



# Vortrag

Datum RR-Sitzung:  
Direktion:                                  Direktion für Inneres und Justiz  
Geschäftsnummer:                      2023.DIJ.4385  
Klassifizierung:                        Nicht klassifiziert

## **Änderung Gemeindeverordnung (GV): Anpassungen nach Einführung HRM2**

### **Inhaltsverzeichnis**

|       |  |           |
|-------|--|-----------|
| 1.    | <b>Zusammenfassung</b> .....   | <b>2</b>  |
| 2.    | <b>Ausgangslage</b> .....  | <b>2</b>  |
| 2.1   | HRM2 in den gemeinderechtlichen Körperschaften des Kantons Bern .....  | 2         |
| 2.1.1 | Einführung des HRM2 .....  | 2         |
| 2.1.2 | Änderungen der GV nach abgeschlossener Einführung des HRM2 .....   | 3         |
| 2.1.3 | Politische Vorstösse .....   | 3         |
| 2.1.4 | Arbeitsgruppe Erfahrungsaustausch HRM2 (ERFA HRM2) .....   | 4         |
| 2.1.5 | Umfragen bei Kantonen und den bernischen Gemeinden .....   | 4         |
| 2.2   | Weitere Änderungen der GV .....  | 4         |
| 2.3   | Indirekte Änderung der kantonalen Gebührenverordnung .....   | 5         |
| 3.    | <b>Grundzüge der Neuregelung</b> .....   | <b>5</b>  |
| 3.1   | Änderungen der GV nach abgeschlossener Einführung des HRM2 .....   | 5         |
| 3.1.1 | Aufhebung der Bestimmungen über die zusätzlichen Abschreibungen .....  | 5         |
| 3.1.2 | Verlängerung und Vereinheitlichung der Nutzungsdauern für Hochbauten .....   | 5         |
| 3.1.3 | Aufnahme einer Sondervorschrift für die Abschreibung von Occasionen und Provisorien .....                                | 6         |
| 3.2   | Weitere Änderungen der GV .....  | 6         |
| 3.2.1 | Anpassung weiterer Vorschriften des Gemeindefinanzhaushalts .....  | 6         |
| 3.2.2 | Effizienzsteigerung in der Verfahrensorganisation der Kantonsverwaltung .....  | 6         |
| 3.2.3 | Neuerungen aufgrund der Gesetzgebung über die digitale Verwaltung .....  | 7         |
| 3.3   | Indirekte Änderung der GebV .....  | 7         |
| 4.    | <b>Erlassform</b> .....  | <b>7</b>  |
| 5.    | <b>Rechtsvergleich</b> .....   | <b>8</b>  |
| 5.1   | Erhebung der Nutzungsdauern von Schulanlagen .....   | 8         |
| 5.2   | Zusatzerhebung für die Abschreibung von Occasionen und Provisorien .....   | 8         |
| 6.    | <b>Erläuterungen zu den Artikeln</b> .....   | <b>9</b>  |
| 6.1   | Änderungen GV .....  | 9         |
| 6.2   | Indirekte Änderung der GebV nach erfolgter Einführung des HRM2 .....   | 18        |
| 7.    | <b>Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen</b> ..... | <b>18</b> |
| 8.    | <b>Finanzielle Auswirkungen</b> .....  | <b>19</b> |
| 9.    | <b>Personelle und organisatorische Auswirkungen</b> .....  | <b>19</b> |
| 10.   | <b>Auswirkungen auf die Gemeinden</b> .....  | <b>19</b> |

|     |   |           |
|-----|---|-----------|
| 11. | <b>Auswirkungen auf die Volkswirtschaft .....</b> | <b>20</b> |
| 12. | <b>Ergebnis der Konsultation .....</b>            | <b>20</b> |

## **1. Zusammenfassung**

Bereits beim Inkrafttreten der Bestimmungen über das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) per 1. Januar 2013 wurde in Aussicht gestellt, dass nach vollständig erfolgter Umsetzung in allen gemeinderechtlichen Körperschaften eine Überprüfung sämtlicher HRM2-Vorschriften im Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG)<sup>1</sup>, in der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV)<sup>2</sup> und in der Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 23. Februar 2005 (FHDV)<sup>3</sup> vorgenommen wird. Nach einer ersten Testphase mit vierzehn Gemeinden (10 politische Gemeinden, 4 Kirchgemeinden) wurde noch vor der weiteren Einführung des HRM2 in den restlichen gemeinderechtlichen Körperschaften am 16. März 2016 eine erste Änderung der HRM2-Vorschriften in der GV beschlossen. Allfällige weitere Anpassungen sollten nach zehn Jahren Praxiserfahrung in den Gemeinden erfolgen. Dies geschieht mit vorliegender Teilrevision der GV bezüglich verschiedener Vorschriften. Die Änderungen betreffen insbesondere die Aufhebung der zusätzlichen Abschreibungen, die Vereinheitlichung der Nutzungsdauern für Hochbauten, insbesondere für Schulanlagen und Kindergärten, sowie die Aufnahme neuer Vorgaben für die verkürzte Nutzungsdauer von Occasionen und Provisorien.

Gleichzeitig wird die Gelegenheit wahrgenommen, in der GV verschiedene weitere finanzhaushaltsrechtliche Bestimmungen zu präzisieren, wie beispielsweise die Periodizität der Bewertung der Baurechte, die Nichtanwendbarkeit der Aktivierungsgrenze für alle der Steuergesetzgebung unterstehenden Körperschaften und die Aufnahme einer dispositiven Regelung für die Nachkreditkompetenz infolge Teuerung oder Wechselkursschwankungen. Zudem werden geringfügige materielle Anpassungen für einen effizienteren organisatorischen Ablauf in der kantonalen Verwaltung vorgenommen, wie beispielsweise der Verzicht auf die Kopie der Bescheinigung zur Jahresrechnung für die Regierungsstatthalterämter oder das Zusenden der genehmigungspflichtigen Reglemente via Regierungsstatthalteramt an die Genehmigungsbehörde. Schliesslich werden wenige Änderungen aufgrund der neuen Gesetzgebung über die digitale Verwaltung hinzugefügt wie die Aufnahme der Pflicht zum Führen aller gemeindeeigenen Erlasse auf der kommunalen Internetseite.

## **2. Ausgangslage**

### **2.1 HRM2 in den gemeinderechtlichen Körperschaften des Kantons Bern**

#### **2.1.1 Einführung des HRM2**

Mit der Teilrevision des GG vom 28. März 2012 und der Teilrevision der GV vom 17. Oktober 2012 wurden die neuen Bestimmungen für die Einführung des HRM2 erlassen. Sie traten auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Hingegen wurde die tatsächliche Einführung des neuen harmonisierten Rechnungslegungsmodells in den verschiedenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften

---

<sup>1</sup> BSG 170.11.

<sup>2</sup> BSG 170.111.

<sup>3</sup> BSG 170.511.

gemäss Artikel 2 Absatz 1 GG gestaffelt umgesetzt. In den Übergangsbestimmungen wurde festgehalten, wann bzw. innerhalb welcher Zeitspanne, die einzelnen Körperschaften das HRM2 einführen müssen. So hatten die Einwohnergemeinden, gemischte Gemeinden und Regionalkonferenzen das HRM2 auf den 1. Januar 2016 einzuführen, die Gemeindeverbände spätestens auf den 1. Januar 2018, die Gesamtkirchengemeinden und die Kirchengemeinden auf den 1. Januar 2019 und die übrigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften spätestens auf den 1. Januar 2022<sup>4</sup>.

Damit vor dem 1. Januar 2016 Erfahrungen gesammelt werden konnten, wurde zehn Einwohnergemeinden bzw. gemischten Gemeinden sowie vier Kirchengemeinden bzw. Gesamtkirchengemeinden mit Bewilligung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) gestattet, bereits auf den 1. Januar 2014 als Testgemeinden das HRM2 einzuführen.<sup>5</sup> Der Kanton, namentlich das für die Finanzaufsicht der Gemeinden zuständige AGR, sammelte die Erfahrungen und wertete sie zusammen mit den Testgemeinden an insgesamt zwölf Workshops aus. Gleichzeitig wurden die Instrumente des HRM2 kritisch analysiert und Rückmeldungen gegeben. Gestützt darauf erfolgten mit der ersten Änderung der HRM2-Vorschriften in der GV vom 16. März 2016 bereits gewisse Präzisierungen und Anpassungen der neuen Bestimmungen und flossen die ersten Erkenntnisse der Testgemeinden in die GV ein. Die Änderungen waren von vorwiegend marginaler Bedeutung. Eine gewichtigere Anpassung wurde bereits bei dieser Änderung bezüglich der Auflösung der zusätzlichen Abschreibungen vorgenommen. Die vorherigen Auflösungskriterien hatten sich als untauglich erwiesen und hätten dazu geführt, dass die meisten Gemeinden das Sammelkonto Wertberichtigung, in welchem die zusätzlichen Abschreibungen zu verbuchen waren, nie mehr hätten auflösen können. Aus diesem Grund wurden die Voraussetzungen für die Auflösung der zusätzlichen Abschreibungen neu definiert.<sup>6</sup>

## 2.1.2 Änderungen der GV nach abgeschlossener Einführung des HRM2

Mit der vorliegenden weiteren Änderung der GV sollen die Praxiserfahrungen der Gemeinden zehn Jahre nach der Einführung des HRM2 berücksichtigt werden. Die Einführung ist nun beendet und die Überprüfung hat stattgefunden.

Anpassungsbedarf hat sich insbesondere bei den Vorschriften über die zusätzlichen Abschreibungen sowie bei Anhang 2 betreffend die Nutzungsdauern für Anlagen des Verwaltungsvermögens ergeben. Zudem soll eine neue Regelung für die verkürzte Nutzungsdauer von Occasionen und Provisorien in die GV aufgenommen werden.

## 2.1.3 Politische Vorstösse

Im Januar 2021 reichte der Verein Jura bernois.Bienne (Jb.B) bei der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) zwei Anträge zur Änderung der Vorschriften des HRM2 ein. Die Anträge betrafen die Verlängerung der Nutzungsdauern für Schulanlagen und Kindergärten von 25 auf 40 Jahre sowie die Aufhebung der Vorschriften zu den zusätzlichen Abschreibungen nach Artikel 84 und 85 GV. Das AGR erstellte in der Folge im Mai 2021 einen Analyse-Bericht<sup>7</sup> zu den beiden Anträgen.

<sup>4</sup> Vgl. T2 Übergangsbestimmungen der Änderung vom 17. Oktober 2012, Art. T2-1 GV.

<sup>5</sup> Vgl. T2 Übergangsbestimmungen der Änderung vom 17. Oktober 2012, Art. T2-2 GV. Die Testgemeinden waren: Einwohnergemeinden Bern, Herzogenbuchsee, Kappelen, La Neuveville, Mörigen, Pieterlen, Sonceboz-Sombeval, Studen, Trubschachen und Wattenwil sowie die evangelisch-reformierte Kirchengemeinde Belp-Belpberg-Topfen, die evangelisch-reformierte Gesamtkirchengemeinde Thun, die römisch-katholische Kirchengemeinde Langenthal sowie die römisch-katholische Gesamtkirchengemeinde Bern- und Umgebung.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Vortrag der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion an den Regierungsrat zur Änderung der Gemeindeverordnung vom 8. März 2016, S. 3 f.

<sup>7</sup> Analyse-Bericht des Amtes für Gemeinden und Raumordnung, Abteilung Gemeinden, Fachbereich Gemeindefinanzen betr. Verein Jura bernois.Bienne (Jb.B); Anträge zu HRM2 vom 9. April 2021, nachfolgend zitiert als «Analyse-Bericht AGR».

Im Juni 2021 wurde im Grossen Rat die Motion 116-2021 Kohler/Heyer (2021.RRGR.185) eingereicht, welche ebenfalls einen Antrag zur Erhöhung der Nutzungsdauern für Schulanlagen und Kindergärten auf 40 Jahre beinhaltete. Am 14. Juni 2022 wurde die Motion auf Antrag des Regierungsrates vom Grossen Rat als Postulat angenommen.

#### **2.1.4 Arbeitsgruppe Erfahrungsaustausch HRM2 (ERFA HRM2)**

Im Oktober 2021 hat die Direktorin der DIJ die Arbeitsgruppe ERFA HRM2 als fachliches Begleitgremium für die Beratung der beiden Anträge des Jb.B. und des Postulats Kohler/Heyer eingesetzt.<sup>8</sup> Sie besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der politischen Gemeinden, des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG) und des AGR.<sup>9</sup> Für die Beratungen der Anträge des Jb.B. und des Postulats Kohler/Heyer hat zudem eine Vertretung des Jb.B. in der Arbeitsgruppe ERFA HRM2 Einsitz genommen.<sup>10</sup> Die Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, die einzelnen Revisonsthemen zu beraten und eine fachliche Empfehlung zuhanden der DIJ abzugeben.

#### **2.1.5 Umfragen bei Kantonen und den bernischen Gemeinden**

*Umfrage bei den anderen Kantonen:*

Aufgrund der unter Ziffer 2.1.3 erwähnten politischen Vorstösse führte das AGR am 22. Dezember 2021 eine Umfrage zu den Lebensdauern der Sachanlagen in allen 26 Kantonen durch. Für die Auswertung konnten die Angaben von 21 resp. 22 Kantonen verwendet werden. Sie werden in Ziffer 5, Rechtsvergleich dargestellt.

Zudem wurde am 25. August 2022 eine Zusatzumfrage zu den Vorschriften für die Nutzungsdauern von Occasionen und Provisorien bei allen Kantonen durchgeführt. 14 Kantone haben sie beantwortet. Das Ergebnis wird in Ziffer 5, Rechtsvergleich dargestellt.

*Gemeindeumfrage:*

Am 25. April 2022 führten der VBG und das AGR zusammen eine Umfrage insbesondere zu den Themenbereichen betreffend den Nutzen und die Zukunft der zusätzlichen Abschreibungen sowie die Länge der Nutzungsdauern für Schulanlagen und Kindergärten bei den politischen Gemeinden durch. Aufgrund diverser Rückmeldungen von Gemeinden wurden zudem auch die Themen betreffend die Aufnahme einer Sonderregelung der Nutzungsdauern für Provisorien und Occasionen und einer allgemeinen Verfeinerung der Anlagekategorien in den Fragekatalog einbezogen.

Insgesamt wurden 338 Fragenbogen verschickt. Die Rücklaufquote betrug 59 % (200 antwortende Gemeinden). Die Ergebnisse zu den einzelnen Themen werden nachfolgend in Ziffer 7 bei den jeweiligen Erläuterungen zu den geänderten Artikeln dargestellt.

## **2.2 Weitere Änderungen der GV**

Auch bezüglich weiterer Vorschriften des Finanzhaushaltsrechts besteht Optimierungsbedarf, beispielsweise bezüglich der periodischen Bewertung von Baurechten, der Nichtanwendbarkeit

<sup>8</sup> Die Arbeitsgruppe ERFA HRM2 wurde ursprünglich für die Einführung des HRM2 eingesetzt, um Erfahrungen in der praktischen Umsetzung des neuen Rechnungslegungsmodells austauschen zu können.

<sup>9</sup> Für die Gemeinden: Kurt Gyger (EG Saanen), Daniel Bichsel (Präsident Verband bernischer Gemeinden VBG), Monika Finger (EG Steffisburg), Michael Wyss (EG Grindelwald), Michel Sassanelli (EG Pieterlen), Reto Rutschi (Stadt Bern), Willy Carrel (Stadt Bern) und Christian Meier (Vertretung Kirchgemeindeverband KGV), für das AGR: Iris Markwalder, Sandrine Sylvant und Sylvia Jauner.

<sup>10</sup> Jacques-Henri Jufer (EG Leubringen, Gemeindepräsident EG Valbirse).

der Aktivierungsgrenzen für steuerpflichtige Körperschaften oder bezüglich einer neuen Regelung für die Zuständigkeit für Nachkredite aufgrund der Teuerung oder von Wechselkurschwankungen.

Zudem werden einige Änderungen zur Steigerung der Effizienz im Behördenverkehr in der Kantonsverwaltung und die notwendigen Anpassungen aufgrund der Einführung des digitalen Primats für den Kanton Bern vorgenommen.

### **2.3 Indirekte Änderung der kantonalen Gebührenverordnung**

Der Anhang 4A der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die (Gebührenverordnung; GebV)<sup>11</sup> regelt den Gebührentarif der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ). Ziffer 2.3 ist mit der vollständig abgeschlossenen Einführung des HRM2 in allen gemeinderechtlichen Körperschaften obsolet geworden und aufzuheben.

## **3. Grundzüge der Neuregelung**

### **3.1 Änderungen der GV nach abgeschlossener Einführung des HRM2**

#### **3.1.1 Aufhebung der Bestimmungen über die zusätzlichen Abschreibungen**

Die zusätzlichen Abschreibungen wurden mit der Umstellung vom HRM1 auf das HRM2 eingeführt (Art. 84 und 85 sowie Anhang 3 GV). Sie sollten eine für zukünftige neue Aufgaben ausreichende Selbstfinanzierung gewährleisten, da diese aufgrund der Umstellung des Abschreibungsmodells mit HRM2 für eine Übergangszeit nicht mehr vorhanden war. Die zusätzlichen Abschreibungen sind an verbindliche Regeln gebunden. Für die Gemeinden besteht kein Ermessensspielraum.

Diese zusätzlichen Abschreibungen werden zehn Jahre nach der Einführung des HRM2 aufgehoben, da die Selbstfinanzierung für neue Aufgaben nun wieder mittels der ordentlichen Abschreibungen erreicht werden sollte.

#### **3.1.2 Verlängerung und Vereinheitlichung der Nutzungsdauern für Hochbauten**

Das Verwaltungsvermögen wird nach dem HRM2 linear nach der Nutzungsdauer abgeschrieben (Art. 83 GV). Die Nutzungsdauern sind für die verschiedenen Anlagekategorien in Anhang 2 GV verbindlich festgelegt. Für Schulhäuser und Kindergärten gilt eine Nutzungsdauer von 25 Jahren. Politische Vorstösse (siehe Ziff. 2.1.3) verlangen die Verlängerung dieser Nutzungsdauer. Zugleich verfügen die weiteren Hochbauten über unterschiedliche Nutzungsdauern zwischen 25 bis 40 Jahren. Es wird eine sinnvolle Vereinheitlichung der Nutzungsdauern bei den Hochbauten angestrebt.

Zugleich wird der Anhang 2 als Gesamtes übersichtlicher gestaltet und formell optimiert.

---

<sup>11</sup> BSG 154.21.

### **3.1.3 Aufnahme einer Sondervorschrift für die Abschreibung von Occasionen und Provisorien**

Mit den geltenden Vorschriften in Anhang 2 GV sind keine Abweichungen von den Nutzungsdauern möglich. Auch Occasionen (mit einer kürzeren theoretischen Restlebensdauer) und provisorische Bauten (mit einer begrenzten Nutzungsdauer) müssen über die ordentliche Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Dies wurde von vielen Gemeinden kritisiert.

In Artikel 83 Absätze 6 und 7 werden deshalb neue Vorschriften für eine verkürzte Nutzungsdauer für Occasionen und Provisorien aufgenommen. Die Abschreibung für Occasionen, d.h. für mobile Sachanlagen, welche bereits vor dem Kauf durch Dritte genutzt wurden, erfolgt künftig über die Restlebensdauer ab Kaufdatum. Bei den provisorischen Bauten haben die Gemeinden künftig die Wahlfreiheit, entweder über die ordnungsgemässe Nutzungsdauer nach Anhang 2 oder über die beabsichtigte und mit dem Kreditbeschluss durch das zuständige Organ bereits festgelegte Dauer des Provisoriums abschreiben zu können.

## **3.2 Weitere Änderungen der GV**

### **3.2.1 Anpassung weiterer Vorschriften des Gemeindefinanzhaushalts**

Die Änderung der GV wird zum Anlass genommen, gleichzeitig weitere Bestimmungen gestützt auf Praxiserfahrungen der Gemeinden anzupassen bzw. neu aufzunehmen.

Einerseits wird die Verpflichtung zur periodischen Bewertung der Baurechte, gleich wie jene der Liegenschaften, von «jährlich» auf «mindestens alle 5 Jahre» geändert (Art. 81 Abs. 3 Bst. a GV). Vorbehalten bleibt weiterhin die Änderung des amtlichen Werts, welche eine sofortige Neubewertung erfordert.

Andererseits soll in Artikel 85b GV eine explizite Präzisierung der aufgrund der Steuergesetzgebung bereits heute geltenden Praxis aufgenommen werden, wonach für Burgergemeinden und andere steuerpflichtige öffentlich-rechtliche Körperschaften die Aktivierungsgrenzen nach Artikel 79a GV nicht massgebend sind. In der Praxis hat diese Frage jeweils zu Unsicherheit geführt.

Schliesslich wird Artikel 112 GV um einen Absatz 4 erweitert, in welchem eine dispositive Regelung für die Beschlussfassung über Mehrkosten infolge der Teuerung oder aufgrund von Währungsschwankungen geschaffen wird. Demnach sollen teuerungs- oder währungsbedingte Mehrkosten, bei welchen die Ausgabenbewilligung eine Preisstands- oder Wechselkursklausel enthält, keines Nachkreditbeschlusses mehr bedürfen. Die neue Vorschrift wird als dispositives Recht ausgestaltet, auf welches die Gemeinden mittels eigener reglementarischer Bestimmung verzichten können (Ergänzung der Aufzählung dispositiver Vorschriften in Art. 99 Abs. 1 GV).

### **3.2.2 Effizienzsteigerung in der Verfahrensorganisation der Kantonsverwaltung**

Heute müssen alle gemeinderechtlichen Körperschaften neu beschlossene genehmigungspflichtige Reglemente und Reglementsänderungen dem zuständigen Regierungsstatthalteramt zustellen. Dieses leitet die Unterlagen der zuständigen Genehmigungsbehörde weiter (Art. 40 Abs. 1 und 3 GV). Das Regierungsstatthalteramt prüft die Unterlagen weder in formeller noch in materieller Hinsicht. Dieser Verfahrensablauf zwischen Regierungsstatthalterämtern und zuständiger Genehmigungsbehörde ist umständlich, erweist sich aus heutiger Sicht als nicht mehr

zweckmässig und unnötig. Die Gemeinden sollen die Unterlagen deshalb künftig direkt der Genehmigungsbehörde zustellen.

Nach Artikel 126a Abs. 3 GV reichen die gemeinderechtlichen Körperschaften dem AGR die Bescheinigung zur Jahresrechnung mit Kopie an das Regierungsstatthalteramt ein. Da dieses keine Aufsichtsfunktion über die Gemeindefinanzen innehat, prüft es keine Finanzhaushaltsunterlagen der Gemeinden. Auf die Verpflichtung zur Zustellung einer Kopie der Bescheinigung an das Regierungsstatthalteramt wird deshalb künftig verzichtet. Hinweise auf mögliche Auffälligkeiten werden zwischen den Amtsstellen in direktem Kontakt ausgetauscht.

### **3.2.3 Neuerungen aufgrund der Gesetzgebung über die digitale Verwaltung**

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 7. März 2022 über die digitale Verwaltung (DVG)<sup>12</sup> und der dazugehörigen Verordnung vom 11. Januar 2023 (DVV)<sup>13</sup> per 1. März 2023 gilt für die öffentliche Verwaltung im Kanton Bern der Grundsatz des digitalen Primats. Im Rahmen der vorliegenden Änderung der GV sollen gleichzeitig die aus dem digitalen Primat resultierenden Anpassungen vorgenommen werden. Betroffen sind die Artikel 47 und 48 GV, welche den Zugang zu den kommunalen Erlassen und die Information des Kantons über diese Erlasse regeln.

Während die nachgeführten Erlasse bisher bei der Gemeinde bezogen werden konnten (je nach Gemeinderegulation auch gegen eine kostendeckende Gebühr), müssen künftig alle Gemeinden ihre nachgeführten Erlasse der Öffentlichkeit auf ihrer über das Internet zugänglichen Gemeinde-website elektronisch zur Verfügung stellen (Art. 47 GV). Auf Nachfrage können die Erlasse weiterhin in Papierform bei der Gemeinde bezogen werden, wobei die Gemeinde dafür wie bisher kostendeckende Gebühren erheben darf.

Als Folge der neuen Pflicht zum Führen einer elektronischen Erlasssammlung auf der Gemeinde-website, fällt die bisherige Informationspflicht der Gemeinden an den Kanton in Artikel 48 GV ersatzlos weg. Die zuständigen kantonalen Fachstellen und die Regierungsstatthalterämter können die kommunalen Erlasse auf den Gemeinde-website öffentlich zugänglich einsehen.

### **3.3 Indirekte Änderung der GebV**

Anhang 4A GebV regelt den Gebührentarif der DIJ. Unter Ziffer 2.3 ist die Gebührenpflicht für Ausnahmewilligungen vom Mindestabschreibungssatz enthalten.

Mit dem Abschluss der Einführung des HRM2 in allen gemeinderechtlichen Körperschaften kann diese Gebührenbestimmung gestrichen werden. Es sind in der kantonalen Gemeindegesetzgebung keine Ausnahmen vom Mindestabschreibungssatz mehr vorgesehen oder zulässig.

## **4. Erlassform**

Sämtliche Anpassungen erfolgen im Rahmen der vorliegenden Änderung der GV.

Die Anpassung der GebV erfolgt als indirekte Änderung im Rahmen der GV-Revision.

---

<sup>12</sup> BSG 109.1.

<sup>13</sup> BSG 109.111.

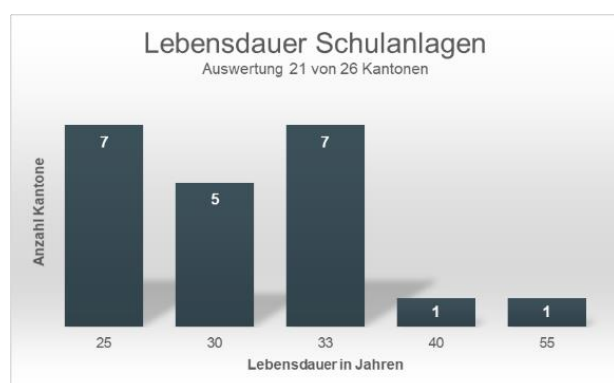
Die GV-Änderung führt zu Nachvollzugs-Anpassungen auf Direktionsverordnungsstufe. Die notwendige Änderung der FHDV wird in einem separaten Erlassänderungsverfahren vorgenommen, aber gleichzeitig mit der Änderung der GV in Kraft gesetzt.

## 5. Rechtsvergleich

### 5.1 Erhebung der Nutzungsdauern von Schulanlagen

Das AGR führte am 22. Dezember 2021 in den 25 anderen Kantonen eine Umfrage durch. Es liegen die Angaben von 24 Kantonen vor, nicht geantwortet hat der Kanton Waadt. Für die Auswertung konnten die Angaben von 21 und bei einer Frage von 22 Kantonen berücksichtigt werden. Nicht einbezogen wurden die Kantone Basel-Stadt (detaillierte Bewertung anhand von Status für Liegenschaften), Uri (die Gemeinde entscheidet über die Lebensdauer) sowie Tessin und Wallis (es besteht eine Bandbreite, innerhalb derer die Lebensdauer bestimmt werden kann). Die Angaben der 21 Kantone wurden gemäss deren Angaben übernommen, wobei der Kanton Bern als Referenz galt.

Im Kanton Bern beträgt die Nutzungsdauer für Schulanlagen und Kindergärten 25 Jahre sowie für Turnhallen 33 1/3 Jahre.



Laut Umfrage beträgt die Nutzungsdauer für Schulanlagen in einem Drittel der Kantone (33.3 %) 25 Jahre (Abschreibungssatz von 4 %). In 57 % der Kantone ist die Nutzungsdauer zwischen 30 und 33 Jahren (Abschreibungssatz 3 – 3.3 %). In je einem Kanton beträgt die Nutzungsdauer 40 resp. 55 Jahre. Der Abschreibungssatz ist in der Mehrheit der Kantone damit 0.7 bis 1 Prozentpunkte tiefer, resp. die mittlere Lebensdauer wird um 5 – 8 Jahre länger geschätzt, als im Kanton Bern.

### 5.2 Zusatzerhebung für die Abschreibung von Occasionen und Provisorien

Aufgrund der Rückmeldungen aus der Gemeindeumfrage befragte das AGR am 25. August 2022 nachträglich alle Kantone mit Ausnahme des Stadtkantons Basel-Stadt zu deren Vorschriften über die Nutzungsdauern von Occasionen und Provisorien. 14 Kantone haben eine Rückmeldung eingereicht. Das Ergebnis war nicht einheitlich. Oft haben die Gemeinden eine Wahlmöglichkeit oder es gelten spezielle Praxisregelungen, welche nicht in den gesetzlichen Grundlagen verankert sind.

Die Occasionen werden in:

- acht Kantone über die Restlebensdauer ab Inbetriebnahme (nicht ab Kauf) abgeschrieben,
- zwei Kantone geregelt wie im Kanton Bern, d.h. die Abschreibung erfolgt ab Kauf über die Gesamt-Nutzungsdauer, wobei die Sachanlage, wenn sie vor Ablauf ausfällt, ausserplanmässig abgeschrieben wird,
- vier Kantone nach anderen Lösungen abgeschrieben oder es ist gar nichts geregelt.

Die Provisorien werden in:



- sieben Kantonen über die Dauer des Provisoriums gemäss Kreditbeschluss abgeschrieben,
- drei Kantonen geregelt wie im Kanton Bern, d.h. die Abschreibung erfolgt über die Nutzungsdauer,
- vier Kantonen nach anderen Lösungen abgeschrieben oder es ist gar nichts geregelt.

## 6. Erläuterungen zu den Artikeln

### 6.1 Änderungen GV

#### *Artikel 40 Absatz 1 (geändert) und Absatz 3 (aufgehoben)*

In *Absatz 1* wird neu festgehalten, dass die Gemeinden genehmigungspflichtige Reglemente direkt der kantonalen Genehmigungsbehörde einreichen und nicht wie bisher via Regierungstatthalteramt. Damit wird eine Vereinfachung des Verfahrens erwirkt und das zuständige Regierungstatthalteramt um die rein administrative Aufgabe des Weiterleitens erleichtert.

*Absatz 3*, welcher bisher regelte, dass die Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter die Reglemente der kantonalen Genehmigungsbehörde weiterleiten, erübrigt sich mit der Änderung von *Absatz 1* und kann aufgehoben werden.

#### *Artikel 47 Absatz 1 (geändert) und Absatz 2 (neu)*

Mit dem Inkrafttreten der Gesetzgebung über die digitale Verwaltung per 1. März 2023 müssen alle Behörden digital arbeiten und kommunizieren, ausser sie können ihre Aufgabe so nicht wirksam erfüllen. Auch Personen, die in ihrer beruflichen Eigenschaft mit Behörden verkehren (wie andere Behörden, Unternehmen, Vereine oder Subventionsempfängerinnen und -empfänger) müssen seit dem 1. März 2023 digital über die von den Behörden angebotenen Applikationen oder Webformulare kommunizieren.

Dies gilt auch für die Gemeinden. Sie sind angehalten, ihre Unterlagen soweit möglich dem digitalen Primat folgend zur Verfügung zu stellen.

*Absatz 1* wird aus diesem Grund so geändert, dass die Gemeinden ihre nachgeführten Erlasse auf ihrer Homepage elektronisch zur Verfügung stellen müssen. Zweck der Bestimmung ist das zur Verfügung stellen der Erlasse in digitaler Form. Die Gültigkeit und massgebliche Form der Erlasse werden von dieser Vorschrift nicht tangiert (vgl. Ausführungen zu Art. 48 GV nachfolgend). Den Gemeinden soll es auch weiterhin freistehen, die gültigen Fassungen ihrer kommunalen Erlasse in Papierform oder in digitaler Form zu erstellen und aufzubewahren. Demnach können auf der Homepage der Gemeinde auch eingescannte PDF-Versionen von gültigen handschriftlich unterzeichneten Reglementen und Verordnungen aufgeschaltet werden. Für die allermeisten Gemeinden wird keine Umstellung gegenüber heute notwendig sein, da bereits heute viele Körperschaften ihre Erlasse vollumfänglich auf dem Internet zur Verfügung stellen.

*Absatz 2* beinhaltet die heutige Regelung im bisherigen *Absatz 1*, wonach Personen, die keinen Zugang zum Internet haben oder die Erlasse gedruckt erhalten möchten, die Erlasse weiterhin in Papierform bei der Gemeinde beziehen können. Wie bisher dürfen die Gemeinden dafür eine Gebühr erheben.

#### *Artikel 48 Randnote (geändert) und Absatz 1 (aufgehoben)*

Aufgrund der neuen Verpflichtung der Gemeinden in Artikel 47 Absatz 1 zur Aufschaltung der nachgeführten Erlasse auf dem Internet, können alle neuen und geänderten Erlasse in ihrer aktuell geltenden Form elektronisch über das Internet bezogen werden. Dies gilt auch für das Regierungsstatthalteramt und die jeweils zuständige Fachstelle des Kantons Bern. Es ist daher nicht länger notwendig, dass die Gemeinden, wie es der bisherige *Absatz 1* vorschreibt, je eine Kopie aller Erlasse dem Regierungsstatthalteramt und der zuständigen kantonalen Fachstelle überweisen müssen.

Die *Randnote* wird aus diesem Grund geändert in «*Gültigkeit nichtgenehmigungspflichtiger Erlasse*».

*Absatz 1* wird aufgehoben.

*Absatz 2* betreffend die Gültigkeit der Erlasse wird unverändert beibehalten.

#### *Artikel 78 Absatz 4 Buchstabe e) (aufgehoben)*

Aufgrund der Aufhebung der Bestimmungen über die zusätzlichen Abschreibungen in Artikel 84 und 85 werden diese künftig nicht mehr zulässig sein. *Buchstabe e)* kann ersatzlos aufgehoben werden.

#### *Artikel 81 Absatz 3 Buchstabe a) (geändert)*

Mit der Einführung des HRM2 wurden bei der Bilanzierung des Finanzvermögens grundlegende Neuerungen eingeführt. Wie bereits nach HRM1 wird auch nach HRM2 das Finanzvermögen bei seiner erstmaligen Bilanzierung zum Anschaffungs- oder Herstellungswert bilanziert. Sofern der Zugang ohne Aufwand erfolgt, wird das Finanzvermögen zum Verkehrswert zum Zeitpunkt des Zugangs in die Bilanz aufgenommen (Art. 81 Abs. 1). Mit HRM2 neu eingeführt wurde eine periodische Neubewertung des Finanzvermögens. Diese Neubewertung kann sowohl zu einer Aufwertung als auch zu einer Wertverminderung führen. Die Periodizität der Neubewertung, welche sich gemäss Anhang 1 richtet, wird in Absatz 3 geregelt.

Die Bewertung von Baurechten im Finanzvermögen hat gemäss bisheriger Vorgabe in Artikel 81 Absatz 3 Buchstabe b jährlich zu erfolgen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass diese strenge Vorschrift nicht notwendig ist. Wie die Liegenschaften unterliegen auch die Baurechte einer konstanteren Marktsituation als die restlichen Vermögenswerte des Finanzvermögens. In der Regel werden langfristige Verträge unterzeichnet, deren Indexierung nur bei grossen Schwankungen zu Wertveränderungen führt. Ist der Zinssatz im Vertrag festgelegt oder erfolgt die Kapitalisierung zu 4.5 % gemäss Anhang 1, ändert sich der Wert nicht. Erfolgt die Bewertung nach einer anerkannten Bewertungsmethode (bspw. dem effektiven Ertrag), wird sich dieser kaum jährlich ändern. Einen spezifischen Grund für eine jährliche Bewertung wird daher auch aufgrund der Erfahrung seit Einführung des HRM2 als nicht gegeben erachtet. Deshalb werden die Baurechte künftig gleich wie Liegenschaften des Finanzvermögens mindestens alle fünf Jahre neu bewertet werden müssen. Vorbehalten bleibt eine notwendige Anpassung aufgrund der Änderung des amtlichen Wertes (vgl. bisherige und neue Formulierung von Art. 81 Abs. 3 Bst. a).

*Buchstabe a* wird so geändert, dass neu Liegenschaften *und Baurechte* mindestens alle fünf Jahre sowie bei Änderung des amtlichen Werts neu bewertet werden müssen. Diese Formulierung («Liegenschaften und Baurechte») wird gewählt, weil nach Artikel 655 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB)<sup>14</sup> hervorgeht, dass es bei den Liegenschaften um bebaute und unbebaute Grundstücke geht und mit den Baurechten gleichzeitig diejenigen in

---

<sup>14</sup> SR 210.

das Grundbuch aufgenommenen selbständigen und dauernden Rechte erfasst werden, die für das Finanzvermögen der Gemeinden von Bedeutung sind.

#### *Artikel 83 Absätze 6 und 7 (neu)*

Mit der Einführung des HRM2 wurde ein neues Abschreibungssystem für das Verwaltungsvermögen eingeführt. Die Abschreibungen erfolgen je nach Anlagekategorie linear nach angenommener Nutzungsdauer. Die Anlagekategorien und Nutzungsdauern werden im Anhang 2 verbindlich vorgegeben. Die im Anhang 2 festgelegte Nutzungsdauer bezieht sich auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage. Ausser den in den Absätzen 3 bis 5 aufgeführten Sonderfällen für eingetretene dauerhafte Wertverminderungen oder Verluste (Absatz 3) sowie für Darlehen und Beteiligungen (Absätze 4 und 5), sind keine Ausnahmen von den im Anhang 2 vorgegebenen Nutzungsdauern vorgesehen. Auch provisorische Bauten mit einer begrenzten Nutzungsdauer und Occasionen mit einer kürzeren theoretischen Restlebensdauer müssen über die ordentliche Nutzungsdauer abgeschrieben werden.

Die Gemeindeumfrage vom April 2022 hat gezeigt, dass eine grosse Mehrheit von rund 71% der an der Umfrage teilnehmenden Gemeinden befürwortet, dass künftig zwei weitere Sonderfälle für eine befristete Nutzungsdauer für Provisorien und für eine kürzere Nutzungsdauer für Occasionen in Artikel 83 aufgenommen werden sollen.

#### *Occasionen (Absatz 6):*

Occasionen sind Anlagen, welche bereits vor dem Kauf durch Dritte genutzt wurden. Gemäss heutiger rechtlicher Grundlage ist für Occasionen die ordentliche Abschreibungsdauer über die Gesamtlebensdauer gemäss Anhang 2 massgebend. Endet die Nutzungsmöglichkeit früher, erfolgt eine ausserplanmässige Abschreibung des Restanlagewertes. Diese Regelung beinhaltet den Nachteil, dass im Verhältnis zur theoretischen Restlebensdauer zu wenig abgeschrieben wird. Somit kann auch keine genügende Selbstfinanzierung erreicht werden.

Neu wird in Absatz 6 eine Sonderregelung für Occasionen geschaffen. Die Abschreibung erfolgt über die noch verbleibende Restnutzungsdauer ab Kaufdatum. Basis ist die Nutzungsdauer gemäss Anhang 2 ab erster Inbetriebnahme der Sache. Die Regelung gilt für alle Anlagekategorien (insb. mobile Sachanlagen wie Fahrzeuge, Maschinen oder der Informatik). Sie hat den Vorteil, dass der aktivierte Wert dem Restwert der Sachanlage entspricht und gleichzeitig die Abschreibungstranchen gleichmässig verteilt sind, ohne dass am Ende der Lebensdauer eine hohe ausserplanmässige Abschreibung anfällt.

#### *Provisorien (Absatz 7):*

Ein Provisorium ist eine Baute oder andere Sachanlage des Verwaltungsvermögens, die nur vorübergehend Bestand oder Nutzen hat. Gemäss heutiger Rechtsgrundlage erfolgt die Abschreibung für Provisorien nach der ordentlichen Lebensdauer nach Anlagekategorie (Nutzung) und mit einer ausserplanmässigen Abschreibung des Restwerts nach Beendigung der Nutzung. Das kann zu einer sehr hohen ausserplanmässigen Abschreibung am Ende des Provisoriums führen, weil die Abschreibungstranchen auf der von vornherein nicht beabsichtigten ordentlichen Nutzungsdauer gemäss Anhang 2 GV basieren und dadurch zu tief sind.

Neu wird den Gemeinden in Absatz 7 eine Sonderregelung für die provisorischen Bauten zur Verfügung gestellt. Demnach *können* die Gemeinden im Rahmen des Kreditbeschlusses über das Provisorium bereits eine kürzere Lebensdauer festlegen, welche der Dauer des Provisoriums entspricht. Damit wird für dieses Provisorium vorgängig festgelegt, innert welcher festgelegten kürzeren Nutzungsdauer die Abschreibungen diesfalls vorzunehmen sind. Mit dieser

Möglichkeit können die Gemeinden Sachanlagen, die nur für einen begrenzten Zeitraum verwendet werden, linear über die kürzere Nutzungsdauer abschreiben, ohne dass am Ende des Provisoriums ein hoher Abschreibungsbedarf anfällt. Die antragstellende Behörde muss bereits im Rahmen der Beratung des Kreditbeschlusses ihre klare Absicht zur Nutzungsdauer der Anlage bekannt geben. Die Dauer des Provisoriums wird im entsprechenden Beschluss verbindlich festgelegt und der Abschreibungsaufwand entsteht linear über den im Voraus bestimmten Zeitraum. Weil die Dauer eines Provisoriums jedoch nicht unbedingt der effektiven Nutzungsdauer der Sachanlage entspricht und unter Umständen zu viel (oder auch zu wenig) abgeschrieben wird, kann diese Lösung je nach Sachanlage auch nachteilig sein. Den Gemeinden soll deshalb die Wahlfreiheit offengelassen werden, entweder nach Nutzungsdauer gemäss Anhang 2 oder nach dem Sonderfall gemäss Absatz 7 abzuschreiben.

Theoretisch könnte mit dieser Regelung auch eine Verlängerung der ordentlichen Nutzungsdauer nach Anhang 2 erzielt werden, nämlich dann, wenn das «Provisorium» faktisch als Dauerlösung mit einer entsprechend langen Nutzungsdauer festgelegt würde. Damit diese Situation nicht entsteht, kann die Dauer des Provisoriums gegenüber der ordentlichen Nutzungsdauer gemäss Anhang 2 nur verkürzt jedoch nie verlängert werden.

#### *Artikel 84 und 85 (aufgehoben)*

Die Bestimmungen über die zusätzlichen Abschreibungen in den *Artikel 84 und 85* sowie *Anhang 3* werden ersatzlos aufgehoben.

Damit verhindert werden konnte, dass die Gemeinden bei der Umstellung vom HRM1 auf das HRM2 für die Finanzierung zukünftiger neuer Aufgaben über keine ausreichende Selbstfinanzierungsbasis verfügten, wurden mit der Einführung des HRM2 neue Vorschriften über die zusätzlichen Abschreibungen aufgenommen (vgl. Ziff. 3.1.1). Damit wurde das politische Anliegen der Gemeinden, ein Steuerungsinstrument für die Sicherung einer genügenden Selbstfinanzierung ausserhalb des Bilanzüberschusses festzulegen, umgesetzt.

Das AGR berechnete anhand von Auswertungen der FINSTA-Daten, ob das Ziel der zusätzlichen Abschreibungen erreicht wurde. Die Berechnungen sind im Analyse-Bericht des AGR zusammengefasst. Sie zeigen, dass die Zielsetzung der zusätzlichen Reserven spätestens nach zehn Jahren seit der Einführung des HRM2 eingetroffen ist resp. eintreffen wird. Die Gemeinden verfügen über eine vertretbare Selbstfinanzierung, die dem Niveau vor Einführung von HRM2 entspricht. Nach zehn Jahren seit der Einführung des HRM2 wird die Aufhebung der zusätzlichen Abschreibungen deshalb auch aus aufsichtsrechtlicher Sicht des AGR unterstützt.

Die Gemeindeumfrage vom April 2022 ergab, dass das Instrument der zusätzlichen Abschreibungen von 66% der Gemeinden als intransparent und wirkungslos beurteilt wird. Kritisiert werden vor allem der komplizierte Mechanismus und die Einschränkung des Handlungsspielraums der Gemeinden. Auch wird genannt, dass mit der Einlage in die zusätzlichen Abschreibungen das Jahresergebnis im Allgemeinen Haushalt verfälscht werde. Mit einem Anteil von 61 % plädiert eine deutliche Mehrheit für eine vollständige Aufhebung der zusätzlichen Abschreibungen. Immerhin 39 % könnten sich eine unveränderte Beibehaltung oder die Beibehaltung mit Modifikationen vorstellen. Als geeigneter Zeitpunkt für die Aufhebung wird fast ausnahmslos der 1. Januar 2026 genannt.

Die Reserve wird im 2026 einmalig zu Gunsten des Bilanzüberschusses aufgelöst (vgl. Übergangsbestimmung Art. T3-1 Abs. 1 und 2).

Die Arbeitsgruppe ERFA HRM2 gab die Empfehlung ab, die Vorschriften zu den zusätzlichen Abschreibungen ersatzlos aufzuheben und die Reserve einmalig zu Gunsten des Bilanzüberschusses aufzulösen. Unter dem Vorbehalt, dass die Änderung der GV am 1. Januar 2026 in Kraft tritt, wird der Vollzug der Auflösung im Rechnungsjahr 2026 erfolgen.

#### *Artikel 85b Absatz 1 (geändert)*

*Absatz 1* wird mit dem Begriff «Aktivierungsgrenzen» ergänzt. Damit wird explizit festgehalten, dass für die Burgergemeinden und andere steuerpflichtige öffentlich-rechtliche Körperschaften nicht die Aktivierungsvorschriften nach Artikel 79a anwendbar sind. Dies gilt zwar schon heute, da gemäss jetzigem Wortlaut von Artikel 85b für diese Körperschaften bezüglich Abschreibungen, Rückstellungen, Rücklagen und Wertberichtigungen die Vorschriften der Steuergesetzgebung gelten. In der konkret massgebenden Abschreibungsverordnung vom 18. Oktober 2000 (AbV)<sup>15</sup> werden unter den genannten Begriffen auch Vorgaben für die Aktivierung resp. Bilanzierung von Sachanlagen und Liegenschaften gemacht. Daraus ist abzuleiten, dass die Aktivierungsvorschriften gemäss Artikel 79a für die steuerpflichtigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht gelten. Da dies in der Praxis jedoch zu Unsicherheiten und Unklarheiten geführt hat, wird Artikel 85b entsprechend präzisiert.

#### *Artikel 99 Absatz 1 (geändert)*

*Absatz 1* soll um den neuen Artikel 112 Absatz 4 ergänzt werden. Dies aus dem Grund, dass die neue Vorschrift betreffend die Beschlussfassung über Mehrkosten, die sich aufgrund der Teuerung oder wegen Währungsschwankungen ergeben, dispositiver Natur sein soll, d.h. dass die Gemeinden mittels Reglementsbestimmung in diesem Sinn davon abweichen können, dass sie diese Vorschrift nicht für sich gelten lassen wollen.

#### *Artikel 112 Absatz 4 (neu)*

Artikel 112 regelt die Nachkreditkompetenzen. Reicht ein Kredit nicht aus, um die mit dem Kreditbeschluss bezweckte Aufgabe zu erfüllen, sind die erforderlichen zusätzlichen Ausgaben mit einem Nachkredit zu beschliessen. Nachkredite werden dem zuständigen Organ unterbreitet, bevor weitere Verpflichtungen eingegangen werden. Diese (dispositive) Vorschrift der GV verpflichtet die Gemeinden, sämtlichen Mehrkosten, die bezüglich eines beschlossenen Kredits anfallen, dem zuständigen finanzkompetenten Organ vorzulegen, unabhängig davon, wie diese Mehrkosten entstanden sind oder entstehen werden. Diese Bestimmung stellte in den letzten Jahren zahlreiche Gemeinden insbesondere aufgrund des Anstiegs der Teuerung, insbesondere der Bauteuerung, vor erhebliche zeitliche Probleme bei der Umsetzung ihrer beschlossenen Kredite resp. Projekte. Die Bedeutung der Indexierung der Kreditsumme hat daher zugenommen. Generell wesentlich ist eine Indexierung bei Vorhaben, deren Kosten durch die Preisentwicklung beeinflusst werden können, weil sie über längere Zeit andauern und teuerungsbedingte Mehrkosten auch vertraglich vorbehalten bleiben. Dies gilt entsprechend auch für Wechselkursklauseln.

Mehrkosten aufgrund von Projektänderungen, von zusätzlich in Auftrag gegebenen Planungs- oder Bauarbeiten oder aufgrund von nicht berücksichtigten Herausforderungen bei der Umsetzung des Projektes (Archäologie, Bodenbelastung, etc.) führen zu einer materiellen Veränderung des ursprünglich beschlossenen Projekts und müssen deshalb dem zuständigen Organ erneut zur Beratung und zum Nachkreditbeschluss vorgelegt werden. Demgegenüber stellen teuerungsbedingte oder währungsbedingte Mehrkosten reine finanzielle Folgen des Marktes dar, die einer-

---

<sup>15</sup> BSG 661.312.59.

seits nicht oder nur schwer einkalkulierbar oder beeinflussbar sind und andererseits keine Änderung des ursprünglich beschlossenen materiellen Planungs- oder Bauprojekts und dessen Ausführung zur Folge haben. Den Gemeinden soll mit der Ergänzung von Artikel 112 um den neuen Absatz 4 künftig ermöglicht werden, Mehrkosten, die sich ausschliesslich und einzig aus der Teuerung oder Wechselkursschwankungen ergeben können, bereits zusammen mit dem Kreditbeschluss mitgenehmigen zu lassen, um dann im Eintrittsfall nicht einen Nachkredit beschliessen zu müssen.

Voraussetzungen für die Möglichkeit auf den Nachkreditbeschluss verzichten zu können sind, dass einerseits das finanzkompetente Organ bereits beim Kreditbeschluss mitgenehmigt, dass allfällige teuerungs- und wechselkursbedingte Mehrkosten aufgerechnet werden dürfen und andererseits, dass die Mehrkosten indexiert sind («eine Preisstands- und Wechselkursklausel enthalten»). Da separate Kreditbeschlüsse nur bei Verpflichtungskrediten gefasst werden (während die Budgetkredite im Rahmen der Budgetberatung und –beschlussfassung genehmigt werden), besteht die Möglichkeit des expliziten Anbringens einer Preisstands- und Wechselkursklausel nur bei Verpflichtungskreditbeschlüssen.

Gerade im Baubereich kommt einer Indexierung der Kreditsumme eine grosse Bedeutung zu. Damit das ausgabenkompetente Organ eine richtige Vorstellung der Höhe des Kredits erlangen kann, erscheint wesentlich, dass jeweils ein möglichst aktueller Preisstand ausgewiesen wird. Die teuerungsbedingten Mehrkosten können sich in analoger Anwendung von Artikel 29 der Finanzhaushaltsverordnung vom 16. November 2022 (FHaV)<sup>16</sup> wie folgt berechnen lassen: Für die Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt der Berechnung der Kreditsumme (Preisbasis der Ausgabenbewilligung) und der Arbeitsvergebung (Vertragsabschluss) wird die Teuerung auf der Basis des Landesindex der Konsumentenpreise, bei Bauvorhaben auf der Basis des Baukostenindex berechnet. Für die Zeitspanne zwischen Arbeitsvergebung (Vertragsabschluss) und Abrechnung sind jene teuerungsbedingten Mehrausgaben massgebend, zu deren Übernahme sich die Gemeinde vertraglich verpflichtet hat.

Die Formulierung von Absatz 4 entspricht der bereits im kantonalen Finanzhaushaltsrecht in Artikel 35 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 15. Juni 2022 (FHG)<sup>17</sup> sowie in Artikel 29 FHaV enthaltenen Regelung.

Die Bestimmung soll dispositiver Natur sein, was bedeutet, dass die Gemeinden mittels eigener reglementarischer Bestimmung auf diese Vorschrift verzichten können (vgl. Ausführungen zu Art. 99 oben).

#### *Artikel 126a Absatz 3 (geändert)*

Absatz 3 wird dahingehend geändert, dass die Gemeinden die Bescheinigung der Jahresrechnung künftig nur noch dem AGR einreichen werden. Die bisherige Verpflichtung, dem zuständigen Regierungsstatthalteramt eine Kopie der Bescheinigung und des Quittungsblatts zustellen zu müssen, wird gestrichen. Diese Anpassung erfolgt auf Ersuchen der Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterämter vom Juli 2022.

Die Änderung führt zu keiner Abweichung in der bisherigen Finanzaufsicht und stellt lediglich eine Effizienzsteigerung im Organisationsablauf der kantonalen Verwaltung dar.

#### *Übergangsbestimmung Artikel T3-1 Absätze 1 und 2 (neu)*

---

<sup>16</sup> BSG 621.1.

<sup>17</sup> BSG 620.0.

Der Buchungsvorgang zur Auflösung der zusätzlichen Abschreibungen wird in der Übergangsbestimmung T3-1 verbindlich vorgeschrieben, weil die Buchung zwingend im Jahr 2026 und nur innerhalb der Bilanz (und nicht über die Erfolgsrechnung) vorgenommen werden soll.

*Absatz 1* hält fest, dass der Saldo des Kontos zusätzliche Abschreibungen per 1. Januar 2026 vollumfänglich in den Bilanzüberschuss übertragen werden muss.

*Absatz 2* regelt die Buchungsvorgabe. Es soll eine Bilanzbuchung vorgenommen werden, damit die Umgliederung innerhalb des Eigenkapitals erfolgt. Die zusätzlichen Abschreibungen sind – wie der Bilanzüberschuss – Teil des Eigenkapitals und bestehen aus kumulierten zweckgebundenen Ertragsüberschüssen. Die Bildung und Auflösung wurde erfolgswirksam zu Lasten, bzw. zu Gunsten der Erfolgsrechnung verbucht. In den Erläuterungen zu Artikel 84 und 85 wird festgehalten, weshalb die Auflösung der zusätzlichen Abschreibungen erfolgen kann. Die bereits in das Eigenkapital eingelegten Ertragsüberschüsse müssen einmalig in den frei verfügbaren Bilanzüberschuss (Sachgruppe 299) überführt werden.

Mit dieser verbindlichen Buchungsvorgabe soll verhindert werden, dass unterschiedliche Buchungswege gewählt werden. Grundsätzlich wäre es auch möglich, die zusätzlichen Abschreibungen über ein Ertragskonto der Erfolgsrechnung zuzuweisen. Am Jahresende wäre der Ertragsüberschuss um diesen Betrag höher. Somit würde in einem Mehrjahresvergleich der Abschluss im Jahr 2026 viel höher ausgewiesen. Die Vergleichbarkeit der Gemeinderechnungen wäre in den Folgejahren erschwert. Ebenso hätte dieser Buchungsvorgang Einfluss auf die Finanzkennzahlen.

#### *Anhang 2 (geändert)*

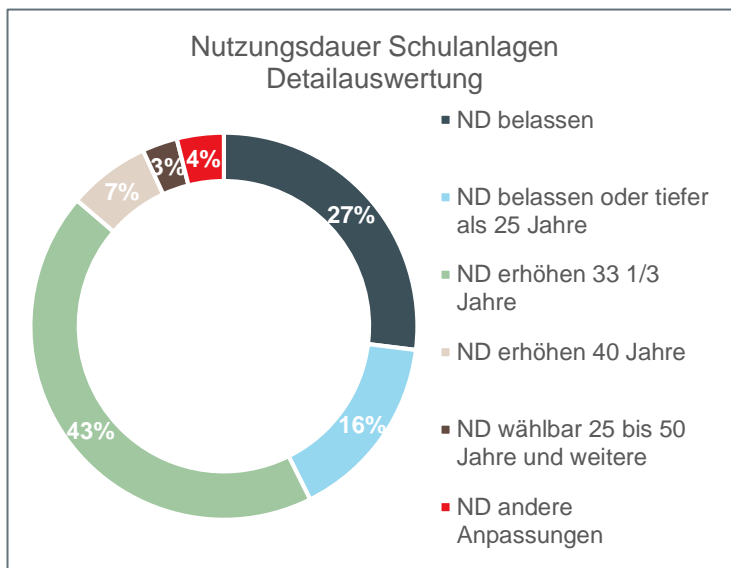
Der Anhang 2 erfährt verschiedene Änderungen. Zum einen werden die Nutzungsdauern für einige Hochbauten, insb. für Schulanlagen und Kindergärten, gestützt auf politische Vorstösse und die Gemeindeumfrage angepasst (vgl. Ziff. 2.1.3 und 2.1.5) und zum anderen wird der Anhang formell übersichtlicher gestaltet.

Die Nutzungsdauern gemäss Anhang 2 stellen Durchschnittswerte dar. Sie wurden in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen im Rahmen der Einführung von HRM2 festgelegt. Die geltenden Anlagekategorien und Nutzungsdauern sind bei den Gemeinden grossmehrheitlich akzeptiert. Im Sinne der Stetigkeit der Rechnungslegung sollen deshalb nicht ohne Not Veränderungen an der Abschreibungsdauer des Verwaltungsvermögens vorgenommen werden.

#### *Änderung der Nutzungsdauer für Schulanlagen und Kindergärten*

Gegenstand der politischen Vorstösse (vgl. Ziff. 2.1.3) waren die Schulanlagen und Kindergärten, weshalb insbesondere deren Nutzungsdauern überprüft wurden.

Die Antworten der Gemeinden anlässlich der Umfrage vom April 2022 zu den Nutzungsdauern für Schulanlagen und Kindergärten waren unterschiedlich. Klar zeigt sich, dass eine Erhöhung der Lebensdauer auf 40 Jahre – wie dies die politischen Vorstösse beantragen – bei den Gemeinden nicht im Fokus steht. In der grafischen Detailauswertung zeigt sich, dass lediglich rund 7 % der Gemeinden eine Nutzungsdauer von 40 Jahren befürworten. Die grösste Zustimmung ist bei der Nutzungsdauer von 33 1/3 Jahre feststellbar (43 %). Explizit keine Änderung wünschen 27 % der Gemeinden. 16 % möchten die Nutzungsdauer gleich belassen oder tiefer als 25 Jahre ansetzen.



Aufgrund der divergierenden Antworten der Gemeinden, die je hälftig für oder gegen eine Verlängerung der Nutzungsdauern ausfielen, wurden zusätzliche Kriterien beigezogen. Von Bedeutung erachtet das AGR die Kontinuität in der Rechnungslegung, die Entwicklung der Werthaltigkeit von Schulgebäuden und Kindergärten unter Berücksichtigung von zeitgemässen Bauformen und eine gesunde Finanzlage der Gemeinden mit geringer Schuldenlast. Die Abwägung dieser Argumente führt zur Festlegung der Abschreibungsdauer auf 33 1/3 Jahre.

Die Erhöhung der Nutzungsdauer auf 33 1/3 Jahre setzt den Grundsatz von true-and-fair-view um, weil damit eine Annäherung der Abschreibungsfrist an die tatsächlich zu erwartende Lebensdauer erfolgt. Diese effektive Lebensdauer der Schulanlagen und Kindergärten liegt erfahrungsgemäss eher bei 33 als bei 25 Jahren. Wenn es darum geht, Investitionsausgaben zu beschliessen, sind die Folgekosten ein wesentliches Element. Es ist entscheidend einfacher, einen jährlichen Abschreibungsaufwand, welcher der tatsächlichen Lebensdauer der Schulanlagen entspricht, erklären und verantworten zu können. Zudem tragen regelmässige Sanierungen (baulicher Unterhalt) zur Instandhaltung und Werthaltigkeit des Gebäudes bei. Die längere Abschreibungsdauer ist auch unter diesem Gesichtspunkt vertretbar.

Wichtig bleibt nach wie vor die Trennung der Mobilien von der Gebäudehülle und den fest verbauten Teilen. Sie haben naturgemäss eine deutlich kürzere Lebensdauer und sind deshalb in der für sie vorgesehenen Anlagekategorie 1406 zu aktivieren.

Aufgrund der Verlängerung der Abschreibungsdauer ist festzulegen, ab welchem Zeitpunkt die jeweiligen Anlagen über die neue Nutzungsdauer von 33 1/3 Jahren abzuschreiben sind. Es liegen zwei verschiedene Möglichkeiten vor: Entweder sind nur die ab dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Änderung aktivierten Anlagen betroffen oder es werden alle seit der Einführung des HRM2 neu bilanzierten Gebäude miteinbezogen. Aus finanzaufsichtlicher Sicht befürwortet das AGR klar die zweite Variante. Bereits nach HRM2 erstellte Schulanlagen und Infrastrukturen werden ab 2026 über die verlängerte Restlebensdauer abgeschrieben. Für die Gemeinden ist dieses Vorgehen einfacher zu handhaben. Zudem soll damit einem Investitionsstau in neue Schulrauminfrastrukturen vorgebeugt werden. Das bestehende Verwaltungsvermögen nach Artikel T2-4 GV ist von der Änderung nicht betroffen.

Die Arbeitsgruppe ERFA HRM2 teilt diese Auffassung und empfiehlt ebenfalls die zweite Variante für die Umsetzung der verlängerten Lebensdauer, damit es nicht zu einem Aufschub von Investitionen oder gar zu einem Investitionsstopp kommt.

### *Änderung der Nutzungsdauern für andere Hochbauten*

Die Erfahrung seit der Einführung des HRM2 hat gezeigt, dass die unterschiedlichen Nutzungsdauern für Schulhäuser (25 Jahre), Gemeindehäuser (33 1/3 Jahre), Werkhöfe (40 Jahre), Schwimmbäder (25 Jahre), Kulturbauten/Denkmäler (33 1/3 Jahre), etc. nicht zwingend notwendig sind. Eine Vereinheitlichung führt zu einer Vereinfachung in der praktischen Anwendung.



Das Ergebnis der Gemeindeumfrage vom April 2022 zeigt, dass die Unterteilung der Nutzungsdauern über alle Anlagekategorien von den Gemeinden mit 61 % als richtig beurteilt wird. Der hohe Differenzierungsgrad innerhalb der ganzen Anlagekategorie 1404 «Hochbauten» führt jedoch zu Kritik. Vereinzelt wird auch der Wunsch nach der generellen Vereinheitlichung der Nutzungsdauern für alle Hochbauten genannt.

Der Vergleich mit den anderen Kantonen zeigt, dass im Kanton Bern eine hohe Detaillierung innerhalb der Anlagekategorie 1404 besteht. Bei den Schulanlagen gibt es beispielsweise 4 Unterkategorien (Schulhaus, Kindergarten Mehrzweckhalle alle 25 Jahre und Turnhalle 33 1/3 Jahre). Bei der Mehrheit der Kantone ist der Detaillierungsgrad in den Anlagekategorien erheblich tiefer. 18 Kantone kennen nur eine Nutzungsdauer für alle Arten von Schulanlagen. 14 Kantone kennen sogar nur eine Lebensdauer für sämtliche Hochbauten.

Aus diesem Grund wurde die gesamte Anlagekategorie «Hochbauten» überprüft und soweit sinnvoll vereinheitlicht. Die neue Einteilung der Hochbauten sieht wie folgt aus:

| Konto HRM2                  | Anlagekategorie VV | Verfeinerung VV                 | Nutzungsdauer in Jahren | neue Nutzungsdauer |
|-----------------------------|--------------------|---------------------------------|-------------------------|--------------------|
| 1404 Hochbauten inkl. Boden | Gebäude/Hochbauten | Abdankungshalle / Krematorium   | 40                      | 40                 |
|                             |                    | Abfallsammelstelle              | 40                      | 40                 |
|                             |                    | Feuerwehrmagazin                | 40                      | 40                 |
|                             |                    | Kirche, Pfarrhaus               | 40                      | 40                 |
|                             |                    | Schiessanlage                   | 40                      | 40                 |
|                             |                    | Schlachthof                     | 40                      | 40                 |
|                             |                    | Tiefgarage                      | 40                      | 40                 |
|                             |                    | Werkhof                         | 40                      | 40                 |
|                             |                    | Gemeindehaus                    | 33 1/3                  | 33 1/3             |
|                             |                    | <b>Kindergarten</b>             | 25                      | <b>33 1/3</b>      |
|                             |                    | <b>Kirchgemeindehaus</b>        | 25                      | <b>33 1/3</b>      |
|                             |                    | <b>Konzert- und Theatersäle</b> | 25                      | <b>33 1/3</b>      |
|                             |                    | Kulturbauten / Denkmäler        | 33 1/3                  | 33 1/3             |
|                             |                    | <b>Mehrzweckhalle</b>           | 25                      | <b>33 1/3</b>      |
|                             |                    | <b>Schulhaus</b>                | 25                      | <b>33 1/3</b>      |
|                             |                    | Turnhalle                       | 33 1/3                  | 33 1/3             |
|                             |                    | Zivilschutzanlage               | 33 1/3                  | 33 1/3             |
|                             |                    | Hallenbad                       | 25                      | 25                 |
|                             |                    | Öffentliche Toilette            | 25                      | 25                 |
|                             |                    | Schwimmbad / Eissportanlage     | 25                      | 25                 |
| übrige                      | 25                 | 25                              |                         |                    |

*(fett = geändert; für eine bessere Lesbarkeit werden die Anlagen neu nach Lebensdauer und alphabetisch geordnet)*

Alle «Hochbauten» wie Schulhaus, Kindergarten, Mehrzweckhalle, Turnhalle, Kirchgemeindehaus usw. haben künftig eine Lebensdauer von 33 1/3 Jahren. Die Spezialbauwerke behalten eine Lebensdauer von 40 Jahren wie bisher. Für Sportanlagen und übriges bleibt die Lebensdauer ebenfalls wie bisher bei 25 Jahren.

Nebst den Schulanlagen werden die Nutzungsdauern für das Kirchgemeindehaus und die Konzert- und Theatersäle ebenfalls auf 33 1/3 Jahre erhöht.

Auf eine Herabsetzung der geltenden Nutzungsdauern soll bewusst verzichtet werden. Für Anlagen mit einer Nutzungsdauer von 40 Jahren gibt es keine Änderung.

### *Ausgestaltung*

Zur übersichtlicheren Anwendung des Anhang 2 wird die Anlagekategorie Hochbauten systematisch logischer eingeteilt und nach Länge der Nutzungsdauer geordnet. Zudem wurden zwei bisherige Spalten («Detailtyp VV» und «Bemerkungen») aus der Tabelle gestrichen. Sie werden nicht benötigt. Weitere kleinere redaktionelle Anpassungen in der Tabelle und bei den Bemerkungen sollen die Lesbarkeit vereinfachen. Materiell werden keine Änderungen vorgenommen.

### *Anhang 3 (aufgehoben)*

Anhang 3 regelt die Auflösung der zusätzlichen Abschreibungen. Da die Vorschriften über die zusätzlichen Abschreibungen in Artikel 84 und 85 aufgehoben werden, wird auch Anhang 3 nicht mehr benötigt. Er ist ebenfalls aufzuheben.

### *Inkrafttreten*

Die Teilrevision der GV tritt auf den 1. Januar 2026 in Kraft.

## **6.2 Indirekte Änderung der GebV nach erfolgter Einführung des HRM2**

### *Anhang 4A, Ziffer 2.3 (aufgehoben) und 2.4 (geändert)*

Anhang 4A GebV regelt den Gebührentarif der DIJ.

In Ziffer 2.3 ist die Gebührenpflicht für Ausnahmegewilligungen vom Mindestabschreibungssatz enthalten. Gemäss den Vorschriften des HRM2 müssen die Abschreibungen zwingend nach dem Anhang 2 zu Artikel 83 Absatz 2 GV vorgenommen werden. Es gelten verbindliche Abschreibungssätze. Die beim Verwaltungsvermögen seit der Einführung des HRM2 festgehaltene lineare Abschreibungsmethode über die Lebensdauer der einzelnen Anlagekategorien verhindert, 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 seit Inkrafttreten des HRM2 keine Gründe mehr, ein Abweichen von der vorgegebenen Abschreibungsmethode oder von den jeweils per Anlagekategorie festgelegten Lebensdauer vorzusehen. Mit der Änderung des GG betr. die Einführung des HRM2 vom 28. März 2012 wurde folgerichtig Artikel 78 Absatz 3 Buchstabe a GG und damit die Befugnis der zuständigen kantonalen Stelle, Ausnahmen vom Mindestabschreibungssatz zu gewähren, gestrichen. Versehentlich vergessen ging damals die Aufhebung der Gebührevorschrift in Ziffer 2.3 GebV für die Ausnahmegewilligungen vom Mindestabschreibungssatz, welche folgerichtig auch zu streichen gewesen wäre. Dies wird mit vorliegender indirekter Änderung der kantonalen Gebührenverordnung nachgeholt.

In Ziffer 2.4 wird die Gebührenberechnung für die Vorbereitung des Regierungsratsbeschlusses zur Festlegung eines kommunalen Voranschlags gemäss Artikel 76 GG geregelt. Seit der Einführung von HRM2 lautet die geltende Terminologie für «Voranschlag» neu «Budget». Diese redaktionelle Anpassung wird ebenfalls nachvollzogen.

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

Die vorliegende Teilrevision der GV ist im Rechtsetzungsprogramm nicht enthalten. Sie stellt einerseits das Ergebnis der im Jahr 2012 bei der Änderung der Gemeindegesetzgebung zur

Einführung des HRM2 bereits angekündigten Überprüfung der HRM2-Vorschriften nach erfolgter Einführung in allen gemeinderechtlichen Körperschaften dar. Andererseits entspricht die Teilrevision der GV dem Ziel 2 der Richtlinien der Regierungspolitik, wonach der Kanton Bern die digitale Transformation nutzt, um wirkungsvolle, qualitativ hochstehende und effiziente Dienstleistungen zu erbringen. Mit der konsequenten Umsetzung des digitalen Primats werden – wenn im Verhältnis auch eher geringfügige – Effizienzsteigerungen in der Verfahrensorganisation des Kantons und gleichzeitig eine digitalisierte Handhabung der kantonalen Aufsicht über die kommunalen Erlasse erreicht.

## **8. Finanzielle Auswirkungen**

Die vorliegende Teilrevision hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen.

## **9. Personelle und organisatorische Auswirkungen**

Die vorliegende Teilrevision hat für die zuständigen kantonalen Stellen Vereinfachungen im Zustellungsverfahren im Rahmen der Genehmigung von kommunalen Erlassen (keine Weiterleitungspflicht des Regierungsstatthalters an das AGR mehr) und im Rahmen der Finanzaufsicht zur Folge. Sie führt zu keinen personellen Folgen.

## **10. Auswirkungen auf die Gemeinden**

Die von den Gemeinden befürwortete Aufhebung der zusätzlichen Abschreibungen führt künftig zu einem grösseren Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Verwendung ihrer frei verfügbaren Mittel des allgemeinen Haushalts (Steuerhaushalt), weil keine Mittel für die zusätzlichen Abschreibungen mehr zweckgebunden werden müssen.

Die Aufhebung des bestehenden Bilanz-Kontos 29400 («zusätzliche Abschreibungen») erfolgt im 2026 als einmalige Auflösung zugunsten des Bilanzüberschusses und hat damit Einfluss auf die Rechnungslegung 2026. Die Budgetierung im Jahr 2025 für das Budget-Jahr 2026 ist insofern betroffen, als die entsprechenden Budgetpositionen für die Bildung und die Auflösung der zusätzlichen Abschreibungen wegfallen. Die Auswirkungen in den Gemeinden sind unterschiedlich und abhängig vom Bestand und der Höhe der vorhandenen Reserve. Zu beachten ist, dass die Höhe des Eigenkapitals in allen Gemeinden unverändert bleibt. Mit der Auflösung der zusätzlichen Abschreibungen verschiebt sich dieser Teil des Eigenkapitals in den Bilanzüberschuss.

Das Total der zusätzlichen Abschreibungen über alle Gemeinden betrug am 31. Dezember 2022 knapp 400 Millionen Franken und machte damit 6 % des gesamten Eigenkapitals aus. Der Bilanzüberschuss über alle Gemeinden betrug rund 1.5 Milliarden Franken und wird mit der Aufnahme der zusätzlichen Abschreibungen auf rund 1.9 Milliarden Franken anwachsen (+ 27 %). Die Zahlen können sich bis Ende 2025 noch verändern.

Die Verlängerung der Nutzungsdauern im Anhang 2 GV und die damit verbundene Änderung der Abschreibungssätze hat in den Gemeinden einen gewissen finanztechnischen Aufwand zur Folge. Es darf in Rücksprache mit Anbietern von Buchhaltungs-Software davon ausgegangen werden, dass in den IT-Programmen keine oder nur geringfügige Updates notwendig sein werden, so dass der Anpassungsaufwand überschaubar sein wird und die Gemeinden nicht übermässig belastet werden. Zudem führen zahlreiche kleinere gemeinderechtlichen Körperschaften

ihre Anlagenbuchhaltungen in Excel, wodurch die Anpassung der Lebensdauern und Abschreibungssätze für die Hochbauten mit verhältnismässigem Aufwand ohne weiteres möglich ist.

## **11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die vorliegende Teilrevision hat keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Für die Aussage zu den möglichen Auswirkungen auf die kommunalen Finanzhaushalte durch die einmalig höheren Bilanzüberschüsse im 2026 vergleiche Ziffer 10.

## **12. Ergebnis der Konsultation**