

Regierungsratsbeschluss

vom 26. Mai 2009

Nr. 2009/944

Projekt HRM2 – Einführung des neuen Rechnungslegungsstandards HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden)

1. Einleitung

Das Finanzhaushaltrecht und die Rechnungslegung der meisten Kantone und Gemeinden basieren heute auf dem Harmonisierten Rechnungsmodell des Jahres 1981 (HRM1). Daneben werden für die öffentlichen Verwaltungen der Schweiz die Bestimmungen des Obligationenrechts herangezogen, falls im Finanzhaushaltsrecht oder bei der Rechnungslegung des Gemeinwesens nichts anderes geregelt ist.

Bereits heute werden in der Privatwirtschaft in den meisten Industrienationen für die grossen börsennotierten Unternehmungen IFRS (International Financial Reporting Standards) vorausgesetzt. Basierend auf den IFRS wurden bzw. werden für die öffentlichen Verwaltungen die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) vom IPSAS-Board in London entwickelt.

Die IPSAS sind ein internationales Regelwerk zur Rechnungslegung im öffentlichen Sektor. Zur Zeit gibt es 26 IPSAS Standards, die laufend weiterentwickelt werden.

Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) hat die Anwendung von IPSAS geprüft. Die Forderungen von IPSAS gehen den Finanzdirektoren zurzeit aber zu weit. Alternativ wurde deshalb das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM2) entwickelt. Dieses ist in der Privatwirtschaft vergleichbar mit den Swiss GAAP FER-Richtlinien. Das Modell HRM2 wurde am 25. Januar 2008 von der Finanzdirektorenkonferenz genehmigt und mit einer Uebergangsfrist von zehn Jahren für die öffentlichen Verwaltungen der Schweiz zur Einführung empfohlen.

2. Ausgangslage für den Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn führte auf den 1. Januar 1982 das von der Finanzdirektorenkonferenz im 1981 beschlossene Harmonisierte Rechnungsmodell der öffentlichen Haushalte ein. Im Zuge dieser Einführung wurde beim Kanton eine Bilanzbereinigung mit Neubewertung der Bilanzpositionen per 1. Januar 1982 durchgeführt.

Anschliessend haben auch die Solothurner Gemeinden, d.h. sämtliche Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden sowie Zweckverbände das Neue Rechnungsmodell auf den 1. Januar 1986 eingeführt und auf den gleichen Zeitpunkt eine Bereinigung der Bewertung der Bilanz vollzogen.

Nebst der reduzierten Bilanzbereinigung per 1. Januar 1997 hat der Kanton letztmals per 31. Dezember 2004 eine Bilanzbereinigung vorgenommen. Mit der Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) per 1. Januar 2005 wurde erneut ein wichtiger Fortschritt realisiert. Gemäss § 34 des WoV-Gesetzes muss das Finanz- und Rechnungswesen anerkannten Normen der Rechnungslegung entsprechen. Die allgemeine Entwicklung der Rechnungslegung in der Schweiz (insbesondere auch beim Bund) zielt in die gleiche Richtung. Mit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells (NRM) beim Bund und der Publikation des HRM2 durch die Finanzdirektorenkonferenz sind die Leitplanken gegeben. Es lässt in vielen Bereichen Wahlrechte zu, welche von der grundsätzlichen Anwendung von IPSAS bis zu "HRM2 - light" reichen.

3. Gegenüberstellung der wichtigsten HRM2- und IPSAS-Standards

Der Bund hat per 1. Januar 2008 NRM eingeführt und lehnt sich dabei an IPSAS an. Die Kantone Zürich, Genf und Luzern lehnen sich ebenfalls an IPSAS an und weichen nur in Teilbereichen davon ab (Steuererträge, Konsolidierung, etc.). Bei den andern Kantonen herrscht klar eine Tendenz zu HRM2. Generell kann aber gesagt werden, dass die IPSAS an Bedeutung zunehmen werden.

Nachfolgend sind die wichtigsten Merkmale der HRM2- und IPSAS-Standards einander gegenübergestellt:

	HRM2	IPSAS
Bilanzstruktur	Neuer Kontenplan mit bisheriger Struktur Finanz- und Verwaltungsvermögen	Neuer Kontenplan mit Struktur Umlaufs- und Anlagevermögen
Bewertung Finanzvermögen	Neubewertung zu Verkehrswerten	Neubewertung zu Verkehrswerten oder auf Basis der Anschaffungswerte
Bewertung Verwaltungsvermögen	Neubewertung fakultativ	Neubewertung obligatorisch
Abschreibungen	Linear (mit Anlagenbuchhaltung) oder degressiv	Linear (mit Anlagenbuchhaltung)
Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten	Deckungslücke der Pensionskasse darf im Anhang aufgeführt werden. Ansonsten analog IST	Deckungslücke der Pensionskasse muss als Rückstellung verbucht werden. Ansonsten analog IST
Eigenkapitalausweis	Neu zu erstellen	Neu zu erstellen, zum Teil andere Anforderungen

Konsolidierung	Konsolidierung der Kreise 1 und 2. Kreis 3 darf im Beteiligungsspiegel (Anhang) aufgeführt werden.	Konsolidierung der Kreise 1 und 2. Kreis 3 muss je nach Beherrschung konsolidiert werden (kein Beteiligungsspiegel).
Erfolgsrechnung	Dreistufig	Weitere Stufen kommen dazu (betriebsfremd, ausserordentlich)
Steuererträge	Sollprinzip oder Steuerabgrenzungsprinzip	Steuerabgrenzungsprinzip
Spezialfinanzierungen	Je nachdem, ob sie von Dritten oder selber errichtet wurden, Zuweisung in Fremd- oder Eigenkapital	Spezialfinanzierungen sind nicht vorgesehen. Bilanzierung unter den zweckbestimmten Reserven möglich.

4. Entscheid der anzuwendenden Rechnungslegungsnorm

Die Rechnungslegung des Kantons Solothurn soll nach einer strengen Auslegung der HRM2-Standards angepasst werden. Da eine klare Tendenz hin zu IPSAS besteht und eine spätere Umstellung auf IPSAS nicht ausgeschlossen werden soll, sind die bestehenden Wahlrechte möglichst nahe an IPSAS auszunutzen. Insbesondere sollen folgende Rahmenbedingungen eingehalten werden:

- Lineare Abschreibung des Verwaltungsvermögens nach Nutzungsdauer mit Einführung einer Anlagenbuchhaltung
- Auf die Neubewertung des Verwaltungsvermögens wird verzichtet
- Konsolidierungskreis 3 (SoH und SGV) werden im Anhang im Beteiligungsspiegel aufgeführt
- Steuererträge werden nach dem Sollprinzip deklariert

5. Projektorganisation

Das Projekt HRM 2 wird in verschiedene Teilprojekte und auf Arbeitsgruppen aufgeteilt. Die Projektorganisation ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Die Projektteams werden vom Steuerungsausschuss und von der Projektleitung gebildet.

Nach § 72 Absatz 2 des WoV-Gesetzes wird die Finanzkontrolle bei der Erarbeitung von Vorschriften über die Haushaltsführung und das Rechnungswesen und bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beratend beigezogen. Die Finanzkontrolle wird im Steuerungsaus-

schluss sowie bei den noch festzulegenden Teilprojekten mitarbeiten, wobei diese Mitarbeit aufgrund ihrer Unabhängigkeit beratend sein wird.

Projekt HRM2		
Steuerungsausschuss:	Dr. Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen Heidi Pauli, Departementssekretärin Finanzdepartement Peter Hard, Chef Kant. Finanzkontrolle	
Projektleitung:	Käthi Parpan, Leiterin Finanz- und Rechnungswesen	
Teilprojekte		
TP Rechtliches	TP Finanz- und Rechnungswesen	TP Berichtswesen / SAP BW
Dr. Patrick Stadler, Leiter Rechtsdienst Finanzdepartement	Monika Wenger, Leiterin SAP CCC	Anton Beer, Leiter Controllerdienst und Statistik
Ueberprüfen und Anpassen der neuen Gesetzgebung	Arbeitsgruppe Kontenplan - Einführung neuer Kontenplan gem. HRM2-Kontenrahmen Arbeitsgruppe Neubewertung Finanzvermögen Neubewertung, Restatement des Finanzvermögens Arbeitsgruppe SAP Anlagenbuchhaltung Erstellen des Detailkonzeptes für die Einführung der Anlagenbuchhaltung Umsetzung des Detailkonzeptes und Einführung der SAP-Anlagenbuchhaltung Definition Uebergangsphase Schulung der MitarbeiterInnen	Arbeitsgruppe Berichtswesen Ueberarbeiten Geschäftsbericht, Semesterbericht, IAFP Arbeitsgruppe SAP BW Klären der technischen Voraussetzungen SAP BW Implementieren der Neuerungen SAP BW (Kontenplan, etc.)

6. Grobterminplan

Ziel ist, dass der Kanton Solothurn ab Rechnungsjahr 2012 HRM2 produktiv einsetzt. Das heisst, dass das Produktivsystem im Frühling 2011 für die Budgetierung 2012 bereit stehen muss. Der grobe Ablauf bis zur Produktivsetzung gestaltet sich gemäss Terminplan im Anhang wie folgt:

- 2009:** Anlagenbuchhaltung SAP: Evaluation externer Partner
 Anlagenbuchhaltung SAP: Grobkonzept
 Entwurf neuer Kontenplan gem. HRM2-Kontenrahmen
Meilenstein 1: Evaluation System und externe Partner, Grobkonzept Anlagenbuchhaltung SAP
- 2010:** Anlagenbuchhaltung: Detailkonzept und Realisierung
 Definitiver Kontenplan nach HRM2
 Ueberarbeitung der Gesetzgebung
Meilenstein 2: Detailkonzept Anlagenbuchhaltung SAP, Kontenplan HRM2, Rechtliches
- 2011:** Anpassen des Berichtswesens
 Produktivsetzung Anlagenbuchhaltung
 Budgetierung 2012 mit neuem Kontenplan und Anlagenbuchhaltung
 Neubewertung / Bilanzbereinigung des Finanzvermögens per 31.12.2011
Meilenstein 3: Bilanzbereinigung per 31.12.2011, Produktivsetzung Anlagenbuchhaltung SAP
- 2012:** Geplanter Produktivstart mit den IST-Zahlen
 Nacharbeiten
Meilenstein 4: Schlussbericht Projekt HRM2

7. Solothurner Gemeinden

Die Solothurner Gemeinden werden im Laufe der Legislaturperiode 2009/13 ihre Rechnungslegung auf HRM2 umstellen. Dieses Projekt wird durch das Amt für Gemeinden durchgeführt. Für den Vollzug wird eine geeignete Projektorganisation bestimmt.

8. Kosten

Es ist davon auszugehen, dass in folgenden Bereichen externe Unterstützung benötigt wird:

- Einführung der SAP-Anlagenbuchhaltung
- Anpassungen des SAP-BW
- Projektcoaching im Bedarfsfall bei der Umsetzung komplexer Teilbereiche

Beraterunterstützung wird schwerpunktmässig IT-seitig für die Einführung der Anlagenbuchhaltung SAP FI-AA und die Anpassungen des SAP-BW beansprucht werden. Zusätzlich soll aber auch ein fallweises externes Coaching im fachlichen Bereich möglich sein.

Aufgrund einer beim Kanton Luzern eingeholten Auskunft und der Rücksprache mit dem externen SAP-Berater wird geschätzt, dass die externe Beratung für die Einführung der Anlagenbuchhaltung schwerpunktmässig in den Jahren 2010 und 2011 gesamthaft ca. Fr. 200'000.-- bis Fr. 300'000.-- kosten wird. Die Kostenintensität hängt aber von der Konzeption und vom Detaillierungsgrad der Anlagenbuchhaltung ab und kann deshalb erst in der Detailkonzeptphase genau prognostiziert werden.

Die Anpassungen im SAP BW werden vor allem im Jahr 2011 bis anfangs 2012 vorgenommen und Kosten im Rahmen von ungefähr Fr. 30'000.-- auslösen (im Gesamtbetrag enthalten).

Für komplexe fachliche Fragestellungen vor allem bei Bewertungsfragen, Restatement des Finanzvermögens, etc., unabhängig der eingesetzten Rechnungswesensoftware SAP, kann bei Bedarf ein externes Projektcoaching beigezogen werden. Als Grundvoraussetzung muss der externe Projektcoach über ausgewiesene Kenntnisse der neuen Rechnungslegung verfügen. Die Kosten hierfür können über die gesamte Projektdauer anfallen. Es wird mit rund Fr. 20'000.-- gerechnet (im oben erwähnten Gesamtbetrag enthalten).

Im Bereich der Anlagenbuchhaltung SAP bzw. SAP/BW soll in einem Vorprojekt ein Grobkonzept erarbeitet werden, welches über die zu erwartenden Kosten detailliert Auskunft geben soll. Für dieses Vorprojekt wird mit Kosten von Fr. 30'000.--gerechnet.

Die gesamten Projektausgaben sind in der Investitionsplanung des AIO enthalten.

9. Beschluss

- 9.1 Die Rechnungslegung des Kantons Solothurn wird den HRM2-Standards angepasst. Es werden die Wahlrechte möglichst nahe an IPSAS genutzt, insbesondere wird eine Anlagenbuchhaltung mit linearer Abschreibung nach Nutzungsdauer eingeführt. Auf die Neubewertung des Verwaltungsvermögens wird vorläufig verzichtet.
- 9.2 Die Anlagenbuchhaltung SAP/R3 wird eingeführt.
- 9.3 Die Projektorganisation und der Grobterminplan gemäss Ziffern 5 und 6 werden beschlossen.
- 9.4 Im Bereich der Anlagenbuchhaltung wird in einem Vorprojekt das Grobkonzept mit den zu erwartenden Kosten erarbeitet. Die Kosten für das Vorprojekt von Fr. 30'000.-- sind dem Globalbudget Investitionsrechnung des AIO zu belasten.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng', with a stylized flourish at the end.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Grob-Terminplan Projekt HRM2

Verteiler

Regierungsrat (6)

Departemente (5)

Staatskanzlei

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle (3)

Amt für Informatik und Organisation

Amt für Gemeinden

Gerichtsverwaltung