

Regierungsratsbeschluss

vom 14. Dezember 2010

Nr. 2010/2354

Projekt HRM2 - Einwohnergemeinden

Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) bei den solothurnischen Einwohnergemeinden, Auftrag Umsetzungskonzept, Einsetzen der Projektorganisation

1. Ausgangslage

Im Jahr 1981 wurde auf der Grundlage des sogenannten "Buschor-Modells" die Einführung des Neuen Rechnungsmodells (HRM1) für alle Gemeinden im Kanton Solothurn beschlossen, was die Ablösung der einfachen Buchhaltung bei den Gemeinden zur Folge hatte. 1986 wurde diese Einführung auf Stufe Gemeinden flächendeckend abgeschlossen. Gleichzeitig erfolgte auch eine Neubewertung der Aktiven und Passiven in den kommunalen Bilanzen.

Zwei wesentliche Gründe führen nun zu einer neuen, grundlegenden Reform in der Rechnungslegung bei den öffentlichen Haushalten:

- Das Rechnungsmodell HRM1 wurde seit Einführung kaum weiterentwickelt. Je länger je unbefriedigender sind die teilweise fehlende Harmonisierung der Rechnungslegung zwischen den verschiedenen Ebenen Bund, Kantonen und Gemeinden, die starken Abweichungen bei den Bilanzierungs-, Bewertungs- und Abschreibungsrichtlinien sowie die unterschiedliche Handhabung oder das Fehlen der zeitlichen Abgrenzung und der Konsolidierung im Zusammenhang mit der Auslagerung von Gemeindeaufgaben.
- Gleichzeitig besteht aufgrund der Entwicklung von international gängigen Rechnungslegungsstandards für Organisationen im öffentlichen Sektor (IPSAS) Handlungsbedarf. Im Unterschied zu HRM1 stellt IPSAS nicht die Refinanzierung der Investitionen in den Vordergrund, sondern eine wahrheitsgetreue Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragsverhältnisse (Prinzip "true and fair view").

Die schweizerische Finanzdirektorenkonferenz (FdK) hat im Jahr 2003 eine Arbeitsgruppe (HRM2) mit der Erarbeitung eines neuen Rechnungslegungsstandards betraut, der die spezifischen Verhältnisse der Schweiz berücksichtigt, sich aber auch an den Grundsätzen von IPSAS orientiert. Diese Arbeiten wurden im Jahr 2007 abgeschlossen. Die FdK hat das Konzept in Form eines Handbuchs am 25. Januar 2008 als Fachempfehlung verabschiedet und den Kantonen und Gemeinden empfohlen, diese bis ins Jahr 2018 umzusetzen.

Das in weiten Teilen für Kantone konzipierte Handbuch HRM2 wurde zwischenzeitlich auf die Gegebenheiten der Gemeinden konkretisiert. Diese Arbeiten sind im Jahr 2009 durch acht kantonale Gemeindeämter im Rahmen der ständigen Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) und in Abstimmung mit dem schweizerischen Rechnungslegungsgremium für den

öffentlichen Sektor (SRS) vorgenommen worden. Auch ein Vertreter des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn (AGEM) wirkte in dieser Koordinationsgruppe mit.

Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2009/844 vom 26. Mai 2009 hat der Regierungsrat beschlossen, das Rechnungslegungsmodell HRM2 für den Kantonsfinanzhaushalt bis ins Jahr 2012 einzuführen.

Gemäss § 137 Abs. 2 lit. b des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) legt das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement (Volkswirtschaftsdepartement) das Rechnungsmodell (Voranschlag, Jahresrechnung) für die Gemeinden fest. Es gilt nun, das Vorgehen zur Einführung von HRM2 bei den solothurnischen Gemeinden festzulegen.

2. Reformelemente HRM2 und Handlungsbedarf auf Stufe Gemeinden

Die Fachempfehlungen der FdK sind hinsichtlich der Gegebenheiten bei den Solothurner Gemeinden auf unterschiedlichem Stand umgesetzt und ergeben folgenden Handlungsbedarf:

Fachempfehlung (FE)	Anforderungen nach HRM2	Handlungsbedarf in Gemeinden
Nr. 1: Elemente des Rechnungsmodells für die öffentlichen Haushalte	Elemente HRM2 sind Bilanz, Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Geldflussrechnung und Anhang.	Die Struktur nach HRM1 ist vergleichbar mit den Anforderungen des HRM2. Die Laufende Rechnung wird zur Erfolgsrechnung, die Bestandesrechnung zur Bilanz. Begriffe und Definitionen müssen generell geändert werden.
Nr. 2: Grundsätze ordnungsgemässer Rechnungslegung	Grundsätze wie Klarheit, Wahrheit, Bruttodarstellung etc.	Diese Grundsätze werden bereits heute grösstenteils angewendet. Es besteht kein wesentlicher Handlungsbedarf.
Nr. 3: Kontenrahmen und funktionale Gliederung	Der Kontenrahmen und die funktionale Gliederung werden erweitert. Der Kontenrahmen gibt die Klassifizierung für die Erstellung einer Bilanz, Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung vor.	Die Sachgruppengliederung und Kontonummern müssen vollständig neu an das HRM2 angepasst werden. Es ist ein neuer finanzstatistischer Ausweis nach der funktionalen Gliederung zu erstellen.
Nr. 4: Erfolgsrechnung	Zweistufige Erfolgsrechnung	Einführung einer zweistufigen Erfolgsrechnung. Neu wird der ordentliche und ausserordentliche Erfolg separat ausgewiesen.
Nr. 5: Aktive und passive Rechnungsabgrenzung	Einführung der aktiven und passiven Abgrenzungen	Vorgaben müssen erarbeitet werden, welche wesentlichen Positionen neu jedes Jahr zeitlich abgegrenzt werden (z.B. im Personal- und Sachaufwand, aber auch im Bereich der Transferpositionen). HRM1 hat solche Abgrenzungen nicht als zwingend erachtet.
Nr. 6: Wertberichtigungen	Positionen des Verwaltungs- und Finanzvermögens müssen bei dauerhafter Wertverminderung wertberichtigt werden. Das Finanzvermögen ist periodisch neu zu bewerten.	Mit der Umstellung auf HRM2 muss das Finanzvermögen neu bewertet werden. Es sind kantonsweit verbindliche Vorgaben zu erarbeiten, welche von den Gemeinden aus Gründen der Vergleichbarkeit einheitlich anzuwenden sind. Für das Verwaltungsvermögen ist zu entscheiden, ob eine Wertberichtigung bei Umstellung von HRM1 auf HRM2 vorgenommen werden soll. Allenfalls

		sind nur Darlehen respektive Beteiligungen im Verwaltungsvermögen neu zu bewerten.
Nr. 7: Steuererträge	Abgrenzung der Steuererträge	Einheitliche Vorgaben zur zeitlichen Abgrenzung der Steuern sind zu erarbeiten (Stetigkeitsprinzip und Vergleichbarkeit). Es ist zu entscheiden, ob anstelle des bisher gängigen Mindeststandards "Soll-Prinzip" das "Steuerabgrenzungsprinzip" angewendet werden soll.

Fachempfehlung (FE)	Anforderungen nach HRM2	Handlungsbedarf in Gemeinden
Nr. 8: Spezialfinanzierungen und Vorfinanzierungen	Zuordnung zweckgebundener Einnahmen und Ausgaben. Formeller Ablauf zur Bildung von Vorfinanzierungen.	Spezialfinanzierungen: Bei der Handhabung ergeben sich keine Neuerungen, hingegen sind die Kapitalien bei der Umstellung konsequent entweder dem Fremd- oder dem Eigenkapital zuzuordnen. Bezüglich Vorfinanzierung nach HRM2 besteht kein relevanter Handlungsbedarf bei den solothurnischen Gemeinden, da bereits gängig.
Nr. 9: Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten	Ausweis der Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten	Bisher kamen Rückstellungen nur in vereinzelt Fällen zur Anwendung. Die Anwendungsbereiche sind auf Stufe Gemeinde neu zu bestimmen.
Nr. 10: Investitionsrechnung	Wesentliche Ausgaben und Einnahmen werden über die IR gebucht.	Es besteht die Wahlfreiheit zwischen der Brutto- und der Nettomethode. Eine einheitliche Methode ist zu bestimmen. Ansonsten kann die IR nach HRM1 sinngemäss übernommen werden.
Nr. 11: Bilanz	Gliederung der Bilanz	Der neue Kontenrahmen soll gemäss HRM2 eingeführt werden.
Nr. 12: Anlagegüter/Anlagenbuchhaltung	Führen der Anlagebuchhaltung	Anlagen sollen nach einheitlichen Kriterien erfasst und ggf. bewertet werden. Dazu ist die Führung einer "Anlagebuchhaltung" respektive Anlagetabelle notwendig. Auch ist die Abschreibungsmethode (linear, degressiv) zu bestimmen.
Nr. 13: Konsolidierte Betrachtungsweise	Konsolidierung von Beteiligungen	Es ist festzulegen, welche Beteiligungen in der Rechnung konsolidiert oder nur im Beteiligungsspiegel aufgeführt werden.
Nr. 14: Geldflussrechnung	Führen einer Geldflussrechnung	Eine Geldflussrechnung ist einzuführen. Sie stellt ein neues Instrument in der Rechnungslegung der Gemeinden dar.
Nr. 15: Eigenkapitalnachweis	Erstellen eines Eigenkapitalnachweises	Der Eigenkapitalnachweis wird als Teil des Anhangs neu eingeführt.
Nr. 16: Anhang zur Jahresrechnung	Führen des Anhangs zur Jahresrechnung	Der Anhang der Jahresrechnung wurde bereits im Jahr 2007 auf der Grundlage eines teilrevidierten Gemeindegesetzes bei den Gemeinden ergänzt. Nun kommen weitere Elemente dazu wie z.B. Rechnungslegungsgrundsätze, Bewertungsrichtlinien, Eigenkapitalnachweis, Rückstellungsspiegel, Anlage-spiegel.
Nr. 17 /18: Finanzpolitische Zielgrössen und Instrumente, Finanzkennzahlen	Zielgrössen und Instrumente für öffentliche Finanzhaushalte	Neue, zusätzliche Kennzahlen und Beurteilungskriterien sind aufgrund des Kontenrahmens HRM2 zu definieren.

3. Auftrag Umsetzungskonzept

3.1 Zielsetzung Konzept

Auf der Grundlage der Fachempfehlungen der FdK (vgl. Ziffer 2) und der Vorarbeiten der KKAG sind die Fachempfehlungen auf konkrete Umsetzbarkeit bei den solothurnischen Einwohnergemeinden zu prüfen. Diese Überlegungen dienen als Basis zur Erstellung der neuen Handbücher (Ausführungsbestimmungen) "Kontenplan" und "Rechnungsmodell und Finanzhaushalt".

Im Weiteren ist der Anpassungsbedarf auf die kantonale Gesetzgebung (Gemeindegesezt und Finanzausgleichsgesezt) festzustellen, der Schulungsbedarf der kommunalen Finanzorgane zu quantifizieren sowie ein detaillierter Zeitplan zur Einführung von HRM2 vorzulegen. Je nachdem sind Anpassungen bezüglich Projektorganisation vorzuschlagen.

Das Umsetzungskonzept ist bis Ende 2011 zu erarbeiten. Der Schlussbericht zum Umsetzungskonzept dient zur Auftragsvergabe und Freigabe der weiteren Projektphasen.

3.2 Rahmenbedingungen

Für diese Konzeptphase gelten folgende Rahmenbedingungen:

3.2.1 Gestaffeltes Vorgehen bei den Gemeinden

Grundsätzlich ist vorgesehen, dass alle Gemeinden, welche dem Gemeindegesezt unterstellt sind, ihre Jahresrechnung nach HRM2 ablegen. Aufgrund des Mengengerüst mit über 400 Gemeinwesen und der Vielfältigkeit der Gemeinden (EG: 122, BG: 99, KG: 101 und ZV: 100) ist ein fachlich wie zeitlich abgestuftes Vorgehen unumgänglich. In erster Priorität sollen daher die Einwohnergemeinden und "ihre" Zweckverbände auf HRM2 umgestellt werden. Über die Einführung von HRM2 bei den Bürger- und Kirchengemeinden wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

3.2.2 Einführungszeitpunkt

Im September 2010 wurde das Projekt zur Neugestaltung der Aufgaben und des Finanzausgleichs zwischen dem Kanton und den Gemeinden (NFA SO, RRB Nr. 2010/07.09.2010) mit dem Ziel gestartet, die neuen Regelungen bis spätestens 2015 in Kraft setzen zu können. Zur Sicherstellung einer erfolgreichen Umsetzung wurde die Projektorganisation als gemeinsames Projekt unter Mitwirkung zahlreicher Gemeindeakteure konzipiert.

Auch beim "Projekt HRM2 – Einwohnergemeinden" ist die Schaffung einer hohen Akzeptanz von HRM2 für eine erfolgreiche Umsetzung wichtig. Deshalb sollen die Grundlagen unter Mitwirkung der Gemeindeverbände Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) und Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (VGS) erarbeitet werden. Im Sinne einer vorausschauenden Ressourcenplanung soll die Einführung von HRM2 nach der Inkraftsetzung der NFA SO erfolgen.

Ziel ist somit, eine Umstellung der Rechnungslegung der Einwohnergemeinden auf das Rechnungsjahr 2016 zu vollziehen, wobei der Einführungsstermin nach der Beschlussfassung zum Umsetzungskonzept definitiv festgelegt wird. Dies bedingt, dass das Projekt zur Einführung von "HRM2 Einwohnergemeinden" in folgenden Phasen abgewickelt wird (vgl. auch Grobplanung, Beilage).

Jahr	Phase	Beschreibung
2011/12	Umsetzungs-konzept	Erarbeitung Umsetzungskonzept. Informationsveranstaltungen (Vernehmlassung) zu den Ergebnissen bei den

		Gemeinden. Beschlussfassung Schlussbericht Umsetzungskonzept.
2012/13	Gesetz- gebung	Botschaft und Entwurf zur Teilrevision der Gesetzgebung (Gemeindegesetz, ggf. Finanzausgleichsgesetz). Beratung und Beschlussfassung Parlament.

Jahr	Phase	Beschreibung
2013/14	Technische Vorbereitung und Schulung	<p>Technische Vorbereitungsarbeiten bei Softwarlieferanten von Buchhaltungssystemen respektive fachtechnische Vorarbeiten.</p> <p>Erarbeitung Detailkonzepte Fachempfehlungen respektive Vorbereitungsarbeiten z.B. zur Neubewertung des Finanzvermögens.</p> <p>Planung, Organisation und Durchführung von Schulungsangeboten für die kommunalen Organe (Finanzverwaltungen, Gemeinderat, Finanz- und Rechnungsprüfungskommissionen, Zielgruppengrösse: 600 bis 800 Personen u.ä.).</p>
2015/16	Produktivsetzung	Erstmalige Erstellung des Voranschlags respektive der Rechnung 2016 nach den Regeln des HRM2 durch die Einwohnergemeinden.

4. Projektorganisation

4.1 Steuerungsausschuss

Der Steuerungsausschuss dient als beratendes Gremium "Kanton – Gemeinden" zu Handen des Regierungsrates. Er gibt die Projektphasen frei.

Vertreter Kanton:

- Esther Gassler, Vorsteherin Volkswirtschaftsdepartement, Vorsitz
- André Grolimund, Chef Amt für Gemeinden
- Dr. Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen

Vertreter Gemeinden:

- Kuno Tschumi, Präsident Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG)
- Ulrich Bucher, Geschäftsführer VSEG
- Andreas Gervasoni, Präsident Verband Solothurnischer Gemeindebeamten (VGS)
- Marcel Linder, Gemeindepräsident, Oekingen

Die Projektleitung nimmt beratend an den Sitzungen des Steuerungsausschusses teil.

4.2 Arbeitsgruppe

Zur Erarbeitung des Umsetzungskonzeptes (Phase 1) wird vorerst die Arbeitsgruppe "HRM2 – Einwohnergemeinden" unter der Leitung des Amtes für Gemeinden eingesetzt. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus folgenden Personen zusammen:

Vertreter Amt für Gemeinden:

- Thomas Steiner, Leiter Abteilung Gemeindefinanzen, Projektleiter
- Brigitte Bergundthal, Controllerin/Revisorin, Abteilung Gemeindefinanzen
- Lorenz Schwaller, Controller/Revisor, Abteilung Gemeindefinanzen
- Anna Steiner, Verwaltungsjuristin, Abteilung Gemeindeorganisation

Vertreter Einwohnergemeinden (Vertreter VGS):

- Adolf Müller, Finanzverwalter, Trimbach
- Markus Sieber, Finanzverwalter, Stadt Olten
- Hans Vögeli, Finanzverwalter, Gretzenbach
- Markus Wyss, Finanzverwalter, Kestenholz

Externe Projektunterstützung

- Eliane Hugi, eidg. dipl. Fachfrau in Finanz- und Rechnungswesen, Legatax Treuhand GmbH, Solothurn

Anpassungen der Projektorganisation für die späteren Phasen bleiben vorbehalten.

5. Kosten

Die Arbeiten zum HRM2 werden durch externe Beratung unterstützt. Für die Erarbeitung des Umsetzungskonzeptes ist mit externen Kosten in der Höhe von 115'000 Franken bis 140'000 Franken zu rechnen. Diese Mittel sind im Globalbudget des Amtes für Gemeinden eingestellt.

6. Beschluss

- 6.1 Der Auftrag zur Erarbeitung des Umsetzungskonzeptes wird beschlossen.
- 6.2 Die Mitglieder der Projektorganisation sowie die mandatierte Person nach Ziffer 4.2 werden gewählt.
- 6.3 Die Entschädigung der Mitglieder der Arbeitsgruppe, soweit sie ihr nicht von Amtes wegen angehören oder es sich um externe Beratung handelt, richtet sich nach § 3 Absatz 2 der Verordnung über die Sitzungsgelder und die Sitzungspauschalen (BGS 126.511.31). Die Auszahlung erfolgt über das Konto 300100/K3611 (Entschädigungen Kommissionen, Sitzungsgelder; Amt für Gemeinden).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Grobplanung und Projektphasen, "Einführung HRM2 bei den Einwohnergemeinden"

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2)

Amt für Gemeinden (10; inkl. Mitglieder Arbeitsgruppe HRM2 Einwohnergemeinden; Versand AGEM)

Einwohnergemeinden (122)

Dr. Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen

Kuno Tschumi, Präsident VSEG, Gemeindeverwaltung, 4552 Derendingen

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Ulrich Bucher, Geschäftsstelle, 4528 Zuchwil

Verband Solothurner Gemeindebeamten (VSG), Andreas Gervasoni, Präsident VGS,

c/o Gemeindeverwaltung, 4657 Dulliken

Marcel Linder, Gemeindepräsident, Gehrenstrasse 1, 4566 Oekingen

Bürgergemeinde und Waldeigentümergeinschaft (BWSO), Geschäftsstelle, Vigierhof,

4500 Solothurn

Solothurnische Interkonnessionelle Konferenz (SIKO), c/o Rudolf Köhli-Gerber, Präsident,

Zwinglistrasse 9, 2540 Grenchen

Legatix GmbH, Grabackerstrasse 6, 4502 Solothurn