

Regierungsratsbeschluss

vom 23. August 2022

Nr. 2022/1236

KR.Nr. A 0060/2022 (VWD)

Auftrag Georg Nussbaumer (Die Mitte, Hauenstein): Flexibilisierung der Abschreibungszeiträume HRM2 Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die Abschreibungszeiträume gemäss HRM2 sind für die als Zweckverbände organisierten Betriebe und Organisationen zu flexibilisieren.

2. Begründung

Per 1. Januar 2022 müssen nach den Einwohnergemeinden auch die Bürgergemeinden und die als Zweckverbände organisierten Forstbetriebe die Rechnungslegung gemäss HRM2 vornehmen. Im Rahmen dieser Umstellung werden nun die Abschreibungszeiträume vorgegeben. Was bei den Einwohnergemeinden aufgrund der Vergleichbarkeit noch einigermaßen Sinn macht, ist bei Zweckverbänden im Allgemeinen und bei Forstbetrieben im Speziellen ein Unsinn.

- Gemäss HRM2 müssen Zweckverbände planmässige Abschreibungen nach Anlagekategorie und Nutzungsdauer des jeweiligen Gutes vornehmen. Zusätzliche Abschreibungen sind bei Zweckverbänden nicht zulässig. Dies ist zumindest bei Spezialfahrzeugen, wie zum Beispiel Forstschlepper, völlig unsinnig. Diese Fahrzeuge altern nicht per se aufgrund ihres Jahrgangs, sondern aufgrund ihrer geleisteten Stundenzahl. Daher ist es aus betriebswirtschaftlichen Gründen unabdingbar, dass ein Forstbetrieb den Abschreibungszeitraum zumindest in einem gewissen Rahmen wählen kann.
- Die starre Festlegung von Abschreibungszeiträumen behindert die unternehmerische Freiheit von Zweckverbänden und fördert die Schuldenwirtschaft.
- Bei Kreisschulen können gemäss Amt für Gemeinden zusätzliche Amortisationen nur dann gemacht werden, wenn ein Ertragsüberschuss resultiert. Das ist im Falle der meisten Kreisschulen faktisch aber gar nie möglich, weil der Aufwand 1:1 durch die Gemeinden gedeckt wird, also die Erfolgsrechnung ausgeglichen ist. Das ist sehr unschön und sinnlos. Es müsste möglich sein, in einem Jahr, in dem die Kosten eher tief waren, auch mal zusätzliche Amortisationen machen zu können, um die Schulden abzubauen. Selbstverständlich gilt dies auch für alle anderen Zweckverbände.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass mit der Einführung der neuen Rechnungslegung (HRM2) bei den solothurnischen Bürgergemeinden und ihren angegliederten Instituten (u. a. Zweckverbände) im Vergleich zum alten Modell eine Vielzahl von Abschreibungsätzen zur Anwendung kommen: Unter HRM1 wurde alles mit einem Einheitssatz von 8 % (vom Restbuchwert) abge-

geschrieben. Jetzt stehen insgesamt zehn unterschiedliche Abschreibungssätze je nach Art des Gutes (Grundstücke, Hochbauten, Tiefbauten, Waldungen, Kanal- und Leitungsnetze, Orts- und Regionalplanungen, Mobilien inkl. allgemeine Fahrzeuge, Spezialfahrzeuge, Informatik und immaterielle Güter) zur Verfügung. Für die Bürgergemeinden, die eine Wasserversorgung betreiben, kommen weitere sechs solcher Abschreibungssätze bezüglich der dort genutzten Spezialanlagen dazu. Die vom Departement gestützt auf § 154 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) im Rahmen des festgelegten Rechnungslegungsmodells (vgl. § 137 Abs. 2 Bst. b GG) vorgegebenen Abschreibungssätze orientieren sich an der allgemein anerkannten, betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauer dieser Güter. Diese Abschreibungen werden unter HRM2 als sogenannte *planmässige* (ordentliche) Abschreibungen verbucht. Weiter kennt das neu geltende Rechnungslegungsmodell *ausserplanmässige* Abschreibungen: Diese kommen aufgrund eines besonderen Ereignisses (z. B. Schaden, Ausbuchung Liquidationswert oder auch «Übernutzung») zum Tragen. Dem gegenüber stehen drittens *zusätzliche* Abschreibungen. Sie sind nicht betriebswirtschaftlich begründet, sondern erfolgen aus rein finanzpolitischen Gründen und stellen in einer Rechnungslegung wie HRM2, welche die tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Kapital-situation («true an fair view») abbilden will, einen Fremdkörper dar. Daher sind sie im GG nur in sehr begrenztem Umfang möglich, respektive bei eigenwirtschaftlichen Aufgabenfeldern (gebührenfinanzierten Spezialfinanzierungen) nicht zulässig. Konsequenterweise werden sie denn auch in der Erfolgsrechnung unter dem ausserordentlichen Aufwand ausgewiesen. Zu guter Letzt ist darauf hinzuweisen, dass beim Departement und dort beim Amt für Gemeinden in begründeten Fällen eine Verkürzung der Nutzungsdauer von solchen Gütern beantragt werden kann (vgl. Ziffer 7.4 der Ausführungsbestimmungen¹⁾ zum Rechnungslegungsmodell).

Diese Ausführungen machen klar, dass die Abschreibungszeiträume nicht starr, sondern differenziert nach unterschiedlichem Gut angelegt sind: So kommt bezüglich dem vom Auftraggeber in seiner Begründung genannten «Forstschlepper» die Anlagenkategorie «Spezialfahrzeuge» zur Anwendung, für welche eine betriebswirtschaftliche Abschreibungsdauer von 15 Jahren vorgesehen ist. Im Falle eines «normalen» Motorfahrzeugs besteht eine weitere Anlagenkategorie mit einer Abschreibungsdauer von acht Jahren. Sofern sich nun aber dieses Spezialfahrzeug rascher abnutzen sollte, könnte auf Nachweis hin (z. B. geleistete Stundenzahlen) gegebenenfalls ausserplanmässige Abschreibungen geltend gemacht werden oder falls dies nicht praktikabel erscheint, auf Gesuch hin, eine Anpassung der Nutzungsdauer vom Departement bewilligt werden. Im bisher laufenden Einführungsprozess bei den Bürgergemeinden (u. a. mit dem Pilotbetrieb Zweckverband Forstbetrieb Thal) zwar nicht erwogen aber denkbar wäre zudem, dass der geltende Katalog der Anlagenkategorien um weitere branchenspezifische Güter mit eigener Nutzungsdauer erweitert würde.

Der Vorstoss verlangt die Flexibilisierung der Abschreibungsräume ausschliesslich für Zweckverbände, sofern es sich dabei um Betriebe oder Organisationen handelt. Abgesehen davon, dass die Begriffe «Betriebe oder Organisationen» schwerlich eingrenzbar sein dürften, weisen wir darauf hin, dass das Institut des Zweckverbandes im Kanton Solothurn in sehr unterschiedlichen Aufgabenbereichen zur Anwendung kommt: Stand heute bestehen 75 Zweckverbände in Aufgaben wie Altersheimen, Forstbetriebsgemeinschaften, Fernwärme, Schwimmbäder, Familien- und Mütterberatung, Pastoral- und Seelsorgerverbände, Abwasser- und Wasserversorgung, Kreisschul- und Musikschulen, Feuerwehren, Friedhöfe, Schiessanlage oder Sozialregionen. Zudem ist zu beachten, dass die genau gleichen Aufgaben auch in anderen nach Gemeindegesetz möglichen Rechtsformen erledigt werden: So sind beispielsweise sieben von 14 Forstbetriebsgemeinschaften nicht als Zweckverband, sondern als öffentlich-rechtliche Unternehmen organisiert. Vergleichbare Konstellationen zeigen sich auch in anderen Bereichen (Energie, öffentliche und soziale Sicherheit, etc.).

¹⁾ [Handbuch «Rechnungslegung und Finanzhaushalt der solothurnischen Gemeinden, Ausgabe 2017».](#)

Die Vornahme von zusätzlichen Abschreibungen ist für gebührenfinanzierte Spezialfinanzierungen nicht zulässig (§ 154^{bis} Abs. 2 GG), u. a. weil dadurch die betriebswirtschaftliche Preisgestaltung finanzpolitisch beeinflusst respektive verwässert würde. Die gleiche Überlegung kommt auch für öffentlich geführte, eigenwirtschaftliche Betriebe wie z. B. Forstbetriebsgemeinschaften und für Zweckverbände, die (in der Regel) über Kostenverteiler finanziert werden, zur Anwendung (vgl. Ziffer 21.2.2 der Ausführungsbestimmungen¹⁾ zum Rechnungslegungsmodell). Das damit einem höheren Fremdkapitalbedarf Vorschub geleistet würde, ist wenig offensichtlich: Sowohl bei Kreisschulen wie bei Forstbetriebsgemeinschaften erfolgt die Finanzierung ihrer Tätigkeiten überwiegend über die beteiligten Trägergemeinden. Während bei Kreisschulen die Aufgabenerfüllung über Betriebs- und Investitionsbeiträge durch die Verbandsgemeinden abgegolten werden, verfügen Forstbetriebsgemeinschaften in ihren Statuten über detaillierte Regelungen zu Kapitaleinlagen mit Mindest- und Obergrenzen. Nach Statuten müssen Betriebsgewinne von Forstbetriebsgemeinschaften zudem je nach Höhe der Kapitaleinlage an die Trägergemeinden rückvergütet werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium von verschiedensten Anlagekategorien sowohl für Zweckverbände wie andere öffentlich-rechtliche Institute eine Vielzahl von «Spielräumen» besteht. Für besonderes nutzungsintensive Güter, welche diesen Kategorien nicht gerecht werden, können über ausserplanmässige Abschreibungen, über eine Verkürzung der Nutzungsdauer oder allenfalls durch Schaffung von neuen Anlagekategorien branchenspezifischere Lösungen gefunden werden. Letzteres könnte in der noch laufenden Einführung von HRM2 zusammen mit dem Departement respektive ihrer zuständigen Dienststelle bei Bedarf (z. B. bei den Forstbetriebsgemeinschaften) noch angegangen werden. Der Verzicht auf zusätzliche, finanzpolitische Abschreibungen bei Zweckverbänden respektive bei von Gemeinden getragenen Werken ist folgerichtig, eine übermässige Fremdkapitalquote ist unwahrscheinlich, zumal diese in der Regel über die geltenden Finanzierungsregelungen (Kostenverteiler, Kapitaleinlagen) in den jeweiligen Statuten faktisch begrenzt wird.

Unsere Ausführungen zeigen, dass Abschreibungszeiträume schon heute weitgehend flexibilisiert sind und im Einzelfall bei Bedarf angepasst werden können. Das Anliegen der Auftraggeber ist weitgehend erfüllt, auch wenn auf zusätzliche, finanzpolitische Abschreibungen verzichtet wird.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

¹⁾ [Handbuch «Rechnungslegung und Finanzhaushalt der solothurnischen Gemeinden, Ausgabe 2017».](#)

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 5740)

Amt für Gemeinden (3)

Aktuariat SOGEKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat