



Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) (Änderung)

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zur Änderung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen
(FLG)**

1. Ausgangslage

Am 28. November 2013 beschloss der Grosse Rat eine Änderung des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0), mit der unter anderem die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung des IPSAS-konformen Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) geschaffen wurden.

Die notwendigen Anpassungen auf Verordnungsstufe wurden in der Revision der Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV, BSG 621.1) grundsätzlich per 1. Januar 2017 auf Basis der Einführungskonzeption sowie einer Verordnungsänderung per 1. Januar 2018 aufgrund von Auslegungs- und Umsetzungsfragen vorgenommen.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung sollen Erkenntnisse, die sich im Rahmen der Einführung des IPSAS-konformen HRM2 ergeben haben, im Gesetz festgehalten werden.

2. Grundzüge der Neuregelung

Mit der vorliegenden FLG-Änderung werden ergänzende Anpassungen im Zusammenhang mit der erfolgten Einführung von HRM2/IPSAS im Kanton Bern auf Gesetzesstufe vorgenommen. Weiter führen Bemerkungen der Finanzkommission des Grossen Rates und der Finanzkontrolle zu Anpassungen im Bereich der Betriebsbuchhaltung. Aufgrund der Antwort des Regierungsrates auf die Motion 058-2018 «PPP-Projekte müssen wieder möglich sein» wird eine Anpassung im Zusammenhang mit PPP-Projekten vorgenommen.

3. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 9 Jahresrechnung

Die ALK und RAV wurden noch nie in die Staatsrechnung integriert, da es sich um Gelder des Bundes handelt, welche durch den Kanton einzig verwaltet werden. Auch mit Einführung von HRM2/IPSAS ist in der Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen der Verzicht der Konsolidierung der Arbeitslosenkasse (ALK) sowie der Regionalen Arbeitsvermittlung (RAV) festgelegt. Zur Präzisierung wird dies nun auch im Gesetz festgehalten.

Artikel 11 Investitionsrechnung

In seiner Antwort auf die Motion 058-2018 «PPP-Projekte müssen wieder möglich» sein, hat der Regierungsrat die vorliegende FLG-Anpassung vorgeschlagen. Damit PPP-Finanzierungen attraktiver werden, dürfen sie die Schuldenbremse der Investitionsrechnung nicht tangieren. Mit der vorgeschlagenen Anpassung wird diese Finanzierungsform ermöglicht, indem die Aktivierung nicht in der Investitionsrechnung belastet wird.

Baurechtsverträge mit Dienstbarkeitsberechtigung sind mit PPP-Finanzierungen vergleichbar, da beide rechnungslegerisch als Finanzierungsleasing deklariert und bilanziert werden müssen. Der Kanton Bern darf das Grundstück (im Baurecht) entsprechend der Dienstbarkeit bebauen und bezahlt dafür eine entsprechende Miete (Baurechtszins) für das beanspruchte Grundstück. Aus Sicht der Rechnungslegung stellt dieser Vertrag ein Leasingverhältnis dar, bei dem der Kanton Leasingnehmer ist.

Es ist deshalb sachgerecht, die beiden Formen gleich zu behandeln.

Artikel 16 Bewertungsgrundsätze

Da vielfach keine Verkehrs- bzw. Marktwerte bestehen (z. B. bei Strassen oder Verkehrswegen), können diese nicht erhoben werden. Deshalb soll der Verkehrswert nur bei Positionen,

für welche keine Kosten entstanden bzw. kein Preis bezahlt wurde, als Anschaffungskosten gelten. Wenn keine Verkehrs- bzw. Marktwerte eruiert sind, kann eine alternative Bewertungsmethode (z. B. Realwert, kapitalisierter Ertragswert; Abschreibung über Restnutzungsdauer) zur Ermittlung der Anschaffungskosten beigezogen werden.

Artikel 17 Abschreibungen

Aus Spezialfinanzierungen sowie Fonds und Vorfinanzierungen vergütete Investitionen werden mit Ausnahme von Darlehen nicht nach der Nutzungsdauer, sondern sofort nach der Erfassung abgeschrieben (IPSAS 1, HRM2 Nr. 08). Direktabschreibungen sind finanzpolitische Abschreibungen im Sinne von FE 04/6 HRM2 und müssen auf Gesetzesstufe wieder geregelt werden.

Aus Spezialfinanzierungen sowie Fonds und Vorfinanzierungen vergütete Investitionen werden unter HRM2 über ihre Nutzungsdauer linear abgeschrieben und haben dadurch Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo beziehungsweise auf die Schuldenbremse der Investitionsrechnung. Die bisherige HRM1-Lösung – neu im Sinne einer Ausnahme zu HRM2 – stellt sicher, dass die fondsfinanzierten Investitionen den Haushalt in Bezug auf die Schuldenbremse der Investitionsrechnung nicht belasten. Der Abschreibungsaufwand fällt im Zeitpunkt der Investitionstätigkeit bzw. der Fondsentnahme an. Der Abschreibungsaufwand ist durch die Fondsentnahme damit zu 100 Prozent gedeckt und hat somit keine Auswirkung auf die Schuldenbremse der Laufenden Rechnung. Der Abschreibungsaufwand erhöht die Selbstfinanzierung und dadurch sind die Nettoinvestitionen im Jahr der Investitionstätigkeit gedeckt. Die Ausnahme stellt den Zweck – die fondsfinanzierten Mittel können zur Finanzierung von Investitionsausgaben verwendet werden - der spezialrechtlichen Bestimmungen auch mit Einführung von HRM2 wie bisher sicher.

Artikel 18 Funktion und Elemente der Betriebsbuchhaltung

Mit der Einführung von HRM2/IPSAS wurden die Daten und die Abschreibungsmethoden grundsätzlich aus der Betriebsbuchhaltung in die Finanzbuchhaltung übernommen. Einzig bei den Liegenschaften und den Investitionsbeiträgen wurden die Sachwerte mit der erstmaligen Bewertung hergeleitet.

Auf eine Betriebsbuchhaltung soll nicht gänzlich verzichtet werden (Globalbudget), aber mit der Gesetzesänderung wird eine Vereinfachung angestrebt. Neu soll die Betriebsbuchhaltung nicht mehr vollständig neben der Finanzbuchhaltung geführt werden, sondern der Datenverarbeitungsprozess basiert auf der Finanzbuchhaltung und mittels der Sachlichen Abgrenzungen werden betriebsfremde und ausserordentliche Aufwände und Erträge in der Betriebsbuchhaltung nicht ausgewiesen. Sachliche Abgrenzungen können entstehen durch:

- unterschiedliche Bewertung (Beispiel: stille Reserven)
- unterschiedliche Behandlung einer Kostenart (Beispiel: effektive/kalkulatorische Zinsen/Abschreibungen)
- ausserordentliche Ereignisse (Beispiel: Brandfall, Umweltkatastrophe usw.)
- rein finanzpolitische Beurteilungskriterien (Beispiel: Finanzpolitische Abschreibungen).

Artikel 20 Betriebliche Bilanz

Als Massnahme zur von der Finanzkommission des Grossen Rates geforderten Vereinfachung im Bereich der Betriebsbuchhaltung wird auf das Erstellen einer betrieblichen Bilanz verzichtet. Artikel 20 FLG, der die Gliederung der Betrieblichen Bilanz umschrieb, wird deshalb aufgehoben.

Artikel 26 Anlagenbuchhaltung

In einem neuen Absatz 3 wird festgelegt, dass Strassen und Verkehrswege in der Anlagenbuchhaltung als Sammelobjekte geführt werden können, sofern der Detailnachweis pro Sammelobjekt anderweitig erbracht werden kann.

Das kantonseigene Strassennetz umfasst über 2'100 Strassenkilometer. In der Anlagenbuchhaltung wird nicht der einzelne Strassenkilometer, sondern jeweils der organisatorische Verbund von verschiedenen Strassenabschnitten (Sammelobjekte) geführt. Auch bei dieser Erfassungsart (Sammelobjekte) müssen die rechnungslegerischen Vorgaben und revisionstechnischen Aspekte uneingeschränkt eingehalten werden können.

Artikel 79 Finanzdirektion

In der Finanzdirektion ist die Finanzverwaltung für das Führen der Konzernrechnung zuständig. Die entsprechende Abteilung heisst Konzernrechnungswesen. Die Begrifflichkeit wird an die aktuellen Gegebenheiten angepasst.

Artikel T1-1 Übergangsbestimmung der Änderung vom 28.11.2013

Gemäss der Anpassung von Artikel 17 sollen aus Spezialfinanzierungen sowie Fonds und Vorfinanzierungen vergütete Investitionen (mit Ausnahme von Darlehen) sofort abgeschrieben werden. Im Sinne einer Gleichbehandlung und als Folge werden daher die im Rahmen des Restatements per 1. Januar 2017 aufgewerteten Vermögenswerte gegen die damals gebildete Aufwertungsreserve aufgelöst. Das Restatement wird in diesem Bereich rückgängig gemacht. Die auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der FLG-Änderung vom 28. November 2013 gebildete Aufwertungsreserve wird per 1. Januar 2020 erfolgsneutral aufgelöst.

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage ist in den Regierungsrichtlinien nicht erwähnt, entspricht aber deren Zielsetzungen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen. Die Darstellung der buchhalterischen Sachverhalte ändert punktuell, für den Kanton führen die Änderungen jedoch nicht zum Zu- oder Abfluss geldwerter Mittel.

Gemäss der Anpassung von Artikel 17 sollen aus Spezialfinanzierungen sowie Fonds und Vorfinanzierungen vergütete Investitionen (mit Ausnahme von Darlehen) sofort abgeschrieben werden. Im Sinne einer Gleichbehandlung und als Folge werden daher die im Rahmen des Restatements per 1. Januar 2017 aufgewerteten Vermögenswerte gegen die damals gebildete Aufwertungsreserve aufgelöst. In der Folge entfällt der jährliche Ertrag aus der Auflösung der Aufwertungsreserve von CHF 41.0 Mio. Im Gegenzug entfallen ordentliche Abschreibungen in rund derselben Höhe, womit der Effekt auf die Jahresrechnung neutral bleibt.

6. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen, jedoch organisatorischen Auswirkungen bei der Anpassung der Prozesse im Bereich der Betriebsbuchhaltung.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Keine.

8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Keine.

9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

9.1 Gesamtbeurteilung

Das Vernehmlassungsverfahren wurde vom 8. November 2018 bis zum 8. Februar 2019 durchgeführt. Insgesamt gingen 29 Stellungnahmen ein. 16 Teilnehmende verzichteten auf eine inhaltliche Stellungnahme. Die Vorlage wurde von keinem Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich abgelehnt.

9.2 Bemerkungen zur Anlehnung an den IPSAS-Standard

Die BDP, die EVP und die SVP fordern, es sei zu überprüfen, ob sich der Kanton weiterhin an den Rechnungslegungsstandard IPSAS anlehnen solle. Der Regierungsrat hält dazu fest, dass – basierend auf der Planungserklärung Nr. 3 zum Geschäftsbericht 2017 – neben den bereits eingeleiteten Optimierungs- und Verbesserungsmassnahmen im Finanz- und Rechnungswesen auch der Nutzen einer Anlehnung an IPSAS sowie die Folgen einer möglichen Abkehr geprüft werden. Die Ergebnisse werden der Finanzkommission des Grossen Rates und dem Grossen Rat unterbreitet werden.

9.3 Bemerkungen zu den Private-Public-Partnership-Finanzierungen

Die BDP, die FDP und die Berner KMU begrüssen bzw. fordern, dass Public-Private-Partnership-Projekte für den Kanton Bern wieder möglich gemacht werden sollen. Die BDP ist der Meinung, solche Projekte müssten mit einer gewissen Zurückhaltung gewählt werden. Die EVP lehnt die Änderung von Art. 11 FLG ab, mit der PPP-Finanzierungen attraktiver gestaltet werden, indem sie die Schuldenbremse der Investitionsrechnung nicht tangieren, in dem die Aktivierung eines PPP-Projekts nicht in der Investitionsrechnung belastet wird.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Regelung von Art. 11 FLG für PPP-Projekte richtig ist.

9.4 Bemerkungen zu den Abweichungen zu HRM2

Die Finanzkontrolle des Kantons Bern und die SVP kritisieren die etlichen Abweichungen in den Rechnungslegungsvorschriften zum HRM2-Standard, die der Kanton Bern auf Verordnungsstufe regelt. Seitens der Finanzkontrolle wird vorgeschlagen, die Abweichungen entweder auf Gesetzesstufe zu regeln oder in einer Verordnung, die durch den Grossen Rat zu genehmigen ist.

Aus Sicht des Regierungsrates wäre es nicht stufengerecht, die einzelnen detaillierten Abweichungen zu HRM2 auf Gesetzesstufe aufzuführen. Das Verfahren würde für notwendige Anpassungen viel zu schwerfällig. Die Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen, in der die Ausnahmen normiert werden, wird bei Änderungen regelmässig der Finanzkommission des Grossen Rates zur Konsultation unterbreitet.

9.5. Bemerkungen zu Art. 17 Abschreibungen

Die BDP, die EVP, die FDP und die SVP begrüssen die angestrebte sofortige Abschreibung von Investitionen, wobei die SVP fordert, diese Möglichkeit auch den Gemeinden zu eröffnen. Die Städte Bern und Thun bringen vor, der Kanton müsse Entnahmen aus Spezialfinanzierungen bezüglich der Abschreibungen gleich handhaben, wie er es den Gemeinden vorschreibe.

Der Regierungsrat hält dazu Folgendes fest:

Ein Vergleich mit den Gemeinden kann aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen nicht herangezogen werden. Der Kanton verfügt über die Schuldenbremsen für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung. Er hat sich damit restriktivere Vorgaben bezüglich des Haushaltsgleichgewichts auferlegt, als dies bei den Gemeinden der Fall ist. Die Gemeinden können ein Defizit budgetieren, sofern dieses durch Eigenkapital gedeckt ist oder mittelfristig Aussicht auf Deckung besteht. Der Kanton Bern benötigt hingegen für ein defizitäres Budget die Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates, selbst wenn er über Eigenkapital verfügt. Er muss ein allfälliges Defizit bereits im übernächsten Budget über den Bilanzfehlbetrag kompensieren. Der Kanton Bern macht den Gemeinden bezüglich der Selbstfinanzierung von Investitionen keine Vorgaben. Die Schuldenbremsen verlangen jedoch vom Kanton, dass das Budget einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100 Prozent aufweisen muss (vgl. die Antwort des Regierungsrates auf die Motion Lanz, M 160/2018).

9.6 Weitere Bemerkungen

- Die BDP ist der Meinung, dass eine möglichst einheitliche Bewertung über alle Liegenschaften hinweg anzuwenden ist.

Der Regierungsrat hält dazu fest, dass für sämtliche Liegenschaften im Verwaltungsvermögen das Anschaffungskostenprinzip gilt. Wenn allerdings eine Liegenschaft dem Kanton unentgeltlich übertragen wird, muss eine Berechnungsmethode der «fiktiven» Anschaffungskosten angewendet werden. Dabei wird immer das Vorsichtsprinzip beachtet.

- Die Grünliberalen weisen auf offene Baustellen bei der Einführung des IPSAS-konformen HRM2 hin und verlangen die Umsetzung von Vorstössen des Grossen Rates. Die BDP unterstützt die Bestrebungen der Regierung, möglichst viele Elemente in einer zentralen Konzernrechnung zu konzentrieren.

Der Regierungsrat stellt dazu fest, dass die Umsetzung der Planungserklärungen des Grossen Rates zum Geschäftsbericht 2017 aufgenommen worden ist. Die Motionen 176-2018 und 177-2018 werden bearbeitet und die Ergebnisse fliessen direkt in das Enterprise-Resource-Planning-Projekt (ERP) ein. Im Rahmen der Umsetzung dieses Projekts soll das Finanz- und Rechnungswesen standardisiert und zentralisiert werden.

- Die EVP kritisiert, dass das FLG den Verordnungen folge und nicht umgekehrt. Die Gesetzesänderung erfolge, bevor eine definitive Projektanalyse vorgenommen worden sei.

Der Regierungsrat hält dazu Folgendes fest:

Aufgrund der Rückmeldung der Finanzkontrolle des Kantons Bern zur Jahresrechnung 2017 musste die neue Verbuchungspraxis bei den Spezialfinanzierungen angepasst werden. Der Regierungsrat wurde beauftragt, die mit der Finanzkommission des Grossen Rates besprochenen Abweichungen von HRM2 in den entsprechenden Regelwerken (FLG, FLV, Handbuch Rechnungswesen) korrekt abzubilden. Die Verordnungsänderung konnte dabei rückwirkend auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden, was bei der Gesetzesänderung nicht möglich ist. Sowohl die Finanzkommission des Grossen Rates wie auch die Finanzkontrolle sind mit damit einverstanden.

10. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Änderung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen zu genehmigen.

Bern, 24. April 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*