

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 143-2016
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.696

Eingereicht am: 01.07.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)
Guggisberg (Kirchlindach, SVP)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 08.09.2016

RRB-Nr.: 926/2016 vom 24. August 2016
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



HRM2 mit Augenmass einführen

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Rahmen der Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 per 1. Januar 2017 folgende Massnahmen zu ergreifen:

1. Sämtliche Massnahmen, die im Hinblick auf die Aufwertung des Verwaltungsvermögens in die Wege geleitet wurden, sind sofort zu stoppen.
2. Der Regierungsrat leitet eine Änderung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) in die Wege, die zum Ziel hat, dass das Verwaltungsvermögen ohne Aufwertung ins HRM2 überführt wird.
3. Falls die Aufwertung des Verwaltungsvermögens trotzdem durchgeführt wird, soll dies zu möglichst realistischen Werten durchgeführt werden, analog zur Auslagerung der psychiatrischen Kliniken.
4. Falls die Vermögensneubewertung im Rahmen der HRM2-Umsetzung trotzdem durchgeführt wird, soll der Gesamtbetrag der Vermögensneubewertung vollständig der Neubewertungsreserve zugeteilt werden und nicht wie vorgesehen nur ein Betrag von 1,4 Milliarden Franken. Diese Reserve verteilt sich linear auf die nächsten 50 Jahre.

Begründung:

Die wichtige Frage der Aufwertung des Verwaltungsvermögens im Rahmen der Einführung des HRM2 wurde politisch bisher nie unter Vorliegen sämtlicher Fakten diskutiert. Namentlich findet sich in den Unterlagen zur FLG-Revision nirgends der Hinweis, dass a) die Aufwertung des Verwaltungsvermögens gemäss den Vorgaben der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz nicht zwingend ist und dass b) andere Kantone HRM2 ohne eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens umsetzen. Deshalb muss der Entscheid über eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens nun endlich unter Berücksichtigung dieser bisher dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit nicht bekannten Fakten neu beurteilt werden.

Die Aufwertung des Verwaltungsvermögens hat finanzpolitisch enorme Folgen. Heute beträgt dieses knapp 7 Milliarden. 2014 rechnete die Regierung mit einer Aufwertung von rund 5 Milliarden Franken. Die Neubewertung hat allerdings mehrere Haken: So wird etwa die Schuldenbremse teilweise aufgehoben. Das wundersam und nur auf dem Papier vermehrte Vermögen ist weder in flüssigen Mitteln vorhanden noch kann es in solche umgewandelt werden. Der Kanton braucht seine Strassen, Gefängnisse, Werkhöfe oder sonstigen Infrastrukturen, um seine hoheitlichen Aufgaben auszuführen. Kantonsstrassen etwa lassen sich nicht zu Quadratmeterpreisen verkaufen. Das aufgewertete Verwaltungsvermögen schönt zwar die Bilanz, verursacht aber zusätzliche Kosten für Abschreibungen. Denn das aufgewertete Vermögen muss ja zum zweiten Mal abgeschrieben werden. Das belastet die laufende Rechnung über Jahrzehnte. Der Regierungsrat hat in seiner Antwort auf die Motion «HRM2 – Gesamtbetrag der Vermögensneubewertung soll der Neubewertungsreserve zugeteilt werden» geschrieben, dass als direkte Folge der Aufwertung der Vermögenswerte der jährliche Abschreibungsbedarf in den ersten Jahren nach der Umstellung um rund 55 Millionen zunehmen wird, was zu einer entsprechenden Verschlechterung der Laufenden Rechnung führe. Dieser Mehrbedarf resultiert hauptsächlich aus der Aufwertung der fondsfinanzierten Aufwertungsreserven. Diese wurden bis anhin sofort zu 100 Prozent abgeschrieben.

Im Rahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung wurde beschlossen, die Aufwertung der fondsfinanzierten Vermögenswerte von 1,4 Milliarden nicht dem Eigenkapital gutzuschreiben, sondern damit eine Aufwertungsreserve zu bilden, die linear als Ertrag der Laufenden Rechnung über einen Zeitraum von 15 Jahren wieder aufgelöst wird. Das bedeutet, dass die zusätzliche Belastung der laufenden Rechnung bis ins Jahr 2031 aufgeschoben wird, indem ein Teil der Aufwertung dafür verwendet wird, sich selber wieder abzuschreiben. Die nächsten Generationen müssten dann aber ab 2032 den Preis für die künstliche Aufwertung des Verwaltungsvermögens durch höhere Abschreibungen in Millionenhöhe in der laufenden Rechnung berappen.

Das Hauptargument, das der Regierungsrat für die Aufwertung ins Feld führt, ist der eigene Anspruch, HRM2 konform mit den Leitlinien des internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor, den «International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)», umzusetzen. Die Argumentation, dass sonst die Ipsas-Standards und hier namentlich der Grundsatz des «True-and-Fair-Views» nicht eingehalten würde, ist aus zwei Gründen nicht statthaft:

1. Der Kanton Bern setzt HRM2 ohnehin nicht Ipsas-konform um. In der Informationsbroschüre «Die IPSAS-konforme Umsetzung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 im Kanton Bern» räumt der Regierungsrat auf Seite 3 explizit ein, dass er sogar bewusst in gewissen Bereichen von den Vorgaben von Ipsas abweicht. «Dies ist insbesondere beim durch den Regierungsrat beschlossenen Verzicht auf die Konsolidierung der Mehrheitsbeteiligungen sowie auf die periodengerechte Steuerabgrenzung der Fall», heisst es dort wörtlich.

Neben dem Verzicht auf Vollkonsolidierung der Mehrheitsbeteiligungen und dem Verzicht auf die Periodengerechtigkeit bei den Steuern wird auf Seite 18 noch ein dritter Punkt erwähnt, wo bewusst von Ipsas abgewichen wird: Eigentlich sollten gemäss Ipsas Investitionen unabhängig von deren Finanzierung immer gleich behandelt werden. Das heisst, dass neu auch Investitionen Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo bzw. die Schuldenbremse der Investitionsrechnung haben, die aus einer Spezialfinanzierung oder einem Fonds finanziert wurden. Doch der Regierungsrat hat den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen entgegen den Ipsas-Richtlinien von dieser Regelung ausgenommen.

2. Die Aufwertung des Verwaltungsvermögens im Rahmen der Einführung des HRM2 ist in keiner Art und Weise zwingend. Gemäss den Empfehlungen der kantonalen Finanzdirektoren ist ein Restatement nach dem True-and-Fair-View-Ansatz, das über den Mindeststandard hinausgeht, fakultativ. «Beim Verwaltungsvermögen muss keine Neubewertung vorgenommen werden. Die Restbuchwerte der bereits aktivierten Anlagen werden unverändert in die neue Bilanz gemäss HRM2 übernommen», heisst es wortwörtlich zu den Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz zu Artikel 19 Absatz 2. Andere Kantone werten das Verwaltungsvermögen im Rahmen der HRM2-Einführung deshalb auch nicht auf. So etwa St. Gallen, aber auch Berns Nachbarkanton Freiburg.

Fazit: Wenn also der Kanton Bern auf eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens verzichten würde, wäre dies zum einen vollkommen konform mit den Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz. Und zum anderen würde der Kanton Bern überhaupt nicht aus der Reihe tanzen, da andere Kantone ebenfalls auf eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens verzichten. Der Regierungsrat ist zudem selber bewusst in drei Punkten von Ipsas abgewichen, und die Umsetzung des HRM2 durch den Kanton Bern ist demnach ohnehin nicht vollständig Ipsas-konform. Der Regierungsrat hat also seinen eigenen Grundsatz einer vollkommen Ipsas-konformen Einführung des HRM2 selbst schon verletzt.

Begründung der Dringlichkeit: Die Aufwertung des Verwaltungsvermögens ist per 1. Januar 2017 vorgesehen. Um dies zu verhindern, muss ein Entscheid möglichst rasch fallen.

Antwort des Regierungsrates

Der Kanton Bern wird auf den 1. Januar 2017 das von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) entwickelte und empfohlene Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) IPSAS-konform, d. h. in Anlehnung an die «International Public Sector Accounting Standards», einführen. Der Grosse Rat hat die entsprechende Revision des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) am 28. November 2013 beschlossen, wobei Art. 5 Abs. 3 des FLG lediglich bestimmt, dass die Rechnungslegung nach allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung erfolgt und der Regierungsrat das anzuwendende Regelwerk durch Verordnung festlegt. Aus diesem Grund handelt sich vorliegend mit Ausnahme der Ziffer 2 (Einleitung einer Gesetzesrevision) um eine Richtlinienmotion. In Bezug auf die Forderung gemäss Ziffer 4 weist der Regierungsrat darauf hin, dass die Umsetzung eine FLG-Revision bedingen würde.

IPSAS-konforme Einführung des HRM2

Während HRM2 als Fachempfehlung lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner unter den Kantonen darstellt, ist IPSAS der einzige international anerkannte Rechnungslegungsstandard

für den öffentlichen Sektor. Die Standards basieren auf den Grundsätzen der periodengerechten Darstellung der wirtschaftlichen Situation, der Stetigkeit und der Wesentlichkeit der Informationen. Diese Grundsätze vermitteln in ihrer Summe ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild – das sogenannte Prinzip von «True an Fair View».

Eine nach HRM2 erstellte Rechnung erfüllt die Anforderungen des «True an Fair View»-Prinzips nicht. Bei HRM2 handelt es sich um ein Rechnungsmodell, welches weitreichende Vorgaben hinsichtlich der Buchführung macht und dem Kontenplan einen hohen Stellenwert beimisst. Gleichzeitig sind die Vorgaben bzw. Empfehlungen in Bezug auf die Bewertung und Konsolidierung eher zurückhaltend. Bei IPSAS steht die Darstellung der effektiven finanziellen Lage im Zentrum. IPSAS steht nicht im Widerspruch zu HRM2, sondern geht im Vergleich weiter und ist strenger.

Der Regierungsrat hat sich im Jahr 2010 bewusst für ein schrittweises Weiterentwickeln der Rechnungslegung des Kantons Bern entschieden. HRM2 soll IPSAS-konform eingeführt werden. Das heisst, dass IPSAS nicht vollumfänglich umgesetzt wird – wie im Übrigen in allen anderen Kantonen auch nicht, welche sich an IPSAS anlehnen. So verzichtet der Kanton Bern beispielsweise auf eine Konsolidierung der Jahresrechnung mit den Mehrheitsbeteiligungen (u. a. mit der BEKB AG, BKW AG und der Bedag AG). Die IPSAS-Konformität soll jedoch die Möglichkeit offen lassen, die Rechnungslegung in Richtung einer integralen Anwendung von IPSAS weiterzuentwickeln, ohne später die im Zuge der Einführung von HRM2 vorgenommen Veränderungen wieder rückgängig machen zu müssen.

Neubewertung der Aktiven und Passiven (Restatement)

Einer der zentralen Punkte einer IPSAS-konformen Umsetzung des HRM2 stellt den Ausweis des Vermögens zum effektiven Wert dar. Mit der Einführung des neuen Rechnungslegungsstandards werden die Aktiven und Passiven neu bewertet (Restatement). Die Vermögenswerte werden dabei so dargestellt, wie wenn das IPSAS-konforme HRM2 schon immer angewendet worden wäre. Aus Gründen der Transparenz wird somit nach dem Grundsatz von «True an Fair View» verunmöglicht, wie bisher stille Reserven zu bilden.

Bei den Vermögenswerten gilt es zwischen Finanz- und Verwaltungsvermögen zu unterscheiden. Finanzvermögen kann ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden (z. B. Liegenschaft, welche nicht mehr zur öffentlichen Aufgabenerfüllung genutzt wird). Finanzvermögen wird grundsätzlich nach dem Verkehrswertprinzip bilanziert. Vermögenswerte im Verwaltungsvermögen dienen unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Verwaltungsgebäude, Schulliegenschaften, Werkhöfe, Haftanstalten, Strassen usw.). Verwaltungsvermögen wird zu den Anschaffungskosten abzüglich der kumulierten Abschreibungen (linear nach Nutzungsdauer) bilanziert.

Prozess der Neubewertung

Der Regierungsrat hat im Februar 2010 die Finanzdirektion beauftragt, zusammen mit den Direktionen und der Staatskanzlei die IPSAS-konforme HRM2-Lösung umzusetzen. Diese orientiert sich an der Umsetzungspraxis anderer Kantone, insbesondere derjenigen des Kantons Zürich. Zur Erarbeitung der fachlichen Festlegungen wurden Arbeitsgruppen gebildet, in denen auch externe Fachexperten (u. a. PwC, Wüest & Partner AG) mitarbeiteten. Die Finanzkontrolle hat die Umsetzungsarbeiten eng begleitet. Sie wurde über sämtliche Schritte informiert, dokumentiert und mit Teilergebnissen und allen relevanten Projektunterlagen laufend bedient.

In den letzten Jahren wurden die Detailkonzepte erstellt und die umfassenden Neubewertungsarbeiten mit dem Fokus auf die Immobilien und die Investitionsbeiträge vorgenommen. Im Verlauf des Jahres 2015 wurden diese Bewertungsarbeiten intensiviert und die Mitarbeitenden der Finanzdienste geschult.

Der Kanton Bern besitzt rund 4'500 Liegenschaften und Grundstücke. Eine Bewertung jeder einzelnen Immobilie hätte sowohl personell als auch finanziell zu einem unverhältnismässigen Aufwand geführt. Aus diesem Grund erfolgte die Bewertung nach dem Prinzip der Wesentlichkeit. Die 150 wertmässig grössten Objekte wurden durch die Firma Wüest & Partner AG einzeln nach einer anerkannten Methode bewertet. Diese Liegenschaften decken rund zwei Drittel des Gesamtwertes der Immobilien ab. Die restlichen Objekte wurden nach dem gleichen Bewertungsmodell „am Schreibtisch“ bewertet. Bei 50 dieser Objekte wurden durch die Firma Wüest & Partner AG noch Stichproben durchgeführt.

Aus Sicht des Regierungsrates ist im Zusammenhang mit diesen Arbeiten von Bedeutung, dass die vorgenommenen Bewertungen auch die Basis für die Liegenschaftskostenrechnung bilden, welche von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion per 1. Januar 2017 eingeführt wird. Bei einem Verzicht auf eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens müsste von einer Verzögerung um mindestens ein Jahr ausgegangen werden. Die notwendigen Anpassungsarbeiten würden zudem erhebliche personelle Ressourcen beanspruchen und ebenfalls externe Kosten für Systemanpassungen auslösen.

Kritikpunkte der Motionäre

Die Motionäre begründen ihre Forderung nach einem Verzicht auf eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens einerseits damit, dass der Grosse Rat im Rahmen der Revision des FLG nur ungenügend informiert worden sei. Andererseits sei die Aufwertung des Verwaltungsvermögens mit erheblichen finanzpolitischen Folgen verbunden.

a) Zum ersten Kritikpunkt (ungenügende Information)

Die Motionäre kritisieren, dass dem Grossen Rat nicht sämtliche Fakten vorgelegen hätten. Insbesondere sei ihm nicht bekannt gewesen, dass die Aufwertung des Verwaltungsvermögens gemäss HRM2 nicht zwingend sei und dass andere Kantone HRM2 ohne Aufwertung des Verwaltungsvermögens eingeführt hätten. Der Entscheid müsse nun unter Berücksichtigung dieser bisher dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit nicht bekannten Fakten neu beurteilt werden. Der Regierungsrat weist den Vorwurf einer intransparenten Information mit Nachdruck zurück. Er weist auf folgende Punkte hin:

- Im *Vortrag* des Regierungsrates vom 3. Juli 2013 an den Grossen Rat zur FLG-Revision wird dargelegt, dass es sich beim HRM2 um eine Fachempfehlung der FDK handelt; selbst HRM2 ist somit für die Kantone nicht bindend. Auf Seite 5 wird ausdrücklich erwähnt, dass es den Kantonen und Gemeinden frei steht, ergänzend zu HRM2 den strengeren IPSAS-Standard einzuführen bzw. sich an ihn anzulehnen. Die Unterschiede zwischen einer «reinen» HRM2- und einer IPSAS-konformen-Einführung werden aufgezeigt und es wird darauf hingewiesen, dass die Neubewertung der Aktiven und Passiven eines der zentralen Elemente einer IPSAS-konformen Einführung des HRM2 darstellt. Auch die Grössenordnung der Aufwertung wurde im Vortrag erwähnt. In einer Tabelle wurde nach damaligem Wissensstand aufgezeigt, welche

Kantone das «reine» HRM2 einführen und welche Kantone sich an IPSAS anlehnen und damit ihr Vermögen neu bewerten.

- Die FLG-Revision wurde in der *Novembersession 2013* in erster und einziger Lesung beschlossen. Auch aus der *Debatte* geht hervor, dass sich der Grosse Rat in Kenntnis der politisch relevanten Informationen und Fakten für eine IPSAS-konforme Umsetzung des HRM2 aussprach, kritische Stimmen bzw. ablehnende Haltungen zur Aufwertung des Verwaltungsvermögens blieben aus, was die nachfolgenden Zitate belegen:
 - Jürg Iseli, Zwieselberg (SVP), Präsident der Finanzkommission: *„...Der Wechsel zu HRM2 bedeutet neu eine moderne Buchführung. Der Hauptunterschied liegt in der Aufwertung des Anlagevermögens, insbesondere der Liegenschaften...Ziel von IPSAS ist der «True und Fair View», also die Erhöhung der Transparenz und der Verzicht auf stille Reserven. Anlagevermögen werden zu effektiven Werten verbucht und müssen bilanziert und im Geschäftsverlauf periodisch gesichtet werden. Die Aufwertungen müssen zudem offen gelegt werden...“*
 - Hans Rudolf Feller, Steffisburg (FDP): *„...Zum FLG selber: Wir stimmen ihm ohne Wenn und Aber zu. Die Einführung von IPSAS ist zwar freiwillig, aber sie ist nötig und richtig und es ist auch Zeit, einen Standard anzuwenden, der einem internationalen Vergleich standhält...In diesem System ergeben sich Aufwertungen in der Höhe von 4,8 Mrd. Franken...“*
 - Franziska Schöni-Affolter, Bremgarten (glp): *„...Zum FLG: Wir stehen hinter den Änderungen, die aufgrund der IPSAS-konformen HRM2 gemacht werden mussten. Aufgrund dieser Änderung wird vor allem eine Transparenz hergestellt, aufgrund der man nicht irgendwo stille Reserven vergraben kann...wodurch gewisse Aufwertungen entstehen, die dann natürlich auch wieder abgeschrieben werden müssen...“*
 - Hans Kipfer, Thun (EVP): *„...Aufwertungen und Abschreibungen müssen sauber dargestellt sein und klar kommuniziert werden, damit wir wissen, wo wir stehen.“*
 - Adrian Wüthrich, Huttwil (SP): *„...Den Bereich HRM2 unterstützen wir ganz klar...Diese Aufwertung werden wir nach aussen noch gut erklären müssen; also dass es sich dabei nicht einfach um Geld handelt, das wir ausgeben können und womit der Kanton Bern auf einmal über ein so riesiges Vermögen verfügt...Wenn wir allenfalls über ein Eigenkapital verfügen sollten, wird es auch hinsichtlich der Schuldenbremse etwas anders aussehen...“*

Auch die Finanzdirektorin wies in ihrem Votum auf Folgendes hin: *„...Noch zu den Änderungen des FLG und der Einführung von HRM2 und IPSAS: Es sind vor allem zwei politisch relevante Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells wichtig und diese möchte ich nochmals erwähnen. Der erste Aspekt betrifft die Abschreibungsmethode...Der zweite Aspekt betrifft die Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens...Dazu machten wir eine Simulationsrechnung. Diese beträgt mit diesem Vorgang verbundene Aufwertungen in der Höhe von insgesamt 5 Mrd. Franken...Ohne die Verpflichtungen, die sich aus dem Pensionskassengesetz ergeben, würde der Kanton also neu ein Eigenkapital von rund 3 Mrd. Franken aufweisen...“*

- Die *Finanzkommission* wirkte als vorberatende Kommission der FLG-Revision. Sie wurde dabei umfassend über alle politisch relevanten Fakten informiert.

Zusammenfassend war aus Sicht des Regierungsrates allen Beteiligten klar, dass mit der (freiwilligen) IPSAS-konformen Einführung des HRM2 eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens einhergeht. Auch die Grössenordnung der Aufwertungen war dem Parlament bekannt. In der Vorlage wurde auch transparent ausgewiesen, dass der Kanton Bern – wie alle anderen Kantone, welche sich an IPSAS anlehnen – IPSAS nicht vollumfänglich umsetzen wird.

b) Zum zweiten Kritikpunkt (finanzpolitische Folgen)

Die Motionäre führen in der Begründung aus, dass mit der Aufwertung des Verwaltungsvermögens die Schuldenbremse teilweise aufgehoben werde. Art. 101a Abs. 2 der Kantonsverfassung sieht vor, dass ein Defizit des Geschäftsberichts nicht kompensiert werden muss, wenn der Kanton über Eigenkapital verfügt. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass der Grosse Rat in Bezug auf diesen Sachverhalt in der laufenden Legislatur bereits zwei Vorstösse der beiden Motionäre abgelehnt hat:

- Parlamentarische Initiative 198-2014 „Aushebelung der Schuldenbremse wegen HRM2 muss verhindert werden“ – abgelehnt in der Junisession 2015 mit 83 gegen 52 Stimmen.
- Motion 197-2014 „Keine Aushebelung der Schuldenbremse durch HRM2“ – abgelehnt in der Junisession 2015 mit 88 gegen 47 Stimmen.

Weiter weisen die Motionäre darauf hin, dass durch die Aufwertung das Vermögen nur auf dem Papier zunehme. Es könne auch nicht in flüssige Mittel umgewandelt werden, weil der Kanton dieses Vermögen zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben benötige und deshalb nicht verkaufen könne. Der Regierungsrat geht mit den Motionären insofern einig, als dass das Verwaltungsvermögen keinen kaufmännischen Wert aufweist, solange dieses der öffentlichen Aufgabenerfüllung dient. Daraus abzuleiten, Verwaltungsvermögen habe für die öffentliche Hand keinen zu bilanzierenden Wert, ist jedoch falsch. Verwaltungsvermögen wird bereits heute unter HRM1 zu den Anschaffungskosten bilanziert und anschliessend abgeschrieben.

Immobilien des Verwaltungsvermögens müssen in erster Linie so gebaut werden und ausgestattet sein, dass der Kanton in diesen Objekten seine öffentlichen Aufgaben gemäss dem gesetzlichen Auftrag wahrnehmen kann. In Bezug auf die Neubewertung des bestehenden Verwaltungsvermögens ist von Bedeutung, dass Wertverminderungen folglich durch Sachverhalte ausgelöst werden, welche die Form oder die Dauer der öffentlichen Aufgabenerfüllung einschränken. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Gebäude durch Zerstörung, Umwelteinflüsse, Alterung oder aufgrund von neuen politischen oder technischen Anforderungen bzw. Rahmenbedingungen die Aufgabenerfüllung beeinträchtigt wird. Solange Immobilien für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzt werden und damit Teil des Verwaltungsvermögens sind, ist das Kriterium der «Marktfähigkeit», d. h. die Frage, ob und zu welchem Preis beispielsweise eine Liegenschaft verkauft werden kann, nicht relevant. Diese Frage bzw. eine sich daraus ergebende Wertkorrektur einer Immobilie stellt sich erst dann, wenn diese nicht mehr für die öffentliche Aufgabenerfüllung genutzt und in das Finanzvermögen transferiert wird.

Zusammenfassend bezieht sich beim Verwaltungsvermögen das Prinzip von «True an Fair View» nicht auf die «Marktfähigkeit» – ansonsten dürfte beispielsweise eine Strasse keinen Bilanzwert aufweisen –, sondern auf den effektiven Nutzwert für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.

Aus finanzpolitischer Sicht ist für den Regierungsrat folgender Aspekt von zentraler Bedeutung: Die Abschreibungen haben bei den öffentlichen Haushalten nicht nur eine betriebswirtschaftliche,

sondern auch eine ganz wichtige finanzpolitische Bedeutung. In Kombination mit der Vorgabe, dass die Erfolgsrechnung mindestens ausgeglichen sein muss, stellen die Abschreibungen sicher, dass genügend Mittel zur Finanzierung neuer Investitionen erwirtschaftet werden. Idealerweise sollten sich die Abschreibungen und das Investitionsvolumen mittelfristig die Waage halten. Fallen die Abschreibungen im Verhältnis zu den Investitionen zu tief aus, müssen zur Erfüllung der Vorgaben für die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung substanzielle Ertragsüberschüsse in der Erfolgsrechnung erzielt werden. Gemäss nachfolgender Tabell liegen bereits in der heutigen Planung 2017-2020 (Voranschlag 2017 und Aufgaben-/Finanzplan 2018-2020) die Abschreibungen um durchschnittlich rund CHF 90 Millionen pro Jahr unter den geplanten Nettoinvestitionen.

Eckwerte Voranschlag 2017 und Aufgaben-/Finanzplan 2018-2020 per 28. August 2016:

in Millionen CHF	Voranschlag 2017	2018	2019	Finanzplan 2021
Saldo Erfolgsrechnung	99	18	-95	-88
Abschreibungen Verwaltungsvermögen	396	392	417	434
Entnahme aus Aufwertungsreserve	-30	-30	-30	-30
Selbstfinanzierung	464	380	292	316
Nettoinvestitionen	456	483	472	469
Finanzierungssaldo	8	-103	-180	-153

Durch den Verzicht auf die Aufwertung des Verwaltungsvermögens würde der künftige Abschreibungsbedarf in der Erfolgsrechnung deutlich geringer ausfallen. Erste Einschätzungen gehen von einer Reduktion des Abschreibungsvolumens um mindestens die Hälfte, d. h. von einem Minderaufwand von mindestens CHF 200 Millionen aus. Die vorstehend beschriebene „Lücke“ zwischen Abschreibungen und Investitionen würde sich somit nochmals ganz erheblich vergrössern. Die Erfolgsrechnung würde insofern „beschönigt“, als der Abschreibungsbedarf nicht mehr den realen Gegebenheiten entsprechen würde. Dadurch würde nicht nur die Refinanzierung der bestehenden Vermögenswerte, sondern auch die Finanzierung neuer Investitionen gefährdet.

Eckwerte Voranschlag 2017 und Aufgaben-/Finanzplan 2018-2020 per 28. August 2016 bei Verzicht auf Aufwertung des Verwaltungsvermögens (Annahme: Minderabschreibungen von CHF 200 Mio.):

in Millionen CHF	Voranschlag 2017	2018	2019	Finanzplan 2021
Saldo Erfolgsrechnung	269	188	75	82
Abschreibungen Verwaltungsvermögen	196	192	217	234
Entnahme aus Aufwertungsreserve	0	0	0	0
Selbstfinanzierung	464	380	292	316
Nettoinvestitionen	456	483	472	469
Finanzierungssaldo	8	-103	-180	-153

Zur Forderung gemäss Ziffer 4

Als Massnahme zur Entlastung der Erfolgsrechnung wurde im Rahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) beschlossen, im Umfang der Aufwertung der fondsfinanzierten Vermögenswerte eine Aufwertungsreserve zu bilden, welche innerhalb von 15 Jahren in jährlichen Tranchen von 1/15 aufgelöst wird. Die Ziffer 4 verlangt, dass der Gesamtbetrag der Aufwertung dieser Reserve zugeführt und linear innerhalb von 50 Jahren abgeschrieben wird. Der Regierungsrat lehnt diese Forderung ab. Die vorgesehene Frist von 15 Jahren übertrifft bereits die HRM2-Empfehlung, welche eine Auflösung der Aufwertungsreserve innerhalb von 10 Jahren vorsieht. Diese entspricht jedoch in etwa der effektiven Restnutzungsdauer der Vermögensanlage und ist deshalb vertretbar. Demgegenüber würde eine Bildung einer Aufwertungsreserve in der Höhe des Gesamtbetrages der Vermögensneubewertung und deren erfolgswirksame Auflösung über 50 Jahre dem Prinzip von True und Fair widersprechen und sowohl die effektive Restnutzungsdauer der Vermögenswerte wie auch der HRM2-Empfehlung bei weitem übersteigen.

Zusammenfassung

Nach Auffassung des Regierungsrates hat der Grosse Rat mit der Revision des FLG im Jahr 2013 in Kenntnis aller politisch relevanten Fakten der IPSAS-konforme Einführung des HRM2 zugestimmt. In den vergangenen Jahren wurden in Bezug auf die damit einhergehende Neubewertung des Vermögens grosse Anstrengungen unternommen und erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt. Die Umsetzung orientierte sich ausschliesslich an den entsprechenden Fachempfehlungen und der Methode, wie sie auch in den anderen Kantonen angewandt wurden. Die Arbeiten wurden von der Finanzkontrolle und von ausgewiesenen externen Experten begleitet. Dass mit der Neubewertung des Vermögens der Kanton Bern über Eigenkapital verfügen wird, mag in gewissen politischen Kreisen zwar als störend empfunden werden. Dies darf aber nach Auffassung des Regierungsrates nicht der Anlass dafür sein, nun auf die mit dem Grundsatzentscheid einer IPSAS-konformen HRM2-Einführung verbundene Neubewertung des Verwaltungsvermögens zu verzichten. Die Einführung der Liegenschaftskostenrechnung würde sich um mindestens ein Jahr verzögern und erhebliche personelle Ressourcen beanspruchen. Finanzpolitisch hätte ein Verzicht auf eine Aufwertung weitreichende Auswirkungen. Die Erfolgsrechnung würde erheblich „beschönigt“. Der ausgewiesene Abschreibungsbedarf würde nicht den effektiven Gegenheiten entsprechen. Die Refinanzierung der bestehenden Vermögenswerte und die Finanzierung neuer Investitionen wären dadurch gefährdet. Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Motion ab.

Verteiler

- Grosser Rat