

Das Rechnungswesen der Gemeinden

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Mitteilungen des Bernischen Statistischen Bureaus**

Band (Jahr): - **(1903)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Das Rechnungswesen der Gemeinden.

Das Rechnungswesen der Gemeinden bezüglich der Verwaltung der Gemeindegüter unterliegt im Kanton Bern einheitlichen Bestimmungen durch Gesetze ¹⁾, Verordnungen und besonders Vorschriften oder Instruktionen und zwar datieren die in Kraft bestehenden Erlasse oder Ausführungsvorschriften aus dem Jahre 1869. Gesetzliche Vorschriften über das Rechnungswesen der Gemeinden bestanden freilich schon früher; so z. B. gelangte ein 17seitiges Schema (in Grossfolio-Format) für die Armenguts- und Almosen-Rechnungen mit Erläuterungen, also ein Musterformular, in unsere Hände, welches von den Gn. H. H. bereits unterm 4. November 1829 und 22. Januar 1830 genehmigt worden war und worin noch auf ältere Gesetze, namentlich auf die Armenordnung von 1807 verwiesen wird; allein für die übrigen Güter, wie Kirchengut und Bürgergut (die heutigen Einwohner- und Schulgemeinden bestanden damals noch nicht) dürften vor 70 Jahren kaum einheitliche auf die Verwaltung und Rechnungsablage bezügliche Detailvorschriften von Amtes wegen erlassen worden sein, obschon die Staatsbehörden dazu,

¹⁾ Die auf den Gemeindehaushalt bezüglichen Bestimmungen finden sich in folgenden Erlassen:

1. Gesetz über das Gemeindegüterwesen vom 6. Dez. 1852, §§ 40—47.
2. Gesetz über die gerichtliche Ausmittlung und Festsetzung des Zweckes der Gemeindegüter vom 10. Oktober 1853 nebst Instruktion über das Verfahren bei den Gemeindegüter-Ausscheidungen vom 4. April 1859 (siehe Dekretbuch Nr. 55 Seite 438).
3. Gesetz über das Steuerwesen der Gemeinden vom 2. Sept. 1867.
4. Verordnung über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten vom 15. Juni 1869 (§§ 3—7 und 34).
5. Gesetz über die Organisation des Kirchenwesens vom 18. Januar 1874 (§ 11, Ziff. 7) und Dekret vom 9. April 1874 (§ 10 und 11).
6. Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893, §§ 68—71.
7. Primarschulgesetz vom 6. Mai 1894 (§§ 8—19, insbes. 18 und 19).
8. Gesetz über das Armen- und Niederlassungswesen vom 28. November 1897.

Vergleiche im übrigen auch die Staatsverwaltungsberichte der letzten 70 Jahre.

Kraft ihres Oberaufsichtsrechts kompetent gewesen wären. Die Oberaufsicht beschränkte sich in der Hauptsache etwa auf die Sanktion von Organisations-Reglementen betreffend die Ortspolizei, das Tellwesen, die Rechtsame-Gemeinden, Allmenden und burgerlichen Nutzungen etc. sowie auf Entschiede in öffentlich-rechtlichen Streitfragen, respektive in Behandlung von Rekursen und Beschwerden der Gemeindebürger in Gemeindeverwaltungs-Angelegenheiten. Es war übrigens von jeher Regierungsmaxime, den Gemeinden in allen Teilen der innern Verwaltung möglichst freien Spielraum zu lassen und den verschiedenen Ortsverhältnissen Rechnung zu tragen¹⁾. Erst durch die Verfassung von 1831 und das Gesetz vom 20. Dezember 1833 über die Organisation und die Geschäftsführung der Gemeindebehörden, sodann durch das regierungsrätliche Kreisschreiben vom 2. Juni 1837, die Verfassung von 1846 und das Gemeindegesetz von 1852 wurde die Aufsicht über das Rechnungswesen der Gemeinden genau umschrieben und in der Folge wirklich auch mit grösserer oder geringerer Strenge ausgeübt, ohne jedoch der Autonomie der Gemeinden zu nahe zu treten. Mit dem durch Verfassung und Gesetz besiegelten Dualismus zwischen Einwohnergemeinden und Bürgergemeinden gestaltete sich die Finanzverwaltung der Gemeinden ziemlich kompliziert und schwierig. Eine langwierige Operation bildete sodann die im Gemeindegesetz von 1852 vorgeschriebene Güterausscheidung zwischen Einwohner- und Bürgergemeinden, wodurch in nicht ganz logischer, wenn auch rechtshistorisch begründeter Weise die finanziellen Verhältnisse beidseitig für immer geregelt wurden. Dieser Vermögensteilung wird freilich nicht ganz ohne Grund zum Vorwurf gemacht, dass die Einwohnergemeinden in Anbetracht ihrer administrativen Pflichten und Aufgaben und der ihnen daraus erwachsenen Bedürfnisse und Anforderungen zu mager abgefunden worden seien, während die Bürgergemeinden den Löwenanteil erhielten. Sei dem wie ihm wolle, so ist nicht zu vergessen, dass den burgerlichen Nutzungskorporationen ihr Vermögen in allen drei demokratischen Staatsverfassungen

¹⁾ Siehe den Staatsverwaltungsbericht von 1814/30, Seite 470.

des vorigen Jahrhunderts (von 1831, 1846 und 1893) als Privateigentum gewährleistet wurde.

Das Dualsystem in der bernischen Gemeindeorganisation mit der Bürger- oder Heimatgemeinde auf der einen und der politischen oder Einwohnergemeinde auf der andern Seite war freilich, abgesehen von der Begünstigung der letztern durch die Staats- und Bundesverfassung (Niederlassungsfreiheit, Stimmrecht und Wohnsitz) durch die Güterausscheidung, sowie ganz besonders auch durch das im Jahr 1857 eingeführte Oertlichkeitsprinzip im Armenwesen direkt bestärkt und befestigt worden; dennoch wäre die Möglichkeit zur Bildung einheitlicher Gemeindeorganismen, sogenannter gemischter Gemeinden, nicht ausgeschlossen gewesen, wenn die Bürgergemeinden davon Gebrauch gemacht hätten.

Erst mit der Beendigung der Güterausscheidungen (im Jahre 1875) wurde eine klare Einsicht in die Vermögensverhältnisse der Gemeinden respektive in die Organisation, Verwaltung und Zweckbestimmung der Gemeindegüter im Einzelnen ermöglicht, weshalb auch eine vollständige Gemeindefinanzstatistik auf Grund des Gemeindegesetzes vom 6. Dezember 1852, des Gesetzes über gerichtliche Ausscheidung und Zweckbestimmung der Gemeindegüter vom 10. Oktober 1853 und insbesondere der Verordnung über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten vom 15. Juni 1869 angebahnt werden konnte. Die hauptsächlichsten Bestimmungen betr. die Verwaltung der Gemeindegüter und das Rechnungswesen sind folgende:

a. Gemeindegesetz von 1852.

§ 40. „Alle Gemeindegüter und öffentlichen Stiftungen und Anstalten u. s. w. sollen nach ihrem Zwecke verwaltet und der Ertrag derselben ausschliesslich ihrer Bestimmung gemäss verwendet werden“ etc.

§ 42. „Damit der Zweck der öffentlichen Güter desto eher gewahrt und jeder Streit darüber möglichst vermieden werde, soll, soweit dies nicht bereits geschehen ist, die Bestimmung sämtlicher Gemeindegüter ausgemittelt und amtlich festgestellt werden. Insbesondere ist von jedem Vermögensbestandteile zu bestimmen, ob er einen allgemein örtlichen oder rein bürgerlichen Zweck habe. Bei Gütern, welche teils

einen örtlichen, teils einen burgerlichen Zweck haben, ist dies ebenfalls festzustellen und zugleich das Mass möglichst genau zu bestimmen, in welchem sie dem einen oder andern Zwecke dienstbar sind¹⁾.

§ 46. „Die Bürgergüter behalten auch nach vollzogener Ausscheidung den Charakter von Korporationsgut, bleiben deshalb unteilbar und der Oberaufsicht der Regierung unterworfen und dürfen, sofern sie eine spezielle Bestimmung haben, nur dieser entsprechend verwaltet und genutzt werden“.

§ 48. „Alle Gemeinden und Gemeindebehörden stehen unter der Oberaufsicht der Regierung, welche dieselbe durch ihre Direktionen, die Staatsanwaltschaft und die Regierungsstatthalter ausüben lässt. Wenn die eine oder die andere dieser Behörden Unordentlichkeiten in der Verwaltung des Gemeindevermögens oder andere Unregelmässigkeiten in der Behandlung der Gemeindeangelegenheiten wahrnimmt, so soll sie von Amtes wegen die nötigen Untersuchungen einleiten oder anordnen, und den Fall dem Regierungsrat zu Beschlüssung der erforderlichen Massnahmen vortragen. Sämtliche Gemeinderechnungen unterliegen der Passation des Staates.“

§ 49. „Wenn ein Gemeindebeamter, der eine Verwaltung führt, zu der Zeit, wo er Rechnung legen soll, nicht Rechnung legt, so soll der Gemeinderat bei seiner Verantwortlichkeit denselben schriftlich auffordern, binnen der Frist von sechs Wochen Rechnung zu legen.“

§ 52. „Der Regierungsrat ist befugt, unfähige oder pflichtvergessene Mitglieder der Gemeindebehörden und Gemeindebeamte einzustellen und ihre Abberufung zu beantragen.“

b. Verordnung von 1869.

§ 1. „Das Oberaufsichtsrecht der Regierung über die Gemeindeverwaltung im weitern Sinne, speziell über die Administration und Verwendung, respektive Benutzung des Gemeindegutes und das Rechnungswesen der öffentlichen Gemeindegörporationen, wird ausgeübt zunächst durch die Direktion des Gemeinde- und Armenwesens, sowie durch die Bezirksprokuratoren und Regierungsstatthalter.“

§ 3. „Die Bezirksprokuratoren und Regierungsstatthalter haben von allfälligen Unregelmässigkeiten und Ordnungswidrigkeiten in der Verwaltung des Gemeindevermögens und in der Behandlung der Gemeindeangelegenheiten der Direktion

¹⁾ Das Ausscheidungsgesetz von 1853 enthält die weiteren formellen Bestimmungen über das Verfahren und die schiedsgerichtliche Erledigung bei diesen Güterausscheidungen.

des Gemeinde- und Armenwesens Kenntnis zu geben, sobald sie solche wahrnehmen. Sie unterbreiten gleichzeitig mit ihrem Berichte, der Direktion ihre Anträge zum Zwecke der Beseitigung der Unregelmässigkeiten.“

§ 5. „Die Bezirksprokuratoren sind befugt, von den Rechnungen der Gemeinden Einsicht zu nehmen, und haben der Direktion des Gemeinde- und Armenwesens Kenntnis zu geben, wenn sie wahrnehmen, dass durch regierungsstatthalteramtliche Passationsverfügungen vorgekommenen Ordnungswidrigkeiten im Gemeindehaushalte nicht Abhilfe geschafft wird.“

§ 6. „Die Bezirksprokuratoren werden jeweilen in der zweiten Jahreshälfte auf den Bureaux der Regierungsstatthalter Nachschau halten, welche Gemeinden mit ihren Rechnungen im Rückstande sind; sie werden gleichzeitig erforschen, welche Massnahmen die Regierungsstatthalter gegen die säumigen Gemeinden getroffen haben. Von dem Resultate dieser Nachschau ist der Direktion des Gemeinde- und Armenwesens spätestens bis Ende Januar des folgenden Jahres Kenntnis zu geben in Begleit einer Tabelle der rückständigen Gemeinderechnungen und unter Mitteilung der Gründe der verzögerten Rechnungslegung. Ueberhaupt haben diese Beamten über alle ihre Untersuchungen der Direktion des Gemeinde- und Armenwesens genauen Bericht zu geben.“

§ 7. „Der Regierungsstatthalter übt die unmittelbare Aufsicht über das Verwaltungs- und Rechnungswesen der Gemeinden seines Amtsbezirks aus.“

§ 13. „Der Regierungsstatthalter passiert alle Gemeinderechnungen. Vorbehalten bleibt der Rekurs an den Regierungsrat auf dem Wege der Beschwerdeführung (§ 59 G. G.).“

§ 18. „Der Regierungsstatthalter erlässt amtliche Befehle an säumige Rechnungsbeamte und nachlässige Verwalter (§§ 50 und 51 G. G.). Solche Befehle sind stets doppelt auszufertigen und das eine Doppel dem betreffenden Beamten durch den Weibel zuzustellen. Das gleiche Verfahren findet auch bei der dem Befehle vorausgegangenen Aufforderung durch die Gemeindebehörden statt. Wird dem Befehl nicht Folge gegeben, so hat der Regierungsstatthalter seinen dahergigen Bericht mit dem einen Doppel der Aufforderung der Gemeindebehörde und demjenigen seines eigenen Befehls an den säumigen Beamten versehen, der Direktion des Gemeinde- und Armenwesens zu Händen des Regierungsrates einzusenden.“

§ 19. „Bei der Wahrnehmung von Gesetzwidrigkeiten und Unregelmässigkeiten in der Gemeindeverwaltung ist es Pflicht des Regierungsstatthalters, der Direktion des Gemeindegewesens

Bericht zu erstatten; gegenüber Mitgliedern der Gemeindebehörden und gegenüber Gemeindebeamten, bei denen offenbare Unfähigkeit, Widersetzlichkeit oder Pflichtvergessenheit zu Tage tritt, hat der Regierungsstatthalter in seinem Berichte an die Oberbehörde sich darüber auszusprechen, ob Einstellung und Abberufung oder Bevogtung der Gemeinde im Interesse der Geschäftsführung liege etc.“

§ 20. „Der Regierungsstatthalter hat wenigstens alle zwei Jahre einmal eine genaue Untersuchung aller Bücher und Schriften der Gemeinden vorzunehmen.“

Die Untersuchung soll besonders umfassen:

1.
2.
3.
4.
5. Die Bücher für die Verwaltung und Rechnungslegung (Vogtsrödel, Vormundschaftsrechnungs-Manuale, Zins- und Bezugsrödel der Gemeinden, Kassabücher, Rechnungsmanuale).“
6.

§ 21. „Werden bei einer solchen Untersuchung Regelwidrigkeiten in der Verwaltung im allgemeinen oder in der Führung der Bücher oder andere Unregelmässigkeiten entdeckt, so hat der Regierungsstatthalter von sich aus die nötigen vorsorglichen Verfügungen zur Herstellung der Ordnung im Interesse des Gemeindewesens zu treffen und unter allen Umständen der Direktion des Gemeindewesens einen Bericht mit zweckdienlichen Anträgen einzusenden.“

§ 25. „Die Gemeinde bestellt für die Verwaltung ihrer Güter (Kirchen-, Schul-, Armen- und Gemeindegüter) eigene Schaffner oder Verwalter, welche die durch das Reglement oder durch Gemeindebeschluss bestimmte Bürgschaft zu leisten haben, etc.“

§ 32. „Der Schaffner oder Verwalter führt über seine Einnahmen und Ausgaben sorgfältig Buch in der Weise, dass der Stand der Kasse und Verwaltung jederzeit ohne Schwierigkeit ersehen und die Rechnung nach Jahresschluss sofort gelegt werden kann. Für jeden Fundus wird ein abgesondertes Kassabuch geführt, welches die täglichen Einnahmen und Ausgaben enthält. Die dazu erforderlichen Bücher liefert die Gemeinde.“

§ 33. „Ueber jede Verwaltung ist nach Jahresschluss Rechnung zu legen, sofern das Gesetz nicht eine Ausdehnung der Rechnung auf mehrere Jahre gestattet. Die Rechnung

ist nach amtlichem Formular zu verfertigen. Abweichungen, die nicht durch eigentümliche Verhältnisse geboten werden (wie dies z. B. der Fall ist bei Gemeinden, bei welchen nicht alle Rubriken zutreffen), sollen von den passierenden Behörden nicht zugelassen werden.“

§ 34. „Ausfertigung und Prüfung der Rechnung sind in der Weise zu befördern, dass diese zum Zwecke der Passation spätestens 3 Monate nach Jahresschluss in den Händen des Regierungsstatthalters liegt.“

Diese Vorschriften allein bieten nun allerdings noch keine Gewähr für ordnungsmässige Rechnungsführung in sämtlichen Gemeinden; auch kann die materielle Richtigkeit der Rechnungen, selbst wenn diese formell und arithmetisch in jeder Hinsicht stimmen, nicht durchwegs verbürgt werden, da es offenbar an einer intensiven Kontrolle der Rechnungs- und Kassaführung in einer grossen Zahl von Gemeinden fehlt, sei es, dass die Bezirksbehörden die ihnen obliegende Untersuchung (nach § 20 der genannten Verordnung) unterlassen oder nicht streng durchführen, sei es dass die Gemeindebehörden selbst nicht zum rechten sehen; man ist daher bezüglich der Rechnungsablage und der bezüglichen Angaben zumeist auf guten Glauben angewiesen. Eine richtige Staatsaufsicht setzt aber voraus, dass die Staatsbehörden sich direkt überzeugen, ob den Vorschriften auch nachgelebt und ob die Rechnungsführung von A bis Z formell und materiell richtig sei, was ohne ständige und eingehende Kontrolle nicht möglich ist. Eine solche Kontrollaufsicht setzt auch entsprechende praktische Anleitung für die Rechnungsführung der Gemeinden nach einheitlichen Grundsätzen, also eine einlässliche Rechnungsinstruktion mit Musterrechnungen bzw. -Schemas voraus, wie sie erstmals im Jahre 1869 (4. Mai) vom Regierungsrate für die verschiedenen Gemeindegüter aufgestellt und genehmigt wurden. Immerhin dürften diese Musterformularien samt Vorschriften, sowie die Rapportformulare für die von den Regierungs-Statthalterämtern anlässlich der jährlichen Passation der Gemeinderechnungen zu besorgenden Auszüge im Interesse der Einheitlichkeit und bestmöglichen Anpassung an die jetzigen Verhältnisse, revidiert werden; insbesondere möchten wir auf das ungleiche Verfahren in der Behandlung von Aktiv-

und Passiv-Restanzen der laufenden Verwaltung aufmerksam machen; im Rapportformular betreffend das Schulgut und Bürgergut sind z. B. die Restanzen der laufenden Verwaltung auch im Vermögensbestand zu verrechnen, während dies beim Kirchengut, Ortsgut und Armengut nicht der Fall zu sein scheint. In eine nähere Untersuchung bezüglich der Einrichtung der Gemeinderechnungs- und Kassaführung, sowie der Kontrolle können wir hier nicht eintreten, dagegen verweisen wir auf die Verhandlungen der schweizerischen Statistiker-Konferenzen von 1892 und 1896 und die sachbezüglichen Referate des aargauischen Kantonsstatistikers (Jahrgang 1892, Heft II und Jahrgang 1896, Heft IV der „Zeitschrift für schweizerische Statistik“; letztere Arbeit ist s. Z., wenn wir nicht irren, auch separat in einigen hundert Exemplaren als Ratgeber an die Staats- und Gemeindebehörden verteilt worden¹⁾. Wir glauben voraussetzen zu dürfen, dass bei Anlass der bevorstehenden Revision der Gemeindegesetzgebung auch das Rechnungswesen im Sinne zeitgemässer Verbesserung und Einführung einer wirksamen Kontrolle neu geordnet werde; in letzterer Beziehung würde sich vielleicht die Kreirung eines Inspektorats als Organ der Gemeindedirektion empfehlen. Eine intensivere Aufsicht und Kontrolle der Gemeindeverwaltung rechtfertigt sich schon mit Rücksicht auf die immer stärker wachsenden Anforderungen an Staat und Gemeinden, die vermehrten Staatsbeiträge, Zuschüsse und Subventionen an die letzteren und die zweckentsprechende Verteilung derselben: auch sollte der gemütliche Schlendrian resp. die jahrelange Verzögerung in der Rechnungsablage und Passation nicht geduldet, sondern strikte am äussersten gesetzlichen Termin festgehalten werden.

¹⁾ Bemerkenswert und für den Kanton Bern immerhin schmeichelhaft ist, dass in diesem Ratgeber das bernische Rechnungsschema für die laufende Verwaltung des Ortsgutes als Musterformular abgedruckt wurde.