

HRM2-Information für Gemeinderäte und Finanzkommissionen

—
Grangeneuve, September 2020



Einleitung – Vorstellungsrunde

> **Amt für Gemeinden des Kantons Freiburg**

- > **Brigitte Leiser**, Stellvertretende Amtsvorsteherin
- > **Brigitte Zbinden**, Revisorin

> **Externer Referent**

- > **Pierre Spielmann**, ehemaliger Stadtkassier Murten

Überblick

Einleitung

1. **Rechnungslegung und Bewertungsgrundsätze**
2. **Finanzielle Steuerung und neue Instrumente**
3. **Finanzkontrolle**
4. **Übergang zum HRM2**
5. **Kreditrecht und Finanzkompetenzen**

Schlusswort

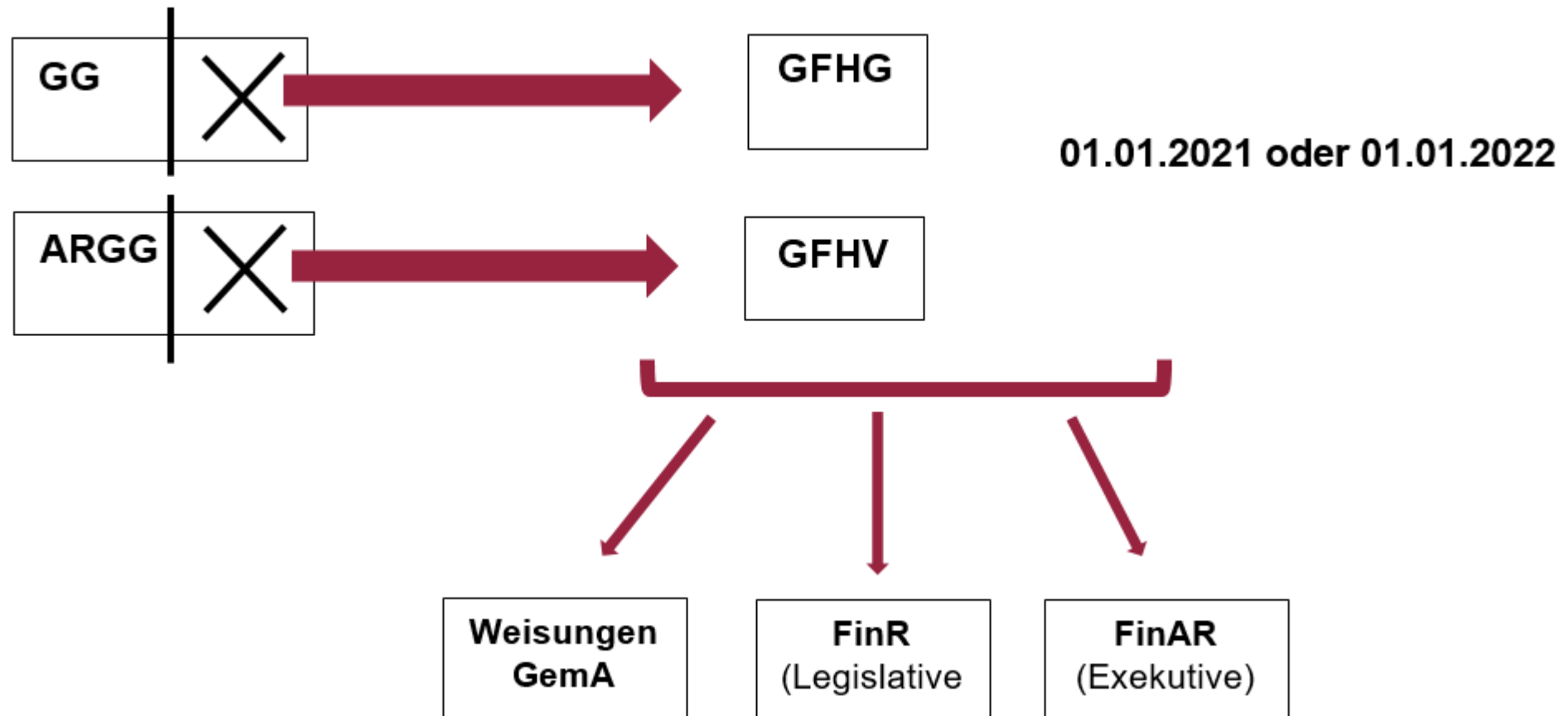


Einleitung

Einleitung – HRM2: Rechtsgrundlagen und Dokumente

- > **Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden** vom 22.03.2018 (GFHG) (SGF 140.6): [Link](#)
- > **Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden** vom 14.10.2019 (GFHV) (SGF 140.61): [Link](#)
- > **Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor:** [Link](#)
 - > **HRM2-Handbuch** – Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren: [Link](#)
- > **Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen:** [Link](#)
- > **Amt für Gemeinden des Kantons Freiburg:** [Link](#)

Einleitung - Rechtsgrundlage



Einleitung – HRM2

> Grundsatz «true and fair view»

> Die Jahresrechnung und ihre Anhänge müssen ein möglichst realitätstreuues Abbild der Vermögenslage und der Finanzlage des Gemeinwesens vermitteln. Dieser Grundsatz führt in folgenden Bereichen zu Praxisänderungen:

- > **Vermögensinventar und -bewertung**
- > **Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen**
- > **Abschreibung**
- > **Bildung von Reserven**
- > **usw.**

Einleitung – HRM2

> **Neue Verwaltungsinstrumente**

- > Mit dem HRM2 werden neue Verwaltungsinstrumente eingeführt oder die Verwendung von Tools bestätigt, die eine bessere finanzielle Steuerung ermöglichen sollen:
 - > **Neuer Kontenrahmen**
 - > **Fokus auf die Artengliederung**
 - > **Finanzplan**
 - > **Finanzkennzahlen**
 - > **usw.**



1. Rechnungslegung und Bewertungsgrundsätze

1.1 Kontenrahmen nach HRM2

- > **Für die Rechnungslegung sind folgende Normen einzuhalten:**
 - > Die Gemeinwesen, die der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) unterstehen, wenden den **Kontenrahmen nach HRM2** an.
 - > Unterscheidung zwischen **Erfolgsrechnung** und **Investitionsrechnung**.
 - > Die Rechnungslegung erfolgt:
 - > nach der **Funktionalen Gliederung** (nach Aufgaben);
 - > und nach der **Artengliederung** (nach Sachgruppen).
 - > Das Gemeinwesen hat eine **Bilanz** vorzulegen.

1.1 Kontenrahmen nach HRM2

> Kontobeispiel für ein Gemeinwesen

- > Muster **FFFF.CCCC.DD**
- > Beispielkonto **8200.4250.01** **Verkauf von Weihnachtsbäumen**

Funktionsgliederung

8	VOLKSWIRTSCHAFT
82	Forstwirtschaft
820	Forstwirtschaft
8200	Forstwirtschaft

Artengliederung

4	ERTRAG
42	Entgelte
425	Erlös aus Verkäufen
4250	Verkauf von Waren
4250.01	Verkauf von Weihnachtsbäumen

1.1 Kontenrahmen nach HRM2

> Bilanz – Artengliederung / Sachgruppen

> Muster **CCCCC.DD** (*.DD = Detailerweiterung DD ist freiwillig und frei wählbar*)

1	AKTIVEN
14	Verwaltungsvermögen
140	Sachanlagen
1402	Wasserbau
14020	Wasserbau – Allgemeiner Haushalt
14020.01	Hochwasserschutz «Freiflussbach»
14020.02	Wasserverbauung «Schildkrötensee»

> Beizubehaltende harmonisierte Struktur

1.2 Präsentation der Rechnung

> Präsentation des dreistufigen Erfolgsausweises

- > Artikel 15 GFHG befasst sich mit der Struktur der Erfolgsrechnung (zuvor laufende Rechnung).
- > Mit der Präsentation der Ergebnisse auf drei Stufen kann zwischen verschiedenen Buchungsvorgängen der Gemeinwesen unterschieden werden:
 - > **operatives** Ergebnis → Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit und aus Finanzierung
 - > **ausserordentliches** Ergebnis → keine betrieblichen Tätigkeiten, kann nicht beeinflusst werden
 - > **Gesamtergebnis** → **verändert das Eigenkapital**

1.2 Präsentation der Rechnung

> Präsentation des gestuften Erfolgsausweises

-	<i>Betrieblicher Aufwand</i>		
30	Personalaufwand		
31	Sach- und übriger Betriebsaufwand		
33	Abschreibungen Verwaltungsvermögen		
35	Einlagen Fonds/Spezialfinanzierungen		
36	Transferaufwand		
37	Durchlaufende Beiträge		
+	<i>Betrieblicher Ertrag</i>		
40	Fiskalertrag		
41	Regalien und Konzessionen		
42	Entgelte		
43	Verschiedene Erträge		
45	Entnahmen Fonds/Spezialfinanzierungen		
46	Transferertrag		
47	Durchlaufende Beiträge		
=	ERGEBNIS AUS BETRIEBLICHER TÄTIGKEIT		+
-	34	Finanzaufwand	
+	44	Finanzertrag	
=	ERGEBNIS AUS FINANZIERUNG		+
OPERATIVES ERGEBNIS			=
-	38	Ausserordentlicher Aufwand	
+	48	Ausserordentlicher Ertrag	
=	AUSSERORDENTLICHES ERGEBNIS		+
GESAMTERGEBNIS ERFOLGSRECHNUNG			=

1.3 Bewertungsgrundsätze

> Anlagenbuchhaltung

- > Die Anlagenbuchhaltung erfasst Anlagengüter, **die über mehrere Jahre genutzt werden** (Art. 53 GFHG).

- > Die Anlagenbuchhaltung liefert für alle betroffenen Objekte die folgenden Informationselemente (Art. 27 GFHV):
 - > Erwerbs- oder Baukosten
 - > Aufwertung oder Wertminderung
 - > Verkauf
 - > Vermögensübertragung
 - > planmässige Abschreibung
 - > Restwert

- > Der Anlagenspiegel gibt einen Überblick und ist Teil des Anhangs der Jahresrechnung (s. Weisung 6 Finanzielle Steuerung und neue Instrumente).

1.3 Bewertungsgrundsätze

> Die Anlagenbuchhaltung – Abschreibungen

- > Anlagen des **Finanzvermögens** werden nicht abgeschrieben. Sie werden jedoch regelmässig **zum Verkehrswert bewertet** (Art. 43 GFHG).
- > Anlagen des **Verwaltungsvermögens** werden linear **nach der Nutzungsdauer** abgeschrieben.
- > Die GFHV listet in Anhang A1 die Nutzungsdauer der verschiedenen Güterkategorien auf; das Amt für Gemeinden erstellt eine ausführliche Liste der Anlagen und ihrer Abschreibungsdauer.

1.3 Bewertungsgrundsätze

> Aktivierungsgrenze von Gütern

- > Das Gemeinwesen muss für Güter, deren Nutzungsdauer sich über mehrere Jahre erstreckt, eine **Aktivierungsgrenze** festlegen, ab der ein Gut aktiviert, das heisst in die Aktivseite der Bilanz eingesetzt wird (Art. 42 GFHG).
- > Dieser Schwellenwert liegt in der Kompetenz des Legislativorgans und muss im **Finanzreglement** festgelegt werden. Er muss über längere Zeit stabil sein und die **Fähigkeit des Gemeinwesens widerspiegeln**, alle Ausgaben *unter* diesem Schwellenwert im Erfolgsbudget übernehmen zu können.
- > Anhang 1 Art. A1-4 der GFHV bestimmt die Aktivierungsgrenze für den Fall, dass das Gemeinwesen keinen solchen Schwellenwert im Finanzreglement vorgesehen hat.

1.4 Gemeindeverbände

> Herausforderung bezüglich der Finanzkennzahlen

- > Wird der Anteil an den Schulden eines Verbands nicht von der Gemeinde bilanziert, so kann die Analyse der Schuldensituation dieser Gemeinde ein verzerrtes Abbild der Realität darstellen.
- > **Für die Berechnung der HRM2-Kennzahlen ist es wichtig, alle Schulden der Gemeinden zu berücksichtigen, auch ihren Anteil an Schulden von Gemeindeverbänden.**



2. Finanzielle Steuerung und neue Instrumente

2.1 Finanzielle Steuerung

> **Drei Grundregeln (Art. 20 GFHG):**

- > Das Budget der Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein
- > Die Steuerfüsse und -sätze müssen so festgelegt werden, dass das Gleichgewicht des Finanzhaushalts gewährleistet ist
- > Ein Aufwandüberschuss ist nur dann gestattet, wenn er durch das zweckfreie Eigenkapital gedeckt werden kann

> **Bei unausgeglichenem Ergebnis (Art. 21 GFHG)**

- > **Aufwandüberschuss:** wird dem Eigenkapital belastet / erhöht den Bilanzfehlbetrag
- > **Ertragsüberschuss:** wird dem Eigenkapital angerechnet / dient der Abtragung des Bilanzfehlbetrags
- > **Fehlbetrag in der Bilanz:** muss in mindestens fünf Jahren abgetragen werden

2.1 Finanzielle Steuerung

> Finanzplan

- > Die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden weitet die Pflicht, einen Finanzplan zu erstellen, auf die weiteren **gemeinderechtlichen Körperschaften** nach Artikel 2 GFHG aus.
- > Der Finanzplan soll in finanzieller Hinsicht einen **mittelfristigen Blick** ermöglichen, der über das Budgetjahr hinausgeht.
- > Er dient als **Warn- und Steuerungsinstrument**.
- > Der Finanzplan kann aber seinen Nutzen nur voll entfalten, wenn er **regelmässig** auf der Grundlage der Bedürfnisse, neuer Daten oder sich ändernder finanzieller Umstände **aktualisiert** wird. Er muss mindestens einmal jährlich nachgeführt und vorgelegt werden (Art. 5 GFHG).

2.2 Neue Instrumente

> Geldflussrechnung

- > Die Geldflussrechnung gibt Auskunft über die Herkunft und die Verwendung der Mittel (Art. 17 GFHG).
- > Die Geldflussrechnung ist Bestandteil der Jahresrechnung der Gemeinde.
- > Indirekte Methode: ausgehend vom Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung.

2.2 Neue Instrumente

> Erweiterter Anhang der Jahresrechnung

- > Der Anhang der Jahresrechnung besteht aus folgenden Elementen (Art. 18 GFHG):
 - > Aktivierungsgrenze
 - > Überblick über die Rechnungslegungsgrundsätze
 - > Eigenkapitalnachweis
 - > Rückstellungsspiegel
 - > Beteiligungsspiegel
 - > Gewährleistungsspiegel
 - > Anlagespiegel
 - > zusätzlichen Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind
 - > den Werten für die acht Finanzkennzahlen

2.2 Neue Instrumente

> Finanzkennzahlen

- > Die obligatorischen Finanzkennzahlen sind im GFHG aufgelistet (Art. 23 GFHG).
- > Die Begriffsbestimmung der Kennzahlen wird in der GFHV vorgenommen (Art. 18 GFHV).
- > Die acht Finanzkennzahlen sind im Anhang der Jahresrechnung aufzuführen (Art. 18 GFHG).
- > Die Finanzkennzahlen geben Auskunft über die finanzielle Lage der Gemeinde.
- > Die Finanzkennzahlen ermöglichen einen Vergleich zwischen den Gemeinden.
- > Es ist wichtig, die Kennzahlen nach einheitlichen Standards zu berechnen.

2.2 Neue Instrumente

> Finanzkennzahlen

- > Nettoverschuldungsquotient
- > Selbstfinanzierungsgrad
- > Zinsbelastungsanteil
- > Nettoschuld in Franken pro Einwohner
- > Selbstfinanzierungsanteil
- > Kapitaldienstanteil
- > Bruttoverschuldungsanteil
- > Investitionsanteil

> Bereitstellung eines standardisierten Excel-Berechnungstools

2.2 Neue Instrumente

> Finanzkennzahlen und Schuldengrenze

- > Für die Verschuldung betreffenden Finanzkennzahlen wurden Grenzwerte festgelegt. Bei Überschreitung dieser Grenzwerte muss die Gemeinde die Massnahmen darlegen, die sie getroffen hat, damit sie binnen fünf Jahren wieder eingehalten werden können (Art. 22 GFHG).
- > **Die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden legt fest, dass wenn der Nettoverschuldungsquotient 200% überschreitet, der durchschnittliche Selbstfinanzierungsgrad der letzten fünf Jahre mindestens 80% erreichen muss (Art. 19 Abs. 1 GFHV).**

→ *Diese neue Regel ersetzt die Schuldenkontrolle.*



3. Finanzkontrolle

3. Finanzkontrolle

> Internes Kontrollsystem – Rechtsgrundlage

- > Das IKS hat den Zweck, das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten (Art. 55 GFHG).
- > Das IKS deckt nicht nur **finanztechnische** Aspekte ab, sondern umfasst auch **regulatorische** und **organisatorische** Massnahmen (Art. 56 Abs. 1 GFHG).

> Externe Revisionsstelle

- > Unveränderte Regeln: Unabhängigkeit, Mandatsdauer (maximal 6 Jahre)



4. Übergang zum HRM2

4. Übergang zum HRM2

- > **Vorgänge und Anfangsphasen,**
die für die Umsetzung des HRM2 zentral sind:
 - > Sach- und Wertinventar
 - > Neubewertung des Finanzvermögens (FV)
 - > Neubewertung des Verwaltungsvermögens (VV)
 - > Neubewertungsreserve (FV) und Aufwertungsreserve (VV)
 - > Steuerschätzungen
 - > Spezialfinanzierungen
 - > gebildete Vorfinanzierungen und Fonds
 - > Eigenkapital

4.1 Finanzvermögen

> Neubewertung des Finanzvermögens (FV)

> Bestimmung der **Güter des Finanzvermögens** im engen Sinne:

- > keine Verfolgung öffentlicher oder sozialer Zwecke
- > Grundstücke, Gebäude und immaterielle Anlagen

> Bestimmung der **Verkehrswerts**:

- > Geldwert, Verkaufswert

> Verbuchung der Bewertungskorrekturen in der Neubewertungsreserve FV

> **Periodische** Neubewertung → *alle fünf Jahre*

> Keine Abschreibung (Wertminderung)...

> ... aber **unverzögliche** Neubewertung bei dauerhafter Wertveränderung

4.2 **Verwaltungsvermögen**

- > **Neubewertung des Verwaltungsvermögens (VV)**
 - > Bestimmung der **Güter des Verwaltungsvermögens**
 - > an die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gebunden
 - > Bestimmung des **Anschaffungs-, Erstellungs-, Umgestaltungswerts**
 - > Berücksichtigung der **Nutzungsdauer** → lineare Abschreibungssätze
 - > Historische Nachforschungen: maximal 20 Jahre
- > Verbuchung der Neubewertung in der Aufwertungsreserve VV
- > **Einmalige** Neubewertung im Rahmen des Übergangs zum HRM2

4.3 Bewertung der Steuererträge

> Steuerabgrenzungsprinzip

- > Beim Jahresabschluss haben die Gemeinden eine Bewertung der Steuererträge und eine Steuerschätzung vorzunehmen um ein möglichst getreues Bild der Situation zu erhalten.
- > Die angewandte Methode der Steuerschätzung sollte über eine gewisse Zeit gleich bleiben.

4.4 Spezialfinanzierungen

- > **Verpflichtende Zweckbindung von Mitteln zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben**
(früher obligatorische Reserve)
- > Rechtsgrundlage
- > Kausalzusammenhang zwischen der Aufgabe (Leistung) und der Gegenleistung, die durch den Empfänger geliefert wird (Finanzierung)
- > Grundsätzlich keine Finanzierung über Steuern
→ *Eigenfinanzierung – vollständig oder teilweise – über die Erhebung von Gebühren*

4.5 Vorfinanzierungen und Fonds

- > **Vorfinanzierungen** (freie Reserven) **sind nach dem GFHG nicht zulässig**
- > Vorschriften für die Auflösung von Vorfinanzierungen
- > **Unselbstständige Fonds** (Vermächtnisse, Testamente, Gaben und Schenkungen oder andere «Spezialfonds»)
 - Erhaltung, wenn der ursprüngliche Zweck erfüllt wird

4.6 Eigenkapital

- > **Verwendung** des nicht zweckgebundenen Eigenkapitals
 - > Deckung eines **kurzfristigen Haushaltsdefizits**
- > **Bilanzfehlbetrag**
 - > negativ (-) auf der Passivseite der Bilanz
 - > Abtragung innerhalb von maximal 5 Jahren
 - > Betrag für die Abtragung ist im Erfolgsbudget zu berücksichtigen



5. Kreditrecht und Finanzkompetenzen

5.1 Begriffe - allgemein

> Ausgabe / Anlage

Die Begriffsbestimmungen der grundlegenden Fachausdrücke der öffentlichen Rechnungslegung ermöglichen eine Abgrenzung und Bestimmung der Entscheidungskompetenz zwischen der Exekutive und der Legislative des Gemeinwesens.

> **Ausgabe** (Art. 3 Abs. 1 Bst. c GFHG)

- > Bindung von Mitteln des Finanzvermögens, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen
- > Eine Ausgabe ist von der Legislative zu beschliessen

> **Anlage** (Art. 3 Abs. 1 Bst. e GFHG)

- > ertragsorientierte Zuordnung flüssiger Mittel
- > betrifft nur das Finanzvermögen
- > Zuständigkeit des Exekutivorgans
- > *Gewisse Vorfälle sind Ausgaben gleichgestellt, namentlich Anlagen in Immobilien (Art. 3 GFHV).*

5.1 Begriffe - allgemein

> **Neue Ausgabe / Gebundene Ausgabe**

> **Neue Ausgabe** (Art. 3 Abs. 1 Bst. f GFHG)

- > Relativ grosse Handlungsfreiheit in Bezug auf den Betrag, den Zeitpunkt oder andere wesentliche Aspekte der Verpflichtung
- > Kann einmalig oder wiederkehrend sein

> **Gebundene Ausgabe** (Art. 3 Abs. 1 Bst. g GFHG)

- > Kann vom Gesetz vorgeschrieben sein
- > Kein Handlungsspielraum beim Betrag, bei der Verpflichtung oder bei einem anderen wesentlichen Aspekt
- > Gebundenheit kann auch durch Dringlichkeit gegeben sein, wenn der Aufschieben das Funktionieren der Gemeinde beeinträchtigen würde
- > Die Legislative verfügt über keinerlei Zuständigkeit, um eine solche Ausgabe im Budget zu belassen oder sie daraus zu streichen.

5.1 Begriffe - Kreditrecht

> **Kredit** (Art. 24 GFHG)

Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck bis zu einem festgelegten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

> **Verpflichtungskredit** (Art. 25 GFHG)

Ermächtigung, eine neue Ausgabe für einen bestimmten Zweck vorzunehmen. Die Ausgabe kann einmalig oder wiederkehrend sein.

> **Projektierungskredit**


> **Objektkredit**

> **Rahmenkredit**

> **Budgetkredit** (Art. 34 GFHG)

Ermächtigung, die Jahresrechnung für einen bestimmten Zweck bis zu einem festgelegten Betrag zu belasten.

5.2 Kreditrecht – schematische Darstellung

Budgetkredit <i>an das Budgetjahr gebunden</i>	Verpflichtungskredit <i>an ein Objekt gebunden</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Jährlich im Budget der Erfolgsrechnung oder der Investitionsrechnung aufgeführter Betrag 	<ul style="list-style-type: none"> • betrifft eine neue Ausgabe • Beschluss durch die Legislative aufgrund einer Botschaft der Exekutive • Betrag höher als die der Exekutive gewährte Finanzkompetenz • Arten von Verpflichtungskrediten: <ul style="list-style-type: none"> - Projektierungskredit - Objektkredit - Rahmenkredit
<p>Der jährliche Betrag des Verpflichtungskredits ist im Budget der Erfolgs oder der Investitionsrechnung aufgeführt.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • gebundene Ausgabe: <ul style="list-style-type: none"> - durch ein übergeordnetes Gesetz vorgegeben 	
<ul style="list-style-type: none"> - gebunden durch die Dringlichkeit der Realisierung 	<p>Stellungnahme der Finanzkommission bezüglich Qualifikation als "gebundene Ausgabe" wenn Betrag höher als Finanzkompetenz GR für neue Ausgaben</p> 
<p>Kreditüberschreitung</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Nachtragskredit falls Budgetkredit ungenügend 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusatzkredit falls Verpflichtungskredit ungenügend

5.3 Finanzreglement

> Festlegung der obligatorischen Schwellenwerte

- > **Aktivierungsgrenze** für Investitionen (in der Bilanz)
- > **Finanzkompetenz** des Exekutivorgans für:
 - > neue Ausgabe
 - > Zusatzkredite
 - > Nachtragskredit
 - > übrige allfällige Kompetenzdelegationen

> Festlegung der fakultativen Schwellenwerte

- > **Interne Verrechnungen**
- > **Rechnungsabgrenzungsposten**

> **Finanzreglement – Muster** (FinR – Nr. 021.0): [Link](#)

+ *Ausführungsreglement über die Finanzen – Muster (FinAR – Nr. 021.1)*



—
→ **ALLE ARTIKEL**

→ *Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell [HRM2](#)*



—
Fragen?
Bemerkungen!

Antworten!



Schlusswort