



## Protokoll der interkantonalen Koordinationsgruppe HRM2

**Datum:** Donnerstag, 17. Dezember 2009

**Ort:** Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR), Nydegggasse 11-13, Bern

**Zeit:** 09.00 Uhr

**Anwesend:**

Heinz Montanari	ZH
Michel Walthert	BE
HansjörgENZler	TG
Renate Fricker	AG
Urs Kundert	GL
Brigitte Ryser	GL
Fabrice Weber	VD
Nathalie Trachsel	VD
Thomas Steiner	SO
Brigitte Zbinden	FR

Sonja Ziehli                      Schweiz. Rechnungslegungsgremium (SRS)  
André Schwaller                Eidg. Finanzverwaltung (EFV)

### Traktanden:

1. Begrüssung / Protokoll
2. Philosophiepapier (Grundsatzpapier)
3. Vorfinanzierungen
4. Geldflussrechnung
5. Information aus der KKAG zur Zukunft der Koordinationsgruppe
6. Koordinationsgruppe: Aufgabenkatalog, Organisation
7. Abschluss und Fixierung eines ersten Sitzungstermins im Jahr 2010

## 1. Begrüssung / Protokoll

Heinz Montanari heisst alle zur letzten Sitzung der Koordinationsgruppe im Jahr 2009 willkommen.

Das Protokoll der Sitzung vom 26. November 2009 wird ohne Bemerkungen genehmigt.

## 2. Philosophiepapier (Grundsatzpapier)

Das Grundsatzpapier wurde von Heinz Montanari vorbereitet und auf dem Zirkulationsweg von Michel Walthert, Renate Fricker, Hansjörg Enzler und Thomas Steiner kommentiert und ergänzt. Nicht alle Anregungen konnten im vorliegenden Entwurf berücksichtigt werden.

Der Abschnitt 2. *Arbeitsweise* gibt Auskunft über die Zusammensetzung der unter der Ägide der KKAG Ende 2008 gegründeten Koordinationsgruppe. Daneben ist auch die gute Zusammenarbeit mit Frau Sonja Ziehli vom Schweiz. Rechnungslegungsgremium (SRS) und mit der Eidg. Finanzverwaltung (EFV), insbesondere Herrn André Schwaller, zu erwähnen.

Auf Seite 3 ist die Formulierung "für ein Themengebiet verantwortliche Person" durch "zuständige Person" zu ersetzen. Die Empfehlungen wurden innerhalb der Arbeitsgruppen vorbereitet und von der Koordinationsgruppe verabschiedet. Die Texte entsprechen zum Teil Mehrheitsentscheiden. Die Verantwortung liegt nicht allein bei der Leitung der Arbeitsgruppe.

Die auf Seite 4 unter dem Abschnitt 2. *Ziel* aufgeführte Feststellung, die Frage, zu welchem Wert das Vermögen – insbesondere das Verwaltungsvermögen und das damit zusammenhängende Eigenkapital – ausgewiesen werden soll, bleibe unbeantwortet, gibt zu Diskussionen Anlass.

Hansjörg Enzler bemerkt, dass durchaus Regeln für die Bilanzierung des Verwaltungsvermögens bestehen. Heinz Montanari hält fest, es bestünden sehr unterschiedliche Meinungen in Bezug auf die Bewertung des Verwaltungsvermögens. Es gebe Stimmen, denen zufolge das Verwaltungsvermögen keinen eigentlichen Wert habe und folglich so rasch als möglich auf Fr. 0.- abzuschreiben sei. Andere vertreten den Standpunkt, das Verwaltungsvermögen verfüge während der gesamten Nutzungsdauer über einen Wert, der zu bilanzieren sei. Mit der Zulassung der zusätzlichen Abschreibungen sei die Philosophie des HRM1, d.h. der raschen Refinanzierung, übernommen worden.

Der fragliche Satz wird schliesslich belassen, wobei das Wort "ausgewiesen" durch "bilanziert" ersetzt wird.

Die Aussage "Das HRM1 setzt somit den Schwerpunkt auf die Finanzierung und eine möglichst geringe Verschuldung. Das ausgewiesene Eigenkapital wird durch stille Reserven auf dem Vermögen zu tief dargestellt" ist mit einer Klammer "(*Vorsichtsprinzip*)" zu ergänzen.

Die Formulierung zu Beginn des Abschnitts über die lineare Abschreibung "Bei der linearen Abschreibung steht nicht die Methode, sondern der Nutzungsgedanke im Fokus" wird geändert. In der Diskussion wird festgehalten, dass sowohl bei der linearen wie auch der degressiven Abschreibungsmethode die Nutzungsdauer zu beachten ist. In diesem Sinne stellt nicht die Wahl der Abschreibungsmethode einen "Bruch" zum Grundsatz von true and fair view dar, sondern die Zulassung von finanzpolitischen begründeten, zusätzlichen Abschreibungen. Die Abschreibung soll den Wertverzehr widerspiegeln und eine Refinanzierung ermöglichen. Die meisten Güter kennen eine lineare Abnutzung, dies sollte auch in der Wahl der Abschreibungsmethode zum Ausdruck kommen. Für gewisse Anlagen (z.B. Fahrzeuge) mag eine degressive Abschreibung aufgrund der Nutzungsdauer durchaus sinnvoll sein. Einig ist man sich indessen, dass die beiden Modelle keinesfalls zu vermischen sind.

Die Koordinationsgruppe spricht sich dafür aus, den Entscheid zugunsten der linearen Abschreibung und den Verzicht auf zusätzliche Abschreibungen, nicht nur die Einfügung des Wortes "mehrheitlich" abzuschwächen. Mit einer eindeutigen Empfehlung soll das Bestreben nach einer einheitlichen Rechnungslegung unterstützt werden. Thomas Steiner hegt zwar gewisse Vorbehalte bezüglich dieser Frage, ist aber mit dem Entscheid einverstanden.

Letztlich bestimmt jeder Kanton das Vorgehen. Der Kanton Glarus hat sich beispielsweise für die degressive Abschreibung nach Nutzungsdauer entschieden. Trotzdem erachtet Urs Kundert die Erstellung einer Anlagenbuchhaltung als notwendig.

Der Punkt 4. *Fazit* wird mit dem Hinweis ergänzt, ein Bilanzfehlbetrag sei beim linearen Abschreibungsmodell schwerwiegender und unmittelbar spürbarer, als bei der degressiven Abschreibungsmethode, da keine stillen Reserven mehr vorhanden sind.

Die vorgängige Diskussion zeigt, dass die Rolle des Eigenkapitals nicht klar ist. Teilweise fehlt es an klaren Richtlinien hinsichtlich Zweck und Verwendung von Aufwertungs- und Neubewertungsreserve. Man befürchtet u.a. Forderungen nach Steuersenkungen zu Lasten der Aufwertungsreserve.

Ein fortgesetzter Abbau des Eigenkapitals ist nicht ein Zeichen nachhaltiger Fiskalpolitik. Die Ansichten, wann die Höhe des Eigenkapitals angemessen ist, gehen auseinander. Allenfalls könnte die Empfehlung einer Richtgrösse eine künftige Aufgaben der Koordinationsgruppe sein. Man ist sich einig, dass der Wechsel von HRM1 zu HRM2 neue finanzpolitische Steuerungsgrössen bedingt. Um Bilanzfehlbeträge zu vermeiden, sind gewisse Hürden einzubauen. Defizitbremsen müssten zum Standard werden.

Thomas Steiner betont, trotz aller Komplexität bleibe der Anspruch auf ein miliztaugliches System bestehen. In diesem Sinne müsse der Mehrnutzen von HRM2 für die Bürger/Bürgerinnen besser dargestellt werden.

Die Umstellung auf HRM2 (oder IPSAS) wird für Kantone und Gemeinden unumgänglich, zumal auch die Kapitalgeber mehr Transparenz verlangen. Ziel des Grundsatzpapiers ist es auch, verschiedene Konflikte, die sich aus dem HRM2 ergeben aufzuzeigen. In erster Linie will die Koordinationsgruppe mit ihrer Arbeit die Harmonisierung der Rechnungslegung und damit die Vergleichbarkeit der Ergebnisse fördern.

Das Grundsatzpapier wird verabschiedet. Dies gilt ebenfalls für das Arbeitspapier zur Gliederung der Rechnung.

### **3. Vorfinanzierungen / Rückstellungen**

Aufgrund der Diskussion an der Sitzung vom 26. November 2009 hat Thomas Steiner zwei Einschränkungen formuliert, falls die Bildung einer Vorfinanzierung zu einem Bilanzfehlbetrag führen würde.

*Variante 1* hält fest, dass die Bildung von Vorfinanzierungen zu Lasten des Eigenkapitals nicht zulässig ist. Budgetierte Vorfinanzierungen, die in der Jahresrechnung zu einem Aufwandüberschuss führen, sind entsprechend zu kürzen.

*Variante 2* sieht vor, dass die Bildung von Vorfinanzierungen zu Lasten des Eigenkapitals nur zulässig ist, sofern sie unter Annahme eines ausgeglichenen Budgets beschlossen wurden.

Der Entscheid fällt auf Variante 1. Weiter sind im Arbeitspapier die Buchungsbeispiele anzupassen, indem die Abschreibungen für Gebäude in Übereinstimmung mit den Empfehlungen zur Anlagenbuchhaltung auf einer Nutzungsdauer von 33 Jahren berechnet werden.

Das Arbeitspapier zum Thema *Spezialfinanzierung und Vorfinanzierung* wird genehmigt.

Die Empfehlungen zum Thema *Rückstellungen und Eventualverpflichtungen* liegen im Entwurf vor. Mit der Verabschiedung ist zuzuwarten, bis die Auslegung des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums zur Fachempfehlung Nr. 09 bekannt ist.

Wie Sonja Ziehli mitteilt, hat das SRS an seiner letzten Sitzung die Auslegung noch nicht genehmigt. In der Zwischenzeit wurden auch die im Entwurf enthaltenen Beispiele geändert. Hingegen konnte die Verständnisfrage bezüglich der "rechnungslegenden Einheit" geklärt werden. Gemäss SRS ist darunter eine Körperschaft und nicht eine Sachgruppe zu verstehen. Die Wesentlichkeit der Rückstellungen ist also z.B. pro Gemeinde zu definieren.

Mit der Veröffentlichung der Empfehlungen *Spezialfinanzierung und Vorfinanzierung* ist zuzuwarten bis auch das Arbeitspapier *Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten* in seiner definitiven Version vorliegt.

#### **4. Geldflussrechnung**

Die an der letzten Sitzung diskutierten Änderungen in Bezug auf die Zuteilung der Geldflüsse aus dem Finanzvermögen wurden vorgenommen. Der ausserordentliche Aufwand und Ertrag werden in der Eingabemaske getrennt aufgeführt, in der Geldflussrechnung aber nicht separat ausgewiesen. Die durchgeführten Tests verliefen erfolgreich. Individuelle Ergänzungen und Änderungen des Schemas sind laut Auskunft von Fabrice Weber möglich. Das Modell liegt ebenfalls in französischer Sprache vor.

Die Unterlagen für die Geldflussrechnungen werden verabschiedet und so bald als möglich auf der Internetseite der KKAG veröffentlicht.

Ursprünglich war geplant, auch Empfehlungen zum Eigenkapitalnachweis auszuarbeiten. Aus Zeitgründen entfiel dies. Das Thema *Eigenkapitalnachweis* ist vorerst als Pendeuz aufzuführen. Falls nicht bei der Umsetzung Fragen auftauchen, kann möglicherweise auf ein Arbeitspapier verzichtet werden, zumal das Beispiel im Handbuch vollständig ist.

#### **5. Information aus der KKAG zur Zukunft der Koordinationsgruppe**

Die Kommission der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden hat sich an ihrer Sitzung vom 4. Dezember 2009 einstimmig dafür ausgesprochen, die Koordinationsgruppe weiterzuführen. Ein Grund dafür war u.a. der Umstand, dass die Koordinationsgruppe einen breiteren Informationsaustausch ermöglicht, als dies in der Kommission möglich ist. Es wurde vereinbart, dass die Koordinationsgruppe bis zur nächsten Kommissionssitzung (12. März 2010) einen Aufgabenkatalog erstellt und diesen zur Genehmigung vorlegt.

Heinz Montanari schlägt vor, erste Anregungen für das Pflichtenheft auf dem Zirkulationsweg zu sammeln. Sobald ein Entwurf des Aufgabenkatalogs vorliegt, kann bei Bedarf eine Sitzung einberufen werden.

#### **6. Koordinationsgruppe: Aufgabenkatalog, Organisation**

Die Koordinationsgruppe wurde ins Leben gerufen, um die Einführung und Anwendung von HRM2 in den Gemeinden so weit als möglich zu harmonisieren und ergänzende Informationen zum Handbuch bereitzustellen. Mit der Anpassung und der Veröffentlichung der funktionalen Gliederung, des Kontenrahmens und der Arbeitspapiere wurde ein Grundstein dazu gelegt.

Heinz Montanari wirft die Frage auf, wo die Koordinationsgruppe in Zukunft den Schwerpunkt ihrer Arbeit sieht: Betreuung der Gemeinden bei der Einführung von HRM2 oder Erarbeitung von weiteren Empfehlungen resp. deren Ergänzung?

Für Hansjörg Enzler steht der Erfahrungsaustausch im Vordergrund. Der Kanton Nidwalden und die Gemeinde Hergiswil haben HRM2 auf den 1. Januar 2010 (Budget) eingeführt, ebenso einige Pilotgemeinden aus dem Kanton Aargau. Interessant wäre, wenn diese Gemeinden über ihre Probleme, mögliche Lösungen und Erkenntnisse berichten würden. Sowohl der Kanton Nidwalden wie auch die Gemeinde Hergiswil sind bereit, ihre Erfahrungen weiterzugeben. Zu prüfen ist auch, wie eine optimale Zusammenarbeit mit den EDV-Anbietern erreicht werden kann.

Renate Fricker präzisiert, dass sich die Einführung von HRM2 im Kanton Aargau vorerst auf den Kontenplan und die Umstellung der Debitoren/Kreditoren-Buchhaltung beschränkt. Hingegen führen die Pilotgemeinden noch keine Anlagenbuchhaltung.

Die Aufgaben der Koordinationsgruppe seien auf S. 8 des Grundsatzpapiers bereits skizziert, bemerkt Thomas Steiner. Die Umsetzung des HRM2 auf Gemeindeebene sei immer abhängig davon, welchen Standpunkt der Kanton einnehme. Dessen Weisungen seien letztlich für die

Gemeinden verbindlich. Die Arbeitspapiere decken nicht alle Fachempfehlungen des Handbuchs ab. Themen wie die Wertberichtigungen oder die Abgrenzungen könnten von Interesse sein.

Die Einführung von HRM2 im Kanton Waadt wird demnächst in Angriff genommen. Dabei ist dem Kontenplan besondere Beachtung zu schenken. Die Umstellung bedingt die Genehmigung eines neuen Finanzhaushaltgesetzes. Fabrice Weber nimmt Erfahrungsberichte aus anderen Kantonen gerne entgegen.

Urs Kundert bedankt sich für die Arbeit der Koordinationsgruppe. Der Kanton Glarus und seine drei Gemeinden werden HRM2 auf den 1. Januar 2011 einführen. Die Finanzhaushaltverordnung liegt bei der Regierung. Der Musterkontenplan und das Handbuch sind in Arbeit. Die Schulung der Gemeinden ist in Vorbereitung. Insbesondere der von der Arbeitsgruppe 1 erstellte Kontenrahmen hat viele Vorarbeiten erleichtert. Die Harmonisierung der Rechnungslegung bleibt für Urs Kundert prioritäre Aufgabe der Koordinationsgruppe.

André Schwaller begrüsst die Weiterführung der Koordinationsgruppe. Auch aus Sicht der Eidg. Finanzverwaltung ist eine möglichst weitgehende Harmonisierung der Rechnungslegung wünschenswert. Er ist bereit, weiterhin in der Koordinationsgruppe mitzuarbeiten. Ende Februar 2010 wird die Eidg. Finanzverwaltung die erste Finanzstatistik nach HRM2 veröffentlichen. Zu präzisieren ist, dass die Finanzstatistik eigentlich drei Statistik-Modelle kennt: dasjenige des IWF, dasjenige der Europäischen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und das nationale Modell.

Sonja Ziehli betont, dass auch beim SRS Interesse an einer Mitarbeit besteht. Das SRS wird demnächst die funktionale Gliederung und den Kontenrahmen auf seiner Internetseite aufschalten. Geplant ist die Veröffentlichung eines Stichwortverzeichnisses. Hier besteht die Möglichkeit einer Ergänzung für die Gemeinden. Ausserdem ist das SRS mit verschiedenen Fragen und Auslegungen zu den Fachempfehlungen befasst.

Für Michel Walthert besteht der erste Schritt darin, das Grundsatzpapier und alle Arbeitspapiere (min. in deutscher Sprache) auf der Internetseite der Konferenz zu veröffentlichen. Dann gilt es, die Empfehlungen einem breiteren Publikum bekannt zu machen. Die Reaktionen der Gemeinden und Kantone werden zeigen, wo die Bedürfnisse liegen. Eine Sitzung Mitte 2010 sollte es ermöglichen, erste Erfahrungen auszutauschen und das weitere Vorgehen zu besprechen. Allenfalls sind die Empfehlungen aufgrund erster Erfahrungen zu ergänzen oder zu ändern.

Renate Fricker stellt fest, dass sich gerade beim Kontenplan viele Detailfragen ergeben. Ein Stichwortverzeichnis würde die Arbeit der Gemeinden erleichtern.

Alle Mitglieder der Koordinationsgruppe wie auch Frau Ziehli und Herr Schwaller sind bereit, ihre Arbeit weiterzuführen. Die Zuständigkeit für die einzelnen Themenbereiche wird wie bis anhin belassen. Der Beizug weiterer interessierter Personen wird nicht ausgeschlossen. Als Sitzungsort wird Bern beibehalten. Es ist mit drei bis vier Sitzungen pro Jahr zu rechnen.

Zu klären ist noch das Vorgehen bei Anfragen. Sind diese immer im Gremium zu diskutieren oder entscheidet die für den Themenbereich zuständige Person allein?

Bei Fragen, die sich auf das Arbeitspapier beziehen, sind in erster Linie die zuständigen Personen (vgl. Grundsatzpapier) zu kontaktieren. Problemstellungen, die eine vertiefte Prüfung notwendig machen oder in der Koordinationsgruppe noch nicht besprochen wurden, sind dem Gremium vorzulegen. Da bei Detailfragen oftmals eine gewisse Vorbereitungszeit notwendig ist, sind Anfragen so rasch als möglich dem Präsidenten der Koordinationsgruppe zu melden.

Hansjörg Enzler erkundigt sich, inwieweit in Zukunft die verschiedenen Arbeitsgruppen in das Verfahren einbezogen werden.

Grundsätzlich wird sich die Koordinationsgruppe mit den Anfragen befassen. Dies schliesst nicht aus, dass bei Bedarf auf die Arbeitsgruppen zurückgegriffen wird. Vorerst ist ihre Arbeit aber beendet. Renate Fricker schlägt vor, die Mitglieder der Arbeitsgruppe entsprechend zu informieren und ihnen für ihre grosse Arbeit zu danken.

Fabrice Weber bedauert, dass die Zusammenarbeit der Kantone im Hinblick auf die Einführung von HRM2 nicht enger ist. Vielleicht verbessert sich aber nach den ersten Erfahrungen die Koordination. Thomas Steiner sieht darin eine mögliche Aufgabe der übergeordneten Stelle, d.h. der KKAG.

## **7. Abschluss und Fixierung eines Sitzungstermins für 2010**

Als Termin für die nächste Sitzung der Koordinationsgruppe wird der 18. Juni 2010 festgelegt. Sitzungsort: Bern.

Vorgesehen ist eine Information über erste Reaktionen und Anfragen zu den Arbeitspapieren. Geplant ist weiter ein Erfahrungsaustausch mit Vertretern des Kantons Nidwalden, der Gemeinde Hergiswil und evtl. der Pilotgemeinden des Kantons Aargau. Je nach Zeitplan kann zudem die Anlagenbuchhaltung thematisiert werden (praktische Erfahrungen, Anforderungen an die EDV, usw.).

HansjörgENZler wird die zuständigen Personen in der Kantonsverwaltung Nidwalden und der Gemeinde Hergiswil bitten, das Datum provisorisch zu reservieren.

Heinz Montanari bedankt sich bei allen Kommissionsmitgliedern, Sonja Ziehli und André Schwaller für ihre Mitarbeit und wünscht frohe Festtage.

Anschliessend an die Sitzung wird zum gemeinsamen Mittagessen eingeladen, das von der Konferenz der kantonalen Aufssichtstellen über die Gemeindefinanzen offeriert wird.

Ende der Sitzung: 12.15 Uhr

Fürs Protokoll:

Brigitte Zbinden