

Bericht der Finanzkommission

zum



Geschäftsbericht 2019

Stand: 15.05.2020
Status: definitive Version

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission.....	3
3	Das Wichtigste in Kürze.....	4
3.1	Erfolgsrechnung	5
3.2	Investitionsrechnung.....	7
3.3	Bilanz: Eigenkapital / Bilanzfehlbetrag	7
3.4	Bruttoschulden.....	8
4	Schwerpunkte der Finanzkommission.....	9
4.1	Einschränkungen beim Prüftestat der Finanzkontrolle	9
4.2	Einführung von HRM2/IPSAS	10
4.3	Gesamtkantonale Investitionen.....	11
4.4	Die Richtlinien des Regierungsrats als Teil des Geschäftsberichts	11
5	Finanzpolitischer Ausblick	12
6	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat.....	13
	Anhang 1: Glossar.....	14
	Anhang 2: Mitbericht der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK).....	16

1 Einleitung

Die Jahresrechnung 2019 weist mit einem Ertragsüberschuss von 264.9 Millionen Franken und einem positiven Finanzierungssaldo von 249 Millionen Franken gute bis sehr gute Werte aus, auch wenn der gute Finanzierungssaldo vor allem den tiefer als budgetiert ausgefallenen Investitionen zu verdanken ist. Mit der Coronavirus-Krise ändert jedoch die finanzpolitische Ausgangslage komplett, und die erfreulichen Zahlen von 2019 dürfen so rasch nicht wiederholt werden können.

Dank der guten Zusammenarbeit und dem grossen Engagement aller beteiligten Stellen und Personen konnte der Geschäftsbericht wieder – wie vor 2017 üblich – für die Sommersession traktandiert werden. Trotz des grossen Zeitdrucks musste keine Qualitätseinbusse in Kauf genommen werden, im Gegenteil: Die Finanzkontrolle hat weniger Feststellungen gemacht als in den Vorjahren und die gute Zusammenarbeit mit der Verwaltung und insbesondere der Finanzverwaltung explizit gelobt.

Die FiKo dankt den beteiligten Stellen und Personen herzlich für den grossen Einsatz und die verbesserte Qualität der Rechnungslegung.

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 wird nach den Regeln der Neuen Verwaltungsführung (NEF) und mit dem Finanzinformationssystem (FIS) erstellt und ist in die drei Bände «Jahresrechnung und Anhang», «Politische Berichterstattung» und «Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen)» aufgliedert.

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, und die Vorberatung findet in der Regel im Vorfeld der jeweiligen Sommersession statt (Art. 50 Abs. 3 GRG), was für den Geschäftsbericht 2019 der Fall ist. Aufgrund der Einführung von HRM2/IPSAS mussten die Beratungen der Geschäftsberichte 2017 und 2018 in die Wintersession 2018 beziehungsweise die Herbstsession 2019 verschoben werden.

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 Fra-

gen zuhanden des Regierungsrates und der Direktionen formuliert, welche schriftlich beantwortet wurden. Zudem hat die Finanzdirektorin an der Plenumsitzung vom 7. Mai 2020 zum Geschäftsbericht teilgenommen und zusätzliche mündliche Auskünfte erteilt. Danach hat die Finanzkommission ihrem Sekretariat den Auftrag erteilt, den Bericht mit den vorliegenden Schwerpunkten zu verfassen. Die Kommission und die Geschäftsleitung der FiKo haben den Bericht an ihren Sitzungen vom 7. und 14. Mai 2020 beraten und inklusive der Anträge verabschiedet.

Die FiKo stützte sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2019 insbesondere auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2019 in drei Bänden, Vorabdruck vom 31. März 2020.
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2019 sowie Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2019 vom 25. März 2020, ergänzt durch mündliche Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle an der Sitzung vom 7. Mai 2020.
- Antworten des Regierungsrates (1. Teil, RRB 478/2020 vom 29. April 2020) und der Direktionen (2. Teil, 07. Mai 2020) auf die Fragen der FiKo (nicht öffentlich)

Nicht alle Teile des Geschäftsberichts 2019 wurden von der FiKo vorberaten. Aufgrund der 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 vorberaten.

3 Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzkommission verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Jahresrechnung 2019 und beschränkt sich auf die Analyse der wichtigsten finanziellen Eckwerte. Die detaillierten Übersichten und ausführlichen Beschreibungen finden sich im Geschäftsbericht 2019.

Eckwerte (in Millionen CHF)	Rechnung 2018	Voranschlag 2019	Rechnung 2019	Abweichung zum Voranschlag		Abweichung zum Vorjahr	
				in %	in CHF	in %	in CHF
Aufwand	11'448.0	11'359.1	11'235.2	-1.1%	-123.9	-1.9%	-212.8
Ertrag	11'709.0	11'482.3	11'500.1	0.2%	17.8	-1.8%	-208.8
Saldo Erfolgsrechnung	260.9	123.2	264.9	115%	141.8	1.5%	4.0
Nettoinvestitionen	386.1	436.0	374.5	-14.1%	-61.5	-3.0%	-11.7
Finanzierungssaldo	276.6	52.2	249.0	376.7%	196.8	-10.0%	-27.6
Selbstfinanzierungsgrad (in %)	171.6%	112.0%	166.5%	48.7%	-	-3.0%	-
Bruttoschuld I	6'901.4	6'662.0	6'834.3	2.6%	172.3	-1.0%	-67.1
Bruttoschuld II	8'767.7	8'663.6	8'782.5	1.4%	118.9	0.2%	14.8

Abbildung 1: Übersicht der finanziellen Eckwerte der Jahresrechnung 2019 sowie die Abweichungen zum Voranschlag 2019 und zum Vorjahr 2018

3.1 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung 2019 schliesst mit einem Überschuss von 264,9 Millionen Franken ab und liegt damit um rund 142 Millionen Franken über dem budgetierten Betrag von 123,2 Millionen Franken.

Der Aufwand fällt um rund 124 Millionen Franken tiefer aus als im Voranschlag 2019 budgetiert (- 1,1%), und hat sich auch im Vergleich zum Jahr 2018 um 213 Millionen Franken (- 1,9%) vermindert. Auf der Ertragsseite wurden die Planwerte für 2019 um 0,2 Prozent übertroffen. Verglichen mit dem Vorjahr sind die Einnahmen jedoch um 1,8 Prozent gesunken. Die grösste Veränderung ist beim Finanzierungssaldo zu beobachten, welcher zwar den Voranschlag um ein Vielfaches übertraf, jedoch im Vergleich mit 2018 rund 10 Prozent tiefer ausfällt.

Die wichtigsten Abweichungen ($\geq$ CHF 10 Mio.) vom Voranschlag zur Rechnung 2019 sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt:

Haushaltsverbesserungen (in Mio. CHF)	
Tiefere Staatsbeiträge (netto)	+89
Höhere Gewinnausschüttung SNB	+81
Tieferer Personalaufwand (netto)	+70
Höherer Fiskalertrag (inkl. Anteile an Bundeserträgen)	+35
Tiefere Abschreibungen	+32
Tieferer Sachaufwand	+24
Höherer Finanzertrag	+17
Verschiedenes	+11
Haushaltsverschlechterungen (in Mio. CHF)	
Einlagen/Einnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen (netto)	-51
Tiefere Erträge aus Regalien, Konzessionen und Entgelten (netto)	-30
Gesamtstaatlicher Korrekturfaktor ¹	-136

Abbildung 2: Übersicht der Abweichungen ($\geq$ CHF 10 Mio.) vom Voranschlag zur Rechnung 2019

Wie die untenstehende Abbildung 3 verdeutlicht, weist der Geschäftsbericht 2019 nach dem letztjährigen Überschuss erneut eine positive Erfolgsrechnung aus. Es ist gleichzeitig das beste Ergebnis der vergangenen zehn Jahre. Die Gründe liegen vor allem in den hohen Fiskalerträgen (inklusive Bundeserträge), die dank der guten Konjunktur und der höheren Gewinnausschüttung der SNB erzielt werden konnten. Der Finanzierungssaldo ist mit 249 Millionen Franken erneut überdurchschnittlich hoch und der Selbstfinanzierungsgrad mit 166,5 Prozent komfortabel. Dies bedeutet, dass der Kanton seine Investitionen vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren konnte. Somit zeigt das vorliegende Rechnungsergebnis den Finanzhaushalt des Kantons Bern per Ende 2019 im Gleichgewicht.

¹ 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.

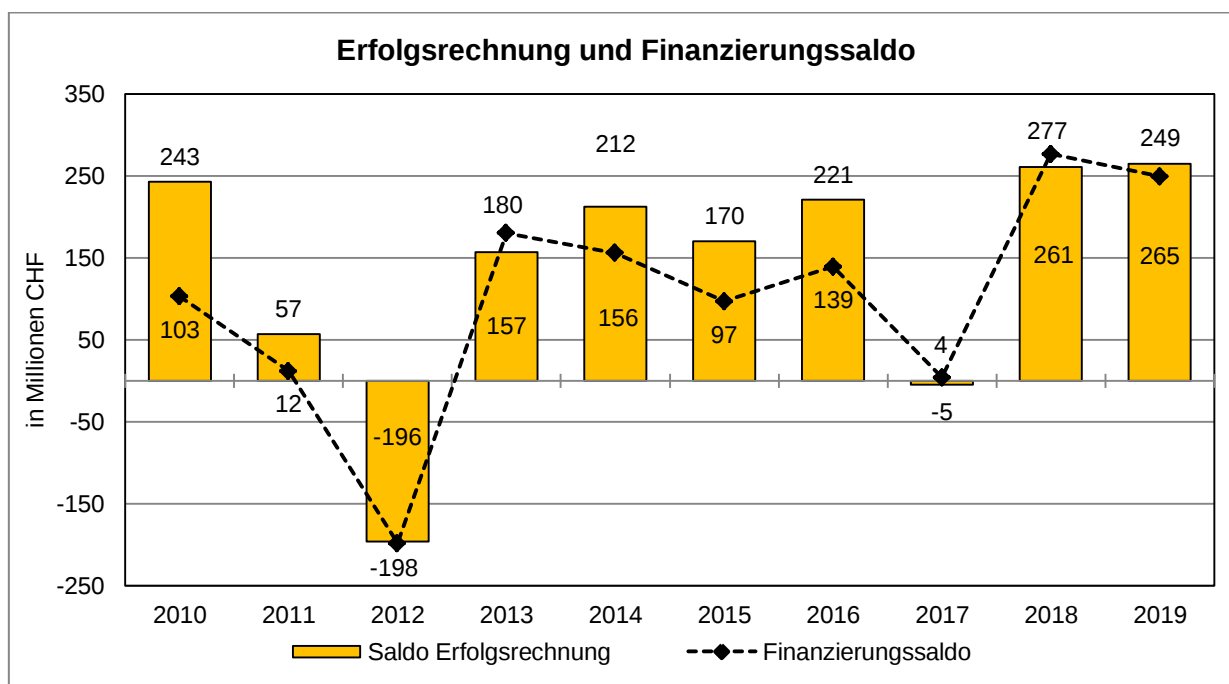


Abbildung 3: Saldo der Erfolgsrechnung sowie Finanzierungssaldo, 2010 – 2019

Vergleich Aufwand und Saldo mit anderen Kantonen

Im Bericht der BAK Economics zur Angebots und Strukturüberprüfung (ASP) 2014 gehören die Kantone Zürich, St. Gallen, Luzern, Waadt, Graubünden und Freiburg zur sogenannten „Peer Group“. Das heisst, dass es sich um die Kantone handelt, die bezüglich Struktur und/oder Grösse am ehesten mit dem Kanton Bern vergleichbar sind.

Kanton	Aufwand in Mio. CHF (in Klammer Veränderung gegenüber Vorjahr)					Saldo Erfolgsrechnung in Mio. CHF		
	2017	2018		2019		2017	2018	2019
Bern	11'303	11'448	(+1.3)	11'235	(-1.9)	-5	+260.9	+265
Zürich	15'106	15'312	(+1.4)	15'724	(+2.7)	+367	+548	+566
Waadt	10'004	10'269	(+2.6)	10'480	(+2.1)	+147	+87	+4
St. Gallen	5'444	5'001	(-8.1)	5'504	(+10.1)	+152	+192	+107
Luzern	3'660	3'686	(+0.7)	3'557	(-3.5)	-38	-68	+64
Freiburg	3'530	3'582	(+1.5)	3'689	(+3.0)	+16	+2	+12
Graubünden	2'384	2'373	(-0.5)	2'370	(-0.1)	+129	-3	-54

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/>)

Im Vergleich zum letzten Jahr sind die Aufwände der Kantone Zürich und Freiburg nur moderat gestiegen. Graubünden und Luzern konnten ihren Aufwand gar senken, ebenfalls der Kanton Bern, welcher 1,9 Prozent weniger Aufwände verbuchen kann. Der auffallend hohe Anstieg des Aufwands im Kantons St. Gallen (+10,1%) ist hauptsächlich mit ausserordentlichen Wertberichtigungen im Spitalbereich zu erklären. Im Vergleich der Kantone verzeichnet einzig Luzern einen höheren Rückgang (-3,5%) als Bern. Der Saldo 2019 war sowohl in Zürich wie auch in Bern erneut deutlich positiv. Die Waadt als dritter Kanton mit einem Aufwand über 10 Milliarden Franken weist ebenfalls einen positiven Saldo vor, wenn auch bedeutend weniger hoch als Zürich und Bern. Graubünden schliesst trotz Aufwandminderungen mit einem negativen Saldo ab. Luzern konnte erstmals seit mehreren Jahren wieder einen positiven Saldo vorweisen, während Freiburg das Jahr wiederum mit einem ausgeglichenen Haushalt abschliesst.

3.2 Investitionsrechnung

In der Investitionsrechnung (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) stehen Ausgaben in Höhe von rund 520 Millionen Franken Einnahmen von rund 146 Millionen Franken gegenüber, was 2019 zu Nettoinvestitionen von 374,5 Millionen Franken führte (Abbildung 5). Die Abweichung zum Voranschlag 2019 beträgt minus 14,1 Prozent, im Vergleich zur Rechnung 2018 fielen die Nettoinvestitionen 3 Prozent tiefer aus. Insgesamt waren die Nettoinvestitionen 61,5 Millionen Franken tiefer als veranschlagt. Damit reiht sich die Jahresrechnung 2019 in den allgemeinen Trend der sinkenden Nettoinvestitionen ein, der seit 2012 anhält. Bei den Investitionseinnahmen ist jedoch seit sieben Jahren erstmals wieder eine leichte Zunahme zu verzeichnen. Auf die Gründe, warum die Investitionen 2019 erneut deutlich unter dem vorangeschlagenen Rahmen geblieben sind, wird in einem separaten Kapitel kurz eingegangen (siehe Kapitel 4.3).

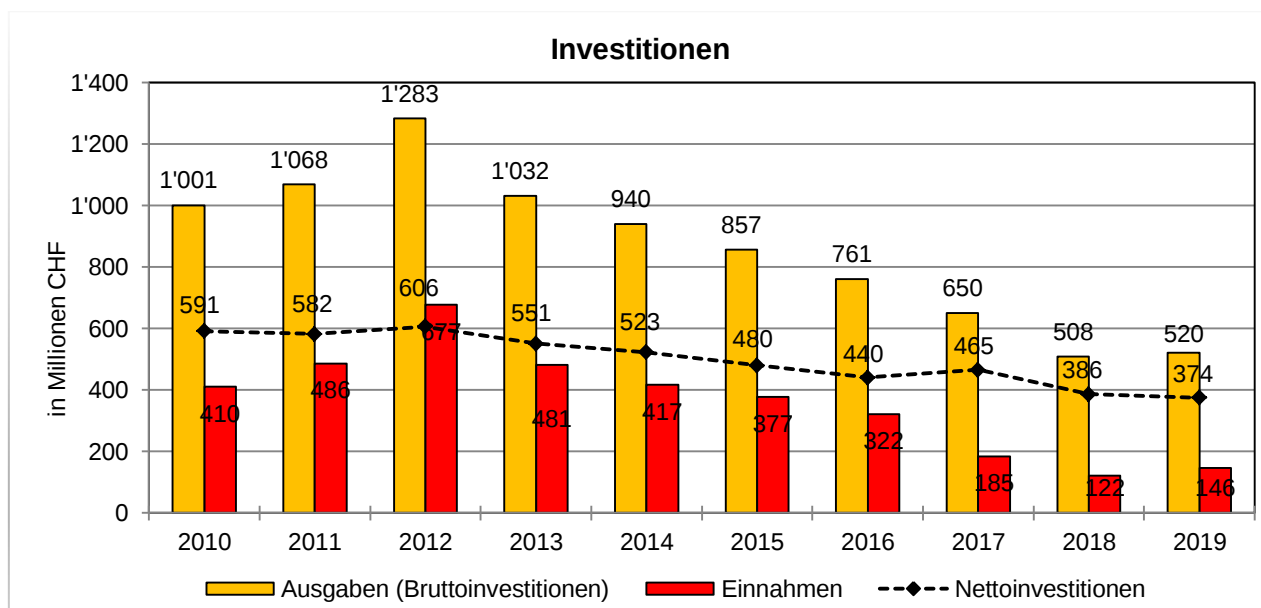


Abbildung 5: Investitionsrechnung, 2010 – 2019

3.3 Bilanz: Eigenkapital / Bilanzfehlbetrag

In Abbildung 6 sind das Eigenkapital und der Bilanzfehlbetrag dargestellt. Unter HRM1 wies der Kanton Bern in den dargestellten Jahren kein Eigenkapital, beziehungsweise einen beträchtlichen Bilanzfehlbetrag aus. Mit HRM2 nahm der Kanton eine Neubewertung der Vermögenswerte vor, das Restatement. Die Bilanz wurde auf der Aktivseite deutlich verbessert, womit der «alt-rechtliche» Bilanzfehlbetrag getilgt werden konnte und der Kanton nun seit drei Jahren über Eigenkapital im weiteren Sinne verfügt. Allerdings bedeuten die Begriffe «Eigenkapital» und «Bilanzfehlbetrag» unter HRM2 nicht dasselbe wie unter HRM1. Unter HRM1 wies eine Rechnung entweder Eigenkapital oder einen Bilanzfehlbetrag aus. Zudem konnte der Wert nur über das Ergebnis der Erfolgsrechnung beeinflusst werden. Ein Überschuss führte zu einer Verbesserung, ein Verlust zu einer Verschlechterung.

Unter HRM2 stellt das Eigenkapital eine ganze Kontengruppe dar, weshalb es jetzt auch einen Eigenkapitalnachweis gibt, der die Veränderung des Eigenkapitals nachzeichnet.² Innerhalb der Kontengruppe Eigenkapital gibt es jedoch nach wie vor das Konto Bilanzüberschuss/-fehlbetrag, welches direkt durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert wird und somit das Eigenkapital

² Vgl. Geschäftsbericht 2019, Band 1, S. 10, Ziffer 1.3.3. und Seite 22, Ziffer 2.4.

im engeren Sinne darstellt. Durch den Ertragsüberschuss von 2019 konnte der Bilanzfehlbetrag um 145,3 Millionen Franken reduziert werden. Per 31. Dezember 2019 weist der Kanton Bern somit noch einen Bilanzfehlbetrag von 256,3 Millionen Franken aus. Er verfügt damit auch mit HRM2 über kein selbst erwirtschaftetes, frei verfügbares Eigenkapital.

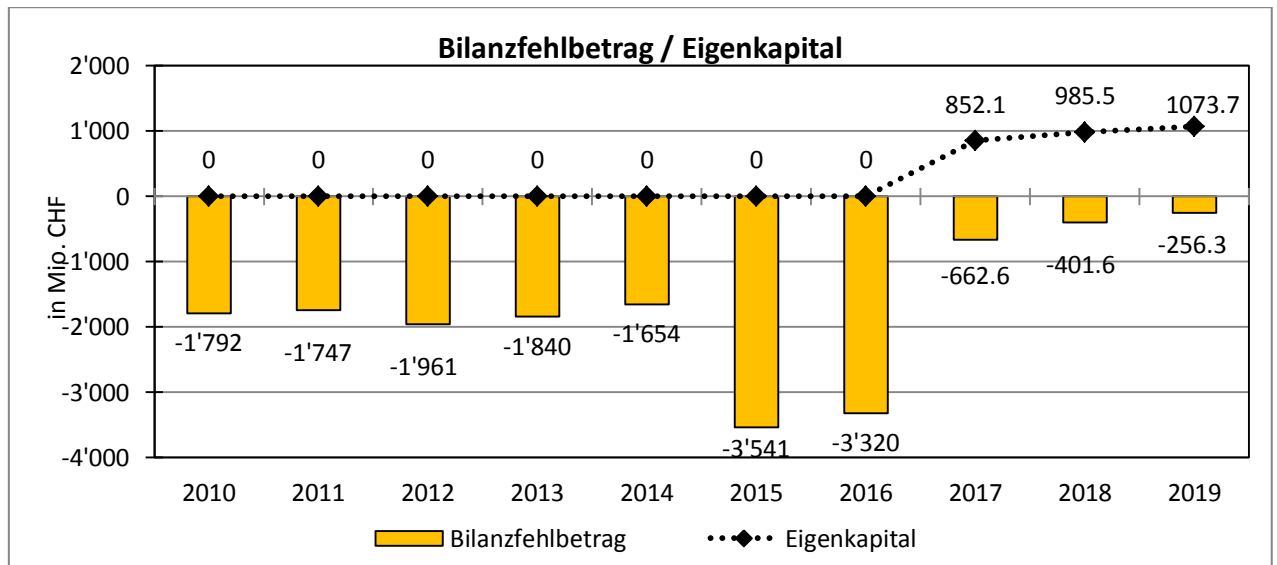


Abbildung 6: Bilanzfehlbetrag / Eigenkapital, 2010 – 2019

3.4 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 sank die Bruttoschuld I um 67,1 Millionen auf 6,83 Milliarden Franken, während die Bruttoschuld II um 14,8 Millionen auf knapp 8,8 Milliarden Franken anstieg.

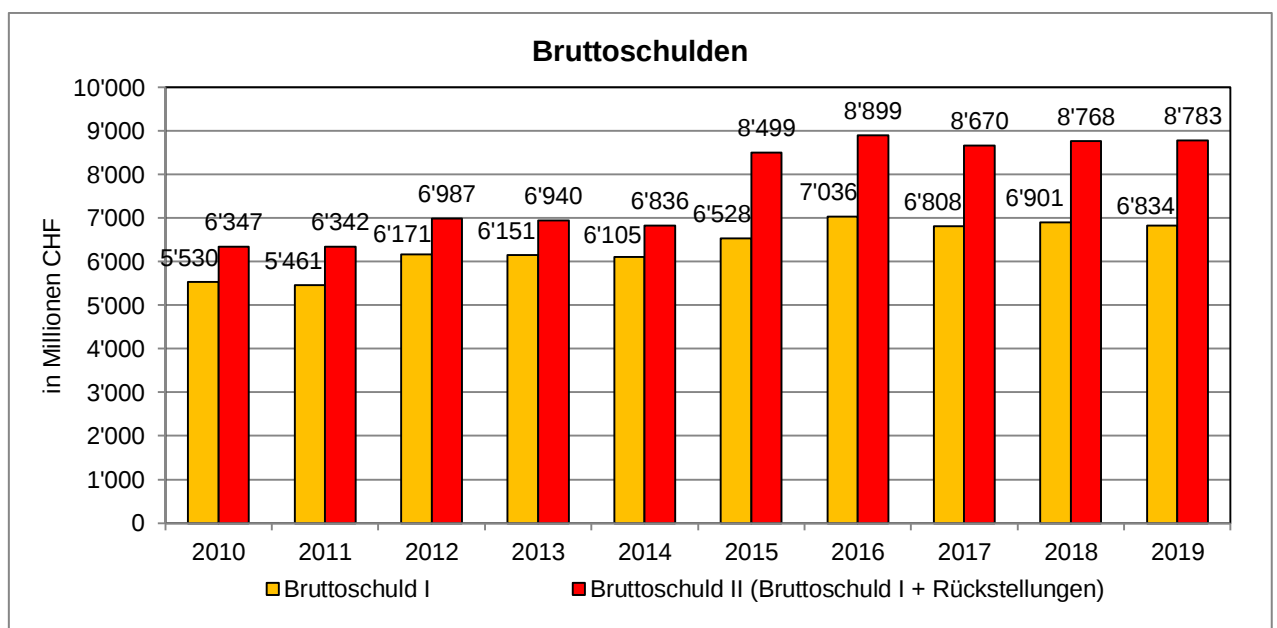


Abbildung 7: Bruttoschuld I und II, 2009 – 2019

Obwohl ein sehr guter Rechnungsabschluss mit einem Finanzierungssaldo von 249 Millionen Franken vorliegt, sinkt 2019 die Bruttoschuld I in einem tieferen Ausmass als dies der positive Finanzierungssaldo erwarten lässt, und die Bruttoschuld II steigt sogar an. Dies hat verschiedene Gründe: Zu erwähnen ist insbesondere das Vorgehen der Finanzverwaltung, zur Vermeidung von Negativzinsen Guthaben bei sicheren Schuldnerinnen wie dem Bund später als sonst üblich abzuholen.³ Weitere Gründe für den Anstieg der Bruttoschulden liegen in Geschäftsvorfällen per Bilanzstichtag 31. Dezember 2019, die nicht immer gleichzeitig liquiditäts- und erfolgswirksam sind. Diese Abweichungen sind üblich.

4 Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Einschränkungen beim Prüftestat der Finanzkontrolle

Die Jahresrechnung des Kantons Bern wird seit 2017 basierend auf dem Rechnungslegungsmodell HRM2 und in Anlehnung an IPSAS erstellt. Nachdem im ersten Jahr der Einführung grosse Probleme auftraten, konnte die Qualität der Rechnungslegung kontinuierlich verbessert werden. 2017 machte die Finanzkontrolle etwa 250 Feststellungen, 2019 sind es noch 100. Die Finanzkontrolle attestiert den Finanzdiensten und der Finanzverwaltung substanzielle Fortschritte.

Beim Testat zur Jahresrechnung 2019 stellt die Finanzkontrolle folgende Beeinträchtigungen der Ordnungsmässigkeit der Buchführung fest.

1. Beeinträchtigung der Ordnungsmässigkeit beim TBA und bei der Anlagenbuchhaltung FIS

«Die Strukturen, Prozesse, Systeme und das interne Kontrollsystem wurden beim Tiefbauamt im Bereich der Sachanlagen ungenügend an die neuen Rechnungslegungsvorgaben angepasst. In Anbetracht des Volumens der Werteflüsse und des komplexen Aufgabengebietes ist die gegenwärtige Ausgestaltung des Rechnungswesens beim Tiefbauamt nicht angemessen. Im Jahr 2018 hat die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion ein Projekt (FIT TBA) zur Wiedererlangung der Ordnungsmässigkeit gestartet. Verschiedene Optimierungen konnten bereits erzielt werden. Weitere Massnahmen werden erst 2020 ihre Wirkung zeigen. Die Grundsätze der ordnungsmässigen Buchführung sind im Geschäftsjahr 2019 weiterhin beeinträchtigt.»⁴

Das Zitat aus dem Testat der Finanzkontrolle zeigt, dass der Regierungsrat das Problem erkannt hat und Massnahmen ergriffen wurden. Das Projekt FIT TBA läuft bereits seit 2018 und soll die notwendigen Verbesserungen bringen. Die Finanzkommission geht davon aus, dass das Projekt im laufenden Jahr abgeschlossen werden kann und die Einschränkung in der nächsten Jahresrechnung nicht mehr besteht.

Eine besondere Herausforderung stellt die Anlagenbuchhaltung des Finanzinformationssystems FIS dar. Sie weist verschiedene Schwachstellen auf. Weil der Kanton per 2023 das System FIS durch das ERP-System SAP ersetzen will, werden keine Investitionen mehr in FIS getätigt, so dass die Mängel im System bestehen bleiben. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es sich bei den Mängeln um einzelne, klar abgrenzbare Bereiche handelt, bei denen manuelle Eingriffe nötig sind. Die im Tagesgeschäft benötigten Geschäftsfälle sind davon jedoch grundsätzlich nicht betroffen. Die Finanzverwaltung ist zudem laufend daran, anhand der Erfahrungen die Anleitungen und Schulungsunterlagen weiter auszubauen, damit Fehler vermieden werden können. Zu-

³ Mehr dazu vgl. Bericht der FiKo zum GB 18, Ziffer 4.3 Schuldenbremse: Möglichkeiten zum Schuldenabbau nicht ausgeschöpft.

⁴ Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2019, in: Geschäftsbericht 2019, Band 1, S. 113.

dem werden die Eingriffe von den Fachspezialisten vorgenommen, die über das nötige Know-How verfügen. Insgesamt ist der Regierungsrat der Ansicht, dass das Vorgehen vertretbar ist.

2. Sofortabschreibungen von fondsfinanzierten Investitionen verstossen gegen Art. 17 FLG

«2019 wurden fondsfinanzierte Investitionen im Umfang von CHF 25,6 Millionen sofort abgeschrieben. Nach der per 31.12.2019 gültigen Fassung von Art. 17 FLG sind finanzpolitische Abschreibungen gemäss Art. 1b Abs. 1 Bst. h FLV nicht zulässig. Mit Inkraftsetzung des revidierten FLG per 01.01.2020 wurde die notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen.»⁵

Die zweite Einschränkung war der Finanzkommission bereits im Vorfeld bekannt. Die Anpassung des FLG konnte erst Anfang 2020 in Kraft gesetzt werden, weshalb die Einschränkung für 2019 nicht abgewendet werden konnte, 2020 durch die Inkraftsetzung der Gesetzänderung jedoch hinfällig wird.

4.2 Einführung von HRM2/IPSAS

In der Haushaltsdebatte der Novembersession 2018 überwies der Grosse Rat mit grossem Mehr eine von der FiKo beantragte Planungserklärung und zwei von Grossrat Hans Kipfer⁶ eingebrachte Motionen. Die parlamentarischen Interventionen hatten das Ziel, das Finanz- und Rechnungswesen des Kantons für die Zukunft fit zu machen. Wie dem Geschäftsbericht zu entnehmen ist, hat die FIN die parlamentarischen Aufträge zum Anlass genommen mit externer Hilfe ein Konzept für die künftige Rechnungslegung auszuarbeiten. Diese soll mit der Einführung des neuen ERP-System per 2023 zur Anwendung kommen

Der IPSAS-Standard soll nicht mehr angestrebt werden. Dieser würde es zwar ermöglichen, das «True & Fair View»-Prinzip am besten umzusetzen. Dieses Prinzip fordert, dass Jahresrechnungen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage eines Unternehmens abgeben sollen. Die Transparenz der Rechnungslegung ist hoch, die Vergleichbarkeit zu andern IPSAS-Abschlüssen gut. IPSAS ist jedoch ein sehr dichtes Regelwerk, das in seiner Anwendung und Umsetzung sehr komplex ist. Zudem schränkt es den Spielraum in der politischen Steuerung ein. Insgesamt würde es die Finanzdienste, so wie sie heute aufgestellt sind, überfordern. Der Kanton müsste erheblich in deren Ausbau investieren, was der FiKo derzeit nicht opportun erscheint.

Mit der Einführung von SAP wird das Finanzwesen im Kanton Bern neu aufgestellt. Die Prozesse werden vereinheitlicht und am Standard der ERP-Plattform ausgerichtet und nicht umgekehrt. Dies hat den Vorteil, dass das «Standardprodukt» SAP ohne grosse Anpassungen eingeführt werden kann. Der Verzicht auf individuelle Anpassungen ist mit erheblichen Einsparungen verbunden. Abweichungen vom Standard können nur vom Regierungsrat genehmigt werden, was ein starkes Zeichen in die Verwaltung ist, solche nur in absoluten Ausnahmefällen zu beantragen. Zudem wird die Weisungsbefugnis der FIN gestärkt, und die Abschlüsse auf Stufe Direktion werden zentralisiert. Die FiKo hat den Eindruck, dass der Regierungsrat die vielfach von der FiKo und dem Parlament geäusserte Forderung nach einer grundlegenden Reform des Finanzwesens

⁵ Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2019, in: Geschäftsbericht 2019, Band 1, S. 113

⁶ Planungserklärung Nr. 3 der FiKo zur Jahresrechnung 2017: Nutzen der Anlehnung der Rechnungslegung an IPSAS sowie Folgen einer möglichen Abkehr.

Motion 176-2018 Kipfer (EVP): Finanz- und Rechnungswesen im Kanton Bern vereinfachen: Reorganisation der rechnungsführenden Organisationseinheiten

Motion 177-2018 Kipfer (EVP): Finanz- und Rechnungswesen im Kanton Bern vereinfachen: Aufarbeitung des HRM2-Projekts und Definition zukünftiger Standards

Richtung Zentralisierung, Standardisierung und Vereinfachung ernst nimmt und aktiv umsetzt. Die FiKo nimmt dies mit Dank und Befriedigung zur Kenntnis.

4.3 Gesamtkantonale Investitionen

Zum wiederholten Male muss die FiKo feststellen, dass die Investitionen markant tiefer ausgefallen sind als budgetiert. Im Vergleich zu 2018 sind die Nettoinvestitionen noch einmal leicht gesunken. Immerhin sind die Bruttoinvestitionen im Vergleich zu 2018 leicht gestiegen. Trotzdem kontrastiert die aktuell tiefe Investitionstätigkeit scharf mit dem geplanten grossen Anstieg in den kommenden Jahren. Die Hauptgründe für das Verfehlen der Budgetzahlen sind in diesem Jahr Minderausgaben für den baulichen Unterhalt im Tiefbauamt, tiefere Auszahlungen aus dem Spitalinvestitionsfonds, was in erster Linie auf den Unterbruch der Umsetzung des Gesamterneuerungsprojektes der Spitalzentrum Biel AG zurückzuführen, da an einem Neubauprojekt gearbeitet wird.

Der Regierungsrat hat mehrere Massnahmen ergriffen, die zu einer Optimierung der gesamtkantonalen Investitionsplanung führen sollen⁷. Weiter hat der Regierungsrat in Bezug auf die Ausschöpfung der budgetierten Nettoinvestitionen eine Aussprache geführt. Dabei hat er unter anderem folgende Beschlüsse getroffen:

- Die Planung der Nettoinvestitionen hat in Zukunft nach dem Grundsatz einer realistischen Planung (im Gegensatz zu einer optimistischen Planung) zu erfolgen.
- Die Budgetierung von Investitionen, welche in Form von Investitionsbeiträgen oder -darlehen geleistet und nicht direkt durch den Kanton Bern gesteuert werden, hat neu auf den internen Erfahrungswerten und nicht mehr auf der Planung Dritter aufzubauen.
- Die DIR/STA haben im Rahmen des Planungsprozesses 2020 bei der Budgetierung ihrer Investitionen vertieft zu prüfen, ob die Bedingungen für eine Aktivierbarkeit nach den Rechnungsvorgaben des Kantons Bern (HRM2/IPSAS) tatsächlich vorliegen.
- Der Regierungsrat will sich im Hinblick auf den VA/AFP21/22-24 mit dem Sachplanungsüberhang befassen.

Mit den Massnahmen wird versucht, im VA/AFP über realistischere Zahlen zu den Investitionen zu verfügen, was grundsätzlich zu begrüssen ist. Trotzdem stellt sich die Frage, wie der Kanton und insbesondere die BVD den enormen Anstieg der Investitionen innert weniger Jahre von unter 400 Millionen im 2019 auf über 900 Millionen Franken netto in den Jahren 2025/26 bewerkstelligen will.

4.4 Die Richtlinien des Regierungsrates als Teil des Geschäftsberichts

In der Wintersession 2019 hat der Grosse Rat die von der Kommission für Staatspolitik und Ausenbeziehungen (SAK) eingereichte Motion «Stärkung der strategischen und finanzpolitischen Planung in den Richtlinien der Regierungspolitik» überwiesen.⁸ Neben Anpassungen in den zukünftigen Richtlinien wurde unter Punkt 3 eine jährliche Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Ziele, Projekte und Massnahmen der Regierungsrichtlinien sowie über das weitere Vorgehen im Rahmen des Geschäftsberichts verlangt. Diese Forderung hat der Regierungsrat bereits in seiner Antwort auf die Motion in Punkt 3 aufgenommen.

⁷ Im Bericht der FiKo zum VA/AFP20/21 - 23 hat die FiKo u.a. dies gefordert, vgl. Kapitel 4.2 Gesamtkantonale Investitionsplanung.

⁸ Motion 183-2019 SAK (Jost) «Stärkung der strategischen und finanzpolitischen Planung in den Richtlinien der Regierungspolitik».

Die für die Vorberatung des Geschäftsberichts zuständige FiKo und die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) begrüssen ausdrücklich, dass der Regierungsrat ihre Anliegen teilt und bereits im ersten Berichtsjahr dem Umsetzungsstand der Richtlinien der Regierungspolitik einen höheren Stellenwert beimisst.

Für die nächsten Jahre schlagen die FiKo und die SAK vor, den Stand der Umsetzung der Richtlinien der Regierungspolitik, der im Band 2 des Geschäftsberichts abgebildet wird, als eigenes Geschäft im Grossen Rat zu traktandieren. So könnten die Richtlinien der Regierungspolitik als strategisches Instrument weiter gestärkt werden. Sodann könnte das separate Geschäft von der SAK vorberaten und im Grossen Rat vertreten werden.

Für den Geschäftsbericht 2019 haben sich die SAK und die FiKo darauf geeinigt, dass die SAK der FiKo einen Mitbericht zu den Richtlinien Regierungsrat zukommen lässt, welche diese in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht im Anhang⁹ abbildet.

5 Finanzpolitischer Ausblick

Aufgrund der Coronavirus-Krise, welche die Welt, die Schweiz und auch den Kanton Bern seit Mitte März fest im Griff hat, ist es nicht möglich, den an dieser Stelle üblichen finanzpolitischen Ausblick einzufügen.

Die bisherigen Prognosen zur Entwicklung der Wirtschaft sind nicht mehr gültig. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts, Anfang Mai 2020, ist der Kanton noch stark mit der Bewältigung der Krise beschäftigt. Die dazu beschlossenen Massnahmen werden Kosten in Höhe von mehreren hundert Millionen Franken auslösen. Wie sich die Wirtschaft in der Schweiz und der Welt nach der Bewältigung der akuten Phase der Pandemie entwickeln wird, ist zurzeit offen.

Der Regierungsrat hat beschlossen, den Planungsprozess für den VA/AFP in zwei «Spuren aufzuteilen, wobei «Spur 1» den ordentlichen Prozess beinhaltet, der alle Veränderungen in der Planung ohne die Coronavirus-Krise darstellt, während in der «Spur 2» in einem separaten Verfahren die Auswirkungen von Corona eingegeben werden sollen. Am Ende werden beiden Spuren zu einem einheitlichen VA/AFP zusammengeführt. Erste mögliche Auswirkungen auf die Zahlen will der Regierungsrat im Mai 2020 diskutieren und in der Folge noch vor den Sommerferien die FiKo in Kenntnis setzen.

⁹ Vgl. Anhang 2, S. 16-17

6 Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat

Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht 2019 folgende Anträge:

- 1) Genehmigung des Geschäftsberichts 2019 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2019 gemäss Artikel 63 Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe f des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG):

• Ertragsüberschuss	CHF	264 933 715.46
• Nettoinvestitionen	CHF	374 472 114.32
• Eigenkapital	CHF	1 073 664 994.42

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

• IR Staatskanzlei	CHF	960 687.55
• IR Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	CHF	1 071 891.11
• IR Polizei- und Militärdirektion	CHF	3 150 723.57
• IR Finanzdirektion	CHF	5 835 697.78
• ER Erziehungsdirektion	CHF	46 403 028.10

(vgl. Geschäftsbericht 2019, Band 3; ER = Erfolgsrechnung, IR = Investitionsrechnung).

- 3) Genehmigung der vom Regierungsrat bewilligten Kreditüberschreitungen (Art. 59 Abs. 2i. V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. h FLG), die unter den weiterführenden Erläuterungen im Geschäftsbericht 2019, Band 1, Kapitel 3.3, aufgeführt sind.

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

Im Namen der Finanzkommission

Bern, den 14. Mai 2020

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.

Bruttoinlandsprodukt (BIP): Das BIP ist gleich der Wertschöpfungssumme. Das BIP beruht auf dem Inlandskonzept, d.h., alle auf dem Wirtschaftsterritorium stattfindenden Transaktionen sind darin enthalten, egal, ob der Akteur gebietsansässig ist oder nicht.

Bruttoschuld I: verzinsliche Staatsschulden.

Bruttoschuld II: verzinsliche Staatsschulden plus Rückstellungen.

EP 2018: Entlastungspaket 2018

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

Finanzierungssaldo: Der Finanzierungssaldo berechnet sich aus dem Saldo der Laufenden Rechnung 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.

IPSAS: Die „International Public Sector Accounting Standards“ sind die internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor.

IR: Investitionsrechnung

LR: Laufende Rechnung, wurde mit der Einführung von HRM2 durch den Begriff „Erfolgsrechnung (ER)“ ersetzt.

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.

Anhang 2: Mitbericht der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)

Der Grosse Rat
des Kantons Bern

Le Grand Conseil
du canton de Berne

2020.PARL.52-17

Kommission für Staatspolitik
und Aussenbeziehungen

Commission des institutions
politiques et des relations exté-
rieures

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr

Finanzkommission (FiKo)
Parlamentsdienste
Postgasse 68
3008 Bern

(per Email)

Ivar Trippolini
Direktwahl +41 31 636 78 81
ivar.trippolini@parl.be.ch

Bern, 11. Mai 2020

Mitbericht zum Geschäftsbericht 2019 Band 2 «Politische Berichterstattung» mit der jährlichen Berichterstattung zu den Richtlinien des Regierungsrates 2019 – 2022



Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Frau Grossrätin, sehr geehrter Herr Grossrat

In der Wintersession 2019 hat der Grosse Rat die von der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) eingereichte Motion «Stärkung der strategischen und finanzpolitischen Planung in den Richtlinien der Regierungspolitik» überwiesen. Neben Anpassungen in den zukünftigen Richtlinien wurde unter Punkt 3 eine jährliche Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Ziele, Projekte und Massnahmen der Regierungsrichtlinien sowie über das weitere Vorgehen im Rahmen des Geschäftsberichts verlangt. Diese Forderung hat der Regierungsrat in seiner Antwort auf die Motion in Punkt 3 dankenswerterweise aufgenommen. Die Direktionen arbeiten bereits mit entsprechenden Instrumenten und evaluieren die Zielerreichung regelmässig. Die vorliegende schriftliche Berichterstattung im Band 2 («Politische Berichterstattung») des Geschäftsberichts 2019 unterscheidet sich teilweise von den Vorjahren und stellt die Richtlinien der Regierungspolitik vermehrt in den Vordergrund.

Allgemein begrüsst die SAK, dass der Regierungsrat bei den allermeisten der gesteckten Ziele im ersten Berichtsjahr 2019 auf Kurs ist. Die SAK möchte aber auf zwei Massnahmen der Regierungsrichtlinien hinweisen, denen zusätzliche Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte:

- Unter Ziel 1 «Vernetzung von Forschung und Wirtschaft» wird darauf hingewiesen, dass es beim **Campus Biel** zu zeitlichen Verzögerungen aufgrund von Beschwerden sowie wegen des Abbruchs des Submissionsverfahrens gekommen ist. Dabei wird jedoch nicht erwähnt, dass diese Verzögerungen auch Auswirkungen auf die beiden anderen Standorte der Berner Fachhochschule (BFH) in Bern und Burgdorf haben werden. Die SAK stellt den Grundsatzbeschluss des Grossen Rats im Rahmen der Standortkonzentration der BFH mit den drei Standorten nicht in Frage. Damit die BFH im interkantonalen Vergleich aber nicht ins Hintertreffen gelangt, ist umgehend zu prüfen, wie die Abhängigkeiten zwischen den drei Bauprojekten reduziert werden können und inwiefern die Arbeiten an den Standorten Bern und Burgdorf nicht vorgezogen werden können.
- Bei Ziel 2 «Wirkungsvolle Dienstleistungen» stehen die Chancen der **digitalen Transformation** im Vordergrund. Die aktuelle Situation mit der Corona-Krise zeigt, wie wichtig

2020.PARL.52-17

Der Grosse Rat des Kantons Bern | Le Grand Conseil du canton de Berne

die Digitalisierung ist und dass von Seiten Kanton nur wenige E-Government-Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Dem vom Regierungsrat angestrebten digitalen Primat im Verkehr zwischen Staat und Gesellschaft muss zusätzliche Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dabei soll der Kanton Bern auch eine aktivere Rolle bei der Weiterführung des E-Voting spielen, dies mit einem speziellen Augenmerk auf den Datenschutz und die Datensicherheit.

Die SAK bedankt sich bei der FiKo für die Kenntnisnahme des Schreibens, die Diskussion ihrer Empfehlungen und die Erwähnung des Mitberichts in der Debatte des Grossen Rates. Sie ist mit einer allfälligen Weiterleitung des Mitberichts an die Verwaltung bzw. den Regierungsrat einverstanden.

Freundliche Grüsse

**Kommission für Staatspolitik und
Aussenbeziehungen**



Marc Jost
Präsident