



Botschaft betreffend die Änderung des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle (FHG) vom 24. Juni 1980

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an den

Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Grossratspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Es ist uns eine Ehre, Ihnen den Entwurf für die Revision des Gesetzes über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt des Kantons und deren Kontrolle (FHG) zu unterbreiten, der auf den Grossratsbeschlusses vom 15. November 2019 zurückgeht, die Motion 1.0278 «Prüfung der Staatsrechnung durch das kantonale Finanzinspektorat» zur Ausführung an den Staatsrat zu überweisen.

1. Einleitung

Die Motion 1.0278 «Prüfung der Staatsrechnung durch das kantonale Finanzinspektorat» fordert den Staatsrat auf, die kantonalen Rechtsgrundlagen zu ändern, um eine Revision der Staatsrechnung durch das Finanzinspektorat zu ermöglichen und möchte, dass der Grosse Rat eine Empfehlung zur Genehmigung der Staatsrechnung erhält.

Aus diesem Grund schlagen die Motionäre zwei verschiedene Überlegungen vor. Die erste bezieht sich auf die gesetzlichen Grundlagen, die für eine Revision der Staatsrechnung durch das Finanzinspektorat erforderlich sind. Die zweite bezieht sich auf die gesetzlichen Grundlagen für eine Empfehlung zur Genehmigung der Staatsrechnung durch das Finanzinspektorat zuhanden des Grossen Rates.

2. Gesetzliche Grundlage für eine Revision der Jahresrechnung

Aus Sicht des Bundesrechts ist die Rechnungslegung der Kantone nicht an die Pflicht gebunden, ihre Bücher von einer Revisionsstelle prüfen zu lassen¹. Eine solche Prüfung ist für Aktiengesellschaften vorgeschrieben.

Ein Vorschlag zur Änderung des FHG könnte jedoch die Schaffung einer kantonalen Vorschrift ermöglichen, die eine Prüfung der Jahresrechnung des Kantons analog zu den eidgenössischen Vorschriften für Aktiengesellschaften anordnet. Diese Änderung würde auch den Vorschriften des Gemeindegesetzes entsprechen, das eine Prüfung durch besonders befähigte Revisoren vorsieht, die insbesondere die Richtigkeit der Jahresrechnung, der Bilanz und des Anhangs zu prüfen haben. Der Grosse Rat würde somit bei seiner in Artikel 27 FHG vorgeschriebenen Aufgabe, die Staatsrechnung zu prüfen und zu genehmigen, von der Unterstützung durch Revisoren profitieren.

Aus diesem Grund erscheint eine Gesetzesänderung, die vorschlägt, dass die Jahresrechnungen des Staates und des Fonds zur Finanzierung der Investitionen und der Geschäftsführung staatlicher Immobilien (Fonds FIGI) einer Revision

¹ Art. 727ff OR

unterzogen werden, angebracht. Unter «Jahresrechnung» ist die Rechnung zu verstehen, wie sie in Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe a) des FHG definiert ist. Sie besteht aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, der Finanzierung, der Geldflussrechnung und dem Anhang. Dieser Begriff der Jahresrechnung ist vom Begriff der Staatsrechnung zu unterscheiden, die zusätzlich die nach den Vorgaben des Bundes erstellte Finanzstatistik und die Controllingberichte, die den Stand der Umsetzung der politischen Leistungsaufträge aufzeigen, umfasst (Art. 28 Abs. 2 FHG). Somit sind die Finanzstatistik und die Controllingberichte nicht Teil der Revision der Jahresrechnung.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung definiert die Revision der Jahresrechnungen wie folgt:

- Prüfen, dass die Jahresrechnungen den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen;
- Erhalten einer ausreichenden Zusicherung, dass die Jahresabschlüsse keine wesentlichen Unregelmässigkeiten enthalten.

Die Motionäre erwarten, dass die Revision nach den Grundsätzen des Berufsstandes durchgeführt wird. Die Grundsätze des Berufsstandes beziehen sich auf einen sogenannten unbestimmten Rechtsbegriff, der interpretiert werden muss. Wenn es in der Schweiz um Fragen der Abschlussprüfung geht, sind die allgemein anerkannten Standards die von EXPERTsuisse herausgegebenen Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SA-CH). EXPERTsuisse ist der Schweizer Verband der Experten für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand. Die in den Statuten festgelegten Zwecke für Wirtschaftsprüfung und weitere Tätigkeitsgebiete, darunter der Durchsetzung einheitlicher Grundsätze der Berufsausübung, will EXPERTsuisse unter anderem mit fachlichen Verlautbarungen nachkommen². Es handelt sich also um Standards, die von einer privaten Organisation für die Anwendung durch ihre eigenen Mitglieder entwickelt wurden, um die Qualität ihrer Dienstleistungen als Rechnungsprüfer zu fördern. Die Standards dienen als Leitfaden für die tägliche Berufsausübung, als Ausbildungsinstrument und als Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung. Sie haben nur für die Mitglieder von EXPERTsuisse verbindlichen Charakter (Berufsregeln). In diesem Sinne erscheint es nicht angebracht, diesen Begriff in eine gesetzliche Grundlage aufzunehmen, obwohl andere Kantone, wie z.B. Luzern oder Zürich, dies getan haben. Das Bundesgesetz tut dies im Übrigen auch nicht im Obligationenrecht für die Kontrolle von Gesellschaften. Die Änderung des FHG schlägt daher eine Formulierung über den Inhalt der Revision vor, ohne auf die Standards des Berufsstandes zu verweisen. In der Praxis wird sich die Revision des Jahresabschlusses auf die Normen des Berufsstandes beziehen, da es sich um professionelle Revisoren handelt, die diese Aufgabe unter Einhaltung ihrer Berufsregeln durchführen werden.

Analog zur Anforderung des OR für Aktiengesellschaften muss die Prüfung der Jahresrechnung von einem zugelassenen Revisor im Sinne des Revisionsaufsichtsgesetzes durchgeführt werden, indem er die Anforderungen an die Ausbildung und die Berufspraxis erfüllt. Das OR verlangt auch, dass die Revisionsstelle unabhängig ist und ihre Beurteilung objektiv bildet. Das Finanzinspektorat ist von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde als Revisionsexpertin zugelassen. Unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit gewährleistet ihre Stellung in der Organisation des Kantons diese Voraussetzung und erlaubt ihr, sich ihre Beurteilung in aller Objektivität zu bilden. Aus diesem Grund ernennt die vorgeschlagene Änderung das Finanzinspektorat zum Verantwortlichen für die Revision der Jahresrechnung.

² «Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SA-CH), Fachliche Verlautbarungen von EXPERTsuisse, Einleitung Ziffer 1.

Die im FHG vorgeschlagene Gesetzesänderung für die Prüfung der Jahresrechnungen durch das Finanzinspektorat wird in den neuen Artikel 45a übernommen.

3. Rechtsgrundlage für eine Empfehlung zur Genehmigung der Rechnung durch das Finanzinspektorat an den Grossen Rat

Die Motion enthält einen zweiten Teil, der verlangt, die Empfehlung zur Genehmigung der Rechnung des Finanzinspektorats an den Grossen Rat in einer gesetzlichen Grundlage zu verankern.

Nach dem aktuellen Stand der Rechtsgrundlagen:

- Das Finanzinspektorat dient dem Grossen Rat, der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission bei der Erfüllung ihrer Kontrollpflichten. (Art. 44 FHG).
- Es legt jedes Jahr einen ausführlichen Bericht betreffend Überprüfung der Staatsrechnung vor, um die Rechnung von der Finanzkommission prüfen zu lassen.
- Es leitet diese direkt an den Staatsrat sowie an die Präsidenten der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates weiter. (Art. 50 Abs. 1 FHG).
- Im Anschluss daran gibt die Finanzkommission einen Bericht für den Grossen Rat heraus. Dieser Bericht enthält eine Empfehlung zur Genehmigung oder Ablehnung der Rechnung zuhanden des Grossen Rates.

Mit der vorgeschlagenen Änderung der Rechtsgrundlage würde die Rolle des Finanzinspektorats zunehmen. Das Finanzinspektorat würde folgendes vorlegen:

- wie bisher einen ausführlichen Bericht an den Staatsrat und die Präsidenten der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates;
- zusätzlich, neu, einen kurzen Revisionsbericht an den Grossen Rat;
- und, eine Stellungnahme zum Ergebnis der Revision als Teil des Berichts an den Grossen Rat. Die Stellungnahme des Finanzinspektorats kann wie folgt lauten: "Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung für das am 31. Dezember x abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Bestimmungen".

Die Finanzkommission würde ihrerseits weiterhin die Empfehlung zur Genehmigung oder Ablehnung an den Grossen Rat abgeben.

Der vorgeschlagene neue Artikel 45a LGCAF enthält zwei Absätze in diesem Sinne.

4. Kommentare zu den Änderungen Artikel für Artikel

Die Gesetzesänderung umfasst das Hinzufügen eines neuen Artikels 45a mit der Überschrift "Revision der Jahresrechnungen".

Dieser Artikel legt die Rolle des Finanzinspektorats als Revisor der Jahresrechnung des Staates Wallis und der Rechnung des Fonds FIGI fest (Abs. 1). Seine Aufgabe wird in Absatz 2 präzisiert. Es geht darum, die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen zu überprüfen sowie Kontrollen zu planen und durchzuführen, um eine ausreichende Zusicherung zu erhalten, dass die Jahresabschlüsse keine wesentlichen Unregelmässigkeiten enthalten.

Absatz 3 legt fest, welche Berichte vom Finanzinspektorat in diesem Rahmen erwartet werden, und sieht vor, dass es in seinem Kurzbericht an den Grossen Rat eine Stellungnahme zum Prüfungsergebnis abgibt.

5. Anpassung des Reglements betreffend das Finanzinspektorat

Der Staatsrat nutzt die Gelegenheit der Änderung des FHG zu den Artikeln über das Finanzinspektorat, um auch eine formelle Änderung von Artikel 6 Absatz 3 des Reglements betreffend das Finanzinspektorat vorzunehmen, um sich an die aktuelle Praxis bei der Verwaltung der Buchungsbelege anzupassen. Die Entwertung der Belege wird abgeschafft. In der Tat werden diese zunehmend digital. Die Kontrolle der Gesamtheit der von den Dienststellen an die kantonale Finanzverwaltung übermittelten Belege wird durch gezielte Kontrollen ersetzt.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderung des FHG bringt für den Kanton keine zusätzlichen Belastungen mit sich, da die zusätzliche Arbeit des Finanzinspektorats in ein neu gestaltetes jährliches Revisionsprogramm integriert werden kann.

7. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Hinzufügung von Artikel 45a die Umsetzung der Motion vom 15. November 2019 "Für eine echte Prüfung der Staatsrechnung durch das kantonale Finanzinspektorat" ermöglicht.

Wir hoffen, dass der Grosse Rat den Entwurf, den wir ihm mittels vorliegender Botschaft unterbreiten, annehmen wird. Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Grossratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, unserer vorzüglichen Hochachtung und empfehlen Sie samt uns dem Machtschutz Gottes.

Ort, Datum Sitten, den 7. Dezember 2022

Der Präsident des Staatsrates: **Roberto Schmidt**

Der Staatskanzler: **Philipp Spörri**