

Regierungsratsbeschluss

vom 30. April 2018

Nr. 2018/673

HRM2 BG / KG SO; Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) bei den solothurnischen Bürger- und Kirchgemeinden Stossrichtung Umsetzung und Einsetzung Projektorganisation

1. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. RG 084/2014 vom 5. November 2014 hat der Kantonsrat das "Projekt HRM2 - Einwohnergemeinden; Einführung Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell (HRM2) bei den solothurnischen Einwohnergemeinden, Änderung des Gemeindegesetzes" beschlossen. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2015/332 vom 3. März 2015 haben wir die entsprechenden Änderungen des Gemeindegesetzes per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt und damit HRM2 für die Einwohnergemeinden und den ihnen angegliederten Zweckverbänden eingeführt. Seither ist unter § 217^{septies} Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) folgendes festgehalten: Für die Bürger- und Kirchgemeinden gelten die bisherigen Bestimmungen (Stand 1. Januar 2010) des sechsten Titels dieses Gesetzes weiterhin (Abs. 1). Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt, ab welchem die neuen Bestimmungen des sechsten Titels dieses Gesetzes auch für die Bürger- und Kirchgemeinden gelten (Abs. 2).

Es ist nun vorgesehen, HRM2 ab dem Rechnungsjahr 2021 auch für die Bürger- und Kirchgemeinden flächendeckend einzuführen. Dabei handelt es sich aktuell um 99 Bürger- und 99 Kirchgemeinden sowie weitere rund 22 angegliederte Zweckverbände oder öffentlich-rechtliche Unternehmen / Träger.

Wie die Erfahrung aus dem Vorgängerprojekt mit den Einwohnergemeinden (2010-2017) zeigt, ist die Einsetzung einer breit abgestützten Projektorganisation sowie das strukturierte, etappenweise Vorgehen eine wichtige Voraussetzung, um ein solches Vorhaben erfolgreich umsetzen zu können.

Mit der Genehmigung der nachfolgenden Regelungen können das Projekt und damit auch die Pilotversuche mit ausgewählten Gemeinden gestartet werden.

2. Stossrichtung Umsetzung und Projektorganisation

2.1 Fachtechnische Umsetzung

Die Umsetzung bei den Bürger- und Kirchgemeinden hat auf den gesetzlichen und fachlichen Grundlagen zu erfolgen, welche wegen HRM2 mit dem revidierten Gemeindegesetz respektive dem vom zuständigen Departement auf der Grundlage von § 137 Abs. 2 lit. b GG erlassenen Ausführungsbestimmungen in Form des Handbuchs "Rechnungslegung und Finanzhaushalt für die solothurnischen Gemeinden" erlassen wurden. In Rahmen dessen soll für die Bürger- und Kirchgemeinden eine vereinfachte Lösung ("HRM2-light") umgesetzt werden. Diese fachtechnische Ausgestaltung ist unter Einbezug der Erfahrungen aus dem bevorstehenden Pilotbetrieb im Verlauf des Projekts im erwähnten Handbuch speziell auszuführen. Die Stossrichtung dieser Umsetzung lässt sich wie folgt umschreiben:

- 2.1.1 *Kontenplan und Berichterstattung:* Es wird auf die solothurnischen Verhältnisse für Bürger- und Kirchgemeinden je ein angepasster *Kontenplan* für die Bilanz, die Erfolgs- und die Investitionsrechnung bestimmt. Aus Gründen der schweizweit vorgegebenen Grundstruktur und aus Gründen der Transparenz und der Vergleichbarkeit wird der Detaillierungsgrad dieser Kontenpläne im Vergleich zu heute allerdings höher sein. Das einschlägige Nummernkonzept richtet sich am bereits eingeführten Kontenplan der Einwohnergemeinden aus. Um die Geschäftsprozesse der Bürger- und Kirchgemeinden ädequat abbilden zu können, werden aus dem bestehenden Kontenrahmen neue Funktionsstellen aktiviert. Die *Berichterstattung*, d.h. die Gliederung und Darstellung des Budgets und der Jahresrechnung soll wie bei den Einwohnergemeinden standardisiert, im Vergleich zum Aufbau bei den Einwohnergemeinden aber redimensioniert, werden: So soll beispielsweise eine vereinfachte Form der Geldflussrechnung eingeführt und der Ausweis von ergänzenden Informationen im Anhang in verkürzter Form dargesellt werden.
- 2.1.2 *Anlagenbuchhaltung (Anbu):* Das Verwaltungsvermögen der Bürger- und Kirchgemeinden kann in die vom zuständigen Departement bereits festgelegten 14 Anlagekategorien mit unterschiedlicher Nutzungsdauer eingeteilt werden. Falls notwendig wird das zuständige Departement weitere Anlagekategorien vorgeben. Diese Anlagegüter sind nach der linearen Abschreibungsmethode abzuschreiben. Zusätzliche Abschreibungen bleiben nach den Regeln von § 154^{bis} GG in Ausnahmefällen möglich. Für das bisherige Verwaltungsvermögen kommt mit Blick auf die geringere Abschreibungslast mit Einführung von HRM2 die gemeindegeseztliche Übergangsbestimmung nach § 217^{quinquies} zur Anwendung: Demnach ist das bisherige Verwaltungsvermögen rascher, d.h. innert 10 Jahren linear abzuschreiben. Für Härtefälle bleiben Ausnahmeregelungen gemeindeindividuell möglich. Die Bürger- und Kirchgemeinden werden - je nach Umfang ihrer Anlageobjekte - eine stark vereinfachte Anlagenbuchhaltung ("Anbu-light") führen können.
- 2.1.3 *Neubewertung Vermögen:* Auf die Bewertung des Verwaltungsvermögens wird auf der Grundlage der Vorentscheide bei den Einwohnergemeinden auch bei den Bürger- und Kirchgemeinden verzichtet. Dagegen ist das Finanzvermögen auf den Einführungszeitpunkt von HRM2 neu zu bewerten. Die daraus resultierenden Aufwertungsbeiträge werden passivseitig erfolgsneutral in eine Neubewertungsreserve gebucht. Diese Reserven dienen ab Einführung von HRM2 zum Ausgleich von negativen Wertberichtigungen in den Folgejahren. Nach Ablauf einer 5-jährigen Sperrfrist sind diese Sonderreserven auf der Grundlage der revidierten Gemeindegeseztgebung linear über weitere fünf Jahre aufzulösen.
- 2.1.4 *Aktivierungs-, Wesentlichkeitsgrenzen und Rechnungsabgrenzungen:* Die Aktivierungsgrenze (Investitionsgrenze) beträgt für alle Bürger- und Kirchgemeinden wie bisher 30'000 Franken. Aufgrund der Regelungen gemäss Handbuch ergibt sich neu eine einheitliche Wesentlichkeitsgrenze von 6'000 Franken. Steuerabgrenzungen sollen bei den Kirchgemeinden nach dem Mindeststandard des Soll-Prinzips vorgenommen werden. Die Pflicht zu Rechnungsabgrenzungen im Allgemeinen richten sich zudem neu nach der Wesentlichkeitsgrenze und den übrigen im Handbuch festgelegten Bestimmungen.
- 2.1.5 *Finanzielle Steuerung:* Zur Lenkung der Finanzhaushalte der Bürger- und Kirchgemeinden sind zu den bereits bei den Einwohnergemeinden eingeführten Instrumenten teilweise neue Zielgrößen und Kennzahlen (z.B. betriebswirtschaftliche Kennzahlen für den Branchenvergleich) zu bestimmen.

2.2 Inkraftsetzung Gesetzgebung für die Bürger- und Kirchgemeinden

Wie das Vorgängerprojekt bestätigt hat, ist die Schaffung einer guten Akzeptanz von HRM2 bei den betroffenen Akteuren wichtig. Deshalb soll die neue Rechnungslegung soweit möglich auch bei diesem Vorhaben unter Einbezug der Bürger- und Kirchgemeinden respektive ihrer Verbände erfolgen. Auch ist klar, dass beim vorliegenden Mengengerüst von über 200 Gemeinwesen, die Einführungsschritte in Phasen und nach Adressaten gestuft erfolgen müssen.

Diese Einführungsschritte zeigen sich im Zeitablauf voraussichtlich wie folgt:

Phase	Beschreibung	Jahre
Pilotbetrieb	Versuchsbetrieb von HRM2 mit ausgewählten Pilotgemeinden in zwei Staffeln (1. Staffel 2018-2021, 2. Staffel 2019-2021) Auswertung Versuchsbetrieb bezüglich Anpassungsbedarf auf Stufe Ausführungsbestimmungen (Handbuch)	2018-2021
Instruktion und Schulung	2018: Informationsveranstaltungen Bürger- und Kirchgemeinden 2019: Grundlagenschulung der Finanzverwaltungen 2020-2021: Einführungsinstruktionen der Finanzverwaltungen in 4 Modulen (Budgetierung, Anlagenbuchhaltung, Neubewertung, Abschluss) 2020-2022: Behördenschulungen für Gemeinderäte und Rechnungsprüfungsorgane	2018-2022
Bewertung	2019: Neubewertung des Finanzvermögens der Pilotgemeinden 2020: Allfällige Konzeptanpassungen im Handbuchkapitel 16 bezüglich Eigenheiten Bürger- und Kirchgemeinden 2021: Vorprüfungen Neubewertungen auf Nachfrage 2022 f.: Nachkontrollen aufgrund erster Jahresrechnung nach HRM2	2019-2022
Inkraftsetzung	Inkraftsetzung Bestimmungen Gemeindegesetz des 6. Titels durch den Regierungsrat für Bürger- und Kirchgemeinden	01.01.2021
Flächendeckende Einführung	2020: Erstmalige Erstellung des Budgets 2021 nach HRM2 2021: Führung Jahresrechnung 2021 nach den Regeln des HRM2 2022: Erster Rechnungsabschluss, Jahresrechnung 2021 -> Abschluss Gesamtprojekt auf Mitte 2022	2020-2022

Wie in der Ausgangslage aufgezeigt, sind die Anpassungen auf Gesetzesstufe bereits erfolgt. Sie gelten seit dem 1. Januar 2016 bereits für die Einwohnergemeinden. Wir sehen nun vor, die neuen Bestimmungen des sechsten Titels des GG für die Bürger- und Kirchgemeinden per 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen.

2.3 Versuchsphase mit Pilotgemeinden

Ab dem Budget 2019 sollen ausgewählte Gemeinden im Sinne von Pilotversuchen auf HRM2 umgestellt werden. Begonnen wird die 1. Staffel mit voraussichtlich 4 Piloten (2 Bürger- und 2 Kirchgemeinden). Dabei werden Gemeinden mit den am meisten verbreiteten IT-Applikationen für die Versuchsphase in der 1. Staffel vorgezogen. Ab Budget 2020 ist eine 2. Staffel von Pilotversuchen vorgesehen. 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 Ausnahmebestimmungen zur Rechnungslegung nach HRM2 (Haushaltsführung und Rechnungslegung) für die Dauer des Testbetriebes festlegt. Grundlage einer solchen Verfügung bildet die Zustimmung des jeweiligen Bürger- oder Kirchgemeinderates. Mit deren Zustimmung geht auch

die Bereitschaft zur Bereitstellung der nötigen Ressourcen durch die Gemeinde für den Pilotbetrieb einher.

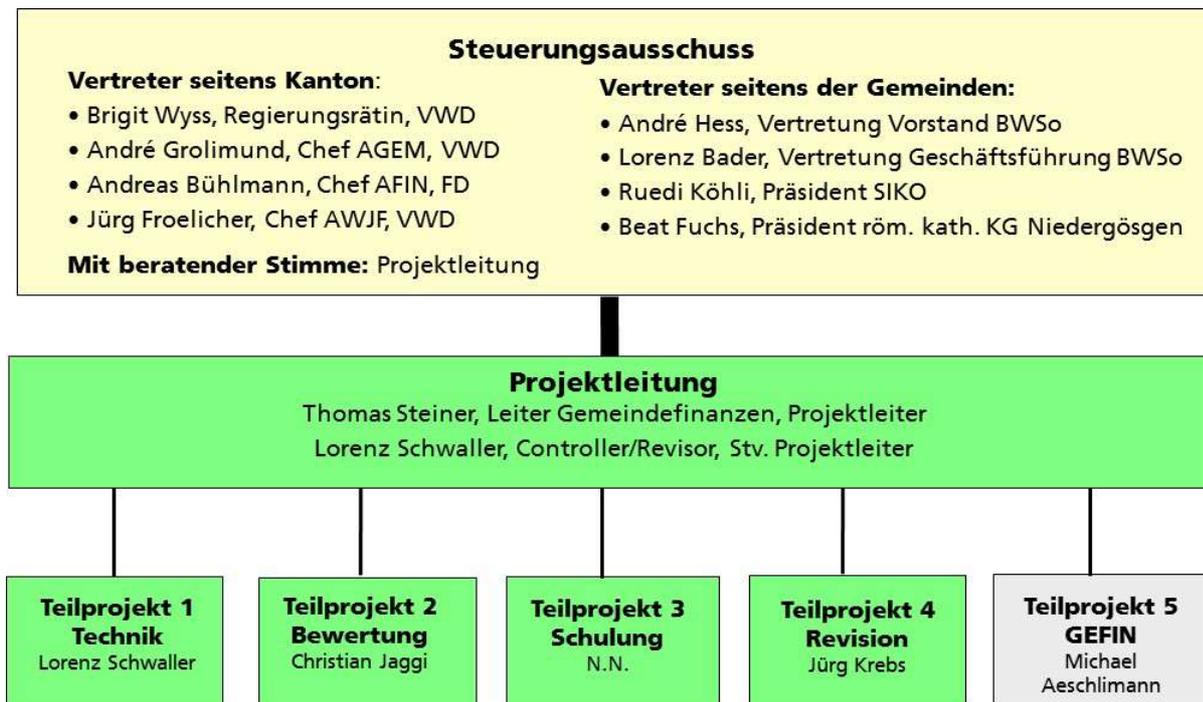
2.4 Instruktion und Schulung

HRM2 bedeutet nicht einfach eine finanztechnische Umstellung von rund 220 Gemeindebuchhaltungen auf ein neues Rechnungsregelwerk, sondern es geht auch um die Einführung einer neuen Denk- und Arbeitsweise bei der Rechnungsführung in diesen Gemeinwesen. Im Vordergrund steht dabei der Grundsatz der wahren und tatsächlichen Darstellung der Vermögens-, Kapital- und Finanzierungssituation eines Gemeinwesens (sogenannter "true and fair view Grundsatz"). Eine sorgfältige und strukturierte Instruktion und Schulung ist zentral.

Für diese Instruktion und Schulung sind stufengerechte Instruktions- und Schulungsangebote (Finanzverwaltungen, Rechnungsprüfungsorgane und Gemeinderäte; geschätzter Zielgruppenumfang: 1'000 bis 1'200 Personen) bereit zu stellen. Schulungsunterlagen sind anzupassen, wobei auch die Vorarbeiten aus dem Vorgängerprojekt und die praktischen Erfahrungen aus den Pilotversuchen genutzt werden. Um dieses beträchtliche Schulungsangebot logistisch und administrativ bewältigen zu können, ist eine Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Nordwestschweiz und mit externen Dritten vorgesehen. Das Schulungskonzept ist im Rahmen der neuen Projektorganisation ab diesem Jahr zu aktualisieren.

2.5 Projektorganisation

2.5.1 Es wird folgende 3-stufige Projektorganisation vorgeschlagen:



2.5.2 Auftrag Organe und ihre Mitglieder

2.5.2.1 Steuerungsausschuss

Der Steuerungsausschuss dient als beratendes Gremium "Kanton-Gemeinden" zu Handen des Regierungsrates und des zuständigen Departements. Er beaufsichtigt den Projektverlauf und berät strategisch-politische (Fach)-fragen. Er gibt die Projektphasen frei.

Vertreter Kanton:

- Brigit Wyss, Vorsteherin Volkswirtschaftsdepartement (Vorsitz)
- André Grolimund, Chef Amt für Gemeinden
- Dr. Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen
- Jürg Froelicher, Chef Amt für Wald, Jagd und Fischerei¹⁾

Vertreter Gemeinden:

- André Hess, Vertreter Vorstand Bürgergemeinden und Waldeigentümerverband Kanton Solothurn (BWSO) und Gemeindeverwalter Bürgergemeinde Langendorf
- Lorenz Bader, Vertreter Geschäftsführung BWSO
- Ruedi Köhli, Präsident Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (SIKO)
- Beat Fuchs, Kirchgemeindepräsident, röm. kath. Kirchgemeinde Niedergösgen

2.5.2.2 Projektleitung

Die Projektleitung führt das Gesamtprojekt operativ, überwacht die Arbeit in den Teilprojekten und bereitet Grundsatzentscheide zu Handen des Steuerungsausschusses vor.

- Thomas Steiner, Leiter Abteilung Gemeindefinanzen AGEM, Projektleiter
- Lorenz Schwaller, Controller/Revisor AGEM, Stv. Projektleiter

2.5.2.3 Teilprojekte

Die Zielsetzungen und Aufträge der Teilprojekte sind nachfolgend summarisch umschrieben:

Teilprojekt	Zielsetzung und Auftrag (Stichworte)
Technik	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination und fachliche Anleitung der Pilotbetriebe und IT-Lieferanten • Einführung Anlagenbuchhaltung • Bereitstellung Kontenpläne und "Werkzeuge" wie Mustervorlagen, Hilfsmittel, Finanzplanmodul u.a. • Begleitung bei der Einführung der neuen Budget-, Rechnungsführungs- und Abschlussprozesse
Bewertung	<ul style="list-style-type: none"> • Beurteilung Bewertungsergebnisse Pilotgemeinden • Anpassung Bewertungsgrundlagen (Kapitel 14) an Gegebenheiten Bürger- und Kirchgemeinden • Mitwirkung Vorprüfung und Nachkontrolle bei der flächendeckenden Bewertung des Finanzvermögens
Schulung und Instruktion	<ul style="list-style-type: none"> • Erstellung Schulungskonzept 2018-2022 • Vorbereitung, Planung und Organisation Schulungs- und Instruktionkurse • Mitwirkung bei der Durchführung der Schulungsangebote • Erstellung und Aktualisierung der Ausführungsbestimmungen auf Stufe Handbuch

¹⁾ Einsitz auch nach altersbedingtem Ausscheiden aus der kantonalen Verwaltung

Revisionswesen	<ul style="list-style-type: none"> • Allfällige Anpassung des vom Departement erlassenen Revisionsmodells bezüglich Eigenheiten der Bürger- und Kirchgemeinden • Mitwirkung bei der Behördenschulung (Prüfungsorgane)
Teilprojekt	Zielsetzung und Auftrag (Stichworte)
Gemeindefinanzstatistik (GEFIN)	<ul style="list-style-type: none"> • Grundlagen für Grundsatzentscheid zur Einführung einer Finanzdatenbank (www.gefin.so.ch) auch für Daten der Bürger- und Kirchgemeinden aufbereiten, Bedarfsabklärung kantonale Verwaltung, Nutzen-/Aufwandberechnung: Entscheid durch den Steuerungsausschuss. • Je nach Entscheid: Abbruch oder Umsetzung nach separatem Einführungsplan (2022-23).

Für die Mitarbeit von Gemeindevertretern sind die Gemeindeverbände BWSo und SIKO zu konsultieren. Die Teilprojektleitungen und die personelle Zusammensetzung der Teilprojekte können nach Kenntnissnahme durch den Steuerungsausschuss von der Projektleitung festgelegt werden. Die Anpassung der Projektaufträge der Teilprojekte erfolgt auf Antrag der Projektleitung nach Konsultation mit dem Steuerungsausschuss.

2.6 Kosten und Ressourcen

Das Projekt bindet für die Dauer von Mitte 2018 bis Mitte 2022 personelle Ressourcen in der Abteilung Gemeindefinanzen des Amtes für Gemeinden. Diese sind respektive werden über das jeweilige Globalbudget AGEM eingestellt und beantragt. Für das Teilprojekt "Schulung und Instruktion" ist ein Einladungsverfahren gegenüber Dritten durchgeführt worden. Der Zuschlag erfolgt mit separater Beschlussfassung.

3. Beschluss

- 3.1 Die Absicht, das Rechnungslegungsmodell HRM2 bei den Bürger- und Kirchgemeinden und diesen Gemeinden angegliederten Zweckverbänden und öffentlich-rechtlichen Institute per 1. Januar 2021 flächendeckend einzuführen, ist gemäss Ziffer 2.2 zu verfolgen.
- 3.2 Die Projektorganisation nach Ziffer 2.5 wird genehmigt.
- 3.3 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/KST 1607 (Entschädigungen Kommissionen, Sitzungsgelder; Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzen).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Gemeinden (20, inkl. Mitglieder Teilprojekte, Versand durch AGEM)

Amt für Wald, Jagd und Fischerei, Jürg Froelicher, Amtschef

Amt für Finanzen, Dr. Andreas Bühlmann, Amtschef

André Hess, Vertretung Vorstand BWSO und Verwalter Bürgergemeinde Langendorf, Chutzenweg 20, 4513 Langendorf

Lorenz Bader, Vertretung Geschäftsführung BWSO, Hauptgasse 48, 4500 Solothurn

Ruedi Köhli, Präsident Solothurnische Interkonfessionelle Konferenz (SIKO), Bahnhofstrasse 10, 2544 Bettlach

Beat Fuchs, Präsident röm.-kath. Kirchgemeinde Niedergösgen, Rainstrasse 43, 5013 Niedergösgen