

Vademecum zur Einreichung von Änderungsanträgen zum Budget 2023

1. Hintergrund

Das Inkrafttreten des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) vom 22. März 2018 (SGF 140.6) am 1. Januar 2021 erfordert eine Anpassung der Praxis bei der Einreichung und Behandlung von Abänderungsanträgen zum Gemeindebudget.

Die Verpflichtung, Aufwandserhöhungen durch eine Aufwandsminderung in einem anderen Budgetposten auszugleichen, war eine gesetzliche Verpflichtung, die durch das Gemeindegesetz bis zum 31. Dezember 2020 auferlegt wurde. Vgl. Artikel 88 Abs. 3 a GG, der am 31.12.2020 aufgehoben wurde.

Seit dem 1. Januar 2021 gilt jedoch das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG). In diesem Gesetz wurde der Artikel 88 Abs. 3 a GG (Ausgleichspflicht) nicht übernommen, um mehr Spielraum zu lassen. Vielmehr gilt nunmehr der Grundsatz der Ausgeglichenheit, der die Änderungen begrenzt. Das GFHG legt in Artikel 1 fest, dass eines seiner Ziele darin besteht, "eine Finanzpolitik und eine administrative Verwaltung gemäss den Grundsätzen eines wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes der öffentlichen Mittel zu fördern und gleichzeitig das finanzielle Gleichgewicht sicherzustellen". Der Grundsatz des Gleichgewichts wird zudem in den Artikeln 4 ("Aufwand und Ertrag werden im Gleichgewicht gehalten") und 20 Abs. 1 ("Das Budget der Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein") angesprochen.

Das GFHG verlangt einen ausgeglichenen Haushalt. Art. 4 b und Art. 20 Abs. 1

Das Gesetz verlangt nicht mehr, eine Erhöhung durch eine Verringerung einer anderen Position im Budget auszugleichen (früherer Art. 88.3).

2. Gesetzliche Grundsätze für einen Aufwandsüberschuss

Das Folgende wird für Mitglieder des Generalrats von Interesse sein, die den Aufwand in der einen oder anderen Budgetrubrik erhöhen oder senken wollen.

Art. 20 Abs. 3 GFHG besagt nämlich, dass "ein Aufwandüberschuss nur dann gestattet (ist), wenn er durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital gedeckt werden kann". Die Definition des "nicht zweckgebundenen Eigenkapitals" findet sich in der Botschaft 2014-DIAF-30 vom 22. August 2017 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) auf S. 13. Es handelt sich um das "Eigenkapital ohne Spezialfinanzierungen und ohne die Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögens". Konkret findet sich der entsprechende Betrag in der Rubrik 299.00 der Gemeinderechnung.

Es ist jedoch zu beachten, dass ein Budgetdefizit die Ausnahme bleiben muss, da der Grundsatz ein ausgeglichenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag sein muss (vgl. Botschaft vom 22. März 2018, zu Art. 20).

Es sei auch daran erinnert, dass ein Budget eine Ausgabenermächtigung für den Gemeinderat ist und nicht eine Ausgabenverpflichtung.

Ein Aufwandüberschuss ist nur zulässig, wenn dieser durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital absorbiert werden kann (Art. 20 Abs. 3).

Sollte das Budget diesen Grundsatz jedoch nicht einhalten, sieht Art. 65 Abs. 1 eine obligatorische Steuererhöhung vor und die Kompetenz des Kantons, diese durchzusetzen, wenn die Gemeinde sie ablehnt (Art. 65 Abs. 2).

3. Grundsätze für Änderungsanträge

3.1 Grundsätze für das Betriebsbudget:

- a. Ein Änderungsantrag, der eine Erhöhung oder eine Verringerung der Ausgaben fordert, ist möglich. Die Gesamtheit der beschlossenen Änderungen muss den im vorherigen Kapitel genannten Grundsätzen entsprechen.
- b. Für die Einreichung von Änderungsanträgen ist die schriftliche Form vorgeschrieben. Formulare werden vom Sekretariat des Generalrats zur Verfügung gestellt.
- c. Grundsätzlich kann jeder Änderungsantrag spätestens während der Detailberatung eingereicht werden. Aus Gründen der Praktikabilität wird jedoch dringend empfohlen, Änderungsanträge vor der Budgetsitzung des Generalrats beim Sekretariat des Generalrats einzureichen. Die Finanzkommission wird am Montag eine Stunde vor der Sitzung des Generalrats eine Sitzung abhalten und kann schriftlich eingereichte Änderungsanträge, die bis spätestens Freitag, den 16. Dezember um 12 Uhr eingegangen sind, diskutieren.
- d. Budgetposten, die gebundenen Ausgaben entsprechen, d.h. solchen, die gesetzlich angeordnet sind oder keinen möglichen Handlungsspielraum zulassen, können vom Generalrat nicht abgelehnt oder geändert werden (Art. 3 Abs. 1 lit. g GFHG).
- e. Es dürfen keine Änderungen vorgenommen werden, die die Rubriken der internen Verrechnung betreffen.
- f. Es ist nicht möglich, einen Änderungsantrag einzureichen, um eine neue Ausgabe / Rubrik einzuführen.

3.2 Grundsätze für das Investitionsbudget

- a. Der Generalrat nimmt die Investitionen der Kategorie 1 (bereits vom Generalrat bewilligt) zur Kenntnis.
- b. Der Generalrat kann eine Investition der Kategorie 2 in die Kategorie 3 verweisen.
- c. Der Generalrat kann den Betrag einer Investition in Kategorie 2 senken, erhöhen oder streichen.
- d. Es ist nicht möglich, einen Änderungsantrag zur Einführung einer neuen Investition einzureichen.

4. Struktur der Budgetdiskussion

Die hier nachfolgend beschriebene Struktur wurde in Absprache mit dem Präsidium des Generalrats, der Präsidentin der Finanzkommission und den Dienstchefs des Finanzdienstes und des Rechtsdienstes der Stadt Freiburg ausgearbeitet. Der Rechtsdienst des Oberamtes wurde mündlich konsultiert und weist darauf hin, dass die Organisation der Budgetdiskussion in den Bereich der Gemeindeautonomie fällt. Eine erste Prüfung liess keinen Widerspruch zwischen der vorgeschlagenen Struktur und den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu erkennen.

1. Abend

A. Betriebsbudget

1. Eröffnung der allgemeinen Diskussion über das Betriebsbudget (Eintreten in die Diskussion ist automatisch gegeben):

- a. Bericht des Vertreters des Gemeinderats: Herr Laurent Dietrich, Vize-Syndic, Finanzdirektor;
- b. Bericht der Finanzkommission;
- c. Bericht der Fraktionen zum Betriebsbudget (5 min) oder über beide Budgets (also 10 min);
- d. Eröffnung der allgemeinen Diskussion unter den Mitgliedern des Generalrats;
- e. Schluss der allgemeinen Diskussion;
- f. Antworten des Gemeinderats und des Präsidiums der Finanzkommission;
- g. Abstimmung über eventuelle Anträge auf Rückweisung des Betriebsbudgets.

2. Eröffnung der Detailprüfung des Betriebsbudgets, Kapitel für Kapitel.

- a. Gemeinderat, der für das jeweilige Kapitel zuständig ist;
- b. Finanzkommission: Bemerkungen und Einreichung von evt. Änderungsanträgen;
- c. Diskussion Mitglieder des Generalrats: Einreichung von Änderungsanträgen und Diskussion derselben;
- d. Erfassung der Änderungsanträge ohne Abstimmung;
Unterbrechung der Debatte über das Betriebsbudget. Die Abstimmungen über die Anträge finden am zweiten Abend statt. So hat die Finanzkommission die Möglichkeit, Stellung zu den Änderungsanträgen zu nehmen.

B. Investitionsbudget

1. Eröffnung der allgemeinen Diskussion über das Investitionsbudget (Eintreten ist automatisch gegeben).
 - a. Bericht des Vertreters des Gemeinderats: Herr Laurent Dietrich, Vize-Syndic, Finanzdirektor;
 - b. Bericht der Kommissionen (Finanzkommission und Baukommission);
 - c. Bericht der Fraktionen (5 Minuten, sofern sie sich nicht bereits während der allgemeinen Diskussion über das Betriebsbudget dazu geäußert haben) ;
 - d. Eröffnung der Diskussion unter den Mitgliedern des Generalrats;
 - e. Schluss der Diskussion;
 - f. Antworten des Gemeinderates und der Präsidien der Kommissionen ;
 - g. Abstimmung über allfällige Rückweisungsanträge zum Investitionsbudget.

2. Detailprüfung

Wenn es keine Rückweisung gibt, wird die Detailprüfung des Investitionsbudgets durchgeführt.

- Investitionen der Kategorie 1: Nach einer Diskussion nimmt der Generalrat die Investitionen zur Kenntnis.

- o Der Gemeinderat ergreift das Wort;
- o Offene Diskussion für die Mitglieder des Generalrats;
- o Der Generalrat nimmt Kenntnis.

- Investitionen der Kategorie 2: Die Investitionen werden nacheinander diskutiert, mit eventuellen Änderungsanträgen.

- o Gemeinderat, der für das jeweilige Kapitel verantwortlich ist;
- o Finanz- und Baukommission: Bemerkungen und Einreichung von Änderungsanträgen ;
- o Offene Diskussion für die Mitglieder des Generalrats: Einreichung von Änderungsanträgen und Diskussion;
- o Erfassung der Änderungsanträge ohne Abstimmung.

Die Debatte über die Investitionen der Kategorie 2 wird unterbrochen und am zweiten Abend fortgesetzt, um der Finanzkommission die Möglichkeit zu geben, die Änderungsanträge zu prüfen.

C. Nächste Tagesordnungspunkte je nach verfügbarer Zeit

2. Abend :

A. Betriebsbudget

Es wird Änderungsantrag für Änderungsantrag nach den Rubriken des Budgets, Kapitel für Kapitel, gemäß der folgenden Struktur durchgegangen (**n.b. es wird keine weitere Diskussion im Plenum geben**):

- a. Stellungnahme des Gemeinderats;
- b. Stellungnahme der Finanzkommission
- c. Rückfrage, ob der Änderungsantrag aufrechterhalten wird oder nicht;
- d. Abstimmung über jeden Änderungsantrag;
- e. Schluss der Detailprüfung des Betriebsbudgets.

B. Investitionsbudget

Es wird über jede einzelne Investition in der Reihenfolge des Budgets abgestimmt. (n.b. es wird keine weitere Diskussion im Plenum geben):

Im Falle eines Änderungsantrags :

- a. Stellungnahme des Gemeinderats;
- b. Stellungnahme der Kommissionen (Finanzkommission und Baukommission);
- c. Rückfrage, ob die Änderungsanträge aufrecht erhalten werden oder nicht;
- d. Abstimmung über die Änderungsanträge.
- e. Schluss der Detailprüfung des Investitionsbudgets.

C. Investitionen der Kategorie 3: (falls am 1. Abend noch nicht behandelt). Nach einer Diskussion nimmt der Generalrat die in Kategorie 3 eingestellten Investitionen zur Kenntnis.

D. Schlussabstimmungen über das Betriebs- und über das Investitionsbudget

Die Schlussabstimmungen über das Betriebs- und das Investitionsbudgets finden am zweiten Abend im Anschluss an die Detailberatung des Investitionsbudgets statt.

E. Nächste Punkte der Traktandenliste