



Protokoll der interkantonalen Koordinationsgruppe HRM2

Datum: Donnerstag, 8. September 2016

Ort: Gemeindeamt, Wilhelmstrasse 10, Zürich

Zeit: 09.15 – 12.15 Uhr

Anwesend: Heinz Montanari ZH
Andreas Hrachowy ZH
Urs Kundert GL
Thomas Steiner SO
Agata Fiechter BE

Entschuldigt: HansjörgENZler TG
Marc Olivier Schmellentin AG
Evelyn Munier Schweiz. Rechnungslegungsgremium (SRS-CSPCP)
André Schwaller Eidg. Finanzverwaltung

Protokoll: Brigitte Zbinden FR

Traktanden:

1. Begrüssung und Protokoll
2. Sektorisierung, Gemeindezweckverbände
3. Anlagenbuchhaltung: Durchsetzung der linearen Abschreibung bei Zweckverbänden
4. Interne Verrechnung und Haushaltsgleichgewicht
5. Varia

1. Begrüssung und Protokoll

Heinz Montanari heisst die Mitglieder der Koordinationsgruppe HRM2 in Zürich herzlich willkommen.

Gegen die Traktandenliste werden keine Einwände erhoben.

Das Protokoll der Sitzung vom 1. März 2016 wird in Bezug auf die Anwendungsformen von finanzpolitischen Schwankungsreserven, Neubewertungs- oder Aufwertungsreserven im Kanton Bern präzisiert.

2. Sektorisierung, Gemeindezweckverbände

Andreas Hrachowy gibt einen kurzen Überblick zur Frage der Sektorisierung. Am Beginn der Diskussion stand der Vorschlag der Eidg. Finanzverwaltung an die AG Kontenrahmen, den Kontenrahmen und den Abschnitt über die Sektorisierung zu ändern. Das Handbuch (2008) ordnet die Gemeindeverbände auf Stufe Gemeinde zu, zum Sektor öffentliche Haushalte. Das führt zu Problemen bei der Erstellung der Finanzstatistik. Zweckverbände, die die Kriterien der öffentlichen Unternehmungen erfüllen, müssen ausgebucht werden. Ein weiteres Problem bilden Zweckverbände, die in die Rechnung der Gemeinde integriert sind (Verbände mit Anschlussvertrag?).

In einer Stellungnahme beantragte die KKAG, auf die vorgeschlagene Änderung zu verzichten und die Verbände weiterhin auf Stufe Gemeinden auszuweisen. Begründet wurde dies u.a. mit der Einheitlichkeit und der Überprüfbarkeit der Kontierung. Das SRS-CSPCP bat daraufhin die KKAG, einen konkreten Vorschlag für die Rechnungslegung von Gemeindezweckverbänden vorzulegen.

Andreas Hrachowy hat diese Aufgabe übernommen und einen Entwurf zur Auslegung der Fachempfehlung 13 erarbeitet, der die Vorgaben der Sektorisierung berücksichtigt. Dieser Entwurf wurde den Mitgliedern der Koordinationsgruppe im Vorfeld der heutigen Sitzung zugestellt.

In der Diskussion wird erwähnt, dass die Kantone verschiedene Formen für die interkommunale Zusammenarbeit kennen (Zweckverbände, Verbände mit Anschlussvertrag, Anstalten) kennen. Zweckverbände werden in der Regel dem Kreis 3 zugeordnet und nicht konsolidiert. Die Finanzierung erfolgt über Steuern, Gebühren oder eine Mischform (gilt vor allem für Mehrzweckverbände). Gemäss Vorgaben der Sektorisierung wäre ein Verband, der zu mehr als zu 50% im Eigentum der öffentlichen Hand ist und zu mehr als 50% über Gebühren /Verkaufserlöse finanziert wird, den öffentlichen Unternehmungen zuzuordnen. Es bestehen gewisse Zweifel, ob diese Zuordnung auf Gemeindeebene ohne weiteres umzusetzen ist. Ausserdem wird angeführt, dass sich die Kantone bei der Einführung von HRM2 auf den Kontenrahmen des Handbuchs gestützt und die Gemeindeverbände auf Stufe Gemeinde zugeordnet haben. Die Rechtsform wurde stärker gewichtet als die Zuordnung nach dem wirtschaftlichen Gehalt (form over substance). So kurz nach der Einführung bereits wieder Anpassungen an Kontenplan und Handbuch vorzunehmen, sei problematisch. Anders sehe für die Kantone aus, die noch vor der Einführung stehen.

Andererseits wird argumentiert, dass die Sektorisierung auch im HRM1 gelte. Der Grundsatz der wirtschaftlichen Betrachtungsweise (substance over form) sei im HRM2 hinterlegt. Dass der Kontenrahmen die Zweckverbände auf Stufe der Gemeinden nenne, sei ein Widerspruch im Handbuch, den das SRS-CSPCP nun zu bereinigen versuche.

Was den Entwurf zur Auslegung der FE 13 betrifft, wird angeregt, die Beurteilungskriterien anhand eines Entscheidungsbaumes darzustellen und eine Auflistung vorzunehmen, welche Zweckverbände den öffentlichen Unternehmen und welche den öffentlichen Haushalten zuzuordnen sind. Bezüglich des Vorschlags bei den Zweckverbänden die Finanzkennzahl „Nettoschuld in Franken pro Einwohner“ auszuweisen, wird bemerkt, dass Verbände zum Teil andere Kostenverteiler als die Einwohnerzahl anwenden. Bei den Buchungsbispielen wäre ein zusätzliches Beispiel wünschenswert.

Andreas Hrachowy wird den Entwurf überarbeiten und dann dem Vorstand der KKAG zur Stellungnahme unterbreiten. Im Begleitschreiben an das SRS-CSCP ist darauf hinzuweisen, dass die Frage der Sektorisierung von den Kantonen unterschiedlich beurteilt wird. Grundsätzlich stehe man hinter der Sektorisierung, möglicherweise würden aber die Anpassungen erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt.

3. Anlagenbuchhaltung, Durchsetzung der linearen Abschreibung

Thomas Steiner erläutert kurz die Problemstellung: Zweckverbände im Bereich Siedlungswasserwirtschaft sind in der Regel als Kostenverteiler zur Verrechnung der jährlichen Betriebsaufwände, u.a. der Kapitalfolgekosten aus Investitionstätigkeit, konzipiert. Die Kosten werden jährlich gemäss einem bestimmten Verteilschlüssel an die Verbandsgemeinden verrechnet. Unter HRM1 wurden die Investitionsausgaben im Zweckverband unmittelbar über zusätzliche Abschreibungen abgeschrieben und über die Betriebskosten den Verbandsgemeinden belastet.

Mit Einführung von HRM2 im Kanton Solothurn (1.1.2016) erfolgen die Abschreibungen nach der Nutzungsdauer. Zusätzliche Abschreibungen sind im Kanton Solothurn in gebührenfinanzierten Bereichen nicht zulässig. Daraus resultierten tiefere Betriebskosten. Die Zweckverbände bekunden jetzt Mühe damit, trotz tieferer Betriebskosten die Belastung über den Verteiler gegenüber den Verbandsgemeinden zu senken. Die Betriebskosten werden „technisch“ hoch gehalten, indem die Mehreinnahmen beim Zweckverband in Spezialfonds gelegt werden. Dadurch werden unbestimmte Vorfinanzierungen (Auflösung nach Nutzungsdauer) oder „freiwilligen Werterhaltrücklagen“ gebildet. Die Prüfung neuer privater Rechtsformen, welche diesbezüglich grössere Wahlfreiheiten ermöglichen, ist eine der Auswirkungen.

Die Mehrzahl der Kantone hat das Verwaltungsvermögen nicht aufgewertet. Es wäre interessant zu wissen, ob andere Kantone gleiche oder ähnliche Problemstellungen kennen oder allenfalls besondere Abschreibungsregeln für Zweckverbände bestehen.

In der Diskussion zeigt sich, dass für die Verbände grundsätzlich keine besonderen Abschreibungsregeln gelten. Auch Schwankungsreserven sind bei Zweckverbänden kein Thema. Gewisse Kantone kennen Werterhaltungsfonds, deren Einlagen aber klar geregelt sind. Man ist der Ansicht, dass es in erster Line an den Verbandsgemeinden liege, sich im Interesse ihrer Bürger gegen überhöhte Betriebskosten zu wehren. Eine Intervention des Preisüberwachers ist nicht auszuschliessen, sollten sich Verbraucher/Gebührenzahler beschweren.

Es wird erwähnt, dass im Kanton Zürich mit der Einführung von HRM2 für die Zweckverbände ein Paradigmawechsel stattfindet. Neu führen die Zweckverbände einen eigenen Haushalt und die Investitionen werden grundsätzlich über Darlehen finanziert. Die entsprechenden Musterstatuten finden sich auf der Internetseite.

4. Interne Verrechnungen und Haushaltgleichgewicht

Interne Verrechnungen: Der Kanton Thurgau hat die unterschiedlichen Sachgruppen für internen Verrechnungen für Spezialfinanzierung gemäss Modul 4 von easylearn und analog der Kantone Aargau und Bern übernommen. Dabei wird bei der Verbuchung unterschieden zwischen internen Verrechnungen innerhalb der Funktionen des allgemeinen Haushalts und internen Verrechnungen zwischen dem allgemeinen Haushalt und den Spezialfinanzierungen. Innerhalb des allgemeinen Haushalts kommen die Sachgruppen 39 und 49 zur Anwendung. Interne Verrechnungen von Dienstleistungen/Waren zwischen einem steuerfinanzierten Bereich und einer Spezialfinanzierung/einem anderen Rechnungskreis werden über die Kontengruppen 36/46 verbucht. Die interne Verzinsung von Guthaben oder Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen erfolgt in den Sachgruppen 34 und 44.

In den offiziellen Kontenplänen sind diese Unterscheidungen nicht enthalten. Hansjörg Enzler schlägt vor, im Sinne einer einheitlichen Handhabung eine entsprechende Anpassung zu prüfen.

Es zeigt sich, dass nicht alle Kantone diese Unterscheidung vornehmen. Die Frage, ob und wie sich die unterschiedliche Handhabung auf die Rechnungskreise und die Kennzahlen auswirkt, wäre allenfalls zu klären. Aufgrund der Fragestellung ist man aber der Meinung, dass der Vorschlag eher der Arbeitsgruppe Kontenrahmen des SRS-CSPCP zu unterbreiten wäre. Heinz Montanari wird Hansjörg Enzler entsprechend informieren.

Haushaltsgleichgewicht: Artikel 33 Abs. 1 des Musterfinanzhaushaltgesetzes (MFHG) sieht vor, dass das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein soll. Hansjörg Enzler hat die Frage aufgeworfen, wie diese von vielen Kantonen übernommene Regelung auszulegen sei. Auf rechtlicher Ebene sei nicht definiert worden, wie der mittelfristige Ausgleich umzusetzen sei. Gehe man davon aus, dass nicht eine Generation stärker belastet werden soll als die andere, dürfe das Eigenkapital nur wenig verändert wer-

den. Dies erscheine aber fragwürdig, wenn eine Gemeinde ein vergleichsweise überhöhtes Eigenkapital ausweise.

Die Regelung wird in den Kantonen unterschiedlich ausgelegt. Ein Abbau von hohem Eigenkapital sei praktisch unmöglich, betrachte man nur die effektiven Ergebnisse der Erfolgsrechnung. Beziehe man bei der Betrachtung auch die Planjahre mit ein, ergeben sich ein anderes Bild.

Der Kanton Zürich sieht vor, dass das Budget der Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen zu gestalten ist. Ein bestimmter Aufwandüberschuss ist möglich. Der Zeitraum für die ausgeglichene Gestaltung des Haushalts ist nicht genau definiert.

Im Kanton Glarus gilt die Regelung, dass das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung mittelfristig, in der Regel innert fünf Jahren, ausgeglichen sein soll. Das Budget ist so zu gestalten, dass der mittelfristige Ausgleich der kumulierten Ergebnisse möglich ist.

Die Gesetzgebung des Kantons Solothurn sieht vor, dass ein Bilanzfehlbetrag innerhalb von fünf Jahren nach dem ersten Auftreten auszugleichen ist. Ausserdem ist der Steuerfuss mit dem Budget so festzulegen, dass der voraussichtliche Steuerertrag und der übrige Ertrag mittelfristig den Aufwand inkl. Abschreibungen finanzieren.

Der Vorentwurf des Finanzhaushaltsgesetzes für die Freiburger Gemeinden lässt ausnahmsweise einen Aufwandüberschuss im Budget zu, so lange die Gemeinde über nicht zweckgebundenes Eigenkapital verfügt.

Der Kanton Bern empfiehlt ebenfalls, die Planung so gestalten, dass ein gewisses Eigenkapital vorhanden ist.

Das Musterhaushaltsgesetz wird in Zukunft nicht mehr als Fachempfehlung im Handbuch aufgeführt sein. Die Interpretation des mittelfristigen Ausgleichs, ist in erster Linie eine politische Frage. Eine einheitliche Auslegung ist kaum zu erwarten. Die Koordinationsgruppe kann jedoch, falls dies gewünscht wird, mittels Umfrage eine Übersicht der der kantonalen Auslage erstellen.

6. Varia

Geldflussrechnung: In den Unterlagen zum HRM2 der KKAG befindet sich ein Beispiel einer Geldflussrechnung. Die Fachempfehlung 14 des Handbuchs wurde vom SRS-CSPCP inzwischen überarbeitet, seit Januar 2015 ist die neue Version der Geldflussrechnung aufgeschaltet. Die Vorlage der KKAG wurde nie angepasst. Urs Kundert schlägt vor, das Beispiel der Geldflussrechnung auf der Homepage der KKAG zu entfernen und einen Verweis auf die neue Version des SRS-CSPCP anzubringen.

Die Kantone Solothurn und Zürich können eine Vorlage für die Berechnung der GFL nach der indirekten Methode zur Verfügung stellen. Später sollte es möglich sein, die die Geldflussrechnung direkt über die Informatik zu generieren.

Es wird beschlossen, die bisherige Vorlage der Geldflussrechnung auf der Internetseite der KKAG zu löschen und die Beispiele aus den Kantonen Solothurn und Zürich aufzuschalten oder einen Link anzubringen.

Nächste Sitzungen: In Zukunft übernimmt Andreas Hrachowy die Leitung der Sitzungen. Als Sitzungsort sind alternierend Bern und Zürich denkbar.

Der Termin vom 15. November wird gestrichen.

Sitzungsdaten 2017(nach Umfrage): 14. März 2017
 26. September 2017

Mit dem Dank von Heinz Montanari wird die Sitzung um 12.15 Uhr geschlossen.

Die Protokollführerin:



Brigitte Zbinden