



Budget (BU) 2023 / Aufgaben-/Finanzplan (AFP) 2024-2026

Bericht der Finanzkommission an den Grossen Rat

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Arbeitsweise der Finanzkommission	3
3.	Budget (BU) 2023 / Aufgaben-/Finanzplan (AFP) 2024-2026: Das Wichtigste in Kürze	4
3.1	Erfolgsrechnung	5
3.2	Investitionsrechnung	5
3.2.1	Nettoinvestitionen	5
3.3	Finanzierungssaldo	6
3.4	Einhaltung Schuldenbremsen	7
3.5	Personal	8
4.	Schwerpunkte der Finanzkommission	9
4.1	Globale wirtschaftliche Situation – grosse Unsicherheiten	9
4.2	Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB)	10
4.3	Lohnmassnahmen	13
4.4	Stellenbewirtschaftung und Schaffung neuer Stellen	15
4.5	Geplante Steuersenkungen bei den juristischen Personen	18
4.6	Mehrfjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Änderung Kantonsverfassung)	19
4.7	Priorisierungen bei den Investitionen – Hochbau	19
4.8	Priorisierung Tiefbau – Bericht des Regierungsrates	20
5.	Mitberichte der übrigen Kommissionen	22
6.	Anträge und Planungserklärungen	22
6.1	Gewinnausschüttungen der Nationalbank	22
6.2	Lohnmassnahmen und Stellenbewirtschaftung	23
6.3	Anträge / Planungserklärungen zu Produktgruppen	24
6.4	Kompensation des Defizits 2021	29
7.	Schlussanträge zum Budget 2023 / Aufgaben-/Finanzplan 2023/2024-2026	29
7.1	Antrag zum Budget 2023	29
7.2	Antrag zum Aufgaben-/Finanzplan 2024-2026	30

1. Zusammenfassung

Das Budget¹ 2023 und der Aufgaben-/Finanzplan 2024-2026 weisen auf den ersten Blick sehr erfreuliche Zahlen aus. Demnach kann bereits 2023 wieder mit Überschüssen gerechnet werden, welche in den AFP-Jahren noch substanziell anwachsen sollen. Sollte diese Entwicklung tatsächlich eintreten, würde sich ein bedeutender finanzieller Handlungsspielraum ergeben. Der Regierungsrat schlägt vor, den Handlungsspielraum zumindest teilweise für Steuersenkungen einzusetzen. Für 2024 hat er daher bereits eine Reduktion der Steuern für die natürlichen und juristischen Personen ins Zahlenwerk eingerechnet.

Für die Jahre 2023 und 2024 sind Gewinnausschüttungen der Nationalbank (SNB) von je CHF 480 Millionen und für die Jahre 2025 und 2026 von je CHF 320 Millionen veranschlagt. Aufgrund der Entwicklungen an den Finanz- und Devisenmärkten in diesem Jahr ist insbesondere die Ausschüttung für 2023 akut gefährdet.

In ihren Überlegungen hat sich in der FiKo die Haltung durchgesetzt, dass eine vollständige Elimination der Gewinnausschüttung nicht zielführend ist. Schon zum Zeitpunkt der Vorberatung des BU/AFP durch die FiKo – geschweige denn nach der Haushaltsdebatte des Grossen Rates Anfang Dezember – ist es möglich, bis Jahresbeginn 2023 ein allfälliges Defizit von über CHF 300 Millionen Franken noch zu kompensieren, das mit der Elimination der budgetierten Gewinnausschüttung entstehen würde.

Die FiKo begnügt sich damit dem Grossen Rat zu beantragen eine «schwarze Null» zu budgetieren. Sie beantragt die im Budget eingestellten SNB-Gelder von CHF 480 auf 320 Millionen zu reduzieren. Dies entspricht dem Betrag, der im letztjährigen BU/AFP 22/23-25 eingestellt war, also die Basis der Planung von Anfang Jahr.

Aufgrund der Streichung von SNB-Einnahmen von CHF 160 Millionen fehlt der Spielraum für Mehrausgaben an anderen Orten, insbesondere für eine stärkere Berücksichtigung der Teuerung in den Gehaltsmassnahmen zugunsten des Personals.

Eine qualifizierte Minderheit der Kommission spricht sich für die Beibehaltung der budgetierten SNB-Gelder aus und beantragt dem Personal ein zusätzliches Lohnprozent zum Ausgleich der Teuerung zuzusprechen.

Als weiteres Thema greift die FiKo die Stellenbewirtschaftung (befristete und «refinanzierte Stellen») und die Schaffung neuer Stellen auf. Eine Mehrheit der Kommission empfiehlt auf die Schaffung mehrerer neuer Stellen in verschiedenen Bereichen zu verzichten.

2. Arbeitsweise der Finanzkommission

Mit dem vorliegenden Bericht informiert die FiKo den Grossen Rat aus ihrer Sicht über das Budget 2023 und den Aufgaben-/Finanzplan 2024–2026 (BU/AFP 23/24-26) und begründet ihre Anträge.

Die Finanzdirektorin hat das BU/AFP 23/24-26 der FiKo am 23. Juni 2022 vorgestellt. Nach einer ersten Sichtung hat die FiKo Fragen an die Direktionen zusammengestellt und sich diese schriftlich beantworten lassen. Weiter führte sie Besuche bei der Finanzdirektion (FIN), der Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) sowie der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) durch, an denen direktionsspezifische Fragen vertieft erörtert wurden.

Aufgrund der schriftlich und mündlich erhaltenen Informationen legte die FiKo die Schwerpunkte und Eckwerte fest und erteilte ihrem Sekretariat den Auftrag, den vorliegenden Bericht zu verfassen. Zudem diskutierte sie mögliche Anträge. Der vorliegende Bericht und die Anträge wurden an mehreren Sitzun-

¹ Auf Anfang 2023 tritt das total revidierte Finanzhaushaltsgesetz in Kraft und löst das bisherige FLG ab. Eine der Änderungen betrifft den etwas antiquierten Begriff «Voranschlag» (VA), der durch den geläufigeren Begriff «Budget» (Abkürzung BU) ersetzt wird. Im vorliegenden Bericht wird nur noch der Begriff «Budget» verwendet.

gen beraten und am 7. November 2022 zuhänden des Grossen Rates verabschiedet. Während des Erarbeitungsprozesses stellte die FiKo dem Regierungsrat einen Entwurf des Berichts mit den provisorischen Anträgen zur Stellungnahme zu.

Einbezug der übrigen Kommissionen

Auf Anfang der neuen Legislatur hat der Grosse Rat Änderungen an seiner Geschäftsordnung vorgenommen. Eine der Änderungen betrifft den Einbezug der Sachbereichskommissionen in die Vorberatung des BU/AFP. Die Änderung lautet wie folgt:

Artikel 36 Absatz 3a GO

Sie [die FiKo] konsultiert in der Regel die anderen ständigen Kommissionen bei Geschäften gemäss Absatz 3 Buchstabe a [Budget] und b [Aufgaben- und Finanzplan einschliesslich der Investitionsplanung].²

Die FiKo hat die anderen ständigen Kommissionen in einem Brief darüber informiert, wie sie sich deren Einbezug vorstellt. Die FiKo hat von drei Sachbereichskommissionen Fragen zum BU/AFP erhalten. Diese hat sie an die Direktionen weitergeleitet und die schriftlichen Antworten wiederum den Kommissionen zugestellt. Die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK), die Bildungskommission sowie die Gesundheits- und Sozialkommission haben der FiKo einen schriftlichen Mitbericht eingereicht. Auf die Möglichkeit, mit einer Delegation an einer FiKo-Sitzung teilzunehmen, haben die Kommissionen verzichtet. Die Anträge und Planungserklärungen der Kommissionen wurden in der FiKo diskutiert und ausgemehrt. Wenn sie von einer Mehrheit oder einer qualifizierten Minderheit unterstützt wurden, wurden sie als FiKo-Anträge in den Bericht der FiKo aufgenommen und kommen in der Wintersession in den Grossen Rat. Schliesslich hat die FiKo allen Kommissionen, die einen Mitbericht eingereicht haben, eine schriftliche Rückmeldung zukommen lassen. Nach Abschluss des Prozesses mit der Haushaltsdebatte in der Wintersession 2022 wird die FiKo den Ablauf des Einbezugs der übrigen Kommissionen evaluieren. Allfällige Optimierungen im Prozess wird die FiKo zusammen mit den Kommissionen diskutieren und gegebenenfalls umsetzen.

3. Budget (BU) 2023 / Aufgaben-/Finanzplan (AFP) 2024-2026: Das Wichtigste in Kürze

Alle Details zum BU/AFP 23/24-26 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.

<i>in Mio. CHF</i>	BU 23	AFP 24	AFP'25	AFP 26
1. Erfolgsrechnung				
Ausgangslage (Dezember 21)	97	301	396	396
Veränderungen im Hauptverfahren	16	151	133	158
Saldo Erfolgsrechnung (August 22)	114	452	529	554
2. Investitionsrechnung				
Ausgangslage (Dezember 21)	530	588	637	637
Veränderungen im Hauptverfahren	-59	-38	19	-10
Nettoinvestitionen (August 22)	471	551	656	627
3. Finanzierungssaldo				
Ausgangslage (Dezember 21)	-104	58	138	138
Veränderungen im Hauptverfahren	154	177	84	141
Finanzierungssaldo (August '22)	50	235	222	279

² Artikel 36 Absatz 3a Geschäftsordnung des Grossen Rates [GO] (BSG 151.211)

in Mio. CHF	BU 23	AFP 24	AFP 25	AFP 26
4. Weitere Kennzahlen (August 22)				
Abschreibungen	335	333	349	352
Selbstfinanzierung	521	786	878	906
Selbstfinanzierungsgrad	111%	143%	134%	145%
Selbstfinanzierungsgrad über Planjahre	134%			

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2023–2026

3.1 Erfolgsrechnung

Der Saldo der Erfolgsrechnung stellt das Total der Erträge dem Total der Aufwände gegenüber. Für 2023 steigt der Aufwand im Vergleich zum Vorjahr und beläuft sich auf CHF 12'607 Millionen. In den vier Planungsjahren (2023-2026) steigt der Aufwand im Durchschnitt um 1 Prozent. Das Total der Erträge beträgt 2023 CHF 12'720 Millionen. In den vier Planungsjahren (2023-2026) steigen die Erträge mit durchschnittlich 2,2 Prozent stärker als der Aufwand. Im Vergleich zum vergangenen Jahr sind die Zahlen im vorliegenden BU/AFP bedeutend positiver und dies insbesondere aufgrund höherer erwarteter Erträge, was in den Jahren 2024, 2025 und 2026 zu hohen Überschüssen im dreistelligen Millionenbereich führen sollte (siehe Abbildung 2).

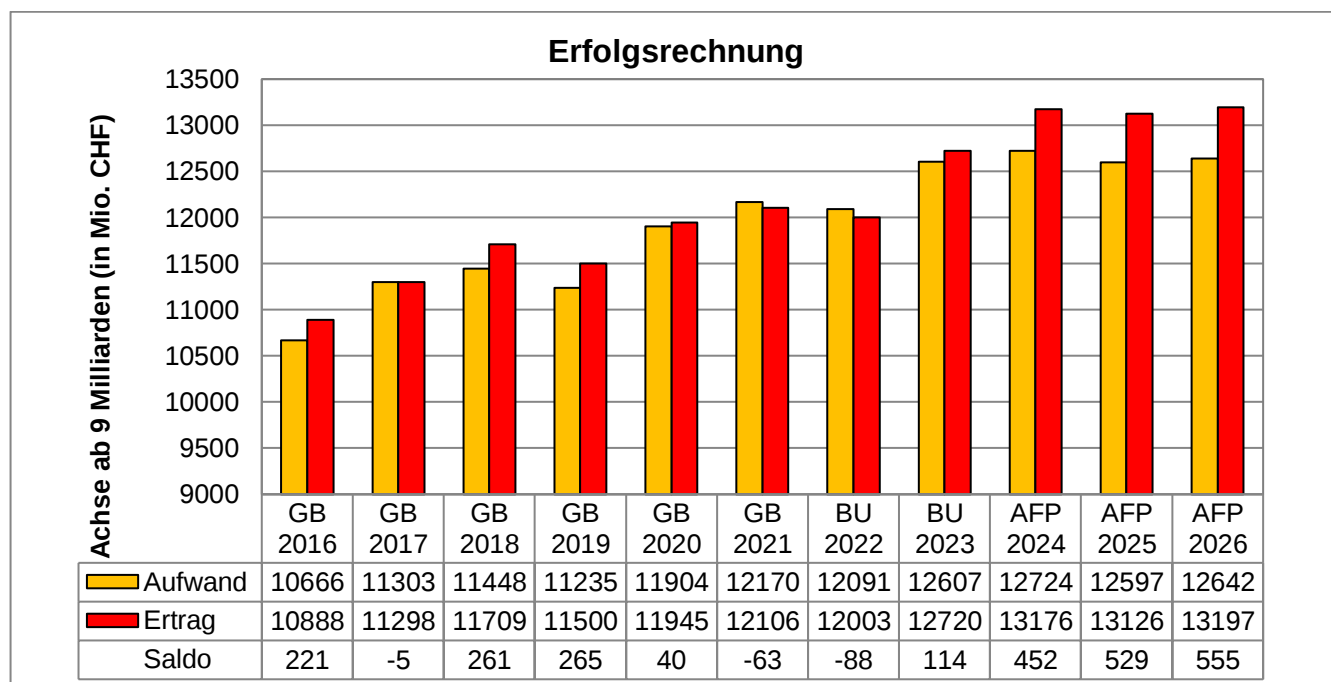


Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2016–2026

Das Budget 2023 mit einem Ertragsüberschuss von CHF 114 Millionen erfüllt die Vorgaben der verfassungsmässigen Bestimmungen zur Schuldenbremse der Erfolgsrechnung.

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.

Die Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen) steigen von 471 Millionen Franken (2023) auf 627 Millionen Franken (2026), wobei insbesondere im Jahr 2025 mit CHF 656 Millionen ein Höhepunkt erreicht wird. Auffallend ist, dass das geplante Investitionsniveau im Vergleich zur Vorjahresplanung für die Jahre 2023-2024 niedriger ist, während es für das Jahr 2025 höher ist. Dies deutet auf eine Verschiebung der geplanten Investitionen über die Zeit hin, die vor allem die Campus-Projekte in Bern, Biel und Burgdorf der Berner Fachhochschule betreffen. Der Anteil der Spezialfinanzierungen (zweckgebundene Fondsfinanzierungen) variiert dabei zwischen CHF 21 Millionen (2026) und CHF 26 Millionen (2024 und 2025).

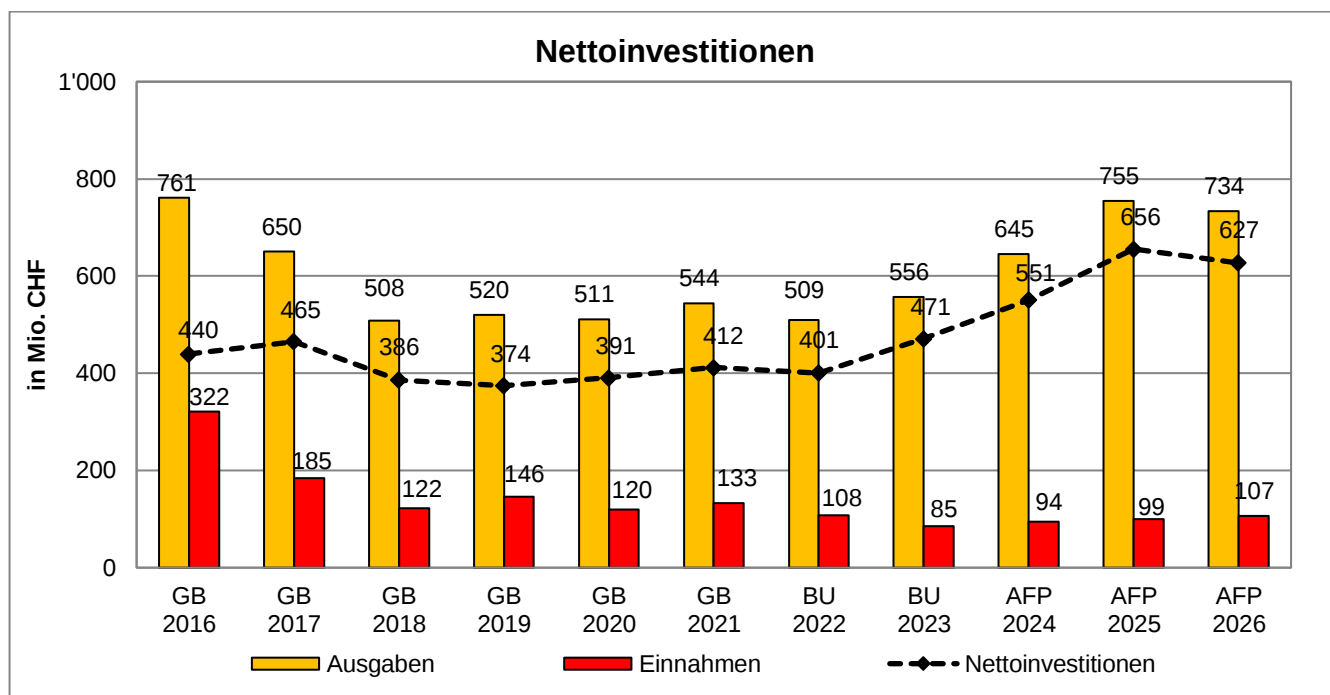


Abbildung 3: Investitionen der Jahre 2016–2026 (inkl. Spezialfinanzierungen)

3.3 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt dar, ob der Kanton seine gesamten Ausgaben inklusive Investitionen aus eigener Kraft bestreiten kann. Wenn der Saldo positiv ist, dann ist dies der Fall. Wenn er negativ ist, muss der Kanton zur Finanzierung Fremdkapital beschaffen.

Im BU 2023 wird ein positiver Finanzierungssaldo in der Höhe von 50 Millionen Franken erwartet. Damit können die Vorgaben der verfassungsmässigen Schuldenbremse der Investitionsrechnung eingehalten werden. Die Finanzierungssaldi für die drei AFP-Jahre 2024-2026 sind deutlich im dreistelligen Millionenbereich und könnten wieder in etwa das Niveau wie vor der Corona-Pandemie in den Jahren 2017 bis 2019 erreichen (siehe Abbildung 4). Insgesamt ist über die vier BU/AFP-Jahre ein durchschnittlicher Selbstfinanzierungsgrad von 134 Prozent vorgesehen. Dies ergibt einen substanziellen Schuldenabbau von insgesamt CHF 786 Millionen über die vier Planjahre.

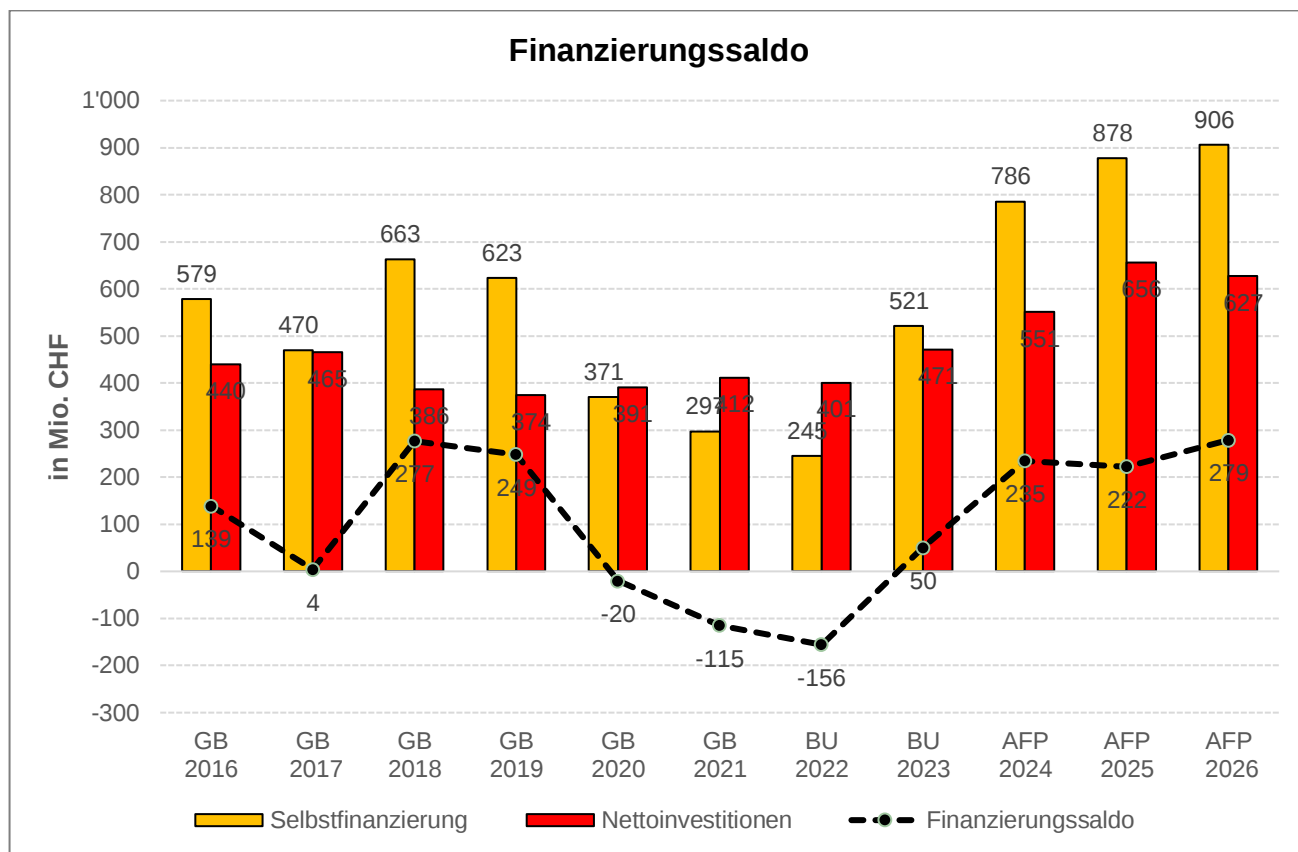


Abbildung 4: Finanzierungssaldi der Jahre 2016–2026

3.4 Einhaltung Schuldenbremsen

Das Budget 2023 weist einen Ertragsüberschuss von CHF 114 Millionen und einen positiven Finanzierungssaldo von CHF 50 Millionen aus. Beide Schuldenbremsen können damit eingehalten werden.

Jahresrechnung 2021

Die Jahresrechnung 2021 weist ein doppelt negatives Jahresergebnis mit einem massgebenden Aufwandüberschuss von CHF 73 Millionen in der Erfolgsrechnung³ und einem negativen Finanzierungssaldo von CHF 115 Millionen aus. Aufgrund der optimistischen Prognosen kann das Defizit in der Erfolgsrechnung des Jahres 2021 im Budget 2023 vollständig kompensiert werden. Der Finanzierungssaldofehlbetrag des Jahres 2021 wird nicht kompensiert, da der Grosse Rat in der Sommersession 2022 im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung 2021 beschlossen hat, auf die Kompensation zu verzichten.

Budget 2022

Für das laufende Jahr 2022 ist im Budget ein Aufwandüberschuss von CHF 88 Millionen in der Erfolgsrechnung und ein negativer Finanzierungssaldo von CHF 156 Millionen eingestellt. Somit werden im Budget 2022 beide verfassungsmässigen Schuldenbremsen verletzt.

Die Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung sieht vor, dass ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts dem Budget des übernächsten Jahres belastet werden muss, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist. Falls der Jahresabschluss 2022 tatsächlich mit einem Aufwandüberschuss abschliessen

³ Das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung des Jahres 2021 betrug CHF -63 Mio. Nach Art. 101a Abs.5 KV dürfen Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens nicht für die Anwendung der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung berücksichtigt werden, weshalb hier der Betrag CHF -73 Millionen ausgewiesen wird.

sollte, müsste der entsprechende Betrag entweder direkt und vollumfänglich dem Budget 2024 belastet werden oder in den Jahren 2024 bis 2027 kompensiert werden.

Betreffend Finanzierungssaldo bestimmt die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung, dass ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Budget im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren ist. Sollte sich der für 2022 erwartete Finanzierungsfehlbetrag in der Rechnung bestätigen, müsste grundsätzlich auch dieser Fehlbetrag in den Folgejahren kompensiert werden. Allerdings hat der Grosse Rat auch hier die Möglichkeit, auf die Kompensation zu verzichten.

Unter der Annahme, dass der Jahresabschluss 2022 die budgetierten Werte bestätigt, müssten die negativen Ergebnisse daher in den kommenden Jahren kompensiert werden und würden zu folgenden zusätzlichen Belastungen führen.

Eckwerte Budget 2023 und Aufgaben-/Finanzplan 2024-2026					
	Budget	Budget	Finanzplan		
in Mio. CHF	2022	2023	2024	2025	2026
Erfolgsrechnung					
Aufwand	12 091	12 607	12 724	12 597	12 642
Ertrag	12 003	12 720	13 176	13 126	13 197
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung	-88	114	452	529	564
Kompensation Aufwandüberschuss BU 2022 (Art. 101a, Abs. 2 KV)			-88		
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung unter Berücksichtigung Kompensation Aufwandüberschuss	-88	114	364	529	564
Nettoinvestitionen	401	471	551	656	627
Finanzierungssaldo	-156	50	147	222	279
Kompensation negativer Finanzierungssaldo BU 2022 (Art. 101b, Abs. 2 KV)		-50	-106		
Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung Kompensation Fehlbeiträge	-156	0	41	222	279

Abbildung 5: Überblick über das Ergebnis der Planungsarbeiten unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Schuldenbremsen (Art. 101a, Abs. 2 KV und 101b, Abs. 2 KV)

3.5 Personal

Das Budget 2023 sieht Mittel für individuelle Gehaltsaufstiege von 0,7 Prozent für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte vor. Dies bestätigt den im AFP 2023-2025 vorgesehenen Anstieg im Vergleich zum Jahr 2022. Unter Berücksichtigung der Rotationsgewinne von 0,8 Prozent für 2023 resultieren Lohnmassnahmen von total 1,5 Prozent, was einer «vollen» Lohnrunde entspricht, wie sie in den Jahren 2014 bis 2020 üblich war. Darüber hinaus sind im Budget 2023 aufgrund der steigenden Inflation Mittel für einen Teuerungsausgleich in Höhe von 0,5 Prozent der Lohnsumme vorgesehen, so dass für die Lohnmassnahmen 2023 insgesamt 2,0 Prozent zur Verfügung stehen. Da die Teuerung in der Schweiz im Jahr 2022 voraussichtlich etwa 3,0 Prozent ausmachen wird, kann sie durch die vorgesehenen Massnahmen nur teilweise ausgeglichen werden. Über die definitiven Lohnmassnahmen entscheidet der Regierungsrat wie in den vergangenen Jahren nach der Beschlussfassung des Grossen Rates zum Budget 2023.

Im AFP 2024-2026 ist ein Lohnsummenwachstum von jeweils 0,7 Prozent vorgesehen. Damit wird unter Berücksichtigung der Rotationsgewinne das angestrebte Ziel von 1,5 Prozent für individuelle Lohnmassnahmen erreicht.

in % der Lohnsumme	GB 18	GB 19	GB 20	GB 21	BU 22	BU 23 ⁴	AFP 24	AFP 25	AFP 26
Individueller Gehaltsaufstieg aus ordentlich budgetierten Mitteln	0,7	0,7	0,7	0,4	0,4	0,7	0,7	0,7	0,7
Individueller Gehaltsaufstieg aus Rotationsgewinnen	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Lohnkorrekturen (Delle)	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Teuerungsausgleich	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
TOTAL Lohnmassnahmen	1,8	1,5	1,7	1,2	1,2	2,0	1,5	1,5	1,5

Abbildung 6: Überblick über die Lohnmassnahmen 2018–2026 (in % der Lohnsumme)

4. Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Globale wirtschaftliche Situation – grosse Unsicherheiten

Die wirtschaftliche Gesamtsituation ist weiterhin von grossen Unsicherheiten geprägt. Während die Risiken der Pandemie vor dem dritten Winter seit Ausbruch der Corona-Pandemie im Februar 2020 berechenbarer und kleiner erscheinen, haben sich neue Brennpunkte aufgetan. Der wirtschaftliche Aufschwung nach den Pandemie-Jahren ist nur noch wenig spürbar. Im Herbst 2022 haben sich die Kursrückgänge an den Aktienmärkten intensiviert. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat u.a. zu einer markanten Erhöhung der Energiepreise geführt. Die hohe Inflation in den meisten OECD-Ländern hat die National- und Zentralbanken dazu bewogen, die Leitzinsen in mehreren Schritten anzuheben und die Tiefzins-Ära zu beenden.

Die Auswirkungen der skizzierten Entwicklungen auf die Schweiz und den Kanton Bern sind mannigfaltig. Die Inflation ist auch bei uns im Steigen begriffen und liegt per Ende August bei 3,5 Prozent. Damit ist die Teuerung seit vielen Jahren wieder ein in der Finanzplanung zu berücksichtigender Faktor, insbesondere was den Teuerungsausgleich für das Personal angeht.

Obwohl die Teuerung in der Schweiz deutlich unter derjenigen im Euroraum und in den USA liegt, hat sie die Schweizerische Nationalbank (SNB) dazu veranlasst die Leitzinsen zu erhöhen. Damit konnte die aussergewöhnliche und lange anhaltende Phase der Negativzinsen beendet werden. Mit der Rückkehr zu einem «normalen» Zinsumfeld ist allerdings auch die Tatsache verbunden, dass die Zinsen für die Schulden des Kantons steigen werden. Im vorliegenden Zahlenwerk geht der Kanton von einem Satz für langfristige Zinsen von ca. 2 Prozent aus. Eine potentielle Belastung des Kantonshaushalts stellen auch die auf 2023 stark steigenden Krankenkassenprämien dar, welche dazu führen könnten, dass zusätzliche Mittel für Prämienverbilligungen bereitgestellt werden müssten.

Die Geschwindigkeit und Tragweite der schon erfolgten, wie auch der noch zu erwarteten Veränderungen zeigt, dass die Vorhersage der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung sehr schwierig und mit grossen Unsicherheiten behaftet ist. Zurzeit gehen viele Prognoseinstitute davon aus, dass sich die Teuerung im

⁴ Der Regierungsrat wird über die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Mittel von gesamthaft 2,0 Prozent der Lohnsumme nach der Haushaltsdebatte des Grossen Rates befinden. Somit könnte ein von 0,5 Prozent abweichender Teuerungsausgleich resultieren.

nächsten Jahr in den Griff kriegen lässt (Prognose Seco für 2023: 2,3 Prozent). Aufgrund des dämpfenden Effekts der Teuerung auch auf die Nachfrage im Inland hat das Seco die Prognose zum Wirtschaftswachstum für 2023 von 1,9 auf 1,1 Prozent nach unten korrigiert.⁵

4.2 Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB)

Die grösste Unsicherheit im Budget 2023 und Aufgaben-/Finanzplan 2024-2026 betrifft die SNB-Gewinnausschüttung. Gemäss Nationalbankgesetz ist die Schweizerische Nationalbank SNB verpflichtet, aus ihrem Jahresergebnis Rückstellungen zu bilden, um die Währungsreserven in der geld- und währungspolitisch erforderlichen Höhe zu halten. Der nach Dotation der Rückstellungen verbleibende Gewinn steht grundsätzlich für die Ausschüttung an Bund und Kantone zur Verfügung. Zur mittelfristigen Verstetigung regeln das Eidgenössische Finanzdepartement EFD und die SNB die Eckwerte für die Ausschüttung jeweils in einer Vereinbarung über mehrere Jahre.⁶

Die Gewinnausschüttung von maximal 6 Milliarden Franken pro Jahr besteht aus einem Grundbetrag von CHF 2 Milliarden, der ausgeschüttet wird, sofern ein Bilanzgewinn von mindestens CHF 2 Milliarden vorhanden ist. Hinzu kommen vier mögliche Zusatzausschüttungen von je CHF 1 Milliarde. Diese werden vorgenommen, wenn der Bilanzgewinn CHF 10, 20, 30 respektive 40 Milliarden erreicht. Zwei Drittel der Gewinnausschüttung gehen an die Kantone und ein Drittel an den Bund. Der Anteil der Kantone wird nach Anzahl Einwohnerinnen und Einwohnern auf die einzelnen Kantone verteilt.

Konkret bedeutet dies für den Kanton Bern:

Bilanzgewinn SNB	Ausschüttung an Bund und Kantone	Anteil Kt. BE (gerundet)
CHF 40 Mrd. oder mehr	CHF 6 Mrd. («sechsfache» Ausschüttung)	CHF 480 Mio.
CHF 30-40 Mrd.	CHF 5 Mrd. («fünffache» Ausschüttung)	CHF 400 Mio.
CHF 20-30 Mrd.	CHF 4 Mrd. («vierfache» Ausschüttung)	CHF 320 Mio.
CHF 10-20 Mrd.	CHF 3 Mrd. («dreifache» Ausschüttung)	CHF 240 Mio.
< CHF 10 Mrd.	Bilanzgewinn, aber max. CHF 2 Mrd. (max. «doppelte» Ausschüttung)	max. CHF 160 Mio.
Bilanzverlust	keine Ausschüttung	---

Abbildung 7: Gewinnausschüttung SNB mit Anteilen Kanton Bern

Die SNB führt ihr provisorisches Rechnungsergebnis quartalsweise nach. Wenn die Ausschüttung aufgrund des Ergebnisses per 30.06.2022 hätte berechnet werden müssen, wäre die Gewinnausschüttung wohl vollständig ausgeblieben, wie die folgende Darstellung (2. Spalte) zeigt.

⁵ Medienmitteilung des SECO vom 20.09.22: «Konjunkturprognose: Deutliche Abschwächung erwartet»

⁶ Link auf die aktuell gültige Gewinnausschüttungsvereinbarung SNB ([admin.ch](https://www.admin.ch/gov/de/aktuell/medienmitteilungen/_index.html?id=64243))

Jahresergebnis SNB 2022	Verlust von CHF 95.2 Mrd. (Ergebnis 1. Halbjahr 2022)	Verlust von CHF 80 Mrd.	Verlust von CHF 50 Mrd.
Ausschüttungsreserven SNB 2021 (nach Gewinnausschüttung)	CHF 102.5 Mrd.	CHF 102.5 Mrd.	CHF 102.5 Mrd.
- Zuweisung an Währungsreserven (Annahme 10%)	- CHF 9.6 Mrd.	- CHF 9.6 Mrd.	- CHF 9.6 Mrd.
- Verlust	- CHF 95.2 Mrd.	- CHF 80.0 Mrd.	- CHF 50.0 Mrd.
= Bilanzgewinn/Bilanzverlust	- CHF 2.3 Mrd.	+ CHF 12.9 Mrd.	+ CHF 42.9 Mrd.
Gewinnausschüttung	keine Ausschüttung	CHF 3.0 Mrd. (BE: CHF 240 Mio.)	CHF 6.0 Mrd. (BE: CHF 480 Mio.)

Abbildung 8: Rechenbeispiele Jahresergebnisse SNB⁷

Aus Abbildung 8 geht hervor, dass sich das Jahresendergebnis der SNB um etwa CHF 15 Milliarden verbessern müsste, damit zumindest eine dreifache Ausschüttung möglich würde (Jahresverlust von CHF 80 Mrd, dritte Spalte). Um die im Budget eingestellte sechsfache Ausschüttung zu ermöglichen, müsste der Bilanzgewinn mindestens CHF 40 Milliarden betragen, das Resultat also noch um über CHF 40 Milliarden Verbesserung erfahren (Jahresverlust von CHF 50 Milliarden., vierte Spalte).

Ein Blick zurück in die Jahrergebnisse der SNB bis 2017 zeigt, dass die Ausschüttungsreserve Ende 2017 erst CHF 20 Milliarden betrug und in den folgenden vier Jahren bis Ende 2021 auf CHF 102,5 Milliarden anstieg⁸.

Das Ergebnis der Nationalbank ist überwiegend von der Entwicklung der Gold-, Devisen- und Kapitalmärkte abhängig⁹. Ein Blick in die Quartalergebnisse seit 2017 zeigt, dass Schwankungen in Milliardenhöhe eher die Regel denn die Ausnahme sind, insbesondere bei den Fremdwährungspositionen. Quartalergebnisse mit Gewinnen/Verlusten von CHF 30 Milliarden oder mehr sind aber doch die Ausnahme. Zu Beginn der Corona-Pandemie gab es im ersten Quartal 2020 einen Verlust von CHF 38,2 Milliarden, der jedoch durch einen Gewinn in der Höhe von CHF 39,0 Milliarden im zweiten Quartal gleich wieder kompensiert wurde. Die aktuellen Verluste belaufen sich im ersten Quartal 2022 auf CHF 32,8 Milliarden und im zweiten Quartal auf CHF 62,4 Milliarden. Die Entwicklung im ersten Halbjahr 2022 mit sehr hohen Verlusten in beiden Quartalen kann als aussergewöhnlich bezeichnet werden.

Für die effektive Ausschüttung wird einzig auf das Endjahresergebnis abgestellt, das Anfang Januar 2023 erstellt und kommuniziert werden wird. Die Analyse der Zahlen der Vorjahre zeigt, dass es wegen der hohen Schwankungen nicht möglich ist, eine verlässliche Prognose der Entwicklung bis Ende Jahr abzugeben. Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts (15.10.22) verdichten sich jedoch die Vorzeichen, dass eine signifikante Erholung der Zahlen des SNB kaum mehr wahrscheinlich ist und eine sechsfache Ausschüttung daher praktisch ausgeschlossen werden kann. Auch eine tiefere, drei- oder vierfache Ausschüttung, erscheint eher unwahrscheinlich.

⁷ Bei den Berechnungen in Abbildung 8 muss berücksichtigt werden, dass die SNB bei der Zuweisung an die Währungsreserven über einen Ermessensspielraum verfügt. Sie ist gesetzlich nicht verpflichtet fix 10 Prozent bzw. CHF 9,6 Mrd. in die Währungsreserve zu verschieben. Deshalb sind die Rechenbeispiele als Annäherungen zu verstehen.

⁸ Vgl. Finanzielle Kennzahlen des Geschäftsjahrs der SNB 2017-2021, Link auf 2021

⁹ Zwischenbericht der Schweizerischen Nationalbank per 30.06.2022, S. 1

Im vorliegenden Zahlenwerk sind in den einzelnen Jahren folgende Gewinnausschüttungen eingerechnet:

	BU 23	AFP 24	AFP 25	AFP 26
Saldo ER	CHF 114 Mio.	CHF 452 Mio.	CHF 529 Mio.	CHF 554 Mio.
Gewinnausschüttung (im Zahlenwerk berücksichtigt)	CHF 480 Mio. (6-fach)	CHF 480 Mio. (6-fach)	CHF 320 Mio. (4-fach)	CHF 320 Mio. (4-fach)
Saldo ER (wenn Gewinnausschüttung vollständig ausbleibt)	CHF -366 Mio.	CHF -28 Mio.	CHF 209 Mio.	CHF 234 Mio.
Saldo über die vier Planjahre (ohne Gewinnausschüttung)	CHF 49 Mio.			

Abbildung 9: Im Zahlenwerk eingestellte Gewinnausschüttung in den vier Planjahren

Die Abbildung 9 zeigt, dass der Berner Staatshaushalt stark auf die Einnahmen aus der SNB-Gewinnausschüttung angewiesen ist. Wenn die Gelder in der vorgesehenen Höhe fliessen, könnte sich in den nächsten Jahren zum ersten Mal seit Jahrzehnten echter finanzpolitischer Handlungsspielraum ergeben. Wenn die Gelder nicht oder in nur geringem Ausmass fliessen, entsteht dieser Handlungsspielraum jedoch nicht. Der Kanton wird damit beschäftigt sein, die Defizite der Jahre 2021 (massgebender Aufwandüberschuss von CHF 73 Mio.) und 2022 (budgetierter Aufwandüberschuss von CHF 88 Mio.) abzutragen. Hinzu könnte ein noch höheres Defizit im Jahr 2023 kommen.

Handlungsoptionen der Politik

Der Regierungsrat hat sich im Frühjahr dazu entschieden, die SNB-Gewinnausschüttung – wie in Abbildung 9 dargestellt – in das Zahlenwerk des BU/AFP aufzunehmen. Zu diesem Zeitpunkt hatte der russische Angriffskrieg auf die Ukraine bereits begonnen und die Zahlen des ersten Quartalsabschlusses der SNB (Verlust CHF 32,8 Mrd.) lagen vor. Angesichts der rekordhohen Ausschüttungsreserve von 102,5 Milliarden Franken von Ende 2021 und der hohen Volatilität der SNB-Rechnung hat der Regierungsrat entschieden, in den Jahren 2023/24 trotzdem neu eine sechsfache (anstatt vierfache) Ausschüttung vorzusehen, immerhin mit dem Hinweis versehen, dass gestützt auf den negativen Geschäftsgang der SNB entsprechende Risiken einhergehen. Er ging davon aus, dass sich die Entwicklung bis Ende Jahr noch korrigieren würde. Hätte er das Vorsichtsprinzip über alle anderen Überlegungen gestellt, wäre das Einstellen einer tieferen Ausschüttung bzw. der Verzicht auf die Besserstellung gegenüber der bisherigen Planung eher angemessen gewesen.

Der Regierungsrat hat nun keinen «Plan B» zur Hand und kann nicht auf ausgearbeitete Eventualmassnahmen zurückgreifen. Die einzige umsetzbare Massnahme ist der Verzicht auf die Kompensation des Defizits aus dem Jahr 2021. Dies würde die möglichen Verluste um CHF 73 Millionen reduzieren.

Eine vollumfängliche Korrektur einer ganz ausbleibenden oder markant tieferen Gewinnausschüttung im Budget 2023 ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr realistisch. Mit einem Auftrag des Grossen Rates zu einem restriktiven Budgetvollzug wären gewisse Verbesserungen auf der Aufwandseite möglich. Diese könnten erfahrungsgemäss jedoch maximal einen tiefen zweistelligen Millionenbetrag bringen. Aufgrund von gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen ist es dem Kanton nicht möglich rasch substanzielle Einsparungen zu erzielen. Weiter ist auch zu bedenken, dass kurzfristige Einsparungen (sofortiger Bau-stopp, Verzicht auf die Umsetzung ausführungsfähiger Projekte) oftmals längerfristige Folgekosten nach sich ziehen.

Wenn der Grosse Rat die sechsfache Ausschüttung im Budget belässt, setzt er sich dem Vorwurf aus, dass das Budget eine grosse Abweichung von den realistisch zu erwartenden Einnahmen aufweist. Das Budget ist zwar immer eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt der Erstellung, nachträgliche Korrekturen sind aber möglich.

Wenn die Gewinnausschüttung vollständig eliminiert würde, hätte der Kanton Bern einen Aufwandüberschuss und das Budget 2023 könnte aufgrund der Bestimmung zur Schuldenbremse der Erfolgsrechnung nur mit einem qualifizierten Mehr von mindestens 96 Ja-Stimmen genehmigt werden.

Beurteilung der FiKo

Die FiKo hat sich mit der unbefriedigenden Ausgangslage auseinandergesetzt. Sie ist zum Schluss gekommen, dass zumindest eine teilweise Ausschüttung von SNB-Gewinnen immer noch möglich ist. Weil der definitive Entscheid über die Höhe der Ausschüttung erst nach der Haushaltsdebatte fallen wird, ist es legitim, an einer Teil-Ausschüttung im Budget 2023 festzuhalten. Die Mehrheit der Kommission schlägt dem Grossen Rat deshalb, vor auf die bereits im letztjährigen Planungsprozess für 2023 vorgesehene 4-fache Gewinnausschüttung zurückzukommen. Eine qualifizierte Minderheit der Kommission möchte an der von der Regierung vorgelegten Variante der 6-fachen Ausschüttung festhalten.

Einstimmig beantragt die FiKo mittels Planungserklärung zudem die Gewinnausschüttung für 2024 auf CHF 320 Millionen zu reduzieren.

4.3 Lohnmassnahmen

Der Regierungsrat sieht für 2023 für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte Mittel für Gehaltsmassnahmen von insgesamt 2 Prozent vor.¹⁰ Über die konkrete Aufteilung der 2,0 Prozent in allgemeinen Teuerungsausgleich und individuellen Gehaltsaufstieg will der Regierungsrat wie üblich erst nach der Haushaltsdebatte des Grossen Rates im Dezember befinden.

Subventionierte Betriebe

Hauptteil der subventionierten Betriebe sind die Einrichtungen zur Betreuung von behinderten Personen sowie der Langzeitpflege (Alters- und Pflegeheime). Weitere subventionierte Betriebe sind insbesondere die Einrichtungen der institutionellen Sozialhilfe (u.a. Frauenhäuser, Mütter- und Väterberatungsstellen und Suchthilfestelle) sowie die privaten Berufsschulen (z.B. medi – Zentrum für medizinische Bildung, Bern-Wankdorf) und die besonderen Volksschulen (z. B. die heilpädagogischen Schulen und die Musikschulen).

Nicht Teil der subventionierten Betriebe (in Bezug auf die hier interessierenden Lohnmassnahmen) sind die Akutspitäler. Die Finanzierung der Akutspitäler ist über die Tarife nach KVG geregelt, die jedes Jahr zwischen den Spitälern und den Versicherern ausgehandelt werden. Der Kanton genehmigt die ausgehandelten Tarife und bezahlt für Grundversicherungsleistungen 55 Prozent, die Versicherer 45 Prozent. In die diesjährige Tarifrunde fliesst die allgemeine Teuerung als ein zu berücksichtigendes Element ein. Wie stark die Teuerung schliesslich berücksichtigt wird, ist von den Verhandlungsergebnissen abhängig. Die Spitäler haben die Kompetenz, die ihnen zu Verfügung stehenden Mittel nach eigenem Ermessen für Lohnmassnahmen einzusetzen.

Gemäss den Beschlüssen des Regierungsrates steigen die Abgeltungen an die subventionierten Betriebe um 0,7 Prozent Lohnsummenwachstum und um zusätzliche 0,5 Prozent Teuerungszuschlag an, wie für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte. Die subventionierten Betriebe sind wie die Akutspitäler in ihren Entscheiden frei, wie sie die vom Kanton erhaltenen Mittel einsetzen wollen. Sie können insbesondere rechtlich nicht dazu verpflichtet werden, die zusätzlichen Abgeltungen vollständig für Lohnmassnahmen einzusetzen.

Die subventionierten Betriebe beklagen, dass die Erhöhung der Abgeltung die bei ihnen fehlenden oder in geringerem Ausmass anfallenden Rotationsgewinne ausser Acht lässt. Rotationsgewinne fallen an, wenn ältere, erfahrene Mitarbeitende ihre Stellen wechseln oder pensioniert werden und durch jüngere, in der Regel tiefer eingestufte und daher «günstigere» Mitarbeitende ersetzt werden. Der Wert von

¹⁰ Vgl. auch Kapitel 3.5, S. 8 des vorliegenden Berichts

0,8 Prozent Rotationsgewinn beim Kanton ist ein Erfahrungswert, der sich bewährt hat. In anderen betrieblichen Kontexten (Privatwirtschaft) könnte er in anderer Höhe anfallen. Die subventionierten Betriebe insbesondere im Pflegebereich argumentieren, bei ihnen würden viele junge Mitarbeitende ihre Stellen nach kurzer Zeit wieder verlassen und müssten durch neue Mitarbeitende im etwa gleichen Alter und mit gleich hohen Löhnen ersetzt werden. Dadurch würden keine Rotationsgewinne anfallen und für Lohnmassnahmen würden daher substanziell weniger Mittel zur Verfügung stehen als für das Kantonspersonal und für die Lehrkräfte. Wollte man den subventionierten Betrieben zusätzliche Mittel von 0,8 Prozent zum Ausgleich der gemäss ihrer Argumentation nicht anfallenden Rotationsgewinne zur Verfügung stellen, würde dies zu Mehrausgaben von ca. CHF 11 Millionen führen, ab 2023 jährlich wiederkehrend.

Das kantonale Personalamt und die hauptbetroffene Direktion GSI bestreiten die Argumentation der subventionierten Betriebe nicht grundsätzlich, betonen aber, dass sie den Sachverhalt nicht nachprüfen können, da sie keinen Einblick in die Personal- und Lohnstruktur der Betriebe haben.

Teuerung

In der Schweiz belief sich die Inflation seit 1993 einzig im Jahr 2008 auf über 2 Prozent und war in den Jahren 2012-2016 sogar fünf Jahre hintereinander leicht negativ. Somit spielte die Gewährung des allgemeinen Teuerungsausgleichs in den Diskussionen um Lohnmassnahmen in den vergangenen Jahren eine untergeordnete Rolle.

Aufgrund der grundsätzlich positiven Entwicklung des bernischen Finanzhaushaltes konnte seit 2015 ein Lohnsummenwachstum (inkl. Rotationsgewinne) von mindestens 1,5 Prozent gewährt werden¹¹. Dies ist notwendig, damit ein regelmässiger Gehaltsaufstieg gemäss individueller Leistungsbeurteilung im vorgesehen Ausmass erfolgen kann. Zudem konnten systematische Lohnrückstände aus den 2000er Jahren beim Kantonspersonal und bei den Lehrkräften mit gezielten Massnahmen ausgeglichen werden.

Um die Entwicklung im gewohnten Ausmass weiterführen zu können, müsste der Teuerungsausgleich zusätzlich zu den 1,5 Prozent Lohnsummenwachstum gewährt werden. Im Antrag des Regierungsrates sind dazu zusätzliche 0,5 Prozent Lohnsummenwachstum eingestellt. Die Jahresteuierung per Ende August beläuft sich jedoch auf 3,5 Prozent. Die Prognose der Jahresteuierung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) betrug im Juni 2022 2,5 Prozent und im September 2022 3,0 Prozent¹². Für die Festlegung des Teuerungsausgleichs wird die Teuerung über das ganze Kalenderjahr (Januar bis Dezember) relevant sein.

Abbildung 10 zeigt, welche Kosten anfallen würden, wenn dem Personal in den drei Kategorien Kantonspersonal, Lehrkräfte und subventionierte Betriebe ein höherer Teuerungsausgleich gewährt werden würde. Zu berücksichtigen ist, dass die Kosten nicht einmalig, sondern in den Folgejahren wiederkehrend anfallen.

	Kantonspersonal	Lehrkräfte	subventionierte Betriebe	Total
0.5 %	CHF 6.8 Mio.	CHF 7.4 Mio.	CHF 6.9 Mio.	CHF 21.1 Mio.
1.0 %	CHF 13.6 Mio.	CHF 14.8 Mio.	CHF 13.8 Mio.	CHF 42.2 Mio.
1.5 %	CHF 20.4 Mio.	CHF 22.2 Mio.	CHF 20.7 Mio.	CHF 63.3 Mio.
2.5 %	CHF 34.0 Mio.	CHF 37.0 Mio.	CHF 34.6 Mio.	CHF 105.6 Mio.

Abbildung 10: Kosten Lohnmassnahmen (pro Jahr, wiederkehrend)

¹¹ Mit Ausnahme der Jahre 2021 und 2022, in denen die budgetierten Lohnmassnahmen pandemiebedingt um 0,3% reduziert wurden.

¹² Medienmitteilung des SECO vom 20.09.22: «Konjunkturprognose: Deutliche Abschwächung erwartet»; Medienmitteilung der Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH Zürich vom 05.10.22 «Energiekrise belastet die Wirtschaft»

Beurteilung der FiKo

Die Mehrheit der Finanzkommission beurteilt die Entwicklung der Gehälter in den letzten zehn Jahren vor dem Hintergrund der damals praktisch nicht vorhandenen Teuerung. Aus ihrer Sicht hat in den letzten Jahren ein substanzieller Reallohnanstieg bei sämtlichen Gehaltsstufen des Kantonspersonals und der Lehrkräfte stattgefunden¹³. Deshalb ist es vertretbar in einem ersten Jahr mit wieder spürbarer Teuerung den Teuerungsausgleich nicht vollständig zu gewähren. Für Lohnmassnahmen stehen trotz schwieriger Umstände insgesamt Mittel von 2,0 Prozent der Lohnsumme zur Verfügung, was beachtlich ist. Die Mehrheit der FiKo trägt den Antrag des Regierungsrates in Bezug auf den Lohnaufstieg mit.

Eine qualifizierte Minderheit folgt der Haltung der Regierung, dass in den letzten zehn Jahren dank der fehlenden Teuerung systematische Lohnrückstände ausgeglichen werden konnten. Die Minderheit empfiehlt dem Grossen Rat aufgrund des aktuellen Teuerungsschubs dem Personal einen zusätzlichen Teuerungsausgleich von einem Prozent zu gewähren.

4.4 Stellenbewirtschaftung und Schaffung neuer Stellen

Neue, unbefristete Stellen können nur durch Beschluss des Regierungsrates geschaffen werden, was in der Regel im jährlichen Planungsprozess vorgenommen wird. Jede Direktion verfügt über einen Soll-Stellenbestand, der grundsätzlich nicht überschritten werden darf. Innerhalb des Soll-Bestandes können die Stellen frei besetzt werden, wenn die Budgetvorgaben eingehalten werden. Jede Direktion hat in ihrem Soll-Stellenbestand auch eine gewisse Reserve. Der Ist-Bestand an besetzten Stellen ist deshalb in der Regel tiefer als der Soll-Bestand.

Neben den unbefristeten Stellen gibt es befristete Stellen. Diese müssen, sofern sie zu einer Überschreitung des direktionalen Soll-Bestands führen, vom zuständigen Regierungsmitglied bewilligt werden. Für befristete Stellen, welche innerhalb des bewilligten Soll-Bestands geschaffen werden können, sind keine zusätzlichen spezifischen Vorgaben zu beachten, wenn die notwendigen finanziellen Mittel vorhanden sind.

DIR	unbefristet	befristet	Ist-Bestand TOTAL	Soll-Bestand	Differenz Soll – Ist
RR	7.0	0.0	7.0	7.0	0
FK	21.3	1.8	23.1	24.0	-0.9
STA	77.3	6.1	83.4	80.9	2.5
PARL	16.4	4.5	20.9	19.4	1.5
WEU	719.1	52.1	771.2	768.8	2.4
GSI	282.8	34.6	317.4	305.5	11.9
DIJ	871.6	52.6	924.2	920.7	3.5
SID	3'916.8	95.0	4'011.8	4'095.1	-83.3
FIN	977.2	22.3	999.5	1'032.6	-33.0
BKD	950.1	105.7	1'055.8	1'034.4	21.5
BVD	740.4	15.0	755.4	759.1	-3.7
DSA	5.8	0.0	5.8	5.7	0.1
TOTAL	9'311.6	446.9	9'758.4	9'828.1	-62.6

¹³ Wird die Teuerungsentwicklung dem jeweils gewährten Teuerungsausgleich gegenübergestellt (und der individuelle Gehaltsaufstieg ausgeklammert), hat die Reallohnentwicklung in etwa mit der der Teuerung mitgehalten.

Abbildung 11: Vergleich Ist-Soll-Personalbestände 2021¹⁴

Wenn die Differenz in der letzten Spalte negativ ist, ist der Ist-Bestand tiefer als der Soll-Bestand, die Anzahl der insgesamt besetzten Stellen also tiefer als die total bewilligten Stellen. Wenn die Differenz positiv ist, übersteigt der Ist-Bestand den Soll-Bestand. Diese Überschreitungen werden durch befristete Anstellungsverhältnisse verursacht¹⁵. Über die ganze Verwaltung betrachtet ist der Ist-Bestand tiefer als der Soll-Bestand. Wenn jedoch die mit Abstand personalintensivste Direktion SID ausgeklammert wird, überschreiten die übrigen Direktionen bzw. gleichgestellten Organisationseinheiten in der Summe den Soll-Bestand. Acht der zwölf Direktionen bzw. gleichgestellten Organisationseinheiten halten den Soll-Bestand nicht ein.

Der Kanton hat in den letzten Jahren folgende Anzahl neuer Stellen geschaffen, bzw. beabsichtigt diese 2023 zu schaffen:

	2020	2021	2022	2023
STA	1,50	0,00	0,00	2,40
WEU	5,80	5,70	3,50	6,90
GSI	0,00	0,30	0,00	0,00
DIJ	6,30	0,00	5,05	7,00
SID	11,50	17,10	37,20	48,80
FIN	19,00	0,00	10,20	7,00
BKD	3,00	4,00	16,00	11,95
BVD	11,10	4,00	15,70	15,40
TOTAL RR¹⁶	58,20	31,30	87,65	99,45
Auf Auftrag GR zurückzuführen	k.A.	1,50	56,50	44,40
«refinanziert»	33,50	29,80	30,75	40,05
JUS	11,40	4,50	6,40	15,40
FK	0,00	0,00	0,00	0,00
PARL	0,20	2,60	0,30	0,00
DSA	0,00	0,50	0,00	1,00
TOTAL ohne RR¹⁷	11,60	7,60	6,70	16,40
TOTAL Kanton	69,80	38,90	94,35	115,85

Abbildung 12: Neue Stellen 2020-2023

In den letzten vier Jahren wurden in der Kantonsverwaltung insgesamt 319 neue Vollzeiteinheiten (VZE) geschaffen, pro Jahr im Durchschnitt 80.

Konkret wurden im Planungsprozess 2022 im Hinblick auf das Budget 2023 folgende Stellen geschaffen: Der Regierungsrat bewilligte Stellen im Umfang von 99,45 VZE, wovon 40,05 VZE vollständig refinanziert sind. Weitere 44,4 VZE gehen auf einen direkten Beschluss oder auf eine Planungserklärung des Grossen Rates zurück. Die restlichen bewilligten Stellen sind nicht oder nur teilweise refinanziert. Ferner sind durch die Justizleitung und Datenschutzaufsichtsstelle weitere Stellenschaffungen zu verzeichnen.

¹⁴ Tabelle ist dem HR-Reporting 2022, Tabelle 2 auf Seite 3, entnommen

¹⁵ Ein Überschreiten des Soll-Bestandes ist nur für befristete Aufgaben vorgesehen und maximal für fünf Jahre möglich (Art. 11 Abs. 3 PV)

¹⁶ Die Zahlen stammen aus dem Kapitel 2.6.2 «Stellenbewirtschaftung der Direktionen und der Staatskanzlei» des BU/AFP des jeweiligen Jahres und führen jene Stellen auf, die im Planungsprozess vom Regierungsrat bewilligt wurden.

¹⁷ Die Zahlen stammen aus dem Kapitel 2.6.3 «Stellenbewirtschaftung der Justiz, der Finanzkontrolle, der Parlamentsdienste und der Datenschutzaufsichtsstelle» des BU/AFP des jeweiligen Jahres und sind der Tabelle mit der Veränderung des jeweiligen Soll-Bestandes entnommen.

	«refinanziert»	GRB	neue, zusätzliche	Total
STA	0,40	0,00	2,00	2,40
WEU	5,40	0,00	1,50	6,90
GSI	0,00	0,00	0,00	0,00
DIJ	0,00	0,00	7,00	7,00
SID	12,00	35,00	1,80	48,80
FIN	7,00	0,00	0,00	7,00
BKD	10,25	0,00	1,70	11,95
BVD	5,00	9,40	1,00	15,40
TOTAL RR	40,05	44,40	15,00	99,45
JUS	0,00	0,00	15,40	15,40
FK	0,00	0,00	0,00	0,00
PARL	0,00	0,00	0,00	0,00
DSA	0,00	0,00	1,00	1,00
Gesamtstaat	40,05	44,40	31,40	115,85

Abbildung 13: Geplante, neue Stellen 2023

Im gleichen Zeitraum gab es auch einen Abbau von Stellen. Aufgrund der vom Grossen Rat überwiesenen Planungserklärung Brönnimann «Stellenabbau in der Zentralverwaltung» hat der Regierungsrat zwischen 2020 und 2022 circa 60 VZE abgebaut.

	Vorgabe Abbau	Abbau 2020	Abbau 2021	Abbau 2022
STA	0,2	0,2	0,0	0,0
WEU	9,1	1,5	2,0	5,6
GSI	2,1	2,1	0,0	0,0
DIJ	4,1	0,8	0,9	4,4
SID	26,6	11,1	15,5	0,0
FIN	16,0	3,3	3,2	9,5
BKD	0,4	0,0	0,0	0,4
BVD	4,4	1,7	2,7	0,0
TOTAL	62,9	20,7	24,3	19,9

Abbildung 14: Umsetzung Planungserklärung Brönnimann¹⁸

Trotz des Stellenabbaus aufgrund der Planungserklärung Brönnimann sind seit 2020 per Saldo jährlich circa 60 VZE neu geschaffen worden.

Refinanzierte Stellen

Der Regierungsrat legt Wert auf die Unterscheidung, ob eine Stelle refinanziert ist oder nicht. Wenn eine Stelle refinanziert ist, können die mit der Schaffung der Stelle verbundenen Mehrkosten durch gleichzeitige Mehreinnahmen oder wegfallende Kosten kompensiert werden. Auf Nachfrage der FiKo erteilt die FIN die Auskunft, dass die FIN in diesen Fällen den Nachweis verlange und kontrolliere, dass im Vergleich zur bisherigen Planung entweder ein Mehrertrag zur Finanzierung der zusätzlichen Personalkos-

¹⁸ Die Tabelle ist übernommen aus dem VA/AFP 22/23-25, S. 27.

ten vorliege oder ein entsprechender Minderaufwand geltend gemacht werde. Allerdings bleibt festzuhalten, dass die hier verwendete Definition von «Refinanzierung» nicht mit wirtschaftlich sichergestellten Mehrerträgen oder Minderaufwänden gleichzusetzen ist.

Im Auftrag des Grossen Rates geschaffene Stellen

In bestimmten Fällen ist die Schaffung von neuen Stellen direkt auf einen Auftrag des Grossen Rates zurückzuführen. So ist die Kantonspolizei weiter daran die mit der überwiesenen Motion Wüthrich (M 138-2016) geforderte Aufstockung des Korpsbestandes zu vollziehen. Auch die neuen Stellen, welche im Amt für Grundstücke und Gebäude geschaffen werden, gehen auf eine überwiesene Planungserklärung zurück. Weitere, allgemeine Gründe für das Stellenwachstum, die der Regierungsrat angibt, sind die in vielen Bereichen zunehmende Geschäftslast und das Bevölkerungswachstum.

Beurteilung der FiKo

Der Beurteilung des Regierungsrates hält die FiKo entgegen, dass die Verwaltung in den letzten Jahren grosse Investitionen in die Informatik und in die Digitalisierung vorgenommen hat. Die Vorhaben wurden damit begründet, dass Abläufe entschlackt, vereinfacht und mit weniger Personal bewältigt werden können. Die nicht mehr benötigten Stellen sollten nach Ansicht der FiKo dorthin verschoben werden können, wo ein struktureller Mehrbedarf oder ein bewusster, politisch gewollter Leistungsausbau stattfindet. Per Saldo würde dies dazu führen, dass ein Teil des Mehrbedarfs durch die Aufhebung bisherigen Stellen kompensiert werden könnte. Diese Entwicklung ist für die FiKo zurzeit noch zu wenig spürbar.

4.5 Geplante Steuersenkungen bei den juristischen Personen

Der Regierungsrat hat in den AFP-Jahren 2024-2026 bereits Steuersenkungen sowohl für natürliche wie für juristische Personen einberechnet. Die Reduktionen sollen bei den natürlichen Personen 0,5 Steuerzehntel (ausmachend CHF 72,5 Mio.) und bei den juristischen Personen 2,0 Steuerzehntel (ausmachend CHF 30,0 Mio.) betragen. In einem zweiten Schritt sollen die Möglichkeiten weiterer Steueranlagesenkungen geprüft werden.

Nach Ansicht einer Minderheit der Finanzkommission geht der Regierungsrat hier zu rasch vorwärts. Die Kritikerinnen und Kritiker weisen darauf hin, dass die Auswirkungen der STAF-Massnahmen¹⁹, die mit der Steuergesetzrevision 2021 in Kraft traten, erst auf Ende 2023 bekannt sein werden. Durch den Ausbruch der Corona-Pandemie 2020 haben viele Unternehmen erst 2021 begonnen, die STAF-Massnahmen umzusetzen. Der Regierungsrat hat gegenüber der Finanzkommission bestätigt, dass die konkreten Auswirkungen der STAF-Massnahmen auf die kantonalen Steuereinnahmen erst Ende 2023 beziffert werden können.

Hinzu kommt, dass die Auswirkungen der STAF-Massnahmen auf den nationalen Finanzausgleich (NFA) und die Beiträge an die Kantone auch erst Ende 2023 bekannt sein werden, da das erste STAF-Steuerjahr 2020 erstmals 2024 in die NFA-Berechnungen einfließen wird.

Weiter steht mit der Übernahme der OECD-Mindeststeuer von 15 Prozent eine weitere wichtige Änderung im Bereich der Unternehmenssteuern unmittelbar bevor, die ebenfalls Auswirkungen auf die NFA-Zahlungen haben wird. Die Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung, die dem obligatorischen Referendum untersteht, ist für das Jahr 2024 vorgesehen. Der Bundesrat wird aufgrund des grossen internationalen Drucks jedoch ermächtigt die Bestimmungen bereits früher in Kraft zu setzen.

In diesem Umfeld mit vielen nicht bezifferbaren Veränderungen erscheint es einem Teil der Finanzkommission risikoreich, per 2024 zusätzlich eine Reduktion der Steuern für juristische Personen von 2 Zehntel vorzusehen. Das finanzielle Risiko für den Kanton wird als gross eingeschätzt.

¹⁹ Mit den STAF-Massnahmen wurden bisherige Steuerprivilegien für überwiegend international tätige Unternehmen (Statusgesellschaften) aufgehoben und im Gegenzug Ersatzmassnahmen zur Verfügung gestellt (Patentbox, höhere Abzüge für Forschung und Entwicklung). Der Kanton Bern hat den vom Bundesrecht gewährte Spielraum genutzt und die jeweils höchstmöglichen Abzugsmöglichkeiten gewährt. Zudem hat er die Kapitalgewinnsteuer reduziert.

Die Mehrheit der FiKo unterstützt das Vorgehen des Regierungsrates und ist mit den in Aussicht gestellten Steuersenkungen ab 2024 explizit einverstanden.

4.6 Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Änderung Kantonsverfassung)

In der Herbstsession 2020 hat der Grosse Rat der parlamentarischen Initiative PI 189-2019 (Köpfli, glp) «Mehrmjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung» die vorläufige Unterstützung gewährt. Damit hat er die federführende Finanzkommission beauftragt einen Vorschlag zur Anpassung der Schuldenbremse in der Investitionsrechnung auszuarbeiten. Ihren Entwurf hat die FiKo im Winter 2021/2022 in die Vernehmlassung geschickt.

Nach der Kenntnisnahme der Ergebnisse der Vernehmlassung hat die FiKo auf einen Krisenartikel und auf die Bestimmungen zur Neuverschuldung für ausserordentliche Investitionen verzichtet. Dagegen hielt sie an der Einführung der Mehrjahresbetrachtung, der Kernforderung der ursprünglichen parlamentarischen Initiative, fest. Die Mehrjahresbetrachtung erlaubt es, Überschüsse aus den Vorjahren für Investitionen zu verwenden und damit die dafür zur Verfügung stehenden Mittel moderat zu erhöhen. Voraussetzung dafür ist das Vorhandensein von Finanzierungsüberschüssen aus den Vorjahren.

In der Herbstsession 2022 hat der Grosse Rat sich in erster Lesung über das Geschäft gebeugt. Er hat die Vorlage mit 127 Ja zu 23 Nein bei 0 Enthaltungen gutgeheissen. Ein Antrag auf Nichteintreten blieb chancenlos.

Die zweite Lesung der Vorlage findet in der Wintersession 2022 statt. Die obligatorische Volksabstimmung ist für Juni 2023 vorgesehen. Wenn die angepassten Verfassungsbestimmungen die restlichen Hürden überstehen, werden sie Anfang 2024 in Kraft treten.

4.7 Priorisierungen bei den Investitionen – Hochbau

Der Regierungsrat hat die vom Grossen Rat in der Haushaltsdebatte 2021 positiv aufgenommene Priorisierung der Investitionen im Hochbau ins Zahlenwerk des BU/AFP eingearbeitet. Die letztjährigen Zahlen wurden dabei grösstenteils unverändert belassen. Insbesondere die in diesem Jahr stark anziehende Bauteuerung wurde noch nicht berücksichtigt.

Der normale Planungsumgang der Investitionen im Rahmen der Erarbeitung des BU/AFP fand jedoch wie jedes Jahr statt, weshalb die Gesamtkantonale Investitionsplanung (GKIP) gleichwohl einige Änderungen erfahren hat. Vor allem die zeitlichen Verzögerungen der Grossprojekte der Fachhochschule Bern mit den drei Campus in Bern, Biel und Burgdorf haben grössere finanzielle Verschiebungen zur Folge. Zudem hat der Regierungsrat entschieden 26 neu beantragte Projekte in die GKIP aufzunehmen. Bei 28 anderen Projekten hat er die Aufnahme in die GKIP abgelehnt. Verschiebungen auf der Zeitachse führen dazu, dass in den Jahren 2022-2024 wesentlich weniger, dafür 2027 mehr Mittel benötigt werden im Vergleich zur letztjährigen Planung. Über die gesamte Periode 2022-2031, für die im Planungsprozess 2021 eine Neuverschuldung zur Realisierung des Investitionsmehrbedarfs in der Höhe von CHF 500 Millionen festgelegt wurde, resultiert gemäss aktueller Planung ein Investitionsvolumen im Hochbau von durchschnittlich CHF 366 Millionen pro Jahr. Damit wurde die Vorgabe aus der letztjährigen Priorisierung eingehalten, wonach in der GKIP im Hochbaubereich Investitionen von jährlich durchschnittlich CHF 365 Millionen geplant werden können.

4.8 Priorisierung Tiefbau – Bericht des Regierungsrates

Der Grosse Rat hat nach der Priorisierung im Hochbau in einer Planungserklärung gefordert, dass im Tiefbau eine ebensolche Priorisierung durchgeführt wird. Der Regierungsrat hat das Anliegen aufgenommen und der FiKo und der Bau-, Verkehrs-, Energie- und Raumplanungskommission (BaK) Anfang Juli 2022 einen entsprechenden Bericht zukommen lassen, der schliesslich im August 2022 gleichzeitig mit dem BU/AFP publiziert wurde²⁰.

Der Tiefbau unterscheidet sich vom Hochbau darin, dass es sehr viele Kleinprojekte, wenig mittlere und nur einzelne Grossprojekte gibt. Die aktuell einzigen Grossprojekte sind die beiden Strassenverkehrsprojekte «Emmentalwärts» und «Aarwangen». Zudem sind im Tiefbau bereits etablierte und teilweise gesetzlich verankerte Planungsinstrumente vorhanden, wie z.B. die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) und die Agglomerationsprogramme (AP) sowie der Strassenetzplan und die Investitionsrahmenkredite. Diese weisen unterschiedlich lange Planungshorizonte auf und sind nicht auf zehn Jahre ausgerichtet wie die GKIP. Ein Planungshorizont von zehn Jahren würde auch keinen Sinn machen, weil die Projekte im Tiefbau oft nicht längerfristig planbar sind. Sie ergeben sich aufgrund von neuen Bedürfnissen oder in Abhängigkeit von Dritten. Für den Tiefbau wird daher ein dynamischer Priorisierungsprozess mit kurzen Zeiträumen benötigt, der auf die Periodizität der übergeordneten Planungs- und Finanzierungsinstrumente eingehen muss.

Der Regierungsrat ist bei der Priorisierung von folgenden Grundannahmen ausgegangen:

- Von Priorisierung ausgenommen werden:
 1. Der Hochwasserschutz: Die Begründung ist, dass sie ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen und extreme Wetterereignisse in den vergangenen Jahren und wohl auch in Zukunft zunehmen.
 2. Die teils fondsfinanzierten Verkehrssanierungsprojekte «Emmentalwärts» und «Aarwangen»: Bei Verzögerungen geraten die zugesicherten Bundesmittel in Gefahr.
 3. Vor der Ausführung stehende Projekte: Wenn Projekte zu einem sehr späten Zeitpunkt noch gestoppt werden, wird viel Planungsarbeit vernichtet und es entstehen langfristig Mehrkosten.
- Kein Baustopp für Projekte im Bau
- Der bestehende Investitionsplafond von CHF 130 – 150 Millionen pro Jahr wird aus finanzpolitischen Gründen beibehalten. Mehr kann das Tiefbauamt (TBA) mit seinen aktuellen personellen Ressourcen gar nicht verarbeiten.
- Substanzerhaltung hat hohe Priorität vor Ausbau und Umgestaltung

Die Beibehaltung des bestehenden Investitionsplafonds in Kombination mit der Priorisierung der Substanzerhaltung hat zur Folge, dass in den kommenden Jahren für Ausbau- und Umgestaltungsprojekte weniger Mittel zur Verfügung stehen werden. Eine im letzten Jahr durchgeführte Untersuchung hat zudem ergeben, dass der Zustand vieler Kunstbauten, insbesondere der Brücken und Stützmauern, sich stärker verschlechtert hat als bisher angenommen. Der Bericht zeigt, dass die Investitionen in die Substanzerhaltung in diesen Bereichen bis ins Jahr 2032 gegenüber dem Stand 2021 sukzessiv um CHF 25–30 Millionen pro Jahr erhöht werden sollten. Viele Brücken wurden in den 1960er und 1970er Jahren erstellt und werden nun lebenszyklusbedingt nahezu gleichzeitig sanierungsbedürftig. Daneben hat durch immer schwerere Fahrzeuge und die kontinuierliche Verkehrszunahme der Verschleiss der Kantonsstrassen und auch der Kunstbauten stetig zugenommen.

Im Tiefbau werden die Projekte mit dem Schichtenmodell des Strassennetzplans (SNP) priorisiert:

²⁰ Priorisierung der Investitionen im Tiefbau - Bericht zu Händen der Finanzkommission und der Bau-, Verkehrs-, Energie- und Raumplanungskommission; Bericht des Regierungsrates vom 06. Juli 2022

Projektart (Cluster)	Schicht nach SNP	Beispiele von Massnahmen
Projekte im Bau	1	Alle Projekte, die sich im Bau befinden
Substanzerhaltung	2	Substanzerhaltung von Belägen, Oberbau, Unterbau, Kunstbauten, Beleuchtungen, Strassenentwässerungen, etc.
Verkehrssicherheit und Verträglichkeit	3	Umgestaltung von Ortsdurchfahrten und Lärmschutz, Gehwege, Velowege (inkl. Velovorrangrouten), Sicherheit Fussgängerstreifen, Bushaltestellen, Verkehrsmanagement, etc.
Verkehrskapazität (Ausbau/Neubau)	4	Ausbau Knoten, Umfahrungen, etc.

Abbildung 15: Schichtenmodell nach SNP

Da bei den Schichten 1 und 2 praktisch keine Abstriche möglich sind, bzw. für Schicht 2 sogar sukzessive mehr Mittel bereitgestellt werden müssen, bleiben weniger Mittel für Vorhaben in den Schichten 3 und 4. Der Handlungsspielraum beim Ausbau und der Umgestaltung von Kantonsstrassen wird in den nächsten Jahren abnehmen.

Instrument	Periodizität	Einfluss RR	Einfluss GR
Priorisierungsprozess (neu)	Jährlich	Genehmigung	Planungserklärungen
GKIP	Jährlich	Genehmigung	Planungserklärungen
BU/AFP	Jährlich	Genehmigung	Genehmigung
IRK Strasse	Alle 4 Jahre	Genehmigung	Genehmigung
RK baulicher Unterhalt	Alle 2 Jahre	Genehmigung	---
Objektkredite > 2 Mio.		Genehmigung	Genehmigung
SNP	Alle 4 Jahre	Genehmigung	Kenntnisnahme Planungserklärungen
Synthesebericht RGSK/AP	Alle 4 Jahre	Genehmigung	----

Abbildung 16: Planungsinstrumente im Tiefbau

Beurteilung der FiKo

In der FiKo ist der Bericht positiv aufgenommen worden. Obwohl im Bereich Tiefbau bereits viele Planungsinstrumente bestehen, wurde der Auftrag des Grossen Rates pragmatisch umgesetzt und bietet einen Mehrwert. Der neue Priorisierungsprozess fügt sich in die bereits bestehenden Planungsinstrumente ein und kann mit einem angemessenen Zusatzaufwand erarbeitet werden.

Erstaunt ist die FiKo einzig über die Aussage der BVD, der Investitionsbedarf in der GKIP sei bisher in den späteren Jahren (GKIP-Jahre 6 bis 10) abgefallen, weil keine planbaren Projekte mehr vorhanden gewesen seien. Diesem Umstand hätte mit dem Einsetzen eines rein finanziellen Platzhalters ohne Weiteres begegnet werden können.

5. Mitberichte der übrigen Kommissionen

Die BaK hat ihren Mitbericht bereits im August eingereicht. Neben Fragen, von denen die FiKo nur diejenigen aufgenommen hat, die ihr direkt budgetrelevant erschienen, hat sie einen konkreten Antrag eingereicht, der sich in der Liste der Anträge der FiKo wiederfindet.

BiK und GSoK haben in ihren Mitberichten weitere Fragen eingereicht, die die FiKo teilweise noch einmal durch die Direktionen hat beantworten lassen, und auf Bereiche hingewiesen, welchen die FiKo besondere Beachtung schenken soll. Für die FiKo waren diese Mitberichte der BiK und GSoK in der zeitlichen Abfolge nicht einfach zu verarbeiten, weil sie nicht vollständig dem vorgesehenen Prozess der Budgetvorberatung entsprachen. Sie wird im Nachgang zum Budgetprozess mit den übrigen Kommissionen mögliche Optimierungen des Einbezugs diskutieren.

6. Anträge und Planungserklärungen

6.1 Gewinnausschüttungen der Nationalbank

Urheber/in	PG-Nr. / Kategorie	Antrag / Planungserklärung	Sprecher/in
FiKo-Mehrheit	SNB 1	FIN - Dienstleistungen Konzernfinanzen Antrag BU 23 Der Saldo wird um CHF 160 Millionen reduziert (Ertragsminderung). Begründung: Die SNB-Gewinnausschüttung im Budget 2023 soll gegenüber den früheren Planungen nicht auf die maximal mögliche Ausschüttung von CHF 480 Millionen aufgestockt, sondern auf der bisherigen Basis von CHF 320 Millionen gehalten werden. <i>Eine qualifizierte Minderheit lehnt den Antrag ab.</i>	GR Bichsel (Mehrheit) GR Rüfenacht (Minderheit)
FiKo	SNB 2	FIN - Dienstleistungen Konzernfinanzen Planungserklärung AFP 24-26 Im Planjahr 2024 sollen die zusätzlich eingestellten CHF 160 Millionen für die SNB-Gewinnausschüttung eliminiert und wie in den folgenden Planjahren (2025 und 2026) mit einer Gewinnausschüttung von CHF 320 Millionen gerechnet werden.	GR Bichsel

6.2 Lohnmassnahmen und Stellenbewirtschaftung

Urheber/in	PG-Nr. / Kategorie	Antrag / Planungserklärung	Sprecher/in
FiKo-Minderheit	Lohn 1	Lohnmassnahmen Kantonspersonal und Lehrpersonen Antrag BU 23 Die Saldi im Budget 2023 sind um CHF 28.4 Millionen zu erhöhen, damit dem Kantonspersonal und den Lehrkräften eine Teuerung von 1.5 Prozent statt der von der Regierung vorgesehenen 0.5 Prozent gewährt werden kann. Dies würde einen gesamten Lohnanstieg ermöglichen, welche in etwa der Jahresteuern von 3% entspricht.	GR Stotzer (Minderheit) GR Bichsel (Mehrheit)
FiKo-Minderheit	Lohn 2	Mittel für Lohnmassnahmen «subventionierte Betriebe» (PG 5.7.2 Gesundheitsversorgung und 5.7.3 Integration und Soziales) Antrag BU 23 Bei den subventionierten Betrieben der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion sind im Budget 2023 die Lohnmassnahmen um 1% zu erhöhen, damit der gesamte Lohnanstieg in etwa der Jahresteuern von 3% entspricht. Dies ergibt eine Saldoverschlechterung von CHF 13.8 Millionen.	GR Stotzer (Minderheit) GR Bichsel (Mehrheit)
FiKo-Minderheit	Lohn 3	Lohnmassnahmen Kantonspersonal und Lehrpersonen Planungserklärung AFP 24-26 Die nicht berücksichtigte Jahresteuern 2022 bei den Lohnmassnahmen für das Staatspersonal und die Lehrkräfte ist im nächsten Planungsumgang für das BU/AFP 24/25-27 vollständig zu berücksichtigen.	GR Egger (Minderheit) GR Bichsel (Mehrheit)
FiKo-Minderheit	Lohn 4	Mittel für Lohnmassnahmen «subventionierte Betriebe» (PG 5.7.2 Gesundheitsversorgung und 5.7.3 Integration und Soziales) Planungserklärung AFP 24-26 Die nicht berücksichtigte Jahresteuern 2022 bei den Lohnmassnahmen für die subventionierten Betriebe ist im nächsten Planungsumgang für das BU/AFP 24/25-27 vollständig zu berücksichtigen.	GR Egger (Minderheit) GR Bichsel (Mehrheit)
FiKo	Stellen 1	Stellenbewirtschaftung Planungserklärung BU 23 (AFP 24-26) Der Regierungsrat und die Justizleitung werden beauftragt dafür zu sorgen, dass die befristet geschaffenen Stellen nach Ablauf der Befristung zurückgeführt werden und nicht «schleichend» in definitive Stellen umgewandelt werden. Allfällige später nötig werdende definitive Stellenschaffungen sind ordentlich zu beantragen und hinlänglich zu begründen.	GR Bichsel

FiKo	Stellen 2	Stellenbewirtschaftung Planungserklärung AFP 24-26 Die mit der Einführung von ERP in Aussicht gestellten Einsparungen (Effizienz- und Synergiegewinne) in Bezug auf den Stellenbestand sind auf Stufe Gesamtstaat umzusetzen. Insbesondere auch die mit der Zentralisierung von Dienstleistungen (v.a. Rechnungs- und Personalwesen) verbundenen Einsparungen in den einzelnen Organisationseinheiten müssen konsequent umgesetzt werden (Umlagerung der Stellenprozente).	GR Bichsel
FiKo	Stellen 3	Stellenbewirtschaftung Planungserklärung AFP 24-26 Neue Stellen bzw. Erhöhungen von Stellen gelten nur noch als refinanziert, wenn bei sinngemässer Anwendung von Art. 45 Abs. 1 FLG die entsprechenden Voraussetzungen (Beiträge Dritter rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt) erfüllt sind. Lediglich mögliche und/oder erwartete Mehreinnahmen/Minderaufwände sowie die Mitfinanzierung über einen kantonalen Lastenausgleich erfüllen diese Anforderung nicht.	GR Bichsel
FiKo-Mehrheit	Stellen 4	Lehrkräftemangel Planungserklärung AFP 24-26 Der Kanton Bern trifft Massnahmen zur Bekämpfung des Lehrpersonenmangels und stellt dafür die notwendigen Ressourcen zur Verfügung. <i>Eine qualifizierte Minderheit lehnt den Antrag ab.</i>	GR Bauer (Mehrheit) GR Bichsel (Minderheit)

6.3 Anträge / Planungserklärungen zu Produktgruppen

Urheber/in	PG-Nr. / Kategorie	Antrag / Planungserklärung	Sprecher/in
FiKo	3.7.1. (a)	STA - Unterstützung Regierungsrat und Grosse Rat Antrag BU 23 Der Saldo wird um CHF 100'000 reduziert, indem auf einen Teil der neu geschaffenen Stellen beim Amt für Kommunikation verzichtet wird (-0,8 VZE²¹). Begründung: Bei der Motion Sancar (Leichte Sprache beim Internetauftritt und im Informationsmaterial des Kantons Bern) wurde damals ein Personalmehrbedarf von 0,2 VZE geltend gemacht, und nicht 1,0 VZE. Es wird nicht überzeugend dargelegt, wieso 0,8 VZE derselben Stelle für gestiegene multimediale Inhalte benötigt werden.	GR Bichsel

²¹ Die durchschnittlichen Gehaltskosten im Kanton Bern für das Jahr 2021 betragen gemäss HR-Reporting CHF 105'340.00. Für die Berechnung der Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherungen (inkl. BVG) wird pauschal ein Zuschlag von 18 % aufgerechnet, womit ein durchschnittlicher Betrag pro VZE von CHF 124'301.20 oder gerundet CHF 125'000 resultiert.

FiKo	3.7.1. (b)	STA - Unterstützung Regierungsrat und Grosse Rat Planungserklärung AFP 24-26 Der Saldo wird um CHF 100'000 reduziert, indem auf einen Teil der neu geschaffenen Stellen beim Amt für Kommunikation verzichtet wird (-0,8 VZE).	GR Bichsel
FiKo	3.7.1. (c)	STA - Unterstützung Regierungsrat und Grosse Rat Planungserklärung AFP 24-26 Die neue Stelle in der Geschäftsstelle Digitale Verwaltung soll befristet geschaffen werden. Spätestens in den Planjahren ab 2025 soll der Saldo der Produktgruppe um CHF 125'000 verbessert werden. Begründung: Es ist aufgrund des Projektrückstandes bei 13 Projekten einleuchtend, dass dieser durch eine weitere Stelle aufgeholt werden soll. Die Stelle ist jedoch befristet zu schaffen.	GR Bichsel
FiKo-Minderheit (eingereicht von BaK)	4.7.7. (a)	WEU - Umwelt und Energie Antrag BU 23 Das Förderprogramm für erneuerbare Energie und Energieeffizienz ist im Budget 2023 um CHF 10 Millionen zu erhöhen. Begründung: Die voraussichtlich wegfallenden Bundesbeiträge müssen kompensiert werden.	GR Ruch (Minderheit) GR Bichsel (Mehrheit)
FiKo-Mehrheit (eingereicht von BaK)	4.7.7. (b)	WEU - Umwelt und Energie Planungserklärung AFP 24-26 Für das Förderprogramm für erneuerbare Energie und Energieeffizienz sind in den Planjahren 2024-2026 genügend Mittel einzustellen, damit die geplante Förderung auch bei wegfallenden oder sinkenden Bundesbeiträgen umgesetzt werden kann. <i>Eine qualifizierte Minderheit lehnt den Antrag ab.</i>	GR Ruch (Mehrheit) GR Bichsel (Minderheit)
FiKo-Minderheit	4.7.7. (c)	WEU - Umwelt und Energie Antrag BU 23 Im Amt für Umwelt und Energie (AUE) sind 1,5 Vollzeitstellen zu schaffen. Der Saldo verschlechtert sich in den Jahren 2024-26 um CHF 0,23 Millionen. Begründung: In den vergangenen drei Jahren wurden durchschnittlich pro Jahr 10 Motionen und Postulate zum Thema Klima überwiesen, (im Vergleich vor 2020: 2-3 pro Jahr). Einige Aufträge zur Klimathematik sind sehr umfassend, so z.B. die Erarbeitung eines «Masterplan Dekarbonisierung», eine «Klima-Anpassungsstrategie» und jüngst der «Green New Deal Kanton Bern». Im Moment verfügt das AUE über keine spezifischen Klimaexperten zum Umsetzen all dieser Aufträge. Dazu kommen die Vollzugsaufgaben inklusive Monitoring und Massnahmenplanungen für den neuen Klimaschutzartikel, aber auch eine immer aufwendigere Koordination mit Bund und Kantonen: Das AUE vertritt den Kanton u.a. bei der Umsetzung der «Klimacharta der NWCH-Regierungskonferenz» oder beim «Cercle Climat» der BPUK und EnDK.	GR Rüfenacht (Minderheit) GR Bichsel (Mehrheit)

FiKo-Minderheit	4.7.7. (d)	WEU - Umwelt und Energie Planungserklärung AFP 24-26 Im Amt sind 1,5 Vollzeitstellen zu schaffen. Der Saldo verschlechtert sich in den Jahren 2024-26 um CHF 0,23 Millionen.	GR Rüfenacht (Minderheit) GR Bichsel (Mehrheit)
FiKo	4.7.7. (e)	WEU - Umwelt und Energie Planungserklärung BU 23 und AFP 24-26 Für die anfallenden Aufgaben im Bereich Klimaschutz nutzt der Regierungsrat grundsätzlich bestehende Strukturen innerhalb der Kantonsverwaltung, auch direktionsübergreifend, und von anderen Trägern öffentlicher Aufgaben. Ein reibungsloser Informationsaustausch ist soweit möglich sicherzustellen. Der Regierungsrat ist bestrebt, bei der Schaffung neuer Stellen nicht bestehende Träger öffentlicher Aufgaben mit Bezug zum Klimaschutz innerhalb und ausserhalb der Kantonsverwaltung zu konkurrieren.	GR Bichsel
FiKo-Mehrheit	4.9.1. (a)	WEU - Renaturierungsfonds (Vermögensveränderung Fonds) Antrag BU 23 Der Saldo der PG «Natur» bleibt unverändert bzw. die Vermögensänderung (Vermögenszunahme im Jahr 2023) im «Renaturierungsfonds» fällt um CHF 125'000 höher aus und beträgt neu CHF 686'846. Begründung: Die neu geschaffene Stelle (1 VZE) zur Durchführung von Wirkungskontrollen bei Revitalisierungsprojekten ist zu streichen. Die geltend gemachte Refinanzierung ist «unecht», da diese vollumfänglich dem kantonseigenen Renaturierungsfonds belastet wird. <i>Eine qualifizierte Minderheit lehnt den Antrag ab.</i>	GR Bichsel (Mehrheit) GR Rüfenacht (Minderheit)
FiKo-Mehrheit	4.9.1. (b)	WEU - Renaturierungsfonds (Vermögensveränderung Fonds/Spezialfinanzierung) Planungserklärung AFP 24-26 Der Saldo der PG «Natur» bleibt unverändert bzw. die Vermögensänderung (Vermögenszunahme im Jahr 2023) im «Renaturierungsfonds» fällt um CHF 125'000 höher aus und beträgt neu CHF 686'846. <i>Eine qualifizierte Minderheit lehnt den Antrag ab.</i>	GR Bichsel (Mehrheit) GR Rüfenacht (Minderheit)
FiKo-Mehrheit	5.7.2. (a)	GSI - Gesundheitsversorgung Antrag BU 23 Der Saldo wird beim Budget um CHF 7'500'000 reduziert, indem auf Corona-Massnahmen weitgehend verzichtet wird. <i>Eine qualifizierte Minderheit lehnt den Antrag ab.</i>	GR Bichsel (Mehrheit) GR Rüfenacht (Minderheit)
FiKo-Mehrheit	5.7.2. (b)	GSI – Gesundheitsversorgung Planungserklärung AFP 24 Der Saldo beim AFP 2024 wird um 5'000'000 reduziert, indem auf sämtliche Corona-Massnahmen verzichtet wird. <i>Eine qualifizierte Minderheit lehnt den Antrag ab.</i>	GR Bichsel (Mehrheit) GR Rüfenacht (Minderheit)

FiKo-Mehrheit	6.7.4. (a)	DIJ – Raumordnung und Gemeindewesen Planungserklärung BU 23 Der Saldo bleibt unverändert. Indes werden die beantragten 5 VZE nur als auf 1 Jahr befristete Stellen bewilligt. Ob ein dauerhafter Mehrbedarf besteht, wird erst der Bericht in Umsetzung der Motion Speiser (184-2021) zeigen. <i>Eine qualifizierte Minderheit lehnt den Antrag ab.</i>	GR Bichsel (Mehrheit) GR Rüfenacht (Minderheit)
FiKo-Mehrheit	6.7.4. (b)	DIJ – Raumordnung und Gemeindewesen Planungserklärung AFP 24-26 Der Saldo ist um CHF 625'000 zu verbessern, weil die 5 VZE im BU 2023 nur befristet bewilligt sind. Eine unbefristete Weiterführung der VZE kommt nur dann infrage, wenn der Regierungsrat den Bedarf in diesem Umfang gestützt auf den Bericht als Folge der Motion Speiser (184-2021) nachvollziehbar begründen kann. <i>Eine qualifizierte Minderheit lehnt den Antrag ab.</i>	GR Bichsel (Mehrheit) GR Rüfenacht (Minderheit)
FiKo	7.7.3.	SID – Strassenverkehr und Schifffahrt Planungserklärung BU 23 und AFP 24-26 Der Saldo bleibt unverändert, hingegen sind die drei neu geschaffenen Stellen (3 VZE) als Verkehrsexperten zum Abbau von Fahrzeugprüfrückständen zu streichen. Begründung: Die geltend gemachte Refinanzierung ist «unecht», da diese mit nicht wirtschaftlich sichergestellten (Gebühren-)Mehrerträgen – welche in den Folgejahren ohnehin anfallen würden – begründet werden.	GR Bichsel
FiKo	7.7.5. (a)	SID – Bevölkerungsdienste Antrag BU 23 Der Saldo wird um CHF 250'000 reduziert, indem auf die zwei von drei neu geschaffenen Stellen (2 VZE) zur Umsetzung der Motion 073-2020 (Nothilfe auch für privat untergebrachte abgewiesene Asylsuchende ausrichten und Kosten sparen) zu verzichten ist. Begründung: Die Handhabung der Auszahlung von Geldern an Private benötigt nicht drei Stellen. Die geltend gemachte Refinanzierung ist nicht begründet und aus den Unterlagen nicht nachvollziehbar.	GR Bichsel
FiKo	7.7.5. (b)	SID – Bevölkerungsdienste Planungserklärung AFP 24-26 Der Saldo ist um CHF 250'000 zu verbessern, indem auf die zwei von drei neu geschaffenen Stellen (2 VZE) zur Umsetzung der Motion 073-2020 (Nothilfe auch für privat untergebrachte abgewiesene Asylsuchende ausrichten und Kosten sparen) zu verzichten ist.	GR Bichsel

FiKo-Minderheit	8.7.4	FIN – Steuern und Dienstleistungen (Senkung der Steueranlage) Planungserklärung AFP 24-26 Auf die Senkung der Steueranlage für juristische Personen um 2.0 Steuerzehntel ist in den Jahren 2024 und 2025 zu verzichten. Begründung: Im Kanton Bern wurden die durch die STAF möglich gewordenen Entlastungsmassnahmen grösstmöglich ausgeschöpft, folglich werden diese Massnahmen mit grosser Sicherheit zu Mindererträgen für den Kanton führen, welche allerdings erst Ende 2023 genau beziffert werden können. Weitere Senkungen der Steueranlage für juristische Personen sind erst sinnvoll, sobald klar ist, wie gross die Einnahmeausfälle für den Kanton sein werden und welche juristischen Personen wie stark von den Massnahmen profitieren konnten.	GR Bichsel (Mehrheit) GR Rüfenacht (Minderheit)
FiKo-Minderheit	9.7.2.	BKD - Volksschule und schulergänzende Betreuung Planungserklärung AFP 24-26 Die Produktgruppe Volksschule und schulergänzende Angebote wird in den Planjahren aufgrund des Bedarfs im Zusammenhang mit den demographischen Entwicklungen angepasst.	GR Ruch
FiKo	9.7.4 (a)	BKD – Hochschulbildung Antrag BU 23 Der Saldo wird um CHF 300'000 reduziert, indem der Regierungsrat analog dem Vorgehen bei Universität und BFH darauf verzichtet, die höheren PK-Arbeitgeberbeiträge der PH Bern abzugelten.	GR Bichsel
FiKo	9.7.4 (b)	BKD – Hochschulbildung Planungserklärung AFP 24-26 Der Saldo wird um CHF 300'000 reduziert, indem der Regierungsrat analog dem Vorgehen bei Universität und BFH darauf verzichtet, die höheren PK-Arbeitgeberbeiträge der PH Bern abzugelten.	GR Bichsel
FiKo	9.7.6. (a)	BKD – Zentrale Dienstleistungen Antrag BU 23 Der Saldo wird um CHF 375'000 reduziert, indem auf die drei neu geschaffenen Stellen (3 VZE) zur gewünschten Steigerung bei der Nutzung von IT-Services EDUBERN zu verzichten ist. Begründung: Die geltend gemachte Refinanzierung ist nicht begründet und aus den Unterlagen nicht nachvollziehbar. Die behauptete Refinanzierung ist nicht gesichert bzw. erfolgt unecht durch Überbindung auf die Gemeinden oder Bildungseinrichtungen.	GR Bichsel
FiKo	9.7.6. (b)	BKD – Zentrale Dienstleistungen Planungserklärung AFP 24-26 Der Saldo wird um CHF 375'000 reduziert, indem auf die drei neu geschaffenen Stellen (3 VZE) zur gewünschten Steigerung bei der Nutzung von IT-Services EDUBERN zu verzichten ist.	GR Bichsel

6.4 Kompensation des Defizits 2021

Urheber/in	PG-Nr. / Kategorie	Antrag / Planungserklärung	Sprecher/in
FiKo	8.7.2 (a)	FIN – Dienstleistungen Konzernfinanzen Antrag BU 23 Der Saldo wird um CHF 38 Millionen verbessert, indem der ausserordentliche Aufwand von knapp CHF 73 Millionen auf CHF 35 Millionen reduziert wird²². Begründung: Der Aufwandüberschuss aus der Rechnung 2021 wird nur teilweise dem Budget 2023 belastet, und zwar im Umfang als dies zu einem ausgeglichenen Budgetergebnis 2023 führt. Die Kompensation des verbleibenden Aufwandüberschusses aus dem GB 2021 erfolgt in Anwendungen und Übereinstimmung zu den Bestimmungen der Schuldenbremse in den Folgejahren.	GR Bichsel
FiKo	8.7.2 (b)	FIN – Dienstleistungen Konzernfinanzen Planungserklärung AFP 24-26 Im Planjahr 2024 wird der Saldo um CHF 35 Millionen²³ verschlechtert, indem der verbleibende Aufwandüberschuss aus dem GB 2021 als ausserordentlicher Aufwand eingestellt wird.	GR Bichsel

7. Schlussanträge zum Budget 2023 / Aufgaben-/Finanzplan 2024-2026

7.1 Antrag zum Budget 2023

Die FiKo beantragt dem Grossen Rat das Budget 2023 mit folgenden Eckwerten zu verabschieden:

- Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung 0,1 Mio. CHF
- Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen) 471,1 Mio. CHF
- Finanzierungssaldo -63,6 Mio. CHF
- Steueranlage natürliche Personen 3,025
- Steueranlage juristische Personen 2,820
- Rahmen der Neuverschuldung (Kreditlimite) 700,0 Mio. CHF
- Übertrag aus der Erfolgsrechnung des Tiefbauamtes der BVD in den See- und Flusssuferfonds gemäss Art. 7 See- und Flusssufergesetz 1,0 Mio. CHF

²² Budgetierter Ertragsüberschuss 2023: CHF 114 Millionen. Abzüglich Elimination zusätzlicher SNB-Gewinnausschüttungen von CHF 160 Mio. ergibt einen Aufwandüberschuss von CHF 46 Millionen, zuzüglich beantragter Budgetkorrekturen von rund CHF 8 Millionen ergibt einen voraussichtlichen Aufwandüberschuss von CHF 38 Millionen.

²³ Aufwandüberschuss GB 2021: CHF 73 Millionen. Abzüglich bereits erfolgter Kompensation im Budget 2023 von CHF 38 Millionen verbleibt ein zu kompensierendes Defizit von CHF 35 Millionen im Planjahr 2024, was durch den ausgewiesenen Ertragsüberschuss 2024 gedeckt ist.

7.2 Antrag zum Aufgaben-/Finanzplan 2024-2026

Die FiKo beantragt dem Grossen Rat, den Aufgaben-/Finanzplan 2024-2026 inklusive der von der FiKo beantragten Planungserklärungen zu genehmigen.

Bern, den 7. November 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Daniel Bichsel

Der Sekretär:

Dominique Cléménçon

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: WICHTIGSTE KENNZAHLEN DER VIER PLANJAHRE 2023–2026	5
ABBILDUNG 2: ERFOLGSRECHNUNG DER JAHRE 2016–2026	5
ABBILDUNG 3: INVESTITIONEN DER JAHRE 2016–2026 (INKL. SPEZIALFINANZIERUNGEN)	6
ABBILDUNG 4: FINANZIERUNGSSALDI DER JAHRE 2016–2026.....	7
ABBILDUNG 5: ÜBERBLICK ÜBER DAS ERGEBNIS DER PLANUNGSARBEITEN UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER BESTIMMUNGEN DER SCHULDENBREMSEN (ART. 101A, ABS. 2 KV UND 101B, ABS. 2 KV).....	8
ABBILDUNG 6: ÜBERBLICK ÜBER DIE LOHNMASSNAHMEN 2018–2026 (IN % DER LOHNSUMME)	9
ABBILDUNG 7: GEWINNAUSSCHÜTTUNG SNB MIT ANTEILEN KANTON BERN	10
ABBILDUNG 8: RECHENBEISPIELE JAHRESERGEBNISSE SNB.....	11
ABBILDUNG 9: IM ZAHLENWERK EINGESTELLTE GEWINNAUSSCHÜTTUNG IN DEN VIER PLANJAHREN	12
ABBILDUNG 10: KOSTEN LOHNMASSNAHMEN (PRO JAHR, WIEDERKEHREND).....	14
ABBILDUNG 11: VERGLEICH IST-SOLL-PERSONALBESTÄNDE 2021.....	16
ABBILDUNG 12: NEUE STELLEN 2020-2023.....	16
ABBILDUNG 13: GEPLANTE, NEUE STELLEN 2023.....	17
ABBILDUNG 14: UMSETZUNG PLANUNGSERKLÄRUNG BRÖNNIMANN	17
ABBILDUNG 15: SCHICHTENMODELL NACH SNP	21
ABBILDUNG 16: PLANUNGSINSTRUMENTE IM TIEFBAU	21