

Finanzkommission

Commission des finances

Postgasse 68
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2013 des Kantons Bern

vom 13. Mai 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission.....	4
3	Das Wichtigste in Kürze.....	6
3.1	Laufende Rechnung	6
3.2	Bilanz	7
3.3	Investitionsrechnung.....	9
3.4	Vergleich mit Rechnungsabschlüssen anderer Kantone	10
4	Schwerpunkte aus Sicht der Finanzkommission	11
4.1	Schuldenbremse in der Laufenden Rechnung	11
4.1.1	Verwendung des Überschusses 2013 zur Abtragung des Defizits 2012	11
4.1.2	Verwendung von Buchgewinnen und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens zur Abtragung des Defizits 2012.....	12
4.2	Abweichungen zwischen Budget, Hochrechnung und Rechnung	13
4.3	Harmonisiertes Rechnungsmodell HRM2	14
4.4	Rückstellungen	14
5	Finanzpolitischer Ausblick	16
6	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat.....	17
6.1	Begründung.....	17
7	Anhang: Glossar	19

1 Vorwort

Entgegen den düsteren Prognosen der Hochrechnung im August 2013 hat der Kanton Bern einen Überschuss in der Laufenden Rechnung erzielt, nachdem die Regierung im vergangenen Jahr das erste negative Rechnungsergebnis seit Jahren präsentieren musste. Der Überschuss soll gemäss Regierungsrat dazu dienen, das im 2012 erwirtschaftete Defizit abzutragen. Die Finanzkommission zeigt sich erfreut über den Rechnungsabschluss. Die Kommissionsmehrheit warnt jedoch davor, die Sparanstrengungen zu vernachlässigen.

Das finanzpolitisch wichtigste Thema im Jahr 2013 war die Angebots- und Strukturüberprüfung 2014. Aufgrund der düsteren finanziellen Aussichten hat der Regierungsrat im August 2012 das Projekt „Angebots- und Strukturüberprüfung 2014 (ASP)“ gestartet. Dessen Ziel war es, das strukturelle Defizit des Kantons Bern mittelfristig zu beseitigen. Ein Benchmarking zwischen den Kantonen bildete die Grundlage zu einer Grundsatzdebatte zum bernischen Finanzhaushalt. Die Ergebnisse wurden der Öffentlichkeit am 28. Juni 2013 präsentiert, und im November 2013 debattierte der Grosse Rat sehr ausführlich über die von der Regierung vorgeschlagenen Sparmassnahmen. Die Finanzaufgaben für die Folgejahre sind zwar dank den Sparmassnahmen einigermaßen ausgeglichen, jedoch braucht es nur wenig, wie eine Verschlechterung der Steuereinnahmen oder stark steigende Kosten im Spital- oder Altersbereich, um das labile Gleichgewicht zu stören und dem Kanton wieder Defizite zu bescheren. Die Finanzkommission ist deshalb mehrheitlich der Meinung, dass von den beschlossenen Sparmassnahmen nicht abgewichen werden darf und die Aufgaben- und Strukturüberprüfungen fortgesetzt werden müssen. Die Kommission lehnt es zudem mehrheitlich ab, die im Rahmen der ASP 2014 beschlossenen Sparmassnahmen rückgängig zu machen.

Seit Beginn der sich verschlechternden finanzpolitischen Lage hat sich die Finanzkommission auf einer strategischen und langfristigen Ebene mit den Finanzen des Kantons Bern beschäftigt und den Prozess der ASP 2014 begleitet. Sie führt mit dem Regierungsrat einen fortlaufenden Dialog über die kommenden Finanzplanjahre und wird diesen weiter fortsetzen.

2 Arbeitsweise der Finanzkommission

Mit dem vorliegenden Bericht begründet die Finanzkommission ihren Antrag zum Geschäftsbericht (GB) des Kantons Bern für das Jahr 2013.

Der Geschäftsbericht wird nach den Regeln der Neuen Verwaltungsführung (NEF) und mit dem Finanzinformationssystem (FIS 2000) erstellt. Er ist in die vier Bände „Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2013 des Kantons Bern“, „Ergänzende Angaben zur Jahresrechnung 2013“, „Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen) 2013“ und „Spezialberichte 2013“ aufgegliedert. Nicht alle Teile des Geschäftsberichts 2013 werden von der Finanzkommission beraten. Aufgrund ihrer Zuständigkeiten berät die Oberaufsichtskommission (OAK) die Berichterstattung der Berner Fachhochschule und der Pädagogischen Hochschule, den Tätigkeitsbericht des Ratssekretariats sowie den Bericht der Aufsichtsstelle für Datenschutz. Die Justizkommission (JUKO) berät die Teile der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, welche mit der Justizreform per 1.1.2011 verselbstständigt wurden. Der Bericht der Universität, die per Ende 31.12.2012 aus der Rechnung des Kantons ausgegliedert wurde, wird im Herbst 2014 von der neuen Sachbereichskommission für Bildung vorberaten werden.

Der Grosse Rat ist, gestützt auf Art. 76 Bst. b der Verfassung des Kantons Bern (KV), Art. 63 Abs. 5 i.V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. f und h des Gesetzes über Finanzen und Leistungen (FLG) und Art. 62 des Grossratsgesetzes (GRG), für den Beschluss über den Geschäftsbericht und die Kreditüberschreitungen zuständig. Gemäss Art. 101 KV hat der Kanton Bern den Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich, konjunktur- und verursachergerecht sowie mittelfristig ausgeglichen zu führen. Er hat die ihm in den Art. 31 bis 54 KV übertragenen öffentlichen Aufgaben zu erfüllen.

Die Rechenschaftsablage über die Verwaltungstätigkeit und das Finanzgebahren in einem Kalenderjahr erfolgt durch den Geschäftsbericht, dessen Inhalt durch Art. 63 FLG bestimmt ist.

Im Einzelnen genehmigt der Grosse Rat:

- den Saldo der Laufenden Rechnung des Kantons;
- den Saldo der Investitionsrechnung des Kantons;
- die Vermögensveränderungen je Spezialfinanzierung;
- die Werte der Besonderen Rechnungen;
- den Deckungsbeitrag III der einzelnen Produktgruppen;
- die fiskalischen Erlöse und die Bussen je Produktgruppe;
- die Kosten / Erlöse aus Staatsbeiträgen je Produktgruppe.

Am 10. März 2014 führte die Finanzdirektorin eine Kurzorientierung der Finanzkommission über den Jahresabschluss durch.

Bis Ende März hatten die einzelnen Direktionsausschüsse die in ihre Zuständigkeit fallenden Kapitel des Berichtes bearbeitet und Fragen zuhanden der Direktionen formuliert. Der Ausschuss Geschäftsbericht befasste sich am 26. März und 10. April 2014 damit. Die Finanzkommission führte ihre Beratungen an den Sitzungen vom 16. April sowie 8. und 13. Mai 2014 durch.

Die Finanzkommission hat die Anträge auf Abschreibung der Motionen und Postulate auf ihre Plausibilität geprüft.

Die Finanzkommission stützte sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2013 auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2013, Vorabdruck vom 11. März 2014;

- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2013 sowie Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2013 vom 21. März 2014 (inkl. Stellungnahmen der Direktionen), ergänzt durch die mündlichen Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle an der Sitzung des Ausschuss Geschäftsbericht vom 26. März 2014 und der Plenumsitzungen vom 16. und 8. Mai 2014;
- Schriftliche Beantwortung der Fragen der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2013 durch die Finanzdirektion und die ergänzenden Ausführungen der Finanzdirektorin und den Mitarbeitenden der Finanzverwaltung an der Ausschusssitzung Geschäftsbericht vom 10. April 2014;
- RRB 575 vom 7. Mai 2014 (Vollständigkeitserklärung und Antrag des Regierungsrates).

Bei der Behandlung des Geschäftsberichts konnte die Finanzkommission auf die fachlich gute Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle und der Verwaltung zählen. Als hilfreich erwies sich der Umfassende Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Jahresrechnung 2013. Die gute Lesbarkeit und die übersichtliche Gestaltung werden von der Finanzkommission sehr geschätzt.

Die Verantwortung für die Vorbereitung des Berichtes lag beim Ausschuss Geschäftsbericht. Mitglieder des Ausschuss sind: Grossrätin Béatrice Stucki (Vorsitz), Grossrätin Natalie Imboden sowie die Grossräte Jakob Etter, Mathias Kohler und Ueli Jost.

3 Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzkommission verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Jahresrechnung 2013. Alle Übersichten und Details finden sich im Geschäftsbericht 2013.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wichtigsten finanziellen Eckwerte (in Mio. Franken):

	Rechnung 2012	Voranschlag 2013	Rechnung 2013
Aufwand	10'556	10'426	10'246
Ertrag	10'360	10'432	10'403
Saldo Laufende Rechnung	-196	6	157
Nettoinvestitionen	606	592	551
Finanzierungssaldo	-198	52	180
Selbstfinanzierungsgrad in %	67	109	133
Bruttoschuld I	6'171	6'119	6'151
Bruttoschuld II	6'987	6'935	6'902
Bilanzfehlbetrag	1'961	1'955	1'840

3.1 Laufende Rechnung

Die Laufende Rechnung 2013 schliesst mit einem Überschuss von 157 Mio. Franken ab und ist um 151 Mio. besser als budgetiert, was einer Abweichung von ungefähr 1,5 % vom Gesamtaufwand entspricht. Der Aufwand fällt um 180 Mio. Franken tiefer aus als budgetiert und hat im Vergleich zum Vorjahr um 2.9 Prozent abgenommen. Der Ertrag ist 180 Mio. Franken unter dem Vorschlag geblieben und im Vergleich zum Vorjahr nur um 0.4 Prozent gestiegen.

Die wichtigsten Abweichungen bei Aufwand und Ertrag sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt.

Abweichungen	Mio. CHF
Haushaltsverschlechterungen	
Altersbereich: vor allem steigender Pflegebedarf und mehr Pflegetage sind dafür verantwortlich.	- 37
Krankenkassenprämienverbilligung: Der Mehraufwand ist vor allem durch Prämienverbilligungen an Beziehende von Ergänzungsleistungen bedingt sowie durch eine höherer Kostenentwicklung als budgetiert und einen verminderten Bundesbeitrag.	- 22
Haushaltsverbesserungen	
Steuererträge: die Steuererträge der juristischen Personen lagen deutlich (+ 120 Mio. Franken) über den Erwartungen; es kam zu einem Doppeleffekt	+ 90

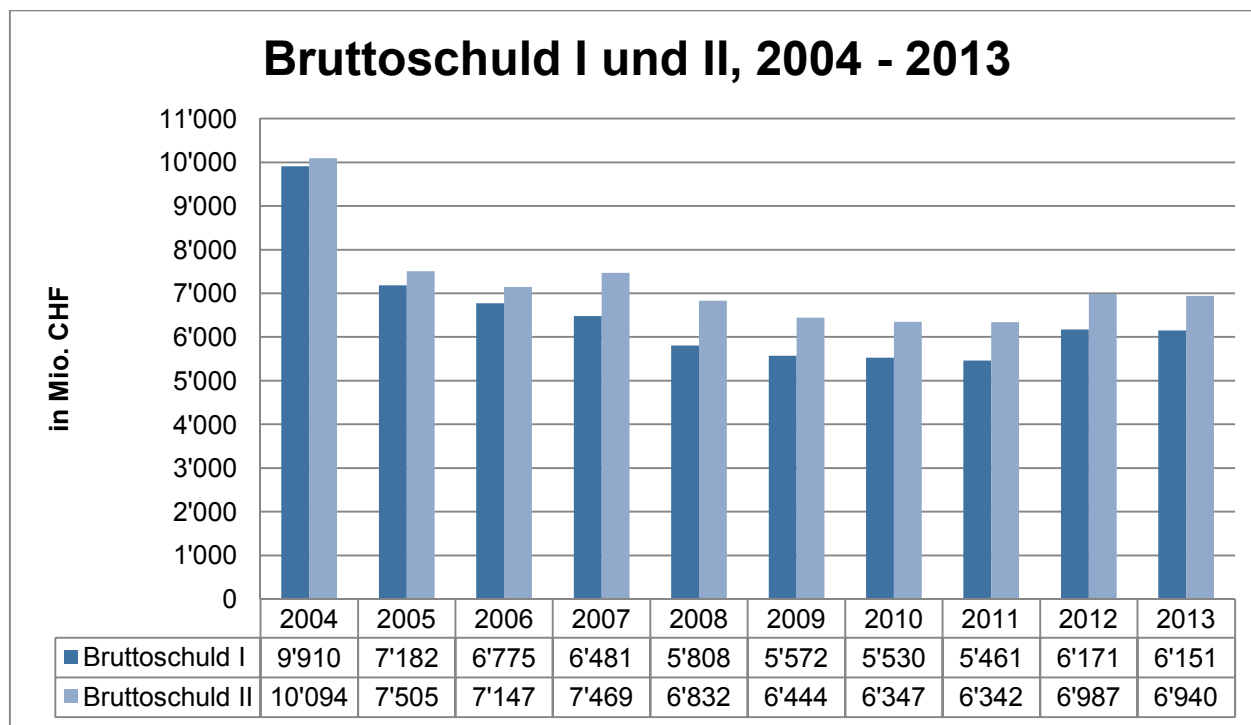
aufgrund prov. Abrechnung 2012 und der gleichzeitig höher in Rechnung gestellten 3. Ratenrechnung 2013. Die übrigen Steuereinnahmen sind ebenfalls um 57 Mio. Franken höher, während bei den natürlichen Personen hingegen die Erträge um 90 Mio. Franken tiefer sind.	
Vermögenserträge: Mehreinnahmen ergaben sich aufgrund der Veräusserung von Liegenschaften und Dividendenausschüttungen und übrigen Vermögenserträgen.	+ 36
Passivzinsen: Die Minderaufwendungen ergaben sich vor allem bei der Verzinsung der kurzfristigen, aber auch der lang- und mittelfristigen Schulden.	+ 16
Rückerstattungen / Entgelte: Mehrerträge ergaben sich aus Rückerstattungen im Alters- und Langzeitbereich sowie im Behindertenbereich. Zudem war der Ertrag aus Gebühren und Amtshandlungen höher.	+ 60
Spitalbereich: Grund war vor allem die Unsicherheit bezüglich des Systemwechsels der Krankenversicherung zum Budgetierungszeitpunkt. Es fehlten Erfahrungswerte.	+ 88
Psychiatrie: vgl. Spitalbereich	+ 23
Polizei: bedingt vor allem durch tiefere Telekommunikationsgebühren, geringere Unterhaltskosten für Funknetz und Endgeräte sowie Projektverschiebungen	+ 17
Diverse	+ 16

Die Abweichungen bei den Steuer- und Vermögenserträgen und den Passivzinsen entsprechen in etwa dem gesamtstaatlichen Korrekturfaktor von 136 Mio. Franken.

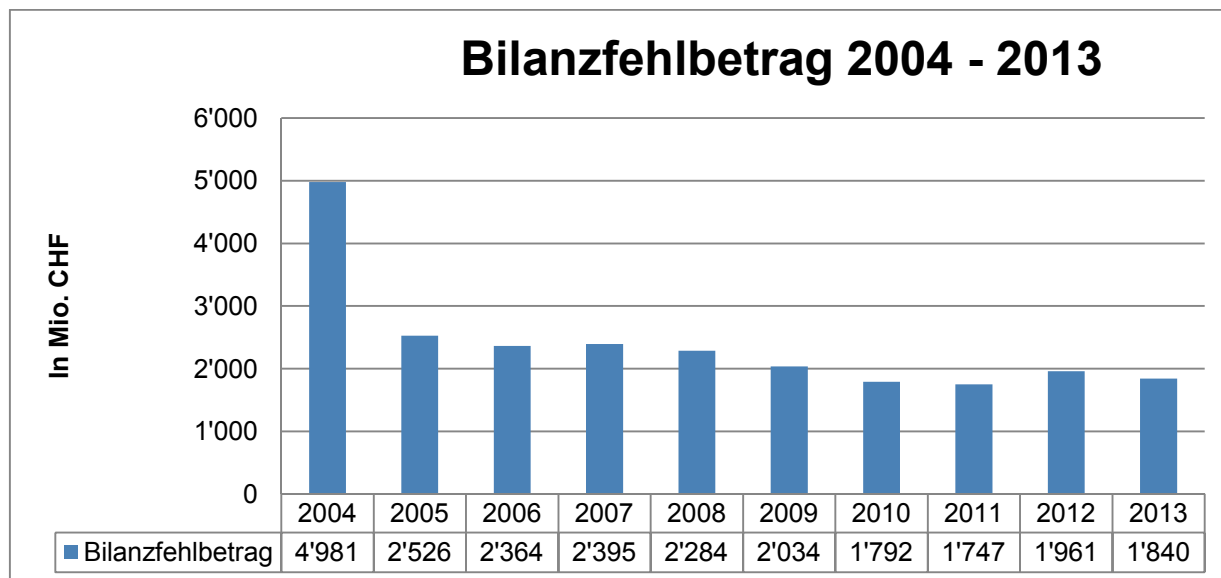
3.2 Bilanz

Der Finanzierungssaldo beträgt 180 Mio. Franken und resultiert somit um 128 Mio. besser als budgetiert. Der Finanzierungssaldo ist die Kennzahl zur Bestimmung der eigenen Mittel, die der Kanton für den Schuldenabbau einsetzen kann. Ist er negativ, konnten die Investitionen nicht vollständig aus eigenen Mitteln getätigt werden und mussten fremdfinanziert werden, womit die Schulden ansteigen. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt 133 % und liegt damit über den 100 %, die erforderlich sind, damit sich der Kanton nicht verschulden müsste.

Sowohl die Bruttoschuld I wie auch die Bruttoschuld II haben sich im Gegensatz zum Vorjahr wieder vermindert, erstere um 20 Mio., letztere um 47 Mio. Franken.

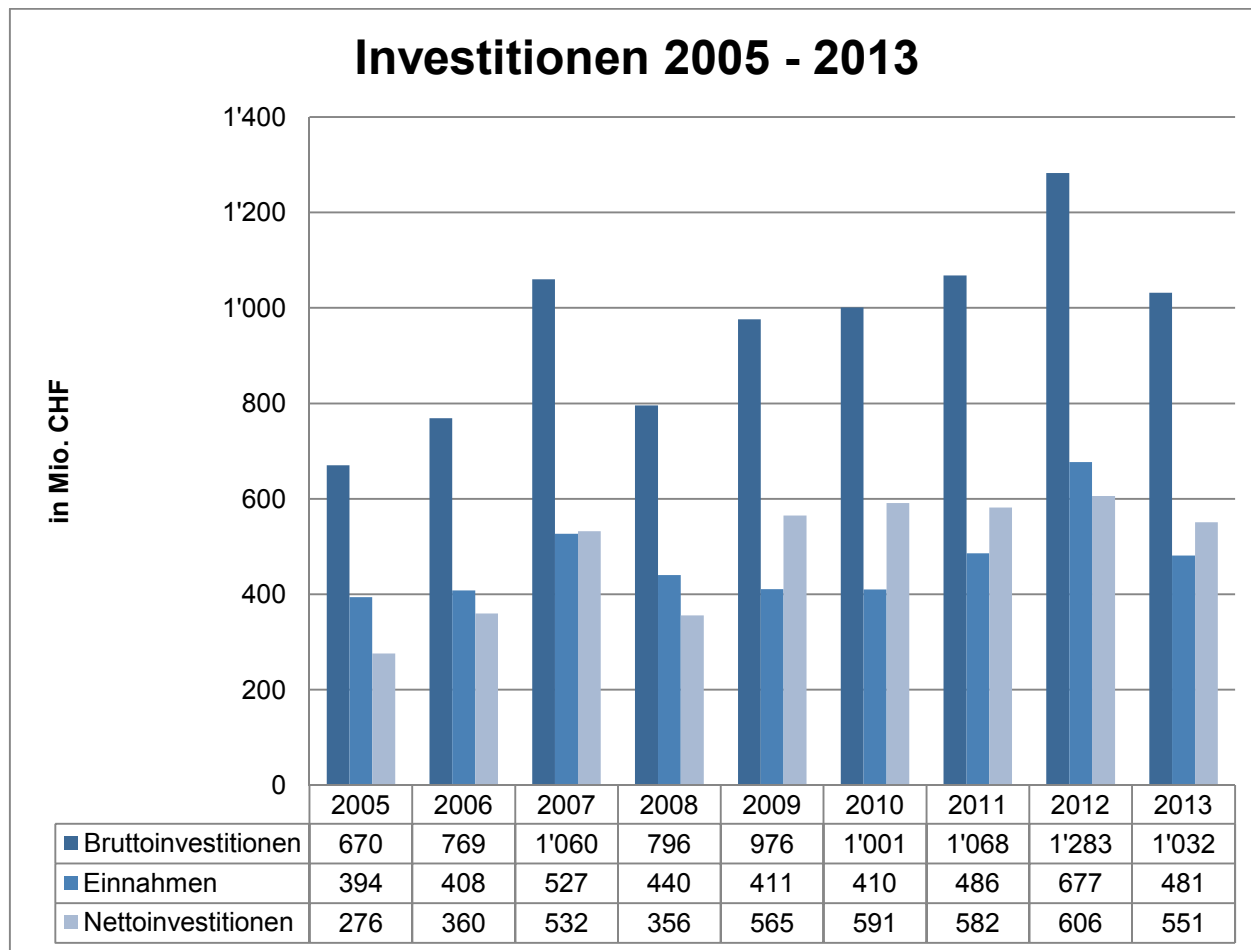


Aufgrund der Abnahme der Schulden hat sich auch der Bilanzfehlbetrag wieder reduziert, und zwar um 121 Mio. Franken. Nachdem er in den Jahren 2008 – 2011 gesamthaft um 537 Mio. Franken reduziert werden konnte, war er im Jahr 2012 um 213 Mio. Franken auf 1'961 Mio. Franken angestiegen. In den kommenden Jahren ist zumindest nicht mit einem weiteren Anstieg zu rechnen, jedoch auch nicht mit einer grossen Abnahme.



Gemäss Artikel 3 Abs. 2 Bst. c FLG ist der Bilanzfehlbetrag mittelfristig durch Überschüsse in der Laufenden Rechnung abzutragen. „Mittelfristig“ wird durch den Kanton nicht näher definiert. Für die Gemeinden gilt die Regelung (Art. 74 Abs. 1 Gemeindegesetz), dass ein Bilanzfehlbetrag in der Rechnung einer Gemeinde innert acht Jahren abzuschreiben ist.

3.3 Investitionsrechnung



Die Nettoinvestitionen (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) lagen 2013 um rund 41 Mio. Franken unter dem Voranschlag und betrugen 551 Mio. Franken. Die Bruttoinvestitionen hingegen lagen um 32 Mio. Franken über dem Budget. Vor allem aufgrund der Umsetzung von weniger Vorhaben in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Tourismus- und Regionalentwicklung und geringerem Fortschritt von Projekten im Spitalbereich wurden das budgetierte Investitionsvolumen nicht ausgeschöpft. Im Vergleich zum Jahr 2012 sind die Bruttoinvestitionen um 251 Mio. Franken tiefer und die Nettoinvestitionen um 55 Mio. Franken tiefer.

Folgende Tabelle zeigt die Abweichungen der Investitionen vom Budget je Direktion auf (+ = Budgetüberschreitung; - = Budgetunterschreitung, Werte in CHF):

Direktion	Abweichung in CHF
VOL	- 10,5 Mio.
GEF	- 30,2 Mio.
JGK	- 1 Mio.
POM	+ 7,4 Mio.
FIN	+ 1,7 Mio.
ERZ	- 1,8 Mio.
BVE	- 7 Mio.
Total	- 49,5 Mio. ¹

¹ Die Differenz ergibt sich dadurch, dass nicht alle Direktionen (STA, JUS, FK) aufgeführt sind.

Die Investitionen konnten vollständig aus den eigenen Mitteln finanziert werden. Zum zweiten Mal erfolgte eine Entnahme von 54 Mio. Franken aus dem Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen, der somit noch über einen Bestand von 282 Mio. Franken verfügt.

3.4 Vergleich mit Rechnungsabschlüssen anderer Kantone

Im Bericht BAKBASEL zur Angebots- und Strukturüberprüfung gehören die Kantone Luzern, St. Gallen, Fribourg, Waadt, Graubünden und Zürich zu den sogenannten „Peer Groups“, d.h. Kantone, welche bezüglich Struktur und Grösse mit dem Kanton Bern vergleichbar sind.

Kanton	Aufwand in CHF	Rechnungsabschluss in CHF
Zürich	14'227 Mio.	Defizit von 38 Mio.
St. Gallen	4'475 Mio.	Überschuss von 73.4 Mio.
Luzern	3'632 Mio.	Überschuss von 5.2 Mio.
Waadt	9'272 Mio.	Überschuss von 8 Mio.
Graubünden	2'383 Mio.	Defizit von 34 Mio.
Freiburg	3'234 Mio.	Defizit von 0.8 Mio.

Wie die Tabelle zeigt, schlossen die Kantone Zürich, Graubünden und Freiburg mit einem Defizit ab. Das Defizit des Kantons Zürich wurde durch weniger Steuereinnahmen verursacht. Dies zeigt, dass Steuereinnahmen volatil sind und je nachdem die Kantonsrechnungen im positiven oder negativen Sinn beeinflussen können. Der Kanton Freiburg schreibt das erste Defizit seit 2001.

Der Kanton St. Gallen schloss nur dank eines Bezugs von 80 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital sowie eines Bezugs von 30 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital positiv ab, ansonsten hätte ein Defizit von 37,2 Mio. Franken resultiert. Beim Kanton Graubünden waren Wertberichtigungen auf Finanzanlagen für das Defizit verantwortlich.

Von den übrigen Kantonen, die im Bericht BAKBASEL nicht direkt mit Bern verglichen werden, hat Basel-Stadt (Aufwand: 3'779 Mio. Franken) wie auch schon letztes Jahr mit einem Überschuss von 85,4 Mio. Franken abgeschlossen. Ein happiges Defizit erwirtschaftete der Kanton Solothurn (- 121,3 Mio. Franken, bei einem Aufwand von 1'923 Mio. Franken). Der Kanton Genf, der im letzten Jahr das schweizweit grösste Defizit zu verzeichnen hatte, hat die Rechnung 2013 wieder mit einen Überschuss von 56 Mio. Franken abgeschlossen, bei einem Aufwand von 9'123 Mio. Franken.

4 Schwerpunkte aus Sicht der Finanzkommission

Die Finanzkommission hat sich im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts 2013 vertieft mit den nachfolgenden Schwerpunkten befasst.

4.1 Schuldenbremse in der Laufenden Rechnung

Im Zusammenhang mit der Schuldenbremse in der Laufenden Rechnung wurden im vorliegenden Geschäftsbericht zwei Fragen aufgeworfen, bei denen die Regierung und die Finanzkontrolle nicht gleicher Ansicht waren: Einerseits bei der Verwendung von Buchgewinnen für die Abtragung des Defizits und andererseits bei der Verwendung des Überschusses der Laufenden Rechnung 2013 für die Abtragung des Defizits 2012. Es handelt sich bei den beiden Punkten um Auslegungsfragen der Kantonalbernerischen Verfassung.

4.1.1 Verwendung des Überschusses 2013 zur Abtragung des Defizits 2012

Der Regierungsrat beabsichtigt, den Überschuss 2013 für die Abtragung des Defizits 2012 einzusetzen. Obwohl die Verfassung die Möglichkeit, ein Defizit bereits mit dem nachfolgenden Rechnungsüberschuss abzutragen, nicht explizit vorsieht, hält die Regierung ihr Vorgehen für sowohl rechtlich wie auch sachlich möglich. Bei der Festlegung, dass ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts im Voranschlag des übernächsten Jahres zu kompensieren ist, handelt es sich nicht um eine Vorgabe, sondern um eine Frist. Es ist folglich nicht zwingend, dass das Defizit 2012 erst im Jahr 2014 kompensiert werden muss, sondern es kann auch bereits mit dem Überschuss des Geschäftsberichts 2013 abgetragen werden. Der Verfassungstext schliesst dies nicht aus. Als Kompensationsjahr wurde das übernächste Jahr gewählt, weil es praktisch nicht planbar wäre, ein Fehlbetrag bereits im nächsten Jahr zu kompensieren: ein Fehlbetrag 2012 würde erst zu Beginn des Jahres 2013 bekannt, wohingegen das Budget 2013 bereits in der Novembersession 2012 verabschiedet wird. Im laufenden Rechnungsvollzug Massnahmen zur Kompensation zu ergreifen, erscheint schwierig. Die Vorgaben der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung dienen vor allem dazu, den Bilanzfehlbetrag so rasch als möglich abzutragen. Die Regierung hält es auch für politisch äusserst fragwürdig, wenn wegen der Nichtanrechnung des Überschusses 2013 für die kommenden Jahre weitere Sparmassnahmen beschlossen und umgesetzt werden müssten.

Die Finanzkontrolle vertritt im Gegensatz zum Regierungsrat die Ansicht, dass der Überschuss des Jahres 2013 nicht zur Tilgung des Defizits 2012 verwendet werden sollte, sondern zur Abtragung des Bilanzfehlbetrags. Sie argumentiert damit, dass Art. 101 a der KV keine solche Kompensation vorsieht. Auch in den Materialien (Volksabstimmung Antrag der Kommission an den Grossen Rat) findet sich keine Erwähnung dieser Möglichkeit.

Fazit: Die Finanzkommission hat sich nach eingehender Diskussion dafür entschieden, das Vorgehen des Regierungsrats zu unterstützen und den Überschuss 2013 von 125 Mio. Franken (157 Mio. Franken abzüglich Buchgewinne von 32 Mio. Franken) für die Abtragung des Defizits 2012 zu verwenden. Der Kommission erscheint dieses Vorgehen zweckmässig. Ihr ist es wichtig, dass das Defizit möglichst rasch abgetragen wird, um wieder finanzpolitischen Spielraum zu gewinnen. Der Verfassungstext schliesst nicht aus, dass ein Defizit bereits im nächsten Jahr kompensiert werden kann. Somit werden die nächsten Budgets entlastet und der Handlungsspielraum erweitert. Die wichtigsten Ziele der Defizitbremse – die Verhinderung der Zunahme des Bilanzfehlbetrags sowie die Begrenzung der Neuverschuldung – sind mit dem Vorgehen des Regierungsrats eingehalten. Die Finanzkommission ist weiterhin der Meinung, dass der Bilanzfehlbetrag abzutragen ist, jedoch werden sich diesbezüglich mit der Einführung von HRM 2 durch die Aufwertung der Liegenschaften Veränderungen ergeben (vgl. Kapitel 4.3).

4.1.2 Verwendung von Buchgewinnen und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens zur Abtragung des Defizits 2012

Art. 101a Abs. 5 der Kantonsverfassung hält fest, dass Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens für die Anwendung der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung nicht berücksichtigt werden. Der Regierungsrat sieht den Sinn und Zweck dieser Bestimmung darin, zu verhindern, dass der Kanton aus rein finanzpolitischen Motiven sein „Tafelsilber“ veräussert, um die Schuldenbremse zu umgehen. Der Ertragsüberschuss 2013 von 157 Mio. Franken enthält Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens im Umfang von 32 Mio. Franken. Diese Buchgewinne sind gemäss Regierungsrat keine finanzpolitisch motivierten Veräusserungen von Finanzvermögen. Deshalb ist die Regierung der Meinung, dass das Rechnungsergebnis vollständig zur Abtragung des Defizits 2012 eingesetzt werden kann.

Die Finanzkontrolle hält dem in ihrem Umfassenden Bericht zur Jahresrechnung entgegen, dass der Verfassungstext keinen Interpretationsspielraum offen lasse. Somit wäre bereits das abzutragende Defizit von 2012 um 29 Mio. höher und würde 225 Mio. Franken betragen, der zur Abtragung des Defizits 2012 zur Verfügung stehende Überschuss 2013 hingegen um 32 Mio. Franken tiefer, nämlich 125 Mio. Franken. Bis 2017 müssten folglich anstatt der 39 Mio. Franken noch 100 Mio. Franken abgetragen werden.

Fazit: Die Finanzkommission beantragt dem Regierungsrat nach eingehender Diskussion, dass die Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagevermögen der Jahre 2012 und 2013 ausgeschieden werden und nicht für die Schuldenbremse berücksichtigt werden sollen. Demnach ist für das Jahr 2012 ein höheres Defizit abzutragen. Zudem beträgt der für die Abtragung des Defizits massgebende Betrag aus der Rechnung 2013 neu 125 Mio. Franken, und die 32 Mio. Franken aus den Buchgewinnen werden zugunsten des Bilanzfehlbetrags verbucht. Für die Zukunft fordert die Finanzkommission, in Voranschlag und Geschäftsbericht jeweils eine Sonderrechnung für die Schuldenbremse auszuweisen, so wie dies im Antrag der Kommission an den Grossen Rat zur Einführung einer Schuldenbremse vom 27.11.2006 unter Ziffer 3.6 auf Seite 17 als Auftrag an den Regierungsrat formuliert wurde. Dort wird festgehalten, dass der Regierungsrat inskünftig das Voranschlags- und Rechnungsergebnis mit und ohne Buchgewinne darstellen muss.

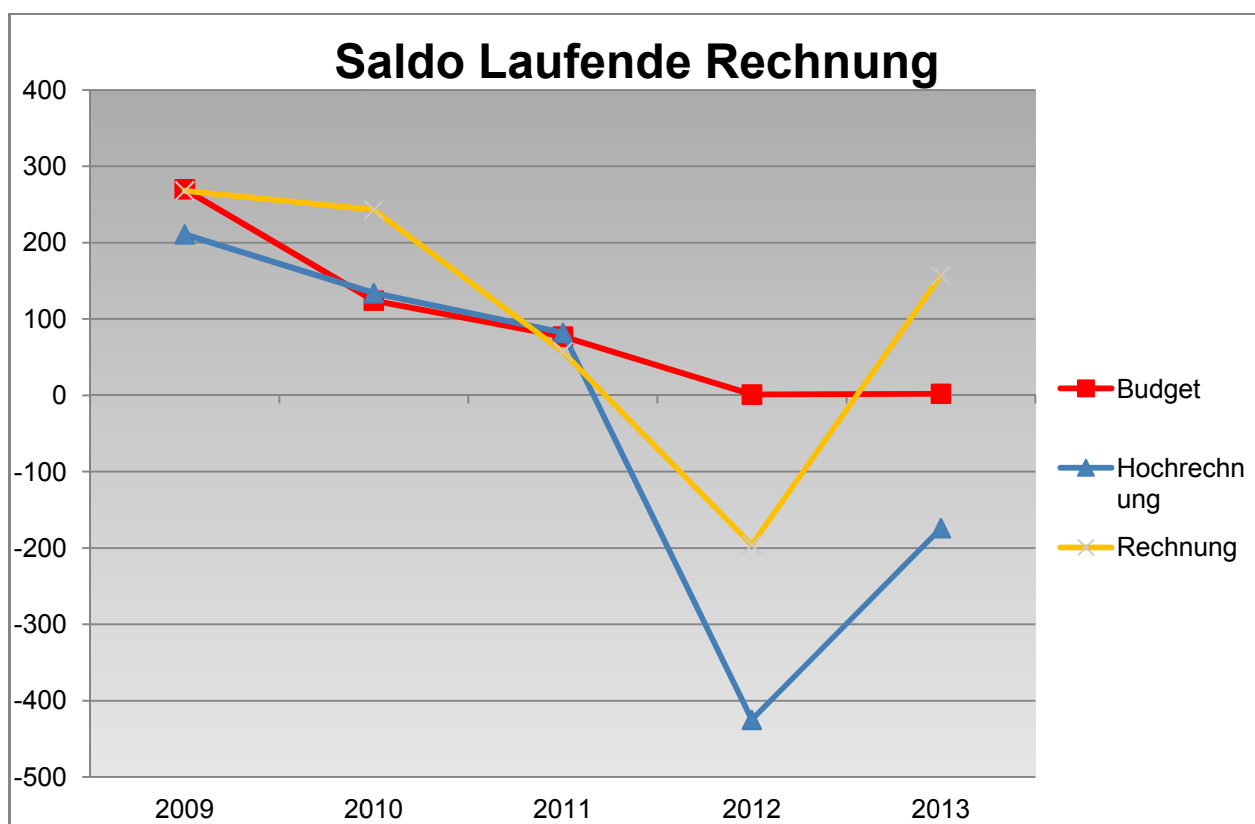
(CHF Mio.)	Laufende Rechnung Schuldenbremse Laufende Rechnung		Finanzierungssaldo Schuldenbremse Investitionsrechnung
	Weite Auslegung	Enge Auslegung	
2012			
Fehlbetrag	-196	-196	-198
Buchgewinne/Abschreibungen		-29	
Zu kompensieren bis Ende 2017	-196	-225	-198
2013			
Überschuss	157	157	180
Buchgewinne/Abschreibungen		-32	
Noch zu kompensieren bis Ende 2017	-39	-100	-18
2014 (Budget)			
Überschuss	11	11	58
Abschreibung Defizit 2012	10	10	
Buchgewinne/Abschreibungen		-43	
Noch zu kompensieren bis Ende 2017	-18	-122	0

4.2 Abweichungen zwischen Budget, Hochrechnung und Rechnung

Jeweils Ende August präsentiert der Regierungsrat der Finanzkommission gleichzeitig mit dem Budget die Hochrechnung für das laufende Jahr. Insbesondere in den Jahren 2012 und 2013 kam es beim Saldo der Laufenden Rechnung zu grossen Abweichungen zwischen Hochrechnung und Rechnungsergebnis, wie der Tabelle und nachfolgender Grafik entnommen werden kann.

Saldo der Laufenden Rechnung (in Mio. Franken)

	2009	2010	2011	2012	2013
Budget	270	124	78	2	6
Hochrechnung	211	134	82	- 425	- 174
Rechnung	268	243	57	-196	157



Im Jahr 2012 erfolgte zwischen Hochrechnung und Jahresabschluss eine Saldoverbesserung von 229 Mio. Franken, und im Jahr 2013 waren es 231 Mio. Franken. Gemäss den Erläuterungen der Finanzdirektion handelt es sich bei der Hochrechnung nicht um ein sonderlich präzises Instrument, da die Zahlen aus den Direktionen nicht plausibilisiert und hinterfragt werden.

In der Finanzkommission führten die grossen Abweichungen zu Diskussionen über die Frage nach dem Sinn und Zweck der Hochrechnung. Um als Milizparlament Finanzpolitik betreiben zu können, wären verlässliche Trendmeldungen im Zusammenhang mit dem Budget und dem Rechnungsabschluss hilfreich. Die Kommission hat andere, verlässlichere Instrumente andiskutiert.

4.3 Harmonisiertes Rechnungsmodell HRM2

Sämtliche öffentlichen Körperschaften orientieren sich an den Vorgaben des HRM. HRM 1 (Handbuch des Rechnungswesens für die öffentlichen Haushalte) wurde 1977 entwickelt und gilt bis heute. Bei HRM 2 (Handbuch Harmonisierte Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden) handelt es sich um das aktualisierte Rechnungslegungsmodell. Die neuen Fachempfehlungen wurden am 25. Januar 2008 von der Finanzdirektorenkonferenz genehmigt, mit der Empfehlung, diese innerhalb von zehn Jahren umzusetzen. Es handelt sich um den kleinsten gemeinsamen Nenner unter den Kantonen und Gemeinden.

Gemäss Bericht der Finanzkontrolle entstanden aufgrund eines Release einer neuen Version für die Anlagebuchhaltung sehr grosse Probleme. Beinahe wäre die Ordnungsmässigkeit des Rechnungsabschlusses in Gefahr geraten. Es brauchte grosse Anstrengungen seitens der Mitarbeitenden der Finanzdienste der Direktionen sowie der Prüfer der Finanzkontrolle, um die Ordnungsmässigkeit des Rechnungsabschlusses gewährleisten zu können.

Die Einführung von HRM 2 im Kanton Bern war bisher für den 1.1.2015 geplant. Da diese Einführung ein stabiles Finanzinformationssystem (aktuell FIS) verlangt und wichtige Teile dieses Systems weiterentwickelt werden müssen, hat der Regierungsrat am 30. April 2014 entschieden, die Einführung auf den 1.1.2017 zu verschieben.

Die Finanzkommission legt Wert darauf, dass HRM 2 möglichst so eingeführt wird, dass keine grösseren Pannen geschehen und vor allem die Ordnungsmässigkeit des Rechnungsabschlusses nicht gefährdet wird. Dieses Anliegen ist ihr wichtiger als die geplante Einführung von HRM2 per 1.1.2015. Eine Verschiebung der Einführung um zwei Jahre hält die Finanzkommission nicht für problematisch, denn die Umsetzung liegt immer noch innerhalb der von der Finanzdirektorenkonferenz empfohlenen 10 Jahre. Die Kommission erwartet, dass das neue Rechnungslegungsmodell mit der grössten Sorgfalt umgesetzt wird und die Empfehlungen aus der unabhängigen Prüfung der Informatik durch die Firma AWK Group AG berücksichtigt werden.

4.4 Rückstellungen

Rückstellungen sind Verlustrisiken oder Verbindlichkeiten, die am Bilanzstichtag per 31.12. wahrscheinlich oder sicher sind. Die Höhe und der Eintritt des Zahlungszeitpunkts sind noch unbestimmt, weshalb sie als zukünftige Zahlungsverpflichtungen, als Rückstellungen auf der Passivseite verbucht werden. Sie werden gebildet, wenn ein Ereignis 100'000 Franken oder mehr beträgt. Aufgelöst werden sie, wenn der Grund dafür wegfällt. Für die Bildung wird keine Bewilligung analog einer Kreditgenehmigung benötigt. Ergibt sich bei der Auszahlung eine Differenz zur Rückstellung, wird diese der Laufenden Rechnung gutgeschrieben.

Der grösste Anteil an den gesamtstaatlichen Rückstellungen wurde für die Nationalstrassen im Bau gebildet. Es handelt sich dabei um die erwarteten anteiligen Ausgaben des Kantons (ca. 13 %) an der Netzzuordnung der Nationalstrassen. Aufgrund von Planungsänderungen des Bundes sowie des Baufortschritts verändern sich diese Rückstellungen von Jahr zu Jahr.

Des Weiteren finden sich umfangreiche Rückstellungen im Gehaltsbereich. Dort müssen Ende Jahr für sämtliche Zeitguthaben wie nicht bezogene Ferientage, positive Jahresarbeitszeitsaldi und Langzeitkontoguthaben der Mitarbeitenden Rückstellungen gebildet werden. Während diese in den vergangenen Jahren stetig anstiegen, haben sie im Vergleich zu 2012 etwas abgenommen.

Der Finanzkommission erscheint ein sorgfältiger Umgang mit Rückstellungen wichtig. Diese sollen nur gebildet werden, wenn dies notwendig erscheint.

5 Finanzpolitischer Ausblick

Aus dem Geschäftsbericht 2013 lassen sich einige finanzielle Tendenzen erkennen, die sich in den nächsten Jahren vermutlich fortsetzen werden.

Der Aufgaben- und Finanzplan sieht für 2015 – 2017 knapp positive Rechnungsergebnisse vor, dank den Massnahmen der ASP 2014. Auf der Einnahmenseite ist – abgesehen von den jährlich leicht ansteigenden Steuereinnahmen – nicht mit substantiell höheren Erträgen zu rechnen. Es ist auch unsicher, wie sich die Steuererträge der juristischen Personen weiter entwickeln werden. Diesbezüglich wird 2013 wohl eher ein Ausnahmejahr sein.

Die finanziellen Auswirkungen der Sanierung der Pensionskassen sind auch 2013 nicht in die Zahlen eingeflossen. Am 18. Mai 2014 findet die Abstimmung zu, neuen Gesetz über die kantonalen Pensionskassen statt. Bei einer Annahme der Hauptvorlage anerkennt der Kanton Schulden in der Höhe von 1,7 Mrd. Franken und bei einer Annahme des Eventualantrags 1,3 Mrd. Franken.² Mit einem nachhaltigen Schuldenabbau ist in den nächsten Jahren deshalb nicht zu rechnen.

Die budgetierten Investitionen befinden sich seit fünf Jahren auf einem sehr hohen Niveau. 2012 wurden die Mittel das erste Mal ganz ausgeschöpft, für 2013 hingegen wurde das Budget erneut unterschritten, trotz der vom Grossen Rat kurzfristig beschlossenen Reduktion der Investitionen um 50 Mio. Franken. Wie die Tabelle in Kapitel 3.3. zeigt, haben verschiedene Direktionen ihre Investitionen nicht ausgeschöpft und nicht nur die BVE, die über das grösste Investitionsvolumen verfügt. Was die Jahre 2014 - 2017 betrifft, so wurden die Nettoinvestitionen (ohne Spezialfinanzierungen) bei 500 Mio. Franken plafoniert.

Trotz der ausgeglichenen Budgets für die Folgejahre müssen aus Sicht der Finanzkommission die Anstrengungen der Aufgaben und Strukturüberprüfung weitergeführt werden, um nachhaltige Spareffekte erzielen zu können.

^{2 2} Dabei handelt es sich um die im GB 13 genannten Zahlen (Zahlenbasis per 31.12.2011). Gemäss Abstimmungsbotschaft (Zahlenbasis per 31.12.2013) beträgt die Schuldanererkennung CHF 1,1 Mrd. (Hauptvorlage) bzw. CHF 0,7 Mrd. (Eventualantrag). Massgebend für die tatsächliche Schuldanererkennung werden die Zahlen per 31.12.2014 sein.

6 Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat

Die Finanzkommission stellt dem Grossen Rat in Anwendung von Art. 63 Abs. 5 i.V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. f FLG folgende Anträge:

1. Genehmigung des Geschäftsberichts 2013 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2013:

Ertragsüberschuss	CHF	156'963'259.49
Nettoinvestitionen	CHF	551'253'003.68
Bilanzfehlbetrag	CHF	1'840'245'073.23

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

IR Polizei- und Militärdirektion	CHF	7'394'100.36
IR Finanzdirektion	CHF	1'758'796.70
LR Erziehungsdirektion	CHF	9'995'781.19
IR Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft	CHF	971'364.75

(vgl. Band 1, Kapitel 3 des GB, LR = Laufende Rechnung, IR = Investitionsrechnung)

3. Genehmigung der vom Regierungsrat bewilligten Kreditüberschreitungen (Art. 59 Abs. 2 i.V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. h FLG), die in den Ergänzenden Angaben zur Jahresrechnung 2013 (Geschäftsbericht 2013, Band 2, Kap. 5.1) aufgeführt sind.
4. Die Finanzkommission beantragt, dass die Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens der Jahre 2012 und 2013 nicht für die Bemessung der Schuldenbremse berücksichtigt werden. Folglich ist für das Jahr 2012 ein Defizit von 225 Mio. Franken zu kompensieren, wovon 125 Mio. Franken mit dem Überschuss aus der Rechnung 2013 abgetragen werden können. Es verbleiben 100 Mio. Franken, die in den Jahren 2014 bis 2017 abgetragen werden müssen.

6.1 Begründung

Die Finanzkommission hat aufgrund der Ergebnisse des Geschäftsberichts 2013 inkl. Jahresrechnung, der Berichterstattung der Finanzkontrolle und ihrer eigenen Abklärungen einen umfassenden Gesamteindruck erhalten.

- Das Ergebnis der Laufenden Rechnung ist deutlich besser ausgefallen als budgetiert. Bezüglich der Investitionsrechnung konnten die budgetierten Mittel nicht im vollen Umfang ausgeschöpft werden.
- Die Finanzkontrolle hält in ihrem Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung 2013 (S. 1) fest: „Nach unserer Beurteilung entspricht die Jahresrechnung per 31.12.2013 dem Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) sowie der massgebenden Verordnung und den Weisungen.“ Sie empfiehlt die Jahresrechnung per 31. Dezember 2013 zur Genehmigung.
- Der Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle, die Berichterstattungen der Fachhochschule und der Pädagogischen Hochschule (ERZ), der Tätigkeitsbericht des Ratssekretariats (STA) und

der Bericht der Aufsichtsstelle für Datenschutz werden dem Grossen Rat in der Junisession 2014 separat zur Beratung vorgelegt.

- Bei der Prüfung des Geschäftsberichts 2013 hat der Ausschuss Geschäftsbericht der Finanzkommission der Finanzdirektion und der Finanzkontrolle zahlreiche Fragen gestellt.
- Zu den in den Ergänzenden Angaben der Jahresrechnung in Band 2 auf den Seiten S. 105 ff. aufgeführten Nachkrediten und Kreditüberschreitungen hat die Finanzkommission keine Bemerkungen.
- Keine Beanstandungen hat die Finanzkommission auch bei den „Besonderen Rechnungen“ und den Spezialfinanzierungen.
- Ihren Zusatzantrag (Antrag Nr. 4) begründet die Finanzkommission damit, dass der Wortlaut von Artikel 101a Absatz 5 der Verfassung des Kantons Bern keinen Ermessensspielraum zulässt. Dies hat zur Folge, dass für 2012 insgesamt ein Defizit von 224,7 Mio. Franken abgetragen werden muss. Des Weiteren sind die Buchgewinne des Jahres 2013 von 32,3 Mio. Franken nur zur Abtragung des Bilanzfehlbetrags, nicht aber des Defizits 2012 zu verwenden. In seiner Stellungnahme zu den Anträgen der Finanzkommission erklärt sich der Regierungsrat bereit, ab dem Jahr 2014 die enge, wörtliche Auslegung der Verfassungsbestimmung anzuwenden, jedoch nicht rückwirkend. Die Finanzkommission hält jedoch an ihrem Antrag fest.
- Bei der Überprüfung der Anträge auf Abschreibung der Motionen und Postulate hat die Finanzkommission dem Regierungsrat beantragt, folgende Vorstösse noch nicht abzuschreiben:
 - M 155-2008 Wasserfallen, Bern: Einführung eines Wasserrappens – Solidarität für sauberes Wasser in Entwicklungsländern;
 - M 336-2009 Blank, Aarberg (SVP): Aufgaben hinterfragen: Aufgabendialog wieder aufnehmen;
 - M 353-2009 FDP (Feller, Steffisburg): Für eine echte strategische Aufgabenüberprüfung;
 - M 237-2012 Kohler, Steffisburg (BDP), Feller, Steffisburg (FDP), Ruchti, Seewil (SVP), Siegenthaler, Rüti b. B.(BDP): Sparen durch Leistungs- und Aufgabenabbau;
 - M 180-2012 SP-JUSO-PSA (Blaser, Steffisburg): Stopp der teuren Entmündigung durch externe Beratung – Stopp dem Umfragewahn;
 - M 079-2013 Iseli, Zwieselberg (SVP), vom 18.3.2013: Sicherstellung der nötigen Finanzmittel zur Co-Finanzierung der Programme der AP 2014 – 2017.

Der Regierungsrat ist in allen Fällen dem Antrag der Finanzkommission gefolgt.

Für die Finanzkommission

Bern, . Mai 2014

Jürg Iseli, Präsident

7 Anhang: Glossar

Auszug aus der Verfassung des Kantons Bern vom 5. Juni 1993:

Art. 101a Schuldenbremse für die Laufende Rechnung *[Fassung vom 24. 2. 2008]*

¹ Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.

² Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts *[Fassung vom 24. 2. 2008]* 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 *[Fassung vom 24. 2. 2008]* 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 *[Fassung vom 24. 2. 2008]* 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. *[Eingefügt am 24. 2. 2008]*

Art. 101b *[Fassung vom 24. 2. 2008]*: 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.

ASP 2014: Angebots- und Strukturüberprüfung 2014

Bruttoschuld I: verzinsliche Staatsschulden

Bruttoschuld II: verzinsliche Staatsschulden plus Rückstellungen

Finanzierungssaldo: Der Finanzierungssaldo berechnet sich aus dem Saldo der Laufenden Rechnung und dem Verwaltungsvermögen abzüglich der Nettoinvestitionen. Damit werden die eigenen Mittel berechnet, die der Kanton für den Schuldenabbau einsetzen kann.

HRM2: Handbuch Harmonisierte Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden. Es handelt sich um die Aktualisierung von HRM 1. Aktuell gilt im Kanton Bern noch HRM1. In fast allen Kantonen ist die Umsetzung von HRM2 bereits vollzogen oder im Gange.

IF: Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen

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

SIF: Spitalinvestitionsfonds

Verwaltungsvermögen: Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und deshalb nicht realisierbar sind (z. B. Schulhaus, Strassen).