



Bericht der Finanzkommission zum Voranschlag 2017 und zum Aufgaben-/Finanzplan 2018-2020

Stand: 27.10.2016
Definitive Version

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission.....	4
3	Voranschlag 2017 / Aufgaben-/Finanzplan 2018-2020: Das Wichtigste in Kürze	5
3.1	Erfolgsrechnung	6
3.2	Investitionsrechnung.....	7
3.3	Finanzierungssaldo	10
3.4	Personalkosten.....	11
3.5	Änderungen im VA/AFP im Vergleich zum Vorjahr	12
4	Schwerpunkte der Finanzkommission	13
4.1	Allgemeine finanzielle Lage	13
4.2	Einführung von HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2) und IPSAS.....	14
4.2.1	Grundsätzliches	14
4.2.2	Aufwertung des Verwaltungsvermögens	15
4.2.3	Beurteilung der organisatorischen Rahmenbedingungen zur Einführung von HRM2/IPSAS	19
4.3	Aufgaben-/Finanzplan – Umgang mit Neuverschuldung	21
4.4	Verlässlichkeit des Voranschlags / Aufgaben-/Finanzplans	23
4.5	Kürzung des Sachaufwands	24
5	Anträge zum Voranschlag 2017	25
5.1	Planungserklärung zum Voranschlag 2017.....	25
6	Antrag zum Aufgaben-/Finanzplan.....	26
6.1	Mehrheitsantrag: Rückweisung mit Auflagen	26
6.2	Minderheitsantrag: Genehmigung mit Planungserklärung.....	26
	Anhang 1: Abbildungsverzeichnis	27
	Anhang 2: Glossar.....	28

1 Zusammenfassung

Die allgemeine finanzielle Lage des Kantons Bern hat sich im Vergleich zum Vorjahr verschlechtert. Im VA/AFP 16/17-19 konnten noch ausnahmslos schwarze Zahlen und jährliche Ertragsüberschüsse in der Erfolgsrechnung von etwa 200 Millionen Franken ausgewiesen werden. Im aktuellen VA/AFP ist der Finanzierungssaldo ab 2018 negativ und in der Erfolgsrechnung werden ab 2019 Aufwandüberschüsse prognostiziert. Der Regierungsrat hat erkannt, dass diese Situation nicht haltbar ist und entschieden, Gegenmassnahmen zu erarbeiten. Diese will er aber erst im nächsten Jahr der Finanzkommission und dem Grossen Rat präsentieren. Damit stehen die Finanzkommission und der Grosse Rat vor der Ausgangslage, einen negativen AFP genehmigen zu müssen ohne zu wissen, wie die roten Zahlen korrigiert werden sollen. Eine knappe Mehrheit der Finanzkommission hat sich in dieser Situation entschlossen, den AFP mit einer Auflage zurückzuweisen. Die Auflage fordert den Regierungsrat auf, ein Massnahmenpaket auszuarbeiten, das keine Neuverschuldung und die Einhaltung der Schuldenbremsen in den AFP-Jahren ermöglicht. Damit der Aufwand der Verwaltung begrenzt werden kann, muss aus Sicht der Finanzkommission nicht der AFP und das gesamte Zahlenwerk angepasst werden. Sie würde sich mit einem entsprechenden separaten Bericht des Regierungsrates zufrieden geben. Eine starke Minderheit der Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat die Genehmigung des AFP, verlangt aber mittels Planungserklärung ebenfalls die rasche Ausarbeitung und Präsentation von Massnahmen.

Der Voranschlag 2017 weist sowohl in der Erfolgsrechnung wie auch dem Finanzierungssaldo positive Werte aus. Die Finanzkommission verzichtet auf Anträge zum Voranschlag.

Im Planjahr 2016 hat sich die Finanzkommission intensiv mit der Einführung von HRM2/IPSAS befasst. Die Einführung des neuen Harmonisierten Rechnungslegungsmodells ist grundsätzlich unbestritten. Zu reden gegeben hat vor allem die Frage der Höhe der Aufwertung des Verwaltungsvermögens. In ihrem Bericht zum Restatement zeigt die Finanzkontrolle, dass im ersten Restatement viele Fehler passiert sind. Zudem wirft sie grundlegende organisatorische Fragen auf. Obwohl das Unbehagen und die Vorbehalte der Finanzkommission in der Diskussion mit der Finanzdirektion, der Finanzkontrolle und externen Experten nicht restlos ausgeräumt werden konnten, erschien der Finanzkommission ein vollständiger Abbruch der Arbeiten unverhältnismässig. Die Finanzkommission fordert jedoch alle Beteiligten auf, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen, damit das Vorhaben erfolgreich abgeschlossen werden kann. Um die Wichtigkeit des Anliegens zu unterstreichen, beantragt die Finanzkommission dem Grossen Rat die Überweisung einer entsprechenden Planungserklärung zum Voranschlag 2017.

2 Arbeitsweise der Finanzkommission

Mit dem vorliegenden Bericht informiert die Finanzkommission den Grossen Rat über die wichtigsten Elemente des Voranschlags 2017 und des Aufgaben-/Finanzplans 2018–2020 (VA 17/AFP 18–20) und begründet ihre diesbezüglichen Anträge.

Die Finanzdirektorin hat den VA/AFP 17/18-20 der Finanzkommission am 24. August 2016 vorgestellt. Nach einer ersten Sichtung hat die Finanzkommission Fragen an die Direktionen zusammengestellt und sich diese schriftlich beantworten lassen. In einem nächsten Schritt führte sie Besuche bei den Direktionen durch, an denen allgemeine und direktionsspezifische Fragen vertieft erörtert wurden. In diesem Jahr beschränkte sich die Finanzkommission im Rahmen des VA/AFP-Prozesses erneut auf Besuche bei der BVE, der VOL und der FIN. Für die VOL und die FIN ist die Finanzkommission die zuständige Sachbereichskommission zur Vorberatung der Grossratsgeschäfte, und die BVE hat das grösste Investitionsvolumen unter den Direktionen.

Aufgrund der schriftlich und mündlich erhaltenen Informationen legte die Finanzkommission die Schwerpunkte und Eckwerte ihres vorliegenden Berichts zum VA/AFP 17/18-20 fest und erteilte ihrem Sekretariat den Auftrag, den Bericht zu verfassen. Zudem diskutierte sie mögliche Anträge zum VA/AFP. Der Bericht und die Anträge wurden an mehreren Sitzungen beraten und am 27. Oktober 2016 zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. Während des Prozesses stellte die Finanzkommission einen Entwurf des Berichts mit den provisorischen Anträgen dem Regierungsrat zur Stellungnahme zu.

Für die gesamte Kommission ist die Vorberatung des VA/AFP ein intensiver Prozess. In den Monaten September und Oktober finden inklusive der Direktionsbesuche zusätzlich sieben Plenumssitzungen von je etwa zwei Stunden und vier Geschäftsleitungssitzungen von je etwa ein-
einhalb Stunden Dauer statt.

3 Voranschlag 2017 / Aufgaben-/Finanzplan 2018-2020: Das Wichtigste in Kürze

Alle Details zum VA/AFP 17/18-20 können dem entsprechenden Zahlen- und Berichtswerk des Regierungsrates entnommen werden. Die Finanzkommission stellt im Folgenden kurz die aus ihrer Sicht wichtigsten Zahlen und Eckwerte dar.

in Mio. CHF	VA 17	AFP 18	AFP 19	AFP 20
1. Erfolgsrechnung				
Ausgangslage November 15	239	187	185	185 ¹
Veränderungen im Hauptverfahren ²	-140	-169	-279	-313
Saldo Erfolgsrechnung (August 16)	99	18	-95	-128³
2. Investitionsrechnung				
Ausgangslage November 15	536	515	522	522 ⁴
Veränderungen	-79	-32	-49	-53
Nettoinvestitionen (August 16)	456	483	472	469
3. Finanzierungssaldo				
Ausgangslage November 15	89	42	53	53 ⁵
Veränderungen	-81	-145	-234	-246
Finanzierungssaldo (August 16)	8	-103	-180	-193³
4. Weitere Kennzahlen				
Abschreibungen	396	392	417	434
Auflösung Aufwertungsreserve HRM2/Ipsas)	-30	-30	-30	-30
Selbstfinanzierung	464	380	292	276
Selbstfinanzierungsgrad	102 %	79 %	62 %	59 %
Selbstfinanzierungsgrad über Planjahre	77 %			

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2017–2020

¹ Fortschreibung Saldo des Vorjahrs

² Details dazu siehe VA/AFP 17/18–20, Kapitel 2, S. 24 ff.

³ Die hier aufgeführten Saldo der Erfolgsrechnung und der Finanzierungssaldo für das Jahr 2020 weichen um 40 Millionen Franken von den Zahlen des VA/AFP des Regierungsrates ab, weil bei den Zahlen des Regierungsrates der Verzicht auf die Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer nicht mehr berücksichtigt werden konnte, vgl. dazu VA/AFP 17/18–20, Kapitel 2, S. 19. Falls der Grosse Rat den AFP genehmigt, erhalten die die Zahlen des VA/AFP des Regierungsrates Gültigkeit und nicht diejenigen des Berichts der Finanzkommission.

⁴ Fortschreibung Saldo des Vorjahrs

⁵ Fortschreibung Saldo des Vorjahrs

3.1 Erfolgsrechnung

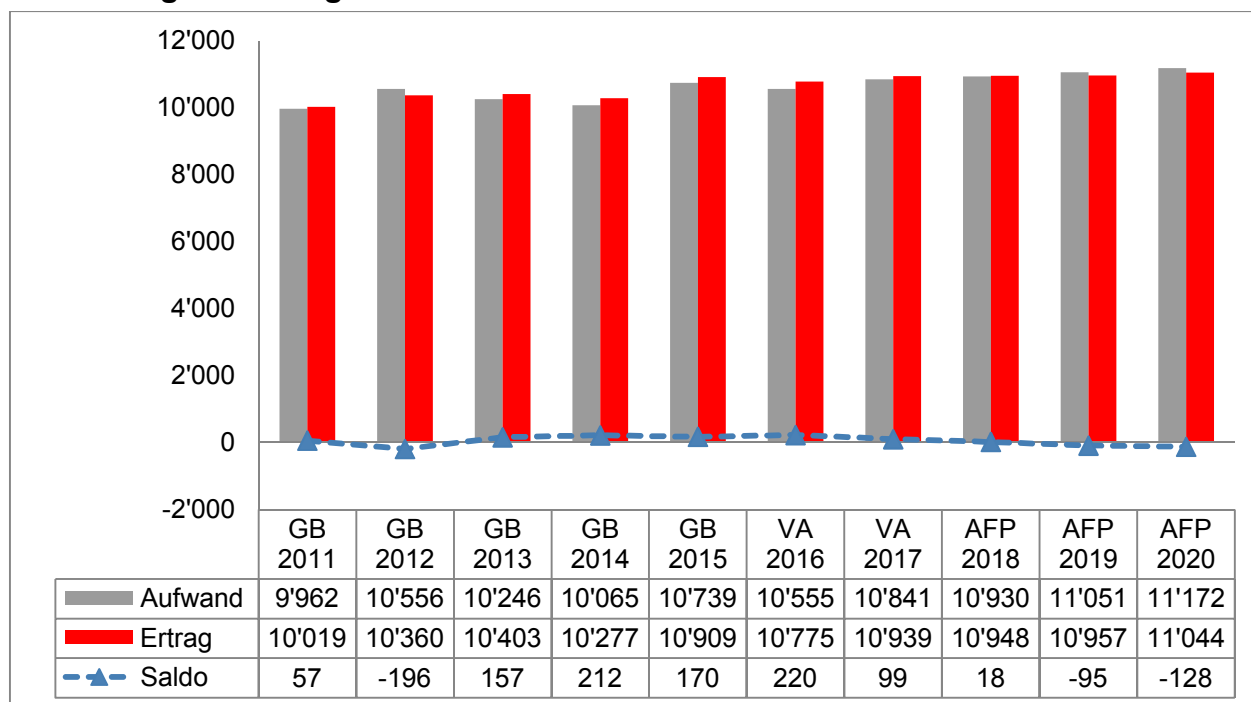


Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2011–2020 (in Mio. CHF)

Der Saldo der Erfolgsrechnung stellt das Total der Erträge dem Total der Aufwände gegenüber. Wenn er positiv ist, kann der Kanton seine Ausgaben vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren. Wenn er negativ ist, muss der Kanton zur Deckung der laufenden Ausgaben Fremdmittel aufnehmen und sich verschulden.

In den letzten Jahren hat der Kanton mit Ausnahme des Jahrs 2012 immer Ertragsüberschüsse erwirtschaftet. In der Planungsperiode 2017 bis 2020 sind Überschüsse nur noch für die Jahre 2017 und 2018 zu erwarten. Für die Jahre 2019 und 2020 sieht der Aufgaben- und Finanzplan Defizite vor.

Im Vergleich zu 2015 haben sich in der Planung Verschlechterungen von bis zu mehr als 300 Millionen Franken pro Jahr ergeben. Bei den Verschlechterungen handelt es sich um die Anpassung der Prämienverbilligungen, Mehraufwendungen bei der Migration und im Sozialbereich, die Aktualisierung der Steuerertragsprognose und die Reduktion der Zahlungen aus dem Bundesfinanzausgleich. Die Steuerertragsprognose musste aufgrund schlechterer konjunktureller Aussichten nach unten korrigiert werden. Zudem führt die Einführung von HRM2/IPAS zu einer Verschiebung von Investitionsbeiträgen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung. Die Verschlechterungen überwiegen insgesamt die Minderaufwände beim Sachaufwand und im Bereich Ergänzungsleistungen sowie die tieferen Passivzinsen.

Die Mindererträge aus dem Bundesfinanzausgleich bedeuten, dass für den Kanton Bern im Vergleich zu anderen Kantonen für den Prognosezeitraum 2017–2022, welcher auf den Steuerbemessungsgrundlagen der Jahre 2011–2018 basiert, ein leicht überdurchschnittliches Wachstum des Ressourcenpotentials vorausgesagt wird. Die Entwicklung ist aber vor allem darauf zurückzuführen, dass in der aktuellen Bemessungsperiode das Jahr 2012 mit seiner konjunkturellen Schwächephase prägend wirkt, das sich in den ressourcenstarken Kantonen noch deutlich stärker ausgewirkt hat als im Kanton Bern.

Mit der Annahme des Gesetzes über die Schaffung eines Fonds für die Gewinnausschüttung der Nationalbank in der Novembersession 2015 hat der Grosse Rat beschlossen, dass künftig nur noch die Hälfte der Gewinnausschüttung der Nationalbank budgetiert werden darf. Anstelle von

den bisherigen 80 Millionen sind dies noch 40 Millionen Franken. Mit der Schaffung des SNB-Gewinnausschüttungsfonds sind auch ohne Ausschüttung durch die SNB für die nächsten zwei Jahre Einnahmen von 80 Millionen Franken gesichert.

3.2 Investitionsrechnung

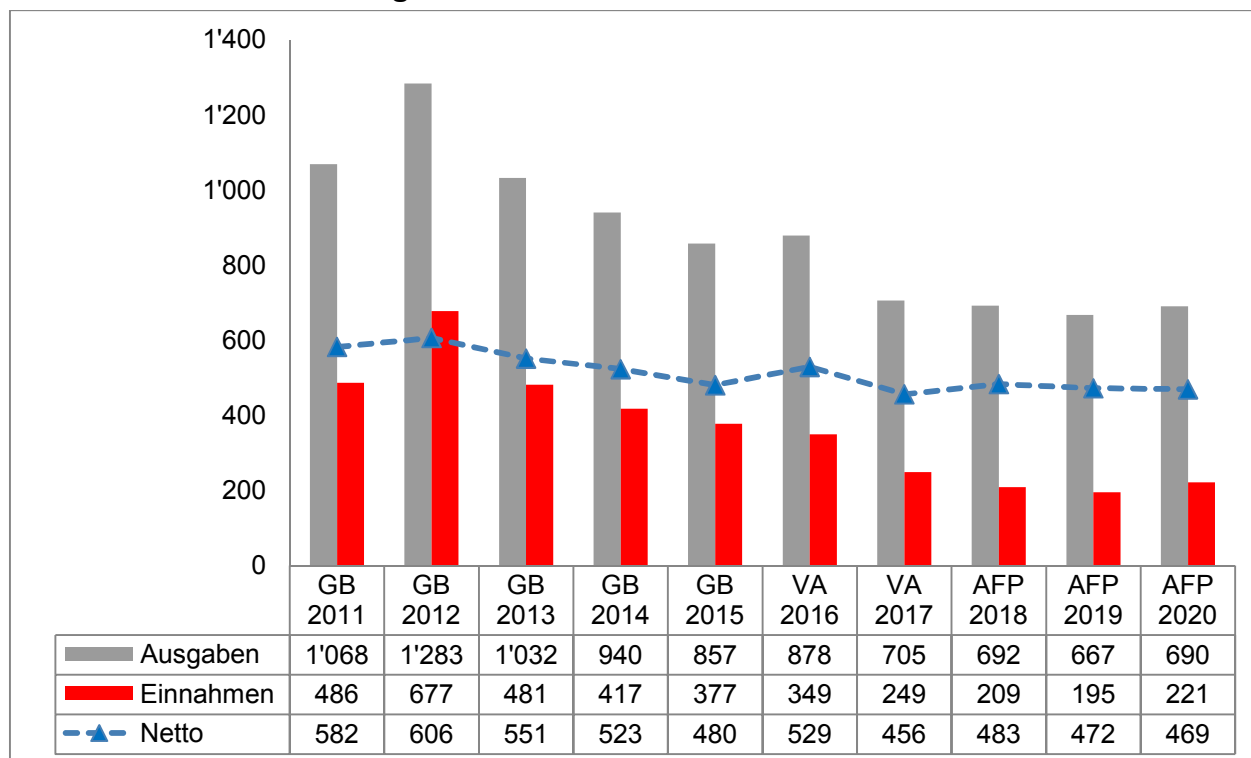


Abbildung 3: Investitionsrechnung der Jahre 2011–2020 (in Mio. CHF)

Der Grosse Rat hat in der Haushaltsdebatte von 2015 den Investitionsplafond ohne Spezialfinanzierungen von 470 auf 440 Millionen Franken ein weiteres Mal gekürzt. Der Regierungsrat hat die Kürzung akzeptiert und für alle Finanzplanjahre übernommen. Inklusive Spezialfinanzierungen betragen die Nettoinvestitionen in den vier Planjahren zwischen 456 und 483 Millionen Franken. Die Spezialfinanzierungen beinhalten verschiedene Fonds. Der finanziell bedeutendste dieser Fonds ist der Spitalinvestitionsfonds (SIF), aus dem im nächsten Jahr Entnahmen von 27 Mio. Franken geplant sind. Ebenfalls haushaltsneutral ist der Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen (SIF), aus dem für 2017 eine Entnahme von 7,75 Millionen Franken geplant ist. Haushaltsrelevant sind aber ausschliesslich die ordentlich finanzierten Investitionen, die direkte Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo haben.

Die wichtigste Kennzahl bei der Investitionsrechnung ist der Saldo, also die Nettoinvestitionen. Sie stellen den Betrag dar, den der Kanton nach Abzug von Beiträgen Dritter (v.a. Bund und Gemeinden) für seine Investitionen aus eigenen Mitteln aufbringen muss.

Die Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen) sind in der Periode 2011 bis 2020 leicht rückläufig. 2017 belaufen sie sich auf 456 Millionen Franken. Es fällt auf, dass die Gesamtinvestitionen nach einem Höhepunkt im Jahr 2012 stark rückläufig sind. Dies hängt mit dem Auslaufen des Spitalinvestitionsfonds auf Ende 2011 und des Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen im Jahr 2015 sowie der Entlastung der Investitionsrechnung zusammen. Neben den bereits bekannten Veränderungen beim öffentlichen Verkehr (FABI-Vorlage) sowie der Entlassung der Hochschulen in die Selbständigkeit kommt es infolge der Einführung von HRM2/IPSAS zu weiteren

Verschiebungen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung je nach Jahr im Umfang von 28 – 42 Millionen Franken.

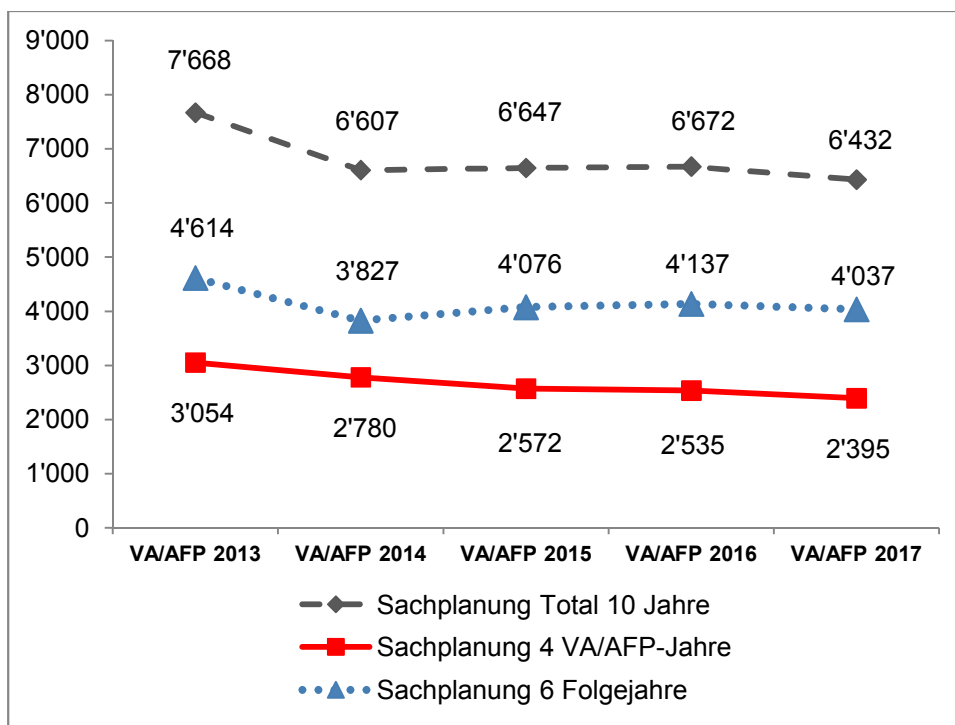


Abbildung 4: Sachplanung der Jahre 2013–2017 (in Mio. CHF)

Die Abbildung der gesamtkantonalen Investitionsplanung im VA/AFP über einen längeren Zeitraum geht auf eine Forderung der Finanzkommission zurück. Im VA/AFP 13/14–16 wurde sie zum ersten Mal publiziert. Im gedruckten Vortrag wird aus Platzgründen nur ein grober Zusammenschau der Zahlen pro Direktion ausgewiesen.⁶ Die ausführliche Investitionsplanung, in der die einzelnen Projekte dargestellt sind, findet sich auf der elektronischen Plattform der Finanzdirektion.⁷ Ein Vergleich der bisherigen fünf Planungen zeigt, dass zwischen 2013 und 2014 eine Reduktion in der Sachplanung um 1 Milliarde Franken vorgenommen wurde. Seit dem VA/AFP 14/15–17 ist das Total der Sachplanungen nur noch leicht rückläufig. Während sich in den Vorjahren tendenziell eine Verschiebung der Investitionen von den Finanzplanjahren in die Folgejahre feststellen liess, ist dies im 2017 nicht der Fall. Sowohl die Beträge in den Finanzplanjahren wie in den Sachplanjahren sinken leicht.

⁶ Vgl. VA/AFP17/18-20, Kap. 7, S. 65ff.

⁷ <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/finanzinformationen.html>

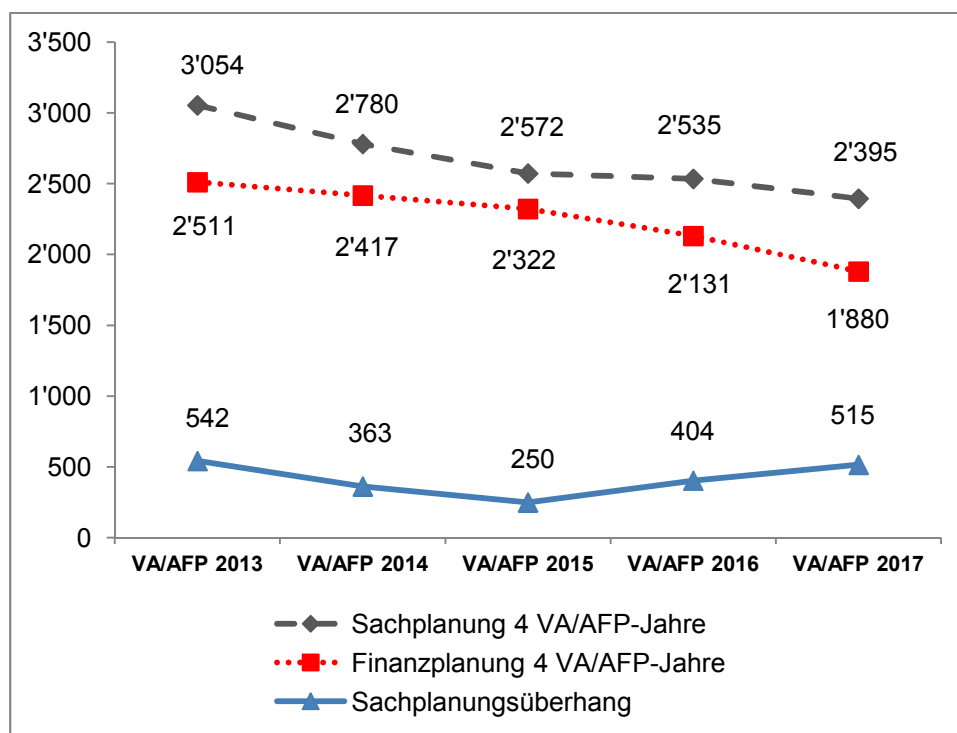


Abbildung 5: Vergleich Sachplanung – Finanzplanung der Jahre 2013–2017 (in Mio. CHF)

Ein Vergleich der Sachplanung mit der Finanzplanung zeigt, dass beide rückläufig sind. Der Sachplanungsüberhang, also die Differenz zwischen den eigentlich benötigten Mitteln der Sachplanung und den tatsächlich in der Finanzplanung eingesetzten Werten, ist bis 2015 rückläufig, nimmt danach wieder zu und ist 2017 fast wieder gleich hoch wie 2013. Prozentual ist der Sachplanungsüberhang 2017 sogar höher als 2013 (27 zu 22 Prozent). Dies liegt vor allem an der Reduktion der ordentlichen Nettoinvestitionen von 470 auf 440 Millionen Franken in der Finanzplanung. Die Sachplanung hat sich noch nicht im gleichen Ausmass reduziert wie die Finanzplanung.

Gemäss der gesamtkantonalen Investitionsplanung des Regierungsrates zeichnet sich in den Jahren 2022 bis 2025 ein substantieller Mehrbedarf ab. Falls die Planung sich erhärtet und sich der Mehrbedarf bestätigt, ist die Finanzkommission bereit, entsprechende Anträge des Regierungsrates zu prüfen und den Investitionsbedarf neu beurteilen.

3.3 Finanzierungssaldo

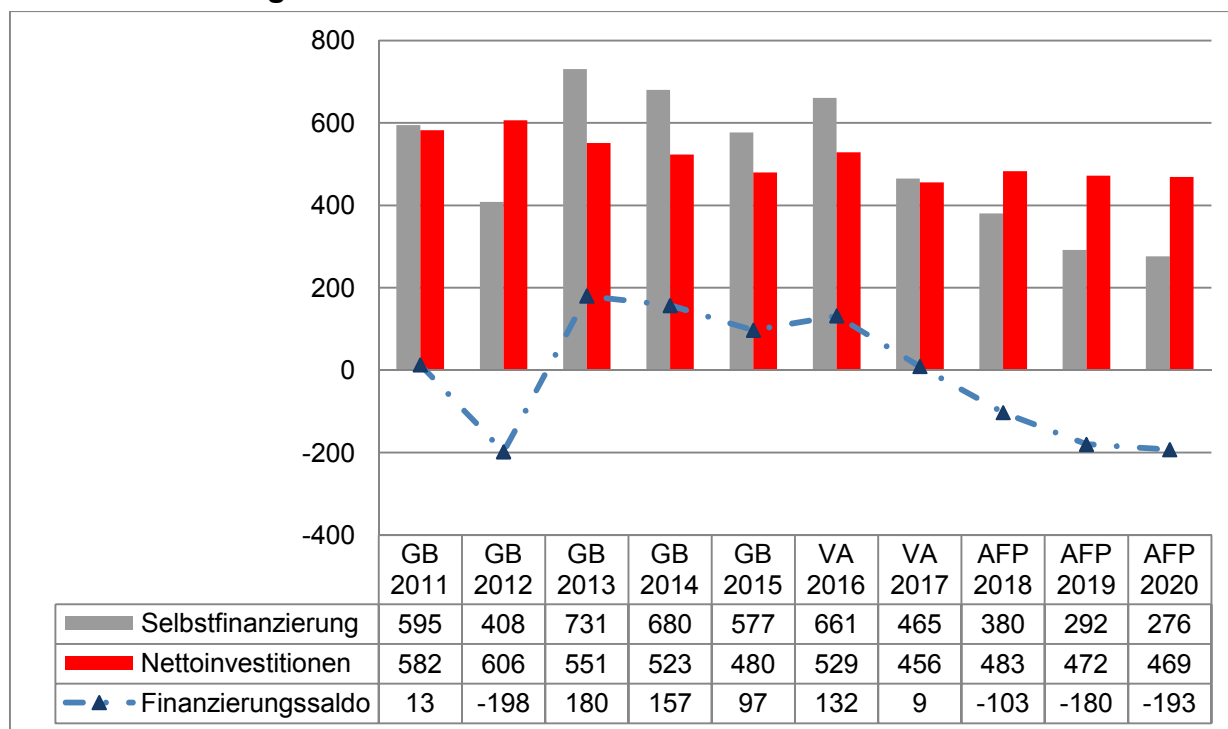


Abbildung 6: Finanzierungssaldo der Jahre 2011–2020 (in Mio. CHF)

Der Finanzierungssaldo ist die Kennzahl, die darstellt, ob der Kanton seine Investitionen aus eigener Kraft bestreiten kann. Wenn er positiv ist, kann er die Investitionen vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren. Wenn er negativ ist, muss der Kanton zur Finanzierung der Investitionen Fremdkapital beschaffen. Er muss sich also verschulden.

In der längerfristigen Betrachtung seit 2011 fällt auf, dass der Finanzierungssaldo in den Jahren nach dem „Taucher“ 2012 während vier Jahren positiv ausfiel. Während im letztjährigen VA/AFP noch von weiterhin positiven Finanzierungssaldi ausgegangen wurde, drohen im aktuellen VA/AFP ab 2018 negative Werte. Damit verletzt der Regierungsrat die Schuldenbremse der Investitionsrechnung.⁸ Bemerkenswert ist, dass die negativen Finanzierungssaldi sogar trotz reduzierten Nettoinvestitionen von noch 440 Millionen eintreten.

⁸ Art. 101b Abs. 1 KV: „Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen hat mittelfristig 100 Prozent zu betragen.“ Mittelfristig bedeutet über die vier Planjahre, aktuell also 2017-20. Der Artikel sieht keine Sanktion bei dessen Verletzung vor, womit er eine blossе Handlungsanweisung an den Regierungsrat und das Parlament ist.

3.4 Personalkosten

in % der Lohnsumme	GB 11	GB 12	GB 13	GB 14	GB 15	VA 16	VA 17	AFP 18	AFP 19	AFP 20
individueller Gehaltsaufstieg	1,0	0,9	0,0	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Gehaltsaufstieg aus Rotationsgewinnen	0,0	0,0	0,4	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
genereller Gehaltsaufstieg und Lohnkorrekturen	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Teuerungsausgleich	0,7	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL Lohnmassnahmen	1,8	1,3	0,4	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
TOTAL Erhöhung der Lohnsumme (ohne Teuerung und Rotationsgewinne)	1,1	0,9	0,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Abbildung 7: Überblick über die Lohnmassnahmen 2017–2020⁹

2017 sollen 0,8 Prozent der Lohnsumme aus Rotationsgewinnen für den Gehaltsaufstieg zur Verfügung gestellt werden. Rotationsgewinne ergeben sich, wenn ältere Mitarbeitende die Arbeitsstelle wechseln oder pensioniert werden und durch jüngere Mitarbeitende ersetzt werden, deren Gehalt zu Beginn in der Regel tiefer ist. Sie führen nicht zu einer Erhöhung des Personalaufwandes. Vor allem in den Nullerjahren wurden sie zur Finanzierung von Sparmassnahmen abgeschöpft. Dies führte zu einer ungenügenden Lohnentwicklung weiter Teile des Personals. Die Abschöpfung ist der Ursprung der heutigen Lohnrückstände des Kantonspersonals gegenüber vergleichbaren Arbeitgebern, insbesondere bei Mitarbeitenden zwischen 30 und 45 Jahren. Wie die Abbildung 7 zeigt, wurde ab 2013 die Abschöpfung der Rotationsgewinne schrittweise reduziert und 2015 vollständig abgeschafft. Seitdem stehen die vollen Rotationsgewinne für den Gehaltsaufstieg zur Verfügung, womit eine normale Lohnentwicklung möglich ist. Aufgrund der guten finanziellen Lage des Kantons war es 2011 und ab 2015 möglich, zusätzliche Mittel zur Korrektur der Lohnrückstände einzusetzen.

Neben den Rotationsgewinnen steht im VA/AFP 17/18-20 für den individuellen Gehaltsaufstieg eine Erhöhung der Lohnsumme um 0,7 Prozent in allen vier Planjahren zur Verfügung. Weitere 0,3 Prozent stehen für den generellen Gehaltsaufstieg aller kantonalen Angestellten und für Lohnkorrekturen zur Verfügung. Diesbezüglich hat der Regierungsrat im Vergleich zum letztjährigen Planungsprozess keine Änderungen vorgenommen. Insgesamt ergeben die eingestellten Mittel ein Lohnsummenwachstum von 1,0 Prozent pro Jahr.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Jahr 2017 0,3 Prozent des Lohnsummenwachstums für die geplante Umstellung auf den degressiven Gehaltsaufstieg beim Kantonspersonal eingesetzt werden. Die 0,3 Prozent decken die einmaligen Mehrkosten ab, welche für die Umstellung erforderlich sind. Die Kosten gehen zu Lasten des ordentlichen individuellen Gehaltsaufstiegs, womit für diesen noch 0,4 Prozent verbleiben.

Die Finanzkommission akzeptiert die Argumentation des Regierungsrates grundsätzlich und hat deshalb das Lohnsummenwachstum in den letzten drei Jahren nicht in Frage gestellt. Voraussetzung dafür war allerdings die positive finanzielle Lage, die das Lohnsummenwachstum zulies. Für die nächsten Jahre zeichnet sich eine Eintrübung der finanziellen Lage ab. Mit einem Anteil von knapp unter 30 Prozent des Gesamtaufwands ist der Personalaufwand nach dem Transferaufwand die grösste Sachgruppe beim Aufwand. Zudem ist er kurzfristig gut beeinfluss-

⁹ Vgl. VA/AFP 17/18–20, Kap. 2.5.1.1, S. 32

bar. Falls sich die Prognosen bewahrheiten, wird der Kanton nicht umhin kommen, auch die Personalkosten angemessen in allfällige Entlastungsmassnahmen einzubeziehen.

3.5 Änderungen im VA/AFP im Vergleich zum Vorjahr

Mit dem Beschluss zur FLG-Revision im November 2013 hat der Grosse Rat sowohl die Ergebnisse aus der Evaluation NEF genehmigt wie auch der Einführung von HRM2/IPSAS zugestimmt. Die Evaluation NEF hat bei der Ausgestaltung von VA/AFP und GB Optimierungspotential festgestellt. Dieses ist in den Folgejahren konkretisiert worden und findet nun mit der Unterbreitung des VA/AFP 17/18-20 seinen Abschluss. Ein Grossteil der Neuerungen wurde bereits um Vorjahr umgesetzt.¹⁰ Im Vergleich zum Vorjahr wurden insbesondere noch folgende Änderungen eingeführt:

- separate deutsche und französische Fassungen
- mehr Farbe
- mehr Grafiken und Tabellen
- allgemein attraktivere optische Gestaltung
- Abbildung der Saldi der Produkte

Nach Ansicht der Finanzkommission hat sich die Umsetzung der Optimierungsmassnahmen gelohnt. Der VA/AFP ist eindeutig handlicher und lesefreundlicher geworden.

Neben den darstellerischen Änderungen tritt auf 2017 die Neuerung in Kraft, dass der Grosse Rat nun auch die Saldi der Produkte steuern kann. Die Berichterstattung des Regierungsrates basiert weiter auf den Produktgruppen, die im Allgemeinen ein Amt in der Kantonsverwaltung repräsentieren. Da der Grosse Rat sich die Kompetenz gegeben hat, bis auf die Saldi der Produkte steuern zu können (Stufe Abteilung), sind diese im neuen VA/AFP ebenfalls abgebildet.

Auch wenn der Hinweis bereits in ihrem Bericht zum VA/AFP 16/17-19 zu finden war, möchte es die Finanzkommission nicht unterlassen, noch einmal auf die neue elektronische Plattform der Finanzdirektion hinzuweisen, auf der viele zusätzliche Informationen zum Finanzhaushalt des Kantons Bern zu finden sind.¹¹ Es handelt sich insbesondere um Zeitreihen über 10 Jahre zu wichtigen Kennzahlen von Gesamtstaat, Direktionen und Produktgruppen. Sie erlauben es Vergleiche zu ziehen und Entwicklungen zu entdecken, die über den Zeitraum der vier Finanzplanjahre hinausgehen. Unter der Rubrik „Weitere Informationen“ findet sich zudem die Broschüre „Der Finanzhaushalt“, in der detailliert und in verständlicher Sprache allgemeine Informationen zum VA/AFP aufbereitet sind, der öffentliche Haushalt erklärt wird und insbesondere auch die Einflussmöglichkeiten des Grossen Rats auf den VA/AFP dargestellt sind.

¹⁰ Vgl. dazu Bericht der Finanzkommission zum VA/AFP16/17-19, Ziffer 3.4, S. 12f.

¹¹ <http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/finanzinformationen.html>

4 Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Allgemeine finanzielle Lage

Die allgemeine finanzielle Lage des Kantons Bern hat sich im Vergleich zum letzten Jahr deutlich verschlechtert.

in Mio. CHF	VA 17	AFP 18	AFP 19	AFP 20
1. Saldo Erfolgsrechnung				
Stand November 15	239	187	185	185
Veränderung	-140	-169	-279	-313
Durchschnitt über 4 Jahre	-225			
Stand August 16	99	18	-95	-128
2. Investitionsrechnung				
Stand November 15	536	515	522	522
Veränderung	-79	-32	-49	-53
Durchschnitt über 4 Jahre	-53			
Stand August 16	456	483	472	469
3. Finanzierungssaldo				
Stand November 15	89	42	53	53
Veränderung	-81	-145	-234	-246
Durchschnitt über 4 Jahre	-174			
Stand August 16	8	-103	-180	-193

Abbildung 8: Veränderungen bei den wichtigsten Kennzahlen im Planungsprozess¹²

Wie die Tabelle zeigt, haben sich die beiden wichtigsten Kennzahlen, der Saldo der Erfolgsrechnung und der Finanzierungssaldo, deutlich negativ entwickelt. Der Saldo der Erfolgsrechnung hat sich in den vier Planjahren durchschnittlich um über 220 Millionen verschlechtert, der Finanzierungssaldo um knapp 180 Millionen Franken. Der Regierungsrat führt zur Begründung zahlreiche Mehrbelastungen und Mindererträge an.¹³

Es kommt hinzu, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Steuerstrategie für die Jahre 2019 bis 2022 vorgelegt hat. Diese sieht zusätzliche Mindereinnahmen von bis zu 140 Millionen Franken vor, wobei die volle Wirkung der Massnahmen erst ab dem Jahr 2022 eintreffen soll, das im aktuellen Finanzplan noch nicht abgebildet ist. Die Mehrbelastung im Vergleich zum letzten Finanzplanjahr 2020 beträgt 55 Millionen Franken im 2021 und 96 Millionen im 2022. Dies bedeutet, dass bei einer Umsetzung der Steuerstrategie der finanzielle Druck in den Nachfinanzplanjahren sogar noch verstärkt werden wird. Darüber hinaus ist es grundsätzlich unbestritten, dass der Kanton Bern auch bei den Steuern der natürlichen Personen eine Entlastung herbeiführen müsste. Wirkungsvolle Steuersenkungen bei den natürlichen Personen hätten aber Mindereinnahmen von mehreren hundert Millionen Franken zur Folge. Die aktuelle Steuerstrategie sieht fast nur Massnahmen bei den juristischen Personen vor, die vor allem bewirken sollen, dass Firmen nicht in steuergünstigere Kantone abwandern.

Die Finanzkommission ist mehrheitlich der Ansicht, dass die in der Steuerstrategie vorgesehenen Massnahmen umgesetzt werden müssen. Das bedeutet gleichzeitig, dass die Mehrheit der Finanzkommission den Regierungsrat in seinem Bemühen unterstützt, ein Entlastungspaket zu erarbeiten, weil eine Neuverschuldung unter allen Umständen vermieden werden soll.

¹² Vgl. VA/AFP 17/18–20, Kap. 2.5.1.1, S. 32

¹³ Vgl. Kapitel 3 des vorliegenden Berichts und VA/AFP 17/18-20, Ziffer, 2.4 ab S. 26ff.

In dieser Ausgangslage stimmt die Finanzkommission dem Regierungsrat grundsätzlich zu, dass in den nächsten Jahren Grundsatzentscheide im Zielkonflikt zwischen Steuererleichterungen und dem Erhalt der bestehenden hohen Qualität staatlicher Leistungserbringung auf den Kanton zukommen. Die Finanzkommission möchte ergänzen, dass in diesem Prozess jedoch auch die Art und Weise der Leistungserbringung zu hinterfragen ist, um mögliche Effizienzsteigerungen zu realisieren. Der Regierungsrat hat im Herbst 2016 die Diskussion um ein Entlastungspaket aufgenommen. Er will die Vorschläge der Finanzkommission unterbreiten.

4.2 Einführung von HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2) und IPSAS

4.2.1 Grundsätzliches

Der Grosse Rat hat die Einführung von HRM2 mit der Revision des Gesetzes über die Finanzen und Leistungen (FLG) in der Novembersession 2013 beschlossen. Bisher basierte die Rechnungslegung von Bund, Kantonen und Gemeinden auf HRM1. Dieses stammt aus dem Jahr 1977 und ist daher revisionsbedürftig. Ab 2003 liess die interkantonale Finanzdirektorenkonferenz HRM1 überarbeiten und erliess Anfang 2008 das „Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden“. Sie empfahl, das neue Rechnungslegungsmodell bis in zehn Jahren umzusetzen. HRM2 bringt folgende Neuerungen:

- Erhöhte Aussagekraft von Bilanz und Erfolgsrechnung
- Abschreibungen der Anlagen nach der Nutzungsdauer
- Die Einführung einer Anlagenbuchhaltung
- Einen neuen Kontenplan und eine angepasste funktionale Gliederung
- Ein gestufter Erfolgsausweis
- Eine konsolidierte Betrachtungsweise
- Die Geldflussrechnung
- Die Erweiterung des Anhangs der Jahresrechnung
- Finanzkennzahlen

Weil HRM2 nur den kleinsten gemeinsamen Nenner für die verschiedenen öffentlichen Gemeinwesen darstellt, für Kleinstgemeinden wie Grosskantone gleichermassen gilt und daher in vielen Bereichen Wahlfreiheiten offenlassen muss, hat sich der Kanton Bern entschieden, noch einen Schritt weiter zu gehen und HRM2 IPSAS-konform einzuführen. IPSAS sind die „International Public Sector Accounting Standards“, der international anerkannte Rechnungslegungsstandard für den öffentlichen Sektor. Die Standards wurden im Jahr 2000 erstmals vorgelegt und werden seither laufend weiterentwickelt. IPSAS hat das Ziel, die wirtschaftliche Situation eines Gemeinwesens nach den tatsächlichen Verhältnissen darzustellen. Dies kann unter dem Stichwort „True and Fair-View“ zusammengefasst werden. Folgende Ziele sollen mit IPSAS erreicht werden:

- Aufbereitung von Managementinformationen, die sich am Risikopotential und an der Wesentlichkeit orientieren
- Transparente Rechnungslegung, wozu die Jahresrechnung mit Anhang straff und stark strukturiert ist.

IPSAS ist in den meisten OECD-Staaten in Umsetzung oder wird schon länger angewendet. In der Schweiz wenden die Kantone Genf, Luzern und Zürich und der Bund IPSAS an.

Der Kanton Bern kann allerdings IPSAS nicht vollständig einführen. Das haben auch die anderen Kantone nicht gemacht. Dazu müssten u.a. die Berner Kantonalbank und die BKW AG in die Jahresrechnung des Kantons hinein konsolidiert werden. Auf diesen Schritt wird verzichtet. Alle Abweichungen von den strengen IPSAS-Regeln müssen jedoch im Anhang zur Jahresrechnung

aufgeführt werden, so dass nachvollzogen werden kann, wo welche Ausnahmen angewendet werden.

4.2.2 Aufwertung des Verwaltungsvermögens

Ein Kernpunkt der Einführung von HRM2/IPSAS ist die Neubewertung der Bestandeskonten (Restatement). Weil mit HRM2/IPSAS keine stillen Reserven mehr geduldet werden, müssen alle Anlagen nach ihrem aktuellen Wert in die Bilanz einfließen. Im Finanzvermögen werden die Vermögenswerte nach dem Verkehrswert bewertet. Im Verwaltungsvermögen hat sich die Verwaltung für das Anschaffungskostenprinzip entschieden. Die Verwaltung geht davon aus, dass das Restatement zu einer Nettoaufwertung der Bestandeskonten von knapp 4,4 Milliarden Franken führt.

Die Information, dass das Verwaltungsvermögen des Kantons mit der Einführung von HRM2/IPSAS um etwa 5 Milliarden Franken aufgewertet wird, ist im Vortrag zur FLG-Revision von 2013 erwähnt.¹⁴ Die Neubewertung soll grundsätzlich nach dem Anschaffungskostenprinzip erfolgen. Das Anschaffungskostenmodell bedeutet, dass ein Vermögenswert zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten abzüglich kumulierter Abschreibungen und Wertminderungen in die Bilanz eingebucht wird.¹⁵ Bei der konkreten Anwendung des Modells entsteht das Problem, dass für viele Liegenschaften die historischen Herstellungskosten ohne unverhältnismässig grossen Aufwand nicht rekonstruierbar sind (z.B. Baukosten des Rathauses). Ohne dies in den einschlägigen Dokumenten zu begründen oder die Finanzkommission darüber zu informieren, ist die Verwaltung in diesen Fällen auf die Wiederbeschaffungswerte ausgewichen.¹⁶ Auch im FLG findet sich kein Hinweis darauf. Das Problem ist, dass die Wiederbeschaffungswerte grundsätzlich höher ausfallen als die Herstellungswerte. Das Ausweichen auf die Wiederbeschaffungskosten hat in der Finanzkommission zu heftigen Diskussionen geführt. Der Regierungsrat will die Anwendung des Wiederbeschaffungskostenmodells nachträglich mit einer Ergänzung in der entsprechenden Verordnung rechtlich abstützen (FLV). Externe Experten haben der Finanzkommission in der Zwischenzeit nachgewiesen, dass nach IPSAS alternative Bewertungsmethoden zulässig sind, wenn die historischen Werte nicht ermittelt werden können.

Konkret wurde die Aufwertung so durchgeführt, dass für die 150 wertmässig grössten Objekte eine Einzelbewertung inklusive Ausgutschein vor Ort durch einen externen Spezialisten vorgenommen wurde. Die restlichen über 4'000 Objekte wurden anhand standardisierter Modellrechnungen bewertet (Tischbewertung). Der externe Spezialist führte daraufhin bei 50 Objekten der Tischbewertung Stichproben durch, um die errechneten Werte zu erhärten.

Ein weiterer Streitpunkt zwischen dem Regierungsrat und der Finanzkommission betrifft die Höhe der Aufwertung. Was die Aufwertung um mehrere Milliarden Franken im Einzelfall genau bedeuten kann, wurde der Finanzkommission bei einer Sonderprüfung der Finanzkontrolle im Herbst 2015 bewusst, die sie im Zusammenhang mit der Verselbstständigung der Psychiatrie in Auftrag gegeben hatte. Dort wurden die verschiedenen Liegenschaftswerte der Psychiatrien wie folgt aufgelistet:

¹⁴ Vortrag zu FLG-Revision 2013, S.11

¹⁵ Anschaffungskostenmodell: Bei einem Gebäude, das 1995 erstellt wurde, werden die damaligen Erstellungskosten herangezogen zuzüglich der seit damals aufgelaufenen Bauteuerung. So erhält man die Kosten des Gebäudes, wenn es heute zum Ausbaustandard von 1995 errichtet würde. In Abzug gebracht werden die linearen Abschreibungen seit der Inbetriebnahme sowie allfällige zusätzliche Wertminderungen. Daraus resultiert der aktuelle Zustandswert des Gebäudes.

¹⁶ Wiederbeschaffungskostenmodell: Im Unterschied zum Anschaffungskostenmodell werden nicht die damaligen Erstellungskosten zu Grunde gelegt, sondern die Kosten, die entstehen würden, wenn man das Gebäude heute mit dem Ausbaustandard von heute erstellen würde, abzüglich der Abschreibungen und Wertminderungen.

in CHF	Gutachtenwert <u>PwC</u> 01.01.2015	Wert nach <u>HRM1</u> 31.12.2014	Wert nach <u>HRM2</u> 31.12.2013	<u>BEBU-Wert</u> 31.12.2014
UPD	32'680'669	4'048'506	132'429'563	90'834'481
PZM	28'624'283	4'156'514	108'668'888	82'241'021
SPJBB	5'744'229	1'137'946	38'826'928	12'748'959
Total	67'049'181	9'342'966	279'925'379	185'824'461

Abbildung 9: Werte der Liegenschaften der Psychiatrie¹⁷

Als Erstes sticht der hohe HRM2-Wert ins Auge. Der Wert der Liegenschaften der Psychiatrien wurde in der Finanzbuchhaltung mit dem Wechsel zu HRM2/IPSAS um den Faktor 30(!) erhöht. Im Vergleich zum aktuellen BEBU-Wert liegt der HRM2-Wert um 50 Prozent höher. Ein FIBU-Wert der höher ist als der BEBU-Wert kann ein Problem sein, weil Mieten und Tarife auf den BEBU-Werten berechnet werden. Wenn der FIBU-Wert nun höher ist als der BEBU-Wert, reichen die kalkulatorischen Abschreibungen nicht aus, die Werte in der FIBU abzuschreiben. Dies führt zu Defiziten in der FIBU. Die zu tiefen Erträge müssen durch andere Einnahmen, z.B. Steuererträge „querfinanziert“ werden, was die Staatsrechnung insgesamt belastet.

Im konkreten Beispiel der Psychiatrien hat der Kanton die Liegenschaften den Psychiatriebetrieben zum Gutachterwert von PWC überlassen, der weit unter dem BEBU-Wert liegt, damit die Psychiatrie-Betriebe nicht mit einer finanziellen Belastung in die Unabhängigkeit entlassen werden und sie die Liegenschaften in etwa zu gleichen Konditionen übernehmen können, wie dies die Akutspitäler konnten. Weil die Ausgliederung per 31.12.2016 vollzogen wird, verzeichnet der Kanton gar einen Buchgewinn von 58 Millionen Franken.

Die grossen Differenzen zwischen den Gutachterwerten PWC und den HRM2-Werten (Faktor 4) weisen auf ein weiteres grundsätzliches Problem hin. Wenn die Aufwertung einmal geschehen ist und die HRM2-Werte in den Büchern stehen, ist eine Korrektur nur noch erfolgswirksam möglich. Das bedeutet, dass sie die Erfolgsrechnung belasten und somit den Überschuss schmälern oder den Verlust erhöhen.¹⁸ Die Verwaltung ist verpflichtet, die Vermögenswerte periodisch auf ihre Werthaltigkeit zu überprüfen. Wenn eine solche Überprüfung ergibt, dass einzelne Liegenschaften an Wert eingebüsst haben (beispielsweise wegen Brand, Wasserschaden, aber auch Überbewertung), muss eine solche Wertkorrektur in Zukunft vorgenommen werden. Sodann ist es möglich, dass in Zukunft – wie in den letzten Jahren die Spitäler und aktuell die Psychiatrien – weitere Dienststellen aus der Zentralverwaltung ausgelagert werden. Dabei müssten zu hoch bewertete Liegenschaften wertkorrigiert werden. Wenn die Aufwertung in einem ähnlichen Massstab zu hoch wäre wie aktuell bei den Psychiatrien (Faktor 4), führte dies zu einem hohen ausserordentlichen Abschreibungsbedarf.

Die hohe Aufwertung kann auch als Verletzung des Vorsichtsprinzips interpretiert werden. Der Kanton Bern beruft sich ansonsten gerne darauf, das Vorsichtsprinzip in der Rechnungslegung einzuhalten. Mit der FLG-Revision ändert der Wortlaut von Artikel 16¹⁹. Neu soll das Verwaltungsvermögen nach dem Anschaffungs- oder dem Verkehrswert bilanziert werden. Zur Anwendung gelangen soll dabei der tiefere Wert. Mit der hohen Aufwertung auf Anfang 2017 verletzt

¹⁷ Tabelle aus: „Prüfbericht der Finanzkontrolle – Sonderprüfung Projekt Verselbständigung der Psychiatrie“, 21. Oktober 2015

¹⁸ Wenn die Aufwertung der Psychiatrieliegenschaften zu den HRM2-Werten bereits umgesetzt worden wäre, hätte der Kanton im Jahr 2016 einen Buchverlust von 212 Millionen Franken über die Erfolgsrechnung ausbuchen müssen, womit das Jahresergebnis um diesen Betrag schlechter ausgefallen wäre.

¹⁹ Art. 16 nFLG: Absatz 1: „Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert.“

Absatz 2: „Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich der Abschreibungen bilanziert oder zum Verkehrswert, wenn dieser tiefer liegt.“

der Kanton aus Sicht der Finanzkommission die mit der HRM2/IPSAS-Revision eingefügte Bestimmung. Insgesamt birgt die im Kanton Bern vorgenommene, vergleichsweise hohe Aufwertung der Vermögenswerte also erhebliche Risiken für die Zukunft.

Auf der anderen Seite möchte auch in der Finanzkommission niemand auf den Entscheid zurückkommen, HRM2/IPSAS einzuführen. Die Rechnungslegung muss modernisiert werden. Der Kanton Bern ist einer der letzten Kantone, der HRM2 einführt und auch die Berner Gemeinden haben HRM2 per 2015 eingeführt, allerdings ohne Aufwertung des Verwaltungsvermögens. Auch eine moderate Aufwertung der Liegenschaften wird nicht grundsätzlich bestritten. Laut Regierungsrat spricht vor allem folgendes Argument für die Aufwertung, auch in der vorgesehenen Höhe: Die Einhaltung der „goldenen Finanzierungsregel“. Diese besagt, dass sich die Abschreibungen und die Investitionen die Waage halten sollen. Die Saldi der Erfolgsrechnung und der Finanzierungssaldo sind dadurch ähnlich hoch und der Saldo der Erfolgsrechnung kann vollständig zum Schuldenabbau oder allenfalls zur Finanzierung von Steuersenkungen verwendet werden.

Der Kanton Bern weist in den kommenden Jahren und wohl auch Jahrzehnten einen hohen Investitionsbedarf auf. In den Jahren ab 2020 stehen zudem mehrere Grossvorhaben zur Realisierung an, die den Investitionsbedarf für ein paar Jahre weiter erhöhen werden. Wenn die Abschreibungen tiefer liegen als die geplanten Investitionen, müssen Überschüsse erarbeitet werden, um die Investitionen ohne Neuverschuldung finanzieren zu können. Das Problem zeigt sich bereits im aktuellen VA/AFP:

in MCHF	VA 17	AFP 18	AFP 19	AFP 20
Saldo Erfolgsrechnung	99	18	-95	-128
Abschreibungen Verwaltungsvermögen	366	362	387	404
Entnahme aus Aufwertungsreserve ²⁰	-30	-30	-30	-30
Selbstfinanzierung	464	380	292	276
Nettoinvestitionen	456	483	472	469
Finanzierungssaldo	8	-103	-180	-193
Differenz Abschreibungen (inkl. Aufwertungsreserve) zu Nettoinvestitionen	-90	-121	-85	-65

Abbildung 10: Differenz Abschreibungen zu Nettoinvestitionen mit Aufwertung 2017-2020

Die Abschreibungen inkl. Aufwertungsreserve liegen um 65 bis 120 Millionen Franken unter dem Wert der Nettoinvestitionen. Damit ist die „goldene Finanzierungsregel“ nicht eingehalten. Dies führt dazu, dass die beiden wichtigsten Kennzahlen des Kantons auseinanderdriften. Der Saldo der Erfolgsrechnung ist substantiell höher als der Finanzierungssaldo. Zur Einhaltung der „goldenen Finanzierungsregel“ müsste der Finanzierungssaldo zumindest ausgeglichen sein. Wenn er negativ ist, müssen die Nettoinvestitionen teilweise mit einer Neuverschuldung finanziert werden. Falls die prognostizierten Zahlen für 2018 tatsächlich eintreffen würden, käme zudem die Schuldenbremse in der Investitionsrechnung zur Anwendung und die 100 Millionen Franken müssten in den Erfolgsrechnungen ab 2020 korrigiert werden.

²⁰ Aufwertungsreserve: Aus Spezialfinanzierungen finanzierte Liegenschaften wurden bisher immer sofort zu 100% abgeschrieben. Durch die Aufwertung mit HRM2 würden sie ein zweites Mal abgeschrieben. Deshalb hat der Kanton eine so genannte Aufwertungsreserve in der Höhe der Spezialfinanzierungen geschaffen. Diese wird über 15 Jahre abgebaut und führt zu einer jährlichen Senkung der Abschreibungen von 30 Millionen Franken.

Was passieren würde, wenn HRM2 ohne Aufwertung eingeführt würde, zeigt folgende Tabelle:

in MCHF	VA 17	AFP 18	AFP 19	AFP 20
Saldo Erfolgsrechnung	269	188	75	42
Abschreibungen Verwaltungsvermögen	196	192	217	234
Selbstfinanzierung	464	380	292	276
Nettoinvestitionen	456	483	472	469
Finanzierungssaldo	8	-103	-180	-193
Differenz Abschreibungen (inkl. Aufwertungsreserve) zu Nettoinvestitionen	-260	-291	-255	-235

Abbildung 11: Differenz Abschreibungen zu Nettoinvestitionen ohne Aufwertung 2017-2020

Die Abschreibungen würden um bis zu fast 300 Millionen Franken tiefer liegen als die Nettoinvestitionen. Die Abschreibungen wären um bis zu 200 Millionen Franken tiefer, womit der Saldo der Erfolgsrechnung um diesen Betrag besser ausfallen würde. Die Abweichung von der „goldenen Finanzierungsregel“ würde aber um den gleichen Betrag ansteigen und der Druck auf die Investitionen trotz der Überschüsse stark zunehmen, weil der Finanzierungssaldo trotz der Überschüsse negativ wäre.

Für die Aufwertung in der vorgesehenen Höhe spricht weiter, dass die Verwaltung nun seit mehreren Jahren darauf hingearbeitet hat und mit der Einführung von HRM2/IPSAS unter anderem eine Anlagenbuchhaltung eingeführt wird. Damit wird es möglich, eine Liegenschaftsrechnung aufzubauen, also systematisch zu ermitteln, welches Gebäude welche Kosten verursacht. Durch die erhöhte Transparenz werden Vergleiche zwischen Dienststellen und Direktionen zu den Raumkosten möglich und die Finanzkommission hofft, dass eine höhere Sensibilität der Verwaltung für die Raumkosten Einzug hält. Ein Verzicht auf die Aufwertung in letzter Minute würde das Projekt stark negativ beeinflussen.

Die Aufwertung des Anlagevermögens mit HRM2/IPSAS scheint somit notwendig, wenn sie auch mit Risiken verbunden ist. In diesem Spannungsfeld hat sich die Finanzkommission entschieden, die Aufwertung nicht grundsätzlich in Frage zu stellen. Hingegen bemängelt die Finanzkommission die späte Festlegung von wichtigen Grundlagen bzw. Eckwerten in Erlassform. Die (zu) späte Festlegung ist nach Auffassung der Finanzkommission insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung bzw. der Regierungsrat die Einführung von HRM2/IPSAS in vielerlei Hinsicht lediglich als rein technische Vollzugshandlungen deklariert haben, und die rechtzeitige Festlegung von kantonalechtlichen Bestimmungen in Erlassform als wenig dringlich erachtet wurde.

Aufgrund der intensiven Diskussionen zwischen Finanzdirektion, Finanzkontrolle und Finanzkommission wurden punktuelle Anpassungen vorgenommen. So wurden die Nutzungsdauer der Liegenschaften auf durchschnittlich 42 Jahre gesenkt und die Aufwertungen vorerst um 318 Millionen Franken gekürzt. Die Finanzkommission hofft, dass bis zum Abschluss des Rechnungsjahrs 2017 die Diskussionen abgeschlossen werden können. Die Partner sind gehalten, sich zusammenzurufen, auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen und das Projekt zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen.

4.2.3 Beurteilung der organisatorischen Rahmenbedingungen zur Einführung von HRM2/IPSAS

Ihren Abschluss findet die Einführung von HRM2/IPSAS mit der Erstellung des Jahresabschlusses 2017, der vom Grossen Rat in der Junisession 2018 beraten werden wird. Zur Vorbereitung müssen bereits die Bilanz per 01.01.2016, die Jahresrechnung 2016, die Bilanz per 01.01.2017 sowie der Voranschlag 2017 sowohl nach HRM1 wie auch nach HRM2/IPSAS erstellt werden. Die beiden Bilanzen per Anfang 2016 und 2017 werden einem so genannten Restatement unterzogen und durch die Finanzkontrolle revidiert. Zudem ist im entsprechenden Restatement-Konzept der Finanzdirektion vorgesehen, dass der Regierungsrat jeweils einen Bilanzanpassungsbericht genehmigt, in dem er die im Restatement ausgewiesenen Werte bestätigt. Der Bilanzanpassungsbericht zeichnet für jede Bilanzposition die Änderungen von HRM1 zu HRM2/IPSAS nach und macht dadurch die Änderungen transparent und nachvollziehbar.

Die Finanzkontrolle hat ihren Prüfungsbericht zur Restatementbilanz per 01.01.2016 diesen Frühsommer erstellt. Sie stellt darin viele Mängel fest. Der Finanzkommission ist bewusst, dass es sich bei der Einführung von HRM2/IPSAS um ein grosses, komplexes und zeitintensives Vorhaben handelt. Trotzdem ist sie überrascht über die Anzahl und das Ausmass der Feststellungen der Finanzkontrolle und den Signalen, die sie direkt aus der Verwaltung zu HRM2/IPSAS erhalten hat. Neben den fachlichen Fehlern im Restatement übt die Finanzkontrolle Kritik an der Planung und Durchführung des Projektes. So ist die Umstellung auf HRM2/IPSAS seit 2009 geplant, musste aber bereits zweimal verschoben werden (2013/15). Trotz der vielen Verzögerungen sind die massgebenden Rechnungslegungsbestimmungen immer noch nicht fertiggestellt. Die wichtige Verordnung FLV wird erst im November 2016 vom Regierungsrat erlassen, obwohl das Restatement bereits durchgeführt und der VA/AFP 17/18-20 nach HRM2/IPSAS erstellt wurden. Auch das „Handbuch Rechnungslegung IPSAS-konforme Umsetzung des harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM2) im Kanton Bern“ liegt erst in einer provisorischen Fassung vor. Die definitive Fassung soll auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden. Dadurch haben bisher verbindliche Vorgaben gefehlt und es ist nicht sichergestellt, dass alle Direktionen dieselben Sachverhalte buchhalterisch in der gleichen Weise verbucht haben.

Die lange Umsetzungsphase und die hohe Arbeitsbelastung der Finanzdienste vor allem in der Finanzdirektion und der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion haben zu einer hohen Fluktuation von Schlüsselmitarbeitenden geführt. Mit den vielen Personalwechseln ist ein enormer Wissensverlust verbunden, so dass nur noch wenige Mitarbeitende vorhanden sind, die das Projekt von Anfang an begleitet haben und den Überblick haben. Die Fluktuation hat auch negative Auswirkungen auf die Projektleitung und das Projektmanagement gehabt. Von mehreren Stellen in der Verwaltung ist zu hören, dass die fachliche und administrative Führung des Projektes durch die Finanzdirektion ungenügend sei.

Die Verschiebung der Einführung von HRM2/IPSAS von 2015 auf 2017 wurde mit komplexen Anpassungen des Finanzinformationssystems FIS begründet. Trotz der zwei zusätzlichen Jahre scheint FIS weiterhin nicht in der Lage, die Mitarbeitenden bei den Umstellungsarbeiten (und später im Betrieb) optimal zu unterstützen. Die Probleme mit FIS und die bereits im UPI-Bericht aufgezeigten sehr hohen Kosten haben dazu geführt, dass in der Verwaltung ein Projekt zur Ablösung von FIS durch ein so genanntes Enterprise Resource Planning-System (ERP) ausgelöst wurde. Den Grundsatzentscheid zur Ablösung von FIS hat der Regierungsrat mit RRB 805/2016 vom 29. Juni 2016 gefällt. Aufgrund der Komplexität des Projekts ist jedoch eine Umsetzungsdauer der Ablösung bis 2022 geplant. FIS muss trotz Ablösungsentscheid noch sechs Jahre weiterbetrieben werden.

Die Finanzkontrolle stellt fest, dass sich die Aufbau- und Ablauforganisation im Finanzbereich für die Einführung von HRM2/IPSAS als hemmend erweisen. Die Finanzdienste sind sehr dezentral

aufgebaut. Die Finanzverwaltung erlässt zwar Weisungen und setzt Handbücher in Kraft. Die Kontrolle der Umsetzung von Fachvorschriften findet aber kaum statt. Wenn die Direktionen keine Rückfragen stellen, geht die Finanzverwaltung davon aus, dass die Vorschriften korrekt angewendet werden. Punktuelle, aktive Kontrollen finden einzig durch die Finanzkontrolle statt, wenn diese die Prüfarbeiten für die Jahresrechnung oder eine Dienststellenprüfung vornimmt. Die Finanzverwaltung kann heute die Direktionen nicht zur Umsetzung von Weisungen zwingen, die dazu nötigen Kompetenzen fehlen. Mit der Einführung von HRM2/IPSAS steigen die Fachanforderungen an die Finanzdienste. Die Einführung wäre eine gute Gelegenheit gewesen, ein ERP-System einzuführen und die Finanzdienste einem Changeprozess zur Anpassung der Strukturen und Prozesse zu unterziehen. In anderen Kantonen wurde diese Chance genutzt, im Kanton Bern dagegen nicht.

Die Mitarbeitenden der Verwaltung scheinen nur ungenügend auf den Wechsel vorbereitet zu sein. Die Einführung von HRM2/IPSAS stellt höhere fachliche Anforderungen an die betroffenen Mitarbeitenden. Abgesehen von Schulungen am System FIS haben jedoch bisher keine allgemeinen Schulungen der betroffenen Mitarbeitenden stattgefunden. Diese sind nun für das 4. Quartal 2016 geplant, wenn die Umsetzung von HRM2/IPSAS schon weit fortgeschritten ist.

Der Regierungsrat ist mit dem strengen Urteil der Finanzkontrolle nicht einverstanden. Er stellt das Restatement der Bilanz per 01.01.2016 als Probelauf dar, der eben gerade dazu diene, Probleme und Schwachstellen zu erkennen und Massnahmen zur Verbesserung zu ergreifen. Von den 166 Feststellungen der Finanzkontrolle seien 76 bereits korrigiert worden und für weitere 60, fachlich unbestrittene Feststellungen sei eine Umsetzungsplanung mit Zielterminen erstellt worden. Bei den restlichen 30 Feststellungen hat der Regierungsrat eine abweichende Haltung und ist nicht bereit, die Empfehlungen der Finanzkontrolle zu übernehmen. Dabei geht es vor allem um Bewertungsfragen, die im vorangegangenen Kapitel diskutiert wurden, vgl. Ziffer 4.2. Zu den von der Finanzkontrolle unter dem Stichwort Rahmenbedingungen zusammengefassten Bemerkungen (lange Zeitdauer des Projekts, hohe Personalfuktuation, Mängel im Projektmanagement, Mängel von FIS, notwendiger Changeprozess bei den Finanzdiensten) lässt sich der Regierungsrat nicht auf eine Diskussion ein. Er ist pauschal der Ansicht, dass die Forderungen der Finanzkontrolle zu einem personellen Ausbau in den Finanzdiensten mit einem zusätzlichen Kontrollaufwand führen würden, was dem Willen des Grossen Rates nach einem Abbau von Bürokratie entgegenstehe.

Die Finanzkommission kann die Haltung des Regierungsrates nur teilweise nachvollziehen. Sie ist einverstanden, dass die Finanzdienste bis zum Abschluss der Einführung von HRM2/IPSAS nicht auch noch einem Changeprozess unterworfen werden können. Sie ist aber durchaus der Ansicht, dass im Nachgang zur Einführung eine Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation durchgeführt werden muss. Sie stellt sich vor, dass wie beim UPI-Bericht in der Informatik durchaus Verbesserungspotential zum Vorschein kommen könnte. Die Informatik ist seit UPI umfassend reorganisiert worden, ohne dass dies zu einem personellen Mehrbedarf geführt hätte.

Im Bereich der Finanzen läuft neben HRM2/IPSAS zurzeit das Projekt zur Einführung eines ERP-Systems, das wie der Regierungsrat im Vortrag zum Kredit für die Konzeptphase selber schreibt, zuerst ein Organisations- und erst in zweiter Linie ein Informatikprojekt ist.²¹ Die Finanzkommission fordert den Regierungsrat auf, die Erkenntnisse aus dem Bericht der Finanzkontrolle zum Restatement in das ERP-Projekt einfließen zu lassen.

²¹ Vortrag zu RRB 955/2016 vom 24. August 2016: Finanzverwaltung: Ausgabenbewilligung für die Konzeptphase des Projekts Enterprise Resource Planning (ERP); Rahmenkredit 2017-2019; S. 4

Die Finanzkontrolle kommt in ihrem Bericht insgesamt zum Schluss, dass sie das Restatement nicht testieren kann²². Dies führt dazu, dass der Regierungsrat den Bilanzanpassungsbericht nicht genehmigt sondern nur zur Kenntnis genommen hat. Es ist also der Verwaltung nicht gelungen, ein korrektes Restatement der Bilanz per 01.01.2016 vorzunehmen. Der Voranschlag 2017 beruht deshalb auf einer nicht konsolidierten Zahlenbasis. Aufgrund des Termindrucks und der vielen anstehenden Arbeiten hat sich der Regierungsrat auf Anraten der Finanzkontrolle dazu entschlossen, sich auf das Restatement II basierend auf der Bilanz per 01.01.2017 zu konzentrieren.

Die aufgeführten Probleme sind nicht nur von der Finanzkontrolle festgestellt worden. Sie waren der Finanzkommission teilweise bereits bekannt, wenn auch nicht alle und nicht im von der Finanzkontrolle beschriebenen Ausmass. Die Feststellungen werden durch Informationen aus den Direktionen bestätigt. Für die Finanzkommission ergibt sich daraus ein unerfreuliches Gesamtbild der Lage. Die korrekte Einführung von HRM2/IPSAS scheint zum aktuellen Zeitpunkt alles andere als gesichert. Auch abgesehen von der Frage der Aufwertung ist das Projekt zur Einführung von HRM2/IPSAS risikobehaftet. Die Finanzkommission hat den Eindruck, dass der Einführung von HRM2/IPSAS vor allem von Seiten des Regierungsrates lange nicht der dem Projekt gebührende Stellenwert eingeräumt wurde. Insbesondere scheint die Chance verpasst worden zu sein, mit HRM2/IPSAS das ungeliebte und teure FIS durch ein neues ERP-System abzulösen und den Finanzbereich organisatorisch zu durchleuchten. Die Finanzkommission fordert deshalb den Regierungsrat auf, das Projekt Einführung HRM2/IPSAS 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. Voraussetzung dafür ist, dass Regierung und Verwaltung ihre Differenzen mit der Finanzkontrolle bereinigen und versuchen, sich in ihren Positionen gegenseitig anzunähern. Die Finanzkommission dankt den beteiligten Akteuren bereits im Voraus für die tatkräftige Mitarbeit.

4.3 Aufgaben-/Finanzplan – Umgang mit Neuverschuldung

Der Regierungsrat fokussiert bei der Erarbeitung des VA/AFP zumeist auf den Voranschlag. Dies ist vor allem in Jahren, in denen ein positiver Voranschlag bereits eine Herausforderung ist, ein nachvollziehbares Vorgehen. Der Regierungsrat plant den VA im Detail und beschliesst Massnahmen, die zu einem ausgeglichenen VA führen. Die alleinige Fokussierung auf den VA kann jedoch zur Folge haben, dass die VA-Zahlen schwarz sind, die AFP-Zahlen der Folgejahre aber negativ, wie im aktuellen Planungszyklus zu beobachten ist. Mit Blick auf die roten AFP-Zahlen argumentiert der Regierungsrat jeweils, es sei noch zu früh, für den AFP bereits Entlastungsmassnahmen zu beschliessen, da die Prognose zu unsicher sei und sich die finanzielle Grosswetterlage immer noch verbessern könne. Im nächsten Planungsumgang sei noch Zeit genug, für das kommende VA-Jahr ebenfalls schwarze Zahlen zu erreichen.

Zwei Gründe sprechen aus Sicht der Finanzkommission gegen dieses Vorgehen: Erstens möchte die Finanzkommission schon seit geraumer Zeit von der sehr kurzfristigen Steuerung des VA zu einer eher mittelfristigen Steuerung des AFP übergehen. Bei der kurzfristigen Steuerung ist der Handlungsspielraum sehr viel eingeschränkter als bei der langfristigen. Längerfristig können Massnahmen breiter diskutiert, vertiefter geprüft sowie mit den Betroffenen diskutiert werden. Weiter können bei Bedarf notwendige Anpassungen von Erlassen vorgenommen werden, was einige Zeit in Anspruch nimmt, aber die Handlungsfähigkeit von Regierung und Parlament erweitert.

²² Der Prüfprozess wurde nach 166 Feststellungen mit Überbewertungen von netto 1,3 Milliarden Franken abgebrochen.

Seit der Parlamentsrechtsrevision von 2014 kommt noch ein zweiter Grund hinzu: Der Grosse Rat nimmt den Aufgaben-/Finanzplan nicht mehr nur zur Kenntnis, er muss ihn genehmigen.²³ Der Grosse Rat hat sich diese Kompetenz gegeben, weil er seinen Einfluss auf die Finanzpolitik des Kantons stärken wollte. Der Grosse Rat wollte frühzeitiger (mit dem Mittel der Finanzmotion) und verbindlicher (mit der Genehmigung des AFP) auf den AFP einwirken. Würde der Grosse Rat einen negativen AFP genehmigen, wäre damit das politische Signal verbunden, dass das Parlament eine Neuverschuldung in Kauf nehmen würde. Der Regierungsrat könnte daraufhin gar einen negativen VA präsentieren mit dem Argument, der Grosse Rat habe die Entwicklung im AFP ja kommen sehen und den AFP trotzdem genehmigt.

Die Mehrheit der Finanzkommission ist deshalb nicht bereit, dem Grossen Rat die Genehmigung des vorliegenden AFP zu beantragen. Da der Regierungsrat selber den Handlungsbedarf erkannt hat und plant, ein Entlastungspaket zu erarbeiten und dieses mit der Finanzkommission zu diskutieren, unterbreitet die Finanzkommission dem Grossen Rat folgenden, differenzierten Rückweisungsantrag zum AFP.

Der AFP 2018-2020 wird mit folgenden Auflagen an den Regierungsrat zurückgewiesen:

Der Grosse Rat ist darüber zu informieren, mit welchen Massnahmen der Regierungsrat einen ausgeglichenen Haushalt ab 2018 erreichen will.

1. Die Massnahmen müssen gewährleisten, dass künftig auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Steuerstrategie und der vom Grossen Rat erteilten finanzpolitischen Aufträge²⁴ keine Neuverschuldung mehr entsteht, das heisst auch die Schuldenbremse der Investitionsrechnung eingehalten wird.
2. Der Regierungsrat berücksichtigt die vom Grossen Rat in den letzten Jahren erteilten finanzpolitischen Aufträge spätestens im Finanzplanjahr 2020.
3. Die Massnahmen haben schwergewichtig auf der Ausgabenseite zu greifen.
4. Die Massnahmen können dem Grossen Rat als separater Bericht vorgelegt werden. Der AFP ist nicht zwingend anzupassen.

Die Mehrheit der Finanzkommission berücksichtigt in diesem Antrag, dass es bei einer Rückweisung des AFP bis zur erneuten Vorlage zeitlich kaum reichen würde, ein verbindliches, von den zuständigen Organen beschlossenes Massnahmenpaket vollständig in den AFP einzuarbeiten.

Bis zur Märzsession 2017 müsste es dem Regierungsrat aber möglich sein, ein Massnahmenpaket mindestens im Rahmen eines Berichtes darzustellen. Damit wäre es der Finanzkommission nach Würdigung der vorgeschlagenen Massnahmen voraussichtlich möglich, einen negativen AFP zur Genehmigung zu beantragen, weil konkrete Aussichten und Vorstellungen auf Besserung bestehen. Zur Glaubwürdigkeit des Parlamentes gehört, dass es an den von ihm über-

²³ Art. 49 GRG sowie Art. 75 Abs. 1 Bst. c FLG

²⁴ Finanzmotion 012-2016 (Haas, Bern): „Notwendige Schritte zur Senkung der Steuern für natürliche und juristische Personen“
 Ziffer 2: Der Regierungsrat wird beauftragt, im AFP 2018-2020 eine zusätzliche Senkung der Steueranlage um 0,5 Steuerzehntel vorzusehen. Angenommen vom Grossen Rat am 15.03.2016 mit 87 Ja zu 63 Nein bei 2 Enthaltungen
 Ziffer 3: Der Regierungsrat wird beauftragt, zusätzlich im Rahmen des AFP 2018-2020 die mit der Umsetzung der Steuerstrategie vorgesehene Senkung der Gewinnsteuer zu berücksichtigen bzw. vorsorglich entsprechende Überschüsse vorzusehen. Angenommen vom Grossen Rat am 15.03.2016 mit 92 Ja zu 62 Nein bei 0 Enthaltungen
Planungserklärung der FiKo zum AFP 17-19: Schaffung von finanziellem Handlungsspielraum“
 Die FiKo beantragt, dass im AFP finanzieller Handlungsspielraum für die Umsetzung notwendiger Steuersenkungen für natürliche und juristische Personen geschaffen wird mit dem Ziel, dass sich der Kanton Bern im interkantonalen Steuerranking wesentlich verbessern kann. Angenommen vom Grossen Rat am 23.11.2015 mit 87 Ja zu 54 Nein bei 0 Enthaltungen
Motion 165-2015 (EVP, Kipfer) „Nach ASP nun eine Verwaltungs- und Effizienzüberprüfung“
 Der Regierungsrat wird beauftragt Arbeitsabläufe, Standards und Effizienz in der Verwaltung mit der Zielsetzung der kostenmässigen Optimierung zu überprüfen. Er legt dazu dem Grossen Rat ein entsprechendes Projekt vor. Angenommen vom Grossen Rat am 16.01.2016 mit 83 Ja zu 55 Nein bei 8 Enthaltungen

wiesenen Vorstössen festhält, wenn auch der entsprechende Auftrag mit dem Zeithorizont 2020 eher grosszügig gehandhabt wird.

4.4 Verlässlichkeit des Voranschlags / Aufgaben-/Finanzplans

Aufgrund der unter Ziffer 4.2 beschriebenen Probleme mit der Einführung von HRM2/IPSAS und der nicht testatfähigen Bilanz per 01.01.2016 beruht der VA/AFP 17/18-20 auf einer nicht konsolidierten Datenbasis. Die Feststellung ist insofern zu relativieren, dass der Bericht der Finanzkontrolle die Bilanz beleuchtet und der VA/AFP in erster Linie auf der Erfolgsrechnung beruht. Das grösste Risiko betrifft die Position der Abschreibungen. Im Vergleich mit dem am 24. August 2016 vom Regierungsrat eingesetzten Wert von 396 Millionen Franken steht bereits fest, dass die Abschreibungen in der Jahresrechnung 2017 aufgrund von weniger hoch ausfallenden Aufwertungen 8 Millionen Franken tiefer sein werden. Da die Diskussionen um die Aufwertung weitergehen, sind jedoch weitere Korrekturen möglich.

Änderungen an anderen Positionen sind ebenfalls möglich. Fehler können im Lauf des Geschäftsjahrs 2017 noch entdeckt und korrigiert werden. Manche Fehler oder Überbewertungen werden aber wohl erst in späteren Jahren entdeckt werden. Dabei ist ein negativer Einfluss auf das Rechnungsergebnis nicht auszuschliessen, wie in Kapitel 4.2.2 ausgeführt.

Ein weiterer Punkt, der die Verlässlichkeit des Budgets in Frage stellt, ist der Korrekturfaktor. Er wird trotz HRM2/IPSAS weitergeführt und beträgt 136 Millionen Franken, die in der Finanzbuchhaltung als Mehrertrag gebucht werden. Der Korrekturfaktor ist nach Ansicht des Regierungsrates nötig, weil der Voranschlag im langjährigen Vergleich um diesen Betrag zu hoch ist, der Regierungsrat aber nicht genau sagen kann, in welchen Produktgruppen zu hoch budgetiert wird. Die Finanzkommission hat bereits im letzten Bericht zum VA/AFP den Korrekturfaktor thematisiert und angeregt, die Budgetierung zu verfeinern und eine Reduktion desselben anzustreben. Sie hofft, dass die Einführung von HRM2/IPSAS dazu genutzt werden kann, endgültig auf den Korrekturfaktor zu verzichten.

In der Novembersession 2015 hat der Grosse Rat das SNB-Gewinnausschüttungsfondsgesetz beraten und genehmigt. Dabei hat er beschlossen, dass nur die Hälfte der jährlichen Gewinnausschüttung in den Voranschlag eingestellt werden darf. Damit hat er selber stille Reserven von 40 Millionen Franken geschaffen. Es sind Mittel, die in den nächsten Jahren verlässlich in die Staatskasse fliessen werden, obwohl sie im Voranschlag nicht berücksichtigt werden dürfen. Dieses Vorgehen widerspricht dem Ansatz von „true and fair“, dem mit der Einführung von HRM2/IPSAS nachgelebt werden soll. Die Finanzkommission kann sich vorstellen, die Regelung bei nächster Gelegenheit anzupassen.

Schliesslich kommt im AFP für das Jahr 2020 hinzu, dass der Regierungsrat offenbar in letzter Minute entschieden hat, auf die Erhöhung der Motorfahrzeugsteuer zur Gegenfinanzierung der Steuerstrategie zu verzichten. Die Änderung konnte nur noch im Text des VA/AFP, nicht aber im Zahlenwerk berücksichtigt werden, so dass nun der AFP im Jahr 2020 einen um 40 Millionen Franken zu hohen Ertrag aufweist.²⁵

Insgesamt leidet die Lesbarkeit und die Verlässlichkeit des VA/AFP unter diesen vielen Unsicherheiten und bewusst entschiedenen Ausnahmen. Es muss das Ziel von Regierung und Parlament sein, die Ausnahmen auf ein Minimum zu beschränken. Dazu hält auch die Einführung von HRM2/IPSAS an, mit der eine „True and Fair-View“ in der Abbildung der finanziellen Verhältnisse erreicht werden soll.

²⁵ VA/AFP 17/18-20, S. 18

Es soll aber nicht unerwähnt bleiben, dass erste Massnahmen zur Verbesserung bereits umgesetzt wurden. So hat der Regierungsrat auf Anregung der Finanzkommission im aktuellen VA/AFP ein Kapitel mit dem Titel „Übersicht der aus finanzieller Sicht wichtigsten Vorhaben, deren finanzielle Auswirkungen nicht im VA 2017 / AFP 2018-2020 enthalten sind“ neu eingebaut.²⁶ Zum SNB-Gewinnausschüttungsfonds ist eine Motion eingereicht worden, die fordert, wieder die gesamten 80 Millionen im VA einzustellen.²⁷

4.5 Kürzung des Sachaufwands

Der Grosse Rat hat in der Haushaltsdebatte 2015 Anträgen der Finanzkommission zugestimmt, den Sachaufwand gesamtstaatlich zu kürzen. Der Regierungsrat schreibt im Vortrag zum VA/AFP, er habe den Auftrag umgesetzt, wenn auch in einzelnen Bereichen die Gefahr von Nachkrediten bestehe.

Die Finanzkommission hat den Sachaufwand insbesondere beim Direktionsbesuch bei der VOL thematisiert. Dabei hat sie erfahren, dass der Regierungsrat den Auftrag erteilt hat, die Sachkosten linear über die Direktionen zu kürzen. Aufgrund der Verselbständigung der Psychiatrie, die bei den Sachkosten offenbar alleine 50 Millionen Franken beansprucht hat, reduzierte sich das Kostendach von 800 auf 750 Millionen Franken. Bei der VOL führte dies dazu, dass im Vergleich zum Jahresabschluss 2014 Einsparungen von über einer Million Franken nötig wurden. Bei der Konzeption des Antrags liess sich die Finanzkommission von der Erkenntnis leiten, dass die Sachaufwendungen im VA in den letzten Jahren immer deutlich über den tatsächlich beanspruchten Mitteln lagen. Der Antrag hatte neben der Kompensation der Prämienverbilligungsmassnahme zum Ziel, die Direktionen zu vorsichtigerem Budgetieren anzuhalten. Aufgrund der eingetretenen Wirkung hofft die Finanzkommission, dass die Kürzungen insbesondere bei den Aufträgen an Dritte zu einem erhöhten Kostenbewusstsein geführt haben und in der Folge auch zu tatsächlichen Einsparungen führen.

Die Finanzkommission dankt dem Regierungsrat für die Weiterführung der Massnahme in den AFP-Jahren. Die Finanzkommission würde sich aber vorstellen, dass die Fortführung der Massnahme genutzt wird, die Kürzungen nicht mehr linear vorzunehmen, sondern die Massnahmen zu verfeinern, dass nur dort gekürzt wird, wo z.B. keine negativen Auswirkungen auf Einnahmen von Dritten zu befürchten sind.²⁸ Die Einsparungen sollten möglichst dort erfolgen, wo der Kanton die volle Handlungsfreiheit besitzt und Ausgaben tatsächlich eingespart und auch nicht auf später verschoben werden. Die Finanzkommission wird allfällige Nachkredite zur Jahresrechnung 2016 speziell auf Überschreitungen bei den Sachkosten prüfen und bei Bedarf im Sinne der hier geäusserten Überlegungen intervenieren. Sie verzichtet jedoch zurzeit auf einen weiteren Antrag in diesem Bereich.

²⁶ VA/AFP 17/18-20, S. 43ff.

²⁷ Motion 196/2016 Etter (Treiten, BDP) „Änderung des Gesetzes über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds (SNBFG)“

²⁸ Vgl. VA/AFP 18/18-20, Ziffer 2.4.1, S. 26, vierter Abschnitt

5 Anträge zum Voranschlag 2017

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat, den Voranschlag 2017 mit folgenden Eckwerten zu genehmigen:

• Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung (bisher Laufende Rechnung)	98.5 Mio CHF
• Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen)	456,3 Mio CHF
• Finanzierungssaldo	8,0 Mio. CHF
• Steueranlage	3,06
• Rahmen der Neuverschuldung (Kreditlimite)	600,0 Mio. CHF
• Übertrag aus der Erfolgsrechnung des TBA in den See- und Flussuferfonds	2,0 Mio. CHF

Die Finanzkommission beantragt keine Änderungen am Voranschlag 2017 im Vergleich zum Antrag und Zahlenwerk des Regierungsrates.

5.1 Planungserklärung zum Voranschlag 2017

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.

6 Antrag zum Aufgaben-/Finanzplan

6.1 Mehrheitsantrag: Rückweisung mit Auflagen

Der AFP 2018-2020 wird mit folgender Auflage an den Regierungsrat zurückgewiesen:

Auflage: Der Grosse Rat ist darüber zu informieren, mit welchen Massnahmen der Regierungsrat einen ausgeglichenen Haushalt ab 2018 erreichen will.

1. Die Massnahmen müssen gewährleisten, dass künftig auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Steuerstrategie und der vom Grossen Rat erteilten finanzpolitischen Aufträge²⁹ keine Neuverschuldung mehr entsteht, das heisst auch die Schuldenbremse der Investitionsrechnung eingehalten wird.
2. Der Regierungsrat berücksichtigt die vom Grossen Rat in den letzten Jahren erteilten finanzpolitischen Aufträge spätestens im Finanzplanjahr 2020.
3. Die Massnahmen haben schwergewichtig auf der Ausgabenseite zu greifen.
4. Die Massnahmen können dem Grossen Rat als separater Bericht vorgelegt werden. Der AFP ist nicht zwingend anzupassen.

6.2 Minderheitsantrag: Genehmigung mit Planungserklärung

Der AFP 2018-2020 wird genehmigt.

Planungserklärung: Die Finanzkommission ist spätestens bis Ende März 2017 darüber zu informieren, mit welchen Massnahmen die Regierung für den VA 18 und AFP 19-21 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen will.

²⁹ Finanzmotion 012-2016 (Haas, Bern): „Notwendige Schritte zur Senkung der Steuern für natürliche und juristische Personen“
Ziffer 2: Der Regierungsrat wird beauftragt, im AFP 2018-2020 eine zusätzliche Senkung der Steueranlage um 0,5 Steuerzehntel vorzusehen. Angenommen vom Grossen Rat am 15.03.2016 mit 87 Ja zu 63 Nein bei 2 Enthaltungen
Ziffer 3: Der Regierungsrat wird beauftragt, zusätzlich im Rahmen des AFP 2018-2020 die mit der Umsetzung der Steuerstrategie vorgesehene Senkung der Gewinnsteuer zu berücksichtigen bzw. vorsorglich entsprechende Überschüsse vorzusehen. Angenommen vom Grossen Rat am 15.03.2016 mit 92 Ja zu 62 Nein bei 0 Enthaltungen
Planungserklärung der FiKo zum AFP 17-19: Schaffung von finanziellem Handlungsspielraum
Die FiKo beantragt, dass im AFP finanzieller Handlungsspielraum für die Umsetzung notwendiger Steuersenkungen für natürliche und juristische Personen geschaffen wird mit dem Ziel, dass sich der Kanton Bern im interkantonalen Steuerranking wesentlich verbessern kann. Angenommen vom Grossen Rat am 23.11.2015 mit 87 Ja zu 54 Nein bei 0 Enthaltungen
Motion 165-2015 (EVP, Kipfer) „Nach ASP nun eine Verwaltungs- und Effizienzüberprüfung“
Der Regierungsrat wird beauftragt Arbeitsabläufe, Standards und Effizienz in der Verwaltung mit der Zielsetzung der kostenmässigen Optimierung zu überprüfen. Er legt dazu dem Grossen Rat ein entsprechendes Projekt vor. Angenommen vom Grossen Rat am 16.01.2016 mit 83 Ja zu 55 Nein bei 8 Enthaltungen

Anhang 1: Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2017–2020	5
Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2011–2020 (in Mio. CHF)	6
Abbildung 3: Investitionsrechnung der Jahre 2011–2020 (in Mio. CHF)	7
Abbildung 4: Sachplanung der Jahre 2013–2017 (in Mio. CHF)	8
Abbildung 5: Vergleich Sachplanung – Finanzplanung der Jahre 2013–2017 (in Mio. CHF)	9
Abbildung 6: Finanzierungssaldo der Jahre 2011 –2020 (in Mio. CHF)	10
Abbildung 7: Überblick über die Lohnmassnahmen 2017–2020	11
Abbildung 8: Veränderungen bei den wichtigsten Kennzahlen im Planungsprozess	13
Abbildung 9: Werte der Liegenschaften der Psychiatrie	16
Abbildung 10: Differenz Abschreibungen zu Nettoinvestitionen mit Aufwertung 2017-2020.....	17
Abbildung 11: Differenz Abschreibungen zu Nettoinvestitionen ohne Aufwertung 2017-2020	18

Anhang 2: Glossar

AFP: Aufgaben-/Finanzplan

Bruttoschuld I: Die Bruttoschuld I umfasst die laufenden Verpflichtungen, die kurz-, mittel- und langfristigen Schulden sowie die Verpflichtungen für Sonderrechnungen.

Bruttoschuld II: Bruttoschuld I plus Rückstellungen.

Erfolgsrechnung: Die Erfolgsrechnung (bisher als Laufende Rechnung bezeichnet) zeigt Erträge und Aufwendungen eines Geschäftsjahres und weist dadurch die Art, die Höhe und die Quellen des Erfolgs aus. Überwiegen die Erträge, ist der Erfolg ein Gewinn; überwiegen die Aufwände, ist der Erfolg ein Verlust. Letzteres bedeutet, dass sich der Kanton verschulden, d.h. Fremdmittel zur Deckung seiner Ausgaben aufnehmen muss.

Finanzierungssaldo: Der Finanzierungssaldo entspricht der Selbstfinanzierung abzüglich der Nettoinvestitionen. Ein positiver Saldo (Finanzierungsüberschuss) bedeutet, dass sowohl die Konsumausgaben als auch die Nettoinvestitionen zu hundert Prozent selber finanziert werden konnten. Übersteigt ein negativer Finanzierungssaldo die Grösse der Nettoinvestitionen, so sind im entsprechenden Ausmass Konsumausgaben fremdfinanziert worden.

Finanzvermögen: Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung veräussert werden können, insbesondere die festverzinslichen Wertpapiere, Darlehen, Beteiligungen, Liegenschaften und Materialien, welche der Kanton als Kapitalanlage oder zum Zweck der Vorratshaltung erworben hat.

FLG: Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen.

GB: Geschäftsbericht

Geldflussrechnung: Eine Geldflussrechnung ist eine Gegenüberstellung der Zunahme und der Abnahme der liquiden Mittel in einer Periode.

HRM2: HRM2 bedeutet „Handbuch Harmonisierte Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden“. Es handelt sich um die Aktualisierung von HRM1. Der vorliegende VA/AFP ist der erste, welcher nach den Vorgaben von HRM2 erarbeitet wurde (vgl. Kap. 4.2 des vorliegenden Berichts).

Investitionsrechnung: Die Investitionsrechnung beinhaltet alle Ausgaben und Einnahmen für die dauerhafte Bindung von allgemeinen Staatsmitteln in Vermögenswerten, welche einen mehrjährigen Nutzen abgeben und der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen.

IPSAS: Die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sind eine Publikation des International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Das IPSAS Board ist ähnlich wie die International Accounting Standards (IAS) oder der Schweizer Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER) ein breit abgestützter Ausschuss, welcher professionell Fragen des öffentlichen Rechnungswesens im internationalen Rahmen untersucht. In diesem Ausschuss sind Repräsentanten von einzelnen Staaten, der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und weiterer Anspruchsgruppen vertreten.

Restatement: Als Restatement wird die systematische Neubewertung sämtlicher Bilanzpositionen gemäss den neuen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen bezeichnet. Ziel des Restatement im Kanton Bern ist es, sämtliche Anpassungen (Bewertungskorrekturen), die sich aus der Anwendung der neuen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze ergeben, in der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2017 darzustellen. Die Anpassungen erfolgen dabei nicht über die Erfolgsrechnung, sondern werden zur Gewährleistung der Stetigkeit und Vergleichbarkeit der Erfolgsrechnung und aus Transparenzgründen direkt über die Bilanz abgewickelt.

Schuldenbremse: Ziel der Schuldenbremse ist es, den kantonalen Haushalt im Gleichgewicht zu halten. Dieses Gleichgewicht besteht, wenn die Laufende Rechnung kein Defizit ausweist und die Nettoinvestitionen mittelfristig selber finanziert werden können. Das Ziel wird mit einer Schuldenbremse verfolgt, die in der Verfassung vom 6. Juni 1993 des Kantons Bern geregelt ist und aus drei Elementen besteht: Schuldenbremse für die Laufende Rechnung (Art. 101a KV); Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Art. 101b KV) und Steuererhöhungsbremse (Art. 101c KV).

Selbstfinanzierung: Die Selbstfinanzierung ist eine Kennzahl, welche definiert wird als die Summe aus dem Saldo der Erfolgsrechnung und den Abschreibungen.

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

True and fair-Prinzip: Das Prinzip der "True and Fair View" ist ein übergeordnetes Rechnungslegungsprinzip, welches besagt, dass die finanziellen Vorgänge tatsachengetreu dargestellt werden sollen. Gemäss IPSAS verlangt es bezüglich Neubewertung (oder Restatement), dass alle Bilanzpositionen, welche Bewertungen aufweisen, die gegenüber den effektiven Werten abweichen, neu bewertet werden. Dieser Vorgang bringt eine Auflösung aller in der Vergangenheit gebildeten stillen Reserven und führt folglich in den meisten Fällen zu einer Aufwertung.

VA: Voranschlag

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