



An den Grossen Rat

15.5259.02

Finanzkommission
Basel, 24. September 2015

Kommissionsbeschluss vom 24. September 2015

Bericht der Finanzkommission

zur konsolidierten Jahresrechnung 2014 des Kantons Basel-Stadt

1. Ausgangslage

Gemäss dem vom Grossen Rat mit Beschluss vom 14. März 2012 teilrevidierten Finanzhaushaltsgesetz (FHG) enthält der Jahresbericht des Regierungsrats, in dem dieser Rechenschaft über die wichtigsten Entwicklungen eines abgelaufenen Jahres ablegt, auch eine konsolidierte Rechnung.

Eine konsolidierte Rechnung umfasst die Abschlüsse der in einem Konzern zusammengefassten Einheiten. Bezogen auf den Kanton Basel-Stadt sind dies die eigentliche Verwaltung („Stammhaus“) sowie die vom Kanton beherrschten Betriebe. Zur Erstellung eines Konzernabschlusses werden zunächst die Einzelabschlüsse der Konzerneinheiten vereinheitlicht und zu einem Summenabschluss summiert. Anschliessend wird dieser durch Konsolidierungsmassnahmen um die Verflechtungen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen diesen Einheiten bereinigt.

Die konsolidierte Rechnung des Kantons Basel-Stadt bietet zusätzliche Informationen, ist für die Steuerung aber nicht massgebend. Für die Abnahme der Rechnungen der konsolidierten Einheiten sind deren Verwaltungsräte oder der Regierungsrat zuständig. Der Grosse Rat genehmigt gemäss FHG mit dem Jahresbericht des Regierungsrats aber auch die konsolidierte Rechnung. Eigentlich müsste diese deshalb Bestandteil des Jahresberichts sein. Im Jahresbericht 2014 fehlen aber die Kapitel 8 „Beteiligungen“ und Kapitel 9 „Konsolidierte Jahresrechnung“. Weil die Konsolidierung zum Zeitpunkt der Publikation des Jahresberichts noch nicht vorgelegen hat, berichtet der Regierungsrat darüber separat.

Die Finanzkommission hat am 10. Juli 2015 einen Vorabdruck der im Jahresbericht 2014 fehlenden Kapitel erhalten. Sie hat sich die konsolidierte Rechnung 2014 am 20. August 2015 vom Finanzdepartement vorstellen lassen. Am 3. September 2015 hat ihr die Finanzkontrolle ihre Erkenntnisse präsentiert und ihr den umfassenden Bericht zur Prüfung der konsolidierten Jahresrechnung 2014 abgegeben.

2. Konsolidierte Rechnung 2014

2.1 Konsolidierungskreis

Der Konsolidierungskreis umfasst gemäss FHG den kantonalen Finanzhaushalt und die vom Kanton beherrschten Anstalten und weiteren Organisationen. Eine Beherrschung liegt vor, wenn Regierungsrat oder Grosser Rat durch Stimmenmehrheit, Wahl der obersten Organe, Festlegung des Budgets oder anderweitig die Geschicke einer Organisation bestimmen und daraus Nutzen ziehen können. In begründeten Fällen kann der Regierungsrat nach Anhörung der Finanzkommission Ausnahmen von der Konsolidierungspflicht beschliessen. Am 25. Februar 2014 hat er den folgenden Konsolidierungskreis beschlossen:

- Voll konsolidiert werden: Stammhaus (Verwaltung, Gerichte, Behörden, Parlament, Regierungsrat), Basler Verkehrsbetriebe (BVB), Industrielle Werke Basel (IWB), Universitätsspital Basel (USB), Universitäre Psychiatrische Kliniken (UPK), Felix Platter Spital (FPS), Schweizerisches Tropen- und Public Health-Institut (TPH)
- Zum anteiligen Eigenkapital bewertet werden: Basler Kantonalbank (BKB), Messe Schweiz (MCH Group), Schweizerische Rheinhäfen (SRH), Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB), EuroAirport Basel-Mulhouse (EAP), Universität beider Basel (UNI).

Bei der Vollkonsolidierung wird der Abschluss der Beteiligung vollständig übernommen. Eliminiert werden lediglich die Transaktionen zwischen der Beteiligung und Stammhaus sowie anderen Beteiligungen. Bei den nach der Equity-Methode konsolidierten Einheiten fliesst lediglich der dem Kanton zustehende Anteil des Eigenkapitals in die konsolidierte Rechnung ein.

Nicht konsolidiert werden die folgenden vom Kanton beherrschten, für die Konsolidierung aber unwesentlichen Einheiten: Rimas Insurance-Broker AG, AG zum Storchen, Basler Personenschiffahrtsgesellschaft, Technologiepark Basel AG. Deren Bilanzsumme und Bruttoertrag liegt

sowohl einzeln wie auch gesamthaft unter der als massgeblich definierten Schwelle von 1% der Bilanzsumme und des Bruttoertrags des Stammhauses.

Die BKB müsste eigentlich voll konsolidiert werden, wird aber trotzdem nur zum anteiligen Eigenkapital berücksichtigt. Bei einer Vollkonsolidierung würde die Bank die konsolidierte Rechnung stark dominieren. Die Bilanzsumme der BKB beträgt rund 40 Mrd. Franken, jene der voll konsolidierten Einheiten zusammen rund 15 Mrd. CHF. Eine Vollkonsolidierung der BKB würde die Aussagekraft der konsolidierten Rechnung nicht erhöhen, sondern reduzieren.

Die Finanzkommission stuft den Konsolidierungskreis als sachlich nachvollziehbar und aus Effizienzgründen vernünftig ein. Er steht im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen.

2.2 Ergebnis

Das Gesamtergebnis für den Konzern liegt bei CHF 335.3 Mio. Davon entfällt ein Grossteil (CHF 179.3 Mio.) auf das Stammhaus, die IWB (CHF 37.2 Mio.) und die Wertsteigerung bei den zu Equity bewerteten Beteiligungen (CHF 96.3 Mio.). Der Personalbestand des Konzerns liegt bei 17'690 Vollzeitäquivalenten. Davon stammt mit rund 8'900 Stellen ziemlich genau die Hälfte aus dem Stammhaus. Die Bilanzsumme des Konzerns beträgt rund CHF 15.4 Mrd., davon betreffen rund CHF 10.9 Mrd. das Stammhaus. Das Eigenkapital liegt auf Konzernebene bei CHF 7.4 Mrd., im Stammhaus bei CHF 3.9 Mrd.

Eliminiert ist im konsolidierten Ergebnis u.a. die von den IWB an den Kanton fliessende Dividende von CHF 29.6 Mio. Auffallend ist, dass das Finanzergebnis mit CHF 285.6 Mio. deutlich mehr zum positiven Gesamtergebnis beiträgt als das Betriebsergebnis mit CHF 50.6 Mio.

Die Finanzkommission verzichtet auf eine Kommentierung der konsolidierten Rechnung, da es sich bei dieser faktisch nur um eine Aufaddierung der Werte der konsolidierten Einheiten handelt. Die Verantwortung für die aus der kantonalen Verwaltung ausgelagerten Betriebe liegt hauptsächlich bei deren Verwaltungsräten.

Für weitere Details zur konsolidierten Rechnung 2014 verweist die Finanzkommission auf den Bericht des Regierungsrats.

2.3 Prüfung der Finanzkontrolle

Der konsolidierte Abschluss 2014 des Kantons Basel-Stadt ist der zweite seiner Art. Die Finanzkontrolle stellt im Vergleich zur Vorjahresrechnung zahlreiche Verbesserungen fest. So enthält die konsolidierte Rechnung 2014 erstmals eine Geldflussrechnung, und für die zu Equity bewerteten Beteiligungen mit Abschluss nach OR liegen testierte Reporting Packages und damit eine Garantie vor, dass sich in deren Rechnungen keine stillen Reserven befinden.

Im Urteil der Finanzkontrolle vermittelt die konsolidierte Jahresrechnung 2014 insgesamt ein wahrheitsgetreues und verlässliches Bild der finanziellen Lage des Kantons. Sie empfiehlt, die konsolidierte Jahresrechnung 2014 zu genehmigen, auch wenn diese noch nicht in allen Teilen den im FHG und in der Finanzhaushaltverordnung (VFHG) festgelegten Vorgaben entspricht. Im Wesentlichen liegt dies daran, dass das zugrunde liegende Datenmaterial insbesondere aus dem Stammhaus noch nicht dem Standard entspricht, der für eine vollständige und qualitativ einwandfreie Konsolidierung nötig ist. Eine vollständige Elimination der konzerninternen Transaktionen ist deshalb bis heute nicht möglich. Die Finanzkontrolle empfiehlt für die Zukunft eine klare Kennzeichnung und separate Kontierung der so genannten intercompany-Transaktionen und die Einrichtung eines formalisierten Abstimmungsprozesses. Weiter hält sie fest, dass bisher keine konsequente Abklärung von Differenzen bei Transaktionen zwischen konsolidierten Beteiligungen erfolgt.

Die konsolidierte Rechnung 2014 enthält im Gegensatz zu jener des Vorjahres eine Geldflussrechnung. Allerdings fehlen darin die für eine solche Rechnung eigentlich zwingenden Vorjahreswerte. Ab der konsolidierten Rechnung 2015 wird dieses Manko nicht mehr bestehen.

2.4 Stellungnahme der Finanzverwaltung

Die Finanzkontrolle macht in ihrem umfassenden Bericht weitere Feststellungen, die für ihr eingeschränktes Prüfurteil allerdings nicht massgebend sind. Die Finanzverwaltung will alle Empfehlungen der Finanzkontrolle prüfen oder direkt umsetzen. Zu den Punkten, bei denen aus Sicht der Finanzkontrolle ein bedeutender Mangel mit unmittelbarem Handlungsbedarf besteht, nimmt sie wie folgt Stellung:

Intercompany-Abstimmungsprozess / Separate Kontierung der intercompany-Posten

Die Finanzkontrolle stellt fest, dass mangels konsequenter Kennzeichnung und Kontierung der intercompany-Transaktionen in den Büchern der kantonalen Dienststellen die Beziehungen zu den konsolidierten Einheiten und auch innerhalb des Stammhauses nicht verlässlich ermittelt werden können. Vollständigkeit und Korrektheit der intercompany-Eliminationen lassen sich deshalb nicht überprüfen. Weiter weisen einzelne Bilanzbestände sowie die Aufwände und Erträge innerhalb des Konsolidierungskreises grosse Differenzen auf, die nur teilweise abgeklärt und bereinigt werden. Die Finanzkontrolle empfiehlt, einen formalisierten Abstimmungsprozess zu etablieren und Differenzen ab einem Betrag von 100'000 CHF zu bereinigen.

Die Finanzverwaltung verweist auf ein laufendes Projekt, das es ermöglichen soll, die intercompany-Transaktionen des Stammhauses ab dem 1.1.2016 auszuweisen. Sie erwartet, dass sich die Differenzen dank Einführung einer Konsolidierungssoftware und einer einheitlichen Rechnungslegung im Konzern deutlich verringern werden. Sobald das Stammhaus in der Lage ist, sämtliche intercompany-Transaktionen gegenüber den vollkonsolidierten Beteiligungen auszuwerten, wird die Wesentlichkeitsgrenze für die intercompany-Abstimmung nochmals überprüft.

Konsolidierte Geldflussrechnung

Die Finanzkontrolle stellt fest, dass die erstmals erstellte Geldflussrechnung keine Vorjahreszahlen enthält. Der Geldfluss aus Betriebstätigkeit enthält eine unerklärte Differenz von CHF 6.2 Mio. zwischen dem in der Geldflussrechnung errechneten Geldfluss und der effektiven Veränderung der flüssigen Mittel im Jahr 2014. Im Geldfluss für Investitionstätigkeit wird die Erhöhung des Dotationskapitals der BVB doppelt eliminiert und erhaltene Dividenden sowie erhaltene und bezahlte Zinsen werden nicht gesondert ausgewiesen.

Die Finanzverwaltung überprüft die von der Finanzkontrolle monierten Mängel. Die fehlenden Vorjahreszahlen begründet sie mit dem Umstand, dass es sich um die erste Geldflussrechnung handelt. Ab der konsolidierten Rechnung 2015 enthält die Geldflussrechnung Vorjahreszahlen.

2.5 Fazit der Finanzkommission

Die Finanzkommission stellt fest, dass die konsolidierte Rechnung 2014 des Kantons Basel-Stadt gewisse Mängel aufweist, konstatiert gegenüber der Rechnung des Vorjahres aber eine qualitative Verbesserung. Beim Neuaufbau einer Konzernrechnung handelt es sich um ein Grossprojekt, das aufgrund seiner Komplexität eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

Die Finanzkommission hat ein gewisses Verständnis dafür, dass die konsolidierte Rechnung 2014 noch unvollständig ist. Sie erwartet, dass die Qualität in den nächsten Jahren weiter steigt. Die Elimination der intercompany-Transaktionen dürfte allerdings frühestens in der konsolidierten Rechnung 2016 gelingen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Finanzkontrolle auch zur konsolidierten Rechnung 2015 ein eingeschränktes Prüfurteil abgeben wird. Die Finanzkommission erwartet, dass der Regierungsrat noch im laufenden Jahr für alle konsolidierten Einheiten verbindliche Vorgaben zur Konsolidierung erlässt. Nur so lässt sich sicherstellen, dass ab dem 1. Januar 2016 alle Transaktionen zwischen Einheiten des Konzerns so verbucht werden, dass sie in der konsolidierten Rechnung korrekt eliminiert werden können – und die Finanzkontrolle auf eine Einschränkung ihres Prüfurteils verzichten kann.

Mittelfristig erwartet die Finanzkommission ein früheres Erscheinen der konsolidierten Rechnung. Da diese erst nach Vorliegen der Zahlen aller Beteiligungen erstellt werden kann, bedarf es dazu

für einzelne Einheiten einer Vorverlegung des Abgabetermins. Bei der Erstellung der konsolidierten Rechnung 2015 könnte es gemäss Finanzverwaltung zu einer Verzögerung aufgrund der neu eingeführten Konsolidierungssoftware kommen. Die Finanzkommission erwartet, dass diese Software mittelfristig zu einer Beschleunigung des Prozesses und einer Integration der konsolidierten Rechnung in den Jahresbericht des Regierungsrats führt.

3. Antrag

Die Finanzkommission hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 24. September 2015 mit 13:0 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt. Sie unterbreitet dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Die konsolidierte Jahresrechnung 2014 des Kantons Basel-Stadt wird genehmigt.

Im Namen der Finanzkommission



Patrick Hafner
Präsident