



AMT FÜR GEMEINDEN

INFORMATIONSBULLETIN NR. 46

Die Änderungen der Gesetzgebung
über die Gemeinden

Das neue Recht und
seine Konsequenzen in der Praxis

Freiburg, November 2006
Nachgeführte Fassung Juni 2008

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Allgemeine Einführung.....	3
1.	Die Notwendigkeit der Revision	3
2.	Die Kernpunkte der Revision	3
2.1.	Die Aufsicht über die Gemeinden.....	3
2.2.	Anpassungen der Gesetzgebung an die Verfassung	4
2.3.	Weitere Änderungen	5
II.	Die Gesetzesänderungen und ihre praktischen Auswirkungen für die Gemeinden	6
1.	Das Organisationsreglement des Gemeinderats	6
1.1.	Inhalt	6
1.2.	Annahme.....	7
2.	Die Zuständigkeiten des Ammanns	7
2.1.	Die neuen Zuständigkeiten	7
2.2.	Die Massnahmen	7
3.	Die Zuständigkeiten des Oberamtmanns.....	8
3.1.	Die neuen Zuständigkeiten	8
3.2.	Die Massnahmen und das Verfahren.....	9
4.	Der Finanzplan	10
4.1.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	10
4.2.	Ziele und Grundsätze der Finanzplanung	10
4.3.	Methode gemäss dem Planungsinstrument	11
4.3.1.	Für die Planung notwendige Daten	11
4.3.2.	Finanzplanung und Prognosen	12
5.	Die externe Revisionsstelle.....	12
5.1.	Aufgabenteilung zwischen der Revisionsstelle und der Finanzkommission	12
5.2.	Bezeichnung	14
5.3.	Fachliche Befähigung.....	14
5.4.	Die Zulassung	16
5.5.	Unabhängigkeit der Revisionsstelle	16
5.6.	Rücktritt und Kündigung.....	19
5.7.	Befugnisse	20
5.8.	Der Revisionsbericht.....	21

6.	Neuerungen im Bereich der Buchführung.....	22
6.1.	Abhebung von Bankguthaben.....	22
6.2.	Buchführungsgrundsätze im öffentlichen Finanzhaushalt.....	22
6.3.	Belege.....	23
6.4.	Fristen für die Genehmigung der Rechnung und für die Übermittlung des Voranschlags und der Rechnung an die Aufsichtsbehörden	24
6.5.	Periodische Prüfung der Bilanzwerte	24
7.	Die Rolle des Amts für Gemeinden.....	24
8.	Gemeindezusammenschlüsse.....	25
8.1.	Die neuen Regeln	25
8.2.	Tabellen des alten und des neuen Systems.....	25
8.2.1.	Das alte System.....	25
8.2.2.	Das neue System.....	26
9.	Weitere Änderungen.....	27
III.	Die Gesetzesänderungen und ihre praktischen Folgen für die Gemeindeverbände	29
1.	Aufgaben und Zweck der Gemeindeverbände.....	29
2.	Die Dauer des Mandats der Delegierten.....	29
3.	Die Rechnungsrevisoren.....	29
4.	Die externe Revisionsstelle.....	29
5.	Hinweis: die periodische Kontrolle der Bilanzwerte (früher «Kassenaufsicht»).....	30
6.	Die Grundsätze des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte.....	30
7.	Die politischen Rechte auf der Ebene der Gemeindeverbände	30
7.1.	Die Initiative	30
7.2.	Das obligatorische und das fakultative Referendum	31
8.	Die Aufsicht über die Gemeindeverbände	32
9.	Die Statuten betreffende Schritte.....	32
IV.	Fristen für die Umsetzungsmassnahmen der Gemeinden, öffentlichrechtlichen Gemeindeanstalten und Gemeindeverbände	33

I. Allgemeine Einführung

Im Laufe des Jahres 2006 hat das Gemeinderecht tief greifende Änderungen erfahren. Am 16. März 2006 hat der Grosse Rat eine Revision des Gesetzes über die Gemeinden angenommen. Der Staatsrat hat das Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden am 26. September 2006 revidiert.

1. Die Notwendigkeit der Revision

Die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinde waren, je nach Epoche, entweder geprägt von beidseitigem Bemühen um Zusammenarbeit oder von gegenseitigem Misstrauen. Je nach vorherrschender Stimmung übte ersterer seine Aufsicht über letztere mehr oder weniger einschneidend aus.

Es ist heute an der Zeit, die Aufsicht, die der Staat über die freiburgischen Gemeinden ausübt, einer Prüfung zu unterziehen. Die Entwicklung der Gesellschaft und insbesondere der Rolle der Gemeinden machen eine Überprüfung unumgänglich. Es handelt sich hier um die erste Stossrichtung der angenommenen Reform.

Am 16. Mai 2004 hat das Volk dem Staat - implizit – den Auftrag erteilt, seine Gesetzgebung zu revidieren, um sie der neuen Verfassung anzupassen. Diese Anpassung stellt die zweite Stossrichtung der Reform dar.

Der dritte und letzte Aspekt der Reform besteht in der Korrektur gewisser Mängel und Unzulänglichkeiten, die im Laufe der Zeit festgestellt wurden. Für sich genommen, rechtfertigten diese keine Gesetzesrevision. Die Behörden haben es aber als sinnvoll erachtet, diese Gelegenheit zu nutzen, um die nötigen Nachbesserungen vorzunehmen.

2. Die Kernpunkte der Revision

2.1. Die Aufsicht über die Gemeinden

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten, dass die *Aufsicht über für die Verwaltung von Gemeinwesen zuständigen Personen und Organe* zu schwerfällig und langsam war. Dies liess sich zum Teil dadurch erklären, dass Volksentscheide berücksichtigt werden mussten. Ansonsten beruhten die Schwächen auf der Wahl des Systems. Die Bestimmungen zur Aufsicht über die Gemeinden beruhten auf einer unklaren rechtlichen Konstellation.

Ausserdem führte das Einschreiten (zu) vieler Akteure (Staatsrat, Direktionen, Oberamtmann, Amt für Gemeinden, von der Spezialgesetzgebung bezeichnete Behörden), deren Zuständigkeiten manchmal schlecht definiert war, zu Rechtsunsicherheit, die sich negativ auf eine gute Verwaltung der Gemeinden auswirkte. Hinzukam, dass die Aufsicht über Gemeindeverbände weniger einschneidend war: der Oberamtmann, der eigentlich die Aufsicht über die Gemeindeverbände wahrnehmen sollte, nahm oft eine wichtige Funktion innerhalb eines Verbandes ein.

Schliesslich liess sich das Interventionsschema des Staates wie folgt beschreiben: Einschreiten der « zuständigen » Aufsichtsbehörde, Befassen des Staatsrats mit der Sache, Anhörung des Gemeinderats, Stellungnahme des Oberamtmanns, Entscheid über eine Administrativuntersuchung durch den Staatsrat, Administrativuntersuchung, Gewährleistung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, eventuell ergänzende Administrativuntersuchung, Abschluss der Untersuchung, Entscheid des Staatsrats, Umsetzung der Massnahmen. Dieses Vorgehen war langwierig und kompliziert. Es respektierte zwar die Gemeindeautonomie, wurde hingegen den Anforderungen nach Schnelligkeit und Flexibilität – zwei äusserst wichtige Kriterien, wenn die Interessen der Gemeinde gefährdet sind - nicht gerecht.

Kernpunkt dieses Systems ist der Grundsatz der *Selbstverantwortung der Gemeinde*. Die Gemeinden sind für das Funktionieren ihrer Verwaltung und folglich auch für die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um Mängel zu bereinigen, verantwortlich. Es handelt sich hier um eine primäre Verantwortung. Der Kanton schreitet nur dann ein, wenn die Gemeinde diese Aufgabe nicht oder nur ungenügend wahrnimmt (Grundsatz der Subsidiarität der Aufsichtskompetenz des Kantons). Eine zentrale Rolle bei dieser Selbstaufsicht kommt dem Ammann zu (und, in ihrer jeweiligen Funktion, dem Generalratspräsidenten und dem Vorstandspräsidenten des Gemeindeverbandes). Er hat die Aufgabe, nach einer Lösung der Schwierigkeiten zu suchen. Er kann namentlich allein über die Eröffnung einer Administrativuntersuchung entscheiden und einem Ratsmitglied provisorisch sein Ressort entziehen (Art. 150a GG). Er muss den Oberamtmann über die Entwicklung der Situation unterrichten (Art. 150b GG). Er ist somit mit Sondervollmachten ausgestattet und muss nicht erst das Einverständnis des Kollegiums erhalten, bevor er beispielsweise über die Eröffnung einer Administrativuntersuchung entscheidet.

Auf *finanzieller* Ebene wird präzisiert, dass das für die Gemeinden zuständige Amt nicht eine Rechnungsrevision durchführt, lediglich eine Prüfung nach formellen Kriterien; ausserdem kontrolliert das Amt, ob das finanzielle Gleichgewicht gewährleistet ist. Heute, wo die Voranschläge bedeutende Beträge erreichen und die buchhalterischen Anforderungen immer weit reichender werden, ist nunmehr für gewisse Kontrollen ein externes Organ vorgesehen. Die Qualität dieser Kontrollen wird somit verbessert, zumal die Revisoren häufig sehr nützliche Anregungen einbringen. Natürlich lassen sich Missbräuche nicht vermeiden. Die Tatsache, dass erfahrene Berufsleute die Rechnung prüfen, dürfte hingegen vorbeugende Wirkung haben. Auch für die Gemeindeverbände wird eine externe Prüfung verlangt.

2.2. Anpassungen der Gesetzgebung an die Verfassung

Die freiburgische Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1) zieht zahlreiche Gesetzesänderungen nach sich. Natürlich ist auch das Gemeinderecht betroffen.

Folgende Bestimmungen bedürfen einer schnellen Regelung:

- ✓ Art. 51 Abs. 1 Initiativ- und Referendumsrecht in Gemeindeverbänden
- ✓ Art. 131 Abs. 3 Gewaltenteilung (Stellung des Ammanns)
- ✓ Art. 132 Abs. 2 Finanzplan
- ✓ Art. 134 Gemeindeverbände (verwandte Aufgaben)
- ✓ Art. 135 Abs. 3 Gemeindezusammenschlüsse (Entscheid der Stimmberechtigten)

Mit den Änderungen der Gesetzgebung über die Gemeinden wird dafür gesorgt.

2.3. Weitere Änderungen

Die angenommenen Änderungen ergeben sich aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre im Zusammenhang mit gewissen Einzelfragen. Sie beziehen sich auf die Ergänzungswahlen bei Vakanzen¹, das Wahlverfahren der Kommissionen², das Mandatsende von Kommissionen³ und der Delegierten von Gemeindeverbänden⁴. Nach dem alten Wortlaut sah das Gesetz ausserdem vor, dass nur die Gemeinderäte einen Eid ablegen müssen⁵. Es besteht kein Grund, die Generalräte anders zu behandeln, zumal auch die Grossrätinnen und Grossräte vereidigt werden⁶.

¹ Artikel 77 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte

² Artikel 19 Abs. 1 GG

³ Artikel 67 Abs. 4 GG

⁴ Artikel 115 Abs. 4^{bis} GG

⁵ Artikel 57 GG

⁶ Artikel 9 - 11 des Gesetzes vom 15.4.1979 über das Reglement des Grossen Rates (RSF 121.1). In den Kantonen Waadt und Genf müssen auch die Mitglieder der Gemeindeexekutive und -legislative ein Gelübde ablegen

II. Die Gesetzesänderungen und ihre praktischen Auswirkungen für die Gemeinden

1. Das Organisationsreglement des Gemeinderats

1.1. Inhalt

Jede Gemeinde muss sich ein Organisationsreglement geben⁷.

Dieses Reglement betrifft die Tätigkeit des Gemeinderates. Es soll ausserdem ermöglichen, Schwierigkeiten im Zusammenhang mit schlecht oder nicht geregelten Fragen so weit als möglich vorzubeugen. Des Weiteren bietet es eine gesetzliche Grundlage für die Massnahmen, die der Ammann bei Unregelmässigkeiten ergreifen kann.

Im Organisationsreglement müssen zumindest die folgenden Fragen geregelt sein⁸:

- a) Beratungen des Gemeinderates: Vorbereitung und Behandlung der Ratsgeschäfte, Informationsfluss über alle hängigen Geschäfte;
- b) Akteneinsichtnahme: Ort der Einsichtnahme, das Ausleihen von Dokumenten und das Anfertigen von Fotokopien;
- c) Protokollführung: die Aufgaben beim Redigieren und Zusammenfassen der Voten sowie den Ausstand und das Vorgehen bei Berichtigungen;
- d) Einsichtnahme in die Protokolle: Ort der Einsichtnahme, Bedingungen der elektronischen Übermittlung;
- e) Geschäftsverteilung: Bildung und Zuteilung der Ressorts, Kompetenzdelegationen;
- f) Entschädigung der Gemeinderatsmitglieder (Spesen, Sitzungsgelder, Vergütungen);
- g) Prävention interner Konflikte und Verfahren zu deren Bewältigung;
- h) Bedingungen für das Abheben von Bankguthaben und die Rückzahlung von Kapitalanlagen⁹;
- i) Massnahmen der Arbeitsorganisation und vorbeugende Massnahmen für die Sicherheit von Finanztransaktionen;
- j) Regelung der Zuständigkeiten zur Visierung von Buchhaltungsbelegen¹⁰;
- k) Aktenübergabe am Ende des Mandats (Informationen an den Amtsnachfolger, Vernichtung von persönlichen Unterlagen).

⁷ Art. 61 Abs. 4 GG

⁸ Art. 61 Abs. 2 GG und 24a ARGG

⁹ Vgl. Art. 40 ARGG

¹⁰ Vgl. Art. 43b ARGG

1.2. Annahme

Das Reglement wird vom Gemeinderat angenommen¹¹.

Jede Gemeinde muss ihr Reglement baldmöglichst erlassen und es dem Oberamtmann sowie dem Amt für Gemeinden zustellen, was grundsätzlich bis zum 30. Juni 2007 erfolgen sollte (siehe Teil IV des vorliegenden Infobulletins).

Der Freiburgische Gemeindeverband (FGV) hat zuhanden der Gemeinden ein Musterreglement ausgearbeitet, das auf seiner Website www.acf-fgv.ch heruntergeladen werden kann.

2. Die Zuständigkeiten des Ammanns

2.1. Die neuen Zuständigkeiten

Mit dem neuen Gesetz werden die Funktion und die Aufgaben des Ammanns nicht grundlegend geändert. Er behält namentlich seine Stellung als « *Primus inter pares* ».

Um der Gemeinde jedoch die Möglichkeit zu geben, bei Schwierigkeiten eine Lösung zu finden, werden dem Ammann von nun an zusätzliche Kompetenzen verliehen. Das Kollegialitätsprinzip hat in der Tat eine Verwässerung der Verantwortlichkeiten zur Folge. Festgefahrene Situationen werden unvermeidlich. Wenn man den Ammann damit beauftragt, für eine reibungslose Verwaltungstätigkeit und einen einwandfreien Ratsbetrieb zu sorgen, so gibt man der Verantwortung ein Gesicht¹².

Im Falle von Unregelmässigkeiten kann, bzw. muss der Ammann Massnahmen ergreifen.

2.2. Die Massnahmen

Das Gesetz sieht vor, dass der Ammann die folgenden Massnahmen ergreifen kann¹³:

- a) **Er kann eine Administrativuntersuchung anordnen**
Diese Untersuchung erfolgt wie die vom Oberamtmann angeordneten Untersuchungen nach dem im Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden vorgesehenen Verfahren¹⁴.
- b) **Er kann einem Gemeinderatsmitglied für die Dauer der Untersuchung ein Geschäft oder sein Ressort entziehen**
Wird über ein Gemeinderatsmitglied eine Untersuchung im Zusammenhang mit einem Geschäft oder der Leitung seines Ressorts durchgeführt, so ist es manchmal besser, wenn der betreffenden Person das Geschäft oder das Ressort vorübergehend entzogen wird.
- c) **Er kann das Eingreifen der Aufsichtsbehörde verlangen**
Das Plenum des Gemeinderats darüber abstimmen zu lassen, ob der Oberamtmann oder das Amt für Gemeinden eingeschaltet werden soll, erweist sich oft als heikel. Von nun an ist es Sache des Ammanns, diesen Entscheid zu treffen.

¹¹ Vgl. Art. 61 Abs. 2 GG

¹² Vgl. Art. 61a GG

¹³ Vgl. Art. 150a GG

¹⁴ Vgl. Art. 73c ff. ARGG

Der Ammann muss den Oberamtmann über die Eröffnung der Untersuchung, ihren Abschluss und die getroffenen Massnahmen informieren¹⁵.

3. Die Zuständigkeiten des Oberamtmanns

3.1. Die neuen Zuständigkeiten

Bei Unregelmässigkeiten, die von der Gemeinde nicht bereinigt werden können, wird der Oberamtmann von nun an zur Drehscheibe des Verfahrens, während der Regierung die Aufgabe zukommt, die schwerwiegendsten Entscheide zu treffen: Amtsenthebung eines Exekutivmitglieds, Zwangsverwaltung.

Der Oberamtmann greift schrittweise ein:

- a) Wenn eine Gemeinde gesetzliche Vorschriften missachtet, überwiegende Interessen anderer Gemeinden oder des Kantons beeinträchtigt oder wenn ihre ordnungsgemässe Verwaltung schwer gefährdet ist, so fordert der Oberamtmann die Gemeinde auf, dieser Situation abzuhelpfen¹⁶.
- b) Wenn die Gemeinde der Aufforderung nicht nachkommt, so kann der Oberamtmann¹⁷ :
 - ✓ an Stelle der Gemeinde handeln (Ersatzvornahme);
 - ✓ Gemeindebeschlüsse aufheben;
 - ✓ eine Administrativuntersuchung eröffnen.

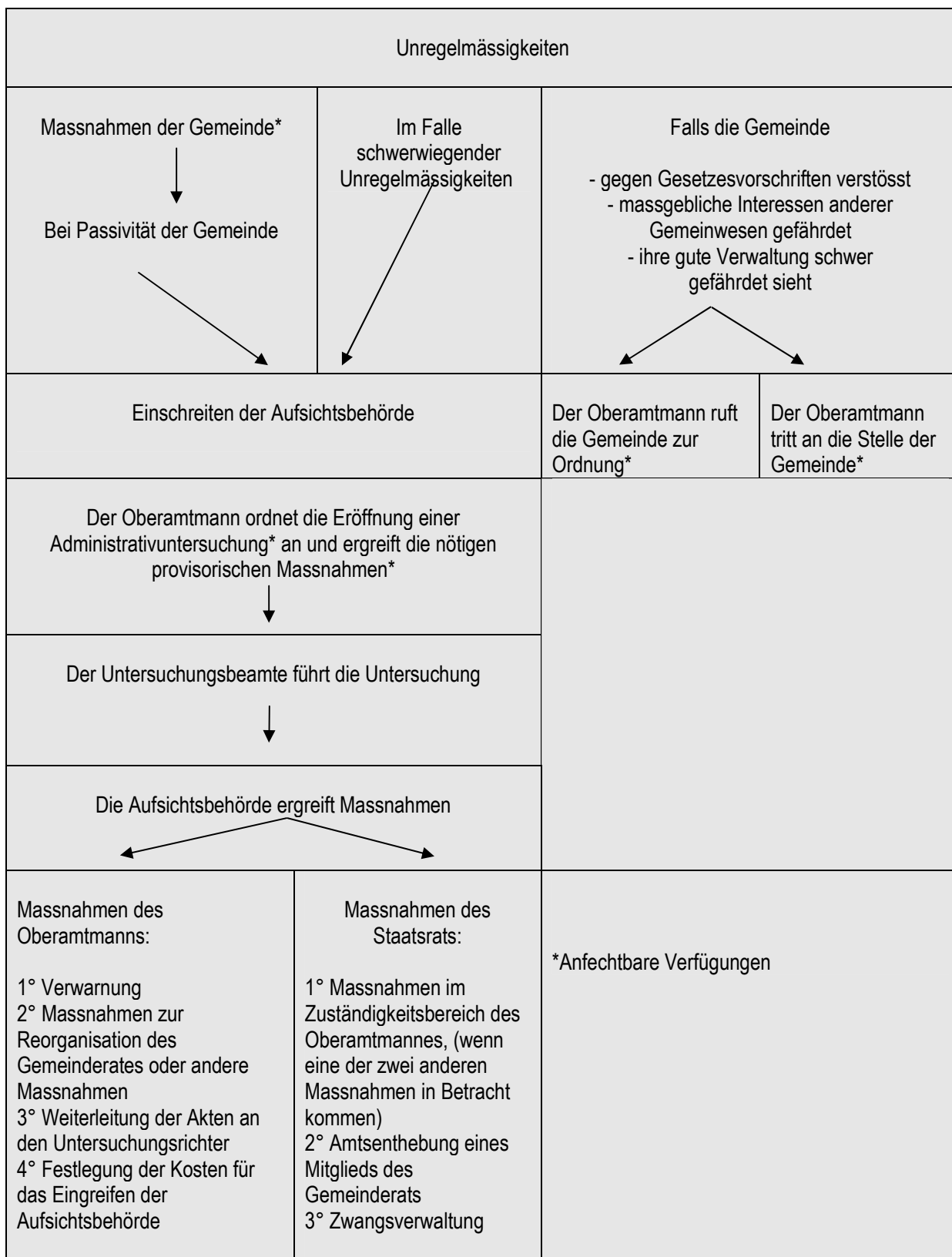
¹⁵ Art. 151b GG

¹⁶ Art. 151 GG

¹⁷ Art. 151 und 151a GG

3.2. Die Massnahmen und das Verfahren

Die Massnahmen und das Untersuchungsverfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen¹⁸ :



¹⁸ Art. 73c ff. ARGG

4. Der Finanzplan

4.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Kantonsverfassung schreibt vor, dass die Gemeinden einen Finanzplan erstellen (Art. 132 Abs. 2). Das Gesetz (Art. 86d GG) und sein Ausführungsreglement enthalten dazu die nötigen Präzisierungen.

Artikel 43c des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden

Art. 43c *Finanzplan (Art. 86d GG)*

¹ Der Gemeinderat erstellt einen Finanzplan über fünf Jahre, wobei er insbesondere die zahlenmässige Entwicklung der fünf letzten Rechnungsjahre berücksichtigt; es sind aufzuführen:

- a) die Artenkonten oder die Kapitel der Laufenden Rechnung, wobei für den Aufwand folgende Elemente gesondert auszuweisen sind:
- die Gemeindebeiträge an die kantonalen Ausgaben;
 - die Gemeindebeiträge an die regionalen Ausgaben;
 - der gemeindeeigene Aufwand;
- b) die Steuererträge, unter Berücksichtigung der zuletzt verfügbaren Steuerstatistiken;
- c) die Investitionen und ihre finanziellen Auswirkungen auf die Laufende Rechnung in der Planperiode, d.h. Zinsen, Schuldentilgungen sowie allfälliger Betriebsaufwand;
- d) die Bereinigungen in Bezug auf einmalige Aufwand- und Ertragsposten oder nicht strukturell relevante Posten.

² Der Finanzplan wird aufgrund der aktuellsten Informationen nachgeführt, mindestens jedoch einmal im Jahr.

³ Die Dienststellen des Kantons und die Gemeindeverbände teilen den Gemeinden regelmässig die Daten mit, die einen Einfluss auf die Finanzpläne der Gemeinden haben können, insbesondere die Nachführungen des Finanzplans des Kantons und der allfälligen Finanzpläne der Gemeindeverbände.

4.2. Ziele und Grundsätze der Finanzplanung

Die Finanzplanung ist ein besonders geeignetes Mittel für die Gemeinwesen, ihre finanzielle Situation zu beeinflussen und so die strategischen Ziele zu berücksichtigen. Da sie nur mittelfristig umgesetzt werden kann, bildet sie ein wertvolles Führungsinstrument. Dank ihr kann die Struktur der Einnahmen und Ausgaben stufenweise hinterfragt werden. Der Voranschlag mit seinem auf ein Jahr ausgerichteten Horizont bietet diese Beweglichkeit nicht.

Die Finanzplanung ist also ein Führungsinstrument, das den Behörden und der Verwaltung zur Verfügung steht; es widerspiegelt die bestehende Situation und zeigt die mittelfristige künftige Entwicklung unter Berücksichtigung der Voraussagen, die auf Grund dieser Situation und von wirtschaftlichen, politischen und sozialen Informationen möglich sind. Es ist dann an den Behörden, von diesem Instrument Gebrauch zu machen, um Abweichungen zu korrigieren und zu versuchen, nicht wünschbare Entwicklungen, die von den Vorhersagen angekündigt werden, vom Gemeindehaushalt abzuwenden.

Konkret gibt die Finanzplanung den Gemeindebehörden Auskunft über die Investitionskapazität. Die Finanzplanung erlaubt den Vergleich zwischen den mittelfristig verfügbaren finanziellen Mitteln und dem Investitionsprogramm.

4.3. Methode gemäss dem Planungsinstrument

4.3.1. Für die Planung notwendige Daten

Das Planungsinstrument erlaubt es, die während den nächsten fünf Jahren zur Verfügung stehenden Mittel zu berechnen. Die Informationen werden präziser, zumal die im System eingegebenen Grunddaten bereinigt werden, etwa indem einmalige Einnahmen und Ausgaben korrigiert werden. Neue Ausgaben, die in den Jahren der Finanzplanung regelmässig anfallen werden, sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Der erste Schritt der Planung besteht darin, sich mit den Rechnungen der fünf letzten Jahre zu befassen und die notwendigen Bereinigungen vorzunehmen. Dieses Vorgehen ist identisch mit demjenigen zur Berechnung der Selbstfinanzierungsmarge. Die verschiedenen Etappen sind nachstehend schematisch aufgeführt:

Berechnung der SFM

	Ertrag der laufenden Rechnung
-	Aufwand der laufenden Rechnung
=	Rechnungsergebnis
	<i>Bereinigungen:</i>
+	Einmalige Ausgaben
-	Einmalige Einnahmen
+	Interne Verrechnungen: Aufwand
-	Interne Verrechnungen: Ertrag
=	Bereinigtes Ergebnis
+	Buchmässige Abschreibungen
+	Zuweisung an die Reserven
-	Entnahmen aus den Reserven
=	Cash flow
-	Obligatorische Abschreibungen
=	Netto-Selbstfinanzierungsmarge

Zur Bereinigung des Ergebnisses werden zwei Methoden verwendet. Die Wahl der Methode hängt ab vom Typ der Korrekturen.

Methode des vollen Ausgleichs

Diese erste Korrekturmethode besteht im vollen Ausgleich der betreffenden Beträge. Sie wird für den Ausgleich von ausserordentlichem oder einmaligem Aufwand oder Ertrag benützt (z.B. Volkszählung, einmalige Veranstaltung usw.). Die Idee dabei ist, dass die Selbstfinanzierungsmarge nicht wegen einer Ausgabe oder einer Einnahme, die in den Rechnungen der folgenden Jahre nicht mehr auftauchen, vermindert werden soll. Um diese ausserordentlichen Ergebnisse aufzuheben, wird der Aufwand zum Ergebnis dazugezählt und der Ertrag wird abgezogen.

Methode des mehrjährigen Durchschnitts

Diese Methode wird für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben, die jedes Jahr anfallen, aber starken Schwankungen unterworfen sind, gebraucht. Deshalb ersetzt man den Buchwert durch ein Mittel, das über die letzten fünf Jahre berechnet wird.

Da das Rechnungsergebnis auf Grund des Ertrags und des Aufwands zustande kommt, wird es bereinigt, so dass man von den Begriffen "Aufwand" und "Ertrag" zu den Begriffen "Ausgaben" und "Einnahmen" übergehen kann. Bei dieser Bestimmung zählen folglich nur die realen – positiven oder negativen – Bewegungen gleichzeitig mit den Geldflüssen, Einzahlungen und Entnahmen. Die rein buchhalterischen Operationen werden nicht berücksichtigt.

Ausserdem muss jede neue Ausgabe, die regelmässig wird (z.B. Beteiligung an einem neuen Regionalverband) in den Jahren, die der untersuchten Zeit vorangehen, hinzugefügt werden, damit man sie mit den betreffenden Jahren vergleichen kann.

4.3.2. Finanzplanung und Prognosen

Prognostizieren ist eine schwierige Angelegenheit. Die Schätzung der Einnahmen und Ausgaben eines Gemeinwesens ist mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet, weil zahlreiche Faktoren unvorhersehbar sind, es nicht möglich ist, das Gesetz der grossen Zahl anzuwenden, um die Wahrscheinlichkeit zu bestimmen und private Entscheidungen, auf die die Gemeinde keinen Einfluss hat, direkte finanzielle Auswirkungen haben können. Schliesslich beeinflussen die Bevölkerungsentwicklung oder die Bevölkerungsstruktur nach Alter und Beschäftigungssektor die Vorhersagen; dies sind Faktoren, die die Gemeinde nicht steuern kann, obwohl das weniger ins Gewicht fällt, wenn der Planungszeitraum fünf Jahre beträgt. Trotz diesen Ungewissheiten sind finanzielle Vorhersagen nützlich.

Der Finanzplan ist nicht ein genaues Abbild der künftigen Voranschläge. Er muss vielmehr dazu dienen, obere und untere Grenzen zu finden, innerhalb deren die Gemeinde ihren Handlungsspielraum ausschöpfen kann. Es geht deshalb darum, Tendenzen aufzuzeigen. Die Finanzplanung muss das Volumen der Investitionen oder die entsprechenden Modalitäten vorhersehen.

Es ist ganz klar, dass die Vorhersagen von den gewählten Hypothesen abhängen; wenn man diese ändert, kommt man zu anderen Ergebnissen. Trotz dieser Einschränkung ist eine solche Untersuchung ein nützliches Instrument für jede Gemeinde, dank dem sie sowohl die laufenden Geschäfte als auch die Investitionen verwalten kann.

Dazu ist es nötig, nach jeder Jahresrechnung das Ergebnis der letzten Rechnung mit der Vorhersage zu vergleichen und wenn nötig die Prognose anzupassen. Ausserdem muss man prüfen, ob die Hypothesen gerechtfertigt sind, und sie gegebenenfalls ändern. Dank diesem Vorgehen kommt man zu einer dynamischen Planung. Das heisst konkret, dass die Rechnung des letzten Jahres, sobald sie bekannt ist, in die Untersuchung eingegeben, die Vorhersage erneut bestimmt und das Ergebnis mit demjenigen der Vorjahre verglichen wird.

5. Die externe Revisionsstelle

5.1. Aufgabenteilung zwischen der Revisionsstelle und der Finanzkommission

Das revidierte Gesetz sieht vor, dass die Revision der Gemeinderechnung inskünftig von einer externen Revisionsstelle wahrgenommen wird. Diese Verlagerung führt somit zu einer Neudefinition der Aufgaben der Finanzkommission. Es ist jedoch nicht so, dass der Finanzkommission in diesem Bereich keine Aufgaben mehr obliegen, im Gegenteil. Die Aufgabenteilung zwischen Finanzkommission und Revisionsstelle gestaltet sich wie folgt:

Finanzkommission

- ✓ prüft den Voranschlag
- ✓ nimmt Stellung zum Finanzplan und dessen Nachführungen
- ✓ prüft die Anträge betreffend Ausgaben, die gemäss Artikel 89 Abs. 2 GG einen besonderen Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Generalrates erfordern
- ✓ unterbreitet der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat einen Antrag für die Bezeichnung der Revisionsstelle
- ✓ nimmt zuhanden der Gemeindeversammlung oder des Generalrats Stellung zum Bericht der Revisionsstelle
- ✓ prüft die Anträge betreffend Änderungen des Steuerfusses

Revisionsstelle

- ✓ führt auf Anfrage des Gemeinderats die periodische Kontrolle der Bilanzwerte durch
- ✓ prüft ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung den im Ausführungsreglement festgelegten Grundsätzen des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte entspricht
- ✓ erstellt einen Prüfungsbericht zuhanden der Gemeindeversammlung oder des Generalrats
- ✓ meldet Verstösse gegen das Gesetz unverzüglich dem Gemeinderat
- ✓ informiert das Amt für Gemeinden unverzüglich, wenn es Verstösse gegen das Gesetz feststellt und der Gemeinderat keine Massnahmen ergreift

Ausserdem sind folgende Aspekte hervorzuheben:

Rechnungsrevision

Wenn auch die Rechnungsrevision klar der Revisionsstelle obliegt, erscheint es doch notwendig, dass die Finanzkommission zur Schlussbesprechung zwischen der Revisionsstelle und dem Gemeinderat beigezogen wird, dies bereits deshalb, weil die Finanzkommission zum Revisionsbericht eine Stellungnahme abzugeben hat (Art. 97 Abs. 1 Bst. c^{bis} GG). Auch wenn es keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung dazu gibt, enthält doch das Revisionsformular des Amtes für Gemeinden zu diesem Zweck den entsprechenden Vermerk. Dieses Formular ist auf der Homepage des Amtes downloadbar: www.admin.fr.ch/gema Rubrik « Formulare », Register « Revisionsstelle »: „Datum der Diskussion mit dem Gemeinderat und der Finanzkommission“, unter Aufzählung der Personen, die daran teilgenommen haben.

Aus den gleichen Überlegungen – muss doch die Finanzkommission zur Jahresrechnung ihre Stellungnahme abgeben (Art. 95 Abs. 5 GG) – ist es notwendig, dass die Finanzkommission über die geprüfte und publizierte Rechnung verfügt, mithin die Rechnung, die auch der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat zur Genehmigung übermittelt wird. Hingegen hat die Finanzkommission nicht mehr Zugang zu den Buchungsbelegen und Kontoblättern. Allenfalls wäre es denkbar, dass, im Einvernehmen mit dem Gemeinderat, gewisse Bereiche von der Finanzkommission mit spezifischen Fragestellungen analysiert würden.

Kontrolle der in Ausführung befindlichen Investitionen

Für jedes der Gemeindeversammlung / dem Generalrat vorgelegte Investitionsvorhaben muss die Finanzkommission einen Bericht über die finanziellen Aspekte erstellen und ihre Stellungnahme abgeben (Art. 97 Abs. 1 Bst. b GG). Vor diesem Hintergrund erscheint es folgerichtig und sinnvoll, dass die Finanzkommission, aber auch die Gemeindelegislative, periodisch über den finanziellen Stand der Investitionsprojekte informiert werden. Dies erscheint umso notwendiger in denjenigen Fällen, wo der Gemeinderat damit rechnen muss, dass gegenüber dem Gesamtkredit eine Kostenüberschreitung eintreten könnte. In der Praxis ist es seine Aufgabe im Hinblick auf die Genehmigung eines Zusatzkredites so rasch als möglich an die Finanzkommission und die Gemeindeversammlung / den Generalrat zu gelangen. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Revisionsstelle auch die Schlussabrechnungen der Investitionen prüft (Art. 60c Abs. 2 Bst. d ARGG).

Die Kontrolle der in Ausführung befindlichen Investitionen ist hauptsächlich Sache der Finanzkommission. Sie könnte sich regelmässig über den finanziellen Stand dieser Projekte unterrichten lassen (der Gemeinderat sollte diese Informationen im Sinne einer umfassenden Information und Transparenz auch spontan erteilen, vgl. Art. 82 GG).

5.2. Bezeichnung

Die Revisionsstelle wird von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat auf Antrag der Finanzkommission bezeichnet¹⁹. Bei der Revisionsstelle kann es sich entweder um eine (oder mehrere) natürliche Personen oder um eine juristische Person handeln.

Die Revisionsstelle wird für die Prüfung von **ein bis drei Jahresrechnungen** bezeichnet. Ihr Mandat endet mit der Genehmigung der letzten Jahresrechnung. Eine oder mehrere Wiederwahlen sind möglich, wobei die Dauer des Mandats einer Revisionsstelle nicht mehr als **sechs aufeinander folgende Jahre** betragen darf²⁰.

Die erste Rechnung, die von einer externen Revisionsstelle geprüft werden muss, ist die Rechnung 2007.

5.3. Fachliche Befähigung

Um als Revisionsstelle bezeichnet werden zu können, muss eine natürliche Person oder ein Revisionsunternehmen von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde als Revisorin oder Revisor zugelassen sein²¹.

Damit sie diese Zulassung erhält, muss die Revisionsstelle die folgenden Kriterien erfüllen:

¹⁹ Art. 98 Abs. 1 GG

²⁰ Art. 98 Abs. 2 GG

²¹ Art. 60a ARGG

Für natürliche Personen

- 1° Um als Revisionsstelle bezeichnet werden zu können, muss eine natürliche Person über einen unbescholtenen Leumund verfügen, die Anforderungen an die berufliche Ausbildung erfüllen und eine Fachpraxis von mindestens einem Jahr nachweisen.
- 2° Die Anforderungen an die berufliche Ausbildung erfüllen:
- a) eidgenössisch diplomierte Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer;
 - b) eidgenössisch diplomierte Treuhandexpertinnen und Treuhandexperten, Steuerexpertinnen und Steuerexperten sowie Expertinnen und Experten in Rechnungslegung und Controlling;
 - c) Absolventinnen und Absolventen eines Universitäts- oder Fachhochschulstudiums in Betriebs-, Wirtschafts- oder Rechtswissenschaften an einer schweizerischen Hochschule, Fachleute im Finanz- und Rechnungswesen mit eidgenössischem Fachausweis sowie Treuhänderinnen und Treuhänder mit eidgenössischem Fachausweis;
 - d) Personen, die eine den in den Buchstaben a, b oder c aufgeführten vergleichbare ausländische Ausbildung abgeschlossen haben, die entsprechende Fachpraxis aufweisen und die notwendigen Kenntnisse des schweizerischen Rechts nachweisen, sofern ein Staatsvertrag mit dem Herkunftsstaat dies so vorsieht oder der Herkunftsstaat Gegenrecht hält.
- 3° Die Fachpraxis muss vorwiegend auf den Gebieten des Rechnungswesens und der Rechnungsrevision erworben worden sein, dies unter Beaufsichtigung durch eine Revisorin oder einen Revisor, die die Anforderungen der Absätze 1° und 2° erfüllen, oder durch eine ausländische Fachperson mit vergleichbarer Qualifikation. Fachpraxis während der Ausbildung wird angerechnet, wenn die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Für juristische Personen

Um als Revisionsstelle bezeichnet zu werden, muss eine juristische Person folgende Voraussetzungen erfüllen:

- a) die Mehrheit der Mitglieder seines obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans sowie seines Geschäftsführungsorgans erfüllen die Anforderungen gemäss Artikel 60a;
- b) mindestens ein Fünftel der Personen, die an der Erbringung von Revisionsdienstleistungen beteiligt sind, erfüllen die Anforderungen gemäss Artikel 60a;
- c) es ist sichergestellt, dass alle Personen, die Revisionsdienstleistungen leiten, die Anforderungen von Artikel 60a erfüllen;
- d) die Führungsstruktur gewährleistet, dass die einzelnen Mandate genügend überwacht werden.

5.4. Die Zulassung

Um die Rechnungen von Aktiengesellschaften prüfen zu dürfen, müssen die Revisoren inskünftig über eine Zulassung bei der neuen Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde verfügen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sämtliche Treuhandbüros eine solche Zulassung beantragen werden, die den Nachweis erbringt, dass die erwarteten Qualifikationen vorhanden sind. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass die Gemeinden mit Revisorinnen und Revisoren zusammenarbeiten, die gewisse minimale Standards von Seriosität und Professionalität einhalten. Was Revisoren anbetrifft, welche die Zulassung entweder nicht beantragt oder nicht erhalten haben, so dürfen sie nicht als Rechnungsprüfungsorgan von Aktiengesellschaften amten. Es ist nicht einzusehen, weshalb solche Personen aber für die Rechnungsprüfung von Gemeinden geeignet sein sollten.

Der Bundesrat hat am 18. Oktober 2006 den Verwaltungsrat der Revisionsaufsichtsbehörde gewählt und die Bestimmungen des Revisionsaufsichtsgesetzes betreffend die Organisation auf den 1. November 2006 in Kraft gesetzt. Die weiteren Schritte der Einrichtung dieser Behörde und der Ausführungsgesetzgebung werden folgen (vgl. Medienmitteilung des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom 18. Oktober 2006).

Die neue Revisionsstelle gemäss Gemeindegesetz sollte erstmals die Gemeinderechnung des Jahres 2007 prüfen. Gewisse Gemeinden werden die Revisionsstelle bereits im Jahr 2006 bezeichnen wollen. Es ist tatsächlich so, dass die Revisionsstelle bereits im Lauf des Jahres 2007 mit gewissen Aufgaben betraut werden kann, auch wenn die Revisionsarbeiten an der Rechnung 2007 erst im Jahr 2008 vorgenommen werden: man kann in diesem Zusammenhang insbesondere die periodische Kontrolle der Bilanzwerte gemäss Art. 94 GG erwähnen. Zu diesem Zeitpunkt ist jedoch noch nicht gewährleistet, dass die Revisoren bereits über die Zulassung gemäss RAG verfügen.

Es ist deshalb eine Übergangsregelung vorgesehen worden, welche wie folgt ausgestaltet ist: Die Revisoren, welche mit der Prüfung der Rechnung 2007 beauftragt werden sollen, haben zu Handen der Gemeindeversammlung oder des Generalrats den Nachweis zu erbringen, dass sie die Anforderungen von Artikel 60a erfüllen (Art. 2 des Gesetzes vom 16. März 2006 zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden [ASF 2006_021]).

5.5. Unabhängigkeit der Revisionsstelle

Generell ist von der Revisionsstelle zu fordern, dass sie alles vermeiden muss, was faktisch oder dem Anschein nach ihre Unabhängigkeit einschränken könnte. In Artikel 60b ARGG wird dieser Grundsatz konkretisiert.

Art. 60b (neu) b) Unabhängigkeit (Art. 98b GG)

¹ Die Unabhängigkeit der Revisionsstelle darf weder tatsächlich noch dem Anschein nach beeinträchtigt sein.

² Mit der Unabhängigkeit nicht vereinbar ist insbesondere :

- a) die Mitgliedschaft im Gemeinderat oder in der Finanzkommission oder ein dienstrechtliches Verhältnis zur Gemeinde;
- b) eine enge Beziehung des leitenden Prüfers zu einem Mitglied des Gemeinderats oder der Finanzkommission oder zum Gemeindegeldkassier;
- c) das Mitwirken bei der Buchführung sowie das Erbringen anderer Dienstleistungen, durch die das Risiko entsteht, als Revisionsstelle eigene Arbeiten überprüfen zu müssen;
- d) die Übernahme eines Auftrags, der zu wirtschaftlicher Abhängigkeit führt;
- e) der Abschluss eines Vertrags zu nicht marktkonformen Bedingungen oder eines Vertrags, der ein Interesse der Revisionsstelle am Prüfergebnis begründet;
- f) die Annahme von wertvollen Geschenken oder von besonderen Vorteilen.

³ Die Bestimmungen über die Unabhängigkeit gelten für alle an der Revision beteiligten Personen. Ist die Revisionsstelle eine Personengesellschaft oder eine juristische Person, so gelten die Bestimmungen über die Unabhängigkeit auch für die Mitglieder des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans und für die übrigen Personen mit Entscheidungsfunktion.

⁴ Auch Arbeitnehmer der Revisionsstelle, die nicht an der Revision beteiligt sind, dürfen in der zu prüfenden Gemeinde weder Mitglied des Gemeinderates noch der Finanzkommission sein.

⁵ Die Unabhängigkeit ist auch dann nicht gegeben, wenn Personen die Unabhängigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllen, die der Revisionsstelle, den an der Revision beteiligten Personen, den Mitgliedern des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans oder anderen Personen mit Entscheidungsfunktion nahestehen.

Diese Grundsätze werden im Folgenden veranschaulicht.

Absatz 1 enthält den Grundsatz, wonach die Revisionsstelle unabhängig sein und sich ihr Prüfungsurteil objektiv bilden muss.

Die Unabhängigkeit darf weder tatsächlich (sog. «*Independence in Fact*») noch dem Anschein nach (sog. «*Independence in Appearance*») beeinträchtigt sein. Die Unabhängigkeit nach dem äusseren Erscheinen ist mit Blick auf das Ziel der Verlässlichkeit der Rechnungslegung und der Revision für Dritte von zentraler Bedeutung. Die Revision eines einwandfreien Abschlusses durch eine subjektiv unvoreingenommene Revisionsstelle ist für Dritte wertlos, wenn nach aussen hin die Glaubwürdigkeit der Revision durch Umstände beeinträchtigt wird, die den Anschein einer mangelnden Unabhängigkeit der Revisionsstelle begründen. Die neue Regelung zielt daher nicht nur darauf hin, die subjektive, innere Unabhängigkeit der Revisorinnen und Revisoren zu fordern; vielmehr gilt es auch, auf der objektiven, äusseren Ebene jeden Anschein der Abhängigkeit zu vermeiden. Nur so können Dritte der Verlässlichkeit der Revision und der Jahresrechnung vertrauen. Die Bejahung des Anscheins einer ungenügenden Unabhängigkeit darf demzufolge nicht als ethischer Vorwurf einer effektiven inneren Befangenheit verstanden werden; dennoch hat ein entsprechender Anschein den Ausschluss der betroffenen Person von der Revision zur Folge.

Für die Beurteilung des äusseren Anscheins der fehlenden Unabhängigkeit ist auf die Würdigung der Umstände durch eine durchschnittliche Betrachterin oder einen durchschnittlichen Betrachter auf Grund der allgemeinen Lebenserfahrung abzustellen. Ein Anschein der fehlenden Unabhängigkeit kann sich insbesondere aus persönlichen Umständen ergeben.

Absatz 2 enthält eine konkretisierende, nicht abschliessende Aufzählung von Tatbeständen, die mit der Tätigkeit als Revisionsstelle unvereinbar sind:

- ✓ Nach *Bst. a* darf die Revisionsstelle nicht Mitglied des Gemeinderates oder der Finanzkommission der zu prüfenden Gemeinde sein, und in keinem dienstrechtlichen Verhältnis zu ihr stehen.
- ✓ Enge Beziehungen der leitenden Prüferin oder des leitenden Prüfers zu einem Mitglied des Gemeinderates, der Finanzkommission oder zum Gemeindegeldkassier sind mit der Tätigkeit als Revisionsstelle nicht vereinbar und daher gemäss *Bst. b* unzulässig. Enge Beziehungen können sich dabei auf geschäftlicher oder persönlicher Grundlage ergeben.
- ✓ Eine Unvereinbarkeit kann sich insbesondere auch ergeben, wenn die Revisionsstelle neben der Revision noch andere Mandate der zu prüfenden Gemeinde übernimmt. *Bst. c* untersagt daher die Erbringung von anderen Dienstleistungen an die zu prüfende Gemeinde, wenn dadurch das Risiko der Überprüfung eigener Arbeiten entstehen würde, wie dies insbesondere bei der Mitwirkung in der Buchführung der Fall wäre (sog. Selbstprüfungsverbot). Weitere Anwendungsfälle dieser Bestimmung betreffen namentlich die Erstellung von Jahresabschlüssen, das Erbringen von Bewertungsdienstleistungen, die Entwicklung und Einführung von Finanzinformationssystemen und die Durchführung einer internen Revision. Steuerberatende Dienstleistungen (z.B. im Bereich der Mehrwertsteuer) sind insoweit zulässig, als es nicht zu einer Selbstüberprüfung kommt.
- ✓ Die Übernahme eines Auftrages, der zur wirtschaftlichen Abhängigkeit der Revisionsstelle von der zu prüfenden Gemeinde führt, ist nach *Bst. d* unzulässig. Darunter fallen sowohl Revisionsmandate als auch andere gemäss *Bst. c* an sich erlaubte Aufträge. Ist die Revisionsstelle wirtschaftlich von der zu prüfenden Gemeinde abhängig, so wird sie dadurch in der Freiheit ihres Prüfungsurteils erheblich beeinträchtigt, da sie bei negativen Wertungen mit einem Entzug ihres Mandats rechnen muss.
- ✓ Mit dem Revisionsmandat unvereinbar ist nach *Bst. e* der Abschluss eines Vertrags, der nicht marktkonforme Konditionen vorsieht oder der ein Interesse der Revisionsstelle am Prüfergebnis begründet. Zu denken ist insbesondere an erfolgsabhängige Honorarabsprachen, an die Gewährung ungewöhnlicher Rabatte, an zinsgünstige Darlehen oder an die Zusicherung einer Funktion in der zu prüfenden Gemeinde. Es wird den Revisoren auch obliegen, ein Angebot mit einer offensichtlich zu niedrigen Entlohnung abzulehnen.
- ✓ Nach *Bst. f* ist die Annahme von wertvollen Geschenken oder von besonderen Vorteilen mit dem Revisionsmandat selbstverständlich nicht vereinbar. Nicht erfasst werden sollen Höflichkeitsgeschenke ohne grösseren Wert.

Die Absätze 3 bis 5 regeln den Geltungsbereich der Bestimmungen über die Unabhängigkeit.

Diese gelten gemäss Absatz 3 Satz 1 für alle an der Prüfung beteiligten Personen. An der Revision beteiligt sind die leitende Prüferin oder der leitende Prüfer, die Mitglieder des Prüfungsteams sowie alle übrigen Personen, die Prüfungshandlungen vornehmen oder zu solchen beitragen. Ein solcher Beitrag liegt auch dann vor, wenn eine Person auf Grund einer ihr zustehenden Weisungsbefugnis in die Prüfung eingreift (z.B. ein Mitglied der Geschäftsleitung; vgl. dazu auch Abs. 5). Grundsätzlich ist nicht erheblich, ob die zur Prüfung beitragende Person durch einen Arbeitsvertrag oder durch ein Auftragsverhältnis mit der Revisionsstelle verbunden ist. Alleiniges Kriterium bildet der Beitrag zur Revision. Erfasst werden damit ebenfalls die Immobilienschätzerin, die in einem Auftragsverhältnis zur Revisionsstelle steht, oder der frühere Mitarbeiter, der sich selbständig gemacht hat und auf Auftragsbasis für gewisse Fachfragen beigezogen wird.

Ist die Revisionsstelle eine Personengesellschaft oder eine juristische Person, so bestimmt *Absatz 3 Satz 2*, dass die Vorschriften über die Unabhängigkeit auch für die Mitglieder des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans und für andere Personen mit Entscheidungsfunktion gelten. Von dieser Bestimmung erfasst werden insbesondere auch die Mitglieder der Geschäftsleitung. Die Vorschrift ist auch für Revisionsstellen im Rechtskleid des Vereins oder der Stiftung anwendbar, soweit die Revisionstätigkeit im Rahmen der gesetzlich zulässigen Zwecke dieser Rechtsformen überhaupt statthaft ist.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Revisionsstelle, die in keiner Weise an der Revision beteiligt sind, dürfen nach *Absatz 4* in der zu prüfenden Gemeinde weder Mitglied des Gemeinderates noch der Finanzkommission sein. Es würde aber zu weit führen, ihnen auch andere auftrags- oder dienstrechtliche Verhältnisse zu untersagen.

Gemäss *Absatz 5* ist die Unabhängigkeit auch dann nicht gegeben, wenn Personen, die der Revisionsstelle, deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder dem Verwaltungsrat nahe stehen, die Unabhängigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllen. Dies bedeutet Folgendes: Zwar kann und will das Gesetz Personen, die der Revisionsstelle nahe stehen, keine Auflagen für ihre Tätigkeiten oder ihre persönlichen Umstände machen. Falls aber eine Person, die der Revisorin oder dem Revisor nahe steht, einen Tatbestand verwirklicht, der mit der Revision einer bestimmten Gemeinde unvereinbar wäre, entfällt auch die erforderliche Unabhängigkeit der Revisorin oder des Revisors. Mit der Unabhängigkeit der Revisionsstelle ist beispielsweise nicht vereinbar, dass.

- ✓ die Ehefrau des Revisors Mitglied des Gemeinderates oder der Finanzkommission der zu prüfenden Gemeinde ist (Abs. 2 Bst. a in Verbindung mit Abs. 5);
- ✓ der Bruder der Revisorin bei der Buchführung der zu prüfenden Gemeinde mitwirkt (Abs. 2 Bst. c in Verbindung mit Abs. 5).

Der Begriff der nahe stehenden Person stimmt inhaltlich mit demjenigen der «engen Beziehung» in Absatz 2 Bst. b überein. Erfasst werden Partnerschaften sowie nahe verwandtschaftliche oder enge freundschaftliche Beziehungen. Massgebend für die Beurteilung einer Beziehung ist die Einschätzung der Umstände durch einen Dritten auf Grund der allgemeinen Lebenserfahrung; eine subjektiv empfundene Unabhängigkeit bleibt dabei ohne Belang. Die Vorschriften zur Unabhängigkeit werden durch folgende Mechanismen durchgesetzt:

- ✓ Das Legislativorgan der zu prüfenden Gemeinde hat das Recht, die Revisionsstelle jederzeit abuberufen (Art. 98c Abs. 2 GG).
- ✓ Das Amt für Gemeinden kann seine Aufsichtsfunktion geltend machen, wenn ihm bekannt wird, dass eine Revisionsstelle die Unabhängigkeitsvorschriften offenkundig nicht erfüllt (Art. 151d in Verbindung mit den Art. 98 Abs. 4 und 98b GG).
- ✓ Es obliegt den Finanzkommissionen, dem Legislativorgan eine Revisionsstelle vorzuschlagen, welche den Anforderungen an die Unabhängigkeit genügt. Ausserdem sind der Gemeinderat und die Finanzkommission aufgerufen, zu intervenieren, wenn sie später im Verlauf der Mandatsdauer der Revisionsstelle feststellen, dass die Unabhängigkeitsvoraussetzungen nicht mehr gegeben sind.

5.6. Rücktritt und Kündigung

Tritt die Revisionsstelle vor dem Ende ihres Mandats zurück, so muss sie dem Gemeinderat die Gründe dafür angeben und dies unverzüglich dem Amt für Gemeinden mitteilen.

Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat kann das Mandat der Revisionsstelle jederzeit kündigen. Es ist Sache des Gemeinderats, das Amt für Gemeinden unverzüglich über die Kündigung in Kenntnis zu setzen.

5.7. Befugnisse

Die Hauptaufgabe der Revisionsstelle ist es, zu prüfen, ob die Buchhaltung und die Jahresrechnung den im Reglement festgelegten Grundsätzen des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte entsprechen. Auf diese Grundsätze wird im nächsten Teil genau eingegangen.

Die genauen Befugnisse der Revisionsstelle sind in den Artikeln 60c und 60d ARGG aufgeführt.

Art. 60c (neu) c) Rechnungsprüfung (Art. 98d GG)

¹ Die Revisionsstelle prüft bei ihrer Tätigkeit insbesondere die richtige Rechtsanwendung, die Korrektheit und die sachliche Richtigkeit der Buchungen.

² Die Revisionsstelle überprüft:

- a) die Buchhaltung und die Kassenbestände;
- b) die von den Dienststellen der Gemeinde geführten Bücher;
- c) das Vorhandensein von Vermögenswerten und Inventaren;
- d) die Schlussabrechnungen der Investitionen;
- e) die Rechnungsstellung und das Inkasso;
- f) die Ausübung allfälliger Kompetenzdelegationen durch den Gemeinderat;
- g) die Führung der Kontrolle über die Verpflichtungen;
- h) die Arbeitsorganisation und die Wirksamkeit der vorbeugenden Massnahmen im Bereich der finanziellen Sicherheit;
- i) die Sicherheit im Zusammenhang mit EDV-Buchführungssystemen.

³ Das Amt kann Weisungen erlassen, die die Prüfungsaufgaben nach 2 konkretisieren.

⁴ Für ihre Prüfungsarbeiten hat die Revisionsstelle Zugang zu sämtlichen Buchhaltungsbelegen und insbesondere zu den Dispositiven der Steuerveranlagungen, zum Register der übrigen öffentlichen Abgaben, zu den Dispositiven der Entscheide der Sozialkommissionen und zum Register der Einwohnerkontrolle.

Art. 60d (neu) d) Rechnungsprüfungsformular und ergänzende Bemerkungen (Art. 98e GG)

¹ Die Detailergebnisse der Rechnungsprüfung werden im Rechnungsprüfungsformular, das vom Amt herausgegeben wird, festgehalten; die Revisionsstelle übermittelt es dem Gemeinderat und der Finanzkommission.

² Wenn die Revisionsstelle Auslassungen oder Irrtümer feststellt, lädt sie den Gemeinderat ein, diese zu beheben. Sie kann Vorschläge unterbreiten. Diese Bemerkungen und Vorschläge sind nicht Teil des Revisionsberichts. Sie werden ebenfalls der Finanzkommission zugestellt.

Dazu einige Erläuterungen:

Art. 98d Abs. 2 GG sieht vor, dass der Gemeinderat der Revisionsstelle alle notwendigen Unterlagen übergibt. Im Reglement wird nun konkret präzisiert, welche Akten zugänglich gemacht werden. Da die Steuerrodel als solche nicht mehr existieren, wird präzisiert, dass die Rechnungsprüfungsstelle Zugang haben kann zu Dokumenten des Kantons, welche die einfache Staatssteuer belegen. Desgleichen haben in der Vergangenheit auch die Daten der Sozialhilfe gewisse Schwierigkeiten bereitet. Es wird nun präzisiert, dass zu Rechnungsprüfungszwecken es möglich ist, auf gewisse Akten der Sozialkommission, welche die Sozialhilfe festlegt, zuzugreifen; dabei geht es nicht um die vollständigen Entscheide, sondern nur um die Identifikation der Betroffenen und die Beträge. Deshalb steht im Text von Art. 60c Abs. 4 ARGG der Ausdruck „Dispositiv“; letzterer bezieht sich auf die Schlussfolgerungen eines Entscheids. Mit anderen Worten, es handelt sich um den Entscheid oder die Verfügung, aber ohne die Begründung.

Was die Überprüfung der Kompetenzdelegationen anbelangt (Abs. 2 Bst. f), so ist damit lediglich gemeint, dass die Revisionsstelle sich vergewissern muss, dass die entsprechend vorgenommenen Handlungen auf gültigen Kompetenzdelegationen beruhen (d.h. dass sie durch das zuständige Organ erteilt wurden und zum fraglichen Zeitpunkt gültig waren).

Bei der Prüfung der Arbeitsorganisation und der Wirksamkeit der vorbeugenden Massnahmen im Bereich der finanziellen Sicherheit (Abs. 2 Bst. h) geht es darum, ob die Aufgaben ausreichend präzisiert sind und ob die Unterschriftsbefugnisse korrekt geregelt sind. Zur Illustration kann auch das Beispiel des Kantons Bern herangezogen werden, welcher in seinen Richtlinien diesbezüglich u.a. vorsieht, dass zu überprüfen ist, ob für jede Stelle in der Verwaltung ein Pflichtenheft oder ein Funktionendiagramm vorliegt und ob die Stellvertretung in der Finanzverwaltung geregelt ist.

Die Überprüfung der Sicherheit im Zusammenhang mit EDV-Buchführungssystemen (Abs. 2 Bst. i) ist keine unverhältnismässige Aufgabe. Es geht nicht darum, ein Informatik-Audit der Gemeinde zu veranlassen, sondern auf gewisse grundlegende Fragen der Informatik-Sicherheit zu antworten. Beispielsweise verlangt der Kanton Bern unter diesem Titel, dass zu überprüfen ist, ob Bestimmungen zur Datensicherheit bestehen, ob der Zugang zu Programmen und Daten durch Passwörter geschützt ist, ob die Dateien regelmässig sicherheitsgespeichert werden und ob die Gemeinde jährlich ihre gesamte Rechnung ausdruckt. Aus diesen Beispielen ist ersichtlich, dass diese Prüfung auch für jeden zugelassenen Revisor machbar ist. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass dieselben Punkte auch zu den Prüfungserfordernissen der Aktiengesellschaften gehören werden.

5.8. Der Revisionsbericht

Die Revisionsstelle hat den Auftrag, dem Gemeinderat und der Finanzkommission über das Ergebnis ihrer Prüfung einen schriftlichen Bericht vorzulegen²². Auf Anfrage des Gemeinderats oder der Finanzkommission muss sie einen Vertreter an die für die Rechnungsgenehmigung einberufene Gemeindeversammlung oder Generalratssitzung delegieren.

Der Inhalt des Berichts

- a) Angaben zur Bestätigung der Unabhängigkeit der Revisionsstelle;
- b) Angaben zu den Personen, die die Revision geleitet haben, und zu deren fachlichen Befähigung;
- c) eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision;
- d) eine Empfehlung, ob die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung zu genehmigen oder zurückzuweisen ist. In letzterem Fall lässt die Revisionsstelle dem Amt für Gemeinden unverzüglich eine Kopie des Berichts zukommen.

Der Gemeinderat stellt den Revisionsbericht den Aktivbürgern beziehungsweise den Generalräten spätestens bei der Einberufung der Versammlung oder der Sitzung zu oder legt ihn auf der Gemeindeschreiberei zur Einsicht auf. Sobald die Rechnung von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat genehmigt wurde, stellt der Gemeinderat den Revisionsbericht dem Amt für Gemeinden zu.

Die Finanzkommission erhält den Revisionsbericht ebenfalls (Art. 98e Abs. 1 GG). Ausserdem erhält die Finanzkommission allfällige Bemerkungen, die nicht im Revisionsbericht enthalten sind (Art. 60d Abs. 2 ARGG).

²² Art. 98e GG

6. Neuerungen im Bereich der Buchführung

6.1. Abhebung von Bankguthaben

Die alte Regelung war zu wenig flexibel: sie verlangte die kollektive Unterschrift zu zweit des Ammanns und des Gemeindegemeinschreibers oder –kassiers für alle Bezüge und alle Rückzahlungen von Anlagen.

Der Gemeinde wird es obliegen, in ihrem Organisationsreglement diese Prozesse im Einzelnen zu regeln. Das ARGG enthält:

- ✓ eine Mindestregelung: Unterschrift eines Gemeinderatsmitglieds **und** eines Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin aus der Verwaltung
- ✓ sowie eine subsidiäre Regelung für den Fall, dass im Organisationsreglement nichts vorgesehen ist: Unterschrift des Ammanns **und** des Gemeindegemeinschreibers oder des Gemeindegemeinkassiers.

Das Erfordernis der Kollektivunterschrift zu zweien ist mit dem elektronischen Zahlungsverkehr (e-banking, yellownet usw.) ohne weiteres vereinbar. Es wird auch möglich sein, dass die Doppelunterschrift für geringe Beträge von zwei Mitarbeitern oder Mitarbeiterinnen der Verwaltung stammen kann.

Die (sowohl handschriftliche als auch elektronische) Unterzeichnung von Blankoanweisungen ist strengstens verboten.

6.2. Buchführungsgrundsätze im öffentlichen Finanzhaushalt

Die Buchführung der Gemeinde muss bestimmten, allgemein anerkannten Grundsätzen gehorchen. Sie entsprechen den sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor geltenden Standards. Sie sind in Artikel 43a ARGG beschrieben.

Art. 43a Öffentliches Rechnungswesen (Art. 86c GG)**a) Grundsätze**

Das öffentliche Rechnungswesen wird nach den folgenden Grundsätzen geführt:

- a) *Jährlichkeit*: Der Voranschlag und die Rechnung werden für ein Kalenderjahr erstellt;
- b) *Vorherigkeit*: Der Voranschlag muss vor Beginn des betreffenden Rechnungsjahres angenommen werden.
- c) *Vollständigkeit*: Jeder Finanzvorfall oder Buchungsvorgang muss in der Buchhaltung enthalten sein;
- d) *Öffentlichkeit*: Der Voranschlag und die Rechnung werden veröffentlicht;
- e) *Einheit*: Alle Ausgaben und Einnahmen der Gemeinde sind in einem einzigen Voranschlag und in einer einzigen Rechnung auszuweisen;
- f) *Klarheit*: Jedes Konto muss verständlich und eindeutig bezeichnet sein;
- g) *Genauigkeit*: Die im Voranschlag eingestellten Beträge sind genau zu budgetieren. Sie sind in den entsprechenden Buchungsposten und in Übereinstimmung mit dem Voranschlag zu verbuchen;
- h) *Wahrheit*: Die Buchhaltung darf keine fiktiven oder verfälschten Angaben enthalten;
- i) *Bruttoverbuchung*: Die Einnahmen und Ausgaben sind nach ihrem Bruttogesamtbetrag im Voranschlag und in der Rechnung aufzuführen. Verrechnungen zwischen Ausgaben und Einnahmen sind unzulässig;
- j) *Sollverbuchung*: Die Ausgaben sind zum Zeitpunkt ihrer Fälligkeit zu verbuchen. Die Einnahmen sind zum Zeitpunkt, an dem sie in Rechnung gestellt werden zu verbuchen, mit Ausnahme der Subventionen, die zum Zeitpunkt des Zahlungseingangs verbucht werden können;
- k) *Qualitative Bindung*: Ein Kredit kann nur für den Zweck verwendet werden, für den er gesprochen wurde;
- l) *Quantitative Bindung*: Eine Ausgabe kann nur bis zu dem im Voranschlag eingestellten Betrag getätigt werden;
- m) *Zeitliche Bindung*: Ein nicht verwendeter Voranschlagskredit verfällt am Ende des Rechnungsjahres.

In den *Bst. i, j und l* werden die Ausdrücke „Ausgaben und Einnahmen“ in ihrer breiten Bedeutung verwendet; dieser weitere Sinn umfasst auch die Bedeutung „Aufwand und Ertrag“, wie dies gemäss dem Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte auch möglich ist. Im vorliegenden Zusammenhang sind sowohl die *laufende Rechnung* (welche sich aus Aufwand und Ertrag zusammensetzt), als auch die *Investitionsrechnung* (welche sich aus Einnahmen und Ausgaben zusammensetzt) gemeint.

Betreffend *Bst. i*, welcher das Verrechnungsverbot statuiert, gilt es zu präzisieren, dass Stornierungen nicht vom Verrechnungsverbot berührt werden.

Im Zusammenhang mit *Buchstabe m* (Grundsatz der zeitlichen Bindung) wird darauf hingewiesen, dass Kreditübertragungen nach wie vor nicht möglich sind. Zunächst besteht unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, Rückstellungen zu bilden. Zweitens kann sich der Gemeinderat im laufenden Voranschlag eine Kompetenz für nicht einzeln bezeichnete Ausgaben erteilen lassen (Art. 91 GG). Schliesslich ist der Gemeinderat ermächtigt, in dringenden und unvorhergesehenen Situation die notwendigen Ausgaben gemäss den gesetzlichen Modalitäten zu tätigen (Art. 90 GG).

6.3. Belege

Jedem Buchungsvorgang muss ein schriftlicher Beleg mit dem Kontrollvisum der zuständigen Person zugrunde liegen. Im Organisationsreglement ist festgelegt, wer zuständig ist (Ammann, Finanzchef[in], Ressortverantwortliche[r]). Enthält das Organisationsreglement keine diesbezügliche Bestimmung, so müssen die Buchhaltungsbelege vom Gemeinderatsmitglied, das für das betreffende Ressort zuständig ist, visiert werden²³.

²³ Art. 43b ARGG

6.4. Fristen für die Genehmigung der Rechnung und für die Übermittlung des Voranschlags und der Rechnung an die Aufsichtsbehörden

Das neue Gesetz hat die Frist für die Genehmigung vereinheitlicht (Art. 95 Abs. 4 GG); sie beträgt neu **fünf** Monate. So müssen neu alle Gemeinden und alle Gemeindeverbände die Rechnung bis Ende Mai jeden Jahres genehmigt haben.

Bis heute mussten der Voranschlag und die Rechnung nach der Verabschiedung durch die Gemeindeversammlung oder den Generalrat innerhalb einer Frist von dreissig Tagen an das Amt für Gemeinden und den Oberamtmann übermittelt werden. Diese Frist wurde auf **zwei Wochen** verkürzt²⁴.

6.5. Periodische Prüfung der Bilanzwerte

Wie bisher ist es Sache des Gemeinderats, der für die Buchhaltung der Gemeinde zuständig ist, die so genannte periodische Kassenaufsicht vorzunehmen. Der Gemeinderat kann jedoch auch die Revisionsstelle damit beauftragen²⁵.

Die Kontrolle muss die in Artikel 54 ARGG aufgeführten Punkte betreffen.

Art. 54 Periodische Kontrolle der Bilanzwerte (Art. 94 GG)

¹ Periodisch kontrolliert wird insbesondere:

- a) die regelmässige Nachführung der Buchhaltung;
- b) die physische und buchhalterische Übereinstimmung der Konten der flüssigen Mittel, der Geldmittelkonten und der Anleihen;
- c) die Auflösung der transitorischen Aktiven und Passiven sowie der Rückstellungen;
- d) die Führung der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung ;
- e) die physische und buchhalterische Übereinstimmung der übrigen Aktiv- und Passivkonten;
- f) die Bescheinigung der für die Buchhaltung zuständigen Personen, dass keine anderen Barwerte, Post-Bank- oder andere Konten existieren.

² Die detaillierten Ergebnisse der periodischen Kontrolle der Bilanzwerte werden im Formular des Amts für Gemeinden aufgeführt.

7. Die Rolle des Amts für Gemeinden

Die Rolle des Amts für Gemeinden bleibt unverändert. Es beaufsichtigt weiterhin die Finanzverwaltung der Gemeinden und der Gemeindeverbände, indem es prüft, ob die Formerfordernisse ihrer Voranschläge und ihrer Jahresrechnungen erfüllt sind und ob ihr Finanzhaushalt im Gleichgewicht ist²⁶.

Stellt es in seinem Zuständigkeitsbereich Unregelmässigkeiten fest, so kann es die gleichen Massnahmen treffen, wie sie dem Oberamtmann in Artikel 151 übertragen werden (Aufforderung dem Zustand abzuhelpfen), bzw. von der Direktion verlangen, die andern im Gesetz vorgesehenen Massnahmen zu treffen (Ersatzvornahme, Aufhebung von Gemeindebeschlüssen, Administrativuntersuchung, Verwarnung, Weiterleitung der Akten an den Untersuchungsrichter, Reorganisation des Gemeinderats oder andere Massnahmen zur Wiederherstellung des einwandfreien Ratsbetriebs, Weiterleitung der Akten an den Staatsrat im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder die Zwangsverwaltung der Gemeinde).

²⁴ Art. 46 und 57 ARGG

²⁵ Art. 94 GG

²⁶ Vgl. Art. 145 GG

8. Gemeindezusammenschlüsse

8.1. Die neuen Regeln

Artikel 135 der neuen Verfassung ist den Gemeindezusammenschlüssen gewidmet und lautet wie folgt:

- ¹ Der Staat fördert und begünstigt Gemeindefusionen.*
- ² Die Gemeindebehörden, die Stimmberechtigten sowie der Staat können eine Gemeindefusion vorschlagen.*
- ³ Die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden entscheiden über die Fusion. Absatz 4 bleibt vorbehalten.*
- ⁴ Wenn es die kommunalen, regionalen oder kantonalen Interessen erfordern, kann der Staat nach Anhörung der betroffenen Gemeinden die Fusion anordnen.*

Die Umsetzung der Absätze 2 und 3 dieser Bestimmung lässt sich mit folgender Tabelle darstellen.

8.2. Tabellen des alten und des neuen Systems

8.2.1. Das alte System

Gemeinden ohne Generalrat		Gemeinden mit Generalrat		
Antrag an die Versammlung durch einen Bürger 17 GG	Antrag an die Versammlung durch den Gemeinderat 16 GG	Initiative von 1/10 der Aktivbürger 51 ^{ter} Bst. d GG	Antrag an den Generalrat durch ein Mitglied des Generalrats 51 ^{bis} / 17 GG	Antrag an den Generalrat durch den Gemeinderat 42 I GG
Beschlussfassung der Gemeindeversammlung 10 Bst. m GG		Fortsetzung des Verfahrens gemäss Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte 140-142 PRG	Der Beschluss des Generalrats unterliegt dem fakultativen Referendum 52 GG	
		Volksabstimmung, gegebenenfalls, innert 180 Tagen 142 PRG	Bei Referendum: Volksabstimmung	

8.2.2. Das neue System

Gemeinden ohne Generalrat			Gemeinden mit Generalrat		
Initiative von 1/10 der Aktivbürger	Initiative der Gemeindeversammlung	Initiative des Gemeinderats	Initiative von 1/10 der Aktivbürger	Initiative des Generalrats	Initiative des Gemeinderats
Aufnahme von Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Aufnahme von Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses		Aufnahme von Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Aufnahme von Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	
Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses		Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über den Grundsatz des Zusammenschlusses	
Abstimmung der Legislative der anderen Gemeinde(n) über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Abstimmung der Legislative der anderen Gemeinde(n) über den Grundsatz des Zusammenschlusses		Abstimmung der Legislative der anderen Gemeinde(n) über den Grundsatz des Zusammenschlusses	Abstimmung der Legislative der anderen Gemeinde(n) über den Grundsatz des Zusammenschlusses	
Aushandlung der Fusionsvereinbarung			Aushandlung der Fusionsvereinbarung		
Abstimmung der Gemeindeversammlung über die Fusionsvereinbarung			Abstimmung im Generalrat über die Fusionsvereinbarung		
			Volksabstimmung über die Fusionsvereinbarung		

Alle Gemeinden
Initiative des Staates
Abstimmung des Legislativorgans jeder betroffenen Gemeinde über den Grundsatz des Zusammenschlusses
Aushandlung der Fusionsvereinbarung
Abstimmung der jeweiligen Legislativorgane über die Fusionsvereinbarung (inklusive Urnenabstimmung über die Fusionsvereinbarung bei Gemeinden mit Generalrat)

9. Weitere Änderungen

Die anderen Änderungen der Gesetzgebung ergeben sich aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre im Zusammenhang mit gewissen Einzelfragen. Sie beziehen sich auf die Ergänzungswahlen bei Vakanzen²⁷, das Wahlverfahren der Kommissionen²⁸, das Mandatsende von Kommissionen²⁹ und die Delegierten von Gemeindeverbänden³⁰. Im geltenden Gesetz ist ausserdem vorgesehen, dass nur die Gemeinderäte einen Eid ablegen müssen³¹. Es besteht kein Grund, die Generalräte anders zu behandeln, zumal auch die Grossrätinnen und Grossräte vereidigt werden³².

²⁷ Artikel 77 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG)

²⁸ Artikel 19 Abs. 1 GG

²⁹ Artikel 67 Abs. 4 GG

³⁰ Artikel 115 Abs. 4^{bis} GG

³¹ Artikel 57 GG

³² Artikel 9 - 11 des Gesetzes vom 15.4.1979 über das Reglement des Grossen Rates (RSF 121.1). In den Kantonen Waadt und Genf müssen auch die Mitglieder der Gemeindeexekutive und -legislative ein Gelübde ablegen

Geänderte Bestimmungen	Kommentar
Art. 77 Abs. 2 PRG	Es bestand keine Frist, innert der die für gewählt erklärte Person ihren Verzicht erklären muss. Ab jetzt verfügt die für gewählt erklärte Person über eine Frist von drei Tagen, um ihre Verzichtserklärung bekannt zu geben. Sie kann selbstverständlich jederzeit ihren Rücktritt einreichen.
Art. 19 Abs. 1 ^{bis} und 2 GG	Kommissionen der Legislative müssen in einer Listenwahl gewählt werden ³³ . Die stille Wahl oder die Wahl durch Handaufheben war nicht möglich. Die im Gesetz vorgesehenen Wahlverfahren wurden jedoch nicht systematisch angewendet. In einer grossen Mehrheit der Gemeinden wurde sowohl für Ergänzungs-, als auch für Gesamterneuerungswahlen offenbar durch Handaufheben und/oder in stiller Wahl gewählt. Das neue Gesetz sieht vor, dass die Wahl der Kommissionsmitglieder in einer Einzelwahl durch Handaufheben erfolgt, wenn bis zur Wahl keine Listen eingereicht worden sind. Eine geheime Abstimmung kann von einem Fünftel der anwesenden Bürger jedoch jederzeit verlangt werden.
Art. 67 Abs. 4 GG	Bis heute lief die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder mit der Amtsperiode ab ³⁴ . Was die Gemeindedelegierten in Gemeindeverbänden betrifft, so konnte ihr Mandat offenbar nicht länger als die Amtsperiode dauern – der umgekehrte Fall war jedoch möglich ³⁵ . Das neue Gesetz sieht vor, dass die Kommissionen und ihre Delegierten bis zur Gesamterneuerung im Amt bleiben.
Art. 29a GG	Vereidigung der Generalräte

³³ Artikel 19 und 46a GG

³⁴ Artikel 67 Abs. 4 GG

³⁵ Artikel 115 Abs. 4 GG

III. Die Gesetzesänderungen und ihre praktischen Folgen für die Gemeindeverbände

1. Aufgaben und Zweck der Gemeindeverbände

Die Aufgaben eines Gemeindeverbands müssen nicht mehr unbedingt verwandt sein. Sofern sich die Mitgliedgemeinden gleich bleiben, bestehen keine « *thematischen* » Einschränkungen mehr bei den Aufgaben, die einem Gemeindeverband von seinen Mitgliedern übertragen werden können, indem sie in den Statuten festgelegt werden. Der Ausdruck « *verwandten* » in Artikel 109 Abs. 2 GG wurde gestrichen. Somit wurde der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 Folge gegeben.

Sofern sich also die Mitgliedergemeinden gleich bleiben, wäre es möglich, innerhalb der gleichen Struktur (Mehrzweckverband) verschiedene Gemeindeaufgaben zu vereinen. Dies würde es einerseits ermöglichen, die Rechnungsprüfung einem einzigen Organ zu übertragen, aber andererseits auch die Verwaltung verkomplizieren, da ein einziger Verband mehrere Aufgaben verwalten müsste, die nicht unbedingt verwandt sind. Es obliegt somit den Gemeinden, diese neue Möglichkeit entsprechend ihrer Präferenzen zu nutzen.

2. Die Dauer des Mandats der Delegierten

Die Delegierten bleiben im Amt, bis der Gemeinderat neue Delegierte ernannt hat. Mit dieser Regelung lässt sich vermeiden, dass zwischen dem Ende der vorhergehenden Amtsperiode und der Ernennung der neuen Delegierten eine Lücke entsteht³⁶.

3. Die Rechnungsrevisoren

Dieses Organ wird durch die Revisionsstelle ersetzt (siehe Ziff. 4).

4. Die externe Revisionsstelle

Wie für die Gemeinden werden durch das neue Gesetz auch für die Gemeindeverbände systematisch Revisionsstellen eingeführt. Die Revisionsstelle ersetzt die Rechnungsrevisoren³⁷.

Die Revisionsstelle wird von der Delegiertenversammlung bezeichnet³⁸. Ansonsten gelten die selben Regeln wie für die Gemeinden³⁹. Auch die Bestimmungen zur Unabhängigkeit und zur fachlichen Befähigung sind gleich⁴⁰. Die Einzelheiten sind im Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden geregelt.

So muss die Revisionsstelle namentlich die Rechnung kontrollieren und der Delegiertenversammlung Bericht erstatten. Sie erhält auch den Rechenschaftsbericht, muss ihn aber nicht überprüfen⁴¹.

Die erste Rechnung, die von einem externen Organ überprüft werden muss, ist die Rechnung 2007.

³⁶ Artikel 115 Abs. 4^{bis} GG

³⁷ Artikel 114 Abs. 1 Bst. c und 124 GG

³⁸ Artikel 116 Abs. 2 Bst. g GG

³⁹ Verweis von Artikel 124 auf die Art. 98 - 98 f GG

⁴⁰ Artikel 98a und 98b GG

⁴¹ Artikel 125 Abs. 2 GG

5. Hinweis: die periodische Kontrolle der Bilanzwerte (früher «Kassenaufsicht»)⁴²

Die Gemeindeverbände sind gehalten, Artikel 94 GG anzuwenden, der die Exekutive (hier: den Vorstand) durch den in Artikel 126 GG enthaltenen Verweis verpflichtet, zu gewährleisten, dass mindestens einmal jährlich eine unangekündigte Kontrolle der Buchhaltung durchgeführt wird. Diese Verpflichtung ist keine Neuheit der Gesetzesrevision von 2006, da diese Aufgabe jedoch ebenfalls der Revisionsstelle übertragen werden könnte, ist dieser Hinweis in diesem Zusammenhang angebracht. Die Modalitäten dieser periodischen Kontrolle sind ab jetzt im Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden ausdrücklich geregelt. Im neuen Artikel 54 ARGG ist festgehalten, was diese Kontrolle beinhaltet.

6. Die Grundsätze des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte⁴³

Diese Grundsätze sind im Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden ausdrücklich festgehalten⁴⁴ und aufgrund des Verweises in Artikel 122 Abs. 2 GG auf die Gemeindeverbände anwendbar.

7. Die politischen Rechte auf der Ebene der Gemeindeverbände

7.1. Die Initiative

Die Kantonsverfassung sieht in ihrem Artikel 51 Abs. 1 vor, dass die Bürgerinnen und Bürger einer zu einem Gemeindeverband gehörenden Gemeinde über das Initiativrecht verfügen.

Das Gesetz über die Gemeinden enthielt keine Bestimmung zum Initiativrecht in Gemeindeverbänden. Dieses Recht bestand nur für Gemeinden mit einem Generalrat. Aus diesem Grund wurden die Artikel 123a - 123c GG eingeführt.

Ab jetzt kann ein Zehntel aller Aktivbürger der Mitgliedgemeinden eine Initiative einreichen betreffend:

- ✓ eine Ausgabe, die nicht in einem einzelnen Rechnungsjahr gedeckt werden kann;
- ✓ eine Bürgschaft oder ähnliche Sicherheitsleistungen, die eine solche Ausgabe nach sich ziehen könnten;
- ✓ die Annahme, Aufhebung oder Änderung eines allgemeinverbindlichen Reglements;
- ✓ Beiträge nach Artikel 121 Abs. 2;
- ✓ eine Änderung der Statuten.

Das Initiativbegehren und die Unterschriftenbögen müssen bei der Gemeindeschreiberei des Verbandssitzes eingereicht werden. Danach werden die Unterschriftenbögen den betreffenden Gemeinden zur Prüfung zugestellt. Diese senden sie mit der für kantonale Angelegenheiten vorgesehenen Bestätigung versehen innert 20 Tagen an die Gemeindeschreiberei, die sie übermittelt hat, zur Auszählung der Unterschriften zurück.

Der Urnengang muss in allen Mitgliedgemeinden gleichzeitig stattfinden. Die Initiative bedarf zu ihrer Annahme des doppelten Mehrs der Stimmenden und der Gemeinden.

⁴² Vgl. oben, Ziff. II.6.5

⁴³ Vgl. oben, Ziff. II.6.2

⁴⁴ Artikel 43a ARGG (Art. 86c GG)

7.2. Das obligatorische und das fakultative Referendum

Die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums durch die Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 macht eine Anpassung von Artikel 123^{bis} GG nötig.

Der vorherige Wortlaut dieser Bestimmung sah einzig das fakultative Referendum vor, welches verlangt werden kann, wenn eine Nettoausgabe den in den Statuten festgesetzten Betrag überschreitet. Gemäss dem Willen des Verfassungsgebers, der einen Ausbau der politischen Rechte auf Verbandsstufe bewirken wollte, ist nun das obligatorische Finanzreferendum ebenfalls eingeführt worden.

Die Frage stellt sich grundsätzlich, ab welcher Höhe eine Ausgabe dem obligatorischen Volksentscheid unterstehen soll. Der Gesetzgeber hat sich für die Lösung entschieden, gemäss der der Grenzwert für das obligatorische Referendum jeweils das Doppelte des in den Statuten für das fakultative Referendum festgelegten Referenzwerts betragen muss.

Mit dem gewählten Verhältnis (« das Doppelte des für das fakultative Referendum massgebenden Betrags ») soll vermieden werden, dass es auf Verbandsebene zu Blockierungen kommt, weil jedes Jahr eine grosse Anzahl von Ausgaben dem obligatorischen Referendum unterstellt wären.

Diese Flexibilität wird verstärkt durch den Umstand, dass jeder Verband den Betrag für das fakultative Referendum in seinen Statuten selbst festlegen kann, was ihm erlaubt, abzuschätzen, ob der daraus resultierende Betrag für das obligatorische Referendum hoch genug ist, um nur die hohen Ausgaben der obligatorischen Volksabstimmung zu unterbreiten.

Als relativen Vergleich kann man die für die Staatsfinanzen massgebenden Werte beiziehen. Diese werden jedes Jahr in Funktion der Jahresrechnung festgelegt. Für das Jahr 2006/2007 sind diese Schwellenwerte in der „Verordnung vom 27. Juni 2006 zur Festsetzung der aufgrund der letzten Staatsrechnung berechneten Beträge“ festgeschrieben. Diese Verordnung ist in der Amtlichen Sammlung des Freiburgischen Rechts enthalten (ASF 2006_052). Was das fakultative Referendum betrifft, so sind ihm Ausgaben über der Limite von Fr. 6'678'247.60 unterstellt (Art. 2 der zitierten Verordnung), was ¼ % der Ausgaben der Jahresrechnung 2005 entspricht, dem von der Verfassung festgelegten Kriterium für das fakultative Referendum beim Kanton. Man kann deshalb a contrario davon ausgehen, dass z.B. ein Betrag von 5 Millionen für das fakultative Referendum eines Gemeindeverbandes, auch wenn es ein grosser Verband ist, reichlich hoch erscheint.

Bereits bestehende Gemeindeverbände verfügen über eine Frist von 2 Jahren ab dem 1. Oktober 2006 um den Betrag für das obligatorische Referendum festzulegen. Bis dieser Betrag in den Statuten festgelegt ist, ist das Doppelte des für das fakultative Referendum festgelegten Referenzwerts massgebend.

In bereits bestehenden Gemeindeverbänden, die keinen Betrag für das fakultative Referendum festgelegt haben, muss für jede neue Investition ein Urnengang durchgeführt werden.

Die Gemeindeverbände sollten daher dringend den Betrag für das fakultative Referendum festlegen. In Ermangelung einer Änderung untersteht jede neue Ausgabe ab dem 1. Oktober 2006 zwingend dem obligatorischen Referendum.

8. Die Aufsicht über die Gemeindeverbände

Die Vorschriften über die Aufsicht über die Gemeinden gelten auch für die Gemeindeverbände. Die dem Ammann übertragenen Aufgaben werden lediglich vom Präsidenten des Vorstands wahrgenommen. Dieser kann eine Administrativuntersuchung anordnen oder das Eingreifen der Aufsichtsbehörde verlangen⁴⁵.

9. Die Statuten betreffende Schritte

Die Statuten der Gemeindeverbände müssen an das neue Recht angepasst werden. Das bedeutet,

- ✓ dass in den Statuten anstelle der Rechnungsrevisoren eine externe Revisionsstelle vorgesehen sein muss;
- ✓ dass die allfällig vorgesehene Frist von 6 Monaten für die Annahme der Rechnung auf die gesetzliche Frist von 5 Monaten verkürzt werden muss (Hinweis: Gemeindeverbände, die bisher vorgesehen hatten, nur eine Versammlung pro Jahr durchzuführen, was die Verabschiedung des Budgets schon bis Ende Juni voraussetzte, müssen sich im Klaren darüber sein, dass eine solche Option inskünftig bedeuten würde, dass der Voranschlag für das Folgejahr schon bis Ende Mai verabschiedet werden muss).
- ✓ für die Gemeindeverbände, die einen Referenzwert für das fakultative Referendum in ihren Statuten festgelegt haben, dass sie frei sind, diesen zu ändern; es ist jedoch in Betracht zu ziehen, dass bei allfälligem Fehlen des Betrags für das obligatorische Referendum auf das Doppelte des für das fakultative Referendum festgelegten Betrages abgestellt wird, um das obligatorische Referendum festzulegen;
- ✓ die Gemeindeverbände innert zwei Jahren ab Inkrafttreten, also bis zum 30. September 2008, die Limite für das obligatorische Referendum festzulegen haben; solange dies nicht der Fall ist, gilt wie gesagt das Doppelte des für das fakultative Referendum festgelegten Betrages;
- ✓ für Gemeindeverbände, die keinen solchen Referenzwert festgelegt haben, dass sie ihre Statuten unbedingt ergänzen sollten; andernfalls muss über jede neue Ausgabe ab dem 1. Oktober 2006 zwingend an der Urne abgestimmt werden (Art. 165 Abs. 2 GG). Alle Gemeindeverbände, die von diesem Problem betroffen sind, haben bereits in der ersten Jahreshälfte 2006 ein spezifisches Schreiben erhalten;
- ✓ **dass generell es dringend empfehlenswert ist, die gesamten Statuten im Licht dieses Bulletins und der Musterstatuten zu überprüfen** - diese Unterlagen können auf der Website des Amtes für Gemeinden heruntergeladen werden, www.admin.fr.ch/gema - und dann eine Vorprüfung des gesamten neuen Statutentexts zu machen (auch wenn gewisse Artikel inhaltlich nicht geändert werden, ist es dennoch ratsam, einen integralen Statutentext zu verabschieden, und nicht mit Anhängen zu operieren, was mit der Zeit die Lesbarkeit und Benutzerfreundlichkeit der Statuten erschwert).

⁴⁵ Art. 150 und 150a GG

IV. Fristen für die Umsetzungsmassnahmen der Gemeinden, öffentlichrechtlichen Gemeindeanstalten und Gemeindeverbände

	AUFGABEN	FRISTEN
Gemeinden	<p>Übermittlung der Rechnung und des Voranschlags an die Aufsichtsbehörden</p> <p>Annahme des Organisationsreglements</p> <p>Bezeichnung einer Revisionsstelle</p> <p>Annahme des Finanzplanes</p>	<p>Innert einer Frist von zwei Wochen nach Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Generalrates</p> <p>Sobald als möglich, jedoch grundsätzlich nicht später als 30. Juni 2007 (Übermittlung an die Aufsichtsbehörden)</p> <p>Im Hinblick auf die Prüfung der Rechnung 2007</p> <p>Ab dem 1. Oktober 2006, jedoch spätestens im Verlauf des Jahres 2007, so dass die für die Annahme des Voranschlags 2008 geltenden Fristen eingehalten werden können</p>
Öffentlichrechtliche Gemeindeanstalten	<p>Übermittlung der Rechnung und des Voranschlags an die Aufsichtsbehörden</p> <p>Revisionsstelle (Hinweis : es ist dieselbe Revisionsstelle wie für die Gemeinde, Art. 58 Satz 3 ARGG)</p>	<p>Innert einer Frist von zwei Wochen nach Beschluss der Gemeindeversammlung oder des Generalrates</p> <p>Im Hinblick auf die Prüfung der Rechnung 2007</p>
Gemeindeverbände	<p>Übermittlung der Rechnung und des Voranschlags an die Aufsichtsbehörden</p> <p>Bezeichnung der Revisionsstelle</p> <p>Anpassung der Statuten</p>	<p>Innert einer Frist von zwei Wochen nach Beschluss der Delegiertenversammlung</p> <p>Im Hinblick auf die Rechnungsprüfung 2007</p> <p>Bis zum 30. September 2008 (ausser dem Sonderfall von Art. 165 Abs. 2 GG, i.Kr. ab 1.10.2006)</p>