

Das Verfahren zum Beschluss des Budgets

—
info'GemA 24 / 2024



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

Das Verfahren zum Beschluss des Budgets

1. Einleitende Bemerkungen	3
2. Anwendung des Grundsatzes des finanziellen Gleichgewichts	3
3. Verfahren	4
3.1. Allgemeine Präsentation des Erfolgsbudgets und des Investitionsbudgets	4
3.2. Allfällige Änderungen der Steuerfüsse und -sätze	4
3.3. Präsentation des Erfolgsbudgets und des Investitionsbudgets im Detail	5
3.4. Wiederaufnahme der Debatte und Abstimmung über Änderungsanträge	5
3.5. Beschluss von Verpflichtungskrediten	6
3.6. Beschluss des Erfolgsbudgets und der Verpflichtungskredite	6
4. Modalitäten bei Einreichung eines Änderungsantrags.....	6
4.1. Allgemeines	6
4.2. Gebundene Ausgabe	7
4.3. Neue Ausgabe	7
4.4. Rolle der Finanzkommission	7
5. Beispiel für eine Tagesordnung.....	7
6. Fehlen eines Budgets zu Beginn des Rechnungsjahres	9
6.1. Gesetzliche Anforderung	9
6.2. Im Falle einer Nichteinhaltung	9
6.3. Verfahren im Falle einer Ablehnung des Budgets.....	9

Freiburg, Oktober 2024

Änderungen vom 28. Januar 2025:

- Kleine Berichtigungen in Ziff. 4.4 und 6.3

1. Einleitende Bemerkungen

Einigen Gemeinden bereitet das Abstimmungsverfahren über das Budget manchmal Schwierigkeiten. Diese entstehen dadurch, dass Änderungsanträge zu dem von der Exekutive vorgelegten Budgetentwurf eingereicht werden können. Ausserdem hängen gewisse Budgetposten im Erfolgsbudget von Verpflichtungskrediten, in einigen Fällen von Beschlüssen über eine Änderung des Steuerfusses und/oder -satzes, die von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat getroffen werden, ab. Wird eines dieser Geschäfte abgelehnt, muss das Erfolgsbudget korrigiert werden können, um eine Ablehnung des ganzen Budgets zu verhindern. Dies gilt auch für das Investitionsbudget. Aus diesem Grund legt das Amt für Gemeinden das Verfahren, das bei der Abstimmung über das Budget befolgt werden muss, in einer Weisung fest.

Diese neue Publikation stellt eine Aktualisierung des *info'GemA 11/2006 Das Abstimmungsverfahren beim Voranschlag* dar und ersetzt dieses.

Das Amt für Gemeinden und das Oberamt stehen für weitere Informationen und Unterstützung in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zur Verfügung:

- > Amt für Gemeinden: berät die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften im Bereich der öffentlichen Finanzen; es prüft die formelle Korrektheit der Budgets und der Jahresrechnungen (Art. 76 Abs. 1 Bst. b und c GFHG). Es ist für grundsätzliche Fragen in den Bereichen Rechnungslegungstechnik oder Haushaltsführung zuständig.
- > Oberamt: berät und unterstützt die Gemeinden allgemein (Art. 146 Abs. 2 GG). Es ist für Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Behandlung des Budgets durch die Gemeindelegislative zuständig und ist gleichzeitig Beschwerdeinstanz gegen ihre Beschlüsse oder die Beschlüsse ihres Büros.

Sowohl das GemA als auch das Oberamt sind bestrebt, die Autonomie der Gemeinden und ihrer Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben innerhalb des gesetzlichen Rahmens zu wahren. Es sei daher daran erinnert, dass für die Festlegung und Durchführung des Verfahrens zur Verabschiedung des Budgets in erster Linie die Gemeindebehörden verantwortlich sind.

2. Anwendung des Grundsatzes des finanziellen Gleichgewichts

Das am 1. Januar 2021 in Kraft getretene Gesetz vom 22. März 2018 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG – SGF 140.6) soll die finanzielle Steuerung der Gemeinden verbessern, indem ihnen insbesondere mehr Handlungsspielraum bei der Budgeterstellung eingeräumt wird.

Oberstes Prinzip bleibt das finanzielle Gleichgewicht, gemäss dem das Erfolgsbudget ausgeglichen sein muss. Hierbei wird ausnahmsweise ein Aufwandüberschuss gestattet, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass eine Gemeinde legitime Gründe haben kann, einen solchen zu vorzusehen. Ein Defizit sollte jedoch die Ausnahme bleiben und muss durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital absorbiert werden können. Das nicht zweckgebundene Eigenkapital (oder Vermögen der Gemeinde) setzt sich zusammen aus dem Eigenkapital ohne die Spezialfinanzierungen (Konto 290xx), ohne die zweckgebundenen Mittel (291xx) und ohne die Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögens (295xx).

In den Bestimmungen des GFHG sind diese Grundsätze präzisiert:

Art. 1 Zweck und Ziele

¹ Dieses Gesetz soll es den gemeinderechtlichen Körperschaften und ihren Organen ermöglichen,

- a) die Finanzen wirksam und rechtmässig zu verwalten;
- b) über die für die Haushaltsführung erforderlichen Instrumente und Entscheidungsgrundlagen zu verfügen.

² Ziel dieses Gesetzes ist es, eine Finanzpolitik und eine administrative Verwaltung gemäss den Grundsätzen eines wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes der öffentlichen Mittel zu fördern **und gleichzeitig das finanzielle Gleichgewicht sicherzustellen.**

Art. 4 Grundsätze

¹ Die Finanzen werden nach folgenden Grundsätzen verwaltet:

- a) **Gesetzmässigkeit:** Jede Ausgabe bedarf einer Begründung durch eine Rechtsgrundlage.
- b) **Finanzielles Gleichgewicht: Aufwand und Ertrag werden im Gleichgewicht gehalten.**
- c) **Sparsamkeit:** Vorgesehene Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit hin zu prüfen.
- d) **Vorrang:** Die Ausgaben sind gemäss Finanzplan oder in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.
- e) **Wirtschaftlichkeit:** Für jedes Vorhaben ist diejenige Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.
- f) **Verbot der Zweckbindung von Steuern:** Die Steuern werden nicht an besondere Aufgaben oder Ausgaben gebunden.
- g) **Wirkungsorientierung:** Die finanziellen Entscheidungen werden auf ihre Wirksamkeit hin getroffen.

² Vorbehalten bleiben die besonderen Grundsätze für die Bereiche, die gebührenfinanziert und in einer Spezialgesetzgebung geregelt werden.

Art. 20 Gleichgewicht des Finanzhaushalts

¹ Das Budget der Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein.

² Die Steuerfüsse und -sätze müssen so festgelegt werden, dass das Gleichgewicht des Finanzhaushalts gewährleistet ist.

³ Ein Aufwandüberschuss ist nur dann gestattet, wenn er durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital gedeckt werden kann.

3. Verfahren

3.1. Allgemeine Präsentation des Erfolgsbudgets und des Investitionsbudgets

In dieser Phase geht es darum, die Absicht des Gemeinderates in Bezug auf das Erfolgsbudget und das Investitionsbudget zu präsentieren. Da mehrere Budgetposten von Beschlüssen abhängen, die zu einem späteren Zeitpunkt gefasst werden (Ziff. 3.4 und 3.5), stimmt die Gemeindeversammlung oder der Generalrat zu diesem Zeitpunkt noch nicht darüber ab. Die Botschaft des Gemeinderats zum Budget muss allgemeine Überlegungen enthalten. Zudem wird die Stellungnahme der Finanzkommission mitgeteilt.

3.2. Allfällige Änderungen der Steuerfüsse und -sätze

- > Präsentation durch den Gemeinderat;
- > Bericht und Stellungnahme der Finanzkommission;
- > Fragen der Bürgerinnen und Bürger/ Generalratsmitglieder;
- > Änderungsantrag/-anträge (höher oder tiefer als vom Gemeinderat vorgeschlagen¹);
- > Stellungnahme der Finanzkommission zu den Änderungsanträgen, über die abgestimmt werden muss;

¹ Zum Beispiel: Steuerfuss der Gemeinde 90% - Vorschlag des Gemeinderats 92% - mögliche Änderungsanträge für 93% oder mehr, 91%, bzw. 89% oder weniger. Je nachdem, welcher Koeffizient beschlossen wird, muss das Budget gegebenenfalls angepasst werden, damit das Budget letztendlich ausgeglichen ist.

- > Abstimmung der Gemeindeversammlung oder des Generalrats; bei einem Änderungsantrag muss die Abstimmungsreihenfolge, die im Ausführungsreglement zum Gesetz über die Gemeinden vorgesehen ist, eingehalten werden (Art. 15 ARGG, vgl. Ziff 3.4; bzw. die Abstimmungsreihenfolge, die in einem allgemein verbindlichen Reglement gestützt auf Art. 15 Abs. 4 ARGG vorgesehen ist).

3.3. Präsentation des Erfolgsbudgets und des Investitionsbudgets im Detail

In dieser Phase müssen das Erfolgsbudget und das Investitionsbudget im Detail präsentiert werden. Die Mitglieder der Gemeindeversammlung oder des Generalrats und die Finanzkommission können Änderungsanträge einreichen. Über diese wird zu einem späteren Zeitpunkt abgestimmt, nachdem sie vom Gemeinderat und der Finanzkommission geprüft worden sind.

Zu den Budgetposten des Erfolgsbudgets, die gegenüber dem Budget des Vorjahres starke Schwankungen aufweisen, braucht es detaillierte Erläuterungen. Gemäss dem Grundsatz der Wesentlichkeit bedürfen unwesentliche Abweichungen keiner detaillierten Erklärung.

- > Detaillierte Präsentation durch den Gemeinderat;
- > Fragen der Bürgerinnen und Bürger/ Generalratsmitglieder;
- > Eventuelle Einbringung von Änderungsanträgen zu den Posten des Erfolgsbudgets durch die Mitglieder des Generalrats oder der Gemeindeversammlung und der Finanzkommission (ohne Abstimmung);
- > Unterbrechung der Budgetdebatte, damit der Gemeinderat und die Finanzkommission allfällige Änderungsanträge prüfen können.

3.4. Wiederaufnahme der Debatte und Abstimmung über Änderungsanträge

In dieser Phase geht es darum, die Posten des Erfolgsbudgets, zu denen allfällige Änderungsanträge gestellt wurden, durchzugehen und die Beurteilung des Gemeinderats und der Finanzkommission zu jedem Änderungsantrag zur Kenntnis zu nehmen. Nachdem das Präsidium die Einschätzung des Gemeinderats und der Finanzkommission angehört hat, prüft es, ob alle Änderungsanträge aufrechterhalten werden. Anschliessend wird über jeden aufrechterhaltenen Änderungsantrag nach dem in Artikel 15 ARGG festgelegten Verfahren oder in der Reihenfolge abgestimmt, die in einem allgemein verbindlichen Reglement nach Artikel 15 Abs. 4 ARGG vorgesehen ist²:

Art. 15 ARGG

Verfahren in der Versammlung (Art. 24 GG) – Reihenfolge der Abstimmungen

¹ *Der Antrag des Gemeinderates gelangt als erster zur Abstimmung.*

² *Erhält der Antrag des Gemeinderates die Mehrheit der Stimmen, werden die anderen Anträge der Versammlung nicht mehr unterbreitet.*

³ *Erhält der Antrag des Gemeinderates nicht die Mehrheit der Stimmen, so wird nach dem gleichen Verfahren zuerst über den Antrag der Kommission und gegebenenfalls über die übrigen Anträge abgestimmt.*

⁴ *Die Gemeinden können jedoch in einem allgemein verbindlichen Reglement eine andere Abstimmungsreihenfolge vorschreiben.*

² Die Gemeindeversammlung bzw. der Generalrat haben die Budgethoheit. Das heisst, wenn durch die Annahme bestimmter Änderungsanträge das Budget nicht mehr ausgeglichen wäre, müssten andere Massnahmen beschlossen werden (entweder braucht es Einsparungen oder Mehreinnahmen, die in einer späteren Sitzung vorgeschlagen werden, oder eine Kombination aus beiden Massnahmen).

3.5. Beschluss von Verpflichtungskrediten

Die vom Gemeinderat beantragten Verpflichtungskredite werden von der Legislative separat beschlossen, wobei jeder Kredit Gegenstand einer Botschaft und einer Stellungnahme der Finanzkommission ist. Da das Investitionsbudget in der Regel die erste Tranche dieser neuen Investitionen enthält (es sei denn, die Durchführung beginnt erst ab dem folgenden Rechnungsjahr), und das Erfolgsbudget allenfalls bereits Folgekosten enthalten kann, empfiehlt es sich, den Verpflichtungskredit vor der Abstimmung über das Budget zu beschliessen.

Was mögliche Änderungsanträge zu Verpflichtungskrediten betrifft: Änderungen der Höhe des Verpflichtungskredits sind möglich, es sei denn, die Änderung erfordert eine erhebliche Anpassung des Projekts. In diesem Fall muss die Abstimmung verschoben und das Projekt überarbeitet werden. Jede Änderung der Höhe eines Verpflichtungskredits muss begründet werden. Änderungsanträge können jedoch keine inhaltliche Änderung der Botschaft des Gemeinderats zum Gegenstand haben, da es sich um ein erläuterndes Dokument zum Projekt des Gemeinderats handelt.

3.6. Beschluss des Erfolgsbudgets und der Verpflichtungskredite

Bei der Abstimmung über das Erfolgsbudget werden die Beschlüsse über die Änderungsanträge berücksichtigt. Das Budget muss entsprechend der Abstimmungsergebnisse korrigiert werden: Weicht das Budget, über das abgestimmt werden soll, vom ursprünglichen Entwurf ab, was das globale Gleichgewicht des Finanzhaushalts betrifft, muss zu diesem Aspekt erneut die Stellungnahme der Finanzkommission eingeholt werden. Der Gemeinderat teilt seine Beurteilung mit.

Was das Investitionsbudget betrifft, so müssen die geschätzten Beträge der beschlossenen Ausgaben darin enthalten sein. Zudem müssen auch die geschätzten Beträge der Ausgaben, die im laufenden Jahr noch beschlossen werden müssen, erwähnt werden: Bis zur Annahme der entsprechenden Verpflichtungskredite werden sie als Verpflichtungsabsichten angegeben.

Es ist wie folgt vorzugehen:

- > Bekanntgabe des angepassten Budgets aufgrund der bewilligten Änderungsanträge;
- > Stellungnahme der Finanzkommission und Beurteilung des Gemeinderats;
- > Abstimmung der Legislative.

4. Modalitäten bei Einreichung eines Änderungsantrags

4.1. Allgemeines

Es ist möglich, einen Änderungsantrag zum Betrag eines Budgetpostens einzureichen, es sei denn, es handelt sich beim betreffenden Betrag um eine gebundene Ausgabe, für die es zu diesem Zeitpunkt keinen Handlungsspielraum gibt³.

Insgesamt dürfen die Änderungsanträge jedoch nicht einen Bruch mit dem Grundsatz des finanziellen Gleichgewichts des Gesamtbudgets zur Folge haben (vgl. Ziff. 2).

³ Die Änderung von gebundenen Ausgaben kann nur durch eine vorherige Änderung der gesetzlichen Grundlage, auf der sie beruht, erfolgen, und zwar nach dem für die entsprechend gesetzliche Grundlage geltenden Verfahren.

4.2. Gebundene Ausgabe

Budgetposten, die gebundenen Ausgaben entsprechen, können von der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat nicht zurückgewiesen werden, da ausschliesslich der Gemeinderat für die gebundenen Ausgaben zuständig ist und diese keinen Handlungsspielraum zulassen (Art. 3 Abs. 1 Bst. g GFHG).

4.3. Neue Ausgabe

Die Möglichkeit, durch einen Änderungsantrag eine neue Ausgabe (Art. 3 Abs. 1 Bst. f GFHG) einzuführen, hängt davon ab, ob diese Ausgabe einen Verpflichtungskredit erforderlich macht oder nicht⁴:

- > Für den Fall, dass es keinen Verpflichtungskredit braucht, ist der Änderungsantrag a priori zulässig, wobei die Vorschriften zum ausgeglichenen Budget vorbehalten bleiben.
- > Wenn ein Verpflichtungskredit erforderlich ist, muss das Legislativorgan, das über diesen Kredit beschliessen muss, vorgängig in einer erläuternden Botschaft des Gemeinderats über den Gegenstand und die Modalitäten des Kredits informiert werden, und, wenn der Kredit nicht im Budget enthalten ist, muss die Botschaft nachweisen, dass die allfälligen Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung das finanzielle Gleichgewicht nicht beeinträchtigen. Es ist daher nicht möglich, einen Änderungsantrag zur Einführung einer neuen Ausgabe einzureichen, die einen Verpflichtungskredit nach sich zieht.

4.4. Rolle der Finanzkommission

Bei der Abstimmung über das Budget kann die Finanzkommission im Rahmen ihrer Befugnisse Änderungsanträge einreichen, d. h. nur dann, wenn es um finanzielle Fragen geht und nicht um Fragen der Zweckmässigkeit (Art. 16 Abs. 2 2. Satz und 42 Abs. 2 2. Satz GG, Art. 72 Abs. 2 GFHG). In diesem Sinne kann sie Alternativen vorschlagen, um eine Lösung zu finden, damit die Finanzkraft der Gemeinde für die auf der Tagesordnung stehenden Geschäften gewährleistet ist. Sie kann insbesondere andere Steuerfüsse und -sätze vorschlagen als der Gemeinderat. Jedoch können nur die Mitglieder der Gemeindelegislative Änderungen am Budget aus Gründen der Zweckmässigkeit vorschlagen.

5. Beispiel für eine Tagesordnung

Wir stellen nachfolgend ein Beispiel für eine Tagesordnung vor, die je nach den verschiedenen Traktanden anzupassen ist. Als grundlegende Anforderungen sind im GG und im GFHG vorgesehen, dass das Budget zuerst allgemein und dann im Detail präsentiert wird, dass die einzelnen Geschäfte separat beschlossen werden und die Finanzkommission jeweils ihre Beurteilung dazu abgibt. Das Ziel ist, dass die Bürgerinnen und Bürger oder die Generalratsmitglieder gestützt auf den Bericht des Gemeinderats und die Stellungnahme der Finanzkommission über jedes Geschäft separat und in voller Kenntnis der Sachlage entscheiden können. Jedes Geschäft auf der Tagesordnung, das Gegenstand eines besonderen Beschlusses sein muss, muss deshalb auch gesondert traktandiert sein. In der Praxis stellt man fest, dass die Gemeinden die Traktandenliste über diese Minimalforderung hinaus spezifizieren und z. B. darin auch die Stellungnahme der Finanzkommission aufführen, bzw. die Abstimmung selbst. Da es sich um ein Verfahren handelt, das in der Gesetzgebung festgelegt ist, sind diese Angaben nicht obligatorisch. Es steht den Gemeinden jedoch frei, sie zu erwähnen.

⁴ Art. 25 ff. GFHG

Zur Vorgehensweise sei auf Ziff. 3 verwiesen.

- 1. Genehmigung des Protokolls der Gemeindeversammlung vom ... / der Sitzung des Generalrates vom ...**
- 2. Präsentation des Finanzplans**
- 3. Allgemeine Präsentation des Budgets**
- 4. Steuerfüsse und -sätze**
 - 4.1 Erhöhung des Steuerfusses auf der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen von 80,0 % auf 85,0 % der einfachen Kantonssteuer
 - 4.2 Erhöhung des Steuerfusses auf die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen von 70,0 % auf 75,0 % der einfachen Kantonssteuer
 - 4.3 Senkung des Liegenschaftssteuersatzes von 3,00 ‰ auf 2,50 ‰ des Steuerwerts von Liegenschaften

Anmerkung
*Die Tagesordnung muss mindestens den neuen Steuerfuss oder den geänderten Steuersatz erwähnen (Art. 64 Abs. 3 GFHG).
Für jeden Steuerfuss oder -satz, der geändert werden soll, muss die Stellungnahme der Finanzkommission eingeholt werden, bevor separat darüber abgestimmt wird.*
- 5. Budget 202X**
 - 5.1 Erfolgsbudget (*Präsentation im Detail*)
 - a) Instandsetzung – Anstrich des Gebäudes der Gemeindeverwaltung
 - b) Jährliche Subvention für den neuen Verein im Ort «Théâtre des Tréteaux»
 - c) (...)

Anmerkung
Jeder neue Aufwand der Erfolgsrechnung, der über die laufenden Aufgaben für den Betrieb der Gemeinde hinausgeht und die finanzielle Kompetenz des Gemeinderats übersteigt, muss ein Traktandum auf der Tagesordnung sein. Er wird wie eine Investition (Verpflichtungskredit) behandelt, mit Botschaft, Stellungnahme der Finanzkommission und separater Abstimmung.
 - 5.2 Investitionsbudget (detaillierte Präsentation und Abstimmungen)
 - a) Instandsetzung der Strasse x/y
 - b) Kauf von Informatikmaterial für die Schule
 - c) (...)

Anmerkung
Zu jedem Verpflichtungskredit braucht es eine Botschaft, eine Stellungnahme der Finanzkommission und eine separate Abstimmung.
 - 5.3 Stellungnahme der Finanzkommission
Abstimmung über das Budget

Anmerkung
Das Gesamt-Budget, das der Legislative zur Abstimmung unterbreitet wird, umfasst das Erfolgs- und das Investitionsbudget und es enthält die allfälligen Änderungen, die vorgängig beschlossen wurden.
- 6. Informationen**
- 7. Verschiedenes**

6. Fehlen eines Budgets zu Beginn des Rechnungsjahres

6.1. Gesetzliche Anforderung

Die Gemeindeversammlung oder der Generalrat muss das Budget jeweils bis am 31. Dezember des dem Rechnungsjahr vorausgehenden Jahres beschlossen haben (Art. 8 Abs. 2 GFHG). Die Gemeinden sind verpflichtet, zu Beginn des Rechnungsjahres ein Budget verabschiedet zu haben. Diese Bestimmung ist zwingend, sodass weder das Amt für Gemeinden noch das Oberamt die Gemeinde von dieser Frist entbinden können.

6.2. Im Falle einer Nichteinhaltung

Wenn die Gemeinden am 1. Januar kein Budget verabschiedet haben, so ist der Gemeinderat lediglich ermächtigt, die für die ordentliche Tätigkeit unverzichtbaren Ausgaben zu tätigen (Art. 8 Abs. 4 GFHG), unabhängig davon, ob es sich dabei um Aufwand der Erfolgsrechnung oder Ausgaben der Investitionsrechnung handelt.

6.3. Verfahren im Falle einer Ablehnung des Budgets

Wird das Budget an den Gemeinderat zurückgewiesen oder abgelehnt, so informiert dieser unverzüglich das Amt für Gemeinden und das Oberamt und bereitet einen neuen Entwurf vor, den er innerhalb von 60 Tagen der Gemeindeversammlung oder dem Generalrat vorlegt (Art. 8 GFHV – SGF 140.61). Bei einer wiederholten Ablehnung des Budgets, die die finanzielle Situation und den ordnungsgemässen Betrieb der Gemeinde gefährdet, kann die Aufsichtsbehörde als letztes Mittel und als Aufsichtsmassnahme gestützt auf die Artikel 151 Abs. 2 und 151d Abs. 2 GG, die es ihr erlauben, anstelle der Gemeinde zu handeln, der Gemeinde ein Budget vorschreiben.

Service des communes SCom

Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg
www.fr.ch/scom

Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg
www.fr.ch/gema

—