

## Interpellation

**1990** Kropf, Bern (JA!)

Weitere Unterschriften: 5

Eingereicht am: 26.11.2003

### Resultate und Wirkungen von zwölf Jahren Sparpolitik

Seit den frühen 1990er Jahren sind im Kanton Bern mittlerweile neun Spar- bzw. Haushaltentlastungspakete geschnürt worden, wobei die Strategische Aufgabenüberprüfung SAR das umfangreichste und härteste dieser Sparprojekte darstellte. Heute kann festgestellt werden, dass sich der Kantonshaushalt in struktureller Hinsicht in einem weitgehend stabilisierten Zustand befindet. Seit 1998 schreibt der Kanton in der Laufenden Rechnung deutliche Überschüsse – und seit demselben Jahr nimmt die Bruttoschuld III kontinuierlich ab bzw. realisiert der Kanton positive Finanzierungssaldi.

Statt den Abschluss von SAR gleich unmittelbar zum Startpunkt für ein neues Sparpaket zu benutzen, sollte nun eine Zwischenbilanz über die letzten zwölf Jahre Sanierungspolitik gezogen und die Resultate und Auswirkungen der neun Sparpakete einer detaillierten Analyse unterzogen werden.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

Fragen nach dem Sparpotential für die einzelnen Jahre

1. Welches Sparpotential hatten die neun dem Grossen Rat vorgelegten Spar- bzw. Haushaltentlastungspakete nach ihrer jeweiligen Verabschiedung durch den Regierungsrat? Wie gross ist der Anteil der sieben Direktionen am jeweiligen Sanierungspotential?
2. Welches Sparpotential hatten die neun vom Grossen Rat verabschiedeten Spar- bzw. Haushaltentlastungspakete nach ihrer jeweiligen Verabschiedung durch den Grossen Rat? Wie gross ist der Anteil der sieben Direktionen am jeweiligen Sanierungspotential?
3. Welche in Haushaltentlastungspaketen enthaltenen Massnahmen wurden vom Grossen Rat im Rahmen der Beratung der Sparpakete abgelehnt (Aufzählung)? Um welchen Betrag hätten die abgelehnten Massnahmen den Kantonshaushalt jeweils entlastet?
4. Welche Sparmassnahmen wurden vom Grossen Rat in einem anderen Zusammenhang (anderer Grossratsbeschluss, neue Gesetzesvorlage etc.) wieder rückgängig gemacht bzw. abgeschwächt (Aufzählung)?

Fragen nach den tatsächlichen Spareffekten für die einzelnen Jahre

5. Um welchen Betrag haben die neun Sparpakete den Kantonshaushalt in der praktischen Umsetzung effektiv entlastet? (Der Regierungsrat wird gebeten, die Antwort auf diese Frage nach Möglichkeit in tabellarischer Form zu geben, wobei jeweils ersichtlich sein sollte, welche tatsächlichen Spareffekte die neun Sparpakete jeweils pro Jahr zur Folge hatten.)
6. Welches sind die zehn Sparmassnahmen, welche den Kantonshaushalt pro Jahr um den grössten Betrag entlastet haben?

Überblicksfragen

7. Wie gross ist – gemessen am gesamten Sparpotential der neun Pakete – der Anteil jener Massnahmen, die einen wiederkehrenden Spareffekt bringen/gebracht haben, und wie gross ist der Anteil der Massnahmen, die bloss eine vorübergehende Entlastung gebracht haben (Aufschieben von Investitionen etc.)?
8. Welche Mehrkosten haben die Sparmassnahmen insgesamt ausgelöst (Restrukturierungskosten, Gesetzgebungsarbeiten etc.)? Falls die Mehrkosten nicht genau ausgewiesen werden können, dann wird um eine approximative Schätzung gebeten.

### **Antwort des Regierungsrates**

Der Regierungsrat hat zusammen mit dem Grossen Rat zu Beginn der Neunzigerjahre eine umfassende Sanierungspolitik eingeleitet. Im Rahmen dieser Arbeiten wurden bisher neun Sanierungspakete mit rund 700 Einzelmassnahmen und geschätzten jährlich wiederkehrenden Haushaltsentlastungen von über 1 Milliarde Franken beschlossen und umgesetzt bzw. eingeleitet. Die Interpellation verlangt vom Regierungsrat eine umfassende Auskunft über die Resultate und Wirkungen dieser Sanierungspolitik. Aus den nachfolgenden Gründen kann der Regierungsrat die geforderten Informationen leider nicht bereitstellen:

- Der Kanton Bern hat in den letzten Jahren wie wohl kaum je zuvor wichtige Veränderungen im staatlichen Aufgabenvollzug vorgenommen. Einige Stichworte dazu:
  - Grundlegende Veränderung in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit der Übernahme der alleinigen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung durch den Kanton in Bereichen wie der Spitalversorgung, der Berufsbildung, der Fachhochschulbildung und der Verbilligung der Krankenkassenprämien sowie, teilweise damit verbunden, Übernahme vieler Bauten und Infrastrukturen im Bereich der Schulen;
  - Bildungsreform in den Bereichen Volksschule, Berufsbildung (inkl. landwirtschaftliche Bildung), Universität, Lehrerausbildung, Fachhochschulen;
  - Justizreform mit einer neuen Organisation der Gerichte;
  - Änderungen in den Bezirksverwaltungen (Handelsregister- und Grundbuchämter, Betreibungs- und Konkurswesen);
  - Neuordnung der Spitalversorgung;
  - Totalrevision der Sozialhilfegesetzgebung;
  - Revision des Steuergesetzes mit Umstellung auf die einjährige Veranlagung;
  - Sanierung und Neuausrichtung der Bernischen Kantonalbank BEKB;
  - Umsetzung der sechs Offensiven für Bern;

- Umsetzung der Empfehlungen des Wirtschaftsrates in den Bereichen Verfahren, Vorschriften, Bildung und Kommunikation;
- Totalrevision der Landwirtschafts-, Wald-, Jagd-, Fischerei- und Arbeitsgesetzgebung sowie Inkraftsetzung eines neuen Wirtschaftsförderungsgesetzes;
- Reorganisation der Forstverwaltung mit einem massiven Personalabbau beim Staatsforstbetrieb.

Diese Veränderungen haben sich ebenfalls im Kantonshaushalt niedergeschlagen und die erwähnten Sanierungspakete überlagert. Der Kantonshaushalt war somit in den vergangenen Jahren von komplexen, umfassenden Umwälzungen und Veränderungen geprägt. Ein Auseinanderhalten von Sanierungsmassnahmen und anderen Veränderungsprozessen und ihrer Effekte ist bereits in grundsätzlicher Hinsicht schwierig.

- Über die ersten Sanierungspakete der Neunzigerjahre sowie ihre konkreten Effekte wurde kein systematisches Controlling geführt. Erst die Sanierungspakete HS'99, LSP und NMH werden seit ihrem Entstehen mit einem institutionalisierten, jährlichen Controlling auf ihre Wirkung hin überprüft. Auch für SAR ist ein Controlling vorgesehen.
- Der Regierungsrat hat sich im Jahr 1999 im Rahmen der Beschlussfassung zum Sanierungspaket NMH vertieft mit dem Controlling zu den Massnahmenpaketen auseinander gesetzt. In Kapitel 11 des Regierungsratsbeschlusses Nr. 1772 vom 30. Juni 1999 hält der Regierungsrat Folgendes fest:

*«In den vergangenen Jahren erarbeitete der Regierungsrat mehrere, einander jährlich folgende Sanierungspakete. Dieser Sanierungsprozess ist immer komplexer geworden. In den einzelnen Paketen finden sich sowohl klar umrissene, hinsichtlich der Ziele und Effekte eindeutig beschriebene Vorhaben neben Projekten und Prozessen, für die zunächst nur die Stossrichtung festgelegt wurde. Daneben wurden auch globale Vorgaben festgelegt, die in einzelnen Politikbereichen zu realisieren sind. Im NMH wird beispielsweise für die Tertiärstufe bloss die Schliessung von Instituten bzw. Ausbildungsgängen vorgesehen, ohne dass definiert wird, welche Institutionen damit gemeint sind. Im öffentlichen Verkehr wird nur eine Globalvorgabe festgelegt, die durch spätere Massnahmen zu konkretisieren ist.*

*Der Regierungsrat trägt indessen die politische Verantwortung auch für die Umsetzung einzelner, heute noch nicht oder erst in den Konturen erkennbarer Massnahmen, die später konzipiert oder vertieft und dann auch konkret umgesetzt werden. Er muss sich somit einerseits von den Direktionen berichten lassen, wie die von ihm beschlossenen, aber nur global vorgegebenen Massnahmen umgesetzt werden sollen. Dafür ist ein geeignetes Reporting vorzusehen, das dem Regierungsrat von der Finanzdirektion vorzuschlagen ist.»*

Gestützt auf diesen Auftrag des Regierungsrates hat die Finanzdirektion das erwähnte Controlling für die Massnahmenpakete HS'99, LSP und NMH konzipiert und umgesetzt. Eine nachträgliche Analyse mit entsprechender Berichterstattung der ersten Sanierungspakete der Neunzigerjahre – also derjenigen vor HS'99, LSP und NMH – gemäss dieser neuen Konzeption wurde vom Regierungsrat nicht in Erwägung gezogen.

- Die insgesamt neun Massnahmenpakete wurden nach unterschiedlichen methodischen Ansätzen und auf der Basis unterschiedlicher Grundlagen erarbeitet. Während bei den ersten sechs Massnahmenpaketen ausschliesslich eine direktionale und damit organisatorische Optik eingenommen wurde, wurden die Massnahmenpakete LSP und NMH auf der Basis der so genannten Aufgabenfelder erarbeitet, welche die staatliche Tätigkeit in rund 30 Bereichen abbilden. Bei der strategischen Aufgabenüberprüfung SAR wiederum analysierte der Regierungsrat mit einem systematischen und umfassenden Ansatz sämtliche Aufgaben des Kantons anhand der knapp 400 Pro-

dukte gemäss NEF 2000. Diese unterschiedlichen methodischen Ansätze verunmöglichen eine Vergleichbarkeit von Daten.

- Mit Ausnahme der SAR wurde bei sämtlichen Sanierungspaketen das Sanierungspotenzial im Rahmen des Hauptverfahrens jeweils vollständig in das Zahlenwerk von Voranschlag und Finanzplan aufgenommen, soweit sich dieses verlässlich quantifizieren liess. Die Möglichkeit zur konkreten Quantifizierung der finanziellen Effekte war wie erwähnt bei weitem nicht bei allen Sanierungsmassnahmen gegeben. Eine klare Trennung zwischen dem Hauptverfahren zur Erarbeitung des Voranschlags und des Finanzplans und dem jeweiligen Sanierungsprozess wurde somit bei den ersten acht Massnahmenpaketen nicht vorgenommen. Namentlich bei den ersten Sanierungspaketen kann nicht mehr nachvollzogen werden, in welchem Umfang in den jeweils nachfolgenden Planungsprozessen die Zahlen des Voranschlags und Finanzplans wiederum korrigiert werden mussten, weil das Parlament einzelne vorgeschlagene Massnahmen ablehnte oder weil sich im Rahmen der Umsetzung im Verwaltungsvollzug Abweichungen gegenüber dem ursprünglich aufgezeigten Potenzial ergaben. Entscheidend ist dabei, dass der Regierungsrat jeweils in jedem neuen Planungsumgang grundsätzlich auf der Basis aktualisierter gesamtstaatlicher Planzahlen die Aufgaben und Finanzen des Kantons steuert, ohne dass er sich in allen Einzelheiten und über eine summarische Plausibilisierung hinausgehend damit befassen kann, welche früher beschlossenen Sanierungsmassnahmen nun im neuen Zahlenwerk eingerechnet oder allenfalls nicht enthalten sind. Auf Grund des Prinzips der «Selbstdeklaration» muss er davon ausgehen können, dass die Direktionen und die Staatskanzlei beschlossene Sanierungsmassnahmen in ihrer Finanzplanung und damit im Zahlenwerk aufnehmen. Es gibt keine Hinweise dafür, dass dem nicht so wäre.
- In der Berichterstattung zum Finanzplan wurden im Übrigen erst mit dem HS'99 die konkreten Massnahmen mit ihren finanziellen Effekten im Detail dargestellt.
- Die einzelnen Sanierungspakete umfassen einerseits klar umrissene, hinsichtlich der Ziele und Effekte eindeutig beschriebene Massnahmen, andererseits aber auch Vorhaben und finanzielle Vorgaben, für die zunächst nur die Stossrichtung festgelegt wurde. Diese wurden in der Berichterstattung zu den Sanierungspaketen jeweils auch nur grob umschrieben. Insbesondere fehlt dabei eine konkrete Beschreibung der Einzelmassnahmen und eine Aufteilung auf Direktionen und Aufgabenbereiche. Als Beispiele seien in diesem Zusammenhang folgende Massnahmen erwähnt:
  - MHG I: Konsequente Umsetzung des Stellenmoratoriums (RRB 0200 vom 15.1.1992) und Personalabbau von 600 Stellen bzw. 5 Prozent bis Ende 1993 (Motion Schmid), eine restriktive Ausgabenpolitik bei den Investitionen mit einer Nettoinvestitionsbegrenzung auf 400 Mio. Franken;
  - MHG II: Herabsetzung der Abschreibungssätze, Reduktion Teuerungsausgleich;
  - MHG III: Reduktion Teuerungsausgleich, Reduktion der vorgesehenen Mehrausgaben durch BEREBE von 3 auf 1.5 Prozent;
  - HS'99: Reduktion Teuerungsausgleich;
  - LSP: Budgetkompression, mit welcher der Regierungsrat den Direktionen und der Staatskanzlei zusätzliche Saldokürzungen in der Laufenden Rechnung auferlegte;
  - NMH: Kürzung Lohnsummenwachstum (Kantonspersonal), Abbremsen Gehaltsaufstieg (Lehrerschaft) sowie Neuregelung der Treueprämien;
  - SAR: Reduktion des jährlichen Lohnsummenwachstums von 2 auf 1 Prozent sowie Kürzung der Nettoinvestitionen im Rahmen der Erstmassnahmen SAR.

All diese gesamtstaatlich festgelegten Massnahmen mussten von den sieben Direktionen und der Staatskanzlei auf die einzelnen Ämter heruntergebrochen und umgesetzt

werden, was letztlich faktisch zu hunderten von Einzelmassnahmen führte, welche auf Amtsstufe umzusetzen waren. Gerade Budgetkompressionen werden auf Stufe Regierungsrat zwar gesamtstaatlich beschlossen, deren direktions- und amtsweise Umsetzung kann er im Einzelnen aus Effizienz- und Zeitgründen nicht überprüfen. Ihm muss eine direktionsweise Vollzugsmeldung ausreichen. Welche Einzelmassnahmen dahinter stehen, lässt sich nicht rekonstruieren.

- Beim Controlling der Massnahmenpakete HS'99, LSP und NMH stand somit in erster Linie ein Meldewesen der Direktionen über die Einhaltung und das Erreichen des finanziellen Sanierungspotenzials auf der Basis «Selbstdeklaration» im Vordergrund. In diesem Sinne wurde von den Direktionen beispielsweise nicht verlangt, über die abgebauten Stellen Bericht zu erstatten, sondern es wurde – wie dies in Haushalten grosser öffentlicher Gebietskörperschaften üblich ist – vielmehr die Zielerreichung der Sparmassnahmen über die Grösse des finanziellen Personalaufwands kontrolliert. Listen mit den abgebauten Stellen hätten eine Doppelspurigkeit mit der Kontrolle des Einhaltens der Budgetvorgaben sowie ganz erheblichen Mehraufwand ohne besonderen konkreten Nutzen geschaffen.

Aus diesen Gründen wäre eine nachträgliche Erhebung und Analyse der Sanierungspakete der letzten zwölf Jahre in dem gemäss Interpellation geforderten Sinne nach Auffassung des Regierungsrates mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden bzw. zum Teil gar nicht möglich. Sie würde – auf Grund der Unvollständigkeit, der methodischen Unterschiede und der teilweise sehr komplexen Zusammenhänge – zu politisch nicht beurteilbaren, in jedem Fall aber verzerrten Ergebnissen führen, welche keine weitergehende politische Bilanz über das hinaus ermöglichen würden, was der Regierungsrat in seiner politischen Berichterstattung zur Planung der Aufgaben und Finanzen oder zur Legislaturplanung in den letzten Jahren bereits vorgelegt hat. Eine solche ist aus der Sicht des Regierungsrates auch nicht nötig und er möchte seine Kraft und diejenige der – z. B. mit der Einführung von NEF und anderen wichtigen Projekten stark belasteten – Verwaltung auf die zukunftsgerichtete Lösung aktueller Problemstellungen in der Planung der Aufgaben und Finanzen konzentrieren, z. B. auf die Einhaltung der Defizitbremse und die Vorgaben des Parlamentes zu Schuldenstabilisierung.

## **An den Grossen Rat**