

Bericht der Finanzkommission



zum

Voranschlag 2020 und Aufgaben-/Finanzplan 2021-2023

Stand: 07.11.2019

Status: definitive Version

INHALTSVERZEICHNIS

1	Zusammenfassung.....	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission	4
3	VA/AFP 20/21-23: Das Wichtigste in Kürze.....	5
3.1	Erfolgsrechnung	5
3.2	Investitionsrechnung	6
3.3	Finanzierungssaldo.....	7
3.4	Personal	8
3.4.1	Lohnsummenwachstum	8
3.4.2	Stellenbewirtschaftung	8
3.5	Entlastungspaket (EP) 2018: Stand der Umsetzungsarbeiten.....	9
4	Schwerpunkte der Finanzkommission.....	10
4.1	Vorgehen nach der Ablehnung des «Gesetzes über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben» (FFsIG).....	10
4.2	Gesamtkantonale Investitionsplanung (GKIP).....	11
4.3	Sachplanungsüberhang.....	13
4.4	Unsicherheiten in der Planung	13
5	Anträge und Planungserklärungen zum VA/AFP 20/21-23	15
5.1	Anträge zum Voranschlag (VA) 20.....	15
5.2	Planungserklärung zum AFP 21-23	15
5.3	Antrag zum AFP 21-23	15
	Anhang 1 – Abbildungsverzeichnis.....	16
	Anhang 2 – Glossar	17

1 Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Bericht nimmt die Finanzkommission (FiKo) Stellung zum Voranschlag 2020 (VA 20) und zum Aufgaben-/Finanzplan 2021–2023 (AFP 21–23).

Mit den vorstehenden Ergebnissen ist es dem Regierungsrat gelungen, dem Grossen Rat einen ausgeglichenen Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan vorzulegen, welche im gesamten Planungshorizont 2020 bis 2023 Ertragsüberschüsse in der Erfolgsrechnung ausweist. Im Voranschlagsjahr 2020 und im Aufgaben-/Finanzplanjahr 2021 konnten ebenfalls positive Finanzierungssaldi erzielt werden. In den beiden Finanzplanjahren 2022 und 2023 sind erste Auswirkungen des stark ansteigenden Investitionsbedarfs erkennbar. In diesen Jahren werden negative Finanzierungssaldi prognostiziert. Trotzdem nehmen – über den ganzen Planungshorizont 2020 bis 2023 betrachtet – die Schulden um 114 Mio. Franken ab.

Die stark steigenden Investitionsausgaben insbesondere auch nach den Planjahren sowie die nicht berücksichtigte Fondslösung (Entscheidung des Grossen Rates auf den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben nicht einzutreten) haben die diesjährigen Arbeiten der Finanzkommission stark darauf fokussiert. Die Arbeiten im Regierungsrat und den grossrätlichen Kommissionen zu einem alternativen Vorgehen (Plan B) nach der gescheiterten Fondslösung haben bei Redaktionsschluss dieses Berichtes erst begonnen. Deshalb können in der vorliegenden Berichterstattung noch keine konkreten Auswege aufgezeigt bzw. Aussagen dazu gemacht werden.

Die Finanzkommission stimmt den regierungsrätlichen Anträgen zum Voranschlag 2020 zu, und empfiehlt dem Grossen Rat den Voranschlag 2020 ohne Änderungen gutzuheissen.

Zum Aufgaben-/Finanzplan 2021-2023 liegen seitens der Finanzkommission zwei Planungserklärungen vor, welche sich mit dem Umgang der Investitionsplanung und dessen Sachplanungsüberhang befassen. Zusätzlich verlangt die Mehrheit der Finanzkommission mit einer Planungserklärung, dass der Personalabbau gemäss überwiesenen Vorstössen und Planungserklärungen integral umgesetzt wird. Im Übrigen erfährt der AFP 21-23 jedoch Zustimmung und wird ebenfalls zur Annahme empfohlen.

2 Arbeitsweise der Finanzkommission

Mit dem vorliegenden Bericht informiert die FiKo den Grossen Rat aus ihrer Sicht über den Voranschlag 2020 und den Aufgaben-/Finanzplan 2021–2023 (VA/AFP 20/21-23) und begründet ihre Anträge.

Die Finanzdirektorin hat den VA/AFP 20/21-23 der FiKo am 22. August 2019 vorgestellt. Nach einer ersten Sichtung hat die FiKo Fragen an die Direktionen zusammengestellt und sich diese schriftlich beantworten lassen. In einem nächsten Schritt führte sie Besuche bei der Finanzdirektion (FIN) und bei der Bau- Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) durch, an denen vor allem Fragen zur Investitionsplanung sowie direktionsspezifische Fragen vertieft erörtert wurden. Zudem hat die FiKo als zuständige Sachbereichskommission auch einen Besuch der Volkswirtschaftsdirektion (VOL) durchgeführt. Von den restlichen vier Direktionen besucht die FiKo jedes Jahr eine. Im Juni 2019 fand ein Besuch bei der Polizei- und Militärdirektion (POM), bei dem Themen des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes (SVSA) diskutiert wurden.

Aufgrund der schriftlich und mündlich erhaltenen Informationen legte die FiKo die Schwerpunkte und Eckwerte ihres vorliegenden Berichts zum VA/AFP 20/21-23 fest und erteilte ihrem Sekretariat den Auftrag, den Bericht zu verfassen. Zudem diskutierte sie mögliche Anträge zum VA/AFP. Der Bericht und die Anträge wurden an mehreren Sitzungen beraten und am 4. November 2019 zuhause des Grossen Rates verabschiedet. Während des Erstellungsprozesses stellte die FiKo einen Entwurf des Berichts mit den provisorischen Anträgen dem Regierungsrat zur Stellungnahme zu.

Für die gesamte Kommission ist die Vorberatung des VA/AFP ein intensiver Prozess. In den Monaten August bis Oktober finden inklusive der Besprechungen mit den oben erwähnten Direktionen zusätzlich sieben Plenumsitzungen, zwei Geschäftsleitungssitzungen sowie drei Ausschusssitzungen statt.

3 VA/AFP 20/21-23: Das Wichtigste in Kürze

Alle Details zum VA/AFP 20/21-23 können dem entsprechenden Zahlen- und Berichtswerk des Regierungsrates entnommen werden. Die FiKo stellt im Folgenden kurz die aus ihrer Sicht wichtigsten Zahlen und Eckwerte dar.

in Mio. CHF	VA '20	AFP '21	AFP '22	AFP '23
1. Erfolgsrechnung				
Ausgangslage (November '18)	101.9	96.6	190.7	n/v*
Veränderungen im Hauptverfahren	115.5	4.3	107.4	n/v
Saldo Erfolgsrechnung (August '19)	217.3	95.0	83.2	112.1
2. Investitionsrechnung				
Ausgangslage (November '18)	453.9	444.2	464.6	n/v
Veränderungen im Hauptverfahren	-7.5	22.2	68.0	n/v
Nettoinvestitionen (August '19)	446.4	466.4	532.6	579.1
3. Finanzierungssaldo				
Ausgangslage (November '18)	1.0	1.5	81.5	n/v
Veränderungen im Hauptverfahren	159.0	31.0	-115.5	n/v
Finanzierungssaldo (August '19)	160.0	32.5	-33.9	-44.1
4. Weitere Kennzahlen (August '19)				
Abschreibungen	389.0	403.9	415.4	422.9
Entnahme aus Aufwertungsreserve	0	0	0	0
Selbstfinanzierung	606.3	498.8	498.6	535.0
Selbstfinanzierungsgrad	135.8%	107.0%	93.6%	92.4%
Selbstfinanzierungsgrad über Planjahre	106%			

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2020–2023 (in Mio. CHF; *n/v=nicht vorhanden)

3.1 Erfolgsrechnung

Der Saldo der Erfolgsrechnung stellt das Total der Erträge dem Total der Aufwände gegenüber. Nachdem für 2019 eine Verringerung der Ausgaben um 0,8 Prozent auf 11,4 Milliarden Franken vorgesehen ist, wird für 2020 ein Anstieg von 3 Prozent auf rund 11,7 Milliarden Franken erwartet. In den darauffolgenden Jahren wird mit einem Anstieg des Aufwands zwischen 1 und 1,6 Prozent pro Jahr gerechnet. Auf der Ertragsseite werden ähnliche Veränderungen erwartet. Dementsprechend wird auch in den nächsten Jahren mit Überschüssen im zwei- und tiefen dreistelligen Millionenbereich gerechnet (siehe Abbildung 2).

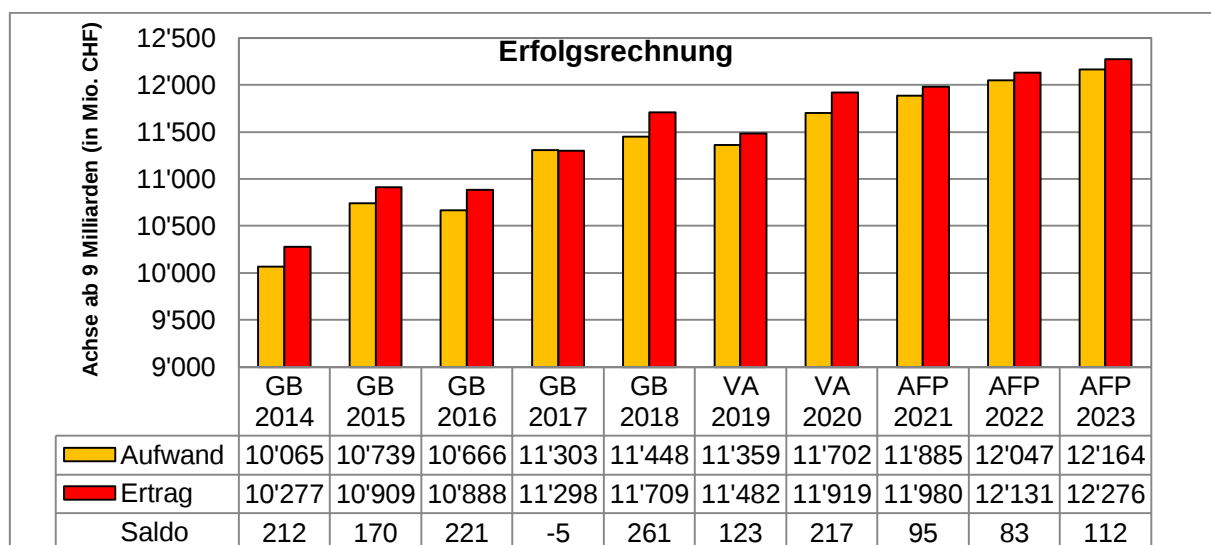


Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2014–2023 (in Mio. CHF)

3.2 Investitionsrechnung

Die wichtigste Kennzahl der Investitionsrechnung ist der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben, also die Nettoinvestitionen. Sie stellen den Betrag dar, den der Kanton nach Abzug von Beiträgen Dritter (v.a. Bund und Gemeinden) für seine Investitionen aus eigenen Mitteln aufbringen muss.

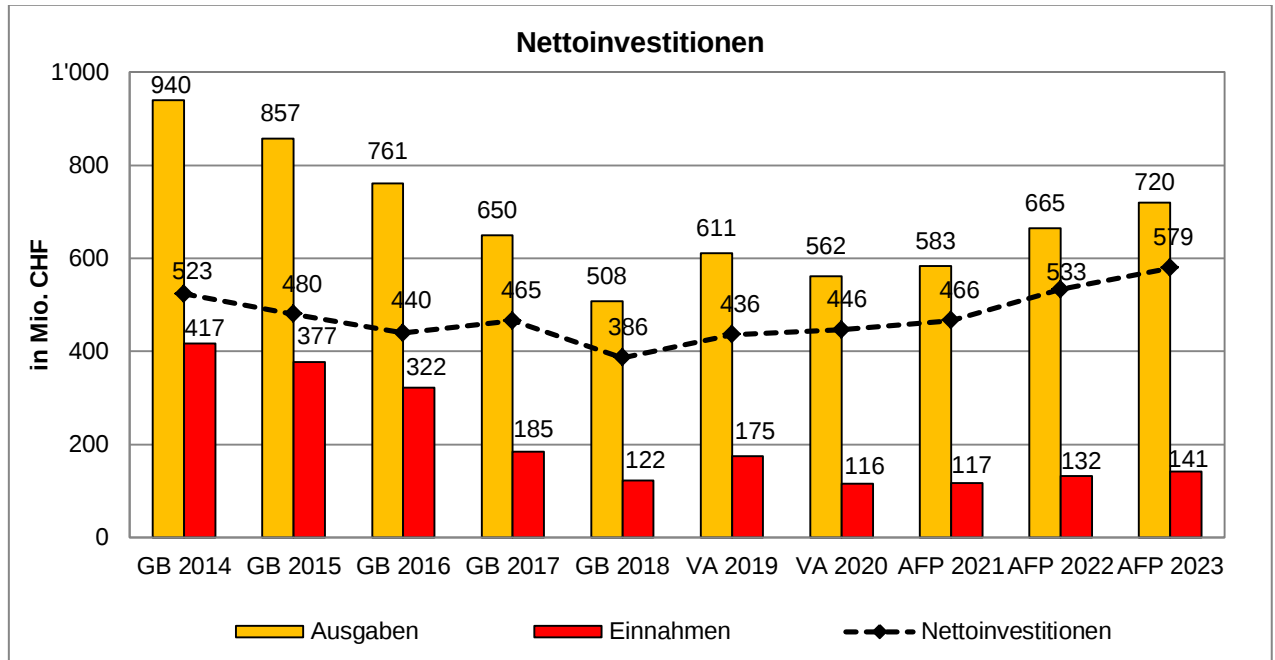


Abbildung 3: Investitionen der Jahre 2014–2023 (in Mio. CHF, inkl. Spezialfinanzierungen)

Bei den Nettoinvestitionen sind im Vergleich zur letztjährigen Planung vor allem die Werte für die Jahre 2022 und 2023 deutlich höher. Der Anteil der Spezialfinanzierungen (zweckgebundene Fondsfinanzierungen) variiert dabei zwischen 28 Millionen Franken (2020) und 43 Millionen Franken (2022). Die Nettoinvestitionen ohne Spezialfinanzierungen steigen von 418 Millionen Franken (2020) auf 538 Millionen Franken (2023). Dies deutet den erhöhten Investitionsbedarf ab 2022 an. Noch deutlicher wird der Mehrbedarf, wenn man die aktualisierte Sachplanung bis 2029 anschaut.

Sachplanung und Sachplanungsüberhang

Mit dem Sachplanungsüberhang wird versucht, eine bessere Budgetausschöpfung, d.h. eine möglichst geringe Abweichung zwischen Voranschlag und Rechnung zu erreichen. Rein rechnerisch entspricht der Sachplanungsüberhang dem Unterschied zwischen der Sachplanung und der im VA/AFP effektiv eingesetzten Mittel der Finanzplanung. Im diesjährigen Planungsprozess hat der Regierungsrat einen zusätzlichen Paradigmenwechsel vollzogen, indem die gemäss Sachplanung nötigen Mittel – unter Berücksichtigung eines Sachplanungsüberhangs von 30 Prozent – konsequent in der Finanzplanung berücksichtigt werden. In den Nach-AFP-Jahren (ab 2024) ist die deutliche Steigerung des Sachplanungsüberhangs zu erkennen (siehe Abbildung 4, alle Werte inkl. spezialfinanzierte Investitionen): Unter den Annahme, dass der Wert der Finanzplanung des letzten AFP-Jahrs 2023 linear weitergezogen wird, steigt der Sachplanungsüberhang 2024 auf 43 Prozent an. Im Spitzenjahr 2025 steigt die Sachplanung auf rund 963 Millionen Franken an und der Sachplanungsüberhang beträgt damit rund 66 Prozent. Ein solcher Sachplanungsüberhang kann nicht als realistisch bezeichnet werden, weshalb entweder die geplanten Investitionen besser verteilt (Staffelung) oder gekürzt (Redimensionierung/Streichung) werden müssen oder mehr Mittel im Finanzplan einzustellen sind, soweit dies mit den Schuldenbremsen vereinbar ist. Insgesamt ist laut Regierungsrat ab 2024 weiterhin eine Finanzierungslücke in der Gröszenordnung von rund 500 bis 700 Millionen Franken vorhanden.

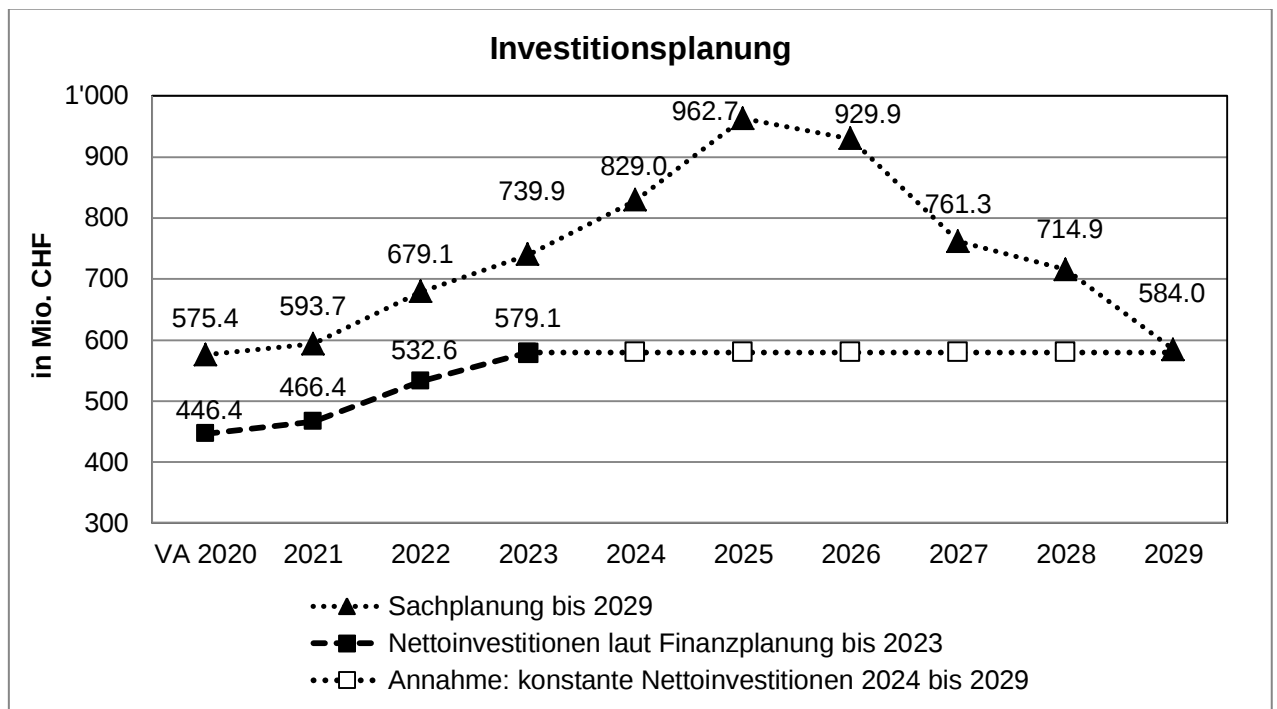


Abbildung 4: Investitionsplanung 2020–2029 (in Mio. CHF)

3.3 Finanzierungssaldo

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

Im VA 2020 wird ein positiver Finanzierungssaldo in der Höhe von 160 Millionen Franken erwartet. Damit werden die Vorgaben der verfassungsmässigen Schuldenbremse der Investitionsrechnung eingehalten. Aufgrund des steigenden Investitionsbedarfs weist der vorliegende AFP ab dem Jahr 2022 Finanzierungsfehlbeträge aus (siehe Abbildung 5). Insgesamt ist über die vier VA/AFP Jahre ein durchschnittlicher Finanzierungssaldo von 107 Prozent vorgesehen. Dies ermöglicht einen (theoretischen) Schuldenabbau von insgesamt 114 Millionen Franken über die 4 Planjahre.

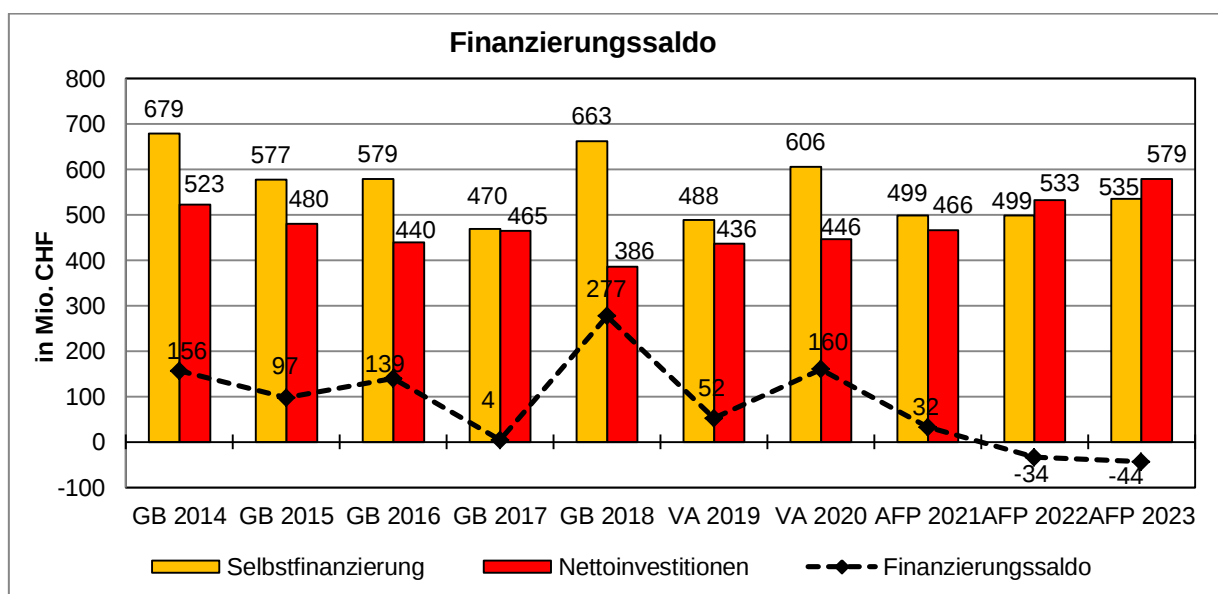


Abbildung 5: Finanzierungssaldo der Jahre 2014–2023 (in Mio. CHF)

3.4 Personal

3.4.1 Lohnsummenwachstum

Im Vergleich zum Vorjahr hat der Regierungsrat die Mittel für das Lohnsummenwachstum um 0,2 Prozentpunkte auf total 1,7 Prozent erhöht. Zusätzlich zu den Mittel für den individuellen Gehaltsaufstieg (0.7%) und den Rotationsgewinnen (0.8%) stehen dieses Jahr 0.2 Prozent als Ausgleich für die Teuerung zur Verfügung. Über die definitiven Lohnmassnahmen entscheidet der Regierungsrat nach der Beschlussfassung zum Voranschlag 2020 durch den Grossen Rat.

in % der Lohnsumme	GB	GB	GB	GB	GB	VA	VA	AFP	AFP	AFP
	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
individueller Gehaltsaufstieg	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Gehaltsaufstieg aus Rotationsgewinnen	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Lohnkorrekturen (Delle)	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Teuerungsausgleich	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
TOTAL Lohnmassnahmen	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,5	1,7	1,5	1,5	1,5
TOTAL Erhöhung der Lohnsumme (ohne Teuerung und Rotationsgewinne)	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

Abbildung 6: Überblick über die Lohnmassnahmen 2014–2023 (in % der Lohnsumme)

Die Finanzkommission hat das Lohnsummenwachstum in den letzten fünf Jahren nicht in Frage gestellt. Die gute finanzielle Lage liess die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Massnahmen jeweils zu. Auch in diesem Jahr sind die vorgesehenen Lohnmassnahmen grundsätzlich finanzierbar. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass im Zahlenwerk in den Planjahren 2021 bis 2023 keine Teuerungszulage eingerechnet wurde, obwohl eine solche laut Konjunkturprognosen erwartet wird. Dies könnte die Ergebnisse dieser AFP-Jahre zusätzlich belasten. Insofern ist auch die vom Grossen Rat überwiesene Planungserklärung aus dem Vorjahr für die Planjahre 2021 und 2022 nicht erfüllt, wonach ein Teuerungsausgleich in angemessener Weise hätte aufgenommen werden müssen.¹

3.4.2 Stellenbewirtschaftung

In der Haushaltsdebatte 2017 hat der Grosse Rat die **Planungserklärung Brönnimann** «Stellenabbau in der Zentralverwaltung» angenommen. Der Regierungsrat hat sich in der Folge entschlossen die Planungserklärung umzusetzen, womit laut dem vorliegenden VA/AFP der Abbau von 63 Vollzeitstellen (VZÄ) bis Ende 2021 zu erfolgen hat. Der Regierungsrat hat ein Abbauziel pro Direktion festgelegt. In der Haushaltsdebatte 2018 hat der Grosse Rat mit einer weiteren Planungserklärung gefordert, die dezentrale Verwaltung weitgehend vom Stellenabbau auszunehmen, wodurch die Abbauziele pro Direktion angepasst werden mussten. Bis Ende 2019 haben die Direktionen 20,7 Vollzeitstellen abgebaut, was einem Drittel des geforderten Umfangs entspricht.

Dem Abbau von Stellen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Planungserklärung Brönnimann stehen im Planungsprozess 2019 vom Regierungsrat neu bewilligte Stellen im Umfang von 58,2 Vollzeitstellen gegenüber, wovon jedoch nur 33,5 refinanziert und somit haushaltsneutral sind. Dies entspricht einer Zunahme von 24,7 VZÄ zu Lasten der Erfolgsrechnung. Damit wird der von der Planungserklärung Brönnimann verlangte Stellenabbau wieder aufgehoben und es resultiert im Gegenteil netto eine Zunahme von vier Vollzeitstellen. Deshalb hat eine Mehrheit der Finanzkommission entschieden, eine Planungserklärung einzureichen, die eine ganzheitliche Betrachtung unter Einbezug aller vom Grossen Rat erteilten Aufträge in diesem Bereich verlangt. Es kann nicht sein, dass der Regierungsrat einerseits gemäss Auftrag des Grossen Rates Stellen abbaut und andererseits gleichzeitig neue Stellen schafft. Ausgenommen sind einzig refinan-

¹ Planungserklärung FiKo (Bichsel, SVP): Der Teuerungsausgleich für das Kantonspersonal ist in angemessener Weise in das Zahlenwerk für die Jahre 2020-2022 einzubeziehen, wobei sich die Gesamtlohnsumme nicht im selben Ausmass verändern muss.

zierte, für den Kanton haushaltsneutrale Stellen sowie Stellen, deren Schaffung der Grosse Rat genehmigt hat (z. B. Kantonspolizei).

3.5 Entlastungspaket (EP) 2018: Stand der Umsetzungsarbeiten

Wie der Regierungsrat im aktuellen VA/AFP schreibt, sind die Umsetzungsarbeiten weiterhin auf Kurs. Die prognostizierten finanziellen Entlastungseffekte weichen nur wenig von den ursprünglichen Zielen ab.

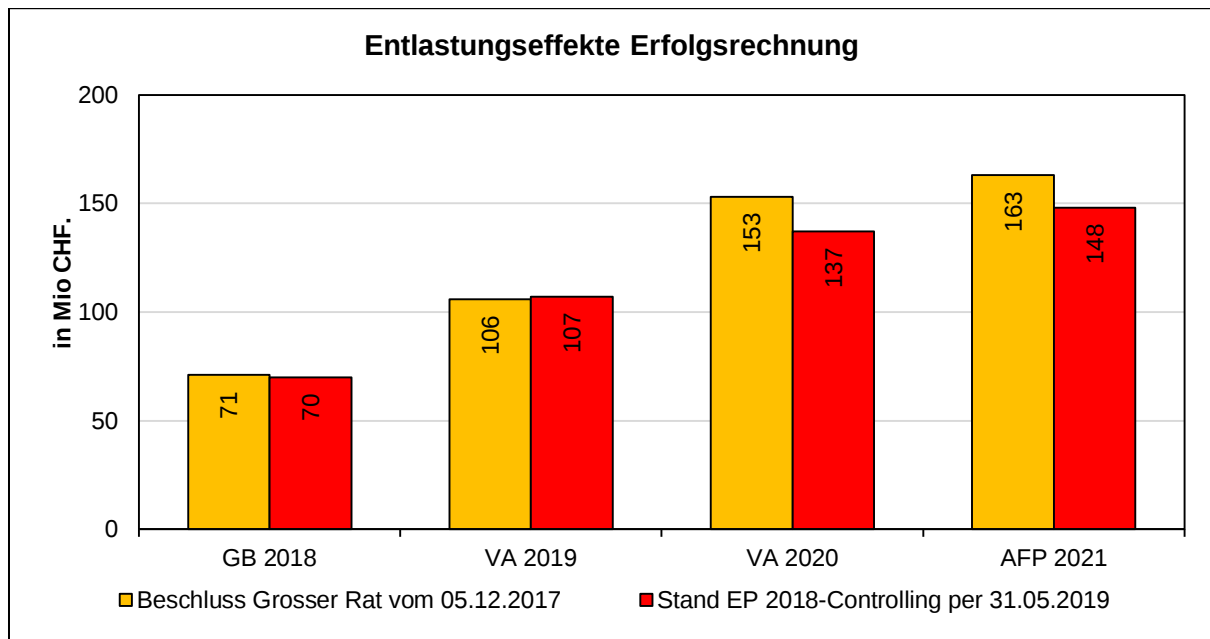


Abbildung 7: Controlling Entlastungspaket 2018 (EP 2018)

Für die Jahre 2018 und 2019 werden praktisch Punktländungen erzielt, die Abweichungen betragen jeweils nur 1 Million Franken. Im Jahr 2020 ist eine grössere Abweichung von 16 Millionen Franken zu verzeichnen. Dies liegt vor allem an der vom Grossen Rat schliesslich endgültig verworfenen Massnahme «Brückenangebote: Finanzierung analog der Volksschule», die ein Volumen von 10 Millionen Franken aufweist, das nun nicht realisiert werden kann. Weniger hohe Entlastungen als vorgesehen werden auch bei den Massnahmen «Reduktion Unterstützung für Sozialhilfebeziehende» und «SHG-Revision: Auswirkungen auf die Flüchtlingssozialhilfe» und in den Bereichen Familienausgleichskasse und Denkmalpflege erzielt. Dem stehen höhere Einsparungen im Bereich öffentlicher Verkehr gegenüber. Die Befunde für das Jahr 2020 gelten für die Folgejahre praktisch unverändert, so dass mit einer Abweichung von insgesamt etwa 15 Millionen Franken vom ursprünglich angestrebten Entlastungsziel gerechnet werden muss. Nach Ansicht der Finanzkommission müssten die 15 Millionen Franken noch kompensiert werden. Dies hat der Grosse Rat mit der Überweisung entsprechender Planungserklärungen² gefordert.

Ansonsten stimmt die Kommission dem Regierungsrat zu, dass – zum aktuellen Zeitpunkt und über die Planungserklärungen hinaus – kein zusätzlicher Handlungsbedarf in Bezug auf die Umsetzung der EP 18-Massnahmen besteht.

² Planungserklärungen Ziffer 3c, 1+2:

1: Der Regierungsrat wird aufgefordert, für die aufgrund der grossrätlichen Beratungen zum EP 2018 wegfallenden finanziellen Massnahmen / per Saldo wegfallenden Entlastungen mit Blick auf den VA/AFP 19/20-22 Ersatzmassnahmen zu beschliessen bzw. dem Grossen Rat – soweit sie in dessen Kompetenz fallen – zu beantragen.
2: Die Ersatzmassnahmen haben ausgabenseitig und schwergewichtig innerhalb der Kantonsverwaltung zu greifen.

4 Schwerpunkte der Finanzkommission

Im Bericht zum VA/AFP des letzten Jahres hat die Finanzkommission geschrieben, dass viele Vorhaben, die grosse finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Bern haben, noch nicht abgebildet sind, insbesondere der Investitionsmehrbedarf, die Mindereinnahmen aufgrund der Revision des Bundesfinanzausgleichs (NFA) und die Folgen der nationalen Steuerreform (STAF). Begründet hat dies der Regierungsrat damit, dass der VA/AFP 19/20-22 vom Regierungsrat in seiner alten Zusammensetzung erarbeitet wurde, die bis Ende Mai 2018 Bestand hatte.

Im diesem Jahr sind die genannten Vorhaben, wie vom Regierungsrat versprochen, in die Finanzplanung eingeflossen. Während STAF und die Revision NFA durch den Kanton nur wenig oder gar nicht beeinflusst werden können, ist der Umgang mit dem erhöhten Investitionsbedarf eine vollständig kantonale Angelegenheit.

4.1 Vorgehen nach der Ablehnung des «Gesetzes über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben» (FFsIG)

Nach dem Nichteintretensentscheid des Grossen Rates auf das «Gesetz zur Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben» (FFsIG) in der Herbstsession 2019 hat sich der Regierungsrat Gedanken über das weitere Vorgehen gemacht. Er hat eine Regierungsdelegation bestimmt, bestehend aus dem Regierungspräsidenten, der Finanzdirektorin und dem Baudirektor. Diese soll das weitere Vorgehen im Dialog mit dem Grossen Rat festlegen. Dazu will die Delegation des Regierungsrates im Oktober 2019 ein erstes Gespräch mit den Präsidien der Bau- und der Finanzkommission führen.

Die FiKo begrüsst dieses Vorgehen, insbesondere den aktiven Einbezug einer Vertretung des Grossen Rates.

Die FiKo erwartet, dass der Dialog mit dem Regierungsrat ergebnisoffen geführt wird und alle möglichen Massnahmen unvoreingenommen geprüft werden. Die FiKo hat bereits in ihrem Bericht zum letztjährigen VA/AFP die vom Regierungsrat eingebrachten Vorschläge (Schaffung Fonds, Streichung/Verschiebung Investitionen, Verzicht auf Steuergesetzrevision 2021, Entlastungspaket, Public-Private-Partnership für Investitionen) diskutiert und dazu weitere eingebracht (Anpassung Schuldenbremse, Schuldenbremse anwenden und mit qualifiziertem Mehr auf Kompensation verzichten). Ein Jahr später stehen für die Kommission folgende Punkte im Mittelpunkt:

1. Gesamtkantonale Investitionsplanung (GKIP): Wie im vorliegenden Bericht unter Ziffer 4.2 ausgeführt wird, besteht beim Prozess zur Aufnahme von neuen Projekten in die gesamtkantonale Investitionsplanung Handlungsbedarf. Der Prozess muss klarer geführt und strukturiert werden. Strategische Entscheide sind nach Ansicht der FiKo dem Regierungsrat zu unterbreiten.
2. Die vielen anstehenden Projekte müssen im Hinblick auf Notwendigkeit und Dringlichkeit, aber auch bezüglich Dimensionierung und Ausbaustandard noch einmal überprüft werden. Eine Priorisierung der Vorhaben tut not. Das bisherige – primär direktions- und verwaltungsinterne – Vorgehen des Regierungsrates hat die Finanzkommission nicht überzeugt.
3. Die nicht verpflichteten Restbestände im Fonds für Spitalinvestitionen (SIF) und im SNB-Gewinnausschüttungsfonds sind in geeigneter Weise zur Finanzierung der anstehenden Investitionen zur Verfügung zu stellen.

4. Es ist zu prüfen, ob die bestehende Schuldenbremse in der Investitionsrechnung so angepasst werden kann, dass tatsächlich erwirtschaftete Überschüsse in der Jahresrechnung in die Finanzierung von zukünftigen Investitionen einbezogen werden können (Mehrjahresbetrachtung).

Weiter bedauert die FiKo, dass der Regierungsrat die von der FiKo-Mehrheit unterstützte und vom Grossen Rat mit sehr grossem Mehr in der Sommersession 2019 überwiesene Finanzmotion 023-2019 Haas (FDP) «Erhöhung der Nettoinvestitionen» nicht umgesetzt hat. Die Finanzmotion fordert, dass die Nettoinvestitionen spätestens ab 2021 auf mindestens 500 Mio. Franken erhöht werden sollen. In der aktuellen Finanzplanung ist dies nun erst ab 2022 vorgesehen, unter Abzug der Spezialfinanzierungen sogar erst im letzten Finanzplanjahr 2023. Laut Regierungsrat wurde die Erhöhung der Nettoinvestitionen unter dem Aspekt geprüft, dass sie «aus eigener Kraft» finanziert werden kann, also keine Neuverschuldung auslöst. Dies ist ab 2022 bereits mit den aktuellen Zahlen nicht möglich, ab 2022 ist der Finanzierungssaldo negativ.

4.2 Gesamtkantonale Investitionsplanung (GKIP)

Im Vergleich zum letzten Jahr hat sich der Investitionsbedarf zeitlich verschoben und insgesamt ein wenig erhöht. Die aktualisierten Sachplanwerte haben sich in etwa um ein Jahr nach hinten verschoben. Über 600 Millionen Franken Nettoinvestitionen sind jährlich in den Jahren 2022 bis 2028 vorgesehen. Weiter hat sich der Gesamtbedarf über die Periode von 2020-2029 um rund 200 Millionen Franken auf total 7,4 Milliarden Franken erhöht.

Im letztjährigen Bericht zum VA/AFP hat sich die FiKo erstaunt gezeigt, dass die Sachplanung der Investitionen um eine Milliarde Franken erhöht wurde. Deshalb liess sich die FiKo von der BVE dieses Jahr erklären, wie die Projekte in die Gesamtkantonale Investitionsplanung (GKIP) einfließen.

Im **Tiefbau** kann die BVE die Planung im zuständigen Tiefbauamt (TBA) selber vornehmen. Basis der Planung bilden die beiden übergeordneten Steuerungsinstrumente: Der Strassennetzplan, der alle acht Jahre vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen wird und der Investitionsrahmenkredit, welchen der Grosse Rat alle vier Jahre genehmigt. Die einzelnen Projekte werden nach einem Standardverfahren einem Schichtenmodell zugeordnet und priorisiert (Kriterien: Substanzerhaltung, Sicherheit, Dringlichkeit, Wichtigkeit, Projektnutzen, Reifegrad, verfügbare Mittel). Jedes Projekt muss dieses Standardverfahren zwingend durchlaufen, bevor es zur Ausführung gelangen kann.

Im **Hochbau** melden die Nutzerdirektionen der BVE ihre Bedürfnisse an. Dabei gilt das Prinzip der rollenden Planung: Neu erkannte Bedürfnisse können jederzeit eingegeben oder bereits eingegebene angepasst werden. Die so genannten Bedarfsmeldungen müssen erste grobe Eckwerte enthalten, wie insbesondere die benötigte Fläche, die von der BVE mit Standardkosten versehen zu einem ersten Preis hochgerechnet wird. Das erste interne Planungsinstrument ist die «Mittelfristige Investitionsplanung plus» (MIP+), welche einen Planungshorizont von 15 Jahren hat. Die BVE prüft die Angaben der Direktionen, übernimmt diese jedoch zumeist unverändert. Aus der MIP+ werden die Angaben einmal jährlich in die GKIP überführt. Wenn die Sachplanung die finanziellen Mittel übersteigt, erfolgt eine Priorisierung. Für die Priorisierung werden folgende Kriterien verwendet:

- Substanzerhalt hat Priorität!
- Ist die Sicherheit der Nutzenden gefährdet?
- Wie dringlich ist das Vorhaben?
- Unterhalt kommt vor Neubau!

Die BVE macht Vorschläge zur Priorisierung, die anschliessend durch den Regierungsrat beschlossen werden.

In der FiKo hat vor allem der Prozess zur Planung der Hochbauten zu Diskussionen Anlass gegeben. Die Nutzerdirektionen können laufend neue Projekte eingeben. Nach Angaben des Regierungsrates sind diese in übergeordnete strategische Planungen eingebettet. Es bestehen jedoch keine Vorgaben zum Planungsstand der Projekte oder andere Mindestanforderungen. Die BVE kann zwar die angemeldeten Bedürfnisse kritisch prüfen, letztlich sind es aber die Nutzerdirektionen, die ihre Bedürfnisse besser kennen. Die Annahmen, wie sich die Schüler- und Studentinnenzahlen oder die Anzahl Insassinnen und Insassen von Strafanstalten in Zukunft entwickeln werden, liefern die Nutzerdirektionen. Die BVE bestimmt jedoch weitgehend, auf welche Art und Weise der angemeldete Raumbedarf konkret umgesetzt werden soll. Die BVE macht Vorschläge, ob z.B. ein bestehendes Gebäude erweitert, ob ein Neubau erstellt werden soll, oder ob vorerst eine Mietlösung angemessen ist.

Auf Basis der ersten Bedarfsmeldungen nimmt die BVE eine erste Standardkostenberechnung vor. Es zeigt sich, dass diese ersten Kostenschätzungen meist sehr ungenau sind. So wird bei einer Bedarfsanmeldung der ERZ grundsätzlich von Schulraum ausgegangen und die angegebenen Quadratmeter mit dem Standardkostenansatz für Schulraum multipliziert. Wenn der Bedarf jedoch auch Laborräume umfasst, sind die Kosten für diese Räumlichkeiten um ein Mehrfaches höher als für normale Schulräume. So geschehen zum Beispiel beim Eintrag in der GKIP «Uni Muesmatt». Die geplanten Gesamtkosten sind im Vergleich zur letztjährigen GKIP von 128 auf 213 Mio. Franken gestiegen, weil in der Zwischenzeit ein erstes Vorprojekt erstellt werden konnte, was eine viel genauere Schätzung der Kosten ermöglichte.

Weiter hat die FiKo festgestellt, dass bei den Projekten nicht klar zwischen Brutto- und Nettokosten unterschieden wird. Die beiden grossen Strassenprojekte «Umfahrung Aarwangen» und «Umfahrung Burgdorf-Oberburg-Hasle» sind seit mehreren Jahren in der GKIP aufgeführt. In der neuen Planung sind die Gesamtkosten erheblich tiefer, weil nun die voraussichtlichen Bundesbeiträge in Abzug gebracht wurden. Sie machen für beide Projekte über 100 Millionen Franken aus. Die FiKo anerkennt, dass die genaue Bestimmung der Höhe der Beiträge Dritter in einem frühen Projektstadium schwierig ist. Trotzdem ist aus der aktuellen Darstellung der GKIP nicht ersichtlich, wie die plötzlichen Minderkosten der Projekte zu Stande kommen.

Die BVE und der Regierungsrat haben den Handlungsbedarf bei der Investitionsplanung erkannt. Der Prozess der Einreichung von Bedarfsmeldungen durch die Nutzerdirektionen wurde analysiert und angepasst. Im Laufe des Jahres 2019 hat der Regierungsrat zudem ein Moratorium für die Anmeldung von neuen Hochbau-Projekten bei der BVE in Kraft gesetzt. Damit konnte das «first come – first serve»-Prinzip der angemeldeten Bedarfe gestoppt werden. Neu wird der Regierungsrat einmal jährlich über die Aufnahme von neuen Projekten auf die GKIP entscheiden. Zudem müssen die Nutzerdirektionen neue, zusätzliche Bedürfnisse in eine übergeordnete, nachvollziehbare Strategie einbetten und die einzelnen Vorhaben begründen, so wie dies beispielsweise mit der Justizvollzugsstrategie geschehen ist. Auch der Bericht des Regierungsrates zur Baulichen Entwicklung des Inselareals und der Medizinischen Fakultät der Universität Bern, der in der Wintersession 2019 in den Grossen Rat kommt, ist ein solcher Ansatz.

Beurteilung der FiKo

Die FiKo begrüsst die getroffenen Massnahmen und hat den Eindruck, dass diese die Investitionsplanung im Hochbau verbessern. Sie ist jedoch erstaunt darüber, dass die erkannten Mängel und angestrebten Verbesserungen nicht schon früher ergriffen wurden. Die FiKo hat die Einführung der GKIP in ihrem Bericht zum VA/AFP im Herbst 2010 gefordert und der Regierungsrat hat sie im VA/AFP13/14-16 eingeführt. Die GKIP besteht also schon länger. Bis anhin scheint sie vor allem ein Abbild der Wünsche der Nutzerdirektionen gewesen zu sein. Eine strategische Beurteilung der Bedarfsmeldungen fehlte bisher. Dieser Mangel erstaunt umso mehr, als dass auf dieser Basis Prognosen zum künftigen Mittelbedarf gemacht wurden und Massnahmen wie die Ein-

richtung eines neuen Fonds begründet wurden. Die FiKo empfiehlt dem Regierungsrat für die Entscheidungen, welche Projekte in die GKIP aufgenommen werden, klare Kriterien festzulegen. Allenfalls könnte es sinnvoll sein, den Planungsstand der Projekte zu vermerken, so dass für die Lesenden deutlich wird, welchen Grad an Verlässlichkeit die Zahlen aufweisen (z.B. Standardkosten, Stand Vorprojekt, Stand Kostenvoranschlag). Wenn für einzelne Projekte mit substantiellen Beiträgen von Dritten gerechnet werden kann, sollte dies ebenfalls in geeigneter Weise vermerkt werden.

4.3 Sachplanungsüberhang

In den letzten Jahren konnten die budgetierten Investitionen oft zu einem grossen Teil nicht ausgeschöpft werden. Die Gründe dafür waren teilweise technischer Natur (Verschiebungen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung, Einführung von HRM2, Erhöhung der Aktivierungsgrenze von CHF 5'000 auf CHF 100'000).

Ein ausgewiesener Sachplanungsüberhang besteht seit dem VA/AFP 13/14-16, in welchem die GKIP in den VA/AFP aufgenommen wurde. Die BVE und die GEF haben damals einen Sachplanungsüberhang ausgewiesen. Drei Jahre später, beim VA/AFP 16/17-19, hat die BVE der FiKo auf Anfrage mitgeteilt, dass ein Sachplanungsüberhang im Voranschlagsjahr von 10-20 Prozent, in den AFP-Jahren von 20-30 Prozent und in den Nach-AFP-Jahren von 30-50 Prozent vorgesehen sei. Dabei konnte jede Direktion einen Überhang für ihre Investitionen vorsehen.

Im VA/AFP 19/20-22 betrug der Sachplanungsüberhang für das Voranschlagsjahr 2020 15 Prozent und für die AFP-Jahre 30 Prozent, wobei er im letzten Planjahr massiv übertroffen wurde. Für den aktuellen VA/AFP und die kommenden Jahre hat der Regierungsrat die Vorgabe gemacht, dass der Sachplanungsüberhang für alle vier Finanzplanjahre bis zu 30 Prozent betragen dürfe. 30 Prozent ist insbesondere für das Budgetjahr ein relativ hoher Wert. Da jede Direktion einzeln den Wert überschreiten darf, steigt die Wahrscheinlichkeit von Budgetüberschreitungen an.

Beurteilung der FiKo

Die FiKo ist mit Erhöhung des Sachplanungsüberhangs einverstanden. Die Massnahme scheint geeignet, den Grad der Budgetausschöpfung erhöhen zu können. Wenn die Budgetausschöpfung nicht verbessert werden kann, besteht die Gefahr, dass der Kanton den Mehrbedarf bei den Investitionen weiter vor sich hinschiebt. Falls die Massnahme tatsächlich zu einer Budgetüberschreitung führen sollte, wird darauf mit geeigneten Massnahmen zu reagieren sein.

4.4 Unsicherheiten in der Planung

Aufgrund der aktuell guten Konjunktur geht der Regierungsrat von weiter steigenden Steuereinnahmen aus. Während die gesamten Steuereinnahmen³ in der Jahresrechnung 2018 noch 5,412 Mrd. Franken betrugen, sind im VA 20 5,821 Mrd. und im AFP 23 sogar schon fast 6 Mrd. Franken eingestellt (CHF 5,997 Mrd.). Von 2018 bis 2023 entspricht dies einer Steigerung von 10,8 Prozent. Hierbei muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass in den aktuellen Zahlen die in der Volksabstimmung abgelehnte Steuergesetzrevision 2019 (CHF 103 Mio.), sowie die kantonalen Mehreinnahmen aus der allgemeinen Neubewertung der Grundstücke (CHF 34 Mio.) und die höheren Anteile an der Bundessteuer aus der STAF-Vorlage (CHF 69 Mio.) als Sonderfaktoren einberechnet sind.

Die aktuell erfreuliche Ertragslage des Kantons hat es ermöglicht, u.a. zwei seit längerem bestehende Forderungen umzusetzen: Die Neueinreihung der Kindergarten-, Primarschul- und Musik-

³ Nettosteuererträge = Fiskalische Erlöse und Bussen im Deckungsbeitragsschema der Produktgruppe Steuern und Dienstleistungen

lehrpersonen von der Gehaltsklasse 6 zu 7 und die Aufstockung des Polizeikorps um insgesamt 125 Stellen bis 2025. Diese Massnahmen führen zu einer dauerhaften Mehrbelastung des Kantonshaushalts.

Beurteilung der FiKo

Die FiKo stellt die Angemessenheit der Massnahmen und die Berechnung der Steuerertragsprognose nicht in Zweifel. Falls sich die konjunkturelle Lage jedoch verändern sollte und sich die Steuereinnahmen nicht wie geplant entwickeln, könnte die finanzielle Lage des Kantons rasch schwierig werden. Zudem setzt die Erhöhung der Ausgaben zur Bewältigung des Mehrbedarfs bei den Investitionen bereits 2022 ein und in diesem Jahr fällt der Finanzierungssaldo trotz der guten Ertragslage in den negativen Bereich.

Zurzeit wird von einer positiven konjunkturellen Lage in den kommenden Jahren ausgegangen. Dennoch ist der finanzpolitische Spielraum des Kantons Bern begrenzt. Sollten sich die wirtschaftlichen Aussichten zudem eintrüben oder eine Senkung der hohen Steuerbelastung angestrebt werden, sind neue Massnahmen gefragt. Darum sind eine vorausschauende Planung und die frühzeitige Priorisierung und Staffelung der Investitionen von hoher Bedeutung.

5 Anträge und Planungserklärungen zum VA/AFP 20/21-23

5.1 Anträge zum Voranschlag (VA) 20

Die FiKo beantragt dem Grossen Rat, den Voranschlag 2020 mit folgenden Eckwerten zu verabschieden:

• Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung	217.3 Mio. CHF
• Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen)	446,4 Mio. CHF
• Finanzierungssaldo	160,0 Mio. CHF
• Steueranlage	3,06
• Rahmen der Neuverschuldung (Kreditlimite)	700,0 Mio. CHF
• Übertrag aus der Erfolgsrechnung des Tiefbauamtes der BVE in den See- und Flussuferfonds	1,7 Mio. CHF

Die Eckwerte entsprechen dem Antrag des Regierungsrates auf Seite 69 des VA/AFP 20/21-23.

5.2 Planungserklärung zum AFP 21-23

- Die Abläufe der GKIP sind zu optimieren. Insbesondere sind Massnahmen zu treffen, welche die Aufnahmekriterien definieren, die gesamtstaatliche Koordination verbessern, den Regierungsrat in den Prozess einbinden und Priorisierungen ermöglichen. Der Regierungsrat informiert die FiKo im Planungsprozess 2021 über die Verbesserungen.
- Der Finanzplanungsprozess ist zu optimieren, damit der Sachplanungsüberhang insbesondere im Voranschlagsjahr tatsächlich eine Ausschöpfung der festgelegten Investitionshöhe ermöglicht.
- Die Finanzkommission erwartet, dass der Personalabbau gemäss überwiesenen Vorstössen⁴ und Planungserklärungen⁵ integral umgesetzt wird. Insbesondere sind auch die zwischenzeitlich neu geschaffenen Stellen in die Betrachtung einzubeziehen. Davon ausgenommen bleiben drittfinanzierte (haushaltsneutrale) Stellen und die Stellenschaffungen durch direkte Beschlüsse des Grossen Rates [z.B. Aufstockung Kantonspolizei].

5.3 Antrag zum AFP 21-23

Die FiKo beantragt dem Grossen Rat, den Aufgaben-/Finanzplan 2021-2023 zu genehmigen.

⁴ z.B. Motion 165-2015 von Hans Kipfer (EVP)

⁵ z.B. Planungserklärung Brönnimann (GLP) anlässlich Haushaltsdebatte 2017

Anhang 1 – Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2020–2023 (in Mio. CHF; *n/v=nicht vorhanden)	5
Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2014–2023 (in Mio. CHF)	5
Abbildung 3: Investitionen der Jahre 2014–2023 (in Mio. CHF, inkl. Spezialfinanzierungen)	6
Abbildung 4: Investitionsplanung 2020–2029 (in Mio. CHF)	7
Abbildung 5: Finanzierungssaldo der Jahre 2014–2023 (in Mio. CHF)	7
Abbildung 6: Überblick über die Lohnmassnahmen 2014–2023 (in % der Lohnsumme)	8
Abbildung 7: Controlling Entlastungspaket 2018 (EP 2018)	9

Anhang 2 – Glossar

AFP: Aufgaben-/Finanzplan

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

Bruttoschuld II: Bruttoschuld I plus Rückstellungen.

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

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

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

FLG: Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen.

GB: Geschäftsbericht

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

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

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

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

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

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

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

SNB: Schweizerische Nationalbank

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

VA: Voranschlag

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