

Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 16. November 2010, RRB Nr. 2010/2087

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	5
1. Ausgangslage zu HRM2	7
1.1 Handbuch der Finanzdirektorenkonferenz “Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden” HRM2	7
1.2 Ausgangslage für den Kanton Solothurn.....	7
2. Wichtigste Neuerungen von HRM2 und Gegenüberstellung mit IPSAS-Standards	8
2.1 Bilanzstruktur	8
2.2 Bewertung Finanzvermögen.....	9
2.3 Bewertung Verwaltungsvermögen	9
2.4 Abschreibungen	9
2.5 Rückstellungen und Eventualverpflichtungen	9
2.6 Spezialfall Pensionskassenverpflichtung	9
2.7 Eigenkapitalausweis	10
2.8 Konsolidierung	10
2.9 Erfolgsrechnung.....	10
2.10 Steuererträge	10
2.11 Berichterstattung (Jahresrechnung, Geschäftsbericht)	10
3. Wesentliche Neuerungen	10
3.1 Bilanzstruktur	11
3.2 Bewertung Finanzvermögen.....	11
3.3 Bewertung Verwaltungsvermögen	11
3.3.1 Neubewertung des abzuschreibenden Verwaltungsvermögens	11
3.3.2 Anlagenbuchhaltung	11
3.4 Abschreibungen	11
3.4.1 Abschreibung nach der Nutzungsdauer.....	11
3.4.2 Abschreibung von Anlagen der Spezialfinanzierungen	12
3.5 Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten	12
3.6 Spezialfall Pensionskassenverpflichtung	12
3.7 Eigenkapitalausweis	13
3.8 Konsolidierung	13
3.9 Erfolgsrechnung.....	13
3.10 Steuererträge	13
3.11 Berichterstattung (Jahresrechnung, Geschäftsbericht)	13
4. Verzicht auf Globalbudgets im Rahmen der Investitionsrechnung	13
4.1 Ausgangslage	13
4.2 Gross- und Kleinprojekte.....	14
4.3 Verpflichtungskredit für Kleinprojekte	14
4.4 Voranschlagskredit für Klein- und Grossprojekte	14
4.5 Mehrjahresplanung und Berichterstattung	14
5. Verhältnis zur Planung	16
6. Auswirkungen	16
6.1 Vollzugsmassnahmen	16

6.2	Folgen für die Gemeinden	16
7.	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	16
8.	Rechtliches.....	18
8.1	Rechtmässigkeit.....	18
8.2	Zuständigkeit.....	18
9.	Antrag.....	18
10.	Beschlussesentwurf.....	19

Beilage

Synoptische Darstellung der Teilrevision des WoVG

Kurzfassung

Im Jahr 2008 ist das Handbuch der Finanzdirektorenkonferenz „Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden“ HRM2 verabschiedet worden. Dieses ersetzt die Fachempfehlung der Finanzdirektorenkonferenz aus dem Jahr 1981 (Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band 1 und 2, Ausgabe 1981).

Die Fachempfehlungen von HRM2 stellen Mindestanforderungen dar, welche alle öffentlichen Gemeinwesen erfüllen sollten. Über diese Mindeststandards hinaus bestehen in vielen Bereichen Wahlmöglichkeiten, welche von einer grundsätzlichen Anwendung oder einer Lösung in Anlehnung von IPSAS bis zur Übernahme lediglich der Mindestanforderungen nach HRM2 reichen.

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.

Die wichtigsten Neuerungen sind folgende:

- Bilanzstruktur: Es wird ein neuer Kontenplan eingeführt.
- Bewertung Finanzvermögen: Positionen mit einem stark schwankenden Marktwert sollen jährlich neu bewertet werden. Beim Übergang auf HRM2 wird das bestehende Finanzvermögen auf Basis der Verkehrswerte neu bewertet.
- Bewertung Verwaltungsvermögen: Um in der Bilanz aktuelle Werte ("true and fair view") ausweisen zu können, wird eine Neubewertung der bestehenden Anlagegüter des Verwaltungsvermögens vorgenommen.
- Anlagenbuchhaltung: Die Anlagenbuchhaltung wird eingeführt. Damit können die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens einzeln erfasst und über die Nutzungsdauer abgeschrieben werden.
- Abschreibungen über die Nutzungsdauer: Gemäss Regierungsratsbeschluss Nr. 944 vom 26. Mai 2009 soll die Abschreibung der Anlagen im Verwaltungsvermögen linear auf der Basis der Nutzungsdauer nach Anlagekategorien (Anlageklassen) erfolgen. Dies gilt auch für Anlagen der Spezialfinanzierungen. Zusätzliche Abschreibungen werden nicht zugelassen.
- Unterdeckung der Pensionskasse: Diese wird als Eventualverbindlichkeit ausgewiesen. Sobald die Fälligkeit aufgrund gesetzlicher Bestimmungen eintritt, wird die Bilanzierung als Rückstellung vorgenommen.
- Berichterstattung: Die Jahresrechnung enthält bereits heute Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und einen Anhang. Der Anhang wird mit der Einführung von HRM2 ergänzt um die Deklaration der Rechnungslegungsgrundsätze, den Eigenkapitalnachweis, den Rückstellungs-, Beteiligungs- und Anlagenspiegel und weiteren wichtigen Angaben für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

Seit Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurden Globalbudgets in der Erfolgs- wie auch in der Investitionsrechnung geführt. Die Praxis hat gezeigt, dass die Führung von Globalbudgets in der Investitionsrechnung sich nicht bewährt haben. Projekte, welche über die dreijährige Dauer eines Globalbudgets hinaus zu beschliessen sind, können nämlich mit dem Verpflichtungskredit für das Globalbudget nicht korrekt bewilligt werden. Dieser Umstand hat dazu geführt, dass Globalbudgets in der Investitionsrechnung schon heute nicht mehr vorgesehen sind.

Für die Gemeinden ergeben sich durch die Änderung des WoVG keine Folgen. Es ist geplant, HRM2 bei den Gemeinden (Einwohnergemeinden) bis zum Voranschlag 2015 einzuführen, sodass die Gemeinderechnungen per 31.12.2015 nach den neuen Anforderungen geführt sein werden.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVG; BGS 115.1) im Zusammenhang mit der Einführung des „Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden“ HRM2. Gleichzeitig soll das WoVG auch der bestehenden Praxis angepasst werden, dass Globalbudgets nur noch in der Erfolgs- und nicht mehr in der Investitionsrechnung erstellt werden.

1. Ausgangslage zu HRM2

1.1 Handbuch der Finanzdirektorenkonferenz „Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden“ HRM2

Im Herbst 2003 hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) die Fachgruppe für kantonale Fachfragen beauftragt, das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) der öffentlichen Haushalte zu überarbeiten und weiter zu entwickeln mit dem Ziel,

- die Rechnungslegung unter den Kantonen und Gemeinden möglichst zu harmonisieren;
- die Rechnungslegung der Kantone möglichst weit mit dem neuen Rechnungsmodell des Bundes zu harmonisieren;
- HRM grundsätzlich an den IPSAS-Richtlinien weiter zu entwickeln (jedoch kein integrale Übernahme vorzusehen).

Im Jahr 2008 ist das Handbuch der Finanzdirektorenkonferenz „Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden“ HRM2 verabschiedet worden. Dieses ersetzt die Fachempfehlung der Finanzdirektorenkonferenz aus dem Jahr 1981 (Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, Band 1 und 2, Ausgabe 1981). Das neue Handbuch wurde in Anlehnung an die IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) und in Koordination mit dem neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM) entwickelt. Die IPSAS enthalten die einzigen international anerkannten Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor. Die Finanzdirektorenkonferenz hat als Alternative geprüft, IPSAS als Regelwerk für die öffentlichen Gemeinwesen in der Schweiz zu übernehmen, dies jedoch als zu weit gehend abgelehnt. Eine vollständige Übernahme der IPSAS-Anwendungen wäre zu komplex und stünde in Anbetracht der damit zusammenhängenden Kosten in keinem Verhältnis zum potenziellen Nutzen. Das IPSAS-Regelwerk wird zudem laufend weiterentwickelt, was zur Folge hat, dass bei einer vollständigen IPSAS-Anwendung die Änderungen laufend nachvollzogen werden müssten. Alternativ wurde deshalb HRM2 entwickelt. Die Fachempfehlungen zu HRM2 stellen Mindeststandards dar, welche alle Kantone und Gemeinden erfüllen sollten. Abweichungen dazu sind möglich, müssen aber im Anhang offen gelegt werden. Die Finanzdirektorenkonferenz empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die Empfehlungen des HRM2 spätestens innert 10 Jahren umzusetzen.

1.2 Ausgangslage für den Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn führte auf den 1. Januar 1982 das von der Finanzdirektorenkonferenz im Jahr 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. Nach § 34 WoVG 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.

Die Fachempfehlungen von HRM2 stellen Mindestanforderungen dar, welche alle öffentlichen Gemeinwesen erfüllen sollten. Über diese Mindeststandards hinaus bestehen in vielen Bereichen Wahlmöglichkeiten, welche von einer grundsätzlichen Anwendung oder einer Lösung in Anlehnung von IPSAS bis zur Übernahme lediglich der Mindestanforderungen nach HRM2 reichen. In der Schweiz wendet kein öffentliches Gemeinwesen IPSAS integral an, der Bund und die Kantone Zürich, Genf und Luzern lehnen sich aber an IPSAS an und weichen nur in Teilbereichen davon ab (Steuererträge, Konsolidierung, etc.). Bei den andern Kantonen besteht eine deutliche Tendenz, HRM2-nahe Standards zu übernehmen.

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.

2. Wichtigste Neuerungen von HRM2 und Gegenüberstellung mit IPSAS-Standards

Die wichtigsten Neuerungen gemäss den Empfehlungen von HRM2 aus der Sicht der Rechnungslegung, den IPSAS-Richtlinien gegenübergestellt sind:

2.1 Bilanzstruktur

HRM2: Der Kontenrahmen HRM2 gibt die Klassifizierung für die Erstellung der Bilanz, der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung bindend vor. An der Struktur der Bilanz, insbesondere die Aufteilung der Aktivseite in Finanz- und Verwaltungsvermögen, ändert sich nichts.

IPSAS: Auch hier ist ein neuer Kontenplan erforderlich. Die Aktivseite wird anders als beim HRM2 in Umlauf- und Anlagevermögen unterteilt, die Unterscheidung zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen gibt es nicht.

2.2 Bewertung Finanzvermögen

HRM2: Beim Erstzugang werden Anlagen des Finanzvermögens zum Anschaffungswert bewertet. Das Finanzvermögen wird in der Folge nicht abgeschrieben, sondern alle drei bis fünf Jahre einer Neubewertung zum Verkehrswert unterzogen. Eine häufigere Neubewertung ist möglich. Beim Übergang wird das bestehende Finanzvermögen auf Basis der Verkehrswerte neu bewertet.

IPSAS: Beim Erstzugang werden die Güter entweder mit den Anschaffungskosten oder nach dem Verkehrswertprinzip bewertet. Die Folgebewertung erfolgen unterschiedlich. Werte mit grösseren Schwankungen werden jährlich neu bewertet, bei kleineren Schwankungen auch in grösseren Abständen. Beim Übergang muss eine Neubewertung auf der Basis der Anschaffungs- oder der Verkehrswerte vorgenommen werden.

2.3 Bewertung Verwaltungsvermögen

HRM2: Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens beim Übergang auf HRM2 ist fakultativ. Die Restbuchwerte der bereits aktivierten Anlagen können unverändert in die neue Bilanz gemäss HRM2 übernommen werden.

IPSAS: Bei der Wahl von IPSAS ist die Neubewertung des Verwaltungsvermögens obligatorisch. Sachanlagen werden bevorzugt zu Anschaffungskosten bewertet. Die Bewertung nach der Verkehrswertmethode ist ebenfalls möglich, bedingt aber eine jährliche Neubewertung.

2.4 Abschreibungen

HRM2: Im HRM2 wird das Verwaltungsvermögen über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Es besteht jedoch die Wahlfreiheit zwischen linearer und degressiver Abschreibung. Zusätzliche Abschreibungen beim Verwaltungsvermögen müssen transparent gemacht werden (ausserordentlicher Aufwand; Quantifizierung im Anhang).

IPSAS: Bei IPSAS wird zwingend linear über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Zusätzliche Abschreibungen sind nicht zulässig.

2.5 Rückstellungen und Eventualverpflichtungen

Aktive und passive Rechnungsabgrenzungen sowie Rückstellungen werden bei HRM2 und bei IPSAS gleichermassen vorgenommen bzw. gebildet. Rücklagen sind ein synonyme Begriff für Reserven, welche Eigenkapital darstellen.

2.6 Spezialfall Pensionskassenverpflichtung

HRM2: Im HRM2 wird die Unterdeckung der Pensionskasse als Eventualverbindlichkeit ausgewiesen. Erst im Zeitpunkt der Fälligkeit wird die Eventualverpflichtung beim Gemeinwesen zur verzinslichen bilanzierungspflichtigen Schuld. Bei einer Teilliquidation hat das garantierende Gemeinwesen der Vorsorgeeinrichtung den allenfalls fehlenden Betrag zur Verfügung zu stellen, was zu einer Bilanzierung oder direkten Bezahlung führt.

IPSAS: Im IPSAS hingegen ist die Verbuchung in der Bilanz bzw. die Passivierung obligatorisch.

2.7 Eigenkapitalausweis

HRM2: Der Eigenkapitalausweis wird als Teil des Anhangs neu eingeführt. Er zeigt die Ursachen und Veränderungen des Eigenkapitals detailliert auf.

IPSAS: Es wird ebenfalls ein Eigenkapitalausweis erstellt, aber die inhaltlichen Anforderungen gehen bei IPSAS noch weiter.

2.8 Konsolidierung

HRM2: Die Kreise 1 (Parlament, Regierung und engere Verwaltung) und 2 (Rechtspflege, sowie weitere eigenständige kantonale Behörden) werden konsolidiert. Kreis 3 (Anstalten und weitere Organisationen) kann entweder konsolidiert oder aber im Beteiligungsspiegel aufgeführt werden.

IPSAS: Es werden die Kreise 1 und 2 konsolidiert wie im HRM2. Kreis 3 (Anstalten und weitere Organisationen) muss je nach Beherrschung bzw. Kontrolle konsolidiert oder weggelassen werden, da kein Beteiligungsspiegel im Anhang zur Rechnung vorgesehen ist.

2.9 Erfolgsrechnung

HRM2: Die Erfolgsrechnung zeigt auf der ersten Stufe den operativen Erfolg, auf der zweiten Stufe den ausserordentlichen Erfolg und auf der dritten Stufe den Gesamterfolg.

IPSAS: IPSAS verlangt eine klare Gliederung in betriebliche, betriebsfremde und ausserordentliche Aufwände und Erträge.

2.10 Steuererträge

HRM2: Bei der Erfassung der Steuererträge ist sowohl das Soll-Prinzip als auch das Steuerabgrenzungsprinzip zulässig. Beim Sollprinzip werden die Steuererträge bei der Rechnungsstellung verbucht. Beim Steuerabgrenzungsprinzip werden Ende Jahr jene Steuererträge verbucht, welche für das betreffende Jahr effektiv geschuldet gewesen wären.

IPSAS: Die Steuererträge müssen sicher und messbar sein. Es wird aufgrund des steuerbaren Ereignisses ("taxable event") abgegrenzt (Steuerabgrenzungsprinzip).

2.11 Berichterstattung (Jahresrechnung, Geschäftsbericht)

HRM2: Die Jahresrechnung enthält Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und den Anhang mit Rechnungslegungsgrundsätzen, Eigenkapitalnachweis, Rückstellungs-, Beteiligungs- und Anlagenspiegel und weitere wichtige Angaben für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

IPSAS: Die Elemente der Jahresrechnung sind die Bilanz, die Gewinn- und Verlustrechnung, die Geldflussrechnung, die Darstellung der Veränderung der Vermögenswerte und der Anhang mit Erläuterungen.

3. Wesentliche Neuerungen

Wie in Kapitel 1.2 erwähnt, nimmt der Einfluss von IPSAS ständig zu. Da eine spätere Umstellung auf IPSAS auch beim Kanton Solothurn nicht ausgeschlossen wird, werden die bestehenden Wahlrechte im HRM2 möglichst nahe an IPSAS ausgenutzt. Die Rechnungslegung im Kanton Solothurn soll deshalb an eine strenge Auslegung von HRM2 angepasst werden.

3.1 Bilanzstruktur

Die Umstellung auf HRM2 erfordert einen neuen Kontenplan gemäss Kontenrahmen HRM2. Der harmonisierte Kontenrahmen ist neu vierstellig im Gegensatz zur heutigen dreistelligen Gliederung. Die einzelnen Konten ändern, die Kontenklassen bleiben aber weitgehend unverändert. Die Bilanzstruktur, insbesondere die Aufteilung der Aktivseite in Finanz- und Verwaltungsvermögen, ändert sich nicht.

3.2 Bewertung Finanzvermögen

Die Bewertung des Finanzvermögens erfolgt beim Erstzugang zum Anschaffungswert. Es wird nicht abgeschrieben, sondern periodisch zum Verkehrswert Neubewertet. Grundsätzlich erfolgt eine Neubewertung des Finanzvermögens alle drei bis fünf Jahre. Positionen mit einem stark schwankenden Marktwert sollen jährlich neu bewertet werden (z. B. Alpiq-Aktien). Beim Übergang auf HRM2 wird das bestehende Finanzvermögen auf Basis der Verkehrswerte neu bewertet.

3.3 Bewertung Verwaltungsvermögen

3.3.1 Neubewertung des abzuschreibenden Verwaltungsvermögens

Angesichts der Entwicklung bei der Umsetzung von HRM2 in anderen Kantonen und um in der Bilanz aktuelle Werte ("true and fair view") ausweisen zu können, wird eine Neubewertung der bestehenden Anlagegüter des Verwaltungsvermögens vorgenommen.

3.3.2 Anlagenbuchhaltung

Die Anlagenbuchhaltung wird eingeführt. Damit können die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens einzeln erfasst und über die Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Die Anlagegüter werden zu Anlagenklassen zusammengefasst. Zur Unterscheidung der verschiedenen Anlagenarten werden so genannte Anlagenklassen gebildet. Diese ermöglichen eine unterschiedliche Parametrierung der Anlagen (z.B. Steuerung der Nutzungsdauer und somit der monatlichen Abschreibungsbelastung). Über die Anlageklasse werden alle Verbuchungsvorgänge gesteuert. Zudem werden sie in der Bilanz anstelle der einzelnen Vermögenswerte ausgewiesen.

3.4 Abschreibungen

3.4.1 Abschreibung nach der Nutzungsdauer

Die Abschreibung ist die systematische Verteilung des Abschreibungsvolumens eines Vermögenswertes über dessen Nutzungsdauer. Die Abschreibungsmethode hat deshalb dem erwarteten Verlauf des Verbrauchs des künftigen wirtschaftlichen Nutzens des Vermögenswertes zu entsprechen. Gemäss Regierungsratsbeschluss Nr. 944 vom 26. Mai 2009 soll die Abschreibung der Anlagen im Verwaltungsvermögen deshalb linear auf der Basis der Nutzungsdauer nach Anlagekategorien (Anlagenklassen) erfolgen. Zusätzliche Abschreibungen werden nicht zugelassen.

3.4.2 Abschreibung von Anlagen der Spezialfinanzierungen

Die neue Abschreibungsmethode gilt auch für Anlagengüter der Spezialfinanzierungen. Diese sollen nicht mehr wie bisher zu 100% abgeschrieben werden, sondern wie das andere Verwaltungsvermögen auf der Basis der Nutzungsdauer. Dies hat zur Folge, dass auf der Aktivseite neu auch z.B. die Strassen bilanziert werden müssen.

3.5 Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten

Aktive und passive Rechnungsabgrenzungen werden wie bisher vorgenommen. Dies entspricht dem Grundsatz der Periodenabgrenzung, wonach alle Aufwände und Erträge in derjenigen Periode zu erfassen sind, in welcher sie verursacht werden.

3.6 Spezialfall Pensionskassenverpflichtung

Die Unterdeckung der Pensionskasse wird als Eventualverbindlichkeit ausgewiesen. Sobald die Fälligkeit aufgrund gesetzlicher Bestimmungen eintritt, wird die Bilanzierung als Rückstellung vorgenommen.

3.7 Eigenkapitalausweis

Anlässlich des Jahresabschlusses wird mit HRM2 zukünftig ein Eigenkapitalausweis erstellt. Dieser soll die Ursachen der Veränderung des Eigenkapitals aufzeigen.

3.8 Konsolidierung

Bereits heute werden in der Staatsrechnung das Parlament, die Regierung, die engere Verwaltung sowie die Rechtspflege und eigenständige kantonale Behörden (Konsolidierungskreis 1 und 2) konsolidiert. Der Konsolidierungskreis 3 wird mit dem Wechsel auf HRM2 im Anhang zur Staatsrechnung aufgeführt.

3.9 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung zeigt bereits heute auf der ersten Stufe den operativen, auf der zweiten Stufe den ausserordentlichen und auf der dritten Stufe den Gesamterfolg. Es drängt sich keine Änderung auf.

3.10 Steuererträge

Für den Kanton Solothurn sind keine Anpassungen nötig, da bereits das Sollprinzip (Verbuchung zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung) angewendet wird und dieses auch beibehalten werden soll. Diese Praxis ist damit bereits heute HRM2-konform.

3.11 Berichterstattung (Jahresrechnung, Geschäftsbericht)

Die Jahresrechnung enthält bereits heute Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und einen Anhang. Der Anhang wird mit der Einführung von HRM2 ergänzt um die Deklaration der Rechnungslegungsgrundsätze, den Eigenkapitalnachweis, den Rückstellungs-, Beteiligungs- und Anlagenspiegel und weiteren wichtigen Angaben für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

4. Verzicht auf Globalbudgets im Rahmen der Investitionsrechnung

4.1 Ausgangslage

Seit Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung wurden Globalbudgets in der Erfolgs- wie auch in der Investitionsrechnung geführt. In der Investitionsrechnung wurden das Globalbudget „Hochbau“ (Hochbauamt), „Investitionstechnologie“ (Amt für Informatik und Organisation), „Strassenbau“ (Amt für Verkehr und Tiefbau) sowie „Landwirtschaft“ (Amt für Landwirtschaft) erstellt. Die Praxis hat gezeigt, dass sich die Führung von Globalbudgets in der Investitionsrechnung nicht bewährt hat. Insbesondere im Bereich Strassen- und Hochbau bereiten die mehrjährigen Projekte, welche über eine Globalbudgetperiode von 3 Jahren hinaus zu beschliessen sind, finanzrechtliche Probleme. Projekte, welche über die dreijährige Dauer eines Globalbudgets hinaus zu beschliessen sind, können nämlich mit dem Verpflichtungskredit für das Globalbudget nicht korrekt bewilligt werden. Für solche Projekte wurde mit dem Globalbudget nur ein Teil des Vorhabens beschlossen (jener Teil, welcher in die Globalbudgetdauer fiel) und mit dem Nachfolge-Globalbudget wurde die nächste Tranche oder

der Abschluss des Projektes finanziert. Eine solche Aufspaltung eines Gesamtprojektes in verschiedene Verpflichtungskredite ist finanzrechtlich problematisch und widerspricht dem Grundsatz, dass für langjährige Vorhaben mittels Verpflichtungskredit die Gesamtausgabe bewilligt werden sollte. Die Gesamtausgabe bildet zudem auch Anknüpfungspunkt für das Finanzreferendum. Dieser Umstand hat dazu geführt, dass Globalbudgets in der Investitionsrechnung schon heute nicht mehr vorgesehen sind (s. auch RRB 1223 vom 1. Juli 2008). Mehrjährige Projekte werden deshalb dem Kantonsrat nicht mehr im Rahmen eines Globalbudgets, sondern einzig mit einem Verpflichtungskredit beantragt. Damit dem verfassungsmässigen Leitsatz der Koppelung von Leistungen und Finanzen (Art. 74 Absatz 2 KV) genügend Rechnung getragen werden kann, ist der Leistungsauftrag für die bisherigen Globalbudgets in der Investitionsrechnung im jeweiligen Globalbudget der Erfolgsrechnung aufzuführen und die Ziele sowie Indikatoren und Standards zu definieren.

4.2 Gross- und Kleinprojekte

Damit der Kantonsrat die Kreditbewilligung für Projekte übersichtlich und stufengerecht erteilen kann, ist zu unterscheiden zwischen Gross- und Kleinprojekten. Grossprojekte sind dem Kantonsrat mit einem gesonderten Verpflichtungskredit zu beantragen. Als Grossprojekte gelten im Strassenbaubereich Projekte ab 3 Mio. Franken Nettoinvestitionen. Im Hochbaubereich sind dies ebenfalls Projekte ab 3 Mio. Franken, wobei die Spitalbauten davon ausgenommen sind. Hier gilt gestützt auf § 13 Spitalgesetz (SpiG, BGS 817.11) eine Grenze von 5 Mio. Franken. In allen übrigen Bereichen (Landwirtschaft und Informationstechnologie) gelten als Grossprojekte solche ab 1 Mio. Franken Nettoinvestitionen.

4.3 Verpflichtungskredit für Kleinprojekte

Kleinprojekte werden zusammengefasst in einem Verpflichtungskredit dem Kantonsrat beantragt. Zusammen mit dem Voranschlag wird für alle Kleinprojekte, welche im Folgejahr starten, ein Verpflichtungskredit über die gesamte Summe (Summe aller Bruttoausgaben) beantragt. Dieser beinhaltet mindestens den Beschlussesentwurf über die Summe der Bruttoauslagen, die Summe der Nettoinvestitionen und die Wirtschaftlichkeitsrechnung, wo dies sinnvoll ist. Innerhalb des Verpflichtungskredites für Kleinprojekte dürfen Mittel von einem zum andern Projekt verschoben werden, solange das jeweilige Projekt nicht grundsätzliche Änderungen erfährt.

4.4 Voranschlagskredit für Klein- und Grossprojekte

Pro Dienststelle beschliesst der Kantonsrat die jährlichen Fälligkeiten für die gesamten Kleinprojekte und die einzelnen Grossprojekte brutto als Voranschlagskredite. Diese enthalten die Summe der Bruttoausgaben der Jahrestanchen für die Klein- und Grossprojekte. Wird ein Voranschlagskredit nicht ausgeschöpft, so verfällt er am Ende des Jahres. Es können mit andern Worten keine Reserven gebildet werden. Dies ist nur im Rahmen von Globalbudgets möglich.

4.5 Mehrjahresplanung und Berichterstattung

Über sämtliche Gross- und Kleinprojekte wird eine jährlich zu aktualisierende rollende Vierjahresplanung erstellt, welche vom Regierungsrat beschlossen und vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen wird. Im Strassenbaubereich wird nebst dieser Mehrjahresplanung auch das „Mehrfjahresprogramm Strassenbau“ erstellt. Dieses wird in Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Rhythmus von vier Jahren erarbeitet und dem Kantonsrat unterbreitet.

Im Geschäftsbericht wird über die Verwendung des Voranschlagskredites für Klein- und Grossprojekte Rechenschaft abgelegt. Allfällige Minderausgaben verfallen am Ende des Jahres, da wie erwähnt Reservebildungen ohne Globalbudgets nicht möglich sind. Mehrausgaben bedingen in jedem Fall einen Nachtrags- oder Zusatzkredit gemäss den Regeln von §§ 57, 59 oder 60 WoVG.

5. Verhältnis zur Planung

Die Weiterentwicklung der Rechnungslegung an die Vorgaben von HRM2 oder IPSAS-nahe Standards ist weder im Legislaturplan noch im Integrierten Aufgaben und Finanzplan abgebildet. Die Fachempfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz sind jedoch bis spätestens 2018 umzusetzen, damit die Vergleichbarkeit der Finanzhaushalte der öffentlichen Gemeinwesen gewährleistet ist.

6. Auswirkungen

6.1 Vollzugsmassnahmen

Die Umsetzung von HRM2 kann ohne zusätzliche personelle Ressourcen umgesetzt werden. Finanziell fallen Beratungskosten insbesondere im Bereich der SAP-Systemanpassungen im Rahmen von 280'000 Franken an. Diese Kosten sind in der Investitionsplanung des AIO enthalten (RRB 2009/944).

Die Umsetzung der Einführung von HRM2 wird sich bereits auf die Erstellung des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans 2012-15 bei der finanziellen Planung auswirken.

Für die Mitarbeitenden der Departemente, welche von den Änderungen betroffen sind (Controller, Rechnungsführer etc.) werden zu gegebener Zeit Schulungen durchgeführt, damit der Wechsel auf HRM2 reibungslos durchgeführt werden kann.

6.2 Folgen für die Gemeinden

Für die Gemeinden ergeben sich durch die Änderung des WoVG keine Folgen. HRM2 wird jedoch auch Auswirkungen auf die Rechnungslegung der Gemeinden haben. Der Kanton wird in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Mindeststandards für die Gemeinderechnungen gestützt auf die Fachempfehlungen des Handbuches HRM2 und der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen für Gemeindefinanzen definieren. Hierzu wird das Gemeindegesetz entsprechend revidiert werden müssen. Ein entsprechendes Projekt wird bis Ende 2010 durch das Amt für Gemeinden an die Hand genommen. Es ist geplant, HRM2 bei den Gemeinden (Einwohnergemeinden) bis zum Voranschlag 2015 einzuführen, sodass die Gemeinderechnungen per 31.12.2015 nach den neuen Anforderungen geführt sein werden.

7. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 4 Absatz 3 Satz 2, § 12 Absatz 3, § 13 Absatz 1 und 2, § 19 Absatz 1, § 56 Absatz 3 Satz 1 und § 59 Absatz 1 Buchstaben b, c, d und Absatz 4, Buchstabe d: Die Bestimmungen sind zum einen dem Umstand anzupassen, dass Globalbudgets in der Investitionsrechnung nicht mehr erstellt werden. Zum andern wird in allen drei Bestimmungen erwähnt, dass die Saldovorgabe, welche der Kantonsrat für das Globalbudget festlegt, den Saldo von Aufwand und Ertrag und die internen Leistungsverrechnungen umfasst, soweit der Leistungsbezug durch die Dienststellen beeinflussbar ist. Die Erfahrungen mit der WoV haben gezeigt, dass es faktisch keine beeinflussbaren internen Leistungsverrechnungen gibt, sondern nur noch nicht beeinflussbare interne Leistungsverrechnungen, welche ausserhalb der Global-

budgetsaldi verbucht und auf Stufe Produktgruppe als Ressourcenverbrauch ausgewiesen werden. Als interne Leistungsbezüge gelten Informatikprojekte, bauliche und technische Massnahmen des Hochbauamtes im Zusammenhang mit den Büroräumlichkeiten, Büromobiliar oder Kosten der Drucksachenverwaltung. Für die leistungsbeziehende Dienststelle sind diese Kosten nicht oder kaum beeinflussbar und stellen in der Regel auch Pflichtkonsum dar. Bei den leistungserstellenden Dienststellen führte die Praxis mit den beeinflussbaren internen Leistungsverrechnungen hingegen dazu, dass deren Globalbudgets durch die Verrechnungen entlastet wurden (bis zu einem Saldo Fr. 0.-- beim AIO), was zu einer markant reduzierten bzw. keiner Kostenverantwortung bei diesen Dienststellen führte. Dementsprechend gering war die finanzielle Steuerungsmöglichkeit dieser Globalbudgets.

Die erwähnten Bestimmungen im WoVG können somit der Praxis angepasst werden, wonach die Saldovorgabe nur noch den Saldo von Aufwand und Ertrag ohne interne Leistungsverrechnungen umfasst und wonach keine Globalbudgets in der Investitionsrechnung mehr geführt werden.

§ 37: Zum Mindestinhalt der Jahresrechnung gehört nebst der Erfolgs- und Investitionsrechnung sowie der Bilanz neu auch die Geldflussrechnung und der Anhang, was entsprechend auch im WoVG verankert werden soll. Sowohl die Geldflussrechnung wie der Anhang werden heute schon im WoVG geregelt (§ 45 und § 48 WoVG) und jeweils mit der Jahresrechnung auch ausgewiesen. § 37 WoVG soll aber trotzdem ergänzt werden, um sichtbar zu machen, dass die Jahresrechnung nach HRM2 minimal zwingend diese Elemente erfordert.

§ 39: Aus rechtlicher Sicht ist es nicht erforderlich, dass die Bestimmung des Mindestbetrages, ab welchem die Investitionsrechnung zu belasten ist, auf dem Verordnungsweg geregelt wird. Zweckmässiger und stufengerechter erfolgt dies durch Beschluss des Regierungsrates und wird als Teil des WoV-Handbuches verbindlich erklärt.

§ 29 der Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVVo; BGS 115.11) sieht heute vor, dass eine Investitionsausgabe von mehr als 50'000 Franken für den gleichen Gegenstand der Investitionsrechnung zu belasten ist. Diese Grenze soll mit dem Wechsel zu HRM2 keine Änderung erfahren.

§ 42^{bis}: Es wird festgelegt, wann Vermögenswerte im Finanzvermögen und im Verwaltungsvermögen aktiviert, bzw. Verpflichtungen und Rückstellungen passiviert werden müssen.

§ 45: Die geltende Norm spezifiziert die inhaltlichen Anforderungen an den Anhang noch nicht. Dies soll mit der nun vorliegenden Änderung der Bestimmung erfolgen. Die für den Anhang vorgesehenen Einzelheiten sind obligatorisch darzulegen.

§ 46: Die heute geltende Gesetzgebung regelt die Bewertungsgrundsätze für Finanz- und Verwaltungsvermögen sehr oberflächlich in einem Artikel. Vorallem bezüglich der Folgebewertungen des Finanzvermögens ergeben sich mit der neuen Regelung Änderungen. Heute wird das Finanzvermögen periodisch neu bewertet. Mit HRM2 finden die Folgebewertungen der Finanzanlagen (Anlagen mit Kurswert) jährlich, jene der übrigen Anlagen periodisch statt, wenn nicht eine dauerhafte Wertminderung absehbar ist und eine sofortige Bilanzkorrektur erfordert.

Die Bewertung des Verwaltungsvermögens wird neu zusammen mit den Abschreibungen in einem separaten Paragraphen geregelt (§ 47).

§ 47:. Gegenüber der heute gültigen Norm, nach welcher in diesem Paragraph nur die Abschreibungen des Verwaltungsvermögens geregelt sind, werden neu die Bewertung des Verwaltungsvermögens und die neue Abschreibungspraxis nach HRM2 geregelt. Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden wie heute zu Anschaffungs- oder Herstellkosten bewertet. Bilanziert werden die Nettoinvestitionen. Im heutigen Recht wird das Verwaltungsvermögen zu 10% jährlich und dasjenige der Spezialfinanzierungen zu 100% abgeschrieben. Nach neuer Regelung werden alle Anlagen im Verwaltungsvermögen auch jene der Spezialfinanzierungen, welche einem Wertverzehr unterliegen, nach deren Nutzungsdauer linear abgeschrieben.

§ 49: Diese Bestimmung kann aufgehoben werden, damit der Regierungsrat so flexibel auf das sich rasch verändernde Umfeld reagieren und die Anwendung eines neuen Rechnungsmodells beschliessen kann.

8. Rechtliches

8.1 Rechtmässigkeit

Die Vorlage ist verfassungs- und gesetzeskonform und entspricht Art. 129 sowie Art. 130 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1), welche die Nutzung des Staatsvermögens und die finanzpolitischen Grundsätze regeln.

8.2 Zuständigkeit

Zuständig für die Teilrevision des WoVG ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Wenn die Vorlage von weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder verabschiedet wird, unterliegt sie dem obligatorischen, sonst dem fakultativen Referendum (Art. 35ff. KV).

9. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Walter Straumann
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

10. Beschlussesentwurf

Änderung des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 129 und 130 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 16. November 2010 (2010/2087), beschliesst:

I.

Das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 4 Absatz 3 Satz 2 lautet neu:

Die Ertragsüberschussvorgabe verlangt einen positiven Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung in einem Globalbudget.

§ 12 Absatz 3 lautet neu:

³ Einer Produktgruppe werden Kosten und Erlöse zugeordnet.

§ 13 Absatz 1 lautet neu:

¹ Ein Globalbudget kann im Rahmen der Erfolgsrechnung erstellt werden. Es umfasst mindestens eine Produktgruppe und enthält einen Saldo von Aufwand und Ertrag sowie für jede Produktgruppe einen Leistungsauftrag. Der Leistungsauftrag legt die Ziele sowie die Indikatoren und Standards fest.

§ 13 Absatz 2 wird aufgehoben.

§ 19 Absatz 1 lautet neu:

¹ Der Kantonsrat bestimmt für jedes Globalbudget die Ziele der Produktgruppen und legt einen Saldo von Aufwand und Ertrag fest.

§ 37 lautet neu:

§ 37. Inhalt

Die Jahresrechnung umfasst:

- a) die Bilanz,
- b) die Erfolgsrechnung,
- c) die Investitionsrechnung,
- d) die Geldflussrechnung und

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 98, 185 (BGS 115.1).

e) den Anhang.

§ 39 Absatz 3 lautet neu:

³ Der Regierungsrat bestimmt, ab welchem Mindestbetrag die Investitionsrechnung zu belasten ist.

Als § 42^{bis} wird eingefügt:

§ 42^{bis}. Bilanzierung

¹ Vermögenswerte im Finanzvermögen werden bilanziert, wenn sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen erbringen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

² Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen werden bilanziert, wenn sie zukünftige Vermögenszuflüsse bewirken oder einen mehrjährigen öffentlichen Nutzen aufweisen und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

³ Verpflichtungen werden bilanziert, wenn ihre Erfüllung voraussichtlich zu einem Mittelabfluss führen wird und ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.

⁴ Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind.

§ 45 lautet neu:

§ 45. Anhang

Der Anhang der Jahresrechnung

- a) nennt das auf die Rechnungslegung anzuwendende Regelwerk und begründet Abweichungen;
- b) fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Grundsätze zur Bilanzierung und Bewertung wie Abschreibungsmethoden und -sätze zusammen;
- c) enthält den Eigenkapitalnachweis;
- d) enthält den Rückstellungsspiegel;
- e) enthält den Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel;
- f) zeigt Einzelheiten über Kapitalanlagen in einem Anlagespiegel auf;
- g) enthält zusätzliche Angaben, die für die Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage, der Verpflichtungen und der finanziellen Risiken von Bedeutung sind.

§ 46 lautet neu:

§ 46. Bewertung des Fremdkapitals und des Finanzvermögens

¹ Das Fremdkapital und das Finanzvermögen werden zum Nominalwert bewertet.

² Anlagen im Finanzvermögen werden bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten bilanziert. Entsteht kein Aufwand, wird zu Verkehrswerten zum Zeitpunkt des Zugangs bilanziert. Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert am Bilanzierungsstichtag, wobei eine systematische Neubewertung der Finanzanlagen jährlich, der übrigen Anlagen periodisch stattfindet.

³ Ist bei einer Position des Finanzvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

§ 47 lautet neu:

§ 47. Bewertung und Abschreibungen des Verwaltungsvermögens

¹ Anlagen im Verwaltungsvermögen werden zu Anschaffungs- oder Herstellkosten bilanziert. Entstehen keine Kosten oder wurde kein Preis bezahlt, wird der Verkehrswert als Anschaffungskosten bilanziert.

² Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden ordentlich je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Es ist eine Anlagenbuchhaltung zu führen. Der Regierungsrat regelt das Nähere.

³ Ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

§ 49 wird aufgehoben.

§ 56 Absatz 3 Satz 1 lautet neu:

³ Der im Zusammenhang mit einem Globalbudget bewilligte Verpflichtungskredit nach Absatz 1 Buchstabe b entspricht dem Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung.

§ 59.

Absatz 1 Buchstabe b lautet neu:

b) ein Saldo von Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung einen höheren Aufwand- oder einen tieferen Ertragsüberschuss erzielen wird, als im Voranschlag beschlossen wurde,

Absatz 1 Buchstabe c wird aufgehoben.

Absatz 4 Buchstabe d wird aufgehoben.

Absatz 5 lautet neu:

⁵ Nachtragskredite nach Absatz 4 Buchstabe c sind dem Kantonsrat zur Kenntnis zu bringen.

II.

Die Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Finanzdepartement

Bau- und Justizdepartement
Volkswirtschaftsdepartement
Departement für Bildung und Kultur
Departement des Innern
Gerichtsverwaltungskommission
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Stu, Fue)
GS
BGS
Parlamentsdienste
Amtsblatt (Referendum)