

Regierungsratsbeschluss

vom 23. Juni 2014

Nr. 2014/1111

Projekt HRM2 – Einwohnergemeinden; Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) bei den solothurnischen Einwohnergemeinden, Änderung des Gemeindegesetzes; Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2014/231 vom 4. Februar 2014 den Vernehmlassungsentwurf zum Projekt HRM2 – Einwohnergemeinden; Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) bei den solothurnischen Einwohnergemeinden, Änderung des Gemeindegesetzes; in erster Lesung beraten und beschlossen.

Das Volkswirtschaftsdepartement wurde darin ermächtigt und beauftragt, ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren mit beschränktem Adressatenkreis durchzuführen. Die Vernehmlassungsfrist endete am 30. April 2014. Das Amt für Gemeinden hat Eingaben bis am 15. Mai 2014 berücksichtigt. Es haben sich nachstehende Organisationen am Vernehmlassungsverfahren beteiligt:

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben:

- Einwohnergemeinde Bellach (EG Bel)
- Einwohnergemeinde Biberist (EG Bib)
- Einwohnergemeinde Bolken (EG Bol)
- Gemeinde Buchegg (EG Buc)
- Einwohnergemeinde Däniken (EG Dän)
- Einwohnergemeinde Dornach (EG Dor)
- Einwohnergemeinde Dulliken (EG Dul)
- Einwohnergemeinde Egerkingen (EG Ege)
- Gemeinde Erlinsbach (EG Erl)
- Einwohnergemeinde Etziken (EG Etz)
- Gemeinde Feldbrunnen-St. Niklaus (EG Fel)
- Einwohnergemeinde Flumenthal (EG Flu)

- Einwohnergemeinde Halten (EG Hal)
- Stadt Grenchen (EG Gre)
- Einwohnergemeinde Gretzenbach (EG Gret)
- Einwohnergemeinde Kappel (EG Kap)
- Einwohnergemeinde Kestenholz (EG Kes)
- Einwohnergemeinde Laupersdorf (EG Lau)
- Einwohnergemeinde Lohn-Ammannsegg (EG Loh)
- Einwohnergemeinde Lommiswil (EG Lom)
- Einwohnergemeinde Lostorf (EG Los)
- Einwohnergemeinde Luterbach (EG Lut)
- Einwohnergemeinde Lüterswil-Gächliwil (EG LüGä)
- Finanzverwaltung Messen (EG Mes)
- Einwohnergemeinde Niedergösgen (EG NiGö)
- Gemeinde Nunningen (EG Nun)
- Einwohnergemeinde Obergerlafingen (EG ObGe)
- Einwohnergemeinde Obergösgen (EG ObGö)
- Einwohnergemeinde Oekingen (EG Oek)
- Stadt Olten (EG Olt)
- Einwohnergemeinde Rodersdorf (EG Rod)
- Gemeinde Schnottwil (EG Schn)
- Stadt Solothurn (EG Sol)
- Einwohnergemeinde Starrkirch-Wil (EG Sta)
- Gemeinde Stüsslingen (EG Stü)
- Einwohnergemeinde Trimbach (EG Tri)
- Einwohnergemeinde Walterswil (EG Wal)
- Einwohnergemeinde Winznau (EG Win)
- Einwohnergemeinde Wisen (EG Wis)
- Einwohnergemeinde Wolfwil (EG Wol)

- Einwohnergemeinde Zuchwil (EG Zuc)
- Regional Verein Olten Gösgen Gäu (OGG)
- Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (SIKO)
- Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (VGS)
- Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG)
- CVP Kanton Solothurn (CVP)
- FDP.Die Liberalen Kanton Solothurn (FDP)
- Grüne Kanton Solothurn (Grü)
- Sozialdemokratische Partei des Kantons Solothurn (SP)
- SVP Kanton Solothurn (SVP)
- BDO AG (BDO)

2. Ergebnis der Vernehmlassung

Gemäss Antworten zum standardisierten Fragebogen aus der Vernehmlassung ergeben sich in folgende Ergebnisse:

2.1 Übersicht

Antworten	Zustimmung		Zustimmung mit Vorbehalt		Ablehnung		Keine Antwort		Total	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Fragen										
1 - Grundsätzliches	21	41.2%	21	41.2%	7	13.7%	2	3.9%	51	100%
2- Aufbau und Struktur	33.5	65.7%	12	23.5%	1.5	2.9%	4	7.8%	51	100%
3 - Lineare Abschreibungen / Anlagebuchhaltung	16	31.4%	14	27.5%	18	35.3%	3	5.9%	51	100%
4 - Bewertung Finanzvermögen / Neubewertungsreserve	32	62.7%	13	25.5%	1	2.0%	5	9.8%	51	100%
5 - Bewertung Verwaltungsvermögen / Abschreibungen	22	43.1%	21	41.2%	6	11.8%	2	3.9%	51	100%
6 - Haushaltsführung / Finanzielle Steuerung	22	43.1%	10	19.6%	14	27.5%	5	9.8%	51	100%
7 - Härtefallregelung	29	56.9%	13	25.5%	3	5.9%	6	11.8%	51	100%

2.2 Auswertung

Von den 51 Stellungnahmen entfallen 41 auf Einwohnergemeinden, 4 auf Verbände, 5 auf im Kantonsrat vertretene Parteien und 1 auf ein Unternehmen der Treuhand- und Wirtschaftsprüfung.

Die Auswertung der Fragebogen zeigt, dass das vom Regierungsrat (RRB Nr. 2012/1739 vom 27.08.2012) mit dem Umsetzungskonzept vom 30. April 2012 beschlossene Rechnungslegungskonzept für das HRM2 bei den solothurnischen Gemeinden auf eine gute Akzeptanz stösst. Über 80 Prozent der Stellungnahmen nehmen **grundsätzlich positiv** zum neuen Rechnungslegungsmodell Stellung, wobei die Zustimmung auch mit Vorbehalten (Administrationsaufwand, Gefahr der höheren Verschuldung, tatsächliche Umsetzung von "true and fair view") verknüpft ist.

Aufbau und Struktur von HRM2 mit den Grundelementen "Bilanz", "Erfolgsrechnung", "Investitionsrechnung", "Geldflussrechnung" und "Anhang" stösst auf sehr bereite Zustimmung: In 9 von 10 Stellungnahmen wird dem Aufbau und der Struktur von HRM2 zugestimmt. Die Vorbehalte betreffen den umfangreichen Anhang, den möglichen hohen Erstellungsaufwand, den umfangreichen Kontenplan und Fragen nach der Miliztauglichkeit.

Die Einführung von **linearen Abschreibungen** nach Nutzungsdauer und die damit verbundene **Führung einer Anlagebuchhaltung** werden von mehr als der Hälfte der Vernehmlasser begrüsst. Die ablehnenden Stellungnahmen (35 Prozent) wünschen zusätzliche Abschreibungen oder die Beibehaltung der degressiven Abschreibungsmethode (nach Nutzungsdauer). Zudem wird der Erstellungsaufwand kritisiert, welche die Führung einer Anlagebuchhaltung verursacht.

Die **Neubewertung des Finanzvermögens** und der Umgang mit den Neubewertungsreserven werden grossmehrheitlich (88 Prozent) begrüsst. Gewünscht wird u.a. die Bereitstellung von kantonalen, einheitlichen Bewertungsrichtlinien.

Eine Mehrheit der Vernehmlasser begrüsst den Verzicht auf eine **Aufwertung des Verwaltungsvermögens**, welches eine Wahlfreiheit nach den Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz zum HRM2 darstellt. Eine Minderheit (bis 12 Prozent der Vernehmlasser) wünscht die Aufwertung des Verwaltungsvermögens aus Gründen des "true and fair view"-Ansatzes.

Bezüglich dem **Instrument der Schuldenbegrenzung** ergibt sich eine gute Zustimmung (63 Prozent). Ablehnend stehen dem neuen Instrument 14 Vernehmlasser oder 27 Prozent der eingegangenen Stellungnahmen gegenüber. Als wesentlicher Ablehnungsgrund gilt die in der Vernehmlassungsvorlage nicht präzise umschriebene Bemessungsgrösse "Fiskalertrag".

Die im Gesetzesentwurf unter § 217^{quinquies} vorgeschlagene Regelung zur **Behandlung des bisherigen Verwaltungsvermögens** sowie der sogenannten **Härtefallregelung** wird von über 80 Prozent der Vernehmlasser gutgeheissen. Vorbehalte werden bezüglich der Dauer dieser Abschreibungsregel und der Wichtigkeit des Härtefalls gemacht. 6 Prozent lehnen die Regelung in Verbindung mit der aus ihrer Sicht notwendigen Aufwertung des Verwaltungsvermögens ab, welche die Regelung überflüssig machen würde.

3. Erwägungen

3.1 Der Regierungsrat nimmt die Ergebnisse aus der Vernehmlassung zur Kenntnis. Ein Rücklauf von über 50 Stellungnahmen darf als gut bezeichnet werden.

- 3.1.1 Es kann festgestellt werden, dass vier Fünftel der Vernehmlassungsteilnehmer zum Rechnungslegungsmodell gemäss Umsetzungskonzept HRM2 vom 30. April 2012 (RRB Nr. 2012/1739 vom 27.08.2012) so wie es zwischen dem Kanton, dem Verband der solothurnischen Einwohnergemeinden (VSEG) und dem Verband der Gemeindebeamten des Kantons Solothurn (VGS) erarbeitet wurde, auf eine gute bis sehr gute Akzeptanz stösst. Je nach Themenbereich schwankt die Zustimmung zum vorgelegten HRM2-Modell zwischen 58 bis 89 Prozent.
- 3.1.2 Als Bereiche, welche noch besonderen Erklärungsbedarf bedingen, sind die Themen "Schuldenbremse", "Verzicht auf die Aufwertung des Verwaltungsvermögens" sowie "lineare Abschreibungsmethode" auszumachen.
- 3.1.2.1 Schuldenbremse (§ 136 Abs. 3): Mit einer Präzisierung in der Botschaft, wonach mit gewichteten Fiskalertrag das einfache Staatssteueraufkommen gemeint ist, kann nach Rücksprache mit den Gemeindevertretern im Steueraus Ausschuss und im Einklang mit der ursprünglichen Absicht der Projektleitung der entsprechende zentrale Kritikpunkt an diesem Instrument aufgehoben werden.
- 3.1.2.2 Verzicht Aufwertung des Verwaltungsvermögen (§§ 154, 217^{quinquies}): Die Frage, ob das Verwaltungsvermögen aufgewertet werden soll, wurde anlässlich der Erarbeitung des Umsetzungskonzeptes von der Arbeitsgruppe Kanton-Gemeinden eingehend untersucht. Die Gründe des Verzichts sind im Umsetzungskonzept (vgl. Ziffer 2.12.2.5., Seite 46) ausführlich dargestellt. Anzumerken bleibt, dass nach der letztaktuellen Erhebung (2012) nur gerade in 3 von 16 Kantonen AG, ZH, NW) die Gemeinden ihr Verwaltungsvermögen aufwerten. Weiter gilt es zu bedenken, dass die Verwendung der daraus resultierenden immensen Aufwertungsreserven mit Blick auf seriöse Haushaltführung (Regelung Entnahmen, Kennzahlenanalyse u.ä.) zusätzlichen gesetzlichen Regelungsbedarf nötig machen würde.
- 3.1.2.3 Lineare Abschreibungsmethode (§ 154): Das Risiko, dass beim Übergang von linearen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen (bei Verzicht auf Aufwertung des Verwaltungsvermögen) eine geringere Eigenfinanzierung resultieren kann, wurde bereits während den Arbeiten zum Umsetzungskonzept erkannt. Nicht von ungefähr soll das bisherige Verwaltungsvermögen statt in 25 Jahren rascher (d.h. innert 10 Jahren abgeschrieben) werden. Dies soll jedoch nicht zu höheren Abschreibungen als unter HRM1 führen, sondern die tendenziell geringere Abschreibungslast unter HRM2 kompensieren und so eine Fortführung der bisherigen Selbstfinanzierung während einer Übergangszeit sicherstellen. Dort, wo die Regelung bezüglich Abschreibung des bisherigen Verwaltungsvermögen zu Härtefällen führt, sieht das Gesetz (§ 217^{quinquies}) eine Ausnahmeregelung vor. Weiter ist anzumerken, dass gemäss Gesetzesvorschlag (§ 154^{bis}) zusätzliche Abschreibungen unter bestimmten Bedingungen zulässig bleiben, so dass geäußerte Vorbehalte aus der Vernehmlassung entkräftet sein dürften. Ebenfalls ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass die Beibehaltung der degressiven Abschreibungsmethode vom Regierungsrat nicht erwogen wird, zumal gemäss Fdk-Empfehlungen zu HRM2 diese nicht wie bisher als Einheitssatz von 8 Prozent (Generationenfinanzierung), sondern ebenfalls nach Nutzungsdauer und Anlagekategorie vorgesehen wäre. Ein wichtiges Element bei der Steuerung der Finanzhaushalte u.a. auch bezüglich der Steuerung der Fremdfinanzierung kommt zudem der Führung nach Kennzahlssystem zu, welche mit HRM2 ausgebaut wird.
- 3.1.3 Bezüglich den in der Vernehmlassung geäußerten Befürchtungen hinsichtlich Erstellungsaufwand (z.B. der Anlagebuchhaltung oder des umfangreichen Anhangs) oder der Miliztauglichkeit wird auf die zwischenzeitlich über 2-jährige Erfahrung bei fünf Pilotgemeinden (Däniken, Kestenholz, Messen, Schnottwil und Wangen bei Olten) verwiesen: Zwar ist ein einmaliger Initialaufwand im Zusammenhang mit der

Umstellung (z.B. des Kontenrahmens) unvermeidbar, andererseits werden zahlreiche Prozesse und Instrumente wie z.B. die Anlagebuchhaltung über die mit den Pilotbetrieben aktuell erprobten Standardsoftwareprodukte unterstützt.

Weiter ist zu bedenken, dass der Regierungsrat mit der gesetzlichen Regelung eines Internen Kontrollsystems (IKS) unter § 135^{bis} des Beschlussesentwurfes das Ziel verfolgt, eine Angleichung an die privatrechtlichen Gepflogenheiten der Rechnungslegung vorzunehmen, wobei unter Absatz 3 klar dargelegt ist, dass diese nicht zur Bürokratie führen darf, d.h. dass das Kosten-/Nutzenverhältnis gewahrt sein muss und der Gemeindegrosse angepasste Lösungen einzuführen sind. Hierzu wird das zuständige Departement zur gegebenen Zeit Ausführungsbestimmungen erlassen.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass unter § 150 (Anhang) eine Anpassung der notwendigen Bestandteile im Sinne der Wesentlichkeit vorgenommen wurde.

Der Regierungsrat nimmt die Ergebnisse aus der Vernehmlassung erfreut zur Kenntnis. Gestützt darauf sind Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.

4. Beschluss

- 4.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 4.2 Das Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, gestützt auf die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Bericht zu der Vernehmlassung über das Projekt HRM2 – Einwohnergemeinden; Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) bei den solothurnischen Einwohnergemeinden vom 11. Juni 2014

Verteiler

Regierungsrat (6)

Volkswirtschaftsdepartement (2)

Amt für Gemeinden (6, GRO, STE, BAE, SCW)

Departemente (5)

Aktuarin SOGEKO

Steuerungsausschuss HRM2:

Dr. Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen

Kuno Tschumi, Präsident VSEG, Gemeindeverwaltung, 4552 Derendingen

Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG), Thomas Blum, Geschäftsstelle,
4564 Obergerlafingen

Verband Solothurner Gemeindebeamten (VSG), Andreas Gervasoni, Vertreter VGS,
c/o Gemeindeverwaltung, 4657 Dulliken

Marcel Linder, Gemeindepräsident, Gehrenstrasse 1, 4566 Oekingen

Legatix Treuhand GmbH, Grabackerstrasse 6, 4500 Solothurn

Gemeinden und Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (51;
Versand durch Amt für Gemeinden)