



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 2020

Bearbeitungsdatum	26. Mai 2021
Version	1.1
Dokument Status	abgenommen

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Arbeitsweise der Finanzkommission	3
3.	Das Wichtigste in Kürze	5
3.1	Erfolgsrechnung und Finanzierungssaldo	5
3.2	Investitionsrechnung	7
3.3	Bilanz: Eigenkapital / Bilanzfehlbetrag	8
3.4	Bruttoschulden	9
4.	Schwerpunkte der Finanzkommission	12
4.1	Einschränkungen beim Prüftat der Finanzkontrolle	12
4.2	Finanzierungsfehlbetrag – Antrag auf Verzicht auf Kompensation	12
4.3	Gesamtkantonale Investitionen und Investitionspriorisierung	14
4.4	Finanzielle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	15
4.5	Stand der Umsetzung der Richtlinien des Regierungsrates	16
5.	Finanzpolitischer Ausblick.....	16
6.	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat	17
Anhang 1: Glossar		19
Anhang 2: Mitbericht der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)		21

1. Einleitung

Die Jahresrechnung 2020 weist mit einem Ertragsüberschuss von 40,2 Millionen Franken in der Erfolgsrechnung und einem negativen Finanzierungssaldo von 19,6 Millionen Franken Werte aus, die angesichts der COVID-19-Pandemie weniger schlimm ausfielen, als lange erwartet werden musste. Den Zusatzaufwendungen zur Bewältigung der Pandemie steht eine vierfache Gewinnausschüttung der Nationalbank gegenüber, welche die Mehrausgaben zu einem grossen Teil kompensieren konnte und die Rechnung gewissermassen «rettete» (im Übrigen nicht nur diejenige des Kantons Bern, sondern auch die Rechnung vieler anderer Kantone). In Bezug auf den Finanzierungsfehlbetrag beantragt der Regierungsrat, auf die Kompensation zu verzichten. Aufgrund der Schuldenbremse in der Investitionsrechnung braucht es eine Dreifünftel-Mehrheit (96 Ja-Stimmen) des Grossen Rates für die Zustimmung zu diesem Antrag. Die FiKo stimmt diesem Antrag einstimmig zu.

Für die kommenden Jahre werden satte Defizite prognostiziert. Auch wenn es Anzeichen gibt, dass sie allenfalls weniger hoch ausfallen könnten als im VA/AFP 21/22-24 budgetiert, ist zumindest im Jahr 2021 ein Defizit in dreistelliger Millionenhöhe kaum zu vermeiden.

Positiv zu erwähnen ist, dass die Pandemie keine negativen Auswirkungen auf die Rechnungslegung im Kanton Bern hatte. Die Finanzkontrolle bescheinigt der Finanzverwaltung und den Finanzdiensten in den Direktionen, in der schwierigen Zeit und zu grossen Teilen im Homeoffice sehr gute Arbeit geleistet zu haben, was auch in der Finanzkommission (FiKo) erfreut zur Kenntnis genommen wurde. Die FiKo dankt allen beteiligten Stellen und Personen herzlich für den grossen Einsatz und die wiederum 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 ist in die drei Bände «Jahresrechnung und Anhang», «Politische Berichterstattung» und «Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen)» gegliedert.

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 im Vorfeld der jeweiligen Sommersession statt (Art. 50 Abs. 3 GRG).

Mit ihrem Bericht zum Geschäftsbericht fasst die FiKo die aus ihrer Sicht wichtigsten Informationen zusammen und begründet ihre Anträge. Die Direktionsausschüsse der FiKo haben im Rahmen der Vorberatung die in ihre Zuständigkeit fallenden Kapitel des Berichts bearbeitet und Fragen zuhanden des Regierungsrates und der Direktionen formuliert, die schriftlich beantwortet wurden. Die Finanzdirektorin hat an der Plenumsitzung der FiKo vom 6. Mai 2021 zum Geschäftsbericht teilgenommen und zusätzliche mündliche Auskünfte

erteilt. Danach hat die FiKo ihrem Sekretariat den Auftrag erteilt, den Bericht mit den vorliegenden Schwerpunkten zu verfassen. Die Kommission hat den Bericht an ihrer Sitzung vom 17. Mai 2021 beraten und inklusive der Anträge verabschiedet.

Die FiKo stützte sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2020 insbesondere auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2020 in drei Bänden, Vorabdruck vom 30. März 2021.
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2020 (öffentlich) sowie Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2020 vom 24. März 2020 (nicht öffentlich), ergänzt durch mündliche Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle und seines Stellvertreters an der Sitzung vom 6. Mai 2021.
- Antworten des Regierungsrates (1. Teil, RRB 470/2021 vom 28. April 2021) und der Direktionen (2. Teil, 30. April 2021) auf die Fragen der FiKo (nicht öffentlich).

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

3. Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzkommission verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Jahresrechnung 2020 und beschränkt sich auf die Analyse der wichtigsten finanziellen Eckwerte. Die detaillierten Übersichten und ausführlichen Beschreibungen zu jeder Direktion finden sich im Band 3 des Geschäftsberichts 2020.

Eckwerte (in Millionen CHF)	Rechnung 2019	Voranschlag 2020	Rechnung 2020	Abweichung zum Voranschlag		Abweichung zum Vorjahr	
				in %	in Mio. CHF	in %	in Mio. CHF
Aufwand	11 235.2	11 704.8	11 904.4	1.7%	199.6	6.0%	669.2
Ertrag	11 500.1	11 923.1	11 944.6	0.2%	21.5	3.9%	444.5
Saldo Erfolgsrechnung	264.9	218.3	40.2	-81.6%	-178.1	-84.8%	-224.7
Nettoinvestitionen	374.5	446.4	390.8	-12.5%	-55.6	4.4%	16.4
Finanzierungssaldo	249.0	160.9	-19.6	-112.2%	-180.5	-107.9%	-268.6
Selbstfinanzierungsgrad (in %)	166.5%	136.1%	95%	-30.2%	-	-42.9%	-
Bruttoschuld I	6 834.3	6 623	6 763.1	2.1%	140.10	-1.0%	-71.2
Bruttoschuld II	8 782.5	8 487.9	8 801.5	3.7%	313.6	0.2%	19.0

Abbildung 1: Übersicht der finanziellen Eckwerte der Jahresrechnung 2020 sowie der Abweichungen zum Voranschlag 2020 und zum Vorjahr 2019

3.1 Erfolgsrechnung und Finanzierungssaldo

Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung 2020 schliesst mit einem Überschuss von 40,2 Millionen Franken ab und liegt damit um rund 178 Millionen Franken unter dem budgetierten Betrag von 218,3 Millionen Franken. Die Gründe liegen vor allem an den Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Durch aussergewöhnlich hohe Ausschüttungen der SNB konnte ein Aufwandüberschuss jedoch verhindert werden.

Der Aufwand fällt um knapp 200 Millionen Franken höher aus als im Voranschlag 2020 budgetiert (+1,7%) und hat sich im Vergleich zum Jahr 2019 um knapp 670 Millionen Franken (+6%) erhöht. Auf der Ertragsseite wurden die Planwerte für 2020 um knapp 0,2 Prozent übertroffen. Verglichen mit dem Vorjahr sind die Einnahmen um 3,9 Prozent gestiegen.

Die wichtigsten Abweichungen ($\geq$ CHF 10 Mio.) der Rechnung 2020 gegenüber dem Voranschlag sind in der nachfolgenden Abbildung 2 dargestellt.

Haushaltsverbesserungen (in Mio. CHF)	
Höhere Gewinnausschüttung SNB	+243
Tieferer Sachaufwand (netto)	+87
Tiefere Abschreibungen (netto)	+47

Höherer Finanzertrag (netto)	+34
Tieferer Personalaufwand (netto)	+25
Tiefere Staatsbeiträge (netto)	+10

Haushaltsverschlechterungen (in Mio. CHF)	
Aufwände (inkl. Rückstellungen) der COVID-19-Pandemie (nur ER, netto)	-303
Tieferer Fiskalertrag (inkl. Anteile an Bundeserträgen)	-154
<i>Gesamtstaatlicher Korrekturfaktor¹</i>	-136
Tiefere Erträge aus Regalien, Konzessionen und Entgelten (netto)	-27

Abbildung 2: Übersicht der Abweichungen (≥ CHF 10 Mio.) der Rechnung 2020 gegenüber dem Voranschlag

Finanzierungssaldo

Die grössten Abweichungen in den Kennzahlen sind beim Finanzierungssaldo zu beobachten. Dieser ist mit -19,6 Millionen Franken negativ ausgefallen. Er weist den tiefsten Wert seit 2012 aus (siehe Abbildung 3). Ein negativer Finanzierungssaldo bedeutet, dass der Kanton seine Investitionen nicht vollständig aus eigenen Mitteln bestreiten konnte und sich daher neuverschulden musste. Zu den rechtlichen Folgen eines negativen Finanzierungssaldos wird ausführlich unter Kapitel 4.2 berichtet.

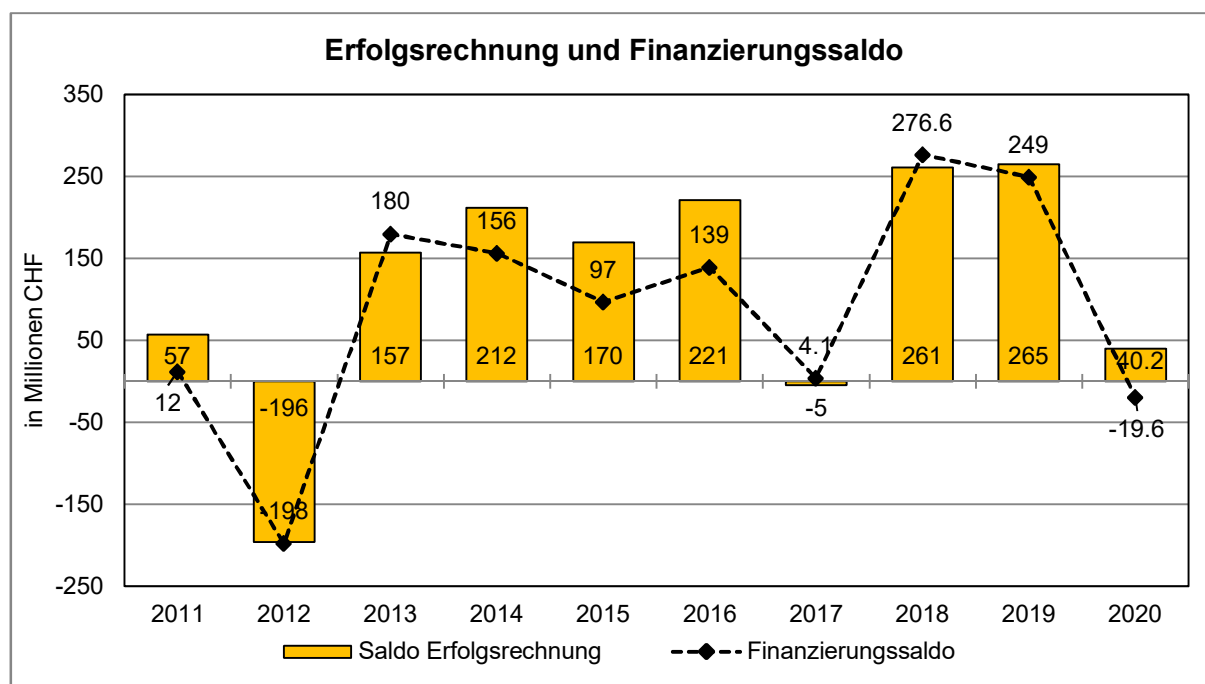


Abbildung 3: Saldo der Erfolgsrechnung sowie Finanzierungssaldo, 2011 – 2020

Vergleich mit anderen Kantonen: Aufwand und Saldo der Erfolgsrechnung

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.

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 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 in %)					Saldo Erfolgsrechnung in Mio. CHF		
	2018	2019		2020		2018	2019	2020
Zürich	15 312	15 724	(+2.7)	16 197	(+3.0)	+548	+566	+499
Bern	11 448	11 235	(-1.9)	11 904	(+6.0)	+260.9	+265	+40.2
Waadt	10 269	10 480	(+2.1)	11 068	(+5.6)	+147	+87	+4
St. Gallen	5 001	5 504	(+10.1)	5 476	(-0.5)	+152	+192	+118
Luzern	3 686	3 557	(-3.5)	3 800	(+6.8)	-68	+64	-212.5
Freiburg	3 582	3 689	(+3.0)	3 937	(+6.7)	+2	+12	+0.8
Graubünden	2 373	2 370	(-0.1)	2 489	(+5.0)	-3	-54	+82

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

Mit Ausnahme des Kantons St. Gallen sind die Aufwände in allen Kantonen stärker angestiegen als in den Vorjahren. Die Veränderungen variieren zwischen +3 Prozent (Kanton Zürich) und +6.8 Prozent (Kanton Luzern). Die Saldi der Erfolgsrechnung sind in allen Kantonen mit Ausnahme von Graubünden stark eingebrochen. Vor allem dank der vierfachen Gewinnausschüttung der Nationalbank konnten jedoch praktisch alle Kantone das Jahr 2020 mit einem positiven Saldo in der Erfolgsrechnung abschliessen, wenn auch nur knapp: Die beiden Kantone Freiburg und Waadt schreiben eine schwarze null und der Kanton Luzern weist ein Minus von rund 213 Millionen Franken aus.

3.2 Investitionsrechnung

In der Investitionsrechnung (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) stehen Ausgaben in Höhe von rund 511 Millionen Franken Einnahmen von rund 120 Millionen Franken gegenüber, was 2020 zu Nettoinvestitionen von fast 390,8 Millionen Franken führte (Abbildung 5). Die Abweichung zum Voranschlag 2020 beträgt -12,5 Prozent, was rund 55,6 Millionen Franken tiefer ist als veranschlagt. Im Vergleich zur Rechnung 2019 fielen die Nettoinvestitionen immerhin fast 4,4 Prozent höher aus. Damit sind die Nettoinvestitionen wieder leicht angestiegen, nachdem sie seit 2012 mit Ausnahme vom Jahr 2017 stets abgenommen hatten. Die Investitionseinnahmen sind weiter gesunken und folgen somit dem Trend der letzten acht Jahre.

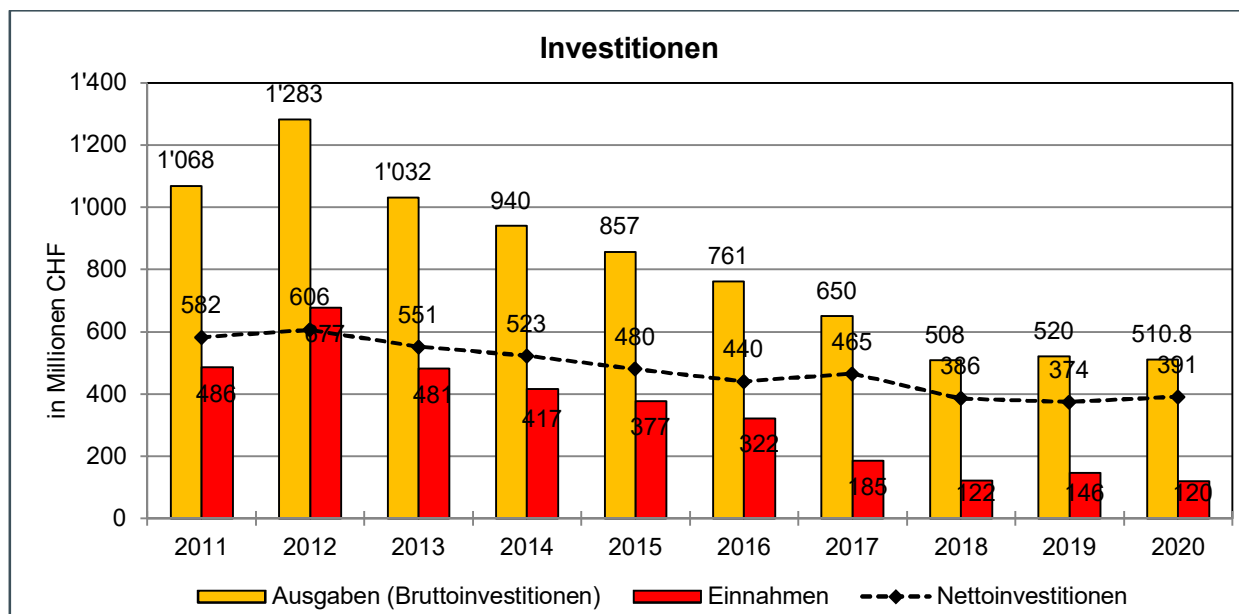


Abbildung 5: Investitionsrechnung, 2011 – 2020

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 «altrechtliche» Bilanzfehlbetrag getilgt werden konnte und der Kanton seither 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. Der Wert konnte 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 im Geschäftsbericht 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 im engeren Sinne darstellt.

Im Vergleich zu 2019 hat das Eigenkapital nach HRM2 um fast 400 Millionen Franken abgenommen. Mit der Einführung von HRM2 wurde beschlossen, aus Spezialfinanzierungen sowie aus Fonds und Vorfinanzierungen vergütete Investitionen zur Bilanzierung neu zu bewerten und mit Ausnahme von Darlehen linear anhand der Nutzungsdauer abzuschreiben, wie die ordentlichen Investitionen auch. Für den Ausgleich dieser zusätzlichen Abschreibungen wurde eine Aufwertungsreserve in der Höhe von 573 Millionen Franken gebildet und seit 2017 jährlich 41 Millionen Franken als Neutralisation für die zusätzlichen Abschreibungen in der Erfolgsrechnung verbucht. Mit der FLG-Revision 2018 ist man auf den Entscheid betreffend Abschreibungen zurückgekommen und hat beschlossen, die aus Spezialfinanzierungen und Fonds finanzierten Investitionen jeweils im selben Jahr vollständig abzuschreiben und auf eine Bilanzierung derselben zu verzichten. Mit der Rückkehr zur alten Verbuchungspraxis, die schon vor 2017 unter HRM1 angewendet worden war, konnte der ursprüngliche Zweck der Fonds und Spezialfinanzierungen, nämlich die Haushaltsentlastung, weiter gesichert werden. Die spezialfinanzierten Vermögenswerte konnten in der Rechnung 2020 über die verbleibende Aufwertungsreserve in der Höhe von 465 Millionen Franken erfolgsneutral aufgelöst werden.³

² Vgl. Geschäftsbericht 2020, Band 1, S. 11, Ziffer 1.3.3. und Seite 29, Ziffer 2.4.

³ Vgl. auch Ziffer 4.1, Punkt 2, dieses Berichts.

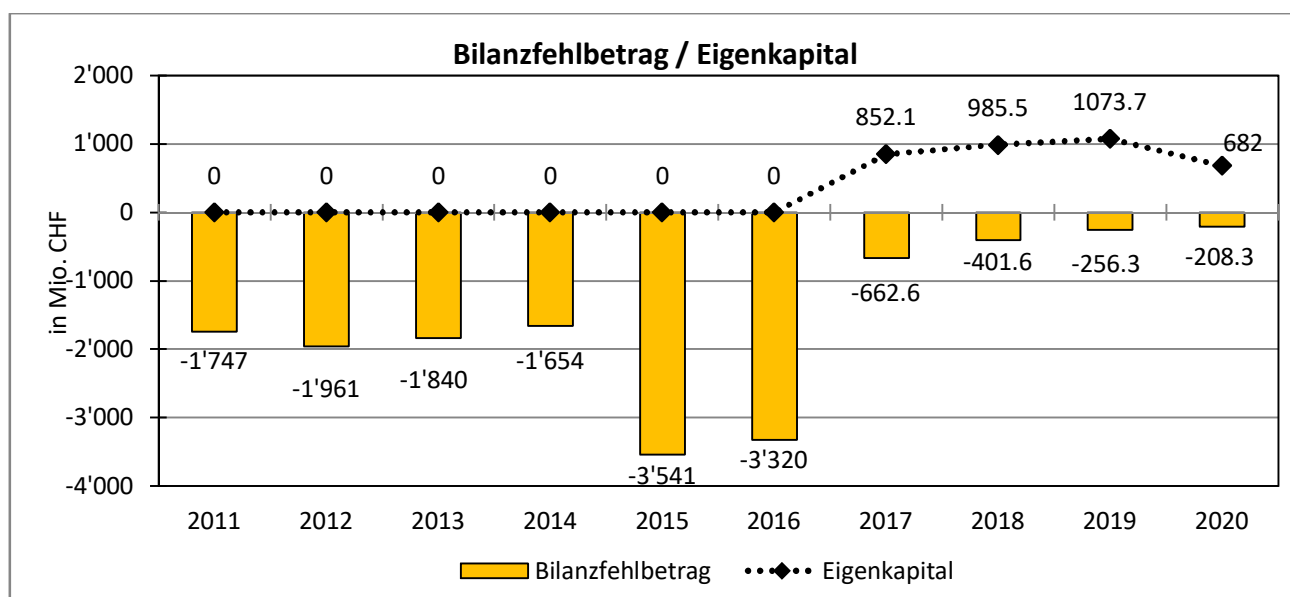


Abbildung 6: Bilanzfehlbetrag und Eigenkapital, 2011 – 2020

Durch den Ertragsüberschuss von 2020 konnte der Bilanzfehlbetrag um 40 Millionen Franken reduziert werden. Des Weiteren resultierte aus der vollständigen Auflösung der Aufwertungsreserve (Einführung HRM2) der spezial- und fondsfinanzierten Vermögenswerte eine erfolgsneutrale Umgliederung von 26,7 Millionen Franken sowie eine erfolgsneutrale Korrektur aus dem Restatement per 1. Januar 2017 im Umfang von 4,6 Millionen Franken zugunsten des Bilanzfehlbetrages. Demgegenüber belastet die nachträgliche Umgliederung und Korrektur des «Investitionshilfefonds» von -23,5 Millionen Franken den Bilanzfehlbetrag. Per 31. Dezember 2020 weist der Kanton Bern somit noch einen Bilanzfehlbetrag von 208,3 Millionen Franken aus. Er verfügt damit weiterhin über kein selbst erwirtschaftetes, frei verfügbares Eigenkapital.

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 71,2 Millionen auf 6,76 Milliarden Franken, während die Bruttoschuld II um 19 Millionen auf 8,8 Milliarden Franken anstieg.

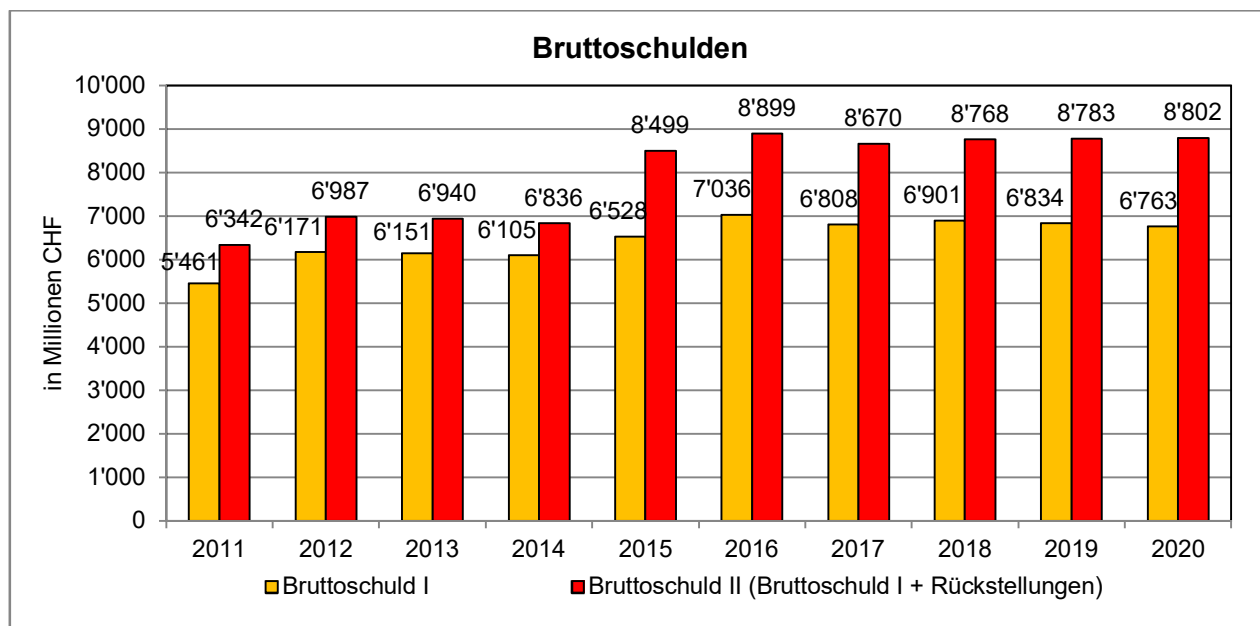


Abbildung 7: Bruttoschuld I und II, 2011 – 2020

Obwohl dieses Jahr ein negativer Finanzierungssaldo von -19,6 Millionen Franken vorliegt, sinkt die Bruttoschuld I um 71,2 Millionen Franken. Dies ist zu einem grossen Teil auf die Reduktion der kurzfristigen sowie mittel- und langfristigen Darlehen und Anleihen der Tresorerie zurückzuführen. Die Bruttoschuld II beläuft sich unter Berücksichtigung der im Zusammenhang mit Covid-19 gebildeten Rückstellungen auf 8801,5 Millionen und verzeichnet im Vergleich zum Vorjahr eine Zunahme von 19 Millionen Franken. Weitere Gründe für den Anstieg der Bruttoschulden liegen in Geschäftsvorfällen per Bilanzstichtag 31. Dezember 2020, die nicht immer gleichzeitig liquiditäts- und erfolgswirksam sind. Diese Abweichungen sind üblich.

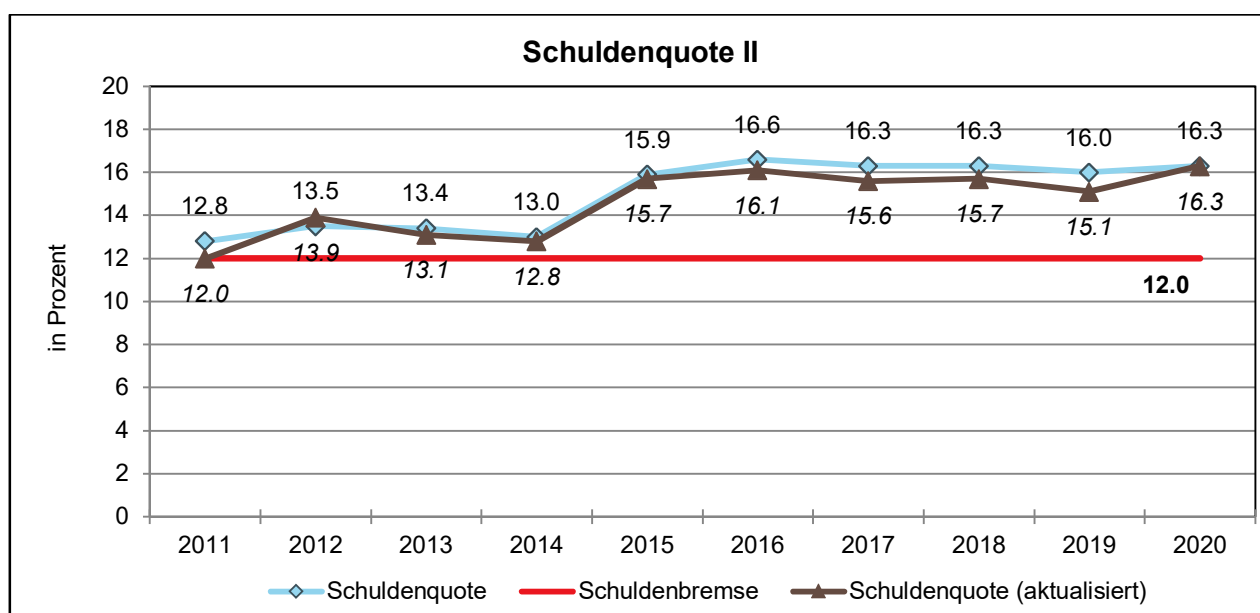


Abbildung 8: Bruttoschuldenquote II

Die Schuldenquote II weist die Bruttoschuld II in Prozent des kantonalen Volkseinkommens aus. Diese Kennzahl ist wichtig, weil die Kantonsverfassung in Artikel 101b Absatz 5 die Regelung kennt, dass die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung nur zur Anwendung kommt, wenn die Bruttoschuldenquote einen Wert von 12 Prozent übersteigt. In den Jahren 2009 bis 2014 lag die Bruttoschuldenquote im Kanton Bern relativ

nahe an der 12-Prozent-Grenze (Abbildung 8). Erst im Jahr 2015 stieg die Quote deutlich auf knapp 16 Prozent und ist seither relativ konstant geblieben. Der Anstieg 2015 ist auf die Übernahme der Staatsgarantie für die Deckungslücken der beiden kantonalen Pensionskassen BPK und BLVK zurückzuführen.

In der Abbildung 8 wurden zudem auch die im letzten Jahr aktualisierten Werte dargestellt.⁴ Diese aktualisierte Bruttoschuldenquote fällt tendenziell tiefer aus als die bisherige, was bedeutet, dass das Volkseinkommen in der Vergangenheit eher zu tief ausgewiesen wurde, respektive, dass die neueren Berechnungsmethoden das Volkseinkommen des Kantons etwas höher einstufen. Interessant ist, dass die neuen Zahlen für das Jahr 2011 eine Bruttoschuldenquote von 12,0 Prozent ausweisen. Damit hatte der Kanton Bern im Jahr 2011 aus heutiger Sicht genau den Schwellenwert erreicht, bei dem die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung zu ruhen beginnt.

⁴ Das BFS und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) haben im Jahr 2020 eine Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) vorgenommen, wodurch eine Neuschätzung der historischen Zeitreihen der Jahre 1980 bis 2019, eine Neugliederung des verarbeitenden Gewerbes sowie eine Implementierung neuer Schätzmethoden im Finanz- und Tourismussektor erfolgten. Demzufolge haben sich die in den Vorjahren ausgewiesenen Schuldenquoten verändert.

4. Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Einschränkungen beim Prüftestat der Finanzkontrolle

Nachdem die Finanzkontrolle letztes Jahr noch drei Einschränkungen in Bezug auf die Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung aufführen musste, ist es dieses Jahr nur noch eine.

1. Beeinträchtigung der Ordnungsmässigkeit beim Tiefbauamt (TBA)

Mit Einführung von HRM2 wurden neue, deutlich erhöhte Anforderungen an die Buchführung im Kanton Bern gestellt. Die Finanzkontrolle stellte fest, dass die Ausgestaltung des Rechnungswesens im TBA in Anbetracht des Volumens der Werteflüsse und des komplexen Aufgabengebietes den Anforderungen von HRM2 nicht angemessen war. Im Jahr 2018 hat die Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) ein Projekt zur Wiedererlangung der Ordnungsmässigkeit gestartet (FIT TBA), das 2020 abgeschlossen werden konnte. Die Finanzkontrolle hat die Ergebnisse geprüft und in ihrem umfassenden Bericht bestätigt, dass die Mängel behoben sind und die Ordnungsmässigkeit wiederhergestellt ist.

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

Per Anfang 2020 trat das neue FLG in Kraft, womit die Praxis, fondsfinanzierte Investitionen sofort vollständig abzuschreiben, wieder mit den gesetzlichen Grundlagen im Einklang steht.

3. Beeinträchtigung der Ordnungsmässigkeit der Buchführung: FIS Anlagenbuchhaltung

Nach Einschätzung der Finanzkontrolle weist die Anlagenbuchhaltung des Finanzinformationssystems FIS verschiedene Schwachstellen und Fehler auf. Eine fehlende Systemunterstützung sowie das teilweise fehlende technische Know-how der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Zusammenhänge der FIS Anlagenbuchhaltung haben zur Folge, dass Geschäftsfälle nicht korrekt abgebildet werden. Die Falschbuchungen müssen in der Folge mit umfassenden manuellen Anpassungen im Anlagenspiegel korrigiert werden. Aufgrund der Bedeutung des Anlagenvermögens ist im Bereich FIS Anlagenbuchhaltung die Ordnungsmässigkeit der Buchführung beeinträchtigt.

Weil der Kanton per 2023 das System FIS durch das ERP-System SAP ersetzen will, sind grössere Investitionen in FIS nicht mehr sinnvoll, so dass die Mängel im System wohl oder übel bis 2023 bestehen bleiben werden. 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 grundsätzlich nicht betroffen. Die Finanzverwaltung ist laufend daran, anhand der Erfahrungen die Anleitungen und Schulungsunterlagen weiter auszubauen, damit die Fehler minimiert werden können. Zudem werden die Eingriffe von Fachleuten vorgenommen, die über das nötige Know-how verfügen. Insgesamt ist der Regierungsrat der Ansicht, dass das Vorgehen für die verbleibenden zwei Jahre bis 2023 vertretbar ist.

4.2 Finanzierungsfehlbetrag – Antrag auf Verzicht auf Kompensation

Die Jahresrechnung 2020 weist einen negativen Finanzierungssaldo von 19,6 Millionen Franken aus. Wenn die Kennzahl «Finanzierungssaldo» negativ ist, bedeutet dies, dass der Kanton die staatlichen Ausgaben nicht vollständig aus eigenen Mitteln bestreiten konnte und eine Neuverschuldung in Kauf genommen werden musste.

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

Art. 101b Kantonsverfassung

Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

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

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

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

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

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

Absatz 3 besagt, dass ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht dem Voranschlag des übernächsten und der drei daran anschliessenden Jahre zu belasten ist. Bei einer (theoretisch möglichen) gleichmässigen Verteilung der Summe auf die Jahre 2023-2026 würde eine Zusatzbelastung von 4,9 Millionen Franken pro Jahr entstehen.⁵

Absatz 4 gibt dem Grossen Rat die Möglichkeit, die Kompensationsfrist auf acht Jahre zu verlängern, also die Jahre 2023-2030 (bei angenommener gleichmässiger Verteilung) mit je ca. 2,5 Millionen Franken zu belasten, oder auf die Kompensation zu verzichten. Dafür ist jedoch ein qualifiziertes Mehr von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates (96 Ja-Stimmen) erforderlich.

Die FiKo hat Verständnis dafür, dass der Regierungsrat angesichts der COVID-19-Pandemie jegliche Zusatzbelastungen vom Staatshaushalt fernhalten will. In den nächsten vier Jahren ist im aktuellen VA/AFP eine Neuverschuldung von rund zwei Milliarden Franken vorgesehen. Es besteht zwar die begründete Hoffnung, dass der wirtschaftliche Einbruch und damit die Auswirkungen auf den Staatshaushalt nicht derart gravierend sein werden, wie bei der Erarbeitung des aktuellen VA/AFP im Sommer 2020 erwartet werden musste. Trotzdem steht ausser Zweifel, dass die kommenden Jahre in finanzieller Hinsicht eine grosse Herausforderung für den Kanton Bern sein werden. Angesicht der extrem tiefen Zinsen für Fremdkapital fällt auch der Zinsaufwand einer Neuverschuldung kaum ins Gewicht bzw. fällt zurzeit aufgrund der Negativzinsen gar nicht an.

Angesichts des tiefen realisierten Finanzierungsfehlbetrags hat nachträglich die Diskussion um die Aussetzung der Schuldenbremse, welche die Regierung und der Grosse Rat letztes Jahr geführt haben, an Brisanz verloren: Zumindest den Jahresabschluss 2020 kann der Kanton unter Einhaltung der bestehenden Regelungen bewältigen.⁶

Die FiKo stimmt dem Antrag des Regierungsrates einstimmig zu und akzeptiert somit den Verzicht auf die Kompensation der Neuverschuldung.

In den nächsten Jahren ist mit weiteren Finanzierungsfehlbeträgen zu rechnen, jedoch auch mit Aufwandüberschüssen in der Erfolgsrechnung. Für die Erfolgsrechnung gilt ebenfalls eine Schuldenbremse, die al-

⁵ Bei der tatsächlichen Kompensation in den kommenden Geschäftsberichten würde jedoch jedes Jahr so viel wie möglich kompensiert, wobei auch noch der Geschäftsbericht 2021 berücksichtigt würde, falls in diesem Jahr ein positiver Finanzierungssaldo resultieren sollte. Dies erscheint jedoch unrealistisch, weil im VA 21 ein Finanzierungsfehlbetrag von 604.4 Millionen Franken budgetiert ist.

⁶ Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat in Art. 12 CKV, die Ausgaben des Kantons zur Bekämpfung der Pandemie bei der Anwendung der Schuldenbremsen nicht zu berücksichtigen. Der Grosse Rat stimmte dem Antrag in der Sommersession 2020 vorerst zu. Weil eine Mehrheit der FiKo grosse verfassungsrechtliche Bedenken hegte, gab sie ein Rechtsgutachten bei Prof. Uhlmann in Auftrag, das zum Schluss kam, die Aussetzung der Schuldenbremse sei verfassungswidrig. Daraufhin verzichtete der Regierungsrat auf die Inkraftsetzung der Bestimmung.

lerdings deutlich rigider ausgestaltet ist als diejenige für die Investitionsrechnung. Sie erlaubt eine Verlängerung der Kompensationspflicht nur von einem auf vier Jahre und insbesondere keinen Verzicht auf die Kompensation (vgl. Abs. 4).

Art. 101a

Schuldenbremse für die Laufende Rechnung

¹ Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.

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

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

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

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

Wie die FiKo im Bericht zum VA/AFP 21/22-24 gezeigt hat, wird es zur einer grossen Herausforderung für den Kanton Bern, wenn in den Jahren 2021 und 2022 die budgetierten Defizite nur schon zur Hälfte tatsächlich realisiert werden und ab 2023 kompensiert werden müssen.⁷ Die FiKo ist zurzeit daran, die vom Grossen Rat in der Herbstsession 2020 unterstützte parlamentarische Initiative 189-2019 «Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung» zu bearbeiten. Gestützt auf die Debatte des Grossen Rates und die aktuellen finanziellen Aussichten erarbeitet die FiKo einen Vorschlag zur Anpassung nicht nur der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung, sondern auch der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung.

4.3 Gesamtkantonale Investitionen und Investitionspriorisierung

Auch im Jahr 2020 fielen die Nettoinvestitionen tiefer aus als budgetiert. Der Hauptgrund für die Nichtaus-schöpfung sind die Probleme mit dem Campus Biel, für den alleine Ausgaben von insgesamt 60 Millionen Franken eingeplant gewesen waren. Die BVD konnte zwar als Kompensation Mehrausgaben für Unter-haltsarbeiten im Hochbau tätigen und im Tiefbau Instandsetzungsprojekte und Belagssanierungen vorzie-hen, was aber nur einen Bruchteil der Mittel des Campus beanspruchte. Immerhin stiegen die Nettoinvesti-tionen im Vergleich zum Vorjahr zum ersten Mal seit 2012 wieder an, wenn auch nur um 16 Millionen Fran-ken.

Der Regierungsrat hat im Geschäftsbericht 2019 mehrere Massnahmen in Aussicht gestellt, die zu einer Optimierung der Gesamtkantonalen Investitionsplanung (GKIP) führen sollten.⁸ Die FiKo hat die Massnah-men in ihrem letztjährigen Bericht zum Geschäftsbericht begrüsst und geht davon aus, dass sie die Pla-nung verlässlicher machen werden. Auch im Rahmen der Haushaltsdebatte in der Wintersession 2020 hat der Grosse Rat mit der Überweisung von zwei Planungserklärungen zum wiederholten Mal klare Akzente bei den Investitionen gesetzt.⁹

⁷ Bericht der FiKo zum VA/AFP 21/22-24 vom 01.22.2020, Ziffer 4.1.1, S. 16.

⁸ Im Bericht der FiKo zum VA/AFP20/21-23 hat die FiKo u.a. dies gefordert, vgl. Kapitel 4.2 Gesamtkantonale Investitionsplanung.

⁹ - Planungserklärung 1 vom 24.11.2020: «Beim Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) sind die personellen Ressourcen schrittweise zu erhöhen und die nötigen finanzi-ellen Mittel in den künftigen Voranschlägen sowie Aufgaben- und Finanzplanungen vorzusehen. Eine verwaltungsinterne Kompensation (Gesamtstaat) ist dabei vorzusehen, damit die bisherigen Planungserklärungen zum gesamtstaatlichen Stellenetat nicht untergraben werden.»

- Planungserklärung 2 vom 24.11.2020: «Investitionsrechnung: Die Ausschöpfung der Investitionen soll kurz- und mittelfristig verbessert werden.»

Der Regierungsrat hat mittlerweile anerkannt, dass im AGG in personeller und organisatorischer Hinsicht Handlungsbedarf besteht. Das Amt verfügt über zu wenig personelle Ressourcen für die Bewältigung seiner Hauptaufgaben. Kurzfristig mussten externe Spezialistinnen und Spezialisten einspringen. Um den Unterbestand zu mildern, wurden vier zusätzliche Stellen befristet bewilligt.

Neben der Verbesserung der Ausschöpfung des Budgets, der Optimierung des Prozesses bei der Gesamtkantonalen Investitionsplanung sowie der Behebung der Probleme im AGG hat die Finanzkommission auch Massnahmen im Zusammenhang mit dem Investitionsmehrbedarf der kommenden Jahre gefordert. Es ist schon länger absehbar, dass nicht alle angemeldeten Projekte im geforderten Umfang und innerhalb der anvisierten Zeitfenster realisiert werden können. Damit nicht einfach diejenigen Projekte umgesetzt werden, die zufälligerweise zuerst beantragt werden («first come, first served»), forderte die FiKo den Regierungsrat auf, die angemeldeten Vorhaben nach strategischen, nachvollziehbaren und transparenten Kriterien zu priorisieren, zu etappieren, zu redimensionieren sowie allenfalls einzelne Vorhaben auch zu streichen. Durch die COVID-19-Pandemie und deren absehbare finanzielle Folgen hat sich die Situation noch akzentuiert.

Mehrere Sachbereichskommissionen und die FiKo haben das Anliegen zusammen in das Büro des Grossen Rates getragen und vom Büro die Kompetenz erteilt erhalten, eine Delegation «Investitionspriorisierung» des Grossen Rates zu bilden. Darin vertreten sind die Präsidien der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK), der Bildungskommission (BiK), der Gesundheits- und Sozialkommission (GSok), der Sicherheitskommission (SiK) sowie der FiKo selbst (Leitung). Die Delegation hat in der Folge die Forderung nach einer Priorisierung der Investitionen schriftlich beim Regierungsrat eingegeben. Dieser hat das Anliegen entgegengenommen und es ist zu hoffen, dass in den nächsten VA/AFP, bzw. in die GKIP, erste Resultate einfließen werden.

4.4 Finanzielle Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

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

Art. 80

Delegation von Ausgabenbefugnissen

1. Fälle von zeitlicher Dringlichkeit

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

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

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

⁴ Der Regierungsrat kann seine Ausgabenbefugnisse übertragen.

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

Während der ausserordentlichen Lage waren die Ausgabenbefugnisse des Volkes und des Grossen Rates für Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise an den Regierungsrat delegiert. Jedoch musste die Finanzkommission jeweils umgehend über die Ausgabenbeschlüsse orientiert werden. Der Regierungs-

rat hat der FiKo folglich sämtliche Ausgabenbeschlüsse zugestellt, wenn sie Ausgaben betrafen, die normalerweise in der ordentlichen Kompetenz des Grossen Rates liegen (also einmalige Ausgaben von mehr als CHF 1 Mio. und wiederkehrende Ausgaben von mehr als CHF 200 000 pro Jahr).

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

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

Per Ende 2020 betrugen die zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie bewilligten Beträge 376,8 Millionen Franken, wovon 319,6 Millionen tatsächlich ausgegeben bzw. als Rückstellungen verbucht worden sind. Um Rückstellungen handelt es sich bei einigen namhaften Positionen, insbesondere bei den Entschädigungen für Ertragsausfälle und Vorhalteleistungen an die Spitäler und den ÖV, die auf Schätzungen beruhen. Bei den Spitälern wurden basierend auf den Rückstellungen von 153,8 Millionen Franken mittlerweile erst tatsächliche Ausgaben von etwa 116 Millionen Franken verfügt, womit die Staatsrechnung 2021 nachträglich um knapp 38 Millionen Franken entlastet werden wird.¹⁰ Auf dem Höhepunkt der ersten Welle der Pandemie im April 2020 war eine Schätzung von Mehrkosten von netto 270 Millionen Franken kommuniziert worden. Auch in diesem Bereich sind die schlimmsten Szenarien zu den finanziellen Folgen der Pandemie erfreulicherweise nicht Realität geworden.

4.5 Stand der Umsetzung der Richtlinien des Regierungsrates

Wie bereits im Rahmen der Beratungen zum Geschäftsbericht 2019 hat sich die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) auch dieses Jahr mit dem Stand der Umsetzung der Richtlinien des Regierungsrates auseinandergesetzt, welcher in Band 2 des Geschäftsberichts zu finden ist. Die SAK hat der FiKo die Ergebnisse ihrer Beratungen in einem Mitbericht zukommen lassen, welcher im Anhang zu diesem Bericht zu finden ist.¹¹ Für den Geschäftsbericht 2021 ist vorgesehen, dass die Umsetzung der Richtlinien des Regierungsrates als eigenes Geschäft im Grossen Rat traktandiert wird, das von der SAK vorberaten und im Grossen Rat separat präsentiert wird.

5. Finanzpolitischer Ausblick

Der Geschäftsbericht 2020 hat gezeigt, dass die düstersten Prognosen, die während des Lockdowns der ersten Welle der Pandemie erstellt wurden, nicht eingetroffen sind. Die Jahresrechnung des Kantons Bern hat nur beim Finanzierungssaldo negativ abgeschlossen. Eine Tatsache ist aber auch, dass die Pandemie weder in der Realität noch in Bezug auf den Berner Staatshaushalt überstanden ist, im Gegenteil: Der Geschäftsbericht 2021 wird mit grosser Wahrscheinlichkeit auch bei der Erfolgsrechnung rote Zahlen aufweisen, da insbesondere bei den Steuereinnahmen grössere Einbussen als 2020 erwartet werden müssen.

Für die Jahre 2022 und folgende ist die Frage, wie rasch sich die Wirtschaft erholen können. Wichtigste Voraussetzung für eine Erholung ist, dass die Bekämpfung der Pandemie abgeschlossen und die Einschränkungen

¹⁰ Mit der Verbesserung um 38 Millionen Franken wäre der Finanzierungsfehlbetrag des Jahres 2020 von 19 Millionen Franken bereits kompensiert gewesen, womit ein Verzicht auf die Kompensation gemäss Antrag Regierungsrat auch aus diesem Grund gerechtfertigt erscheint.

¹¹ Vgl. Anhang 2, S. 21-22.

kungen und Massnahmen aufgehoben werden können. Insbesondere dank der immer mehr Fahrt aufnehmenden Impfkampagne scheint dieses Ziel bis Ende 2021 erreichbar, zumindest in der Schweiz und den OECD-Staaten. Für die Zeit danach wird ein wirtschaftlicher Nachholeffekt prognostiziert, welcher der wirtschaftlichen Erholung Schub verleihen könnte. Trotzdem ist offen, wie die Erholung genau aussehen wird und welche längerfristigen Veränderungen die Pandemie in Wirtschaft und Gesellschaft ausgelöst hat. Insgesamt überwiegen jedoch die Zeichen der Hoffnung, dass sich die wirtschaftliche Situation verbessern wird, allenfalls sogar recht rasch, und dadurch die Haushalte der öffentlichen Hand wieder besseren Zeiten entgegenblicken können, wenn auch mit einer gewissen systemimmanenten zeitlichen Verzögerung.

6. Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat

Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht 2020 folgende Anträge:

- 1) Genehmigung des Geschäftsberichts 2020 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2020 gemäss Art. 63 Abs. 5 i. V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. f des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0):

• Ertragsüberschuss	CHF	40 215 120.24
• Nettoinvestitionen	CHF	390 830 851.82
• Eigenkapital	CHF	681 993 744.94

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

• ER Behörden	CHF	99 286.29
• IR Staatskanzlei	CHF	1 105 592.80
• ER Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion	CHF	61 912 161.92
• ER Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion	CHF	191 655 500.35
• IR Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion	CHF	7 340 564.98
• IR Direktion für Inneres und Justiz	CHF	964 124.67
• ER Bildungs- und Kulturdirektion	CHF	5 739 490.53
• ER Datenschutzaufsichtsstelle	CHF	3 663.81
• IR Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft	CHF	714 063.65

(ER = Erfolgsrechnung, IR = Investitionsrechnung).

- 3) Genehmigung der vom Regierungsrat bewilligten Kreditüberschreitungen (Art. 59 Abs. 2 i. V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. h FLG), die unter den weiterführenden Erläuterungen im Geschäftsbericht 2020, Band 1, Kapitel 3.3 aufgeführt sind.

- 4) Verzicht auf die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrages von CHF 19 587 782.18 gemäss Art. 101b Abs. 4 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1). Dieser muss anlässlich der Sommersession 2021 im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung 2020 durch drei Fünftel der Mitglieder des Grossen Rates beschlossen werden.

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

Im Namen der Finanzkommission

Bern, den 17. Mai 2021

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.

Bruttoinlandprodukt (BIP): Das BIP ist gleich der Wertschöpfungssumme. Das BIP beruht auf dem Inlands-konzept, 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 Erfolgsrechnung und dem Verwaltungsvermögen abzüglich der Nettoinvestitionen. Damit werden die eigenen Mittel berechnet, die der Kanton für den Schuldenabbau einsetzen kann. Er ist die wichtigste Kennzahl der Berner Staatsfinanzen.

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

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

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

IPSAS: Die „International Public Sector Accounting Standards“ sind die internationalen Rechnungslegungs-standards 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)



Kanton Bern
Canton de Berne

Der Grosse Rat
Le Grand Conseil

2020.PARL.52-34

Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen
Commission des institutions politiques et des relations extérieures

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

Parlamentsdienste des Grossen Rates, Postgasse 68, Postfach 562, 3000 Bern 8

An die Finanzkommission (FiKo)

Per E-Mail

Regula Ganz
Direktwahl +41 31 636 59 38
regula.ganz@parl.be.ch

Bern, 10. Mai 2021

Mitbericht zum Geschäftsbericht 2020, Band 2 «Politische Berichterstattung» mit der jährlichen Berichterstattung zu den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022

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

Die vom Grossen Rat überwiesene SAK-Motion 183-2019 «Stärkung der strategischen und finanzpolitischen Planung in den Richtlinien der Regierungspolitik» verlangte in Punkt 3 eine jährliche Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Ziele, Projekte und Massnahmen der Regierungsrichtlinien sowie über das weitere Vorgehen. Diese Forderung hat der Regierungsrat in seiner Antwort auf die Motion aufgenommen und bereits in der Berichterstattung 2019 die Richtlinien im Band 2 («Politische Berichterstattung») des Geschäftsberichts vermehrt in den Vordergrund gestellt. Ab der Berichterstattung 2021 wird die Bedeutung der Richtlinien noch akzentuiert, wenn die Berichterstattung zu den Regierungsrichtlinien – wie zwischen SAK und Regierungsrat vereinbart – ausserhalb des Geschäftsberichts als separater Bericht dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird. Dabei bleibt aber klar, dass es sich bei den Richtlinien der Regierungspolitik um ein Instrument des Regierungsrates handelt.

Die SAK hat sich im Rahmen ihrer Aufgaben vom Regierungsrat über den aktuellen Stand der Umsetzung der Richtlinien der Regierungspolitik orientieren lassen. Sie hat bei dieser Gelegenheit Regierung und Verwaltung ihren Dank für die unermüdliche Arbeit während dieser herausfordernden Pandemie-Zeit ausgesprochen.

Zur Berichterstattung 2020 stellt die SAK positiv überrascht fest, dass trotz der Coronavirus-Krise die Mehrheit der Projekte auf Kurs ist. Die SAK hätte es nicht erstaunt, wenn diverse Projekte aufgrund der Krise nicht planmässig hätten voranschreiten können.

Den seit zwei Jahren neuen Prozess der Überprüfung der Zielerreichung mit den entsprechenden Tools, die Regierung und Verwaltung entwickelt haben, beurteilt die SAK im Grundsatz positiv. Allerdings stellt sie fest, dass eine vorausschauende Planung, worin auch mögliche Stolpersteine rechtzeitig eingebracht werden, unumgänglich ist. Hier besteht nach Ansicht der SAK noch Verbesserungspotenzial. Illustrieren möchte die SAK das anhand eines negativen Beispiels aus dem Ziel 5 «Zukunftstechnologien und Nachhaltige Entwicklung»: Im Widerspruch zum Ziel des Projekts Nr. 5.5 «Dekarbonisierung des Wärmesektors» hat der Kanton am 8. April 2021 ohne Vorankündigung und rückwirkend per 1. April 2021 bekannt gegeben, dass die Förderbeiträge für erneuerbare Energie und Energieeffizienz angepasst würden, da auf-

grund der hohen Zahl an Gesuchen die verfügbaren Mittel nicht ausreichen. Zum Zeitpunkt des Entstehens der Berichterstattung standen angeblich alle Indikatoren noch auf Grün. Aus Sicht der SAK hätten zumindest verwaltungsintern hier bereits entsprechende Warnzeichen vorhanden sein müssen.

Die SAK weist weiter auf folgende Punkte hin, welchen zusätzliche Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte:

- Ziel 1 «Vernetzung von Forschung und Wirtschaft» legt einen Schwerpunkt auf die Entwicklung von wirtschaftlichen und technologischen Projekten mit Zukunftspotenzial, nationaler und internationaler Ausstrahlung und grosser wirtschaftlicher Wertschöpfung. Unter diesem Ziel verfolgt der Kanton diverse grosse Projekte, wie der Ausbau des Inselareals zu einem weltweit führenden Medizincampus. Der SAK ist es dabei wichtig, dass der Attraktivität des Kantons Bern als Wirtschaftsstandort allgemein Beachtung geschenkt wird, insbesondere auch der Ansiedlung neuer Unternehmen. Betreffend die verschiedenen geplanten Grossprojekte des Kantons Bern betont die SAK die Bedeutung einer raschen, verlässlichen und abgestimmten Investitionspriorisierung, deren Notwendigkeit sie bereits in ihrer Motion ausdrücklich festgehalten hatte.
- Ziel 2 «Wirkungsvolle Dienstleistungen»: Die Coronavirus-Krise hat die Vorteile der Digitalisierung und die grossen Rückstände in diesem Bereich aufgezeigt. Diese Rückstände – sowohl bei den Prozessen innerhalb der Verwaltung als auch bei den Dienstleistungen für die Bevölkerungen – gilt es prioritär anzugehen. Bei der fortschreitenden Digitalisierung ist es der SAK aber auch ein Anliegen, dass dabei den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung getragen wird und nicht ganze Bevölkerungsgruppen von den neusten Entwicklungen abgehängt werden.

Die SAK dankt 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**



Hannes Zaugg-Graf
Präsident