

Regierungsratsbeschluss

vom 27. August 2012

Nr. 2012/1739

Projekt HRM2 – Einwohnergemeinden; Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) bei den solothurnischen Einwohnergemeinden Genehmigung Umsetzungskonzept und Freigabe Gesetzgebungsverfahren und Pilotversuche

1. Ausgangslage

Gemäss § 137 Abs. 2 lit. b des Gemeindegesetzes (GG; BGS 131.1) legt das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement (Volkswirtschaftsdepartement) das Rechnungsmodell (Voranschlag, Jahresrechnung) für die Gemeinden fest. Im Hinblick auf die Umstellung der Einwohnergemeinden auf HRM2, hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 2010/2354 vom 14. Dezember 2010 das Vorgehen zur Einführung von HRM2 bei den Einwohnergemeinden festgelegt und die Erarbeitung eines Umsetzungskonzeptes (Machbarkeitsstudie) bei den Einwohnergemeinden und den diesen Gemeinden "angegliederten" Zweckverbänden und öffentlich-rechtlichen Instituten in Auftrag gegeben.

Zur Erarbeitung dieses Konzeptes wurde eine gemeinsame Projektorganisation zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Verbände VSEG, VGS) eingesetzt. Die 2-stufige Projektorganisation mit einem Steuerungsausschuss unter dem Vorsitz der Vorsteherin des Volkswirtschaftsdepartements und einer technischen Arbeitsgruppe mit je 4 Kantons- und Gemeindevertreter erarbeiteten das Konzept im Jahr 2011 bis März 2012. Die Arbeitsergebnisse wurden zu Händen des Steuerungsausschusses rapportiert und veröffentlicht (-> www.hrm2-gemeinden.so.ch).

Das Umsetzungskonzept mit Datum vom 30. April 2012 liegt vor (vgl. Beilage). Die Verabschiedung durch den strategisch-politische Steuerungsausschuss erfolgte am 4. April 2012. Anlässlich einer kantonalen Informationstagung vom 23. Mai 2012 wurde diese Machbarkeitsstudie allen interessierten Finanzverwaltungen und Gemeinderäten im Sinne einer Konsultation vorgestellt.

Mit der Genehmigung dieses Konzeptes können das Gesetzgebungsverfahren (Teilrevision Gemeindegesetz, Botschaft und Entwurf) initiiert und die Pilotversuche mit ausgewählten Gemeinden gestartet werden.

2. Ergebnisse Umsetzungskonzept

2.1 Fachtechnische Umsetzung

Auf der Grundlage der 20 Fachempfehlungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FdK) sowie der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) werden folgende Umsetzungsvorgaben für die solothurnischen Gemeinden gemacht:

- 2.1.1 Darstellung und Gliederung: Es liegt ein, auf die solothurnischen Verhältnisse angepasster, detaillierter Kontenrahmen (Funktionale Gliederung, Sachgruppengliederung) für die Bilanz, die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung vor. Aus Gründen der Transparenz und Vergleichbarkeit mit den übergeordneten Staatsebenen wird der

Detailierungsgrad des Kontenplans im Vergleich zu heute ausgebaut. Das bisherige 3-stellige respektive 4-stellige Nummernkonzept wird um je eine zusätzliche Stelle erweitert. Neu eingeführt wird ein gestufter Ergebnisausweis in der Erfolgsrechnung.

- 2.1.2 **Anlagebuchhaltung und Bewertung:** Das Verwaltungsvermögen wird in 14 Anlagekategorien mit unterschiedlicher Nutzungsdauer eingeteilt. Diese Anlagegüter sind nach der linearen Abschreibungsmethode abzuschreiben. Zusätzliche Abschreibungen sind nur noch in Ausnahmefällen möglich. Auf die Bewertung des Verwaltungsvermögens wird verzichtet. Hingegen soll das bisherige Verwaltungsvermögen mit Blick auf die geringere Abschreibungslast (Einführung von zeitlich erstreckten, linearen Abschreibungen) innert nützlicher Frist rascher abgeschrieben werden. In Härtefällen bleiben Ausnahmeregelungen möglich.
Das Finanzvermögen wird ab Einführungszeitpunkt von HRM2 neu bewertet. Die daraus gewonnenen Aufwertungsbeträge sind passivseitig in eine Neubewertungsreserve zu buchen. Diese Reserven dienen ab Einführung von HRM2 für den Ausgleich von negativen Wertberichtigungen in den Folgejahren. Nach einer Sperrfrist können diese Sonderreserven linear aufgelöst werden.
- 2.1.3 **Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen:** Der Begriff der Wesentlichkeit wird hinsichtlich der zeitlichen Abgrenzungen und der Rückstellungen präzise definiert. Bei den Steuerabgrenzungen wird auf das unter HRM2 vorgeschlagene Steuerabgrenzungsprinzip verzichtet. Dagegen soll das bereits heute gängige Sollprinzip in einer ausweiteten Form zur Anwendung kommen.
- 2.1.4 **Der Anhang in der Jahresrechnung** wird nach den Empfehlungen zum HRM2 ausgebaut. Im Gegenzug wird auf eine Kapitalkonsolidierung von ausgelagerten Organisationseinheiten (öffentlich-rechtliche Anstalten, privatrechtliche Unternehmen oder Zweckverbände) verzichtet.
- 2.1.5 **Finanzielle Steuerung:** Zur Lenkung der kommunalen Finanzhaushalte kommen neue Steuerungsinstrumente wie der Nettoverschuldungsquotient, der Eigenkapitaldeckungsgrad und der nachhaltigen Selbstfinanzierungsregel zur Anwendung.

2.2 Gesetzgebung

Die Einführung von HRM2 bedingt eine vollständige Überarbeitung des sechsten Titels des Gemeindegesetzes. Im Einklang mit der geltenden Gesetzssystematik werden die neuen Bestimmungen über den Finanzhaushalt schlank gehalten. Ausführungsbestimmungen zum HRM2 sollen nicht als Verordnung, sondern wie bisher üblich mit Handbüchern oder neu als Fachempfehlungen geregelt werden. Da vorerst nur die Einwohnergemeinden und die ihnen angegliederten Institute auf HRM2 umgestellt werden, gilt es zudem eine Übergangsregelung für die Bürger- und Kirchgemeinden zu definieren.

Die Arbeiten zur Gesetzgebung sollen im 4. Quartal 2012 in Angriff genommen werden. Botschaft und Entwurf dieser Teilrevision können so im Verlauf des Jahres 2013 dem Kantonsrat zur Beratung und Beschlussfassung unterbreitet werden.

2.3 Versuchsphase mit Pilotgemeinden

Ab 2013 werden ausgewählte Gemeinden im Sinne von Pilotversuchen auf HRM2 umgestellt. Diese Pilotversuche werden aufgrund der Bestimmungen nach § 137 Abs. 1 lit. b Gemeindegesetz mit Entscheid des zuständigen Departements durch das Amt für Gemeinden (AGEM) verfügt. Jede Pilotgemeinde erhält eine Bewilligung, welche die Regeln und Ausnahmeregelungen zur Rechnungslegung HRM2 (Haushaltsführung und Rechnungslegung) für die Dauer des Testbetriebes festlegt. Grundlage einer solchen Verfügung bildet seitens der Gemeinde die

Zustimmung des Gemeinderates der Pilotgemeinde. Die Pilotversuche werden zeitlich parallel zum Gesetzgebungsverfahren gestartet. Die übrigen technischen Regelungen zu den Pilotversuchen und der terminliche Ablauf sind im Umsetzungskonzept unter Ziffer 3.2 ersichtlich.

2.4 Ausbildung

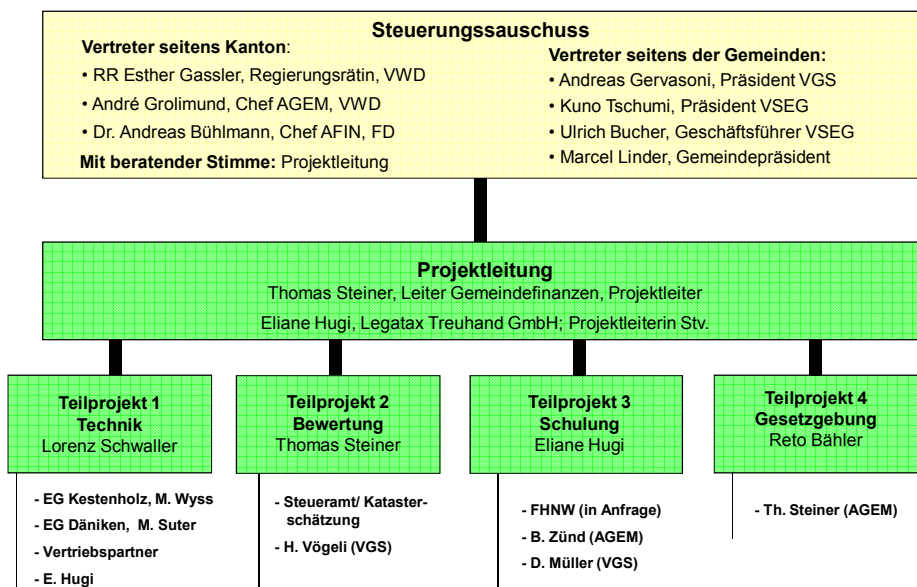
Bei HRM2 handelt es sich nicht nur um eine technische Umstellung der Gemeindebuchhaltungen, sondern es geht primär auch um die Einführung einer neuen Rechnungslegungsphilosophie nach dem Grundsatz von "true and fair view". Eine sorgfältige und strukturierte Einführung des neuen Rechnungslegungsstandards ist zentral für eine erfolgreiche Einführung.

Für diese Schulung sind ab dem Jahr 2014 stufengerechte Schulungsangebote (Finanzverwaltungen, Finanz- und Rechnungsprüfungsorgane und Gemeinderat, geschätzter Zielgruppenumfang: 600 bis 800 Personen) bereitzustellen. Schulungsunterlagen sind zu erstellen, wobei die praktischen Erfahrungen aus den Pilotversuchen genutzt werden. Um dieses Schulungsangebot logistisch und administrativ bewältigen zu können, ist eine Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Nordwestschweiz, Abteilung Wirtschaft/Weiterbildung vorgesehen. Ein Detailkonzept ist im Rahmen der neuen Projektorganisation ab dem Jahr 2013 zu erarbeiten.

2.5 Projektorganisation

Mit der Genehmigung des Umsetzungskonzeptes wird die technische Arbeitsgruppe gemäss RRB Nr. 2010/2354 vom 14. Dezember 2010 aufgelöst und in eine neue Projektorganisation mit Teilprojekten überführt. Der Steuerungsausschuss bleibt bestehen.

Projektorganisation „HRM2 – Einwohnergemeinden“



Die Zielsetzungen der Teilprojekte sind im Umsetzungskonzept (Ziffer 3.1.2) umschrieben. Ergänzende Projektaufträge und die weitere personelle Zusammensetzung in den Teilprojekten werden vom Amt für Gemeinden festgelegt, wobei die Mitarbeit weiterer Gemeindevertreter nach Konsultation der Gemeindeverbände bestimmt wird.

2.6 Einführungszeitpunkt HRM2

Aufgrund der Überlegungen aus dem Umsetzungskonzept soll HRM2 bei den Einwohnergemeinden und den diesen Gemeinden angegliederten Zweckverbänden und öffentlich-rechtlichen Unternehmen per 1. Januar 2016 flächendeckend eingeführt werden. Der weitere Vorgehensplan ist im Umsetzungskonzept unter Ziffer 3.1.1 ersichtlich.

2.7 Kosten und Ressourcen

Mit der Auftragsvergabe für das Umsetzungskonzept (RRB Nr. 2010/2354 / 14.12.2010) wurden für die externe Projektunterstützung Kosten von maximal 140'000 Franken bis Mitte 2012 veranschlagt. Davon wurden 110'000 Franken beansprucht. Für die kommende Phase ist bis Ende 2013 auf der Grundlage einer Hochrechnung mit externen Kosten von 110'000 Franken zu rechnen. Diese Mittel sind im Globalbudget des Amtes für Gemeinden eingestellt. Die übrigen Projektarbeiten erfolgen über interne Ressourcen des Amtes für Gemeinden.

3. Beschluss

- 3.1 Der Bericht Umsetzungskonzept "Einführung HRM2 bei den Einwohnergemeinden, Fachempfehlungen und Umsetzung bei den solothurnischen Gemeinden" vom 30. April 2012 wird genehmigt.
- 3.2 Die Absicht, das Rechnungslegungsmodell HRM2 bei den Einwohnergemeinden und diesen Gemeinden angegliederten Zweckverbänden und öffentlich-rechtlichen Unternehmen per 1. Januar 2016 flächendeckend einzuführen, ist gemäss Ziffer 2.1 weiterzuverfolgen.
- 3.3 Die Phase Gesetzgebung und die Pilotversuche werden gemäss den Ziffern 2.2 und 2.3 freigegeben.
- 3.4 Die Aenderung in der Projektorganisation nach Ziffer 2.5 wird genehmigt.
- 3.5 Das Amt für Gemeinden wird beauftragt, die Vereinbarung zur Fortsetzung der externen Projektunterstützung mit der Firma Legatix Treuhand, GmbH, Solothurn, abzuschliessen.
- 3.6 Die Entschädigung der Mitglieder der Projektorganisation, soweit sie ihr nicht von Amtes wegen angehören oder es sich um externe Beratung oder Pilotgemeinden 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 3001000/K3611 (Entschädigungen Kommissionen, Sitzungsgelder; Amt für Gemeinden).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Umsetzungskonzept "Einführung HRM2 bei den Einwohnergemeinden, Fachempfehlungen und Umsetzung bei den solothurnischen Gemeinden" vom 30. April 2012, Version 1.2.

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden (12, inkl. bisherige Mitglieder Projektorganisation HRM2 Einwohnergemeinden)

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

Dr. Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen, Finanzdepartement

Marcel Linder, Gemeindepräsident, Gehrenstrasse 1, 4566 Oekingen

Legatix GmbH, Grabackerstrasse 6, 4502 Solothurn