Einwohnergemeinden zusätzliches Gewicht.

2.2.3 Prüfauftrag der Finanzkontrolle gestützt auf das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer

Seit dem 1. Januar 2014 ist, gestützt auf Artikel 104a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11), ein unabhängiges kantonales Finanzaufsichtsorgan - im Kanton Uri die kantonale Finanzkontrolle - mit der Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Erhebung der direkten Bundessteuer und der Ablieferung des Bundesanteils zuständig. Ausgenommen ist die materielle Prüfung der Veranlagung.

2.3 Beurteilung

2.3.1 Unabhängigkeit in der Verbundaufgabe Steuern zwischen Kanton und Gemeinden

Im Rahmen des Projekts URTax wird die Verbundaufgabe Steuern ab dem Jahr 2019 noch ausgeprägt gelebt als bisher. Alle Beteiligten arbeiten auf dem gleichen System und übernehmen Teilaufgaben in verschiedenen Prozessen des Steuerwesens. Es wäre nicht sachgerecht und für die Zusammenarbeit (Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden) nicht förderlich, wenn ein Amt der Finanzdirektion Prüfaufträge bei den Gemeinden vornehmen müsste. Es besteht zudem die Gefahr, dass ein Amt der Finanzdirektion zum Teil eigene Prozesse überprüfen müsste (z. B. Steuerabrechnung). Dies würde in einzelnen Teilbereichen der geforderten Unabhängigkeit widersprechen. Zudem ist das Knowhow über den Steuerbezug kantonsseitig künftig beim Amt für Finanzen und gemeindeseitig bei den Gemeindesteuerämtern konzentriert. Das Amt für Steuern nimmt bis zur vorgesehenen Zentralisierung der Quellensteuer keine Bezugsaufgaben mehr wahr.

Es ist davon auszugehen, dass der Prüfaufwand für die Rechnungsstellung, die Überprüfung der Entwicklung der Steuerausstände sowie Steuerabrechnung geringer sein wird als bisher. Dies, weil diese Prozesse neu grösstenteils zentral und systemgestützt über die gemeinsame Steuerlösung erfolgen. Für die Gemeinden sind die verfügbaren Steuerbeträge auf der gemeinsamen Steuerplattform NEST nicht mehr abänderbar. Die derzeitigen Schnittstellen zwischen Veranlagung und Rechnung sind beseitigt. Zudem wird die Finanzkontrolle direkten Zugriff auf das gemeinsame System haben und kann ihre Prüfungsaufgaben weitgehend vom eigenen Arbeitsplatz aus vollziehen.

Ein Besuch bei den Gemeindesteuerämtern wird aber weiterhin notwendig sein, wenn es sich um die Überprüfung von derzeit noch nicht systemgestützten Prozessen im Inkassobereich handelt wie z. B. der Verlustscheinbewirtschaftung oder besondere Inkassofälle. Auch beim Bezug der Quellensteuer dürften Prüfungen vor Ort notwendig sein, solange diese Aufgabe nicht zentralisiert ist. Die Zentralisierung ist frühestens mit der Inkraftsetzung des totalrevidierten Quellensteuergesetzes vorgesehen (voraussichtlich im Jahr 2020 oder 2021).

2.3.2 Gestärkte Unabhängigkeit der Finanzkontrolle

Mit der zu erwartenden Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle durch die vorliegende Motion kann die Finanzkontrolle eine vollständig neutrale Position in der Verbundaufgabe Steuern einnehmen. Sie kann die Prozesse durchgängig prüfen und allfällige Missstände an den richtigen Adressaten richten.

Mangels einer Gemeindeaufsichtsstelle - wie sie in Gemeindegesetzen anderer Kantone oftmals besteht - drängt es sich auf, die Prüfung des Steuerbezugs weiterhin bei der Finanzkontrolle zu belassen.

Der tatsächliche Arbeitsanfall für die Finanzkontrolle im Zusammenhang mit der Prüfung des Steuerbezugs war in der Vergangenheit und wird auch künftig vom Gütegrad der Arbeitsausführung der zuständigen Stellen abhängig sein. Aufgrund eines risikoorientierten Prüfungsansatzes¹, der in der Prüfbranche üblich ist, hat die Finanzkontrolle die Möglichkeit, gewisse Schwankungen im Arbeitsanfall innerhalb ihres Aufgabenportefeuilles auszugleichen.

2.3.3 Synergieeffekte durch Prüfung direkte Bundessteuer sowie Kantons-/Gemeindesteuer

Die kantonale Finanzkontrolle wird voraussichtlich auch künftig den Prüfauftrag nach Artikel 104a DBG für den Bezug der direkten Bundessteuer ausüben. Mit der Verschiebung des Bezugs der direkten Bundessteuer für die natürlichen Personen vom Amt für Steuern auf die Gemeindesteuerämter sowie für die juristischen Personen vom Amt für Steuern zum Amt für Finanzen ergibt sich bei der Prüfung des Bezugs ein Synergieeffekt, weil sowohl der Bundessteuerbezug als auch der Bezug der Kantons- und Gemeindesteuer von der gleichen Instanz geprüft werden kann.

2.4 Fazit

Die unabhängige Stellung der kantonalen Finanzkontrolle, die Synergieeffekte beim Prüfauftrag für Bund und Kanton sowie der Mangel an anderen unabhängigen Stellen mit genügend fachlichem Knowhow legen es nahe, an der bestehenden Regelung des Prüfauftrags für den Bezug und die Ablieferung der Kantons- und Gemeindesteuer im Artikel 53 des Reglements über das Rechnungswesen der Einwohnergemeinden festzuhalten. Die zahlreichen aufgedeckten Mängel in der Vergangenheit zeigen die Notwendigkeit und Effektivität des Prüfauftrags.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Teilrevision der FHV führt weder zu einem personellen noch finanziellen Mehraufwand.

III. Ergebnis der Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren zur FHV wurde vom Regierungsrat am 21. November 2017 eröffnet und dauerte bis am 19. Februar 2018. Die Einwohnergemeinden, der Urner Gemeindeverband, die politischen Parteien sowie der Datenschutzbeauftragte des Kantons Uri wurden zur Vernehmlassung eingeladen. Total haben sich von 31 Adressaten deren 20 geäußert. Der Entwurf ist insgesamt positiv aufgenommen worden. Die Vernehmlassungsadressaten haben zu einzelnen Bestimmungen wertvolle Anregungen gemacht, die, soweit sie zweckdienlich erschienen, übernommen wurden. Auf die einzelnen Änderungen wird unter den jeweiligen Bestimmungen eingegangen.

Folgende Vorschläge wurden, trotz Mehrfachnennung, nicht berücksichtigt:

¹ Beim risikoorientierten Prüfungsansatz werden mittels Risikoanalyse Prüfungsschwerpunkte so gesetzt, dass die Wahrscheinlichkeit, bei der Prüfung wesentliche Fehler nicht aufzudecken, minimiert wird.

- *Die Höhe der Aktivierungsgrenze soll in der FHV festgehalten werden.*
Die Aktivierungsgrenzen sind bereits in der Weisung Nr. 2.06 «Anlagebuchhaltung» festgeschrieben, und deren Einhaltung wird von der Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit kontrolliert.
- *Für die Änderungen in der FHV, die wegen der «neuen» Schuldenbremse und wegen den Änderungen betreffend Finanzkontrolle notwendig werden, sollte getrennt das fakultative Referendum gelten.*
Die Änderungen in der FHV unterliegen so oder so dem fakultativen Referendum und für die Schuldenbremse, die mit einem Gesetz geregelt werden soll, gilt das obligatorische Referendum. Hinzukommt, dass die vorliegende Teilrevision der FHV lediglich Änderungen im 8. Kapitel «Finanzkontrolle» beinhaltet. Weitere Änderungen in der FHV, die im Zusammenhang mit der neuen «Schuldenbremse» stehen (u. a. der Verzicht auf finanzpolitische Instrumente) werden gleichzeitig mit der Vorlage zum Gesetz zum Haushaltsgleichgewicht des Kantons Uri vorgenommen.
- *Die Auswertung der Gemeinderechnungen sollte wie bisher durch die Finanzkontrolle erfolgen und explizit im Aufgabenbereich der Finanzkontrolle erwähnt werden.*
Bezüglich der Auswertung der Gemeinderechnungen bestand heute keine Regelung in der FHV und ist auch in der revidierten Fassung diesbezüglich nichts vorgesehen.

IV. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 83 Zuständigkeit

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht. Ihre fachliche Unabhängigkeit bleibt explizit erwähnt (Abs. 1). Der Leiter der Finanzkontrolle wird weiterhin vom Landrat gewählt. Die Selbstständigkeit wird zusätzlich gestärkt, indem die Kreditbegehren der Finanzkontrolle vom Regierungsrat unverändert dem Landrat zu unterbreiten sind (siehe Art. 84a).

In einzelnen Kantonen ist die Finanzkontrolle administrativ der Standeskanzlei zugeordnet, während sie in der Mehrheit der Kantone - wie in Uri - bei der Finanzdirektion ist. Mit dem Wechsel der administrativen Zuordnung der Finanzkontrolle zur Standeskanzlei wird der Vorgabe der Motion entsprochen (Abs. 2).

Wie bisher steht die Finanzkontrolle dem Landrat für die Ausübung seiner Oberaufsicht über die Verwaltung zur Verfügung. Neu nennt die Bestimmung auch die Rechtspflege ausdrücklich, besteht doch die parlamentarische Finanzaufsicht auch über die Gerichte. Dem Regierungsrat und den Gerichten soll sie für die finanzielle Aufsicht zur Verfügung stehen (Abs. 3). Allfällige Anliegen der Finanzdirektion werden über den Regierungsrat eingebracht.

Die Bestimmungen der Verordnung über den Landrat (RB 2.3111) bleiben vorbehalten (Abs. 4).

Artikel 84 Aufsichtsbereich

Dieser Artikel nennt umfassend, welche Organisationen und Personen der Finanzaufsicht unterstehen oder ihr unterstellt werden können. Absatz 1 nennt konkret betroffene Behörden sowie öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons. Abweichende Regelungen in Spezialgesetzen bleiben vorbehalten. Das wird in Absatz 4 nochmals ergänzt, der festhält, dass von der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons ausgenommen sind, soweit deren Aufsicht und Revision spezialgesetzlich abschliessend geregelt ist.

Absatz 2 sieht vor, dass die Finanzkontrolle künftig, ohne Einverständnis der Finanzdirektion, sachverständige und private Revisionsgesellschaften (im Rahmen ihres Budgets) beiziehen kann.

Neu können nicht nur Unternehmungen, sondern allgemein Organisationen sowie Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle unterstellt werden. Absatz 3 nennt die Bedingungen dafür. Zudem wird klargestellt, dass der Regierungsrat bestimmt, ob entsprechende Organisationen oder Personen unter die Aufsicht der Finanzkontrolle gestellt werden. Der Regierungsrat kann somit auch über einen allfälligen Rückzug der Finanzkontrolle von externen Prüfmandaten (z. B. SBU, Phönix, Spitex usw.) entscheiden.

Wie bisher kann der Regierungsrat ein anderes Fachorgan mit der Kontrolle der Finanzen einzelner Ämter oder Anstalten beauftragen (Abs. 4). Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht freilich auch in diesen Fällen aus, wobei sich die Aufsicht in der Regel auf die Würdigung der Prüfungsergebnisse beschränkt.

Artikel 84a Finanzkompetenzen

Für die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle ist es unabdingbare Voraussetzung, dass der Regierungsrat die Kreditbegehren der Finanzkontrolle unverändert dem Landrat zur Beschlussfassung unterbreitet (Abs. 1). Eine direkte Vorlegung des Budgets durch die Finanzkontrolle an den Landrat - wie sie in der Motion vorgegeben wird - drängt sich nicht auf.

Über die vom Landrat bewilligten Kredite soll die Finanzkontrolle in eigener Kompetenz verfügen können (Abs. 2). Zu den Kreditbegehren der Finanzkontrolle kann der Regierungsrat wie üblich Änderungsanträge stellen.

Artikel 85 Allgemeine Aufgaben

Neu wird zwischen allgemeinen Aufgaben (Art. 85) und besonderen Aufträgen und Beratung (Art. 85a) unterschieden. Unter Absatz 2 werden die wesentlichen Aufgaben zur Prüfung des gesamten Finanzhaushalts aufgeführt.

Der Einbezug der Finanzkontrolle bei der Erarbeitung von Vorschriften über den Zahlungsdienst, die Haushaltsführung und bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens - wie es in der bisherigen Praxis bereits gelebt wurde - wird neu im Absatz 3 explizit festgehalten.

Um die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle zu gewährleisten, darf sie keine Vollzugsaufgaben innerhalb der kantonalen Verwaltung übernehmen (Abs. 4).

Dem Anliegen eines Vernehmlassers, mit einem neuen Absatz die Finanzkontrolle bei Unklarheiten in der Rechnungsführung beratend beiziehen zu können, wird mit einer entsprechenden Anpassung im Artikel 85a Rechnung getragen.

Artikel 85a Besondere Aufträge und Beratung

Parlamentarische Untersuchungskommissionen, die Finanzkommission, der Regierungsrat und die Gerichte sollen der Finanzkontrolle besondere Prüfaufträge erteilen können. Zudem sollen sie und auch die Direktionen die Finanzkontrolle als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen können (Abs. 1).

Aufgrund der Vernehmlassung wurde die Möglichkeit für Beratungen auf die Direktionen und Gerichte ausgedehnt.

Die Beratungstätigkeit der Finanzkontrolle wird jedoch durch die Unabhängigkeit - als unabdingbare Voraussetzung für eine sachgerechte und objektive Prüfungsdurchführung - sowie durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen (Abs. 2) und das vorhandene Fachwissen begrenzt.

Artikel 86 Informationspflicht

Wie bisher gewährt die Finanzkontrolle den landrätlichen Kommissionen Einsicht in die Revisionsberichte (Abs. 1). Zudem können die landrätlichen Kommissionen wie bisher alle für die Ausübung des Oberaufsichtsrechts erforderlichen Auskünfte und Unterlagen direkt verlangen (Abs. 2).

Auf Hinweis eines Vernehmlassers wurde der Ausdruck «dienlich» im Absatz 2 durch «erforderlich» ersetzt. Damit wird dem Grundsatz, dass auch zwischen behördlichen Instanzen Personendaten nur dann ausgetauscht werden sollen, wenn es für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe - vorliegend der Ausübung der Oberaufsicht durch den Landrat - notwendig oder erforderlich erscheint, besser Rechnung getragen.

Über den direkten Verkehr zwischen landrätlichen Kommissionen und der Finanzkontrolle ist der Regierungsrat gleichzeitig zu informieren (Abs. 3). Die Bestimmungen bezüglich Berichterstattung (Art. 86a) und Revisionsbemerkungen (Art. 87) gilt es ebenfalls zu berücksichtigen.

Wie bisher sind die für die Rechnungsführung relevanten Beschlüsse unaufgefordert der Finanzkontrolle zuzustellen (Abs. 4). Die der Finanzkontrolle unterstellten Organe haben auf Verlangen die notwendigen Unterlagen vorzulegen und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen (Abs. 5).

Artikel 86a Berichterstattung

Artikel 86a hält in den Absätzen 1 bis 5 fest, an wen die Finanzkontrolle jeweils schriftlich Bericht zu erstatten hat. Sämtliche Prüfberichte, die den Aufsichtsbereich nach Artikel 84 Absatz 1 betreffen,

werden der Finanzkommission des Landrats und der Finanzdirektion zugestellt (Abs. 2).

Artikel 86b Dokumentation und Datenzugriff

Neu soll das Einsichts- und Verwendungsrecht ebenfalls in der FHV geregelt werden. Absatz 1 berechtigt die Finanzkontrolle und von ihr beauftragte Dritte, die für die Wahrnehmung der Finanzaufsicht erforderlichen Daten einschliesslich Personendaten aus den Datensammlungen der Direktionen und Amtsstellen, der Gerichte sowie der öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons abzurufen. Mit dem Absatz 2 soll sichergestellt werden, dass auf besonders schützenswerte Personendaten nur dann ein Zugriffsrecht besteht, wenn diese für die Erfüllung der Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Die Finanzkontrolle darf diese Daten auch nur bis zum Abschluss des Revisionsverfahrens aufbewahren oder speichern. Absatz 3 verlangt zusätzlich, dass die Zugriffe auf Datensammlungen und die damit verfolgten Zwecke dokumentiert werden müssen. Soweit die Finanzkontrolle von Tatsachen Kenntnis erhält, die gesetzlichen Geheimhaltungspflichten unterliegen, sind sie ihrerseits daran gebunden (Abs. 4).

Artikel 87 Revisionsbemerkungen

Abgesehen von wenigen Ausnahmefällen hat die Finanzkontrolle im öffentlichen Bereich ebenso wie die privaten Revisionsstellen bei Unternehmen nur wenig Möglichkeiten, vorliegende Missstände durch eigenes Handeln zu beseitigen. In der Regel würde dies auch den Grundsatz der Unabhängigkeit verletzen. Die Verantwortung für die Beseitigung von Problemen liegt damit immer bei den handelnden Personen mit entsprechenden Weisungsrechten (Regierungsrat, Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher, Vorstehende der Verwaltungseinheiten usw.). Vor diesem Hintergrund sind die vorrangigsten Aufgaben der Revisionsorgane die Herstellung von Transparenz und die stufengerechte Kommunikation wichtiger Informationen an die zuständigen Stellen.

Nebst der geprüften Stelle und der betroffenen Direktion soll auch die Finanzdirektion, als zuständige Direktion für die Kantonsrechnung, sowie die Präsidentin bzw. der Präsident der Finanzkommission des Landrats mit einer Kopie des Prüfberichts bedient werden (Abs. 1).

Wie in der Motion vorgegeben, entscheidet neu die Finanzkommission des Landrats abschliessend über strittige Revisionsbemerkungen. Dies soll jedoch auf Antrag des Regierungsrats erfolgen (Abs. 2).

Artikel 87a Mitwirkungspflicht

Wer der Aufsicht der Finanzkontrolle unterstellt ist, hat diese bei der Durchführung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Die erforderlichen Auskünfte sind auch ungeachtet von Geheimhaltungspflichten zu erteilen.

Artikel 87b Meldepflicht

Die Finanzkontrolle ist unverzüglich über Mängel von grundsätzlicher und wesentlicher Bedeutung zu informieren. Die Finanzkontrolle hat die betroffene Direktion über den Eingang der Meldung zu infor-

mieren.

V. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Teilrevision der Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri, wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.

Beilage

- Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons Uri (FHV; RB 3.2111)