



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 2022

Bearbeitungsdatum	08.05.23
Version	1.2
Dokument Status	abgenommen

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Arbeitsweise der Finanzkommission	3
3.	Das Wichtigste in Kürze	4
3.1	Erfolgsrechnung	4
3.2	Finanzierungssaldo	5
3.3	Vergleich mit anderen Kantonen: Aufwand und Saldo der Erfolgsrechnung	6
3.4	Investitionsrechnung	7
3.5	Bilanz: Bilanzüberschuss(-fehlbetrag) / Eigenkapital	8
3.6	Bruttoschulden	9
3.7	Schuldenquote	9
4.	Schwerpunkte der Finanzkommission	10
4.1	Einschränkungen beim Prüftat der Finanzkontrolle	10
4.2	Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung	10
4.3	Investitionsrechnung	11
4.4	COVID-19-Pandemie – finanzieller Abschluss	12
4.5	Auswirkungen Bilanzüberschuss	12
4.6	Geldflussvorgang Verrechnungssteuer	13
4.7	Umgang mit SNB-Geldern	14
4.8	Reorganisation GSI – BKD/DIJ – Auswirkungen	14
5.	Finanzpolitischer Ausblick.....	15
6.	Nachweis Einhaltung der Schuldenbremsen und der Kompensation des Defizits 2021.....	15
7.	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat	16

1. Einleitung

Die Jahresrechnung 2022 weist mit einem Ertragsüberschuss von 357,8 Millionen Franken in der Erfolgsrechnung und einem positiven Finanzierungssaldo von 326,8 Millionen Franken ein doppelt positives Jahresergebnis aus. Das Ergebnis kommt unerwartet, da das Budget negative Ergebnisse für die Erfolgs- und Investitionsrechnung vorsah. In der Erfolgsrechnung ist die Differenz auf die positive Entwicklung der Steuereinnahmen zurückzuführen, die durch die Abschwächung der COVID-19-Pandemie und die Aufhebung der meisten Massnahmen zur Bekämpfung dieser Pandemie verursacht wurde. In der Investitionsrechnung ist die Differenz auf Verzögerungen beim Bau des Campus Bern und eine Gesetzesänderung zurückzuführen, die zu Mehreinnahmen führte.

Im abgelaufenen Jahr kann mit dem vorliegenden Ertragsüberschuss die verfassungsmässige Vorgabe der Schuldenbremse eingehalten und das Defizit 2021 vollständig kompensiert werden. Dies führt zu einer Entlastung des Budgets 2023, das den anteiligen Ausgleich des erwähnten Ausgabenüberschusses von 25 Millionen Franken vorsieht.

Die Finanzkommission (FiKo) nimmt das Ergebnis 2022 mit Genugtuung zur Kenntnis und zieht eine positive Gesamtbilanz der Rechnung 2022. In einem Umfeld, in dem die meisten Kantone ebenfalls positive Zahlen präsentieren, weist der Kanton Bern einen der höchsten Ertragsüberschüsse aus. Darüber hinaus weichen die Ergebnisse nur geringfügig von den Prognosen ab, was auf eine hohe Budgettreue hindeutet und nach den schwierig zu planenden Pandemie Jahren auf eine Rückkehr zu mehr Planungssicherheit hindeutet. Die FiKo bedankt sich bei der Finanzdirektion, der Mitarbeitenden der Finanzdienste und allen weiteren involvierten Personen für die geleistete Arbeit.

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 Kantonsverfassung des Kantons Bern (KV) hat der Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich, konjunktur- und verursachergerecht sowie mittelfristig ausgeglichen geführt zu werden. Der Geschäftsbericht ist in die zwei Bände «Jahresrechnung und Anhang» und «Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen)» gegliedert. Der ehemalige Band 2, «Politische Berichterstattung», ist seit letztem Jahr nicht mehr Teil des Geschäftsberichts und kommt als separates Geschäft in den Grossen Rat. Er wird durch die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen vorberaten.

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 Bilanzüberschuss(-fehlbetrag),
- die Nachkredite und Kreditüberschreitungen.

Nach Art. 36 Abs. 3 Bst. c der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) ist die FiKo für die Vorberatung des Geschäftsberichts zuständig. Die Vorberatung findet im Vorfeld der jeweiligen Sommersession statt (Art. 50 Abs. 3 GRG).

Mit ihrem Bericht zum Geschäftsbericht fasst die FiKo die aus ihrer Sicht wichtigsten Informationen zusammen und begründet ihre Anträge. Die Direktionsausschüsse der FiKo haben im Rahmen der Vorberatung die in ihre Zuständigkeit fallenden Kapitel des Berichts bearbeitet und Fragen zuhanden des Regierungsrates und der Direktionen formuliert, die schriftlich beantwortet wurden. Die Finanzdirektorin

hat an der Plenumssitzung der FiKo vom 11. Mai 2023 teilgenommen und zusätzliche mündliche Auskünfte zum Geschäftsbericht erteilt. Die FiKo hat ihr Sekretariat beauftragt, den Bericht mit den vorliegenden Schwerpunkten zu verfassen. Diesen hat die Kommission an ihrer Sitzung vom 11. Mai 2023 beraten und inklusive der Anträge verabschiedet.

Die FiKo stützt sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2022 insbesondere auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2022 in zwei Bänden, Vorabdruck vom 28. März 2023.
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2022 (öffentlich) sowie Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2022 vom 22. März 2023 (nicht öffentlich), ergänzt durch mündliche Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle und seines Stellvertreters an der Sitzung vom 27. März 2023.
- Antworten des Regierungsrates (1. Teil, RRB 474/2022 vom 03. Mai 2023) und der Direktionen (2. Teil, 04.05.2023) 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 2022 und beschränkt sich auf die Analyse der wichtigsten finanziellen Eckwerte. Die detaillierten Übersichten und ausführlichen Beschreibungen zu jeder Direktion finden sich im Band 2 des Geschäftsberichts 2022.

Eckwerte (in Mio. CHF)	Rechnung 2021	Voranschlag 2022	Rechnung 2022	Abweichung zum Voranschlag		Abweichung zum Vorjahr	
				in %	in CHF	in %	in CHF
Aufwand	12'169.5	12'090.7	11'868.8	-1.8%	-222.0	-2.5%	-300.8
Ertrag	12'106.3	12'002.6	12'226.6	1.9%	224.0	1.0%	120.3
Saldo Erfolgsrechnung	-63.2	-88.2	357.8	505.8%	446.0	-666.2%	421.0
Nettoinvestitionen	411.7	400.8	354.2	-11.6%	-46.6	-14.0%	-57.6
Finanzierungssaldo	-114.6	-155.9	326.8	309.7%	482.7	385.3%	441.4
Selbstfinanzierungsgrad (in %)	72.2%	61.1%	192.3%	214.7%	-	166.4%	-
Bruttoschuld I	6'858.1	6'996.7	6'060.2	-13.4%	-936.5	-11.6%	-797.9
Bruttoschuld II	8'840.0	8'978.7	7'900.6	-12.0%	-1'078.1	-10.6%	-939.5

Abbildung 1: Übersicht der finanziellen Eckwerte der Jahresrechnung 2022 sowie der Abweichungen zum Voranschlag 2022 und zur Rechnung 2021

3.1 Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung 2022 schliesst mit einem Überschuss von 357,8 Millionen Franken ab und liegt damit um rund 446 Millionen Franken über dem budgetierten Betrag von -88,2 Millionen Franken. Dieses

Ergebnis ist auf Verbesserungen sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandseite zurückzuführen. Einzelheiten hierzu sind in Teil 4.2 dieses Berichts zu finden.

Der Aufwand fällt um knapp 222 Millionen Franken tiefer aus als im Voranschlag 2022 budgetiert (-1,8%) und konnte im Vergleich zum Jahr 2021 um gut 300 Millionen Franken (-2,5%) gesenkt werden. Auf der Ertragsseite wurden die Planwerte für 2022 um 1,9 Prozent übertroffen. Verglichen mit dem Vorjahr sind die Einnahmen um ein Prozent gestiegen.

Die wichtigsten Abweichungen ($\geq$ CHF 10 Millionen) der Rechnung 2022 gegenüber dem Voranschlag sind in der nachfolgenden Abbildung 2 dargestellt.

Haushaltsverbesserungen (in Mio. CHF)	
Tieferer Personalaufwand (netto)	+68
Tieferer Sachaufwand (netto)	+92
Tiefere Staatsbeiträge (netto)	+175
Höherer Fiskalertrag (inkl. Anteile an Bundeserträge)	+174
Höhere Erträge aus Regalien, Konzessionen und Entgelte (netto)	+15

Haushaltsverschlechterungen (in Mio. CHF)	
Gesamtstaatlicher Korrekturfaktor ¹	-136
Auswirkungen Ukraine-Krieg	-22

Abbildung 2: Übersicht der Abweichungen ($\geq$ CHF 10 Mio.) der Rechnung 2022 gegenüber dem Voranschlag

3.2 Finanzierungssaldo

Neben dem höheren Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung finden sich die grössten Abweichungen der Kennzahlen beim Finanzierungssaldo. Dieser ist mit 326,8 Millionen Franken positiv ausgefallen. Damit weist er einen massiv höheren Wert auf als noch in den Jahren 2020 und 2021. Ein positiver Finanzierungssaldo bedeutet, dass der Kanton seine Investitionen vollständig aus eigenen Mitteln bestreiten und dabei noch Schulden abbauen konnte.

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.

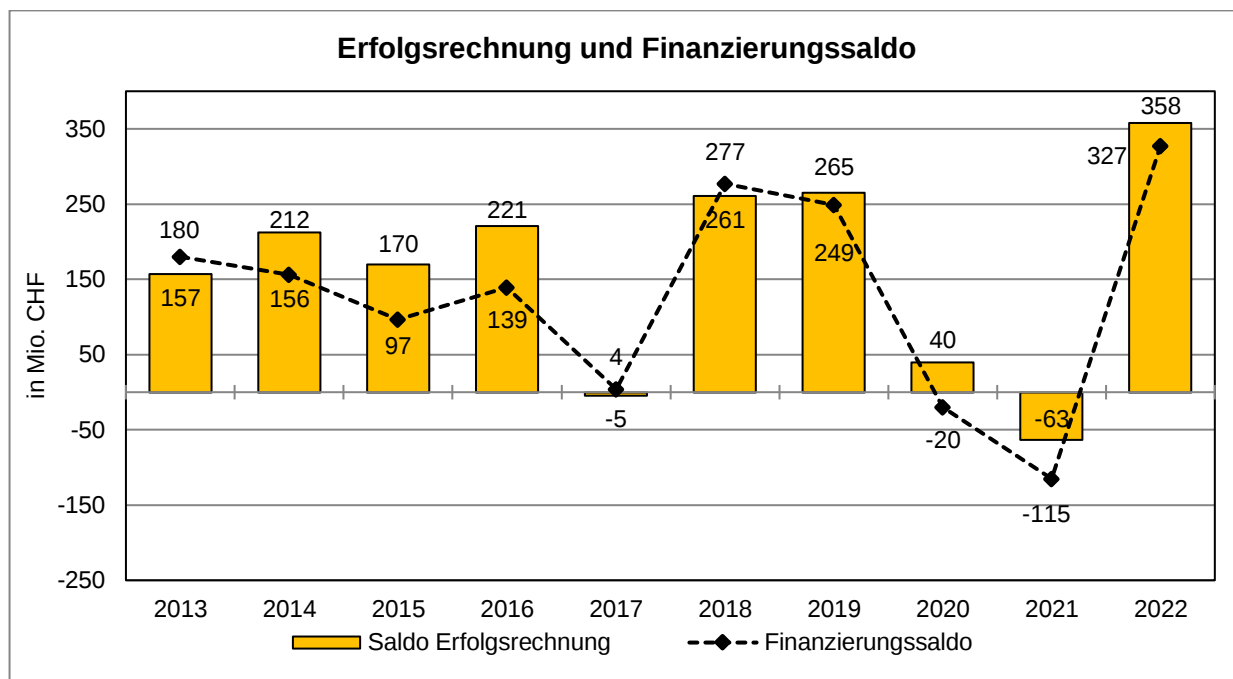


Abbildung 3: Saldo der Erfolgsrechnung sowie Finanzierungssaldo, 2013 – 2022

3.3 Vergleich mit anderen Kantonen: Aufwand und Saldo der Erfolgsrechnung

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

Kanton	Aufwand (in Mio. CHF / Veränderung in % ggü. dem Vorjahr)					
	2020	%19-20	2021	%20-21	2022	%21-22
Bern	11'904.4	6.0%	12'167.0	2.2%	11'868.8	-2.5%
Zürich	16'197.0	3.0%	17'860.0	10.3%	18'041.0	1.0%
Waadt	11'068.2	5.6%	11'863.7	7.2%	11'377.3	-4.1%
St. Gallen	5'475.6	-0.5%	5'608.8	2.4%	5'374.5	-4.2%
Luzern	3'800.0	6.8%	4'249.0	11.8%	4'000.0	-5.9%
Freiburg	3'937.4	6.7%	4'072.0	3.4%	4'516.8	10.9%
Graubünden	2'489.2	5.0%	2'704.0	8.6%	2'483.8	-8.1%

Abbildung 4: Übersicht zu Aufwand in vergleichbaren Kantonen seit 2020

Bern befindet sich mit der Abnahme des Aufwandes von 2,5 Prozent im Mittelfeld. Die Veränderungen variieren zwischen +10,9 Prozent (Kanton Freiburg) und -8,1 Prozent (Kanton Graubünden).

Kanton	Saldo Erfolgsrechnung (in Mio CHF)		
	2020	2021	2022
Bern	+40	-63	+358
Zürich	+499	+758	+543
Waadt	+6	+14	+1
St. Gallen	+179	+444	+201
Luzern	+23	+201	+205
Freiburg	+1	+1	+1
Graubünden	+82	+134	+206

Abbildung 5: Übersicht zu Saldo in vergleichbaren Kantonen seit 2020

Bezüglich der Saldi der Erfolgsrechnung weisen alle Kantone Überschüsse zwischen 0,5 Millionen Franken (Kanton Freiburg) und 357,8 Millionen Franken (Kanton Bern) auf. Der Kanton St. Gallen hat im Vergleich zu 2021 den grössten Rückgang beim Ertragsüberschuss zu verzeichnen, während der Kanton Bern mit 421 Millionen Franken den höchsten Anstieg verzeichnen kann.

3.4 Investitionsrechnung

In der Investitionsrechnung (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) stehen Ausgaben in Höhe von rund 713 Millionen Franken Einnahmen von rund 359 Millionen Franken gegenüber, was 2022 zu Nettoinvestitionen von rund 354 Millionen Franken führte (Abbildung 6). Die Abweichung zum Voranschlag 2022 beträgt -11,6 Prozent, was rund 47 Millionen Franken tiefer ist als veranschlagt. Im Vergleich zur Rechnung 2021 fielen die Nettoinvestitionen um 14 Prozent geringer aus. Die budgetierte Höhe wurde damit unterschritten. Die seit einigen Jahren beobachtete Tendenz zu leicht steigenden Nettoinvestitionen wurde unterbrochen.

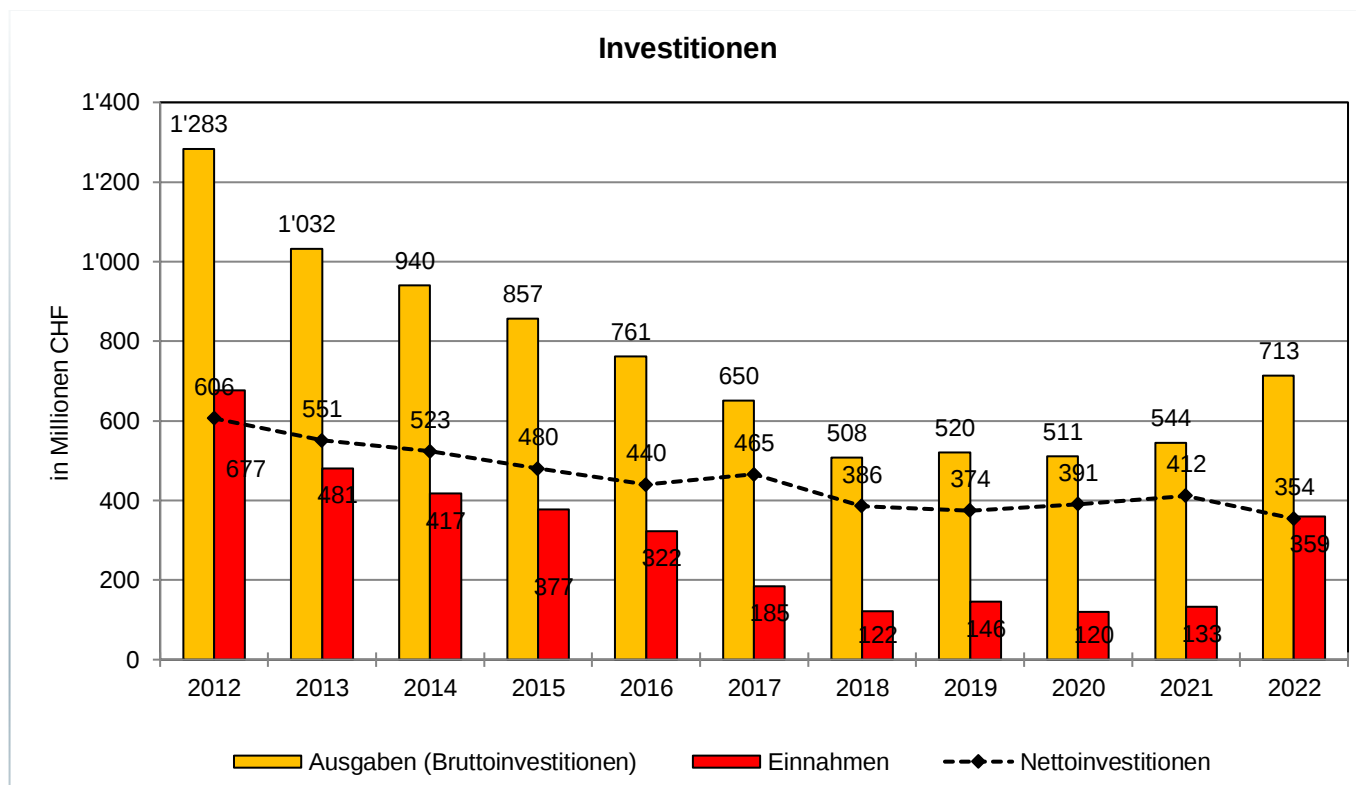


Abbildung 6: Investitionsrechnung, 2012 – 2022

3.5 Bilanz: Bilanzüberschuss(-fehlbetrag) / Eigenkapital

In Abbildung 7 sind das Eigenkapital und der Bilanzüberschuss, bzw. -fehlbetrag dargestellt. Mit der Einführung von HRM2 per 1. Januar 2017 nahm der Kanton eine Neubewertung seiner Vermögenswerte vor (sog. Restatement). Damit wurde die Bilanz auf der Aktivseite um fast fünf Milliarden Franken aufgewertet, wodurch der altrechtliche Bilanzfehlbetrag getilgt werden konnte und der Kanton neu über Eigenkapital verfügte.

Allerdings ist die Bilanzposition «Eigenkapital» unter HRM2 anders als unter HRM1 in verschiedene Positionen aufgegliedert. Die Zusammensetzung des Eigenkapitals und die jährlichen Veränderungen der einzelnen Positionen werden unter HRM2 in einem Eigenkapitalnachweis nachgezeichnet.² Insbesondere wird innerhalb der Kontengruppe Eigenkapital nach wie vor das Konto «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» nachgeführt und ausgewiesen, welches alleine durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert wird und somit das Eigenkapital im engeren Sinne darstellt. Der «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» nach HRM2 ist die Kennzahl, auf die sich der Begriff «Eigenkapital» nach HRM1 bei der Schuldenbremsen für die Erfolgsrechnung bezieht.³

Ende 2022 verfügte der Kanton Bern über ein Eigenkapital nach HRM2 von 1'020,2 Millionen Franken, wobei das Konto Bilanzüberschuss/-fehlbetrag einen positiven Wert von 86,3 Millionen Franken aufweist: Erstmals seit dem Jahr 1990 resultiert damit wieder ein (kleiner) Bilanzüberschuss.

Das Defizit der Jahresrechnung 2021 konnte nach geltender Lesart der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung somit vollständig gedeckt werden.

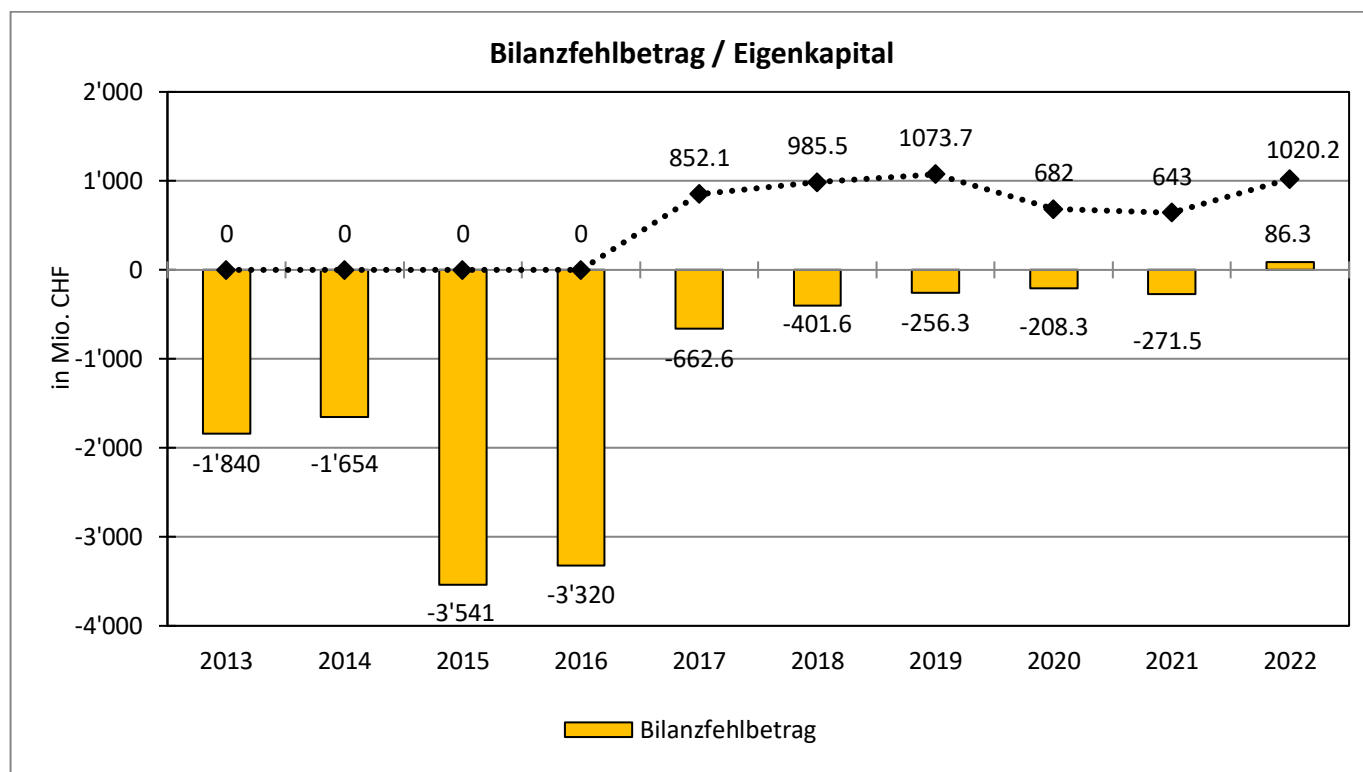


Abbildung 7: Bilanzüberschuss (-fehlbetrag) und Eigenkapital, 2013 – 2022

Aufgrund des Überschusses in der Erfolgsrechnung ist das Eigenkapital um 357,8 Millionen Franken gestiegen. Der Bilanzüberschuss hat genau um den Betrag des Überschusses zugenommen und beträgt per Ende 2022 86,3 Millionen Franken.

² Eigenkapitalnachweis im Geschäftsbericht 2021: Band 1, Ziffer 2.4, Seite 31

³ Art. 101a Abs. 2 KV: Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch *Eigenkapital* gedeckt ist.

3.6 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.

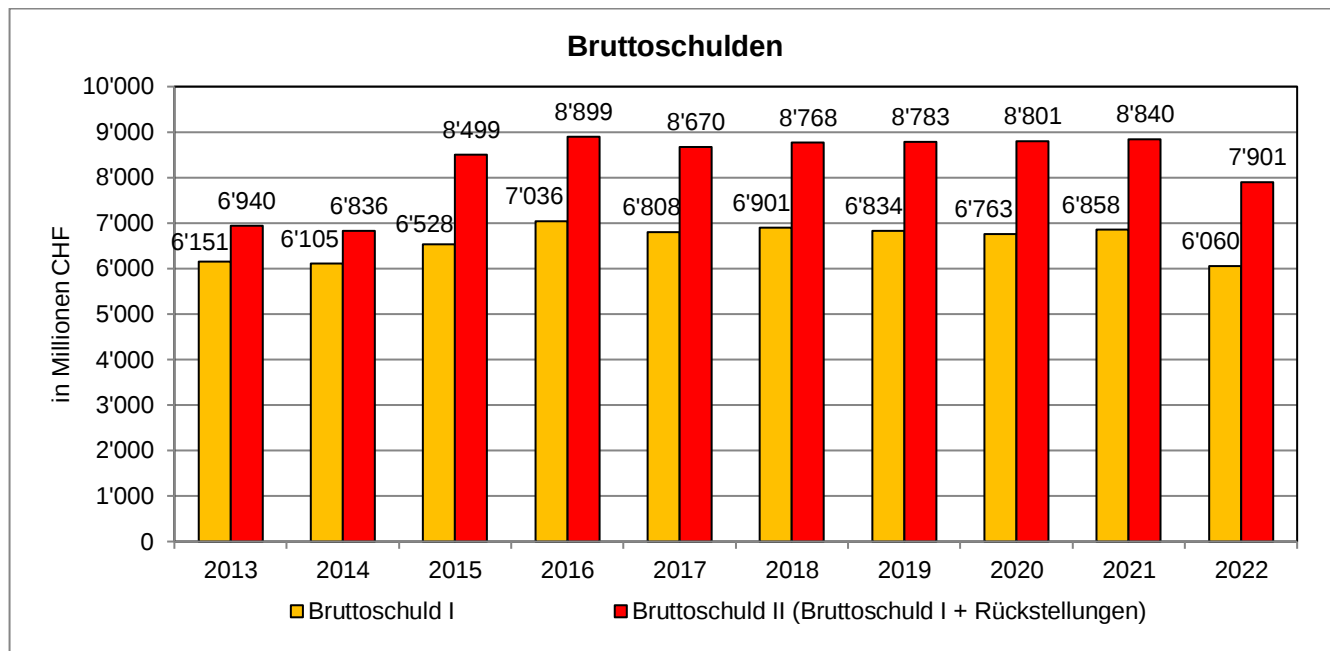


Abbildung 8: Bruttoschuld I und II, 2013 – 2022

Im Vergleich zum Vorjahr sank die Bruttoschuld I um 798 Millionen auf 6,06 Milliarden Franken, während die Bruttoschuld II um 939 Millionen auf 7,9 Milliarden Franken abnahm. Der Grund für diese Abnahme sind die getätigten Rückforderungen des Guthabens an der Verrechnungssteuer des Bundes aus den Vorjahren sowie des Jahres 2022 in der Höhe von netto rund 653,6 Millionen Franken. Die Details dazu werden in Teil 4.6 dieses Berichts diskutiert.

Mit dem vorliegenden Rechnungsergebnis des Jahres 2022 fallen die Schulden (Bruttoschuld II) erstmalig seit dem Jahr 2014 wieder unter die Marke von 8 Milliarden Franken.

3.7 Schuldenquote

Die Schuldenquote II weist die Bruttoschuld II in Prozent des kantonalen Volkseinkommens aus. Diese Kennzahl ist wichtig, weil die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung die Bestimmung kennt, dass sie nur zur Anwendung kommt, wenn die Bruttoschuldenquote einen Wert von 12 Prozent übersteigt. In den Jahren 2012 bis 2014 lag die Bruttoschuldenquote im Kanton Bern relativ nahe an der 12-Prozent-Grenze (Abbildung 9). 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 9 werden auch die im Jahr 2021 rückwirkend korrigierten Werte dargestellt (Kurve Schuldenquote aktualisiert). Es zeigt sich, dass die aktualisierte Bruttoschuldenquote tendenziell tiefer ausfällt als die bisherige. Dies bedeutet, dass das Volkseinkommen in der Vergangenheit eher zu tief ausgewiesen wurde, respektive, dass die neueren Berechnungsmethoden das Volkseinkommen des Kantons etwas höher einstufen. Insbesondere im Jahr 2022 ist die aktualisierte Schuldenquote aufgrund des ausserordentlich hohen Finanzierungsüberschusses stark zurückgegangen.

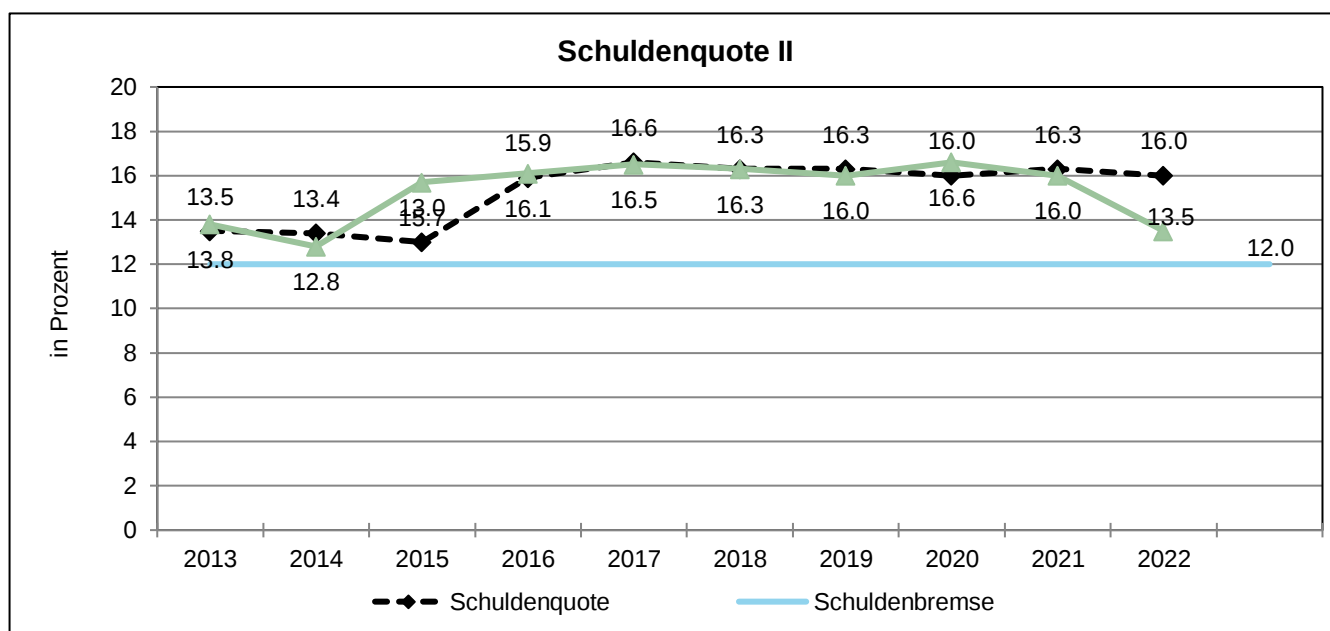


Abbildung 9: Bruttoschuldenquote II

4. Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Einschränkungen beim Prüftest der Finanzkontrolle

Wie im letzten Jahr musste die Finanzkontrolle eine Einschränkung bezüglich der Ordnungsmässigkeit der Jahresrechnung aufführen.

Die Finanzkontrolle hatte im Jahresabschluss 2017 mehrere Schwachstellen und Fehler gefunden, die im Laufe der letzten Jahre korrigiert wurden. Der Mangel in der Anlagenbuchhaltung ist der letzte, der noch besteht. Die fehlende Systemunterstützung durch FIS hat zur Folge, dass Geschäftsvorfälle nicht korrekt abgebildet werden. Die Falschbuchungen müssen in der Folge mit umfassenden manuellen Anpassungen im Anlagenspiegel korrigiert werden. Aufgrund der Bedeutung des Anlagevermögens ist im Bereich FIS Anlagenbuchhaltung die Ordnungsmässigkeit der Buchführung beeinträchtigt.

Weil der Kanton per 2023 FIS durch das ERP-System SAP ersetzt, wird diese Einschränkung zum letzten Mal bestehen. Der Regierungsrat hat entschieden, diesen (und andere) Mängel im FIS nicht mehr zu beheben, da es sich bei den Mängeln um einzelne, klar abgrenzbare Bereiche handelt. Die im Tagesgeschäft benötigten Geschäftsvorfälle sind davon grundsätzlich nicht betroffen. Die Finanzkommission hat das Vorgehen gestützt.

4.2 Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung

Wie in Kapitel 3.1 Erfolgsrechnung beschrieben, weist die Jahresrechnung 2022 einen Ertragsüberschuss von 357,8 Millionen Franken aus und fällt damit deutlich besser als das budgetierte Defizit von 88,2 Millionen aus.

Das Ergebnis kommt unerwartet und war aufgrund der verschiedenen Trendmeldungen, die im Laufe des Jahres 2022 eingingen, nicht absehbar. Hauptgrund für dieses Ergebnis ist die positive Entwicklung der Steuereinnahmen infolge des Abklingens der COVID-19-Pandemie und der Aufhebung der meisten

Massnahmen zu deren Bekämpfung. Gegenüber dem Budget resultierten höhere Steuereinnahmen bei den juristischen Personen (CHF 140,5 Millionen) sowie bei den übrigen direkten Steuern (CHF 84,4 Millionen) und den Anteilen an der direkten Bundessteuer (CHF 19,5 Millionen). Auf der Aufwandseite liegen der Sachaufwand und der übrige Betriebsaufwand um 92,5 Millionen Franken unter dem Budget, während die Staatsbeiträge mit insgesamt 175,5 Millionen Franken deutlich geringer ausfallen als budgetiert.

Für das abgelaufene Jahr kann mit dem vorliegenden Ertragsüberschuss von 357,8 Millionen Franken die verfassungsmässige Vorgabe der Schuldenbremse in der Erfolgsrechnung eingehalten werden. Im Vorjahr wurde die Schuldenbremse in der Erfolgsrechnung aufgrund eines Aufwandüberschusses von 63,2 Millionen Franken nicht eingehalten. Dieser wurde mit dem Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung 2022 vollständig eliminiert. Die Beseitigung des Defizits 2021 führt zu einer Entlastung des Budgets 2023, in welchem die anteilmässige Kompensation des erwähnten Aufwandüberschusses von CHF 25 Mio. vorgesehen war.

Bei der Beurteilung und Interpretation des Ergebnisses der Erfolgsrechnung 2022 gilt es den budgetierten Ertrag aus der SNB-Gewinnausschüttung zu berücksichtigen. Ohne die eingegangenen 480 Mio. Franken würde die Erfolgsrechnung negativ abschliessen.

4.3 Investitionsrechnung

Die Jahresrechnung 2022 weist einen positiven Finanzierungssaldo von 326,8 Millionen Franken aus. Wie in Teil 3.2 dieses Berichts bereits erwähnt, bedeutet ein positiver Finanzierungssaldo, dass der Kanton die staatlichen Ausgaben vollständig aus eigenen Mitteln bestreiten konnte und ein Schuldenabbau erfolgt ist. Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung ist somit ebenfalls eingehalten.

Das Budget für 2022 hatte noch ein Finanzierungsdefizit vorgesehen (-155,9 Millionen Franken). Die grosse Abweichung der Rechnung zum Budget hat mehrere Gründe: Erstens kam es aufgrund der Verschiebung der Aktivierung des Baurechts für den Campus Bern der Berner Fachhochschule auf 2023 zu einem Rückgang der Investitionsausgaben um 34 Millionen Franken. Zweitens ergab sich ein Einnahmenüberschuss von 32 Millionen Franken aufgrund des Wechsels von Investitionsbeiträgen zu Infrastrukturpauschalen bei den Einrichtungen für behinderte Kinder und Jugendliche (Revision KFSG; BSG 213.319) (für detaillierte Ausführungen siehe Ziffer 4.8 Reorganisation GSI).

Die Tatsache, dass die Nettoinvestitionen geringer ausfielen als geplant, deutet darauf hin, dass die Investitionsziele für 2022 nicht erreicht wurden. Insbesondere konnte mit der Umsetzung des Abbaus des Investitionsmehrbedarfs noch nicht begonnen werden. In Anlehnung an die Finanzmotion 023-2019 FDP «Erhöhung der Nettoinvestitionen» hat der Regierungsrat im Jahr 2021 den ordentlichen Investitionsbedarf auf 450 Millionen Franken pro Jahr festgelegt. Zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs, der über die 450 Millionen Franken hinausgeht, hat der Grosse Rat entschieden, in den nächsten Jahren eine Neuverschuldung von bis zu maximal 500 Millionen Franken in Kauf zu nehmen. Im Jahr 2021 wurde eine Priorisierung der zu finanzierenden Hochbauprojekte in der GKIP vorgenommen. 2022 wurde die Priorisierung auch für den Tiefbau vorgenommen. 2023 wird die Priorisierung nachgeführt und mit den aktuellen Entwicklungen und neuesten Erkenntnissen aktualisiert. Dabei gilt es insbesondere die Verzögerungen beim Campus Biel, Campus Bern, die Vorhaben im Berner Jura (Avenir Berne romande) und die aufgelaufene Bauteuerung zu berücksichtigen, welche die begrenzten Mittel, die dem Kanton zur Verfügung stehen, weiter unter Druck setzen wird.

Um die Investitionsprojekte zu finanzieren, wurde in der Frühlingssession 2022 vom Grossen Rat ein Gesetz verabschiedet, das den SNB Gewinnausschüttungsfonds und den Spitalinvestitionsfonds auflöst. Ende 2022 war der Bestand des Gewinnausschüttungsfonds der SNB im Vergleich zu Ende 2021 unverändert (verbleibender Fondsbetrag: 250 Millionen). Der Spitalinvestitionsfonds ist um 2,6 Millionen zurückgegangen (verbleibender Fondsbetrag: 189 Millionen).

4.4 COVID-19-Pandemie – finanzieller Abschluss

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 waren Art. 91 der Kantonsverfassung (KV, BSG 101.1) Art. 80 des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes (KBZG, BSG 521.1) massgebend:

Art. 91 Kantonsverfassung (KV)

Ausserordentliche Lagen

¹ Der Regierungsrat kann ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Verordnungen sind sofort durch den Grossen Rat genehmigen zu lassen; sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

Art. 80 KBZG

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 Corona-Pandemie an den Regierungsrat delegiert. Jedoch musste die Finanzkommission jeweils umgehend über die Ausgabenbeschlüsse orientiert werden. Der Regierungsrat hat der FiKo folglich sämtliche Ausgabenbeschlüsse zugestellt, sofern sie Ausgaben betrafen, die normalerweise in der ordentlichen Kompetenz des Grossen Rates liegen (einmalige Ausgaben von mehr als 1 Mio. und wiederkehrende Ausgaben von mehr als 200 000 pro Jahr).

Die Ausgaben für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie belaufen sich in der Erfolgsrechnung 2022 auf 9,9 Millionen Franken. Im Budget waren noch Gesamtausgaben von 76,5 Millionen vorgesehen. Für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie wurden zwar Ausgaben von rund 40 Millionen getätigt: 9,2 Millionen für die Wirtschaftshilfe und Härtefälle sowie 31,7 Millionen für die Umsetzung der Impfstrategie. Diese Ausgaben konnten jedoch grösstenteils durch die Auflösung von im Vorjahr gebildeten Rückstellungen kompensiert werden.

Per Ende 2022 betrugen die zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie gesamthaft bewilligten Beträge insgesamt 687,8 Millionen Franken, wovon 448,7 Millionen tatsächlich ausgegeben bzw. als Rückstellungen verbucht wurden. Diese Ausgaben wurden zu 59 Prozent im Gesundheitssektor (insb. Impfstrategie, Testangebote, Kontaktmanagement), zu 27% im Wirtschaftssektor (Härtefälle) und zu 7% im Verkehrs- und Mediensektor getätigt. Im Budget 2023 sind praktisch keine Ausgaben im Zusammenhang mit der Pandemie mehr vorgesehen.

4.5 Auswirkungen Bilanzüberschuss

Bis 2017 gelangte im Kanton Bern das Regelwerk des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 1 (HRM1) zur Anwendung. Das Eigenkapital wurde auf der Passivseite der Bilanz in einer einzigen Position zusammengefasst. Ein Ertragsüberschuss erhöhte das Eigenkapital, ein Aufwandüberschuss

hingegen führte zu einer Verringerung des Eigenkapitals. Wenn das Eigenkapital aufgebraucht war, also negativ, sprach man von einem Bilanzfehlbetrag (negatives Eigenkapital, geführt auf der Aktivseite der Bilanz), im umgekehrten Fall von einem Bilanzüberschuss. Seit Beginn der 1990er Jahre wies der Kanton Bern kein Eigenkapital, sondern einen beträchtlichen Bilanzfehlbetrag aus. Ende 2016 belief sich dieser auf 3,32 Milliarden Franken.

Mit der Einführung von HRM2 per 1. Januar 2017 nahm der Kanton eine Neubewertung seiner Vermögenswerte vor (sog. Restatement). Die Bilanz wurde auf der Aktivseite um fast fünf Milliarden Franken aufgewertet, wodurch der altrechtliche Bilanzfehlbetrag getilgt werden konnte und der Kanton neu über Eigenkapital verfügte. Allerdings ist die Bilanzposition «Eigenkapital» unter HRM2 in verschiedene Unterpositionen aufgegliedert. Die Zusammensetzung des Eigenkapitals und die jährlichen Veränderungen der einzelnen Positionen werden unter HRM2 in einem Eigenkapitalnachweis nachgezeichnet. Insbesondere wird innerhalb der Kontengruppe Eigenkapital nach wie vor das Konto «Bilanz-überschuss/-fehlbetrag» geführt und ausgewiesen, welches durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert wird und somit das Eigenkapital im engeren Sinne darstellt.

Von 1990 bis 2021 wies der Kanton Bern immer einen Bilanzfehlbetrag aus. Mit dem Ertragsüberschuss von CHF 357,8 Millionen aus der Erfolgsrechnung 2022 resultiert erstmals seit dem Jahr 1990 ein Bilanzüberschuss im Umfang von CHF 86,3 Millionen.

4.6 Geldflussvorgang Verrechnungssteuer

Als zeitlich beschränkte Massnahme wurde während der Negativzinsphase der letzten Jahre das Verrechnungssteuerguthaben beim Bund nicht mehr monatlich zurückgefordert, sondern nur noch nach Mittelbedarf Ende Jahr. Das Girokonto des Bundes bei der SNB war von Negativzinsen ausgenommen. Dadurch konnten Negativzinsen vermieden und mittels Fremdkapitalaufnahmen teilweise Negativzinserträge erzielt werden.

Für Verrechnungssteuerforderungen gilt eine Verjährungsfrist von fünf Jahren. Diese Frist wurde vom Kanton Bern jedoch bewusst nie vollständig ausgeschöpft, sondern es wurden maximal die Verrechnungssteuerguthaben aus zwei Jahren zurückbelassen (Berichtsjahr und Vorjahr). Hinsichtlich der Modalitäten zur Bewirtschaftung der Verrechnungssteuerguthaben besteht eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen («Vereinbarung über die Abrechnung der Verrechnungssteuer zwischen dem Bund und dem Kanton Bern» vom 17. Mai 2022). Auch andere Kantone setzten diese Massnahme um.

Die nicht abgeholten Verrechnungssteuerforderungen des Kantons Bern beliefen sich in den letzten fünf Jahren auf folgende Beträge:

Jahr / Stichtag	Summe (in Mio, CHF)
31.12.2018	934.2
31.12.2019	1'004.7
31.12.2020	1'129.7
31.12.2021	932.7
31.12.2022	279.1

Weil die Massnahme mit dem Ende der Negativzinsphase obsolet geworden war, holte der Kanton Bern per Ende 2022 alle Verrechnungssteuerguthaben aus den Jahren 2020 bis 2022 ab, was ihm

einen Mittelzufluss von netto 653.6 Millionen Franken beschert hat. Zusammen mit dem guten Rechnungsergebnis hat dieser Betrag die Schulden (Bruttoschuld II) um knapp 1 Milliarde Franken reduziert.

4.7 Umgang mit SNB-Geldern

Gemäss Nationalbankgesetz ist die Schweizerische Nationalbank (SNB) verpflichtet, aus ihrem Jahresergebnis Rückstellungen zu bilden, um die Währungsreserven in der geld- und währungspolitisch erforderlichen Höhe zu halten. Der nach Dotation der Rückstellungen verbleibende Gewinn steht grundsätzlich für die Ausschüttung an Bund und Kantone zur Verfügung. Zur mittelfristigen Versteigerung regeln das Eidgenössische Finanzdepartement EFD und die SNB die Eckwerte der Ausschüttung für mehrere Jahre jeweils in einer Vereinbarung.

Sowohl 2022 als auch 2021 erhielt der Kanton den höchsten Betrag, der in der Vereinbarung vorgesehen ist: 480 Millionen Franken. Ohne diese Zahlung hätte die Erfolgsrechnung im 2022 ein Negativergebnis ausgewiesen.

Im Budget für das Jahr 2023 sind Gewinnausschüttungen von CHF 320 Millionen veranschlagt. Aufgrund der Entwicklungen an den Finanz- und Devisenmärkten im Jahr 2022 hat die SNB im Januar 2023 mitgeteilt, dass sie keine Ausschüttung im 2023 ausbezahlen wird. Als Reaktion auf die fehlenden Mittel hat der Regierungsrat sich für einen restriktiven Budgetvollzug entschieden, mit dem Ziel einige Reduktionen auf der Aufwandseite zu erreichen. Dies könnte erfahrungsgemäss jedoch maximal einen tiefen zweistelligen Millionenbetrag bringen.

Die zentrale Schwierigkeit der SNB-Ausschüttungen besteht darin, dass die endgültige Höhe der Auszahlungen erst nach der Genehmigung des Budgets durch den Grossen Rat bekannt wird. Die parlamentarische Initiative Vögeli 275-2022 schlägt vor, dass die Ausschüttungen der Nationalbank für das jeweilige Folgejahr budgetiert werden sollen, nachdem die tatsächliche Auszahlung im Vorjahr erfolgt ist. Diese Mittel sollen nicht im Jahr der Auszahlung, sondern erst im Folgejahr verwendet werden dürfen. Die FiKo wird die parlamentarische Initiative in den nächsten Monaten beraten.

4.8 Reorganisation GSI – BKD/DIJ – Auswirkungen

Die Reorganisation der GSI im Jahr 2021 wurde durchgeführt, weil ihre Zuständigkeit für Sonderschulen und Förder- und Schutzmassnahmen für Kinder und Jugendliche ab dem 01.01.2022 in die Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) bzw. die Direktion des Innern und der Justiz (DIJ) transferiert wurde.

Infolge der neuen Finanzierungsform gemäss dem Gesetz vom 3. Dezember 2020 über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf sowie dem revidierten Volksschulgesetz vom 19. März 1992 erfolgten Rückzahlungen von bereits ausbezahlten Investitionsbeiträgen von privaten Unternehmungen im Umfang von 63,9 Millionen Franken. Seit dem 1. Januar 2022 werden im Behindertenbereich (Kinder und Jugendliche) Infrastrukturpauschalen je Betreuungstag (oder vergleichbare Leistungseinheiten) über die Erfolgsrechnung, anstelle der bisherigen Finanzierungen von Investitionsprojekten über die Investitionsrechnung, eingeführt (Subjekt- statt Objektfinanzierung).

Die sich noch in Bau befindenden Objekte, die der Kanton Bern mittels Investitionsbeiträge gemäss alter Gesetzgebung (unter Federführung der GSI) fördert, wurden per 1. Januar 2022 zur BKD transferiert. Bis zur jeweiligen Finalisierung der jeweiligen Objekte belasten weitere Akonto- resp. Schlusszahlungen nach wie vor die Investitionsrechnung der BKD. Bei Bauabschluss erfolgt im Nachgang die Rückzahlung der eigenen Investitionsbeiträge, wodurch die Investitionsrechnung auch künftig noch entlastet wird.

5. Finanzpolitischer Ausblick

Die im Geschäftsbericht 2022 dargestellten Ergebnisse sind deutlich besser als im Budget vorgesehen. Das Ende der Pandemie hatte sich gerade erst abgezeichnet, als im Februar 2022 der Krieg in der Ukraine begann. Dieser Krieg hat direkte Auswirkungen auf die Versorgung von Lebensmitteln und Energie, was deren Preise in die Höhe getrieben hat. Die Inflation ist in der Schweiz und in Europa wieder aufgeflammt. Dies wirkte sich auf verschiedene Weise direkt auf die Kantonsfinanzen aus, zum Beispiel auf die Preise und Lieferungen von Material im Baubereich.

Ein weiterer Punkt, der in diesem Bericht bereits erwähnt wurde, sind die Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank an den Bund und die Kantone. Im Jahr 2022 verzeichnete die SNB einen Verlust von 123,5 Milliarden Franken, was die Ausschüttungen für 2023 verhinderte. Die aktuelle politische und finanzielle Instabilität machen es schwierig, Prognosen über mögliche Gewinne der SNB und daraus resultierende Ausschüttungen an den Kanton Bern zu fällen. Die Ausschüttungen der SNB sind seit mehreren Jahren sehr wichtig für das Gleichgewicht der kantonalen Finanzen. Der Kanton wäre gut beraten, seinen Haushalt ohne die SNB-Gelder im Gleichgewicht zu halten, was aktuell jedoch eine sehr grosse Herausforderung darstellt.

Da der Kanton Bern einer der Kantone mit der höchsten Steuerbelastung für natürliche wie juristische Personen ist, hat der Regierungsrat eine Steuersenkung für beide Kategorien im Jahr 2024 vorgesehen. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen werden es erforderlich machen, ein neues Gleichgewicht in der Rechnung zu finden und die Ausgaben entsprechend anzupassen. In den zukünftigen Budgetprozessen wird es dazu die nötigen politischen Debatten geben.

6. Nachweis Einhaltung der Schuldenbremsen und der Kompensation des Defizits 2021

Gemäss Art. 101a Abs. 5 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) werden Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens nicht für die Anwendung der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung berücksichtigt. Sie werden demzufolge aus dem Saldo der Erfolgsrechnung eliminiert.

Mit den Ergebnissen der Jahresrechnung 2022 werden sowohl die Vorgaben der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung als auch der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung erfüllt. Gleichzeitig kann mit dem Überschuss der Jahresrechnung 2022 das in der Jahresrechnung 2021 ausgewiesene Defizit in der Höhe von CHF 73,0 Millionen vollumfänglich kompensiert werden. Die nachfolgenden Übersichten machen dies deutlich.

Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung

Die Jahresrechnung 2021 schloss mit einem Defizit von CHF 73,0 Millionen ab. Die nachfolgende Übersicht dokumentiert die Abtragung des Aufwandüberschusses gemäss Art. 101a Abs. 2 KV.

in Mio. CHF	Rechnung 2021	Rechnung 2022
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	-63.2	357.8
Elimination Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens	-9.8	-1.9
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung gemäss Art. 101a Abs. 5 KV	-73.0	356.0

Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

Gemäss Beschluss-Nr. 101 vom 15. Juni 2022 hat der Grosse Rat gestützt auf Art. 101b Abs. 4 KV auf die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrages von CHF 114,6 Millionen verzichtet.

	in Mio. CHF	Rechnung 2021	Rechnung 2022
Finanzierungssaldo gemäss Art. 101b Abs. 4 KV		-114.6	326.8

7. Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat Folgendes:

- 1) Genehmigung des Geschäftsberichts 2022 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2022 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	357 815 787.01
• Nettoinvestitionen	CHF	354 165 444.14
• Eigenkapital	CHF	1 020 202 035.45

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

• IR Finanzdirektion	CHF	7 621 947.21
• IR Bildungs- und Kulturdirektion	CHF	27 326 440.16
• I ER Datenschutzaufsichtsstelle R Staatskanzlei	CHF	54 529.20

(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 2022, Band 1, Kapitel 3.3, aufgeführt sind.

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 11. Mai 2023

Der Präsident: D. Bichsel

Der Sekretär: D. Cléménçon