

**Bericht und Antrag
des Gemeinderates an den Einwohnerrat
über die Einführung des harmonisierten Rechnungsmodells HRM2**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen die Vorlage betreffend der notwendigen Festlegungen zur Einführung von HRM2.

Unseren Anträgen schicken wir folgende Ausführungen voraus.

1. Ausgangslage

Im Kanton Schaffhausen wurde per 1.1.2018 das totalrevidierte Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und die Finanzhaushaltsverordnung (FHV) in Kraft gesetzt. Gemäss Art. 45 FHG müssen die Gemeinden ihr Rechnungswesen innerhalb von 2 Jahren seit Inkraftsetzung des Gesetzes anpassen; d.h. spätestens per 1.1.2020.

Bevor das Budget für das Jahr 2020 erstmals nach den Grundsätzen von HRM2 erstellt werden kann, müssen folgende Beschlüsse durch die Legislative (Einwohnerrat) bzw. die Exekutive (Gemeinderat) gefasst werden.

Legislative:

- 2.1 Aktivierungsgrenze für Investitionen (Art. 13 FHG)
- 2.2 Wesentlichkeitsgrenze für Rückstellungen (Art. 28 FHG)

Exekutive:

- 3.1 Grenzwert für Rechnungsabgrenzungen (Art. 29 FHG; §9 Abs. 2 FHV)
- 3.2 Anwendung von Branchenregelungen im Bereich Abschreibungen
- 3.3 Definition des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung (Art. 6 FHG)

Die nachfolgenden Anträge und Beschlüsse entsprechen den Empfehlungen des Amtes für Justiz und Gemeinden des Kantons Schaffhausen. Auch die Gemeinde Thayngen, als vergleichbare Gemeinde, hat die gleichen Definitionen vorgenommen.

Die zu definierenden Grössen wurden auch an verschiedenen Zentralverwaltertagungen sowie in einer HRM2-Arbeitsgruppe diskutiert. Aus diesen Gesprächen resultierten die vorliegenden Empfehlungen des Kantons. Anlässlich der letzten Zentralverwaltertagung zeigte sich, dass von Seiten der Gemeinden die Empfehlungen des Kantons gutgeheissen und so übernommen, resp. den zuständigen Gremien zur Genehmigung unterbreitet werden.

Nachfolgend sind einige Fachausdrücke beschrieben, welche in den folgenden Abschnitten benutzt werden:

Glossar

Bezeichnung	Definition
Aktivierung	Als Aktivierung wird das Einstellen eines Vermögensgegenstands auf der Aktivseite der Bilanz bezeichnet.

Aktivierungsgrenze (Art. 13 FHG)	Die Aktivierungsgrenze stellt den Grenzbetrag dar, ab dem eine Investitionsausgabe (netto) aktiviert werden muss. Die Aktivierungsgrenze gilt für das gesamte Verwaltungsvermögen. Für die Bilanzierung von Finanzvermögen kommt keine Aktivierungsgrenze zur Anwendung.
Mittelfristiger Ausgleich	Mit einem mittelfristigen Ausgleich wird bezweckt, den Haushalt über eine bestimmte Frist hinweg im Gleichgewicht zu halten. Die konkrete Ausgestaltung der Regelung in Bezug auf die Frist, die Periode und den Gegenstand legen die Gemeinden selber fest.
Rechnungsabgrenzungen (Art. 29 FHG)	Aktive Rechnungsabgrenzungen, auch transitorische Aktiven genannt, werden gebildet, um das Jahresergebnis korrekt zu ermitteln. Aufwand und Ertrag müssen der Periode zugeordnet werden, in der sie verursacht worden sind. Dies kann entweder bei Zahlungen der Fall sein, die noch nicht eingetroffen sind, aber eben noch zum alten Rechnungsjahr gehören oder bei Zahlungen, die im Voraus geleistet wurden.
Rückstellungen	Eine Rückstellung ist eine, auf einem Ereignis in der Vergangenheit begründete, wahrscheinliche, vereinbarte oder faktische Verpflichtung, deren Höhe und / oder Fälligkeit ungewiss, aber schätzbar und im Betrag wesentlich ist. Sie dient der periodenkonformen Erfassung von Aufwendungen und Ausgaben und wird aufgrund von vergangenen Tatbeständen, welche mit ausreichender Sicherheit auf einen künftigen Aufwand hinweisen, gebildet. Für die Bildung müssen die Kriterien kumulativ erfüllt sein.
Wesentlichkeit (Art. 28 FHG)	Sämtliche Informationen, die für eine rasche und umfassende Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage notwendig sind.
Wesentlichkeitsgrenze	Die Wesentlichkeitsgrenze gibt den Grenzbetrag vor, ab dem eine Verpflichtung als Rückstellung in die Bilanz aufgenommen werden muss. Die Wesentlichkeitsgrenze sollte betragsmässig der von der Legislative festgelegten Aktivierungsgrenze entsprechen.

2. Notwendige Beschlüsse der Legislative

2.1 Aktivierungsgrenze für Investitionen

Aktiviert werden beim Kanton Nettoinvestitionen, die CHF 200'000.00 überschreiten. Für die Gemeinden legt die Gemeindeversammlung bzw. der Einwohnerrat die Aktivierungsgrenze fest. Diese darf CHF 25'000.00 nicht unterschreiten.

Empfehlung des Kantons Schaffhausen:

- kleine Gemeinden CHF 25'000.00
- mittlere Gemeinden CHF 50'000.00
- grosse Gemeinden CHF 100'000.00

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat die Aktivierungsgrenze für Investitionen bei CHF 50'000.00 festzulegen.

2.2 Wesentlichkeitsgrenze für Rückstellungen

Die Rechnungslegung folgt den Grundsätzen der Bruttodarstellung, der Periodenabgrenzung, der Fortführung, der Wesentlichkeit, der Verständlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit und der Stetigkeit. Die Wesentlichkeitsgrenze für Rückstellungen soll der Aktivierungsgrenze für Investitionen gleichgesetzt sein.

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat die Wesentlichkeitsgrenze für Rückstellungen bei CHF 50'000.00 festzulegen.

3. Notwendige Beschlüsse der Exekutive

Der Gemeinderat hat bereits die nachfolgenden Beschlüsse gefällt. Damit der Einwohnerrat eine Gesamtübersicht erhält, hat der Gemeinderat diese Beschlüsse als Information für den Einwohnerrat in diesen Bericht und Antrag integriert.

3.1 Grenzwert für Rechnungsabgrenzungen

Rechnungsabgrenzungen müssen vorgenommen werden, wenn einzelne Geschäftsvorfälle ein bestimmtes Volumen überschreiten. Der Kanton Schaffhausen empfiehlt einen Grenzwert von CHF 10'000.00.

Der Gemeinderat hat den Grenzwert auf CHF 10'000.00 festgelegt.

3.2 Anwendung von Branchenregelungen im Bereich Abschreibungen

Der Gemeinderat verzichtet auf die Anwendung von Branchenregelungen. Diese machen Sinn, wenn eigene Altersheime, Abwasserreinigungsanlagen oder ähnliches vorhanden sind.

3.3 Definition des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung muss im mittelfristigen Zyklus ausgeglichen sein. Sie darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert sein, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.

Ausgestaltungsmöglichkeit des mittelfristigen Ausgleichs									
Regel	Der Steuerfuss wird so festgesetzt, dass die Erfolgsrechnung des Budgets mittelfristig ausgeglichen ist.								
Frist	8 Jahre								
Periode	Rechnungsjahr	Rechnungsjahr	Rechnungsjahr	Laufendes Budgetjahr	Budgetjahr	Planjahr	Planjahr	Planjahr	
Gegenstand	Aufwand-/ Ertragsüberschuss aus	Jahresrechnung	Jahresrechnung	Jahresrechnung	Budget	Budget	Planung	Planung	Planung

Das Diagramm zeigt eine Zeitachse mit den Jahren R_{t-3} , R_{t-2} , R_{t-1} , B_t , B_{t+1} , P_{t+2} , P_{t+3} und P_{t+4} . Die Jahre R_{t-3} bis R_{t-1} sind grau hinterlegt, B_t ist grau hinterlegt, B_{t+1} ist blau hinterlegt, und P_{t+2} bis P_{t+4} sind grau hinterlegt.

Mit der Pflicht zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung wird bezweckt, den Haushalt über eine bestimmte Frist hinweg im Gleichgewicht zu halten. Um dies zu

erreichen, müssen in der gewählten Frist auftretende Aufwandüberschüsse in anderen Jahren durch Ertragsüberschüsse kompensiert werden.

Bei einer Frist von acht Jahren werden die Ergebnisse dreier Rechnungsjahre, der Aufwand- oder Ertragsüberschuss des laufenden und des kommenden Budgetjahres sowie drei Ergebnisse der Planjahre berücksichtigt.

Der Gemeinderat hat die Frist für den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung des Budgets auf acht Jahre festgelegt (drei Rechnungsjahre, zwei Budgetjahre sowie drei Planjahre).

4. Umgang mit Fonds, Spezialfinanzierungen und finanzpolitischen Reserven

Mit HRM2 entstehen Veränderungen bei Fonds und Spezialfinanzierungen und zusätzlich steht das Instrument finanzpolitische Reserve zur Verfügung. Nachfolgend zeigt der Gemeinderat auf, wie er mit diesen Instrumenten umgehen will.

4.1 Fonds

Zurzeit sind in der Gemeinderechnung zwei Fonds vorhanden, der Sozialfonds und der Naturschutzfonds.

Der Naturschutzfonds wird vermutlich aufgelöst. Das vorhandene Vermögen wird für Naturschutzaufgaben verwendet. Zukünftig sollen die Naturschutzaufgaben ausschliesslich aus der laufenden Rechnung (neu Erfolgsrechnung) finanziert werden.

Der Sozialfonds wird weitergeführt. Das Vermögen wird verwendet für überobligatorische Ausgaben (beispielsweise für Weihnachtsvergabungen). Es ist noch notwendig, dass ein entsprechendes Fondsreglement erstellt wird. Dieses wird dem Einwohnererrat zu einem späteren Zeitpunkt zur Entscheidung vorgelegt.

4.2 Spezialfinanzierungen

Spezialfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe, sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage als Voraussetzung. Hauptsteuern dürfen nicht zweckgebunden werden.

Das bedeutet, dass Spezialfinanzierungen nur für gebührenfinanzierte Bereiche vorhanden sein dürfen.

In der Gemeinderechnung sind bereits die Wasserrechnung und die Abwasserrechnung als Spezialfinanzierungen mit den notwendigen Reglementen vorhanden.

In Zukunft wird auch die Abfallentsorgung als Spezialfinanzierung geführt. Das entsprechende Reglement ist noch zu erstellen. Das Reglement wird dem Einwohnererrat zu einem späteren Zeitpunkt zur Entscheidung vorgelegt.

Die Spezialfinanzierung "Sanierung Erweiterung Schulanlage Zimmerberg I" muss aufgehoben werden, da aus Hauptsteuern finanzierte Mittel nicht zweckgebunden werden dürfen. Zukünftig steht das Instrument der finanzpolitischen Reserve für die Finanzierung von Grossprojekten zur Verfügung.

Grundsätzlich könnte anstelle dieser Spezialfinanzierung eine finanzpolitische Reserve "Dreifachsporthalle Zimmerberg" geschaffen werden mit dem Ziel, die jährlichen Abschreibungen daraus zu finanzieren und damit die laufende Rechnung (zukünftig Erfolgsrechnung) zu entlasten. Da Zusatzabschreibungen unter HRM2 im Grundsatz aber gar nicht mehr vorgesehen sind, ist der Gemeinderat jedoch skeptisch, ob für dieses Projekt noch eine solche Reserve geschaffen werden soll.

4.3 Finanzpolitische Reserven

Finanzpolitische Reserven dienen dem Zweck der Erhaltung einer stetigen Steuerbelastung im Fall von ausserordentlichen Jahresergebnissen.

Eine finanzpolitische Reserve kann auch zur Mitfinanzierung von Grossprojekten sowie zum Auffangen von vorübergehenden Schwankungen des Ergebnisses der Erfolgsrechnung gebildet werden.

Bei der Mitfinanzierung von Grossprojekten soll eine finanzpolitische Reserve nicht dazu genutzt werden um Zusatzabschreibungen zu tätigen, sondern nur dazu, die jährlichen ordentlichen Abschreibungen zu finanzieren.

5. Transparenz und Vergleichbarkeit der öffentlichen Rechnungslegung

Das True and Fair View Prinzip (dieses Prinzip fordert ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde) ist ein wichtiger Pfeiler von HRM2. Mit HRM2 soll im öffentlichen Sektor eine Harmonisierung, Vergleichbarkeit und Transparenz der öffentlichen Rechnungslegung gefördert werden.

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP) hat zu diesem Punkt folgendes festgehalten:

- Obwohl das Handbuch HRM2 die Verbuchung von zusätzlichen Abschreibungen und Vorfinanzierungen zulässt, ist das SRS-CSPCP der Meinung, dass darauf verzichtet werden sollte. Dies insbesondere unter dem Gesichtspunkt von „*True and Fair View*“. Es wird auch von allen anderen Buchungen abgeraten, die einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Darstellung der Finanzlage widersprechen.
- Auf der anderen Seite versteht das SRS-CSPCP, dass die Finanzpolitik unter gewissen Umständen die Jahresrechnung beeinflussen will oder sogar muss, insbesondere durch die Glättung der Ergebnisse. Es kann daher nachvollziehen, dass die öffentlichen Gemeinwesen zu diesem Zweck entsprechende Buchungen vornehmen wollen, obwohl es grundsätzlich von solchen abrät.
- Das SRS-CSPCP ist aber auch bestrebt, die Transparenz der Jahresrechnungen und die Vergleichbarkeit zwischen den öffentlichen Gemeinwesen zu gewährleisten. Um trotzdem solche finanzpolitisch motivierten Buchungen zu ermöglichen, soll der Kontenrahmen HRM2 entsprechend erweitert werden. Damit kann einerseits erreicht werden, dass solche Buchungen einheitlich vorgenommen werden, und andererseits sind sie einfacher zu erkennen. Der neu zu schaffende Bereich sind die finanzpolitischen Reserven.

Wer ist das SRS-CSPCP?

- Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP) fördert die einheitliche, vergleichbare und transparente Rechnungslegung der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz. Es beobachtet insbesondere die Tendenzen bei der Umsetzung der Fachempfehlungen zum Harmonisierten Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 sowie die Rechnungslegung des Bundes und erarbeitet Auslegungen auf Praxisfragen von grundlegender Bedeutung im Zusammenhang mit der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor.
- Das SRS-CSPCP wurde 2008 geschaffen. Träger sind das Eidgenössische Finanzdepartement und die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren. Das SRS-CSPCP hat die Rechtsform einer einfachen Gesellschaft, es ist unabhängig gegenüber anderen Organen.
- Im Sinne einer Interessenabwägung sind die Mitglieder des SRS-CSPCP breit abgestützt. Alle drei politischen Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – sind unter Berücksichtigung der fachlichen Herkunft und der Sprachregionen vertreten. Zudem wirken Vertreter aus Wissenschaft und Wirtschaft mit.

Der Gemeinderat empfiehlt, zukünftig ein grosses Gewicht auf Transparenz und auf die Vergleichbarkeit der Rechnungen zu legen. Aus diesem Grund soll das Instrument der finanzpolitischen Reserve und ergebnisverzerrende Zusatzabschreibungen nur sehr restriktiv angewendet werden.

Dieses Thema wird mit dem ersten Abschluss unter HRM2, das heisst im ersten Quartal 2021, aktuell. Dann kann entschieden werden, wie mit diesem Thema umgegangen wird.

Antrag

Gestützt auf die obgenannten Ausführungen stellt der Gemeinderat dem Einwohnerrat die folgenden Anträge:

1. Die Aktivierungsgrenze für Investitionen wird bei CHF 50'000.00 pro Nettoinvestition festgesetzt.
2. Die Wesentlichkeitsgrenze für Rückstellungen wird auf CHF 50'000.00 pro Verpflichtung festgesetzt.

Namens des Gemeinderates Beringen

Der Präsident:

Der Schreiber:

Hansruedi Schuler

Florian Casura