

Nachkredit zum Globalbudget 2014; Neuregelung Aktivierung von Eigenleistungen

1. Worum es geht

Ab 1. Januar 2014 werden die neuen Rechnungslegungsvorschriften nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) angewendet. Als eine von vierzehn Testgemeinden gestaltet die Stadt Bern die neuen kantonalen Anwendungsbestimmungen mit. Bei der Erarbeitung des Produktgruppen-Budgets (PGB) 2014 wurden die neuen Vorschriften soweit wie möglich umgesetzt, insbesondere die Berechnung der Abschreibungen wurde bereits mit den vom Kanton festgelegten Nutzungsdauern berechnet.

Mit der Einführung von HRM2 wurde auch die buchhalterische Behandlung der Eigenleistungen neu definiert. Diese Regelungen konnten jedoch bei der Bearbeitung des PGB 2014 noch nicht berücksichtigt werden. Durch die neuen Bewertungsregelungen werden in diversen Dienststellen Nachkredite notwendig.

2. Eigenleistungen

2.1. Bisherige Praxis in der Stadt Bern

Die Aktivierung von Eigenleistungen war unter HRM1 nicht klar geregelt, sei es bei der Budgetierung, sei es dass die informell bestehende Praxis durch das Finanzinspektorat periodisch wiederkehrend gerügt wurde.

Im steuerfinanzierten Haushalt (inklusive Stadtbauten Bern [StaBe]) wurden in den Vorjahren betragsmässig folgende Eigenleistungen aktiviert beziehungsweise budgetiert (in Franken):

Jahr	GuB/PRD	SUE	BSS	TVS	FPI	StaBe	TOTAL
2009	117'000	328'000	10'000	583'000	314'000	1'321'000	2'673'000
2010	100'000	194'000	0	583'000	343'000	1'238'000	2'458'000
2011	161'000	174'000	0	701'000	144'000	1'658'000	2'838'000
2012	160'000	171'000	8'000	851'000	552'000	2'247'000	3'989'000
2013	141'000	111'000	11'000	536'000	602'000	2'230'000	3'631'000
Budget 2014	1'636'000	120'000	0	592'000	577'000	(HBA/PRD)	2'925'000
Durchschnitt	385'833	183'000	4'833	641'000	422'000	1'449'000	3'085'667

2.2. Vergleich mit anderen Gemeinwesen

Auch andere grössere Gemeinwesen sind von der Problematik der Eigenleistungen betroffen. Ein Quervergleich zeigt, wie diese behandelt werden (Aktivierung ja/nein):

Stadt	Grundsatz	Planung	Bauherrenleistungen		IT-Projekte	Bemerkungen
			Hochbau	Tiefbau		
Thun	Kein für die ganze Stadt geltender Grundsatz. Keine betraglichen Limiten.	nein	ja	nein	nein	nein = ausnahmsweise von Fall zu Fall bei wesentlichen Summen möglich
Burgdorf	keine Aktivierung von Eigenleistungen	nein	nein	nein	nein	
Köniz	Aktivierung zwingend, sofern Investitionskredit >200'000 und Eigenleistungen >10'000. Wenn tiefer kann aktiviert werden.	ja	ja	ja	ja	Eigenleistungen müssen nach Aufwand nachgewiesen werden können (Zeiterfassung).
Langenthal	Kein für die ganze Stadt geltender Grundsatz. Keine betraglichen Limiten.	nein	eher nein	eher nein	nein	Ausnahmsweise werden IT-Eigenleistungen aktiviert, falls eigene Mitarbeitende die Projektleitung anstelle einer externen Projektleitung übernehmen. Eher zurückhaltende Aktivierungspraxis.
Murten	HRM2 Testgemeinde im Kanton Freiburg	Auf die Aktivierung von Eigenleistungen wird gänzlich verzichtet.				
Zürich	Wesentliche Eigenleistungen werden aktiviert und für den Kreditbeschluss eingerechnet. Beträge unter Fr. 100 000 sind grundsätzlich unwesentlich.	Wesentlich = ausgabenrelevante Ressourcen, welche die bestehenden Grundlagen der Verwaltung erhöhen . Vorhandene Ressourcen für die Projektbegleitung und zur Sicherstellung der Benutzeranliegen werden nur als Eigenleistungen aktiviert, wenn sie zwingend verrechnet werden müssen. Zwingend verrechnet werden interne Ressourcen in den Bereichen Bau, Gemeindebetriebe, Betriebsrechnungsstellen.				

Der Vergleich zeigt auf, dass auch in anderen Gemeinden die Schwierigkeit besteht, einheitliche Lösungen zu finden.

Das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) hält fest, dass HRM2, wie auch bisher HRM1, keine zwingenden Vorschriften betreffend dem Umgang mit Eigenleistungen kennt. Jedoch muss die einmal getroffene Regelung konsequent angewendet werden.

3. Neues Lösungskonzept unter HRM2

3.1. Grundsätzliches

Kernaufgaben einer Dienststelle sind grundsätzlich über das Globalbudget abzuwickeln und zu finanzieren.

Die bisherige Praxis unter HRM1 zielte darauf ab, möglichst alle Eigenleistungen in der Investitionsrechnung zu berücksichtigen und die Erfolgsrechnung entsprechend zu entlasten. Mit den hohen Abschreibungssätzen unter HRM1 (10 % degressiv vom Restbuchwert) war dies gerechtfertigt. Unter HRM2 wird ein Grossteil dieser Eigenleistungen über deutlich längere Zeiträume (bis zu 40 Jahre) abgeschrieben. Mit den daraus resultierenden, reduzierten Abschreibungssätzen würde

das Risiko von Überbewertungen steigen, sofern bezüglich der Aktivierung von Eigenleistungen keine Praxisanpassung vorgenommen wird. Daher soll zukünftig im Bereich der Eigenleistungen eine eher zurückhaltende Aktivierungspraxis verfolgt werden (Vorsichtsprinzip).

3.2. Abgrenzung stadinterne Eigenleistungen

Wie bereits unter HRM1 werden stadinterne Leistungen ausserhalb der eigenen Abteilung (also für andere städtische Abteilungen und Direktionen) nicht als Eigenleistungen, sondern als Fremdleistungen betrachtet. Beispielsweise werden Signalisationen des Tiefbauamts (Abteilung Betrieb und Unterhalt) geleistet und als externer Ertrag in Rechnung gestellt. Bei der Abteilung Projektierung und Realisierung werden diese Kosten wie externe Kosten auf das Bauprojekt aktiviert - handelt es sich um ein Unterhaltsprojekt werden die Kosten als interne Verrechnung in die Erfolgsrechnung gebucht. Dieser Grundsatz soll beibehalten werden, die Nutzung von stadteigenen Ressourcen soll nicht verhindert werden.

3.3. Aktivierbarkeit

Ausgaben mit Investitionscharakter im Hinblick auf einen mehrjährigen zukünftigen öffentlichen Nutzen werden über die Investitionsrechnung abgewickelt. Diese Definition schliesst Finanzvermögen aus, daher werden Investitionen im Finanzvermögen unter HRM2 nicht mehr über die Investitionsrechnung sondern direkt über die Bilanz abgewickelt.

Ist die mehrjährige Nutzung fraglich (beispielsweise bei Planungsarbeiten für Grundsatzentscheide), ist auf eine Aktivierung zu verzichten.

3.4. Wesentlichkeit

Um keinen unverhältnismässigen Erfassungsaufwand zu generieren, wird ein Minimalbetrag für Eigenleistungen pro Projekt von Fr. 30 000.00 definiert (geplante Eigenleistung im Zeitpunkt des Kreditantrags).

3.5. Leistung durch Dritte möglich

Sofern eine durch stadinterne Ressourcen im Rahmen von Bauprojekten erbrachte Leistung auch von einem Dritten ausserhalb der Stadtorganisation effizient erbracht werden könnte, kann es angemessen sein, diese als Eigenleistung zu aktivieren. Kernaufgaben der Verwaltung hingegen sind grundsätzlich über das Globalbudget zu finanzieren, eine Aktivierung mit entsprechender Abschreibung über die Laufzeit (beispielsweise bei Tiefbauprojekten 40 Jahre) ist nicht sinnvoll, weil damit kein entsprechender Marktwert generiert wird.

3.6. Abschliessende Aufzählung der Erbringerinnen und Erbringer von aktivierbaren Eigenleistungen

Um Klarheit zu schaffen werden die Dienststellen, die unter Anbetracht der obenerwähnten Kriterien regelmässig Eigenleistungen erbringen, abschliessend definiert. Folgende Ämter aktivieren Eigenleistungen für die eigene Abteilung und weisen diese in der Erfolgsrechnung entsprechend aus:

Direktion	Dienststelle	Art der Leistungen
PRD	Hochbau Stadt Bern	Bauherrenleistungen und Projektleitung Hochbau
TVS	Stadtgrün Bern	Stadtgrün-Projekte
FPI	Informatikdienste	Informatikprojekte

Andere Dienststellen können nur mit einer Ausnahmegenehmigung des Gemeinderats Eigenleistungen aktivieren (siehe nachstehendes Kapitel Sonderfall).

3.7. Sonderfall Ausnahmegenehmigung durch Gemeinderat

Der Gemeinderat kann die Aktivierung von Eigenleistungen in einzelnen Projekten ausnahmsweise genehmigen, sofern diese den Minimalbetrag von Fr. 30 000.00 pro Projekt übersteigen. Diese Regelung kann beispielsweise bei projektbezogenen zusätzlichen Ressourcen oder bei subventionsberechtigten Investitionen angewendet werden. Die Ausnahmegenehmigung ist dem Gemeinderat im Zeitpunkt des Kreditantrags vorzulegen, ein allfälliger Antrag ist vorgängig mit der Finanzverwaltung vorzubespochen.

3.8. Entscheidungsbaum

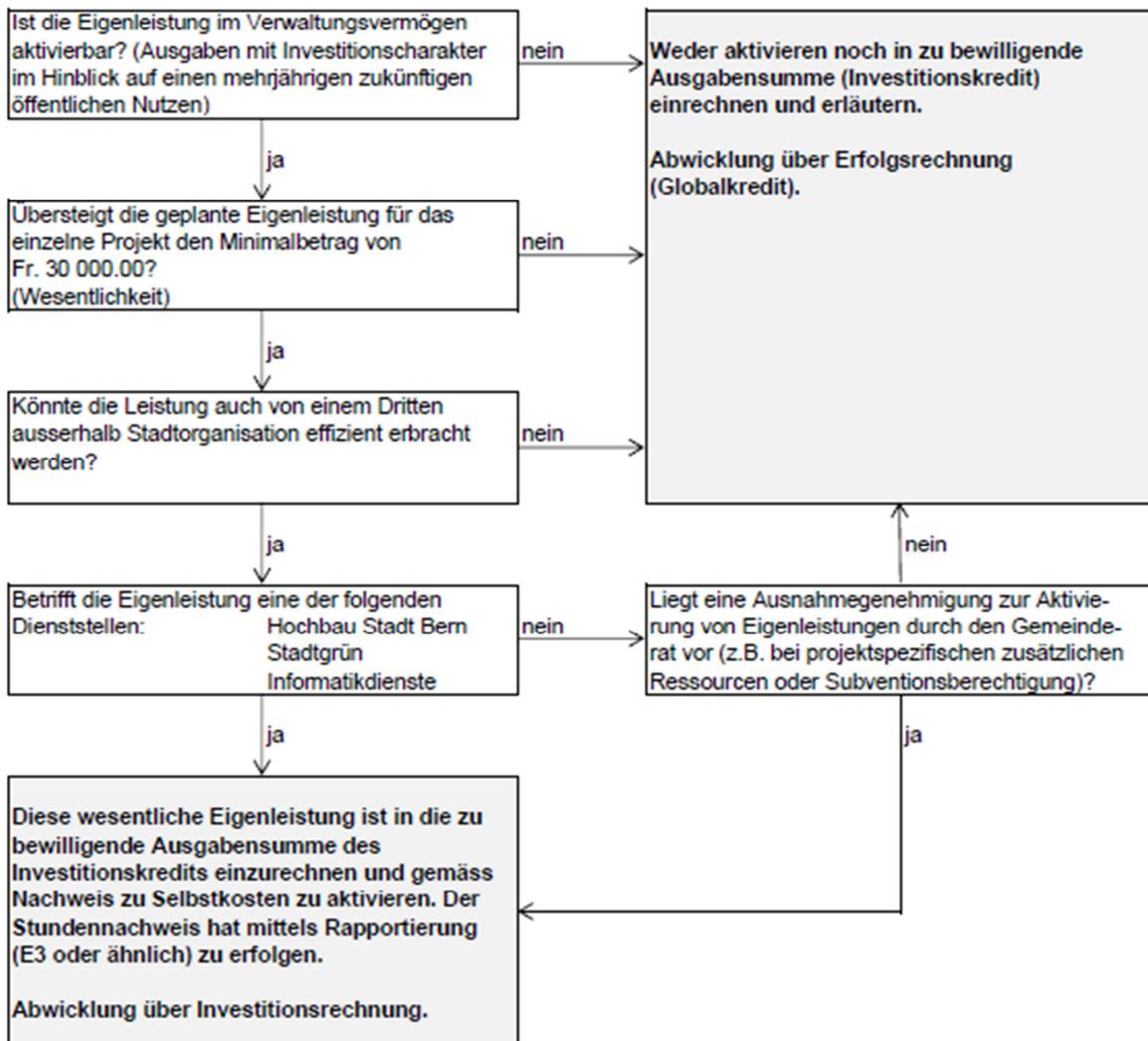
Mit der Zielsetzung, eine gesamtstädtisch möglichst einheitliche, pragmatische und nachvollziehbare Lösung zu entwickeln, wurde ein Entscheidungsbaum erarbeitet, der festhält, welche Erfordernisse erfüllt sein müssen, damit Eigenleistungen aktivierbar sind.

Entscheidungsbaum über die Eigenleistungen

Definition Eigenleistungen:

Als Eigenleistungen werden Aufwände der eigenen Abteilung für eigene Investitionsprojekte betrachtet. Verrechenbare Leistungen von anderen Abteilungen und Direktionen werden beim Leistungsempfänger als Fremdleistungen berücksichtigt und fallen nicht unter diese Regelungen.

Welche Eigenleistungen werden über die Investitionsrechnung abgewickelt?



3.9. Kreditrechtliche Betrachtung

Die Stadt verzichtet mit der obenerwähnten Systematik aufgrund von Wesentlichkeitsüberlegungen auf die vollständige Aktivierung aller Eigenleistungen. Damit stellt sich die Frage nach der Zusammenrechenbarkeit, da die nicht aktivierten Leistungen über den Globalkredit abgewickelt werden.

Nur geplante und aktivierbare Eigenleistungen dürfen in die zu bewilligende Ausgabensumme (Investitionskredit) eingerechnet werden. Die nicht aktivierbaren Eigenleistungen werden konsequenterweise über den Globalkredit abgewickelt, da sonst die Rechnungslegungsvorschriften verletzt würden. Da die Abgrenzung klar definiert ist und die zuständigen Organe die jeweiligen Kredite (bzw. Globalkredite) genehmigen, werden auch die kreditrechtlichen Vorschriften eingehalten. In den heute genehmigten Investitionskrediten sind Eigenleistungen enthalten, diese dürfen jedoch teilweise nicht mehr aktiviert werden. Bei den Kreditabrechnungen soll transparent aufgezeigt werden, wie viele (nicht aktivierte) Eigenleistungen angefallen sind.

3.10. Bemessung der Eigenleistungen

Die Eigenleistungen sollen nach den Grundsätzen der Kalkulation ermittelt und zu Selbstkosten bewertet werden. Die Verrechnung erfolgt aufgrund von Materiallisten sowie genauer Verrechnungsbelege (Stundenauswertungen aus Zeiterfassungssystemen). Als Stundenansatz kommen die massgebenden internen Aufwandtarife, beziehungsweise die effektiv bezahlten Personalkosten bei eigens für Projekte angestellten Personen zum Tragen. Pauschale Berechnungen von Eigenleistungen (z.B. % der Bausumme oder ähnlich) sind nicht mehr zulässig.

4. Nachkredit zum Produktegruppen-Budget 2014

Bei den Globalkrediten 2014 sind Nachkredite erforderlich. Gemäss Beurteilung des AGR können diese Nachkredite nicht als gebundene Ausgaben behandelt werden, da weder HRM1 noch HRM2 zwingende Vorschriften betreffend die Behandlung von Eigenleistungen kennen.

Die Änderung der Eigenleistungssystematik führt im Jahr 2014 zu folgenden Mindererlösen (in Franken):

2014	GuB/PRD	SUE	BSS	TVS	FPI	TOTAL
bisher, nach HRM1:						
Stadtkanzlei, E-Arch	30'000					30'000
Denkmalpflege	100'000					100'000
Hochbau Stadt Bern	1'356'000					1'356'000
Bauinspektorat	25'000					25'000
Stadtplanungsamt	125'000					125'000
Amt für Umweltschutz		120'000				120'000
Tiefbau, Projektierung				460'000		460'000
Stadtgrün, Grünraum				90'000		90'000
Vermessungsamt				42'500		42'500
Informatikprojekte					577'000	577'000
Aktivierete Eigenleistungen Budget 2014	1'636'000	120'000	0	592'500	577'000	2'925'500
Eigenleistungen nach Systematik HRM2:						
Stadtkanzlei, E-Arch	0					0
Denkmalpflege, Bauinv.	100'000					100'000
Hochbau Stadt Bern	936'000					936'000
Bauinspektorat, div.	0					0
Stadtplanungsamt, div.	0					0
Amt für Umweltschutz		120'000				120'000
Tiefbau, Projektierung				0		0
Stadtgrün, Grünraum				0		0
Vermessungsamt				0		0
Informatikprojekte					577'000	577'000
Aktivierete Eigenleistungen nach HRM2	1'036'000	120'000	0	0	577'000	1'733'000
Mindererlöse in PGB2014	600'000	0	0	592'500	0	1'192'500

In folgenden Dienststellen sind somit Nachkredite erforderlich:

PRD 040 Stadtkanzlei	Fr.	30 000.00		
140 Hochbau Stadt Bern	Fr.	420 000.00		
150 Bauinspektorat	Fr.	25 000.00		
170 Stadtplanungsamt	Fr.	125 000.00	Fr.	600 000.00
TVS 510 Tiefbauamt	Fr.	460 000.00		
520 Stadtgrün Bern	Fr.	90 000.00		
570 Vermessungsamt	Fr.	42 500.00	Fr.	592 500.00
Nachkredit insgesamt			Fr.	1 192 500.00

Antrag

- Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Nachkredit zum Globalbudget 2014; Neuregelung Aktivierung von Eigenleistungen.
- Er erhöht die Globalbudgets 2014 um insgesamt Fr. 1 192 500.00 bei folgenden Dienststellen:

040 Stadtkanzlei um Fr. 30 000.00 auf Fr. 4 872 966.96
140 Hochbau Stadt Bern um Fr. 420 000.00 auf Fr. 3 894 192.75
150 Bauinspektorat um Fr. 25 000.00 auf Fr. 1 602 972.20

170 Stadtplanungsamt Fr. 125 000.00 auf Fr. 4 862 185.78
510 Tiefbauamt Fr. 460 000.00 auf Fr. 47 515 441.29
520 Stadtgrün Bern Fr. 90 000.00 auf Fr. 16 926 580.02
570 Vermessungsamt Fr. 42 500.00 auf Fr. 1 191 397.16

Bern, 21. Mai 2014

Der Gemeinderat