Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Marmier Bruno / Moussa Elias 2019-GC-218
Änderung des Gesetzes über die Gemeinden – Einführung einer Geschäftsprüfungskommission und Vereinfachung der Vereidigung der gewählten Ratsmitglieder

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 20. Dezember 2019 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Motionäre darum, dass das Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) in zwei Punkten geändert werde:

> Ausarbeitung einer Gesetzesbestimmung, die den Gemeinden die Möglichkeit gibt, eine Geschäftsprüfungskommission auf Gemeindeebene einzuführen. Die Urheber präzisieren, dass diese von der Finanzkommission unabhängige Kommission über Ermittlungsbefugnis verfügen würde und dem Generalrat jedes Jahr einen Bericht über die Geschäftsführung der Gemeinde vorlegen müsste. Sie sind der Ansicht, dass es eine solche Kommission braucht, damit in den grossen Gemeinden, insbesondere in solchen, die aus einer Grossfusion hervorgegangen sind, eine demokratische Aufsicht über die Geschäftsführung der Gemeinde gewährleistet ist.

> Möglichkeit für den Generalrat, die Generalrats- und für den Agglomerationsrat, die Agglomerationsratsmitglieder zu vereidigen. Die Motionäre sind der Ansicht, dass sich dadurch vermeiden liesse, dass als gewählt erklärte Personen mangels Vereidigung nicht an Sitzungen teilnehmen können.

II. Antwort des Staatsrats

Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion 2019-GC-217 «Revision des Gemeindegesetzes» hervorhob, dürfte die institutionelle Landschaft Freiburgs in den kommenden Jahren auf Ebene der Gemeinden und Regionen tiefgreifend reformiert werden, was auch eine Totalrevision des GG nach sich ziehen wird. Unter diesen Voraussetzungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass partielle Änderungen des GG, die zur Bildung neuer Organe oder zur Änderung der Beziehung zwischen den bestehenden Organen führen würden, derzeit vermieden werden sollten. Für nähere Angaben zu den vorgesehenen Entwicklungen wird auf die Antwort auf die erwähnte Motion verwiesen.

1. Vereidigung

Mit der Änderung des GG vom 16. März 2006 wurde die Vereidigung der Generalratsmitglieder eingeführt, die den Oberamtmännern übertragen wurde. Zuvor waren die Mitglieder der Gemeindelegislativen die einzigen gewählten Mandatsträger, die nicht vereidigt wurden. Die Änderung von 2006 stand in Zusammenhang mit der Klärung der Aufsicht über die Gemeinden, die nach der Annahme der neuen Kantonsverfassung (KV; SGF 10.1) von 2004 veranlasst wurde. Damals wurde unter anderem die Funktion der Aufsichtsbehörde für die Gemeinden den Oberamtspersonen übertragen.

Eine Vereidigung der gewählten Mandatsträger ergibt nur vor der Behörde Sinn, die damit beauftragt ist, ihre Tätigkeit zu beaufsichtigen und somit gegebenenfalls eine Verletzung ihres Eides festzustellen. Deshalb legen die Mitglieder des Staatsrats und des Kantonsgerichts ihren Eid vor dem Grossen Rat ab, der die Oberaufsicht über den Staatsrat und die Justiz ausübt (Art. 104 Abs. 1 Bst. a und b KV.). Die Oberamtspersonen ihrerseits werden vom Staatsrat vereidigt, der ihre Aufsichtsbehörde ist (Art. 5 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner, SGF 122.3.1)[1]. Nach der gleichen Logik werden sowohl die Mitglieder des Gemeinderats als auch jene des Generalrats (Art. 29a GG) von den Oberamtspersonen vereidigt, die für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden zuständig sind (Art. 146 Abs. 1 GG). Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass es unangemessen wäre, die für die Vereidigung der Generalratsmitglieder zuständige Behörde zu ändern. Was das Risiko betrifft, dass eine gewählte Mandatsträgerin oder ein gewählter Mandatsträger mangels Vereidigung um die Möglichkeit gebracht würde, an einer Sitzung teilzunehmen, so ist der Staatsrat davon überzeugt, dass die Oberamtspersonen, oder falls diese verhindert sein sollten, die Vizeoberamtspersonen, stets in der Lage sind, diesem vorzubeugen und dem Milizstatus der Generalratsmitglieder Rechnung zu tragen, indem sie pragmatische Lösungen vorschlagen (Einberufung ausserhalb der Bürozeiten, Vereidigung ein paar Minuten vor der ersten Sitzung …). Schliesslich sind die Verbindung und die Nähe zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Mandatsträgerinnen und -trägern auf kommunaler, kantonaler und nationaler Ebene im Kanton Freiburg besonders stark. Die Vereidigung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger der Gemeindebehörden durch die Oberamtsperson trägt dazu bei, diese Verbindung und den Zusammenhalt zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den politischen Behörden zu stärken.

2. Geschäftsprüfungskommission

Die Motionäre verlangen, dass das GG dahingehend geändert werde, dass den Gemeinden, die dies wünschen, die Möglichkeit gegeben werde, eine Geschäftsprüfungskommission einzuführen. Die Geschäftsprüfungskommission würde der Legislative angehören und ihr Auftrag würde sich von jenem der Finanzkommission unterscheiden.

Auf den ersten Blick mag dieser Vorschlag harmlos erscheinen, da es sich lediglich um eine Möglichkeit handelt, die den Gemeinden eingeräumt wird. Die Zulassung einer solchen Kommission auf Gemeindeebene würde jedoch eine ziemlich bedeutende Änderung bei der Konfiguration der Gemeindeorgane darstellen, da es sich hier um ein eigentliches Kontrollorgan des Gemeinderats innerhalb er Gemeinde selbst handeln würde.

Von den Kantonen, die eine Geschäftsprüfungskommission vorsehen, sei zum Beispiel der Kanton Zürich erwähnt, dessen totalrevidiertes Gemeindegesetz am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist (GG-ZH). Gemäss dem GG-ZH ist die Geschäftsprüfungskommission in Parlamentsgemeinden obligatorisch, in Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung jedoch fakultativ. Die Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission sind in § 61 GG-ZH wie folgt beschrieben: Die Geschäftsprüfungskommission übt die politische Kontrolle über die Geschäftsführung der Gemeinde aus, sie prüft insbesondere den Geschäftsbericht sowie die dem Parlament vorzulegenden Geschäfte, soweit keine andere Kommission dafür zuständig ist.

---

[1] Es sei auf den speziellen Fall der Grossratsmitglieder hingewiesen, die von der Behörde vereidigt werden, der sie angehören. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass der Grosse Rat die «oberste Behörde des Kantons» (Art. 94 KV) ist, über den, ausser dem Volk, keine andere Behörde die Aufsicht ausüben kann.

Der Gesetzgeber könnte sich folglich nicht damit begnügen, eine Geschäftsprüfungskommission einfach grundsätzlich zuzulassen, er müsste auch den Auftrag einer solchen Kommission klar definieren und ihre Kompetenzen gegenüber jenen der anderen eingesetzten Kommissionen, resp. auch gegenüber den Kompetenzen der Aufsichtsbehörden (insofern als die Geschäftsprüfungskommission auch als Untersuchungskommission fungieren könnte, wie von den Motionären vorgeschlagen) genau abgrenzen. Die Ausübung des Auftrags der Geschäftsprüfungskommission würde wahrscheinlich Ressourcen erfordern, die je nach Fall relativ grosse Proportionen annehmen könnten, was wiederum die Frage aufwirft nach dem Budget- und Entscheidungsprozess zu diesen Ressourcen.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber kürzlich einen Schritt in Richtung einer stärkeren Pflicht für den Gemeinderat, der Legislative Rechenschaft abzulegen, gemacht hat. So wird in Artikel 19 des neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) der Geschäftsbericht, den der Gemeinderat der Legislative gleichzeitig mit der Jahresrechnung vorlegen muss, allgemein eingeführt. In seinem Geschäftsbericht legt der Gemeinderat seine Haupttätigkeit und die wichtigsten Entwicklungen während des vergangenen Rechnungsjahrs dar (Art. 19 Abs. 1 GFHG). Während ein solcher Bericht zuvor nur für Gemeinden mit einem Generalrat vorgesehen war, weitet das GFHG diese Aufgabe nun auch auf die Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung aus. Der Geschäftsbericht wird der Legislative unterbreitet und ermöglicht somit stärkere Transparenz und eine bessere Information über die Tätigkeit der Exekutive.

Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) ist zu diesem Punkt konsultiert worden und sprach sich gegen eine Einführung, auch eine fakultative, einer Geschäftsprüfungskommission aus. Der FGV erinnert an die kürzlich erfolgte Klärung der jeweiligen Funktion der Finanzkommission und der Revisionsstelle und ist der Ansicht, dass die Einführung einer Geschäftsprüfungskommission sich demotivierend auf die Rekrutierung von Gemeinderätinnen und Gemeinderäten auswirken könnte, da diese sich einem ständigen Druck ausgesetzt sähen, zusätzlich zu jenem der legitimen Kontrolle durch die Legislative.

In Anbetracht dieser Erwägungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Einführung einer Geschäftsprüfungskommission nicht notwendig ist.

3. Schlussfolgerung

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion 2019-GC-218.

16. November 2020