



# **Gemeindegesez (Änderung)**

*Version Vernehmlassung*

## Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung.....	1
2. Ausgangslage.....	2
2.1 Verfassungsrechtliche Rahmenbestimmungen .....	2
2.2 Vom harmonisierten Rechnungsmodell zum harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 .....	2
3. Einführung HRM2 in der Schweiz .....	4
3.1 Einführung HRM2 in den gemeinderechtlichen Körperschaften des Kantons Bern .....	4
3.2 Einführung HRM2 in den Kantonen und Gemeinden der übrigen Schweiz .....	5
4. Anpassungsbedarf GG .....	6
5. Erlassform .....	6
6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	6
7. Zu erwartender Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe.....	9
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen .....	10
9. Die finanziellen Auswirkungen .....	10
10. Personelle und organisatorische Auswirkungen .....	10
11. Auswirkungen auf die Gemeinden .....	10
12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft .....	10
13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.....	10
14. Anträge.....	11
15. Abkürzungsverzeichnis .....	12

## Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Gemeindegesetzes

---

### 1. Zusammenfassung

Das Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG) ist am 1. Januar 1999 in Kraft getreten und wurde seither fünf Mal teilrevidiert<sup>1</sup>. Die vorliegende Änderung bezweckt die Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften gemäss Art. 2 Abs. 1 GG.

Die finanzrechtlichen Vorgaben für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton Bern stützen sich heute weitgehend auf das harmonisierte Rechnungsmodell (im Kanton Bern auch Neues Rechnungsmodell genannt).

Aufgrund der neueren Entwicklungen wie

- starke Nachfrage nach einer Kostenrechnung zum Erhalt von Vergleichsdaten bei den Kosten/Leistungen
- verstärkter Bedarf nach Konsolidierungsvorschriften
- Einführung New Public Management
- Internationale Rechnungslegungsstandards IPSAS, IAS, usw.

hat die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Im Januar 2008 wurde als Resultat das Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2)<sup>2</sup> von der FDK herausgegeben.

Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) hat für die Beurteilung, ob HRM2 für die gemeinderechtlichen Körperschaften im Kanton Bern eingeführt werden soll, eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese kam zum Ergebnis, dass HRM2 weitgehend eingeführt werden soll, wobei die bereits heute vorhandenen teilweise strengeren Vorgaben beibehalten werden sollen. (vgl. Bericht „Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Kantons Bern“ vom Mai 2010<sup>3</sup>).

HRM2 führt die Bestrebungen weiter, die Haushaltsführung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften derjenigen der Privatwirtschaft anzugleichen. Das Modell weist im Vergleich zur heutigen Praxis in vielen Bereichen grundlegende Unterschiede auf: Neben neuen Begriffen enthält HRM2 z.B. einen völlig neu gestalteten Kontenrahmen, die Abschreibungen erfolgen neu linear und differenziert pro Anlagekategorie, zusätzliche Instrumente werden eingeführt (z.B. Geldflussrechnung, Anlagespiegel), etc. Mit HRM2 findet eine Annäherung an die Rechnungslegung in der Privatwirtschaft statt, was die Lesbarkeit und Interpretation durch die Milizbehörden erleichtert. Zudem wird beispielsweise durch den mehrstufigen Erfolgsausweis in der Erfolgsrechnung die Transparenz verbessert und das operative Rechnungsergebnis von ausserordentlichen oder finanzpolitisch motivierten Entscheiden klar abgegrenzt. Rechnungslegung und Finanzpolitik werden dadurch auseinander gehalten, was im Interesse der Bürgerinnen und Bürger liegt.

<sup>1</sup> Änderung vom 23.6.2004 (BAG 05–14, in Kraft am 1.5.2005); Änderung vom 16.9.2004 (BAG 05–45 [Art. 117], in Kraft am 1.7.2005); Änderung vom 8.9.2005 (BAG 06–39, in Kraft am 1.1.2007); Änderung vom 17.6.2007 (BAG 07–103, in Kraft am 1.1.2008), Änderung vom 24.3.2010 (BAG 10-75, in Kraft am 1.11.2010).

<sup>2</sup> Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 (im Folgenden zitiert: „Handbuch HRM2“)

<sup>3</sup> Bericht „Einführung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Kantons Bern“ des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Mai 2010 (im Folgenden zitiert: „Bericht HRM2“), publiziert unter [http://www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr\\_gemeinden/agr\\_gemeinden\\_finanzen/agr\\_gemeinden-hrm2.htm](http://www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr_gemeinden/agr_gemeinden_finanzen/agr_gemeinden-hrm2.htm)

Das GG enthält wenige Artikel, welche sich mit dem Finanzhaushalt der Gemeinden befassen<sup>4</sup>. Sie beinhalten die wichtigen, grundlegenden Punkte, insbesondere auch die aufsichtsrechtlichen Eingriffsvoraussetzungen und -massnahmen des Kantons, wenn der Finanzhaushalt der Gemeinden mittelfristig nicht mehr ausgeglichen ist. Die ausführenden, detaillierten Bestimmungen sind in der Gemeindeverordnung (GV)<sup>5</sup> und der Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV)<sup>6</sup> enthalten. Die Einführung von HRM2 hat deshalb im GG nur wenige Anpassungen zur Folge. Insbesondere sind die nicht mehr aktuellen Begriffe zu ändern.

Zudem wird die Revision wahrgenommen, um die Ausstandsregelungen in Artikel 47 GG zu ändern, nachdem das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 21. Juni 2010<sup>7</sup> die teilweise Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmung festgestellt hat.

## **2. Ausgangslage**

### **2.1 Verfassungsrechtliche Rahmenbestimmungen**

Die Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV)<sup>8</sup> gewährt dem Gesetzgeber im Bereich des Gemeindefinanzrechts eine umfassende Regelungskompetenz<sup>9</sup>. Im Gegensatz zu der Gemeindeorganisation, welche er nur in den Grundzügen vorgeben darf, kann er bei der Regelung der kommunalen Finanzordnung und der Finanzaufsicht sämtliche notwendigen Detailregelungen erlassen. Damit soll in erster Linie die Bevölkerung vor Misswirtschaft geschützt werden<sup>10</sup>. Eine hohe Regelungsdichte schützt aber auch die Gläubiger, die Steuerzahlenden und ermöglicht dem Kanton, die Finanzlage der Gemeinden zu beurteilen und untereinander zu vergleichen. Nicht zuletzt auch aufgrund des Finanz- und Lastenausgleichs ist es entscheidend, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden vergleichbar sind<sup>11</sup>.

### **2.2 Vom harmonisierten Rechnungsmodell zum harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2**

#### *a) Arbeiten der Finanzdirektorenkonferenz*

Das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) oder, wie es im Kanton Bern häufig genannt wird, das Neue Rechnungsmodell (NRM) ist das Ergebnis der Ende der 1970er-Jahre und auf Initiative der Finanzdirektorenkonferenz realisierten Arbeiten einer Expertengruppe. Der Grundgedanke bestand damals darin, das öffentliche Rechnungswesen von Bund, Kantonen und Gemeinden formell zu harmonisieren.

Die Arbeiten der von Prof. Dr. Ernst Buschor geleiteten Arbeitsgruppe mündeten in der Veröffentlichung des Handbuchs des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (Band I und II, Ausgabe 1982).

Das HRM hat sich als Modell für das Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte bewährt. Es hat die korrekte Haushaltsführung nach dem Modell der doppelten Buchführung und nach den traditionellen Budget- und Finanzgrundsätzen ermöglicht.

Die neueren Entwicklungen, d.h.

<sup>4</sup> GG Art. 70 bis 79

<sup>5</sup> Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998, GV, BSG 170.111

<sup>6</sup> Direktionsverordnung über den Finanzhaushalte der Gemeinden vom 23. Februar 2005, FHDV, BSG 170.511

<sup>7</sup> Vgl. Verwaltungsgerichtsurteil vom 21. Juni 2010, VGE 100.2009.409U

<sup>8</sup> Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, KV, BSG 101.1.

<sup>9</sup> Vgl. Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Walter Kälin und Urs Bolz (Herausgeber), Art. 111 Absatz 1, Pkt. 2, S. 539 und Vortrag der Verfassungskommission zuhanden des Grossen Rates vom 31.1.1992, S. 123

<sup>10</sup> Vgl. Daniel Arn in Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Vorbemerkung zu Art. 70-79, N.4, S. 536.

<sup>11</sup> Vgl. Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich, FILAG, BSG 631.1

- die starke Nachfrage nach einer Kostenrechnung zum Erhalt von Vergleichsdaten bei den Kosten/Leistungen
- der verstärkte Bedarf nach Konsolidierungsvorschriften
- die Einführung von New Public Management und deren Umsetzung in der Rechnungsführung
- die internationalen Rechnungslegungsstandards IPSAS, IAS usw.

haben dazu geführt, dass sich die FDK mit diesen neueren Entwicklungen befasste und eine Arbeitsgruppe einsetzte, die unter dem Vorsitz von Yvonne Reichlin, Vorsteherin Finanzverwaltung des Kantons Basel-Landschaft, stand.

Das erarbeitete Ergebnis wurde von der FDK im Januar 2008 in Form eines neuen Handbuchs veröffentlicht: Das Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2)<sup>12</sup>.

Das neue Modell strebt eine verstärkte Harmonisierung des Rechnungswesens von Bund, Kantonen und Gemeinden an. Die Einführung von HRM2 ist ein weiterer Schritt hin zur Haushaltführung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen wie sie in der Privatwirtschaft zur Anwendung kommen. Das Modell weist im Vergleich zur heutigen Praxis in vielen Bereichen grundlegende Unterschiede auf. Neben neuen Begriffen enthält HRM2 z.B. einen völlig neu gestalteten Kontenrahmen, die Abschreibungen erfolgen neu linear und differenziert pro Anlagekategorie, zusätzliche Instrumente werden eingeführt (z.B. Geldflussrechnung, Anlagespiegel), etc. Es wird den Kantonen (bzw. den Gemeinden) empfohlen, das neue Modell innerhalb von zehn Jahren, d.h. bis 2018, umzusetzen.

Es ist nun an den Kantonen und den Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen der jeweiligen Kantone, ihre Haltung bezüglich der Umsetzung dieser neuen Bestimmungen für die Rechnungen der Kantone und der anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, insbesondere der Gemeinden, festzulegen. Eine rechtliche Verpflichtung zur Einführung von HRM2 besteht nicht. Der Kanton Bern hat entschieden, für seine Rechnungslegung HRM2/IPSAS auf kantonaler Ebene einzuführen, voraussichtlich auf den 1. Januar 2015. In zwei Kantonen wurde HRM2 schon eingeführt (Nidwalden und Glarus), weitere Kantone werden sowohl auf kommunaler wie kantonaler Ebene HRM2 in den kommenden Jahren einführen.

#### *b) Prüfung der Einführung HRM2 in den bernischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften*

Unter Vorbehalt der im Gemeinderecht vorgesehenen Ausnahmen wenden heute alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton Bern das harmonisierte Rechnungsmodell an. Die gesetzlich verankerte Pflicht aller gemeinderechtlichen Körperschaften des Kantons Bern zur Anwendung besteht seit 1992. Bei den politischen Gemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden) wurde die Einführung bis 1997 fristgerecht abgeschlossen.

Die JGK hat zur Prüfung der Einführung des HRM2 in den bernischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften eine Arbeitsgruppe<sup>13</sup> eingesetzt. Deren Schlussfolgerungen sind im Bericht HRM2 vom Mai 2010 enthalten.

Eine erste Fassung wurde am 25. November 2009 den folgenden Verbänden<sup>14</sup> zu einer Stellungnahme unterbreitet:

- Verband bernischer Gemeinden (VBG)
- Bernische Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (BEGG)

<sup>12</sup> Das Handbuch kann bei der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3000 Bern, [www.fdk-cdf.ch](http://www.fdk-cdf.ch) bestellt werden.

<sup>13</sup> In der Arbeitsgruppe vertreten waren: Daniel Arn (VBG), Marianne Aeby-Thierstein (VBF), Reto Brunner (AGR), Beat Dänzer (FIN), Monika Finger (VBF), Markus Grossenbacher (RSTA), Brigitte Lakowitz (BEGG), René Lehmann (VBF), André Matthey (GS JG), Charly Pfister (VBF), Alain Rossier (FIN), Monique Schürch (AGR), Ueli Seewer (VBG), Michel Walthert (AGR, Projektleiter), Ernst Zürcher (AGR)

<sup>14</sup> Die Verbände BEGG, VBF und die Vereinigung Bernischer Bauverwalter/Bauinspektoren (VBB) haben sich am 30.4.2010 zum Verein Bernisches Gemeindegremium, BGK zusammengeschlossen

- Verband bernischer Finanzverwalter (VBF)
- Verband bernischer Burgergemeinden
- Kirchgemeindeverband des Kantons Bern

Die Anliegen der Verbände sind in die aktuelle Version des Berichts integriert worden. Zentrale Diskussionspunkte waren das Abschreibungssystem, die Sicherstellung einer ausreichenden Selbstfinanzierung und insbesondere die Zulassung von zusätzlichen Abschreibungen. Die Haltung der Verbandsvertreterinnen und -vertreter und der zusätzlich beigezogenen Projektmitarbeitenden der Finanzdirektion decken sich aber nicht durchwegs mit den beschriebenen Ergebnissen.

Der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor hat den Bericht HRM2 am 25. Mai 2010 zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bericht dient als Grundlage für die notwendigen Anpassungen zur Einführung von HRM2 in der Gemeindegesetzgebung.

### **3. Einführung HRM2 in der Schweiz**

#### **3.1 Einführung HRM2 in den gemeinderechtlichen Körperschaften des Kantons Bern**

Ein Grundsatz beim Start der Arbeitsgruppe HRM2 war, dass die Festlegungen für die bernischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gemäss Artikel 2 Absatz 1 GG möglichst der Lösung des Kantons entsprechen sollen. Inzwischen hat der Kanton Bern den Grundsatzentscheid gefällt, dass er HRM2 auf den 1. Januar 2015 einführen wird und sich mit seiner Rechnungslegung zudem soweit wie möglich an IPSAS<sup>15</sup> anlehnen will. Diese Vorgaben sind für Körperschaften in der Grösse wie sie die Gemeinden des Kantons Bern aufweisen, nicht umsetzbar. Denkbar wäre eine entsprechende Anwendung allenfalls für die Städte Bern, Thun oder Biel. Somit ergeben sich wesentliche Abweichungen in den Bereichen Bilanzierung, Bewertung und Offenlegung bei den Vorschriften für den Kanton einerseits und den bernischen Gemeinden andererseits.

Das Inkrafttreten der Teilrevision GG ist auf den 1. Januar 2013 vorgesehen. Hingegen wird die tatsächliche Einführung von HRM2 in den verschiedenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gemäss Artikel 2 Absatz 1 GG gestaffelt erfolgen. So ist geplant, dass Einwohnergemeinden, gemischte Gemeinden und Regionalkonferenzen HRM2 auf den 1.1.2016 einführen, die Gemeindeverbände spätestens auf den 1.1.2018, die Gesamtkirchgemeinden und die Kirchgemeinden auf den 1.1.2019 und die übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften gemäss Artikel 2 Absatz 1 GG<sup>16</sup> spätestens auf den 1.1.2022. Eine gestaffelte Einführung ist einerseits aus Kapazitätsgründen bei der Schulung des Gemeindepersonals und der Information der Behörden erforderlich, andererseits aber auch aufgrund der unterschiedlichen personellen Besetzung und Ausbildung in den verschiedenen Gemeindearten sinnvoll. Dass für die politischen Gemeinden (inkl. Regionalkonferenzen) und die Gesamtkirchgemeinden und Kirchgemeinden ein fixer Einführungszeitpunkt vorgesehen ist, hängt in erster Linie mit dem Finanz- und Lastenausgleich und der damit geforderten Vergleichbarkeit zusammen. Für eine beschränkte Anzahl von interessierten Einwohnergemeinden oder Gemischten Gemeinden wird ab 2014 eine vorgezogene Einführung von HRM2 ermöglicht, um mit diesen Testgemeinden die gemachten Erfahrungen sammeln und auswerten zu können, die sich bei der Umstellung auf HRM2 ergeben. Der Kanton wird diese Erfahrungen zusammen mit den Testgemeinden auswerten und allen Gemeinden auf geeignete Art zur Verfügung stellen.

<sup>15</sup> International Public Sector Accounting Standards

<sup>16</sup> Es verbleiben die Burgergemeinden, burgerliche Korporationen, Unterabteilungen und Schwellenkorporationen

### 3.2 Einführung HRM2 in den Kantonen und Gemeinden der übrigen Schweiz

Die übrigen Kantone planen die Einführung von HRM2 für sich und ihre Gemeindewesen gemäss heutigem Wissensstand wie folgt<sup>17</sup>:

Kanton	Einführung Kanton	Einführung Gemeinden	Bemerkungen
AG	2014	2014	Ab 2010 Pilotgemeinden
AI	Noch offen	Noch offen	
AR	2013	2013	FHG für Kanton und Gemeinden
BL	2010	2013	
BS	2012 oder 2013	Noch offen	Gemeinden entscheiden autonom
FR	2011	2014	
GE	2008 IPSAS-konform	Noch offen	
GL	2011	2011	FHG für Kanton und Gemeinden
GR	2013	Ab 2013 (etappenweise)	Die Gemeinden haben 5 Jahre Übergangsfrist
JU	2012	Noch offen	
LU	2012 IPSAS-konform	Noch offen	
NE	2015	Ab 2015	
NW	2010	2010	Gemeinde Hergiswil als Pilot, Gemeinden haben 4 Jahre Übergangsfrist
OW	2012	2012	FHG für Kanton und Gemeinden
SG	Noch offen	Noch offen	
SH	2013	Noch offen	FHG für Kanton und Gemeinden
SO	2012	2015	
SZ	2012	Noch offen	
TG	2012	2014 oder 2015	

<sup>17</sup> Übersicht gemäss Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS), IDHEAP, Rue de la Mouline 28, 1015 Lausanne, Stand Juni 2010

TI	2013	Noch offen	
UR	2012	2012	
VD	2013	Nicht vor 2015	
VS	2012 oder 2013	2013 oder 2014	
ZG	2011	Ab 2011	Kein einheitlicher Terminplan bei den Gemeinden
ZH	2009 IPSAS-konform	Nicht vor 2015	Einführung neues GG 2014

#### 4. Anpassungsbedarf GG

##### a) Einführung HRM2

Im GG enthalten lediglich die Art. 70 bis 79 Bestimmungen betreffend den Finanzhaushalt der Gemeinden. Darin werden die wichtigen, grundlegenden Punkte, insbesondere auch die aufsichtsrechtlichen Eingriffsvoraussetzungen und -massnahmen, wenn der Finanzhaushalt der Gemeinden mittelfristig nicht mehr ausgeglichen ist, geregelt. Die ausführenden, detaillierten Bestimmungen sind in der GV und der FHDV enthalten. Aufgrund der erforderlichen Normdichte<sup>18</sup> sind in den beiden letztgenannten Erlassen zahlreiche Vorschriften betreffend den kommunalen Finanzhaushalten enthalten. Die Einführung von HRM2 hat im GG nur wenige Anpassungen zur Folge. Insbesondere sind die nicht mehr aktuellen Begriffe zu ändern.

##### b) Ausstandsregelung

Zudem ist aufgrund eines Verwaltungsgerichtsentscheides (vgl. Fn 7) Artikel 47 GG betreffend Ausstandsregelung anzupassen, damit er den verfassungsmässigen Anforderungen entspricht. Als von (Bundes-)Verfassung wegen mindestens garantiert, gilt die Ausstandspflicht bei Verwandtschaft oder Schwägerschaft mit einer Partei in gerader Linie oder bis zum dritten Grad der Seitenlinie<sup>19</sup>. Die geltende Regelung in Artikel 47 Absatz 2 Buchstabe a GG geht weniger weit als das verfassungsrechtlich garantierte Minimum und muss deshalb angepasst werden.

#### 5. Erlassform

Die Einführung von HRM2 erfolgt auf Gesetzesstufe im Rahmen einer Änderung des GG.

#### 6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

##### Art. 47

Die Ausstandspflicht regelt, welche Personen der Verwaltung bzw. einer Behörde bei der Behandlung eines Geschäftes weder bei der Beratung, Entscheidungsfindung noch beim Entscheid selber mitwirken dürfen. Das Verwaltungsgericht hat in einem Urteil vom 21. Juni 2010 (vgl. Fn 7) festgehalten, dass von Verfassung<sup>20</sup> wegen mindestens die Ausstandspflicht bei Verwandtschaft oder Schwägerschaft mit einer Partei in gerader Linie oder bis zum dritten Grad in der Seitenlinie gelte. Diesen Anforderungen genügt der heutige Artikel 47 Absatz 2 Buchstabe a GG nicht. Er verweist auf Artikel 37 Absatz 1 GG. Dieser zählt neben den Ehepaaren und Personen, die zusammen in eingetragener oder faktischer Lebensgemeinschaft leben, nur Verwandte und Verschwägerter in gerader Linie sowie Geschwister (Verwandte im zweiten Grad in der Seitenlinie) auf. Damit geht Artikel 47 Absatz 2 Buchstabe a) weniger weit als das

<sup>18</sup> Vgl. Pkt. 2.1, Art. 111 Abs. 2 KV

<sup>19</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, BV, Art. 29

<sup>20</sup> BV Art. 29 Abs. 1



verfassungsrechtliche Minimum. In *Absatz 2* werden neu sämtliche Verwandten und Verschwägerten in gerader Linie oder in Seitenlinie bis dem dritten Grad als ausstandspflichtig erklärt. Ehepaare und Personen, die in eingetragener oder faktischer Lebensgemeinschaft leben, bleiben wie bisher ebenfalls ausstandspflichtig.

*Absatz 1* und *3* bleiben unverändert.

#### Art. 73

Die Änderungen von *Absatz 1* und *2* enthalten lediglich begriffliche Anpassungen. HRM2 spricht neu nicht mehr von

- *Voranschlag*, sondern von *Budget*<sup>21</sup>
- *Aufwandüberschuss*, sondern *Defizit der Erfolgsrechnung*<sup>22</sup>
- *Eigenkapital*, sondern *Bilanzüberschuss*<sup>23</sup>.

Die neuen Begriffe von HRM2 werden übernommen. Es sollte unbedingt vermieden werden, dass in der Schweiz im öffentlich-rechtlichen Finanzhaushaltswesen für den gleichen Sachverhalt unterschiedliche Begriffe verwendet werden. Betreffend Eigenkapital ist festzuhalten, dass dieser Begriff auch gemäss HRM2 noch existiert, aber nicht mehr die selbe Bedeutung hat. Das Eigenkapital setzt sich neu anders als bisher zusammen. So sind insbesondere die meisten Spezialfinanzierungen sowie auch die Neubewertungsreserven des Finanzvermögens in das Eigenkapital integriert. Damit inhaltlich gegenüber der heutigen Bestimmung keine materielle Änderung erfolgt, ist der Begriff Eigenkapital zu ersetzen durch Bilanzüberschuss. Der Bilanzüberschuss entspricht dem heutigen Begriff Eigenkapital und setzt sich aus den kumulierten Überschüssen der Erfolgsrechnung zusammen.

Gestrichen wird in *Absatz 3* das Wort „Mindest“. Bei den Abschreibungen stellt HRM2 zwar verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die einmal gewählte Methode, ist jedoch beizubehalten. Neu eingeführt wird beim Verwaltungsvermögen eine lineare Abschreibungsmethode über die Lebensdauer der einzelnen Anlagekategorien. Zusätzliche Abschreibungen, nach bisheriger Terminologie „übrige Abschreibungen“, welche die Gemeinden heute nach eigenem Ermessen vornehmen konnten, werden nur noch nach ganz bestimmten Vorgaben zulässig sein. Sofern diese Vorgaben erfüllt sind, **müssen** die Gemeinden die übrigen Abschreibungen, im Hinblick auf eine genügende Selbstfinanzierung, vornehmen<sup>24</sup>. Bei den in der Gemeindeverordnung zu erlassenden Vorschriften betreffend ordentlichen und zusätzlichen Abschreibungen (harmonisierte und übrige Abschreibungen gemäss NRM), handelt es sich somit neu um zwingende Vorgaben.

#### Artikel 74

HRM2 spricht im Zusammenhang mit dem Bilanzfehlbetrag nicht mehr von Abschreibung und abschreiben, sondern von Abtragung und abtragen. Dieser Begriffswechsel ist mit der gegenüber bisher anderen Buchungsweise zu erklären<sup>25</sup>. In *Absatz 1* wird deshalb der Begriff *abgeschrieben* ersetzt durch *abgetragen*.

In *Absatz 3* werden wiederum die Begriffe *Voranschlag* durch *Budget*, *Aufwandüberschuss* durch *Defizit der Erfolgsrechnung* sowie *Eigenkapital* durch *Bilanzüberschuss* ersetzt. Zur Begründung kann auf die Ausführungen unter Artikel 73 verwiesen werden. Materiell erfolgen keine Änderungen. Zudem wird anstelle des Begriffs *Fehlbetrag* neu wie in den Absätzen 1 und 2 *Bilanzfehlbetrag* verwendet.

<sup>21</sup> Vgl. „Handbuch HRM2“, Glossar, S. 223

<sup>22</sup> Vgl. „Handbuch HRM2“, S. 163, Sachgruppe 299

<sup>23</sup> Vgl. „Handbuch HRM2“, Tabelle 20, S. 76 und S. 163, Sachgruppe 299

<sup>24</sup> Vgl. zum Thema Abschreibung den „Bericht HRM2“, S. 25ff.

<sup>25</sup> Der Betrag, um den der Bilanzfehlbetrag reduziert werden soll, muss zwar in Kontoart 3390 budgetiert werden, die Verbuchung erfolgt aber mit der Abschlussbuchung, d.h. nicht als Abschreibung.

Absatz 2 bleibt vorerst unverändert. Aufgrund der Neubewertung des Finanzvermögens bei der Einführung von HRM2 und der vorgesehenen gestaffelten Auflösung der Neubewertungsreserve wird die Obergrenze des zulässigen Bilanzfehlbetrages allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt noch anzupassen sein.

#### *Artikel 75*

In *Absatz 1* wird der Begriff *Voranschlag* durch *Budget* ersetzt. Es wird auf die Ausführungen unter Art. 73 verwiesen.

In *Absatz 2* wird der Begriff *Abschreibung* durch *Abtragung* ersetzt. Zur Begründung kann auf die Ausführungen unter Art. 74 Absatz 1 verwiesen werden.

#### *Artikel 76*

In *den Absätzen 1 und 2* wird der Begriff *Voranschlag* durch *Budget* ersetzt. Es wird auf die Ausführungen unter Art. 73 verwiesen. Zudem wird in *Absatz 2* der Begriff „abgeschrieben“ durch „abgetragen“ ersetzt. Es kann auf die Ausführungen zu Artikel 74 verwiesen werden.

#### *Artikel 77*

Sowohl in *Absatz 1* als auch in *Absatz 2* wird der Begriff *Voranschlag* durch *Budget* ersetzt. Es wird auf die Ausführungen unter Art. 73 verwiesen.

#### *Artikel 78*

In *Absatz 2* wird der Begriff *Handbuch* durch *Arbeitshilfe* ersetzt. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das AGR als zuständige kantonale Stelle frei ist, auf die Herausgabe von gedruckten Handbüchern zu verzichten. Das zur Verfügungenstellen in elektronischer Form kann ausreichend sein.

In *Absatz 3* wird der *Buchstabe a)* und damit die Befugnis der zuständigen kantonalen Stelle, Ausnahmen vom Mindestabschreibungssatz zu gewähren, gestrichen. Wie bei den Ausführungen zu Art. 73 festgehalten, sind die Abschreibungen neu zwingend festgelegt und es kann davon nicht mehr abgewichen werden. Die beim Verwaltungsvermögen neu festgehaltene lineare Abschreibungsmethode über die Lebensdauer der einzelnen Anlagekategorien führt nicht mehr dazu, dass Gemeinden bei grossen Neuinvestitionen in den ersten Jahren durch die Abschreibungen überdurchschnittlich stark belastet werden und dadurch allenfalls in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Es gibt deshalb keine Gründe mehr, ein Abweichen von der vorgegebenen Abschreibungsmethode oder von den jeweils per Anlagekategorie festgelegten Lebensdauer vorzusehen.

*Absatz 1* bleibt unverändert.

#### *Artikel 154*

In *Absatz 1* wird der Begriff *Eigenkapital* durch *Bilanzüberschuss* ersetzt. Aus grammatikalischen Gründen ist neu anstelle „Bildung von Eigenkapital“ „Bildung eines Bilanzüberschusses“ zu schreiben.

Die *Absätze 2 und 3* bleiben unverändert.

#### *Artikel 159*

In *Absatz 1* wird der Begriff *Abschreibung* ersetzt durch *Abtragung*.

Der *Absatz 2* bleibt unverändert.

#### *Inkraftsetzung*

Wie bereits in Pkt. 3.1 ausgeführt, ist vorgesehen, die vorliegende Teilrevision auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Die tatsächliche Einführung von HRM2 ist aber für die verschie-

denen gemeinderechtlichen Körperschaften gestaffelt vorgesehen. Für Einzelheiten wird auf die Erklärungen in Pkt. 3.1 verwiesen.

## **7. Zu erwartender Anpassungsbedarf auf Verordnungsstufe**

Wie bereits erwähnt regelt das Gemeindegesetz nur die zentralen Elemente des kommunalen Finanzhaushaltrechts. Wichtige Umsetzungen der Einführung von HRM2 erfolgen deshalb auf Verordnungsstufe. Die Arbeitsgruppe (vgl. Ziff. 2.2 b) hat die vorzunehmenden Anpassungen bereits konkretisiert. Die Verordnungsänderungen liegen vor und stehen – allerdings vorläufig nur in deutscher Sprache - interessierten Vernehmlassungsteilnehmenden auf der Homepage des AGR - Rubrik Aktuell – unter [www.be.ch/agr](http://www.be.ch/agr) während der Vernehmlassung zur vorliegenden Teilrevision des Gemeindegesetzes ebenfalls zur Durchsicht zur Verfügung. Die wichtigsten Anpassung in der Gemeindeverordnung werden hier zusammenfassend vorgestellt:

- Die bisherigen Grundsätze für die Führung des Finanzhaushaltes der Gemeinden haben nach wie vor Geltung. Neu eingeführt wird einerseits der Grundsatz der Dringlichkeit (Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen), andererseits jener der Wirkungsorientierung (die finanziellen Entscheidungen sind auf ihre Wirkung hin auszurichten).
- Der Begriff „Laufende Rechnung“ wird durch den neuen Begriff „Erfolgsrechnung“ ersetzt. Die Erfolgsrechnung wird neu gestuft geführt: Das operative und ausserordentliche Ergebnis werden separat ausgewiesen. Rechnungslegung und Finanzpolitik werden dadurch auseinander gehalten, was im Interesse der Bürgerinnen und Bürger liegt.
- Für die Aktivierung von Investitionen ist das Kriterium der Wesentlichkeit entscheidend. Auf feste Aktivierungsgrenzen für sämtliche Gemeinden wird verzichtet, und es werden je nach Grösse der Einwohnergemeinden differenzierte obere Aktivierungsgrenzen festgehalten.
- Ein neues Instrument stellt die Geldflussrechnung dar: Sie stellt den Ertrag bzw. die Einnahmen und den Aufwand bzw. die Ausgaben einander gegenüber. Geldflüsse aus betrieblicher Tätigkeit, aus Investitionstätigkeit und aus Finanzierungstätigkeit werden erfasst. Dabei gibt der Cashflow aus betrieblicher Tätigkeit über die eigentliche Finanzstärke einer Gemeinde Auskunft.
- Im Eigenkapitalnachweis – ebenfalls ein neues Instrument von HRM2 – werden die Veränderungen der einzelnen Eigenkapitalpositionen dargestellt.
- Auch der Rückstellungsspiegel ist neu: Er dokumentiert die Veränderungen der einzelnen Rückstellungen.
- Der Beteiligungsspiegel als Teil des Anhangs der Jahresrechnung ist ebenfalls neu.
- Der Gewährleistungsspiegel – ebenfalls ein neues Instrument – gibt Auskunft über Tatbestände, aus denen sich in Zukunft für die Gemeinde wesentliche finanzielle Belastungen ergeben können.
- Eine wesentliche Neuerung von HRM2 ist der Anlagespiegel: Es ist dies ein Zusammenzug der Angaben aus der (ebenfalls neuen) Anlagebuchhaltung.
- Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen werden grundsätzlich nach den bisher geltenden Grundsätzen bilanziert, wobei das Finanzvermögen bei der Einführung von HRM2 neu bewertet wird. Die Abschreibungspraxis erfährt aber eine bedeutende Veränderung: Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden unterschiedlich nach Anlagekategorien je linear nach angenommener Nutzungsdauer abgeschrieben. Die Anlagekategorien und die Nutzungsdauern werden verbindlich vorgegeben. Zusätzliche Abschreibungen (bisher: Überrige Abschreibungen) dürfen nur noch vorgenommen werden, wenn in der Erfolgsrechnung ein Ertragsüberschuss ausgewiesen ist und zugleich die ordentlichen Abschreibungen kleiner sind als die Nettoinvestitionen: Diesfalls sind zusätzliche Abschreibungen nicht nur möglich, sondern zwingend. Sie erfolgen somit aufgrund klarer Regeln und nicht aufgrund finanzpolitischer Bedürfnisse.

- Auf einen Zwang zur Konsolidierung von Gemeindeunternehmen und weiteren Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit in der Gemeinderechnung wird verzichtet. Auf freiwilliger Basis ist aber die Konsolidierung möglich.

## **8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen**

Die Änderungen im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 sind in den Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2014, Anhang Rechtsetzungsprogramm, S. 35, enthalten.

## **9. Die finanziellen Auswirkungen**

Die Einführung von HRM2 in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften gemäss Art. 2 Abs. 1 GG hat für den Kanton keine direkten wiederkehrenden finanziellen Folgen. Für die Einführungsphase ist mit einem einmaligen Beratungs- und Unterstützungsbedarf zu rechnen, der aber mit den bestehenden personellen Ressourcen im AGR abgedeckt werden kann.

## **10. Personelle und organisatorische Auswirkungen**

Für die Einführungsphase ist mit einem erheblichen zusätzlichen Beratungs- und Unterstützungsbedarf zu rechnen. Ansonsten hat die Einführung von HRM2 in den öffentlich-rechtlichen Körperschaften gemäss Artikel 2 Absatz 1 GG weder personelle noch organisatorische Auswirkungen auf den Kanton.

## **11. Auswirkungen auf die Gemeinden**

In den Gemeinden ist ein grosser Schulungsbedarf bei den Angestellten im Finanzbereich sowie ein Informationsbedarf bei Behördenmitgliedern zu erwarten. Das AGR wird grossflächig entsprechende Angebote zur Verfügung stellen<sup>26</sup>, damit die Umsetzung in den Gemeinden professionell und reibungslos stattfinden kann. Für die Gemeinden fällt bei der Umstellung auf HRM2 ein einmaliger beachtlicher Einführungsaufwand an, da sie ihre Rechnungslegung umstellen müssen (neue Kontenpläne, Erfassung der Anlagebuchhaltung, Erstellen der Anhänge zur Erfolgsrechnung, Anpassung der Informatiklösungen). Gleichzeitig bietet die Umstellung aber auch die Chance, den Kontenplan zu bereinigen und zu aktualisieren, gewisse Positionen in der Bilanz neu zu bewerten und den Informationsgehalt der Rechnungslegung zu erhöhen. Wie die Erfahrungen von Gemeinden in anderen Kantonen (Aargau und Glarus) zeigen, die HRM2 eingeführt haben, kann die Umstellung bewältigt werden. Die Einführung muss gut geplant und einzelne Arbeiten müssen schon vor dem Jahr der Umstellung an die Hand genommen werden.

Die Umstellung der Software in den Gemeinden an die neuen rechtlichen Vorgaben wird zu Ausgaben auf Seite der Gemeinden führen. Die konkreten Kosten werden abhängig von den einzelnen Softwareherstellern und den Vertragsbedingungen sein. Konkrete Aussagen zu den Kostenfolgen sind deshalb nicht möglich.

## **12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Einführung von HRM2 führt zu einer verbesserten Vergleichbarkeit der Finanzhaushalte der Gemeinden und zu besseren und transparenteren Entscheidungsgrundlagen in der Finanzhaushaltführung der Gemeinden. Dies ist nicht nur für die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Gemeinden von Bedeutung, sondern selbstverständlich auch für die Steuerzahlenden sowie die Kreditgeber (Banken, Versicherungen, etc.) von Vorteil.

## **13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

<sup>26</sup> Vgl. Bericht HRM2, Anhänge Nrn. 5 und 6

#### 14. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat, der vorliegenden Änderung des Gemeindegesetzes zuzustimmen.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat ferner, gestützt auf Artikel 65b Absatz 2 des Grossratsgesetzes (GRG)<sup>27</sup> auf die Durchführung einer zweiten Lesung der Vorlage zu verzichten. Dies einerseits deshalb, weil es bei der vorliegenden Teilrevision „lediglich“ um den Grundsatzentscheid geht, ob HRM2 eingeführt werden soll oder nicht, jedoch nicht um materielle Detaildiskussionen. Die materiellen Änderungen sowie die neu einzuführenden Instrumente sind in der Teilrevision GV enthalten. Andererseits ist es für die gemeinderechtlichen Körperschaften wichtig, möglichst früh Klarheit darüber zu haben, ob HRM2 eingeführt wird oder nicht, da die für die Einführung notwendigen Umsetzungsarbeiten zeitaufwändig sind.

Bern, ■■

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

<sup>27</sup> Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat, Grossratsgesetz, GRG, BSG 151.21

**15. Abkürzungsverzeichnis**

AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung
BAG	Bernische Amtliche Gesetzessammlung
BEGG	Verband Bernische Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber
BGK	Verein Bernischer Gemeindekader
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
FHDV	Direktionsverordnung vom 23. Februar 2005 über den Finanzhaushalt der Gemeinden, BSG 170.511
FILAG	Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich, BSG 631.1
GG	Gemeindegesezt vom 16. März 1998, BSG 170.11
GRG	Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat, Grossratsgesetz, BSG 151.21
GV	Gemeindevorordnung vom 16. Dezember 1998, BSG 170.111
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2
KV	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, BSG 101.1
SARZ	Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VBB	Verband Bernischer Bauverwalter/Bauinspektoren
VBF	Verband bernischer Finanzverwalter
VBG	Verband bernischer Gemeinden