

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 214-2014
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1131

Eingereicht am: 16.11.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schnegg (Champoz, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 453/2015 vom 22. April 2015
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



HRM2 – Wie kann eine Überwälzung der Lasten auf kommende Generationen verhindert werden?

Die Umsetzung des harmonisierten Rechnungslegungsmodell HRM2 per 1. Januar 2017 sieht eine Neubewertung des kantonalen Finanz- und Verwaltungsvermögens vor. Derzeit ist vorgesehen, das Finanz- und Verwaltungsvermögen des Kantons um 5 Milliarden Franken aufzuwerten. Rund eine Milliarde aus dieser buchhalterischen Operation würde zur Äufnung eines speziellen Fonds verwendet, der dazu dienen soll, einen Teil der künftigen Abschreibungen zu decken, die bei den 5 Milliarden aus der Neubewertung vorzunehmen sein werden.

Die Neubewertung des Liegenschaftsvermögens ist ein Mechanismus, der uns leider an die letzte sogenannte Subprime-Krise erinnert, bei der skrupellose Unternehmen ebenfalls gewisse Güter (vorwiegend Immobiliengüter) neu bewertet haben – eine Neubewertung, die es den Eigentümern anschliessend erlaubt hat, ihre Verschuldung zu erhöhen. Die schädlichen Ergebnisse dieser «kreativen» Art der Verbuchung sind heute bestens bekannt und sicherlich noch in jedermanns Erinnerung.

Ist es somit wirklich sinnvoll, dass sich der Kanton Bern in ein solch wagemutiges Unterfangen stürzt und freiwillig entscheidet, kommenden Generationen 4 Milliarden Abschreibungen aufzubürden? Sich so auf Kosten künftiger Generationen zu bedienen, scheint nicht vertretbar zu sein. Ein solcher Ansatz wird unsere Nachkommen jahrelang belasten. Und das alles eigentlich nur, damit der Kanton 2017 eine Rechnung mit einem klaren Eigenkapitalbestand anstatt mit einem Bilanzfehlbetrag vorlegen kann.

Wie kann eine solch kurzfristige Vision der bernischen Kantonsfinanzen unterstützt werden?

Es muss zudem darauf hingewiesen werden, dass eine solche Neubewertung einen grossen Aufwand an Zeit und Geld erfordern wird, um Werte bestimmen zu können, die in jedem Fall sehr theoretisch bleiben werden, weiss man doch, dass mehrere der betroffenen Güter gar nie zum Verkauf bestimmt sein werden. Und was würde im Falle einer schlimmen Immobilienkrise geschehen? Der Kanton wäre gezwungen, innerhalb sehr kurzer Zeitspannen grössere Wertberichtigungen vorzunehmen.

Das Argument der True-and-fair-View ist sicherlich verständlich, macht diese Methode aber nicht zwingend notwendig.

Und je nach dem, ob es sich um den Kanton, die Gemeinden oder Unternehmen mit einer kantonalen Mehrheitsbeteiligung handelt, scheint die Einführung des HRM2 in Bezug auf die Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens ebenfalls nicht nach denselben Regeln zu erfolgen.

Der Regierungsrat wird um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Was kostet der Prozess zur Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens hinsichtlich
 - a) der Arbeitszeit des Kantonspersonals?
 - b) der Kosten für externe Experten/externes Personal, und wer sind diese externen Firmen?
 - c) anderer Lasten?
2. Welchen Vorschriften (Neubewertung, Abschreibung, Fonds) folgen die Körperschaften, die auf HRM2 umsteigen werden, in Bezug auf die Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens, d. h.:
 - a) die bernischen Gemeinden?
 - b) die Unternehmen, bei denen der Kanton Mehrheitsaktionär ist?
3. Während wie vielen Jahren werden sich die vorzunehmenden 4 Mrd. Abschreibungen auf die Erfolgsrechnung des Kantons Bern auswirken, und wie hoch wird der Betrag pro Jahr sein?
4. Wenn für die künftigen Abschreibungen schon ein Fonds mit rund einer Milliarde geschaffen werden soll, warum fliesst dann nicht der Gesamtgewinn aus dieser Neubewertung in den Fonds, was für die kommenden Jahre und Generationen eine kostenneutrale Operation ermöglichen würde?
5. Wer könnte beschliessen, einen Fonds mit 5 Milliarden anstelle des Fonds mit nur einer Milliarde zu schaffen?
6. Welche Vorteile ergeben sich für den Kanton aus dieser ganzen Prozedur – abgesehen von einer Bilanz mit einem kleinen Nettovermögen, dank der das kantonale Pensionskassenproblem teilweise aufgefangen werden kann – wenn man weiss, dass das True-and-fair-View-Argument fragwürdig ist und das Ziel beispielsweise auch mit einem 5-Milliarden-Fonds für künftige Abschreibungen erreicht werden kann?

Antwort des Regierungsrates

Am 25 Januar 2008 hat die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) für die Kantone und Gemeinden verabschiedet. Die FDK empfiehlt den Kantonen und Gemeinden die Fachempfehlungen zu HRM2 so rasch als möglich, d. h. innerhalb von 10 Jahren, umzusetzen. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 616/2014 beschlossen, HRM2/IPSAS neu auf den 1. Januar 2017 einzuführen. Die damit verbundenen Änderungen des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) wurden am 28. November 2013 vom Grossen Rat genehmigt (2012.RRGR.1181).

Mit der Umstellung auf das neue Rechnungslegungsmodell sind die Vermögenswerte an die neuen Bewertungs- und Bilanzierungsmethoden anzupassen. Dies erfordert unter anderem den Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode. Mit der Umstellung der Rechnungslegung werden die Anlagewerte in der Bilanz so dargestellt, als ob sie seit jeher nach der neuen Abschreibungsmethode abgeschrieben worden wären (Restatment). Nach heutigem Kenntnisstand wird daraus eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens im Umfang von gegen CHF 5 Milliarden resultieren.

Zu den einzelnen Fragen nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

Zu Frage 1:

Die Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens wird grundsätzlich dezentral mit den bestehenden Ressourcen der Finanzdienste der verschiedenen rechnungsführenden Organisationseinheiten durchgeführt. Das bedeutet, dass kantonsintern grundsätzlich keine zusätzlichen Personalkosten anfallen. Der grösste Teil der benötigten Arbeitsstunden ist bisher für die Neubewertung der Hoch- und Tiefbauten, der Investitionsbeiträge sowie der Beteiligungen in den Direktionen BVE und FIN aufgewendet worden. In den anderen Direktionen, der Staatskanzlei, der Finanzkontrolle, der kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle und bei den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft konnte grösstenteils auf die Neubewertung im Bereich des mobilen Sachanlagevermögens verzichtet werden, da jeweils die Daten aus der Betriebsbuchhaltung übernommen werden können.

Zu Frage 1a):

Die Arbeitsstunden des Kantonspersonals wurden dezentral im Rahmen der ordentlichen Aufgaben erfasst und können nicht projektbezogen auf Stufe Konzern ausgewiesen werden. Aufgrund von Stichproben konnte errechnet werden, dass für die Konzeptions- und Umsetzungsphase in den Jahren 2008 bis 2014 im Kanton Bern durchschnittlich rund vier Vollzeitstellen eingesetzt wurden. Diese Arbeitsstunden verteilen sich auf die bestehenden Arbeitsstellen in den Direktionen, der Staatskanzlei, der Finanzkontrolle sowie der Justiz und deren 76 rechnungsführenden Organisationseinheiten.

Zu Frage 1b):

Am 8. Juni 2009 hat der Grosse Rat mit GRB Nr. 0332/2009 dem Rahmenkredit über CHF 10,37 Millionen für die Weiterentwicklung des Finanzinformationssystems (FIS) zugestimmt. Dieser beinhaltet u. a. die systemtechnischen Umsetzungskosten für das IPSAS-konforme HRM2. Für die technischen Anpassungen zur Umsetzung von HRM2/IPSAS wurden insgesamt CHF 2,9

Millionen vorgesehen. Mit RRB Nr. 0902/2010 vom 16. Juni 2010 hat der Regierungsrat zudem einen mehrjährigen Objektkredit in der Höhe von CHF 560'000 bewilligt. Dieser wird für den notwendigen Beizug von externen Fachexperten in Zusammenhang mit der Bewertung der Liegenschaften, der Überprüfung der Bilanzierung von Vorsorgeverpflichtungen, der Schulung von Schlüsselmitarbeitenden der Finanzdienste sowie zur Klärung weiterer spezifischer Fragestellungen im Rahmen der Umstellungsarbeiten verwendet. In der Konzeptionsphase haben folgende Unternehmen fachliche Unterstützung geboten: zhaw Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften im Bereich der Mitarbeiterschulung, Infrac AG im Bereich Bewertungen Tiefbauten, Wüst + Partner AG und die Gebäude Versicherung Bern im Bereich Bewertung der Hochbauten, PricewaterhouseCoopers AG PWC zur fachlichen Überprüfung der Rechnungslegung.

Zu Frage 1c):

Dem Regierungsrat sind keine weiteren Kosten bekannt.

Zu Frage 2a):

Das harmonisierte Rechnungslegungsmodell HRM2 gilt sowohl für Kantone als auch Gemeinden. Analog dem Kanton Bern werden die Anlagen bei den bernischen Gemeinden linear nach der Nutzungsdauer abgeschrieben. Die Abschreibungssätze richten sich nach den gleichen Anlagekategorien wie im Kanton Bern.

Zu Frage 2b):

Unternehmen, bei denen der Kanton Mehrheitsaktionär ist, werden ihre Buchhaltung weiterhin nach ihren Vorschriften (OR, Swiss GAAP FER, IFRS etc.) führen.

Zu Frage 3:

Durch die neuen, deutlich höheren Ausgangswerte des Verwaltungsvermögens wird der Abschreibungsbedarf um knapp CHF 60 Millionen pro Jahr zunehmen, was zu einer entsprechenden Verschlechterung der Laufenden Rechnung führt. Massgeblich zur Verschlechterung tragen die Abschreibungen infolge der Aufwertung der fondsfinanzierten Vermögenswerte im Umfang von rund CHF 1,4 Milliarden bei; diese Vermögenswerte wurden bis anhin sofort zu 100 Prozent abgeschrieben. Aufwertungsreserven des Verwaltungsvermögens können unter HRM2 dazu verwendet werden, den durch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens ausgelösten zusätzlichen Abschreibungsbedarf teilweise zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund soll der Anteil von rund CHF 1,4 Milliarden aus der Aufwertung der fondsfinanzierten Vermögenswerte als Ertrag der Laufenden Rechnung über einen Zeitraum von 15 Jahren linear, d. h. jährlich knapp CHF 100 Millionen, wieder gutgeschrieben werden. Wird diesem Ertrag der höhere Abschreibungsaufwand von knapp CHF 60 Millionen gegenübergestellt, so resultiert in der Laufenden Rechnung eine Entlastung von rund CHF 40 Millionen.

Zu Frage 4:

Bei der Aufwertungsreserve von CHF 1,4 Milliarden handelt es sich nicht um einen „Fonds“, sondern um eine Bilanzposition, die unter dem Eigenkapital geführt wird. Die restlichen rund CHF 3,6 Milliarden stellen „normales“ Eigenkapital dar. Somit wird einzig für die fondsfinanzierten Vermögenswerte, welche bereits zu 100 Prozent abgeschrieben wurden, eine Aufwertungsreserve gebildet. So wird im Bereich der fondsfinanzierten Vermögenswerte eine erneute Abschreibung verhindert.

Zu Frage 5:

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der Aufwertungsreserve nicht um einen „Fonds“. Der Regierungsrat legt die Höhe der Aufwertungsreserve und den Zeitraum fest, über welchen diese aufgelöst werden soll.

Zu Frage 6:

Die Umsetzung von HRM2 zielt auf eine verstärkte Harmonisierung des Rechnungswesens von Bund, Kantonen und Gemeinden. Sie bringt zudem mehr Transparenz in der Buchführung und Berichterstattung, eine Bewertung und Bilanzierung des Anlagevermögens zu fortgeschriebenen Anschaffungskosten (realistischer Wert vermindert um die Abnutzung), den Verzicht auf betriebswirtschaftlich nicht begründbare Reservebildung, die periodengerechte Bilanzierung der einzelnen Geschäftsvorfälle sowie eine umfassende Offenlegung einzelner Sachverhalte in der Jahresrechnung mit sich. Daraus ergibt sich eine merkbare Qualitätssteigerung in der Rechnungslegung, indem die Vergleichbarkeit der wichtigen Grössen wie Gewinn/Verlust, Cashflow und Eigenkapital erreicht wird.

Die Transparenz der Rechnungslegung wird auch durch die Offenlegung wesentlicher Informationen im Anhang zum Geschäftsbericht, die Geldflussrechnung sowie durch die konsolidierte Rechnung erhöht. Die Kommunikation über die finanziellen Zusammenhänge wird durch die Anlehnung der Berichterstattung an diejenige der Privatwirtschaft einfacher, sodass sich die allgemeine Verständlichkeit der Rechnungslegung erhöht. Dies ermöglicht Behörden und Bürgern eine bessere Einschätzung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und bietet damit eine bessere Grundlage für Führungsentscheide.

An den Grossen Rat