

Bericht der Finanzkommission



zum

Voranschlag 2021 und Aufgaben-/Finanzplan 2022-2024

Stand: 02.11.2020

Status: definitive Version

INHALTSVERZEICHNIS

1	Zusammenfassung	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission.....	4
3	VA/AFP 21/22-24: Das Wichtigste in Kürze	5
3.1	Erfolgsrechnung	5
3.2	Investitionsrechnung	6
3.2.1	Nettoinvestitionen	6
3.2.2	Sachplanung und Sachplanungsüberhang.....	7
3.3	Finanzierungssaldo	8
3.4	Personal	8
3.4.1	Lohnsummenwachstum	8
3.4.2	Weitere personalpolitische Massnahmen.....	9
3.4.3	Stellenbewirtschaftung.....	9
3.5	Entlastungspaket (EP) 2018: Stand der Umsetzungsarbeiten	10
4	Schwerpunkte der Finanzkommission	12
4.1	Voranschlag 2021 mit Aufwandüberschuss – Einhaltung der Schuldenbremsen	12
4.1.1	Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung (nach HRM1 noch <i>Laufende Rechnung</i>).....	12
4.1.2	Schuldenbremse in der Investitionsrechnung.....	17
4.1.3	Folgen bei einer Nicht-Genehmigung des Voranschlags 2021	18
4.1.4	Festlegung der Steueranlage.....	20
4.2	Vorschläge des Regierungsrates zur Verbesserung des VA/AFP – «Spur 3».....	21
4.2.1	Vorschläge des Regierungsrates für eine Streichung, Reduktion oder Verschiebung (Vortrag zum VA/AFP 21/22-24, Kap. 2.11.1)	21
4.2.2	Handlungsspielräume, bei welchen sich der Regierungsrat gegen eine Streichung, Reduktion oder Verschiebung ausspricht (Auszug aus Vortrag, Kap. 2.11.3)	23
4.3	Weitere Anträge und/oder Planungserklärungen der FiKo	24
4.4	Begründung der Anträge zur «Spur 3»	24
4.5	Investitionen	25
4.5.1	Anstehender Mehrbedarf bei den Investitionen.....	25
4.5.2	Gesamtkantonale Investitionsplanung (GKIP).....	27
4.5.3	Sachplanungsüberhang	28
5	Anträge und Planungserklärungen zum VA/AFP 21/22-24.....	29
5.1	Anträge zum Voranschlag (VA) 2021	29
5.1	Antrag zum AFP 2022-2024	29
	Anhang 1 – Abbildungsverzeichnis	30
	Anhang 2 – Glossar	31

1 Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Bericht nimmt die Finanzkommission (FiKo) Stellung zum Voranschlag 2021 (VA 21) und zum Aufgaben-/Finanzplan 2022–2024 (AFP 2022-2024).

Aufgrund der Coronavirus-Krise und dem damit verbundenen Wirtschaftseinbruch präsentiert der Regierungsrat einen Voranschlag 2021 und Aufgaben-/Finanzplan 2022-2024, der völlig anders aussieht als dies nach der letztjährigen Haushaltsdebatte zu erwarten war. Anstelle von soliden Überschüssen in der Erfolgsrechnung sind die Ergebnisse nun stark defizitär, und anstelle deutlich ansteigender Nettoinvestitionen fallen diese in den Planjahren tiefer aus als geplant. Der Regierungsrat rechnet in den nächsten vier Jahren mit einer Neuverschuldung von bis zu 2 Milliarden Franken. Hauptgrund dafür sind die voraussichtlich stark sinkenden Steuereinnahmen. In der aktuellen Situation verzichtet der Regierungsrat darauf, mit einem Sparpaket auf die angespannte Haushaltslage zu reagieren. Die wirtschaftliche Situation vieler Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen im Kanton Bern ist bereits angespannt. Kürzungen von kantonalen Leistungen könnte die Situation vieler noch verschlechtern, was die Krise verstärken würde.

Die Zahlen und Einschätzungen des Regierungsrates basieren auf der Situation im Frühsommer 2020. Während des Sommers und Anfang Herbst gab es aus Sicht der Finanzkommission Anzeichen, dass der wirtschaftliche Einbruch weniger stark ausfallen könnte als in der Planung des Regierungsrates angenommen. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des vorliegenden Berichts befindet sich die Schweiz jedoch inmitten der zweiten Welle der Coronavirus-Krise, die in ihrer Heftigkeit die meisten Beobachterinnen und Beobachter überrascht. Aufgrund der von Regierungsrat und Bundesrat getroffenen Massnahmen muss mit weiteren wirtschaftlichen Auswirkungen gerechnet werden, deren Ausmass jedoch nicht abschätzbar ist. Die Unsicherheit der Entwicklung der Pandemie und in der Folge der wirtschaftlichen Entwicklung – nur schon für die nächsten Monate – ist so gross wie noch nie in den letzten Jahren. Die FiKo anerkennt in dieser Situation, dass der Kanton Bern nach Jahren des erfolgreichen Schuldenabbaus nicht darum herumkommt, eine Neuverschuldung in Kauf zu nehmen. Auch verzichtet die FiKo zum jetzigen Zeitpunkt darauf, einschneidende Massnahmen zur Verbesserung der Zahlen zu verlangen.

Der Mehrbedarf an Mitteln in der Investitionsrechnung hat sich auf etwas tieferen Niveau als in den Vorjahren stabilisiert. Auch in diesem Bereich ist es nach Ansicht der FiKo jetzt der falsche Zeitpunkt, um Einsparungen vorzunehmen. Im Gegenteil würde es die FiKo sehr begrüßen, wenn die eingestellten Mittel ausgeschöpft und die Investitionen – nicht zuletzt zur Ankurbelung der Wirtschaft in der Krise – rasch erhöht werden könnten.

Die Mehrheit der Finanzkommission empfiehlt dem Grossen Rat, dem Antrag des Regierungsrates zum Voranschlag 2021 inklusive der vom Regierungsrat als «Spur 3» vorgeschlagenen Massnahmen zuzustimmen. Eine qualifizierte Minderheit der Finanzkommission lehnt den Voranschlag ab. Sie ist gegen die Senkung der Steueranlage für juristische und natürliche Personen in der gegenwärtigen Situation. Mit demselben Mehrheitsverhältnis stimmt die Finanzkommission auch dem Aufgaben-/Finanzplan 2022-2024 zu.

2 Arbeitsweise der Finanzkommission

Mit dem vorliegenden Bericht informiert die FiKo den Grossen Rat aus ihrer Sicht über den Voranschlag 2021 und den Aufgaben-/Finanzplan 2022–2024 (VA/AFP 21/22-24) und begründet ihre Anträge.

Die Finanzdirektorin hat den VA/AFP 21/22-24 der FiKo am 13. August 2020 vorgestellt. Nach einer ersten Sichtung hat die FiKo Fragen an die Direktionen zusammengestellt und sich diese schriftlich beantworten lassen. In einem nächsten Schritt führte sie wie üblich Besuche bei der Finanzdirektion (FIN), bei der Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) sowie bei der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) durch, bei denen vor allem Fragen zur Investitionsplanung sowie direktionsspezifische Fragen vertieft erörtert wurden. Von den restlichen vier Direktionen besucht die FiKo jedes Jahr eine. Im Juni 2020 fand der betreffende Besuch bei der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD) statt, bei dem die finanziellen Herausforderungen der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche der Direktion diskutiert wurden.

Aufgrund der schriftlich und mündlich erhaltenen Informationen legte die FiKo die Schwerpunkte und Eckwerte ihres vorliegenden Berichts zum VA/AFP 21/22-24 fest und erteilte ihrem Sekretariat den Auftrag, den vorliegenden Bericht zu verfassen. Zudem diskutierte sie mögliche Anträge zum VA/AFP. Der Bericht und die Anträge wurden an mehreren Sitzungen beraten und am 2. November 2020 zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. Während des Erstellungsprozesses stellte die FiKo 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 August bis Oktober finden inklusive der Besprechungen mit den oben erwähnten Direktionen zusätzlich sieben Plenumssitzungen, zwei Geschäftsleitungssitzungen sowie drei Ausschusssitzungen statt.

3 VA/AFP 21/22-24: Das Wichtigste in Kürze

Alle Details zum VA/AFP 21/22-24 können dem entsprechenden Zahlen- und Berichtswerk des Regierungsrates entnommen werden. Die FiKo stellt im Folgenden kurz die aus ihrer Sicht wichtigsten Zahlen und Eckwerte dar.

in Mio. CHF	VA '21	AFP '22	AFP '23	AFP '24
1. Erfolgsrechnung				
Ausgangslage (Dezember '19)	95.0	83.2	112.1	n/v
Veränderungen im Hauptverfahren	-724.6	-663.6	-433.4	n/v
Saldo Erfolgsrechnung (August '20)	-629.6	-580.4	-321.3	-110.7
2. Investitionsrechnung				
Ausgangslage (Dezember '19)	466.4	532.6	579.1	n/v
Veränderungen im Hauptverfahren	-65.1	-140.9	-108.3	n/v
Nettoinvestitionen (August '20)	401.3	391.7	470.9	516.7
3. Finanzierungssaldo				
Ausgangslage (Dezember '19)	32.5	-33.9	-44.1	n/v
Veränderungen im Hauptverfahren	-717.7	-600.5	-430.5	n/v
Finanzierungssaldo (August '20)	-685.2	-634.5	-474.6	-298.9
4. Weitere Kennzahlen (August '20)				
Abschreibungen	345.7	337.6	317.6	328.5
Entnahme aus Aufwertungsreserve	0	0	0	0
Selbstfinanzierung	-283.9	-242.8	-3.7	217.8
Selbstfinanzierungsgrad	-70.8%	-62.0%	-0.8%	42.2%
Selbstfinanzierungsgrad über Planjahre	-17.6%			

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2021–2024 (in Mio. CHF; *n/v=nicht vorhanden)

3.1 Erfolgsrechnung

Der Saldo der Erfolgsrechnung stellt das Total der Erträge dem Total der Aufwände gegenüber. Für 2020 war eine Erhöhung der Ausgaben um 4,2 Prozent auf rund 11,7 Milliarden Franken vorgesehen. Für 2021 und die darauffolgenden Jahre wird ein moderater Anstieg der Ausgaben zwischen 0,5 und 1,6 Prozent erwartet. Während im letzten VA/AFP noch davon ausgegangen werden konnte, dass die Erträge mit den Ausgaben Schritt halten können, sind die Zahlen im vorliegenden VA/AFP bedeutend schlechter. Für das Jahr 2021 wird bei den Einnahmen ein Rückgang um 5,5 Prozent auf 11,3 Milliarden Franken erwartet. Die darauffolgenden Jahre lassen gegenüber 2021 zwar wieder steigende Erträge erwarten, dennoch muss für die Jahre 2022-2024 mit hohen Defiziten im dreistelligen Millionenbereich gerechnet werden (siehe Abbildung 2).

Der Voranschlag 2021 mit einem Aufwandüberschuss von rund 630 Mio. Franken erfüllt die Vorgaben der verfassungsmässigen Bestimmungen zur Schuldenbremse der Erfolgsrechnung

grundsätzlich nicht. Infolgedessen ist für eine rechtsgültige Beschlussfassung des Grossen Rates eine qualifizierte Mehrheit notwendig.

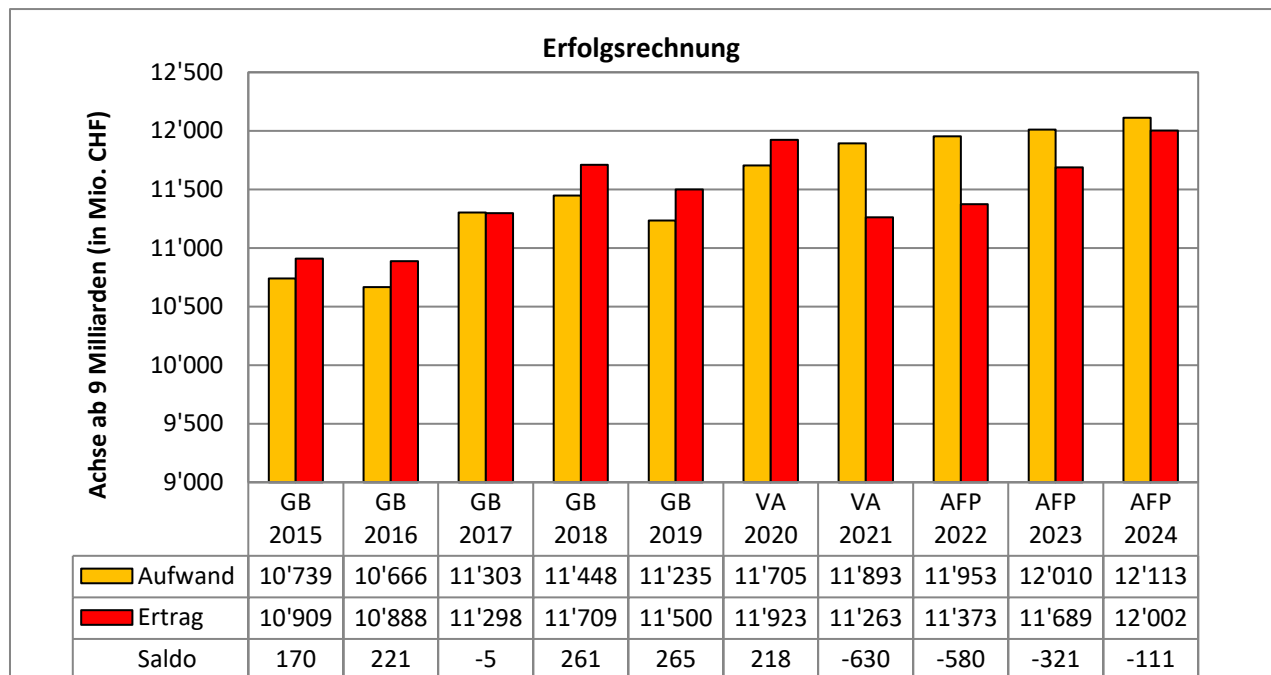


Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2015–2024 (in Mio. CHF)

3.2 Investitionsrechnung

3.2.1 Nettoinvestitionen

Die wichtigste Kennzahl der Investitionsrechnung ist der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben, 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.

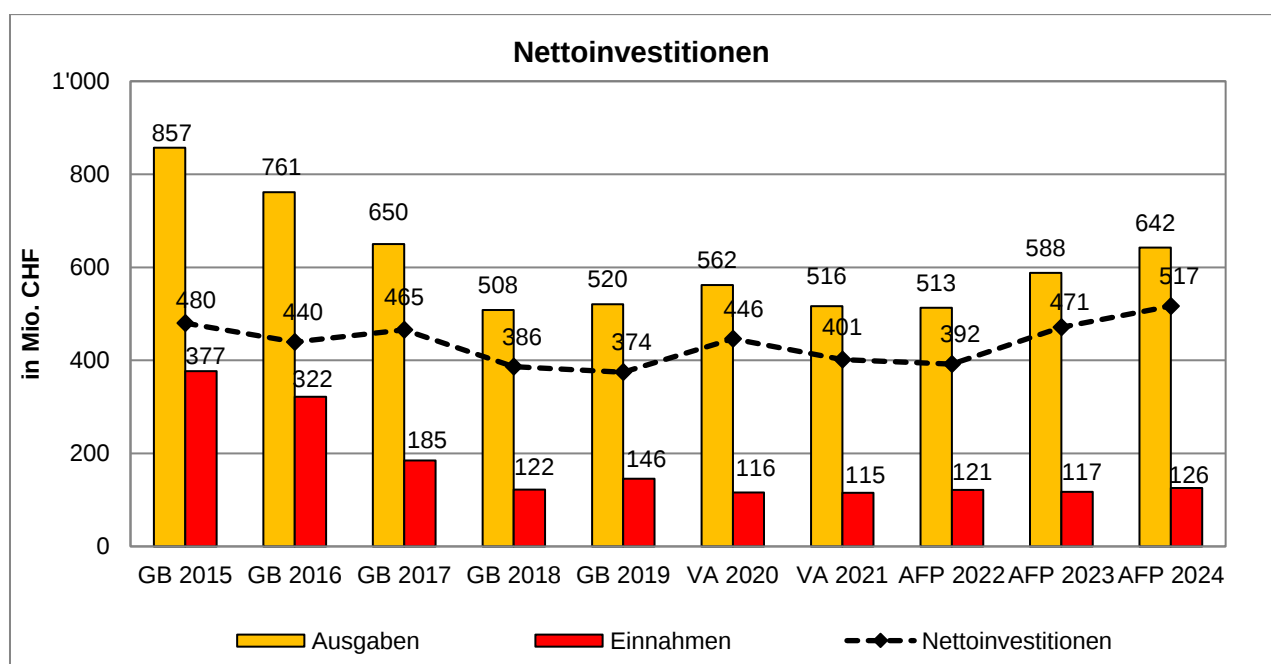


Abbildung 3: Investitionen der Jahre 2015–2024 (in Mio. CHF, inkl. Spezialfinanzierungen)

Die Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen) steigen von 401 Millionen Franken (2021) auf 517 Millionen Franken (2024), mit einem kleinen Knick im Jahr 2022 (392 Millionen Franken). Auffallend ist, dass das geplante Investitionsniveau in den Jahren 2021-2024 deutlich tiefer liegt als im letzten Planungsprozess angenommen. Bei den Nettoinvestitionen sind im Vergleich zur letztjährigen Planung die Werte für die Jahre 2021 bis 2024 zwischen 62 Millionen Franken (2024) und 141 Millionen Franken (2022) tiefer. Der Anteil der Spezialfinanzierungen (zweckgebundene Fondsfinanzierungen) variiert dabei zwischen 19 Millionen Franken (2023) und 28 Millionen Franken (2021). In der vorliegenden gesamtkantonalen Investitionsplanung wird erst ab 2025, also ausserhalb der aktuellen Planjahre, von einem markant steigenden Investitionsvolumen ausgegangen.

3.2.2 Sachplanung und Sachplanungsüberhang

Mit dem Sachplanungsüberhang wird versucht, eine bessere Budgetausschöpfung, d.h. eine möglichst geringe Abweichung zwischen Voranschlag und Rechnung zu erreichen. Rein rechnerisch entspricht der Sachplanungsüberhang dem Unterschied zwischen der Sachplanung und der im VA/AFP effektiv eingesetzten Mittel der Finanzplanung. Im letztjährigen Planungsprozess hat der Regierungsrat einen zusätzlichen Paradigmenwechsel vollzogen, indem seither die gemäss Sachplanung nötigen Mittel – unter Berücksichtigung eines Sachplanungsüberhangs von 30 Prozent – konsequent in der Finanzplanung berücksichtigt werden. In den Nach-AFP-Jahren (ab 2025) ist die deutliche Steigerung des Sachplanungsüberhangs zu erkennen (siehe Abbildung 4, alle Werte inkl. spezialfinanzierte Investitionen): Unter der Annahme, dass der Wert der Finanzplanung des letzten AFP-Jahrs 2024 linear weitergezogen wird, steigt der Sachplanungsüberhang 2025 auf 56 Prozent an. Im Spitzenjahr 2026 steigt die Sachplanung auf rund 871 Millionen Franken an und der Sachplanungsüberhang beträgt damit theoretisch 69 Prozent. Ein solcher Sachplanungsüberhang kann nicht als realistisch bezeichnet werden, weshalb entweder die geplanten Investitionen besser verteilt (Staffelung) oder gekürzt (Redimensionierung/Streichung) werden müssen oder mehr Mittel im Finanzplan einzustellen sind, soweit dies mit den Schuldenbremsen vereinbar ist (zum Thema Investitionen bzw. Schuldenbremsen siehe Kapitel 4).

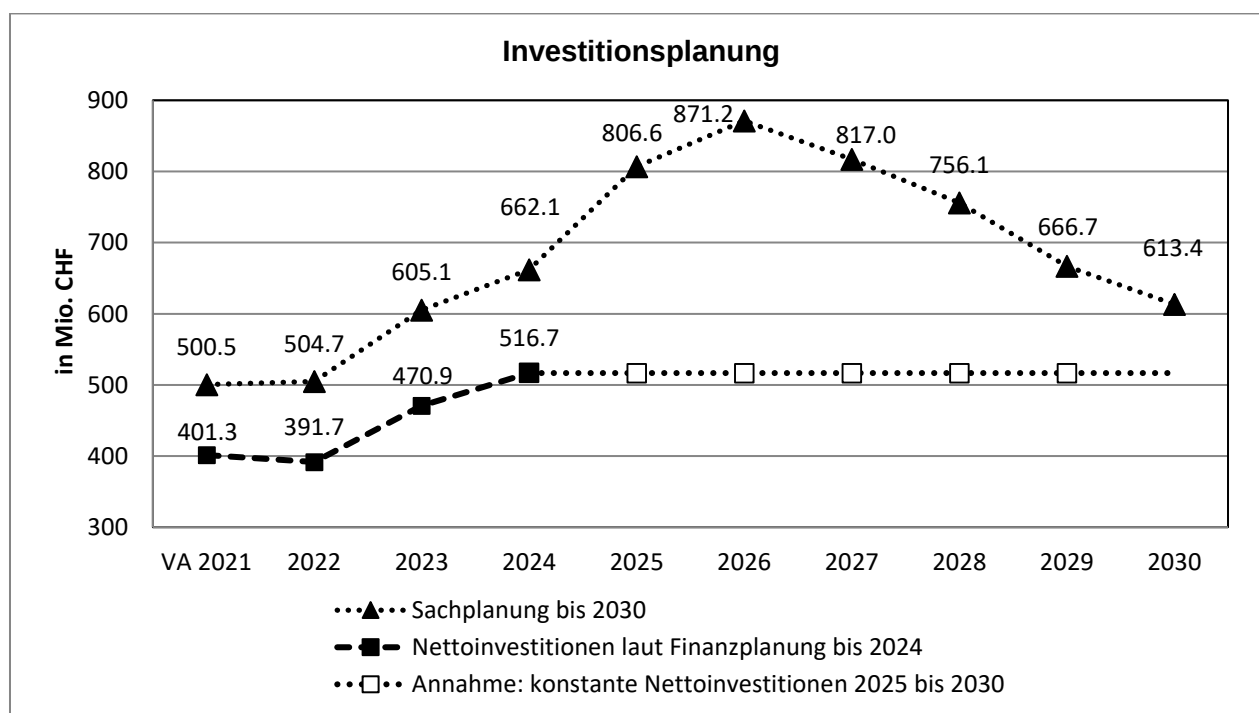


Abbildung 4: Investitionsplanung 2021–2030 (in Mio. CHF)

3.3 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt dar, 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.

Im VA 2021 wird ein negativer Finanzierungssaldo in der Höhe von 685 Millionen Franken erwartet. Damit können die Vorgaben der verfassungsmässigen Schuldenbremse der Investitionsrechnung grundsätzlich nicht eingehalten werden. Auch die Planjahre 2022-2024 weisen negative Finanzierungssaldi auf, wobei diese weniger tief ausfallen und 2024 auf 299 Millionen Franken zu liegen kommen (siehe Abbildung 5). Insgesamt ist über die vier VA/AFP-Jahre ein durchschnittlicher negativer Finanzierungssaldo von 44 Prozent vorgesehen. Dies bedeutet eine Neuverschuldung von insgesamt 2,1 Milliarden Franken über die vier Planjahre.

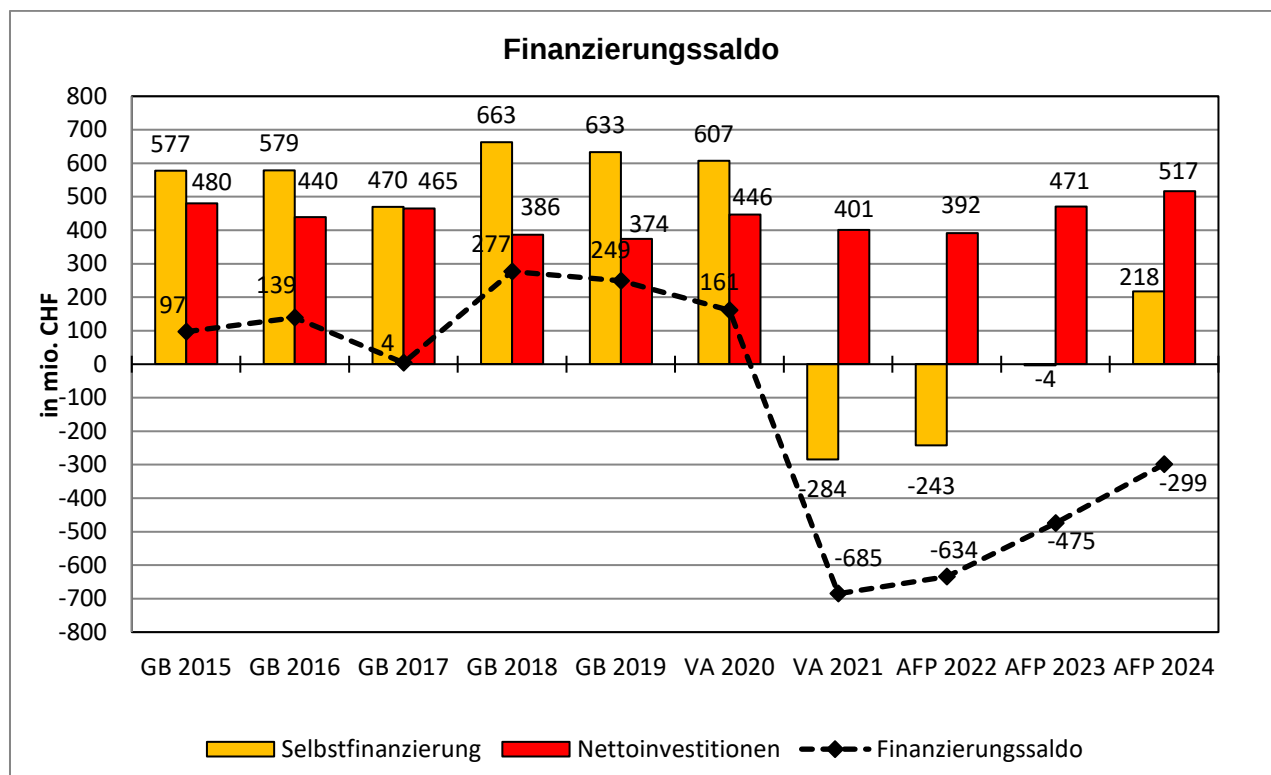


Abbildung 5: Finanzierungssaldi der Jahre 2015–2024 (in Mio. CHF)

3.4 Personal

3.4.1 Lohnsummenwachstum

Bei den ordentlich budgetierten Lohnmassnahmen stehen wie bereits im VA 2020 / AFP 2021-2023 0,7 Prozent der Lohnsumme für den individuellen Gehaltsaufstieg zur Verfügung (vgl. Abbildung 6, schwarz). Zusätzlich werden 0,8 Prozent aus Rotationsgewinnen für den individuellen Gehaltsaufstieg verwendet, was jedoch die Lohnsumme nicht erhöht. Für die vier Planjahre ist jeweils kein Teuerungsausgleich vorgesehen. Die kumulierten Gesamtkosten betragen gemäss den ordentlich budgetierten Lohnmassnahmen 21,4 Millionen Franken im Jahr 2021, 47,1 Millionen Franken im Jahr 2022, 72,6 Millionen Franken im Jahr 2023 sowie 96,9 Millionen Franken im Jahr 2024. Die Lohnmassnahmen 2021-2023 waren bereits im bisherigen Planungsstand enthalten. Demgegenüber verursacht die Aufnahme der Lohnmassnahmen im letzten AFP-Jahr 2024 neue Aufwendungen im Umfang von rund 24 Millionen Franken.

Im Rahmen der «Spur 3» schlägt der Regierungsrat der FiKo und dem Grossen Rat vor, im VA 2021 und im AFP 2022 keine ordentlich budgetierten Lohnmassnahmen vorzusehen, sondern lediglich die nicht zu budgetierenden Rotationsgewinne im Umfang von 0,8 Prozent der Lohnsumme für den Gehaltsaufstieg einzusetzen (vgl. Abbildung 6, rot). Dies führt zu einem Minderaufwand von 21,4 Millionen Franken (VA 2021) bzw. 47,1 Millionen Franken (ab AFP 2022). Im AFP 2023 und 2024 ist wiederum ein Lohnsummenwachstum von 0,7 Prozent vorgesehen, unter anderem, um die in den letzten Jahren im Lohnbereich erzielten Verbesserungen nicht zu gefährden. Die FiKo stimmt diesem Antrag zu.

Über die definitiven Lohnmassnahmen entscheidet der Regierungsrat wie in den vergangenen Jahren nach der Beschlussfassung zum Voranschlag 2021 durch den Grossen Rat.

in % der Lohnsumme	GB	GB	GB	VA	VA 21		AFP 22		AFP	AFP
	17	18	19	20		«Spur 3»		«Spur 3»	23	24
Individueller Gehaltsaufstieg	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,7
Gehaltsaufstieg aus Rotationsgewinnen	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Lohnkorrekturen (Delle)	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Teuerungsausgleich	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL Lohnmassnahmen	1,8	1,8	1,5	1,7	1,5	0,8	1,5	0,8	1,5	1,5
TOTAL Erhöhung der Lohnsumme (ohne Teuerung und Rotationsgewinne)	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,0	0,7	0,0	0,7	0,7

Abbildung 6: Überblick über die Lohnmassnahmen 2017–2024 (in % der Lohnsumme) inkl. der vorgeschlagenen Massnahmen im Rahmen der «Spur 3»

3.4.2 Weitere personalpolitische Massnahmen

Im Bereich der Personalkosten wird die Planung 2021-2024 zusätzlich von den beiden folgenden Faktoren beeinflusst:

- Die Senkung des technischen Zinssatzes bei den beiden Pensionskassen BPK und BLVK per 31. Dezember 2019 und eine dadurch notwendige Erhöhung der Arbeitgebersparbeiträge führen ab dem Jahr 2021 zu einer Mehrbelastung von 16,2 Millionen Franken pro Jahr.
- Die dem Kantonspersonal bis anhin lediglich am Samstagnachmittag und am Sonntag gewährte Wochenendzulage soll ab 2021 auf den Samstagvormittag ausgedehnt werden. Die Kosten dafür betragen 0,8 Millionen Franken pro Jahr.¹

3.4.3 Stellenbewirtschaftung

In der Haushaltsdebatte 2017 hat der Grosse Rat die Planungserklärung Brönnimann «Stellenabbau in der Zentralverwaltung» angenommen. Als Folge davon müssen bis Ende 2021 (d.h. im Soll-Stellenbestand 2022) rund 63 Vollzeitstellen (VZÄ) abgebaut werden. Bis Ende 2020 haben die Direktionen 45,0 Vollzeitstellen abgebaut (20,7 VZÄ im 2020 plus 24,3 VZÄ im 2021), was rund zwei Dritteln des geforderten Umfangs entspricht. Der noch verbleibende Abbau beträgt somit 17,9 VZÄ. Im Rahmen der Haushaltsdebatte 2019 hat der Grosse Rat zudem eine Planungserklärung zum AFP 2021-2023 überwiesen, welche verlangt, dass per Saldo keine neuen, nicht refinanzierten Stellen geschaffen werden dürfen und dass die Schaffung neuer Stellen nicht den Stellenabbau gestützt auf die Planungserklärung Brönnimann untergraben darf. Davon ausgenommen sind haushaltsneutrale Stellen sowie Stellen, deren

¹ Vgl. Vortrag VA/AFP 21/22-24, Kap. 2.6.4, S. 30.

Schaffung der Grosse Rat genehmigt hat. Der Regierungsrat hat diese Planungserklärung bei seinen Beschlüssen zur Schaffung neuer Stellen berücksichtigt. Für das Jahr 2021 resultiert beim Soll-Bestand der Direktionen und der Staatskanzlei gegenüber dem Jahr 2020 insgesamt ein Rückgang im Umfang von 20,9 VZÄ.

3.5 Entlastungspaket (EP) 2018: Stand der Umsetzungsarbeiten

Wie der Regierungsrat im aktuellen VA/AFP schreibt, sind die Arbeiten zur Umsetzung des Entlastungspakets 2018 (EP 2018) weiterhin auf Kurs. Die Umsetzung der Massnahmen führt grösstenteils zu der ursprünglich beabsichtigten finanziellen Wirkung.

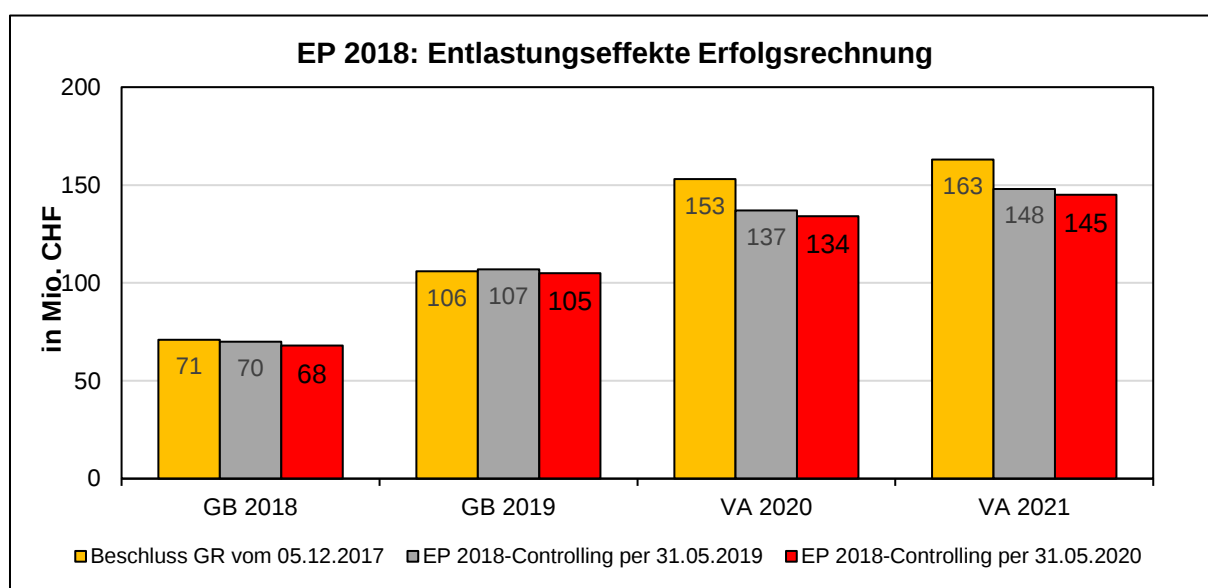


Abbildung 7: Controlling Entlastungspaket 2018 (EP 2018)

Die Entlastungseffekte liegen per 31. Mai 2020 im Jahr 2018 um 3 Millionen Franken unter den im Dezember 2017 veranschlagten Werten. Im Jahr 2019 beträgt die Abweichung lediglich eine Million Franken. Im Jahr 2020 ist eine grössere Abweichung von neu 19 Millionen Franken zu verzeichnen. Dies liegt vor allem an ausbleibenden Entlastungseffekten bei den Massnahmen «Brückenangebote: Finanzierung analog der Volksschule» und «Reduktion Unterstützungsleistungen für Sozialhilfebeziehende», im Bereich Familienausgleichskasse, bei der Massnahme «Senkung Bezugsprovision Quellensteuer» und bei der Massnahme «SHG-Revision: Auswirkungen auf Flüchtlingssozialhilfe». Die Situation sieht im Jahr 2021 praktisch gleich aus wie im Jahr 2020. Die Abweichung betrifft dieselben Bereiche mit fast identischen Abweichungen. Auch in den Jahren 2022-2024 sinken die Entlastungseffekte gegenüber dem Jahr 2021 um rund 20 Millionen Franken aufgrund derselben Bereiche wie im Jahr 2021.

Die Befunde für das Jahr 2020 gelten für die Folgejahre praktisch unverändert, so dass mit einer Abweichung von insgesamt etwa 15 Millionen Franken vom ursprünglich angestrebten Entlastungsziel gerechnet werden muss. Nach Ansicht der Finanzkommission müssten die 15 Millionen Franken noch kompensiert werden. Dies hat der Grosse Rat mit der Überweisung

entsprechender Planungserklärungen² gefordert. Ansonsten stimmt die Kommission dem Regierungsrat zu, dass – zum aktuellen Zeitpunkt und über die Planungserklärungen hinaus – kein zusätzlicher Handlungsbedarf in Bezug auf die Umsetzung der EP 2018-Massnahmen besteht. Der Regierungsrat schliesst das Controlling zum EP 2018 im vorliegenden VA/AFP ab, wogegen die Finanzkommission mit einer Ausnahme keine Einwände erhebt. Nach Ansicht der Kommission weitergeführt werden muss die Berichterstattung zu den «Aufgabenbereichen mit Optimierungspotential» im Rahmen der «Übersicht der aus finanzieller Sicht wichtigsten Projektvorhaben, deren finanzielle Auswirkungen nicht im VA/AFP enthalten sind»³.

² Planungserklärungen (PE) 1 und 2 zum Entlastungspaket 2018 in der Haushaltsdebatte Novembersession 2017, Ziffer 3c:

PE 1: Der Regierungsrat wird aufgefordert, für die aufgrund der grossrätlichen Beratungen zum EP 2018 wegfallenden finanziellen Massnahmen / per Saldo wegfallenden Entlastungen mit Blick auf den VA/AFP 19/20-22 Ersatzmassnahmen zu beschliessen bzw. dem Grossen Rat – soweit sie in dessen Kompetenz fallen – zu beantragen.

PE 2: Die Ersatzmassnahmen haben ausgabenseitig und schwergewichtig innerhalb der Kantonsverwaltung zu greifen.

³ Vgl. im aktuellen Vortrag zum VA/AFP, Kap. 3.16, S. 50ff.

4 Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Voranschlag 2021 mit Aufwandüberschuss – Einhaltung der Schuldenbremsen

Für 2021 präsentiert der Regierungsrat einen negativen Voranschlag. Mit 630 Millionen Franken Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung und 685 Millionen Franken negativem Finanzierungssaldo in der Investitionsrechnung sind die Fehlbeträge derart hoch, dass der Voranschlag auch durch den Grossen Rat nicht mehr in die schwarzen Zahlen zu bringen sein wird. Der Kanton wird 2021 somit neue Schulden machen müssen.

Mit der Einführung der Schuldenbremsen in der Kantonsverfassung in den Jahren 2002 und 2008 hat der Kanton Bern der Neuverschuldung enge Grenzen gesetzt. Grundsätzlich sind Defizite in der Erfolgsrechnung nicht mehr erlaubt. Wenn ausnahmsweise einmal ein Defizit budgetiert und dann in der Rechnung auch realisiert wird, muss es umgehend wieder kompensiert werden.

4.1.1 Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung (nach HRM1 noch *Laufende Rechnung*)

Die Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung in der Kantonsverfassung (KV, BSG 101.1) lautet wie folgt:

Art. 101a KV: Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung

¹ Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.

² Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

³ Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Voranschlags von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Bei der Genehmigung des Geschäftsberichts ist Absatz 2 im Umfang des im Voranschlag beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar.

⁴ Der Grosse Rat kann bei der Genehmigung des Geschäftsberichts von Absatz 2 in einem festzulegenden Umfang abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Ein Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

⁵ Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens werden für die Anwendung der Absätze 1 und 2 nicht berücksichtigt. *

Vorab muss eine wichtige Unterscheidung vorgenommen werden: Die Absätze 1 und 3 beziehen sich auf die Planung (VA/AFP), die Absätze 2 und 4 jedoch auf die Rechnung (Geschäftsbericht), also auf tatsächlich erwirtschaftete Aufwandüberschüsse.

Mit dem vorliegenden Aufwandüberschuss von 630 Millionen Franken im Voranschlag 2021 wird Absatz 1 der Schuldenbremse der Erfolgsrechnung verletzt. Somit kommt Absatz 3 zur Anwendung, der besagt, dass für die Genehmigung des Voranschlags ein qualifiziertes Mehr notwendig ist, nämlich die Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates, was 96 Grossrätinnen und Grossräten entspricht. Der Voranschlag 2021 gilt somit nur als genehmigt, wenn er mindestens 96 Ja-Stimmen erhält.

Die Absätze 2 und 4 werden erst mit der Genehmigung des Geschäftsberichts (Jahresrechnung) relevant, also voraussichtlich in der Sommersession 2022. Angemerkt sei aber schon hier, dass für eine Verlängerung der Abtragsfrist des Defizits das qualifizierte Mehr bei der Genehmigung der Jahresrechnung nur für jenen Teil in Anspruch genommen werden muss,

welcher das budgetierte Defizit übersteigt (zweiter Satz von Absatz 3). Wird das budgetierte Defizit in der Jahresrechnung überschritten, so gelten für diesen Teil die Bestimmungen gemäss Absatz 2 (Kompensation im übernächsten Voranschlag), es sei denn, der Grosse Rat verlängere gemäss Absatz 4 mit qualifiziertem Mehr die Frist für diesen Teil ebenfalls um vier Jahre.⁴

Wichtig zu wissen ist, dass die Kompensation des budgetierten Fehlbetrags des Jahres 2021 in den aktuellen AFP-Jahren noch nicht eingerechnet ist. Dies mag auf den ersten Blick erstaunen. Der Verzicht auf das Einrechnen der Kompensation ist jedoch folgerichtig. Es handelt sich vorliegend lediglich um eine Planung: Das Geld ist noch nicht ausgegeben bzw. die Schulden noch nicht aufgenommen; es ist noch kein «Schaden» im Sinne der Schuldenbremse eingetreten. Im Vollzug des Budgets während des Jahres 2021 kann noch Gegensteuer gegeben werden. Theoretisch ist es sogar denkbar, dass die Annahmen, die der Berechnung des Budgets zugrunde liegen, sich als derart unzutreffend erweisen, dass die Rechnung Ende Jahr doch noch ausgeglichen ausfällt. In diesen Fall wären die AFP-Jahre unnötigerweise mit der Kompensation eines nur prognostizierten Defizits belastet worden und es würde allenfalls sogar bereits ein Sparpaket initiiert, das sich am Ende als nicht zwingend herausstellen könnte. Die Abtragung eines budgetierten Defizits wird somit noch nicht in die Planung aufgenommen. Eine Aufnahme erfolgt erst, wenn ein tatsächliches Defizit gestützt auf die Jahresrechnung festgestellt werden muss und der Grosse Rat gemäss Absatz 4 bestimmt hat, innert welcher Frist ein solches zu kompensieren ist.

Wenn im Frühling 2022 festgestellt wird, dass im Geschäftsjahr 2021 tatsächlich ein Aufwandüberschuss erwirtschaftet wurde, muss dieses Defizit in der Erfolgsrechnung bis Ende 2026 kompensiert werden. Dies bedeutet, dass bis und mit 2026 Überschüsse mindestens in der Höhe des erzielten Defizits erzielt werden müssen, wobei ein allfälliger Überschuss im Jahr 2022 auch bereits angerechnet werden könnte. Wenn das Defizit der Jahresrechnung 2021 tatsächlich 630 Millionen Franken betragen würde, müssten in den Jahren 2023 bis 2026 Überschüsse von durchschnittlich 157.5 Millionen Franken budgetiert bzw. erzielt werden.

Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass die Vorgaben zur Abtragung von Defiziten und Fehlbeträgen als Fristen zu verstehen sind und die Verfassung keine fixen Jahresquoten für die Abtragungen vorsieht. Deshalb ist rein rechtlich die Schuldenbremse der Erfolgsrechnung erst verletzt, wenn feststeht, dass ein allfälliges Defizit 2021 nach Ablauf der Kompensationsfrist von vier Jahren (Ende 2026) tatsächlich nicht abgetragen werden konnte. Es ist theoretisch möglich, die Abtragung des gesamten Defizits 2021 erst im letzten Jahr der Abtragsfrist (2026) vorzunehmen. Die «Schlussbilanz» kann somit erst nach Vorliegen des Rechnungsabschlusses 2026 vollzogen und festgestellt werden, ob eine Verletzung der Schuldenbremse vorliegt. Allerdings sagt die Verfassung nichts dazu, was die Konsequenzen einer solchen Verletzung sind. Dies müsste politisch diskutiert werden.

⁴ Beispiel: Die Jahresrechnung 2021 schliesst mit einem Defizit von 730 Mio. Franken ab. Für den mit dem Budget 2021 genehmigten Teil von 630 Mio. Franken gilt bereits die Abtragsfrist von vier Jahren. Die restlichen 100 Mio. sind im Voranschlag des übernächsten Jahres (2023) zu kompensieren. Der Grosse Rat kann die Abtragsfrist für diesen Teil des Defizits bei der Genehmigung der Jahresrechnung 2021 mit qualifizierten Mehr 2021 um vier Jahre verlängern.

in Mio CHF	VA 21	AFP 22	AFP 23	AFP 24	AFP 25	AFP 26	AFP 27
1. Kompensation Defizit 2021							
Szenario 1.1. gleichmässige Verteilung des Defizits 21 auf die Jahre 2023-2026							
Saldo ER gemäss VA/AFP 21/22-24	-630	-580	-321	-111	n/a	n/a	
Verteilung Defizit 21 auf die Jahre 23-26			-158	-158	-157	-157	
notwendige Verbesserung im Vergleich zur aktuellen Planung		+580	+479	+269	+157	+157	
Szenario 1.2. Belastung des Defizits 2021 auf die Jahre 2025/2026							
Saldo ER gemäss VA/AFP 21/22-24	-630	-580	-321	-111	n/a	n/a	
Belastung des Defizits 21 den AFP 25+26					+315	+315	
notwendige Verbesserung im Vgl. zur bisherigen Planung		+580	+321	+111	+315	+315	

Abbildung 8: Rechnungsbeispiel Kompensation Defizit 2021

Wie Abbildung 8 zeigt, würde alleine die Kompensation eines Viertels des budgetierten Defizits 2021 (CHF 158 Mio.) im Jahr 2023 eine Verbesserung der bisherigen Planung um fast eine halbe Milliarde erfordern und für 2024 eine solche um über 400 Millionen Franken. Die Jahre 2025 und 2026 sind zurzeit noch ausserhalb des Planungshorizontes. Ohne die künftige Lage der Weltwirtschaft oder der Konjunktur in der Schweiz zu kennen, müssten für diese Jahre schon Überschüsse von je mindestens 157 Millionen Franken zwingend vorgesehen werden. Die Planung über mehrere Jahre im Voraus ist unzweifelhaft mit grossen Unsicherheiten verbunden. Trotzdem erscheint eine derartige Verbesserung – ohne massive Sparmassnahmen und/oder substantielle Steuererhöhungen – zurzeit unwahrscheinlich.

Aufgrund der Coronavirus-Krise und der hohen Defizite in den Jahren 2023 und 2024 könnte versucht werden, die Kompensation der Defizite erst gegen Ende der Frist zu erreichen, also in den Jahren 2025/2026 (Szenario 1.2). Damit wird jedoch der Druck, in diesen Jahren hohe Überschüsse zu erwirtschaften, sehr gross. Es könnte zudem der Vorwurf erhoben werden, die Kompensation werde «nach dem Prinzip Hoffnung auf die lange Bank geschoben».

Es kommt hinzu, dass bei diesen Berechnungen das Defizit für das Jahr 2022 von 580 Millionen Franken noch nicht eingerechnet ist. Wenn in der Jahresrechnung 2022 nämlich auch ein Defizit resultiert, müsste dieses ebenfalls kompensiert werden und würde die Jahre ab 2024 zusätzlich belasten, entweder mit je 145 Millionen Franken in den Jahren 2024-2027 (Szenario 2.1) oder mit 290 Millionen in den Jahren 2026/2027 (Szenario 2.2).

	VA 21	AFP 22	AFP 23	AFP 24	AFP 25	AFP 26	AFP 27
2. Kompensation Defizit 2021 und Defizit 2022							
Szenario 2.1. gleichmässige Verteilung der Defizite 21 und 22 auf die Jahre 2023-2027							
Saldo ER gemäss VA/AFP 21/22-24	-630	-580	-321	-111	n/a	n/a	
gleichmässige Verteilung des Defizits 21 auf Saldo ER VA/AFP 23/24-26			+158	+158	+157	+157	
gleichmässige Verteilung des Defizits 22 auf Saldo ER VA/AFP 23/24-26				+145	+145	+145	+145
notwendige Verbesserung im Vergleich zur aktuellen Planung			+479	+414	+302	+302	+145
Szenario 2.2. Belastung der Defizite 2021/2022 2024 auf die Jahre 2025-2027							
Saldo ER gemäss VA/AFP 21/22-24	-630	-580	-321	-111	n/a	n/a	
Belastung des Defizits 21 den AFP 25+26					+315	+315	
Belastung des Defizits 22 den AFP 26+27						+290	+290
notwendige Verbesserung im Vgl. zur bisherigen Planung			+321	+111	+315	+605	+290

Abbildung 9: Rechnungsbeispiel Kompensation Defizit 2021 und 2022

Die ansatzweisen Berechnungen zeigen, dass schon alleine die Kompensation des Defizits 2021 eine grosse Belastung für den Berner Staatshaushalt bedeuten würde. Wenn auch 2022 ein Defizit erwirtschaftet wird, was nach heutigem Kenntnisstand wahrscheinlich ist, wird die Belastung derart hoch, dass die geforderten Kompensationen realpolitisch kaum erreicht werden dürften (siehe Abbildung 9).

Aufgrund der Coronavirus-Krise sind die Unsicherheiten in der Planung grösser als in normalen Jahren. Die tatsächlichen Defizite könnten also noch höher, aber auch wesentlich tiefer ausfallen. Deshalb ist es legitim, dieselben Berechnungen mit jeweils der Hälfte der prognostizierten Defizite vorzunehmen⁵.

⁵ Eine Berechnung mit höheren Defiziten ergibt keinen Sinn, da davon ausgegangen werden kann, dass diese ohnehin nicht kompensiert werden könnten.

	VA 21	AFP 22	AFP 23	AFP 24	AFP 25	AFP 26	AFP 27
3. Kompensation halbes Defizit 2021 und halbes Defizit 2022							
Szenario 3.1. gleichmässige Verteilung der halbierten Defizite 21 und 22 auf die Jahre 2023-2027							
Saldo ER gemäss VA/AFP 21/22-24, halbiert	-315	-290	-160	-56	n/a	n/a	
gleichmässige Verteilung des Defizits 21 auf Saldo ER VA/AFP 23/24-26			+79	+79	+79	+78	
gleichmässige Verteilung des Defizits 22 auf Saldo ER VA/AFP 23/24-26			+73	+73	+73	+72	+72
notwendige Verbesserung im Vergleich zur aktuellen Planung			+239	+208	+152	+150	+72
Szenario 3.2. Belastung der halbierten Defizite 21/22 auf die jeweils letzten beiden möglichen Planjahren (25/26, bzw. 26/27)							
Saldo ER gemäss VA/AFP 21/22-24	-315	-290	-160	-56	n/a	n/a	
Belastung des Defizits 21 den AFP 25+26					+158	+157	
Belastung des Defizits 22 den AFP 26+27						+145	+145
notwendige Verbesserung im Vgl. zur bisherigen Planung			+160	+56	+158	+302	+145

Abbildung 10: Rechnungsbeispiel Kompensation Defizit 2021 und halbes Defizit 2022

Bei einer Halbierung der Defizite sind gemäss Szenario 3.1 im Spitzenjahr 2023 239 Millionen Franken zu kompensieren, bzw. gemäss Szenario 3.2 im Jahr 2026 302 Millionen Franken (siehe Abbildung 10). Diese Zahlen erscheinen nicht mehr völlig unerreichbar, wären jedoch immer noch nur mit einschneidenden Massnahmen in der Erfolgsrechnung zu erreichen. Unabdingbare Voraussetzung wäre zudem eine starke Beruhigung der Coronavirus-Krise und das Einsetzen einer kräftigen wirtschaftlichen Dynamik, was völlig ungewiss ist.

4.1.1.1 Aussichten auf künftige Voranschläge

Angesichts der aktuellen Zahlen des VA/AFP und der obigen Berechnungen muss – auch bei einer markanten Verbesserung der aktuellen Zahlen – davon ausgegangen werden, dass der Regierungsrat nächstes Jahr im Voranschlag 2022 ebenfalls einen Aufwandüberschuss präsentieren wird, womit in der Haushaltsdebatte 2021 ebenfalls ein qualifiziertes Mehr im Grossen Rat nötig wäre, damit der Kanton Bern über ein rechtsgültig genehmigtes Budget 2022 verfügt.

Wie sich die finanzielle Lage des Kantons Bern in zwei Jahren darstellt, kann heute nicht vorhergesagt werden. Die Unsicherheiten sind schlicht zu gross. Zurzeit überwiegen eher die Anzeichen, dass die wirtschaftlich und finanziell schwierige Lage anhält. Auch ein allfälliger wirtschaftlicher Aufschwung würde sich erst mit Verzögerung positiv auf die Kantonsfinanzen auswirken (Stichwort Steuereinnahmen juristische Personen).

Fazit: Der Voranschlag 2021 muss vom Grossen Rat mit einer Dreifünftelmehrheit, das heisst mit mindestens 96 Ja-Stimmen, angenommen werden. Das Gleiche gilt voraussichtlich auch für den Voranschlag 2022. Was danach kommt, ist offen. Es ist aber wahrscheinlich, dass die finanzielle Lage des Kantons schwierig bleiben wird und das qualifizierte Mehr allenfalls für weitere Voranschläge zur Anwendung gelangen muss.

4.1.2 Schuldenbremse in der Investitionsrechnung

Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung in der Kantonsverfassung (KV, BSG 101.1) lautet wie folgt:

Art. 101b KV: Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

¹ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen hat mittelfristig mindestens 100 Prozent zu betragen.

² Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren.

³ Ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht ist im Voranschlag des übernächsten Jahres und der drei daran anschliessenden Jahre zu kompensieren.

⁴ Der Grosse Rat kann die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags auf acht Jahre verlängern oder auf die Kompensation ganz verzichten, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen.

⁵ Die Absätze 1 bis 4 gelangen zur Anwendung, wenn die Bruttoschuldenquote, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen, einen Wert von 12 Prozent übersteigt. Massgebend ist die Quote am Ende des vorausgegangenen Kalenderjahres.

Da der Selbstfinanzierungsgrad des vorliegenden VA/AFP klar unter 100 Prozent liegt, wird Absatz 1 der Schuldenbremse der Investitionsrechnung verletzt. In diesem Fall kommt Absatz 2 zur Anwendung, der fordert, dass die ungenügende Selbstfinanzierung des Voranschlags in den Aufgaben- und Finanzplanjahren zu kompensieren ist. Da im VA/AFP jedoch für alle vier Jahre ein negativer Selbstfinanzierungsgrad ausgewiesen wird, wird auch Absatz 2 nicht eingehalten. Die Verletzung der beiden Absätze der Schuldenbremse bleibt ohne unmittelbare Folge, da die beiden Absätze keine konkreten Sanktionen vorsehen.

Obwohl die Absätze 1 und 2 der Schuldenbremse der Investitionsrechnung mit dem vorliegenden VA/AFP nicht eingehalten werden, sind hinsichtlich der Haushaltsdebatte in der Winter-session 2020 keine weiteren Vorkehrungen zu treffen. Es braucht insbesondere keine separate Abstimmung und keine zusätzliche Abstimmung mit einem qualifizierten Mehr.

Wenn ein Finanzierungsfehlbetrag in der Jahresrechnung 2021 (Geschäftsbericht) eintritt, also tatsächlich erwirtschaftet wurde, ist gemäss Absatz 3 eine Kompensation innert vier Jahren vorgesehen (also bis Ende 2026), wobei mit Absatz 4 die Kompensationsfrist um weitere vier Jahre verlängert (also bis Ende 2030), bzw. ganz auf die Kompensation verzichtet werden kann. Dazu ist ein qualifiziertes Mehr von drei Fünfteln aller Grossrätinnen und Grossräte, also 96 Stimmen notwendig. Wenn der Grosse Rat dies will, kann er in der Sommersession 2022 den Finanzierungsfehlbetrag 2021 mit qualifiziertem Mehr annehmen und auf eine Kompensation verzichten, womit die Schuldenbremse in der Investitionsrechnung trotz hohem Fehlbetrag und Verzicht auf Kompensation regelkonform angewendet und eingehalten wäre. Es läge im rechtlichen Sinn keine Verletzung der Schuldenbremse vor. Dieses Szenario könnte sich, auch angesichts des Mehrbedarfs bei den Investitionen, in den nächsten Jahren wiederholen.

Fazit: Um in den nächsten Jahren die Kompensationsfrist für tatsächlich erwirtschaftete negative Finanzierungssaldi zu verlängern oder ganz auf die Kompensation zu verzichten, wird voraussichtlich bei der Genehmigung des Geschäftsberichts jeweils ein qualifiziertes Mehr nötig sein.

4.1.3 Folgen bei einer Nicht-Genehmigung des Voranschlags 2021

Einleitend ist wichtig festzuhalten, dass der Grosse Rat keinen Nichteintretensentscheid zum Voranschlag fällen kann. Er muss – aus naheliegenden Gründen – das Budget beraten. Somit bedeutet eine Ablehnung des Voranschlags nicht wie bei einem Gesetz oder einem Kreditantrag, dass das Geschäft vom Tisch ist. Der Regierungsrat ist verpflichtet, den Voranschlag in der nächsten Session wiederum dem Grossen Rat vorzulegen. Damit Regierung und Verwaltung wissen, warum der Voranschlag nicht genehmigt wurde und ihn entsprechend anpassen können, ist es wichtig, dass der Grosse Rat möglichst klare politische Signale gibt, in welchen Punkten der Voranschlag zu überarbeiten ist.

Wird der Voranschlag nicht genehmigt, kommt Artikel 62 Absatz 5 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0) zum Tragen:

Art. 62, Abs. 5 FLG: Voranschlag

⁵ Der Grosse Rat behandelt den Voranschlag spätestens im November des vorangehenden Jahres. Beschliesst der Grosse Rat den Voranschlag nicht, so unterbreitet der Regierungsrat in der nächsten Session einen neuen Voranschlag. Bis zum Beschluss über den Voranschlag durch den Grossen Rat ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

Bei einer Nichtgenehmigung würde der Voranschlag dem Grossen Rat also in der Frühlings-session 2021 noch einmal unterbreitet. Bis dahin wäre es dem Regierungsrat und der Verwaltung nur erlaubt, «die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben unerlässlichen Ausgaben zu tätigen».

Bei der nochmaligen Beratung des Voranschlags in der Frühlings-session 2021 hätte das Parlament wieder die volle Handlungsfreiheit. Das bedeutet, dass es den Voranschlag theoretisch erneut zurückweisen könnte. Es gibt keine rechtlichen Bestimmungen bezüglich der Frage, wie nach einer zweiten Ablehnung des Voranschlags vorgegangen werden müsste. Es ist jedoch anzunehmen, dass Regierung und Verwaltung den Voranschlag noch einmal überarbeiten und dem Grossen Rat für die Sommersession noch ein drittes Mal unterbreiten müssten. Da Regierung und Verwaltung bis zum Vorliegen eines genehmigten Budgets nur unabdingbaren Ausgaben tätigen könnten und damit zu weiten Teilen handlungsunfähig wären, ist aus gesamtstaatlicher Sicht eine (mehrmalige) Nichtgenehmigung des Voranschlags möglichst zu vermeiden.

Auf die Frage der FiKo nach den konkreten Auswirkungen der Ablehnung des Voranschlags hat die Finanzdirektion informiert, dass sich der Kanton im Jahr 2013 letztmals in einer ähnlichen Situation befunden hat. Weil sich im Budgetvollzug 2013 ein negatives Rechnungsergebnis abzeichnete, erliess der Regierungsrat ein Ausgaben- und Stellenmoratorium.⁶ Damals wurden die Direktionen und die Staatskanzlei angewiesen, keine «aufschiebbaren Ausgaben» in der Erfolgsrechnung zu tätigen. Hingegen konnten weiterhin «unaufschiebbare Ausgaben» ausgelöst werden; dazu gehörten namentlich Ausgaben,

- welche durch einen Rechtssatz oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben sind,

⁶ Medienmitteilung des Regierungsrates vom 17. Oktober 2013; https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2013/10/20131017_0823_regierungsrat_beschliesstaussgabenmoratorium.

- welche sich aus der Erfüllung eines vom zuständigen Organ genehmigten Vertrages ergeben,
- welche für den Abschluss eines bereits weit fortgeschrittenen Projektes oder Bauvorhabens notwendig sind,
- welche für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Bern und aus standortpolitischen Gründen nachweisbar von besonderer Bedeutung sind,
- deren Aufschiebung mit bedeutenden nachteiligen Folgen (z. B. erhebliche Schäden der vorhandenen Bausubstanz, Gefährdung der Sicherheit, Ausfall erheblicher Bundesbeiträge usw.) verbunden wäre,
- die über einen Fonds finanziert werden, der von Dritten zu mindestens zwei Dritteln geäuft wird,
- welche für die Fortführung des Betriebes von Bildungsinstitutionen, gemäss den mit den Auszubildenden getroffenen Abmachungen, notwendig sind,
- welche auf Ausgabenbeschlüssen für Transferzahlungen an den Bund oder an die Gemeinden basieren.

Im Personalbereich wurde ein Anstellungsstopp verhängt, von welchem Mitglieder des Polizeikorps, Lehrkräfte, Mitarbeitende in Schulheimen und Psychiatrien sowie gewisse Schlüsselfunktionen ausgenommen wurden. Leistungsprämien konnten weiterhin ausgerichtet werden. Ferner waren Kaderanlässe und Jahresschlussessen mit Mitarbeitenden nur noch unter bestimmten Bedingungen möglich.

Noch weitergehende Konsequenzen hätte eine Ablehnung des Voranschlags durch den Grossen Rat und damit ein budgetloser Zustand. Der Begriff «unerlässliche Ausgaben» müsste aus Sicht der FIN enger gefasst werden als die oben erwähnten «unaufschiebbaren Ausgaben». So wäre insbesondere auch die Investitionsrechnung vom budgetlosen Zustand betroffen, indem bei Projekten, zu welchen noch keine vertraglichen Verpflichtungen vorliegen, keine solchen eingegangen werden könnten, was zu Projektverzögerungen führen würde.

In Bezug auf das Personal müsste vermutlich ein noch enger gefasster Anstellungsstopp als beim Ausgabenmoratorium verhängt werden, was in verschiedenen Bereichen zu Engpässen wie auch Know-how-Verlust führen würde, da vermehrt Stellen nicht ohne Unterbrüche besetzt werden könnten. Die Lohnsumme dürfte sich zudem im Jahr 2021 nicht erhöhen. Es würden die Löhne auf dem Niveau von 2020 ausgerichtet. Leistungsprämien könnten bis zum Vorliegen eines genehmigten Voranschlags nicht ausgerichtet werden.

Bei verschiedenen weiteren Aufwendungen müsste überprüft werden, ob diese unaufschiebbar sind oder nicht, namentlich bei der Ausrichtung von Beiträgen. Durch einen budgetlosen Zustand würde der Kanton Bern gegenüber vielen Anspruchsgruppen negative Signale ausstrahlen, bspw. gegenüber Lieferanten verschiedenster Branchen, da anstehende Aufträge oder Projekte nicht ausgelöst werden könnten, aber auch gegenüber potenziellen Mitarbeitenden aufgrund des Anstellungsstopps oder gegenüber dem bestehenden Personal, bei welchem eine Mehrbelastung entsteht.

Insgesamt sind die Konsequenzen teilweise schwer abschätzbar. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass der Kanton Bern aufgrund eines budgetlosen Zustandes einen volkswirtschaftlichen Schaden erfahren dürfte. Es gilt deshalb auch aus Sicht der FiKo alles daran zu setzen, einen budgetlosen Zustand zu vermeiden.

4.1.4 Festlegung der Steueranlage

Gemäss kantonalen Steuergesetz (StG, BSG 661.11), Artikel 3 Absatz 1, legt der Grosse Rat die Steueranlage jährlich mit dem Beschluss über den Voranschlag fest:

Steuergesetz StG, Art. 3: Zuständigkeiten

¹ Der Grosse Rat setzt die Steueranlage jährlich zusammen mit dem Beschluss über den Voranschlag fest.

Die Steueranlage ist zwar nicht Teil der Beschlussgrössen des Voranschlags, die im FLG aufgeführt sind.⁷ Gemäss ständiger Praxis ist jedoch die Steueranlage integrierender Bestandteil der Beschlüsse des Grossen Rates über den Voranschlag.⁸ Weil die Steueranlage einen erheblichen Einfluss auf die Einnahmen des Kantons hat, ist die Festsetzung der Höhe der Steueranlage eng mit dem Voranschlag verbunden. So hat die Steueranlage einen erheblichen Einfluss darauf, ob ein Voranschlag ein Defizit oder einen Überschuss ausweist.

Wenn der Voranschlag in der Wintersession nicht genehmigt wird, hat der Grosse Rat bei einer allfälligen zweiten Beratung die volle Handlungsfreiheit, kann also auch die Steueranlage anpassen. Wenn er in der Wintersession bereits eine Anpassung der Steueranlage beschlossen hätte, wäre er bei einer nochmaligen Budgetdebatte nicht an diesen Entscheid gebunden. Beim ersten Mal wäre der Voranschlag als Ganzes verworfen worden und danach vom Regierungsrat angepasst worden. Die vorgenommenen Änderungen könnten einen Einfluss haben auf den Entscheid des Grossen Rates, die Steueranlage anpassen.

Wie in früheren Jahren und wie seit längerer Zeit üblich, wird in der Haushaltsdebatte nach einer einleitenden Grundsatzdebatte eine Detailberatung durchgeführt. Wenn sehr viele Anträge eingehen, wie beispielsweise zuletzt beim Entlastungspaket EP 2018, kann die Detailberatung thematisch unterteilt werden. Ein solcher Themenbereich kann auch die Steueranlage sein. Für die Genehmigung von Anträgen in der Detailberatung reicht die einfache Mehrheit, auch bei der Steueranlage. Nur bei Anträgen, welche die Steueranlage höher als den aktuellen Wert von 3,06 festsetzen wollen, kommt die verfassungsmässige Steuererhöhungsbremse zur Anwendung und es wäre «die Mehrheit seiner Mitglieder» notwendig, d.h. mindestens 81 Ja-Stimmen.⁹ Sollte die kantonale Steueranlage über 3,26 festgesetzt werden, würde dieser Beschluss dem fakultativen Referendum unterliegen.¹⁰

Je nachdem, welche Anträge gestellt werden und obsiegen, werden die Eckwerte des Voranschlags im Vergleich zum Antrag des Regierungsrates angepasst. Erst bei der Schlussabstimmung zum Voranschlag 2021 mit den neuen Eckwerten kommt das qualifizierte Mehr von 96 Ja-Stimmen zur Anwendung bzw. ist für eine rechtsgültige Beschlussfassung massgebend.

⁷ Aufzählung der Beschlussgrössen des Grossen Rates im Voranschlag: Art. 62 Abs. 4 Bst a FLG.

⁸ Die Beschlussfassung des Grossen Rates zum Voranschlag lautet jeweils: «Der Voranschlag xxxx wird mit folgenden Eckdaten genehmigt: ...Steueranlage...».

⁹ Art. 101c Abs. 1 KV, Steuererhöhungsbremse: «Jede Erhöhung der Steueranlage durch den Grossen Rat, die gesamthaft zu mehr Steuereinnahmen des Kantons führt, bedarf der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder.»

¹⁰ Art. 2 Abs. 4 StG: «Der Beschluss über die Steueranlage unterliegt dem fakultativen Referendum, sofern sie 3,26 übersteigt.»

4.2 Vorschläge des Regierungsrates zur Verbesserung des VA/AFP – «Spur 3»

4.2.1 Vorschläge des Regierungsrates für eine Streichung, Reduktion oder Verschiebung (Vortrag zum VA/AFP 21/22-24, Kap. 2.11.1)

Wenn sich ein Vorschlag auf eine Massnahme bezieht, die bereits im Jahr 2021 finanzielle Auswirkungen hat, stellt der Vorschlag gleichzeitig einen Antrag in Bezug auf den VA 2021 und in Bezug auf die AFP-Jahre 2022-24 eine Planungserklärung dar. Wenn ein Vorschlag erst in den Jahren 2022-24 finanzielle Auswirkungen zeigt, gilt er als Planungserklärung zum AFP.

Es sind nur diejenigen Anträge und Planungserklärungen aufgeführt, die entweder angenommen wurden oder das Quorum für einen Minderheitsantrag erfüllt haben, also mindestens ein Drittel der Stimmen erreicht haben.

Organisationseinheit	in Millionen CHF	VA	AFP		
Produktgruppe/n	Sachverhalt	2021	2022	2023	2024
Gesamtstaat	Gewinnausschüttung SNB¹¹				
<i>Dienstleistungen Konzernfinanzen (Kap. 8.7.2)</i>	Im VA 2021 und im AFP 2022-2024 wurde jährlich eine «doppelte» Gewinnausschüttung der SNB berücksichtigt (CHF 164 Mio. pro Jahr). Aus Sicht des Regierungsrates besteht für das Geschäftsjahr 2020 der SNB eine hohe Wahrscheinlichkeit von mindestens einer «dreifachen» Gewinnausschüttung der SNB. Er beantragt deshalb die Berücksichtigung einer «dreifachen» Gewinnausschüttung, was einem Mehrertrag von CHF 82 Mio. im VA 2021 entspricht. Vgl. Kapitel 2.5.3.	82.0			
Antrag FiKo	Zustimmung				
Gesamtstaat	Lohnmassnahmen				
<i>Sämtliche Produktgruppen (Reduktion im Verhältnis der Lohnsumme)</i>	In sämtlichen Jahren der Planung wurden 0.7 Prozent der Lohnsumme für den individuellen Gehaltsaufstieg budgetiert. Der Regierungsrat beantragt eine Elimination dieser Mittel im VA 2021 und AFP 2022. Dies führt zu einem Minderaufwand von CHF 21.4 Mio. (VA 2021) bzw. CHF 47.1 Mio. (ab AFP 2022). Vgl. Kapitel 2.6.1.	21.4	47.1	47.1	47.1
Antrag FiKo	Zustimmung Minderheitsantrag: Verzicht auf Elimination der Mittel				
WEU	Borkenkäferbekämpfung				
<i>Wald und Naturgefahren (Kap. 4.7.4)</i>	Zur Bekämpfung des Borkenkäfers wurde im VA 2021 und AFP 2022-2024 ein Mehraufwand von CHF 1.5 Mio. (2024) bis CHF 3.0 Mio. (2021) berücksichtigt. Der Regierungsrat beantragt, diesen Mehrbedarf im AFP 2023/2024 um je CHF 1 Mio. zu reduzieren.			1.0	1.0
Antrag FiKo	Zustimmung zur Planungserklärung				
WEU	Förderprogramm Energie				
<i>Umwelt und Energie (Kap. 4.7.7)</i>	Gestützt auf die vom Grossen Rat überwiesene Motion 085-2017 Hässig (Zollikofen, SP) wurden die Mittel für das kantonale Förderprogramm Energie im Vergleich zur bisherigen Planung um CHF 4.5 Mio. (2021) bis CHF 9.0 Mio. (2024) erhöht. Der Regierungsrat beantragt, diese Mittel im AFP 2023/2024 um je CHF 1.5 Mio. zu reduzieren. Vgl. Kapitel 2.5.20.			1.5	1.5
Antrag FiKo	Zustimmung zur Planungserklärungen (PE) Minderheitsantrag: Verzicht auf Kürzung bzw. Verzicht auf PE				

¹¹ Aufgrund des Abschlusses des 3. Quartals der SNB scheint es möglich, dass Ende Jahr sogar eine vierfache Gewinnausschüttung erfolgen könnte, und dem Kanton zusätzliche 82 Millionen Franken an Erträgen zustehen würden. Die FiKo hat diese Möglichkeit geprüft und sie schliesslich verworfen, da die möglichen Zusatzeinnahmen keinen entscheidenden Einfluss am defizitären Voranschlag haben und die Unsicherheiten aufgrund der Corona-Pandemie besonders gross sind. Die rechtsverbindlichen Entscheide werden im Januar 2021 erwartet.

Organisationseinheit	in Millionen CHF	VA	AFP			
Produktgruppe/n	Sachverhalt	2021	2022	2023	2024	
WEU	Projekt Swiss Center for Design and Health					
<i>Wirtschaftsentwicklung und -aufsicht (Kap. 4.7.3)</i>	Für das Projekt Swiss Center for Design and Health wurden im AFP 2023 CHF 2.0 Mio. und im AFP 2024 CHF 1.0 Mio. zusätzliche Mittel eingestellt. Der Regierungsrat beantragt, diese um je CHF 0.4 Mio. zu reduzieren.			0.4	0.4	
Antrag FiKo	Zustimmung zur Planungserklärung					
WEU	Bio-Offensive					
<i>Landwirtschaft (Kap. 4.7.5)</i>	Zur Umsetzung der Bio-Offensive gemäss Ziel 5.2 der Regierungsrichtlinien 2019-2022 wurden im Planungsprozess 2019 im Jahr 2021 CHF 0.5 Mio. und ab 2022 jährlich CHF 1.0 Mio. eingestellt. Der Regierungsrat beantragt, diese Mittel im AFP 2023/2024 um je CHF 0.5 Mio. zu reduzieren.			0.5	0.5	
Antrag FiKo	Zustimmung zur Planungserklärung Minderheitsantrag: Verzicht auf Kürzung bzw. Verzicht auf PE					
GSI	Mädchenhaus					
<i>Integration und Soziales (Kap. 5.7.5)</i>	Zur Schaffung eines Mädchenhauses sind ab dem VA 2021 jährlich CHF 0.8 Mio. eingestellt (Nettoaufwand, die Gemeinden partizipieren zu 50%). Der Regierungsrat beantragt, die Schaffung um ein Jahr zu verschieben.	0.8				
Antrag FiKo	Zustimmung Minderheitsantrag: Verzicht auf Verschiebung					
SID	Korpsbestandeserhöhung Kantonspolizei (KAPO)					
<i>Polizei (Kap. 7.7.2)</i>	Im Planungsprozess 2019 wurden finanzielle Mittel zur Bestandeserhöhung der KAPO aufgenommen. Das aktuelle Zahlenwerk enthält hierzu Aufwendungen von CHF 5.8 Mio. (2021) bis CHF 24.9 Mio. (2024). Es ist vorgesehen, dass ab 2020 jährlich eine Tranche zu 30 Mitarbeitenden (2020) bzw. zu 35 Mitarbeitenden (ab 2021) rekrutiert wird. Der Regierungsrat beantragt eine Verschiebung der 5. Tranche (Rekrutierung im Jahr 2025 statt 2024). Dies entlastet den AFP 2024 um CHF 3.7 Mio. Vgl. Kapitel 2.5.19.				3.7	
Antrag FiKo	Zustimmung					
SID	Neue Rechtsform Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA)					
<i>Strassenverkehr und Schifffahrt (Kap. 7.7.3)</i>	Zur Erarbeitung eines Detailkonzeptes bezüglich einer neuen Rechtsform des SVSA enthalten der VA 2021 und AFP 2022-2023 finanzielle Mittel von je CHF 0.3 Mio. Der Regierungsrat beantragt eine Kompensation dieses Mehrbedarfs innerhalb der SID.	0.3	0.3	0.3		
Antrag FiKo	Zustimmung					
	Minderheits-Planungserklärung: Auf die Erarbeitung des Detailkonzepts ist zu verzichten					
BKD	Massnahmen Regierungsrichtlinien im Hochschulbereich					
<i>Hochschulbildung (Kap. 9.7.4)</i>	Zur Umsetzung von Massnahmen aus den Regierungsrichtlinien 2019-2022 (Initiative BeLEARN, Aufbau TecLab Burgdorf, Aufbau School of Precision and Medical Engineering) hat der Regierungsrat ab 2021 eine Erhöhung der Beiträge an die Berner Hochschulen von CHF 6 Mio. berücksichtigt. Der Regierungsrat beantragt, diese Beitragserhöhung um CHF 2 Mio. (2021) bzw. CHF 1 Mio. (2022-2024) zu reduzieren. Vgl. Kapitel 2.5.12.	2.0	1.0	1.0	1.0	
Antrag FiKo	Zustimmung					

Organisationseinheit	in Millionen CHF	VA	AFP			
Produktgruppe/n	Sachverhalt	2021	2022	2023	2024	
BKD	Entlastung Berufseinsteigende					
<i>Volksschule und schulergänzende Angebote (Kap. 9.7.2)</i>	Im Planungsprozess 2019 hat der Regierungsrat ab 2021 zwecks Entlastung von berufseinsteigenden Lehrkräften u. a. für ein Mentoringprogramm jährlich je CHF 1.0 Mio. im Zahlenwerk aufgenommen. Der Regierungsrat beantragt, diese Mittel im AFP 2023/2024 um je CHF 0.5 Mio. zu reduzieren.			0.5	0.5	
Antrag FiKo	Zustimmung					
Total		106.5	48.4	52.3	55.7	

Abbildung 11: Anträge und Planungserklärungen der FiKo zu Vorschlägen des Regierungsrates für eine Streichung, Reduktion oder Verschiebung von Massnahmen

4.2.2 Handlungsspielräume, bei welchen sich der Regierungsrat gegen eine Streichung, Reduktion oder Verschiebung ausspricht (Auszug aus Vortrag, Kap. 2.11.3)

Organisationseinheit	in Millionen CHF	VA	AFP			
Produktgruppe/n	Sachverhalt	2021	2022	2023	2024	
Gesamtstaat	Anlagesenkung <u>juristische</u> Personen					
<i>Steuern und Dienstleistungen (Kap. 8.7.4)</i>	Das «Gesamtpaket Steuern» sieht ab 2021 eine nicht refinanzierte Anlagesenkung bei den juristischen Personen vor. Vgl. Kapitel 2.5.6.	40.8	40.8	40.8	40.8	
Antrag FiKo	Minderheitsantrag: Steueranlage unverändert bei 3.06 belassen					
WEU	Einzelbetriebsförderung (Standortförderung)					
<i>Wirtschaftsentwicklung und -aufsicht (Kap. 4.7.3)</i>	Das Budget für Staatsbeiträge für die Einzelbetriebsförderung wurde im VA 2021 und AFP 2022-2024 erhöht, um Firmen gezielter und unmittelbarer in ihren Innovationsprojekten unterstützen zu können.	1.0	1.0	1.0	1.0	
Antrag FiKo	Minderheitsantrag: Mittel sind zu kürzen					
	Minderheits-Planungserklärung: Die Aufstockung der Mittel ist an die Bedingung zu knüpfen, dass nur klimafreundliche, bzw. klimaschutzinnovative Unternehmen unterstützt werden					

Abbildung 12: Anträge und Planungserklärungen der FiKo zu Vorschlägen des Regierungsrates gegen eine Streichung, Reduktion oder Verschiebung von Massnahmen

4.3 Weitere Anträge und/oder Planungserklärungen der FiKo

In der FiKo wurde folgender Antrag gestellt, der nicht Teil der «Spur 3» des Regierungsrates ist.

Organisationseinheit	in Millionen CHF	VA	AFP		
Produktgruppe/n	Sachverhalt	2021	2022	2023	2024
Gesamtstaat	Anlagesenkung natürliche Personen				
<i>Steuern und Dienstleistungen (Kap. 8.7.4)</i>	Die Mehrerträge infolge der allgemeinen Neubewertung 2020 im Umfang von 45 Mio. Franken sind ab dem Jahr 2021 im gleichen Umfang bei den Steuern natürlicher Personen zu kompensieren, wie dies grundsätzlich in der Motion 050-2017 (Schöni-Affolter) gefordert wird. Im Voranschlag 2021 wird dies konkret durch eine Anlagesenkung auf 3,025 bei den nat. Personen umgesetzt.	45.0	40.0	40.0	40.0
Antrag FiKo	Minderheitsantrag: Steueranlage unverändert bei 3.06 belassen				
Gesamtstaat	Investitionsrechnung				
	Planungserklärung zum AFP 2022-2024: Die Ausschöpfung der Investitionen soll kurz- und mittelfristig verbessert werden. Begründung: Seit Jahren kämpft der Kanton mit Problemen bei der Ausschöpfung des Budgets der Investitionsrechnung. Die FiKo anerkennt, dass der Regierungsrat das Problem mittlerweile erkannt hat und insbesondere im AGG versucht wird, Massnahmen zu ergreifen und die Ausschöpfung zu verbessern. Die FiKo unterstützt diese Massnahmen und fordert den Regierungsrat auf, ihnen höchste Priorität einzuräumen. Der FiKo ist es aber auch wichtig zu signalisieren, dass in dieser Krisenzeit staatliche Investitionen gefördert werden sollen, um zur wirtschaftlichen Stabilität und Erholung beizutragen. Mit dieser Planungserklärung bestätigt die FiKo ihre bereits mehrfach geäußerte Haltung und nimmt das von der Bildungskommission in ihrem Mitbericht zum VA/AFP an die FiKo geäußerte Anliegen auf.	ohne direkte finanzielle Auswirkungen			
Antrag FiKo	Zustimmung				

Abbildung 13: Weitere Anträge und Planungserklärungen der FiKo

4.4 Begründung der Anträge zur «Spur 3»

Angesichts der ausserordentlichen Ausgangslage mit einem hohen Aufwandüberschuss hätte die FiKo erwartet, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat einen konsolidierten Voranschlag vorlegt und nicht einen VA/AFP, den der Regierungsrat mit eigenen Anträgen ergänzt («Spur 3»). Die Begründung, die Zeit habe nicht gereicht, die «Spur 3» noch ins Zahlenwerk einzubauen, vermag die FiKo nicht zu überzeugen.

Die FiKo hat auch inhaltlich Vorbehalte zu den Anträgen der «Spur 3». Es ist für die Finanzkommission nicht nachvollziehbar, weshalb im Herbst 2020 Massnahmen mit Beträgen von einer Million Franken oder weniger vorgeschlagen werden, die erst in den Budgetjahren 2023/2024 ihre Wirkung entfalten. Für diese eher kosmetischen Massnahmen bleibt in den nächsten Jahren noch genug Zeit.

Die Kommission anerkennt die schwierige Lage, in welcher die kantonalen Finanzen zurzeit stecken. Angesichts der Verletzung der Schuldenbremse der Erfolgsrechnung ist sie sich ihrer verantwortungsvollen Funktion bewusst und will ihren Beitrag leisten, dass der Voranschlag mit dem nötigen qualifizierten Mehr angenommen wird. Der Kanton kann es sich in der aktuellen Lage nicht leisten, das Jahr 2021 ohne genehmigtes Budget zu starten. Er muss handlungsfähig bleiben. Die Auswirkungen eines budgetlosen Zustands werden von allen Seiten

als schwerwiegend erachtet, sowohl in der realen Wirkung wie auch in Bezug auf das Ansehen des Kantons.

Während alle Mitglieder der Kommission dasselbe Ziel haben, scheiden sie ihre Geister in Bezug auf den einzuschlagenden Weg. Die Mehrheit der FiKo ist der Ansicht, dass der vom Regierungsrat präsentierte Voranschlag tauglich ist. Die Mehrheit will zudem – trotz der erwähnten Einwände – den vorgeschlagenen Massnahmen der «Spur 3» zustimmen. Mit der integralen und unveränderten Übernahme der Massnahmen der «Spur 3» will die FiKo zum Ausdruck bringen, dass es sich um die Vorschläge des Regierungsrates handelt, für die dieser die inhaltliche Verantwortung trägt. Er hat diese Massnahmen erarbeitet, geprüft und schliesslich der FiKo und dem Grossen Rat vorgeschlagen.

Eine qualifizierte Minderheit der Finanzkommission kann sich dieser Haltung nicht anschliessen. Sie hat kein Verständnis dafür, dass in der gegenwärtigen Krisenzeit die Steueranlagen gesenkt werden. Die Steuersenkungen verschärfen die prekäre Lage der Kantonsfinanzen und erhöhen das bereits ausserordentlich hohe Defizit noch, weshalb die Senkung der Steueranlagen sowohl für die juristischen wie auch die natürlichen Personen ausgesetzt werden müsste. Da die meisten Firmen in der aktuellen Lage kaum Gewinne schreiben, bringt die Senkung der Steueranlage auch nur wenigen Firmen etwas. Der Verzicht darauf wäre somit kaum spürbar. Die FiKo-Mehrheit hält es dagegen für wichtig, angesichts der im interkantonalen Vergleich hohen Steuerbelastung gegenüber den Firmen, aber auch für die natürlichen Personen ein Zeichen zu setzen, und die seit längerer Zeit in Aussicht gestellten Senkungen nun auch zu gewähren, trotz der Krise.

Die qualifizierte Minderheit spricht sich auch gegen die Umsetzung einzelner Massnahmen der «Spur 3» aus.

4.5 Investitionen

4.5.1 Anstehender Mehrbedarf bei den Investitionen

Nach der Ablehnung des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben in der Herbstsession 2019 hat eine Delegation des Regierungsrates mit den Präsidien der Bau-, Verkehrs-, Energie- und Raumplanungskommission (BaK) und der Finanzkommission (FiKo) einen Dialog geführt zum Umgang mit dem steigenden Investitionsbedarf (sog. «Investitionsdialog»). Die Beteiligten haben Handlungsbedarf in den folgenden drei Bereichen ausgemacht:

1. eine Anpassung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung
2. die Verwendung nicht verpflichteter Fondsguthaben
3. eine Priorisierung, Etappierung und Redimensionierung des Investitionsbedarfs¹²

4.5.1.1 Anpassung der Schuldenbremse der Investitionsrechnung

In der Herbstsession 2020 hat der Grosse Rat der parlamentarischen Initiative PI 189-2019 (Köpfli, glp) «Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung» die vorläufige Unterstützung gewährt. Damit hat er die federführende Finanzkommission damit beauftragt, einen Vorschlag zur Anpassung der Schuldenbremse in der Investitionsrechnung auszuarbeiten. In der Beratung im Grossen Rat ist klar zum Ausdruck gekommen, dass der

¹² Vgl. Medienmitteilung des Regierungsrates vom 12. März 2020; https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2020/03/20200311_1646_ergebnisse_des_dialogszwischenregierungundkommissionspraesidienl.

Auftrag sich nicht auf die Investitionsrechnung beschränken soll, sondern dass aufgrund der Coronavirus-Krise und der tiefroten Zahlen im aktuellen VA/AFP auch eine Anpassung der Schuldenbremse der Erfolgsrechnung geprüft und allenfalls vorgeschlagen werden soll.¹³

Die Finanzkommission hat – in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion – folgende Punkte definiert, die sie im Rahmen der Erarbeitung eines Lösungsvorschlags prüfen will:

1. Schuldenbremse der Investitionsrechnung: Mehrjahresbetrachtung bei der Anwendung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung, wobei insbesondere positive Finanzierungssaldi der Vorjahre zu berücksichtigen sind
2. Schuldenbremse der Investitionsrechnung: Überprüfung der Kennzahl «Bruttoschuldenquote 12 Prozent» in Artikel 101b Absatz 5 KV (z.B. Netto- anstatt Bruttobetrachtung)
3. Schuldenbremse der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung: Krisentauglichkeit der beiden Schuldenbremsen überprüfen (ausserordentliche Lagen mit mittel- und langfristigen Auswirkungen / Länge eines Konjunkturzyklus)
4. Regelungsstufe und Regelungsichte der Schuldenbremsen (Welche Regelungen gehören auf welche Stufe [Verfassung und Gesetz]? Umfang der verfassungsmässigen Bestimmungen der Regelungen im Gesetz)
5. Prüfen, ob einzelne (bedeutende) Investitionsvorhaben bereits mit dem Beschluss über den Verpflichtungskredit mit qualifiziertem Mehr von der Schuldenbremse der Investitionsrechnung ausgenommen werden können (zur Erreichung vorgängiger Planungssicherheit; damit nicht auf das jährliche qualifizierte Mehr bei der Genehmigung des Geschäftsberichtes vertraut werden muss (insbesondere auch über den Legislaturwechsel hinweg von Bedeutung)
6. Umgang mit den bis zum Inkrafttreten der Verfassungsrevision aufgelaufenen «Altlasten» (zu kompensierende Defizite und Finanzierungsfehlbeträge ab dem Jahr 2020)

Der Prüfauftrag wurde im Vergleich zum Text der parlamentarischen Initiative also deutlich erweitert. Der Handlungsbedarf in Bezug auf die Schuldenbremse der Erfolgsrechnung wird in diesem Bericht in Kapitel 4.1 dargestellt.

Wenn eine parlamentarische Initiative vom Grossen Rat vorläufig unterstützt wird, muss dem Grossen Rat ein Antrag unterbreitet werden, zu dem zuvor eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist. Die Vernehmlassung ist aktuell für die 2. Hälfte 2021 vorgesehen.

4.5.1.2 Die Verwendung nicht verpflichteter Fondsguthaben

Zur Frage der Verwendung nicht verpflichteter Fondsguthaben wird der Regierungsrat den Grossen Rat zu gegebener Zeit mit einem Gesetzesentwurf befassen. Es geht darum, die nicht mehr benötigten Mittel aus dem SNB-Gewinnausschüttungsfonds und dem Spitalinvestitionsfonds in geeigneter Weise zur Finanzierung der Investitionen verfügbar zu machen.

4.5.1.3 Priorisierung, Etappierung und Redimensionierung des Investitionsbedarfs

In Sachen Priorisierung, Etappierung und Redimensionierung des Investitionsbedarfs haben sich die Massnahmen, die zur Optimierung der Gesamtkantonalen Investitionsplanung ergriffen wurden, bereits positiv ausgewirkt, vgl. nachfolgendes Kapitel 4.5.2.

Noch nicht ausgelöst wurde der Prozess zu einer strategischen Betrachtung der Investitionen und deren Priorisierung nach noch zu definierenden Kriterien. Der Regierungsrat schreibt im Vortrag zum VA/AFP, dass er dazu mit der BaK in Kontakt treten und auch die betroffenen

¹³ In der Debatte zur Anpassung der Schuldenbremsen hat der Grosse Rat in der Herbstsession die Motion 233-2019 Imboden Etter: «Anpassung der Schulden- und Investitionsbremse in Artikel 101 der Kantonsverfassung» beraten. Er hat den in ein Postulat gewandelten Vorstoss mit 81 NEIN zu 66 JA bei 4 Enthaltungen abgelehnt.

Sachbereichskommissionen einbeziehen will.¹⁴ Der Prozess ist seit dem Abschluss des «Investitionsdialogs» nicht vorangekommen, was wohl zum Teil an der unmittelbar danach ausgebrochenen Coronavirus-Krise gelegen haben mag. Trotzdem sind insbesondere die Sachbereichskommissionen unzufrieden, die sich bisher in die Diskussion nicht einbringen konnten. Die FiKo kann diese Unzufriedenheit nachvollziehen und fordert den Regierungsrat auf, den Kommissionen zeitnah einen Vorgehensvorschlag zu unterbreiten.

4.5.2 Gesamtkantonale Investitionsplanung (GKIP)

Die gesamtkantonale Investitionsplanung (GKIP) ermöglicht einen Überblick über die wichtigsten Investitionsvorhaben der nächsten zehn Jahre und wird jeweils im Rahmen des Planungsprozesses aktualisiert. Die aktualisierte GKIP bildet damit die Sachplanung sämtlicher Investitionsprojekte im Planungshorizont 2021-2030 ab (siehe auch Kapitel 3.2).

Der Regierungsrat hat im letztjährigen VA/AFP zahlreiche Anpassungen und Verbesserungen in Aussicht gestellt, welche die Finanzkommission in ihrem Bericht zum VA/AFP positiv würdigte. Der Grosse Rat hat auf Antrag der FiKo in der Haushaltsdebatte zusätzlich die folgende Planungserklärung überwiesen:

Die Abläufe der GKIP sind zu optimieren. Insbesondere sind Massnahmen zu treffen, welche die Aufnahmekriterien definieren, die gesamtstaatliche Koordination verbessern, den Regierungsrat in den Prozess einbinden und Priorisierungen ermöglichen. Der Regierungsrat informiert die FiKo im Planungsprozess 2021 über die Verbesserungen.

Im Vergleich zum letzten Jahr zeigt die aktuelle GKIP wiederum eine leichte Verschiebung der Investitionsspitze nach hinten, von 2025 auf 2026. Der Trend setzt sich damit fort, dass der Höhepunkt der Investitionen immer noch ausserhalb der Finanzplanungsjahre liegt.

Bemerkenswert ist, dass das Gesamtinvestitionsvolumen im Vergleich zum Vorjahr nicht zu-, sondern abgenommen hat. Bis 2030 plant der Kanton aktuell Investitionen in der Höhe von 6,8 Milliarden Franken, was einer Reduktion von 575 Millionen Franken oder knapp 8 Prozent im Vergleich zum letzten Jahr entspricht.

Die Finanzkommission stellt fest, dass der Regierungsrat die im letzten Jahr angekündigten Massnahmen zur Verbesserung der GKIP umgesetzt hat. So wird die Aufnahme von neuen Projekten ab der Höhe von 20 Millionen Franken und von Projektänderungen ab 10 Millionen Franken durch den Regierungsrat entschieden. Zudem erfolgt die Beschlussfassung des Regierungsrates auf der Basis von standardisierten Factsheets. Konkret hat der Regierungsrat von elf Anträgen nur drei bewilligt. Die anderen acht Anträge hat er zurückgewiesen. Im Weiteren besteht das Moratorium zur Eingabe neuer Hochbauten, das im letzten Jahr eingeführt wurde, weiter.

Die GKIP wurde zudem mit zusätzlichen Informationen versehen. So sind Angaben zum Projektstand, zum Umfang der Drittfinanzierung sowie Begründungen bei Abweichungen in der Gesamtkostenschätzung von 5 Millionen Franken oder mehr im Vergleich zum Vorjahr ergänzt worden.

Die Massnahmen haben Wirkung gezeigt. Deutlichstes Zeichen dafür ist, dass das Gesamtvolumen der Investitionen gefallen ist und neue, bzw. mit Mehrkosten verbundene Änderungen von Projekten nicht in die GKIP aufgenommen wurden. Im Laufe der nächsten Jahre wird sich

¹⁴ Vgl. Vortrag zum VA/AFP 21/22-24, Kap. 2.7, S. 32 oben.

zeigen müssen, ob die Massnahmen auch langfristig einen Effekt haben. Wenn der Regierungsrat die zurückgestellten Projekte in einem oder zwei Jahren doch noch in die Planung aufnimmt ohne andere Vorhaben zu streichen, steigt das Investitionsvolumen wieder an. Beim Moratorium droht derselbe Effekt.

Zudem ist der FiKo aufgefallen, dass unter den Projekten, deren Änderungen nicht in die GKIP aufgenommen wurden, das Vorhaben «Polizeizentrum Bern (PZB) Niederwangen: Neubau-Juch-Hallmatt (Projektveränderung)» aufgelistet ist. Trotzdem hat der Regierungsrat dem Grossen Rat den zweiten Zusatzkredit zum Polizeizentrum Bern zur Beratung in der Winter-session 2020 unterbreitet. Dem Vortrag zum Geschäft ist der Hinweis zu entnehmen, dass im Projekt Mehrkosten von 52 Millionen Franken zu gewärtigen sind. Der Regierungsrat hat also die Projektänderungen im Rahmen der GKIP abgelehnt, den Zusatzkredit für das Projekt, welcher die Grundlage für die Umsetzung der Projektänderung ist, jedoch akzeptiert.

4.5.3 Sachplanungsüberhang

In der Haushaltsdebatte 2019 hat der Grosse Rat eine weitere Planungserklärung der FiKo überwiesen, die zum Ziel hat, das Investitionsbudget besser auszuschöpfen:

Der Finanzplanungsprozess ist zu optimieren, damit der Sachplanungsüberhang insbesondere im Voranschlagsjahr tatsächlich eine Ausschöpfung der festgelegten Investitionshöhe ermöglicht.

Hierzu hat der Regierungsrat die folgenden Massnahmen verabschiedet:

- Der Regierungsrat beauftragte die Direktionen vertieft zu prüfen, ob die Bedingungen für eine Aktivierbarkeit gemäss HRM2/IPSAS tatsächlich vorliegen.
- Die Direktionen wurden weiter damit beauftragt, ihre Investitionen nach dem Grundsatz einer realistischen (anstelle einer optimistischen) Planung zu budgetieren.
- Der Regierungsrat hat die Direktionen damit beauftragt, Investitionsbeiträge und -darlehen, welche nicht direkt durch den Kanton Bern gesteuert werden können, in der Regel gestützt auf eigene, kantonale Erfahrungswerte zu budgetieren.
- Am Sachplanungsüberhang in der Höhe von 30 Prozent soll im VA 2021/AFP 2022-2024 festgehalten werden.
- Die Bau- und Verkehrsdirektion soll dem Regierungsrat mit Möglichkeiten zur Realisierung sogenannter «Wechselstellungen» befassen, welche kurzfristig realisiert und flexibel genutzt werden können.¹⁵

Die Massnahmen scheinen der FiKo geeignet, die Ausschöpfung des Investitionsbudgets zu verbessern. Ob dem tatsächlich so ist, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

¹⁵ Vgl. Vortrag VA/AFP 21/22-24, Kap. 2.7.4, S. 32f.

5 Anträge und Planungserklärungen zum VA/AFP 21/22-24

5.1 Anträge zum Voranschlag (VA) 2021

Die FiKo beantragt dem Grossen Rat, den Voranschlag 2021 mit folgenden Eckwerten zu verabschieden:

• Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung	523,1 Mio. CHF
• Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen)	401,3 Mio. CHF
• Finanzierungssaldo	-578,7 Mio. CHF
• Steueranlage natürliche Personen	3,025
• Steueranlage juristische Personen	2,820
• Rahmen der Neuverschuldung (Kreditlimite)	1'400 Mio. CHF
• Übertrag aus der Erfolgsrechnung des Tiefbauamtes der BVD in den See- und Flusssuferfonds gemäss Art. 7 See- und Flusssufergesetz	1,7 Mio. CHF

Die Eckwerte entsprechen dem Antrag des Regierungsrates unter Kapitel 6 auf Seite 71 des VA/AFP 21/22-24, inklusive der integralen Übernahme der vom Regierungsrat zur Annahme empfohlenen «Vorschläge» unter Kapitel 2.11.1 auf den Seiten 40-42.

Zur Genehmigung dieses Voranschlags, der einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Aufwandüberschuss aufweist, ist gemäss Artikel 101a Absatz 3 der Schuldenbremse der Kantonsverfassung eine **Dreifünftel-Mehrheit seiner Mitglieder** erforderlich, d.h. 96 JA-Stimmen.

5.1 Antrag zum AFP 2022-2024

Die FiKo beantragt dem Grossen Rat, den Aufgaben-/Finanzplan 2022-2024, inklusive der von der FiKo beantragten Planungserklärungen unter Kapitel 4.2 und 4.3, zu genehmigen.

Anhang 1 – Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2021–2024 (in Mio. CHF; *n/v=nicht vorhanden)	5
Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2015–2024 (in Mio. CHF)	6
Abbildung 3: Investitionen der Jahre 2015–2024 (in Mio. CHF, inkl. Spezialfinanzierungen)	6
Abbildung 4: Investitionsplanung 2021–2030 (in Mio. CHF).....	7
Abbildung 5: Finanzierungssaldi der Jahre 2015–2024 (in Mio. CHF).....	8
Abbildung 6: Überblick über die Lohnmassnahmen 2017–2024 (in % der Lohnsumme) inkl. der vorgeschlagenen Massnahmen im Rahmen der «Spur 3»	9
Abbildung 7: Controlling Entlastungspaket 2018 (EP 2018).....	10
Abbildung 8: Rechnungsbeispiel Kompensation Defizit 2021	14
Abbildung 9: Rechnungsbeispiel Kompensation Defizit 2021 und 2022.....	15
Abbildung 10: Rechnungsbeispiel Kompensation Defizit 2021 und halbes Defizit 2022.....	16
Abbildung 11: Anträge und Planungserklärungen FiKo zu Vorschlägen des Regierungsrates für eine Streichung, Reduktion oder Verschiebung von Massnahmen	23
Abbildung 11: Anträge und Planungserklärungen FiKo zu Vorschlägen des Regierungsrates gegen eine Streichung, Reduktion oder Verschiebung von Massnahmen	23
Abbildung 13: Weitere Anträge und Planungserklärungen FiKo VA/AFP 21/22-24	24

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

HRM2: HRM2 bedeutet „Handbuch Harmonisierte Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden“. Es handelt sich um die Aktualisierung von HRM1.

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.

SNB: Schweizerische Nationalbank

True and fair view-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 verkauft werden können (z. B. Verwaltungsgebäude, Strassen).