

Beschluss vom 06. Mai 2014

**Kleine Anfrage 2014/2
betreffend Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2)**

In einer Kleinen Anfrage vom 11. Februar 2014 stellte Jeanette Storrer im Zusammenhang mit der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) nachstehende Fragen.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Das aktuelle Finanzhaushaltsgesetz (SHR 611.100) bzw. die aktuelle Rechnungslegung für den Kanton Schaffhausen und die Schaffhauser Gemeinden orientiert sich am Mustergesetz bzw. an den Empfehlungen im Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (HRM) aus dem Jahr 1981. Der Kanton Schaffhausen hat die Umstellung seinerzeit auf den 1. Januar 1990 vorgenommen. Für die Gemeinden war eine Übergangsfrist von vier Jahren bis zur Inkraftsetzung vorgesehen.

Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat im Jahr 2002 den Auftrag zur grundlegenden Überarbeitung und Weiterentwicklung von HRM mit folgender Zielsetzung erteilt:

- Möglichst weite Harmonisierung der Rechnungslegung unter den Kantonen und Gemeinden.
- Möglichst weite Harmonisierung der Rechnungslegung der Kantone mit dem neuen Rechnungslegungsmodell (NRM) des Bundes.
- Grundsätzliche Orientierung an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) - integrale und unveränderte Übernahme jedoch nicht möglich.
- Mitberücksichtigung von bereits eingeleiteten Reformen (z.B. im Kanton Zürich oder beim Bund).
- Mitberücksichtigung der internationalen Anforderungen an die Finanzstatistik.

Im Ergebnis dieses Projektauftrages hat die FDK im Frühjahr 2008 das «Handbuch HRM2» herausgegeben.

Die Einführung von HRM2 für den Kanton Schaffhausen war ursprünglich auf den 1. Januar 2013 vorgesehen. Im Rahmen von ESH3 hat der Regierungsrat aufgrund der finanziellen Situation eine Priorisierung aller laufenden Projekte vorgenommen. Als Folge davon wurde beschlossen, die Einführung von HRM2 auf den Beginn der nächsten Legislaturperiode, d.h. per 1. Januar 2017 zu verschieben. Demnächst liegt eine gemeinsame Vorstudie von KSD sowie Kanton und Stadt Schaffhausen für das einzusetzende Rechnungswesen-IT-System für HRM2 vor. Anschliessend wird die Projektorganisation definitiv festgelegt. Vor diesem Hintergrund ist eine umfassende und verbindliche Beantwortung der Kleinen Anfrage zum heutigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

1. *Welche generellen Auswirkungen sind - verglichen mit dem bestehenden System - aufgrund der in den bereits nach dem neuen Modell rapportierenden Kantonen und Gemeinden gemachten Erfahrungen zu erwarten?*

Der Vergleich zwischen HRM und HRM2 zeigt insbesondere die folgenden sieben Hauptänderungen auf:

1. Kontenrahmen

- Bestandesrechnung neu Bilanz (Kontenklasse 1 und 2).
- Laufende Rechnung neu Erfolgsrechnung (Kontenklasse 3 und 4).
- Verschiebungen auf Kontensachgruppenebene erfordern eine grundlegende Neu-Nummerierung des Kontenplans.
- Stärkere Differenzierung bei den Steuererträgen.
- Investitionsrechnung weitgehend unverändert (Kontenklassen 5 und 6), teilweise mit stärker detaillierter Feingliederung.
- Neuordnung bietet Chance zur inhaltlichen Überprüfung.
- Bildet Basis für Folgeauswertungen und Zusammenzüge.

2. Gestufter Erfolgsausweis

- Gesamtergebnis nach folgendem Muster:
 - Betrieblicher Aufwand (Total Sachgruppen)
 - + Betrieblicher Ertrag (Total Sachgruppen)
 - = Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit (Saldo Sachgruppen)
 - + Ergebnis aus Finanzierung (Saldo Sachgruppen)
 - = Operatives Ergebnis (Saldo Sachgruppen)
 - + Ausserordentliches Ergebnis (Saldo Sachgruppen)
 - = Gesamtergebnis Erfolgsrechnung)

3. Konsolidierung

- Drei Konsolidierungskreise
 1. Exekutive mit Kernverwaltung und Legislative
 2. Rechtspflege, Behörden, staatliche Kommissionen, unselbständige Anstalten
 3. Dezentrale Verwaltung: Anstalten und weitere Organisationen
- Kreise 1 und 2 sind voll in der Staatsrechnung zu konsolidieren.
- Kreis 3 keine obligatorische Konsolidierung, zumindest aber im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel im Anhang.

4. Geldflussrechnung

- Gegenüberstellung Zu- und Abnahme von liquiden Mitteln.
- Kerngrößen:
 - Cash-Flow aus betrieblicher Tätigkeit
 - Cash-Flow aus Investierungstätigkeit
 - Cash-Flow aus Finanzierungstätigkeit
 - Gesamtergebnis = Veränderung der Flüssigen Mittel

5. Anlagebuchhaltung

- Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzungsdauer.
- Detaillierte Angaben über die Entwicklung der Anlagegüter, zusammengefasste Bestandeswerte erscheinen in der Bilanz.
- Unterteilung der Anlagegüter in Anlagekategorien:
 - Grundstücke / Gebäude, Hochbauten
 - Tiefbauten
 - Abwasseranlagen, Abfallanlagen
 - Mobilien, Fahrzeuge, Maschinen
 - Immaterielle Anlagen
 - Informatik
 - Vorräte
 - Investitionsbeiträge
 - Darlehen
 - Beteiligungen / Grundkapitalien
- Bewertung Anlagen Finanzvermögen:
 - Erstzugang = Anschaffungswert
 - Folgebewertungen zum Verkehrswert
- Bewertung Anlagen Verwaltungsvermögen:
 - Erstzugang = Anschaffungswert
 - danach planmässige Abschreibung

6. Anhang zur Jahresrechnung

- Inhalt:
 - Angewandtes Regelwerk mit Begründungen und Abweichungen.
 - Grundsätze zu Bilanzierung und Bewertung.
 - Abschreibungsmethoden und -sätze.
 - Eigenkapitalnachweis.
 - Rückstellungsspiegel.
 - Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel.
 - Anlagespiegel.
 - Zusätzliche Angaben zur Beurteilung Vermögens-, Finanz- und Ertragslage
 - (Leasingverträge, Verpflichtungskredite etc.).

7. Finanzkennzahlen

- Wenige, jedoch aussagekräftige Kennzahlen zur Beurteilung der Finanzlage.
- Priorität:
 - Nettoverschuldungsquotient
 - Selbstfinanzierungsgrad

- Zinsbelastungsanteil

- 2. Priorität:
 - Nettoschuld in Franken pro Einwohner
 - Selbstfinanzierungsanteil
 - Kapitaldienstanteil
 - Investitionsanteil

2. *In welchem Bereich und welcher Art sind speziell für den Kanton Schaffhausen und seine Gemeinden Auswirkungen zu erwarten?*

Die genannten sieben Hauptänderungen dürften sich mehrheitlich in einmaligen ausserordentlichen Aufbauarbeiten auswirken. Nicht zu unterschätzen ist jedoch die Einführung einer Anlagebuchhaltung sowie damit einhergehend die (Neu-) Bewertung des Finanzvermögens zu Verkehrswerten bzw. des Verwaltungsvermögens zu Anschaffungswerten abzüglich linearer Abschreibung nach Nutzungsdauer. Nach HRM2 muss als Mindeststandard lediglich das Finanzvermögen auf Basis der Verkehrswerte neu bewertet werden, hingegen muss das Verwaltungsvermögen nicht zwingend neu bewertet werden. Zudem liegt die Festlegung der Aktivierungsgrenze für Investitionen im Ermessen der Kantone. Nach geltendem Abschreibungsdekret (SHR 611.110) werden in der Staatsrechnung des Kantons Schaffhausen lediglich Investitionen über 1 Mio. Franken aktiviert. Die Mehrheit der Kantone hat die Aktivierungsgrenze zwischen 100'000 bis 300'000 Franken festgesetzt. Lediglich beim Kanton St. Gallen liegt die Aktivierungsgrenze mit aktuell 3 Mio. Franken höher als beim Kanton Schaffhausen. In Abhängigkeit der Festlegung der erwähnten Parameter steht die Ausprägung der Anlagebuchhaltung und damit einhergehend der dafür einzusetzende administrative Aufwand.

Die Neubewertung von Finanz- und Verwaltungsvermögen (Aktiven) bewirkt entweder eine Erhöhung oder eine Verminderung des Anlagevermögens. Entsprechend erhöht oder vermindert sich auf der Passivseite das Eigenkapital. HRM2 empfiehlt hierfür eine erfolgsneutrale Verbuchung (Neubewertungs-, bzw. Aufwertungsreserve im Eigenkapital). Da anzunehmen ist, dass insbesondere die tendenziell zu Anschaffungs- oder Nennwerten bilanzierten Positionen des Finanzvermögens nach einer Neubewertung zu Verkehrswerten höher ausgewiesen werden müssen, ist in erster Linie eine Erhöhung der Bilanzsummen zu erwarten.

3. *Wie wird sich eine Rechnungslegung nach HRM2 insbesondere auf Bilanz, laufende Rechnung und Investitionsrechnung in Kanton und Gemeinden auswirken?*

Wie bereits in der Beantwortung der ersten beiden Fragen erwähnt, liegt der Fokus von HRM2 hauptsächlich auf den neuen Elementen «Gestufte Erfolgsausweis», «Geldflussrech-

nung», «Anlagebuchhaltung» sowie dem «Anhang zur Jahresrechnung». Nebst den bereits erwähnten Auswirkungen auf die Bilanz wird sich eine Umstellung voraussichtlich auch mit einem einheitlicheren Kontenplan bemerkbar machen.

4. *Hat der Regierungsrat bereits Kenntnis davon, in welchem Umfang sich die Auswirkungen von HRM2, insbesondere mit Blick auf die Neubewertung beziehungsweise Wertberichtigungen von Immobilien und Beteiligungen sowie mit Blick auf den Bestand des Eigenkapitals, bewegen?*

Die Beantwortung dieser Frage ist zum heutigen Zeitpunkt aufgrund der geschilderten Spielräume in der Ausgestaltung der Umsetzung nicht mit genügender Verlässlichkeit möglich. Dies zumal zum heutigen Zeitpunkt für etliche Positionen noch keine aussagekräftigen Verkehrswerte vorliegen. Wie im letzten Abschnitt der Antwort auf Frage 2 ausgeführt, deuten immerhin einige Indizien darauf hin, dass zumindest beim Kanton nicht mit einer Überbewertung gerechnet werden muss.

5. *Welche Spielräume bestehen im Rahmen der Anwendung der neuen Regeln (z.B. der Neubewertung), wie und mit welchen Auswirkungen gedenkt der Regierungsrat diese zu nutzen?*

Bezüglich Bewertung besteht der grösste Spielraum sicherlich für das Verwaltungsvermögen, welches nicht zwingend neu bewertet werden muss (vgl. Antwort Frage 2). Ein weiterer, wichtiger Eckwert ist die Höhe der Aktivierungsgrenze. Zudem bildet die Wahl der verschiedenen Konsolidierungsvarianten (Equity-Methode, d.h. Anteil am Wert oder umfangreiche Vollkonsolidierung) eine weitere Entscheidungsmöglichkeit.

In Anbetracht der finanziellen Situation des Kantons muss der Fokus in erster Linie auf eine regelkonforme Umsetzung von HRM2 mit den bestehenden Ressourcen gelegt werden. Dies bedeutet gleichzeitig, dass Massnahmen, welche nachhaltig administrative Mehraufwendungen mit sich bringen, möglichst vermieden werden müssen. Es gilt diese beiden Aspekte, mit dem Ziel einer Transparenzerhöhung in der Rechnungslegung, miteinander abzuwägen.

6. *Welche Kosten kommen im Rahmen der Umstellung auf HRM2 auf uns zu und welche Spielräume bestehen diesbezüglich bei Kanton und Gemeinden?*

Im Rahmen der Umstellung auf HRM2 gilt es grundsätzlich zwischen Fachprojekt (Vorlage Finanzhaushaltgesetz, fachliche und technische Ausgestaltung bzw. Umsetzung) und Informatikprojekt (Softwareplattform, Einrichtung Stammdaten, Berichte etc.) zu unterscheiden.

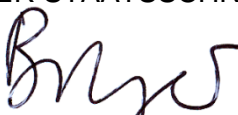
Da die Projektorganisation noch nicht definitiv festgelegt worden ist, kann bezüglich Kosten auch noch keine verbindliche Aussage gemacht werden. Erste Kostenschätzungen für den Kanton gehen von ca. 200'000 Franken externen Kosten für das Fachprojekt aus. Für das Informatikprojekt muss zusätzlich mit ca. 700'000 Franken (wovon ca. 250'000 Franken extern und ca. 450'000 Franken KSD) gerechnet werden. Dies ergibt insgesamt ca. 900'000 Franken an einmaligen externen Kosten. Die wiederkehrenden Kosten sind abhängig von der Ausgestaltung der Anlagebuchhaltung, sollten aber zumindest im Informatik-Bereich nicht über die derzeitige jährliche Belastung zu liegen kommen.

Für die Gemeinden kann aus heutiger Sicht keine Kostenschätzung gemacht werden. Immerhin gilt es festzuhalten, dass die Kosten deutlich unter dem (Initial-)Aufwand des Kantons liegen müssen und die Wahl der Software sicherlich einen wesentlichen Einfluss haben wird. Die KSD bietet hierfür bereits heute eine speziell auf Gemeinden zugeschnittene Gesamtlösung an. Diese Lösung steht bereits bei zahlreichen Schweizer Gemeinden unter HRM2 im Einsatz. Eine möglichst einheitliche Lösung für die Schaffhauser Gemeinden vereinfacht auch den Einführungsaufwand und bietet Hand für zahlreiche Synergien (Schulung, Support, Erfahrungsaustausch, Stellvertretung etc.).

Während der gesamten Projektphase im Rahmen der Einführung von HRM2 wird eine überdurchschnittliche Belastung der Know-how-Schlüsselpositionen in der Finanzverwaltung und den Zentralverwaltungen sicherlich unvermeidbar sein. Die Kosten für punktuelle Entlastungen im operativen Tagesgeschäft können zum heutigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden.

Schaffhausen, 6. Mai 2014

DER STAATSSCHREIBER:



Dr. Stefan Bilger