



Finanzkommission
Commission des finances

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
+41 031 633 75 81
www.be.ch/gr

Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2021

Bearbeitungsdatum	19.05.22
Version	1.2
Dokument Status	abgenommen

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Arbeitsweise der Finanzkommission	4
3.	Das Wichtigste in Kürze	5
3.1	Erfolgsrechnung und Finanzierungssaldo	Fehler! Textmarke nicht definiert.
3.2	Investitionsrechnung	7
3.3	Bilanz: Eigenkapital / Bilanzfehlbetrag	8
3.4	Bruttoschulden	9
3.5	Schuldenquote	9
4.	Schwerpunkte der Finanzkommission	11
4.1	Einschränkungen beim Prüftat der Finanzkontrolle	11
4.2	Ausgabenüberschuss tiefer ausgefallen als erwartet	11
4.3	Finanzierungsfehlbetrag – Antrag auf Verzicht auf Kompensation	12
4.4	Gesamtkantonale Investitionsplanung	13
4.5	Finanzielle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	14
4.6	Stand der Umsetzung der Richtlinien des Regierungsrates	15
5.	Finanzpolitischer Ausblick.....	16
6.	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat	17
Anhang 1: Glossar		19
Anhang 2: Mitbericht der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)		Fehler! Textmarke nicht definiert.

1. Einleitung

Die Jahresrechnung 2021 weist mit einem Aufwandüberschuss von 63,2 Millionen Franken in der Erfolgsrechnung und einem negativen Finanzierungssaldo von 114,6 Millionen Franken ein doppelt negatives Jahresergebnis aus. Trotzdem kann das Ergebnis als Erfolg gewertet werden, denn die Werte sind sehr viel besser ausgefallen als noch aufgrund des Voranschlags befürchtet werden musste. Dazu trug wie schon im Vorjahr eine höher als budgetiert ausgefallene Ausschüttung der SNB¹ bei. Zudem waren die Auswirkungen der Pandemie deutlich milder als befürchtet: Einerseits blieben die Ausgaben zur Pandemiebekämpfung unter Budget, andererseits waren die wirtschaftlichen Auswirkungen weniger dramatisch, so dass insbesondere der Rückgang der Steuereinnahmen geringer ausfiel als erwartet.

Zur Einhaltung der Schuldenbremsen muss erstens das Defizit in der Erfolgsrechnung in den kommenden fünf Jahren mit Überschüssen in mindestens derselben Höhe kompensiert werden. Dies erscheint, aufgrund der moderaten Höhe des Defizits möglich. Zweitens soll auf eine Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags verzichtet werden. Diesem Antrag muss der Grosse Rat mit einer drei Fünftel-Mehrheit zustimmen. Damit zeichnet sich ab, dass die Bestimmungen zur Schuldenbremse im Kanton Bern auch während des ausserordentlichen und nicht planbaren Ereignisses der Pandemie als tauglich bezeichnet werden können.

Für die kommenden Jahre sind die finanziellen Aussichten trotz der weiter bestehenden grossen Unsicherheiten verhalten positiv. Das Erwirtschaften von Überschüssen ist unter anderem auch für die anstehende Bewältigung des Investitionsmehrbedarfs wichtig: Um die ordentlichen Nettoinvestitionen von 450 Millionen Franken längerfristig aus eigenen Mitteln bestreiten zu können, sind jährliche Ertragsüberschüsse von etwa 150 Millionen Franken notwendig.

¹ Schweizerische Nationalbank

2. Arbeitsweise der Finanzkommission

Die Rechenschaftsablage über die Verwaltungstätigkeit und den Umgang mit den Finanzen in einem Kalenderjahr erfolgt durch den Geschäftsbericht, dessen Inhalt durch Art. 63 des Gesetzes über Finanzen und Leistungen (FLG) bestimmt ist. Gemäss Art. 101 der Verfassung des Kantons Bern (KV) hat der Kanton Bern den Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich, konjunktur- und verursachergerecht sowie mittelfristig ausgeglichen zu führen. Der Geschäftsbericht ist neu in die zwei Bände «Jahresrechnung und Anhang» und «Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen)» gegliedert. Der bisherige Band 2, «Politische Berichterstattung», ist ab diesem Jahr nicht mehr Teil des Geschäftsberichts und kommt als separates Geschäft in den Grossen Rat.

Der Grosse Rat ist, gestützt auf Art. 76 Bst. b KV, Art. 63 Abs. 5 i.V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. f und h FLG und Art. 50 des Grossratsgesetzes (GRG), zuständig für die Genehmigung des Geschäftsberichts. Insbesondere genehmigt er:

- den Saldo der Erfolgsrechnung des Kantons,
- den Saldo der Investitionsrechnung des Kantons,
- das Eigenkapital bzw. den Bilanzfehlbetrag,
- die Nachkredite und Kreditüberschreitungen.

Nach Art. 36 Abs. 3 Bst. c der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) ist die Finanzkommission (FiKo) für die Vorberatung des Geschäftsberichts zuständig. Die Vorberatung findet im Vorfeld der jeweiligen Sommersession statt (Art. 50 Abs. 3 GRG).

Mit ihrem Bericht zum Geschäftsbericht fasst die FiKo die aus ihrer Sicht wichtigsten Informationen zusammen und begründet ihre Anträge. Die Direktionsausschüsse der FiKo haben im Rahmen der Vorberatung die in ihre Zuständigkeit fallenden Kapitel des Berichts bearbeitet und Fragen zuhanden des Regierungsrates und der Direktionen formuliert, die schriftlich beantwortet wurden. Die Finanzdirektorin hat an der Plenumsitzung der FiKo vom 12. Mai 2022 zum Geschäftsbericht teilgenommen und zusätzliche mündliche Auskünfte erteilt. Die FiKo hat ihr Sekretariat beauftragt, den Bericht mit den vorliegenden Schwerpunkten zu verfassen. Diesen hat die Kommission an ihrer Sitzung vom 12. Mai 2022 beraten und inklusive der Anträge verabschiedet.

Die FiKo stützte sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2021 insbesondere auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2021 in zwei Bänden, Vorabdruck vom 29. März 2022.
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2021 (öffentlich) sowie Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2021 vom 23. März 2022 (nicht öffentlich), ergänzt durch mündliche Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle und seines Stellvertreters an der Sitzung vom 28. März 2022.
- Antworten des Regierungsrates (1. Teil, RRB 373/2022 vom 27. April 2022) und der Direktionen (2. Teil, 29. April 2022) auf die Fragen der FiKo (nicht öffentlich).

Nicht alle Teile des Geschäftsberichts werden von der FiKo vorberaten. Aufgrund der festgelegten Zuständigkeiten berät die Geschäftsprüfungskommission (GPK) den Tätigkeitsbericht der Parlamentsdienste sowie den Bericht der Aufsichtsstelle für Datenschutz vor. Die Justizkommission (JuKo) berät die Teile der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft. Die Jahresberichte der Universität Bern, der Berner Fachhochschule sowie der Pädagogischen Hochschule Bern werden jeweils von der Bildungskommission (BiK) vorberaten.

3. Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzkommission verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Jahresrechnung 2021 und beschränkt sich auf die Analyse der wichtigsten finanziellen Eckwerte. Die detaillierten Übersichten und ausführlichen Beschreibungen zu jeder Direktion finden sich im Band 2 des Geschäftsberichts 2021.

Eckwerte (in Mio. CHF)	Rechnung 2020	Voranschlag 2021	Rechnung 2021	Abweichung zum Voranschlag		Abweichung zum Vorjahr	
				in %	in Mio. CHF	in %	in Mio. CHF
Aufwand	11 904.4	11 920.9	12 169.5	2.1%	248.6	2.2%	265.1
Ertrag	11 944.6	11 372.2	12 106.3	6.5%	734.1	1.4%	161.7
Saldo Erfolgsrechnung	40.2	-548.7	-63.2	88.5%	485.5	-257.1%	-103.4
Nettoinvestitionen	390.8	401.3	411.7	2.6%	10.4	-5.4%	-20.9
Finanzierungssaldo	-19.6	-604.4	-114.6	81.0%	489.8	-484.9%	-95.0
Selbstfinanzierungsgrad (in %)	95.0%	-50.6%	72.2%	242.7%	n/a	-24.0%	n/a
Bruttoschuld I	6 763.1	7247.4	6 858.1	-5.4%	-389.3	1.4%	95.0
Bruttoschuld II	8 801.5	9 195.6	8 840.0	-3.9%	-355.6	0.4%	38.6

Abbildung 1: Übersicht der finanziellen Eckwerte der Jahresrechnung 2021 sowie der Abweichungen zum Voranschlag 2021 und zum Vorjahr 2020

3.1 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung 2021 schliesst mit einem Defizit von -63,2 Millionen Franken ab und liegt damit um rund 485,5 Millionen Franken unter dem budgetierten Betrag von 548,7 Millionen Franken. Die Gründe für die deutliche Verbesserung liegen ausgaben- wie einnahmenseitig bei den mildernden Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie der aussergewöhnlich hohen Ausschüttung der SNB.

Der Aufwand fällt um knapp 249 Millionen Franken höher aus als im Voranschlag 2021 budgetiert (+2,1%) und hat sich im Vergleich zum Jahr 2020 um knapp 162 Millionen Franken (2,2%) erhöht. Auf der Ertragsseite wurden die Planwerte für 2021 um 6,5 Prozent übertroffen. Verglichen mit dem Vorjahr sind die Einnahmen um 1,4 Prozent gestiegen.

Die wichtigsten Abweichungen ($\geq$ CHF 10 Mio.) der Rechnung 2021 gegenüber dem Voranschlag sind in der nachfolgenden Abbildung 2 dargestellt.

Haushaltsverbesserungen (in Mio. CHF)	
Höhere Gewinnausschüttung SNB	+240
Tiefere Staatsbeiträge (netto)	+123
Höherer Fiskalertrag (inkl. Anteile an Bundeserträgen) (netto)	+109
Tieferer Sach- und Betriebsaufwand (netto)	+76
Tieferer Personalaufwand (netto)	+42

Aufwände (inkl. Rückstellungen) der COVID-19-Pandemie (nur ER, netto)	+37
Höherer Finanzertrag (netto)	+16

Haushaltsverschlechterungen (in Mio. CHF)	
gesamtstaatlicher Korrekturfaktor ²	-136
Höhere Abschreibungen (inkl. Abschreibungen der Investitionsbeiträge)	-22

Abbildung 2: Übersicht der Abweichungen (≥ CHF 10 Mio.) der Rechnung 2021 gegenüber dem Voranschlag

3.2 Finanzierungssaldo

Die grössten Abweichungen in den Kennzahlen sind beim Finanzierungssaldo zu beobachten. Dieser ist mit -114,6 Millionen Franken negativ ausgefallen. Damit weist er einen noch tieferen Wert als im Rechnungsjahr 2020 aus (siehe Abbildung 3). Ein negativer Finanzierungssaldo bedeutet, dass der Kanton seine Investitionen nicht vollständig aus eigenen Mitteln bestreiten konnte und sich daher neuverschulden musste. Zu den rechtlichen Folgen eines negativen Finanzierungssaldos wird ausführlich unter Kapitel 4.2 berichtet.

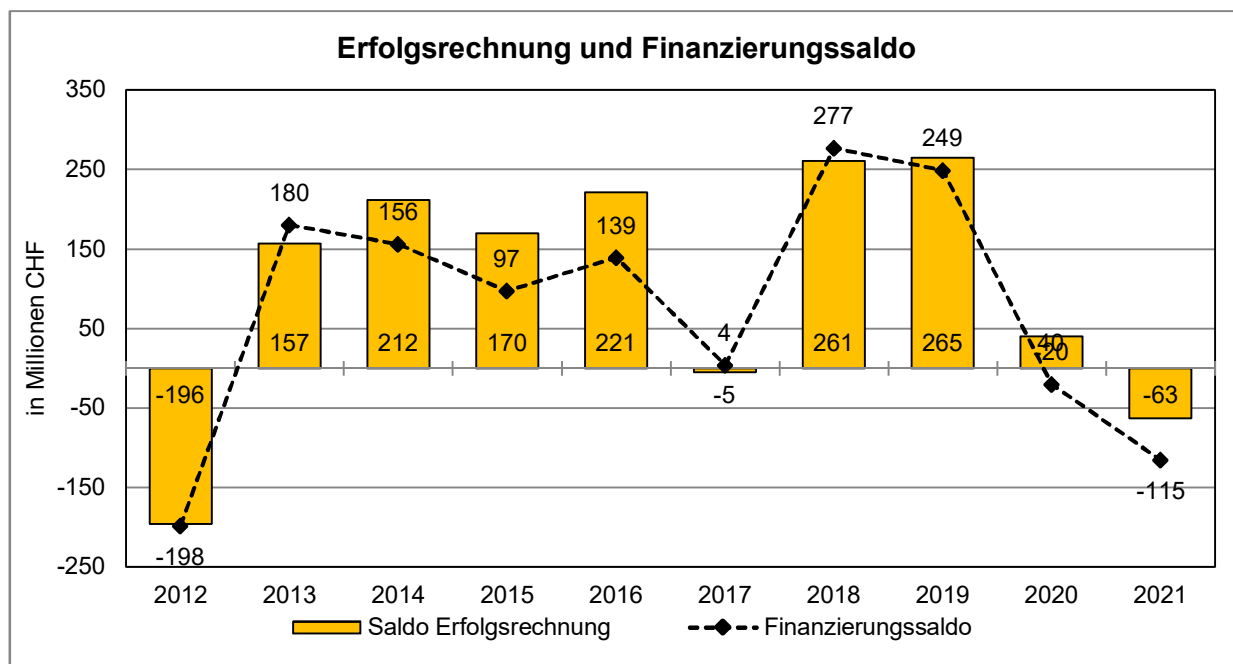


Abbildung 3: Saldo der Erfolgsrechnung sowie Finanzierungssaldo, 2012 – 2021

3.3 Vergleich mit anderen Kantonen: Aufwand und Saldo der Erfolgsrechnung

Im Bericht der BAK Economics zur Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) 2014 gehören die Kantone Zürich, Waadt, St. Gallen, Luzern, Freiburg und Graubünden zur sogenannten «Peer Group». Das heisst,

² Beim gesamtstaatlichen Korrekturfaktor handelt es sich um einen fiktiven Ertrag. Er wird jeweils im Voranschlag eingesetzt, um die Budgetgenauigkeit zu erhöhen. Buchhalterisch wird der Betrag in der Sachgruppe «Beiträge für eigene Rechnung» und nur in der Finanzbuchhaltung, d.h. ausserhalb der Produktgruppen, als Mehrertrag berücksichtigt. In der Jahresrechnung wird der Korrekturfaktor wieder aus den Zahlen entfernt. Es liegt keine effektive Haushaltsverschlechterung vor.

dass es sich um die Kantone handelt, die bezüglich Struktur und/oder Grösse am ehesten mit dem Kanton Bern vergleichbar sind.

	Aufwand in Mio. CHF (Nebenbei die Veränderung in % ggü. dem Vorjahr)									Saldo Erfolgsrechnung (in Mio CHF)		
Kanton	2018	2019	%18-19	2020	%19-20	2021	%20-21	2017	2018	2019	2020	2021
Bern	11'448	11'235	-1.9%	11'904	6.0%	12'167.0	2.2%	-5	+260.9	+264.9	+40.2	-63.2
Zürich	15'312	15'724	2.7%	16'197	3.0%	17'860.0	10.3%	+367	+548	+566	+499	+758
Waadt	10'269	10'480	2.1%	11'068	5.6%	11'863.7	7.2%	+147	+87	+4	+5.5	+14.4
Luzern	3'686	3'557	-3.5%	3'800	6.8%	4'249.0	11.8%	-38	-68	+64	+212.5	+201.4
Freiburg	3'582	3'689	3.0%	3'937	6.7%	4'072.0	3.4%	+16	+2	+12	+0.8	+0.7
Graubünden	2'373	2'370	-0.1%	2'489	5.0%	2'704.0	8.6%	+129	+3	+54	+82	+134

Abbildung 4: Übersicht zu Aufwand und Saldo in vergleichbaren Kantonen, geordnet nach Höhe des Aufwands (Quelle: Jahresrechnungen der jeweiligen Kantone sowie die Website der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren <https://www.fdk-cdf.ch/>)

Mit Ausnahme von Bern und Fribourg sind die Aufwände in allen Kantonen stärker angestiegen als in den Vorjahren. Die Veränderungen variieren zwischen +3,4 Prozent (Kanton Fribourg) und +11,8 Prozent (Kanton Luzern). Bezüglich der Saldi der Erfolgsrechnung weisen die Kantone Überschüsse zwischen 0,7 Millionen Franken (Freiburg) und 758 Millionen Franken (Zürich) aus. Einige Kantone haben gegenüber dem Vorjahr einen leichten Überschussrückgang zu verzeichnen, wie Luzern mit -11 Millionen. Zürich und Graubünden haben die höchsten Zunahmen mit +359 Millionen bzw. +52 Millionen.

3.4 Investitionsrechnung

In der Investitionsrechnung (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) stehen Ausgaben in Höhe von rund 544 Millionen Franken Einnahmen von rund 133 Millionen Franken gegenüber, was 2021 zu Nettoinvestitionen von fast 412 Millionen Franken führte (Abbildung 5). Die Abweichung zum Voranschlag 2021 beträgt +2,6 Prozent, was rund 10,4 Millionen Franken höher ist als veranschlagt. Im Vergleich zur Rechnung 2020 fielen die Nettoinvestitionen um 5,4 Prozent höher aus. Die budgetierte Höhe wurde damit erneut überschritten. Die seit einigen Jahren beobachtete Tendenz zu steigenden Nettoinvestitionen hat sich gefestigt.



Abbildung 5: Investitionsrechnung, 2012 – 2021

3.5 Bilanz: Eigenkapital / Bilanzfehlbetrag

In Abbildung 6 sind das Eigenkapital und der Bilanzfehlbetrag dargestellt. Mit der Einführung von HRM2 per 1. Januar 2017 nahm der Kanton eine Neubewertung seiner Vermögenswerte vor (sog. Restatement). Die Bilanz wurde auf der Aktivseite um fast fünf Milliarden Franken aufgewertet, wodurch der altrechtliche Bilanzfehlbetrag getilgt werden konnte und der Kanton neu über Eigenkapital verfügte. Allerdings ist die Bilanzposition «Eigenkapital» unter HRM2 anders als unter HRM1 in verschiedene Positionen aufgegliedert. Die Zusammensetzung des Eigenkapitals und die jährlichen Veränderungen der einzelnen Positionen werden unter HRM2 in einem Eigenkapitalnachweis nachgezeichnet.³ Insbesondere wird innerhalb der Kontengruppe Eigenkapital nach wie vor das Konto «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» nachgeführt und ausgewiesen, welches alleine durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert wird und somit das Eigenkapital im engeren Sinne darstellt. Der «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» nach HRM2 ist die Kennzahl, auf die sich der Begriff «Eigenkapital» nach HRM1 in der Schuldenbremsen für die Laufende Rechnung bezieht.⁴

Ende 2021 verfügte der Kanton Bern über ein Eigenkapital nach HRM2 von 643,0 Millionen Franken, wobei das Konto Bilanzüberschuss/-fehlbetrag einen Wert von minus 271,5 Millionen Franken aufweist, und damit ein Bilanzfehlbetrag vorliegt. Das Defizit der Jahresrechnung 2021 ist nach geltender Lesart der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung also nicht gedeckt und muss dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet werden, bzw. ist innert vier Jahren mit entsprechenden Überschüssen zu kompensieren, weil es im Voranschlag bereits eingerechnet und genehmigt worden war.⁵

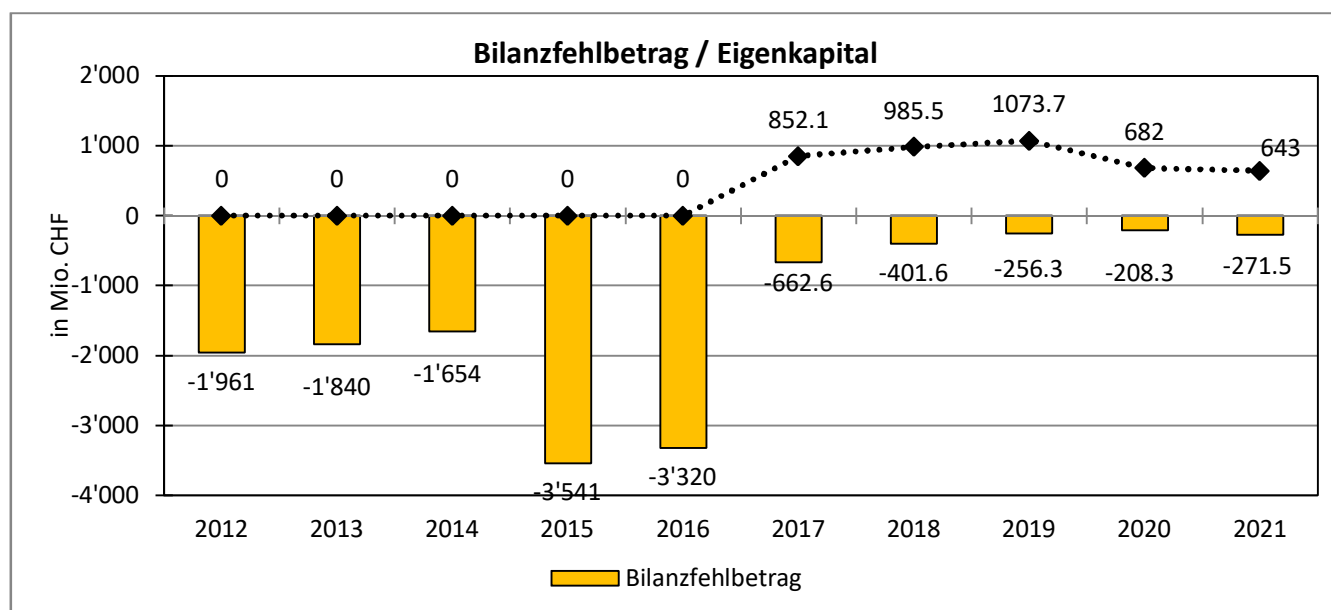


Abbildung 6: Bilanzfehlbetrag und Eigenkapital, 2012 – 2021

Aufgrund des Defizits in der Laufenden Rechnung ist das Eigenkapital um 40 Millionen Franken gesunken. Die Differenz zum Defizit erklärt sich grösstenteils mit der Auflösung einer Neubewertungsreserve im Finanzvermögen in der Höhe von 25 Millionen Franken. Der Bilanzfehlbetrag hat – wie oben ausgeführt – genau um den Betrag des Defizits zugenommen, und beträgt per Ende 2021 271,5 Millionen Franken.

³ Eigenkapitalnachweis im Geschäftsbericht 2021: Band 1, Ziffer 2.4, Seite 31

⁴ Art. 101a Abs. 2 KV: Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch *Eigenkapital* gedeckt ist.

⁵ Art. 101a Abs. 3 KV: (...) Bei der Genehmigung des Geschäftsberichts ist Absatz 2 im Umfang des im Voranschlag beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar. Der Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen. *

3.6 Bruttoschulden

Die Bruttoschuld I umfasst die laufenden Verbindlichkeiten, die kurz- und die langfristigen Finanzverbindlichkeiten abzüglich der derivativen Finanzinstrumente und der passivierten, an Dritte zugesicherten Investitionsbeiträge. Die Bruttoschuld II entspricht der Bruttoschuld I, erhöht um die kurz- und langfristigen Rückstellungen. Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Bruttoschuld I um 95 Millionen auf 6,86 Milliarden Franken, während die Bruttoschuld II um 39 Millionen auf 8,84 Milliarden Franken anstieg.

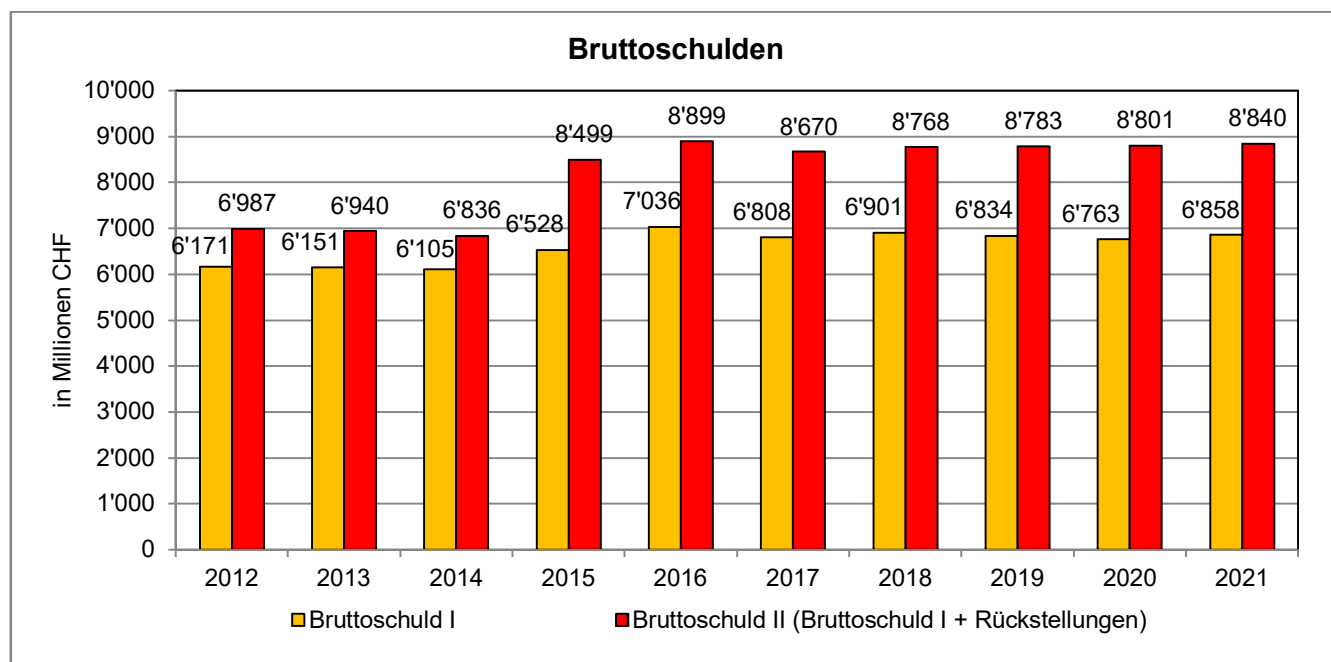


Abbildung 7: Bruttoschuld I und II, 2012 – 2021

Die Bruttoschuld I (Zunahme um CHF 95,0 Mio. im Vergleich zu 2020) stieg in etwa im selben Ausmass, wie dies der negative Finanzierungssaldo von 114,6 Millionen Franken erwarten liess. Die moderate Zunahme der Bruttoschuld II (Zunahme um CHF 38,6 Mio.) ist dagegen auf einen Spezialeffekt zurückzuführen: In Analogie zur Methodik des Bundes erhöht die Steuerverwaltung in der Jahresrechnung 2021 die Rückstellungen auf dem Kantonsanteil am Verrechnungssteuerertrag des Bundes im Umfang von 125,9 Millionen Franken über die Erfolgsrechnung. Trotz dieses Einmaleffekts nehmen die Rückstellungen um 56,5 Millionen Franken ab und belaufen sich per 31. Dezember 2021 auf 1'981,9 Millionen Franken.

3.7 Schuldenquote

Die Schuldenquote II weist die Bruttoschuld II in Prozent des kantonalen Volkseinkommens aus. Diese Kennzahl ist wichtig, weil die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung die Bestimmung kennt, dass sie nur zur Anwendung kommt, wenn die Bruttoschuldenquote einen Wert von 12 Prozent übersteigt.⁶ In den Jahren 2012 bis 2014 lag die Bruttoschuldenquote im Kanton Bern relativ nahe an der 12-Prozent-Grenze (Abbildung 8). Erst im Jahr 2015 stieg die Quote deutlich auf knapp 16 Prozent und ist seither relativ konstant geblieben. Der Anstieg 2015 ist auf die Übernahme der Staatsgarantie für die Deckungslücken der beiden kantonalen Pensionskassen BPK und BLVK zurückzuführen.

⁶ Art. 101b Abs. 5 KV: Die Absätze 1 bis 4 gelangen zur Anwendung, wenn die Bruttoschuldenquote, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen, einen Wert von 12 Prozent übersteigt. Massgebend ist die Quote am Ende des vorausgegangenen Kalenderjahres.

In der Abbildung 8 werden auch die im Jahr 2021 rückwirkend korrigierten Werte dargestellt (Kurve Schuldenquote aktualisiert). Es zeigt sich, dass die aktualisierte Bruttoschuldenquote tendenziell tiefer ausfällt als die bisherige. Dies bedeutet, dass das Volkseinkommen in der Vergangenheit eher zu tief ausgewiesen wurde, respektive, dass die neueren Berechnungsmethoden das Volkseinkommen des Kantons etwas höher einstufen.

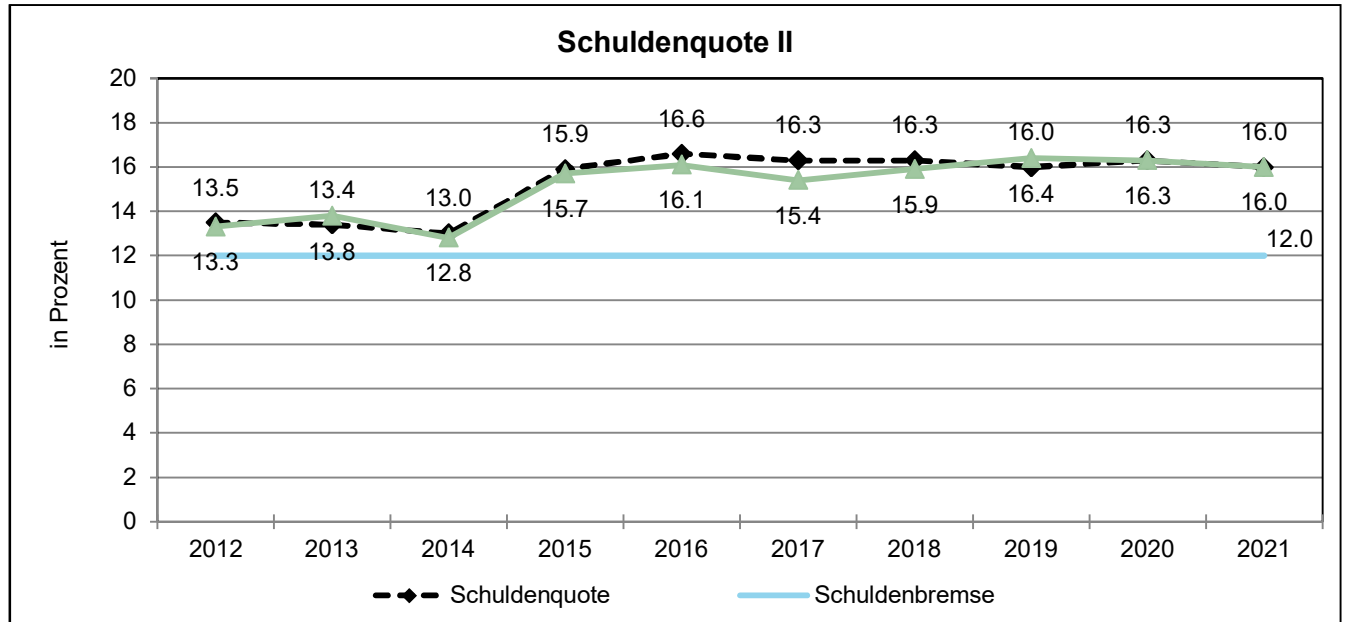


Abbildung 8: Bruttoschuldenquote II

4. Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Einschränkungen beim Prüftestat der Finanzkontrolle

Wie im letzten Jahr musste die Finanzkontrolle eine Einschränkung bezüglich der Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung aufführen.

Die Finanzkontrolle hatte im Jahresabschluss 2017 mehrere Schwachstellen und Fehler gefunden, die im Laufe der letzten Jahre korrigiert wurden. Der Mangel in der Anlagenbuchhaltung ist der letzte, der noch besteht. Die fehlende Systemunterstützung durch FIS hat zur Folge, dass Geschäftsvorfälle nicht korrekt abgebildet werden. Die Falschbuchungen müssen in der Folge mit umfassenden manuellen Anpassungen im Anlagenspiegel korrigiert werden. Aufgrund der Bedeutung des Anlagevermögens ist im Bereich FIS Anlagenbuchhaltung die Ordnungsmässigkeit der Buchführung beeinträchtigt.

Weil der Kanton per 2023 FIS durch das ERP-System SAP ersetzen wird, hat sich der Regierungsrat entschieden, diesen (und andere) Mängel im FIS nicht mehr zu beheben. Der Regierungsrat ist zudem der Ansicht, dass es sich bei den Mängeln um einzelne, klar abgrenzbare Bereiche handelt, bei denen manuelle Eingriffe nötig sind. Die im Tagesgeschäft benötigten Geschäftsvorfälle sind davon grundsätzlich nicht betroffen. Die Finanzkommission hat das Vorgehen gestützt.

4.2 Ausgabenüberschuss in der Erfolgsrechnung – tiefer ausgefallen als erwartet

Die Jahresrechnung 2021 weist einen Aufwandüberschuss von 63,2 Millionen Franken aus. Da im Voranschlag ein Defizit von 548,7 Millionen eingestellt war, fällt das Ergebnis im Vergleich deutlich besser aus als erwartet. Um die Vorgaben der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung gemäss Art. 101a der Kantonsverfassung einhalten zu können, muss wie folgt vorgegangen werden:

Art. 101a Kantonsverfassung

Schuldenbremse für die Laufende Rechnung

¹ Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.

² Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

³ Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Voranschlags von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Bei der Genehmigung des Geschäftsberichts ist Absatz 2 im Umfang des im Voranschlag beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar. Der Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

⁴ Der Grosse Rat kann bei der Genehmigung des Geschäftsberichts von Absatz 2 in einem festzulegenden Umfang abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Ein Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

⁵ Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens werden für die Anwendung der Absätze 1 und 2 nicht berücksichtigt.

Der Grosse Rat hat im Rahmen der Genehmigung des Voranschlags 2021 anlässlich der Wintersession 2020 mit der erforderlichen Drei-Fünftel-Mehrheit dem budgetierten Aufwandüberschuss zugestimmt, gemäss Absatz 3. Demzufolge muss der Aufwandüberschuss in der Jahresrechnung 2021 nicht gemäss Absatz 2 bereits dem Voranschlag des übernächsten Jahres (2023) vollständig belastet werden. Trotz Nichteinhaltung der Schuldenbremse der Erfolgsrechnung ist diesbezüglich im Rahmen der Verabschiedung des Geschäftsberichts kein neuerlicher Beschluss des Grossen Rates nötig. Vielmehr wird die Kompensationsfrist gemäss Absatz 3 automatisch auf vier Jahre verlängert, wie in der folgenden Abbildung dargestellt.

GB21	VA 22	VA 23	AFP24	AFP 25	AFP 26
-73.0	0.0	18.3	18.3	18.2	18.2

Abbildung 9: Darstellung der Abtragung des Auswandüberschusses 2021 im VA/AFP 2023/2024-2026

Gemäss Absatz 5 müssen Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens aus dem Jahresergebnis eliminiert werden. Sie machen im Jahr 2021 9,8 Millionen Franken aus⁷. Somit steigt der für die Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung massgebende Aufwandüberschuss auf total 73.0 Millionen Franken. Für die konkrete Kompensation sind die Jahresabschlüsse der kommenden fünf Jahre zu berücksichtigen, also auch diejenige des laufenden Jahres 2022, das in der Planung nicht berücksichtigt werden kann. Sobald kumuliert Ertragsüberschüsse von 73,0 Millionen Franken erwirtschaftet wurden, gilt das Defizit als kompensiert.

4.3 Finanzierungsfehlbetrag – Antrag auf Verzicht auf Kompensation

Die Jahresrechnung 2021 weist einen negativen Finanzierungssaldo von 114,6 Millionen Franken aus. Wenn die Kennzahl «Finanzierungssaldo» negativ ist, bedeutet dies, dass der Kanton die staatlichen Ausgaben nicht vollständig aus eigenen Mitteln bestreiten konnte und eine Neuverschuldung erfolgt ist. Der Voranschlag für das Jahr 2021 hatte noch ein deutlich höheres Finanzierungsdefizit vorgesehen (-604,4 Millionen Franken).

Bei einem Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht kommen Absatz 3 und 4 der Verfassungsbestimmungen der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung zur Anwendung:

Art. 101b Kantonsverfassung

Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

¹ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen hat mittelfristig mindestens 100 Prozent zu betragen.

² Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren.

³ Ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht ist im Voranschlag des übernächsten Jahres und der drei daran anschliessenden Jahre zu kompensieren.

⁴ Der Grosse Rat kann die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags auf acht Jahre verlängern oder auf die Kompensation ganz verzichten, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen.

⁵ Die Absätze 1 bis 4 gelangen zur Anwendung, wenn die Bruttoschuldenquote, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen, einen Wert von 12 Prozent übersteigt. Massgebend ist die Quote am Ende des vorausgegangenen Kalenderjahres.

Absatz 3 besagt, dass ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht dem Voranschlag des übernächsten und der drei daran anschliessenden Jahre zu belasten ist. Bei einer gleichmässigen Verteilung der Summe auf die Jahre 2023-2026 würde eine Zusatzbelastung von 28,7 Millionen Franken pro Jahr entstehen.

Absatz 4 gibt dem Grossen Rat die Möglichkeit, die Kompensationsfrist auf acht Jahre zu verlängern, also die Jahre 2023-2030 (bei angenommener gleichmässiger Verteilung) mit je ca. 14,3 Millionen Franken zu belasten, oder auf die Kompensation zu verzichten. Dafür ist ein qualifiziertes Mehr von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates (96 Ja-Stimmen) erforderlich.

⁷ Vgl. Geschäftsbericht 2021, Band 1, Kapitel 1.3.4, S. 11f

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vollständig auf die Kompensation zu verzichten. Weil die Neuverschuldung eindeutig auf die Corona-Pandemie, einem ausserordentlichen, nicht planbaren Ereignis zurückzuführen ist, sowie unter Berücksichtigung der Finanzierung des bevorstehenden Investitions-Mehrbedarfs stimmt die FiKo dem Antrag des Regierungsrates zu und empfiehlt dem Grossen Rat, auf die Kompensation zu verzichten.

4.4 Gesamtkantonale Investitionsplanung

Seit 2017 ist es 2021 das erste Mal, dass die Nettoinvestitionen höher sind als budgetiert. Die Nettoinvestitionen belaufen sich auf 411,7 Millionen Franken und liegen damit 10 Millionen über dem budgetierten Betrag und 20,9 Millionen über dem Vorjahr. Zu Mehrausgaben führten insbesondere die Umsetzung von Neu-, Ausbau- und Umgestaltungsprojekten (CHF 18,7 Mio.) sowie zusätzliche Belagssanierungs- und Instandsetzungsprojekte (CHF 8,1 Mio.) im Bereich der Infrastrukturen. Zudem wurden im Gesundheitsbereich nicht budgetierte Darlehen in der Höhe von 19,4 Millionen Franken gewährt. Die Verschiebung des Baurechts auf 2022 für den Campus in Biel führt hingegen zu Minderausgaben in der Investitionsrechnung in Höhe von 34,0 Millionen Franken.

In den letzten Jahren hat der Grosse Rat mehrmals zum Ausdruck gebracht, dass er eine Priorisierung der anstehenden Investitionen für notwendig hält. Weil der Regierungsrat nur zögernd aktiv wurde, haben sich die Präsidien der Sachbereichskommissionen Ende 2020 mit der FiKo zusammengetan und sich an den Regierungsrat gewandt: Die seit längerem geforderte Investitionspriorisierung sollte umgehend an die Hand genommen werden. Der Regierungsrat hat das Anliegen in der Folge aufgenommen, im Planungsprozess 2021 einen Priorisierungsvorschlag ausgearbeitet und den Präsidien der Sachbereichskommissionen Ende Juni 2021 die Resultate der Priorisierung vorgestellt.⁸

In Anlehnung an die Finanzmotion 023-2019 FDP «Erhöhung der Nettoinvestitionen» hat der Regierungsrat den ordentlichen Investitionsbedarf auf 450 Millionen Franken pro Jahr festgelegt. Zur Finanzierung des Investitions-Mehrbedarfs, der über die 450 Millionen Franken hinausgeht, wurden verschiedene Varianten einer Neuverschuldung geprüft: keine Neuverschuldung, eine Neuverschuldung von 500 Millionen Franken und eine Neuverschuldung von 1 Milliarde Franken. Der Regierungsrat hat sich für die Variante 2 ausgesprochen. Dieser Empfehlung sind die FiKo sowie der Grosse Rat in der Wintersession 2021 gefolgt. Damit muss eine gewisse Anzahl Projekte zeitlich verschoben werden, viele wichtige Vorhaben können jedoch innert nützlicher Frist geplant und realisiert werden.

Eine weitere Voraussetzung für die Umsetzung der gesamtkantonalen Investitionsplanung ist die Reorganisation und die personelle Aufstockung des Amts für Grundstücke und Gebäude (AGG) bis 2025. Dies hat bereits im 2021 durch die neue Besetzung der Amtsleitung, gezielte Anpassungen der Amtsstrukturen und vor allem durch die Anstellung von zusätzlichen Mitarbeitenden begonnen.

Auf der Finanzierungsseite hat der Grosse Rat in der Frühlingssession 2022 eine Gesetzesvorlage verabschiedet, die es ermöglicht, nicht mehr benötigte Mittel des SNB-Gewinnausschüttungsfonds und des Fonds für Spitalinvestitionen im Umfang von rund 430 Millionen Franken zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs verfügbar zu machen. Die gestaffelte Auflösung der Fonds erfolgt dabei jährlich in dem Umfang, welcher zur Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs notwendig ist. Als zusätzlich gilt der Investitionsbedarf, der den ordentlichen Bedarf von 450 Millionen Franken pro Jahr übersteigt. 2021 betrug das Nettoinvestitionsvolumen 411 Millionen Franken, liegt also noch fast zehn Prozent unter der Ausschöpfung des ordentlichen Bedarfs.

⁸ Vortrag zum VA 23/AFP 23-25, Ziffer 56, S. 57-61

4.5 Finanzielle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Der Regierungsrat hat im März und April 2020 auf der Grundlage von Art. 91 der Kantonsverfassung verschiedene Notverordnungen erlassen, die in der Folge auch zu diversen Ausgabenbeschlüssen führten. Für die Finanzkompetenzen war Art. 80 des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes (KBZG) zu beachten:

Art. 91 Kantonsverfassung (KV)

Ausserordentliche Lagen

¹ Der Regierungsrat kann ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Verordnungen sind sofort durch den Grossen Rat genehmigen zu lassen; sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

Art. 80 KBZG

Delegation von Ausgabenbefugnissen

1. Fälle von zeitlicher Dringlichkeit

¹ Die Ausgabenbefugnisse des Volkes und des Grossen Rates für zeitlich dringend auszuführende Massnahmen bei Katastrophen, in Notlagen und bei Grossereignissen werden an den Regierungsrat übertragen.

² Zeitlich dringende Massnahmen sind solche, die zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen rasch angeordnet werden müssen, der Bekämpfung unmittelbar drohender Gefahren oder bei eingetretenen Ereignissen der ersten Schadensbehebung dienen und keinen Aufschub bis zur Beschlussfassung durch das nach der ordentlichen Finanzkompetenz abschliessend zuständige Organ dulden.

³ Die Finanzkommission des Grossen Rates ist umgehend über den Ausgabenbeschluss zu orientieren.

⁴ Der Regierungsrat kann seine Ausgabenbefugnisse übertragen.

⁵ Die Absätze 1 und 2 gelten sinngemäss auch für die Gemeinden, falls diese keine eigenen Regelungen getroffen haben.

Während der ausserordentlichen Lage waren die Ausgabenbefugnisse des Volkes und des Grossen Rates für Massnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie an den Regierungsrat delegiert. Jedoch musste die Finanzkommission jeweils umgehend über die Ausgabenbeschlüsse orientiert werden. Der Regierungsrat hat der FiKo folglich sämtliche Ausgabenbeschlüsse zugestellt, wenn sie Ausgaben betrafen, die normalerweise in der ordentlichen Kompetenz des Grossen Rates liegen (also einmalige Ausgaben von mehr als CHF 1 Mio. und wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 200 000 pro Jahr).

Neben der Übermittlung der Beschlüsse hat der Regierungsrat ein periodisches Ausgaben-Reporting über die gesamten Ausgaben der Verwaltung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie erstellt und dieses jeweils auch der FiKo zugehen lassen. Von April bis Juni 2020 wurde das Reporting alle 2 Wochen erstellt, ab Juli 2020 alle 2 Monate.

Die FiKo hat die Ausgabenbeschlüsse und die Reportings jeweils zur Kenntnis genommen und Fragen gestellt, die meistens schriftlich, in einzelnen Fällen auch mündlich, anlässlich von Sitzungen beantwortet wurden.

Per Ende 2021 betrugen die zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie bewilligten Beträge insgesamt 618,7 Millionen Franken, wovon 437,7 Millionen tatsächlich ausgegeben bzw. als Rückstellungen verbucht worden sind.

Im Jahr 2021 sind Kosten in der Höhe von 131,4 Millionen Franken angefallen. Die Hauptausgaben betrafen die Ausgaben für Wirtschaftshilfen und Härtefälle (CHF 54,6 Mio.), die Umsetzung der Impfstrategie (CHF 47,5 Mio.) sowie die Testangebote und das Kontaktmanagement (CHF 18,7 Mio.). Die Minderausgaben gegenüber dem Budget betragen 36,7 Millionen Franken, in dem Ausgaben von 168,1 Millionen Franken vorgesehen waren.

4.6 Stand der Umsetzung der Richtlinien des Regierungsrates

Die Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Richtlinien des Regierungsrates erfolgt seit diesem Jahr neu ausserhalb des Geschäftsberichts. Sie wird als separates Geschäft im Grossen Rat traktandiert und von der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) vorbereitet.

5. Finanzpolitischer Ausblick

Die im Geschäftsbericht 2021 dargestellten Ergebnisse sind deutlich besser als im Budget vorgesehen. Bei der Erstellung des Budgets während der ersten Pandemie-Welle 2020 musste aufgrund der damaligen Prognosen davon ausgegangen, dass der wirtschaftliche Einbruch stärker ausfallen würde und dies zu einem stärkeren Rückgang der Steuereinnahmen führen würde. Zudem war bei der Aufstellung des Voranschlags noch nicht bekannt, dass das Eidgenössische Finanzdepartement und die Schweizerische Nationalbank eine neue Gewinnausschüttungsvereinbarung mit einem wesentlich höheren Ausschüttungspotenzial abschliessen würden.

Heute, wo das mutmassliche Ende der Pandemie erreicht ist und die Massnahmen zu ihrer Bekämpfung aufgehoben sind, haben sich die finanziellen Aussichten insgesamt aufgehellt. In Zukunft ist aufgrund des Klimawandels, aber auch wegen des demografischen Wandels mit erheblichen Mehrausgaben in verschiedenen Politikbereichen zu rechnen. Die Weltwirtschaft und auch die Wirtschaft des Kantons Berns befinden sich zurzeit auf Wachstumskurs. Diese positive Entwicklung wird mit dem Angriffskrieg Russlands in der Ukraine und seinen möglichen Auswirkungen auf die Weltwirtschaft jedoch in Frage gestellt. Trotzdem sind die weiteren Aussichten zurzeit positiv, wenn auch die Prognosen zum Wachstum der Weltwirtschaft im Vergleich zu Anfang Jahr wegen des Krieges einen Dämpfer erhalten haben.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der in den kommenden Monaten und Jahren berücksichtigt werden muss, ist die Rückkehr der Inflation. Eine hohe Inflation wird auf mehreren Ebenen Schwierigkeiten verursachen, z. B. bei der Kaufkraft der Haushalte, die finanzielle Unterstützung benötigen, oder bei einer Straffung der Geldpolitik aufgrund steigender Schuldzinsen, was die Handlungsfähigkeit des Kantons einschränken würde. Auch die Anpassung der Löhne des Kantonspersonals an die Teuerung wird mehr mittel beanspruchen und somit werden wohl wieder vermehrt in den politischen Debatten auftauchen.

Für den Berner Finanzhaushalt besteht aktuell die Hoffnung, dass er ab 2024 wieder in die schwarzen Zahlen zurückkehrt. Dies wäre insbesondere auch zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs wichtig: Wenn das ordentliche Investitionsniveau von 450 Millionen Franken ohne Neuverschuldung finanziert werden soll, sind dazu regelmässige Ertragsüberschüsse von etwa 150 Millionen Franken nötig.

6. Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat

Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht 2021 folgende Anträge:

- 1) Genehmigung des Geschäftsberichts 2021 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2021 gemäss Art. 63 Abs. 5 i. V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. f des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0):

• Aufwandsüberschuss	CHF	63 196 034.86
• Nettoinvestitionen	CHF	411 743 738.49
• Eigenkapital	CHF	642 965 254.09

- 2) Genehmigung der Überschreitungen der Voranschlagskredite in der Verwaltungsrechnung (Art. 57 Abs. 5 FLG) (Nachkredite):

• ER Behörden	CHF	896 274.09
• ER Staatskanzlei	CHF	325 920.24
• IR Staatskanzlei	CHF	210 254.08
• ER Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion	CHF	1 055 699.80
• IR Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion	CHF	19 782 924.86
• IR Direktion für Inneres und Justiz	CHF	254 297.46
• IR Bildungs- und Kulturdirektion	CHF	46 935.85
• IR Bau- Verkehrsdirektion	CHF	8 854 802.64
• IR Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft	CHF	45 124.35

(ER = Erfolgsrechnung, IR = Investitionsrechnung).

- 3) Genehmigung der vom Regierungsrat bewilligten Kreditüberschreitungen (Art. 59 Abs. 2 i. V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. h FLG), die unter den weiterführenden Erläuterungen im Geschäftsbericht 2021, Band 1, Kapitel 3.3 aufgeführt sind.
- 4) Verzicht auf die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrages von CHF 114 568 764.08 gemäss Art. 101b Abs. 4 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1 [Schuldenbremse für die Investitionsrechnung]).
Dieser Antrag muss 2022 im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung 2021 mit drei Fünftel-Mehrheit beschlossen werden.

Die Finanzkommission unterstützt die Anträge des Regierungsrates einstimmig und stellt dem Grossen Rat keine Anträge, die von den Anträgen des Regierungsrates abweichen.

Im Namen der Finanzkommission

Bern, den 16. Mai 2022

Der Präsident: D. Bichsel

Der Sekretär: D. Cléménçon

Anhang 1: Glossar

ASP 2014: Angebots- und Strukturüberprüfung 2014.

BAK Economics: BAK Economics wurde 1980 als «Basler Arbeitsgruppe für Konjunkturforschung (BAK)», ein Spin-off der Universität Basel, gegründet. Seit 1987 hat das Wirtschaftsforschungsinstitut die Rechtsform einer Aktiengesellschaft nach Schweizerischem Recht und ist wirtschaftlich, politisch sowie wissenschaftlich unabhängig.

Bruttoschuld I: verzinsliche Staatsschulden.

Bruttoschuld II: verzinsliche Staatsschulden plus Rückstellungen.

ER: Erfolgsrechnung. Löst mit der Einführung von HRM2 den Begriff Laufende Rechnung aus HRM1 ab.

Finanzierungssaldo: Der Finanzierungssaldo berechnet sich aus dem Saldo der Erfolgsrechnung und dem Verwaltungsvermögen abzüglich der Nettoinvestitionen. Damit werden die eigenen Mittel berechnet, die der Kanton für den Schuldenabbau einsetzen kann. Er ist die wichtigste Kennzahl der Berner Staatsfinanzen.

FLG: Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (BSG 620.0)

FLV: Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (BSG 621.1)

HRM: Handbuch Harmonisierte Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden. HMR1 stammt aus den 1970er Jahren. Bei HRM2 handelt es sich um die Aktualisierung von HRM1. Bis Ende 2016 galt für die kantonale Rechnungslegung noch HRM1. Die bernischen Gemeinden haben auf Anfang 2016 auf HRM2 umgestellt.

IR: Investitionsrechnung

Selbstfinanzierungsgrad: Selbstfinanzierung in Prozenten der Nettoinvestition. Setzt die Selbstfinanzierung ins Verhältnis zu den Nettoinvestitionen. Ein Selbstfinanzierungsgrad über 100 Prozent bedeutet, dass der Ertragsüberschuss und die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen die Nettoinvestitionen übersteigen. Liegt der Selbstfinanzierungsgrad unter 100 Prozent, muss sich der Kanton neu verschulden.

VA/AFP: Voranschlag/Aufgaben-/Finanzplan

Verwaltungsvermögen: Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und deshalb nicht veräusserbar sind (z. B. Verwaltungsgebäude, Strassen).

Volkseinkommen: Die kantonalen Volkseinkommen umfassen die Gesamtheit der Einkommen, die den Inländern für ihre Beteiligung am Produktionsprozess innerhalb und ausserhalb des Kantons zufließen. Sie werden unterteilt in primäre Einkommen der Haushalte, Einkommen der Kapitalgesellschaften und Einkommen der öffentlichen Hand und der öffentlichen Sozialversicherungen.