

Bericht der Finanzkommission



zum

Geschäftsbericht 2017

Stand: 29.10.2018

Status: definitive Version

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission.....	4
3	Das Wichtigste in Kürze.....	6
3.1	Erfolgsrechnung	6
3.2	Investitionsrechnung.....	7
3.3	Bilanz: Bruttoschuld und Eigenkapital / Bilanzfehlbetrag.....	9
3.4	Vergleich mit den Rechnungen anderer Kantone.....	11
4	Jahresrechnung 2017.....	12
4.1	Einführung von HRM2/IPSAS	12
4.1.1	Rückblick auf Vorgeschichte	12
4.1.2	Voranschlag 2017.....	13
4.1.3	Geschäftsbericht 2016.....	13
4.2	Genehmigung Geschäftsbericht 2017.....	14
4.2.1	Chronologischer Ablauf	14
4.2.2	Testat der Finanzkontrolle	15
4.2.3	Schuldenbremse der Erfolgsrechnung	19
4.2.4	Genehmigungsfähigkeit Geschäftsbericht 2017: Einschätzung der FiKo.....	20
4.2.5	weiteres Vorgehen.....	21
5	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat.....	22
	Anhang 1: Glossar.....	24
	Anhang 2: Abbildungsverzeichnis	25

1 Zusammenfassung

Die Jahresrechnung 2017 wurde erstmals nach den rechnungslegerischen Fachempfehlungen und Grundsätzen von HRM2/IPSAS erstellt. Die Einführung von HRM2/IPSAS sowie die Ver selbständigung der drei staatlichen Psychiatriebetriebe per 1. Januar 2017 führen dazu, dass der Vergleich des Ergebnisses der Jahresrechnung 2017 mit den Vorjahresergebnissen nur bedingt möglich ist. Dies gilt es bei der politischen Würdigung der vorliegenden Ergebnisse zu beachten.

Die Vorberatung des Geschäftsberichts 2017 war geprägt durch Fragen und Diskussionen rund um die Einführung von HRM2/IPSAS. Aus Sicht der Finanzkontrolle wies die Jahresrechnung 2017 derart viele wesentliche und umfassende Fehler auf, dass sie ein versagtes Prüfurteil mit Rückweisungsempfehlung aussprach, was ein in der Schweiz nach dem Kenntnisstand der Finanzkommission (FiKo) einmaliger Vorgang ist. Der Regierungsrat war mit der Beurteilung der Finanzkontrolle nicht einverstanden. Erst durch die Vermittlung durch die FiKo konnte erreicht werden, dass der Regierungsrat einige wichtige Änderungen an der Jahresrechnung vornahm. Dies ermöglichte es der Finanzkontrolle, die Jahresrechnung schliesslich zur Genehmigung zu empfehlen, obwohl sie am versagten Prüfurteil festhielt. Die verbliebenen Fehler konnten nicht mehr innert nützlicher Frist und mit vertretbarem Aufwand korrigiert werden, so dass eine Rückweisung der Jahresrechnung keinen Sinn gemacht hätte. Die vorgenommenen Änderungen führten dazu, dass die Jahresrechnung 2017 anstelle eines Gewinnes von 49 Millionen neu einen kleinen Verlust von 5 Millionen Franken ausweist. Die Abklärungen und die teilweisen Korrekturen führten zu zeitlichen Verzögerungen, so dass der Geschäftsbericht 2017 erst für die Novembersession 2018 des Grossen Rates traktandiert werden konnte.

Mit Bekanntgabe der Prüfungsfeststellungen der Finanzkontrolle war die FiKo in ihrer Eigenschaft als Aufsichtskommission mit dem Ausüben der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt besonders gefordert. Sie liess sich dabei vom Grundsatz leiten, keine Pflichtvernachlässigungen und Unterlassungen als Aufsichtsorgan zu begehen, jedoch gleichzeitig die gesamtstaatlichen Interessen nicht aus den Augen zu verlieren. In diesem Spannungsfeld erfolgt die nachfolgende Berichterstattung.

Die FiKo fasst in diesem Bericht, die Vorgeschichte der Einführung von HRM2/IPSAS im Kanton Bern aus ihrer Sicht zusammen und schafft damit Transparenz über ein Vorhaben, das praktisch ausschliesslich hinter den Kulissen umgesetzt wurde, für den Kanton Bern aber von grosser Bedeutung ist.

Trotz aller Mängel der Jahresrechnung 2017 bleibt festzuhalten, dass weder wesentliche Verletzungen von Ausgabenkompetenzen noch Sachverhalte festgestellt wurden, bei welchen der Kanton Bern finanziell zu Schaden gekommen wäre.

Die FiKo zeigt sich erleichtert und dankbar darüber, dass sich die involvierten Akteure, namentlich der Regierungsrat und die Finanzkontrolle, letztlich zusammengerauft haben, und dem Parlament eine zur Genehmigung empfohlene Jahresrechnung vorlegen. Die FiKo erwartet, dass Regierung und Verwaltung die notwendigen Lehren aus den Fehlern bei der Einführung von HRM2 ziehen. Aufgrund der beschlossenen und eingeleiteten Massnahmen ist die FiKo mittlerweile der Ansicht, dass dies der Fall ist.

2 Arbeitsweise der Finanzkommission

Die Rechenschaftsablage über die Verwaltungstätigkeit und den Umgang mit den Finanzen in einem Kalenderjahr erfolgt durch den Geschäftsbericht, dessen Inhalt durch Art. 63 des Gesetzes über Finanzen und Leistungen (FLG) bestimmt ist. Gemäss Art. 101 der Verfassung des Kantons Bern (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) erstellt und ist in die drei Bände «Jahresrechnung und Anhang», «Politische Berichterstattung» und «Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen)» aufgliedert.

Der Grosse Rat ist, gestützt auf Art. 76 Bst. b KV, Art. 63 Abs. 5 i.V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. f und h FLG und Art. 50 des Grossratsgesetzes (GRG), zuständig für die Genehmigung des Geschäftsberichts. Insbesondere genehmigt er:

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

Nach Art. 36 Abs. 3 Bst. c der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) ist die Finanzkommission (FiKo) für die Vorberatung des Geschäftsberichts zuständig. Aufgrund der Einführung von HRM2/IPSAS wurde die Beratung des Geschäftsberichts 2017 von der Junisession, in welcher der Geschäftsbericht in normalen Jahren beraten wird, in die Septembersession verschoben. Weil der Geschäftsbericht nach der ordentlichen Verabschiedung durch den Regierungsrat noch einmal angepasst wurde, musste die Beratung durch den Grossen Rat noch einmal verschoben werden, so dass er schliesslich erst für die Novembersession 2018 traktandiert werden konnte. Die zeitlichen Verschiebungen führten dazu, dass die Finanzkommission die Berichte zum Geschäftsbericht und zum VA/AFP 19/20-22 gleichzeitig erarbeiten musste, was aufgrund der engen Zeitverhältnisse anspruchsvoll war.

Mit ihrem Bericht zum Geschäftsbericht fasst die FiKo die aus ihrer Sicht wichtigsten Informationen zusammen und begründet ihren Antrag zum Geschäftsbericht des Kantons Bern. Die Direktionsausschüsse der FiKo haben im Rahmen der Vorberatung die in ihre Zuständigkeit fallenden Kapitel des Berichts bearbeitet und Fragen zuhanden des Regierungsrates und der Direktionen formuliert, welche schriftlich beantwortet wurden. Zudem ist die Finanzdirektorin der FiKo an der Sitzung vom 14. Juni zum Geschäftsbericht Rede und Antwort gestanden. Danach hat die Finanzkommission den Geschäftsbericht an mehreren Sitzungen beraten. *Am 29. Oktober 2018* hat sie die Beratungen abgeschlossen und den vorliegenden Bericht *inklusive der Anträge* verabschiedet.

Die Finanzkommission stützte sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2017 auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2017 in drei Bänden, Vorabdruck vom 25. April 2018
- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2017 in drei Bänden, weisse Version vom 16. August 2018
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2017 sowie Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2017 vom 4. Mai 2018 (inkl. Stellungnahmen der Direktionen), ergänzt durch die mündlichen Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle an verschiedenen Sitzungen der FiKo

- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 22. August 2018
- Schriftliche Beantwortung der Fragen der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2017 durch die Direktionen und die Staatskanzlei sowie ergänzende Ausführungen der Finanzdirektorin und der Mitarbeitenden der Finanzdirektion an verschiedenen Sitzungen der FiKo

Nicht alle Teile des Geschäftsberichts 2017 wurden 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 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 von der Bildungskommission vorberaten.

3 Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzkommission verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Jahresrechnung 2017 und beschränkt sich auf die Analyse der wichtigsten finanziellen Eckwerte. Die detaillierten Übersichten und ausführlichen Beschreibungen finden sich im Geschäftsbericht 2017.

Eckwerte (in Mio. CHF)	Rechnung 2016	Voranschlag 2017	Rechnung 2017	Abweichung zum Voranschlag		Abweichung zum Vorjahr	
				in %	in CHF	in %	in CHF
Aufwand	10'666.4	10'840.9	11'303.3	4.3%	462.4	6.0%	636.9
Ertrag	10'887.6	10'939.4	11'298.3	3.3%	358.9	3.8%	410.7
Saldo Erfolgsrechnung	221.2	98.5	-5.0	-105.1%	-103.6	-102.3%	-226.3
Nettoinvestitionen	439.5	456.3	465.4	2.0%	9.1	5.9%	25.9
Finanzierungssaldo	139.2	8.0	4.1	-48.3%	-3.9	-97.0%	-13502
Selbstfinanzierungsgrad (in %)	131.7%	101.8%	100.9%	-0.9%	-	-23.4%	-
Bruttoschuld I	7'036.0	7125.6	6'808.2	-4.5%	-317.4	-3.2%	-227.8
Bruttoschuld II	8'898.9	9'134.1	8'669.6	-5.1%	-464.5	-2.6%	-229.0

Abbildung 1: Übersicht der finanziellen Eckwerte der Jahresrechnung 2017 sowie die Abweichungen zum Voranschlag 2017 und zum Vorjahr 2016

3.1 Erfolgsrechnung

Die Laufende Rechnung 2017 schliesst mit einem Defizit von 5 Millionen Franken ab und liegt damit um knapp 104 Millionen Franken unter dem budgetierten Betrag von +98.5 Millionen Franken

Der Aufwand fällt um rund 461 Millionen Franken (+4,3%) höher aus als im Voranschlag 2017 budgetiert und hat sich im Vergleich zum Jahr 2016 um 636,6 Millionen Franken (+6%) erhöht. Diese Werte fielen auf der Ertragsseite nicht im gleichen Mass an. Die Einnahmen haben die Planwerte von 2017 sowie das Ergebnis von 2016 um knapp 3,3 beziehungsweise um 3,8 Prozent übertroffen, was den negativen Saldo erklärt.

Die wichtigsten Abweichungen (höher als 10 Millionen Franken) vom Voranschlag zur Rechnung 2017 sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt:

Haushaltsverschlechterungen (in Mio. CHF)	
Höhere Abschreibungen	-227.5
Höhere Einlage in finanzpolitische Reserve (SNB-Gewinnausschüttungsfonds)	-60
Höhere Einlage in Fonds für Spezialfinanzierungen	-32
Sachplanungen (ICT-Grundversorgung)	-10
<i>Gesamtstaatlicher Korrekturfaktor¹</i>	<i>-136</i>

¹ Beim gesamtstaatlichen Korrekturfaktor handelt es sich um einen fiktiven Ertrag. Er wird jeweils im Voranschlag eingesetzt, um die Budgetgenauigkeit zu erhöhen. Buchhalterisch wird der Betrag in der Sachgruppe «Beiträge für eigene Rechnung» und nur in der Finanzbuchhaltung, d.h. ausserhalb der Produktgruppen, als Mehrertrag berücksichtigt. In der Jahresrechnung wird der Korrekturfaktor wieder aus den Zahlen entfernt. Es liegt keine effektive Haushaltsverschlechterung vor.

Haushaltsverbesserungen (in Mio. CHF)	
Höherer Fiskalertrag (inkl. Anteile an Bundeserträge)	+123
Tiefere Staatsbeiträge	+105
Höhere Regalien, Konzessionen und Entgelte	+101
Höherer Finanzertrag	+38

Wie die Abbildung 2 zeigt, weist der Geschäftsbericht 2017 nach dem Jahr 2012 das zweite Defizit innert zehn Jahren aus. Das vorliegende Defizit von fünf Millionen Franken ist aber nicht annähernd vergleichbar mit der Situation vor fünf Jahren als die Ausgaben die Einnahmen um rund 198 Millionen Franken überstiegen. Dies zeigt auch der weiterhin positive Finanzierungssaldo von 4,1 Millionen Franken. Das heisst, dass der Kanton seine Investitionen vollständig aus eigenen Mitteln finanziert hat.

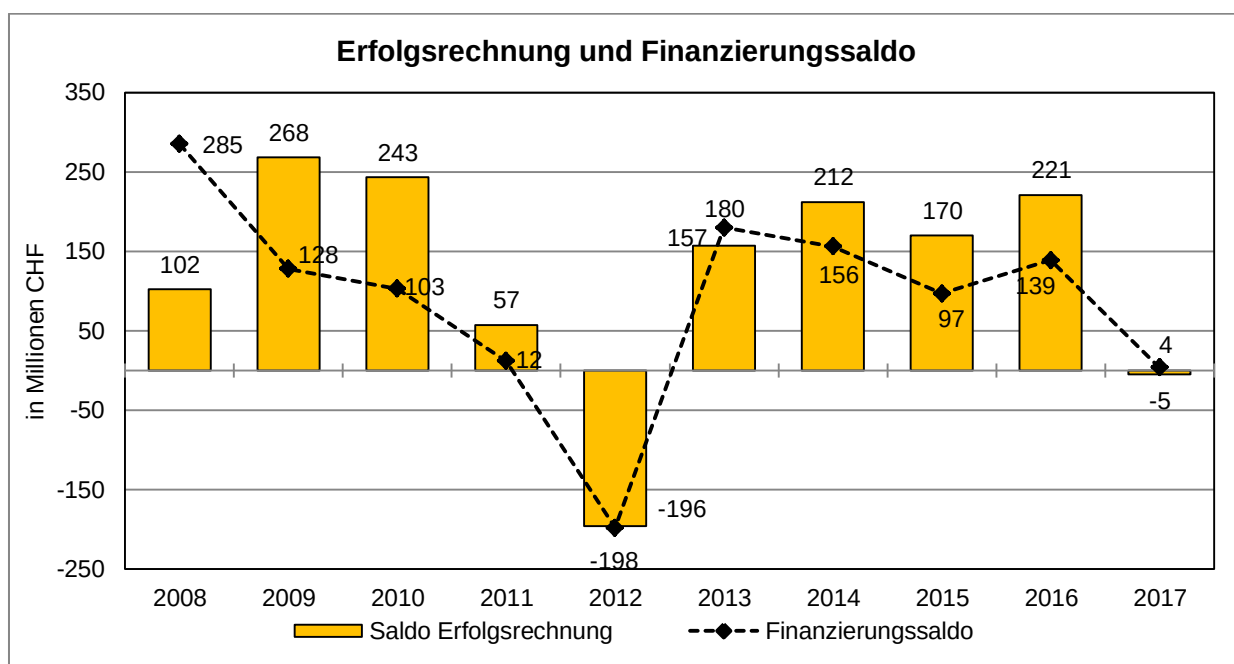


Abbildung 2: Saldo der Erfolgsrechnung sowie Finanzierungssaldo, 2008 – 2017

3.2 Investitionsrechnung

In der Investitionsrechnung (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) stehen sich Ausgaben in der Höhe von rund 650 Millionen Franken und Einnahmen von rund 185 Millionen gegenüber, was 2017 zu Nettoinvestitionen von 465 Millionen führte und praktisch den budgetierten 456 Millionen Franken entspricht. Sie sind gegenüber dem Vorjahr erstmals seit 2012 wieder gestiegen (+26 Mio. CHF). Anders sieht es bei den Bruttoinvestitionen aus: Sie sind weiter um über 111 Millionen Franken auf 650 Millionen Franken gesunken. Die Bruttoinvestitionen befinden sich damit auf dem tiefsten Stand der letzten zehn Jahre. Die Bruttoinvestitionen lagen ebenfalls unter dem Budget, nämlich um knapp 55 Millionen Franken. Vor allem Minderausgaben bei der Netzevollendung der Nationalstrassen sowie bei den Investitionsbeiträgen im Amt für Wasser und Abfall führten dazu, dass das budgetierte Investitionsvolumen nicht ausgeschöpft wurde.

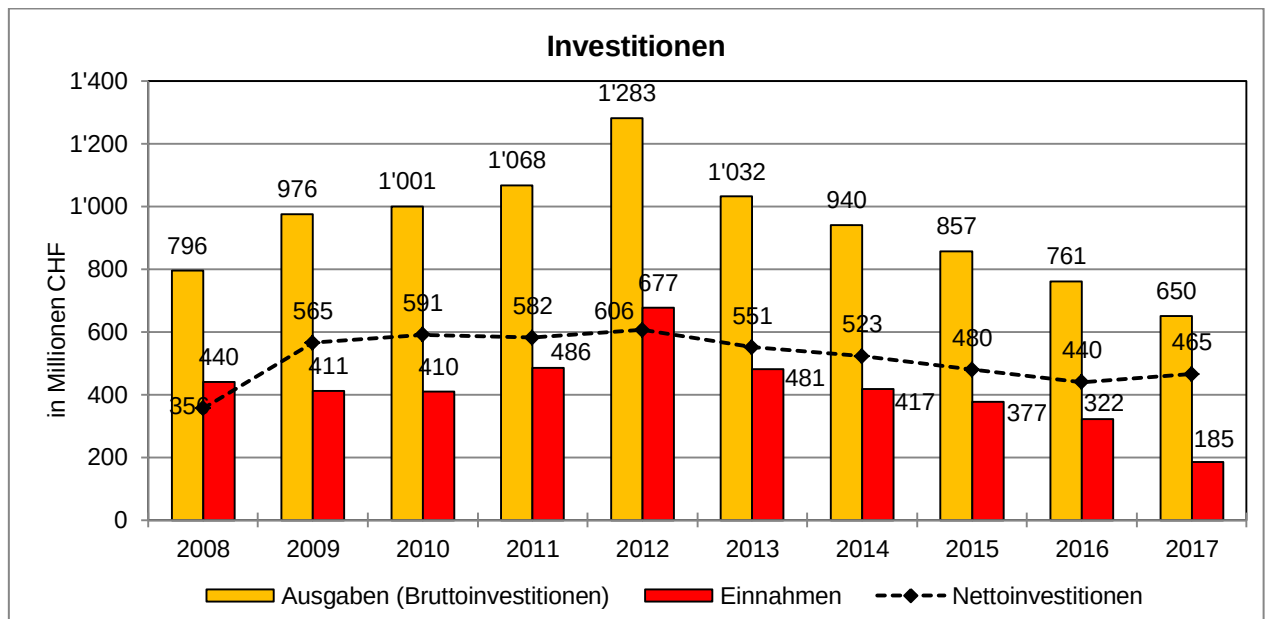


Abbildung 3: Investitionsrechnung, 2008 – 2017

Ordentliche Investitionen und Spezialfinanzierungen

Bei den Investitionen wird zwischen den Investitionen aus ordentlichen Mitteln und den Spezialfinanzierungen unterschieden. Die Spezialfinanzierungen bestehen im Wesentlichen aus Fonds. Diese wurden Ende der 2000er Jahre geschaffen, um ein Korrektiv zu den sehr restriktiv ausgestalteten Schuldenbremsen zu haben. Überschüsse müssen immer sofort zum Schuldenabbau verwendet werden. Die Schaffung von Fonds ist eine Möglichkeit, trotzdem zweckgebundene Mittel für spätere Investitionen zu reservieren. Die Entnahme aus den Fonds entsprach bisher der Höhe der Abschreibungen, womit sich die Verbuchungen saldoneutral ausgestalteten. Die Spezialfinanzierungen sind zwar saldoneutral, aber liquiditätswirksam und können Auswirkungen auf die Schulden haben: Die in den Fonds eingestellten Mittel sind nur buchhalterisch, nicht aber faktisch vorhanden. Sie wurden nämlich trotz Fondsspeisung zum Schuldenabbau verwendet. Wenn effektiv Ausgaben getätigt werden, müssen die entsprechenden Gelder zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung gestellt werden, entweder mit vorhandener Liquidität oder durch die Beschaffung der entsprechenden Mittel am Kapitalmarkt.

Mit der Einführung von HRM2 müsste der Umgang mit den Fonds eigentlich angepasst werden. Neu sollten alle Investitionen nach der Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Gleichzeitig dürften die Entnahmen aus den Fonds nur so hoch sein, wie die gleichzeitig getätigten Abschreibungen. Damit kann jedoch dem Sinn und Zweck der Schaffung der Fonds, die Verbesserung der Erfolgsrechnung als Gegengewicht zu den Schuldenbremsen, nicht mehr entsprochen werden. Nach langen Diskussionen haben sich der Regierungsrat und die Finanzkommission darauf geeinigt, aus Fonds finanzierte Vorhaben wieder wie unter HMR1 zu behandeln und im Jahr der Aktivierung zu 100 Prozent abzuschreiben und gleichzeitig den Fonds zu entnehmen. Da dies eine Abweichung von den Vorgaben von HRM2 darstellt, muss diese gesetzestechisch verankert werden. Die Abweichung wird in der FLV-Revision 2018 abgebildet und ist auch für die FLG-Revision vorgesehen, die sich aktuell im verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren befindet und die 2020 in Kraft treten soll. Für das Jahr 2017 wurde einmalig eine Methode angewendet, welche die Erfolgsrechnung einmalig stark positiv beeinflusst, längerfristig aber eine Belastung dar-

stellt. Diese Methode wurde von FiKo und Finanzkontrolle als ungeeignet angesehen, wird jedoch als einmalige Ausnahme nicht mehr verändert.²

Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung kommt zur Anwendung, wenn die Schuldenquote II³ über 12 Prozent liegt. Nachdem die Schuldenquote in der Jahresrechnung 2011 und 2014 nahe an die 12-Prozent-Grenze herankam, liegt sie seit 2015 bei deutlich über 15 Prozent. Um wieder an die 12-Prozent-Marke heran zu kommen, müsste der Kanton markant Schulden abbauen oder das Volkseinkommen müsste sich massgeblich erhöhen.

Der sogenannte Spitalinvestitionsfonds ist ein Beispiel von Spezialfinanzierungen. Aus diesem hat der Grosse Rat Ende 2011 letztmals Mittel für Projekte gesprochen, die sich seither in Umsetzung befinden. Da die Fortschritte bei den Projekten am Spitalzentrum Biel und beim Inselspital Bern auch im Jahr 2017 hinter den Planungen zurückblieben, wurden anstelle der geplanten 27 Millionen nur 20 Millionen Franken entnommen. Die Entnahme wurde sowohl in der Planung (CHF 27 Mio.) als auch in der Rechnung (CHF 20 Mio.) als Ertrag verbucht. Der Abschreibungsaufwand wird jedoch erst in den kommenden Jahren die Ergebnisse belasten. Daneben existieren weitere kleinere Spezialfinanzierungen, z.B. beim Amt für Landwirtschaft und Natur und beim beco in der Volkswirtschaftsdirektion.

Einen weiteren Spezialfall stellt der Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen, kurz Investitionsspitzenfonds, dar. Er wird als Teil der ordentlichen Investitionen geführt, die Bewirtschaftung erfolgt aber wie bei den Spezialfinanzierungen. Die Entnahmen werden ebenfalls sofort zu 100 Prozent abgeschrieben. Damit beeinflusst auch der Investitionsspitzenfonds das Rechnungsergebnis nicht. Im Jahr 2017 wurde auf die im Voranschlag vorgesehene Fondsentnahme von rund 7,75 Millionen Franken verzichtet. Er enthält per Ende 2017 282,5 Millionen Franken. Die Mittel sind für die teilweise Finanzierung der Verkehrssanierungen Aarwangen-Langenthal Nord sowie Burgdorf-Oberburg-Hasle vorgesehen.

3.3 Bilanz: Bruttoschuld und Eigenkapital / Bilanzfehlbetrag

Sowohl die noch nach HRM1-Methodik ermittelten Kennzahlen Bruttoschuld I wie auch Bruttoschuld II sind 2017 gesunken, erstere um 228 Millionen Franken, letztere um 229 Millionen Franken. Die Bruttoschulden reduzieren sich damit stärker, als dies der Finanzierungssaldo von plus 4,1 Millionen Franken erwarten lässt. Die Gründe für diese üblichen Abweichungen liegen darin, dass Geschäftsvorfälle per Bilanzstichtag 31. Dezember 2017 nicht immer gleichzeitig liquiditäts- und erfolgswirksam sind.

² Details zum Umgang mit Spezial-/Vorfinanzierungen finden sich unter Ziffer 4.2.2

³ Die Schuldenquote II ist wie folgt definiert: Bruttoschuld II geteilt durch das kant. Volkseinkommen.

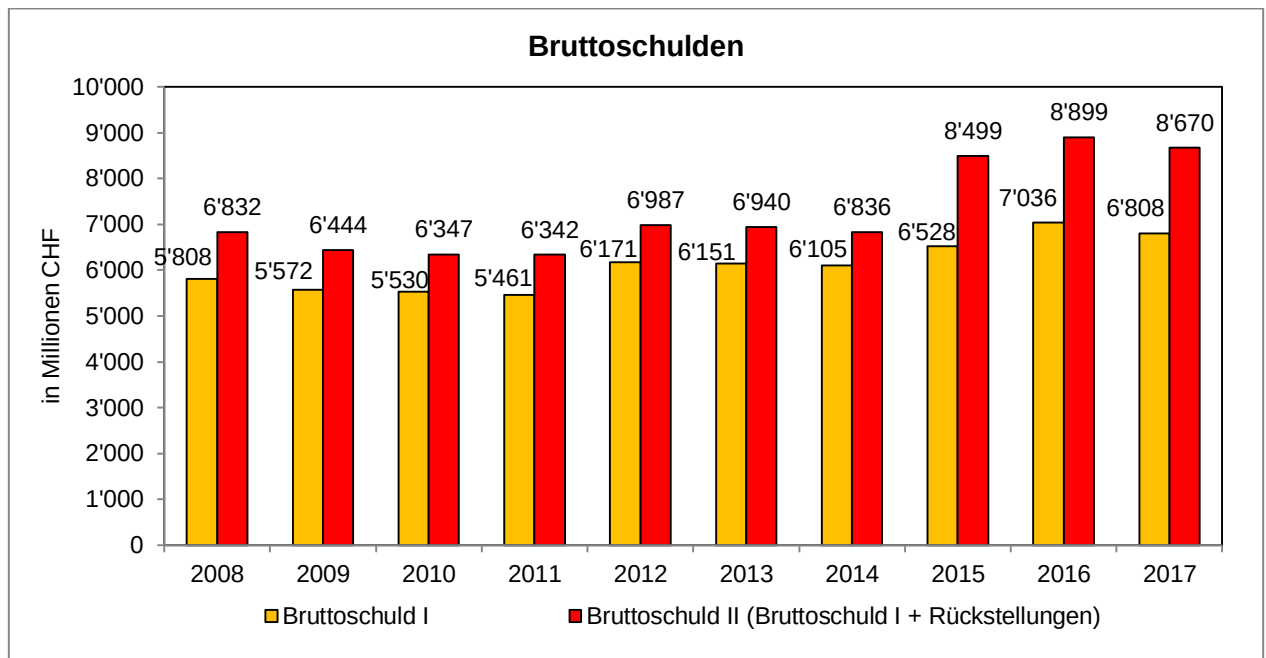


Abbildung 4: Bruttoschuld I und II, 2008 – 2017

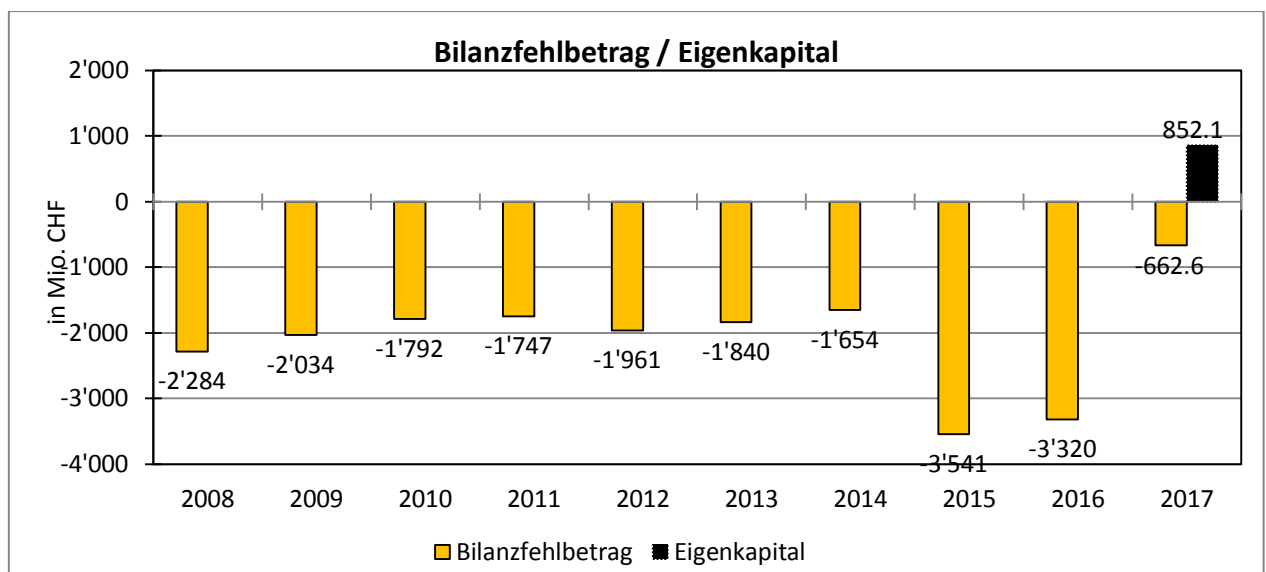


Abbildung 5: Bilanzfehlbetrag / Eigenkapital, 2008 – 2017

In Abbildung 5 sind das Eigenkapital und der Bilanzfehlbetrag dargestellt. Unter HRM1 wies der Kanton Bern in den dargestellten Jahren kein Eigenkapital beziehungsweise einen beträchtlichen Bilanzfehlbetrag aus. Mit HRM2 nahm der Kanton eine Neubewertung vor, das Restatement. Die Bilanz wurde auf der Aktivseite um fast 5 Milliarden Franken verbessert, womit der altrechtliche Bilanzfehlbetrag getilgt werden konnte und der Kanton neu über Eigenkapital im weiteren Sinne verfügt. Allerdings bedeuten die Begriffe "Eigenkapital" und "Bilanzfehlbetrag" unter HRM2 nicht dasselbe wie unter HRM1. Unter HRM1 wies eine Rechnung entweder Eigenkapital oder einen Bilanzfehlbetrag aus. Zudem konnten die Werte nur über das Ergebnis der Laufenden Rechnung beeinflusst werden. Ein Überschuss führte zu einer Verbesserung, ein Verlust zu einer Verschlechterung der Werte. Unter HRM2 stellt das Eigenkapital eine ganze Kontengruppe dar, weshalb es jetzt auch einen Eigenkapitalnachweis gibt, der die Veränderung des Eigenkapitals nachzeichnet. Innerhalb der Kontengruppe Eigenkapital gibt es jedoch nach wie vor das Konto Bilanzüberschuss/-fehlbetrag, welches durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert wird und

somit das Eigenkapital im engeren Sinne darstellt. 2017 weist der Kanton Bern einen Bilanzfehlbetrag von 662,6 Millionen Franken aus. Der Kanton Bern verfügt also auch mit HRM2 über kein selbst erwirtschaftetes, frei verfügbares Kapital.⁴ Per 31.12.2017 setzt sich das Eigenkapital des Kantons im Betrag von 852 Millionen Franken aus zweckbestimmten Fonds und Reserven (CHF 1515 Mio.) und dem Bilanzverlust von 663 Millionen Franken zusammen.

3.4 Vergleich mit den Rechnungen anderer Kantone

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

Kanton	Aufwand		Saldo Erfolgsrechnung (Ergebnis)	
	2016	2017	2016	2017
Bern	10'666 Mio.	11'303 Mio.	Überschuss von 221 Mio.	Defizit von 5 Mio.
Zürich	14'739 Mio.	15'224 Mio.	Überschuss von 390 Mio.	Überschuss von 367 Mio.
St. Gallen	4'874 Mio.	5'444 Mio.	Überschuss von 8 Mio.	Überschuss von 152 Mio.
Luzern	3'704 Mio.	3'659 Mio.	Defizit von 49 Mio.	Defizit von 38 Mio.
Waadt	9'639 Mio.	10'004 Mio.	Überschuss von 286 Mio.	Überschuss von 265 Mio.
Graubünden	2'445 Mio.	2'391 Mio.	Defizit von 51 Mio.	Überschuss von 129 Mio.
Freiburg	3'545 Mio.	3'530 Mio.	Defizit von 76 Mio.	Überschuss von 16 Mio.

Quelle: Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (www.fdk-cdf.ch/finanzdaten)

Bei den Vergleichskantonen hat im Rechnungsjahr 2017 neben dem Kanton Bern nur der Kanton Luzern ein negatives Ergebnis erreicht. Im letzten Jahr waren noch die Kantone Freiburg und Graubünden im Minus.

Insgesamt haben von den 26 Kantonen acht Kantone (AG, BE, JU, NE, NW, OW, SO, ZG) fürs Jahr 2017 ein Defizit erwirtschaftet. Dies sind weniger Kantone als noch im Jahr 2016 als 13 Kantone negative Zahlen schrieben.

⁴ vgl. auch Ziffer 4.2.3, S. 18f

4 Jahresrechnung 2017

4.1 Einführung von HRM2/IPSAS

4.1.1 Rückblick auf Vorgeschichte

Die Jahresrechnung 2017 wurde erstmals nach den rechnungslegerischen Fachempfehlungen und Grundsätzen von HRM2/IPSAS erstellt. HRM2 ist das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell und bildet die neue Grundlage für die Rechnungslegung der Kantone und Gemeinden. Es richtet die Rechnungslegung des öffentlichen Gemeinwesens auf eine betriebswirtschaftlichere Sicht aus und wurde im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren von der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) als Weiterentwicklung von HRM1 erarbeitet. In Anlehnung an die IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) und in Koordination mit dem neuen Rechnungsmodell des Bundes hat die FkF 20 Fachempfehlungen zu HRM2 entwickelt. Die Fachempfehlungen zu HRM2 wurden im Januar 2008 von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) genehmigt und das entsprechende Handbuch mit der Empfehlung an die Kantone und Gemeinden publiziert. Die Fachempfehlungen sollten innerhalb der kommenden 10 Jahre umgesetzt werden. Der Kontenrahmen von HRM2 ist mit jenem des Bundes harmonisiert und erfüllt die Anforderungen der Finanzstatistik des Bundes. Es wird grundsätzlich eine vollständige und wahrheitsgemässe Übersicht (true & fair view) angestrebt, welche an die International Public Sector Accounting Standards IPSAS angelehnt ist, aber weiterhin grössere Freiräume ermöglicht. HRM2 kann als der kleinste gemeinsame Nenner der Kantone zur Vereinheitlichung der Rechnungslegung bezeichnet werden und lässt weiterhin viele Ausnahmen zu. Die International Public Sector Accounting Standards IPSAS sind die internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor. Der IPSAS-Standard geht weiter als HRM2 und lässt viel weniger Abweichungen zu.

Im Kanton Bern hat der Regierungsrat im Jahr 2010 beschlossen, HRM2 in Anlehnung an IPSAS einzuführen. Der Grosse Rat hat der damit verbundenen Revision des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) am 28. November 2013 in nur einer Lesung zugestimmt. Ursprünglich sollte die Einführung im Kanton 2015 erfolgen, sie musste jedoch auf 2017 verschoben werden. Die Verschiebung wurde nötig, weil die Umstellung auf HRM2 grössere technische Anpassungen am Finanzinformationssystem (FIS) erforderte, die mehr Zeit beanspruchten als ursprünglich angenommen.

Kurz vor Beginn der Jahresabschlussarbeiten 2013 war versucht worden, eine neue Version der Anlagebuchhaltung einzuführen. Das Vorhaben musste verschoben werden, weil die Einführung die Abschlussarbeiten erheblich beeinträchtigte. Die Anlagenbuchhaltung war zu wenig getestet worden und produzierte Fehlerbilder. In der Folge konnte der Jahresabschluss nur mit grossem zeitlichem Mehraufwand sichergestellt werden. Damit für die technischen Anpassungen von FIS generell mehr Zeit zur Verfügung stand, wurde die Einführung um zwei Jahre auf 2017 verschoben. Die Finanzkommission hat die Verschiebung zur Kenntnis genommen. Sie wies in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2013 darauf hin, dass im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 „die Ordnungsmässigkeit des Rechnungsabschlusses nicht gefährdet werden dürfe“⁵.

Im Bericht zum Geschäftsbericht 2015 thematisierte die Finanzkommission unter dem Titel „Umgang mit Risiken“ die im Zusammenhang mit HRM2 geplante Aufwertung der Liegenschaften, als Teil des so genannten Restatements. Bereits mit der FLG-Revision von 2013 hatte der Regierungsrat kommuniziert, dass er gedenke, mit der Einführung von HRM2 das Verwaltungsvermögen neu zu bewerten, was zu einer Aufwertung der kantonalen Vermögenswerte von etwa 5 Milliarden Franken führen werde. Was die Aufwertung konkret bedeuten kann, erfuhr die Finanz-

⁵ Bericht der FiKo zum Geschäftsbericht 2013 vom 14. Mai 2014, S.14

kommission aufgrund von Hinweisen der Finanzkontrolle im 2. Halbjahr 2015 im Rahmen einer Sonderprüfung des Geschäfts «Verselbstständigung der kantonalen Psychiatrien». Die Liegenschaften der drei psychiatrischen Kliniken hatten nach HRM1 einen FIBU-Wert von 9 Millionen Franken. Nach der Aufwertung mit HRM2 sollten sie einen Wert von 280 Millionen Franken haben, wären also um den Faktor 30 aufgewertet worden. Dieses Beispiel liess in der Finanzkommission aufhorchen. Neben der HRM2-Bewertung (CHF 280 Mio.) lag ein weiteres Bewertungsgutachten von PwC mit signifikant tieferer Bewertung (CHF 70 Mio.) vor. Nach langer Diskussion wurden die betroffenen Psychiatrieliegenschaften im Restatement I und II lediglich auf die PwC-Werte aufgewertet und nicht mehr zu den ursprünglich vorgesehenen Werten gemäss HRM2-Methodik. Bei allen anderen Kantonsliegenschaften gelangte jedoch die HRM2-Methodik zur Anwendung. In der Folge hat die FiKo das Aufwertungskonzept des Kantons intensiv mit Regierung, Verwaltung und Finanzkontrolle diskutiert. Am Ende hat die FiKo den Aufwertungsentcheid akzeptiert, der Regierung und Verwaltung aber auch das Signal mitgegeben, dass die konkrete Aufwertung in verschiedenen Bereichen noch einmal überprüft werden soll und nach dem Vorsichtsprinzip auch tiefer ausfallen könne als ursprünglich geplant.

4.1.2 Voranschlag 2017

Im Bericht zum VA/AFP 17/18-20 vom Oktober 2016 erwähnte die FiKo die Restatement-Bilanz per 01.01.16, welche die Finanzkontrolle wegen der grossen Mängel nicht testieren und der Regierungsrat somit auch nicht verabschieden konnte. Damit war klar, dass sich die Einführung von HRM2 definitiv zu einem risikobehafteten Projekt entwickelte. Die FiKo forderte den Regierungsrat auf, das Projekt *„sofort zur Chefsache zu erklären und alle nötigen Massnahmen in die Wege zu leiten, damit das Projekt trotz der vielen Probleme und des hohen Zeitdrucks noch zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden kann. Zu einem erfolgreichen Abschluss gehört für die Finanzkommission, dass die Finanzkontrolle die Jahresrechnung 2017 ohne Vorbehalte testieren kann.“*⁶ Aus Besorgnis um den Jahresabschluss 2017 hat die Finanzkommission im Rahmen der Beratung des VA/AFP 17/18-20 folgende Planungserklärung in den Grossen Rat gebracht: *„Der Grosse Rat fordert die involvierten Akteure, namentlich den Regierungsrat, die federführende Finanzdirektion und die Finanzdienste der Direktionen, der Staatskanzlei und der Justiz auf, sich nach besten Kräften dafür einzusetzen, dass der Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2017 ordnungsgemäss und nach den Grundsätzen von HRM2/IPSAS erstellt, testiert und vom Grossen Rat genehmigt werden kann.“* Der Grosse Rat hat die Planungserklärung mit grossen Mehr gutgeheissen.

4.1.3 Geschäftsbericht 2016

Im Bericht zum Geschäftsjahr 2016 musste die FiKo feststellen, dass die Ordnungsmässigkeit des Rechnungsabschlusses im Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) nicht mehr gegeben war. Die Probleme bei der Buchhaltung des AGG hatten ihre Ursache darin, dass im AGG das System per 1.1.2016 auf SAP umgestellt und damit verbunden HRM2 (Bewertung, Kontenplan) bereits auf diesen Zeitpunkt eingeführt wurde. Beim AGG handelt es sich um das Schlüsselamt für das Restatement, da die kantonalen Liegenschaften mit entsprechend hohen Vermögenswerten durch dieses Amt bewirtschaftet werden. Weil die Probleme in der Buchhaltung des AGG auch die Einführung von HRM2 gefährdeten, stellte die FiKo den Antrag, den Geschäftsbericht für die Junisession 2017 kurzfristig von der Traktandenliste zu streichen, wenn die Arbeiten in der BVE nicht wie geplant vorankommen würden. Die FiKo begleitete seit Frühjahr 2017 die Arbeiten im AGG, in dem sie sich monatlich über den Fortschritt in Kenntnis setzen liess. Bis im Mai 2017 war klar, dass der Umfang der erfolgswirksamen Differenzen unter 70 Millionen Franken betragen würde (Schwellenwert für die Wesentlichkeit). Zudem kamen die Arbeiten im AGG planmässig voran, so dass der Geschäftsbericht wie vorgesehen in der Junisession 2017 verab-

⁶ Bericht der FiKo zum VA/AFP 17/18-20 vom 27.10.2016, S. 21

schiedet werden konnte. Die FiKo hatte jedoch im Hinblick auf den Jahresabschluss 2017 weiterhin Vorbehalte, wie unter Ziffer 5 des Berichts zum Geschäftsbericht 2016 der FiKo nachzulesen ist.⁷

4.2 Genehmigung Geschäftsbericht 2017

4.2.1 Chronologischer Ablauf

Aufgrund der Situation beim AGG und des Projektes Optima zur Wiedererlangung der Ordnungsmässigkeit beim AGG verzögerte sich 2017 die Erstellung der Restatementbilanz per 1.1.2017 im ganzen Kanton. Die Finanzkontrolle stellte wiederum zahlreiche Mängel und Fehler fest. Erst im Oktober 2017 konnte die Restatementbilanz per 1.1.2017 verbucht werden. Diese Verzögerungen hatten erhebliche Auswirkungen auf die Erstellung der Monatsabschlüsse und den Jahresabschluss. Mit Vorliegen des Geschäftsberichts 2017 und des Testats der Finanzkontrolle ist klar, dass viele der Probleme nicht behoben werden konnten, weshalb die Finanzkontrolle ein so genannt versagtes Prüfurteil mit Rückweisungsempfehlung abgeben musste. Die Finanzkontrolle stellte wesentliche und umfassende Fehler fest, die in der Summe zu diesem Prüfurteil führten. Insgesamt hat die Finanzkontrolle 234 Feststellungen gemacht. Die FIN hat die Direktionen im März angewiesen, einen Teil der Feststellungen zu korrigieren. Anfang April wies die Jahresrechnung jedoch immer noch sehr viele, nicht korrigierte Feststellungen auf. Die Finanzkontrolle informierte die FIN darüber, dass sie auf dieser Grundlage ein versagtes Prüfurteil ausstellen müsste. Die FIN hielt trotzdem daran fest, dem Regierungsrat zu beantragen, die Jahresrechnung ohne weitere Änderungen zu genehmigen. Daraufhin intervenierte die Finanzkontrolle beim Regierungspräsidenten und erhielt Gelegenheit, an der Regierungssitzung vom 25. April noch einmal ihre Sichtweise darzulegen. Dabei wies sie insbesondere darauf hin, dass es ihr unter der Voraussetzung der Vornahme weniger Anpassungen an der Jahresrechnung möglich wäre, trotz Einschränkungen eine Genehmigungsempfehlung für die Jahresrechnung auszusprechen. Der Regierungsrat ignorierte dies und verabschiedete am 25. April die Jahresrechnung ohne Anpassungen mit einem Überschuss von 49 Millionen Franken. Am 1. Mai hielt die FIN die Medienkonferenz zur Jahresrechnung 2017 ab und wies auf die bestehenden Differenzen mit der Finanzkontrolle hin. An der Sitzung der FiKo vom 3. Mai stellten die Finanzdirektion und die Finanzkontrolle ihre Sichtweise mündlich dar. Tags darauf stellte die Finanzkontrolle ihr Testat und den Umfassenden Bericht zur Jahresrechnung aus. Darauf nahm der Regierungsrat schriftlich gegenüber der Finanzkommission Stellung zum Prüfurteil der Finanzkontrolle. Er warf der Finanzkontrolle vor, ihren Auftrag extensiv auszuüben, mit ihrer Arbeit einen enormen Mehraufwand in der Verwaltung auszulösen und sich nicht an Abmachungen zu halten, sondern immer wieder die Meinung zu wechseln. Zudem müssten sich Finanzkommission und der Grosse Rat wegen der Probleme der Regierung mit der Finanzkontrolle darauf einstellen, Schiedsrichter spielen zu müssen.

An einer Aussprache der FiKo zeigten sich die Mitglieder konsterniert über die aktuelle Lage im kantonalen Finanz- und Rechnungswesen. Sie waren jedoch einstimmig der Ansicht, dass es nicht zielführend wäre, die fachlichen Differenzen zwischen Regierung und Finanzkontrolle durch den Grossen Rat entscheiden zu lassen. Eine öffentliche Debatte im Parlament erschien für die adäquate Aufarbeitung der Probleme mit der Jahresrechnung nicht geeignet. Der potentielle Reputationsschaden für den Kanton wäre hoch. Aus diesen Gründen forderte die Finanzkommission die Regierung und die Finanzkontrolle ein letztes Mal eindringlich auf, sich gesprächs- und kompromissbereit zu zeigen und eine Lösung zu finden. Die FiKo gab das Ziel vor, dass der Regierungsrat eine Rechnung verabschieden soll, welche die Finanzkontrolle zur Abnahme emp-

⁷ Bericht der FiKo zum Geschäftsbericht 2016 vom 5. Mai 2017, S. 22/23

fehlen kann. Unter Vermittlung des Präsidiums der FiKo fanden in der Folge mehrere Gespräche und Sitzungen statt, die schliesslich zum Erfolg führten. Einerseits willigte der Regierungsrat ein, die bereits verabschiedete Jahresrechnung noch einmal zurückzunehmen und gewisse Anpassungen vorzunehmen. Andererseits stellt die Finanzkontrolle in Aussicht, mit diesen Anpassungen eine Genehmigungsempfehlung aussprechen zu können. Konsequenz der Anpassungen war allerdings, dass die Beratung des Geschäftsberichts 2017 von der September- in die Novembersession verschoben werden musste.

4.2.2 Testat der Finanzkontrolle

Die Verantwortung für die Erstellung der Jahresrechnung liegt beim Regierungsrat⁸. Er unterbreitet den Geschäftsbericht mit Jahresrechnung dem Grossen Rat zur Genehmigung. Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit nach den Bestimmungen des Gesetzes (Gesetz über die kantonale Finanzkontrolle (KFKG) und nach den anerkannten Revisionsgrundsätzen aus. Eine der Kernaufgaben der Finanzkontrolle ist die Prüfung der Jahresrechnung. Dabei überprüft sie, ob die Jahresrechnung gemäss den kantonalen Vorgaben (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Handbuch über das Rechnungswesen und Weisungen) erstellt wurde. Die Ergebnisse der Prüfung hält die Finanzkontrolle in einem Umfassenden Bericht zu Händen des Regierungsrates und der parlamentarischen Oberaufsicht fest, der vertraulich ist. Zusätzlich gibt sie in einem öffentlichen Prüftest eine Empfehlung an die Finanzkommission und den Grossen Rat ab, die Jahresrechnung zu genehmigen oder zurückzuweisen.

Die Empfehlungen der Finanzkontrolle können folgendermassen lauten:

Urteil	Testat	Empfehlung an Politik
keine Hinweise / Feststellungen	Jahresrechnung entspricht den Vorgaben	Genehmigung
Hinweise / nicht wesentliche Feststellungen	Jahresrechnung entspricht den Vorgaben	Genehmigung
wesentliche Einschränkungen in Teilbereichen	Jahresrechnung entspricht mit Ausnahme der erwähnten Punkte den Vorgaben	Genehmigung Rückweisung, wenn Jahresrechnung mit vertretbarem Aufwand und zeitgerecht korrigiert werden kann
wesentliche⁹ und umfassende Einschränkungen	Jahresrechnung entspricht insgesamt und in wesentlichen Punkten nicht den Vorgaben	versagtes Prüfurteil oder Nichtabgabe Prüftestat: a) Rückweisung, wenn Jahresrechnung mit vertretbarem Aufwand und zeitgerecht korrigiert werden kann b) Abnahmeempfehlung, wenn Mängel <u>nicht</u> mit vertretbarem Aufwand und zeitgerecht korrigiert werden können

⁸ Art. 89 KV und Art. 7 bzw. Art. 76 FLG.

⁹ Begriff der Wesentlichkeit: Die Finanzkontrolle hat für die Jahresrechnung 2017 den Wert von 100 Millionen Franken definiert, bis 2016 lag der Wert bei 70 Millionen Franken. Relevant für die Festlegung des Wertes sind der Umsatz, die Bilanzsumme, die Risiken und die Qualität der Rechnungslegung. Die Wesentlichkeit ist daher auch ein qualitativer Begriff. Von entscheidender Bedeutung ist, welchen Einfluss die Falschdarstellung auf die Adressaten der Jahresrechnung, also den Grossen Rat, den Regierungsrat, die Bürgerinnen und Bürger sowie Dritte (andere Gemeinwesen, Lieferanten, Kreditgeber) hat. Wenn aufgrund der nicht korrigierten Prüfungsdifferenzen ein wesentlich anderer Gesamteindruck über den Jahresabschluss des Kantons entsteht, als es mit Vornahme der Korrekturen der Fall wäre, ist die Wesentlichkeit gegeben. Die externe Revisionsstelle der Finanzkontrolle, die BDO, hat den Wert von 100 Millionen Franken als angemessen bestätigt. Wesentlich wären die Feststellungen auch, wenn das Jahresergebnis anstatt eines Gewinnes einen Verlust ausweisen würde.

Bei der Prüfung der Jahresrechnung 2017 kommt die Finanzkontrolle insgesamt zu einem versagten Prüfurteil, das sie in ihrem Bericht in sechs Punkten begründet¹⁰:

1. Die Vermögens- und Ertragslage ist um mindestens 34 Millionen Franken zu positiv dargestellt

Hauptproblem hier ist der Umgang mit der Verwendung von Spezial-/ und Vorfinanzierungen. Unter HRM1, also bis und mit Jahresrechnung 2016, wurden Investitionen, welche aus den Fonds (insbesondere Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen und Spitalinvestitionsfonds) getätigt wurden, im gleichen Jahr zu 100 Prozent abgeschrieben. Die Entnahme aus den Fonds entsprach der Höhe der Abschreibungen, womit sich die Verbuchungen saldoneutral ausgestalteten. Mit der Einführung von HRM2 gilt neu der Grundsatz der linearen Abschreibung nach der Nutzungsdauer. Der Ertrag aus der Auflösung der Spezial-/Vorfinanzierungen darf zur Wahrung der Haushaltsneutralität nur so hoch sein wie die im gleichen Jahr gebuchten Abschreibungen. Der Regierungsrat hat jedoch eine Abweichung von HRM2 beschlossen, um die seiner Meinung nach finanzpolitisch gewollte Wirkung der Fonds zu bewahren, nämlich die Entlastung des Finanzierungssaldos. Er verbuchte Entnahmen aus den Spezial-/Vorfinanzierungen in der Höhe der angefallenen Investitionsausgaben von Millionen im 2017 als Ertrag, während in der Erfolgsrechnung lediglich der ungleich tiefere Abschreibungsaufwand anfiel und somit das Ergebnis positiv beeinflusste. Damit steht im Jahr 2017 dem Ertrag nur ein sehr kleiner Aufwand entgegen und der Saldo der Erfolgsrechnung verbessert sich praktisch um die gesamten 30 Millionen Franken. Während mit dieser Methode kurzfristig eine Verbesserung der Rechnung erreicht werden kann, bewirkt das Vorgehen eine Belastung der kommenden Jahre und Jahrzehnte, weil der Abschreibungsaufwand später nicht mehr durch entsprechende Entnahmen aus den Spezial-/Vorfinanzierungen neutralisiert werden kann. Wenn die Spezial-/Vorfinanzierungen aufgebraucht sind, steht den Abschreibungen kein Ertrag mehr gegenüber und die Erfolgsrechnung wird belastet, weil die Nutzungsdauer von Gebäuden bis zu 80 Jahre betragen kann. Die Finanzkommission ist wie die Finanzkontrolle mit dem Vorgehen des Regierungsrates nicht einverstanden. Die Verbuchung in der Jahresrechnung 2017 wird nicht mehr angepasst, aber der Regierungsrat schlägt vor, ab 2018 wieder die Methode von HRM1 anzuwenden. Investitionen, die aus Spezial-/Vorfinanzierungen finanziert werden, sollen im Jahr der Aktivierung zu 100 Prozent abgeschrieben und gleichzeitig dem Fonds entnommen werden. Damit sind sie haushaltsneutral. Da diese Praxis den Vorgaben von HRM2 widerspricht, muss sie als Ausnahme im Geschäftsbericht ausgewiesen und in den gesetzlichen Grundlagen verankert werden (FLV). Die FiKo begrüsst die Rückkehr zur Abschreibungsmethode unter HRM1, auch wenn dafür in Kauf genommen werden muss, dass innerhalb des kantonalen Finanz- und Rechnungswesens weiter verschiedene Abschreibungsmethoden bestehen werden, in Einzelfällen sogar bezogen auf dasselbe Vorhaben, wenn dieses sowohl mit Mitteln des ordentlichen Haushalts einerseits und mit Fondsmitteln andererseits finanziert wird.

Die Finanzkontrolle bemängelt unter diesem Punkt weiter, dass obwohl die Sachanlagen mit der HRM2-Einführung aufgewertet worden sind, weder beim AGG noch beim TBA bei Ersatzinvestitionen und Erneuerungsprojekten ausserplanmässige Abschreibungen vorgenommen wurden.

2. Falsche Darstellung der Eröffnungsbilanz per 01.01.2017 in der Jahresrechnung

Mit RRB 1097/2017 vom 25. Oktober 2017 hat der Regierungsrat die Eröffnungsbilanz per 01.01.2017 definitiv genehmigt. Spätere Korrekturen in der Höhe von netto 17 Millionen Franken haben aus systemtechnischen Gründen (FIS) nicht mehr in die Eröffnungsbilanz eingebucht werden können. Im Geschäftsbericht ist der Sachverhalt auf Seite 53f dargestellt. Da aber alle

¹⁰ Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2017 vom 22. August 2018

übrigen Werte, Berechnungen und Informationen auf den nicht korrigierten Zahlen beruhen, entsteht nach Ansicht der Finanzkontrolle ein nicht den Tatsachen entsprechendes Bild.

Die FiKo ist bereit, den Geschäftsbericht in der vorliegenden Fassung zu akzeptieren, auch wenn die Feststellung der Finanzkontrolle wesentlich ist. Die FiKo geht davon aus, dass dieser Mangel einmalig im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 und des Restatements entstanden ist. In künftigen Jahresabschlüssen würde sie eine ähnliche Feststellung jedoch nicht akzeptieren und eine Anpassung der Berichterstattung einfordern.

3. Falsche Darstellung in Bilanz, Erfolgsrechnung, Geldflussrechnung und Anhang

Aufgrund fehlerhafter Buchungen und deren Korrekturen entsteht nach Ansicht der Finanzkontrolle ein nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild. So ist die Bilanzsumme um mehrere 100 Millionen Franken höher ausgewiesen als sie aufgrund der effektiven Verwaltungstätigkeit tatsächlich ist. Diese Fehler beeinträchtigen die Aussagekraft von Kennzahlen und Abweichungsanalysen und werden in Zukunft Mehrjahresvergleiche erschweren.

Da die Fehler innert nützlicher Frist nicht mehr rückgängig gemacht werden können, besteht aus Sicht FiKo für den Geschäftsbericht 2017 kein Handlungsbedarf. Sie geht jedoch davon aus, dass der Geschäftsbericht künftig mit all seinen Bestandteilen richtig und gemäss den einschlägigen Bestimmungen dargestellt wird.

4. Falscher Ausweis und nicht korrekte Bewertung von Land und Strassen

Die Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass das Land, auf dem die Strassen errichtet werden, separat bilanziert werden muss und nicht abgeschrieben werden darf. Zudem muss es einzeln in der Buchhaltung erfasst und bewertet werden. Die Regierung will dies nicht und hat die Landparzellen in der Jahresrechnung als Sammelobjekt geführt und mit einem pro-memoria-Franken bewertet. Zudem will die Regierung die Praxis in der FLV verankern. Nach Ansicht der Finanzkontrolle ändert die Anpassung der Verordnung nichts an ihrer Einschätzung des Sachverhalts: Das Vorgehen verstösst gegen die Ordnungsmässigkeit der Buchführung und gegen die Revisionstauglichkeit.

In diesem Punkt zeichnet sich keine Einigung zwischen Finanzkontrolle und Regierung ab. Die FiKo ist der Ansicht, dass in der Jahresrechnung 2018 grundsätzlich und auch in Bezug auf diesen Punkt nicht noch einmal dieselben Sachverhalte wie 2017 zu Einschränkungen des Testats führen sollten. Deshalb wird sie sich dafür einsetzen, die Differenz vor der Verabschiedung der Jahresrechnung 2018 und des Testats der Finanzkontrolle zu lösen. Inhaltlich kann die FiKo die Bedenken des Regierungsrates nachvollziehen. Sie setzt sich für eine pragmatische Lösungsfindung ein und fordert Regierung und Finanzkontrolle dazu auf, vor dem nächsten Jahresabschluss eine Lösung zu finden. (auf den ersten Blick)

5. Unterbewertung Beteiligungen des Verwaltungsvermögens

Die Regierung will nach wie vor keine Aufwertung der Beteiligungen vornehmen. Sie will zur Absicherung ihres Vorgehens in der FLV festschreiben, dass bei Beteiligungen des Verwaltungsvermögens der Nominalwert grösstenteils dem Anschaffungswert entspricht. Die Finanzkontrolle widersetzt sich diesem Vorschlag nicht.

Die FiKo ist mit dem Vorschlag des Regierungsrates einverstanden.

6. Beeinträchtigung der Ordnungsmässigkeit der Buchführung

Nachdem die Ordnungsmässigkeit der Buchführung beim Jahresabschluss 2016 im Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) beeinträchtigt war, hat die BVE Massnahmen ergriffen und die Situation konnte wesentlich verbessert werden, was auch die Finanzkontrolle anerkennt. Wie

unter Ziffer 4.1.3 in diesem Bericht bereits dargelegt, hat die FiKo die Arbeiten im AGG intensiv begleitet und konnte sich von den Fortschritten im AGG überzeugen. Das Projekt Optima/FIT wurde mit substanzieller Hilfe externer Beratungsfirmen umgesetzt, für das die BVE in der Sепtembersession 2018 einen entsprechenden Nachtragskredit über 1,382 Millionen Franken beantragen musste.¹¹ Trotz der grossen Anstrengungen insbesondere auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort war die Ordnungsmässigkeit per Ende 2017 noch nicht vollständig wiederhergestellt, weshalb die Einschränkung in der Jahresrechnung bestehen bleibt. Aufgrund der guten Fortschritte sollte die Einschränkung im Jahr 2018 jedoch nicht mehr bestehen.

2017 ist nun auch die Buchführung des Tiefbauamts (TBA) beeinträchtigt. Neben dem Umgang mit Land und Strassen weist insbesondere die Anlagenbuchhaltung (FIS asset) Schwachstellen und Fehlbuchungen auf, die in ihrer Summe zu einer Einschränkung der Ordnungsmässigkeit führen. Die Probleme sind jedoch nicht so gravierend wie es diejenigen des AGG im letzten Jahr waren, so dass Aussicht darauf besteht, dass sie im Laufe des Jahres 2018 behoben werden können.

Die FiKo erwartet, dass die Ordnungsmässigkeit beim Jahresabschluss 2018 in beiden Ämtern wieder hergestellt sein wird. Gestützt auf die Ausführungen der Vertretungen der Finanzdirektion, der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion sowie der Finanzkontrolle ist sie zuversichtlich, dass das Ziel erreicht werden kann.

Die sechs Feststellungen führen insgesamt zum Ergebnis, dass die Jahresrechnung 2017 des Kantons Bern wesentliche und umfassende Einschränkungen enthält, die nicht dem Gesetz entsprechen und ein nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild liefern. In einem solchen Fall ist die Finanzkontrolle nach den berufsständischen Vorgaben angehalten, ein versagtes Prüfungsurteil nach Schweizer Prüfungsstandards abzugeben. Weil es sich bei der Ausstellung eines versagten Prüfurteils mit Rückweisungsempfehlung um einen in der Schweiz seltenen Vorgang handelt, welcher den Verantwortlichen der Rechnungsführung ein sehr schlechtes Zeugnis ausstellt, hat die FiKo der externen Revisionsstelle der Finanzkontrolle die Frage gestellt, ob dieses Testat aus ihrer Sicht angemessen ist. Die BDO AG nimmt seit vielen Jahren Qualitäts- und Leistungsprüfungen der Finanzkontrolle vor. Wie in den Vorjahren hat sie der Finanzkontrolle wiederum bestätigt, einen modernen Prüfansatz zu verfolgen. Sie schätzt die Qualität im Vergleich zu anderen kantonalen Finanzkontrollen als sehr gut ein. Sie hat die Prüfungshandlungen der Finanzkontrolle in Bezug auf die Jahresrechnung untersucht und kommt zum Schluss, dass diese gut dokumentiert und nachvollziehbar seien. Aus den Prüfungsergebnissen geht ihrer Meinung nach klar hervor, dass ein versagtes Prüfurteil ausgesprochen werden muss.

Nach den berufsständischen Grundsätzen kann die Modifikation eines Prüfungsurteils Auswirkungen auf die Genehmigungs- oder Rückweisungsempfehlung haben. So ist in den Schweizer Prüfungsstandards festgehalten, dass im Falle eines versagten Prüfurteils grundsätzlich die Rückweisung der Jahresrechnung empfohlen wird. Die Prüfungsstandards lassen jedoch ausnahmsweise zu, dass trotz Versagung eine Empfehlung zur Genehmigung des Abschlusses angebracht ist. Eine Rückweisung geschieht zum Zweck einer nachträglichen Korrektur der Jahresrechnung. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass wenn eine Korrektur nicht möglich ist, ausnahmsweise eine Genehmigungsempfehlung in Betracht kommen kann. Nach Auffassung der kantonalen Finanzkontrolle können die verbleibenden Falschdarstellungen und Ordnungsmässigkeitsprobleme nach den in Aussicht gestellten Korrekturen aufgrund der bestehenden Prozesse, Systeme und der Organisation des Rechnungswesens nicht innert nützlicher Frist korrigiert werden. Insofern kann es die Finanzkontrolle verantworten, dem Grossen Rat eine Genehmigungsempfehlung zu unterbreiten.

¹¹ Grossratsbeschluss 2018.RRGR.360 vom 05. September 2018

4.2.3 Schuldenbremse der Erfolgsrechnung

Als sich abzeichnete, dass aufgrund der nachträglichen Korrekturen die Jahresrechnung 2017 mit einem Verlust abschliessen würde, tauchte die Frage auf, auf welches Konto des Eigenkapitals nach HRM2 sich die Anwendung der Schuldenbremse der Erfolgsrechnung (alt Laufende Rechnung) bezieht. Die Schuldenbremse der Erfolgsrechnung besagt, dass ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet werden muss, wenn er nicht durch *Eigenkapital* gedeckt ist¹². Als der Artikel 2008 in die Verfassung aufgenommen wurde, galt im Kanton Bern noch HRM1. Das Konto Eigenkapital konnte nur durch den Saldo der Laufenden Rechnung des Vorjahrs verändert werden.¹³

Mit HRM2 ist das Eigenkapital nun ein aus mehreren Konti zusammengesetzter Wert, der die gesamte Kontensachgruppe 29 umfasst¹⁴:

Kontonummer	Bezeichnung	GB 2017 (in Mio. CHF)
29	<i>Eigenkapital</i>	852,1
290	- Verpflichtungen / Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen und Fonds	68,2
293	- Vorfinanzierungen	502,5
294	- Finanzpolitische Reserve	223,8
295	- Aufwertungsreserve (Einführung HRM2)	573,4
296	- Neubewertungsreserve	146,6
298	- übriges Eigenkapital	0,2
299	- Bilanzüberschuss/-fehlbetrag	- 662,6

Konkret kommen das Konto «29 – Eigenkapital» und «299 – Bilanzfehlbetrag/-überschuss» in Frage. Mit der Einführung von HRM2 verfügt der Kanton Bern erstmals seit langer Zeit wieder über Eigenkapital (Konto 29: CHF 852,1 Mio.). Demgegenüber steht der Wert im Konto 299, der einen Bilanzfehlbetrag von 662,6 Millionen Franken aufweist. Wenn das Konto 29 für die Schuldenbremse relevant ist, muss der Aufwandüberschuss nicht kompensiert werden, beim Konto 299 dagegen schon, weil der Wert negativ ist.

Weil sich in der Diskussion zwischen FiKo und der Finanzdirektion eine Diskrepanz abzeichnete – die FiKo war für das Konto 299, die FIN für 29 – liess die FiKo bei Prof. Dr. Andreas Bergmann vom Institut für Verwaltungsmanagement an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ein Kurzgutachten dazu in Auftrag geben. Prof. Bergmann kam klar zum Schluss, dass unter HRM2 das Konto 299 für die Anwendung der Schuldenbremse relevant ist. Dies bedeutet,

¹² Art. 101a, Abs. 2 KV: „Ein Aufwandüberschuss der Geschäftsberichts wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.“

¹³ In seiner Stellungnahme zum vorliegenden Bericht schreibt der Regierungsrat: „Der Regierungsrat hat den Antrag und die ihm zugrundeliegende Beurteilung der FiKo zur Kenntnis genommen. Er widersetzt sich dem Antrag der FiKo nicht und wird die Kompensation des Aufwandüberschusses aus dem Geschäftsbericht 2017 im Voranschlag 2019 vornehmen. Allerdings nimmt der Regierungsrat nach wie vor eine andere Haltung als die FiKo sowie deren Gutachter zur Frage der Anwendbarkeit von KV Art. 101a Abs. 2 ein. Mit Blick auf die zeitlichen Verhältnisse, den zu kompensierenden Betrag von 5 Millionen Franken und den ohnehin politisch belasteten Diskussionen rund um den Rechnungsabschluss 2017 hat der Regierungsrat indessen darauf verzichtet, seinerseits ein Gegengutachten einzuholen. Der Regierungsrat schliesst allerdings nicht aus, dies bei einem erneuten Aufwandüberschuss zu tun und die Frage nach der Anwendbarkeit von KV Art. 101a Abs. 2 im dannzumaligen Kontext eingehend zu prüfen und zur politischen Diskussion zu bringen.“

¹⁴ Im GB 17 ist die Bilanz auf Seite 23 zu finden und der Eigenkapitalnachweis auf Seite 24.

dass der Aufwandüberschuss der Jahresrechnung 2017 nachträglich dem Voranschlag von 2019 belastet werden muss. Eine offizielle Stellungnahme des Regierungsrates zu diesem Punkt gegenüber der FiKo ist bisher ausgeblieben.

Die FiKo stellt den Antrag, den Aufwandüberschuss im Geschäftsbericht 2017 von fünf Millionen Franken im Voranschlag 2019 zu kompensieren.¹⁵

4.2.4 Genehmigungsfähigkeit Geschäftsbericht 2017: Einschätzung der FiKo

Auch wenn die Jahresrechnung aus Sicht der Finanzkontrolle trotz allem genehmigt werden kann, ist das versagte Prüfurteil ein schlechter Leistungsausweis für Regierung und Verwaltung. Dass eine Finanzkontrolle einem Kanton ein versagtes Prüfurteil erteilen muss, ist – nach aktuellem Kenntnisstand der FiKo – in der Schweiz einmalig. Praktisch alle anderen Kantone und die meisten Gemeinden haben vor dem Kanton Bern auf HRM2 umgestellt und in keinem anderen Fall ist es zu derart gravierenden Problemen gekommen.

In den Kontakten zwischen FiKo mit Regierungsrat und Verwaltung versuchten die Verantwortlichen lange Zeit, das Bild zu vermitteln, alles sei unter Kontrolle und die Umstellung auf HRM2 werde schon noch erfolgreich gelingen. Die FiKo gewann daraus den Eindruck, dass dem Regierungsrat die Tragweite der Probleme bis gegen Ende des Jahres 2017 nicht im vollen Ausmass bewusst war. So beantwortete der Regierungsrat noch im Mai 2017 die Frage der Finanzkommission, weshalb HRM2 nicht als operatives Risiko im Geschäftsbericht 2016 aufgeführt worden sei, die Risiken bei der Einführung von HRM2 seien per Ende 2016 noch nicht in dieser Form bekannt gewesen.

Auf der Basis der Berichterstattung der Finanzkontrolle setzt die Finanzkommission auch ein Fragezeichen hinter die Art und Weise der Projektabwicklung zur Einführung von HRM2¹⁶. Die lange Zeitdauer des Projekts, die hohe Personalfuktuation, Verbesserungspotential im Projektmanagement sowie Mängel beim Finanzinformationssystem FIS erweckten den Eindruck, die Umsetzung der Projekts sei nicht optimal verlaufen. Auch die Verschiebung des Einführungsdatums hat nicht zu einem grundsätzlichen Hinterfragen der Rahmenbedingungen des Projekts geführt. Dies muss nach Abschluss der Arbeiten nun unbedingt nachgeholt werden. Die FiKo hat den Regierungsrat im Schriftverkehr der letzten Jahre immer wieder darauf hingewiesen, in diesen Bereichen Verbesserungen anzustreben. Insbesondere forderte die FiKo ein ähnliches Vorgehen wie in der Informatik, wo der durch den politischen Druck von GPK und FiKo ausgelöste Bericht zur Überprüfung der Informatik (UPI) 2013 grossen Handlungsbedarf aufzeigte und in der Folge zu einer vollständigen Neuausrichtung und Reorganisation der kantonalen Informatik führte. Da der Kanton beschlossen hat, die Eigenentwicklungen FIS (Finanzinformationssystem) und Persiska (Personalinformationssystem) durch ein ERP-System (SAP) zu ersetzen, ist der Zeitpunkt dafür gerade richtig, bzw. es ist unbedingt nötig, zuerst eine Analyse der Organisation und Prozesse vorzunehmen, bevor ein neues System eingeführt werden kann.

Der Kanton Bern hat 2010 entschieden, HRM2 in Anlehnung an IPSAS einzuführen. Im Gegensatz zu HRM2, das weiterhin viele Wahlmöglichkeiten offen lässt, ist IPSAS ein Rechnungslegungsstandard, der viel weiter geht. Die Einhaltung von IPSAS hebt die Qualität der Buchhaltung auf einen neuen Standard, was aber nicht ohne zusätzliche Ressourcen, intensive Schulung des Personals, Anpassung der Systeme, mehr Kontrollen und eingeschränktem Handlungsspielraum zu haben ist. Neben Bern haben der Bund, und einzelne grössere Kantone (insbesondere Zürich) HRM2 IPSAS-konform eingeführt. Bern hat viele Regelungen aus dem Handbuch des Kantons Zürich übernommen. Aus Sicht der FiKo wurde aber zu wenig hinterfragt, was die Einfüh-

¹⁵ Vgl. dazu Bericht der FiKo zum VA/AFP 19/20-22 vom 29.10.2018, Kap. 5

¹⁶ vgl. Bericht der FiKo zum VA/AFP 17/18-20, S. 19-21

rung von IPSAS im Alltag genau bedeutet. Heute steht der Kanton Bern vor der Situation, dass IPSAS auf dem Papier eingeführt ist, die Anforderungen daran in der Realität aber mit vernünftigem Aufwand nicht erfüllt werden können. Nach Ansicht der Finanzkommission ist es daher sinnvoll sich zu fragen, ob die IPSAS-Konformität nicht wieder rückgängig gemacht werden soll, umso mehr als die Erfüllung des IPSAS-Standards keinen konkreten Nutzen bringt.

4.2.5 weiteres Vorgehen

Nachdem der Regierungsrat aus Sicht der FiKo lange Zeit zögerlich agiert hat, hat er während des Sommers 2018 folgende Sofortmassnahmen beschlossen:

- In der Abteilung Konzernrechnungswesen der Finanzverwaltung werden zwei zusätzliche Stellen geschaffen
- Das Schulungs- und Unterstützungsangebot für die Mitarbeitenden der Finanzdienste wird ausgebaut
- Die Weisungs- und Anleitungsdokumente wurden überarbeitet und präzisiert
- Die Finanzverwaltung baut ihre Prüfarbeiten beim Jahresabschluss aus: sie will früher und tiefer prüfen (z.B. Plausibilitäten), damit allfällige Fehler durch sie und nicht erst durch die Finanzkontrolle aufgedeckt werden.

Der Regierungsrat sieht vor, eine Revision der FLV vorzunehmen, die rückwirkend auf Anfang 2018 in Kraft gesetzt werden soll, damit für den Jahresabschluss 2018 viele Kritikpunkte der Finanzkontrolle einer Lösung zugeführt werden können.

Zudem hat die Finanzdirektion eine Revision des FLG ausgelöst, die per 01. Januar 2020 in Kraft treten soll. Ziel ist es die Abweichungen von HRM2, an denen der Kanton Bern längerfristig festhalten will, rechtlich angemessen abzustützen. Verbunden mit der Revision ist aber auch ein Hinterfragen der Standards der Buchhaltung (IPSAS). Sodann ist das Führen der Betriebsbuchhaltung (BEBU) sehr aufwändig, ohne dass daraus ein grosser Nutzen resultiert. Die FIN schlägt deshalb vor, die BEBU auf ein Minimum zu reduzieren und sie zum Beispiel nur noch in den Bereichen zu führen, wo dies durch übergeordnete Vorgaben notwendig ist.

Insgesamt hat die FiKo den Eindruck, dass die Massnahmen der Finanzdirektion in die richtige Richtung gehen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen bleibt abzuwarten, ob die vorgeschlagenen Massnahmen umgesetzt werden und ausreichen, die Situation nachhaltig zu verbessern. Das Schlüsselprojekt in diesem Zusammenhang ist die Einführung des ERP. Vor der Ablösung von FIS durch SAP müssen die Strukturen und Prozesse der Finanzdienste fit für die Zukunft gemacht werden. Die FiKo wird die weiteren Arbeiten eng begleiten.

Zur Verbesserung der allgemeinen Situation und insbesondere des Verhältnisses zwischen Regierungsrat und Finanzkontrolle hat die FiKo das Projekt «Revision Kantonales Finanzkontrollgesetz (KFKG)» ausgelöst. Im Mai 2018 konnte ein Normkonzept zur Revision des KFKG verabschiedet werden. Zurzeit ist die Staatskanzlei im Auftrag des Regierungsrates daran, einen Entwurf für ein neues KFKG zu erarbeiten. Da nicht alle vorgesehenen Massnahmen eine Gesetzesänderung bedingen, sollen gleichzeitig Sofortmassnahmen definiert werden, die insbesondere auch die Zusammenarbeit verbessern.

5 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) Planungserklärung:

Die fondsfinanzierten Investitionen sollen künftig im Zeitpunkt der Fondsentnahme vollständig abgeschrieben werden (wie vormals unter HRM1). Der Regierungsrat wird beauftragt, die mit der FiKo besprochenen Abweichungen von HRM2 in den entsprechenden Regelwerken (FLG, FLV, Handbuch) korrekt abzubilden, beziehungsweise die korrekte Abbildung zu veranlassen.

(2) Planungserklärung:

In der von der Finanzkontrolle beanstandeten Bewertung von Land und Strassen werden der Regierungsrat und die Finanzkontrolle aufgefordert, sich zu einigen und die Lösung rechtlich korrekt umzusetzen. Die FiKo erwartet eine pragmatische, verwaltungsökonomische Lösung, die sich inhaltlich tendenziell an der Haltung des Regierungsrates orientiert.

(3) Planungserklärung:

Anlehnung der Rechnungslegung an IPSAS: Der Regierungsrat wird aufgefordert, den Nutzen der Anlehnung an IPSAS sowie die Folgen einer möglichen Abkehr von IPSAS in der Rechnungslegung zu prüfen. Die FiKo und der Grosse Rat sind regelmässig über die Resultate und das weitere Vorgehen in Kenntnis zu setzen.

(4) Planungserklärung:

Einführung eines ERP-Systems: Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Erkenntnisse aus den Problemen bei der Einführung von HRM2 in die Einführung des ERP-Systems einfließen zu lassen. Insbesondere sollen eine Systematisierung und Zentralisierung der Prozesse und eine entsprechende Anpassung der Strukturen vorgenommen werden.

(5) Genehmigung des Geschäftsberichts 2017 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2017:

• Aufwandüberschuss	CHF	5 037 965.43
• Nettoinvestitionen	CHF	465 396 966.50
• Eigenkapital	CHF	852 143 865.35

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

• ER Behörden	CHF	169 066.15
• IR Staatskanzlei	CHF	515 397.10
• ER Gesundheits- und Fürsorgedirektion	CHF	21 757 727.35
• IR Finanzdirektion	CHF	72 424 828.15
• ER Erziehungsdirektion	CHF	50 049 793.63
• ER Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion	CHF	139 412 817.89
• ER Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft	CHF	219 016.18
• IR Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft	CHF	613 623.87

(ER = Erfolgsrechnung, IR = Investitionsrechnung)

- (7) Genehmigung der vom Regierungsrat bewilligten Kreditüberschreitungen (Art. 59 Abs. 2 i. V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. h FLG), die unter den weiterführenden Erläuterungen im Geschäftsbericht 2017, Band 1, Kapitel 3.3, aufgeführt sind.

Die Anträge 5 bis 7 der FiKo entsprechen den Anträgen des Regierungsrates im Geschäftsbericht 2017, Band 1, Seite 129.

Für die Finanzkommission

Daniel Bichsel, Präsident

Bern, 29. Oktober 2018

Anhang 1: Glossar

ASP 2014: Angebots- und Strukturüberprüfung 2014.

Bruttoschuld I: verzinsliche Staatsschulden.

Bruttoschuld II: verzinsliche Staatsschulden plus Rückstellungen.

EP 2018: Entlastungspaket 2018

ER: Erfolgsrechnung. Löst mit der Einführung von HRM2 den Begriff Laufende Rechnung aus HRM1 ab.

ERP: „Enterprise Resource Planning“ bezeichnet die Steuerung der Ressourcen in einem Unternehmen. Ein ERP-System ist ein modular aufgebautes, komplexes ICT-System, das zur Unterstützung der Ressourcenplanung des gesamten Unternehmens eingesetzt wird. Im Kanton Bern bezeichnet der Begriff die Ablösung des Finanzinformationssystems (FIS) durch SAP.

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 (BSG 620.0)

FLV: Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (BSG 621.1)

HRM: Handbuch Harmonisierte Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden. HRM1 stammt aus den 1970er Jahren. Bei HRM2 handelt es sich um die Aktualisierung von HRM1. Bis Ende 2016 galt für die kantonale Rechnungslegung noch HRM1. Die bernischen Gemeinden haben auf Anfang 2016 auf HRM2 umgestellt.

IPSAS: Die „International Public Sector Accounting Standards“ sind die internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor.

IR: Investitionsrechnung

LR: Laufende Rechnung, wurde mit der Einführung von HRM2 durch den Begriff „Erfolgsrechnung (ER)“ ersetzt.

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. Liegt der Selbstfinanzierungsgrad unter 100 Prozent, muss sich der Kanton neu verschulden.

VA/AFP: Voranschlag/Aufgaben-/Finanzplan

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

Anhang 2: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der finanziellen Eckwerte der Jahresrechnung 2017 sowie die Abweichungen zum Voranschlag 2017 und zum Vorjahr 2016.....	6
Abbildung 2: Saldo der Erfolgsrechnung sowie Finanzierungssaldo, 2008 – 2017	7
Abbildung 3: Investitionsrechnung, 2008 – 2017.....	8
Abbildung 4: Bruttoschuld I und II, 2008 – 2017.....	10
Abbildung 5: Bilanzfehlbetrag / Eigenkapital, 2008 – 2017.....	10