

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 Geschäftsbericht 2015 des Kantons Bern

Stand: 12. Mai 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission.....	4
3	Das Wichtigste in Kürze.....	6
3.1	Laufende Rechnung	6
3.2	Bilanz	8
3.3	Investitionsrechnung.....	9
3.4	Vergleich mit den Rechnungen anderer Kantone.....	10
4	Schwerpunkte aus Sicht der Finanzkommission.....	11
4.1	Einschätzung des Ergebnisses.....	11
4.1.1	Überschuss 2015.....	11
4.1.2	Aufwandwachstum.....	11
4.1.3	Sachaufwand	11
4.1.4	Korrekturfaktor	12
4.1.5	Vergleichbarkeit der Rechnungen	12
4.2	Zusätzliche Kennzahlen.....	13
4.2.1	Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2	13
4.2.2	Free Cash Flow.....	14
4.3	Umgang mit Risiken.....	15
4.4	Investitionen	16
5	Finanzpolitischer Ausblick	17
6	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat.....	18
6.1	Anträge zu den Vorstössen, die noch nicht abgeschrieben werden sollen.....	18
7	Glossar.....	19

1 Vorwort

Erneut hat der Kanton Bern ein um einiges besseres Rechnungsergebnis erzielen können, als zu erwarten gewesen war. Zwar sah das Budget in der Laufenden Rechnung einen Überschuss vor, jedoch ist dieser höher eingetroffen als geplant, vor allem wenn man das Ergebnis vor der Einlage des doppelten Nationalbankgewinns in den SNB-Gewinnausschüttungsfonds betrachtet. Ohne diese Einlage würde es sich beim Rechnungsergebnis 2015 um das beste Ergebnis seit dem Jahr 2007 handeln.

Trotz des erfreulichen Ergebnisses sieht die Finanzkommission keinen Grund, euphorisch zu werden und den Begehrlichkeiten nachzugeben, die in einer solchen Situation meist unverzüglich angemeldet werden. Die Kommissionsmehrheit warnt davor, die Sparanstrengungen zu vernachlässigen. Sie sieht langsam den Handlungsspielraum entstehen, um die dringend notwendigen Steuersenkungen für juristische und natürliche Personen an die Hand zu nehmen. Wenn der Kanton Bern die Belastung der natürlichen Personen auf das schweizerische Mittel senken möchte, sind dafür Steuerausfälle von mindestens 600 Millionen Franken in Kauf zu nehmen. Der Kanton muss sich also weiter verbessern, damit die Steuersenkung in den Bereich des Möglichen rückt. Daneben gibt es weitere Entwicklungen, die zu berücksichtigen sind, wie die Unternehmenssteuerreform III. Die Finanzkommission wird bestrebt sein, die Ausgabendisziplin wie bis anhin hochzuhalten.

Die Finanzkommission stellt fest, dass der Grosse Rat zwar aufgrund der Definition der Ausgabenkompetenzen und als gesetzgebendes Organ grundsätzlich für die grossen und wichtigen Entscheide zuständig ist. Sie stellt aber auch fest, dass dieses Prinzip in einzelnen Bereichen nicht zur Anwendung gelangt. So haben das Parlament und seine Organe kaum Einblick in die Geschäftstätigkeit der ausgelagerten Betriebe. Weiter gibt es Projekte, die von der Verwaltung praktisch selbstständig geführt werden, obwohl deren Auswirkungen auch in finanzieller Hinsicht bedeutend sind. Hier fordert die Finanzkommission Regierung und Verwaltung auf, ihr Sensorium für politisch relevante Projekte und Vorgänge zu schärfen und das Parlament frühzeitig in geeigneter Weise einzubeziehen.

Mit der Einführung von HRM2, der Optimierung von NEF und der Neugestaltung von VA/AFP und GB macht der Kanton Bern grosse Schritte in Richtung einer transparenteren, einfacher lesbaren Rechnungslegung. Durch die gestaffelte Einführung über mehrere Jahre und zusammen mit anderen Faktoren wie dem Korrekturfaktor oder der doppelten Verbuchung der Gelder der Nationalbank leidet jedoch die Vergleichbarkeit der Zahlen. Einerseits ist die Vergleichbarkeit der eigenen Abschlüsse auf der Zeitachse gefährdet, andererseits sind auch interkantonale Vergleiche nur mit Vorsicht zu geniessen. Die Finanzkommission hofft, dass nach der Umsetzung der Massnahmen auf Anfang 2017 wieder mehr Ruhe in die Rechnungslegung einkehren wird.

2 Arbeitsweise der Finanzkommission

Die Rechenschaftsablage über die Verwaltungstätigkeit und das Finanzgebaren in einem Kalenderjahr erfolgt durch den Geschäftsbericht, dessen Inhalt durch Art. 63 FLG bestimmt ist. Gemäss Art. 101 KV hat der Kanton Bern den Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich, konjunktur- und verursachergerecht sowie mittelfristig ausgeglichen zu führen.

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 2015 des Kantons Bern», «Ergänzende Angaben zur Jahresrechnung 2015», «Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen) 2015» und «Spezialberichte 2015» aufgegliedert.

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. 50 des Grossratsgesetzes (GRG), zuständig für die Genehmigung des Geschäftsberichts. Insbesondere genehmigt er:

- den Saldo der Laufenden Rechnung des Kantons
- den Saldo der Investitionsrechnung des Kantons
- das Eigenkapital bzw. den Bilanzfehlbetrag
- die Nachkredite und Kreditüberschreitungen

Nach Art. 36 Abs. 3 Bst. c der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) ist die Finanzkommission für die Vorberatung des Geschäftsberichts zuständig. Anfang März führte die Finanzdirektorin eine Kurzorientierung der Finanzkommission über den Jahresabschluss durch. In der Folge haben die Direktionsausschüsse die in ihre Zuständigkeit fallenden Kapitel des Berichts bearbeitet und Fragen zuhanden der Direktionen formuliert. Die Geschäftsleitung hat die Fragen an ihrer Sitzung vom 21. März bereinigt und der Finanzdirektion zugestellt. Die Direktionen haben die Fragen schriftlich beantwortet. Zudem hat die Finanzdirektorin an der Sitzung der Finanzkommission vom 14. April mündlich zu den Fragen Stellung genommen. Danach hat die Finanzkommission an drei Sitzungen ihre Beratungen zum Geschäftsbericht durchgeführt. Am 12. Mai hat sie die Beratungen abgeschlossen und den vorliegenden Bericht sowie die Anträge verabschiedet.

Im Rahmen der Beratungen zum Geschäftsbericht hat die Finanzkommission auch die Anträge auf Abschreibung der Motionen und Postulate in Band 4 des Geschäftsberichts auf ihre Plausibilität geprüft. Sie stellt einen Antrag auf Nichtabschreibung einer Motion.

Die Finanzkommission stützte sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2015 auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2015 in vier Bänden, Vorabdruck vom 8. März 2016
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2015 sowie umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2015 vom 18. März 2016 (inkl. Stellungnahmen der Direktionen), ergänzt durch die mündlichen Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle an der Sitzung der Geschäftsleitung vom 21. März 2016
- Schriftliche Beantwortung der Fragen der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2015 durch die Finanzdirektion sowie die ergänzenden Ausführungen der Finanzdirektorin und der Mitarbeitenden der Finanzverwaltung an der Plenumssitzung vom 14. April 2016

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 2015. Die gute Lesbarkeit und die übersichtliche Gestaltung werden von der Finanzkommission sehr geschätzt.

Die Verantwortung für die Vorbereitung des vorliegenden Berichts zu Geschäftsbericht lag bei der Geschäftsleitung der Finanzkommission. Namentlich handelt es sich um Jürg Iseli, den Präsidenten der Finanzkommission, Béatrice Stucki, Vizepräsidentin und Sprecherin der Kommission zum Geschäftsbericht, Grossrat Matthias Burkhalter, Grossrätin Natalie Imboden sowie die Grossräte Ueli Jost (bis 31. März 2016), Daniel Bichsel (ab 1. April 2016), Hans Kipfer und Hans-Jörg Pfister.

Mit dem Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht fasst die Finanzkommission die aus ihrer Sicht wichtigsten Informationen zusammen und begründet ihren Antrag zum Geschäftsbericht des Kantons Bern.

Nicht alle Teile des Geschäftsberichts 2015 werden von der Finanzkommission vorberaten. Aufgrund ihrer Zuständigkeiten berät die Geschäftsprüfungskommission (GPK) den Tätigkeitsbericht der Parlamentsdienste sowie den Bericht der Aufsichtsstelle für Datenschutz vor. Die Justizkommission (JuKo) berät die Teile der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, welche mit der Justizreform per 1. Januar 2011 verselbstständigt wurden. Der Bericht der Universität, die per Ende 31. Dezember 2012 aus der Rechnung des Kantons ausgegliedert wurde, und die Berichte der Berner Fachhochschule sowie der Pädagogischen Hochschule, die per Ende 2013 ausgegliedert wurden, werden jeweils im Herbst von der Bildungskommission vorberaten.

3 Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzkommission verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Jahresrechnung 2015. Alle Übersichten und Details finden sich im Geschäftsbericht 2015.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wichtigsten finanziellen Eckwerte (in Mio. Franken¹):

	Rechnung 2014	Voranschlag 2015	Rechnung 2015
Aufwand	10 065	10 466	10 739
Ertrag	10 277	10 590	10 909
Saldo Laufende Rechnung	212	124	170
Nettoinvestitionen	523	604	480
Finanzierungssaldo	156	7	97
Selbstfinanzierungsgrad %	130	101	120
Bruttoschuld I	6 105		6 528
Bruttoschuld II	6 836		8 499
Bilanzfehlbetrag	1 654		3 541

3.1 Laufende Rechnung

Die Laufende Rechnung 2015 schliesst mit einem Überschuss von 170 Millionen Franken ab und ist um 46 Millionen Franken besser als budgetiert. Ohne Abzug der Einlage von 164 Millionen Franken in den SNB-Gewinnausschüttungsfonds würde der Überschuss sogar 334 Millionen Franken betragen. Bei diesem Ergebnis (vor Fondseinlage) würde es sich um das beste Ergebnis seit 2007 handeln. Ohne Abzug der Fondseinlage beträgt die Abweichung gegenüber dem Budget 210 Millionen Franken.

Der Aufwand fällt um 273 Millionen Franken höher aus als budgetiert und hat im Vergleich zum Vorjahr um 6,7 Prozent zugenommen. Der Ertrag übersteigt den Voranschlag um 319 Millionen Franken und ist im Vergleich zum Vorjahr um 6,2 Prozent gestiegen.

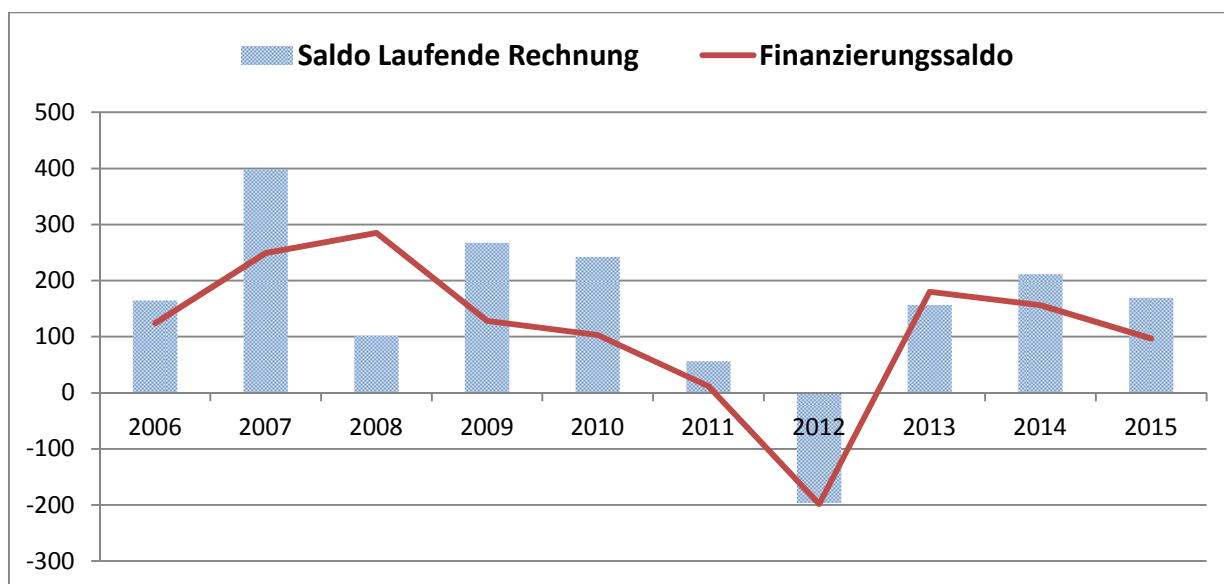
Die wichtigsten Abweichungen vom Voranschlag zur Rechnung 2015 sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt:

Abweichungen	
Haushaltsverschlechterungen	
Gesamtstaatlicher Korrekturfaktor	–136
Höhere Staatsbeiträge bei der Spitalversorgung, der Sozialhilfe sowie im Alters- und Behindertenbereich.	–103
Tiefere Vermögenserträge: Vorgesehene Buchgewinne aus der Veräusse-	–22

¹ Wenn nicht anders vermerkt, erfolgen die Angaben in allen Tabellen in Millionen Franken.

rung von Liegenschaften konnten nicht realisiert werden.	
Höhere Abschreibungen aufgrund höherer Investitionstätigkeit im Vorjahr und der frühzeitigen Inbetriebnahme von Immobilien.	-18
Verschiedenes	-9
Haushaltsverbesserungen	
Höhere Entgelte: höhere Rückerstattungen von Betriebsbeiträgen im Alters-, Langzeit- und Behindertenbereich sowie diverse weitere Mehrerträge.	102
Steuererträge: höherer Anteil bei der direkten Bundessteuer, Mehreinnahmen beim Kantonsanteil Verrechnungssteuer, Handänderungssteuern, Steuern juristischer Personen, Grundstückgewinnsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuern.	100
Tieferer Sachaufwand: weniger Ausgaben für Dienstleistungen und Honorare, Mieten und den Unterhalt der Kantonsstrassen sowie Minderaufwendungen bei der Kapo.	59
Tieferer Personalaufwand: Vakanzen und Rotationsgewinne über alle Direktionen, die Schliessung von Wohngruppen im Jugendheim Prêles, Verselbstständigung der psychiatrischen Dienste (Personalabbau).	47
Tiefere Passivzinsen: Minderaufwand für die Verzinsung von kurz- und mittelfristigen Schulden.	25

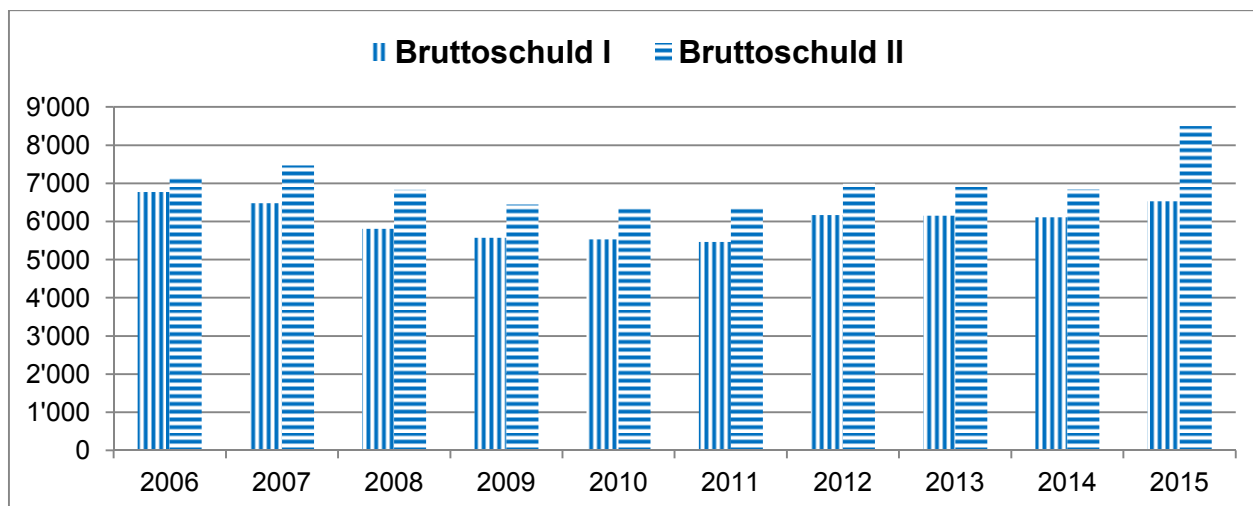
Im Gegensatz zur Rechnung 2014, in welcher keine Gewinnausschüttung der Nationalbank als Ertrag verbucht werden konnte, gab es 2015 gleich eine doppelte Einnahme. Sie war nicht budgetiert und hätte zu einer markanten Ertragsverbesserung geführt, wurde aber in den neu geschaffenen SNB-Gewinnausschüttungsfonds eingelegt und somit in der Laufenden Rechnung neutralisiert.



Der 10-Jahres-Vergleich zeigt, dass der Kanton Bern bis 2010 sehr gute Abschlüsse auswies. Danach kam es zu einem Einbruch, der im Defizit 2012 von knapp 200 Millionen Franken gipfelte. Mit Sofortmassnahmen, der Angebots- und Strukturüberprüfung ASP 2014 und einer konjunkturellen Erholung konnte der Kantonshaushalt bereits ab 2013 wieder stabilisiert werden.

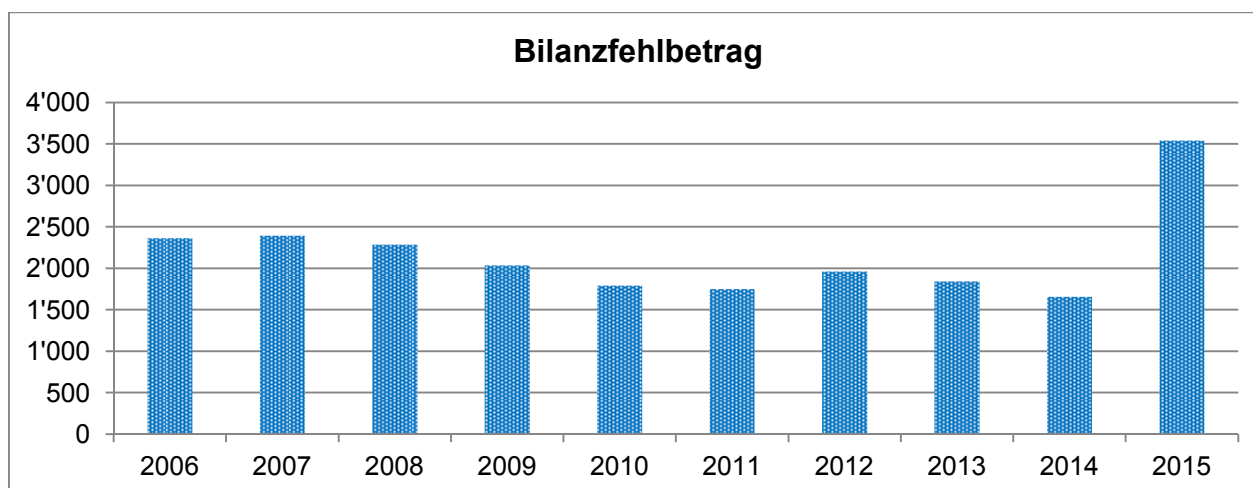
Der Finanzierungssaldo beträgt 97 Millionen Franken und resultiert somit um 90 Millionen Franken besser als budgetiert. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt 120 Prozent. Der Kanton Bern hat somit die Nettoinvestitionen vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren können.

3.2 Bilanz



Sowohl die Bruttoschuld I wie auch die Bruttoschuld II sind 2015 markant angestiegen, erstere um 423 Millionen Franken, letztere um 1'662 Millionen Franken. Der Hauptgrund für den Schuldenanstieg sind die erstmals bilanzierten langfristigen Verpflichtungen aus der Schuldenanerkennung gegenüber den beiden Pensionskassen BPK und BLVK. Der Kanton hat insgesamt eine Schuldenanerkennung von 693 Millionen Franken abgegeben. Abzüglich des Ertragsüberschusses aus der Laufenden Rechnung von 170 Millionen Franken hat die Bruttoschuld I damit um 423 Millionen Franken auf 6'528 Millionen Franken zugenommen.

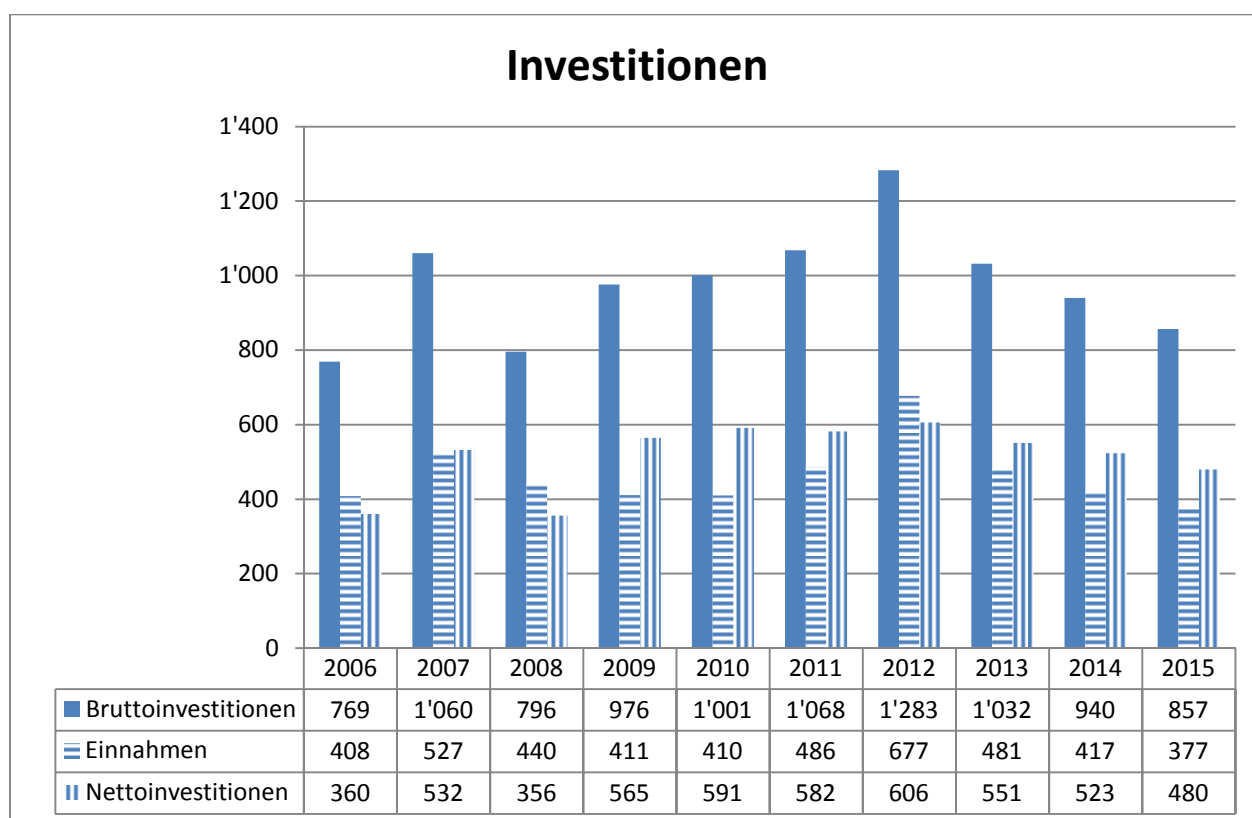
Die Bruttoschuld II beinhaltet zusätzlich die Rückstellungen. Diese nahmen insgesamt um 1'239 Millionen Franken zu und betragen neu 1'970 Millionen Franken. Auch diese Erhöhung ist primär auf das neue Pensionskassengesetz zurückzuführen. Die gemäss Gesetz für die Übergangseinlagen und die Finanzierungsbeiträge gebildeten Rückstellungen betragen 1'340 Millionen Franken. Weil ca. 100 Millionen Franken bereits verwendet wurden, beträgt der Bestand per Ende 2015 1'227 Millionen Franken. Ohne die Auswirkungen der Pensionskassenanerkennung sind die Rückstellungen im Vergleich zum Vorjahr konstant geblieben.



Als Folge der Zunahme der Schulden hat sich auch der Bilanzfehlbetrag erhöht, und zwar um satte 1'887 Millionen Franken. Nachdem er in den Jahren 2008–2011 gesamthaft um 537 Millionen Franken hatte reduziert werden können, war er im Jahr 2012 aufgrund des Defizits um 214 Millionen Franken auf 1961 Millionen Franken angestiegen. Nun liegt er wegen der erstmaligen, nicht erfolgswirksamen Erfassung der Verbindlichkeiten gegenüber den beiden Pensionskassen BPK und BLVK in der Höhe von 2051 Millionen Franken bei 3541 Millionen Franken.

3.3 Investitionsrechnung

Die Nettoinvestitionen (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) lagen 2015 um rund 124 Millionen Franken unter dem Voranschlag und betrugen 480 Millionen Franken. Die Bruttoinvestitionen lagen ebenfalls unter dem Budget, nämlich um 185 Millionen Franken. Minderausgaben bei der Vollendung der Nationalstrassen, die Realisierung von weniger Vorhaben im Bereich öffentlicher Verkehr (insbesondere die Ablehnung des Trams Region Bern in der Volksabstimmung vom 28. September 2014) sowie der geringere Fortschritt von Projekten im Spitalbereich führten vor allem dazu, dass das budgetierte Investitionsvolumen nicht ausgeschöpft wurde. Im Vergleich zum Jahr 2014 sind die Bruttoinvestitionen um 83 Millionen Franken und die Nettoinvestitionen um 43 Millionen Franken tiefer.



3.4 Vergleich mit den Rechnungen anderer Kantone

Im Bericht BAKBASEL zur ASP 2014 gehören die Kantone Zürich, St. Gallen, Luzern, Waadt, Graubünden und Freiburg zu der sogenannten Peer Group, d.h., es sind die Kantone, welche bezüglich Struktur und Grösse am ehesten mit dem Kanton Bern vergleichbar sind.

Kanton	Aufwand	Abschluss
Zürich	14 820 Mio.	Überschuss von 18 Mio.
St. Gallen	4 683 Mio.	Überschuss von 155 Mio.
Luzern	2 658 Mio.	Überschuss von 23 Mio.
Waadt	9 653 Mio.	Überschuss von 194 Mio.
Graubünden	2 464 Mio.	Überschuss von 17 Mio.
Freiburg	3 375 Mio.	Überschuss von 24 Mio.

Wie die Tabelle zeigt, schlossen sämtliche Kantone der Peer Group mit einem Überschuss ab. Der Kanton Zürich, der mit Abstand über den grössten Aufwand verfügt, bezeichnet sein Ergebnis als Punktlandung. Der Kanton Graubünden hatte ein Defizit von 55 Millionen Franken budgetiert und einen Überschuss von 17 Millionen Franken erzielt. Dieser Überschuss ist einerseits auf höhere Einnahmen bei den Steuern und die doppelte Gewinnausschüttung der Nationalbank und andererseits auf tiefere Ausgaben (Personal-, Sachaufwand, Dienstleistungen Dritter etc.) zurückzuführen. Der Kanton Freiburg budgetierte einen Überschuss von 0,2 Millionen Franken und erwirtschaftete ein Plus von 24 Millionen Franken.

Im Vergleich zu 2014, als der Kanton Bern das mit Abstand beste Jahresergebnis aller Kantone erzielte und die Hälfte der Kantone ein Defizit vermelden mussten, hat sich die Gesamtsituation der Kantonsabschlüsse leicht verbessert. Von den 26 Kantonen sind die Mehrheit, nämlich insgesamt 19, im Plus und 7 defizitär. Die Kantone Solothurn und Genf sprechen von einem «minimalen» Defizit, wobei bei beiden unter anderem die Ausfinanzierung der Pensionskassen für das Defizit verantwortlich ist. Die Kantone Schwyz und Zug – die anteilmässig zur Bevölkerung grössten Geberkantone des nationalen Finanzausgleichs – schlossen im Jahr 2015 mit einem Überschuss von 10 Millionen Franken (Schwyz) sowie mit einem Defizit von 88 Millionen Franken ab (Zug). Die doppelte Gewinnausschüttung der Nationalbank hat bei allen Kantonen zu einer Rechnungsverbesserung beigetragen, ebenso eine restriktive Ausgabenpolitik sowie Sparanstrengungen. Ein Beispiel dafür ist der Kanton Aargau, der seinen minimalen Ertragsüberschuss von 400 000 Franken dank der nicht budgetierten Gewinnausschüttung der Nationalbank sowie einer Entnahme aus den Ausgleichsreserven erzielte.

Das Rechnungsergebnis eines Jahres ist eine Momentaufnahme, aus dem keine verallgemeinerbaren Schlüsse gezogen werden sollten. Wie sich zeigt, können höhere Steuereinnahmen oder eine unerwartete, nicht budgetierte Gewinnausschüttung der Nationalbank ein Ergebnis massgeblich beeinflussen. Auffallend ist allerdings, dass fast alle Kantone auf eine strenge Ausgabendisziplin oder Sparprogramme hinweisen.

4 Schwerpunkte aus Sicht der Finanzkommission

Die Finanzkommission hat sich im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts 2015 vertieft mit den nachfolgenden Themen befasst.

4.1 Einschätzung des Ergebnisses

4.1.1 Überschuss 2015²

Das Jahresergebnis 2015 ist das beste, das der Kanton Bern seit 2007 erwirtschaftet hat. Der Überschuss beträgt eigentlich 334 Millionen Franken. Auch die Selbstfinanzierung und der Finanzierungssaldo wären höher, wenn die doppelte Gewinnausschüttung der Nationalbank (164 Millionen Franken) nicht in den SNB-Gewinnausschüttungsfonds eingelegt worden wäre. Dieses Vorgehen ist nicht neu: Auch in früheren Jahren wurden Teile der Überschüsse in Fonds wie den Fonds für Spitalinvestitionen und den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen umgeleitet. Das Vorgehen ist nachvollziehbar und wurde immer von einer Mehrheit des Grossen Rats gestützt, u.a. um die Investitionstätigkeit hoch zu halten. Es mindert aber die Aussagekraft der Abschlusszahlen und erschwert die Vergleichbarkeit.

4.1.2 Aufwandwachstum

Die Finanzkontrolle weist in ihrem Umfassenden Bericht zur Jahresrechnung darauf hin, dass die Verbuchung des Nationalbankgewinns zu einer Aufblähung von Aufwand und Ertrag geführt hat. Zuerst wurde der Gewinn als Einnahme verbucht. In einem zweiten Schritt wurde er als Aufwand gebucht, um ihn zu neutralisieren und dem Fonds zuweisen zu können. Somit fallen sowohl Aufwand und Ertrag um 164 Millionen Franken zu hoch aus. Effektiv beträgt das Aufwandwachstum im Vergleich zum Budget 109 Millionen Franken (anstatt 273 Millionen Franken), und im Vergleich zum Abschluss 2014 beträgt die Steigerung 510 Millionen Franken oder 5,1 Prozent (anstatt wie offiziell ausgewiesen 674 Millionen Franken und 6,7 Prozent). Auch hier leidet die Vergleichbarkeit der Zahlen unter dem gewählten Vorgehen.

4.1.3 Sachaufwand

Wie bereits in den Rechnungen der vergangenen Jahre wurde der budgetierte Sachaufwand im Jahr 2015 unterschritten. Gründe sind Minderausgaben bei Dienstleistungen und Honoraren, bei der Kantonspolizei, tiefere Mietaufwände im Amt für Grundstücke und Gebäude sowie tiefere Aufwendungen für den Unterhalt der Kantonsstrassen wegen des milden Winters. Diese Minderaufwendungen waren weitaus höher als die Mehraufwendungen bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) für Massnahmenkosten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass es in den vergangenen Jahren immer zu beachtlichen Abweichungen von bis zu 130 Millionen Franken zwischen Budget und Rechnung gekommen ist. Aus diesem Grund hatte die Finanzkommission in der Beratung des VA/AFP 16/17-19 den Antrag eingebracht, den Sachaufwand auf 800 Millionen Franken zu plafonieren. Der Grosse Rat stimmte dem Antrag zu. Den aktuellen Werten ist zu entnehmen, dass der Sachaufwand auch im Jahr 2015 (und seit 2011 immer) unter 800 Millionen Franken lag.

² Der Vollständigkeit halber muss darauf hingewiesen werden, dass der Jahresabschluss 2015 je nach Lesart nicht der Beste, sondern der Schlechteste seit vielen Jahren ist: Wenn nämlich die erstmals bilanzierten Verpflichtungen gegenüber den Pensionskassen von 2'033 Millionen Franken einberechnet worden wären, wären die Abschlusszahlen tief rot und der Staatshaushalt müsste aufgrund der Verletzung der Schuldenbremsen sofort umfassend saniert werden. Im Projekt Futura wurde jedoch schon zu Beginn festgelegt, dass die Sanierung der Pensionskassen ohne Einfluss auf die offiziellen Kennzahlen und ausserhalb des Anwendungsbereichs der Schuldenbremsen erfolgen soll.

Die Tabelle zeigt den Sachaufwand der letzten fünf Jahre:

Jahr	Budget	Rechnung	Abweichung	in %
2011	886	794	–92	10,4
2012	907	789	–118	13,1
2013	926	797	–129	14,0
2014	830	747	–83	10,0
2015	842	784	–58	6,9

4.1.4 Korrekturfaktor

Der Korrekturfaktor von 136 Millionen Franken wurde auch im Budget 2015 eingesetzt, um die Budgetgenauigkeit zu erhöhen. Er wird als «fiktiver Ertrag» in der Finanzbuchhaltung budgetiert. Ohne den Korrekturfaktor beträgt der Mehrertrag gegenüber dem Budget 182 Millionen Franken. Die Finanzkommission hat in ihrem Bericht zum GB 2014 die Ansicht vertreten, dass der Korrekturfaktor im Hinblick auf die Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) überdenkt werden soll, da er nicht dem Grundsatz von «true and fair» entspricht. Die Finanzkommission hält an ihrer Haltung fest, dass die Verwaltung eine präzisere Budgetierung vornehmen soll, damit auch ohne Korrekturfaktor eine höhere Budgetgenauigkeit erreicht werden kann.

4.1.5 Vergleichbarkeit der Rechnungen

Mit der Optimierung von NEF und der Neugestaltung von VA/AFP und GB wurden die Produktgruppen über mehrere Jahre gestrafft und ihre Zahl von etwa 100 auf 60 reduziert. Die Straffung reduziert zwar den Umfang des Geschäftsberichts, erschwert aber in der Übergangsphase die Vergleichbarkeit der Rechnungen. So ist es schwierig, die Produktgruppenrechnung 2015 mit den Rechnungen der vergangenen Jahre zu vergleichen und zu eruieren, wo es zu Abweichungen gegenüber dem Vorjahr gekommen ist.

Mit der Einführung von HRM2 per 1. Januar 2017 werden sich weitere grundlegende Veränderungen in der Rechnungslegung ergeben. Es ist davon auszugehen, dass ein Vergleich der Rechnung 2017 mit derjenigen der vorangegangenen Jahre aufgrund des veränderten Aufbaus bzw. anderer relevanter Werte nicht einfach möglich sein wird.

Schliesslich könnte sich eine weitere Herausforderung in Bezug auf die Vergleichbarkeit der Rechnung ergeben: Die vom Grossen Rat mit Zustimmung des Regierungsrats in der Märzsession 2016 angenommene Motion 269-2015 fordert eine Reorganisation der Direktionen und eine Neuverteilung der staatlichen Aufgaben. Wenn die Reorganisation zustande kommt, wird sie sich auch in den Produktgruppen niederschlagen und erneute Veränderungen mit sich bringen. Weitere, die Vergleichbarkeit erschwerende Punkte sind unter den Ziffern 4.1.1 und 4.1.2 beschrieben.

Alle bereits beschlossenen und noch in Aussicht stehenden Änderungen sind unbestritten und für sich genommen sinnvoll. Trotzdem sollten sie aus Sicht der Finanzkommission auf ein Minimum begrenzt und zeitlich wenn möglich zusammengefasst werden, weil ansonsten die Vergleichbarkeit der Zahlen und die Nachvollziehbarkeit von Entwicklungen stark erschwert werden.

4.2 Zusätzliche Kennzahlen

Wie unter 4.1.1 ausgeführt, wird das offizielle Jahresergebnis des Kantons Bern durch die Speisung des SNB-Gewinnausschüttungsfonds zu tief ausgewiesen. Der Ertragsüberschuss, der Finanzierungssaldo und der Selbstfinanzierungsgrad sind so definiert, dass die Speisung der Fonds die Kennzahlen beeinflusst.

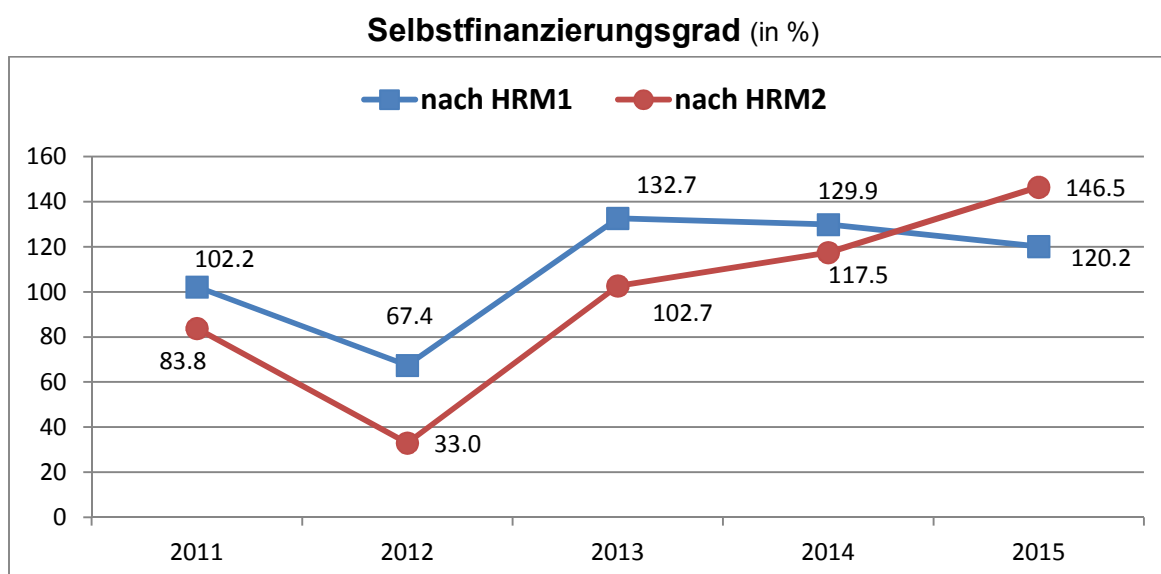
Der Finanzkommission erscheint eine möglichst transparente Rechnungslegung wichtig. Deshalb stellt sie zwei weitere alternative Kennzahlen zur Diskussion, welche zu einer erhöhten Transparenz beitragen könnten. Bei der einen handelt es sich um den Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2, bei der anderen um den Free Cash Flow.

4.2.1 Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2

Nach dem HRM2-Handbuch der Kantonalen Finanzdirektorenkonferenz (FDK) sind beim Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2 auch die Einlagen in und die Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen zu berücksichtigen. Die Kennzahl wird von den meisten Kantonen verwendet und ist auch für die bernischen Gemeinden verbindlich.

Der Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2 berechnet sich gemäss nachfolgender Tabelle und ergibt für die Jahre 2011 bis 2015 die aufgeführten Werte:

	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo Laufende Rechnung	57	-196	157	212	170
Abschreibungen Verwaltungsvermögen	332	380	345	262	230
Abschreibungen Investitionsbeiträge	206	223	230	206	178
Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	9	10	16	17	181
Entnahmen aus Fonds und Spezialfinan.	-104	-212	-174	-82	-56
Entnahmen Eigenkapital	-12	-7	-7	0	0
Selbstfinanzierung nach HRM2	488	200	565	614	703
Nettoinvestitionen	582	606	551	523	480
Finanzierungssaldo	-94	-406	15	92	223
Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2 in %	83.8	33.0	102.7	117.5	146.5



In den Jahren bis und mit 2014 lag der Selbstfinanzierungsgrad nach HRM1 immer über demjenigen mit HRM2. Der Selbstfinanzierungsgrad wurde also höher ausgewiesen als dies unter Berücksichtigung der Einlagen in bzw. Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen der Fall gewesen wäre. 2015 waren die Abschreibungen tiefer und die Einlagen in Fonds bedeutend höher als in den Vorjahren, so dass letztes Jahr der HRM2-Wert höher ausfiel.

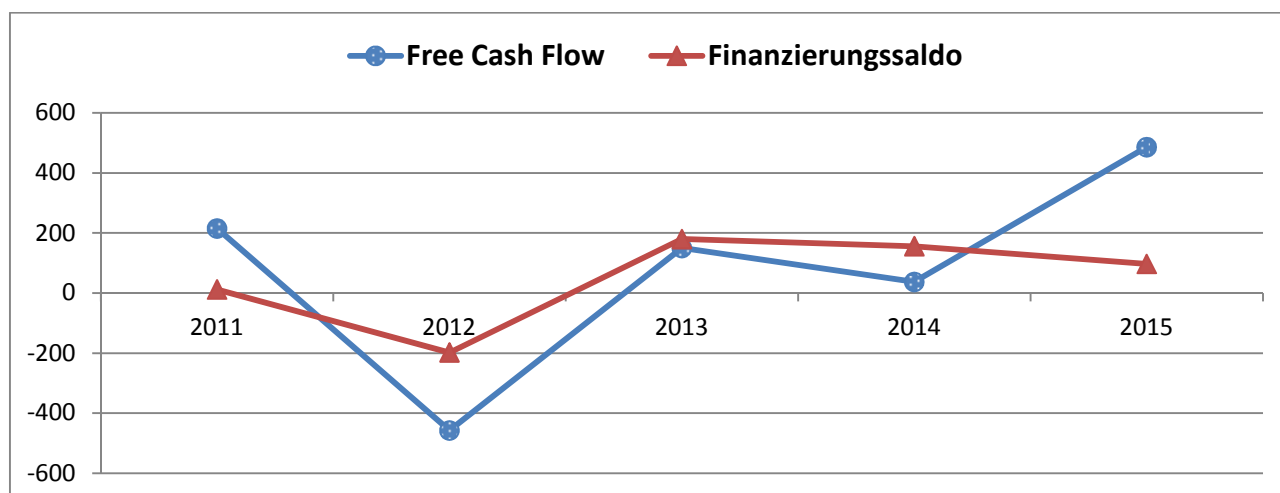
4.2.2 Free Cash Flow

Der Free Cash Flow umfasst die Mittelflüsse aus Geschäftstätigkeit und Investitionstätigkeit. Er zeigt auf, welche Geldmittel aus Geschäftstätigkeit der Kanton abzüglich der getätigten Investitionen erwirtschaftet hat, und beziffert die Summe der Mittel, die dem Unternehmen nach allen Ausgaben innerhalb einer Periode frei zur Verfügung stehen. Im Gegensatz zum Finanzierungssaldo ist die Kennzahl durch Fondsbuchungen (wie die Verbuchung der SNB-Gewinnausschüttung zugunsten des SNB-Gewinnausschüttungsfonds) nicht beeinflusst.

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe 2011–2015
Mittelfluss aus Geschäftstätigkeit (operativer Cash Flow)	794	106	647	531	946	3 024
./. Mittelfluss aus Investitionstätigkeit	–579	–564	–497	–494	–460	–2 594
Free Cash Flow (= Verfügbare Geldmittel für Aufbau Liquidität oder Schuldendienst)	215	–458	150	37	486	430

Für das Jahr 2015 beträgt der Free Cash Flow 486 Millionen Franken, was ein überdurchschnittlich gutes Ergebnis ist. Zurückzuführen ist dieser gute Wert vor allem auf die doppelte Ausschüttung des SNB-Gewinns und die tiefe Investitionstätigkeit. Über die letzten fünf Jahre standen jedoch insgesamt nur 430 Millionen Franken zur Schuldentilgung zur Verfügung, dies wegen des Defizitjahrs 2012, in dem Liquidität von fast einer halbe Milliarde Franken vernichtet wurde.

	2011	2012	2013	2014	2015	Summe 2011–2015
Free Cash Flow	215	–458	150	37	486	430
Finanzierungssaldo	12	–198	180	156	97	247



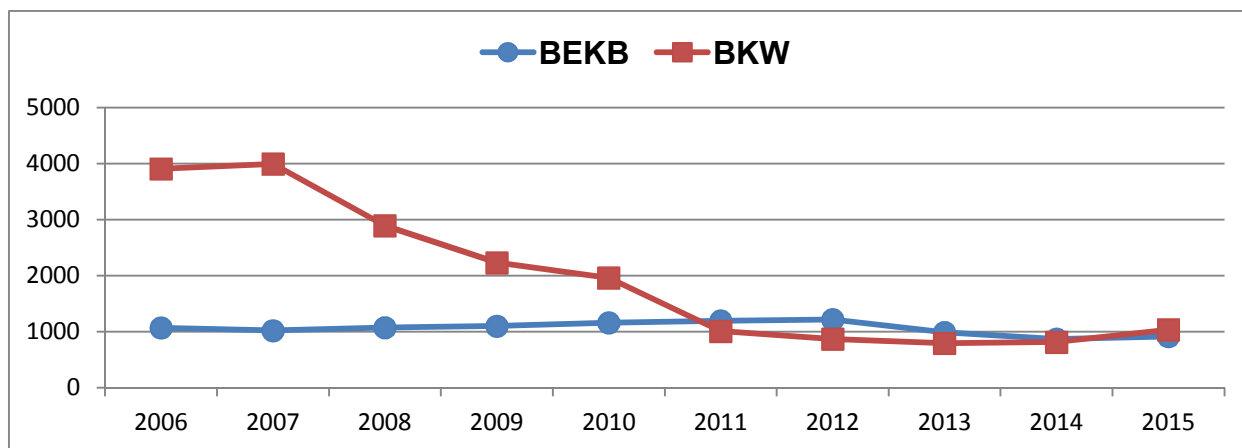
Der 5-Jahres-Vergleich zeigt, dass das Resultat 2012 auch abgesehen vom Defizit der Laufenden Rechnung sehr schlecht war. Aus Geschäftstätigkeit konnte nur ein Cash Flow von 106 Millionen erwirtschaftet werden. Weil die Investitionstätigkeit zudem überdurchschnittlich war, resultierte ein Mittelabfluss in der Höhe von fast einer halben Milliarde Franken und eine entsprechende Zunahme der Schulden.

Die Finanzkommission fordert, die beiden Kennzahlen Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2 und Free Cash Flow in die künftige Geschäftsberichtserstattung aufzunehmen. Nach Rücksprache mit der Finanzdirektion konnte in Erfahrung gebracht werden, dass die Einführung von HRM2 die diskutierten Kennzahlen und eine Reihe zusätzlicher Kennzahlen ohnehin mit sich bringt, weshalb die Finanzkommission auf einen formellen Antrag verzichtet.

4.3 Umgang mit Risiken

Der Regierungsrat beabsichtigt, mit der Einführung von HRM2 das Verwaltungsvermögen um etwa 5 Milliarden Franken aufzuwerten. Die finanziellen Auswirkungen beschränken sich zwar grösstenteils auf die Bilanz und sind nicht erfolgswirksam, dennoch geht es um eine gewaltige Summe. Der Grosse Rat hat HRM2 mit einer Gesetzesänderung beschlossen, die im November 2013, unmittelbar nach der ASP-Debatte, stattfand. Die Einführung musste aufgrund technischer Probleme von 2015 auf 2017 verschoben werden. Trotz der grossen Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen wird es von Verwaltung und Regierung als technisches Projekt angesehen, über dessen Ablauf der Grosse Rat und die Finanzkommission nicht weiter in Kenntnis gesetzt werden müssen. Die Finanzkommission begann sich erst aufgrund von Hinweisen der Finanzkontrolle im 2. Halbjahr 2015 und des Geschäfts «Verselbstständigung der kantonalen Psychiatrien» näher mit dem Vorhaben zu befassen und verstand allmählich die Tragweite des Projekts. Die Finanzkommission hat auch erkennen müssen, dass viele Entscheide mit weitreichender Bedeutung, wie die Festsetzung der Kriterien zur Aufwertung der Liegenschaften, selbstständig von der Verwaltung getroffen werden.

Ein anderer Bereich mit grossen finanziellen Auswirkungen und nur wenig parlamentarischer Kontrolle sind die Beteiligungen³. Der Kanton besitzt mit der BKW und der BEKB zwei börsennotierte Unternehmungen, deren Werte in den letzten Jahren grossen Schwankungen ausgesetzt waren⁴.



³ Die Finanzkommission hat Kenntnis, dass die Geschäftsprüfungskommission ein sogenanntes Beteiligungscontrolling betreibt. Zudem führt der Regierungsrat jährlich einen Risikodialog mit der Geschäftsprüfungskommission.

⁴ Die Werte entstammen den Geschäftsberichten des Kantons Bern der jeweiligen Jahre, Band 2, Kapitel 4 Beteiligungen, wo unterhalb der Tabellen der Schlusskurs an der Börse Zürich vom 31.12. des jeweiligen Jahres angegeben ist; für 2015, Band 2, S. 74. Der Kanton Bern besitzt 52,54 Prozent der Aktien der Berner Kraftwerke AG (BKW) und 51,50 Prozent der Aktien der Berner Kantonalbank (BEBK).

Die Grafik zeigt, dass insbesondere die BKW-Aktie zwischen 2007 und 2011 enorm an Wert verloren hat. Ende 2007 betrug der Börsenwert des Unternehmens 4 Milliarden, Ende 2011 war es noch 1 Milliarde Franken.

In den skizzierten Bereichen geht es um Milliardenwerte, die praktisch ohne jegliche parlamentarische Kontrolle bewirtschaftet werden. Sie werden auch im Geschäftsbericht nicht thematisiert, auch nicht unter den Risiken. Die Finanzkommission sieht hier ein Missverhältnis zu den Geschäften, die dem Parlament und den Kommissionen regelmässig vorgelegt werden, aber im Vergleich wenig (finanz-)politische Relevanz haben (z.B. Uniformierung der Kantonspolizei).

Die Finanzkommission ist der Meinung, dass den gesamtstaatlichen Risiken im Geschäftsbericht mehr Beachtung geschenkt werden sollte. Es ist ihr ein Anliegen, dass sich der Regierungsrat vertieft mit für den Kanton wesentlichen Risiken befasst und diese im Geschäftsbericht erläutert.

4.4 Investitionen

Wie bereits in den vorangehenden Jahren wurden die Mittel für Investitionen nicht vollumfänglich ausgeschöpft. Die für das Jahr 2015 budgetierten Nettoinvestitionen in der Höhe von 604 Millionen Franken wurden um 124 Millionen Franken unterschritten und betrugen 480 Millionen Franken. Wie bereits im Jahr 2014 waren für die Unterschreitung unter anderem der ablehnende Volksentscheid zum Tram Region Bern sowie Verzögerungen bei Projekten im Spitalbereich verantwortlich.

Wiederholt wird insbesondere von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) auf den hohen Investitionsbedarf und die Notwendigkeit eines Sachplanungsüberhangs hingewiesen. Dennoch war es offenbar im Jahr 2015 nicht möglich, nach dem Scheitern des Projekts Tram Region Bern in der Volksabstimmung vom September 2014 andere Projekte vorzuziehen, um das Investitionsbudget besser auszuschöpfen. Die BVE weist darauf hin, dass einzelne kleinere Projekte vorgezogen wurden. Allerdings sei der Spielraum aus verschiedenen Gründen beschränkt gewesen. Als Gründe werden der lange Planungsvorlauf bei Investitionsvorhaben, die Unmöglichkeit, Bewilligungsverfahren kurzfristig zu verschieben oder zu beschleunigen, die Notwendigkeit, Vorhaben mit den Nutzenden abzustimmen (Beispiel: Sanierungen von Schulhäusern müssen in den Ferien stattfinden) sowie die Grenzen bei den intern verfügbaren Ressourcen (Projektleiter) genannt.

Nicht getätigte Investitionen werden in die nächsten Jahre verschoben, wo sie unter Umständen zu höheren Investitionsausgaben führen. Eine Verstetigung der Investitionen erscheint unter dem Aspekt, dass der Kanton auf einen grossen Teil der Projekte nur beschränkten Einfluss hat, schwierig.

Für die Finanzkommission zeigen die Ergebnisse der Investitionsrechnung der vergangenen Jahre, dass es richtig war, die Investitionen einerseits bei 500 Millionen Franken zu plafonieren und andererseits im Voranschlag für das Jahr 2016 eine weitere Kürzung auf 440 Millionen Franken vorzunehmen. In der Praxis scheint es kaum oder nur in Einzelfällen möglich zu sein, Projekte vorzuziehen und zur Ausführungsreife zu bringen, wenn ein anderes Projekt Verzögerungen erfährt oder nicht zur Ausführung kommt.

5 Finanzpolitischer Ausblick

Wie der Bericht der Finanzkommission zeigt, weist der Kanton Bern einen sehr guten Jahresabschluss 2015 aus. Würde die Entwicklung in den nächsten Jahren so weitergehen und würden die Überschüsse nicht teilweise Fonds zugewiesen, könnte der Kanton bald einmal Überschüsse ausweisen, die eine substanzielle Reduktion der Steuerbelastung für die natürlichen Personen realistisch erscheinen liessen. Eine Reduktion der Steuerbelastung der natürlichen Personen auf das schweizerische Mittel würde zu Mindereinnahmen von etwa 600 Millionen Franken führen. Dass der Grosse Rat die Steuern senken will, hat er in der Märzsession 2016 mit der teilweisen Annahme der Finanzmotion 12-2016 ein weiteres Mal deutlich gemacht. Die Finanzmotion fordert eine bescheidene Steuersenkung sowohl für natürliche wie auch für juristische Personen ab 2018.

Der Regierungsrat hat letztes Jahr eine Steuerstrategie präsentiert, die Steuersenkungen nur für juristische Personen vorsah. In der Vernehmlassung wurde die Strategie von praktisch allen Seiten kritisiert. Die definitive Strategie will der Regierungsrat nun erst mit dem Budget 2017 im August 2016 präsentieren. Zudem hat die Finanzdirektorin im Rahmen der Präsentation der Jahresrechnung 2015 darauf hingewiesen, dass sich erste Zeichen einer finanzpolitischen Trendwende zeigen. Eine Abschwächung der Konjunktur wirkt sich mittelfristig insbesondere auf die Steuererträge aus, zudem zeichnen sich auch künftig Mehrausgaben im Gesundheitswesen, im Sozial-, Alters- und Langzeitbereich sowie bei den Ergänzungsleistungen ab.

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 2015 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2015:

Ertragsüberschuss	CHF	169 731 708.82
Nettoinvestitionen	CHF	479 863 619.41
Bilanzfehlbetrag	CHF	3 540 680 757.07

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

LR Regierungsrat	CHF	200 000.00
LR Erziehungsdirektion	CHF	10 500 000.00
LR Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion	CHF	8 509 324.03

(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 2015 (Geschäftsbericht 2015, Band 2, Kap. 5.1) aufgeführt sind.

6.1 Anträge zu den Vorstössen, die noch nicht abgeschrieben werden sollen

Bei der Überprüfung der Anträge auf Abschreibung der Motionen und Postulate hat die Finanzkommission dem Regierungsrat beantragt, folgenden Vorstoss noch nicht abzuschreiben.

- Band 4, S. 79, Motion 082-2014 Tanner, Ranflüh (EDU): Mehr Spielraum bei erhaltenswerten Baudenkmälern: Die Motion ist noch nicht abzuschreiben, da die Reduktion der Objekte noch nicht vollzogen ist.

Aufgrund des Antrags der Finanzkommission verzichtet der Regierungsrat auf die Abschreibung des Vorstosses.

Für die Finanzkommission

Jürg Iseli, Präsident

Bern, 12. Mai 2016

7 Glossar

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.

FLG: Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen.

Free Cash Flow: Diese Kennzahl umfasst die Mittelflüsse aus Geschäftstätigkeit und Investitionstätigkeit und zeigt auf, welche Geldmittel der Kanton aus Geschäftstätigkeit abzüglich der getätigten Investitionen erwirtschaftet hat.

HRM2: Handbuch Harmonisierte Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden. Es handelt sich um die Aktualisierung von HRM 1. Aktuell gilt für die kantonale Rechnungslegung noch HRM1.. In fast allen Kantonen ist die Umsetzung von HRM2 bereits vollzogen. Die bernischen Gemeinden haben 2015 auf HRM2 umgestellt.

NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen.

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

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