



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Ducotterd Christian / Demierre Philippe
**Einführung von Massnahmen zur Verhinderung von
Veruntreuungen in den Gemeinden**

2020-GC-122

I. Zusammenfassung des Postulats

In einem am 19. August 2020 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossräte Christian Ducotterd und Philippe Demierre um die Ausarbeitung eines Berichts zur Einführung von Massnahmen, mit denen Veruntreuungen in den Gemeinden verhindert werden sollen.

Die Grossräte weisen zunächst darauf hin, dass in den vergangenen Jahren Mittel bereitgestellt wurden, um die Gemeinden vor finanziellem Fehlverhalten zu bewahren. Als Beispiel nennen sie insbesondere die Rechnungskontrolle durch ein externes Revisionsorgan und die Befugnisse der Finanzkommission. Die Postulanten beziehen sich auf Ereignisse in Zusammenhang mit der Haushaltsführung einer bestimmten Freiburger Gemeinde. Es soll ein Bericht ausgearbeitet werden, um die mutmasslichen Systemmängel aufzuzeigen und Massnahmen vorzuschlagen, um jegliche Veruntreuungen zu verhindern.

In diesem Hinblick führen die Verfasser des Postulats namentlich an, dass die Verantwortung der Revisionsstelle festgelegt und ihre Aufgaben angepasst werden müssten, um eine Kontrolle der Buchhaltung ausdrücklich mit einzuschliessen, und nicht nur eine Kontrolle der Prozesse und der Einhaltung der Gesetzgebung. Die Verfasser des Postulats sind der Ansicht, dass die heutige Praxis der Revisionsstellen ein falsches Bild der Realität wiedergibt. Sie schlagen schliesslich vor, dass der Staatsrat, sobald die vermeintlichen Systemmängel aufgezeigt wurden, bestimmen sollte, ob die Rechnungen sämtlicher Gemeinden des Kantons über ein oder mehrere Jahre rückwirkend kontrolliert werden sollten.

II. Antwort des Staatsrats

1. Einleitende Bemerkungen

Einleitend zu seiner Antwort möchte der Staatsrat daran erinnern, dass es nicht zwingend sinnvoll ist, aus einem Einzelfall in einer bestimmten Gemeinde Schlussfolgerungen für alle Gemeinden des Kantons zu ziehen. Im Übrigen unterstreicht er die Tatsache, dass die Vorfälle in dieser Gemeinde Gegenstand eines Strafverfahrens und einer Administrativuntersuchung sind, die beide bis heute noch nicht abgeschlossen sind.

Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass die von den Verfassern des Postulats gestellten Fragen neutral analysiert werden müssen, losgelöst von dem besonderen Fall, der Gegenstand von noch laufenden Verfahren ist. Im Folgenden soll das geltende System dargelegt und beurteilt werden, ob es hinreichende Sicherheiten bietet.

2. Geltender rechtlicher Rahmen¹

2.1. Kontrollaufgaben der verschiedenen Gemeindeorgane

Die geltende Gesetzgebung überträgt Kontrollaufgaben im weiteren Sinn dem Gemeinderat, der Revisionsstelle und der Finanzkommission.

2.1.1. Der Gemeinderat

Der Gemeinderat erarbeitet den Entwurf zum Voranschlag und führt den verabschiedeten Voranschlag aus (Art. 88 Abs. 1 und 89 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinden, GG, SGF 140.1). Er stellt die periodische Kontrolle der Bilanzwerte sicher (Art. 94 GG) und schliesst die Jahresrechnung der Gemeinde im Hinblick auf die Kontrolle durch die Revisionsstelle und die Genehmigung durch die Legislative ab (Art. 95 Abs. 2 GG).

Die Überwachung der Tätigkeit des Gemeindepersonals fällt gemäss Artikel 60 Abs. 3 Bst. f GG in die Zuständigkeit des Gemeinderats. Er erlässt zu Beginn jeder Legislaturperiode Weisungen an den Gemeindegeldkassier betreffend Bezugs- und Zahlungsmodalitäten (Art. 42 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden, ARGG, SGF 140.11).

Die Modalitäten für die Erfüllung der verschiedenen Aufgaben des Gemeinderats könnten im Organisationsreglement des Gemeinderats näher beschrieben werden (Art. 61 Abs. 4 GG). Dieses Reglement enthält namentlich Präzisierungen in folgenden Bereichen: Kompetenzübertragung, Abheben von Bankguthaben und Rückzahlung von Kapitalanlagen, Massnahmen der Arbeitsorganisation und vorbeugende Massnahmen für die Sicherheit von Finanztransaktionen sowie zulässige Informationsträger und wesentliche Verfahren für die Buchungsbelege, einschliesslich der Zuständigkeiten zur Visierung (Art. 24a Abs. 1 Bst. e, h, i und j und Art. 40 und 43b ARGG).

2.1.2. Die Revisionsstelle

Die Revisionsstelle ist trotz der verwendeten Begriffe kein Gemeindeorgan im Sinne des GG, sondern eine von der Gemeinde beauftragte Stelle.

Die Befugnisse der Revisionsstelle, die von der Gemeindeversammlung bzw. vom Generalrat bezeichnet wird, sind in Artikel 98d GG beschrieben. Dieses Organ muss überprüfen, ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung den vom Staatsrat festgelegten Grundsätzen des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte entsprechen (vgl. Art. 43a ARGG). Im Gegensatz dazu, was der Postulatstext vermuten liesse, wird also die Buchhaltung an sich von der Revisionsstelle kontrolliert. Der Revisionsbericht muss unter anderem eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision enthalten (Art. 98e Abs. 2 Bst. c GG).

Stellt die Revisionsstelle Verstösse gegen das Gesetz fest, so meldet sie dies unverzüglich dem Gemeinderat. Falls sie schwere Verstösse gegen das Gesetz feststellt und der Gemeinderat aufgrund der Meldung der Revisionsstelle keine angemessenen Massnahmen ergreift, muss die Revisionsstelle das Amt für Gemeinden informieren (Art. 98f GG). Für ihre Prüfarbeiten hat die Revisionsstelle Zugang zu sämtlichen Buchungsbelegen und insbesondere zu den Dispositiven der

¹ Der derzeit geltende rechtliche Rahmen im Bereich der Gemeindefinanzen wird auf dem 1. Januar 2021 geändert (vgl. Referenzen und Erwägungen unter Punkt 3 dieser Antwort).

Steuerveranlagungen, zum Register der übrigen öffentlichen Abgaben, zu den Dispositiven der Entscheide der Sozialkommissionen und zum Register der Einwohnerkontrolle (Art. 60c Abs. 4 ARGG).

2.1.3. Die Finanzkommission

Die Finanzkommission wurde zwar von den Aufgaben der Rechnungsprüfung als solche befreit, sie hat jedoch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Kontrolle im weiteren Sinn inne. So nimmt sie Stellung zum Rechnungsrevisionsbericht, zum Finanzplan des Gemeinderats und zu bestimmten Anträgen mit finanziellen Folgen, die die Exekutive der Legislative unterbreitet (vgl. Art. 96–97^{bis} GG).

3. Verstärkte Kontrolle durch die neue Gesetzgebung über die Gemeindefinanzen

Das Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG, ASF 2018_021) und die Verordnung vom 14. Oktober 2019 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV, ASF 2019_080 und 2020_077) treten am 1. Januar 2021 in Kraft (die Umsetzung kann jedoch auf den 1. Januar 2022 verschoben werden, vgl. Art. 77a ARGG). Diese Rechtstexte und die Dokumente zu deren Umsetzung wie die Weisung des Amts für Gemeinden (Gema) und die Finanzreglemente der Gemeinden setzen die Reform des harmonisierten Rechnungslegungsmodells, besser bekannt als HRM2, um.

Die finanztechnischen Bestimmungen des GG und des ARGG werden geändert oder zugunsten der Bestimmungen im GFHG und in der GFHV aufgehoben. Im Bereich der Kontrolle behält die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden die aktuelle Gesetzgebung bei, und verstärkt sie noch:

- > So erwähnt das neue Recht ausdrücklich, dass ein *internes* Kontrollsystem (IKS) eingeführt werden muss. Die Artikel 55 und 56 GFHG behandeln das IKS. Nach Artikel 55 GFHG hat ein IKS den Zweck, das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Das IKS deckt also nicht nur finanzielle Aspekte ab, sondern umfasst auch regulatorische und organisatorische Massnahmen (Art. 56 Abs.1 GFHG).
- > Die *externe* Kontrolle wird weiterhin von einer damit beauftragten Revisionsstelle sichergestellt. Der Auftrag der Revisionsstelle ist wie folgt beschrieben: «Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung gesetzeskonform sind» (Art. 61 Abs. 1 GFHG). Es kann also festgestellt werden, dass das neue Gesetz, ebenso wie das GG, nicht nur die Rechnung, sondern auch die Buchhaltung als Gegenstand der Kontrolle nennt. Die Revisionsstelle wird in Zukunft einen Nachweis über das Vorhandensein eines IKS erbringen müssen (Art. 62 Abs. 2 Bst. d GFHG). Der Revisionsbericht enthält, wie heute, eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision und eine Empfehlung, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung genehmigt oder zurückgewiesen werden soll (Art. 62 Abs. 2 Bst. c und e GFHG).

4. Beurteilung

Dieses Postulat basiert auf einem konkreten Einzelfall von Veruntreuung. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass dieser eine nachträgliche Kontrolle der Jahresrechnungen sämtlicher Gemeinden nicht rechtfertigt. Er hat nicht die Absicht, sich abgesehen von der in der Gesetzgebung vorgesehenen Aufsicht noch zusätzlich in die Gemeindeverwaltung einzumischen, indem er sowohl auf administrativer wie finanzieller Ebene schwerfällige Massnahmen vorschreibt, im Wissen darum, dass mit einer zusätzlichen Kontrolle in keiner Weise gewährleistet ist, dass diese aussagekräftiger ist als frühere Kontrollen. Gestützt auf die Gemeindeautonomie liegt es bei den Gemeinden, zusätzliche Kontrollen vorzunehmen, falls sie Zweifel hegen sollten.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die neuen gesetzlichen Grundlagen und die neuen Instrumente genügend Garantien bieten, um das Risiko von potenziellen Unregelmässigkeiten auf ein Minimum zu reduzieren. Sie ermöglichen es, zu gewährleisten, dass die Haushaltsführung und die Finanzkontrolle in Zukunft noch sicherer sind als vorher. Er erinnert zudem daran, dass der Gemeinderat dafür zuständig ist, die Tätigkeit des Gemeindepersonals zu überwachen, und dass die Nähe bei der täglichen Arbeit die beste Garantie dafür ist, Fehler aufzudecken, ob sie mit Absicht geschehen oder nicht. Letztlich lässt sich auch mit einer Vervielfachung der Kontrollen und trotz des Engagements der Behörden leider nicht gewährleisten, dass keine böswilligen Machenschaften geschehen können, die naturgemäss versteckt erfolgen. Unter diesen Voraussetzungen böte die Erstellung eines Berichts keinen Mehrwert.

5. Schlussfolgerung

Der Staatsrat beantragt Ihnen deshalb, das Postulat abzulehnen.

1. Dezember 2020