

Bericht der Finanzkommission



zum

Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022

Stand: 29.10.2018

Status: definitive Version

INHALTSVERZEICHNIS

1	Zusammenfassung.....	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission	4
3	VA/AFP 19/20-22: Das Wichtigste in Kürze.....	5
3.1	Erfolgsrechnung	5
3.2	Investitionsrechnung	6
3.3	Finanzierungssaldo.....	8
3.4	Personal	9
3.5	Entlastungspaket (EP) 2018: Stand der Umsetzungsarbeiten.....	10
4	Schwerpunkte der Finanzkommission.....	11
4.1	Geschäftsbericht 2017 – Auswirkungen auf den VA/AFP19/20-22.....	11
4.2	Erhöhter Investitionsbedarf in den Jahren 2022-2027	11
4.3	Umsetzung der Planungserklärung Brönnimann	14
4.4	Umgang mit Liegenschaften / Raumkostenverrechnung	15
4.5	Aufgaben-/Finanzplan: Erhöhte Unsicherheiten	16
5	Anträge und Planungserklärungen zum VA/AFP 19/20-22	17
5.1	Anträge zum Voranschlag (VA) 19.....	17
5.2	Planungserklärung zum VA/AFP 19-20-22	17
5.3	Planungserklärung zum AFP 20-22	17
5.4	Antrag zum Aufgaben-/Finanzplan (AFP) 2020-2022.....	17
	Anhang 1 – Abbildungsverzeichnis.....	18
	Anhang 2 – Glossar	19

1 Zusammenfassung

Nachdem die Finanzkommission (FiKo) in der Haushaltsdebatte des letzten Jahres viele Anträgen und Planungserklärungen zum Entlastungspaket 2018 eingegeben hatte, verlief die Vorberatung des Voranschlags (VA) 2019 in diesem Jahr weniger umstritten. Das Hauptaugenmerk der FiKo lag für einmal auf dem Geschäftsbericht 2017, der aufgrund der Probleme mit der Einführung von HRM2/IPSAS dem Grossen Rat erst in der Novembersession 2018 unterbreitet werden kann und das ganze Jahr über viele Ressourcen der FiKo band.

Im VA 19 beantragt die FiKo einzig die Kompensation des Defizits aus der Jahresrechnung 2017, womit ein Ertragsüberschuss von 83 Millionen resultiert.

Mehr zu diskutieren gab hingegen der Aufgaben-/Finanzplan. Der Regierungsrat weist auf verschiedene Vorhaben und Entwicklungen hin, die in den nächsten Jahren grosse finanzielle Auswirkungen auf die Finanzhaushalt haben können. Sie betreffen sowohl die Einnahmenseite (Steuergesetzrevisionen auf Stufe Bund und Kanton, Nationaler Finanzausgleich) wie auch die Ausgabenseite (erhöhter Investitionsbedarf). Die Eintretenswahrscheinlichkeit der meisten Vorhaben ist hoch und die Auswirkungen sind in der Summe stark negativ. Der Regierungsrat hat grösstenteils darauf verzichtet, die Auswirkungen im Zahlenwerk abzubilden, was dazu führt, dass die Vorbehalte gegenüber den ausgewiesenen Zahlen (vor allem der letzten beiden Planjahre 2021 und 2022) noch grösser sind als in den Vorjahren. Die FiKo hat ein gewisses Verständnis dafür, dass der Regierungsrat sich in seiner neuen Zusammensetzung erst ab Herbst dieses Jahres wirklich mit den finanzpolitischen Herausforderungen auseinander setzen kann („Spur 2“). Die FiKo erwartet nun jedoch für den Planungsprozess 2019 eine klare Positionierung des Regierungsrates und fordert ihn auf, die FiKo angemessen in die Arbeiten einzubeziehen.

Im Rahmen der Umsetzung der Planungserklärung Brönnimann hat sich die FiKo mit der Definition der „Zentralverwaltung“ befasst und kommt zum Schluss, dass der Regierungsrat eine Art der Umsetzung gewählt, die der Intention der meisten Grossrätinnen und Grossräte, die der Planungserklärung zugestimmt haben, wohl nicht entspricht. Sie spricht sich daher mehrheitlich dafür aus, die dezentrale Verwaltung (Regierungsstatthalterämter, Verwaltungskreise, Grundbuchämter, Betreibungs- und Konkursämter, Handelsregisteramt sowie Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden) vom Stellenabbau auszunehmen.

Schliesslich fehlt im VA/AFP 19/20-22 der Teuerungsausgleich für das Personal. Die FiKo fordert den Regierungsrat auf, diesen im nächsten Planungsumgang in angemessener Weise im Zahlenwerk zu berücksichtigen.

2 Arbeitsweise der Finanzkommission

Mit dem vorliegenden Bericht informiert die FiKo den Grossen Rat aus ihrer Sicht über den Voranschlag 2019 und den Aufgaben-/Finanzplan 2020–2022 (VA/AFP 19/20-22) und begründet ihre Anträge.

Die Finanzdirektorin hat den VA/AFP 19/20-22 der FiKo am 23. August 2018 vorgestellt. Nach einer ersten Sichtung hat die FiKo Fragen an die Direktionen zusammengestellt und sich diese schriftlich beantworten lassen. In einem nächsten Schritt führte sie Besuche bei den Direktionen durch, an denen allgemeine und direktionsspezifische Fragen vertieft erörtert wurden. Nachdem im letzten Jahr zur Erarbeitung des Entlastungspakets 2018 (EP 18) alle Direktionen besucht wurden, beschränkte sich die FiKo in diesem Jahr auf Besprechungen mit der FIN, der VOL, der BVE und der GEF. Für die VOL und die FIN ist die FiKo die zuständige Sachbereichskommission zur Vorberatung der Grossratsgeschäfte und die BVE hat das grösste Investitionsvolumen unter den Direktionen. Die weiteren Direktionen werden in einem Turnus besucht und dieses Jahr umfasste dieser auch die GEF.

Aufgrund der schriftlich und mündlich erhaltenen Informationen legte die FiKo die Schwerpunkte und Eckwerte ihres vorliegenden Berichts zum VA/AFP 19/20-22 fest und erteilte ihrem Sekretariat den Auftrag, den Bericht zu verfassen. Zudem diskutierte sie mögliche Anträge zum VA/AFP. Der Bericht und die Anträge wurden an mehreren Sitzungen beraten und am 29. Oktober 2018 zuhänden des Grossen Rates verabschiedet. Während des Prozesses stellte die FiKo einen Entwurf des Berichts mit den provisorischen Anträgen dem Regierungsrat zur Stellungnahme zu.

Für die gesamte Kommission ist die Vorberatung des VA/AFP ein intensiver Prozess. In den Monaten August bis Oktober finden inklusive der Besprechungen mit den Direktionen zusätzlich *sieben* Plenumssitzungen von je etwa zwei Stunden und vier Geschäftsleitungssitzungen von je etwa eineinhalb Stunden Dauer statt.

Aufgrund der grossen zeitlichen Verzögerung bei der Verabschiedung des Geschäftsberichts 2017, der für einmal erst in der Novembersession 2018 beraten werden kann, sind die Erarbeitung der beiden Berichte der FiKo zum Geschäftsbericht 2017 und zum VA/AFP 19/20-22 zeitlich zusammengefallen, was für das Sekretariat und die Kommission insgesamt eine deutliche Zusatzbelastung bedeutete.

3 VA/AFP 19/20-22: Das Wichtigste in Kürze

Alle Details zum VA/AFP 19/20-22 können dem entsprechenden Zahlen- und Berichtswerk des Regierungsrates entnommen werden. Ein Unterschied besteht zwischen den Zahlen im VA/AFP des Regierungsrates und den hier dargestellten Zahlenreihen: Aufgrund der Verzögerungen beim Geschäftsbericht 2017 konnten die letzten Änderungen der Zahlen des GB 17 im VA/AFP 19/20-22 des Regierungsrates nicht mehr berücksichtigt werden. Der vorliegende FiKo-Bericht basiert fürs Jahr 2017 auf den revidierten Zahlen des Geschäftsberichts 2017 (Version von 16. August 2018).

Die FiKo stellt im Folgenden kurz die aus ihrer Sicht wichtigsten Zahlen und Eckwerte dar.

in Mio. CHF	VA 2019	AFP 2020	AFP 2021	AFP 2022
1. Erfolgsrechnung				
Ausgangslage (Dezember 2017, inkl. EP 2018)	59.0	62.3	45.1	n/V
Veränderungen im Hauptverfahren	29.1	39.6	45.5	n/V
Saldo Erfolgsrechnung (August 2018)	88.1	101.9	90.6	190.7
2. Investitionsrechnung				
Ausgangslage (Dezember 2017, inkl. EP 2018)	473.2	479.2	475.5	n/V
Veränderungen im Hauptverfahren	-37.2	-25.4	-31.3	n/V
Nettoinvestitionen (August 2018)	436	453.9	444.2	464.6
3. Finanzierungssaldo				
Ausgangslage (Dezember 2017, inkl. EP 2018)	-10.1	-3.8	-5.0	n/V
Veränderungen im Hauptverfahren	+17.3	+4.8	+6.5	n/V
Finanzierungssaldo (August 2018)	7.2	1.0	1.5	81.5
4. Weitere Kennzahlen (August 2018)				
Abschreibungen	396.1	393.9	396.0	396.4
Entnahme aus Aufwertungsreserve	-41	-41	-41	-41
Selbstfinanzierung	443.2	454.9	445.7	546.1
Selbstfinanzierungsgrad	101.7%	100.2%	100.3%	117.5%
Selbstfinanzierungsgrad über Planjahre	105%			

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2019–2022 (in Mio. CHF)

3.1 Erfolgsrechnung

Der Saldo der Erfolgsrechnung stellt das Total der Erträge dem Total der Aufwände gegenüber. Nachdem 2017 der Aufwand gegenüber dem Vorjahr um rund 6 Prozent auf 11,3 Milliarden CHF gestiegen ist, sind für die kommenden Jahre moderatere Erhöhungen von bis zu 1,6 Prozent vorgesehen. Auf der Ertragsseite werden ähnliche Erhöhungen erwartet. Dementsprechend wird auch in den nächsten Jahren mit Überschüssen im zwei- und tiefen dreistelligen Millionenbereich gerechnet (siehe Abbildung 2).

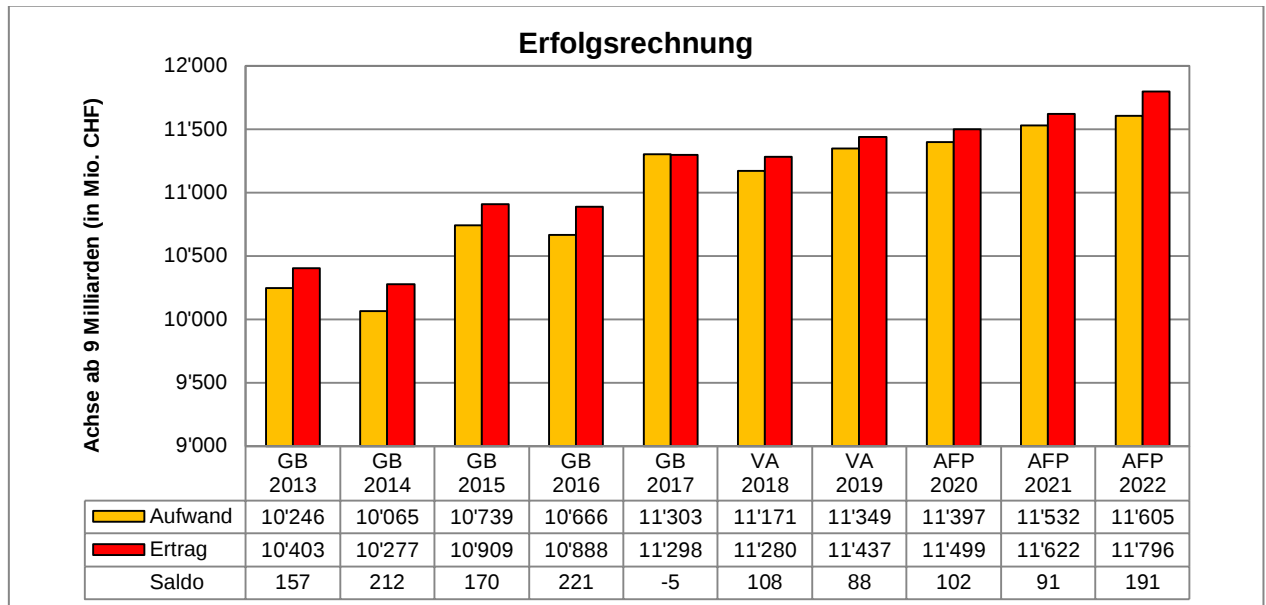


Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2013–2022 (in Mio. CHF)

Bei den vorliegenden Planzahlen ist jedoch zu beachten, dass in den nächsten Monaten wichtige politische Entscheidungen auf Bundes- und Kantonebene fallen. Diese können einen grossen Einfluss auf die Ertragsseite des Kantons haben.¹

3.2 Investitionsrechnung

Die wichtigste Kennzahl bei der Investitionsrechnung ist der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben, also die Nettoinvestitionen. Sie stellen den Betrag dar, den der Kanton nach Abzug von Beiträgen Dritter (v.a. Bund und Gemeinden) für seine Investitionen aus eigenen Mitteln aufbringen muss. Es wird ausserdem zwischen den ordentlichen Investitionen und den Spezialfinanzierungen (Fonds, die durch einen Beschluss für einen bestimmten Zweck gebunden sind) unterschieden.

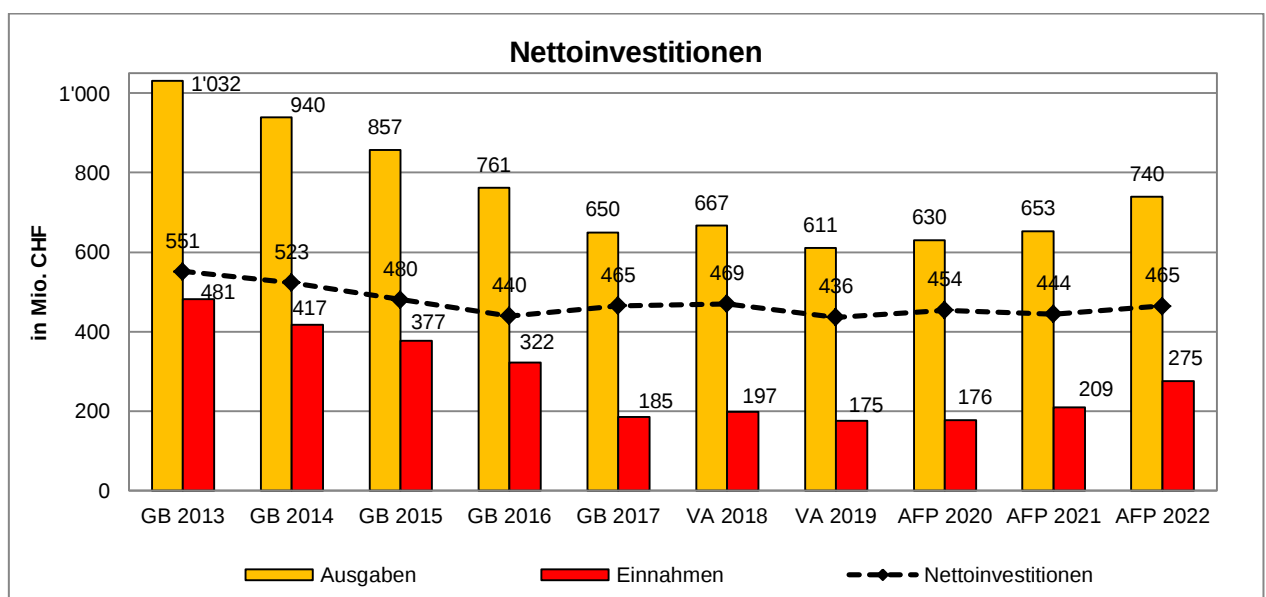


Abbildung 3: Investitionen der Jahre 2013–2022 (in Mio. CHF, inkl. Spezialfinanzierungen)

¹ Vgl. auch Ziffer 4.5, S. 16f

Gegenüber der letztjährigen Planung werden im vorliegenden Zahlenwerk insgesamt tiefere Nettoinvestitionen erwartet. Der Anteil der Spezialfinanzierungen variiert dabei zwischen 49 Millionen Franken (2019) und 29 Millionen Franken (2022). Die Nettoinvestitionen ohne Spezialfinanzierungen werden von 387 Millionen Franken (2019) auf 435 Millionen Franken (2022) steigen. Dies deutet den erhöhten Investitionsbedarf ab 2022 an. Noch deutlicher wird der Mehrbedarf wenn man die aktualisierte Sachplanung bis 2028 anschaut.

Sachplanung und Sachplanungsüberhang

Mit dem Sachplanungsüberhang wird versucht, eine bessere Budgetausschöpfung zu erreichen. Bei Bauprojekten können aufgrund von Einsprachen und Beschwerdeverfahren Verzögerungen eintreten. Mit dem Sachplanungsüberhang können in einem solchen Fall andere Projekte vorgezogen werden. Rein rechnerisch entspricht der Sachplanungsüberhang dem Unterschied zwischen der Sachplanung und der im VA/AFP effektiv eingesetzten Mittel der Finanzplanung. Der Regierungsrat hat grundsätzlich einen Sachplanungsüberhang von 30 Prozent vorgegeben, welchen er jedoch bereits im AFP 2022 deutlich überschreitet.

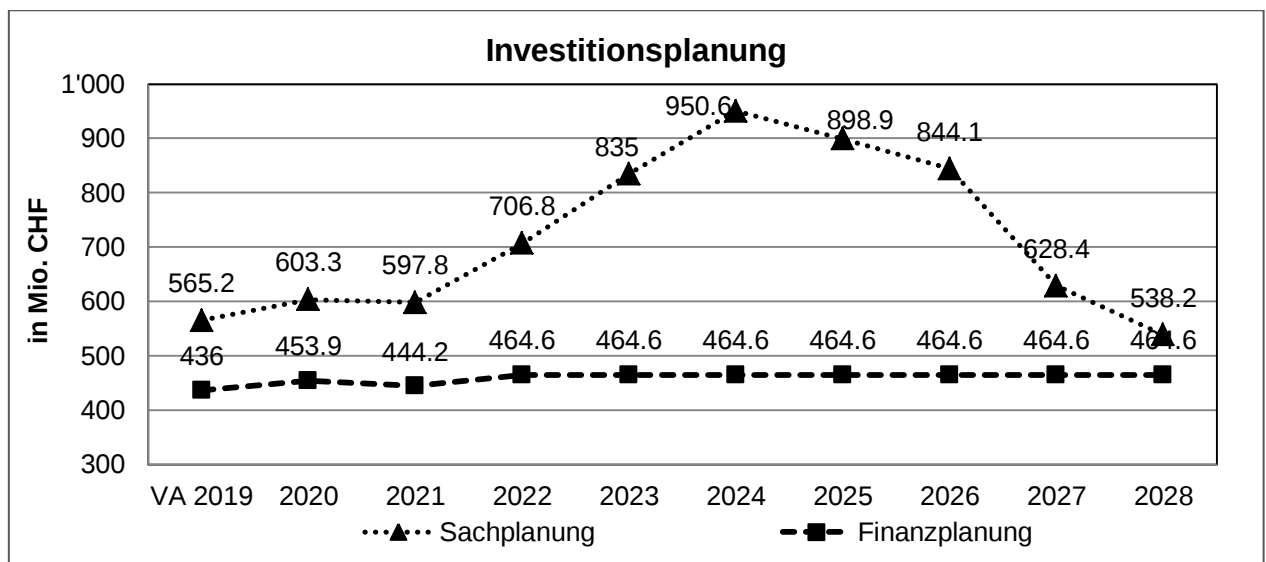


Abbildung 4: Investitionsplanung 2019–2028 (in Mio. CHF)

Wie auch der Regierungsrat betont, sind die vorliegenden Sachplanwerte in der Gesamtkantonalen Investitionsplanung (GIP) ab 2022 massiv höher als noch in der letztjährigen Planung. Gegenüber der bisherigen Planung sind die Haupttreiber des Mehrbedarfs die neuen Investitionsvorhaben im Justizvollzugsbereich, die Stärkung des Medizinalstandortes sowie der Mittelschulbereich.

In Zahlen ausgedrückt wird der Mehrbedarf in der Sachplanung klar ersichtlich (siehe Abbildung 4). Im Spitzenjahr 2024 steigt die Sachplanung auf rund 950 Millionen Franken an und der Sachplanungsüberhang beträgt damit rund 105 Prozent, wenn man von der Annahme ausgeht, dass der Wert der Finanzplanung für die Nach-AFP-Jahre (hier 2023-2028) dem letzten AFP-Jahr entsprechen. Auch wenn in dieser Berechnung die vorhandenen Mittel vom Investitionsspitzenfonds sowie die Rückstellungen bei den „Nationalstrassen im Bau“ noch nicht berücksichtigt sind, wird eine klare Finanzierungslücke ersichtlich. In der weiteren Planung der Projekte werden sich erfahrungsgemäss noch grössere und kleinere Verschiebungen ergeben. Trotzdem ist klar, dass finanziell wirksame Massnahmen ergriffen werden müssen, wenn der Grossteil der vorgesehenen Projekte in diesem Zeitfenster realisiert werden soll. Der Regierungsrat wird sich im Rahmen der weiteren Bearbeitung der „Spur 2“ intensiv mit dem erhöhten Investitionsbedarf auseinandersetzen (siehe v. a. Kapitel 4.2).

3.3 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt dar, ob der Kanton seine Investitionen aus eigener Kraft bestreiten kann. Wenn er positiv ist, kann er die Investitionen vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren. Wenn er negativ ist, muss der Kanton zur Finanzierung der Investitionen Fremdkapital beschaffen. Er muss sich also verschulden.

Im VA/AFP 19/20-22 sind sowohl der Saldo der Erfolgsrechnung wie auch der Finanzierungssaldo in allen vier Jahren knapp positiv. Damit sind die verfassungsmässigen Schuldenbremsen eingehalten.

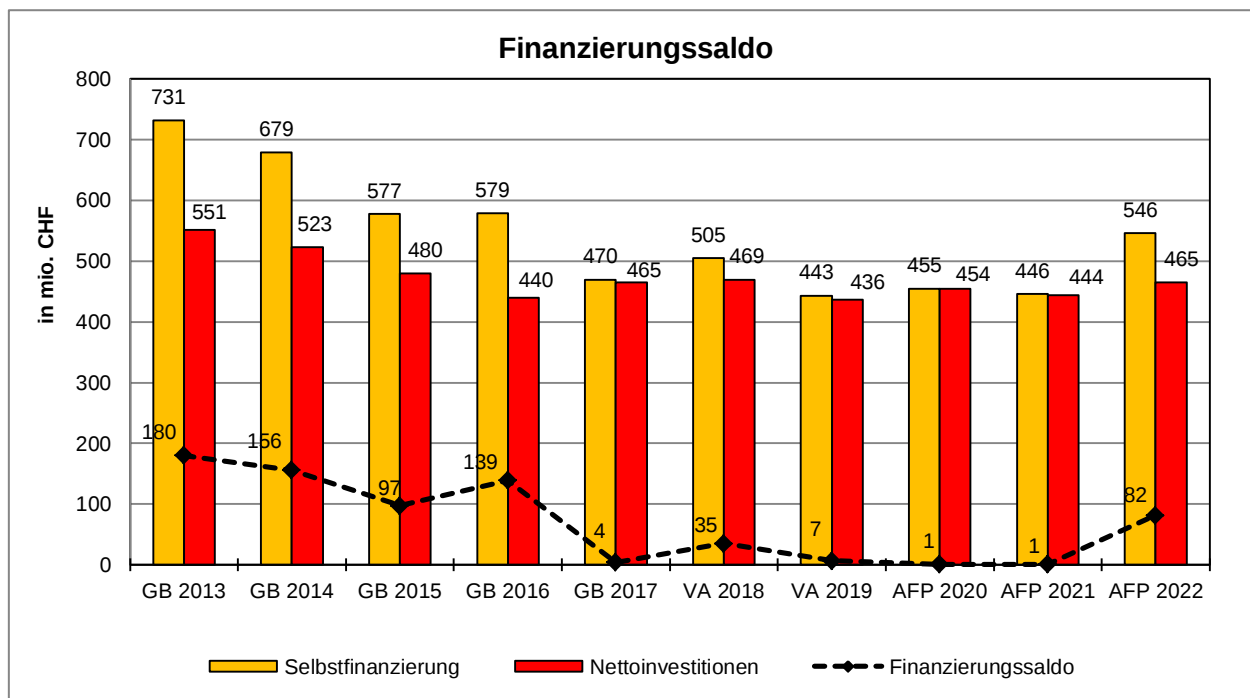


Abbildung 5: Finanzierungssaldo der Jahre 2013–2022 (in Mio. CHF)

In der längerfristigen Betrachtung seit 2013 fällt auf (Abbildung 5), dass 2017 die Finanzierungssaldi ab 2017 nur knapp über der Nulllinie liegen. Das heisst, dass auch geringe Veränderungen die kantonalen Finanzen schnell in ein Ungleichgewicht bringen können. Ein effektiver Schuldenabbau in der Höhe von 82 Millionen Franken ist erst wieder 2022 geplant.

3.4 Personal

Im Vergleich zum Vorjahr hat der Regierungsrat die Mittel für das Lohnsummenwachstum in den Jahren 2019-2022 um 0,3 Prozent gekürzt.

in % der Lohnsumme	VA 13	VA 14	VA 15	VA 16	VA 17	VA 18	VA 19	AFP 20	AFP 21	AFP 22
individueller Gehaltsaufstieg	0,0	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Gehaltsaufstieg aus Rotationsgewinnen	0,4	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Lohnkorrekturen („Delle“)	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Teuerungsausgleich	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL Lohnmassnahmen	0,4	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5
TOTAL Erhöhung der Lohnsumme im Voranschlag (ohne Teuerung und Rotationsgewinne)	0,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7

Abbildung 6: Überblick über die Lohnmassnahmen 2013–2022 (in % der Lohnsumme)

Neben den Rotationsgewinnen stehen im VA/AFP 19/20-22 für den Gehaltsaufstieg 0,7 Prozent der Lohnsumme zur Verfügung. Wie viel davon für den generellen und wie viel für den individuellen Gehaltsaufstieg zur Verfügung gestellt werden, wird der Regierungsrat im Dezember 2018 nach der Haushaltsdebatte im Grossen Rat und nach Konsultation der Sozialpartner entscheiden.

Bei den Lohnmassnahmen hat der Regierungsrat erstmals seit mehreren Jahren das Lohnsummenwachstum auf 0,7 anstatt 1,0 Prozent festgesetzt. Hinzu kommen die etwa 0,8 Prozent aus den Rotationsgewinnen. Bei den Kürzungen um 0,3 Prozent handelt es sich um den für eine allfällige Teuerung reservierten Anteil am Lohnsummenwachstum. In den vergangenen Jahren war die Teuerung null oder gar negativ, so dass die 0,3 Prozent zugunsten derjenigen Mitarbeitenden eingesetzt werden konnten, die einen vergleichsweise hohen Rückstand auf die eigentlich vorgesehene „normale“ Lohnentwicklung aufwiesen, weil sie beispielsweise ihre Stelle beim Kanton in den 2000er-Jahren antraten und daher von der finanzpolitisch bedingten, unterdurchschnittlichen Lohnentwicklung in diesen Jahren betroffen waren (sog. „Delle“). Aufgrund der guten, teilweise überdurchschnittlichen Lohnentwicklung der letzten Jahre konnten individuelle Rückstände zum Teil aufgeholt werden. Zudem konnte das Kantonspersonal den Rückstand gegenüber vergleichbaren Arbeitgebern insgesamt verringern.

Das Aussetzen des Teuerungsausgleichs und der Lohnkorrekturen begründet der Regierungsrat finanzpolitisch. Wenn das Lohnsummenwachstum um 0,3 Prozent höher wäre (Mehraufwand Personal 2019: CHF 12 Mio., 2020: 24 Mio., 2021: 37 Mio., 2022: 16 Mio.), würde der Finanzierungssaldo in den Finanzplanjahren 2020 und 2021 negativ werden. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass das eingestellte Lohnsummenwachstum von 1,5 Prozent immer noch konkurrenzfähig ist und der Kanton Bern insgesamt ein attraktiver Arbeitgeber bleibt. Einzig das Aufholen des immer noch bestehenden Rückstands wird verlangsamt.²

Die FiKo hat das Lohnsummenwachstum in den letzten drei Jahren nicht in Frage gestellt. Die positive finanzielle Lage liess das Lohnsummenwachstum zu. Mit der Verschlechterung der finanziellen Aussichten stellt sich für eine Mehrheit in der FiKo jedoch die Frage, ob das Personal

² Der Regierungsrat argumentiert in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bericht der FiKo weiter, dass gestützt auf die heutigen Erkenntnisse in der aktuellen wirtschaftlichen Lage mittelfristig mit einer Teuerungsentwicklung von rund einem Prozent gerechnet werden muss. Zusammen mit den 1,5 Prozent der Lohnsumme für den individuellen Gehaltsaufstieg müssten somit Lohnmassnahmen von total 2,5 Prozent pro Jahr berücksichtigt werden. Ein Teuerungsausgleich von einem Prozent für das Kantonspersonal, die Lehrkräfte und die subventionierten Betriebe hätte im Vergleich zur heutigen Planung sich jährlich kumulierende Mehrkosten von rund 40 Millionen Franken pro Jahr zur Folge.

nicht auch einen Beitrag zu einem ausgeglichenen Haushalt leisten muss. Mit einem Anteil von knapp unter 30 Prozent des Gesamtaufwands ist der Personalaufwand nach dem Transferaufwand die zweitgrösste Sachgruppe beim Aufwand. Eine Minderheit der Kommission hält es für falsch, das Lohnsummenwachstum zu kürzen. Der Rückstand gegenüber vergleichbaren Arbeitgebern besteht immer noch. Zudem ist für das Jahr 2018 auch wieder von einer Teuerung auszugehen. Der Regierungsrat könnte entscheiden, einen Teil der zur Verfügung stehenden 1,5 Prozent für einen generellen Lohnanstieg zu verwenden, womit für individuelle Gehaltsanpassungen weniger Mittel zur Verfügung stünden. Wenn dieses Vorgehen über mehrere Jahre angewendet würde, drohte der Kanton Bern betreffend der Entlohnung wieder an Boden zu verlieren. Die Mehrheit hält dem entgegen, bei weniger stark steigender Lohnsumme versucht werden müsse, diese auf weniger Köpfe zu verteilen. Damit wäre es möglich, einzelnen Mitarbeitenden trotzdem einen individuellen Gehaltsaufstieg zu ermöglichen. Damit der Gehaltsaufstieg auf diese Weise einem Grossteil des Personals gewährt werden könnte, müsste der Personalabbau jedoch substantiell sein.

Zur Umsetzung der Motion 240-2014 Haas (FDP, Bern) „Stellensteuerung in der Kantonsverwaltung“ hat der Regierungsrat unter anderem das Kapitel 2.5.2, Stellenbewirtschaftung, in den VA/AFP eingefügt, das den Ist- und den Soll-Bestand der Stellen pro Direktion ausweist und die Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr aufzeigt. Grundlage dazu bildet Artikel 7a des Personalgesetzes, der besagt, dass der Stellenplan dem Grossen Rat jährlich zusammen mit dem Voranschlag zur Kenntnis zu bringen ist. Zur konkreten, pragmatischen Umsetzung des Gesetzesauftrags sind FiKo und Finanzdirektion übereingekommen, dass die FiKo jährlich eine Liste des Personalbestandes per Ende Jahr erhält, auf der pro Amt und besetzter Stelle die Gehaltsklasse, der Funktionscode und die Bezeichnung sowie die Anzahl Vollzeitäquivalente eingefügt sind. Die Finanzdirektion hat sich damit einverstanden erklärt, dass die Mitglieder der FiKo die Liste in ihren Fraktionen zugänglich machen dürfen.

3.5 Entlastungspaket (EP) 2018: Stand der Umsetzungsarbeiten

Wie dem VA/AFP 19/20-22 zu entnehmen ist, sind die Umsetzungsarbeiten grossmehrheitlich auf Kurs³. Die prognostizierten finanziellen Entlastungseffekte weichen nur wenig, in Zahlen maximal 5 Millionen Franken pro Jahr, von den Beschlüssen des Grossen Rates vom November 2017 ab. Der Stellenabbau geht in den Jahren 2018/19 etwas schleppender voran als beabsichtigt, vor allem weil bisher weniger Pfarrstellen abgebaut werden konnten als geplant. Ab 2020 soll der Stellenabbau dagegen höher ausfallen als im EP 2018 vorgesehen. Dies liegt daran, dass sich die Finanzdirektion mit den Städten Bern, Biel und Thun darauf geeinigt hat, im Bereich der Steuern die Inkassoaufgaben bei den drei Städten zu belassen und nur die Quellensteueraufgaben zum Kanton zurückzuführen⁴.

³ VA/AFP 2019/2020-2022, Ziffer 5, S. 66ff

⁴ EP 2018: Massnahme 47.5.2. „Übernahme von Inkasso- und Quellensteueraufgaben“

4 Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Geschäftsbericht 2017 – Auswirkungen auf den VA/AFP19/20-22

Aufgrund der Probleme mit der Einführung von HRM2 und dem versagten Prüfurteil der Finanzkontrolle hat der Regierungsrat im August 2018 beschlossen, an der Jahresrechnung 2017 nachträgliche Anpassungen vorzunehmen. Die Anpassungen haben es der Finanzkontrolle ermöglicht, der FiKo und dem Grossen Rat eine Abnahmeempfehlung für die Jahresrechnung auszustellen. Folge der Anpassungen ist, dass für das Geschäftsjahr anstelle eines Ertragsüberschusses von 49 Millionen ein Aufwandüberschuss von 5 Millionen Franken resultiert. Gemäss Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung muss ein Aufwandüberschuss im Voranschlag des übernächsten Jahres kompensiert werden. Aufgrund des später als üblich erfolgten Abschlusses der Arbeiten an der Jahresrechnung konnte der Aufwandüberschuss im vorliegenden VA/AFP des Regierungsrates nicht mehr berücksichtigt werden, weshalb nun die FiKo die entsprechende Korrektur des Zahlenwerks beantragt.⁵

Im Bericht zum Geschäftsbericht 2017 legt die FiKo auch dar, warum der zitierte Artikel zur Anwendung kommt, wenn doch der Kanton mit der Aufwertung der Liegenschaften neu über Eigenkapital verfügt⁶. Da sich in diesem Punkt eine Uneinigkeit zwischen der FiKo und der Finanzdirektion abzeichnete, gab die FiKo ein Kurzgutachten bei Prof. Bergmann von der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) in Auftrag. Dieser kam zum Schluss, dass das Konto 299 – Bilanzfehlbetrag das für das Eigenkapital in der Schuldenbremse relevante Konto ist, weil es wie das Eigenkapital unter HRM1 einzig durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert wird. Es weist Ende 2017 einen negativen Wert auf, minus 662,6 Millionen Franken. Dies bedeutet, dass der Kanton Bern über kein frei verfügbares Eigenkapital verfügt und der Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts kompensiert werden muss.⁷

4.2 Erhöhter Investitionsbedarf in den Jahren 2022-2027

Der Regierungsrat macht einen stark erhöhten Investitionsbedarf in den Jahren 2022 bis 2027 geltend. Im aktuellen VA/AFP ist erst das letzte Finanzplanjahr betroffen und der Voranschlag noch überhaupt nicht. Trotzdem ist es angezeigt, sich bereits jetzt mit dem steigenden Mittelbedarf auseinanderzusetzen.

Wie ein Blick in die Gesamtkantonale Investitionsplanung (GIP) zeigt, plant der Regierungsrat im nächsten Jahrzehnt die Ausführung von vielen Bauvorhaben in praktisch allen Bereichen der kantonalen Zuständigkeit. Ausnahme bildet das Gesundheitswesen, da in diesem Bereich die Tarife bereits einen Investitionsanteil enthalten und keine separaten Beiträge mehr gesprochen werden.⁸ Im Vergleich zur letztjährigen Planung ist ein Mehrbedarf von fast 1 Milliarde Franken in der GIP aufgeführt, womit der Gesamtinvestitionsbedarf für die Jahre 2019-2028 rund 7 Milliarden Franken beträgt. Im Vergleich mit den verfügbaren Mitteln im Finanzplan und unter Berücksichtigung des Sachplanungsüberhangs von 30 Prozent, verbleibt eine Finanzierungslücke in der

⁵ vgl. unter Ziffer 5, Anträge

⁶ Art. 101a, Abs. 2 KV: „Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.“

⁷ In seiner Stellungnahme zum Bericht der FiKo zum Geschäftsbericht 2017 schreibt der Regierungsrat: „Der Regierungsrat hat den Antrag und die ihm zugrundeliegende Beurteilung der FiKo zur Kenntnis genommen. Er widersetzt sich dem Antrag der FiKo nicht und wird die Kompensation des Aufwandüberschusses aus dem Geschäftsbericht 2017 im Voranschlag 2019 vornehmen. Allerdings nimmt der Regierungsrat nach wie vor eine andere Haltung als die FiKo sowie deren Gutachter zur Frage der Anwendbarkeit von KV Art. 101a Abs. 2 ein. Mit Blick auf die zeitlichen Verhältnisse, den zu kompensierenden Betrag von CHF 5 Mio. und den ohnehin politisch belasteten Diskussionen rund um den Rechnungsabschluss 2017 hat der Regierungsrat indessen darauf verzichtet, seinerseits ein Gegengutachten einzuholen. Der Regierungsrat schliesst allerdings nicht aus, dies bei einem erneuten Aufwandüberschuss zu tun und die Frage nach der Anwendbarkeit von KV Art. 101a Abs. 2 im dannzumaligen Kontext eingehend zu prüfen und zur politischen Diskussion zu bringen.“

⁸ Die Umstellung im Behindertenbereich erfolgt in den nächsten Jahren.

Höhe von mindestens 500 bis 700 Millionen Franken. Der Regierungsrat schreibt, dass er sich ab Herbst 2018 in der Fortsetzung der Arbeiten der „Spur 2“ intensiv mit der Frage beschäftigen wird.⁹

Die FiKo anerkennt, dass es in den nächsten Jahren einen grösseren Investitionsbedarf geben wird als in den letzten Jahren. Erstaunlich erscheint ihr aber, dass in der diesjährigen Aktualisierung der Planung noch einmal zusätzliche Vorhaben im Umfang von 1 Milliarde in die GIP aufgenommen wurden, was einem Anstieg von etwa einem Sechstel entspricht. Es stellt sich die Frage, mit welcher Begründung die Projekte in die GIP aufgenommen wurden und auf welcher planerischen Grundlage sie basieren. So fehlt zum Beispiel im Bereich des Justizvollzugs immer noch eine belastbare Strategie, welche dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht worden wäre.¹⁰ Die Planung der Universität beruht auf der „Standortstrategie 3012“ aus dem Jahr 2004 und der zusätzliche Mehrbedarf an Fläche im Vergleich zu 2004 wird vor allem mit der steigenden Zahl Studierender begründet.

Um die Finanzierungslücke zu füllen, hat der Regierungsrat im VA/AFP 19/20-22 schon mögliche Vorgehensweisen zur Aufbringen der zusätzlichen Mittel skizziert. Es handelt sich um die folgenden¹¹:

- a. Schaffung eines Fonds
- b. Streichung oder Verschiebung von Investitionen
- c. Verzicht auf die Steuergesetzrevision 2021 und damit auf die geplante weitere Senkung der Steuern für juristische Personen
- d. Schaffung von finanziellem Handlungsspielraum durch weitere Entlastungspakete.
- e. Finanzierung mittels Public-Private-Partnership (PPP).

Wahrscheinlich wird der Regierungsrat einen Mix mehrerer Massnahmen vorschlagen, wobei er die Schaffung eines neuen Fonds bereits beschlossen hat und die vorläufige Speisung desselben mit 55 Millionen Franken (Überhang SNB-Gelder) zu Lasten der Rechnung 2018 für die Novembersession beantragt. Insgesamt hält es der Regierungsrat für möglich, mit dem Fonds bis zu etwa 300 Millionen Franken an die Finanzierungslücke beisteuern zu können.

Die Schliessung der anderen Hälfte der Finanzierungslücke wird sich wohl ungleich schwieriger gestalten, insbesondere wenn die finanziellen Risiken in den nächsten Jahren tatsächlich eintreten. Die FiKo geht jedoch auch davon aus, dass sich die geplanten Projekte einerseits durch die fortschreitende Konkretisierung der Planung, aber auch durch eine noch striktere Prioritätensetzung auf der Zeitachse verändern werden, so dass eine Verteilung des Mittelbedarfs auf eine längere Frist als nur sechs Jahre realistisch erscheint.

Die FiKo ist auch bereit, über verschiedene Szenarien und einen Mix von Massnahmen zum Schliessen der Finanzierungslücke zu diskutieren und erwartet, vom Regierungsrat in geeigneter Weise in die Arbeiten einbezogen zu werden.

Zwei weitere mögliche Massnahmen hat der Regierungsrat bisher nicht erwähnt¹²:

- f. Streichung oder Anpassung der Schuldenbremsen der Verfassung

⁹ Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 des Kantons Bern, S. 33f und S. 59ff

¹⁰ Mit der Überweisung von Punkt 2 der Motion 024-2018 BDP (Luginbühl-Bachmann, Krattigen): „Die Justizvollzugsstrategie ist dem Grossen Rat vom neuen Regierungsrat vorzulegen“ hat der Grosse Rat vom Regierungsrat die Traktandierung der Justizvollzugsstrategie im Grossen Rat gefordert.

¹¹ Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022, Ziffer 3.3, Seite 40

¹² Die Ergänzung der Aufzählung durch die FiKo und die Erläuterungen dazu erfolgen, ohne dass sich die FiKo dazu bereits inhaltlich positioniert hätte.

- g. jährliche Zustimmung mit qualifiziertem Mehr zu Verletzung Schuldenbremse/ Kompensationsverzicht

Schuldenbremse

Die Schuldenbremsen wurden beim Bund und in vielen Kantonen zu Beginn der 2000er Jahre in Kraft gesetzt. Sie waren eine Reaktion auf die schleppende wirtschaftliche Entwicklung und den starken Anstieg der Schulden der öffentlichen Hand in den 1990er Jahren.

Ein Vergleich mit den Schuldenbremsen des Bundes oder des Kantons Zürich zeigt, dass die Berner Schuldenbremse sehr restriktiv formuliert ist. In Bern greift die Schuldenbremse bereits in der Planung, so dass die Genehmigung eines Aufwandüberschusses im Voranschlag eines qualifizierten Mehrs im Grossen Rat bedarf. Ein Aufwandüberschuss in der Rechnung muss sodann unmittelbar dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet werden. Nur mit qualifiziertem Mehr kann er auf maximal vier Jahre verteilt werden. Die Investitionen sind auch einer Schuldenbremse unterworfen. Ein negativer Finanzierungssaldo im Voranschlag muss in den Finanzplanjahren kompensiert werden. Ein negativer Finanzierungssaldo in der Rechnung, wenn also eine Neuverschuldung konkret eingetreten ist, muss in den folgenden vier VA/AFP-Jahren kompensiert werden. Mit qualifiziertem Mehr kann der Grosse Rat beschliessen, die Dauer der Kompensation auf acht Jahre auszudehnen oder ganz darauf zu verzichten.¹³

Beim Bund ist die Schuldenbremse auf den Zeithorizont eines Konjunkturzyklus ausgerichtet. Über den ganzen Zyklus gesehen dürfen die Ausgaben nicht höher sein als die Einnahmen. In Phasen der Rezession kann der Ausgabenplafond über den Einnahmen liegen und in Phasen der Hochkonjunktur muss es umgekehrt sein, um den Ausgleich zu erzielen. Ein so genanntes Amortisationskonto ermöglicht die Kontrolle. Konkret muss ein Ausgabenüberschuss aus der Rechnung in den sechs folgenden Rechnungsjahren durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt abgetragen werden. Der Kanton Zürich kennt die Vorschrift, dass die Rechnung mittelfristig ausgeglichen sein muss, wobei mittelfristig konkret acht Jahre bedeutet. Wenn eine Rechnung einen Bilanzfehlbetrag ausweist, muss dieser in den folgenden Jahren mit jährlich mindestens 20 Prozent abgetragen werden.

Der Bund und Zürich haben sodann Schuldenbremsen, die nur den Saldo der Erfolgsrechnung steuern, nicht jedoch die Investitionen. Zudem sind sie längerfristiger ausgelegt, der Ausgleich muss nicht schon innerhalb von vier, sondern innerhalb von acht Jahren gelingen. Auf konjunkturelle Schwankungen kann besser eingegangen werden. Zudem greifen die meisten Massnahmen erst, wenn ein Defizit in der Jahresrechnung tatsächlich erwirtschaftet worden ist und nicht schon im Budgetprozess.

Unter den geltenden Bestimmungen der Berner Schuldenbremsen ist es schwierig, Defizite und negative Finanzierungssaldi über mehrere Jahre in Kauf zu nehmen. Dies weil der politische Konsens, einen Aufwandüberschuss zu budgetieren oder einen negativen Finanzierungssaldo nicht zu kompensieren, über mehrere Jahre halten müsste und bei jeder Abstimmung im Grossen Rat zum Voranschlag und zur Jahresrechnung wieder in Frage gestellt werden könnte. Da der erhöhte Investitionsbedarf zurzeit für sechs Jahre vorgesehen ist, müsste der Konsens sogar länger als eine Legislatur halten. Wenn plötzlich ein Voranschlag oder eine Jahresrechnung nicht mehr genehmigt würden, wären kurzfristig einschneidende Massnahmen vorzusehen, die zu grösseren Verwerfungen führen könnten. Obwohl es realpolitisch ein langer und schwieriger Prozess inklusive obligatorischer Volksabstimmung ist, könnte eine geschickte Anpassung der Schuldenbremsen die Finanzierung der kommenden Investitionen erleichtern.

¹³ Art. 101a und 101b KV

Als Reaktion auf die restriktiven Schuldenbremsen hat der Kanton Bern in den letzten Jahren mehrere Fondsgeschaffen, die ein Vorsparen für kommende Investitionen erlauben. Der Einführung war und ist jedoch politisch umstritten und kam nur mit knappen Mehrheiten zu Stande.

4.3 Umsetzung der Planungserklärung Brönnimann

In der Haushaltsdebatte der Novembersession 2017 hat der Grosse Rat die Planungserklärung Brönnimann mit folgendem Wortlaut für erheblich erklärt:

Planungserklärung Brönnimann (glp, Mittelhäusern):

Bezogen auf den Stellenplan 2018 sind in der Zentralverwaltung von 2019-2021 über alle Direktionen die Stellenprozente um 3 Prozent zu reduzieren.

Mit der Verabschiedung des VA/AFP 19/20-22 hat der Regierungsrat beschlossen, die Planungserklärung umzusetzen. Der Stellenabbau soll linear auf die Direktionen aufgeteilt und der bereits beschlossene Abbau aufgrund des Entlastungspakets 2018 in die drei Prozent einbezogen werden, womit bis Ende 2021 noch 80 Vollzeitstellen abgebaut werden müssen. Im Zahlenwerk des vorliegenden VA/AFP ist der Stellenabbau nicht berücksichtigt.

Zentralverwaltung versus dezentrale Verwaltung

Zu Diskussionen Anlass gegeben hat in der Folge die Definition des Begriffs „Zentralverwaltung“. Der Regierungsrat hat die Zentralverwaltung entlang der Richtpositionsumschreibungen der Stellen definiert. Es werden alle diejenigen Stellen zur Zentralverwaltung gezählt, welche im Hintergrund tätig sind und in der Regel über keinen direkten Kundenkontakt gegen aussen verfügen. Darunter fallen etwa 3'700 Vollzeiteinheiten in den Funktionen Führung, wissenschaftliche Mitarbeitende, Fachspezialist/innen, Sachbearbeitende, Verwaltungsmitarbeitende, Mitarbeitende im Personalwesen, der Übersetzung/Terminologie, der Informatik, der Finanzen und der Revision sowie Schulverwaltungen. Damit sind insbesondere auch Stellen betroffen, die nach bisherigem Verständnis als „dezentrale Verwaltung“ bezeichnet werden. Bei der dezentralen Verwaltung handelt es sich insbesondere um Organisationseinheiten der JGK wie Regierungsstatthalterämter, Grundbuchämter oder Betreibungs- und Konkursämter, die dezentrale Anlaufstellen im ganzen Kanton unterhalten. Der Begriff dezentrale Verwaltung steht nach dem bisherigen Verständnis dem Begriff der Zentralverwaltung gegenüber. Zur Zentralverwaltung gehören grundsätzlich die von den sieben Regierungsmitgliedern geleiteten Direktionen sowie die Staatskanzlei, wie auch auf der Homepage des Kantons dargestellt.¹⁴ Dass die Abgrenzung zur Zentralverwaltung dabei nicht trennscharf ist, zeigt, dass beispielsweise auch Ämter der POM wie das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt oder der Pass- und Identitätskartendienst dezentrale Büros betreiben und trotzdem zur Zentralverwaltung gerechnet werden. In der langjährigen politischen Diskussion rund um Stellenabbau und Einsparungen beim Personal schwingt immer auch die Intention mit, Stellen in jenen Bereichen abzubauen, in denen keine direkt für die Bürgerinnen und Bürger spürbaren Leistungen erbracht werden, also beispielsweise nicht bei den Strassenbaumeistern und Polizistinnen, sondern im „Backoffice“ und im „Overhead“.

Auch wenn eine unumstrittene Definition der Zentralverwaltung bisher nicht gelungen ist, geht die FiKo davon aus, dass der Grosse Rat bei der Zustimmung zur Planungserklärung Brönnimann nicht beabsichtigte, einen substantiellen Anteil des Abbaus in der dezentralen Verwaltung (wie oben beschrieben) vorzunehmen. Nach Ansicht der Mehrheit der FiKo widersetzt sich der Regierungsrat mit seinem Vorgehen zudem der Forderung der „Motion 036-2017 Knutti (SVP, Weissenburg): Regierungsstatthalter und Grundbuchämter nicht weiter schwächen“, die in der No-

¹⁴ Auf der kantonalen Website <https://www.be.ch/portal/de/behoerden/verwaltung.html> wird die Unterscheidung ‚Zentralverwaltung‘ und ‚dezentrale Verwaltung‘ in diesem Sinne vorgenommen.

vembersession 2017 mit grossem Mehr (89 Ja zu 32 Nein bei 22 Enthaltungen) überwiesen wurde. Darin wird explizit gefordert, bei den Regierungsstatthalter- und den Grundbuchämtern nicht weiter zu zentralisieren.

Die Mehrheit der FiKo unterstützt den Regierungsrat in der Umsetzung der Planungserklärung Brönnimann im geforderten Umfang, fordert aber ein Ausklammern der dezentralen Verwaltung.

Linearer Stellenabbau versus strategische Effizienzüberprüfung

Der Regierungsrat hat die Abbauvorgaben für die einzelnen Direktionen wiederum linear unter Berücksichtigung seiner oben dargelegten Definition von Zentralverwaltung vorgenommen. Die FiKo hat den Regierungsrat in den letzten Jahren mehrfach darauf hingewiesen, Abbaumassnahmen möglichst nicht linear, sondern wenn möglich punktuell konzentriert aufgrund einer strategischen Überprüfung vorzunehmen. Der Grosse Rat hat diese Haltung insbesondere mit der Überweisung der „Motion 165-2015 EVP (Kipfer, Münsingen): Nach ASP nun eine Verwaltungs- und Effizienzüberprüfung“ in der Januarsession 2016 bestätigt. Nach Ansicht der FiKo unternimmt der Regierungsrat weiterhin zu wenig, um dem Anliegen der Motion gerecht zu werden. Nach Wortlaut der Motion ist der Regierungsrat insbesondere aufgefordert, dem Grossen Rat ein entsprechendes Projekt vorzulegen, was bisher jedoch ausgeblieben ist.

4.4 Umgang mit Liegenschaften / Raumkostenverrechnung

Im Rahmen des EP 2018 hat der Regierungsrat beantragt, dass die Kosten der Postdienstleistungen (hauptsächlich Kosten für das Porto der Briefpost) nicht mehr zentral der Staatskanzlei belastet werden, sondern dezentral den Direktionen. Der Regierungsrat argumentierte mit einem Anreiz zur Kostenersparnis, wenn die Direktionen die Kosten selber tragen müssen. Der Grosse Rat hat der Massnahme zugestimmt. Falls tatsächlich eine Reduktion der Kosten erreicht werden kann, stellt sich die Frage, ob in weiteren Bereichen nicht ähnlich verfahren werden sollte. Der Regierungsrat stellt sich auf den Standpunkt, dass dies nur Sinn macht, wenn die anfallenden Leistungen auch tatsächlich gegenüber Dritten weiterverrechnet werden oder ein Kostennachweis gegenüber einem Dritten erbracht werden muss. Die FiKo könnte sich vorstellen, die Einführung der Raumkostenverrechnung wieder zu diskutieren. Obwohl es sich nur um eine interne Verrechnung handelt, könnte der Kostendruck dazu führen, Fehlallokationen zu vermeiden. Wenn beispielsweise eine Organisationseinheit an teurer Lage in grossen Einzelbüros untergebracht ist und die Kosten ihr Budget belasten, könnte sie unter Druck geraten, andere Räumlichkeiten zu suchen, um Mittel einzusparen oder für andere Verwendungen freizuspielen. Der Regierungsrat warnt jedoch davor, dass die Einführung einer aussagekräftigen Raumkostenverrechnung eine teure und in der Bewirtschaftung aufwändige Angelegenheit würde. Zudem sei der Handlungsspielraum der Organisationseinheiten beschränkt, da geeignete freie Räumlichkeiten selten innert nützlicher Frist zu haben sind und viele Faktoren die Standortsuche beeinflussen. Ein erster Anlauf zur Einführung der Raumkostenverrechnung wurde in den 2000er Jahren gemacht, im Jahr 2011 aber abgebrochen. Ein Hauptkritikpunkt war schon damals das schlechte Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Die FiKo folgt nach intensiver Diskussion im Grundsatz der Argumentation des Regierungsrates und verwirft die Idee der Einführung der Raumkostenverrechnung. Sie fordert jedoch mit Nachdruck die Umsetzung der Liegenschaftskostenrechnung, die es ermöglicht, die Kosten pro Gebäude zu berechnen und auszuweisen.

4.5 Aufgaben-/Finanzplan: Erhöhte Unsicherheiten

Die FiKo hat das Thema der Unsicherheit der Zahlen des Aufgaben-/Finanzplans (AFP) bereits früher thematisiert.¹⁵ In diesem Planungsumgang haben sich die Unsicherheiten noch einmal deutlich verschärft. Mit der Revision des Bundesfinanzausgleichs, der Steuergesetzrevisionen bei Bund (SV 17) und Kanton (Steuergesetzrevision 2021) sowie der vom Grossen mit der Annahme der Motion Schöni-Affolter im Grundsatz verlangten Steuersenkung für natürliche Personen sind in ihren Auswirkungen eindeutig bezifferbare Vorhaben in der Höhe von Total etwa 260 Millionen Franken nicht in den AFP eingeflossen.

Wenn die Vorhaben eingeflossen wären, wäre der AFP stark negativ ausgefallen und der politische Druck wäre gross gewesen, bereits in der Haushaltsdebatte der Novembersession 2018 Massnahmen zu ergreifen. Der Regierungsrat hat die Vorhaben nicht eingerechnet, weil er sich in seiner neuen Zusammensetzung ab diesem Herbst der finanzpolitischen Herausforderungen annehmen will. Dies ist aus Sicht der FiKo legitim. Trotzdem muss festgehalten werden, dass die Finanzierungssaldi der Jahre 2019 bis 2021 mit 7 bzw. 1 Millionen Franken nur denkbar knapp positiv sind. Der Handlungsbedarf ist gross, da die Eintretenswahrscheinlichkeit der meisten Vorhaben mit über 50 Prozent bezeichnet werden muss. Es kommt hinzu, dass die Zahlen auf der Einnahmenseite auf weiter steigenden Steuereinnahmen beruhen, die auf einer weiter positiv verlaufenden wirtschaftlichen Entwicklung fussen, was ebenfalls mit Unsicherheiten behaftet ist.

Folgende jährliche Mindererträge könnten in den kommenden Jahren eintreffen:

- Revision Bundesfinanzausgleich:
Schätzungen 2020: -50 Mio. / 2021: -100 Mio.; 2022: -150 Mio. CHF
- Steuergesetzrevisionen bei Bund „SV'17“ und Kanton Bern „Steuergesetzrevision 2021“:
Schätzungen 2021: -75 Mio. / 2022: -75 Mio. CHF
- Steuersenkung natürliche Personen / Motion Schöni-Affolter (glp):
Schätzungen 2021: -34 Mio. / 2022: -34 Mio. CHF

Die Abbildung 7 macht deutlich, dass diese zu erwartenden Mindereinnahmen den Finanzierungssaldo mit den jetzigen Planzahlen tief ins Minus treiben würden.

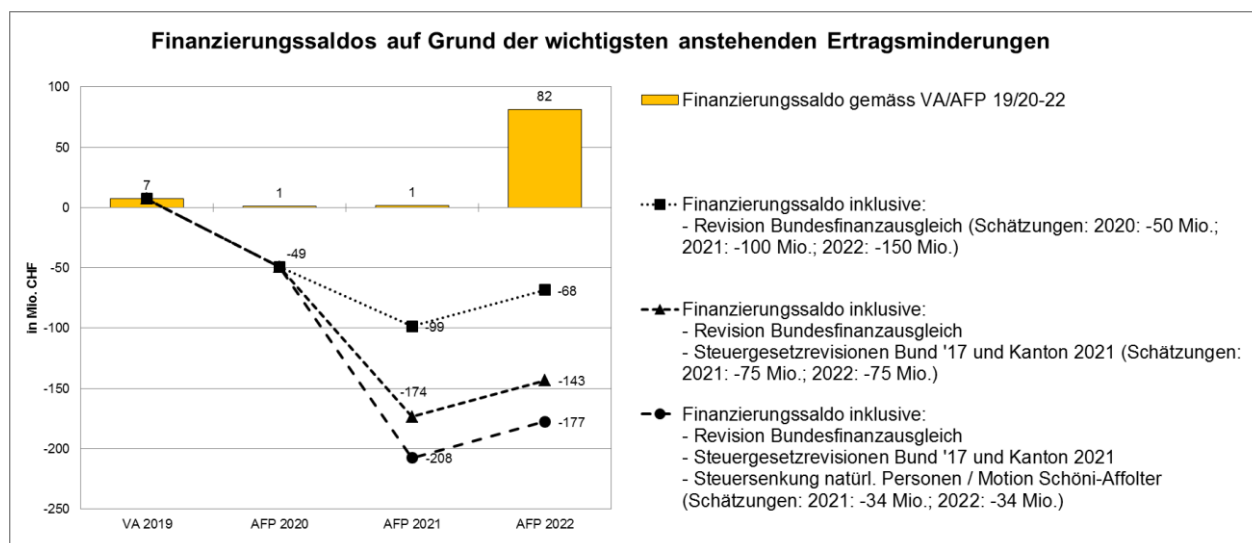


Abbildung 7: Vergleich des Finanzierungssaldos der Jahre 2019–2022 mit Schätzungen der wichtigsten anstehenden Ertragsminderungen (in Mio. CHF)

¹⁵ Vgl. Bericht der FiKo zum VA/AFP 17/18-20 vom 26. Oktober 2016, Ziffer 4.4, S.23f

5 Anträge und Planungserklärungen zum VA/AFP 19/20-22

5.1 Anträge zum Voranschlag (VA) 19

1. Der Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts 2017 ist mit dem Ertragsüberschuss des Voranschlags 2019 zu kompensieren, womit sich der budgetierte Ertragsüberschuss um 5 Millionen auf 83,0 Millionen Franken verringert.

2. Die FiKo beantragt dem Grossen Rat, den Voranschlag 2019 mit folgenden Eckwerten zu verabschieden:

• Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung	83,0 Mio CHF
• Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen)	436,0 Mio CHF
• Finanzierungssaldo	7,2 Mio. CHF
• Steueranlage	3,06
• Rahmen der Neuverschuldung (Kreditlimite)	800,0 Mio. CHF
• Übertrag aus der Erfolgsrechnung des Tiefbauamtes der BVE in den See- und Flusssuferfonds	1,7 Mio. CHF

Die Eckwerte entsprechen unter Berücksichtigung von Antrag 1 den Eckwerten des Regierungsrates auf Seite 69 des VA/AFP 19/20-22.

5.2 Planungserklärung zum VA/AFP 19-20-22

Die Mehrheit der FiKo unterstützt den Regierungsrat in der Umsetzung der Planungserklärung Brönnimann im geforderten Umfang, fordert aber ein Ausklammern der dezentralen Verwaltung (Regierungsstatthalter, Verwaltungskreise, Handelsregisteramt, Grundbuchämter, Betriebs- und Konkursämter, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde).

5.3 Planungserklärung zum AFP 20-22

Der Teuerungsausgleich für das Kantonspersonal ist in angemessener Weise in das Zahlenwerk für die Jahre 2020-2022 einzubeziehen.

5.4 Antrag zum Aufgaben-/Finanzplan (AFP) 2020-2022

Die FiKo beantragt dem Grossen Rat, den Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 zu genehmigen.

Anhang 1 – Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2019–2022 (in Mio. CHF)	5
Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2013–2022 (in Mio. CHF)	6
Abbildung 3: Investitionen der Jahre 2013–2022 (in Mio. CHF, inkl. Spezialfinanzierungen)	6
Abbildung 4: Investitionsplanung 2019–2028 (in Mio. CHF)	7
Abbildung 5: Finanzierungssaldo der Jahre 2013–2022 (in Mio. CHF)	8
Abbildung 6: Überblick über die Lohnmassnahmen 2013–2022 (in % der Lohnsumme)	9
Abbildung 7: Vergleich des Finanzierungssaldos der Jahre 2019–2022 mit Schätzungen der wichtigsten anstehenden Ertragsminderungen (in Mio. CHF)	16

Anhang 2 – Glossar

AFP: Aufgaben-/Finanzplan

Bruttoschuld I: Die Bruttoschuld I umfasst die laufenden Verpflichtungen, die kurz-, mittel- und langfristigen Schulden sowie die Verpflichtungen für Sonderrechnungen.

Bruttoschuld II: Bruttoschuld I plus Rückstellungen.

Erfolgsrechnung: Die Erfolgsrechnung (bisher als Laufende Rechnung bezeichnet) zeigt Erträge und Aufwendungen eines Geschäftsjahres und weist dadurch die Art, die Höhe und die Quellen des Erfolgs aus. Überwiegen die Erträge, ist der Erfolg ein Gewinn; überwiegen die Aufwände, ist der Erfolg ein Verlust. Letzteres bedeutet, dass sich der Kanton verschulden, d.h. Fremdmittel zur Deckung seiner Ausgaben aufnehmen muss.

Finanzierungssaldo: Der Finanzierungssaldo entspricht der Selbstfinanzierung abzüglich der Nettoinvestitionen. Ein positiver Saldo (Finanzierungsüberschuss) bedeutet, dass sowohl die Konsumausgaben als auch die Nettoinvestitionen zu hundert Prozent selber finanziert werden konnten. Übersteigt ein negativer Finanzierungssaldo die Grösse der Nettoinvestitionen, so sind im entsprechenden Ausmass Konsumausgaben fremdfinanziert worden.

Finanzvermögen: Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung veräussert werden können, insbesondere die festverzinslichen Wertpapiere, Darlehen, Beteiligungen, Liegenschaften und Materialien, welche der Kanton als Kapitalanlage oder zum Zweck der Vorratshaltung erworben hat.

FLG: Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen.

GB: Geschäftsbericht

Geldflussrechnung: Eine Geldflussrechnung ist eine Gegenüberstellung der Zunahme und der Abnahme der liquiden Mittel in einer Periode.

HRM2: HRM2 bedeutet „Handbuch Harmonisierte Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden“. Es handelt sich um die Aktualisierung von HRM1. Der vorliegende VA/AFP ist der erste, welcher nach den Vorgaben von HRM2 erarbeitet wurde (vgl. Kap. 4.2 des vorliegenden Berichts).

Investitionsrechnung: Die Investitionsrechnung beinhaltet alle Ausgaben und Einnahmen für die dauerhafte Bindung von allgemeinen Staatsmitteln in Vermögenswerten, welche einen mehrjährigen Nutzen abgeben und der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen.

IPSAS: Die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sind eine Publikation des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Das IPSAS Board ist ähnlich wie die International Accounting Standards (IAS) oder der Schweizer Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER) ein breit abgestützter Ausschuss, welcher professionell Fragen des öffentlichen Rechnungswesens im internationalen Rahmen untersucht. In diesem Ausschuss sind Repräsentanten von einzelnen Staaten, der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und weiterer Anspruchsgruppen vertreten.

Restatement: Als Restatement wird die systematische Neubewertung sämtlicher Bilanzpositionen gemäss den neuen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen bezeichnet. Ziel des Restatement im Kanton Bern ist es, sämtliche Anpassungen (Bewertungskorrekturen), die sich aus der Anwendung der neuen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze ergeben, in der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2017 darzustellen. Die Anpassungen erfolgen dabei nicht über die Erfolgsrechnung, sondern werden zur Gewährleistung der Stetigkeit und Vergleichbarkeit der Erfolgsrechnung und aus Transparenzgründen direkt über die Bilanz abgewickelt.

Schuldenbremse: Ziel der Schuldenbremse ist es, den kantonalen Haushalt im Gleichgewicht zu halten. Dieses Gleichgewicht besteht, wenn die Laufende Rechnung kein Defizit ausweist und die Nettoinvestitionen mittelfristig selber finanziert werden können. Das Ziel wird mit einer Schuldenbremse verfolgt, die in der Verfassung vom 6. Juni 1993 des Kantons Bern geregelt ist und aus drei Elementen besteht: Schuldenbremse für die Laufende Rechnung (Art. 101a KV); Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Art. 101b KV) und Steuererhöhungsbremse (Art. 101c KV).

Selbstfinanzierung: Die Selbstfinanzierung ist eine Kennzahl, welche definiert wird als die Summe aus dem Saldo der Erfolgsrechnung und den Abschreibungen.

Selbstfinanzierungsgrad: Selbstfinanzierung in Prozenten der Nettoinvestition und 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. Ist der Selbstfinanzierungsgrad unter 100 Prozent, muss sich der Kanton neu verschulden.

True and fair-Prinzip: Das Prinzip der "True and Fair View" ist ein übergeordnetes Rechnungslegungsprinzip, welches besagt, dass die finanziellen Vorgänge tatsachengetreu dargestellt werden sollen. Gemäss IPSAS verlangt es bezüglich Neubewertung (oder Restatement), dass alle Bilanzpositionen, welche Bewertungen aufweisen, die gegenüber den effektiven Werten abweichen, neu bewertet werden. Dieser Vorgang bringt eine Auflösung aller in der Vergangenheit gebildeten stillen Reserven und führt folglich in den meisten Fällen zu einer Aufwertung.

VA: Voranschlag

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