

Projekt HRM2 - Einwohnergemeinden; Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) bei den solothurnischen Einwohnergemeinden, Änderung des Gemeindegesetzes

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Vernehmlassungsentwurf

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Empfehlungen der FdK zur Umsetzung von HRM2	5
1.2 Einführung HRM2 bei den solothurnischen Einwohnergemeinden	6
2. Teilaspekte der Reform	6
2.1 Reformelemente im Überblick	6
2.1.1 Aufbau und Struktur	7
2.1.2 Anlagebuchhaltung und Abschreibungen	8
2.1.3 Bewertung Finanz- und Verwaltungsvermögen	8
2.1.4 Geldflussrechnung	8
2.1.5 Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen	8
2.1.6 Anhang	9
2.1.7 Haushaltsführung / Finanzielle Steuerung	9
2.2 Versuchsphase mit Pilotgemeinden	9
2.3 Einführungszeitpunkt HRM2	10
2.4 Projektorganisation bis zur Einführung	11
2.5 Ausbildung	11
3. Verhältnis zur Planung	11
4. Auswirkungen	12
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	12
4.2 Folgen für die Gemeinden	12
4.3 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit	12
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	12
5.1 Änderungen des Gemeindegesetzes	13
6. Rechtliches	17
7. Antrag	17

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopse

Kurzfassung

Im Jahr 1981 wurde auf der Grundlage des sogenannten "Buschor-Modells" die Einführung des neuen Rechnungsmodells (HRM1) für alle Gemeinden im Kanton Solothurn beschlossen. Dies hatte eine Ablösung der einfachen Buchhaltung bei den Gemeinden zur Folge. 1986 wurde die Einführung von HRM1 flächendeckend abgeschlossen.

Die schweizerische Finanzdirektorenkonferenz (FdK) hat im Jahr 2003 eine Arbeitsgruppe (HRM2) mit der Erarbeitung eines neuen Rechnungslegungsstandards betraut. Sie hat das Konzept in Form eines Handbuchs im Jahr 2008 als Fachempfehlung verabschiedet und den Kantonen und Gemeinden empfohlen, diese bis ins Jahr 2018 umzusetzen. Die primär auf Kantone konzipierten Empfehlungen der FdK wurden im Jahr 2009 durch acht kantonale Gemeindeämter innerhalb der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) auf die Gegebenheiten der Gemeinden konkretisiert. In dieser Koordinationsgruppe wirken auch Vertreter des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn (AGEM) mit.

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.

Nach § 137 Abs. 2 lit. b Gemeindegesetz (GG; BGS 131.1) legt das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement (Volkswirtschaftsdepartement) das Rechnungsmodell für die Gemeinden fest.

HRM2 führt zu einer Angleichung des bisherigen Rechnungsmodells an private Rechnungslegungsgepflogenheiten: So kommen neue Regeln etwa im Bereich der Bewertungsprinzipien oder neue Instrumente wie der gestufte Erfolgsausweis, die Anlagebuchhaltung oder die Geldflussrechnung zur Anwendung. Andererseits werden Eigenheiten der öffentlichen Rechnungslegung wie beispielsweise die Offenlegung von Investitionen im Rahmen der Investitionsrechnung oder die Gliederung nach Sektoren der öffentlichen Aufgaben (Funktionale Gliederung) beibehalten.

Mit RRB Nr. 2012/1739 vom 27. August 2012 wurde das im Auftrag des zuständigen Departements erarbeitete Umsetzungskonzept zum neuen Rechnungslegungsmodell genehmigt. Daraus ergeben sich Gesetzesanpassung auf Stufe Gemeindegesetz, die zu vorliegender Botschaft und Entwurf führt.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2) bei den solothurnischen Einwohnergemeinden und die damit verbundene Änderung des Gemeindegesetzes.

1. Ausgangslage

1.1 Empfehlungen der FdK zur Umsetzung von HRM2

Im Jahr 1981 wurde auf der Grundlage des sogenannten "Buschor-Modells" die Einführung des Rechnungsmodells (HRM1¹) für die Gemeinden im Kanton Solothurn beschlossen. Dies hatte die Ablösung der einfachen Buchhaltung bei den Gemeinden zur Folge. 1986 wurde die Einführung von HRM1 und damit das Prinzip der doppelten Buchhaltung auf Stufe Gemeinden flächendeckend abgeschlossen. Gleichzeitig erfolgte eine Neubewertung der Aktiven und Passiven.

Zwei wesentliche Gründe führen nach 30 Jahren zu einer neuen, grundlegenden Reform in der Rechnungslegung bei den kommunalen Haushalten:

- Das Rechnungsmodell HRM1 wurde seit Einführung kaum weiterentwickelt. Je länger desto unbefriedigender sind die fehlende Harmonisierung der Rechnungslegungen zwischen den drei Ebenen Bund, Kantonen und Gemeinden, die Abweichungen bei den Bilanzierungs- und den Bewertungs- und Abschreibungsrichtlinien, das Fehlen konsequenter, zeitlicher Abgrenzungen oder einheitlicher Regeln zur Konsolidierung im Zusammenhang mit der Auslagerung von Gemeindeaufgaben respektive entsprechender Angaben im Anhang.
- Ebenfalls besteht wegen der Entwicklung von Rechnungslegungsstandards für Organisationen im öffentlichen Sektor (IPSAS), aber auch wegen der Einführung des neuen Rechnungslegungsrecht für private Unternehmen², 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 einer neuen Rechnungslegung für die öffentlichen Institute beauftragt. Sie hat das Konzept in Form eines Handbuchs im Jahr 2008 als Fachempfehlung verabschiedet und den Kantonen und Gemeinden empfohlen, diese bis ins Jahr 2018 umzusetzen.

Die primär auf Kantone konzipierten Empfehlungen der FdK wurden im Jahr 2009 durch acht kantonale Gemeindeämter innerhalb der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) auf die Gegebenheiten der Gemeinden konkretisiert. In dieser Koordinationsgruppe wirken auch Vertreter des Amtes für Gemeinden des Kantons Solothurn (AGEM) mit.

Der Kanton selbst hat für seinen Finanzhaushalt das Rechnungslegungsmodell HRM2 mit dem Rechnungsjahr 2012 eingeführt (RRB Nr. 2009/844 vom 26. Mai 2009).

¹ HRM = Harmonisiertes Rechnungsmodell

² Beschlussfassung eidgenössische Räte vom 23.12.2011 zum neuen Rechnungslegungsrecht (32. Titel des Obligationenrechts) mit Inkraftsetzung per 1. Januar 2013.

1.2 Einführung HRM2 bei den solothurnischen Einwohnergemeinden

Gemäss § 137 Abs. 2 lit. b Gemeindegesetz (GG; BGS 131.1) legt das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement (Volkswirtschaftsdepartement) das Rechnungsmodell für die Gemeinden fest.

Im Hinblick auf die flächendeckende 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 beschlossen und die Erarbeitung eines Umsetzungskonzeptes in Auftrag gegeben.

Zur Erarbeitung des Umsetzungskonzeptes wurde im Jahr 2010 eine Projektorganisation (Steuerungsausschuss mit Arbeitsgruppe) zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Verbände VSEG, VGS) eingesetzt. Diese erstellte das Umsetzungskonzept¹. Nach der Verabschiedung durch den Steuerungsausschuss erfolgte die Konsultation der Gemeinden anlässlich einer Informationstagung im Mai 2012.

Mit RRB Nr. 2012/1739 vom 27. August 2012 wurde das im Auftrag des zuständigen Departements erarbeitete Umsetzungskonzept zum neuen Rechnungslegungsmodell genehmigt. Daraus ergibt sich auch ein Anpassungsbedarf auf Stufe Gemeindegesetz, der zu vorliegender Botschaft und Entwurf führt.

HRM2 soll vorerst bei den Einwohnergemeinden und den diesen Gemeinwesen angegliederten Zweckverbände und öffentlich-rechtlichen Unternehmen voraussichtlich per 1. Januar 2016 flächendeckend eingeführt werden. Der definitive Inkraftsetzungszeitpunkt wird durch den Regierungsrat bestimmt. Für die Bürger- und Kirchgemeinden soll HRM2 erst zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt werden.

2. Teilaspekte der Reform

2.1 Reformelemente im Überblick

HRM2 führt zu einer Angleichung des bisherigen Rechnungsmodells an private Rechnungslegungsgepflogenheiten: So kommen neue Regeln etwa im Bereich der Bewertungsgrundsätze oder neue Instrumente wie der gestufte Erfolgsausweis, die Anlagebuchhaltung oder die Geldflussrechnung zur Anwendung. Andererseits werden Stärken der bisherigen öffentlichen Rechnungslegung wie die Offenlegung von Investitionen in der Investitionsrechnung oder die sektorale Gliederung der öffentlichen Aufgaben (Funktionale Gliederung) beibehalten.

¹ Umsetzungskonzept "Einführung HRM2 bei den Einwohnergemeinden, Fachempfehlungen und Umsetzung bei den solothurnischen Gemeinden, 30. April 2012. www.hrm2-gemeinden.so.ch/ -> Menüpunkt Umsetzungskonzept

Im schematischen **Überblick** ergibt sich folgender Reformbedarf:

Überblick HRM2

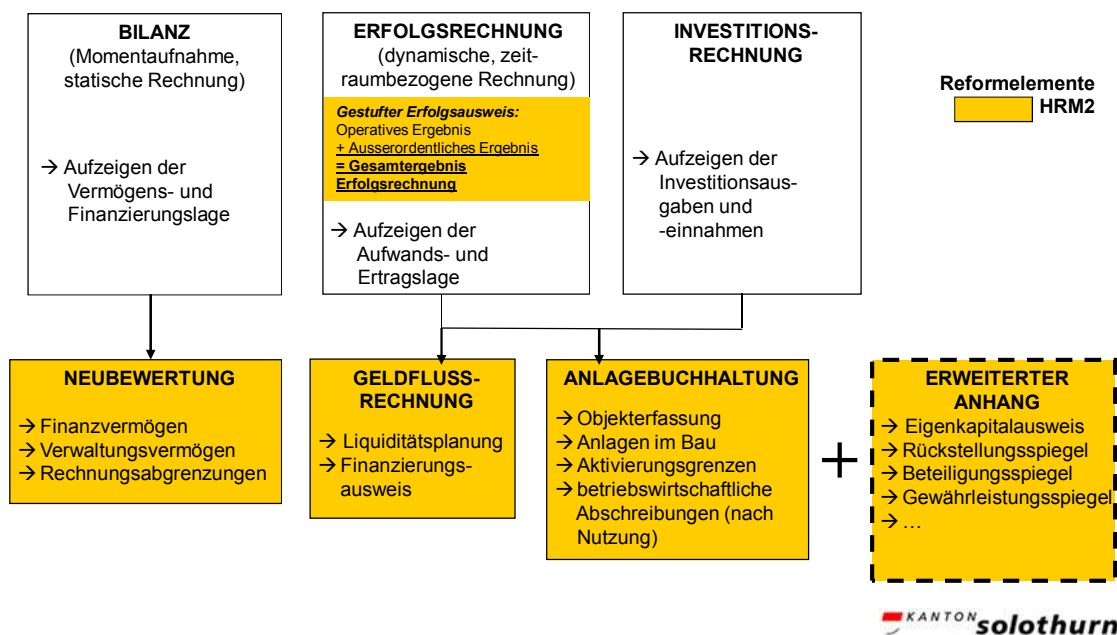


Abbildung 1: Reformelemente HRM2

Auf der Grundlage der Fachempfehlungen der FdK und der KKAG hat das zuständige Departement die Modalitäten für die Rechnungslegung der solothurnischen Gemeinden vorbereitet. Die Ausführungsmodalitäten sind im Umsetzungskonzept vom 30. April 2012 definiert¹ und wurden vom Regierungsrat am 27. August 2012 (RRB Nr. 2012/1739) genehmigt. Das zuständige Departement behält sich vor, die Ausführungsdetails zu HRM2 unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus den Pilotbetrieben der Jahre 2012 - 2015 zum Zeitpunkt der flächendeckenden Einführung auf Stufe Handbuch (Handbuch zum Rechnungslegungsmodell und Finanzhaushalt weiter zu präzisieren.

Nachfolgend werden wichtigste Elemente kurz dargestellt:

2.1.1 Aufbau und Struktur

Die Vermögens-, Kapital- und Finanzierungslage einer Gemeinde ist unter HRM2 in der Struktur einer Bilanz, Erfolgs- und Investitionsrechnung, ergänzt um eine Geldflussrechnung und einen Anhang, darzustellen. Dabei erfolgt mit dieser Struktur mit Ausnahme der Geldflussrechnung primär eine Angleichung der Begriffe an die Gepflogenheiten der privaten Rechnungslegung. Neu eingeführt wird in der Erfolgsrechnung allerdings ein gestufter Ergebnisausweis. In der Bilanz wird die Bilanzgruppe "Spezialfinanzierung" im Zuge der Angleichung an die private Rechnungslegung aufgehoben. Die Bilanzpositionen daraus werden dem Fremd- oder Eigenkapital zugeteilt (vgl. auch Umsetzungskonzept, Ziffern 2.1, 2.4 und 2.8).

¹ <http://www.so.ch/fileadmin/internet/vwd/vdgem/pdf/hrm2/Bericht-Umsetzungskonzept-30-04-13.pdf>

HRM2 bedingt einen neuen Kontenrahmen. Es liegt ein auf die solothurnischen Gegebenheiten angepasster Kontenplan (Funktionale Gliederung und Sachgruppengliederung) vor. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den übergeordneten Ebenen ist der Detaillierungsgrad des Kontenplans im Vergleich zu heute stark erhöht. Das bisherige 3-stellige respektive 4-stellige Nummernkonzept wird um je eine Stelle erweitert (vgl. Umsetzungskonzept, Ziffer 2.3).

2.1.2 Anlagebuchhaltung und Abschreibungen

In einer Anlagebuchhaltung sind neu die einzelnen Vermögenswerte (Anlageobjekte) des Verwaltungsvermögens zu Anschaffungswerten zu erfassen. Die Nettoinvestitionen werden wie bisher über die Investitionsrechnung erzeugt. Das Verwaltungsvermögen wird in verschiedene Anlagekategorien (vorgesehen sind 14 Kategorien) mit unterschiedlicher betriebswirtschaftlicher Nutzungsdauer (5 bis 50 Jahre) eingeteilt. Die Anlagegüter sind neu nach der linearen Abschreibungsmethode abzuschreiben. Der bisherige generelle Abschreibungssatz von 8 Prozent nach dem Restbuchwert (degressive Methode) wird ersetzt. Zusätzliche Abschreibungen sind nur noch in Ausnahmefällen zulässig (vgl. Umsetzungskonzept, Ziffer 2.12 respektive Abs. § 154^{bis}).

2.1.3 Bewertung Finanz- und Verwaltungsvermögen

Das Finanzvermögen wird zum Einführungszeitpunkt von HRM2 neu bewertet ("Restatement"). Hierzu werden vom zuständigen Departement Bewertungsmethode und Richtwerte vorgegeben. Die daraus gewonnenen Aufwertungsbeträge werden passivseitig in eine Neubewertungsreserve (NBR) gebucht. Sie dienen ab Einführung von HRM2 zum Ausgleich von negativen, wiederkehrenden Wertberichtigungen (vgl. Umsetzungskonzept, Ziffer 2.19). Nach einer im Gemeindegesetz festgelegten 5-jährigen Sperrfrist sind diese Sonderreserven grundsätzlich linear aufzulösen (vgl. Gesetzesentwurf § 217^{quater}).

Auf die Bewertung des Verwaltungsvermögens wird im Rahmen der zulässigen Wahlfreiheit zu HRM2 aus Gründen der Praktikabilität und im Einklang mit der Mehrheit der Gemeinden der anderen Kantone verzichtet (vgl. Umsetzungskonzept Ziffer 2.12.2.5).

2.1.4 Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung wird als neu eingeführt und ersetzt den Finanzierungsnachweis (Bereich Investitionen). Sie zeigt die Veränderung des Gesamtkapitals auf. Die Geldflussrechnung ist bei den solothurnischen Gemeinden bisher nicht gängig. Für die Unternehmen der Privatwirtschaft dagegen ist sie ein etabliertes Instrument zur Darstellung des Geldflusses aus den Bereichen Betrieb, Investition und Finanzierung. Daher ist der Cash Flow aus betrieblicher Tätigkeit die Grösse, die Auskunft darüber gibt, wie viele Mittel erwirtschaftet wurden, um Investitionen zu tragen oder Schulden abzubauen. Die Gegenüberstellung des Cash Flow aus betrieblicher Tätigkeit gegenüber dem Geldfluss aus Investitionstätigkeit macht transparent, ob die Investitionen der entsprechenden Periode aus eigener Kraft finanziert werden konnten (vgl. Umsetzungskonzept, Ziffer 2.14).

2.1.5 Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen

Der Begriff der Wesentlichkeit wird bei der Bildung von zeitlichen Abgrenzungen (neuer Begriff: aktive und passive Rechnungsabgrenzungen) und von Rückstellungen präzise definiert. Die Möglichkeit der Bildung von Rückstellungen wird im Sinne der privaten Rechnungslegung ausgeweitet. Bei den Steuerabgrenzungen wird auf das unter HRM2 vorgeschlagene Steuerabgrenzungsprinzip verzichtet. Dagegen kommt das bereits gängige Sollprinzip in einer erweiterten Form standardmässig zur Anwendung (vgl. Umsetzungskonzept Ziffern 2.5 und 2.7 und 2.9).

2.1.6 Anhang

Der Anhang in der Jahresrechnung wird nach den Empfehlungen zum HRM2 ausgebaut. Dieser beinhaltet neu auch einen Eigenkapitalausweis, einen Rückstellungsspiegel und wie bisher gängig Angaben zu den Beteiligungen (Beteiligungsspiegel, vgl. Umsetzungskonzept Ziffer 2.16).

Hingegen wird auf eine Konsolidierung von ausgelagerten Organisationseinheiten (öffentlich-rechtliche Anstalten, privatrechtliche Unternehmen oder Zweckverbände u.ä.) aufgrund der Komplexität verzichtet. Unselbständige Werke (Spezialfinanzierungen) sind wie bisher konsolidiert zu führen.

2.1.7 Haushaltsführung / Finanzielle Steuerung

Zur Lenkung des Finanzhaushaltes kommen – neben dem unter HRM1 bereits geläufigen Haushaltsgleichgewicht (§ 136 Abs. 2 Gesetzesentwurf) ein neues Instrument des Schuldenbegrenzung nach § 136 Abs. 3 Gesetzesentwurf zur Anwendung. Gemeinden, deren Schuldenstand im Verhältnis zum Fiskalertrag (Steueraufkommen) in der dem zu beschliessenden Budget letztmals vorangegangenen Jahresrechnung ein bestimmtes Verhältnis überschreiten, haben für die im Budget vorgesehen Investitionen einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent zu erreichen. Es ist vorgesehen, dass die Nettoschuld pro Kopf das 1.5-fache des Fiskalertrags pro Kopf nicht überschreiten darf (vgl. auch Umsetzungskonzept, Ziffer 2.17.2.1).

Mit Blick auf die tiefere Abschreibungslast, welche unter HRM2 mit der Einführung von zeitlich erstreckten, linearen Abschreibungen resultiert, soll das bisherige Verwaltungsvermögen innert nützlicher Frist, das heisst innert 10 Jahren statt wie bisher 25 Jahren linear abgeschrieben werden. Diese Regelung soll jedoch nicht zu höheren Abschreibungen als unter HRM1 führen, sondern nur die geringere Abschreibungslast mit 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 der Gesetzesentwurf nach § 217^{quinquies} eine Ausnahmeregelung vor (vgl. auch Umsetzungskonzept Ziffer 2.12.2.6).

2.2 Versuchsphase mit Pilotgemeinden

Ab 2013 wurden Gemeinden bei Pilotversuchen auf HRM2 umgestellt. Die Pilotversuche erfolgten auf der Grundlage von § 137 Abs. 1 Bst. b Gemeindegesetz durch Verfügungsentscheid des zuständigen Departements. Die Pilotgemeinde erhielt eine Bewilligung, welche die Regeln und Ausnahmebestimmungen zur Rechnungslegung HRM2 (Haushaltsführung und Rechnungslegung) für die Dauer des Testbetriebes festlegte. Als Voraussetzung für eine solche Bewilligung galt das Einverständnis des Gemeinderates. Die Pilotversuche wurden aus Gründen der Vollzugseffizienz parallel zum Gesetzgebungsverfahren gestartet.

Die Auswahl der Pilotgemeinden erfolgte im Selektionsverfahren durch das Amt für Gemeinden. Mit Stand vom 31. Dezember 2013 haben folgende fünf Einwohnergemeinden eine Bewilligung zur Pilotierung von HRM2 erhalten:

Nr.	Einwohnergemeinde (Einwohnerbestand, EW)	Softwarelieferant / RW-Produkt	Versuchsphase
1	Däniken (2'800 EW)	Talus AG / Abacus	2013-2015
2	Kestenholz (1'700 EW)	Dialog AG / Gemowin	2013-2015
3	Wangen bei Olten (4'800 EW)	Ruf AG / GeSoft	2014-2015
4	Schnottwil (1'000 EW)	Ruf AG / w&wSoft	2014-2015
5	Messen (1'400 EW)	NRM AG, Messen / NRM	2014-2015

Pro Versuchsbetrieb wurde eine Projektgruppe bestehend aus Pilotgemeinde, dem Softwareanbieter und dem Amt für Gemeinden gebildet. Die Einführung der HRM2-Module (Fachempfehlungen) erfolgt etappenweise. In einem ersten Schritt wurden beispielsweise der Kontenrahmen (FE03) und die gestufte Erfolgsrechnung, Bilanz (FE 01, 04 und 11) eingeführt.

HRM2 - Module	FE	Geplante Einführung für Rechnungsjahr...			
		2012	2013	2014	2015
Kontorahmen und funktionale Gliederung	3				
Erfolgsrechnung, ER gestuft, Bilanz	1, 4, 11				
Anlagebuchhaltung, Investitionsrechnung	12, 10				
Eigenkapitalnachweis	15				
Finanzpolitische Steuerung (Budget 2013)	17				
Neubewertung Finanzvermögen	6, 19				
Rechnungsabgrenzungen, Steuererträge, Rückstellungen	5, 7, 9				
Geldflussrechnung	14				
Finanzpolitik, Kennzahlen	18				
Anhang	16				
Rechnungslegungsgrundsätze	2				
Konsolidierte Betrachtungsweise	13				
Spezialfinanzierungen/Vorfinanzierungen	8		(SF)		

Abbildung 2: Etappenweise Einführung der Reformelemente HRM2 (1. Versuchsstaffel)

Die Auswertung der ersten Pilotstaffel zeitigte positive Ergebnisse. Das zeitlich etappierte Vorgehen wird begrüsst. Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung ist eine gute Zusammenarbeit und Kommunikation unter den Projektakteuren, insbesondere auch mit den Softwarelieferanten. Diese zeigen grosses Interesse an einer kundengerechten Lösung und stellen besondere Ressourcen bereit. Auch bei den Gemeinden selbst ist eine Umstellung auf HRM2 nicht ohne Initialaufwand zu bewältigen (vgl. Ziffer 4.2).

2.3 Einführungszeitpunkt HRM2

HRM2 soll gemäss Plan nur bei den Einwohnergemeinden und den diesen Gemeinwesen angegliederten Zweckverbänden und öffentlich-rechtlichen Unternehmen per 1. Januar 2016 flächendeckend eingeführt werden. Der definitive Inkraftsetzungszeitpunkt wird jedoch durch den Regierungsrat bestimmt.

Für die Bürger- und Kirchgemeinden wird der Einführungszeitpunkt durch den Regierungsrat zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.

2.4 Projektorganisation bis zur Einführung

Bis zur flächendeckenden Einführung werden verschiedene Teilaspekte in einer Teilprojektororganisation angegangen. HRM2 wird durch die folgenden Projektgremien begleitet:

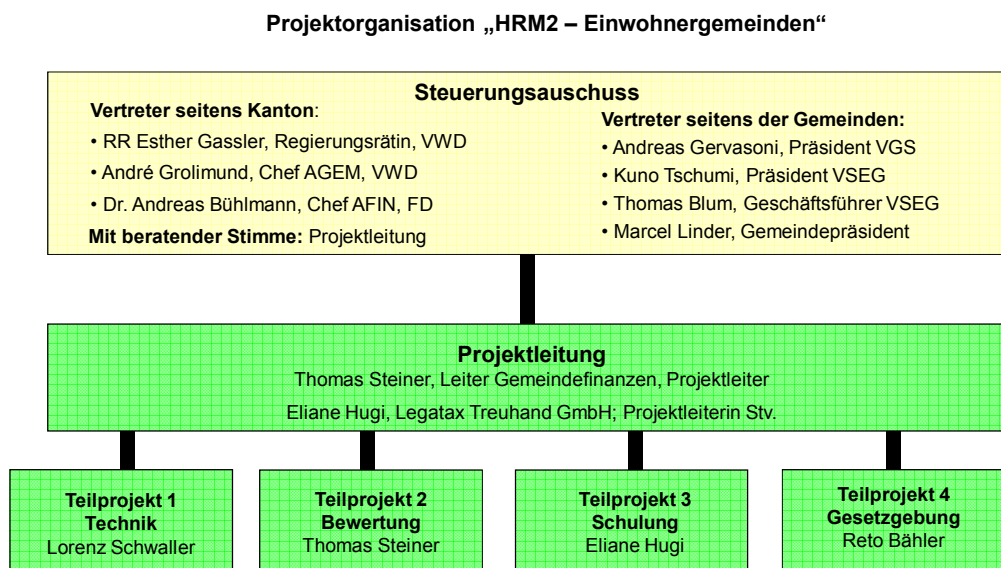


Abbildung 3: Projektorganisation Einführung HRM2

2.5 Ausbildung

Bei HRM2 handelt es sich nicht allein um eine technische Umstellung der Gemeindebuchhaltung, sondern es geht auch um die Einführung einer neuen Rechnungslegungsphilosophie nach dem Grundsatz von "true and fair view". Eine strukturierte, einlaufende Schulung der zuständigen Finanzverantwortlichen der Gemeinde ist für eine erfolgreiche Einführung mit nachhaltigem Nutzen daher zentral.

In den Jahren 2012 und 2013 wurde je ein kantonaler Informationstag zu Themen rund um HRM2 mit jeweils rund 150 Verantwortlichen der Finanzverwaltungen durchgeführt. Dabei wurde das Umsetzungskonzept vorgesellt und Workshops mit den IT-Anbietern durchgeführt (2012) respektive über den Projektfortschritt bei den Pilotgemeinden und in den Teilprojekten informiert (2013).

Für diese Schulung ab dem Jahr 2014 sind unterschiedlich nach Zielgruppe abgestufte Schulungsangebote für Finanzverwaltungen, Finanz- und Rechnungsprüfungsorgane und Gemeinderat bereitzustellen (rund 800 Personen). Diese Schulung bedingt die Erstellung von umfangreichen Schulungs- und Instruktionsunterlagen im Rahmen des Teilprojektes Schulung. Ein Ausbildungskonzept für die Jahre 2014-2017 liegt vor. Ebenfalls sollen die Erfahrungen aus den Pilotversuchen genutzt werden und in das Schulungsprogramm einfließen.

3. Verhältnis zur Planung

Mit Beschluss des Regierungsrates vom 27. August 2012 (RRB Nr. 2012/1739) hat der Regierungsrat die etappierte Einführung von HRM2 bei den solothurnischen Einwohnergemeinden festgelegt. Ziel ist es, den Rechnungslegungsstandard HRM2 auf das Rechnungsjahr 2016 flächende-

ckend bei den Einwohnergemeinden und ihren angegliederten Instituten einzuführen. Damit wird den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FdK), welche eine Einführung bis zum Jahr 2018 empfehlen, nachgekommen.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Der überwiegende Teil der Arbeiten zum HRM2, welche auf Seiten des Kantons anfallen, werden durch Ressourcen des Amtes für Gemeinden erbracht. Zur Ergänzung dieser Ressourcen bestehen auf der Grundlage separater RRB-Beschlüsse Kooperationen mit externen Beratungsfirmen. Die dazu benötigten finanziellen Mittel sind im Globalbudget des Amtes für Gemeinden eingestellt.

4.2 Folgen für die Gemeinden

Die Einführung von HRM2 hat bei den Gemeinden im Bereich Finanz- und Rechnungswesen sowohl organisatorische, finanzielle als auch personelle Auswirkungen: So sind die softwaretechnischen Applikationen in der Rechnungslegung anzupassen und zu ergänzen (z.B. Anlagebuchhaltung). Dies führt zu neuen Lizenzkosten. Auch ist im Zusammenhang mit dieser Umstellung bei den Mitarbeitenden der Finanzverwaltungen mit Einführungsarbeiten (z.B. bei der Einführung des neuen Kontenrahmens) zu rechnen. Schliesslich ist davon auszugehen, dass mit HRM2 Weiterbildungsmassnahmen nach der unter der Ziffer 2.5 erwähnten Ausbildung beim Personal der Gemeindeverwaltung und im geringeren Masse bei den Chargierten der Gemeinden ausgelöst werden.

4.3 Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit

HRM1 ist seit über 20 Jahren im Einsatz und wurde kaum weiterentwickelt. Mit der Einführung von HRM2 erfolgt eine Angleichung an die Rechnungslegung der privaten Unternehmen und Institute. Gleichzeitig wird ein weiterer Schritt in Richtung Harmonisierung der Rechnungslegung innerhalb des öffentlichen Sektors gegangen. Dies führt gesamthaft betrachtet zu Effizienz und zu Nachhaltigkeit in der Rechnungslegung der kommunalen Haushalte.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Die Einführung von HRM2 bedingt eine Änderung des Gemeindegesetzes respektive eine Überarbeitung des sechsten Titels des Gemeindegesetzes. Im Einklang mit der gängigen Gesetzessystematik werden die neuen Bestimmungen über den Finanzhaushalt auf Stufe Gesetz kurz gehalten. Ausführungsbestimmungen zum HRM2 werden nicht als Gesetzesverordnung, sondern wie bisher üblich mit Erläuterungen in Handbüchern oder als Fachempfehlungen geregelt. Da vorerst nur die Einwohnergemeinden und die ihnen angegliederten Institute auf HRM2 umgestellt werden, sind zudem Übergangsbestimmungen für die Bürger- und Kirchgemeinden im Gesetz aufzunehmen.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der vorliegenden Änderungen. Dadurch hat der Regierungsrat auch die Möglichkeit, die Budgetierungsvorschriften des geänderten Untertitels "6.3. Budget" (§§ 139 - 146^{bis}) bereits vor den übrigen Änderungen (für die Einwohnergemeinden einerseits und die Bürger- und Kirchgemeinden andererseits je separat) in Kraft zu setzen, damit die Budgetierung im Hinblick auf die Inkraftsetzung von HRM2 bereits nach diesen Regeln erfolgt.

5.1 Änderungen des Gemeindegesetzes

§§ 19, 56, 87, 132, 137, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 147 und 180

In diesen Paragraphen ist der Begriff "Voranschlag" durch den Begriff "Budget" und der Begriff "Rechnung" durch den Begriff "Jahresrechnung" zu ersetzen. Dies erfolgt im Einklang mit der Terminologie von HRM2 und auch der privatrechtlichen Rechnungslegung.

§ 103

I. Erforderliche Kommissionen

1. Rechnungsprüfungskommission

In Absatz 2 ist der Begriff "Laufende Rechnung" durch den Begriff "Erfolgsrechnung" zu ersetzen. In der Terminologie von HRM2 entspricht die "Laufende Rechnung" neu der "Erfolgsrechnung".

In Absatz 3 ist der Begriff "Kontrollstelle" durch den Begriff "Revisionsstelle" zu ersetzen. Dies erfolgt im Einklang mit der Terminologie von HRM2 und auch der privatrechtlichen Rechnungslegung.

Finanzhaushalt (bisheriger, unveränderter Titel)

§ 134

I. Gemeindevermögen

1. Definition, Verwendung und Verwaltung

Die Sachüberschrift "1. Verwendung und Verwaltung" ist mit dem Begriff "Definition" zu ergänzen.

Definition des Gemeindevermögens, bestehend aus dem Finanz- und Verwaltungsvermögen.

§ 135^{bis}

3. Internes Kontrollsystem

Damit erfolgt eine Anpassung an die privatrechtlichen Gepflogenheiten, welche die Existenz eines internen Kontrollsystems (IKS) voraussetzen (Artikel 728a Abs. 1 OR). Das interne Kontrollsystem umfasst einerseits die automatische selbsttätige Überwachung des Geschehens in der Gemeinde durch die im Arbeitsprozess eingebauten Kontrollen sowie andererseits die Überwachungstätigkeit durch die Gemeinde- und Kontrollorgane. Das IKS ist nicht unmittelbar ein Bestandteil der Empfehlungen zur Einführung von HRM2 der FdK.

§ 136

II. Führung des Finanzhaushaltes

Dieser Paragraph ist gemäss den Grundsätzen von HRM2 zu erweitern.

Absatz 2: Es wird die maximal zulässige Dauer des Abbaus des Bilanzfehlbetrags normiert. Dies war bisher auf Stufe Handbuch geregelt. Nach Ablauf dieser Frist kann der Kanton ein aufsichtsrechtliches Verfahren in Erwägung ziehen.

Absatz 3: Zudem wird eine sogenannte Schuldenbremse eingeführt. Gemeinden, deren Schuldenstand (Nettoschuld 1) im Verhältnis zum gewichteten Fiskalertrag in der dem zu beschliessenden Budget letztmals vorangegangenen Jahresrechnung ein bestimmtes Verhältnis überschreiten, haben für die im Budget vorgesehen Investitionen einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent zu erreichen. Dabei ist vorgesehen, dass die Nettoschuld pro Kopf das 1.5-fache des Fiskalertrags pro Kopf nicht überschreiten darf.

Der Faktor 1.5 wurde im Jahr 2009 bei acht Gemeinden oder 5 Prozent aller Gemeinden überschritten. Würde der Faktor auf 2.0 festgelegt, wären im Jahr 2009 sechs Gemeinden bei einem Faktor von 1.0 wären 25 Gemeinden oder 20% aller Gemeinden betroffen. Indem das Departement den Faktor festlegt, kann die Schuldenbremse an gegebenenfalls veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden.

§ 137

III. Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle

In der Sachüberschrift und in Absatz 1 ist der Begriff "Rechnungswesen" im Einklang mit der Terminologie von HRM2 durch den Begriff "Rechnungslegung" zu ersetzen.

Finanzplan (bisheriger, unveränderter Untertitel)

§ 138

Neu hat der Gemeinderat jährlich (und nicht wie bisher "nur" periodisch) den Finanzplan zu beschliessen. Dadurch soll eine grössere Kontinuität in der Finanzplanung sichergestellt werden. Absatz 2 regelte bisher, dass eine Verbindlicherklärung des Finanzplans möglich war. Da dies in der Praxis praktisch nie vorkam und auch keinen konkreten Einfluss gehabt hätte, ist diese Regelung aufzuheben. Neu ist dafür zu regeln, welche Elemente der Finanzplan mindestens aufzuzeigen hat.

Budget

Dieser Untertitel ist von "Voranschlag" in "Budget" zu ändern.

§ 140

II. Inhalt

1. Allgemeines

Dieser Paragraph zeigt detaillierter als bisher auf, welche Elemente das Budget zu enthalten hat.

§ 145

III. Budgetkredit: Verbindlichkeit

Die Sachüberschrift "Verbindlichkeit" ist zur Präzisierung um den Begriff "Budgetkredit" zu ergänzen.

§ 146

IV. Nachtragskredit

In Absatz 1 ist der Begriff "Voranschlagskredit" durch den Begriff "Budgetkredit" zu ersetzen.

§ 146^{bis}

V. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

In Absatz 2 ist redaktionell anzupassen, dass die Einführung von Globalbudgets vom "Departement" und nicht explizit vom "Departement des Innern" zu genehmigen ist.

§ 147

I. Pflicht zur Rechnungsführung

Definition der Grundsätze der Buchführung (GoB) und Rechnungslegung (GoR). Diese Norm orientiert sich stark an der Neufassung des 32. Titels des Schweizerischen Obligationenrechts, welcher per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt wurde.

§ 148

II. Gliederung

1. Allgemeines

Elemente der Jahresrechnung nach HRM2.

§ 149

2. Bilanz, Erfolgs-, Investitions- und Geldflussrechnung

Umschreibung der Begriffe.

§ 150

3. Anhang

Umschreibung des Anhangs der Jahresrechnung nach HRM2.

Aus der Klammerbemerkung in Absatz 1 Buchstabe e ergibt sich, dass öffentlich-rechtliche Zweckverbände, Vertragsgemeinschaften, gemeinsame Unternehmen oder Anstalten und privatrechtliche Organisationen, an denen Gemeinden ganz oder teilweise beteiligt sind, nicht zu konsolidieren sind.

Absatz 2 ist aufzuheben, da dieser das alte Rechnungslegungsmodell betrifft.

§ 151

III. Zweckgebundene Mittel

1. Spezialfinanzierungen und Zuwendungen Dritter

In Absatz 1 ist der Begriff "zweckbestimmte" Mittel zur Präzisierung durch den Begriff "zweckgebundene" Mittel zu ersetzen.

Zudem wird neu geregelt und präzisiert, dass die Rechnungen von unselbständigen Gemeindeanstalten in den Jahresrechnungen der Gemeinden als Spezialfinanzierungen zu führen sind.

§ 152^{bis}

3. Vorfinanzierungen

Dieser Paragraph regelt innerhalb der Sachüberschrift "Zweckgebundene Mittel" die Vorfinanzierungen.

§ 153

IV. Bewertungsgrundsätze und Abschreibungen

1. Bewertung des Finanzvermögens

Regelt die Bilanzierung des Finanzvermögens nach den Grundsätzen von HRM2.

§ 153^{bis}

2. Neubewertungsreserve

Regelt die Behandlung und Auflösung der Neubewertungsreserve.

§ 154

3. Bewertung und Abschreibung des Verwaltungsvermögens

Dieser Paragraph regelt die Bilanzierung und die Abschreibung des Verwaltungsvermögens nach HRM2.

Absatz 4 ist aufzuheben, da neu je Anlagekategorie fixe Nutzungsdauern einzuführen sind und daher der bisher in Absatz 2 genannte Abschreibungssatz von "mindestens 8 Prozent" aufzuheben ist und somit kein Raum mehr für besondere Ausnahmefälle bleibt.

§ 154^{bis}

4. Zusätzliche Abschreibungen

Regelt die zusätzlichen Abschreibungen.

§ 171

VI. Organisation

1. Organe des Zweckverbandes

In Absatz 1 ist der Begriff "Kontrollstelle" durch den Begriff "Revisionsstelle" zu ersetzen. Dies erfolgt im Einklang mit der Terminologie von HRM2 und auch der privatrechtlichen Rechnungslegung.

Änderung und Aufhebung bisherigen Rechts

Dieser Untertitel ist innerhalb des Titels "Schlussbestimmungen" neu einzufügen, damit eine saubere Trennung zwischen den Änderungen und Aufhebungen des bisherigen Rechts, den Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom 28. Juni 2006, den Übergangsbestimmungen zur vorliegenden Teilrevision, dem Vollzug und dem Inkrafttreten ermöglicht wird.

Übergangsbestimmung zur Teilrevision vom 28. Juni 2006

Dieser Untertitel ist innerhalb des Titels "Schlussbestimmungen" neu einzufügen, damit eine saubere Trennung zwischen den Änderungen und Aufhebungen des bisherigen Rechts, den Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom 28. Juni 2006, den Übergangsbestimmungen zur vorliegenden Teilrevision, dem Vollzug und dem Inkrafttreten ermöglicht wird.

Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom xx. xxxxx 201x

Dieser Untertitel ist innerhalb des Titels "Schlussbestimmungen" neu einzufügen, damit eine saubere Trennung zwischen den Änderungen und Aufhebungen des bisherigen Rechts, den Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom 28. Juni 2006, den Übergangsbestimmungen zur vorliegenden Teilrevision, dem Vollzug und dem Inkrafttreten ermöglicht wird.

§ 217^{ter}

I. Neubewertung Finanzvermögen

1. Grundsätze

Regelt die Neubewertung des Finanzvermögens und des Fremdkapitals bei der Einführung von HRM2.

§ 217^{quater}

2. Neubewertungsreserve und Auflösung

Regelt den Umgang mit der Neubewertungsreserve.

§ 217^{quinquies}

II. Abschreibung des bisherigen Verwaltungsvermögens

Absatz 1: Bei den solothurnischen Gemeinden wird auf die Neubewertung des bisherigen Verwaltungsvermögens verzichtet. Die Abschreibungsdauer für dieses "alte" Verwaltungsvermögen wird im Vergleich zu HRM1 von 25 Jahren auf zehn Jahre verkürzt. Damit soll sichergestellt werden, dass die Abschreibungslast unter Einbezug der tieferen Abschreibungen aus den Neuinvestitionen nach HRM2 im Vergleich zum Abschreibungssystem HRM1 über eine 10-jährige Übergangszeit im wesentlichen erhalten werden kann, und zwar im Sinne einer "Schuldenbremse".

Absatz 2 und 3: Dort, wo diese Regelung aufgrund des hohen Restbestandes bei Einführung von HRM2 zu (überdurchschnittlichen) höheren Abschreibungen führt, kann um eine Erstreckung der 10-jährigen Abschreibungsdauer ersucht werden. Ziel der Regelung ist, dass keine Gemeinde nach HRM2 durchschnittlich mehr abschreiben muss, als vor Einführung von HRM1 (Brutto- oder Nettomethode).

§ 217^{sexies}

III. Anpassung der Gemeindevorschriften

Vorgabe der Frist für die Anpassung der Gemeindevorschriften.

§ 217^{septies}

IV. Weitergeltung des bisherigen Rechts für Bürger- und Kirchgemeinden

Es ist vorgesehen, HRM2 per 1. Januar 2016 vorerst nur für die Einwohnergemeinden und Einheitsgemeinden einzuführen. Für die Bürger- und Kirchgemeinden soll HRM2 erst zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt werden. Deshalb musste eine übergangsrechtliche Regelung geschaffen werden, welche festlegt, dass für die Bürger- und Kirchgemeinden weiterhin die bisherigen Bestimmungen (Stand 1. Januar 2010) des sechsten Titels des Gemeindegesetzes gelten und der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens für die Bürger- und Kirchgemeinden (separat) bestimmt.

Für Zweckverbände, an welchen Einwohner- oder Einheitsgemeinden beteiligt sind, ist als Einführungszeitpunkt für HRM2 ebenfalls der 1. Januar 2016 vorgesehen. Für Zweckverbände, an welchen nur Bürger- oder Kirchgemeinden beteiligt sind, wird HRM2 gleichzeitig wie bei den Bürger- und Kirchgemeinden eingeführt werden.

Vollzug

Dieser Untertitel ist innerhalb des Titels "Schlussbestimmungen" neu einzufügen, damit eine saubere Trennung zwischen den Änderungen und Aufhebungen des bisherigen Rechts, den Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom 28. Juni 2006, den Übergangsbestimmungen zur vorliegenden Teilrevision, dem Vollzug und dem Inkrafttreten ermöglicht wird.

Inkrafttreten

Dieser Untertitel ist innerhalb des Titels "Schlussbestimmungen" neu einzufügen, damit eine saubere Trennung zwischen den Änderungen und Aufhebungen des bisherigen Rechts, den Übergangsbestimmungen zur Teilrevision vom 28. Juni 2006, den Übergangsbestimmungen zur vorliegenden Teilrevision, dem Vollzug und dem Inkrafttreten ermöglicht wird.

6. Rechtliches

Erlasse und Änderungen von Gesetzen, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst, unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV). Werden Gesetze von zwei Dritteln oder mehr der anwesenden Mitgliedern beschlossen, unterliegen sie dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

7. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement (2)

Amt für Gemeinden (6)

Finanzdepartement, Dr. Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

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 GmbH, Grabackerstrasse 6, 4502 Solothurn

Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)

Parlamentsdienste

GS, BGS