



An den Grossen Rat

14.5250.02

Finanzkommission

Basel, 18. September 2014

Kommissionsbeschluss vom 18. September 2014

Bericht der Finanzkommission

zur konsolidierten Jahresrechnung 2013 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 Anstalten und weiteren Organisationen. Zur Erstellung eines Konzernabschlusses werden zunächst die Einzelabschlüsse der Konzernunternehmen vereinheitlicht und zu einem Summenabschluss summiert. Anschliessend wird dieser durch Konsolidierungsmassnahmen um die Verflechtungen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Konzerneinheiten bereinigt.

Der Jahresbericht 2013 des Regierungsrats enthält in Kapitel 9 zum ersten Mal eine konsolidierte Jahresrechnung. Diese bietet dem Grossen Rat zusätzliche Informationen, ist für die Steuerung aber nicht massgebend. Für die Abnahme der Abschlüsse der konsolidierten Organisationen sind deren Verwaltungsräte oder der Regierungsrat zuständig. Der Grosse Rat genehmigt gemäss FHG mit dem Jahresbericht aber auch die konsolidierte Rechnung.

Wie die Finanzkommission in ihrem Bericht Nr. 14.5250.01 zur Staatsrechnung 2013 vom 30. Mai 2014 festgehalten hat, lag ihr die konsolidierte Rechnung bis zu dessen Redaktionsschluss noch nicht vor. Sie hat sich die konsolidierte Rechnung am 19. Juni 2014 vom Finanzdepartement vorstellen lassen. Am 2. Juli 2014 hat sie den umfassenden Bericht der Finanzkontrolle dazu erhalten. Diesen hat sie am 4. September 2014 in Anwesenheit des Leiters der Finanzkontrolle und des Mandatsleiters für die konsolidierte Rechnung erörtert. In Kapitel 2 fasst sie ihre wichtigsten Erkenntnisse zu Handen der Mitglieder des Grossen Rates zusammen.

2. Erörterungen der Finanzkommission

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 kann. 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.

Von der Konsolidierung ausgenommen bleiben die folgenden, vergleichsweise sehr kleinen Organisationen: Rimas Insurance-Broker AG, AG zum Storch, 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 der kantonalen Verwaltung (Stammhaus). Sie sind für die konsolidierte Rechnung deshalb unwesentlich.

Die BKB müsste, da vom Kanton beherrscht, eigentlich voll konsolidiert werden. Sie wird aber trotzdem nur zum anteiligen Eigenkapital konsolidiert, weil die Vollkonsolidierung die Zahlen so stark verzerren würde, dass keine sinnvolle Interpretation mehr möglich wäre.

Die Finanzkommission hat den Konsolidierungskreis an ihrer Sitzung von 23. Januar 2014 mit dem Leiter der Finanzverwaltung erörtert und den Vorschlag des Regierungsrats zur Kenntnis genommen. Sie empfindet den Konsolidierungskreis als sachlich nachvollziehbar und aus Effizienzgründen vernünftig. Er steht im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen. Dass die BKB nur zum anteiligen Eigenkapital konsolidiert wird, erachtet die Finanzkommission als richtig. 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 schmälern.

2.2 Prüfung der Finanzkontrolle

Der konsolidierte Abschluss 2013 des Kantons Basel-Stadt ist der erste seiner Art. Er vermittelt in der Einschätzung der Finanzkontrolle ein insgesamt wahrheitsgetreues und verlässliches Bild der finanziellen Lage des Kantons. Allerdings entspricht er noch nicht in allen Punkten den im FHG und der Verordnung zum FHG definierten Vorgaben. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Qualität des Datenmaterials sowohl beim Stammhaus als auch bei den Beteiligungen (noch) nicht für eine vollständige und qualitativ einwandfreie Konsolidierung ausreichte. Eine vollständige Elimination der konzerninternen Transaktionen war nicht möglich.

Entgegen den gesetzlichen Vorgaben enthält der konsolidierte Abschluss 2013 zudem keine Geldflussrechnung. Grund dafür ist ebenfalls die ungenügende Datenbasis. Ein weiterer Mangel ist der fehlende Vorjahresvergleich. Die Zahlen der Testkonsolidierung für das Jahr 2012 waren zu wenig aussagekräftig, um sie den Werten von 2013 gegenüber stellen zu können. Die Finanzkontrolle hat in ihrem Prüfungsurteil (vgl. Jahresbericht S. 468) deshalb eine Einschränkung vorgenommen. Zur Sicherstellung einer vollständigen Datenbasis bedarf es aus ihrer Sicht punktueller Ergänzungen in den so genannten „Reporting Packages“ der konsolidierten Einheiten und den zugehörigen Leitfäden sowie grundlegender Anpassungen bei den Vorgaben zur Verbuchung von Umsätzen zwischen den einzelnen Einheiten des Konzerns. Sie empfiehlt die Erstellung eines formalisierten Intercompany-Abstimmungsprozesses. Abgesehen davon vermittelt die konsolidierte Rechnung aber ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

Die rechnerische Integration der beherrschten Beteiligungen in die kantonale Rechnung (Vollkonsolidierung) hat gemäss Prüfung der Finanzkontrolle zu keinen nennenswerten Problemen geführt. Der Einbezug der nur massgeblich beeinflussten Beteiligungen, die zum anteiligen Eigenkapital konsolidiert werden, hat hingegen teilweise zu Schwierigkeiten geführt. Vorbehalte bestehen auch hier bezüglich Verlässlichkeit der rapportierten Zahlen. Die Finanzkontrolle empfiehlt klarere Instruktionen sowie eine Ausdehnung der Überprüfung der Reporting-Packages durch die externen Revisionsstellen auf den Kreis der massgeblich beeinflussten Beteiligungen. Am problematischsten ist die Situation gemäss Finanzkontrolle bei den BVB. Deren Revisionsstelle kann nicht bestätigen, dass die rapportierten Zahlen einer „true and fair view“ standhalten. Dieses Prinzip würde ausschliessen, dass sich in einer Bilanz stille Reserven befinden.

Verbesserungspotenzial besteht auch bei der Darstellung des konsolidierten Abschlusses. Die Erfolgsrechnung enthält z.B. ausserordentliche Positionen, was nicht mehr zeitgemäss ist. Beim Nachweis des Eigenkapitals könnte die Transparenz durch Darstellung weiterer Komponenten verbessert werden. Verbesserungen wären auch in Anhang erwünscht – namentlich bei den Transaktionen mit Nahestehenden und den Ausführungen zu den finanziellen Risiken.

2.3 Stellungnahme der Finanzverwaltung

Der Prüfbericht der Finanzkontrolle zur konsolidierten Jahresrechnung 2013 enthält Stellungnahmen der Finanzverwaltung zu allen von der Finanzkontrolle monierten Punkten. Die Finanzkom-

mission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass sich die Finanzverwaltung mit den allermeisten Empfehlungen einverstanden erklärt und diese mit entsprechenden Massnahmen umzusetzen gedenkt. Die Finanzkommission nennt an dieser Stelle einige aus ihrer Sicht wichtigen Punkte:

- Die Finanzverwaltung fordert jene Beteiligungen, deren Rechnungslegungsgrundsätze keine „true and fair view“ sicherstellen, auf, von der Revisionsstelle testieren zu lassen, dass ihr Abschluss keine stillen Reserven enthält.
- Die konsolidierte Rechnung enthält ab 2014 eine Geldflussrechnung.
- Die konsolidierte Rechnung enthält ab 2014 Vorjahreszahlen.
- Zur Verbuchung der Intercompany-Transaktionen wird ein Konzept erarbeitet, das die Probleme im Abschluss 2013 beseitigt.
- Die Empfehlungen der Finanzkontrolle zur Rechnungslegung der BVB werden geprüft und allenfalls umgesetzt.

2.4 Fazit der Finanzkommission

Die Finanzkommission stellt fest, dass die konsolidierte Rechnung 2013 des Kantons Basel-Stadt Mängel aufweist. Sie anerkennt, dass es sich bei der Erstellung der Konzernrechnung um ein Grossprojekt handelt, das aufgrund seiner Komplexität mit den vorhandenen Ressourcen kaum innerhalb eines Jahres vollständig umgesetzt werden konnte. Die Finanzkontrolle attestiert der Finanzverwaltung denn auch eine insgesamt gute Arbeit.

Die Finanzkommission zeigt Verständnis dafür, dass die konsolidierte Rechnung 2013 unvollständig ist, erwartet aber, dass die Qualität in den nächsten Jahren – beginnend mit dem Jahr 2014 – deutlich steigen und die Zahl der „Baustellen“ abnehmen wird. Mit den Vorjahreszahlen und der Geldflussrechnung fehlen 2013 zwei wesentliche Bestandteile einer konsolidierten Rechnung. Diese werden gemäss den Verantwortlichen in der Rechnung 2014 enthalten sein. Wie die Finanzkontrolle gegenüber der Finanzkommission erklärt hat, werden die Intercompany-Transaktionen allerdings frühestens in der Rechnung 2015 befriedigend eliminiert werden können. Das Jahr 2014 war bereits zu weit fortgeschritten, als man die Mängel in der Konsolidierung 2013 feststellte. Die Finanzkommission fordert den Regierungsrat auf, verbindliche Vorgaben hinsichtlich der für die Konsolidierung notwendigen Unterlagen an alle konsolidierten Einheiten zu erlassen und damit sicherzustellen, dass ab dem 1. Januar 2015 alle Transaktionen zwischen Einheiten des Konzerns so verbucht werden, dass sie in der konsolidierten Rechnung korrekt eliminiert werden können. Mittelfristig erwartet sie ein früheres Erscheinen der konsolidierten Rechnung, damit sie diese zusammen mit der Rechnung des Stammhauses prüfen und in ihrem jeweils Ende Mai erscheinenden Bericht kommentieren kann.

3. Antrag

Die Finanzkommission hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 18. September 2014 mit 13:0 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt. Sie unterbreitet dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Die konsolidierte Jahresrechnung 2013 des Kantons Basel-Stadt wird genehmigt.

Im Namen der Finanzkommission



Patrick Hafner
Präsident

Grossratsbeschluss

betreffend

konsolidierte Jahresrechnung 2013 des Kantons Basel-Stadt

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in die konsolidierte Rechnung 2013 des Regierungsrates sowie in den Bericht Nr. 14.5250.02 der Finanzkommission vom 18. September 2014, beschliesst:

Die konsolidierte Jahresrechnung 2013 des Kantons Basel-Stadt wird genehmigt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.