



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 10. November 2021
Direktion: Finanzdirektion
Geschäftsnummer: 2020.FINGS.21
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz über die Auflösung des SNB-Gewinnausschüttungsfonds und des Fonds für Spitalinvestitionen

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	1
2.	Ausgangslage.....	2
3.	Grundzüge der Neuregelung.....	5
4.	Erlassform.....	5
5.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs.....	5
6.	Erläuterungen zu den Artikeln	5
7.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	7
8.	Finanzielle Auswirkungen	7
9.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	8
10.	Auswirkungen auf die Gemeinden	8
11.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8
12.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	9
13.	Antrag	11

1. Zusammenfassung

In den kommenden Jahren stehen ausserordentlich viele und für die Weiterentwicklung des Kantons Bern wichtige Investitionsvorhaben an, was zu einem stark ansteigenden Investitionsbedarf führt. Sowohl der Regierungsrat wie auch der Grosse Rat haben in den vergangenen Jahren nach Lösungen zur Finanzierung des steigenden Investitionsbedarfs gesucht. Mehrere Massnahmen wurden ergriffen, namentlich die Verschiebung mehrerer Investitionsprojekte um fünf Jahre. Eine Delegation des Regierungsrates trat in einen Dialog mit den Präsidien der Finanzkommission und der Bau-, Verkehrs- und Raumplanungskommission. Die Teilnehmenden einigten sich auf die vertiefte Prüfung dreier Schwerpunktthemen, darunter die Verwendung nicht verpflichteter Fondsguthaben.

Im November 2019 reichte die EVP die vom Grossen Rat einstimmig überwiesene Motion 267-2019 EVP (Kipfer, Münsingen) ein, mit der der Regierungsrat beauftragt wird, zur Minderung der Finanzierungslücke in der Investitionsrechnung Massnahmen in die Wege zu leiten und den SNB-Gewinnausschüttungsfonds sowie den Fonds für Spitalinvestitionen aufzulösen und die freiwerdenden Mittel ausschliesslich für die Finanzierung der Investitionen einzusetzen.

Per Ende 2020 sind in den beiden Fonds nicht mehr benötigte Mittel im Umfang von rund CHF 430 Millionen enthalten (CHF 250 Mio. im SNB-Gewinnausschüttungsfonds und CHF 180 Millionen im Fonds für Spitalinvestitionen¹).

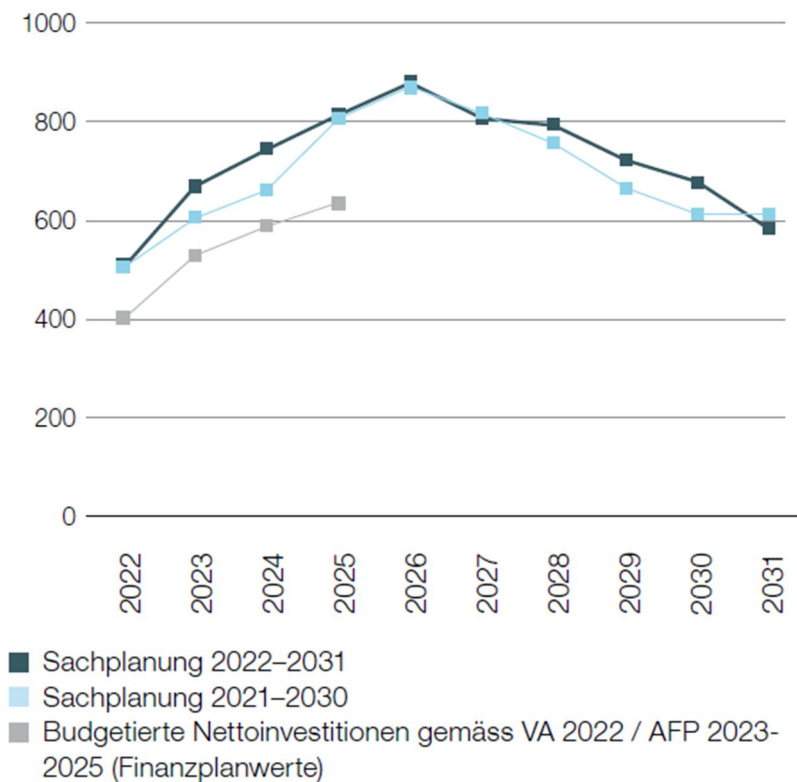
Übersteigt das Investitionsvolumen in den kommenden Jahren aufgrund der Vielzahl an zusätzlichen Investitionsvorhaben den auf CHF 450 Millionen jährlich festgelegten ordentlichen Bedarf, so soll der zusätzliche Investitionsbedarf gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf bis längstens Ende 2030 mit Mitteln aus dem nicht länger benötigten und daher mit dem vorliegenden Erlass aufzulösenden SNB-Gewinnausschüttungsfonds sowie dem ebenfalls nicht mehr benötigten Fonds für Spitalinvestitionen zu Gunsten der Erfolgsrechnung finanziert werden.

2. Ausgangslage

In den kommenden Jahren stehen ausserordentlich viele und für die Weiterentwicklung des Kantons Bern wichtige Investitionsvorhaben an. Dies führt zu einem stark ansteigenden Investitionsbedarf. Grund hierfür ist die Vielzahl von kostenintensiven Hochbauprojekten (u.a. Projekte zur Stärkung des Medizinalstandortes Bern; Campus Bern und Biel; Bildungscampus Burgdorf; Instandhaltung, Sanierung und Erweiterung von Gymnasien; Polizeizentrum Bern; Standortverlegung Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt; Masterplan zur Justizvollzugsstrategie) und Strassenbauprojekten (u.a. Verkehrssanierungen Aarwangen und Burgdorf). Die nachfolgende Grafik, welche die Sachplanung aus dem Planungsprozess 2020 und die aktualisierte Sachplanung aus dem Planungsprozess 2021 beinhaltet, macht dies deutlich:

¹ Der Grosse Rat hat in der Herbstsession 2021 dem Restrukturierungsbeitrag für den Neubau des Spitalzentrums Biel zugestimmt. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum. Würde der Beitrag in einer allfälligen Referendumsabstimmung abgelehnt, bleibt der ursprünglich gesprochene Investitionsbeitrag aus dem SIF von knapp CHF 80 Mio. weiterhin in Kraft. Das nicht verpflichtete Fondsvermögen im SIF würde um rund CHF 80 Mio. auf rund CHF 100 Mio. reduziert. Ausserdem würde sich dadurch auch der Zeitpunkt erheblich verzögern, in dem alle SIF-Projekte abgerechnet werden.

in Millionen CHF



Die Sachplanung (inkl. spezialfinanzierte Nettoinvestitionen) steigt – ausgehend von CHF 504 Millionen im Jahr 2022 – bis auf CHF 879 Millionen im Jahr 2026 an. Anschliessend sinkt sie bis im Jahr 2031 auf eine Höhe von CHF 583 Millionen.

Sowohl der Regierungsrat wie auch der Grosse Rat haben die vorstehende Ausgangslage in den vergangenen Jahren wiederholt diskutiert und nach Lösungen zur Finanzierung des steigenden Investitionsbedarfs gesucht.

So hat der Regierungsrat im Planungsprozess 2019 einen Mix aus verschiedenen Massnahmen geprüft und getroffen. In diesem Rahmen hat er insbesondere mehrere Investitionsprojekte um fünf Jahre verschoben. Das wichtigste Element, um dem Investitionsbedarf zu begegnen, hätte indessen die Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben dargestellt. Der Grosse Rat lehnte in der Herbstsession 2019 die Schaffung eines solchen Fonds jedoch ab.

Nach der Ablehnung der Fondslösung trat eine Delegation des Regierungsrates in einen Dialog mit den Präsidien der Finanzkommission (FiKo) und der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK). Gemeinsam wurden in drei Treffen zwischen Herbst 2019 und Frühjahr 2020 Möglichkeiten für die Finanzierung des in den kommenden Jahren stark steigenden Investitionsbedarfs diskutiert. Im Dialog einigten sich die Teilnehmenden auf die vertiefte Prüfung dreier Schwerpunktthemen:

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

Ebenfalls im Anschluss an die Ablehnung der Fondsvorlage reichte die EVP im November 2019 die Motion 267-2019 EVP (Kipfer, Münsingen) «Auflösung von Fonds zur Deckung der Finanzierungslücke in der Investitionsrechnung» ein. Mit dieser wird gefordert, der Regierungsrat sei zu beauftragen, zur Minderung der Finanzierungslücke in der Investitionsrechnung Massnahmen in die Wege zu leiten, so dass

1. der SNB-Gewinnausschüttungsfonds per Ende 2023 nicht mehr weitergeführt und der Fondsbestand in den fünf darauffolgenden Jahren 2024 bis 2028 in zu definierenden Tranchen in die Jahresrechnung zurückgeführt werden;
2. der Spitalinvestitionsfonds bis 2026 aufgelöst und der nicht verpflichtete Bestand in die Jahresrechnung zurückgeführt werden.

Gemäss der Begründung des Vorstosses sind «die freiwerdenden Mittel ausschliesslich für die Finanzierung der Investitionen einzusetzen.». Gleichzeitig wurde festgehalten, ob die Auflösung der Fondsmittel einmalig oder in Etappen geschehe, stehe dem Regierungsrat frei, er habe aber *«(...) die Auflösung des Spitalfinanzierungsfonds mit der Auflösung des SNB-Gewinnausschüttungsfonds zu koordinieren und dem Bedarf entsprechende Jahrestanchen zu wählen.»*.

Der Vorstoss wurde entsprechend dem Antrag des Regierungsrates in der Frühlingssession 2020 vom Grossen Rat mit 146 Ja-Stimmen einstimmig als Postulat angenommen.

Mit den vorliegend beantragten Änderungen des Gesetzes über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds (SNBFG) und des Spitalversorgungsgesetzes (SpVG) wird den bisherigen Diskussionen mit den Präsidien der FiKo und der BaK sowie dem als Postulat überwiesenen Vorstoss M 267-2019 EVP (Kipfer, Münsingen) Rechnung getragen.

Gleichzeitig wird mit der Vorlage auch Bezug auf die in der Sommersession 2019 durch den Grossen Rat überwiesene Finanzmotion FDP 023-2019 «Erhöhung der Nettoinvestitionen» genommen. Mit Ziffer 1 des Vorstosses wird gefordert, die Nettoinvestitionen seien im Hinblick auf die Erarbeitung des Voranschlags (VA) 2020 / Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2021-2023 oder dann spätestens im Hinblick auf die Erarbeitung des VA 2021 / AFP 2022-2024 unter Einhaltung der Finanzierbarkeit auf mindestens CHF 500 Millionen zu erhöhen. Aufgrund rechnungslegerisch bedingter Verschiebungen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung² beträgt dieser Wert mittlerweile rund CHF 450 Millionen³. Dieser Wert wird in Artikel 5a Absatz 2 SNBFG sowie in Artikel 153 Absatz 2 SpVG als «ordentlicher Investitionsbedarf» definiert⁴.

Übersteigt das Investitionsvolumen in den kommenden Jahren aufgrund der Vielzahl an zusätzlichen Investitionsvorhaben diesen ordentlichen Bedarf, so soll der zusätzliche Investitionsbedarf gemäss dem vorliegenden Gesetzesentwurf bis längstens Ende 2030 mit Mitteln aus dem nicht länger benötigten und daher mit dem vorliegenden Erlass aufzulösenden SNB-Gewinnausschüttungsfonds sowie dem ebenfalls nicht mehr benötigten Fonds für Spitalinvestitionen finanziert werden. Die Auflösung der Mittel erfolgt zu Gunsten der Erfolgsrechnung.

Per Ende 2020 sind in den beiden Fonds nicht mehr benötigte Mittel im Umfang von rund CHF 430 Millionen enthalten (CHF 250 Mio. im SNB-Gewinnausschüttungsfonds und CHF 180 Millionen im Fonds für Spitalinvestitionen).

² Anpassung bei den Aktivierungskriterien und Erhöhung der Aktivierungsgrenze

³ Nettoinvestitionen ohne Spezialfinanzierungen und ohne aus dem Investitionsspitzenfonds finanzierte Projekte

⁴ Im Planungsprozess 2020 fand bei der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion aufgrund der Einführung der Infrastrukturpauschale im Behindertenbereich eine Verschiebung von der Investitions- in die Erfolgsrechnung statt, indem die gesamtkantonale Investitionsplanung um jährlich CHF 36 Mio. entlastet wurde. Unter Berücksichtigung des Sachplanungsüberhangs entspricht dies CHF 27.7 Mio. Hinzu kamen im Planungsprozess 2020 bei anderen Direktionen weitere wiederkehrende Verschiebungen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung von rund CHF 4 Mio. sowie im Planungsprozess 2019 wiederkehrende Verschiebungen im Umfang von CHF 18 Mio.

3. Grundzüge der Neuregelung

Mit der Änderung des SNBFG und des SpVG wird die gestaffelte Auflösung des SNB-Gewinnausschüttungsfonds und des Spitalinvestitionsfonds geregelt. Mit den Fondsmitteln von rund CHF 430 Millionen soll bis längstens Ende 2030 der zusätzliche Investitionsbedarf mitfinanziert werden, der den auf CHF 450 Millionen jährlich festgelegten ordentlichen Bedarf übersteigt.

4. Erlassform

Die Änderungen des Gesetzes über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds und des Spitalversorgungsgesetzes werden in einem Mantelerlass zusammengefasst.

5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Umsetzung erfolgt bis Ende 2030 jährlich durch die gestaffelte Auflösung der Fonds im gesetzlich festgelegten Umfang (vgl. dazu nachstehend die Erläuterungen zu den Artikeln).

Sowohl der SNB-Gewinnausschüttungsfonds wie auch der Spitalinvestitionsfonds sollen gestaffelt zur Deckung der Finanzierungslücke der Investitionsrechnung aufgelöst werden. Für den Kantonshaushalt spielt die Reihenfolge, in der die Fonds aufgelöst werden, keine Rolle. Im Rahmen des Rechnungsabschlusses wird darüber jeweils situativ entschieden.

6. Erläuterungen zu den Artikeln

Gesetz über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds

Artikel 5a Auflösung

Das SNBFG wurde auf den 31. Dezember 2015 in Kraft gesetzt. Das Gesetz wurde vor dem Hintergrund geschaffen, dass im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Einführung des Mindestkurses zum Euro im September 2011 die Bilanzsumme der Schweizerischen Nationalbank stark anstieg und ihre Jahresergebnisse dadurch sehr starken Schwankungen unterlagen. Während der Erarbeitung des Gesetzes wurde davon ausgegangen, dass sich aufgrund der wirtschaftlichen und geopolitischen Rahmenbedingungen und der instabilen Situation in Bezug auf die Gewinnausschüttungen in den kommenden Jahren nichts ändern werde. Mit Blick auf eine verlässliche und nachhaltige Finanzpolitik war diese Situation für sämtliche Kantone unbefriedigend. Eine nationale Lösung wurde aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen als wenig wahrscheinlich beurteilt und die Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren empfahl den Kantonen, eigene Lösungen zu suchen.

Durch den SNB-Gewinnausschüttungsfonds sollten die Einnahmen aus der Gewinnausschüttung der SNB verstetigt werden. Insbesondere sollte die Gefahr vermieden werden, dass der Kanton infolge ausbleibender Gewinnausschüttungen der SNB kurzfristig hätte Entlastungsmassnahmen vorsehen müssen.

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 SNBFG wurden Fondseinlagen getätigt, wenn gestützt auf die jeweils aktuelle Gewinnausschüttungsvereinbarung eine erhöhte Gewinnausschüttung erfolgte; die Vorgaben der Schuldenbremsen waren einzuhalten (Art. 2 Abs. 2 SNBFG). Bereits im Jahr 2018 erreichte das Fondsvermögen den in Artikel 2 Absatz 4 gesetzlich festgelegten Höchstbestand von CHF 250 Millionen.

Aus dem Fonds hätten gemäss Artikel 3 Absatz 1 Mittel entnommen werden dürfen, wenn gestützt auf die Gewinnausschüttungsvereinbarung eine gekürzte Gewinnausschüttung erfolgt wäre. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes war dies allerdings nie der Fall; vielmehr erfolgten wiederholt erhöhte Gewinnausschüttungen. Daher konnten dem Fonds nie Mittel entnommen werden, so dass dieser noch immer den Höchstbestand von CHF 250 Millionen aufweist.

Das SNBFG ist gemäss Artikel 6 bis zum 31. Dezember 2023 befristet. Mit der Befristung sollte auch grundsätzlichen Bedenken gegen neue Fonds Rechnung getragen werden. Wird der Fonds nicht verlängert, wird der Restbestand gemäss der geltenden Regelung zu Gunsten der Erfolgsrechnung aufgelöst (vgl. Vortrag zu Art. 5 SNBFG [Tagblatt des Grossen Rates 2015, Beilage 15 Seite 6]).

Mit dem neuen Artikel 5a SNBFG wird nun festgelegt, dass die Auflösung nicht einmalig zu Gunsten der Erfolgsrechnung erfolgt. Neu gilt, dass der Fonds ab dem 1. Januar 2023 gestaffelt zugunsten der Erfolgsrechnung aufgelöst wird und damit – wie mit der als Postulat überwiesenen Motion 267-2019 EVP (Kipfer, Münsingen) «Auflösung von Fonds zur Deckung der Finanzierungslücke in der Investitionsrechnung» gefordert – zur Minderung der Finanzierungslücke in der Investitionsrechnung beiträgt. Die Auflösung erfolgt dabei jährlich im Umfang, der zur Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs notwendig ist. Als zusätzlich gilt der Investitionsbedarf, der den ordentlichen Bedarf von CHF 450 Millionen pro Jahr übersteigt. Der ordentliche Bedarf wird von den Forderungen der Finanzmotion 023-2019 FDP (Haas, Bern) «Erhöhung der Nettoinvestitionen» abgeleitet⁵.

Ganz generell wird der Investitionsbedarf jeweils im Rahmen der Gesamtkantonalen Investitionsplanung (GKIP) und der Finanzplanung beplant. Bei der Festlegung des Budgets und des AFP kann der Grosse Rat auf die Höhe der geplanten Nettoinvestitionen einwirken. In der Planung (VA und AFP) ergibt sich die Höhe der in der Planung zu berücksichtigenden Entnahme aus den beiden Fonds aus der Differenz zwischen den geplanten Nettoinvestitionen und dem ordentlichen Bedarf von CHF 450 Millionen. Diese entspricht dem zusätzlichen Investitionsbedarf gemäss Artikel 5a Absatz 2 SNBFG.

Auch in der Jahresrechnung ergibt sich die Höhe des zusätzlichen Investitionsbedarfs bzw. der finanzielle Umfang der Entnahme aus den Fonds aus der Differenz zwischen dem ordentlichen Bedarf von CHF 450 Millionen und dem tatsächlichen Bedarf.

Der Grosse Rat kann nicht direkt beeinflussen, in welcher Höhe der Kanton Gelder aus dem Fonds entnimmt und in die Jahresrechnung überführt. Er kann aber – wie vorgängig erwähnt – über das Kantonsbudget Einfluss nehmen. Bei der Auflösung des Fonds entsteht damit ein Automatismus: Die Höhe der einzelnen Tranchen ergibt sich jeweils aus der Differenz zwischen dem jeweiligen Rechnungsergebnis der Investitionen und den ordentlichen – gesetzlich fix auf CHF 450 Millionen pro Jahr festgelegten – Investitionen. Eine Berücksichtigung weiterer Faktoren, wie etwa der grundsätzlichen Lage des Finanzhaushalts oder des jeweiligen Gesamtergebnisses der Jahresrechnung, ist bei den Fondsentnahmen nicht möglich. Die Höhe der Fondsentnahme ist damit auch der politischen Beeinflussung entzogen. Genau dies wird denn auch mit dem Automatismus bezweckt: Die Höhe der Fondsentnahmen soll nicht durch möglicherweise widersprüchliche (politische) Faktoren kurzfristig beeinflusst werden können, sondern einzig dem Zweck dienen, den zusätzlichen Investitionsbedarf zu finanzieren und damit die Finanzierungslücke in der Investitionsrechnung bzw. die dadurch drohende Neuverschuldung zu reduzieren.

Wie in der Ausgangslage in Ziffer 2 dargelegt, betrifft die Finanzierungslücke bei den Investitionen nach dem heutigen Stand der Planung vor allem die Jahre 2023 bis 2028. Ob die Planungsannahmen in dieser Form eintreffen werden, lässt sich naturgemäss nicht mit Sicherheit sagen. Gerade bei Grossprojekten muss stets mit nicht beeinflussbaren Verschiebungen gerechnet werden. Dennoch soll die Auflösung

⁵ Vgl. dazu die Ausführungen oben in Ziffer 2.

des Fonds nicht während einer unbeschränkten Dauer von Statten gehen; sie wird auf den 31. Dezember 2030 terminiert. Sind dannzumal noch Mittel im Fonds vorhanden, werden diese der Erfolgsrechnung 2031 gutgeschrieben.

Artikel 6 Inkrafttreten, Befristung

Die Auflösung des Fonds gemäss Artikel 5a dauert längstens bis 31. Dezember 2030. Die Befristung des Gesetzes wird entsprechend angepasst.

Artikel 153 Spitalversorgungsgesetz

Gemäss Artikel 152 SpVG werden vor dem 1. Januar 2012 beschlossene Ausgaben für Investitionsbeiträge nach Artikel 31 des früheren Spitalversorgungsgesetzes vom 5. Juni 2005 aus dem Fonds für Spitalinvestitionen (SIF) finanziert. Der Fonds enthält per Ende 2020 Mittel in der Höhe von CHF 192 Millionen. Gemäss aktuellem Planungsstand sind dabei Mittel in der Höhe von rund CHF 180 Millionen noch nicht mit Verpflichtungen belegt⁶.

Gemäss der geltenden Regelung von Artikel 153 SpVG löst der Regierungsrat den SIF auf, wenn sämtliche Ausgaben gemäss Artikel 152 SpVG abgerechnet sind. Die vorhandenen Mittel werden der Erfolgsrechnung des Kantons gutgeschrieben.

Mit der Änderung von Artikel 153 wird nun festgelegt, dass die Auflösung nicht einmalig zu Gunsten der Erfolgsrechnung erfolgt. Neu gilt, dass der Fonds ab dem 1. Januar 2023 gestaffelt aufgelöst wird. Die Auflösung erfolgt dabei jährlich im Umfang, der zur Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs notwendig ist. Als zusätzlich gibt der Investitionsbedarf, der den ordentlichen Bedarf von CHF 450 Millionen pro Jahr übersteigt.

Die neue Regelung zur gestaffelten Auflösung des SIF entspricht derjenigen des SNB-Gewinnausschüttungsfonds. Die obenstehenden Erläuterungen zu Artikel 5a SNBFG betreffend den Mechanismus der Fondsauflösung und deren Befristung (bis zum 31. Dezember 2030) gelten damit sinngemäss auch für die Auflösung des SIF.

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die geplanten Investitionen sollen dazu beitragen, das Entwicklungspotenzial, die Standortattraktivität und die Wachstumschancen des Kantons weiter zu verbessern. Die Vorlage steht somit im Einklang mit den Regierungsrichtlinien des Regierungsrates 2019-2023. Sie trägt massgeblich zur Umsetzung der in der Vision «Engagement 2030» aufgeführten strategischen Zielsetzungen sowie der darin formulierten Vision «Der Kanton Bern erhöht seine Ressourcenstärke und Wirtschaftskraft» bei.

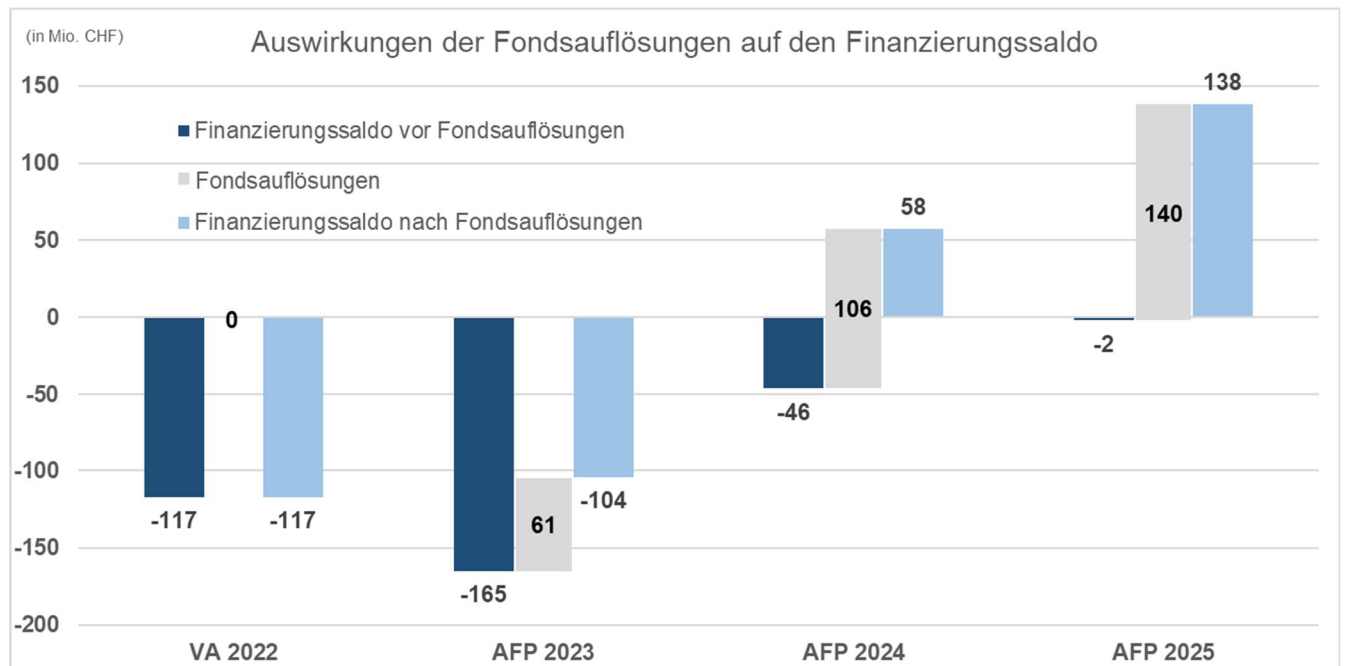
8. Finanzielle Auswirkungen

Mit der Auflösung der beiden Fonds und den damit verbundenen Entnahmen zu Gunsten der Erfolgsrechnung können in den kommenden Jahren die aufgrund des steigenden Investitionsbedarfs drohenden Finanzierungsfehlbeträge bedeutend eingegrenzt werden. In Bezug auf den VA 2022/AFP 2023–2025

⁶

Der Grosse Rat hat in der Herbstsession 2021 dem Restrukturierungsbeitrag für den Neubau des Spitalzentrums Biel zugestimmt. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum. Würde der Beitrag in einer allfälligen Referendumsabstimmung abgelehnt, bleibt der ursprünglich gesprochene Investitionsbeitrag aus dem SIF von knapp CHF 80 Mio. weiterhin in Kraft. Das nicht verpflichtete Fondsvermögen im SIF würde um rund CHF 80 Mio. auf rund CHF 100 Mio. reduziert. Ausserdem würde sich dadurch auch der Zeitpunkt erheblich verzögern, in dem alle SIF-Projekte abgerechnet werden.

(Antrag des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 25. August 2021) verändern die darin berücksichtigten Fondsaufösungen das Planungsergebnis bzw. den Finanzierungssaldo wie folgt:



Die vorstehend ausgewiesenen Werte verstehen sich ohne Berücksichtigung des Priorisierungsvorschlags des Regierungsrates zu den Hochbauinvestitionen (vgl. Berichterstattung des Regierungsrates zum VA 2022/AFP 2023–2025). Die Priorisierung der Investitionen im Hochbau wird im VA 2023/AFP 2024–2026 und in der gesamtkantonalen Investitionsplanung 2023–2032 umgesetzt. Diese sowie weitere Einflüsse werden im nächsten Planungsprozess zu veränderten Fondsaufösungen führen.

Die Fondsaufösungen wirken sich nicht nur auf den Finanzierungssaldo aus. Sie haben auch einen direkten Einfluss auf die für Investitionen in den kommenden Jahren zur Verfügung stehenden Mittel: Stünden die Fondsmittel im Umfang von CHF 430 Mio. nicht für Investitionen zur Verfügung, müsste eine wesentlich weitergehende Priorisierung vorgenommen werden als vom Regierungsrat vorgeschlagen. Ein Fehlen der Fondsmittel und ein gleichzeitiger Verzicht auf eine weitergehende Priorisierung hätte hohe negative Finanzierungsfehlbeträge in mehreren Jahren zur Folge.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage wirkt sich finanziell nicht direkt auf die Gemeinden aus. Die geplanten Investitionsvorhaben werden in den jeweiligen Standortgemeinden jedoch zu positiven volkswirtschaftlichen Effekten führen.

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage wirkt sich positiv auf die Wirtschaft aus. Dank der zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel können – über das ordentliche Investitionsvolumen hinaus – zusätzliche Investitionsvorhaben ausgelöst und damit die Wirtschaft stimuliert werden.

12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 27. Mai bis zum 27. August 2021. Sämtliche Vernehmlassungsteilnehmenden stimmten der Vorlage im Grundsatz zu.

Parteien

Die Kantonalparteien SVP, Die Mitte, glp, EVP und EDU stimmten der Vorlage vorbehaltlos zu. Auch die Kantonalparteien SP, Grüne und FDP stimmten der Vorlage im Grundsatz zu.

Die SP lehnt das Verbuchen von allfälligen nicht verwendeten Mitteln an die Erfolgsrechnung ab. Sollten per 31.12.2030 noch mehr als 10 Millionen Franken aus den beiden Fonds vorhanden sein, dürfen diese Gelder nicht der Erfolgsrechnung 2031 gutgeschrieben werden, sondern sollen in einen neuen Fonds fliessen, beispielsweise mit dem Zweck den Unterhalt von Gebäuden des Bildungsbereichs zu sichern.

Zum Antrag der SP ist Folgendes festzuhalten: Der Grosse Rat stand in der Vergangenheit Fondslösungen sehr kritisch gegenüber und lehnte insbesondere in der Herbstsession 2019 die Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben ab. Die von der SP geforderte Schaffung eines neuen Fonds dürfte vor diesem Hintergrund politisch nicht mehrheitsfähig sein und könnte die Akzeptanz der vorliegenden Vorlage gefährden.

Die GRÜNEN fordern, dass der Kanton Bern neben den bisherigen Investitionen eine mittel- und langfristige Investitionsstrategie bis 2050 (mit Zwischenschritten) für die Realisierung der Klimaziele für den Kanton Bern erarbeitet. Entnahmen sollen nur für Projekte möglich sein, die einen Beitrag für den Bildungsstandort Bern, die ökologische, soziale und digitale Transformation oder für den Klimaschutz leisten. Weiter sollen Fondsmittel nur verwendet werden dürfen für Investitionen, die einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele von Paris (Nettonull 2050) leisten, oder allfällige Emissionen müssen entsprechend kompensiert werden.

Zur Forderung der Grünen ist Folgendes festzuhalten: Die Forderung nach einer mittel- bis langfristigen Investitionsstrategie ist nicht im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zu behandeln. Gleiches gilt für die geforderte Erhöhung des «normalen Investitionsziels im Rahmen des Voranschlags» auf CHF 500 Millionen im Jahr». Entsprechende Anträge können beispielsweise im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2022 und Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025 anlässlich der Wintersession 2021 eingebracht werden. Der Erlass regelt die Auflösung der beiden Fonds, wobei die Entnahme der Mittel jährlich im Umfang erfolgt, der zur Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs notwendig ist. Welche Investitionsvorhaben mit diesen Mitteln finanziert werden, ist nicht Regelungsgegenstand; das Gesetz gibt dazu keine Vorgaben. Grund für den in den kommenden Jahren stark ansteigenden Investitionsbedarf ist die Vielzahl von kostenintensiven Hochbauprojekten (u.a. Projekte zur Stärkung des Medizinalstandortes Bern; Campus Bern und Biel; Bildungscampus Burgdorf; Instandhaltung, Sanierung und Erweiterung von Gymnasien; Polizeizentrum Bern; Standortverlegung Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt; Masterplan zur Justizvollzugsstrategie) und Strassenbauprojekten (u.a. Verkehrssanierungen Aarwangen und Burgdorf). Mehrere dieser Projekte betreffen den Bildungsstandort Bern. Es wäre jedoch nicht zielführend, die Verwendung der Mittel aus der Fondsauflösung ausschliesslich auf die von den Grünen geforderten Projekte einzugrenzen. Dies könnte die mit der Fondsauflösung bezweckte Entlastung der Investitionsfinanzierung unnötig einschränken. Zudem ergibt es keinen Sinn, wenn der Verwendungszweck der Fondsmittel eingeschränkt wird, während gleichzeitig Investitionsprojekte, die nicht aus den Fondsmitteln finanziert werden dürften, einfach aus den ordentlichen Mitteln bezahlt werden. Im Weiteren wäre es komplex festzustellen,

welche Investitionsvorhaben einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele von Paris leisten und wie ansonsten eine Kompensation von Emissionen stattfinden könnte. Dies kann nicht Regelungsgegenstand der Vorlage zur Auflösung der Fonds sein.

Die FDP würde es begrüssen, wenn eine raschere Auflösung der Fonds möglich wäre; vorgeschlagen wird eine Auflösung innerhalb der nächsten Legislatur.

Zum Vorschlag der FDP ist Folgendes festzuhalten: Die Finanzierungslücke bei den Investitionen betrifft nach dem heutigen Stand der Planung vor allem die Jahre 2023 bis 2028. Ob die Planungsannahmen in dieser Form eintreffen werden, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Gerade bei Grossprojekten muss stets mit nicht beeinflussbaren Verschiebungen gerechnet werden. Aus diesem Grund wird die Auflösung der Fonds auf Ende 2030 terminiert. Dies gibt die nötige zeitliche Flexibilität. Eine raschere Fondsauflösung ist bei Bedarf natürlich möglich.

Gemeinden und Verband Bernischer Gemeinden

Von den 8 Gemeinden, die am Vernehmlassungsverfahren teilnahmen, stimmten 7 der Vorlage zu oder verzichteten – wie der Verband Bernischer Gemeinden – auf eine Stellungnahme.

Der Gemeinderat der Stadt Bern regt an, die Aussagen im Vortrag an den Grossen Rat zur Wirkung der Entnahmen aus den Fonds auf die Verschuldung zu präzisieren. Eine grundlegende Überprüfung der Gestaltung der kantonalen Schuldenbremse sollte nach Ansicht des Gemeinderats mittelfristig in Betracht gezogen werden.

Zur dieser Anregung ist Folgendes festzustellen: Oberste finanzpolitische Leitlinie im Kanton bildet die Schuldenbremse gemäss Kantonsverfassung. Ein neues Rechnungslegungsmodell darf im Grundsatz nicht zu einer Verschärfung bzw. Abschwächung dieser Schuldenbremse führen. So gesehen hat sich das Rechnungslegungsmodell der Schuldenbremse «unterzuordnen». Wie der Gemeinderat der Stadt Bern in der Vernehmlassung zutreffend festhält, ist die Argumentation des Regierungsrates im Vortrag aus rechtlicher Sicht vertretbar, da die Schuldenbremse des Kantons Bern sich am HRM 1 orientiert.

Finanzkontrolle des Kantons Bern

Die Finanzkontrolle empfiehlt, dass die Fondsmittel zwischen 2023 und 2030 nicht über die Erfolgsrechnung aufgelöst werden, sondern dass die Mittel per 01.01.2023 als erfolgsneutrale Eigenkapitaltransaktion in das freie Eigenkapital "Bilanzüberschuss/-fehlbetrag" umgebucht werden.

Zur Empfehlung der Finanzkontrolle ist Folgendes festzustellen: Die vorgesehene erfolgswirksame Auflösung ist transparent und entspricht den bestehenden rechtlichen und rechnungslegerischen Bestimmungen. Ohne Gesetzesvorlage wären die Fondsaufösungen unbestrittenermassen der Erfolgsrechnung gutgeschrieben worden. Das Rechnungsergebnis wäre in den entsprechenden Jahren noch viel stärker «verzerrt» worden, als es bei der vorgesehenen Staffelung der Fall sein wird. Die Fondseinlagen wurden erfolgswirksam erfasst, führten also zum damaligen Zeitpunkt zu einer Verschlechterung des Rechnungsergebnisses. Es ist deshalb konsequent, auch die Fondsauflösung erfolgswirksam zu verbuchen. Die vorgesehene Lösung entspricht der bisherigen Praxis bei Fondsaufösungen. Die erfolgswirksame Auflösung ist sogar im Gesetz (Spitalversorgungsgesetz Art. 154 Abs. 2 «Die bei der Auflösung allfällig noch vorhandenen Mittel werden der laufenden Rechnung des Kantons gutgeschrieben. ») bzw. im Vortrag zum SNB-Gewinnausschüttungsfondsgesetz - «Wird der Fonds nicht weitergeführt, wird der Bestand zu Gunsten der Laufenden Rechnung aufgelöst.» - entsprechend vorgesehen.

Es wird sichergestellt, dass die bestehenden Verpflichtungen des SIF gedeckt sind.

Verbände

Die Bergregion Obersimmental-Saanenland beantragt, dass die Entnahme von Fondsmitteln jährlich im Umfang, der zur Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs sowie der zusätzlich beantragten Infrastruktur-Investitionen im Gesundheitsbereich, speziell im ländlichen Raum, notwendig ist. Bei der Mittelverwendung sei auf die Angemessenheit der Verteilung in den Regionen und dem ländlichen Raum zu achten, im Sinne einer wohnortsnahen Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung.

Zum Antrag der Bergregion Obersimmental-Saanenland ist Folgendes festzuhalten: Mit der seit 2012 geltenden Spitalfinanzierung werden Investitionen in die Spitalinfrastrukturen über die Tarife gedeckt und von den Spitalgesellschaften selbst geplant und finanziert. Der Kanton plant keine weiteren solchen Investitionen.

Der Gewerkschaftsbund des Kantons Bern beantragt, dass per 31.12.2030 allfällig noch vorhandene Fondsmittel in einen neu zu äufnenden Fonds, beispielsweise mit dem Zweck der Sicherung des Unterhalts von Gebäuden des Bildungsbereichs übergehen und nicht der Erfolgsrechnung 2031 gutgeschrieben würden.

Zum Antrag des Gewerkschaftsbunds ist Folgendes festzuhalten: Der Grosse Rat stand in der Vergangenheit Fondslösungen sehr kritisch gegenüber und lehnte insbesondere in der Herbstsession 2019 die Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben ab. Die geforderte Schaffung eines neuen Fonds dürfte vor diesem Hintergrund politisch nicht mehrheitsfähig sein und könnte die Akzeptanz der vorliegenden Vorlage gefährden.

13. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Mantelerlass zur Änderung des Gesetzes über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds und des Spitalversorgungsgesetzes zu genehmigen.