

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



Bericht der Finanzkommission zum Voranschlag 2015 und zum Aufga- ben-/Finanzplan 2016– 2018

Stand: 27. Oktober 2014

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	4
2. Arbeitsweise der Finanzkommission.....	5
2.1 Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates auf den VA/AFP	5
2.2 Konkretes Vorgehen der Finanzkommission	7
3. Voranschlag 2015/Aufgaben-/Finanzplan 2016–2018 (VA 2015/AFP 2016–2018): Das Wichtigste in Kürze	8
3.1 Laufende Rechnung	9
3.2 Personalkosten.....	11
3.3 Investitionsrechnung	11
3.4 Einhaltung der Schuldenbremse in der Laufenden Rechnung	12
3.5 Kompensation des Defizits der Jahresrechnung 2012.....	12
3.6 Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags der Jahresrechnung 2012.....	14
4. Schwerpunkte der Finanzkommission	15
4.1 Allgemeine finanzielle Lage	15
4.2 ASP 2014: Umsetzung durch den Regierungsrat	15
4.3 Investitionen	16
4.4 Personalkosten: direkte und indirekte Kosten.....	17
5. Anträge, Planungserklärungen und Finanzmotionen zum VA 2015/AFP 2016–2018	20
5.1 Voranschlag 2015	20
5.1.1 Planungserklärung: Die ASP-Massnahme 10.a Krankenkassenprämienverbilligung ist umzusetzen wie vom Grossen Rat beschlossen	20
5.1.2 Planungserklärung: übrige ASP-Massnahmen (ohne Massnahme 10.a) – Kompensation der prognostizierten, voraussichtlich nicht vollständig erreichbaren Entlastungseffekte	20
5.1.3 Antrag: Produktgruppe Naturschutz – Erhöhung des Deckungsbeitrags	20
5.1.4 Genehmigung des Voranschlags 2015 unter Einbezug der Anträge der Finanzkommission mit folgenden Werten.....	21
5.2 Aufgaben-/Finanzplan 2016–2018.....	21
5.2.1 Planungserklärung zu den ASP-Massnahmen – Weiterführung in den Folgejahren.....	21
5.2.2 Finanzmotion: Der Plafond der Nettoinvestitionen ist auf CHF 440 Millionen anzupassen	21

5.2.3	Finanzmotion: keine Neuverschuldung in den Finanzplanjahren	21
5.2.4	Genehmigung des Aufgaben-/Finanzplans 2016–2018 unter Einbezug der Planungserklärung und der Finanzmotionen	21
6.	Finanzmotion 126-2014; Feller (Münsingen), BDP: Keine Budgetierung der SNB-Gewinne für die Voranschläge 2015 und 2016	22
	Anhang: Auswirkungen der Verschiebung der Einführung von HRM2	23
a)	Vorbemerkung.....	23
b)	zum Lemma «Budgetierung und Finanzplanung».....	23
c)	zum Lemma «Pensionskassen BLVK und BPK»	24
d)	zum Lemma «Schuldenquote»	26
e)	zum Lemma «Konsequenzen für die Finanzen der Gemeinden»	28
f)	zum Lemma «mögliche weitere Folgen»	28
	Schuldenbremsen für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung.....	28
	Optimierung Neue Verwaltungsführung NEF.....	29

1. Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Bericht nimmt die Finanzkommission Stellung sowohl zum Voranschlag (VA) als auch zum Aufgaben-/Finanzplan (AFP) 2015/2016–2018.

Mit dem vorliegenden VA/AFP ist es dem Regierungsrat gelungen, die Kantonsfinanzen zu stabilisieren. In allen vier Finanzplanjahren sind in der Laufenden Rechnung Überschüsse geplant, was erfreulich ist. Die Überschüsse werden aller Voraussicht nach ausreichen, das Defizit aus dem Jahr 2012 zu kompensieren, womit diese Altlast unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der Grossratsbeschlüsse bereinigt werden kann.

Der Finanzierungssaldo droht ab 2017 wieder unter null zu fallen, was bedeutet, dass die geplanten Investitionen nur getätigt werden können, wenn sich der Kanton neu verschuldet. Zudem sind gemäss gesamtstaatlicher Investitionsplanung in den Jahren 2019 und folgenden noch höhere Investitionen vorgesehen, die das Problem weiter verstärken würden. Negative Finanzierungssaldi widersprechen der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung in der Verfassung und dem wiederholt bestätigten Willen des Grossen Rates, keine Neuverschuldung zuzulassen. Der Regierungsrat ist gefordert, die drohende Entwicklung in den kommenden Jahren noch abzuwenden.

Die Umsetzung der im letzten Jahr beschlossenen Massnahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) 2014 scheint grösstenteils zu gelingen. Es ist denn auch den ASP-Massnahmen sowie den höheren Steuereinnahmen insbesondere bei den juristischen Personen zu verdanken, dass der kantonale Haushalt nicht in die roten Zahlen abgerutscht ist. Störend ist für die Finanzkommission, dass der Regierungsrat wenige Tage nach Verabschiedung des VA/AFP den Verzicht auf die vom Grossen Rat beschlossene zusätzliche Kürzung der Prämienverbilligung bekannt gegeben hat. Dank der bewussten zeitlichen Staffelung kann der Regierungsrat Sparmassnahmen von über 10 Mio. CHF umgehen, da der Entscheid nicht mehr in die Zahlen des VA/AFP einfliesst. Für die Finanzkommission ist dieses Vorgehen inakzeptabel.

Der Bericht der Justizkommission und deren Anträge zum VA 2015/AFP 2016–2018 der Justiz hat die Finanzkommission diskutiert. Sie unterstützt die Anträge der Justizkommission.

2. Arbeitsweise der Finanzkommission

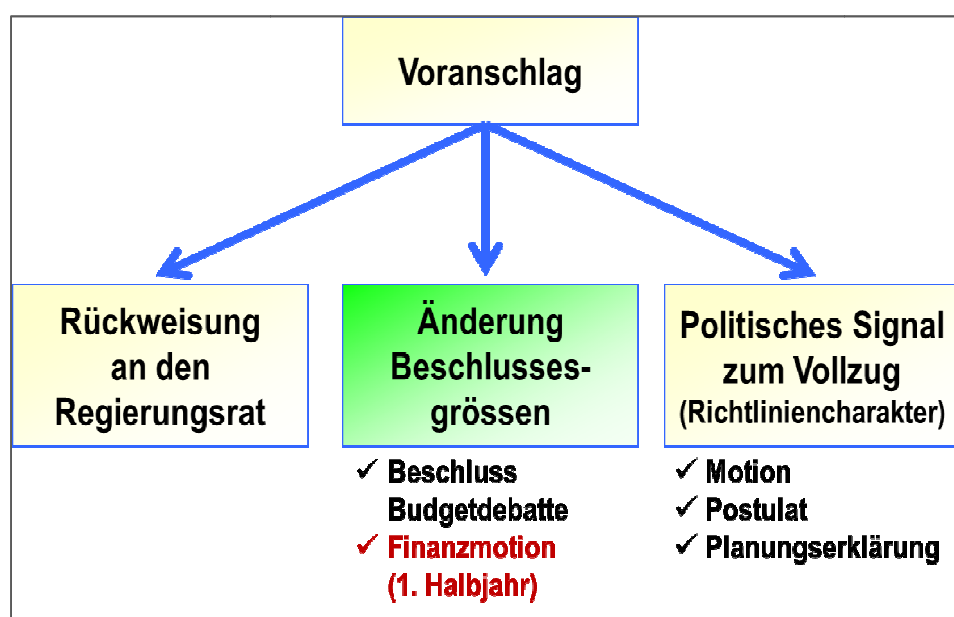
Mit dem vorliegenden Bericht informiert die Finanzkommission den Grossen Rat über die wichtigsten Punkte des Voranschlags 2015 und des Aufgaben-/Finanzplans 2016–2018 (VA 2015/AFP 2016–2018) und begründet ihre diesbezüglichen Anträge.

2.1 Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates auf den VA/AFP

Die Beschlussfassung zum Voranschlag des folgenden Jahres ist eine der wichtigsten Aufgaben des Grossen Rates. Die Finanzkommission als Oberaufsichtsorgan über den Finanzhaushalt berät den VA/AFP vor.¹

In der Verfassung und im Gesetz über die Finanzen und Leitungen (FLG) sind die Kompetenzen von Regierung und Parlament in Bezug auf den Voranschlag geregelt. Der Regierungsrat erstellt den Voranschlag und den Aufgaben-/Finanzplan und verabschiedet sie zuhanden des Grossen Rates². Er verfügt damit über die Planungshoheit. Dem Grossen Rat kommt die Kompetenz zu, den Voranschlag zu beschliessen³, womit ihm die Budgethoheit zukommt. Mit der auf die neue Legislatur in Kraft getretenen Parlamentsrechtsrevision hat das Parlament zusätzliche Möglichkeiten der Einflussnahme auf den VA/AFP erhalten.

Abbildung 1: Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates beim Voranschlag



Der Grosse Rat kann den Voranschlag des kommenden Jahres an den Regierungsrat zurückweisen. Das ist die härteste Massnahme und führt dazu, dass der Kanton zu Beginn des neuen Jahres ohne genehmigten Voranschlag dasteht, was seine Handlungsfähigkeit stark beeinträchtigt. So können unter anderem nur noch unaufschiebbare Ausgaben getätigt werden.

Der Grosse Rat kann die Beschlussgrössen auf den Stufen Gesamtstaat, Direktion und Produktgruppen anpassen, sowie die Werte der Besonderen Rechnungen und die Vermö-

¹ Art. 36 GO

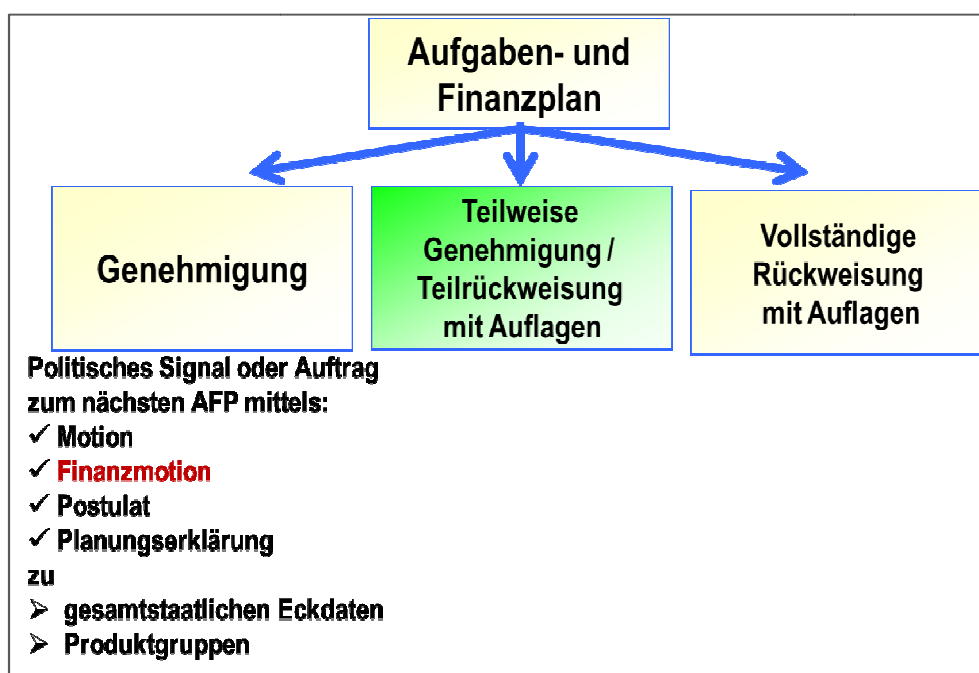
² Art. 89 Abs. 1 KV

³ Art. 76 Bst. a KV

gensveränderungen der Spezialfinanzierungen. Damit verändert der Grosse Rat aktiv die Zahlen des Voranschlags. Mit der Teilrevision des FLG hat der Grosse Rat seine Kompetenz auf die Saldi der Produkte erweitert. Diese Neuregelung wird allerdings erst umgesetzt, wenn die Neugestaltung von VA und AFP umgesetzt ist; voraussichtlich auf den VA 2017 hin.

Weiter kann der Grosse Rat politische Signale zum Vollzug des Voranschlags abgeben. Er kann beispielweise darauf verzichten, konkrete Zahlen im Voranschlag abzuändern, aber das politische Signal geben, im Vollzug des Voranschlags seien noch 20 Mio. CHF einzusparen. Ein solcher Beschluss des Grossen Rates ist für den Regierungsrat allerdings nicht bindend.

Abbildung 2: Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates beim Aufgaben-/Finanzplan



Neu nimmt der Grosse Rat den Aufgaben-/Finanzplan nicht mehr nur zur Kenntnis, sondern genehmigt ihn. Die Neuregelung beinhaltet die Kompetenz des Grossen Rates, ihm nicht genehme Teile des AFP mit Auflagen an den Regierungsrat zurückzuweisen. In diesem Fall muss der Regierungsrat innert vier Monaten die beanstandeten Teile des AFP überarbeiten und dem Grosse Rat noch einmal vorlegen.⁴

Ein weiteres neues Interventionsinstrument ist die Finanzmotion. Sie fordert den Regierungsrat auf, eine finanzseitige Massnahme im nächsten VA oder AFP umzusetzen. Wenn sich die Finanzmotion auf den AFP bezieht, muss der Regierungsrat über die Umsetzung im nächsten AFP Bericht erstatten. Falls er die Massnahme nicht umsetzen will, muss er dies einlässlich begründen. Wenn sich die Finanzmotion auf den VA bezieht, ist er zur Umsetzung der Massnahme verpflichtet.⁵

⁴ Art. 49 GRG

⁵ Art. 64 GRG

2.2 Konkretes Vorgehen der Finanzkommission

Aufgrund der Parlamentsrechtsrevision hat sich die Finanzkommission neu organisiert. Der VA/AFP wird nicht mehr durch den gleichnamigen Ausschuss vorberaten, sondern ist neu Aufgabe des Plenums. Nach einer ersten Sichtung des VA/AFP hat die FiKo Fragen an die Direktionen zusammengestellt und diese schriftlich beantworten lassen. In einem nächsten Schritt hat sie die sogenannten Direktionsbesuche durchgeführt, wo allgemeine und direktionsspezifische Fragen vertieft erörtert wurden. Bei der Erziehungsdirektion liessen sich die Mitglieder der Finanzkommission auf einem Rundgang durch die Büros der Zentralverwaltung an der Sulgeneckstrasse zeigen, was die konkreten Aufgaben der Mitarbeitenden sind. Dies ermöglichte einen guten Einblick in den Arbeitsalltag von Kantonsangestellten.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse hat die Finanzkommission Anträge zum VA/AFP ausgearbeitet und dem Sekretariat den Auftrag erteilt, den Bericht zum VA/AFP zu erstellen. Die Anträge und der Bericht wurden dem Regierungsrat als Entwurf zur Stellungnahme zugestellt, bevor sie die Finanzkommission zuhanden des Grossen Rates verabschiedete.

Für die gesamte Kommission ist die Vorberatung des VA/AFP ein intensiver Prozess. In den Monaten September und Oktober fanden inklusive der Direktionsbesuche zwölf zusätzliche Plenums- und vier Geschäftsleitungssitzungen statt.

3. Voranschlag 2015/Aufgaben-/Finanzplan 2016–2018 (VA 2015/AFP 2016–2018): Das Wichtigste in Kürze

Alle Details zum VA 2015/AFP 2016–2018 können dem entsprechenden Zahlen- und Berichtswerk des Regierungsrates entnommen werden. Die Finanzkommission stellt im Folgenden kurz die aus ihrer Sicht wichtigsten Zahlen und Eckwerte dar.

Abbildung 3: wichtige Kennzahlen der vier Planjahre 2015–2018

in Mio, CHF	VA 2015	AFP 2016	AFP 2017	AFP 2018
Saldo Laufende Rechnung (Ausgangslage November 13)	19	22	6	82
Veränderungen im Hauptverfahren ⁶	100	136	124	–29
Saldo Laufende Rechnung (August 14)	119,0	158,0	130,5	53,1
Nettoinvestitionen	603,7	605,6	562,3	550,4
Abschreibungen	486,4	455,8	443,2	483,6
Auflösung Aufwertungsreserve HRM2/lpsas)	0	0	–40,0	–40,0
Selbstfinanzierung	605,3	613,8	533,7	496,8
Finanzierungssaldo	1,7	8,2	–28,6	–53,6
Selbstfinanzierungsgrad	100,3 %	101,4 %	94,9 %	90,3 %
Selbstfinanzierungsgrad über die vier Planjahre	96,9 %			

Saldo Laufende Rechnung⁷: Im Hauptverfahren konnte der Regierungsrat die Zahlen mit Ausnahme des «neuen» Planjahrs 2018 substanziell verbessern. Hauptgrund für die Verbesserung ist die Aktualisierung der Steuerertragsprognose, die Mehreinnahmen in allen Planjahren von jährlich mindestens 140 Mio. CHF in Aussicht stellt. Dank der erzielten Verbesserungen sieht der Kanton Bern in allen vier Planjahren einen Ertragsüberschuss vor.

Weitere wichtige Veränderungen für das Voranschlagsjahr 2015 sind die Elimination der Gewinnausschüttung der Nationalbank (–82 Mio.), ein Buchgewinn aus einem Liegenschaftsverkauf (+34 Mio.), die Elimination der Kompensation des Rechnungsdefizits 2012 aus dem Zahlenwerk (+30 Mio.) sowie die Veränderung des Abschreibungsbedarfs (+24 Mio.).

Finanzierungssaldo⁸: Weniger erfreulich sehen die Zahlen für den Finanzierungssaldo aus. Während in den beiden ersten Planjahren noch knapp positive Saldi erzielt werden, fallen sie

⁶ Details dazu siehe VA/AFP 15/16–18, S. 27 ff.

⁷ Der Saldo der Laufenden Rechnung stellt das Total der Erträge den Aufwänden gegenüber. Wenn er positiv ist, kann der Kanton seine Ausgaben vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren. Wenn er negativ ist, muss der Kanton zur Deckung der laufenden Ausgaben Fremdmittel aufnehmen und sich zusätzlich verschulden.

⁸ Der Finanzierungssaldo ist die Kennzahl, die darstellt, 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 Kan-

ab 2017 ins Minus. Der Regierungsrat hat damit seine eigene Vorgabe, in allen Planjahren eine Neuverschuldung zu verhindern, nicht erreicht.⁹ Er verletzt damit auch die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung, da der Selbstfinanzierungsgrad über die vier Planjahre unter 100 % fällt¹⁰. Weil der Finanzierungssaldo für das Voranschlagsjahr 2015 aber positiv ist, hat die Verletzung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung keine unmittelbare Sanktion zur Folge. Zudem ist es wahrscheinlich, dass der Regierungsrat die negativen Werte der Jahre 2017/18 in den kommenden Planungen noch wird korrigieren können.

3.1 Laufende Rechnung

Abbildung 4: Aufwände und Erträge der Laufenden Rechnung 2009–2018

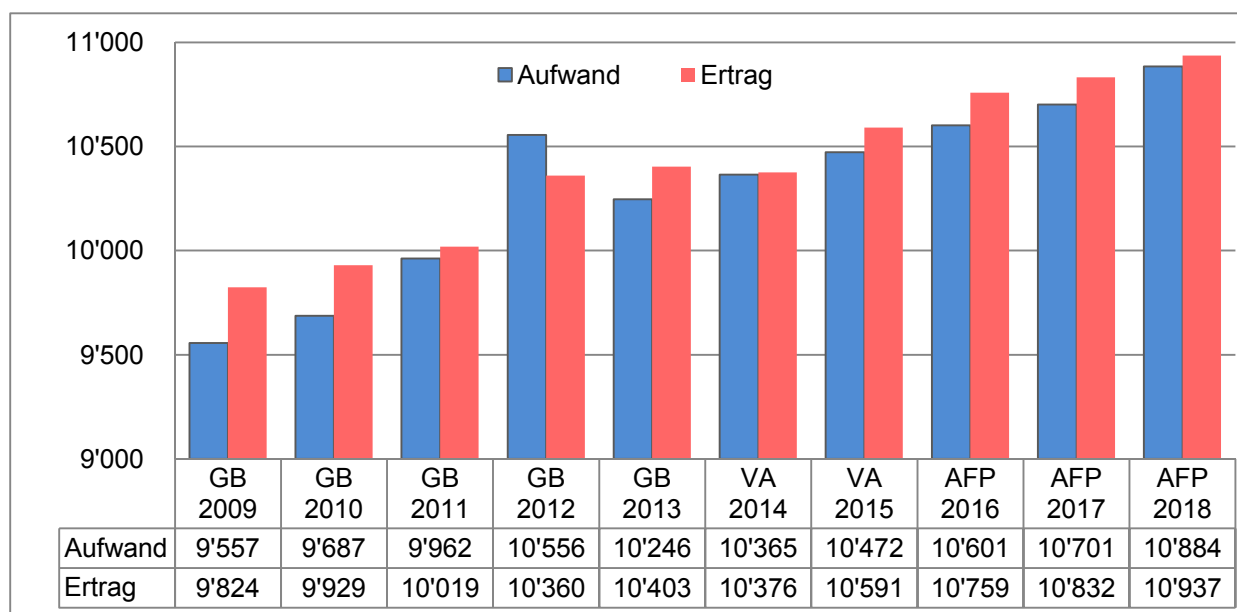
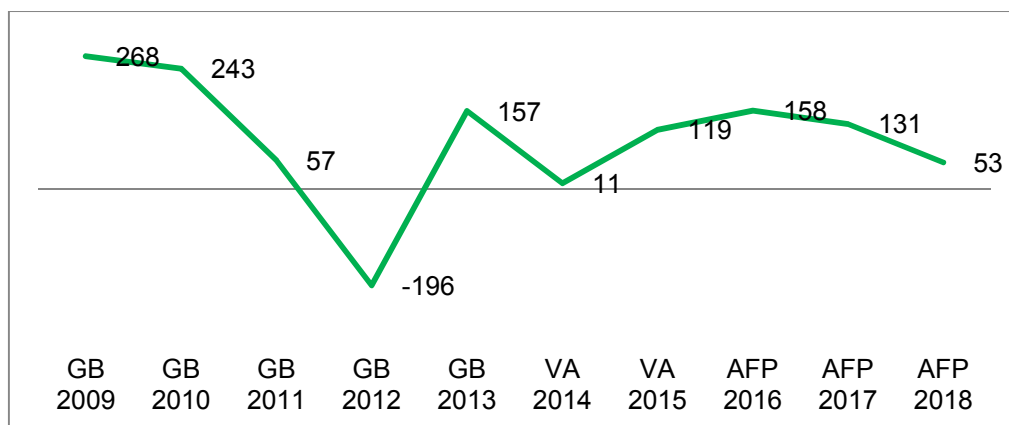


Abbildung 5: Saldo der Laufenden Rechnung 2009–2018



ton zur Finanzierung der Investitionen Fremdkapital beschaffen. Er muss sich also verschulden und für die Schulden Zinsen entrichten.

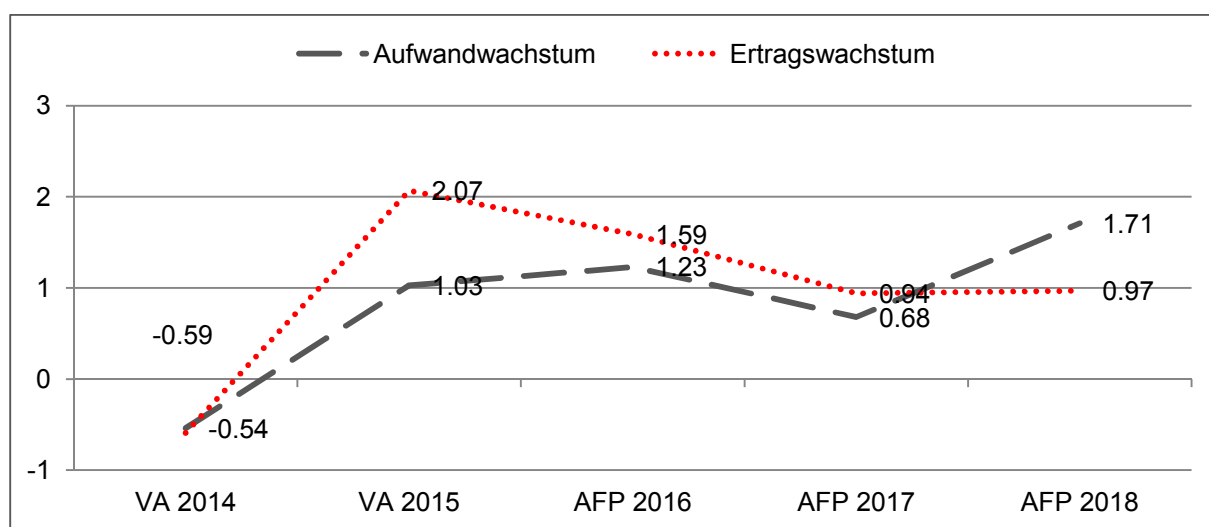
⁹ Vgl. VA/AFP15/16–18, S. 22

¹⁰ Der Selbstfinanzierungsgrad stellt die Nettoinvestitionen ins Verhältnis zur Selbstfinanzierung. Ein Wert von über 100 % bedeutet die vollständige Eigenfinanzierung der Investitionen, ein Wert von unter 100 % dagegen eine teilweise Fremdfinanzierung der Investitionen. Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung ist in Art. 101b der Kantonsverfassung geregelt.

Der Kanton Bern erwirtschaftet in den abgebildeten Jahren mit Ausnahme von 2012 Ertragsüberschüsse. Nachdem die Überschüsse bis 2010 meist deutlich über 100 Mio. CHF betragen haben, fallen sie in der aktuellen Phase tiefer aus. Für das Jahr 2015 ist ein Ertragsüberschuss von 119 Mio. CHF budgetiert, der allerdings zur Kompensation des Defizits 2012 benötigt wird¹¹.

Im interkantonalen Vergleich steht der Kanton Bern gut da. Der Mehrheit der Kantone budgetieren für 2015 ein Defizit, darunter auch finanzstarke wie Schwyz, Zug und Zürich. Mehrere Kantone planen zudem Steuererhöhungen oder haben sie schon beschlossen, so Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, Schwyz und Solothurn. Überschüsse budgetieren neben Bern auch die Kantone Waadt, Wallis, Uri, Aargau und Genf. Die Überschüsse fallen aber allesamt eher gering aus (unter 100 Mio. CHF).

Abbildung 6: Aufwand- bzw. Ertragswachstum im Vergleich zum Vorjahr in Prozenten



Das Aufwandwachstum bewegt sich in allen vier Planjahren auf relativ bescheidenem Niveau. Es liegt insbesondere unter dem Total der Mittel, die für Lohnmassnahmen zur Verfügung gestellt werden (1,8%). Dies zeigt, dass der Kanton das Aufwandwachstum grundsätzlich im Griff hat. Hauptverantwortlich dafür ist die Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) 2014, mit der es gelungen ist, den Kantonshaushalt nachhaltig zu entlasten – um gut 205 Mio. CHF im Jahr 2014 und um 466 Mio. CHF ab dem Jahr 2017.¹²

¹¹ Vgl. Ziffer 3.4, S. 12f.

¹² vgl. VA/AFP 15/16–18, S. 100

3.2 Personalkosten

Abbildung 7: Lohnmassnahmen 2015–2018

in %	VA 2015	AFP 2016	AFP 2017	AFP 2018
Lohnsummenwachstum	0,9	0,7	0,7	0,7
Rotationsgewinn	0,6	0,8	0,8	0,8
Teuerungsausgleich ¹³	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTAL Lohnmassnahmen	1,8	1,8	1,8	1,8

Für das Lohnsummenwachstum hat der Regierungsrat zwischen 0,7 und 0,9 Prozent der Lohnsumme eingesetzt. Hinzu kommen die Rotationsgewinne, die ab 2015 wieder vollständig für den individuellen Gehaltsaufstieg zur Verfügung gestellt werden. In den Vorjahren wurden sie zuerst ganz und später teilweise zur Sanierung des Kantonshaushalts abgeschöpft. Aufgrund der aktuellen Teuerungsprognosen der Konjunkturforschungsinstitute hat der Regierungsrat zudem 0,3 Prozent der Lohnsumme zum Ausgleich der zu erwartenden Teuerung im Zahlenwerk eingestellt.¹⁴

3.3 Investitionsrechnung

Abbildung 8: Überblick über die Investitionen in den Jahren 2009–2018



Die Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierung) fallen in der gezeigten Periode recht stabil aus. Sie betragen jährlich zwischen 550 Mio. CHF und 610 Mio. CHF. 2015 belaufen sie sich netto auf gut 600 Mio. CHF. Es fällt auf, dass die Gesamtinvestitionen nach einem Höhepunkt im Jahr 2012 stark abnehmen.

¹³ Aufgrund der zu erwartenden Teuerung hat der Regierungsrat jährlich 0,3 Prozent Teuerungsausgleich ins Zahlenwerk aufgenommen. Über die effektive Gewährung des Teuerungsausgleichs entscheidet er jeweils gegen Ende des Vorjahrs.

¹⁴ VA/AFP15/16–18, S. 46

3.4 Einhaltung der Schuldenbremse in der Laufenden Rechnung

Art. 101a Abs. 5 der Kantonsverfassung hält fest, dass Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens bei der Anwendung der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung nicht berücksichtigt werden dürfen. Dies bedeutet, dass vom Saldo der Laufenden Rechnung die Buchgewinne und die Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens in Abzug gebracht werden müssen. Das Resultat muss positiv sein, damit die Schuldenbremse eingehalten ist.

Abbildung 9: Nachweis der Einhaltung der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung

in Mio. CHF	VA 2015	AFP 2016	AFP 2017	AFP 2018
Saldo Laufende Rechnung	119	158	131	53
Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens	50	7	2	0
Saldo Laufende Rechnung gemäss Art. 101a Abs. 5 KV	69	151	129	53

Mit den vorliegenden Zahlen ist der Nachweis erbracht, dass die Schuldenbremse in der Laufenden Rechnung in allen vier Planjahren eingehalten ist.¹⁵

Bei der Einhaltung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung ist keine separate Berechnung notwendig. Wenn der Finanzierungssaldo positiv ausfällt, ist sie eingehalten. Dies ist im Voranschlagsjahr 2015 mit 1,7 Mio. CHF gegeben.

3.5 Kompensation des Defizits der Jahresrechnung 2012

Im Jahr 2012 erwirtschaftete der Kanton in der Laufenden Rechnung ein Defizit von 225 Mio. CHF. Gemäss Schuldenbremse für die Laufende Rechnung muss ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet werden.¹⁶ Mit der Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder – also 96 von 160 Stimmen – kann der Grosse Rat die Kompensation auf vier Jahre erstrecken. Am 20. November 2013 hat der Grosse Rat einem entsprechenden Antrag der Finanzkommission mit 146 gegen 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen zugestimmt, womit die Frist für die Kompensation bis zum Jahresabschluss 2017 erstreckt wurde.

Das Defizit 2012 setzt sich aus dem Saldo der Laufenden Rechnung (196 Mio. CHF) und der zusätzlich in Abzug zu bringenden Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens (29 Mio.) zusammen. Mit dem Überschuss aus der Jahresrechnung 2013 von 125 Mio. CHF beträgt das zu kompensierende Defizit aktuell noch 100 Mio. CHF.

¹⁵ vgl. VA/AFP 15/16–18, S. 19 f.

¹⁶ Art. 101a Abs. 2 KV

Abbildung 10: Nachweis der Kompensation des Defizits 2012 in der Laufenden Rechnung

in Mio. CHF	Laufende Rechnung
GB 2012	
Saldo Laufende Rechnung	–196
Buchgewinne/Abschreibungen	–29
Saldo Laufende Rechnung gemäss Art. 101a Abs. 5 KV	–225
zu kompensieren	225
GB 2013	
Saldo Laufende Rechnung	157
Buchgewinne/Abschreibungen	–32
Saldo Laufende Rechnung gemäss Art. 101a Abs. 5 KV	125
zu kompensieren	100
VA 2014	
Saldo Laufende Rechnung	11
Buchgewinne/Abschreibungen	–43
Saldo Laufende Rechnung gemäss Art. 101a Abs. 5 KV	–32
zu kompensieren	100 ¹⁷
VA 2015	
Saldo Laufende Rechnung	119
Buchgewinne/Abschreibungen	–50
Saldo Laufende Rechnung gemäss Art. 101a Abs. 5 KV	69
zu kompensieren	31
AFP 2016	
Saldo Laufende Rechnung	158
Buchgewinne/Abschreibungen	7
Saldo Laufende Rechnung gemäss Art. 101a Abs. 5 KV	151
zu kompensieren	(120)

Mit den vorliegenden Zahlen kann das Defizit 2012 innerhalb der gewährten Frist kompensiert werden. Bereits Ende 2016 sollte es vollständig abgebaut sein.

Im Voranschlag 2014 ist ein Überschuss von 11 Mio. CHF eingestellt; korrigiert um die Buchgewinne würde gar ein negativer Saldo von 32 Mio. CHF resultieren. In der im August veröffentlichten Hochrechnung für das laufende Jahr geht der Regierungsrat allerdings von einem Ertragsüberschuss von etwa 100 Mio. CHF aus¹⁸. Aufgrund der Erfahrungen mit den Hochrechnungen der letzten Jahre ist davon auszugehen, dass der Jahresabschluss 2014 eher noch besser ausfallen wird als die Hochrechnung. Deshalb ist die Wahrscheinlichkeit

¹⁷ Falls der Jahresabschluss 2014 in Bezug auf die Einhaltung der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung tatsächlich ein Defizit ergeben sollte, würde das zu kompensierende Defizit aus dem Jahr 2012 unverändert bleiben. Zudem müsste mit dem neuerlichen Defizit des Jahres 2014 gemäss Art. 101a KV verfahren werden.

¹⁸ Medienmitteilung des Regierungsrates vom 21. August 2014

gross, dass auch die Jahresrechnung 2014 einen Saldo ausweisen wird, der einen Beitrag zur Kompensation des Defizits 2012 leisten wird.¹⁹

3.6 Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags der Jahresrechnung 2012

Neben dem Defizit in der Laufenden Rechnung hat der Kanton im Jahr 2012 auch in der Investitionsrechnung einen Finanzierungsfehlbetrag von 198 Mio. CHF eingefahren. Gemäss Schuldenbremse für die Investitionsrechnung muss ein Finanzierungsfehlbetrag im Voranschlag des übernächsten Jahres und der drei Folgejahren kompensiert werden.²⁰ Der Grosse Rat kann mit einer Dreifünftelmehrheit die Frist auf acht Jahre verlängern oder ganz auf die Kompensation verzichten.²¹ Da der Grosse Rat keinen Beschluss zu Fristverlängerung oder Verzicht auf die Kompensation gefällt hat, gilt die Bestimmung, dass der Fehlbetrag innert vier Jahren zu kompensieren ist.

Abbildung 11: Nachweis der Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags 2012

in Mio. CHF	Finanzierungssaldo
GB 2012	–198
GB 2013	180
<i>zu kompensieren</i>	–18
VA 2014	58
<i>zu kompensieren</i>	(40)

Aufgrund der abgebildeten Zahlen kann der negative Finanzierungssaldo per Ende 2014 kompensiert werden. Gemäss Hochrechnung 2014 könnte der Finanzierungssaldo sogar 100 Mio. CHF oder mehr betragen. Damit steht praktisch fest, dass der negative Finanzierungssaldo von 2012 mit dem Jahresabschluss 2014 vollständig kompensiert werden kann. Dies ist wichtig, weil 2015 und 2016 nur sehr knapp positive Finanzierungssaldi einkalkuliert sind und in den Jahren danach sogar wieder negative. Damit stehen in den kommenden Jahren voraussichtlich keine Mittel zur Kompensation zur Verfügung.

¹⁹ Zum Thema Abweichungen zwischen Budget, Hochrechnung und Rechnung vgl. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2013, Ziffer. 4.2, S. 13

²⁰ Art. 101b Abs. 3 KV

²¹ Art. 101b Abs. 4 KV

4. Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Allgemeine finanzielle Lage

Nach dem Defizit von knapp 200 Mio. CHF im Jahr 2012 ist es dem Kanton Bern gelungen, mit dem Ertragsüberschuss von 157 Mio. CHF in der Rechnung 2013 sofort wieder einen Überschuss zu erwirtschaften. Für das laufende Jahr ist ein Überschuss von 11 Mio. CHF budgetiert. Aufgrund der Hochrechnung scheint sogar ein Überschuss im dreistelligen Millionenbereich möglich. Damit könnten das Defizit und der Finanzierungsfehlbetrag aus dem Jahr 2012 vollständig getilgt werden.

Für die Jahre ab 2015 sind jeweils kleinere Überschüsse geplant, die aber von lediglich ausgeglichenen bzw. ins Negative rutschenden Finanzierungssaldi begleitet sind. Dies zeigt, dass die Sanierung der Berner Kantonsfinanzen trotz ASP 2014 noch nicht vollständig gelungen ist. Hinzu kommt, dass ab 2019 markant höhere Investitionen geplant sind, sodass auf längere Sicht eine Neuverschuldung in grösserem Ausmass droht. Angesichts dieser Ausgangslage deckt sich die finanzpolitische Einschätzung der Finanzkommission mit derjenigen des Regierungsrates. Die Stabilisierung des Finanzhaushaltes ist fürs Erste gelungen, muss aber unbedingt weiterverfolgt werden. Insbesondere gilt es, die verschiedenen finanzpolitischen Risiken zu beachten. So sind zum Beispiel in den Finanzplanjahren die Gewinnausschüttungen der Nationalbank weiterhin enthalten, obwohl deren Ausschüttung sehr unsicher ist und die Aufwandentwicklung im Alters-, Sozial-, Gesundheits- und Behindertenbereich ist ungebrochen hoch.

Aus der Sicht der Mehrheit der Finanzkommission wäre es wünschenswert, dass der Kanton Überschüsse von jährlich zwischen 200 Mio. CHF bis 300 Mio. CHF erwirtschaften könnte. Dieses Polster würde kurzfristig dazu dienen, bei leichten Ertragsrückgängen nicht umgehend neue Sparpakete schnüren zu müssen. Mittelfristig könnte dies ermöglichen, allgemeine Steuersenkungen in Betracht zu ziehen, damit sich der Kanton Bern betreffend Steuerbelastung dem schweizerischen Durchschnitt annähern könnte. Eine starke Minderheit der Finanzkommission lehnt diese Strategie allerdings ab und ist mit dem Kurs des Regierungsrates zur Stabilisierung der Kantonsfinanzen einverstanden.

4.2 ASP 2014: Umsetzung durch den Regierungsrat

Mit dem VA 2015/AFP 2016–2018 erstattet der Regierungsrat auch Bericht über die Umsetzung der im November 2013 beschlossenen ASP-Massnahmen.²² Erfreulich ist dabei, dass die finanziellen Ziele fast vollständig eingehalten werden können und der Staatshaushalt ab 2017 wiederkehrend um über 450 Mio. CHF entlastet wird. Damit kann das zu Beginn des ASP-Prozesses identifizierte strukturelle Defizit in dieser Höhe vollständig abgebaut werden.

Bei genauem Durchlesen des Controllings der ASP-Massnahmen fällt auf, dass der Regierungsrat warnt, dass «die ursprünglich prognostizierten Entlastungseffekte einzelner ASP-Massnahmen im Zahlenwerk allenfalls nach unten korrigiert werden müssen». Zahlen wolle er noch nicht bekannt geben, weil diese mit erheblichen Unsicherheiten behaftet seien.²³ Dies bedeutet, dass der Regierungsrat zwar ein Controlling der ASP-Massnahmen führt, die finanziellen Veränderungen aber noch nicht berücksichtigt hat. So ist zum Beispiel auch die von der zuständigen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion breit und nachvollziehbar

²² VA/AFP 15/16–18, S. 97ff.

²³ Zitat aus dem VA/AFP15/16–18, S. 103

kommunizierte Nichteinhaltung der finanziellen Vorgaben in der Produktgruppe der Pfarramtlichen Versorgung immer noch im Zahlenwerk enthalten. Die eigentlich erfreulichen Zahlen zur ASP sind also noch nicht gesichert und negative Überraschungen können nicht ausgeschlossen werden.

Nicht akzeptabel ist, dass der Regierungsrat kurz nach der Verabschiedung des Voranschlags 2015 entschieden hat, eine vom Grossen Rat beschlossene ASP-Massnahme nicht umzusetzen. Im Bereich der Prämienverbilligungen hat der Regierungsrat darauf verzichtet, Kürzungen in der Höhe von 10,7 Mio. CHF umzusetzen. Er nimmt dafür in der Produktgruppe Vollzug der Sozialversicherungen einen Nachkredit in Kauf. Auch wenn sich die Finanzkommission bewusst ist, dass die zusätzliche Kürzung bei den Prämienverbilligungen sozialpolitisch heikel ist und Teile der Kommission den Entscheid materiell für richtig halten, lehnt die Kommission das gewählte Vorgehen des Regierungsrates einhellig ab. Der Grosse Rat hat in der Haushaltsdebatte im November 2013 während vier Tagen das ASP-Paket ausführlich debattiert und dabei praktisch alle Bereiche des staatlichen Handelns unter die Lupe genommen. Seine Beschlüsse hat er aus einer Gesamtsicht und in vollem Bewusstsein der möglichen Auswirkungen gefällt.

Hinzu kommt, dass der Regierungsrat den Entscheid Anfang September und damit unmittelbar nach der Verabschiedung des VA/AFP getroffen hat. Die Mehrausgaben fliessen deshalb nicht in die Zahlen des Voranschlags ein. Die Verschlechterung um 10,7 Mio. CHF würde beim Finanzierungssaldo eigentlich dazu führen, dass er unter null fiel; damit würde die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung verletzt. Somit müsste der Verzicht auf die Massnahme kompensiert werden. Beim Voranschlag handelt es sich zwar um eine Momentaufnahme und die Zahlen ändern sich laufend. Viele Positionen verändern sich aber, ohne dass die Politik einen grossen Einfluss darauf hätte. Mit dem bewussten Verzicht auf die besagte Massnahme ist allerdings eine Position verändert worden, die von der Politik entscheidend beeinflusst werden kann. Es ist zudem offensichtlich, dass die Vorbereitungen für den Entscheid vor der Verabschiedung des VA/AFP haben in Auftrag gegeben werden müssen, sodass die Nichtberücksichtigung im Voranschlag in diametralem Gegensatz zum Grundsatz der Budgetwahrheit steht.

4.3 Investitionen

Auffällig im Mehrjahresvergleich ist, dass die Gesamtinvestitionen in den nächsten Jahren markant abnehmen. Nach einem Hoch von 1283 Mio. CHF im 2012 fallen sie bis ins Jahr 2018 auf unter 800 Mio. CHF. Dies entspricht einem Rückgang von über einem Drittel.²⁴

Gründe für diese Entwicklung gibt es mehrere: Erstens hat der Regierungsrat 2012 eine Plafonierung der Nettoinvestitionen (ohne Spezialfinanzierungen) auf 500 Mio. CHF beschlossen. Aufgrund der immer noch nicht rosigen finanziellen Aussichten hat der Regierungsrat im laufenden Budgetprozess an dieser Vorgabe festgehalten. Damit er die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung im VA 2015 einhalten konnte, war er sogar gezwungen, den Plafond um 17 Mio. CHF zu unterschreiten. Zweitens gehen die Investitionen aus Spezialfinanzierungen, die vom Plafond von 500 Mio. CHF ausgenommen sind, stetig zurück. Die Spezialfinanzierungen bestehen zur Hauptsache aus dem Fonds für Spitalinvestitionen, aus dem bis Ende 2011 Infrastrukturprojekte der kantonalen Spitäler finanziert wurden. Diese Projekte laufen in den nächsten Jahren aus.

²⁴ vgl. Abbildung 8

Drittens hat in den letzten Jahren eine Verschiebung der Investitionen von der Investitionsrechnung in die Laufende Rechnung stattgefunden. Ein Beispiel dafür ist der Spitalbereich, wo die Staatsbeiträge im Voranschlag 2012 um 260 Mio. CHF aufgestockt werden mussten, unter anderem weil die neuen Tarife einen Investitionsanteil enthalten. In der Pflegefinanzierung wurde der Systemwechsel schon 2011 vollzogen. Er führte zu einer Erhöhung der kantonalen Nettobeiträge aus der Laufenden Rechnung von 39 Mio. CHF und zu einer Streichung der Investitionsbeiträge in der Höhe von 14,5 Mio. CHF. Der Systemwechsel bei den Hochschulen erfolgt gestaffelt: Die Universität hat 2013 ins Beitragssystem gewechselt und die Fachhochschule und die Pädagogische Hochschule wechseln 2014. Dies führt zu einer Entlastung der Investitionsrechnung von etwa 30 Mio. CHF jährlich. Ab 2016 schliesslich wird der Bund aufgrund der Annahme der FABI-Vorlage die vollständige Finanzierung der regionalen Bahninfrastruktur übernehmen, was die Investitionsrechnung des Kantons mit 30 Mio. CHF jährlich entlastet.

Abbildung 12: Verschiebung von Investitionen von der Investitionsrechnung in die Laufende Rechnung

Bereich	Summe	Jahr
Pflege	14 Mio.	2011
Hochschulen	30 Mio.	2013/14
Öffentlicher Verkehr (FABI)	30 Mio.	2016

Zudem ist festzuhalten, dass der sogenannte Sachplanungsüberhang abgenommen hat. Der Sachplanungsüberhang ist die Differenz zwischen den im VA/AFP eingestellten Mitteln und den Kosten der geplanten Vorhaben, die in der gesamtkantonalen Investitionsplanung aufgeführt sind. In der konkreten Umsetzung von Projekten können aus den verschiedensten Gründen Verzögerungen entstehen, die im Voraus aber nicht planbar sind. Mit dem Sachplanungsüberhang wird es möglich, bei einer Verzögerung des einen Projekts das andere vorzuziehen, um so die eingestellten Mittel möglichst vollständig zu verwenden. In den letzten Jahren hat insbesondere die BVE mit einem Sachplanungsüberhang von gegen 30 Prozent geplant. In der gesamtkantonalen Investitionsplanung waren in den vier Planjahren Projekte aufgeführt, die in ihrer Summe die in der Finanzplanung eingestellten Mittel um bis zu einem Drittel überstiegen. Auf den aktuellen VA/AFP hin hat die BVE insbesondere beim Hochbau die Planung überarbeitet und gemäss folgenden Prioritäten neu festgelegt: Für die Substanzerhaltung der bestehenden Gebäude und Liegenschaften wurden ausreichend Mittel eingestellt (2,3 Prozent des Gebäudeversicherungswerts, davon 1 Prozent für Instandhaltungen und 1,3 Prozent für Instandsetzungen). Bei Neubauvorhaben wurden sämtliche dem AGG gemeldeten Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer mittels Nutzwertanalysen bewertet und gemäss den verfügbaren Mitteln auf der Zeitachse priorisiert. Dabei wurden einzelne Geschäfte gestrichen, andere zeitlich verschoben und teilweise im Umfang reduziert. Insgesamt wurde der Sachplanungsüberhang auf ca. 10 Prozent reduziert.

4.4 Personalkosten: direkte und indirekte Kosten

Der Finanzkommission ist in den letzten Jahren bei der Vorberatung von VA/AFP und Geschäftsbericht vermehrt aufgefallen, dass es in den Deckungsbeitragsschemata in diversen

Produktgruppen immer wieder zu grösseren Abweichungen zwischen den Positionen der direkten Personalkosten und der Personalgemeinkosten (indirekte Kosten) kommt. Im Rahmen der diesjährigen Direktionsbesuche hat sich die Finanzkommission detailliert zeigen lassen, welche Kosten nach welchen Regeln auf welche Positionen gebucht werden. Zudem hat sie in jeder Direktion eine Produktgruppe herausgegriffen und sich erklären lassen, wie die teilweise grossen Abweichungen zwischen VA und GB desselben Jahres oder zwischen zwei VA-Jahren zustande kommen. Die Erklärungen der Direktionen haben gezeigt, dass es in allen Fällen immer wieder andere, aber nachvollziehbare Gründe gibt, warum sich die Zahlen in grösserem Ausmass verändern.

Direkte Personalkosten lassen sich direkt einem Produkt zuordnen. Es handelt sich also zum Beispiel um den Lohn der Lehrerinnen und Lehrer an der Volksschule in der Produktgruppe Volksschule und schulergänzende Betreuung (AKVB).²⁵ Bei den indirekten Personalkosten handelt es sich um Kosten, die nicht direkt einem Produkt zugeordnet werden können. Im Fall der Produktgruppe Volksschule und schulergänzende Betreuung sind dies zum Beispiel die Löhne der Mitarbeitenden des AKVB, die für alle Produkte dieser Produktgruppe Leistungen erbringen. Es handelt sich somit um Querschnittsfunktionen in der Zentralverwaltung aus den Bereichen Führung, Finanzen, Personal, Gebäude und Informatik. Sie stehen nicht in direktem Zusammenhang mit der Leistungserbringung – der Amtsvorsteher AKVB ist nicht als Lehrer tätig –, sind für das Funktionieren der Produktgruppe aber trotzdem unverzichtbar.

Abbildung 13: Übersicht Kostenart, Kostenstelle, Kostenträger

Kanton Bern

Übersicht Kostenart, Kostenstelle, Kostenträger:

Kostenart			Kostenstelle			Kostenträger		
Aufwand	Abgrenzung	Kosten	Finanz- + RW	Personal	Informatik	Produkt 1	Produkt 2	Produkt 3
		Direkte Personalkosten 12				6	4	2
		Personal-Gemeinkosten 8	5	2	1			
		Umlage Finanz-+RW	-5			1	1	3
		Umlage Personal		-2		1		1
		Umlage Informatik			-1			1
			0	0	0			

Übersicht gesamtantonale Projekte

Die Abbildung 13 zeigt eine schematische Darstellung der Kostenrechnung: Die Kostenarten werden einerseits direkt den Produkten belastet, bei Querschnittsfunktionen andererseits auf Kostenstellen verteilt, die in einem weiteren Schritt nach einem bestimmten Umlageschlüssel ebenfalls auf die Produkte (Kostenträger) umgelegt werden.

Aufgrund der Definition der Personalgemeinkosten kam in der Finanzkommission die Forderung auf, Kürzungen in diesen Bereichen zu fordern, da ein Abbau für die Bürgerin und den Bürger im Kanton nicht direkt spürbar wäre. Da die Position der Personalgemeinkosten in den Produktgruppen keine Beschlussgrössen des Grossen Rates darstellt, kann sie der

²⁵ vgl. VA/AFP15/16–18, S. 499

Grosse Rat nicht unmittelbar steuern, weshalb die Finanzkommission von direkten Interventionen abgesehen hat.

Die Finanzkommission wird diesem Bereich aber unter anderem in der Umsetzung des UPI-Berichts besondere Beachtung schenken. Der Expertenbericht zur Unabhängigen Überprüfung der Informatik (UPI) empfiehlt die Ablösung des bisherigen Finanzinformationssystems FIS durch ein handelsübliches Enterprise-Resource-Planning-System (ERP). Das Projekt solle aber zuerst als Reorganisations- und erst in zweiter Linie als Informatikprojekt angegangen werden. Der Expertenbericht geht davon aus, dass nicht nur in der Informatik, sondern auch in den Bereichen Finanzen und Personal grosses Synergiepotenzial ausgemacht werden kann. In einem anderen Zusammenhang hat die Finanzkommission auch schon die Vereinheitlichung der Gebäudebewirtschaftung gefordert. Diese Forderung setzt die Kantonsverwaltung im Rahmen des Projekts OB BE (Optimierung des Beschaffungswesens in der Kantonsverwaltung) nun auch um.

Im neuen Deckungsbeitragsschema der Produktgruppen, das mit den neu gestalteten VA/AFP und GB auf das Voranschlagsjahr 2017 eingeführt werden soll, werden die Positionen der direkten Personalkosten und der Personalgemeinkosten zu einer einzigen Position zusammengefasst. Dies ist ein Element, um die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit des Deckungsbeitragsschemas zu verbessern. Obwohl die Personalgemeinkosten nicht mehr explizit ausgewiesen werden, wird die Finanzkommission ihren Ansatz der Schaffung schlanker Verwaltungsstrukturen weiterverfolgen.

5. Anträge, Planungserklärungen und Finanzmotionen zum VA 2015/AFP 2016–2018

5.1 Voranschlag 2015

5.1.1 Planungserklärung: Die ASP-Massnahme 10.1.a Krankenkassenprämienverbilligung ist umzusetzen wie vom Grossen Rat beschlossen

Aufgrund der Ausführungen unter Ziffer 4.2 beantragt die Finanzkommission, dass die ASP-Massnahme 10.1.a Krankenkassenprämienverbilligung gemäss Entscheid des Grossen Rates in der Novembersession 2013 vollumfänglich umgesetzt wird.

5.1.2 Planungserklärung: übrige ASP-Massnahmen (ohne Massnahme 10.1.a) – Kompensation der prognostizierten, voraussichtlich nicht vollständig erreichbaren Entlastungseffekte

Die Finanzkommission will sicherstellen, dass die vom Regierungsrat in Aussicht gestellte vollständige Umsetzung der finanziellen Entlastungseffekte der ASP-Massnahmen auch tatsächlich realisiert wird. Deshalb will sie die Direktionen verpflichten, bei allfälligen Abweichungen Kompensationsmassnahmen zu ergreifen. Die Finanzkommission beantragt, dass die Direktionen die Beträge, die sie bei der Umsetzung der ASP-Massnahmen nicht erreichen, direktionsintern kompensieren. Eine Ausnahme bilden Abweichungen, die der Grosse Rat seit der Novembersession 2013 explizit genehmigt hat (z. B. pfarramtliche Versorgung in der Septembersession 2014). Es sind die Beträge massgebend, die der Grosse Rat mit den Beschlüssen der Novembersession 2013 genehmigt hat.

Es handelt sich im VA 2015 um folgende Beträge:

Direktion	Betrag (in Mio. CHF)
VOL	0,52
GEF	1,30
ERZ	5,40
TOTAL	7,22

5.1.3 Antrag: Produktgruppe Natur – Erhöhung des Deckungsbeitrags

Der Deckungsbeitrag III in der Produktgruppe Natur ist um 750 000 CHF zu erhöhen, um den Vollzug im Naturschutz zu verbessern.

Begründung: Die Umsetzung der Bundesinventare im Kanton Bern ist zurzeit ungenügend. In Zukunft sollen dafür mehr Ressourcen eingesetzt werden. Die Naturschutzgebiete müssen unterhalten, gepflegt und teilweise aufgewertet werden. Neue Gebiete kommen hinzu. Da der Budgetposten seit Jahren immer gleich hoch ist, bedeutet dies pro Naturschutzgebiet und Jahr immer weniger Mittel. Mit einer Erhöhung des Betrags sollen die Pflege und der Unterhalt verstärkt und damit der Vollzug von übergeordnetem Recht verbessert werden.

5.1.4 Genehmigung des Voranschlags 2015 unter Einbezug der Anträge der Finanzkommission mit folgenden Werten

- Ertragsüberschuss in der Laufenden Rechnung: 118,22 Mio. CHF
- Nettoinvestitionen von 603,7 Mio. CHF
- Finanzierungssaldo von 900 000 CHF
- Steueranlage von 3,06
- Rahmen der Neuverschuldung (Kreditlimite): 1 800 Mio. CHF
- Übertrag von 2 Mio. CHF aus der Laufenden Rechnung des Tiefbauamtes in den See- und Flusssuferfonds gemäss Art. 7 See- und Flusssufergesetz

5.2 Aufgaben-/Finanzplan 2016–2018

5.2.1 Planungserklärung zu den ASP-Massnahmen – Weiterführung in den Folgejahren

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat, die in den Planungserklärungen zum Voranschlag geforderten Massnahmen auch in den Finanzplanjahren 2016–2018 umzusetzen und weiterzuführen.

5.2.2 Finanzmotion: Der Plafond der Nettoinvestitionen ist auf CHF 440 Millionen anzupassen

Das Belassen des Plafonds auf 500 Mio. CHF kommt aufgrund der unter Ziffer 4.3 beschriebenen Verlagerungen von der Investitionsrechnung in die Laufende Rechnung einer faktischen Erhöhung der Investitionen gleich. Deshalb beantragt die Finanzkommission die Anpassung des Plafonds der Nettoinvestitionen um 60 Mio. CHF auf 440 Mio. CHF ab dem Voranschlag 2016. Damit werden in etwa die Effekte des Systemwechsels bei den Hochschulen und der Entlastung bei der Bahninfrastruktur (FABI) ausgeglichen.

5.2.3 Finanzmotion: keine Neuverschuldung in den Finanzplanjahren

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat, den Regierungsrat zu beauftragen, die Neuverschuldung in den Finanzplanjahren 2017 und 2018 (und 2019) im kommenden Voranschlagsprozess aus dem Zahlenwerk zu streichen. Die Forderung entspricht grundsätzlich dem Willen des Regierungsrates, soll im nächsten Jahr aber vollständig umgesetzt werden.

5.2.4 Genehmigung des Aufgaben-/Finanzplans 2016–2018 unter Einbezug der Planungserklärung und der Finanzmotionen

6. Finanzmotion 126-2014; Feller (Münsingen), BDP: Keine Budgetierung der SNB-Gewinne für die Voranschläge 2015 und 2016

Die Finanzmotion fordert, dass die Einnahmen aus den Gewinnanteilen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) in den Jahren 2015 und 2016 aus dem Zahlenwerk gestrichen werden. In seiner Antwort hat der Regierungsrat geschrieben, dass er die Forderung für das Voranschlagsjahr 2015 umgesetzt hat, für 2016 aber vorerst auf die Streichung verzichten will. Er will die Finanzmotion deshalb nur als Postulat entgegennehmen.

Die Finanzkommission beantragt, die Finanzmotion auch für das Jahr 2016 als Motion anzunehmen und die Gewinnausschüttung der SNB im Planungsprozess für den VA 2016/AFP 2017–2019 aus den Zahlen zu eliminieren.

Nicht die Erwirtschaftung eines Gewinns ist das Hauptziel der SNB, sondern das Führen der Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes. Aufgrund der in den letzten Jahren ausgeprägten Wechselkursbewegungen, die auch in den nächsten Jahren zu erwarten sind, ist weiterhin mit starken Schwankungen des finanziellen Ergebnisses der Schweizerischen Nationalbank zu rechnen. Damit verbunden ist eine grosse Unsicherheit in Bezug auf die Gewinnausschüttung. Der Ausfall einer budgetierten Gewinnausschüttung bringt das Kantonsbudget in arge Schieflage und führt zwangsläufig zu kurzfristigen Sparmassnahmen. Wenn die Gewinnausschüttung dagegen nicht budgetiert ist, entsteht kein kurzfristiger Spardruck und mit den allfälligen Mehreinnahmen können zum Beispiel die Schulden abgebaut werden.

Insbesondere hat die Mehrheit der Finanzkommission nicht den Eindruck, dass ein Verzicht auf die Budgetierung der Gewinnausschüttung bei der SNB und beim Eidg. Finanzdepartement (EFD) als falsches Signal verstanden werden könnte, wie der Regierungsrat in der Antwort auf die Finanzmotion 126-2014 ausführt. Angesichts der allgemeinen finanziellen Lage des Kantons Bern leuchtet es ohne Weiteres ein, dass die SNB-Gewinne ein höchst willkommener Beitrag zur Gesundung der Berner Kantonsfinanzen darstellen, auch wenn auf die Budgetierung derselben verzichtet wird.

Anträge:

- Jahr 2015: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
- Jahr 2016: Annahme als Motion

Für die Finanzkommission:

Jürg Iseli, Präsident

Bern, 27. Oktober 2014

Anhang: Auswirkungen der Verschiebung der Einführung von HRM2

Der Grosse Rat hat die Motion 153-2014 «Verzögerung bei der Einführung von HRM2 – Verantwortung und Folgen müssen offengelegt werden!» in Punkt 1 überwiesen, und das Büro des Grossen Rates hat der Finanzkommission den Auftrag zur Berichterstattung an den Grossen Rat erteilt. Die Finanzkommission hat ihrerseits in Aussicht gestellt, die Berichterstattung im Rahmen eines separaten Kapitels im Bericht der Finanzkommission zum Voranschlag 2015/Aufgaben-/Finanzplan 2016–2018 vorzunehmen.

Zur Beantwortung der Motion hat die Finanzkommission die Finanzdirektion gebeten, Punkt 1 der Motion aus ihrer Sicht zu beantworten. Die Finanzkommission macht keine Ergänzungen zu den Ausführungen der Finanzdirektion.

Wortlaut Ziffer 1 der Motion 153-2014:

Das Büro des Grossen Rates wird eingeladen, dem Grossen Rat in einem Bericht Folgendes offenzulegen:

1. die Folgen der verspäteten Einführung von HRM2; diese sind detailliert und transparent aufzuzeigen, insbesondere bezüglich

- Budgetierung und Finanzplanung*
- Pensionskassen BLVK und BPK*
- Schuldenquote (Bewertung und Abschreibung von Sachwerten)*
- Konsequenzen für ((oder: Auswirkungen auf) die Finanzen der Gemeinden*
- möglicher weiterer Folgen*

a) Vorbemerkung

Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren hat im Januar 2008 den Kantonen und Gemeinden empfohlen, die heutige Rechnungslegung (HRM) so rasch wie möglich, d.h. innerhalb der kommenden zehn Jahre, durch HRM2 abzulösen. Das heisst konkret, HRM2 sollte gemäss dieser Empfehlung bis spätestens im Jahr 2018 eingeführt sein. Trotz der entstandenen Verzögerung liegt die geplante Einführung von HRM2 im Kanton Bern weiterhin innerhalb dieser Frist. Die Verspätung bezieht sich auf die kantonsinterne Projektplanung. Nachfolgend werden die Auswirkungen der Verschiebung des Einführungszeitpunktes von HRM2 auf das Jahr 2017 aufgezeigt.

b) zum Lemma «Budgetierung und Finanzplanung»

Die **Abschreibungsmethode** ist einer der zentralen Punkte von HRM2. Sie hat Auswirkungen auf den künftigen Abschreibungsbedarf in der **Laufenden Rechnung** und folglich auch auf den Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan. Nach heutiger Praxis, also nach HRM1, werden die Anlagegüter aus finanz- und volkswirtschaftlicher Sicht degressiv auf dem Restbuchwert abgeschrieben. Unter HRM2 wird der Anschaffungswert **linear** nach der wirtschaftlichen Nutzungsdauer eines Anlageobjekts abgeschrieben. Werden die beiden Methoden miteinander verglichen, so ist festzuhalten, dass bei beiden Varianten über die Jahre in der Summe gleich viel abgeschrieben wird. Einzig die Höhe der jährlichen Abschreibungen variiert: Bei der linearen Abschreibungsmethode bleibt der Abschreibungsbetrag über die Nutzungsdauer konstant, während bei der degressiven Abschreibungsmethode in den ersten Jahren hohe Abschreibungsbeträge anfallen, die aber von Jahr zu Jahr geringer werden.

Mit der Umstellung der Rechnungslegung auf HRM2 werden die Anlagewerte in der Bilanz so dargestellt, als ob sie von jeher nach der neuen linearen Abschreibungsmethode abgeschrieben worden wären. Dazu wird ein sogenanntes Restatement (Neubewertung der Anlagewerte) erstellt. Nach heutigem Kenntnisstand (vgl. RRB 0713/2013) wird daraus eine **Aufwertung der Vermögenswerte** (Bilanz – Aktivseite) im Umfang von gegen CHF 5 Milliarden resultieren. Durch die neuen, deutlich höheren Bilanzwerte des Verwaltungsvermögens wird der Abschreibungsbedarf um knapp CHF 60 Millionen pro Jahr zunehmen, was zu einer entsprechenden Verschlechterung der Laufenden Rechnung führen wird. Massgeblich zur Verschlechterung tragen die Abschreibungen infolge der Aufwertung der fondsfinanzierten Vermögenswerte im Umfang von rund CHF 1,4 Milliarden bei; diese Vermögenswerte wurden bis anhin sofort zu 100 Prozent, mit der Einführung von HRM2 ebenfalls linear abgeschrieben.

Aufwertungsreserven des Verwaltungsvermögens können unter HRM2 dazu verwendet werden, den durch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens ausgelösten zusätzlichen Abschreibungsbedarf teilweise zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund soll als Massnahme der **Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014)** der Anteil von rund CHF 1,4 Milliarden aus der Aufwertung der fondsfinanzierten Vermögenswerte als sogenannter Transferertrag der Laufenden Rechnung über einen Zeitraum von 15 Jahren linear, d. h. jährlich knapp CHF 100 Millionen, wieder gutgeschrieben werden. Wird diesem Ertrag der höhere Abschreibungsaufwand von knapp CHF 60 Millionen gegenübergestellt, so resultiert in der Laufenden Rechnung eine **Entlastung von rund CHF 40 Millionen** (ASP Massnahme «Abschreibungen»).

Aufgrund der Verschiebung der Einführung von HRM2 kann der Entlastungseffekt der ASP-Massnahme «Abschreibungen» nicht wie vorgesehen bereits ab dem Jahr 2015, sondern erst ab dem Jahr 2017 realisiert werden. Im Rahmen der Neubewertungen im Bereich der Hochbauten kommen die Bewertungsexperten (Wüest & Partner AG, Zürich) demgegenüber zum Schluss, dass der Zeitwert der Hochbauten per 31. Dezember 2013 deutlich höher ist, als dieser zurzeit bilanziert wird. Das heisst, dass im Hinblick auf die verzögerte Einführung von HRM2 die **Abschreibungen in den Jahren 2015 und 2016 im Bereich der Hochbauten – trotz der Verschiebung der Einführung von HRM2 auf das Jahr 2017 – um rund CHF 40 Millionen reduziert werden können**, um so der weiteren Bildung von stillen Reserven entgegenzuwirken.

Fazit: Die Verschiebung von HRM2 hat keine Auswirkungen auf das Ergebnis der Laufenden Rechnung und damit auf die vom Regierungsrat am 20. August 2014 dem Grossen Rat vorgelegten Planzahlen des Voranschlags 2015 und des Aufgaben-/Finanzplans 2016–2018. Die mit der ASP-Massnahmen «Abschreibungen» vorgesehenen Entlastungseffekte werden in den Jahren 2015 und 2016 durch eine Reduktion des Abschreibungsaufwands im Bereich der Hochbauten realisiert.

c) zum Lemma «Pensionskassen BLVK und BPK»

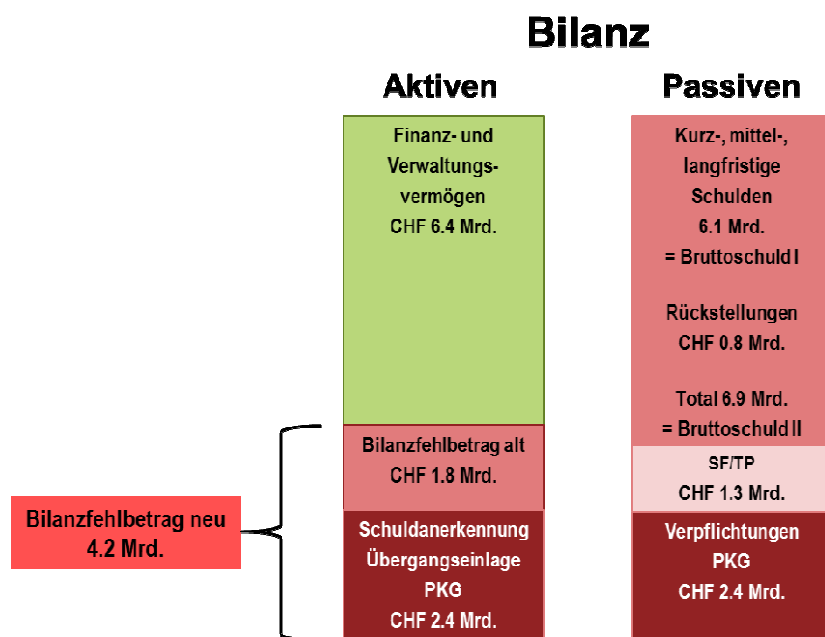
An der Volksabstimmung vom 18. Mai 2014 wurde das Pensionskassengesetz (PKG) angenommen (Hauptvorlage). Damit sind per 1. Januar 2015 **Verpflichtungen in der Grössenordnung von CHF 2,4 Milliarden zu bilanzieren** (Bilanz – Passivseite). Diese Verpflichtungen setzen sich wie folgt zusammen:

- Schuldanererkennung gegenüber der BPK und der BLVK: Der Kanton anerkennt eine Schuld im Umfang der Deckungslücke der Rentnerinnen und Rentner bei einem technischen Zinssatz von 3,0 Prozent.
- Rückstellung Übergangseinlage: Eine Übergangseinlage soll Leistungseinbussen als Folge des Wechsels vom Leistungs- zum Beitragsprimat verhindern.
- Rückstellung von Finanzierungsbeiträgen: Um die nach der Schuldanererkennung des Kantons Bern verbleibende Deckungslücke innert 20 Jahren zu schliessen, müssen die aktiven Versicherten und Arbeitgeber zusätzlich zu den ordentlichen Beiträgen sogenannte Finanzierungsbeiträge leisten. Für die für den Kanton Bern erkennbaren Finanzierungsbeiträge ist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des PKG eine Rückstellung zu bilden.

Sowohl das PKG (Bilanzierung Pensionskassenverpflichtungen) als auch die Einführung von HRM2 (Restatement) werden wesentliche Auswirkungen auf das künftige Bilanzbild des Kantons Bern haben. Es wurde deshalb angestrebt, die beiden Projekte sowohl inhaltlich als auch zeitlich aufeinander abzustimmen. Da jedoch Verzögerungen in einem der beiden Projekte nicht ausgeschlossen werden konnten, wurden diese insofern voneinander getrennt, als das PKG in Art. 55 ausdrücklich vorsieht, dass die Pensionskassenverpflichtungen – unabhängig von der Einführung von HRM2 – auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des PKG **erfolgsneutral zu bilanzieren** sind.

Durch die Verschiebung der Einführung von HRM2 werden in einem **ersten Schritt** die **Pensionskassenverpflichtungen** per **1. Januar 2015** zulasten des Bilanzfehlbetrags bilanziert; dieser erhöht sich dadurch von rund CHF 1,8 (Stand Ende 2013) auf CHF 4,2 Milliarden. Die Effekte dieser erfolgsneutralen Bilanzierung werden nachfolgend schematisch dargestellt:

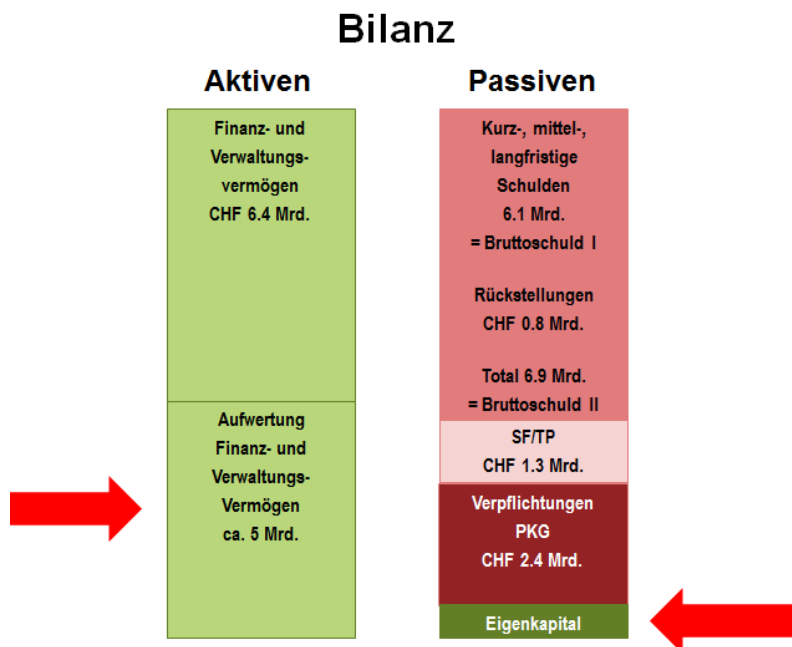
Abbildung 1: Bilanzierung der Pensionskassenverpflichtungen per 1. Januar 2015



Die **Bilanzierung des Neubewerteten Finanz- und Verwaltungsvermögens** (Restatement – vgl. Lemma b) erfolgt sodann in einem **zweiten Schritt** zeitlich versetzt mit der Einführung von HRM2, was dann zu einem entsprechenden Abbau des Bilanzfehlbetrags bzw. zur Bil-

derung von Eigenkapital in der Bilanz per **1. Januar 2017** führen wird. Auch dieser Effekt wird nachfolgend schematisch dargestellt:

Abbildung 2: Restatement als Folge von HRM2 per 1. Januar 2017



Fazit: Durch die Verschiebung der Einführung von HRM2 werden in einem ersten Schritt die Pensionskassenverpflichtungen per 1. Januar 2015 zulasten des Bilanzfehlbetrags bilanziert; dieser erhöht sich dadurch von rund CHF 1,8 (Stand Ende 2013) auf CHF 4,2 Milliarden. Die Bilanzierung des neu bewerteten Finanz- und Verwaltungsvermögens (Restatement) erfolgt sodann in einem zweiten Schritt zeitlich versetzt mit der Einführung von HRM2, was dann zu einem entsprechenden Abbau des Bilanzfehlbetrags bzw. zur Bildung von Eigenkapital in der Bilanz per 1. Januar 2017 führen wird.

d) zum Lemma «Schuldenquote»

Die **Schuldenquote I** setzt die Bruttoschuld I ins Verhältnis zum Volkseinkommen. Zur Bruttoschuld I zählen die laufenden Verpflichtungen sowie die kurz-, mittel- und langfristigen Schulden. Per Ende 2013 betrug die Bruttoschuld I CHF 6 151 Millionen. Diese Schuld entsprach 11,2 Prozent des Volkseinkommens von CHF 55 076 Millionen (Schuldenquote I).

Abbildung 3: Bruttoschuld I – Schuldenquote I

Bilanz	
Aktiven	Passiven
Finanz- vermögen 3'312	Kurz-, mittel-, langfristige Schulden 6'151
Verwaltungs- vermögen 3'080	Rückstellungen
Bilanz- Fehlbetrag 1'840	Trans. Passiven
	<u>Spezialfin.</u> 815

Die **Schuldenquote II** setzt die Bruttoschuld II ins Verhältnis zum kantonalen Volkseinkommen. Bei der Bruttoschuld II werden zu den Verpflichtungen gemäss Bruttoschuld I die Rückstellungen dazugerechnet. Die Bruttoschuld II betrug per Ende 2013 CHF 6 940 Millionen, was 12,6 Prozent des Volkseinkommens entsprach (Schuldenquote II).

Abbildung 4: Bruttoschuld II – Schuldenquote II

Bilanz	
Aktiven	Passiven
Finanz- vermögen 3'312	Kurz-, mittel-, langfristige Schulden 6'940
Verwaltungs- vermögen 3'080	Rückstellungen
Bilanz- Fehlbetrag 1'840	Trans. Passiven
	<u>Spezialfin.</u> 815

Wie in der Abbildung 1 dargestellt, werden die **Verpflichtungen** als Folge des neuen **PKG** auf der Passivseite bilanziert. Sie führen zu einer entsprechenden Erhöhung der Bruttoschuld I und II und damit auch zu einem **Anstieg der Schuldenquote**. Die für die Schuldenbremse der Investitionsrechnung massgebende Schuldenquote II (vgl. nachfolgendes Lemma f) wird mit der Bilanzierung der Pensionskassenverpflichtungen auf rund 16 bis 17 Prozent anwachsen.

Wie in der Abbildung 2 dargestellt, führt die im Zuge der Einführung von **HRM2** vorzunehmende Neubewertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens zu einem Abbau des Bilanzfehlbetrages bzw. zu einer Bildung von Eigenkapital. Die Aufwertung hat jedoch **keinen Einfluss** auf die Bruttoschuld und damit auf die **Schuldenquoten I und II**.

Fazit: Die Bilanzierung der Pensionskassenverpflichtungen führt zu einer Erhöhung der Bruttoschuld I und II und damit zu einem Anstieg der Schuldenquoten I und II. Demgegenüber hat die Einführung von HRM2 bzw. deren ((Bezug auf Einführung)) Verschiebung keinen Einfluss auf diese finanzstatistischen Grössen.

e) zum Lemma «Konsequenzen für die Finanzen der Gemeinden»

Die Verschiebung der Einführung von HRM2 auf kantonaler Ebene hat keine Auswirkungen auf die Finanzen der Gemeinden.

f) zum Lemma «mögliche weitere Folgen»

Schuldenbremsen für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung

Schuldenbremse Laufende Rechnung: Gemäss Art. 101a Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV) ist ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichtes dem Voranschlag des übernächsten Jahres zu belasten, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist. Wie in Lemma c dargestellt, besteht mit der Einführung von HRM2 bzw. mit der damit verbundenen Aufwertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens die Aussicht, dass der Kanton Bern trotz Bilanzierung der Pensionskassenverpflichtungen erstmals seit Beginn der 1990er-Jahre wieder über Eigenkapital verfügen wird. Dies bedeutet in Bezug auf die Schuldenbremse für die Laufende Rechnung, dass ein Defizit des Geschäftsberichts nicht kompensiert werden müsste.

Was allerdings bleibt, ist die «Hürde» betreffend Voranschlag: Gemäss Art. 101 Abs. 1 KV darf der **Voranschlag** keinen Aufwandüberschuss aufweisen. Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Voranschlags von dieser Bestimmung abweichen (Art. 101a Abs. 1 und Abs. 3 KV). Diese Vorgabe gilt unabhängig davon, ob der Kanton über Eigenkapital verfügt oder nicht.

Schuldenbremse für die Investitionsrechnung: Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung gelangt zur Anwendung, wenn die Schuldenquote II über 12 Prozent liegt (Art. 101b Abs. 5 KV). Wie in der vorstehenden Lemma d ausgeführt wird, hat die Einführung von **HRM2** bzw. deren Verschiebung **keinen Einfluss** auf die Schuldenquote II und damit auf die Anwendung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung.

Fazit: Mit der HRM2-bedingten Aufwertung des Finanz- und Verwaltungsvermögens besteht die Aussicht, dass der Kanton Bern über Eigenkapital verfügen wird. Damit würde die Pflicht wegfallen, wonach ein Defizit in der Laufenden Rechnung gemäss Geschäftsbericht kompensiert werden muss. Hingegen besteht nach wie vor die Vorgabe, dass ein defizitäres Budget die Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates benötigt. Keinen

Einfluss hat die Einführung von HRM2 bzw. deren Verschiebung auf die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung.

Optimierung Neue Verwaltungsführung NEF

Der Grosse Rat hat in der Novembersession 2013 vom Bericht des Regierungsrates über die Evaluation und Optimierung von NEF Kenntnis genommen und die dazugehörigen Änderungen des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) in erster und einziger Lesung beschlossen. Bei der Optimierung und Vereinfachung von NEF stehen folgende **Massnahmen** im Vordergrund:

- Die Zahl der Produktgruppen mit den staatlichen Aufgabenbereichen wird reduziert.
- Bei den Produktgruppen ersetzen besser verständliche Leistungsinformationen die heutigen Leistungs- und Wirkungsziele sowie die dazugehörigen Indikatoren.
- Das Deckungsbeitragsschema, welches die finanziellen Ergebnisse einer Produktgruppe ausweist, wird vereinfacht.
- Der Grosse Rat beschliesst mit dem Voranschlag neu nicht nur die Saldi der Produktgruppen, sondern auch die Saldi der Produkte, d. h. der einzelnen staatlichen Leistungen.
- Der Voranschlag und der Aufgaben-/Finanzplan sowie der Geschäftsbericht mit Jahresrechnung werden schlanker und neu gestaltet.
- Während des Jahres werden weiterhin Trendmeldungen zum voraussichtlichen Rechnungsergebnis erstellt. Auf eine Hochrechnung per Ende August wird hingegen verzichtet.

Gemäss aktueller Planung kann die **Umsetzung** der **Hauptforderungen** aus der Evaluation NEF trotz der Verschiebung der Inkraftsetzung von HRM2/IPSAS spätestens ab dem Planungsprozess 2015 für den Voranschlag 2016 und den Aufgaben-/Finanzplan 2017–2019 **sichergestellt werden**, allerdings nicht vollumfänglich systemunterstützt. Hierfür wurden mit Blick auf den Planungsprozess 2015 teilweise Übergangslösungen erarbeitet. Diese wurden so ausgestaltet, dass für die Direktionen und die Staatskanzlei so weit möglich kein Zusatzaufwand entsteht. Ab dem Planungsprozess 2016 für den Voranschlag 2017 und den Aufgaben-/Finanzplan 2018–2020 können sämtliche Optimierungsmassnahmen aus der Evaluation NEF vollumfänglich systemunterstützt umgesetzt werden.

Fazit: Die im Rahmen der Optimierung von NEF vorgesehenen Massnahmen können grösstenteils planmässig für den Voranschlag 2016 und den Aufgaben-/Finanzplan 2017–2019 umgesetzt werden.