Erläuternder Bericht
zum Vorentwurf der
Verordnung über den
Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV)

[1 Umsetzung des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) 1](#_Toc536110531)

[2 Vorvernehmlassung vom Herbst 2018 1](#_Toc536110532)

[3 Zweck des Vorentwurfs der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV) 2](#_Toc536110533)

[4 Wichtige Fristen der vorgesehenen Zeitplanung 2](#_Toc536110534)

[5 Kommentar zu den einzelnen Artikeln 2](#_Toc536110535)

[6 Auswirkungen des Entwurfs 9](#_Toc536110536)

[6.1 Auswirkungen für den Staat 9](#_Toc536110537)

[6.1.1 Finanzielle Auswirkungen für den Staat 9](#_Toc536110538)

[6.1.2 Weitere Auswirkungen für den Staat 10](#_Toc536110539)

[6.2 Auswirkungen für die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften 10](#_Toc536110540)

[6.2.1 Finanzielle Auswirkungen 10](#_Toc536110541)

[6.2.2 Weitere Auswirkungen 10](#_Toc536110542)

[7 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht 11](#_Toc536110543)

[8 Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden 11](#_Toc536110544)

[9 Bewertung der nachhaltigen Entwicklung 11](#_Toc536110545)

[10 Abkürzungen 11](#_Toc536110546)

# Umsetzung des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG)

Das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG, ASF 2018\_021) wurde vom Grossen Rat am 22. März 2018 verabschiedet. Da das Referendum nicht ergriffen wurde, hat der Staatsrat das GFHG promulgiert und sein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2021 festgelegt. Nebst der Verordnung über die Gemeindefinanzen (GFHV) sind für die Umsetzung des neuen Gesetzes verschiedene Schritte nötig, unter anderem müssen Schulungen durchgeführt und Informatikprogramme angepasst werden (s. Punkt 6). Dieser Bericht ist dem Vorentwurf der GFHV gewidmet.

# Vorvernehmlassung vom Herbst 2018

Um eine erste Rückmeldung der Experten der Technischen Projektgruppe HRM2 (PG HRM2) zu erhalten, die den Auftrag hatte, die Empfehlungen der Reform des Rechnungslegungsmodells zu prüfen, wurde eine erste Version des Vorentwurfs GFHV zwischen Oktober und November 2018 in eine Vorvernehmlassung gegeben.

Folgende Instanzen waren in der PG HRM2 vertreten: Der Freiburger Gemeindeverband, die Pilotgemeinde (Murten), die Vereinigung der Gemeindeschreiber und -kassiere, die Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks, die Freiburgischen Treuhand-Kammern, die Finanzverwaltung und das Amt für Gemeinden (GemA), wobei letzteres auch den Vorsitz und das Sekretariat führte.

Die Bemerkungen, die während dieser Vorvernehmlassung eingegangen sind, wurden in der Version, die nun in die öffentliche Vernehmlassung geht, nach Möglichkeit berücksichtigt. Soweit nötig wird im Kommentar zu den einzelnen Artikeln auf gewisse Bemerkungen, die in der Vorvernehmlassung eingegangen sind, Bezug genommen und erwähnt, inwiefern ihnen Folge gegeben wurde.

# Zweck des Vorentwurfs der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV)

Der Vorentwurf der GFHV ist gleich aufgebaut wie das GFHG und enthält die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz. Die GFHV deckt daher nicht sämtliche Bereiche des Gesetzes ab, sondern beschränkt sich auf die Punkte, die einer Präzisierung bedürfen. Die Kommentare zu den vorgeschlagenen Artikeln der GFHV sind Gegenstand von Kapitel 5 dieses Berichts.

# Wichtige Fristen der vorgesehenen Zeitplanung

Die Zeitplanung des Vorentwurfs wurde entsprechend dem Fortschritt der Arbeiten Anpassungen unterzogen. In der folgenden Tabelle sind die zum jetzigen Zeitpunkt vorgesehenen wichtigen Fristen aufgeführt.

|  |  |
| --- | --- |
| Vernehmlassung des Entwurfs der GFHV, Annahme der GFHV durch den Staatsrat und Ausarbeitung von Weisungen zum HRM2 durch das GemA | 2019 |
| Schulung der Finanzverwalterinnen und -verwalter der Gemeinden | Ende 2019, Anfang 2020 |
| Verabschiedung des Finanzreglements der Gemeinden durch die Legislativen der gemeinderechtlichen Körperschaften und Genehmigung durch die ILFDBestimmung und Neubewertung des Vermögens | 2020 |
| Erstellung des Budgets 2021, erstes Budget HRM2, durch die gemeinderechtlichen Körperschaften  | Herbst 2020 |
| Präsentation der Jahresrechnung 2021, erste Jahresrechnung HRM2 | Frühling 2022 |

# Kommentar zu den einzelnen Artikeln

#### Art. 1 Geltungsbereich

Auch wenn die durch HRM2 angestrebte Harmonisierung in der Schweiz nur teilweise erreicht werden kann, so soll doch zumindest eine Harmonisierung bei den freiburgischen gemeinderechtlichen Körperschaften erfolgen, es sei denn, ein zwingender Grund erfordert, dass eine Abweichung vorgesehen wird. Dies ist zum Beispiel für die Bestimmungen der Fall, die eine Steuererhebung voraussetzen, was den politischen Gemeinden vorbehalten ist.

#### Art. 2 Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen

Was die Unterscheidung zwischen dem Finanzvermögen und dem Verwaltungsvermögen betrifft, so sei darauf hingewiesen, dass der Begriff «Finanzvermögen» ziemlich restriktiv ist. Sobald eine öffentliche Politik verfolgt wird, ist die Sache Teil des Verwaltungsvermögens. Dies gilt sowohl für Sachgüter (Liegenschaften) als auch für Beteiligungen in Form von Aktien oder anderem.

So gehören zum Beispiel Miethäuser, die der Wohnraumförderung dienen, zum Verwaltungsvermögen und nicht zum Finanzvermögen, auch wenn diese Aufgabe nicht vom Staat vorgeschrieben ist. Ein Gasthaus in der Gemeinde, das in ihrem Besitz ist, damit die Bevölkerung einen Treffpunkt im Ort hat (sozialer Zweck), ist ebenfalls Teil des Verwaltungsvermögens.

Ausnahmsweise kann ein Gut auch zu beiden Vermögen gehören. Absatz 3 sieht für diese seltenen Fälle eine Aufteilung des Guts und anteilsmässige Verbuchung in den beiden Vermögen nach dem Kriterium der Nutzfläche vor.

Diese Begriffe und die Verbuchungsmodalitäten für gemischte Güter werden in den Weisungen des GemA präzisiert werden.

#### Art. 3 Ausgaben

Die Begriffe «Ausgabe» und «Einnahme» sind allgemeiner als die spezifischen Begriffe, die in der Darstellung der Investitionsrechnung verwendet werden. Die Ausgabe muss zum Beispiel mit dem Begriff «Anlage» in Verbindung gebracht werden, mit der ein anderer Zweck verfolgt wird:

* Ausgaben sind geld- und buchmässige Vorfälle, die der Erfolgs- oder Investitionsrechnung belastet werden. Sie dienen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.
* Anlagen hingegen sind Vorfälle, die nur das Finanzvermögen betreffen (z. B. der Kauf von börsenkotierten Aktien, die einzig die Rendite zum Zweck haben).

Ein typisches Merkmal der Ausgabe ist die Verpflichtung. Es gibt daher eine bestimmte Anzahl Vorfälle, die wie eine direkte Finanztransaktion mit einer Verpflichtung verbunden sind. Diese Vorfälle sind daher Ausgaben gleichgestellt, damit das zuständige Organ bestimmt werden kann.

Bei Bürgschaftsverpflichtungen und anderen Sicherheitsleistungen wird die Verpflichtung nicht erst zum Zeitpunkt eingegangen, an dem die Bezahlung geschuldet ist, sondern zum Zeitpunkt, an dem die Gemeinde dafür zu bürgen verspricht. Auch wenn es sich um eine Eventualverpflichtung handelt, so müssen die Finanzkompetenzen betreffend die garantierten Beträge eingehalten werden.

Gewisse dieser Vorfälle betreffen formell das Finanzvermögen, aber aufgrund ihrer Bedeutung ist es gerechtfertigt, sie hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen mit Ausgaben im engeren Sinne gleichzusetzen. Das Kreditrecht gilt somit für diese Vorfälle in gleicher Weise (z. B. Totalrenovation einer Liegenschaft der Gemeinde, die an Private nach den Regeln des Marktes vermietet ist).

#### Art. 4 Neue und gebundene Ausgaben

Sobald bei der vorgesehenen Ausgabe ein gewisser Handlungsspielraum in Bezug auf den Betrag oder die Modalitäten besteht, ist die Ausgabe neu und die Legislative muss darüber entscheiden.

Im umgekehrten Fall, also wenn eine Ausgabe von einer der Gemeinde übergeordneten Behörde (Bund, Kanton, Gemeindeverband usw.) beschlossen wurde und für die gemeinderechtliche Körperschaft kein Handlungsspielraum besteht, handelt es sich um eine gebundene Ausgabe. Weder die Exekutive noch die Legislative können also über diese Ausgabe entscheiden.

Die Begriffe *neue Ausgabe* und *gebundene Ausgabe* sind somit insofern komplementär, als eine Ausgabe, die nicht gebunden ist, eine neue Ausgabe ist. Dieser Aspekt wird in der GFHV ausdrücklich erwähnt.

#### Art. 5–12 Finanzplan, Budget und Jahresrechnung

Diese Artikel erfordern keinen detaillierten Kommentar.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Artikel 6 Abs. 1 umfassendere Mindestanforderungen enthält als das ARGG. Namentlich sind die strategischen Ziele aufgelistet. Dieser Begriff schliesst die Wichtigkeit mit ein, ohne dass dies extra präzisiert werden müsste, denn das Ziel würde seinen strategischen Charakter verlieren, wenn es nicht wichtig wäre. Diese Bestimmung sieht zudem vor, dass der Finanzplan auch die Planung der Leistungen, die Entwicklung des Vermögens und der Verschuldung und die Finanzierungsmöglichkeiten enthält.

#### Art. 13–17 Anhang [der Jahresrechnung]

In der Beschreibung der Anhänge werden zu weiten Teilen die entsprechenden Bestimmungen aus dem Mustergesetz HRM2 übernommen. Dazu werden Beispiele zur Verfügung gestellt werden. Die wenigen geringfügigen Abweichungen werden im Folgenden kommentiert.

Die im Beteiligungsspiegel enthaltenen Auftragsschreiben (Art. 15 Abs. 2 Bst. c) wurden aus der Richtlinie des Staatsrats über die Vertretung des Staates in Unternehmen (Public Corporate Governance) vom 21. Juni 2016 (SGF 122.0.16) übernommen. Diese Richtlinie ist zwar auf Gemeindeebene nicht direkt anwendbar, doch sie kann als nützliche Referenz dienen. Das Auftragsschreiben ist Gegenstand von Artikel 8 der erwähnten Richtlinie. Es scheint sinnvoll, die Auftragsschreiben auch auf Gemeindeebene zu erwähnen, wenn diese existieren.

Was den Gewährleistungsspiegel betrifft, so versteht sich von selbst, dass die datenschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten werden. Die Namen der Empfänger von Wohnungsbeihilfe oder weiterer Gewährleistungen sozialer Natur werden beispielsweise nicht veröffentlicht.

Beim Anlagespiegel ist die Liste in Artikel 17 Abs. 2 kürzer als jene im Mustergesetz, da der letzte Buchstabe («andere Bewegungen») auch allfällige Wechselkursdifferenzen umfasst. Der Inhalt wird also im Vergleich zum HRM2 materiell nicht geändert.

#### Art. 18 Finanzkennzahlen

Wie die Finanzkennzahlen als solche entsprechen auch ihre Definitionen jenen des HRM2, zu dessen Bestandteilen sie gehören. Es sei darauf hingewiesen, dass die Kennzahlen (mit Ausnahme des Nettoverschuldungsquotienten) für die Freiburger Gemeinden bereits berechnet sind. Doch mit der Erweiterung des Kontenrahmens können die relevanten Finanzdaten der freiburgischen gemeinderechtlichen Körperschaften genauer angegeben und mit den HRM2-Standards in Übereinstimmung gebracht werden.

Die Kennzahlen gelten für alle freiburgischen gemeinderechtlichen Körperschaften mit Ausnahme des Nettoverschuldungsquotienten, der die Steuerressourcen beinhaltet und daher nur für die Gemeinden anwendbar ist, was in Artikel 18 Abs. 2 dargelegt wird.

#### Art. 19 Begrenzung der Gemeindeverschuldung

Die Definition der Schuldenbegrenzung entspricht dem HRM2-Standard. Die Formulierung der Begrenzung wird gegenüber dem Wortlaut des Mustergesetzes, der sich auch in der Botschaft zum GFHG findet, präzisiert. Materielle Änderungen gibt es hingegen keine.

#### Art. 20 Verpflichtungskredit

Nebst den im GFHG erwähnten Definitionen der verschiedenen Arten von Verpflichtungskrediten wird daran erinnert, dass jeder Verpflichtungskredit von einer Botschaft der Exekutive begleitet werden muss, deren minimaler Inhalt in diesem Artikel präzisiert wird.

#### Art. 21 Spezialfinanzierungen

In diesem Artikel wird daran erinnert, dass eine Spezialfinanzierung im Sinne des GFHG und der vorliegenden Verordnung in einer verpflichtenden Zweckbindung von Mitteln zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben besteht. Artikel 38 GFHG erfordert eine gesetzliche Grundlage im übergeordneten Recht und die Annahme eines allgemeinverbindlichen spezifischen Gemeindereglements durch das Legislativorgan. Im Bereich der gebührenfinanzierten obligatorischen Aufgaben existieren bereits solche Reglemente; es wird zu prüfen sein, ob deren Inhalt präzisiert werden muss, beispielsweise die Regeln zu den Entnahmen.

Spezialfinanzierungen sind nur dort vorzusehen, wo ein kausaler Zusammenhang zwischen der erbrachten Leistung und der direkten Gegenleistung des Nutzniessers besteht (z.B. die Entrichtung von Parkiergebühren für bewirtschaftete Parkplätze). Laut den Grundsätzen der Haushaltführung (Art. 4 Abs. 1 Bst. f GFHG) dürfen Steuern nicht zweckgebunden werden. Eine Zweckbindung der Steuern böte Gefahr, dass die zufällige Höhe der zufliessenden Steuermittel (z.B. der natürlichen oder der juristischen Personen) die Ausführung der öffentlichen Aufgabe bestimmen könnte, was die Verwendung der Mittel nach einer ausgewogenen Prioritätensetzung erschweren könnte. Eine Zweckbindung von Gebühren, Beiträgen oder Kausalabgaben ist unabdingbar. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass Vorfinanzierungen, d.h. die Bildung freier Reserven, ob mit oder ohne Zweckbindung, die aus Steuermitteln gebildet werden, nicht mehr zulässig sind.

Im Fall eines Regionalverbands, dessen Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen und/oder touristischen Entwicklung oder in anderen Bereichen liegen können, müsste daher die kantonale Spezialgesetzgebung die Möglichkeit vorsehen, Investitionsfonds zu bilden oder beizubehalten, damit dies in den Statuten zulässig wäre; alsdann wäre auch ein allgemeinverbindliches Reglement durch die Delegiertenversammlung zu erlassen bzw. anzupassen, in dem die konkreten Modalitäten festgelegt würden.

Die unselbstständigen Fonds (unter dem bisherigen Recht «Spezialfonds» genannt), welche die Voraussetzungen der Spezialfinanzierungen erfüllen, werden vollumfänglich als solche betrachtet und somit dem Eigenkapital zugerechnet. Solche Fälle können z.B. bei Vermächtnissen, Testamenten, Gaben und Schenkungen mit Auflagen betreffend bestimmte Verwendungszwecke gegeben sein. Wenn die Zweckbestimmung solcher Fonds nicht mehr sinnvoll erfüllt werden kann und die ursprüngliche Zielsetzung nicht mehr gewährleistet ist, werden sie in das nicht zweckgebundene Eigenkapital überführt.

#### Art. 22 Aktivierungsgrenze

Die Aktivierungsgrenze definiert den Schwellenwert für die in der Investitionsrechnung aufgeführten Investitionen. Jede lokale Körperschaft kann diesen Schwellenwert in ihrem Finanzreglement festlegen. Für die Körperschaften, die die Grenze nicht fristgerecht oder gar nicht festlegen, sieht Artikel 1 des Anhangs der GFHV die subsidiären Grenzen entsprechend den Kriterien Bevölkerung (Gemeinden) oder Finanzen (andere Körperschaften) vor.

#### Art. 23 Abschreibungssätze

Wie für die Aktivierungsgrenze, befinden sich die wichtigsten Elemente im Anhang zur GFHV, und zwar die Güterkategorien und die Spanne der Abschreibungssätze (vgl. Art. 2 des Anhangs). Die Güter des Verwaltungsvermögens müssen innerhalb dieser Spannen entsprechend ihrer Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Die Tabelle in Artikel 2 des Anhangs lehnt sich an das HRM2 und an Beispiele aus anderen Kantonen an. In den Weisungen des GemA werden die Güter jeder Kategorie sowie ihre Lebensdauer bzw. ihre Abschreibungssätze präzisiert.

Es sei daran erinnert, dass die Güter des Finanzvermögens im Gegensatz zur aktuellen Gesetzgebung keiner jährlichen Abschreibung unterliegen.

#### Art. 24 Gemeindeübereinkünfte

Mit diesem Artikel soll festgelegt werden, wie die Ausgaben und Einnahmen betreffend die Gemeindeübereinkunft in die Jahresrechnung der federführenden Gemeinde integriert werden. A priori sind mehrere Möglichkeiten denkbar: Die Variante, in der der Übereinkunft im Rahmen der Jahresrechnung der federführenden Gemeinde eine gewisse *Sichtbarkeit* anerkannt wird, wurde der Variante vorgezogen, in der die Übereinkunft ein *vollständig* in der Struktur der Gemeinderechnung *integriertes* Kapitel wäre. Diese Option wurde auch aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone bevorzugt.

Aus Gründen der Transparenz setzt dies voraus, dass das Budget und die Rechnung der Übereinkunft jenen der Partnergemeinden zur Information beigelegt werden.

#### Art. 25 Einheiten des öffentlichen Rechts

Die Präzisierung betrifft vor allem die Berücksichtigung der Einheiten des öffentlichen Rechts bei der Berechnung der Finanzkennzahlen (vgl. auch Art. 18 Abs. 3 und 4 VE-GFHV). Ziel bei der Berücksichtigung des Gemeindeanteils an einer Schuld einer direkt mit ihr verbundenen Einheit ist es, einen besseren Vergleich der effektiven Verpflichtungen zu ermöglichen, egal ob die Gemeinde ihren Schuldanteil selbst verwaltet oder ob sie diese Verwaltung der betroffenen Einheit überlässt. Unabhängig davon, welche Option für die Verwaltung gewählt wurde, der finanzielle Aufwand (Zinsen und Abschreibung) wird ohnehin von der Gemeinde getragen, beispielsweise durch ihre Beteiligung am Ergebnis des Verbands.

#### Art. 26 Interne Verrechnungen

Der Begriff der internen Verrechnungen ist nicht neu und wird bei Körperschaften weithin angewendet. Damit kann die tatsächliche Belastung einer Aufgabe oder eines Bereichs bestimmt werden, indem sämtliche Elemente berücksichtigt werden, aus denen sie sich zusammensetzen sollte. Damit dieser Vorgang nützliche Informationen liefert, muss jedoch ein vernünftiger und finanziell relevanter Schwellenwert festgelegt werden.

#### Art. 27 Anlagenbuchhaltung

Der Inhalt dieses Artikels ist weitgehend an den entsprechenden Inhalt des Mustergesetzes (HRM2-Standard) angelehnt. Wie für viele Standard- und neue Dokumente wird das GemA auch hier ein Muster zur Verfügung stellen.

Es sei bemerkt, dass die Anlagenbuchhaltung im Gegensatz zur Investitionsrechnung sowohl für das Verwaltungsvermögen als auch für das Finanzvermögen erstellt werden muss.

#### Art. 28 Internes Kontrollsystem

Um den Besonderheiten der Gemeinden je nach ihrer Grösse besser Rechnung tragen zu können, verweist dieser Artikel auf die Weisungen des GemA, die die notwendigen Präzisierungen enthalten werden. Auch hier werden Muster zur Verfügung gestellt.

#### Art. 29–31 Externe Kontrolle der Buchhaltung und der Jahresrechnung

Diese Artikel übernehmen im Grossen und Ganzen das bestehende System, nach dem Beispiel des GFHG. Es werden jedoch einige Verbesserungen vorgeschlagen, namentlich aufgrund der Bemerkungen, die in der Vorvernehmlassung eingegangen sind:

* die Nicht-Übernahme von Artikel 60b Abs. 4 ARGG (der sich auf Artikel 728 Abs. 4 OR stützte) in Artikel 30 VE-GFHV; es scheint zu restriktiv, einer Arbeitnehmerin oder einem Arbeitnehmer der Revisionsstelle nicht erlauben zu können, dass sie oder er gleichzeitig Mitglied des Gemeinderats oder der Finanzkommission in der zu prüfenden Gemeinde sein kann, auch wenn diese Person nicht an der Revision beteiligt ist (wenn sie an der Revision beteiligt ist, ist die Unabhängigkeit nach wie vor aufgrund einer anderen Bestimmung infrage gestellt, und zwar aufgrund von Artikel 30 Abs. 3 VE-GFHV).
* die Präzisierung des Auftrags der Revisionsstelle (zu dem Artikel 60c Abs. 1 ARGG die Korrektheit und die sachliche Richtigkeit der Buchungen erwähnte, während sich Artikel 31 Abs. 1 VE-GFHG auf die Korrektheit der Rechnung und der Buchhaltung bezieht).

#### Art. 32 Obligatorische Erhöhung [der Steuerfüsse und -sätze]

In diesem Artikel wird beschrieben, in welchen Situationen die Kantonsregierung als ausserordentliche Aufsichtsmassnahme gegenüber einer Gemeinde allenfalls eine Steuererhöhung beschliessen muss. Diese Massnahme kann nur ergriffen werden, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind (zum Beispiel aufgrund einer systematischen Ablehnung mehrerer Sanierungsvorschläge durch das zuständige Organ).

#### Art. 33 Finanzreglement der Gemeinde

Die im Finanzreglement der Gemeinde zu definierenden Elemente finden sich in mehreren Artikeln des GFHG. Zweck dieser Bestimmung ist es, die Mindestbestandteile, die gleichzeitig den wesentlichen Inhalt darstellen, in einer einzigen Liste zusammenzufassen.

Diese Parameter bewirken in erster Linie, dass die Exekutive über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt, zum Beispiel indem ein Schwellenwert festgelegt wird, unterhalb dessen eine neue Ausgabe, ein Zusatzkredit oder ein Nachtragskredit in seiner Kompetenz liegt, ohne der Legislative vorgelegt werden zu müssen.

Die Aktivierungsgrenze legt fest, ab welchem Betrag eine Investition, d. h. ein Gut mit einer Nutzungsdauer von über einem Jahr, bilanziert werden muss.

Die Referendumsgrenze für Gemeinden mit einem Generalrat wird ebenfalls festgelegt, was heute nur in den Gemeindeverbänden vorgesehen ist.

Das Gemeindereglement muss auch die Beträge bzw. die Bedingungen festlegen, ab denen die Rechnungsabgrenzung vorgenommen wird. Dabei wird die Höhe der Beträge berücksichtigt, die für die Beurteilung der Finanzlage als unwesentlich eingestuft werden können (Grundsatz der Wesentlichkeit), oder die Tatsache, dass der zeitliche Abstand über zwei Rechnungsjahre zwischen der Rechnungsstellung und der effektiven Zahlung jedes Jahr gleich bleibt.

#### Art. 34 Sekretariat der Finanzkommission

Dieser Artikel erfordert keinen besonderen Kommentar.

#### Art. 35 Mindestinhalt der erläuternden Botschaft des Gemeinderats

Die Botschaften der Exekutive sind nicht nur für die Verpflichtungskredite (vgl. Art. 20), sondern auch für das Budget und die Jahresrechnung angezeigt. Der minimale Inhalt der Botschaft für diese Güterkategorien wird hier präzisiert.

#### Art. 36-39 Abheben von Bankguthaben, Buchungsbelege und Finanzverwaltung

Bei diesen Artikeln handelt es sich weitgehend um eine Übernahme der entsprechenden Bestimmungen des ARGG. Sie bedürfen daher keines besonderen Kommentars.

#### Art. 40 Einführung, Modalitäten und Fristen [für die Umsetzung des GFHG]

Der VE-GFHV geht davon aus, dass das neue System am festgelegten Datum, also am 1. Januar 2021, für alle gemeinderechtlichen Körperschaften gesamthaft umgesetzt wird. Das erste nach neuem Recht präsentierte Budget ist also jenes des Rechnungsjahrs 2021.

Im Bereich der Gemeindereglementierung im weiteren Sinne, die zu schaffen oder anzupassen ist, können insbesondere erwähnt werden: das Finanzreglement, weitere finanziell relevante allgemeinverbindliche Reglemente betreffend Gebühren sowie, gegebenenfalls, Verbandsstatuten, welche die Äufnungs- und Verwendungsmodalitäten der jeweiligen Spezialfinanzierungen regeln.

#### Art. 41 Bestehende Reserven und Fonds

Da unter dem neuen Recht Vorfinanzierungen nicht mehr zulässig sind, müssen die Regeln für die Auflösung der freien Reserven und für die Verwendung der zweckgebundenen nicht obligatorischen Reserven definiert werden. Bei letzteren ist der Buchhaltungsgrundsatz des Brutto-Prinzips der Werte anwendbar, wie z.B. bei den subventionierten Anlagen. Aus diesem Grund erfolgt die Auflösung dieser Reserven nach der gleichen Methode wie die lineare Abschreibung nach Nutzungsdauer der entsprechenden Güter bzw. gegebenenfalls der Subvention auf der Passivseite.

Bei unselbstständigen Fonds (Vermächtnisse, Testamente, Gaben und Schenkungen oder andere, unter dem bisherigen Recht «Spezialfonds» genannte Fonds), muss die Körperschaft abklären, ob der ursprüngliche Zweck immer noch erfüllt wird und relevant ist. Ist dies nicht gegeben, sind solche Betreffnisse aufzulösen und im ersten Rechnungsjahr nach HRM2 in das Eigenkapital zu integrieren.

#### Art. 42 und 43 Neubewertung des Finanzvermögens und des Verwaltungsvermögens

In diesen Artikeln werden die im GFHG festgelegten Grundsätze etwas ausgeführt. Das GemA steht den gemeinderechtlichen Körperschaften bei Bedarf für Beratungen zur Verfügung.

#### Art. 44 Auflösung der Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögens

In den meisten Fällen ist das Verwaltungsvermögen schneller abgeschrieben worden, als es aufgrund der Nutzungsdauer erforderlich gewesen wäre, wodurch sich eine positive Aufwertungsreserve für den Übergang zum HRM2 ergibt. In Artikel 43 werden die Modalitäten für die Auflösung dieser Reserve präzisiert.

Sollte das Verwaltungsvermögen ausnahmsweise überbewertet worden sein, so hätte dies zur Folge, dass die Reserve bei der Neubewertung negativ ist. Für diesen Fall sieht die Fachempfehlung 19 HRM2 eine direkte Verbuchung im Eigenkapital am Ende des ersten Rechnungsjahres vor.

#### Art. 45 Änderung des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden

Wie dies bereits für das GG der Fall war, hat die neue Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden auch eine Anpassung des ARGG zur Folge. Die betreffenden Artikel des ARGG sind in diesem Artikel aufgeführt.

Die neue Präsentation der Erlasse stellt gewisse zwingende Anforderungen, was die Strukturierung bestehender Bestimmungen betrifft. So ist es nicht möglich, einen bestehenden Artikel umzuformulieren und seine Struktur zu ändern (zum Beispiel indem zwei Absätze zu einem zusammengefügt werden). In einem solchen Fall muss der Artikel aufgehoben und durch einen neuen ersetzt werden (Beispiel: Art. 35 ARGG wird aufgehoben und es wird ein neuer Art. 35a ARGG vorgeschlagen). Analoge Anpassungen dürften im Übrigen, noch vor dessen Inkrafttreten, auch auf der Ebene des GG erfolgen, das durch das GFHG geändert wurde (vgl. Art. 24a VEG).

#### Art. 46 Inkrafttreten

Das Datum des Inkrafttretens entspricht jenem des Gesetzes (für die Einführungsmodalitäten vgl. Art. 40).

#### Anhang – Art. 1 Aktivierungsgrenze

Es wird auf den Kommentar zu Artikel 22 verwiesen. Es sei jedoch daran erinnert, dass diese Bestimmung nur dann die Aktivierungsgrenze ersetzt, falls das Gemeinwesen diese in seinem Finanzreglement (noch) nicht festgelegt hat.

#### Anhang – Art. 2 Güterkategorien und Abschreibungssätze

Es wird auf den Kommentar zu Artikel 23 verwiesen. Die Einzelheiten zu den Gütern, ihre Nutzungsdauer und ihre Abschreibungssätze werden in der Weisung des GemA präzisiert.

# Auswirkungen des Entwurfs

## Auswirkungen für den Staat

### Finanzielle Auswirkungen für den Staat

Für den Staat hat die Umsetzung von HRM2 in den Gemeinden und anderen gemeinderechtlichen Körperschaften finanzielle Auswirkungen auf zwei Ebenen.

Auf der einen Seite ist es nötig, eine neue Informatikanwendung zu erstellen, welche die Finanzdaten der Gemeinden enthält. Die aktuell bestehende Anwendung im Amt für Gemeinden, CAFCom, wurde 2005 für rund 500 000 Franken eingeführt. Diese Anwendung wurde 2010 ergänzt durch ein Modul für die Berechnung des interkommunalen Finanzausgleichs, das ungefähr 80 000 Franken gekostet hat. Die Kosten für eine neue Informatikanwendung können zum jetzigen Zeitpunkt nicht genau beziffert werden. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Beträge, die damals für CAFCom ausgegeben wurden, für eine neue Software realistisch sind.

Auf der anderen Seite muss wahrscheinlich mit geringeren Einnahmen gerechnet werden, denn die gebührenpflichtigen Finanzierungsbewilligungen des Amts für Gemeinden werden durch eine Verstärkung der regulären Aufsichtstätigkeit des Amts ersetzt (Beratung und Vorschlag von Massnahmen bei der Direktion, falls nötig). Die Verwaltungsgebühren für Finanzierungsbewilligungen beliefen sich im Jahr 2018 auf etwas mehr als 16 000 Franken.

### Weitere Auswirkungen für den Staat

Das GFHG und die GFHV schaffen den Rahmen für die vom GemA auszuarbeitenden Weisungen, darunter namentlich der Kontenrahmen, der jedoch bereits ausgearbeitet und als Arbeitsdokument provisorisch zur Verfügung stehen wird, bevor die GFHV verabschiedet ist.

Gewisse Standards und Muster müssen den Gemeinden und übrigen Körperschaften zur Verfügung gestellt werden, insbesondere für den Anhang zur Jahresrechnung. Im Übrigen muss zusammen mit den Dachverbänden der Gemeinden ein Muster für das Finanzreglement ausgearbeitet werden.

Zudem werden Personalressourcen des Staates für die Ausbildung der Behörden und des Personals der gemeinderechtlichen Körperschaften benötigt.

Und schliesslich wird die Zulassung der Aufsicht über die Bürgergemeinden bestimmte zusätzliche Arbeiten nach sich ziehen, wie die Erstellung eines Verzeichnisses der Bürgergemeinden.

Die Arbeiten auf Staatsebene, die ausgeführt werden müssen, bevor die ersten Budgets nach dem neuen Recht erstellt werden, können wie folgt zusammengefasst werden:

* Bearbeitung der Bemerkungen zur Vernehmlassung der GFHV und Unterbreitung des angepassten Textes an den Staatsrat für die Verabschiedung;
* Zurverfügungstellung des Kontenrahmens;
* Ausarbeitung der Weisungen, der Muster für den Anhang sowie des Muster-Finanzreglements für die Gemeinden;
* Erstellung einer neuen Informatikanwendung und Integration der Finanzdaten der Gemeinden;
* Arbeiten in Zusammenhang mit den Bürgergemeinden, in Zusammenarbeit mit den Oberamtspersonen (Verzeichnisse usw.);
* Informations- und Ausbildungsaufgaben;
* Vorprüfung der Finanzreglemente der Gemeinden und Genehmigung durch die Direktion.

Angesichts des derzeit vorgesehenen Zeitplans (vgl. 4. Kapitel) scheint es, dass die Arbeiten viele interne Ressourcen innerhalb des Amts mobilisieren, das für das Projekt verantwortlich ist.

## Auswirkungen für die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften

### Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassung der Software zieht einmalige Kosten bei der Umsetzung nach sich. Für die Neubewertung des Vermögens dürften die meisten Arbeiten von den Körperschaften selber ausgeführt werden können, doch im einen oder anderen Fall könnte es sich als notwendig erweisen, sich an externe Fachpersonen zu wenden, um gewisse Güter zu bewerten.

### Weitere Auswirkungen

Die erste Umsetzung des Entwurfs wird einen Mehraufwand für die Körperschaften sowohl auf der Ebene der Behörden als auch auf der Ebene des Personals zur Folge haben. Namentlich folgende Elemente erfordern einen speziellen Arbeitsaufwand für die Einführung:

* Ausbildung der Gemeindebehörden und des Personals im neuen System;
* Ausarbeitung, Vorprüfung und Annahme des Finanzreglements (das namentlich die Aktivierungsgrenze und die Finanzkompetenzen der Organe enthält) (für das Finanzreglement ist die kantonale Genehmigung ebenso erforderlich wie für die übrigen allgemeinverbindlichen Gemeindereglemente);
* Erstellung der Anlagenbuchhaltung;
* Bewertung der Bilanz gemäss den Vorschriften, die den Übergang zum neuen System regeln;
* Ausarbeitung der Anhänge zur Jahresrechnung (welche die in Artikel 18 VE-GFHG erwähnten Elemente enthalten).

# Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht

Die vorgeschlagenen Bestimmungen entsprechen dem vom GFHG vorgegebenen rechtlichen Rahmen. Das GFHG entspricht auch dem übergeordneten Recht.

# Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Entwurf hat keine negativen Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, sondern trägt im Gegenteil zu einer grösseren Gemeindeautonomie bei, indem er mehr Flexibilität für individuelle Entscheidungen der Gemeinden einführen möchte in verschiedenen Bereichen, die bis anhin durch das kantonale Recht einheitlich geregelt waren (z. B. Finanzkompetenzen, Aktivierungsgrenzen usw.).

Dazu sei auch erwähnt, dass die finanziellen Bewilligungen, die im aktuellen Recht erforderlich sind, mit dem neuen System aufgehoben werden. Dies erhöht zusätzlich die Autonomie und die Verantwortung der Körperschaften.

# Bewertung der nachhaltigen Entwicklung

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen haben keine negativen Auswirkungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit. Es handelt sich lediglich um eine andere Methode beim Umgang und bei der Darstellung der Finanzen eines Gemeinwesens, die keinen negativen Einfluss weder auf die Umwelt, noch auf die Gesellschaft oder die Wirtschaft hat. Im Gegenteil, die Stärkung der Gemeindeautonomie kann für die nachhaltige Entwicklung nur von Vorteil sein.

# Abkürzungen

In der folgenden Tabelle sind die in diesem Bericht am häufigsten verwendeten Abkürzungen zusammengefasst.

|  |  |
| --- | --- |
| ARGG | Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG) vom 28. Dezember 1981 (SGF 140.11) |
| ASF | Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg, verzeichnet das freiburgische Recht chronologisch |
| BGer | Schweizerisches Bundesgericht |
| CAFCom | Spezifische Software des Amts für Gemeinden für Statistiken und die Finanzaufsicht über die gemeinderechtlichen Körperschaften  |
| GemA | Amt für Gemeinden |
| GFHG | Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) vom 22. März 2018 (ASF 2018\_21; SGF 140.6) |
| GFHV | Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden, Erlass, den der Staatsrat auf der Grundlage des GFHG beschliessen wird |
| GG | Gesetz über die Gemeinden (GG) vom 25. September 1980 (SGF 140.1) |
| HRM2 | Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden |
| IKS | Internes Kontrollsystem |
| Mustergesetz | Muster für einen Erlass zur Normierung der kantonalen und/oder kommunalen Finanzen, das in den Fachempfehlungen des Handbuchs HRM2 vorgeschlagen wird  |
| PG HRM2 | Technische Projektgruppe HRM2 |
| SGF | Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg, verzeichnet das zu einem bestimmten Zeitpunkt geltende freiburgische Recht |
| SRS-CSPCP | Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor |
| VE | Vorentwurf |
| VEG | Gesetz über die Veröffentlichung der Erlasse (VEG) vom 16. Oktober 2001 (SGF 124.1) |