

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Bericht der Finanz- kommission zum Geschäftsbericht 2016

Datum:

5. Mai 2017

Status:

definitive Version

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	3
2	Arbeitsweise der Finanzkommission.....	5
3	Das Wichtigste in Kürze.....	7
3.1	Laufende Rechnung	7
3.2	Investitionsrechnung.....	9
3.3	Bilanz: Bruttoschuld und Bilanzfehlbetrag.....	10
3.4	Vergleich mit den Rechnungen anderer Kantone.....	11
4	Schwerpunkte aus Sicht der Finanzkommission.....	13
4.1	Einschätzung des Ergebnisses.....	13
4.1.1	Investitionen	13
4.1.2	Sachaufwand.....	14
4.2	Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) – eingeschränktes Prüfurteil der Finanzkontrolle	17
4.3	Finanzierungssaldo und Bruttoschuld – Aussagekraft der Kennzahlen.....	18
4.4	Einführung von HRM2	19
5	Finanzpolitischer Ausblick	22
6	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat.....	24
7	Glossar.....	25

1 Vorwort

Die Rechnung 2016 hat im Vergleich zum Voranschlag mit einer Punktlandung abgeschlossen. Zudem sind die wichtigen Kennzahlen positiv, sodass von einem erfreulichen Rechnungsjahr 2016 gesprochen werden kann. Damit kann der Kanton nach dem Defizitjahr 2012 auf eine vier Jahre dauernde Periode solid positiver Abschlüsse zurückblicken. Diese Entwicklung ist nicht selbstverständlich und bedurfte einiger Anstrengungen, insbesondere auch der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014), mit welcher der Kantonshaushalt um etwa 400 Millionen Franken entlastet wurde. Auf das Jahr 2018 hin wird voraussichtlich eine weitere Entlastung notwendig sein, um den Staatshaushalt im Gleichgewicht zu halten. Dies zeigt, dass die finanzielle Situation des Kantons Bern auch in wirtschaftlich guten Zeiten fragil ist.

Das Geschäftsjahr 2016 war geprägt von Vorbereitungsarbeiten zur Einführung von HRM2. Die Arbeiten verlaufen nicht reibungslos. Die Buchführung im AGG wurde bedingt durch die Umstellung auf ein neues Informatiksystem (SAP) per 01.01.2016 nicht ordnungsgemäss vorgenommen. Dies hat die Zuversicht der Mitglieder der Finanzkommission, dass die Einführung erfolgreich umgesetzt werden kann, nicht gestärkt. Die Finanzkommission steht im engen Kontakt mit den verantwortlichen Stellen und lässt sich zeitnah über den Fortgang der Einführung in Kenntnis setzen. Sie hat zudem beschlossen, dem Grossen Rat zu beantragen, die Beratung des Geschäftsberichts in der Junisession 2017 kurzfristig abzusetzen, wenn die Aufräumarbeiten in der Buchführung des AGG nicht wie geplant vorankommen. Während die Auswirkungen der Probleme in der Buchführung des AGG auf den Jahresabschluss 2016 aller Voraussicht nach beschränkt sind, könnten die Folgen für die Einführung von HRM2 gravierend sein. Im AGG wird ein Grossteil der Aufwertungen des Vermögens des Kantons vorgenommen, die insgesamt zwischen vier und fünf Milliarden Franken betragen. Die Aufwertung erfolgt mit der Einführung von HRM2 einmalig erfolgsneutral. Würden später allfällige Korrekturen der Werte nötig, müssten diese über die Erfolgsrechnung abgewickelt werden und würden somit das Ergebnis des Kantons beeinflussen. Das könnte zu Konflikten mit der Einhaltung der verfassungsmässigen Schuldenbremsen führen.

Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt hat die Finanzkommission vom eingeschränkten Prüfurteil der Finanzkontrolle und den Problemen in der Buchführung des AGG erfahren. Aufgrund der anstehenden Einführung von HRM2 und der bereits früher aufgetreten Probleme (Restatement I) hat die Finanzkommission beschlossen, die Arbeiten zu begleiten. Konkret bedeutet dies, dass sie sich in monatlichen Updates über den Stand der Arbeiten informieren lässt. Die Finanzkommission hat jedoch keinen direkten Einblick in die Buchführung und nimmt auch keinen Einfluss auf die konkreten Arbeiten. Um vor der Beratung der Jahresrechnung 2016 noch einmal politisch Einfluss nehmen zu können, hat die Finanzkommission den Vorbehalt formuliert. Eine operative Einflussnahme würde über das hinausgehen, was die parlamentarische Oberaufsicht leisten kann und soll. Dagegen ist es eindeutig die Aufgabe des Regierungsrates, die Verwaltung operativ zu führen und insbesondere die Revisionstauglichkeit des Finanz- und Rechnungswesens und der Finanzinformationssysteme sicherzustellen. Die Leitung und Koordination der Haushalts- und Rechnungsführung obliegt zudem der Finanzdirektion. Insgesamt schliesst sich die Finanzkommission der Beurteilung der Finanzkontrolle an, wonach der Geschäftsbericht 2016 trotz des eingeschränkten Prüfungsurteils zu genehmigen ist, da der mögliche Einfluss auf das Gesamtbild gemäss aktuellem Informationsstand nicht grundlegend ist.

Die Finanzkommission hatte im Voranschlag 2016 beantragt, den Sachaufwand auf 800 Millionen Franken zu plafonieren. Der Grosse Rat ist dem Antrag der Kommission gegen den Willen des Regierungsrates gefolgt. In der Rechnung zeigt es sich nun, dass der Regierungsrat die Vorgabe nicht einhalten konnte. Die Finanzkommission ist der Ansicht, dass der Regierungsrat

nicht versucht hat, den finanzpolitischen Auftrag des Parlaments konsequent umzusetzen. Aus diesem Grund widmet sie diesem Thema ein ausführliches Kapitel ihres Berichts.

2 Arbeitsweise der Finanzkommission

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

Der Geschäftsbericht wird nach den Regeln der Neuen Verwaltungsführung (NEF) und mit dem Finanzinformationssystem (FIS) erstellt. Er ist neu in die drei Bände «Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2016 des Kantons Bern», «Ergänzende Angaben zur Jahresrechnung 2016» und «Produktgruppen (inkl. Besondere Rechnungen und Spezialfinanzierungen) 2016» aufgegliedert. Gewisse im ehemals vierten Band enthaltene Kapitel wurden in den zweiten Band integriert. Die bisher ebenfalls in Band 4 aufgelisteten Vorstösse werden dem Grossen Rat seit 2016 in einem separaten Geschäft in der Märzsession unterbreitet (Berichterstattung Parlamentarische Vorstösse und Planungserklärungen). Somit stellt die Finanzkommission im Rahmen des Geschäftsberichts keine Anträge mehr zur Abschreibung oder Nicht-Abschreibung von Vorstössen.

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

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

Nach Art. 36 Abs. 3 Bst. c der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) ist die Finanzkommission für die Vorberatung des Geschäftsberichts zuständig. Anfang März führte die Finanzdirektorin eine Kurzorientierung der Finanzkommission über den Jahresabschluss durch. Daraufhin haben die Direktionsausschüsse die in ihre Zuständigkeit fallenden Kapitel des Berichts bearbeitet und Fragen zuhanden der Direktionen formuliert. Die Geschäftsleitung hat die Fragen an ihrer Sitzung vom 20. März 2017 bereinigt und der Finanzdirektion zugestellt. Die Direktionen haben die Fragen schriftlich beantwortet. Zudem hat die Finanzdirektorin an der Sitzung der Finanzkommission vom 6. April 2017 mündlich zu den Fragen Stellung genommen. Danach hat die Finanzkommission den Geschäftsbericht an drei Sitzungen beraten. Am 18. Mai 2017 hat sie die Beratungen abgeschlossen und den vorliegenden Bericht sowie die Anträge verabschiedet.

Die Finanzkommission stützte sich bei der Vorberatung des Geschäftsberichts 2016 auf die folgenden Grundlagen:

- Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2016 in drei Bänden, Vorabdruck vom 7. März 2017
- Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31. Dezember 2016 sowie Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31. Dezember 2016 vom 17. März 2017 (inkl. Stellungnahmen der Direktionen), ergänzt durch die mündlichen Informationen des Vorstehers der Finanzkontrolle an der Sitzung der Geschäftsleitung vom 20. März 2017
- Schriftliche Beantwortung der Fragen der Finanzkommission zum Geschäftsbericht 2016 durch die Finanzdirektion sowie ergänzende Ausführungen der Finanzdirektorin und der Mitarbeitenden der Finanzverwaltung an der Plenumsitzung vom 6. April 2017

Bei der Behandlung des Geschäftsberichts konnte die Finanzkommission auf die fachlich gute Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle und der Verwaltung zählen. Als hilfreich erwies sich der

Umfassende Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Jahresrechnung 2016. Die gute Lesbarkeit und die übersichtliche Gestaltung wurden von der Finanzkommission sehr geschätzt.

Die Verantwortung für die Vorbereitung des vorliegenden Berichts zu Geschäftsbericht lag bei der Geschäftsleitung der Finanzkommission. Namentlich handelte es sich um Grossrat Daniel Bichsel, den Präsidenten der Finanzkommission, Grossrätin Béatrice Stucki, Vizepräsidentin und Sprecherin der Kommission zum Geschäftsbericht, Grossrätin Natalie Imboden sowie die Grossräte Raphael Lanz, Hans Kipfer, Hans-Jörg Pfister und Daniel Wyrsh.

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

Nicht alle Teile des Geschäftsberichts 2016 werden von der Finanzkommission vorberaten. Aufgrund ihrer Zuständigkeiten berät die Geschäftsprüfungskommission (GPK) den Tätigkeitsbericht der Parlamentsdienste sowie den Bericht der Aufsichtsstelle für Datenschutz vor. Die Justizkommission (JuKo) berät die Teile der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, welche mit der Justizreform per 1. Januar 2011 verselbstständigt wurden. Der Bericht der Universität, die per Ende 31. Dezember 2012 aus der Rechnung des Kantons ausgegliedert wurde, und die Berichte der Berner Fachhochschule sowie der Pädagogischen Hochschule, die per Ende 2013 ausgegliedert wurden, werden jeweils von der Bildungskommission vorberaten.

3 Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzkommission verzichtet auf eine ausführliche Darstellung der Jahresrechnung 2016. Alle Übersichten und Details finden sich im Geschäftsbericht 2016.

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

	Rechnung 2015	Voranschlag 2016	Rechnung 2016
Aufwand	10 739	10 555	10 666
Ertrag	10 909	10 775	10 888
Saldo Laufende Rechnung	170	219	221
Nettoinvestitionen	480	529	440
Finanzierungssaldo	97	132	139
Selbstfinanzierungsgrad %	120	125	132
Bruttoschuld I	6 528	5 966	7 036
Bruttoschuld II	8 499	8 720	8 899

3.1 Laufende Rechnung

Die Laufende Rechnung 2016 schliesst mit einem Überschuss von 221 Millionen Franken ab und liegt damit um zwei Millionen Franken über dem Budget. Dieses Ergebnis kann als Punktlandung bezeichnet werden.

Der Aufwand fällt um 111 Millionen Franken höher aus als budgetiert und hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,7 Prozent reduziert. Der Ertrag übersteigt den Voranschlag um 113 Millionen Franken und ist im Vergleich zum Vorjahr um 0,2 Prozent gesunken.

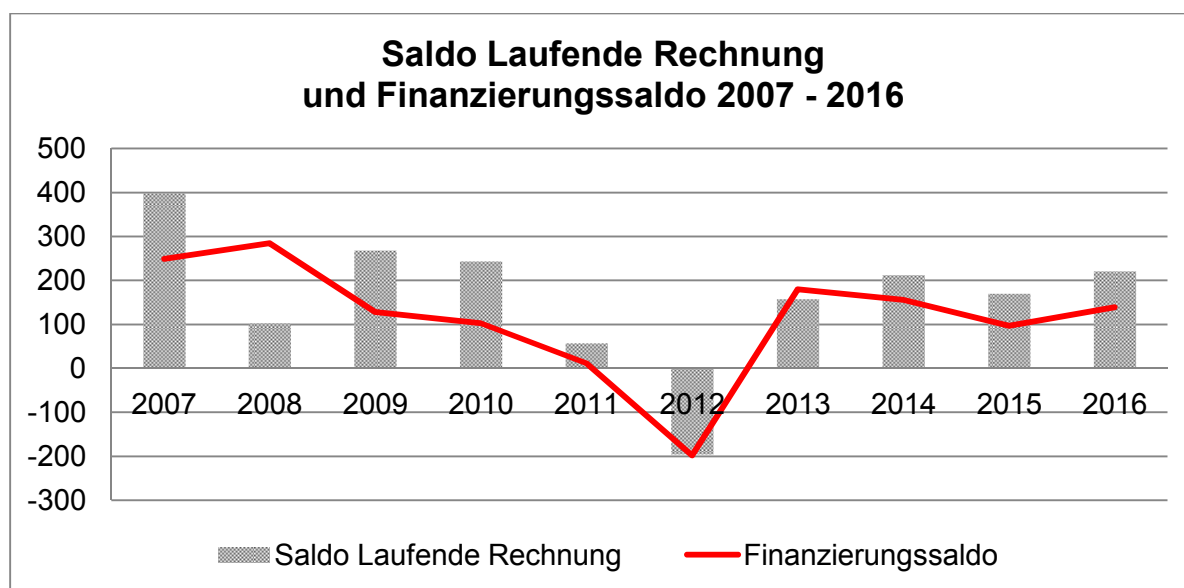
Die wichtigsten Abweichungen vom Voranschlag zur Rechnung 2016 sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt:

Abweichungen	
Haushaltsverschlechterungen	
Gesamtstaatlicher Korrekturfaktor ²	–136
Höhere Staatsbeiträge: Diese ergaben sich vor allem in der Spitalversorgung, in der Sozialhilfe sowie im Alters- und Langzeitpflegebereich.	–127
Höhere Einlagen / tiefere Entnahmen aus Spezialfinanzierungen	–16
Höherer Sachaufwand: Abweichungen finden sich insbesondere in der Produktgruppe KESB und beim Amt für Migration für die Betreuung/Unterbringung unbe-	–14

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

² Beim gesamtstaatlichen Korrekturfaktor handelt es sich um einen fiktiven Ertrag. Er wird jeweils im Voranschlag eingesetzt, um die Budgetgenauigkeit zu erhöhen. Somit liegt keine effektive Haushaltsverschlechterung vor.

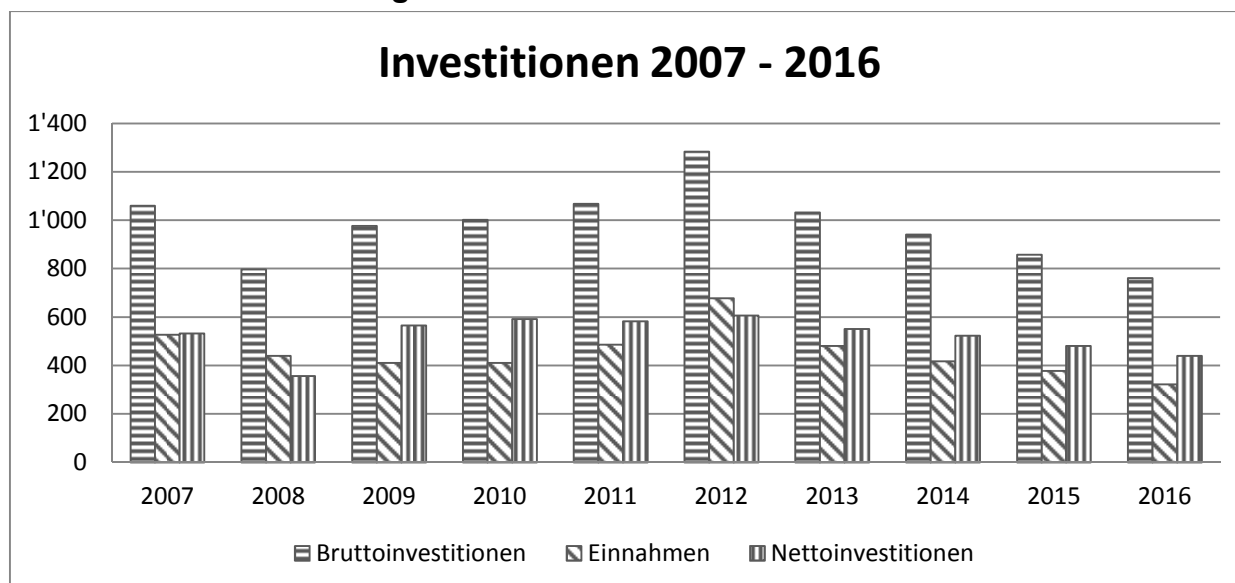
gleiteter minderjähriger Asylsuchender	
Haushaltsverbesserungen	
Steuererträge: Beim Anteil an der direkten Bundessteuer sind Mehrerträge zu verzeichnen. Bei den juristischen Personen waren die Einnahmen höher als budgetiert. Ebenso ergab sich ein Mehrertrag bei den natürlichen Personen.	+97
Höhere Vermögenserträge: Einerseits war nur die Hälfte der Gewinnausschüttung der Nationalbank budgetiert, andererseits gab es höhere Dividendenausschüttungen der kantonalen Beteiligungen. Zudem wurde ein für das Jahr 2017 geplanter Verkauf einer Liegenschaft bereits 2016 realisiert, was zu einem zusätzlichen Buchgewinn führte.	+70
Höhere Entgelte: Im Alters-, Langzeit- und Behindertenbereich ergaben sich höhere Rückerstattungen von Betriebsbeiträgen. Ebenso fallen im Bereich der KESB Rückerstattungen Dritter höher aus als budgetiert.	+53
Tiefere Abschreibungen: 2016 erfolgte keine Entnahme aus dem Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen, dazu kommen geringere Abschreibungen aus der Netzzuordnung der Nationalstrassen. Auch im Spitalbereich wurden weniger Investitionen getätigt als geplant, was sich auf den Abschreibungsbedarf auswirkt.	+38
Tieferer Personalaufwand: Vakanzen und Rotationsgewinne über alle Direktionen.	+32



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

Der Finanzierungssaldo beträgt 139 Millionen Franken und ist somit um sieben Millionen Franken besser als budgetiert. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt 132 Prozent. Der Kanton Bern hat somit die Nettoinvestitionen vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren können.

3.2 Investitionsrechnung



Die Nettoinvestitionen (inkl. fondsfinanzierte Investitionen) lagen 2016 um rund 89 Millionen Franken unter dem Voranschlag und betrugen 440 Millionen Franken. Die Bruttoinvestitionen lagen ebenfalls unter dem Budget, nämlich um 117 Millionen Franken. Minderausgaben bei der Vollendung der Nationalstrassen, Verzögerungen bei den Grossprojekten des Spitalzentrums Biel und des Inselspitals Bern sowie Minderausgaben bei Projekten der Wirtschaftsförderung und der Tourismus- und Regionalentwicklung führten unter anderem dazu, dass das budgetierte Investitionsvolumen nicht ausgeschöpft wurde. Im Vergleich zum Jahr 2015 sind die Bruttoinvestitionen um 96 Millionen Franken und die Nettoinvestitionen um 55 Millionen Franken tiefer. Die Bruttoinvestitionen befinden sich damit auf dem tiefsten Stand der letzten zehn Jahre.

Nettoinvestitionen	VA16	RG16
ordentliche Investitionen	430	399
davon: Investitionsspitzenfonds	10	0
Spezialfinanzierungen	89	41
TOTAL	539	440

Bei den Investitionen muss zwischen den Investitionen aus ordentlichen Mitteln und den Spezialfinanzierungen unterschieden werden. Die Spezialfinanzierungen bestehen im Wesentlichen aus Fonds, insbesondere dem Fonds für Spitalinvestitionen, kurz Spitalfonds genannt. Aus dem Spitalfonds hat der Grosse Rat Ende 2011 letztmals Mittel für Projekte gesprochen, die sich seither in Umsetzung befinden. Da die Fortschritte im Jahr 2016 bei den Projekten am Spitalzentrum Biel und beim Inselspital Bern hinter den Planungen zurückblieben, wurden anstelle der geplanten 57 Millionen nur 26 Millionen Franken aus dem Spitalfonds entnommen. Daneben existieren weitere kleinere Spezialfinanzierungen, z.B. beim Amt für Landwirtschaft und Natur und beim beco in der VOL.

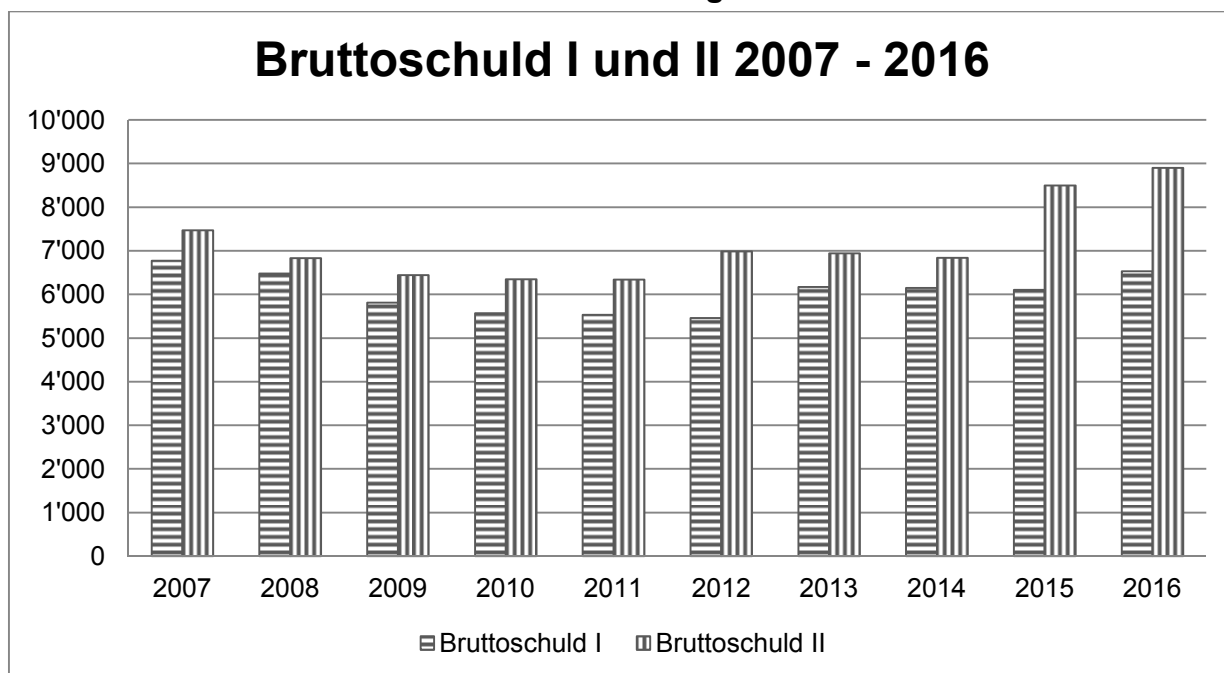
Fonds wie der Spitalfonds wurden Ende der 2000er Jahre geschaffen, um ein Korrektiv zu den sehr restriktiv ausgestalteten Schuldenbremsen zu haben. Die Schuldenbremsen lassen es nämlich nicht zu, dass der Kanton in guten Zeiten Mittel für spätere Investitionen anspart. Überschüs-

se müssen immer sofort zum Schuldenabbau verwendet werden. Die Schaffung von Fonds ist eine Möglichkeit, trotzdem Mittel für spätere Investitionen zu reservieren. Die Bestimmungen der Fonds bewirken, dass Entnahmen aus den Fonds haushaltsneutral sind. Sie werden im Jahr der Entnahme sogleich vollständig abgeschrieben. So belasten sie den Saldo der Laufenden Rechnung nicht.

Einen weiteren Spezialfall stellt der Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen, kurz Investitionsspitzenfonds, dar. Er wird als Teil der ordentlichen Investitionen geführt, die Bewirtschaftung erfolgt aber wie bei den Spezialfinanzierungen. Die Entnahmen werden ebenfalls sofort zu 100 Prozent abgeschrieben. Damit beeinflusst auch der Investitionsspitzenfonds das Rechnungsergebnis nicht.

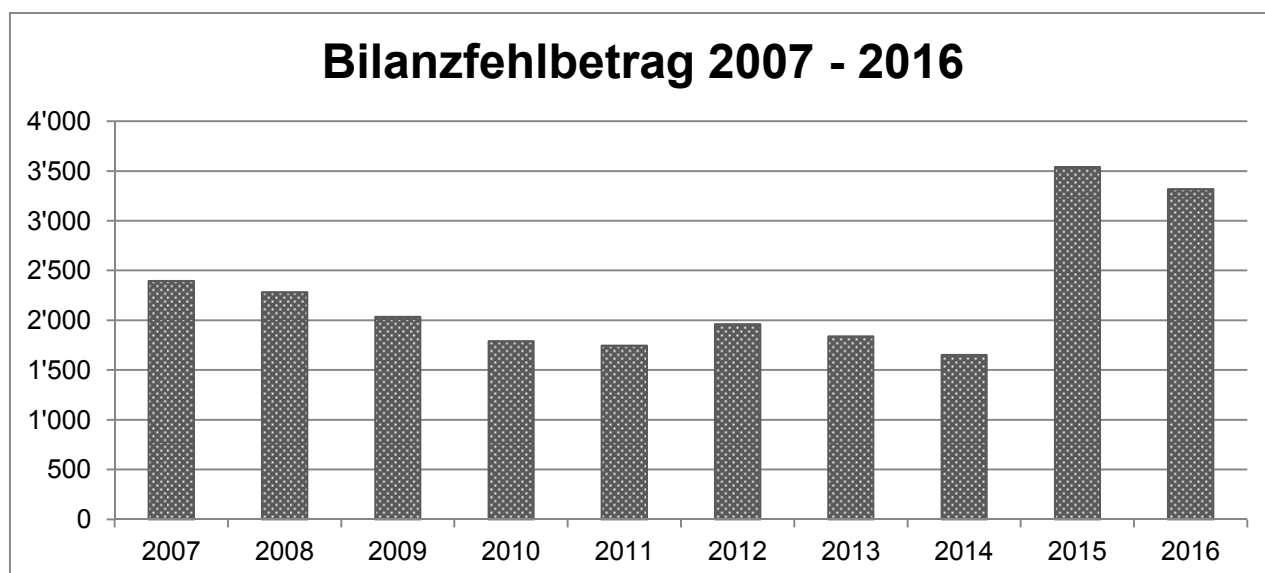
Die Spezialfinanzierungen und der Investitionsspitzenfonds sind zwar haushaltsneutral, aber liquiditätswirksam und können Auswirkungen auf die Schulden haben: Die in den Fonds eingestellten Mittel sind nur buchhalterisch, nicht aber faktisch vorhanden. Sie wurden nämlich trotz Fondsspeisung zum Schuldenabbau verwendet. Wenn effektiv Ausgaben getätigt werden, müssen die entsprechenden Gelder zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung gestellt werden, entweder mit vorhandener Liquidität oder durch die Beschaffung am Kapitalmarkt.

3.3 Bilanz: Bruttoschuld und Bilanzfehlbetrag



Sowohl die Bruttoschuld I wie auch die Bruttoschuld II sind 2016 erneut angestiegen, erstere um 508 Millionen Franken, letztere um 400 Millionen Franken. Der Hauptgrund für den Schuldenanstieg sind die Massnahmen zur Vermeidung von Negativzinsen (vgl. Ziffer 4.3). Der positive Finanzierungssaldo würde einen Schuldenabbau vermuten lassen, jedoch zeigt dieser den Schuldenabbau nur tendenziell auf, weshalb die Schulden trotzdem zunehmen können.

Die Bruttoschuld II beinhaltet zusätzlich die Rückstellungen. Diese nahmen insgesamt um 108 Millionen Franken ab und betragen neu 1'863 Millionen Franken. Als Folge dieser Abnahme hat die Bruttoschuld II in einem geringeren Ausmass zugenommen als die Bruttoschuld I.



Dank des positiven Rechnungsergebnisses hat sich der Bilanzfehlbetrag um 221 Millionen Franken reduziert. Nachdem er in den Jahren 2008–2011 gesamthaft um 537 Millionen Franken hatte reduziert werden können, war er im Jahr 2012 aufgrund des Defizits um 214 Millionen Franken auf 1'961 Millionen Franken angestiegen. Eine erneute Zunahme um 2'051 Millionen Franken erfolgte im Jahr 2015 wegen der erstmaligen, nicht erfolgswirksamen Erfassung der Verbindlichkeiten gegenüber den beiden Pensionskassen BPK und BLVK.

3.4 Vergleich mit den Rechnungen anderer Kantone

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

Kanton	Aufwand 2016	Ergebnis 2016
Bern	10 666 Mio.	Überschuss von 221 Mio.
Zürich	14 739 Mio.	Überschuss von 390 Mio.
St. Gallen	4 874 Mio.	Überschuss von 8 Mio.
Luzern	3 704 Mio.	Defizit von 49.3 Mio.
Waadt	9 639 Mio.	Überschuss von 186 Mio.
Graubünden	2 350 Mio.	Überschuss von 16.4 Mio.
Freiburg	3 545 Mio.	Defizit von 75.8 Mio.

Während 2015 noch sämtliche Kantone der Tabelle ein Plus erwirtschafteten, zeigt sich nun für 2016 ein anderes Bild. Vier Kantone der Peer Group schlossen ihre Jahresrechnung 2016 mit einem Überschuss und zwei mit einem Defizit ab. Der Kanton Zürich, der mit Abstand über den grössten Aufwand verfügt, hat ein besseres Ergebnis erzielt als budgetiert war. Der Kanton St. Gallen erreichte eine Punktlandung.

Während im Jahr 2015 sieben Kantone ein Defizit und 19 einen Überschuss verzeichneten, hat sich die Situation 2016 etwas geändert. Von den 26 Kantonen sind genau die Hälfte, nämlich insgesamt 13, im Plus (BE, GE, AI, SZ, ZH, SG, VD, GR, SO, UR, VS, TG, GL) und 13 defizitär

(AR, JU, LU, FR, BL, AG, ZG, BS, SO, NE, TI, OW, NW). Somit hat die Anzahl Kantone mit einer negativen Staatsrechnung im Vergleich zum Vorjahr zugenommen.

Bei den Kantonen Basel-Landschaft und Solothurn ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die gesamte Erfolgsrechnung zwar negativ, das operative Ergebnis jedoch positiv ist. Die Kantone Schwyz und Zug – die anteilmässig zur Bevölkerung grössten Geberkantone des nationalen Finanzausgleichs – schlossen im Jahr 2016 wie bereits 2015 mit einem Überschuss sowie mit einem Defizit ab: Schwyz mit einem Überschuss von 11,9 Millionen Franken und Zug mit einem Defizit von 92 Millionen Franken. Der Kanton Aargau, der im Jahr 2015 dank der doppelten Gewinnausschüttung der Nationalbankgelder im Plus landete, weist für das Jahr 2016 ein Defizit von 105 Millionen Franken auf. Basel-Stadt hat mit einem Defizit von 952 Millionen Franken gerechnet, eingetreten ist weitaus Geringeres in der Höhe von 452 Millionen Franken. Verantwortlich für das Minus ist die per 1.1.2016 umgesetzte Reform der Pensionskassen. Ohne diesen Faktor hätte Basel-Stadt einen Überschuss von 562 Mio. Franken erzielt.

Das Rechnungsergebnis eines Jahres ist eine Momentaufnahme, aus der keine verallgemeinerbaren Schlüsse gezogen werden sollten. Faktoren wie höhere Steuereinnahmen, eine unerwartete, nicht budgetierte Gewinnausschüttung der Nationalbank sowie Änderungen bei Pensionskassengesetzen können ein Ergebnis massgeblich beeinflussen. Auffallend ist allerdings, dass wie bereits 2015 viele Kantone auf eine strenge Ausgabendisziplin oder auf Sparprogramme hinweisen.

4 Schwerpunkte aus Sicht der Finanzkommission

Die Finanzkommission hat sich im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts 2016 vertieft mit den nachfolgenden Themen befasst.

4.1 Einschätzung des Ergebnisses

4.1.1 Investitionen

Wie bereits in den vorangegangenen Jahren wurden die Mittel für Investitionen nicht vollumfänglich ausgeschöpft. Die für das Jahr 2016 budgetierten Nettoinvestitionen in der Höhe von 529 Millionen Franken wurden um 89 Millionen Franken unterschritten und betrugen 440 Millionen Franken, was einer Abweichung von 17 Prozent entspricht. Wie bereits im Jahr 2015 waren für die Unterschreitung unter anderem Verzögerungen bei Projekten im Spitalbereich in der Höhe von 31 Millionen Franken verantwortlich. Weiter ist es zu Verzögerungen bei der Netzzvollendung der Nationalstrassen im Umfang von 25 Millionen Franken sowie bei Projekten der Wirtschaftsförderung und der Tourismus- und Regionalentwicklung gekommen. Zusätzlich ergeben sich zahlreiche kleinere Abweichungen von insgesamt 22 Millionen Franken. Die Finanzkommission hat sich aufzeigen lassen, bei welchen Projekten es zu Verschiebungen in die Folgejahre gekommen ist bzw. auf welche Projekte verzichtet wurde. Unter den verschobenen Projekten finden sich auch der Standplatz für Fahrende, der infolge der Ablehnung des Geschäfts im Grossen Rat nicht umgesetzt werden konnte, sowie der Neubau von Haftzellen in Burgdorf, bei welchem zuerst die Gefängnisstrategie der POM abgewartet wird.

Wiederholt wird insbesondere von der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) auf den hohen Investitionsbedarf und die Notwendigkeit eines Sachplanungsüberhangs im Voranschlag hingewiesen. Dieser Überhang ermöglicht es grundsätzlich, Projekte vorzuziehen, wenn sich andere aufgrund externer Faktoren wie beispielsweise Einsparungen verzögern. In der Realität zeigte es sich in den letzten Jahren und auch im Jahr 2016, dass es kaum möglich ist, kurzfristig grössere Projekte vorzuziehen, um das Investitionsbudget besser auszuschöpfen. Im Jahr 2016 kam es vor allem zu Verzögerungen bei Projekten, bei denen der Kanton nicht Bauherr ist (Spitäler, Nationalstrassen).

Für die Finanzkommission zeigen die Ergebnisse der Investitionsrechnung der vergangenen Jahre, dass es richtig war, im Voranschlag für das Jahr 2016 eine Kürzung der ordentlichen Investitionen (inkl. Investitionsspitzenfonds, ohne Spezialfinanzierungen) auf 440 Millionen Franken vorzunehmen. Mit Bruttoinvestitionen von nur noch 761 Millionen Franken weist das Jahr 2016 den tiefsten Wert der letzten zehn Jahre auf, bei den Nettoinvestitionen ist es nach 2008 der zweittiefste Wert. Gründe für den Tiefstand sind die Folgenden:

- Die Verschiebung von Investitionsbeiträgen von der Investitions- in die Laufende Rechnung (Beispiele sind die Einführung der Pflegefinanzierung und die Bahninfrastrukturfinanzierung durch FABI zu nennen);
- Auslagerungen in das Beitragssystem wie die Überführung der Hochschulen und der Psychiatrie und
- die Finanzierung von Investitionen mittels Spezialfinanzierungen wie zum Beispiel über den Investitionsspitzenfonds (im 2016 keine Fondsentnahme)³.

Nach der Einschätzung des Regierungsrats bewegen sich die ordentlichen Nettoinvestitionen unter Berücksichtigung der erwähnten Veränderungen insgesamt auf einem einigermaßen stabilen Niveau. Er hält fest, dass der Investitionsbedarf in den kommenden Jahren stark zunehmen

³ Ab dem Jahr 2017 kommen weitere HRM2-bedingte Verschiebungen dazu, bei welchen Investitionsbeiträge von der Investitions- in die Erfolgsrechnung verschoben werden.

wird, wenn man die Investitionsplanung für die Jahre 2017 bis 2026 betrachtet. In dieser Zeitspanne kommen voraussichtlich praktisch gleichzeitig verschiedene Grossprojekte wie der Neubau des Campus Biel/Bienne und des Campus Bern der Berner Fachhochschule, der Neubau des Polizeizentrums im Juch/Köniz, die Realisierung des Trams Ostermundigen oder auch der Umbau des Bahnhofs Bern mit dem Zugang Bubenberg und dem Tiefbahnhof RBS zur Ausführung. So bleibt der Investitionsbedarf hoch und wird ab dem Jahr 2022 voraussichtlich deutlich ansteigen. Die beiden Verkehrssanierungen Aarwangen – Langenthal sowie Burgdorf – Oberburg – Hasle kommen ebenfalls ab 2022 zur Ausführung, werden jedoch zu einem Teil aus dem Investitionsspitzenfonds finanziert und belasten damit die ordentliche Investitionsrechnung nicht zusätzlich.

Der Sachplanungsüberhang ist die Differenz zwischen den im VA/AFP eingestellten Mitteln und den Kosten der geplanten Vorhaben, die in der gesamtkantonalen Investitionsplanung aufgeführt sind. Bei der konkreten Umsetzung von Projekten können aus den verschiedensten Gründen Verzögerungen entstehen, die aber nicht im Voraus planbar sind. Mit dem Sachplanungsüberhang wird es möglich, bei einer Verzögerung des einen Projekts das andere vorzuziehen, um so die eingestellten Mittel möglichst vollständig zu verwenden. Vor ein paar Jahren hat die BVE begonnen, in den Finanzplanjahren mit einem Sachplanungsüberhang von bis zu 30 Prozent zu planen. In der gesamtkantonalen Investitionsplanung sind daher mehr Projekte aufgeführt, als sich mit den zur Verfügung stehenden Mitteln finanzieren lassen.

Auf den VA/AFP 17/18-20 hin hat die BVE insbesondere beim Hochbau die Planung überarbeitet und gemäss folgenden Prioritäten neu festgelegt: Für die Substanzerhaltung der bestehenden Gebäude und Liegenschaften wurden ausreichend Mittel eingestellt (2,3 Prozent des Gebäudeversicherungswerts, davon ein Prozent für Instandhaltungen und 1,3 Prozent für Instandsetzungen). Bei Neubauvorhaben wurden sämtliche dem AGG gemeldeten Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer mittels Nutzwertanalysen bewertet und gemäss den verfügbaren Mitteln auf der Zeitachse priorisiert. Dabei wurden einzelne Geschäfte gestrichen und andere zeitlich verschoben und teilweise im Umfang reduziert. Insgesamt wurde der Sachplanungsüberhang im Voranschlagsjahr 2017 auf ca. zehn Prozent reduziert.

4.1.2 Sachaufwand

Der Grosse Rat hat im VA16 auf Antrag der Finanzkommission eine Kürzung beim Sachaufwand auf 800 Millionen Franken vorgenommen. Im Budgetvollzug konnte der Regierungsrat die Vorgabe nicht einhalten. Der Sachaufwand in der Rechnung 2016 beträgt 814 Millionen Franken, womit die Budgetvorgabe um 1.8 Prozent übertroffen wurde. Im Vergleich zu Vorjahr resultierte gar eine Aufwanderhöhung um knapp vier Prozent.

Die Tabelle zeigt den Sachaufwand der letzten fünf Jahre:

	2012	2013	2014	2015	2016
Voranschlag	907	926	830	842	800
Rechnung	789	797	747	784	814
Abweichung	-118	-129	-83	-58	+14
in Prozent	-13	-14	-10	-7	+2

Der Sachaufwand lag im Jahr 2016 das erste Mal seit fünf Jahren über 800 Millionen Franken und weist damit im Mehrjahresvergleich den höchsten Wert auf. Weil die budgetierten Werte in den Vorjahren jeweils über 800 oder sogar 900 Millionen Franken lagen, kam es in den vergangenen Jahren zum Teil zu Abweichungen von über zehn Prozent. Die Abweichung für das Jahr 2016 beträgt 1,8 Prozent. Es handelt sich um die kleinste prozentuale Abweichung seit 2012.

Der Regierungsrat war mit dem Antrag der Finanzkommission zur Plafonierung des Sachaufwandes in der Haushaltsdebatte zum VA/AFP 16/17-19 nicht einverstanden und hat bereits vor dem Entscheid verlauten lassen, dass er die Budgetvorgabe des Grossen Rates linear auf die Direktionen verteilen werde. Zudem bestehe die Gefahr, das Einsparungsziel zu verfehlen, was nun auch eingetreten ist. Es stellt sich für die Finanzkommission die Frage, ob der Regierungsrat angemessen mit dem Beschluss des Grossen Rates umgegangen ist. Das Budgetrecht ist eine der zentralen Kompetenzen des Grossen Rates. Wenn der Grosse Rat eine Änderung am Zahlenwerk vornimmt, ist dies ein verbindlicher Auftrag an den Regierungsrat, die Vorgabe nach besten Kräften zu erfüllen.

Auf die Frage der Finanzkommission, wie die Regierung die Wahl der Methode der linearen Kürzung des Sachaufwands im Nachhinein beurteilt, führte die FIN aus, dass diese Methode unter anderem aufgrund der knappen zeitlichen Verhältnisse gewählt wurde, um Ende 2015 einen technisch korrekten Voranschlag 2016 vorweisen zu können. Im Idealfall würde eine Kürzung auf der Basis der direktionalen Sachaufwandanteile beruhen. Allerdings würden gewisse Anpassungen vorgenommen: Als erstes würden sämtliche kurzfristig nicht beeinflussbaren Sachaufwendungen eliminiert. Zweitens würden die Vorjahresergebnisse auf Ebene der einzelnen rechnungsführenden Organisationseinheiten analysiert und bei der Festlegung der direktionalen Sachaufwandanteile berücksichtigt. Drittens würden diejenigen Sachaufwandpositionen eliminiert, bei denen eine Kürzung mit Mindererträgen verbunden ist, und viertens müsste der für das entsprechende Voranschlagsjahr durch die Direktionen geltend gemachte Mehrbedarf berücksichtigt werden. Diese Vorgehensweise wäre nach Ansicht der FIN jedoch äusserst aufwändig und hätte in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht angewandt werden können.

Die Finanzkommission kann nachvollziehen, dass das skizzierte ideale Vorgehen wohl tatsächlich zu zeitintensiv gewesen wäre. Es wäre allerdings angemessen gewesen, dass sich der Regierungsrat nach dem Beschluss noch einmal mit der Frage auseinandergesetzt hätte, wie der Entscheid am optimalsten umzusetzen sei. Die Kürzungsvorgaben hätten nicht linear, sondern zum Beispiel aufgrund der kurzfristig beeinflussbaren Positionen im Sachaufwand verteilt werden können. Damit hätte nur einer der vier Punkte umgesetzt werden müssen und der Plafond hätte wohl eingehalten werden können, auch wenn die Massnahmen immer noch nicht überall umgesetzt worden wären (Mindererträge).

Sachaufwand nach Direktionen (in TCHF)	RG15	VA16	RG 16	Abweichung RG16 zu RG15	in Prozent
BEH	1'385	1'653	944	-441	-32
STA	14'496	14'276	14'193	-303	-2
VOL	27'705	32'005	27'424	-281	-1
GEF	62'881	62'278	70'229	7'347	12
JGK	149'268	132'157	154'308	5'041	3
POM	146'813	155'123	150'981	4'169	3
FIN	109'389	117'840	119'207	9'818	9

ERZ	73'848	73'847	74'950	1'102	1
BVE	150'674	162'268	149'874	-800	-1
JUS	47'678	48'093	51'787	4'109	9
FK / DAS	243	540	249	6	2
TOTAL	784'380	800'079	814'146	29'766	4

Eher kleinere Verwaltungseinheiten – Behörden, die STA, die VOL und die Finanzkontrolle/Datenschutzaufsichtsstelle – weisen einen geringeren Sachaufwand auf als im Vorjahr. Ausnahme ist die BVE. Bei den übrigen Direktionen ist er ausnahmslos angestiegen. Insgesamt stieg der Sachaufwand gegenüber dem Vorjahr um vier Prozent.

Sachaufwand in ausgewählten Produktgruppen (in TCHF)	RG15	VA16	RG16	Abweichung RG16 zu RG15	in Prozent
GEF					
- somat. Spitalversorgung	1'601	2'316	1'532	-69	-4
- Psychiatrieversorgung	46'935	45'668	54'422	7'487	+16
JGK					
- Steuerung dez. Verw. und Ressourcen	8'464	11'142	8'384	-80	-1
- KESB	132'952	111'476	137'711	4'759	+4
POM					
- MIP	30'821	29'053	45'100	14'279	+46
- FB (JVA)	23'251	35'153	27'541	4'290	+18
FIN					
- KAIO	77'164	76'351	82'207	5'043	+7
ERZ					
- MBA	90'821	94'250	110'592	19'771	+22
BVE					
- Wasser Abfall	7'245	9'456	7'289	44	+1
JUS					
Staatsanwaltschaft	936	1'116	857	-79	-8

Betrachtet man den Sachaufwand der einzelnen Produktgruppen im Vergleich zum Budget, ergeben sich die grössten Abweichungen wie folgt:

- Bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) werden die Mehraufwendungen mit Massnahmenkosten begründet.
- Beim Amt für Migration (MIP) entstanden Mehraufwendungen beim Aufwand Dritter für Dienstleistungen im Rahmen der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten min-

derjährigen Asylsuchenden. Diese Mehraufwände im Amt für Migration konnten durch die Minderausgaben bei der Kantonspolizei und beim Jugendheim Prêles nicht vollständig aufgefangen werden.

- Bei der Psychiatrieversorgung ergaben sich höhere Ausgaben für Informatikprojekte, welche die Psychiatrien im Hinblick auf ihre Verselbständigung getätigt haben.

Die drei Produktgruppen weisen auch im Vergleich zu den Vorjahreszahlen eine grössere Abweichung auf. Die KESB weist darauf hin, dass ihr der Sachaufwand um 8,8 Millionen Franken gekürzt wurde. Ohne diese Kürzung und ohne den Rückstellungsaufwand als Folge eines Verwaltungsgerichtsurteils hätte sie den Voranschlagswert unterschritten.

Betrachtet man jedoch die Tabelle, fallen weitere Produktgruppen mit einer grösseren Abweichung auf, wie das KAIO, das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) und die Justiz. Das KAIO begründet die Überschreitung des Budgets – und auch die Differenz zum Vorjahr – mit der Kürzung des Sachaufwands durch den Grossen Rat.

Insgesamt liegt der Sachaufwand 2016 um 29,8 Mio. Franken höher als im Jahr 2015. Die grösste Zunahme ergibt sich bei den Kosten für die Unterbringung und Betreuung von minderjährigen Asylsuchenden, welche beim Amt für Migration (MIP) anfallen. Weitere grössere Abweichungen ergeben sich bei der Produktgruppe Psychiatrieversorgung sowie bei der KESB. Bei der Produktgruppe Psychiatrieversorgung ist einerseits das Leistungsvolumen höher – mit entsprechend höheren Erträgen. Andererseits erfolgten Vorinvestitionen im Informatikbereich im Hinblick auf die Verselbständigung der psychiatrischen Dienste. Bei der KESB ergibt sich der Mehraufwand im Vergleich zum Vorjahr durch Rückstellungen als Folge eines Verwaltungsgerichtsurteils. In der FIN ist der Mehraufwand vor allem auf den Ausbau und die Weiterentwicklung der Leistungen des KAIO im Bereich der ICT-Grundversorgung zurückzuführen, zudem auf die technologische Erneuerung der NESKO-Fachapplikationen der Steuerverwaltung sowie auf einen Systemwechsel bei der Personenversicherung infolge der Neuausschreibung der Krankentaggeldversicherung.

4.2 Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) – eingeschränktes Prüfurteil der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle hat wie in den vergangenen Jahren ihr Testat zur Jahresrechnung abgegeben, jedoch mit einer Einschränkung betreffend die Ordnungsmässigkeit der Buchführung beim Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG). Das AGG stellt einen wesentlichen Teilbereich der Jahresrechnung des Kantons Bern dar, da dessen Anteil am Verwaltungsvermögen 25 Prozent, der Anteil an den Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen 27 Prozent und der Anteil an den Nettoinvestitionen 33 Prozent ausmacht.

Die Finanzkommission hat sich eingehend über die Situation im AGG ins Bild setzen lassen, sowohl von der betroffenen Direktion selber wie auch von der Finanzkontrolle. Dabei haben sich die Anzeichen verdichtet, dass die direkten finanziellen Auswirkungen auf den Jahresabschluss 2016 wohl begrenzt sind. Die Finanzkontrolle hat in der Zwischenzeit bestätigt, dass der Fehler in Bezug auf die Laufende Rechnung 2016 den Betrag von 70 Millionen Franken mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht übersteigen wird und betragsmässig damit keinen wesentlichen Einfluss auf das Jahresergebnis haben wird. Aus diesem Grund empfiehlt die Finanzkontrolle der Finanzkommission und dem Grossen Rat, die Jahresrechnung 2016 mit Einschränkung zu genehmigen.

Die Probleme in der Buchhaltung des AGG gehen zum grössten Teil auf den Wechsel des Hauptbuchhaltungssystems von FIS zu SAP auf Anfang 2016 zurück. SAP war im AGG bereits

seit 2012 für Nebenbuchhaltungen in Betrieb. Auf Anfang 2016 wurde es verpasst, die Altlasten aus den Vorjahren zu beseitigen und eine bereinigte Eröffnungsbilanz zu erstellen. Das Problem wurde innerhalb der BVE aufgrund ungenügender interner Kontrollen nicht bzw. zu spät erkannt. Mittlerweile hat die BVE eine Taskforce mit externer Unterstützung eingesetzt, welche die Probleme so rasch als möglich beheben soll. Die Finanzkommission lässt sich in monatlichen Updates über den Fortschritt der Arbeiten informieren. Sie hat den Eindruck, dass die Bereinigungsarbeiten im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschluss 2016 gut vorankommen. Deshalb kann sie dem Grossen Rat voraussichtlich die Genehmigung der Jahresrechnung in der Junisession 2016 empfehlen (vgl. Vorbehalt bei den Anträgen, Ziffer 6).

Neben dem Jahresabschluss 2016 haben die Probleme in der BVE auch einen Einfluss auf die Einführung von HRM2, insbesondere in Bezug auf das Restatement. Mit HRM2 nimmt der Kanton Bern eine Neubewertung der Vermögenswerte vor, die zu einer Aufwertung von mehreren Milliarden Franken führt. Diese Aufwertungen müssen zwingend auf einer bereinigten, nachvollziehbaren buchhalterischen Grundlage erfolgen, die im Moment auf Grund der Probleme im AGG nicht besteht.

Die Finanzdienste aller Direktionen sind zurzeit sehr stark belastet. Sie erledigen die Tagesgeschäfte, stecken mitten im Planungsprozess für den VA/AFP 18/19-21, müssen daneben das Entlastungspaket erarbeiten und die Umstellung auf HRM2 vornehmen. Hinzu kommt beim AGG noch das Problem der Bereinigung der Zahlen im SAP. Das AGG ist in Bezug auf die geplante Aufwertung des Verwaltungsvermögens eines der bedeutendsten Ämter. Auch wenn die BVE eine Task Force eingesetzt und sich externe Unterstützung geholt hat, sind die zeitlichen Verhältnisse derart eng, dass die Finanzkommission immer noch Zweifel hat, ob die Bereinigung der Situation im AGG zeitgerecht gelingen kann. Die Finanzkommission fordert deshalb – wie schon im Bericht zum VA/AFP 17/18-20 – nochmals alle involvierten Stellen auf, alles Mögliche und Nötige zu unternehmen und in dieser aussergewöhnlichen Situation grösstmögliche Flexibilität zu zeigen, damit die Einführung von HRM2 erfolgreich bewältigt werden kann. Die Finanzkommission verzichtet zum jetzigen Zeitpunkt auf einen Antrag, die Einführung von HRM2 oder zumindest das Restatement zu verschieben. Sie unterstützt den Entscheid des Regierungsrates, für die Erarbeitung des Geschäftsberichts 2017 allen Beteiligten mehr Zeit einzuräumen und daher dessen Verabschiedung durch den Grossen Rat ausnahmsweise in die Septembersession 2018 zu verschieben.

4.3 Finanzierungssaldo und Bruttoschuld – Aussagekraft der Kennzahlen

Die wichtigste Kennzahl des Berner Finanzhaushalts der letzten Jahrzehnte, die ganz im Zeichen des Schuldenabbaus standen, ist der Finanzierungssaldo. Er berechnet sich aus dem Saldo der Laufenden Rechnung zuzüglich der Abschreibungen, die den Nettoinvestitionen gegenübergestellt werden. Wenn der Wert positiv ist, bedeutet dies, dass die Investitionen vollständig aus eigenen Mitteln bezahlt werden können. Wenn er negativ ist, müssen die Investitionen mit neuem Fremdkapital finanziert, also neue Schulden gemacht werden. Daneben werden aber auch die Bruttoschulden ausgewiesen. Bei der Bruttoschuld I handelt es sich um die reinen Schulden, bei Bruttoschuld II hingegen werden auch die Rückstellungen einbezogen.

Auffällig am Jahresabschluss 2016 ist, dass der Finanzierungssaldo positiv ist (+139 Millionen Franken), die Bruttoschuld I aber stark zugenommen hat (+508 Millionen Franken). Während es immer schon vorkam, dass Finanzierungssaldo und Schulden nicht genau im Gleichtakt ab- oder zunahmen, ist es doch aussergewöhnlich, dass sie derart stark voneinander abweichen. Abweichungen können entstehen, weil es immer Geschäftsvorfälle gibt, die zwar liquiditäts-, aber nicht erfolgswirksam bzw. zwar erfolgs-, jedoch noch nicht liquiditätswirksam sind. Liquiditäts- aber

nicht erfolgswirksam sind zum Beispiel Kontokorrentschulden an die ausgegliederten Betriebe wie die Universität Bern, die Berner Fachhochschule und die Pädagogische Hochschule.

Der Hauptgrund für die Erhöhung der Bruttoschuld I per Ende 2016 liegt in Massnahmen zur Vermeidung von Negativzinsen. Da es angesichts der aktuellen aussergewöhnlichen Zinslage nicht sinnvoll ist, Geld auf Bankkonten liegen zu haben, holt der Kanton Bern Guthaben bei Dritten, wie beispielsweise ausstehende Forderungen beim Bund für Verrechnungssteuern, erst zum letztmöglichen Zeitpunkt ab. Während er diese in den Vorjahren immer kurz vor Jahresende eingefordert hatte, werden sie dieses Mal erst später zurückgefordert. Eine Folge davon ist allerdings, dass die Tresorerie per Bilanzstichtag 31.12.2016 kurzfristig die Schulden erhöhen musste, um Verbindlichkeiten zu bezahlen. Dabei wäre der Negativzins auf dem Guthaben höher als der Zins für die kurzfristigen Schulden.

Mit solchen Massnahmen werden kurzfristig höhere Bruttoschulden in Kauf genommen, um Zinskosten zu vermeiden. Da die Erhöhung zudem über den Jahreswechsel bestand, wurden die Kennzahlen am Bilanzstichtag beeinflusst. Die Diskrepanz zwischen den Kennzahlen zeigt auch, dass die Aussagekraft des Finanzierungssaldos beschränkt ist. Ein positiver Finanzierungssaldo bedeutet nicht automatisch, dass die Schulden um diesen Betrag abgebaut werden konnten. In aussergewöhnlichen Konstellationen wie der aktuellen ist sogar eine bedeutende Schuldennahme möglich, ohne dass der Finanzierungssaldo davon beeinflusst wird. Es kommt hinzu, dass die Finanzierung von Investitionen aus Fondsgeldern (Spezialfinanzierungen und Fonds für Investitionsspitzen, vgl. Ziffer 3.2) ebenfalls nicht im Finanzierungssaldo abgebildet wird. Diese Ausklammerung der Fonds aus dem Finanzierungssaldo ist allerdings bei der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen der Fonds politisch bewusst entschieden worden.

4.4 Einführung von HRM2

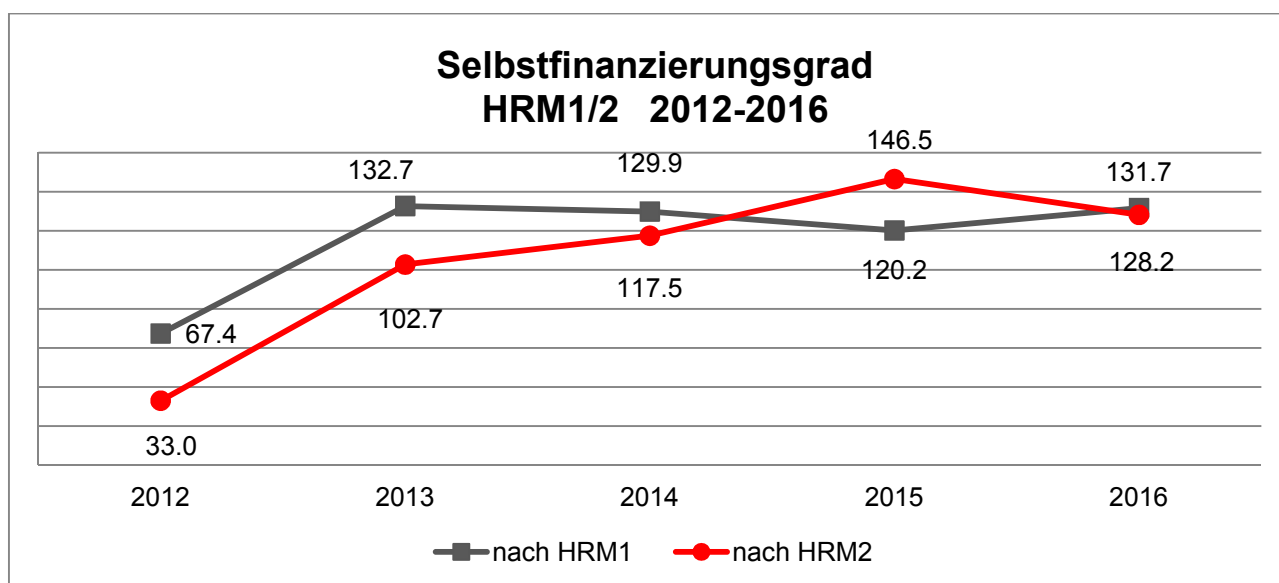
Der Geschäftsbericht 2016 ist der letzte, der nach den Rechnungslegungsvorschriften von HRM1 erstellt wird. Der Jahresabschluss des nächsten Jahres wird nach den Grundsätzen von HRM2 erstellt werden. Die Darstellung der Zahlen in Geschäftsbericht im Voranschlag und im Aufgaben-/Finanzplan sowie die neue Bezeichnung der Laufenden Rechnung als Erfolgsrechnung sind nicht die einzigen Veränderungen, die sich mit HRM2 ergeben. Weitere Änderungen sind:

- **Neue Kennzahlen:** Als solche erster Priorität sind der Nettoverschuldungsquotient, der Selbstfinanzierungsgrad und der Zinsbelastungsanteil zu nennen. Als Kennzahlen zweiter Priorität werden der Bruttoverschuldungs-, Investitions- und Kapitaldienstanteil sowie die Nettoschulden in Franken pro Einwohner genannt. Diese Kennzahlen stellen die Vergleichbarkeit der Rechnungen der verschiedenen Kantone sicher.
- **Eigenkapital:** Neu wird der Kanton Bern über Eigenkapital verfügen. Dieses ergibt sich aus der Aufwertung der Vermögenswerte, insbesondere der Liegenschaften. Somit hängt die Höhe davon ab, wie die Liegenschaften bewertet werden.
- **Neubewertung der Liegenschaften:** Die Liegenschaften werden nach dem Anschaffungskostenprinzip aufgewertet. Ist bei der erstmaligen Bewertung der Anschaffungswert nicht mehr herleitbar, wie beispielsweise beim Rathaus, wird der Anschaffungswert mittels der Sachwertmethode (Real-Substanzwert) hergeleitet und darauf abgestellt.
- **Angepasste Vorträge zu den Kreditgeschäften:** Die Vorträge zu den Kreditgeschäften werden mit HRM2 neue Elemente enthalten. Dazu gehören Hinweise bei den Investitionen, wie sich die beantragte Kreditsumme auf wertvermehrende und werterhaltende Investitionen aufteilt. Des Weiteren wird die Nutzungsdauer eines Objekts in Jahren angegeben sowie der ordentliche jährliche Abschreibungsaufwand. Bei Ersatzinvestitionen wird zudem aufgezeigt, welchen ordentlichen jährlichen Abschreibungsaufwand das Ob-

jekt bisher ausgelöst hat, wie viel der Restbuchwert beträgt und welcher ausserordentliche Abschreibungsaufwand erforderlich ist. Gibt es einen solchen, wird das voraussichtliche Jahr angegeben, in welchem der Aufwand die Erfolgsrechnung belastet. Das beschriebene Vorgehen wurde zwischen Finanzkommission und Finanzdirektion vereinbart, aber bisher in den Kreditgeschäften des Jahres 2017 noch nicht umgesetzt.

Mit HRM2 werden neue Kennzahlen eingeführt, auch der Selbstfinanzierungsgrad wird anders berechnet und bezieht insbesondere die Einlagen und Entnahmen in bzw. aus Fonds mit ein. Da die Schuldenbremsen im Kanton Bern aber nach HRM1-Regeln definiert wurden und diese weiterhin ihre Gültigkeit behalten, werden der «offizielle» Finanzierungssaldo und der «offizielle» Selbstfinanzierungsgrad weiter nach der alten Methode berechnet. Die beiden nachfolgenden Tabellen zeigen die Werte für die Jahre 2012 – 2016:

Berechnung Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo Laufende Rechnung	-196	157	212	170	221
Abschreibungen Verwaltungsvermögen	380	345	262	230	230
Abschreibungen Investitionsbeiträge	223	230	206	178	127
Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen	10	16	17	181	17
Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen	-212	-174	-82	-56	-32
Entnahmen Eigenkapital	-7	-7	0	0	0
Selbstfinanzierung nach HRM2	200	565	614	703	564
Nettoinvestitionen	606	551	523	480	440
Finanzierungssaldo	-406	15	92	223	124
Selbstfinanzierungsgrad nach HRM2 in Prozent	33.0	102.7	117.5	146.5	128.2



In den Jahren bis und mit 2014 sowie im Jahr 2016 lag der Selbstfinanzierungsgrad nach HRM1 immer über demjenigen mit HRM2. Der Selbstfinanzierungsgrad wurde höher ausgewiesen, als dies unter Berücksichtigung der Einlagen in bzw. Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen der Fall gewesen wäre. 2015 waren die Abschreibungen tiefer und die Einlagen in Fonds

bedeutend höher als in den Vorjahren, sodass vorletztes Jahr der HRM2-Wert höher ausfiel. Für 2016 liegen die Werte sehr nahe beieinander. Sowohl Abschreibungen wie auch Einlagen und Entnahmen aus Fonds und Spezialfinanzierungen waren 2016 weitaus tiefer als 2015, was zu einer Annäherung der Werte geführt hat.

5 Finanzpolitischer Ausblick

Der Regierungsrat hat angekündigt, für 2017 ein Entlastungspaket zu erarbeiten. Die finanziellen Einsparungen müssen bis zu 300 Millionen Franken betragen, damit der Kantonshaushalt in den nächsten Jahren im Gleichgewicht gehalten werden kann. Die Finanzkommission ist im März 2017 zum ersten Mal über den Prozess und den methodischen Ansatz informiert worden. Sie geht davon aus, dass sie auch über die konkreten geplanten Vorschläge des Regierungsrates in Kenntnis gesetzt wird und sich dazu in geeigneter Weise äussern kann.

Im Geschäftsjahr 2017 stellt der Kanton seine Rechnungslegung auf HRM2 um. Es handelt sich um ein Grossprojekt für die Finanzdienste und ist mit Risiken behaftet, wie die Finanzkommission u.a. in vorliegenden Bericht um GB 16 wie auch im Bericht zum VA/AFP 17/18-20 dargelegt hat. Die Frage der Finanzkommission, weshalb der Regierungsrat HRM2 nicht als operatives Risiko im Geschäftsbericht 2016 aufgeführt hat, beantwortete die Finanzdirektion dahingehend, dass bei jedem IT-Projekt beurteilt werden müsse, ob es ein operatives Risiko darstelle oder nicht. Die Risiken bei der Einführung von HRM2 in Bezug auf das AGG seien per Ende 2016 noch nicht in dieser Form bekannt gewesen. Nach Meinung der Kommission ist diese Aussage dahingehend zu relativieren, dass es sich bei HRM2 nicht nur um ein IT-Projekt handelt. Zudem hat die Finanzkontrolle in ihrem Bericht zur Prüfung des Restatements per 1.1.2016 bereits im August 2016 genügend Hinweise enthalten, die auf HRM2 als ein operatives Risiko hingewiesen haben.

Die Finanzkommission sieht weiterhin Risiken im Zusammenhang mit HRM2, insbesondere mit der aktuellen Situation im AGG. Mit der Aufwertung der Liegenschaften steigt zudem der Anteil des Verwaltungsvermögens des AGG am gesamtkantonalen Verwaltungsvermögen von heute 25 Prozent auf neu 43 Prozent. Die Abschreibungen wiederum steigen von heute 27 Prozent auf neu 52 Prozent. Dies weist auf die grosse Bedeutung des AGG und die Wichtigkeit hin, die Buchhaltung in Ordnung zu bringen.

Ein grosses Risiko besteht darin, dass es der Finanzkontrolle nicht möglich sein könnte, für die Rechnung 2017 ein Testat abzugeben, weil bei der Aufwertung der Liegenschaften sowie infolge der Situation im AGG zu viele Fehler festgestellt werden. Auf das Risiko, dass die Liegenschaften zu hoch bewertet werden, haben sowohl Finanzkontrolle wie auch Finanzkommission im vergangenen Jahr wiederholt hingewiesen. Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass bei der Aufwertung mit unterschiedlichen Methoden gearbeitet wurde. In ihrer Präsentation zur Prüfung des Restatements per 1.1.2016 hat die Finanzkontrolle darauf hingewiesen, dass «nur eine stabile Basis und eine verlässliche Ausgangslage (Fundament) die Qualität der künftigen Jahresrechnungen garantieren können». Dieser Hinweis hat mit der aktuellen Situation im AGG nicht an Aktualität verloren. Der Finanzkontrolle war es im Sommer 2016 nicht möglich, die Restatementbilanz per 1.1.2016 des AGG zu testieren. Weil zu viele Fehler festgestellt wurden, hat sie die Prüfung abgebrochen. Im gleichen Jahr stellt sie fest, dass die Buchhaltung im AGG nicht ordnungsgemäss ist, weshalb sie im Frühjahr 2017 eine Einschränkung für die Jahresrechnung 2016 anbringen muss. Das zweite Ereignis steht zwar nicht direkt im Zusammenhang mit HRM2 und hätte auch ohne die Einführung von HRM2 auftreten können. Die Finanzkontrolle hat aber auch festgestellt, dass beim AGG im neuen Informatiksystem (SAP) bereits im Jahr 2016 nach den Grundsätzen von HRM2 gebucht wurde, was zu weiteren Fehlern führte. Insgesamt resultiert ein grosser Zusatzaufwand sowohl für die Aufräumarbeiten wie auch für die Einführung HRM2, der mit einer hohen Belastung der Mitarbeitenden einhergeht. Die Finanzkommission begrüsst deshalb die Absicht der Regierung, die Genehmigung des Geschäftsberichts 2017 auf die Sепtembersession 2018 zu verschieben. Dies gibt allen Beteiligten mehr Zeit: der Verwaltung für die Erstellung der Jahresrechnung, der Finanzkontrolle für die Prüftätigkeit und den Direktionen für die Korrektur allfälliger Fehler. Ziel ist es, die Rechnung des Kantons auf HRM2 umzustellen, ohne sich Hypothesen für die Zukunft aufzuladen. Die Einführung von HRM2 ermöglicht es ein-

malig, die Aufwertung der Vermögenswerte erfolgsneutral durchzuführen. Falls in den kommenden Jahren allerdings Wertberichtigungen aus der Neubewertung erfolgen müssten, wären diese erfolgswirksam und würden das Jahresergebnis beeinflussen.

6 Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat

Vorbehalt

In der BVE sind die Arbeiten zur Wiederherstellung der Ordnungsmässigkeit in der Buchführung des AGG im Gang. Die Finanzkommission behält sich vor, zu beantragen, die Beratung des Geschäftsberichts kurzfristig von der Traktandenliste der Junisession abzusetzen. Dies für den Fall, dass die Arbeiten im AGG nicht wie geplant vorankommen oder neue, schwerwiegende Probleme auftauchen sollten.

Die Finanzkommission stellt dem Grossen Rat in Anwendung von Art. 63 Abs. 5 i.V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. f FLG folgende Anträge:

1. Genehmigung des Geschäftsberichts 2016 mit folgenden Eckwerten der Jahresrechnung 2016:

Ertragsüberschuss	CHF	221 223 051.67
Nettoinvestitionen	CHF	439 503 397.66
Bilanzfehlbetrag	CHF	3 319 755 455.40

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

LR Gesundheits- und Fürsorgedirektion	CHF	95 276 975.49
LR Polizei- und Militärdirektion	CHF	11 015 337.56
LR Erziehungsdirektion	CHF	26 060 598.72
IR Erziehungsdirektion	CHF	366 349.69
IR Kantonale Datenschutzaufsichtsstelle	CHF	34 776.00

(vgl. Band 1, Kapitel 3 des GB, LR = Laufende Rechnung, IR = Investitionsrechnung)

3. Genehmigung der vom Regierungsrat bewilligten Kreditüberschreitungen (Art. 59 Abs. 2 i.V. mit Art. 75 Abs. 1 Bst. h FLG), die in den Ergänzenden Angaben zur Jahresrechnung 2016 (Geschäftsbericht 2016, Band 2, Kap. 5.1) aufgeführt sind.

Für die Finanzkommission

Daniel Bichsel, Präsident

Bern, 18. Mai 2017

7 Glossar

ASP 2014: Angebots- und Strukturüberprüfung 2014.

Bruttoschuld I: verzinsliche Staatsschulden.

Bruttoschuld II: verzinsliche Staatsschulden plus Rückstellungen.

Finanzierungssaldo: Der Finanzierungssaldo berechnet sich aus dem Saldo der Laufenden Rechnung und dem Verwaltungsvermögen abzüglich der Nettoinvestitionen. Damit werden die eigenen Mittel berechnet, die der Kanton für den Schuldenabbau einsetzen kann.

FLG: Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen.

HRM2: Handbuch Harmonisierte Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden. Es handelt sich um die Aktualisierung von HRM1. Bis Ende 2016 gilt für die kantonale Rechnungslegung noch HRM1. In fast allen Kantonen ist die Umsetzung von HRM2 bereits vollzogen. Die bernischen Gemeinden haben auf Anfang 2016 auf HRM2 umgestellt.

IR: Investitionsrechnung

LR: Laufende Rechnung

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

VA/AFP: Voranschlag/Aufgaben-/Finanzplan

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