

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 2014 des Kantons Bern

vom 07. Mai 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission.....	4
3	Das Wichtigste in Kürze.....	6
3.1	Laufende Rechnung	6
3.2	Bilanz	7
3.3	Investitionsrechnung.....	9
3.4	Vergleich mit Rechnungsabschlüssen anderer Kantone	10
4	Schwerpunkte aus Sicht der Finanzkommission.....	12
4.1	Einschätzung des Ergebnisses.....	12
4.1.1	Verbesserungen und Verschlechterungen gegenüber dem Budget	12
4.1.2	Korrekturfaktor	12
4.1.3	Investitionen.....	13
4.1.4	Vergleichbarkeit der Rechnung mit dem Vorjahr	14
4.2	Abweichungen zwischen Voranschlag und Rechnung in einzelnen Produktgruppen	14
4.3	Personalaufwand.....	15
5	Finanzpolitischer Ausblick	16
6	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat.....	17
6.1	Anträge zu den Vorstössen, die noch nicht abgeschrieben werden sollen.....	17
7	Glossar.....	19

1 Vorwort

Zum zweiten Mal nach dem Defizit 2012 hat der Kanton Bern ein um einiges besseres Rechnungsergebnis erzielen können als ursprünglich budgetiert gewesen war. Das Budget 2014 sah in der Laufenden Rechnung nur einen kleinen Überschuss vor. Dieser ist nun um einiges grösser ausgefallen. Mit den Überschüssen der beiden letzten Jahre kann das Defizit 2012 vollständig abgetragen werden. 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 jedoch davor, die Sparanstrengungen zu vernachlässigen.

Aufgrund der düsteren finanziellen Aussichten hat der Regierungsrat im August 2012 das Projekt „Angebots- und Strukturüberprüfung 2014 (ASP)“ gestartet. Dessen Ziel war es, das strukturelle Defizit des Kantons Bern mittelfristig zu beseitigen. Der Grosse Rat debattierte die von der Regierung vorgeschlagenen Sparmassnahmen im November 2013 sehr ausführlich. Da die meisten Sparmassnahmen dieses Pakets erst ab dem Jahr 2015 greifen, haben sie sich noch nicht in vollem Umfang auf die Rechnung 2014 ausgewirkt. Somit haben andere Faktoren zu dem positiven Rechnungsergebnis beigetragen, zumal zusätzlich die für 2014 budgetierte Gewinnausschüttung der Nationalbank nicht an die Kantone verteilt werden konnte.

Seit Beginn der sich verschlechternden finanzpolitischen Lage hat sich die Finanzkommission auf einer strategischen und langfristigen Ebene mit den Finanzen des Kantons Bern beschäftigt und den Prozess der ASP 2014 begleitet. Sie beabsichtigt, den Dialog über die kommenden Finanzplanjahre mit dem Regierungsrat fortzusetzen.

2 Arbeitsweise der Finanzkommission

Mit dem vorliegenden Bericht begründet die Finanzkommission ihren Antrag zum Geschäftsbericht (GB) des Kantons Bern für das Jahr 2014.

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 2014 des Kantons Bern“, „Ergänzende Angaben zur Jahresrechnung 2014“, „Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen) 2014“ und „Spezialberichte 2014“ aufgegliedert. Nicht alle Teile des Geschäftsberichts 2014 werden von der Finanzkommission beraten. 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 verselbständigt wurden. Der Bericht der Universität, die per Ende 31. Dezember 2012 aus der Rechnung des Kantons ausgegliedert wurde und die Bericht der Berner Fachhochschule sowie der Pädagogischen Hochschule, die per Ende 2013 ausgegliedert wurden, werden im Herbst 2015 von der Sachbereichskommission für Bildung vorberaten werden.

Der Grosse Rat ist, gestützt auf Art. 76 Bst. b der Verfassung des Kantons Bern (KV), Art. 63 Abs. 5 i.V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. f und h des Gesetzes über Finanzen und Leistungen (FLG) und Art. 50 des Grossratsgesetzes (GRG), für den Beschluss über den Geschäftsbericht und die Kreditüberschreitungen zuständig. Gemäss Art. 101 KV hat der Kanton Bern den Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich, konjunktur- und verursachergerecht sowie mittelfristig ausgeglichen zu führen. Er hat die ihm in den Art. 31 bis 54 KV übertragenen öffentlichen Aufgaben zu erfüllen.

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

Im Einzelnen genehmigt der Grosse Rat:

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

Am 09. März 2015 führte die Finanzdirektorin eine Kurzorientierung der Finanzkommission über den Jahresabschluss durch.

Bis zum 23. März hatten die einzelnen Direktionsausschüsse die in ihre Zuständigkeit fallenden Kapitel des Berichtes bearbeitet und Fragen zuhanden der Direktionen formuliert. Die Geschäftsleitung der Finanzkommission befasste sich am 23. März 2015 damit. Die Finanzkommission führte ihre Beratungen an den Sitzungen vom 20. und 30. April sowie 7. Mai 2015 durch.

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

Die Finanzkommission stützte sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2014 auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2014, Vorabdruck vom 10. März 2015;
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2014 sowie Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2014 vom 20. März 2015 (inkl. Stellungnahmen der Direktionen), ergänzt durch die mündlichen Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle an der Sitzung der Geschäftsleitung vom 23. März 2015;
- Schriftliche Beantwortung der Fragen der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2014 durch die Finanzdirektion und die ergänzenden Ausführungen der Finanzdirektorin und den Mitarbeitenden der Finanzverwaltung an der Plenumsitzung vom 20. April 2015;
- RRB vom 6. Mai 2015 (Vollständigkeitserklärung und Antrag des Regierungsrates).

Bei der Behandlung des Geschäftsberichts konnte die Finanzkommission auf die fachlich gute Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle und der Verwaltung zählen. Als hilfreich erwies sich der Umfassende Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Jahresrechnung 2014. Die gute Lesbarkeit und die übersichtliche Gestaltung werden von der Finanzkommission sehr geschätzt.

Die Verantwortung für die Vorbereitung des Berichtes lag bei der Geschäftsleitung der Finanzkommission, deren Mitglieder Jürg Iseli, der Präsident der Finanzkommission, Béatrice Stucki, die Vizepräsidentin, Grossrat Matthias Burkhalter, Grossrätin Natalie Imboden sowie die Grossräte Ueli Jost, Hans Kipfer und Hans-Jörg Pfister sind.

3 Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzkommission verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Jahresrechnung 2014. Alle Übersichten und Details finden sich im Geschäftsbericht 2014.

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

	Rechnung 2013	Voranschlag 2014	Rechnung 2014
Aufwand	10'246	10'365	10'065
Ertrag	10'403	10'375	10'277
Saldo Laufende Rechnung	157551180	10	212
Nettoinvestitionen		610	523
Finanzierungssaldo		57	156
Selbstfinanzierungsgrad in %	133	109	130
Bruttoschuld I	6'151		6'105
Bruttoschuld II	6'940		6'836
Bilanzfehlbetrag	1'840		1'654

3.1 Laufende Rechnung

Die Laufende Rechnung 2014 schliesst mit einem unerwartet hohen Überschuss von 212 Mio. Franken ab und ist um über 200 Mio. Franken besser als budgetiert. Die Abweichung entspricht jedoch nur etwa 2 % des gesamten Aufwands. Der Aufwand fällt um 300 Mio. Franken tiefer aus als budgetiert und hat im Vergleich zum Vorjahr um 1.8 Prozent abgenommen. Der Ertrag bleibt 99 Mio. Franken unter dem Vorschlag und ist im Vergleich zum Vorjahr um 1.2 % gesunken.

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

Abweichungen	Mio. CHF
Haushaltsverschlechterungen	
Sozial-, Alters- und Behindertenbereich: Mehrkosten aufgrund der demografischen Entwicklung (Zunahme der pflegebedürftigen Personen und steigender Pflegebedarf im Einzelfall; Sozialbereich: unzureichende Anpassungen des Budgets aufgrund der Vorjahre (weil Erkenntnisse noch fehlten) sowie geringere Entlastung durch Massnahmen KESB	- 102
Gesamtstaatlicher Korrekturfaktor (vgl. Kap. 4.1.2)	- 136
Höhere Entschädigungen an Gemeinwesen für Dienstleistungen: dazu führen Mehraufwendungen in der Sozialhilfe für Krankenkassenprämien und Wohnkosten; nicht vollständige Umsetzung der ASP-Massnahmen sowie höhere Entschädigungen im Bildungsbereich	- 45
Höhere eigene Beiträge in diversen Bereichen /GEF, ERZ: POM): höhere	- 81

Betriebsbeiträge im Alters- und Langzeitbereich, höhere Beiträge an Berufsschulen und Hochschulen sowie höhere Beiträge im Asylbereich	
Gewinne der Nationalbank (SNB): diese konnten aufgrund des Geschäftsgangs der Nationalbank nicht ausgeschüttet werden.	- 82
Haushaltsverbesserungen	
Steuererträge: die Steuererträge der juristischen (+ 130 Mio. Franken) und natürlichen (+ 66 Mio. Franken) Personen und übrige Steuern (+65 Mio. Franken) sowie die Anteile an der direkten Bundessteuer (+20 Mio. Franken) lagen deutlich über den Erwartungen	+ 280
Rückerstattungen / Entgelte	+ 94
Personalaufwand: die Minderaufwendungen ergaben sich aufgrund vakanter Stellen	+ 51
Sachaufwand: dazu trugen vor allem Minderaufwendungen bei den Dienstleistungen und Honoraren bei sowie der Verschiebung und Sistierung gesamtstaatlicher Projekte	+ 83
Spitalbereich: Grund für die Einsparungen war vor allem die Unterschreitung der kalkulatorischen Kosten für Investitionsbeiträge (langsamerer Projektfortschritt bei den aus dem SIF finanzierten Investitionen)	+ 39
Psychiatrie: Die Regionalisierung in der Psychiatrie konnte noch nicht umgesetzt werden.	+ 10
Polizei: Einsparungen aufgrund von tieferen Personalbestand, Projektverschiebungen, tiefere Wartungskosten für Polycor.	+ 24
Krankenkassenprämienverbilligung: Minderausgaben	+ 27

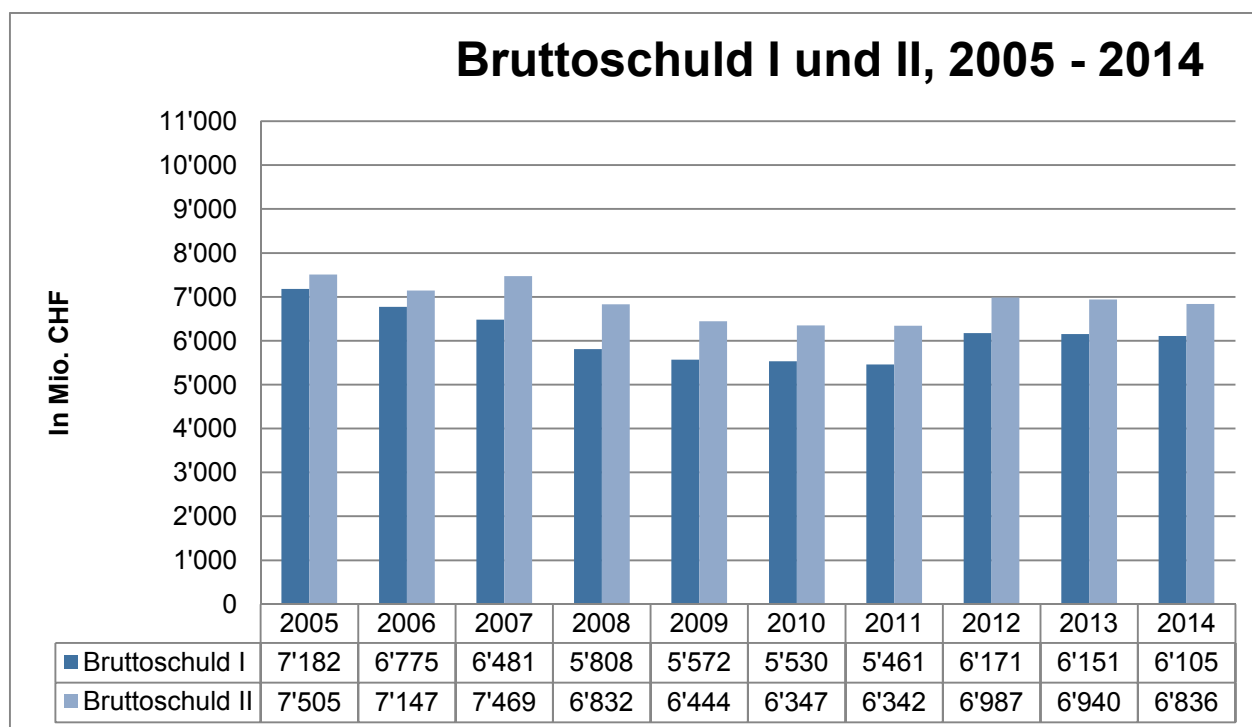
Die Verschlechterungen und Verbesserungen halten sich in etwa die Waage. Eine Ausnahme bilden die Steuereinnahmen.

Im Jahr 2014 ist ein grosser Einnahmeposten, nämlich die Gewinnausschüttung der Nationalbank an die Kantone, weggefallen. Der Kanton hat in Erwartung der Ausschüttung 82 Mio. Franken budgetiert und trotz deren Wegfall ein positives Jahresergebnis erzielt.

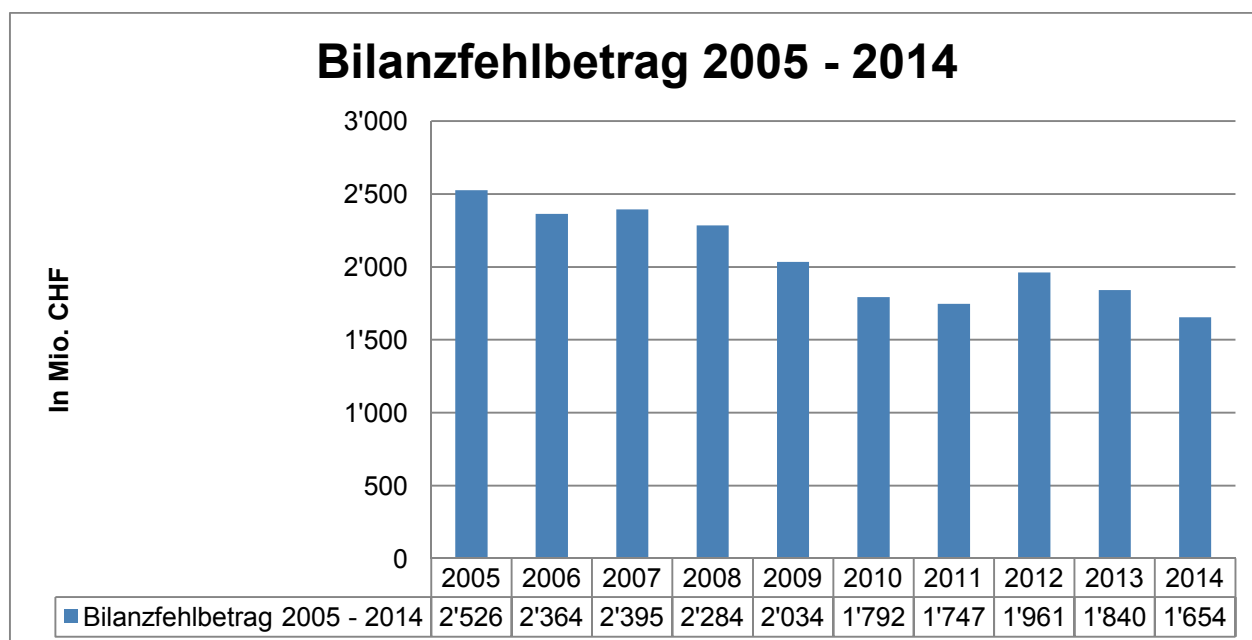
3.2 Bilanz

Der Finanzierungssaldo beträgt 156 Mio. Franken und resultiert somit um 99 Mio. Franken besser als budgetiert. Der Finanzierungssaldo ist die Kennzahl zur Bestimmung der eigenen Mittel, die der Kanton für den Schuldenabbau einsetzen kann. Ist er negativ, konnten die Investitionen nicht vollständig aus eigenen Mitteln getätigt werden und mussten fremdfinanziert werden, womit die Schulden ansteigen. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt 130 % und liegt damit über den 100 %, die erforderlich sind, damit sich der Kanton nicht verschulden müsste. Somit kann er Schulden abbauen.

Sowohl die Bruttoschuld I wie auch die Bruttoschuld II haben sich vermindert, erstere um 46 Mio., letztere um 104 Mio. Franken. Die Schulden reduzieren sich nicht in dem Ausmass, wie der Finanzierungssaldo von 156 Mio. Franken erwarten lässt. Der positive Finanzierungssaldo zeigt den Schuldenabbau nur tendenziell auf. Abweichungen sind wegen den transitorischen Aktiven und Passiven der Normalfall: es handelt sich um Geschäftsvorfälle, die per Bilanzstichtag 31. Dezember 2014 zwar liquiditäts-, aber nicht gleichzeitig erfolgswirksam geworden sind sowie umgekehrt.

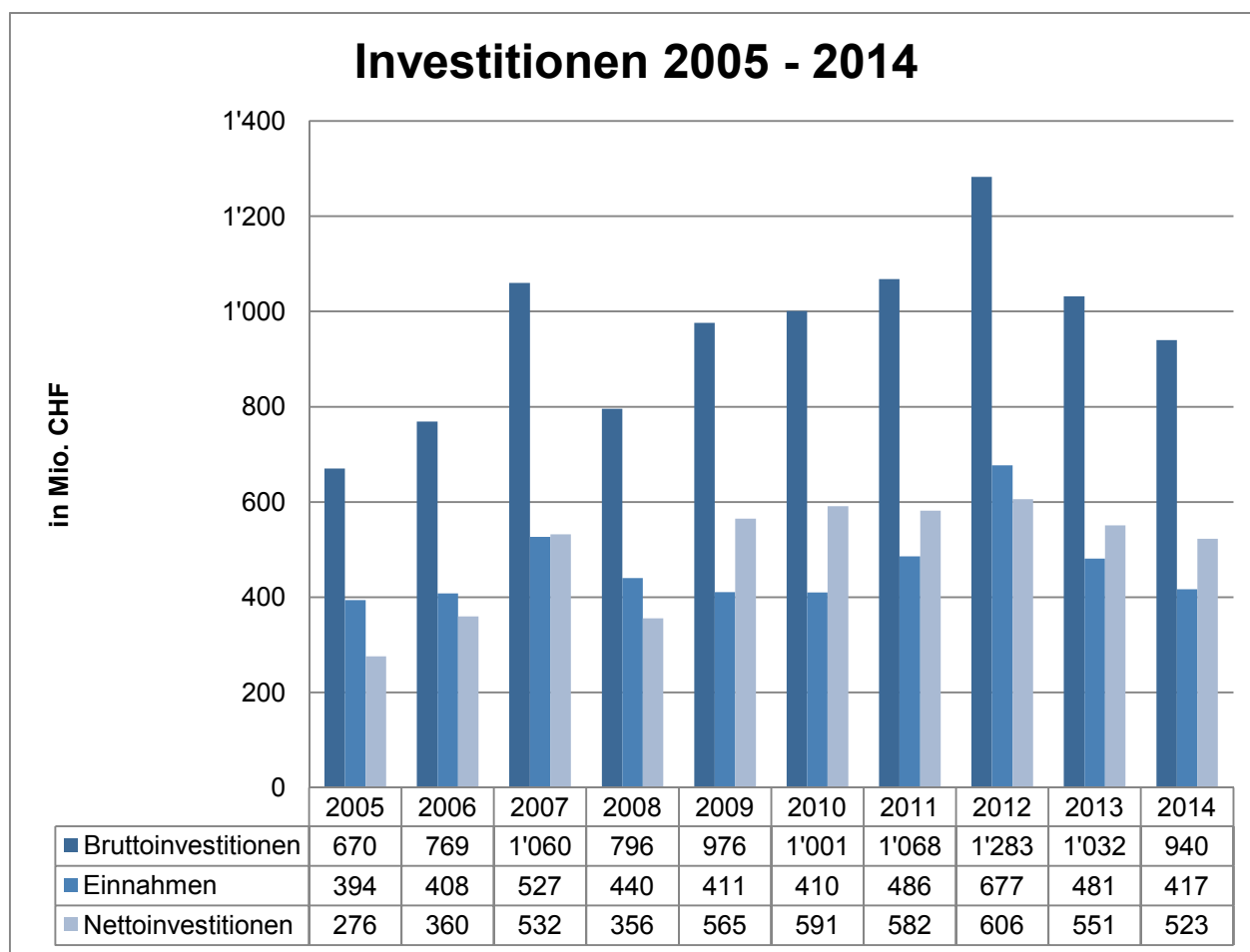


Als Folge der Abnahme der Schulden hat sich auch der Bilanzfehlbetrag reduziert, und zwar um 186 Mio. Franken. Nachdem er in den Jahren 2008 – 2011 gesamthaft um 537 Mio. Franken reduziert werden konnte, war er im Jahr 2012 um 214 Mio. Franken auf 1'961 Mio. Franken angestiegen. Nun liegt er bereits wieder tiefer als vor dem Anstieg im Jahr 2012. In den kommenden Jahren ist zumindest nicht mit einem weiteren Anstieg zu rechnen, jedoch auch nicht mit einer grossen Abnahme.



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

3.3 Investitionsrechnung



Die Nettoinvestitionen (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) lagen 2014 um rund 87 Mio. Franken unter dem Voranschlag und betrugen 523 Mio. Franken. Die Bruttoinvestitionen lagen ebenfalls unter dem Budget, nämlich um 71 Mio. Franken. Die Realisierung von weniger Vorhaben in den Bereichen Öffentlicher Verkehr, Wasserbau und Regionalentwicklung sowie der geringere Fortschritt von Projekten im Spitalbereich führten vor allem dazu, dass das budgetierte Investitionsvolumen nicht ausgeschöpft wurde. Im Vergleich zum Jahr 2013 sind die Bruttoinvestitionen um 92 Mio. Franken und die Nettoinvestitionen um 28 Mio. Franken tiefer.

3.4 Vergleich mit Rechnungsabschlüssen anderer Kantone

Im Bericht BAKBASEL zur ASP 2014 gehören die Kantone Luzern, St. Gallen, Fribourg, Waadt, Graubünden und Zürich zu den sogenannten „Peer Groups“, d.h. Kantone, welche bezüglich Struktur und Grösse mit dem Kanton Bern vergleichbar sind.

Kanton	Aufwand in CHF	Rechnungsabschluss in CHF
Zürich	14'413 Mio.	Defizit von 123 Mo.
St. Gallen	4'584 Mio.	Überschuss von 23.8 Mio.
Luzern	3'600 Mio.	Überschuss von 13 Mio.
Waadt	9'518 Mio.	Überschuss von 0.8 Mio.
Graubünden	2'444 Mio.	Überschuss von 55 Mio.
Fribourg	3'247 Mio.	Überschuss von 0.2 Mio.

Wie die Tabelle zeigt, schloss nur der Kanton Zürich (-123 Mio. Franken) mit einem Defizit ab, budgetiert war ein Überschuss von 57 Mio. Franken. Das Defizit des Kantons Zürich wurde durch weniger Steuereinnahmen verursacht. Dies zeigt, dass Steuereinnahmen volatil sind und je nachdem die Kantonsrechnungen im positiven oder negativen Sinn beeinflussen können.

Die übrigen Kantone der Peer Group haben 2014 alle Überschüsse erzielt. Der Kanton Graubünden hatte ein Defizit von 58 Mio. Franken budgetiert und einen Überschuss von 55 Mio. Franken erzielt. Der Kanton Freiburg schreibt ein knappes Plus, das er gemäss Medienmitteilung einem Sparprogramm, höheren Steuereinnahmen von juristischen Personen sowie einer Entnahme aus dem Infrastrukturfonds zu verdanken hat.

Der Kanton St. Gallen schloss nur dank eines Bezugs aus dem Eigenkapital vom 50 Mio. Franken positiv ab, ansonsten hätte ein Defizit von – 26.2 Mio. Franken resultiert. Budgetiert war ein Defizit von – 30 Mio. Franken (inklusive den Bezug aus dem Eigenkapital, das eigentliche Defizit hätte – 80 Mio. Franken betragen). Der Kanton hat ebenfalls von höheren Steuereinnahmen profitiert.

Von 26 Kantonen sind insgesamt 12 defizitär und 12 im Plus, wobei die Rechnungen der Kantone Basel-Landschaft und Neuenburg noch ausstehend sind. Die fehlende Gewinnausschüttung der Nationalbank für das Jahr 2014 konnte nicht von allen Kantonen kompensiert werden und trug bei einigen zum Defizit bei. Zudem fällt auf, dass neben dem Kanton Zürich vor allem Kantone, die im Nationalen Finanzausgleich (NFA) zu den Geberkantonen gehören, mit einem Defizit abschliessen: der Kanton Zug mit -139 Mio. Franken (Aufwand: 1'407 Mio. Franken), der Kanton Schwyz mit einem Defizit von 211 Mio. Franken (Aufwand: 1'395 Mio. Franken). Davon gibt es jedoch auch Ausnahmen: Basel-Stadt erzielte einen Überschuss von 180 Mio. Franken (Aufwand: 3'938 Mio. Franken), Genf einen solchen von 6 Mio. Franken (Aufwand: 7'944 Mio. Franken). Auch Nehmerkantone wie Solothurn erwirtschaftete wie im Vorjahr ein Defizit von -135 Mio. Franken (Aufwand: 1'965 Mio. Franken).

Seitens der Geberkantone wird der Vorwurf geäußert, dass sich die Nehmerkantone auf ihre Kosten sanieren würden. Dieser Vorwurf ist verständlich, wenn ein Kanton wie Schwyz aufgrund des NFA die Steuern erhöhen musste. Allerdings greift er zu kurz, da in allen Kantonen die wirtschaftliche Lage, die davon abhängigen Steuereinnahmen und die fehlende Gewinnausschüttung der Nationalbank die Finanzlage beeinflussen. Das Rechnungsergebnis eines Jahres ist eine Momentaufnahme, aus dem keine verallgemeinerbaren Schlüsse gezogen werden sollten.

Dazu kommt, dass sich einige Geberkantone wie Zug und Schwyz durch eine grosszügige Steuerpolitik auszeichnen, die zu grossen Einnahmeausfällen führen kann.

Für den Kanton Bern bestand die Notwendigkeit, einen Überschuss zu erwirtschaften, um das Defizit der Jahresrechnung 2012 abzutragen.

4 Schwerpunkte aus Sicht der Finanzkommission

Die Finanzkommission hat sich im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts 2014 vertieft mit den nachfolgenden Schwerpunkten befasst

4.1 Einschätzung des Ergebnisses

4.1.1 Verbesserungen und Verschlechterungen gegenüber dem Budget

In Kap. 3.1. werden die Hauptabweichungen in der Laufenden Rechnung dargestellt. Ein genauerer Blick auf die Abweichungsanalyse zeigt, dass sich die Verbesserungen und Verschlechterungen der Rechnung gegenüber dem Budget annähernd aufheben. Somit sind vor allem die Steuererträge vom 280 Mio. Franken der Grund für das gute Rechnungsergebnis. Diese sind auf höhere Steuereinnahmen sowohl bei natürlichen Personen (+66 Mio. Franken) als auch juristischen Personen (+130 Mio. Franken), übrige Steuern (+65 Mio. Franken) sowie höhere Anteile an der direkten Bundessteuer (+ 20 Mio. Franken) zurückzuführen. Wie auch die Ergebnisse anderer Kantone zeigen, sind Steuererträge eine sehr volatile Grösse, die je nach Jahr variieren kann. Bereits der Wegzug oder ein schlechtes Geschäftsjahr eines grossen Unternehmens kann für Einnahmeausfälle sorgen und den Kanton Bern empfindlich treffen.

Nicht enthalten oder nicht detailliert ausgewiesen in der Abweichungsanalyse der Finanzdirektion ist die Minderausgabe bei den Krankenkassenprämienverbilligungen, obwohl sie 27.9 Mio. Franken beträgt und Abweichungen ab einer Grössenordnung von 10 Mio. Franken üblicherweise aufgeführt werden. Im Geschäftsbericht selber erfolgt im Rahmen der Kommentierung der Produktgruppe „Vollzug der Sozialversicherungen“ in Band 3 der Hinweis, dass die Sozialversicherungsbeiträge um 33 Mio. Franken tiefer ausfallen. Die Finanzkommission ist erstaunt, dass die Abweichung nicht ausgewiesen worden ist. Das Ausweisen und Kommentieren grösserer Abweichungen trägt zu einer besseren Transparenz bei.

4.1.2 Korrekturfaktor

Aufgrund von teilweise erheblichen Budgetunterschreitungen in den Vorjahren wurde im Planungsprozess 2010 vom Regierungsrat beschlossen, einen Korrekturfaktor einzuführen. Dieser wurde im VA 2011/AFP 2012-2014 bei ausgewählten Produktgruppen eingebaut. Der Betrag von 136 Mio. Franken sollte der Erhöhung der gesamtstaatlichen Budgetgenauigkeit dienen. In ihrer Antwort auf eine entsprechende Frage der Finanzkommission erläutert die FIN, nach welchen Kriterien die Berechnung der 136 Mio. Franken ursprünglich erfolgte:

1. Die Produktgruppe musste mindestens einen Saldo von 5 Mio. Franken aufweisen.
2. Sie musste in mindestens zwei der vergangenen drei Jahre eine Budgetunterschreitung ausgewiesen haben.
3. Die Korrektur musste der durchschnittlichen Budgetunterschreitung in den vergangenen drei Jahren entsprechen, jedoch nicht mehr als 10 % des Saldos der Produktgruppe betragen.
4. Die so ermittelte Korrektur musste mindestens 3 Mio. Franken betragen.

Weil sich die Berücksichtigung des Korrekturfaktors auf mehreren Produktgruppen nicht bewährte – er war umständlich und wenig transparent – regte die Finanzkommission eine Vereinfachung der Budgetierung an. Seit dem VA 2013/AFP 2014 - 2016 wird der Korrekturfaktor ausserhalb der Produktgruppen in der Sachgruppe 46 „Beiträge für eigene Rechnung“ als fiktiver Eintrag berücksichtigt. Er wird als Ertrag aufgeführt, obwohl von vornherein klar ist, dass ein solcher nie realisiert werden kann.

Im Rahmen jedes Planungsprozesses wird überprüft, ob der Korrekturfaktor immer noch zu einer Minimierung der Abweichungen zwischen Voranschlag und Rechnung beiträgt. Die Regierung

analysiert im aktuellen Rechnungsabschluss die Abweichungen zum Budget auf Stufe derjenigen Sachgruppen, die mit der Aufgabenerfüllung zusammenhängen und bei denen aufgrund der dezentralen Planung in über 60 rechnungsführenden Organisationseinheiten Budgetabweichungen entstehen können. Dazu gehören beispielsweise Sachgruppen wie Personal-, Sachaufwand, eigene Beiträge etc. Die Abweichungen sind beispielsweise darauf zurückzuführen, dass der maximale Sachaufwand oder der ganze Personalaufwand ohne jegliche Vakanzen budgetiert wird.

Die FIN ist der Meinung, dass die Abweichungen zwischen Voranschlag und Rechnung seit der Einführung des Korrekturfaktors tiefer ausfallen. Die Regierung will deshalb auch zukünftig am Korrekturfaktor festhalten.

Die Finanzkommission vertritt die Ansicht, dass der Korrekturfaktor im Hinblick auf HRM2 überdacht werden soll, da er nicht dem Grundsatz von „true and fair“ entspricht. Es handelt sich um einen Ertrag, der nie eintreten kann. Es ist der Wunsch der Kommission, dass die Organisationseinheiten eine präzisere Budgetierung von Personal- und Sachaufwand vornehmen, damit auch ohne Korrekturfaktor eine höhere Budgetgenauigkeit erreicht werden kann.

Die Einführung von HRM2 wurde aufgrund von Schwierigkeiten mit dem Informatiksystem FIS auf Anfang 2017 verschoben. Die Finanzkommission hofft, dass mit HRM2 die Budgetgenauigkeit erhöht werden kann, damit es generell zu weniger grossen Abweichungen wie beispielsweise den 83 Mio. Franken beim Sachaufwand kommt.

4.1.3 Investitionen

Wie bereits in den vorangehenden Jahren wurden die Investitionen nicht vollumfänglich ausgeschöpft. Der Grund dafür sind vor allem Projektverzögerungen im Spitalbereich, weniger Darlehen aus dem Investitionshilfefonds der VOL sowie Verzicht auf die Realisierung wie beim Projekt Tram Region Bern infolge des ablehnenden Volksentscheids. Die grössten Abweichungen bei den Investitionen haben GEF und BVE zu verzeichnen. Sie verfügen auch über das von allen Direktionen grösste Investitionsvolumen und sind somit stärker von Projektverzögerungen und -änderungen betroffen. Häufig ist nicht der Kanton Bern selber Bauherr, sondern er leistet Beiträge an Dritte. Die GEF leistet Beiträge an Trägerschaften von subventionierten Institutionen, die BVE an Transportunternehmen, wasserbaupflichtige Gemeinden, Schwellenkorporationen und andere Träger, welche beispielsweise Agglomerationsprogramme realisieren. Die grössten Abweichungen zwischen budgetierten und realisierten Investitionen ergeben sich in der Rechnung 2014 bei Projektbeiträgen an Dritte. Bei diesen hat der Kanton Bern keinen Einfluss auf den Projektfortschritt.

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 einen geringen Einfluss hat, sehr schwierig.

Für das Jahr 2014 waren Entnahmen aus dem Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen (IF) von 98 Mio. Franken budgetiert. Auf eine Fondsentnahme konnte verzichtet werden.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Investitionen in den letzten vier Jahren (jeweils Voranschlag und Rechnung in Mio. Franken).

	Bruttoinvestitionen		Einnahmen		Nettoinvestitionen	
Jahr	VA	Rechnung	VA	Rechnung	VA	Rechnung
2011	1'121	1'068	463	486	659	582
2012	1'022	1'283	430	677	592	606
2013	1'000	1'032	408	481	591	551
2014	1'011	940	401	417	610	523

Die letzten vier Jahre zeigen, dass die budgetierten Investitionen mit Ausnahme von einem Mal (2012) nicht vollständig ausgeschöpft wurden. Deshalb sieht die Mehrheit der Finanzkommission keine Notwendigkeit, das Investitionsvolumen wieder zu erhöhen.

4.1.4 Vergleichbarkeit der Rechnung mit dem Vorjahr

Per Ende 2012 wurde die Universität verselbstständigt, per Ende 2013 folgten die Berner Fachhochschule und die Pädagogische Hochschule. Dies hatte eine Ausgliederung aus der Kantonalen Rechnung und eine Verringerung von Aufwand und Ertrag zur Folge. Insbesondere der Personalaufwand und der Stellenetat wurden um das Personal der drei Institutionen reduziert. Da jedoch weiterhin Beiträge an die Hochschulen in der Produktgruppe Hochschulen anfallen, verändert sich der Saldo der Laufenden Rechnung nicht. Die Ausgliederung erschwert die Vergleichbarkeit der Rechnung 2014 mit derjenigen des Vorjahres, insbesondere bezüglich des Personalaufwands.

Die Finanzkommission ist der Meinung, dass bei solchen Ausgliederungen mehr Hinweise im Geschäftsbericht erfolgen sollten, damit besser ersichtlich wird, wo welche Verschiebungen erfolgt sind.

4.2 Abweichungen zwischen Voranschlag und Rechnung in einzelnen Produktgruppen

Bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) hat die Finanzkommission eine Abweichung des Direktionssaldos von zirka 77 Mio. Franken im Vergleich zum Budget festgestellt. In ihrer Antwort auf eine entsprechende Frage wird erläutert, dass nicht der gesamte Betrag direktionsintern kompensiert werden konnte, sondern nur etwa 11 Mio. Franken. Die Abweichungen stammen im Wesentlichen von den zwei Produktgruppen „Angebote zur sozialen Existenzsicherung“ sowie „Angebote für ältere und /oder chronischkranke Menschen“. Bei letzterer wird die Abweichung mit der demografischen Entwicklung (mehr ältere Menschen mit Pflegebedarf) und dem damit verbundenen steigendem Pflegebedarf im Einzelfall erklärt. Bei der Budgetierung wurde zudem zu wenig berücksichtigt, dass sich der Kanton als Restfinanzierer am Lohnsummenwachstum überproportional beteiligen muss. Ab 2015 wurde dies in den Planzahlen berücksichtigt. Die Budgetüberschreitung im Sozialbereich ist zurückzuführen auf die geringere Entlastung durch den Systemwechsel zur neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) als im Budget angenommen. Bei der JGK fallen allerdings Minderkosten an, und netto ergeben sich für den Kanton aufgrund der Beteiligung der Gemeinden keine Zusatzkosten. Weitere steigende Ausgaben ergeben sich im Rahmen der Sozialhilfe: Es sind vor allem Krankenversicherungsprämien und Wohnkosten.

Bereits in den beiden letzten Geschäftsberichten 2012 und 2013 ergab sich eine Budgetüberschreitung im Alters- und Pflegebereich. Bezüglich der KESB sollten nun Erfahrungswerte vorliegen, auf welche sich die Direktion bei der Budgetierung abstützen kann.

4.3 Personalaufwand

Beim Personalaufwand wurde das Budget um 51 Mio. Franken nicht ausgeschöpft. Dies ist erstaunlich, da der Kanton in den vergangenen Jahren bestrebt war, sein Personal besser zu stellen. Um den Nachholbedarf im Vergleich zu anderen Arbeitgebern aufzuholen, wurde insbesondere den „Dellenkindern“ – Angestellten im Alter von 30 bis 45 Jahren – eine Lohnerhöhung gewährt.

Wegen der Ausgliederung der Berner Fachhochschule und der Pädagogischen Hochschule ist ein direkter Vergleich des Personalaufwands mit dem Vorjahr erschwert. Dieser war vor der Ausgliederung um 240 Mio. Franken höher.

Die Regierung begründet die Abweichung von 51 Mio. Franken vom Budget wie folgt: 30 Mio. Franken sind auf die verzögerte Besetzung von Stellen und auf vorgezogene ASP-Massnahmen zurückzuführen und 11 Mio. Franken sind bedingt durch zu hoch budgetierte Beiträge an die Lehrerversicherungskasse BLVK. Weitere Minderaufwendungen gab es in der ERZ durch die Verschiebung von Projekten (6,5 Mio. Franken), im Projekt Passepartout (7,4 Mio. Franken) sowie wegen tieferer Klassenzahlen im Mittelschul- und Berufsbildungsamt (15,5 Mio. Franken). Gleichzeitig kam es auch zu Mehraufwendungen durch die Bildung von Rückstellungen (+ 7,8 Mio. Franken) sowie durch ausgebliebene Spareffekte von 13,5 Mio. Franken bei der Neufinanzierung der Volksschule.

5 Finanzpolitischer Ausblick

Aus dem Geschäftsbericht 2014 lassen sich einige finanzielle Tendenzen erkennen, die sich in den nächsten Jahren vermutlich fortsetzen werden.

Obwohl die Gewinnausschüttung der Nationalbank aufgrund des für die Nationalbank schlechten Geschäftsjahres nicht realisiert werden konnten, hat der Kanton Bern ein gutes Rechnungsergebnis erzielen können. Da bezüglich zukünftiger Gewinnausschüttungen eine grosse Unsicherheit besteht, ist eine Mehrheit der Finanzkommission der Meinung, dass diese Gelder nicht mehr budgetiert werden sollten.

Der Aufgaben- und Finanzplan sieht für 2016 – 2018 dank den Massnahmen der ASP 2014 positive Rechnungsergebnisse vor. Auf der Einnahmenseite ist – abgesehen von den jährlich leicht ansteigenden Steuereinnahmen – nicht mit substantiell höheren Erträgen zu rechnen. Es ist auch unsicher, wie sich die Steuererträge der natürlichen und der juristischen Personen weiter entwickeln werden. Diesbezüglich werden 2013 und 2014 wohl eher Ausnahmejahre sein. Wie der interkantonale Vergleich zeigt, sind Steuern eine volatile, von der wirtschaftlichen Lage abhängige Grösse, die von Jahr zu Jahr ändern kann und kaum beeinflussbar ist.

Die Finanzaufgaben für die Folgejahre sind zwar dank den Sparmassnahmen einigermaßen ausgeglichen, jedoch braucht es nur wenig – zum Beispiel eine Verschlechterung der Steuereinnahmen oder stark steigende Kosten im Spital- oder Altersbereich – um das labile Gleichgewicht zu stören und dem Kanton wieder Defizite zu bescheren. Die Finanzkommission ist deshalb mehrheitlich der Meinung, dass von den beschlossenen Sparmassnahmen nicht abgewichen werden darf und die Aufgaben- und Strukturüberprüfungen fortgesetzt werden müssen. Die Kommission lehnt es zudem mehrheitlich ab, die im Rahmen der ASP 2014 beschlossenen Sparmassnahmen rückgängig zu machen – trotz des guten Rechnungsergebnisses, das jedoch nicht überbewertet werden darf.

Der Finanzhaushalt muss nicht nur stabilisiert werden, sondern es müssten Überschüsse von einer gewissen Höhe erzielt werden. Nur so erhält der Kanton Bern den nötigen Handlungsspielraum im Hinblick auf die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III, die Einführung der Vertrauensarbeitszeit sowie allfällige Steuersenkungen, damit sich der Kanton Bern betreffend Steuerbelastung dem schweizerischen Durchschnitt annähern könnte.

Gleichzeitig mit dem Geschäftsbericht 2014 präsentierte die Finanzdirektorin den Vorschlag der Regierung, für allfällige Gewinnausschüttungen der Nationalbank einen Fonds zu schaffen. Dieser wird nur gespeist, wenn die Nationalbank einen Gewinnanteil an den Kanton ausschüttet. Die Finanzkommission wird dieses Geschäft für die Novembersession vorberaten und vertieft diskutieren.

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 2014 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2014:

Ertragsüberschuss	CHF	211'671'697.44
Nettoinvestitionen	CHF	522'723'271.62
Bilanzfehlbetrag	CHF	1'654'239'064.74

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

LR Gesundheits- und Fürsorgedirektion	CHF	76'954'158.42
LR Erziehungsdirektion	CHF	7'520'625.70
IR Erziehungsdirektion	CHF	1'883'256.50

(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 2014 (Geschäftsbericht 2014, 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, folgende Vorstösse noch nicht abzuschreiben:

- Motion 023-2013 Bernasconi, Worb (SP-JUSO); Burkhalter, Rümligen (SPJUSO); Meyer, Roggwil (SP-JUSO), vom 19. Januar 2009: Überprüfung der Gehaltspolitik für das Kantonspersonal
- Motion 287-2013, Kneubühler, Nidau (FDP); Haas, Bern (FDP) vom 21. August 2009: Neue Personalgesetzgebung für den Kanton Bern:

Im Jahr 2011 wurden die Arbeiten zur Schaffung der Vertrauensarbeitszeit für das oberste Kader aufgenommen, jedoch aufgrund des Widerstands im Vernehmlassungsverfahren im Januar 2012 nicht mehr weiterverfolgt. Umstritten war vor allem die Anhebung der Gehälter für die Regierungsräte. Die Finanzkommission wie auch die Geschäftsprüfungskommission sind der Ansicht, dass das Thema der Vertrauensarbeitszeit für das oberste Kader weiterverfolgt werden muss.

- Motion 301-2013 FDP (Haas, Bern, FDP; Schneiter, Thierachern, EDU; Widmer, Wanzwil BDP; Brand, Münchenbuchsee, SVP), vom 19. November 2013: Nachhaltige Sanierung der Finanzen:

Trotz der ASP-Massnahmen erlaubt der Aufgaben- und Finanzplan für die kommenden Jahre wenig Handlungsspielraum. Zudem kommen mit der Unternehmersteuerreform III weitere Einnahmeausfälle auf den Kanton Bern zu, die kompensiert werden müssen. Die nachhaltige Sanierung der Finanzen muss weiterverfolgt werden.

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

Für die Finanzkommission

Bern, 7.Mai 2015

Jürg Iseli, Präsident

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 vom 26.03.2002

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

IF: Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen

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 % bedeutet, dass der Ertragsüberschuss und die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen die Nettoinvestitionen übersteigen. Ist der Selbstfinanzierungsgrad unter 100 %, muss sich der Kanton neu verschulden.

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