



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 2024

Bearbeitungsdatum	20.05.2025
Version	2.0
Dokument Status	abgenommen

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Arbeitsweise der Finanzkommission	4
3.	Das Wichtigste in Kürze	5
3.1	Erfolgsrechnung.....	5
3.2	Investitionsrechnung	6
3.3	Finanzierungssaldo.....	7
3.4	Bilanzüberschuss und Eigenkapital	8
3.5	Nettoschuld I und Bruttoschulden	9
3.6	Nettoschuldenquote	10
3.7	Vergleich mit anderen Kantonen: Aufwand und Saldo der Erfolgsrechnung	10
4.	Schwerpunkte der Finanzkommission.....	12
4.1	Einschränkungen beim Prüftestat der Finanzkontrolle	12
4.2	Kleiner Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung	13
4.3	Einhaltung der Schuldenbremsen	14
4.3.1	Schuldenbremse in der Erfolgsrechnung	14
4.3.2	Schuldenbremse in der Investitionsrechnung	15
4.4	Kompensation Finanzierungsfehlbetrag 2023	15
4.5	Einhaltung der Neuverschuldung zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs	16
5.	Finanzpolitischer Ausblick	17
6.	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat	18

1. Zusammenfassung

Die Jahresrechnung 2024 weist mit einem Aufwandüberschuss von 10,7 Millionen Franken in der Erfolgsrechnung und einem negativen Finanzierungssaldo von 157,5 Millionen Franken zum zweiten Jahr in Folge ein doppelt negatives Jahresergebnis aus.

Trotz dieses Ergebnisses werden die neuen Regeln der Schuldenbremsen, die am 01.01.2024 in Kraft traten, sowohl in der Erfolgs- als auch in der Investitionsrechnung eingehalten. Der Aufwandüberschuss kann mit dem vorhandenen Bilanzüberschuss kompensiert werden. Der Bilanzüberschuss beträgt per Ende 2024 226,5 Millionen Franken. Der Finanzierungsfehlbetrag kann mit den Finanzierungsüberschüssen aus den fünf Vorjahren kompensiert werden.

Im Jahr 2024 stiegen die Bruttoinvestitionen gegenüber 2023 um beachtliche 127 Millionen Franken. Der seit längerem bestehende Investitionsmehrbedarf wird mit deutlich erhöhten Investitionsausgaben langsam abgetragen. Die hohen Investitionen haben jedoch auch zu einer Neuverschuldung in der Höhe von 158 Millionen Franken geführt.

Bei der Prüfung der Jahresrechnung ist der FiKo aufgefallen, dass neben den Erträgen auch die Aufwände höher ausgefallen sind als im Budget angenommen. Der Grund dafür ist insbesondere die restriktive Budgetierungspraxis des Regierungsrates. Die Mehrerträge haben die Mehraufwendungen nicht kompensieren können, so dass im Vergleich zum Budget keine Verbesserung des Ergebnisses erreicht werden konnte. Auch die Budgetgenauigkeit fiel infolgedessen geringer aus als in den Vorjahren.

Der zweite Jahresabschluss mit dem 2023 eingeführten ERP-System SAP konnte erfolgreich bewältigt werden. Die Finanzkontrolle empfiehlt dem Grossen Rat die Jahresrechnung mit Einschränkungen zur Genehmigung. Sie ist bei ihren Prüfungen auf weiterhin bestehende Mängel gestossen. Die FiKo beantragt dem Grossen Rat eine Planungserklärung, welche den Regierungsrat, die Verwaltung, aber auch die Finanzkontrolle verpflichten soll, der Behebung der festgestellten Mängel hohe Priorität einzuräumen und den unbefriedigenden Zustand der Einschränkungen in der Jahresrechnung rasch zu beheben.

Darüber hinaus beantragt die FiKo dem Grossen Rat zwei zusätzliche Planungserklärungen. Darin fordert sie, dass die Abtragung des Finanzierungsfehlbetrags von 163 Millionen aus dem Jahresabschluss 2023, der bis Ende 2028 kompensiert werden muss, in geeigneter Weise im Budget 2026 und Aufgaben-/Finanzplan 2027-29 berücksichtigt wird. Zudem soll die Einhaltung der maximalen Neuverschuldung von 500 Millionen Franken für die Bewältigung des Investitionsmehrbedarfs in den kommenden Budgets/Aufgaben-/Finanzplänen und Geschäftsberichten abgebildet werden.

Die FiKo nimmt das Ergebnis der Rechnung 2024 zur Kenntnis und beantragt dem Grossen Rat die Genehmigung des Geschäftsberichts 2024.

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. 13 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0) bestimmt ist. Gemäss Art. 101 der Kantonsverfassung des Kantons Bern (KV) hat der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich, konjunktur- und verursacher-gerecht sowie mittelfristig ausgeglichen geführt zu werden. Der Geschäftsbericht ist in die zwei Bände «Geschäftsbericht 2024, Band 1 – Jahresrechnung und Anhang des Kantons Bern» und «Geschäftsbericht 2024, Band 2 - Produktgruppen inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen des Kantons Bern») gegliedert.

Der Grosse Rat ist gestützt auf Art. 76 Abs. 1 Bst. b KV, Art. 13 Abs. 2 Bst. b i.V. mit Art. 13 Abs. 3 Bst. a FHG 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 Bilanzüberschuss/-fehlbetrag,
- die Nachkredite und Kreditüberschreitungen.

Nach Art. 36 Abs. 3 Bst. c der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) ist die 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 Plenumssitzung der FiKo vom 1. Mai 2025 teilgenommen und zusätzliche mündliche Auskünfte zum Geschäftsbericht erteilt. Die FiKo hat ihr Sekretariat beauftragt, den Bericht mit den vorliegenden Schwerpunkten zu verfassen. Diesen hat die Kommission an ihrer Sitzung vom 13. Mai 2025 beraten und inklusive der Anträge verabschiedet.

Die FiKo stützt sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2024 insbesondere auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2024 in zwei Bänden, Vorabdruck vom 25. März 2025.
- Bericht¹ der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2024 (öffentlich) sowie Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2024 vom 19. März 2025 (nicht öffentlich), ergänzt durch mündliche Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle und seines Stellvertreters an der Sitzung der FiKo vom 19. März 2025.
- Antworten des Regierungsrates (1. Teil, RRB 368/2025 vom 2. April 2025) und der Direktionen (2. Teil, 25.04.2025) 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 von der Bildungskommission (BiK) vorberaten.

¹ Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2024 des Kantons Bern

3. Das Wichtigste in Kürze

Die FiKo verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Jahresrechnung 2024 und beschränkt sich auf die Analyse der wichtigsten finanziellen Eckwerte. Die detaillierten Übersichten und ausführlichen Beschreibungen zu den DIR/STA/JUS finden sich in Band 2 des Geschäftsberichts.

Eckwerte in Mio. CHF	Rechnung 2023	Budget 2024	Rechnung 2024	Abweichung zum Budget		Abweichung zum Vorjahr	
				in %	in Mio. CHF	in %	in Mio. CHF
Aufwand	12'234.4	12'639.2	12'904.2	2.1%	265.0	5.5%	669.8
Ertrag	12'221.2	12'646.8	12'893.5	2.0%	246.6	5.5%	672.3
Saldo Erfolgsrechnung	-13.3	7.6	-10.7	-241.2%	-18.4	19.1%	2.5
Nettoinvestitionen	479.5	534.2	480.5	-10.0%	-53.7	0.2%	1.0
Finanzierungssaldo	-163.0	-185.4	-157.5	15.1%	27.9	3.4%	5.5
Selbstfinanzierungsgrad (in %)	66.0%	65.3%	67.2%	3.0%	-	1.9%	-
Nettoschuld I	5'533.0	5'786.0	5'697.0	-1.5%	-89.0	3.0%	164.0
Bruttoschulden	6'191.7	6'354.0	6'705.9	5.5%	351.9	8.3%	514.2

Abbildung 1 Übersicht der finanziellen Eckwerte der Jahresrechnung 2024 sowie der Abweichungen zum Budget 2024 und zur Rechnung 2023

3.1 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung 2024 schliesst mit einem Aufwandüberschuss von 10,7 Millionen ab und liegt damit rund 18,4 Millionen unter dem budgetierten Ertragsüberschuss von 7,6 Millionen. Im Vergleich zum Vorjahr fällt die Rechnung insgesamt um 2,5 Millionen Franken besser aus.

Der Hauptgrund für den schlechteren Abschluss als budgetiert liegt in der restriktiven Budgetierung des Regierungsrates, die weniger Spielraum für unvorhergesehene Mehrausgaben zulässt (vgl. Kapitel 4.2). Das daraus resultierende Defizit konnte dank höheren Steuer- und Finanzerträgen sowie Mehrerträgen bei Regalien, Konzessionen und Entgelten stark reduziert, jedoch nicht vollständig kompensiert werden.

Der Aufwand liegt um 265 Millionen Franken über dem Budget 2024 und hat sich gegenüber 2023 um gut 670 Millionen Franken erhöht. Auf der Ertragsseite werden die Planwerte 2024 um 2 Prozent übertroffen. Gegenüber dem Vorjahr ergibt sich ein Mehrertrag von rund 672 Millionen Franken. Die wichtigsten Abweichungen (≥ 10 Mio. CHF) der Rechnung 2024 gegenüber dem Budget sind in der nachfolgenden Abbildung 2 dargestellt.

Haushaltsverbesserungen (in Mio. CHF)	
Höherer Fiskalertrag (inkl. Anteile an Bundessteuer)	+ 210 Mio.
Höhere Entgelte / verschiedene Erträge (netto)	+ 45 Mio.
Höherer Finanzertrag (netto)	+ 28 Mio.

Haushaltsverschlechterungen (in Mio. CHF)	
Höherer Personalaufwand	– 64 Mio.
Höherer Sach- und Betriebsaufwand	– 54 Mio.
Kompensation Finanzierung ordentlicher Nettoinvestitionen aus Reserven	– 34 Mio.
Diverses	– 13 Mio.
Gesamtstaatlicher Korrekturfaktor	– 136 Mio.

Abbildung 2: Übersicht der Abweichungen (≥ CHF 10 Mio.) der Rechnung 2024 gegenüber dem Budget

3.2 Investitionsrechnung

In der Investitionsrechnung (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) stehen Ausgaben von 691 Millionen Franken Einnahmen von 211 Millionen Franken gegenüber, was zu Nettoinvestitionen von 481 Millionen Franken im Jahr 2024 führt. Die Ausgaben sind gegenüber 2023 deutlich gestiegen (+22,6 Prozent) und entsprechen fast den Planwerten. Der Kanton ist also wie im Vorjahr daran, die «Bugwelle» des Investitionsmehrbedarfs abzubauen. Bei verschiedenen Grossprojekten (Neubau des Forschungszentrums Medizin auf dem Inselareal, Campus der Berner Fachhochschule (BFH) in Biel oder dem Neubau des Polizeizentrums Niederwangen) sind jedoch auch 2024 aus unterschiedlichen Gründen Verzögerungen eingetreten, die zu Minderausgaben führten. Diese wurden kompensiert durch Mehrausgaben aufgrund dringender Sanierungsarbeiten bei Kunstbauten (Brücken, Stützmauern im Berner Oberland) und im Zusammenhang mit dem Projekt «Zukunft Bahnhof Bern».

2024 sind auch die Investitionseinnahmen deutlich höher ausgefallen als üblich (+150%). Grund dafür sind insbesondere höhere Rückzahlungen von Investitionsbeiträgen im Sonderschulbereich sowie höhere Bundes- und Gemeindeanteile an Grossprojekten im Kantonsstrassenbau und im öffentlichen Verkehr.

Insgesamt fallen die Nettoinvestitionen, der Saldo aus Investitionsausgaben und -einnahmen, tiefer aus als budgetiert. Die Budgetabweichung 2024 beträgt -10 Prozent oder -53,7 Millionen Franken. Mit 481 Millionen Franken liegen sie praktisch gleich hoch aus wie 2023.

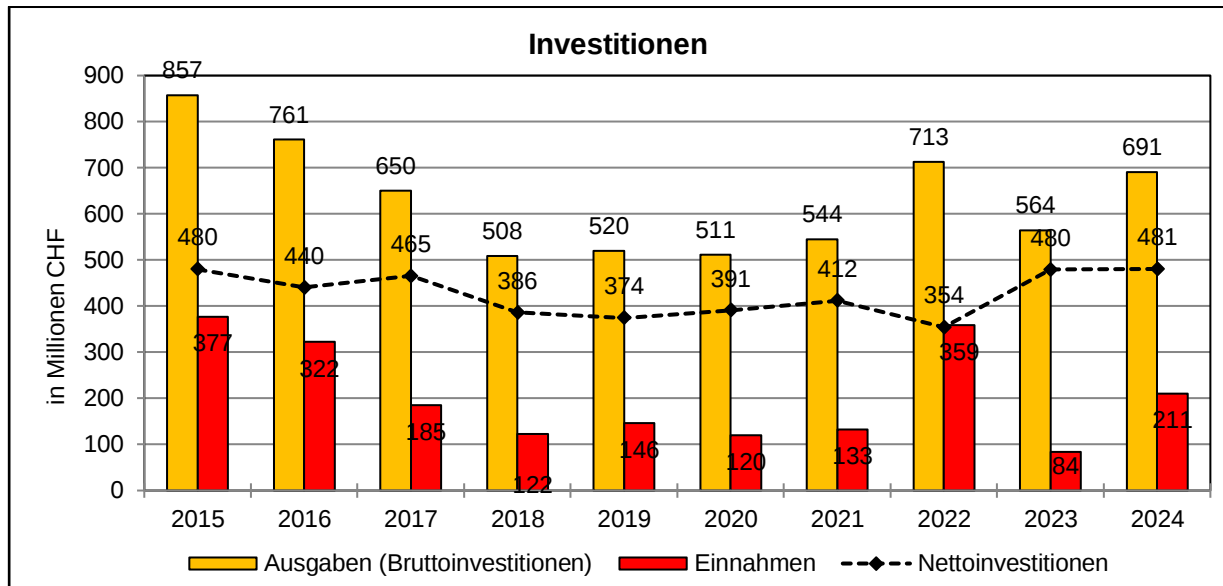


Abbildung 3 Investitionsrechnung, 2015 – 2024

3.3 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo beträgt –158 Millionen Franken. Er ist damit im Vergleich zum Vorjahr leicht tiefer ausgefallen. Der negative Finanzierungssaldo ist Ausdruck der erhöhten Investitionstätigkeit, die mit einer nur knapp ausgeglichenen Rechnung nicht aus eigenen Mitteln bewältigt werden kann. Der Kanton hat einen Teil der Investitionen mit Fremdkapital bezahlen müssen.

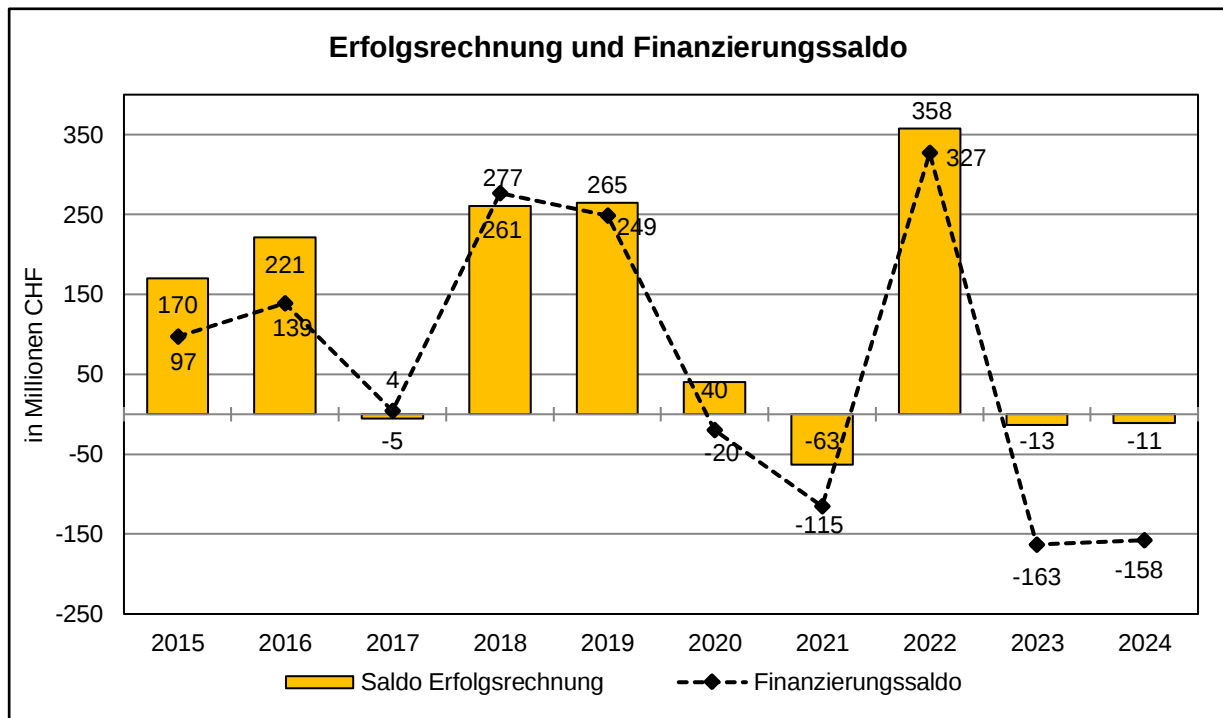


Abbildung 4: Saldo der Erfolgsrechnung sowie Finanzierungssaldo, 2015 – 2024

3.4 Bilanzüberschuss und Eigenkapital

Abbildung 5 zeigt das Eigenkapital und den Bilanzüberschuss. Der Bilanzüberschuss setzt sich aus dem Jahresergebnis des aktuellen Abschlussjahres und den kumulierten Ergebnissen der Vorjahre zusammen. Ein Bilanzfehlbetrag würde eine negative Position im Eigenkapital darstellen.

Mit der Einführung von HRM² per 1. Januar 2017 hat der Kanton eine Neubewertung seiner Vermögenswerte vorgenommen (sog. Restatement). Dadurch wurde die Bilanz auf der Aktivseite um rund 5 Milliarden Franken aufgewertet, wodurch der altrechtliche Bilanzfehlbetrag getilgt werden konnte und der Kanton wieder über Eigenkapital verfügte. Allerdings ist die Bilanzposition «Eigenkapital» unter HRM2 in verschiedene Positionen aufgeteilt. Die Zusammensetzung des Eigenkapitals und die jährlichen Veränderungen der einzelnen Positionen werden in einem Eigenkapitalnachweis nachvollzogen. Insbesondere wird innerhalb der Kontengruppe «Eigenkapital» das Konto «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» nachgeführt und ausgewiesen, welches allein durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert wird und somit das Eigenkapital im engeren Sinne darstellt.

Der Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung 2024 von 10,7 Millionen reduziert den bisherigen Bilanzüberschuss von 237,4 Millionen auf 226,7 Millionen per 31. Dezember 2024. Unter Berücksichtigung einer kleinen Korrekturbuchung beträgt der Bilanzüberschuss per 31. Dezember 2024 insgesamt 226,5 Millionen, wie in Abbildung 5 dargestellt.

Das Eigenkapital des Kantons Bern nimmt per 31. Dezember 2024 gegenüber dem Vorjahr um CHF 21,1 Millionen auf insgesamt CHF 964,5 Millionen ab.

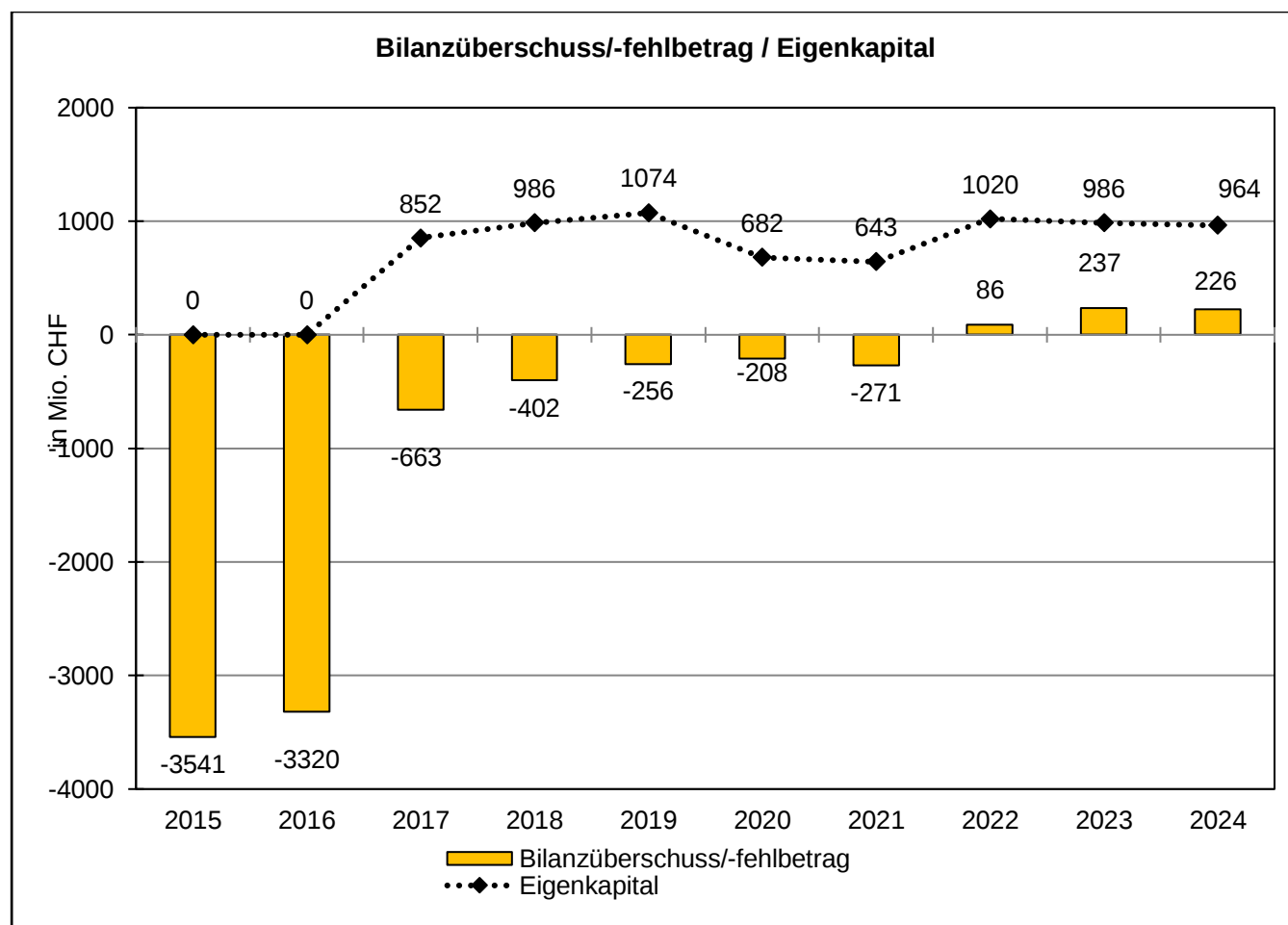


Abbildung 5: Bilanzfehlbetrag (bis 31.12.2021), Bilanzüberschuss (ab 31.12.2022) und Eigenkapital, 2015 – 2024

² Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden

3.5 Nettoschuld I und Bruttoschulden

Aufgrund der neuen Bestimmungen zur Schuldenbremse in der Investitionsrechnung, die Anfang 2024 in Kraft getreten sind, kommt der Nettoschuld I eine besondere Bedeutung zu. Die Nettoschuld I entspricht dem Fremdkapital (ohne passivierte Investitionsbeiträge) abzüglich des Finanzvermögens. Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung kommt zur Anwendung, wenn die Nettoschuldenquote (vgl. Kapitel 3.6) einen Wert von 6 Prozent übersteigt. Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Nettoschuld I über den Zeitraum 2015 bis 2024. Während sich die Nettoschuld I Ende 2015 noch auf rund 6,7 Milliarden Franken belief, kommt sie 2024 auf 5,7 Milliarden zu liegen. Die markante Reduktion im Jahr 2022 ist im Wesentlichen auf das positive Rechnungsergebnis zurückzuführen.

Bis Ende 2023 wurde für den Nachweis der Einhaltung der Schuldenbremse in der Investitionsrechnung noch die Schuldenquote II (Bruttoschuld II im Verhältnis zum kantonalen Volkseinkommen) verwendet. Ab 2024 wird auf die Aufführung der Schuldenquote II Bruttoschuld II verzichtet.

Aufgrund der von HRM2 empfohlenen Kennzahlen werden jedoch die Bruttoschulden (bisher Bruttoschuld I) ausgewiesen. Die Bruttoschulden umfassen die laufenden Verbindlichkeiten sowie die kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten. Die Bruttoschulden sind für die finanzpolitische Steuerung nicht geeignet, da den Schulden auch hohe Ertrag bringende Aktiven gegenüberstehen können. Die Bruttoschulden sinken bis 2022 auf rund 6,4 Milliarden Franken. 2022 konnten die Bruttoschulden aufgrund des positiven Rechnungsergebnisses und einer Rückforderung von Verrechnungssteuerguthaben beim Bund um fast 1 Milliarde Franken reduziert werden. Demgegenüber ist im vorliegenden Berichtsjahr eine Zunahme um 514 Millionen Franken zu verzeichnen, die auf die aktuelle Liquiditätsplanung und -beschaffung zurückzuführen ist.

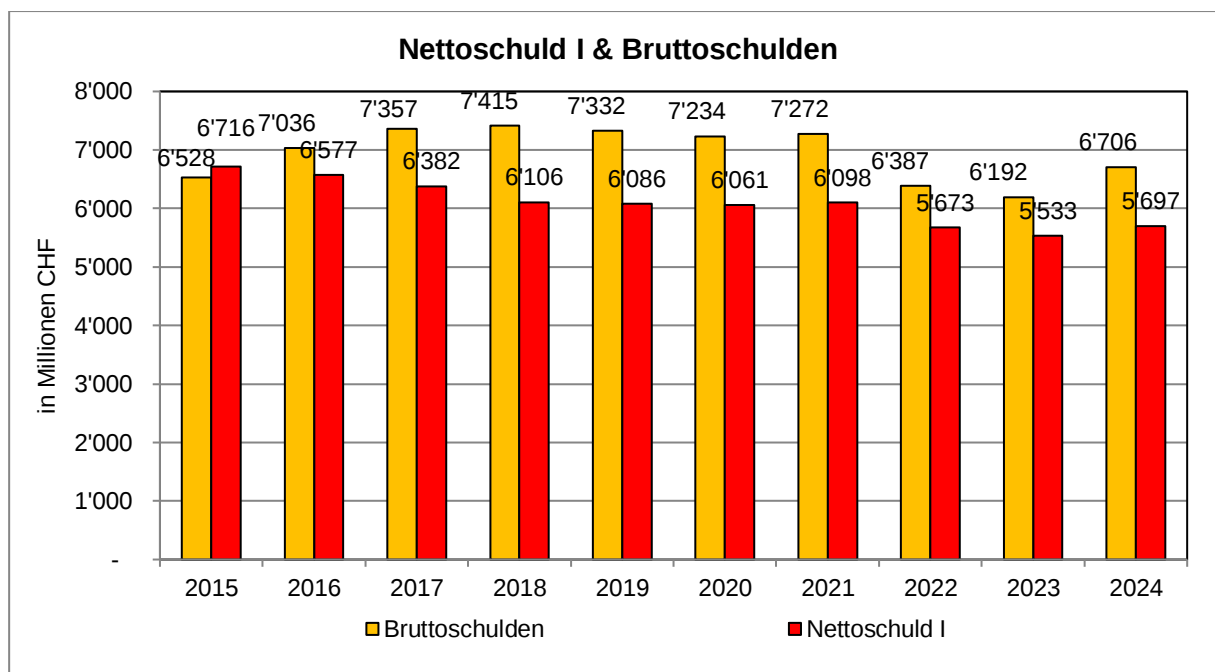


Abbildung 6: Nettoschuld I und Bruttoschulden, 2015 – 2024

3.6 Nettoschuldenquote

Wie bereits in Kapitel 3.5 erwähnt, kommt ab 2024 die Schuldenbremse der Investitionsrechnung zur Anwendung, wenn die Nettoschuldenquote einen Schwellenwert von 6 Prozent übersteigt. Die Nettoschuldenquote ist definiert als Nettoschuld I im Verhältnis zum kantonalen Bruttoinlandprodukt. Massgebend ist die Quote am Ende des vorangegangenen Kalenderjahres. Per 31. Dezember 2024 beträgt die Nettoschuldenquote 6,5 Prozent. Seit 2017 ist ein rückläufiger Trend zu beobachten. 2024 steigt die Nettoschuldenquote gegenüber dem Vorjahr jedoch leicht von 6,3 auf 6,5 Prozent an. Die Schuldenbremse der Investitionsrechnung kommt somit weiterhin zur Anwendung.

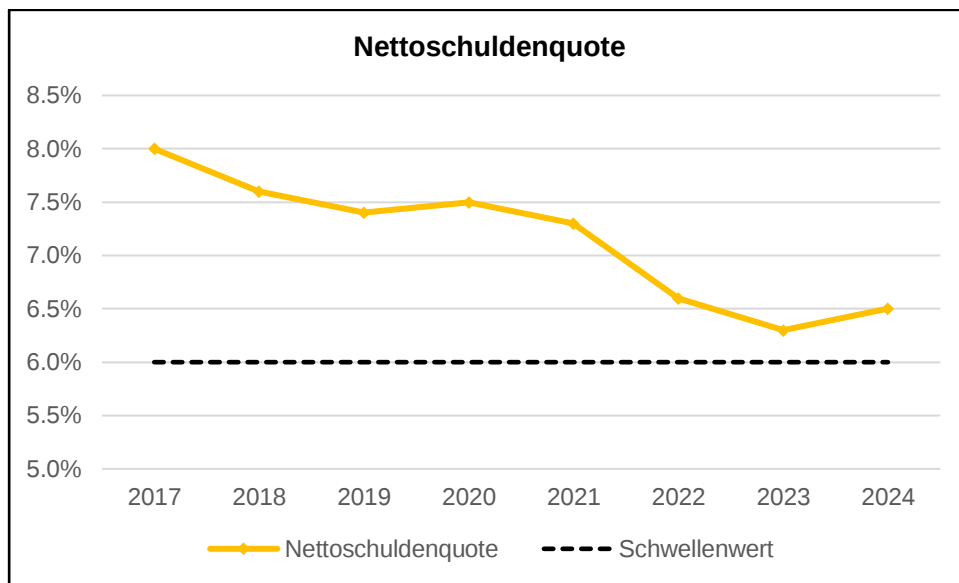


Abbildung 7: Nettoschuldenquote 2017 – 2024

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

Aufwand (in Mio. CHF / Veränderung in % ggü. dem Vorjahr)							
Kanton	2021	2022	% 21-22	2023	%22-23	2024	%23-24
Bern	12'167	11'869	−2.5%	12'234	3.1%	12'904	5.5%
Zürich	17'860	18'041	1.0%	18'690	3.6%	19'531	4.5%
Waadt	11'864	10'964	−7.6%	11'484	4.7%	12'196	6.2%
St. Gallen	5'609	5'375	−4.2%	5'640	4.9%	5'782	2.5%
Luzern	4'249	3'970	−6.6%	4'114	3.6%	4'336	5.4%
Freiburg	4'072	4'517	10.9%	4'222	−6.5%	4'340	2.8%
Graubünden	2'704	2'484	−8.1%	2'610	5.1%	2'772	6.2%

Abbildung 8 Übersicht zu Aufwand in vergleichbaren Kantonen seit 2021

Der Mittelwert der prozentualen Aufwandveränderung liegt bei 4,7%, der Median bei 5,4%. Der Kanton Bern liegt mit einer Aufwandszunahme von 5,5% in der Spitzengruppe. Die Veränderungen liegen zwischen plus 6,2% (Kantone Graubünden und Waadt) und plus 2,5% (Kanton St. Gallen). Alle betrachteten Kantone haben ihren Aufwand gegenüber dem Vorjahr erhöht.

Saldo Erfolgsrechnung (in Mio CHF)				
Kanton	2021	2022	2023	2024
Bern	-63	+358	-13	-11
Zürich	+758	+543	-2	+150
Waadt	+14	+1	-39	-369
St. Gallen	+444	+201	-87	-118
Luzern	+201	+205	+146	+293
Freiburg	+1	+1	0	+1
Graubünden	+134	+206	+162	+88

Abbildung 9: Übersicht zum Saldo in vergleichbaren Kantonen seit 2021

Bei den Saldi der Erfolgsrechnungen weisen neben Bern zwei weitere Kantone im Jahr 2024 Defizite auf. Es sind dies die Kantone Waadt (-369 Mio.) und St. Gallen (118 Mio.). In Zürich, Luzern und Graubünden sind die Saldi hingegen positiv. Freiburg weist 2024 eine ausgeglichene Erfolgsrechnung aus und erreicht eine schwarze Null. Fast alle Kantone weisen ein besseres Ergebnis als im Vorjahr aus. Ausnahmen bilden die Kantone Waadt und St. Gallen mit einem hohen Defizit und der Kanton Graubünden mit einem geringeren positiven Ergebnis.

4. Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Einschränkungen beim Prüftest der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle empfiehlt der FiKo, dem Grossen Rat zu beantragen, die Jahresrechnung zu genehmigen. Sie hat insgesamt ein sogenanntes «eingeschränktes Prüfurteil» gefällt. Eingeschränkt bedeutet, dass die Finanzkontrolle der Ansicht ist, die Jahresrechnung entspreche mit zwei Ausnahmen den gesetzlichen Regelungen.³

Die Ausnahmen stehen im Zusammenhang mit weiter bestehenden Mängeln und offenen Punkten bezüglich der Einführung des neuen ERP-Systems SAP im Jahr 2023. Konkret macht die Finanzkontrolle folgende Feststellungen:

1. *Teilweise nicht nachvollziehbare Werteflüsse SAP-HCM – SAP FI/CO*

Die Finanzkontrolle attestiert der Verwaltung, dass die Situation im Jahr 2024 verbessert werden konnte, die vollständige Bereinigung des Punktes ist aber weiter ausstehend. In der Sache geht es darum, dass die Lohnzahlungen aus dem Personalbewirtschaftungssystem SAP-HCM verdichtet in die Finanzbuchhaltung SAP FI/CO übertragen werden. Die in SAP FI/CO ankommenden Werte können jedoch teilweise nicht nachvollzogen werden, bzw. weisen Fehlerbilder auf. Dies führt u.a. zu Fehlern beim Ausweis der Rückstellungen der Zeitguthaben, den 13. Monatslöhnen und der Abstimmung bei den Beiträgen an die Sozialversicherungen. Zudem hat die Finanzkontrolle den Eindruck, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des Rechnungswesens und des Controllings bezüglich der Werteflüsse im Personalbereich nicht dem finanziellen Volumen und der Komplexität der Aufgabe entsprechend aufgestellt ist. So sind die Fehler den verantwortlichen Stellen teilweise nicht selbst aufgefallen, sondern erst durch Kontrollen der Finanzkontrolle ans Licht gekommen.

Der Regierungsrat stellt die Probleme bei den Werteflüssen nicht in Abrede. Er verweist darauf, dass organisatorische Massnahmen und systemtechnische Anpassungen mit der Finanzkontrolle abgestimmt bzw. eingeleitet wurden.

Erwägungen der FiKo

Die FiKo stellt fest, dass die Finanzkontrolle im Vergleich zum Jahresabschluss 2023 Fortschritte erkennen kann. Zudem bestätigt die Finanzkontrolle der Verwaltung die Existenz eines Internen Kontrollsystem (IKS) für den Abschluss 2024, während sie dies für den Abschluss 2023 noch hat verneinen müssen.

Insgesamt ist die FiKo erstaunt, dass die seit einem Jahr bestehenden Probleme noch immer in dieser deutlichen Ausprägung bestehen und organisatorische sowie systemtechnische Anpassungen weiterhin nötig sind bzw. noch nicht an die Hand genommen wurden. Dies könnte nach Ansicht der FiKo auch daran liegen, dass die unterjährigen Zwischenabschlüsse (Trendmeldungen, erweiterte Monatsabschlüsse) zu wenig ausgereift sind und keine wirklichen Rückschlüsse auf den Jahresabschluss zulassen.

Die FiKo geht davon aus, dass der Behebung der substanziellen Fehler die nötige Management-Attention bis auf Stufe Regierungsrat zukommt und die Probleme nun so rasch als möglich behoben werden. Nachdem die FiKo im letztjährigen Bericht geschrieben hat, die Situation weiter beobachten zu wollen, hält sie es nun für angebracht, mittels einer Planungserklärung zu verdeutlichen, dass sie die Feststellung als wesentlich einstuft und die involvierten Institutionen und Personen auffordert, der Lösung des Problems hohe Priorität zukommen zu lassen.

³ Vgl. Kapitel 6 «Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2024 des Kantons Bern» in: Geschäftsbericht 2024, Band 1, Jahresrechnung und Anhang des Kantons Bern, Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat, S. 129-132.

Planungserklärung der FiKo: Die involvierten Stellen haben der Feststellung der Finanzkontrolle betreffend «teilweise nicht nachvollziehbare Werteflüssen» hohe Priorität einzuräumen und so rasch als möglich einer Lösung zuzuführen.

2. Unvollständige und fehlerhafte Profit Center

Das Rechnungswesen wurde im Hinblick auf den Systemwechsel von FIS/Persiska auf SAP vereinfacht, nicht zuletzt aufgrund der grossen Probleme bei der Einführung von HRM2. So wurde z.B. die Zahl der Buchungskreise reduziert. Dies hat zur Folge, dass vollständige Jahresrechnungen erst ab Stufe Direktion ausgewiesen werden können. Die Produktgruppen und die als Besondere Rechnungen gesteuerten Organisationseinheiten werden als Profit Center geführt und sind in ihren Funktionalitäten und Auswertungsmöglichkeiten eingeschränkt (keine vollständige Bilanz und Erfolgsrechnung erstellbar). Eine Ausnahme bilden die Spezialfinanzierungen, die teilweise gegenüber Bundesstellen oder anderen übergeordneten Instanzen rechenschaftspflichtig sind und daher weiterhin über eine vollständige Buchhaltung verfügen müssen. Während die Finanzkontrolle darin einen zu behebenden Mangel erkennt, bezeichnet der Regierungsrat den Zustand als korrekt und politisch gewollt.

Erwägungen der FiKo

Die Probleme bei der Einführung von HRM2 haben auch auf politischer Ebene zu Reaktionen geführt. Der Grosse Rat überwies z.B. mit grossen Mehrheiten die Motionen 176-2018 und 177-2018, die eine Vereinfachung des Finanz- und Rechnungswesens forderten. Dies hat die FIN in der Folge vorgenommen und die Revision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; BSG 620.1) entsprechend ausgestaltet. Die FiKo ist der Ansicht, dass die Finanzkontrolle nicht höhere Anforderungen stellen kann, als gesetzlich festgelegt sind. Davon abgesehen gibt es andere Punkte, die fraglos bereinigt werden müssen wie die Verhinderung von manuellen Eingriffen in automatisierte Transaktionen, die Bereinigung von Dummy Profit Centern sowie Fehler bei den Spezialfinanzierungen.

4.2 Kleiner Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung

Entgegen einem Ertragsüberschuss im Budget von 8 Millionen schliesst die Erfolgsrechnung mit einem kleinen Aufwandüberschuss von 11 Millionen Franken. Im Vorjahr konnte der Aufwandüberschuss von 13 Millionen Franken als Erfolg gewertet werden, weil die ausgefallenen Gelder der Nationalbank von 322 Millionen Franken praktisch vollständig hatten kompensiert werden können. Der Verlust 2024 ist dagegen auf bedeutende Mehrausgaben zurückzuführen, u.a. beim Personal. Dies ist auffällig, weil in den Vorjahren der Personalaufwand durchwegs zu hoch budgetiert gewesen war. 2024 wurden im Bildungsbereich offenbar bedeutend mehr sonderpädagogische Massnahmen und Mehrlektionen im integrativ umgesetzten besonderen Volksschulangebot in Anspruch genommen. Die BKD schreibt, dass die Mehrlektionen auf die allgemeine Zunahme der Anzahl Schülerinnen und Schüler, auf die Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie, die gesamtgesellschaftlichen Entwicklung sowie den Mangel an fachlich ausgebildeten Lehrpersonen zurückzuführen sei. Diese Entwicklungen hätten einen grossen Druck auf die Volksschulen ausgelöst. Die BKD geht davon aus, dass die Entwicklung in den nächsten Jahren stabilisiert werden kann.

Innerhalb der Mehrausgaben beim höheren Sach- und Betriebsaufwands (CHF 54 Mio.) sind der FiKo die Mehrausgaben bei den Honoraren und Dienstleistungen aufgefallen (CHF 22 Mio. Franken). Die grössten Posten darin sind Mehrleistungen der KESB (CHF 13 Mio.) und im Justizvollzug (CHF 10 Mio. Franken), letztere entstanden durch ärztlich angeordnete Verlegungen aus Justizvollzugseinrichtungen in Kliniken.

Die auftretenden Verschlechterungen haben im Weiteren damit zu tun, dass der Regierungsrat aufgrund der grossen Unsicherheit in Bezug auf die Ausschüttung der SNB-Gelder für 2025 eine restriktive Budgetpraxis durchgesetzt hat. Dabei wurden teilweise selbst begründete Mehraufwendungen nicht budgetiert und damit in Einzelfällen Budgetüberschreitungen bewusst in Kauf genommen hat.

4.3 Einhaltung der Schuldenbremsen

Einleitend kann festgehalten werden, dass die beiden Schuldenbremsen trotz Aufwandüberschuss und negativem Finanzierungssaldo eingehalten werden konnten.

4.3.1 Schuldenbremse in der Erfolgsrechnung

Art. 101a KV – Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung (KV, BSG 101.1; Version vom 03.03.24)

¹ Das Budget darf nur einen Aufwandüberschuss aufweisen, wenn dieser durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist.

² Ein Aufwandüberschuss im Geschäftsbericht ist innert zwei Jahren abzutragen, wenn er nicht durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist.

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

Gemäss Art. 101a Abs. 5 KV werden Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens nicht für die Anwendung der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung berücksichtigt. Sie werden demzufolge aus dem Saldo der Erfolgsrechnung eliminiert.

Nach der Elimination der Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens von 1,1 Millionen wird in der Jahresrechnung 2024 ein Aufwandüberschuss in der Höhe von 9,6 Millionen Franken ausgewiesen. Der Bilanzüberschuss per 31. Dezember 2024 beläuft sich auf 226,5 Millionen. Aufgrund der Deckung durch den Bilanzüberschuss werden mit den vorliegenden Rechnungswerten die Bestimmungen zur Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung gemäss Art. 101a KV eingehalten. Die nachfolgende Übersicht macht dies deutlich:

in Millionen CHF	Rechnung 2024
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	-10.7
Elimination Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens	1.1
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung gemäss Art. 101a Abs. 5 KV	-9.6
Bilanzüberschuss per 31.12. nach Verbuchung des Ergebnisses der Erfolgsrechnung	226.5

4.3.2 Schuldenbremse in der Investitionsrechnung

Art. 101b KV – Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (KV, BSG 101.1; Version vom 03.03.24)

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

² Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Budget ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren, soweit er nicht durch Finanzierungsüberschüsse der fünf dem Budgetjahr vorausgegangenen Jahre gedeckt ist.

³ Ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht ist innert fünf Jahren zu kompensieren, soweit er nicht durch Finanzierungsüberschüsse der fünf dem Rechnungsjahr vorausgegangenen Jahre gedeckt ist.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 101b Abs. 3 KV sehen seit dem 1. Januar 2024 vor, dass ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht innert fünf Jahren kompensiert werden muss, soweit er nicht durch Finanzierungsüberschüsse der fünf dem Rechnungsjahr vorausgegangenen Jahre gedeckt ist. Aufgrund der kumulativen Überschüsse der Vorjahre im Umfang von CHF 441,7 Millionen werden demnach die Bestimmungen zur Schuldenbremse für die Investitionsrechnung gemäss Art. 101b KV, trotz dem Finanzierungsfehlbetrag über CHF 157,5 Millionen in der Jahresrechnung 2024, eingehalten.

in Millionen CHF	Rechnung 2019	Rechnung 2020	Rechnung 2021	Rechnung 2022	Rechnung 2023 ⁴	Rechnung 2024
Finanzierungssaldo	249.0	–19.6	–114.6	326.8	0	–157.5
Deckung durch 5 Vorjahre	441.7					284.2

4.4 Kompensation Finanzierungsfehlbetrag 2023

Wie der Grosse Rat bei der Genehmigung des Geschäftsberichts 2023 beschloss, ist der Finanzierungsfehlbetrag der Jahresrechnung 2023 weiter zu kompensieren. Massgeblich für die Kompensation ist Art. 101b Abs. 3 KV in der Version vom 22.05.22.

Art. 101b Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (KV, BSG 101.1; Version vom 22.05.22)

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

Aufgrund des neuerlichen Finanzierungsfehlbetrags im Jahr 2024 war eine Kompensation des Fehlbetrags aus dem Jahr 2023 nicht möglich. Somit sind die 163 Millionen Franken bis und mit Geschäftsbericht 2028 weiterhin vollständig abzutragen. Die FiKo fordert den Regierungsrat auf, die Abtragung des Finanzierungsfehlbetrags in den Jahren 2026-2028 als Aufwand-Position aktiv zu berücksichtigen.

Planungserklärung der FiKo: Der Regierungsrat berücksichtigt die Abtragung des Finanzierungsfehlbetrags 2023 im Budget/AFP 2026-2028 in geeigneter Weise.

⁴ Gestützt auf den Beschluss des Grossen Rates gemäss GRB vom 11. Juni 2024 wird bei der «neurechtlichen» Mehrjahresbetrachtung der Finanzierungsfehlbetrag des Jahres 2023 von CHF 163,0 Millionen ausgeklammert bzw. ein Betrag von CHF 0 eingesetzt.

4.5 Einhaltung der Neuverschuldung zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs

In der Haushaltsdebatte 2021 beschloss der Grosse Rat mittels Planungserklärung beschlossen, eine maximale Neuverschuldung von 500 Millionen Franken für den anerkannten Investitionsmehrbedarf der Jahren 2022 bis 2031 zuzulassen. In der Wintersession 2024 bestätigte er diesen Beschluss mit einer weiteren Planungserklärung.

2022 resultierte ein sehr guter Jahresabschluss mit einem positiven Finanzierungssaldo von +327 Millionen Franken. Sowohl 2023 wie 2024 konnten nicht alle Investitionen aus eigenen Mitteln gedeckt werden, sondern mussten mit Fremdkapital finanziert werden (2023: CHF -163 Mio. / 2024 CHF -158 Mio.)

Die summierten Finanzierungssaldi der Jahr 2022 bis 2024 ergeben die Summe von +6 Millionen Franken. Der Kanton ist mit der Einhaltung der Vorgabe nach drei von zehn Jahren aktuell auf Kurs.

Planungserklärung der FiKo: Der Regierungsrat ist gehalten, den aktuellen Stand (im Geschäftsbericht) und die weitere Planung (im BU/AFP) der Einhaltung der Neuverschuldung zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs von max. 500 Millionen Franken in geeigneter Weise abzubilden.

5. Finanzpolitischer Ausblick

Die kurzfristigen finanziellen Aussichten des Kantons Bern sind positiv. Das Budget 2025 sieht einen Ertragsüberschuss von 246 Millionen und einen kleinen Finanzierungsfehlbetrag von 9 Millionen Franken vor. Darin nicht eingerechnet sind die SNB-Gelder, die für 2025 wider Erwarten doch eingetroffen sind und 238 Millionen Franken ausmachen.

Die Zahlen des Aufgaben- und Finanzplans der Jahre 2026-2028 weisen hohe Überschüsse in der Erfolgsrechnung und – trotz des anhaltend hohen Investitionsbedarfs – positive und ansteigende Finanzierungssaldi aus.

Die aktuelle wirtschaftliche Lage ist als freundlich einzustufen und die Prognosen für die kommenden Jahre gehen von einem weiteren Wachstum der Schweizer wie auch der Berner Wirtschaft aus, was sich wiederum positiv auf den kantonalen Finanzhaushalt auswirken dürfte.

Zur Kenntnis genommen werden muss jedoch auch, dass die kantonalen Finanzen – neben den SNB-Geldern – stark von den steigenden Zuwendungen aus dem Nationalen Finanzausgleich (NFA) abhängig sind. Der Kanton Bern wächst wirtschaftlich auch in Zukunft weniger stark als der Schweizer Durchschnitt, was die Finanzausgleichszahlungen ansteigen lässt. Die Bundesausgleichszahlungen sollen von 1,3 Milliarden Franken im Jahr 2024 auf gegen 1,7 Milliarden Franken im Jahr 2028 ansteigen, während der Ressourcenindex⁵ des Kantons auf unter 72 zu fallen droht.

Die Teuerung ist in den Jahren 2022 und 2023 auf über zwei Prozent pro Jahr angestiegen, 2024 jedoch wieder auf 1,1 Prozent gesunken. Für die Jahre 2025/2026 wird von einer Teuerungsentwicklung von unter einem Prozent ausgegangen. Eine tiefe Teuerung verringert den Druck auf die Staatsfinanzen, z.B. in den Bereichen Bau und Personal.

Aufgrund der aktuell guten Aussichten für den Berner Finanzhaushalt scheint das Ziel erreichbar, die Neuverschuldung zur Finanzierung des anerkannten Investitionsmehrbedarfs auf maximal 500 Millionen zu begrenzen.

Darüber hinaus will der Regierungsrat die hohe Steuerbelastung der Bernerinnen und Berner bis ins Jahr 2030 um etwa CHF 500 Millionen reduzieren, was im Moment ebenfalls nicht unmöglich erscheint.

⁵ Der Ressourcenausgleich soll sicherstellen, dass jeder Kanton genügend finanzielle Mittel hat, um seine Aufgaben wahrzunehmen. Gemessen wird dies mit dem Ressourcenpotenzial, das die Wirtschaftskraft eines Kantons widerspiegelt. Es wird auf der Basis der steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und der steuerbaren Gewinne der juristischen Personen berechnet. Wird das Ressourcenpotenzial pro Einwohner ins Verhältnis zum schweizerischen Mittel gesetzt, resultiert daraus der Ressourcenindex. Kantone mit einem Ressourcenindex grösser als 100 gelten als ressourcenstark und zahlen in den Finanzausgleich ein. Kantone mit einem Ressourcenindex kleiner als 100 sind ressourcenschwach und erhalten Mittel aus dem Ressourcenausgleich. (Quelle: EFD, Nationaler Finanzausgleich)

6. Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat

1. Genehmigung des Geschäftsberichts 2024 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2024 gemäss Art. 13 Abs. 2 Bst. b in Verbindung mit Art. 13 Abs. 3 Bst. a des Finanzhaushaltsgesetzes vom 15. Juni 2022 (FHG; BSG 620.0):

• Aufwandüberschuss	CHF	10.7 Mio.
• Nettoinvestitionen	CHF	480.5 Mio.
• Finanzierungsfehlbetrag (negativer Finanzierungssaldo)	CHF	157.5 Mio.
• Eigenkapital	CHF	964.5 Mio.
• Bilanzüberschuss	CHF	226.5 Mio.

2. Genehmigung der Nachkredite gemäss Art. 9 Abs. 2 FHG sowie der vom Regierungsrat bewilligten Kreditüberschreitungen gemäss Art. 11 Abs. 3 FHG, die unter den weiterführenden Erläuterungen im Geschäftsbericht 2024, Band 1, Kapitel 3.3, aufgeführt sind.

Die Anträge 1 und 2 sind identisch mit den Anträgen 1+2 des Regierungsrates zum Geschäftsbericht 2024.

Neben der Genehmigung des Geschäftsberichts empfiehlt die FiKo dem Grossen Rat, die folgenden Planungserklärungen zu überweisen:

3. Planungserklärung: Die involvierten Stellen haben der Feststellung der Finanzkontrolle betr. «teilweise nicht nachvollziehbare Werteflüsse» hohe Priorität einzuräumen und so rasch als möglich einer Lösung zuzuführen.
4. Planungserklärung: Der Regierungsrat berücksichtigt die Abtragung des Finanzierungsfehlbetrags 2023 im Budget/AFP 2026-2028 in geeigneter Weise.
5. Planungserklärung: Der Regierungsrat ist gehalten, in den kommenden Jahren den aktuellen Stand (im Geschäftsbericht) und die weitere Planung (im BU/AFP) der Einhaltung der Neuverschuldung zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs von max. 500 Millionen Franken in geeigneter Weise abzubilden.

Im Namen der Finanzkommission

Bern, den 13. Mai 2025

Der Präsident: P. Freudiger

Der Sekretär: D. Cléménçon