



# Vortrag

Datum RR-Sitzung: 13. November 2024  
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz  
Geschäftsnummer: 2024.DIJ.9748  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Direktionsverordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHDV) (Änderung); Anpassungen nach Einführung HRM2

### Inhaltsverzeichnis

1.	<b>Zusammenfassung</b> .....	1
2.	<b>Ausgangslage</b> .....	2
2.1	Einführung des HRM2 .....	2
2.2	Änderungen der GV nach abgeschlossener Einführung des HRM2 .....	3
3.	<b>Grundzüge der Neuregelung</b> .....	3
4.	<b>Erlassform</b> .....	3
5.	<b>Rechtsvergleich</b> .....	4
6.	<b>Erläuterungen zu den Artikeln</b> .....	4
7.	<b>Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen</b> .....	6
8.	<b>Finanzielle Auswirkungen</b> .....	6
9.	<b>Personelle und organisatorische Auswirkungen</b> .....	6
10.	<b>Auswirkungen auf die Gemeinden</b> .....	6
11.	<b>Auswirkungen auf die Volkswirtschaft</b> .....	7
12.	<b>Ergebnis der Konsultation</b> .....	7

### 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

<sup>1</sup> BSG 170.11.

<sup>2</sup> BSG 170.111.

<sup>3</sup> BSG 170.511.

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 der Teilrevision der GV vom 13. November 2024 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. Mit der vorliegenden Anpassung der FHDV werden die Änderungen der GV auch auf Direktionsverordnungsebene nachvollzogen. Es handelt sich v.a. um die Streichung der Vorgaben zu den zusätzlichen Abschreibungen und um die Aufhebung einzelner Konti in diesem Zusammenhang in den Anhängen 1 und 3.

## **2. Ausgangslage**

### **2.1 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 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, gemischten 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>

<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-Toffen, 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.

## 2.2 Änderungen der GV nach abgeschlossener Einführung des HRM2

Mit der zusätzlichen Änderung der GV vom 13. November 2024 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.

Mit der Änderung der GV werden zwei politische Vorstösse<sup>7</sup> zu den Vorschriften des HRM2 aufgenommen. Bei der Ausarbeitung der Vorlage wurde als fachliches Begleitgremium für die Beratung der Anträge und geplanten Änderungen die Arbeitsgruppe Erfahrungsaustausch HRM2 (ERFA HRM2) eingesetzt. Zudem hat das AGR zusammen mit dem Verband bernischer Gemeinden (VBG) eine Umfrage bei allen Kantonen und bei den bernischen Gemeinden durchgeführt. Für weitere Ausführungen zu den politischen Vorstössen, der ERFA HRM2 oder die Umfragen bei Kanton und den bernischen Gemeinden wird auf den Vortrag zur Änderung der GV; Anpassungen nach Einführung HRM2 vom 13. November 2024<sup>8</sup> verwiesen.

Diese vorgenommenen Änderungen der GV müssen in der FHDV nachvollzogen werden, damit keine widersprüchlichen Vorschriften auf Verordnungs- und Direktionsverordnungsstufe vorhanden sind.

## 3. Grundzüge der Neuregelung

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.

## 4. Erlassform

Die GV-Änderung vom 13. November 2024 führt zu Nachvollzugs-Anpassungen auf Direktionsverordnungsstufe. Die notwendige Änderung der FHDV wird mit vorliegender separater Änderung der FHDV vorgenommen, aber gleichzeitig mit der Änderung der GV in Kraft gesetzt.

---

<sup>7</sup> 2 Anträge des Vereins Jura bernois.Bienne (Jb.B) zur Verlängerung der Nutzungsdauern für Schulanlagen und Kindergärten auf 40 Jahre sowie die Aufhebung der Vorschriften zu den zusätzlichen Abschreibungen und Motion 116-2021 Kohler/Heyer (2021.RRGR.185) zur Erhöhung der Nutzungsdauern für Schulanlagen und Kindergärten auf 40 Jahre.

<sup>8</sup> Ziffer 2.13 politische Vorstösse, Ziffer 2.1.4 Arbeitsgruppe Erfahrungsaustausch HRM2 und Ziffer 2.1.5 Umfragen.

## 5. Rechtsvergleich

Im Rahmen der Änderung der GV führte das AGR 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. Für die Ausführungen zu den Ergebnissen wird auf den Vortrag zur Änderung der GV; Anpassungen nach Einführung HRM2 vom 13. November 2024<sup>9</sup> verwiesen.

## 6. Erläuterungen zu den Artikeln

### *Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b, c, e und f (aufgehoben)*

Die Bestimmungen über die zusätzlichen Abschreibungen in den Artikel 84 und 85 sowie Anhang 3 der GV werden mit der Änderung der GV vom 13. November 2024 ersatzlos aufgehoben. 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 Reserve wird im Jahr 2026 einmalig zu Gunsten des Bilanzüberschusses aufgelöst (vgl. Übergangsbestimmung Art. T3-1 Abs. 1 und 2).

Diese Aufhebung der GV-Artikel führt zu Änderungen in Artikel 24 der FHDV betreffend die Tabelle «Ergebnisse der Finanzplanung», welche die im mindesten anzugebenden Werte betreffend die Entwicklung für das Basisjahr und die Prognoseperiode aufzeigt. Zu streichen sind:

- *Buchstabe b Reserven*

Mit *Reserven* ist der Bestand der zusätzlichen Abschreibungen gemeint (Sachgruppe 294). Mit dem Inkrafttreten der Änderung der GV per 1. Januar 2026 werden die zusätzlichen Abschreibungen aufgehoben und es wird kein Bestand an Reserven mehr ausgewiesen. Das Konto wird somit nicht mehr benötigt. Buchstabe b wird aufgehoben.

- *Buchstabe c Bilanzüberschuss oder Bilanzfehlbetrag, einschliesslich zusätzliche Abschreibungen*

Weil das Konto zusätzliche Abschreibungen aufgehoben wird und kein Bestand mehr existiert, erübrigt sich die Erfassung einer Summe aus Bilanzüberschuss resp. Bilanzfehlbetrag und zusätzlichen Abschreibungen. Buchstabe c wird ebenfalls aufgehoben.

- *Buchstabe e Einlage in finanzpolitische Reserve oder Entnahme aus finanzpolitischer Reserve*

---

<sup>9</sup> Ziffer 5.

Da nach Inkrafttreten der Änderung der GV kein Konto zusätzliche Abschreibungen mehr existiert, gibt es auch keine Einlagen und Entnahmen mehr. Buchstabe e wird aufgehoben, da weder Einlagen noch Entnahmen erfasst werden.

- *Buchstabe f Jahresergebnis vor Einlage in finanzpolitische Reserve oder Entnahme aus finanzpolitischer Reserve*

Die Position ist infolge des Wegfalls der zusätzlichen Abschreibungen zukünftig identisch mit dem *Jahresergebnis Allgemeiner Haushalt* (Sachgruppe 900). Die separate Erfassung erübrigt sich somit. Buchstabe f wird aufgehoben.

Indikatoren/Finanzkennzahlen	Einheit	Rechnung 2019	Rechnung 2020
Bilanzüberschuss / -fehlbetrag (299)	CHF	5'131'931.50	5'142'420.00
Reserven (294)	CHF	161'341.95	161'341.95
Bilanzüberschuss inkl. zusätzliche Abschreibungen (294 + 299)	CHF	5'293'273.45	5'303'761.95
Jahresergebnis Allgemeiner Haushalt (900)	CHF	-1'138'634.86	10'488.29
Einlagen in finanzpolitische Reserve (+3894) oder Entnahmen aus finanzpolitische Reserve (-4894)	CHF	0.00	0.00
Jahresergebnis Allgemeiner Haushalt vor Einlagen/Entnahmen finanzpolitische Reserve (900+3894-4894)	CHF	-1'138'634.86	10'488.29
Steuerertrag NP (400)	CHF	5'864'172.30	6'096'552.65
Steuerertrag JP (401)	CHF	2'746'799.05	504'762.75
Bruttoschulden (200+201-2016+206)	CHF	267'137.65	284'050.75
Nettoinvestitionen Allgemeiner Haushalt	CHF	517'839.45	150'528.25

Zur Verdeutlichung an einem Beispiel; Tabelle Ergebnisse der Finanzplanung. Die gelb markierten Positionen werden gestrichen, weil es keine zusätzlichen Abschreibungen mehr gibt.

#### *Artikel 46a Absatz 1 Buchstabe g (aufgehoben), Absatz 3 (geändert)*

In Absatz 1 wird der *Buchstabe g* betreffend die *Angabe zusätzlicher Abschreibungen einschliesslich Höhe ordentlicher Abschreibungen und Nettoinvestitionen für die Berechnung* infolge Aufhebung der zusätzlichen Abschreibungen nicht mehr benötigt und aufgehoben.

Der *Absatz 3* wird aufgrund der Aufhebung von *Buchstabe g* neu formuliert und lautet wie folgt: «Die Bescheinigung der übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften enthält die Punkte gemäss Absatz 1 und Aussagen zur Finanzplanung.» Damit ist sichergestellt, dass die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften auch weiterhin Aussagen zur Finanzplanung in der Bescheinigung zur Jahresrechnung angeben müssen.

#### *Anhang 1 (geändert)*

Die Kontennummern des Kontenrahmens der Bilanz 148, 1489, 14890, 294, 2940 und 29400 werden gestrichen, da es keine zusätzlichen Abschreibungen mehr gibt und die Sachgruppen nicht für andere Bilanzpositionen verwendet werden dürfen.

#### *Anhang 3 (geändert)*

Die Kontennummern des Kontenrahmens der Erfolgsrechnung nach Sachgruppen 3894 und 4894 werden gestrichen, da es keine zusätzlichen Abschreibungen mehr gibt und die Sachgruppen nicht für andere Geschäftsfälle verwendet werden dürfen.

## *Inkrafttreten*

Die Änderung tritt zusammen mit der Änderung der Gemeindeverordnung am 1. Januar 2026 in Kraft.

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

Die vorliegende Teilrevision der FHDV ist im Rechtsetzungsprogramm nicht enthalten. Sie stellt lediglich den Nachvollzug der Änderung der GV betreffend die Anpassungen nach Einführung HRM2 vom 13. November 2024 dar.

## **8. Finanzielle Auswirkungen**

Die vorliegende Teilrevision hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen.

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

Die vorliegende Teilrevision stellt ausschliesslich den Nachvollzug der Änderung der GV dar und hat keine weiteren organisatorischen und keine personellen Folgen.

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

Die von den Gemeinden befürwortete Aufhebung der zusätzlichen Abschreibungen, die mit der Änderung der GV vorgenommen wird, führt zu grösseren Ertragsüberschüssen der Erfolgsrechnung, weil der ausserordentliche Aufwand wegfällt. Dadurch gewinnen die Gemeinden Handlungsspielraum im Allgemeinen Haushalt (Steuerhaushalt).

Die Aufhebung des bestehenden Bilanz-Kontos 29400 («zusätzliche Abschreibungen») erfolgt im Jahr 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.

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.

Für die weiteren Auswirkungen der Änderung der GV wird auf Ziffer 10 des Vortrages zur Änderung der GV verwiesen.

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

Die Auswirkungen der Vorlage auf die Volkswirtschaft wurden gemäss den geänderten Rechtsrichtlinien zur Regulierungscheckliste geprüft. 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 Jahr 2026 vergleiche Ziffer 10.

## **12. Ergebnis der Konsultation**

Zur Änderung der Gemeindeverordnung wurde vom 17. April bis am 17. Juni 2024 ein breites Konsultationsverfahren via digitales Partizipationstool «eMitwirkung» durchgeführt. Zur Stellungnahme eingeladen waren insbesondere alle politischen Gemeinden und Kirchgemeinden sowie Gesamtkirchgemeinden, die kommunalen Verbände Verband Bernischer Gemeinden (VBG) und Verband Bernisches Gemeindegremium (BGK), der Verband bernischer Bürgergemeinden und Bürgerlicher Korporationen (VBBG) sowie der Verband Bernischer Kirchgemeinden (KGV) und weitere Interessenvertretungen. Für die Auswertung der Konsultationseingaben wird auf den Vortrag zur Änderung der GV verwiesen.