



Freiburg, 4. Juni 2020

Erläuternder Bericht

## Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV)

### 1. Einleitung und Ursprung des Entwurfs

Im Frühling 2020 wurden die Sitzungen der kommunalen und interkommunalen Legislativorgane ausgesetzt. Dies hat zu vielen Fragen und Unsicherheiten bezüglich verschiedener Fristen auf Gemeindeebene geführt. Eines der Themen betrifft die Umsetzung des neuen Finanzrechts (HRM2) durch die gemeinderechtlichen Körperschaften.

Das Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG, ASF 2018\_021) und die Verordnung vom 14. Oktober 2019 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV, ASF 2019\_080) führen ein neues System zur Verwaltung der Gemeindefinanzen ein. Diese Rechtsgrundlagen beinhalten zudem eine Teilrevision des Gesetzes über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) und des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG, SGF 140.11).

Das neue Recht ist Gegenstand einer [Informationsbroschüre](#), die auf der Website des Amtes für Gemeinden (GemA) publiziert ist (Info'GemA 20-2020). Das HRM2-System für die freiburgischen gemeinderechtlichen Körperschaften wird auf der Website des GemA [eingehender erläutert](#).

Das GFHG tritt am 1. Januar 2021 in Kraft. In Artikel 78 Abs. 1 sieht es vor, dass der Staatsrat die Ausführungsbestimmungen erlässt und die Modalitäten und Übergangsfristen für die Anpassung der Gemeindefinanzen an das GFHG festlegt. Die GFHV sieht ihrerseits derzeit ein einheitliches Inkrafttreten für die Gemeinden, die Gemeindeanstalten mit Rechtspersönlichkeit, die Gemeindeverbände und die Agglomerationen auf den 1. Januar 2021 vor (erstes Budget nach neuem Recht = Budget 2021).

Die gemeinderechtlichen Körperschaften sind damit beauftragt, das neue System anhand verschiedener Arbeiten und Erlasse umzusetzen. Diese können wie folgt beschrieben werden:

- > regulatorische und statutarische Arbeiten (Anpassung der Statuten, Annahme des Finanzreglements und des Ausführungsreglements über die Finanzen);
- > Einrichtung der Finanzkommission auf Ebene der Gemeindeverbände;
- > Arbeiten in Zusammenhang mit dem Vermögen und der Buchhaltung (Übergang zu HRM2 im engeren Sinne).

Für den 21. und 27. April 2020 waren Informationsveranstaltungen für die Mitglieder der Gemeindebehörden vorgesehen gewesen, die in dieser Form abgesagt werden mussten. Aufgrund dieser Verschiebung und da es nicht möglich war, in naher Zukunft Sitzungen der Legislative zu planen, drängte sich deshalb die Frage auf, ob es sinnvoll und machbar ist, die Umsetzung des HRM2 auf den 1. Januar 2021 aufrechtzuerhalten.

Um ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2021 sicherzustellen, müssten die Gemeinden ihre Finanzreglementierung rasch annehmen können. Auch die Gemeindeverbände müssten ihre Finanzreglementierung annehmen, aber erst, nachdem sie ihre Statuten an das neue Recht angepasst hätten. Diese Aufgaben scheinen heute gefährdet zu sein, wenn sie nicht bereits vor der Lancierung der Vernehmlassung dieser Änderung der GFHV in Angriff genommen wurden.

## **2. Vorschlag: Wahl zwischen 2021 und 2022 für die Umsetzung von HRM2**

Gemäss dem gemachten Vorschlag können die Körperschaften zwischen einer Einführung des neuen Systems auf 2021 oder 2022 auswählen. Ihre Wahl müssen sie dem Amt für Gemeinden bis am 30. September 2020 mitteilen.

Diese Möglichkeit, zwischen zwei Varianten auszuwählen, wird formell durch eine Änderung der GFHV und eine Ergänzung des ARGG eingeführt. Ein erster dahingehender Vorentwurf in beiden Sprachen war dem Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) am 25. März 2020 für eine erste Stellungnahme überwiesen worden. Die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) und die Oberamt männerkonferenz wurden ebenfalls über das Vorgehen in Kenntnis gesetzt. In seiner Antwort vom 27. März 2020 zeigte sich der FGV grundsätzlich einverstanden, woraufhin der Vorentwurf in die Vernehmlassung gegeben wurde.

## **3. Das Vernehmlassungsverfahren**

Der Verordnungsvorentwurf und der erläuternde Bericht dazu wurden vom 23. April bis am 20. Mai 2020 in eine verkürzte Vernehmlassung gegeben.

49 Antworten auf die Vernehmlassung wurden erfasst. 7 Antworten stammen aus der kantonalen Verwaltung und 34 von einzelnen Gemeinden. Vier Gemeindeverbände und die Agglomeration Freiburg haben ebenfalls auf die Vernehmlassung geantwortet. Drei Antworten stammen von kommunalen Dachverbänden, nämlich vom Freiburger Gemeindeverband (FGV), der Ammännerkonferenz der Hauptorte und grossen Gemeinden und der Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Kantons Freiburg.

Die Vorlage stiess auf ein sehr positives Echo. Keine der Vernehmlassungsantworten enthält eine grundsätzliche Ablehnung in materieller Hinsicht. Folgende Punkte sind besonders hervorzuheben:

- > In seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2020 gab der FGV seiner Unterstützung für den Entwurf Ausdruck. Der FGV pflichtete vor allem der Frist bis am 30. September bei, innert der mitgeteilt werden muss, ob die Umsetzung für 2021 oder 2022 erfolgen wird. Er wies auch darauf hin, dass «die Möglichkeit für einen Gemeindeverband, seine Finanzkommissionen vor einer Statutenänderung bestimmen zu können, eine pragmatische Lösung ist, die wir unterstützen. Hingegen ist nach wie vor unsicher, ob eine Sitzung in physischer Anwesenheit der Delegierten möglich sein wird. Je nach Entwicklung der Situation müsste die Möglichkeit einer brieflichen Abstimmung vorgesehen werden». Was diesen Punkt betrifft, so hat sich die Situation seit der Fertigstellung der Stellungnahme entwickelt und geklärt, namentlich durch die Mitteilung des kantonalen Führungsorgans (KFO) vom 11. Mai 2020 («Die Generalräte und Gemeindeversammlungen können bei Bedarf wieder zusammenkommen»).
- > Eine staatliche Stelle hat darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Änderung nicht vor der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden als solche in Kraft treten könne, trotz der Tatsache, dass sie ein Optionsrecht enthält, das vor dem 1. Januar 2020 auszuüben ist. Somit sei das Optionsrecht in einem Artikel vorzusehen, der in das Ausführungsreglement zum Gesetz

über die Gemeinden (ARGG, SGF 140.11) eingefügt werden muss. In den dem Staatsrat unterbreiteten Erlassen wurden diese Bemerkungen berücksichtigt.

#### 4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Beim Haupterlass, der geändert wird, handelt es sich um die GFHV. Zudem wird ein neuer Artikel in das ARGG eingefügt.

##### *Art. 40 Abs. 1 und 2 GFHV      Allgemeine Umsetzungsregeln – Frist*

Absatz 1 enthält die Verlängerung der ursprünglichen Umsetzungsfrist um ein Jahr. Daraus folgt, dass die gemeinderechtlichen Körperschaften die Wahl haben zwischen einer Umsetzung für das Budget 2021 oder für das Budget 2022, durch die Annahme der Finanzreglementierung und die Durchführung von Umsetzungsarbeiten (vgl. Liste der Musterunterlagen und Hilfsdokumente zuhanden der gemeinderechtlichen Körperschaften unter Punkt 5).

In Absatz 2 wird präzisiert, dass die neuen Bestimmungen spätestens für das Budget 2022 eingeführt werden müssen.

Diese Revision betrifft materiell nicht die Bürgergemeinden, da für sie noch eine besondere Regelung gilt. Gegen das obligatorische Inkrafttreten für die Bürgergemeinden im selben Zeitpunkt wie die übrigen Körperschaften spricht, dass die Liste dieser Gemeinden nicht innerhalb der notwendigen Fristen erstellt werden konnte. Artikel 46 GFHV sieht daher für die Bürgergemeinden eine besondere Übergangsregelung vor, nämlich eine Frist von zwei Jahren nach der Erstellung des Verzeichnisses der Bürgergemeinden. Dieser Artikel bleibt gemäss Artikel 40 Abs. 3, der von dieser Revision nicht betroffen ist, vorbehalten.

##### *Art. 40a      Finanzkommissionen der Gemeindeverbände*

Bis anhin benötigten die Gemeindeverbände keine Finanzkommission. Doch nach neuem Recht müssen sich die Gemeindeverbände eine Finanzkommission geben, die aus mindestens drei Mitgliedern besteht.

Da die Organe des Verbands in den Statuten genannt sind, ist normalerweise eine Statutenänderung nötig, um ein neues Organ aufzunehmen (namentlich die Anzahl der Mitglieder kann, unter Berücksichtigung des gesetzlichen Minimums, von jedem Verband einzeln festgelegt werden). Doch die Finanzkommission muss das Finanzreglement des Verbands begutachten können, weshalb sie vorher eingeführt werden muss.

Die Übergangsbestimmungen der GFHV werden daher durch den Artikel 40a ergänzt, mit dem eine Lösung formalisiert werden soll, die aus der Praxis stammt, und zwar, dass die Finanzkommissionen so eingeführt werden, dass sie die Finanzreglemente begutachten können, auch wenn die Statuten des Verbands noch nicht durch die Bestimmungen in Bezug auf die Finanzkommission ergänzt wurden. Auf der Grundlage des neuen Artikels 40a GFHV können die Delegiertenversammlungen die Anzahl der Mitglieder der Finanzkommission festlegen und diese wählen.

Zudem wird in diesem Artikel eine verbindliche Frist eingeführt, unter Berücksichtigung des Inkrafttretens des GFHG am 1. Januar 2021 und angesichts dessen, dass die Gesamterneuerung der Verbandsorgane nach den Erneuerungswahlen 2021 stattfinden wird.

##### *Art. 41–45      Formelle Änderungen*

Die Änderungen der Artikel 41–45 GFHV haben keine materielle Tragweite. Sie sind einzig notwendig, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die GFHV nicht mehr eine einheitliche Frist für die Umsetzung vorsieht, sondern die Möglichkeit, zwischen zwei Fristen auszuwählen.

#### *Art. 77a ARGG – Umsetzung des neuen Rechts über den Finanzhaushalt der Gemeinden*

Ein neuer Artikel wird in das ARGG eingefügt, um die gemeinderechtlichen Körperschaften daran zu erinnern, dass sie ihre Wahl dem GemA innerhalb einer bestimmten Frist, nämlich bis spätestens am 30. September 2020 mitteilen müssen. Gemeinden, die auf den 1. Januar 2021 fusionieren, können diese Wahl nur anhand eines übereinstimmenden Beschlusses zwischen allen Gemeinden, die an dem Zusammenschluss beteiligt sind, treffen.

#### *Angestrebtes Datum für das Inkrafttreten*

Es ist vorgesehen, den Verordnungsentwurf so rasch wie möglich dem Staatsrat zu unterbreiten, sobald die Vernehmlassung abgeschlossen ist und die Antworten analysiert und berücksichtigt wurden. Ziel ist es, dass der neue Artikel 77a ARGG am 1. Juli 2020 in Kraft treten kann, während die revidierte GFHV ihrerseits am 1. Januar 2021 in Kraft tritt.

### **5. Auswirkungen des Entwurfs auf die gemeinderechtlichen Körperschaften**

Die gemeinderechtlichen Körperschaften verfügen über mehr Zeit, um das neue System umzusetzen.

Die Muster und Hilfsdokumente stehen den gemeinderechtlichen Körperschaften auf der Website des Amtes für Gemeinden zur Verfügung: [www.fr.ch/gema](http://www.fr.ch/gema), insbesondere unter den Artikeln [Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell HRM2](#) und [Gemeindereglemente](#), und sind im Folgenden aufgelistet:

- Kontenrahmen HRM2
- Weisungen 2 bis 8 mit Anhängen
- Tabelle der Nutzungsdauer und Abschreibungssätze der Anlagen
- Muster Finanzreglement
- Erklärungen zu den Finanzkompetenzen
- Erklärungen zur Aktivierungsgrenze
- Beispiel-Excel-Datei für die Anlagenbuchhaltung
- Beispiel-Excel-Datei für Inventar und Neubewertung der Anlagen
- FAQ HRM2