



Gesetz über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Ausgangslage.....	2
2.1	Stark ansteigender Investitionsbedarf ab dem Jahr 2022	2
2.2	Finanzierung des steigenden Investitionsbedarfs	4
2.3	Finanzpolitische Rahmenbedingungen	6
2.4	Varianten zur Finanzierung des Investitionsbedarfs.....	7
2.4.1	Schaffung einer Fondslösung	7
2.4.2	Erste Äufnung des Fonds mit CHF 55 Millionen	8
2.4.3	Weitere finanzielle Potentiale zur Äufnung des geplanten Investitionsfonds	8
2.4.4	Folgen eines Verzichts auf eine Fondslösung.....	9
3.	Grundzüge der Neuregelung	10
4.	Erlassform	10
5.	Rechtsvergleich.....	11
6.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	11
7.	Erläuterungen zu den Artikeln.....	11
8.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	14
9.	Finanzielle Auswirkungen	14
10.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	14
11.	Auswirkungen auf die Gemeinden	14
12.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	14
13.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.....	14
14.	Antrag / Anträge	20

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Gesetz über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitions-
vorhaben (FFsIG)**

1. Zusammenfassung

In den kommenden Jahren stehen ausserordentlich viele und für die Weiterentwicklung des Kantons wichtige Investitionsvorhaben an. Dies führt ab dem Jahr 2022 zu einem stark ansteigenden Investitionsbedarf. Die gesamtkantonale Investitionsplanung für die Jahre 2019-2028 weist insgesamt über 300 Projekte aus. Die Vielzahl an Projekten und das damit verbundene Investitionsvolumen führen in den Jahren 2022-2027 zu einer eigentlichen Investitionsspitze.

Dem Investitionsbedarf in den Jahren 2019-2028 stehen derzeit nicht ausreichend finanzielle Mittel gegenüber. Die Finanzierung des in der gesamtkantonalen Investitionsplanung ausgewiesenen Investitionsbedarfs ist deshalb aus heutiger Sicht nicht sichergestellt.

Es stellt sich die Frage, ob und wie die Finanzierung des stark steigenden Investitionsbedarfs sichergestellt werden soll. Nach Meinung des Regierungsrates stehen diesbezüglich aus heutiger Sicht insbesondere die folgenden Varianten im Vordergrund:

1. Erhöhung der bisherigen (ordentlichen) Nettoinvestitionsniveaus
2. Streichung / Verschiebung von Investitionsvorhaben
3. Finanzierung des steigenden Investitionsbedarfs mittels einer Fondslösung
4. Mix der Varianten 1-3.

Der Regierungsrat hat sich bereits im Frühjahr 2018 für eine Fondslösung zur Mitfinanzierung des steigenden Investitionsbedarfs ausgesprochen. In diesem Zusammenhang hat er in seinen Antworten auf zwei politische Vorstösse gegenüber dem Grossen Rat angekündigt, er beabsichtige die einmalig anfallenden und nicht budgetierten Mehrerträge eines Teils der zusätzlichen Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) des Jahres 2017 einem Fonds zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs zuzuweisen. Der Grosse Rat entschied in der Novembersession 2018, auf den Antrag des Regierungsrates zur vorläufigen Äufnung des geplanten Investitionsfonds im Umfang von CHF 55 Millionen nicht einzutreten.

Als Potentiale zur Äufnung des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben stehen zusätzliche Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank, nicht mehr benötigte Mittel des Spitalinvestitionsfonds, nicht zwingend erforderliche Mittel im SNB-Gewinnausschüttungsfonds sowie allfällige Überschüsse der Jahresrechnungen 2018ff. im Vordergrund. Nach Meinung des Regierungsrates besteht aus heutiger Sicht ein finanzielles Potential für Fondsäufnungen (ohne die Zuweisung aus allfälligen Überschüssen der Jahresrechnungen 2018ff.) in der Höhe von rund CHF 260 Millionen. Damit wäre die Finanzierung zumindest eines Teils der Investitionsspitze 2022-2027 sichergestellt.

Ein Fonds bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Diese wird mit dem Gesetz über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben geschaffen.

2. Ausgangslage

Nachfolgend wird die Ausgangslage rund um den stark steigenden Investitionsbedarf ab dem Jahr 2022 und die derzeit nicht sicher gestellte Finanzierung desselben dargestellt.

2.1 Stark ansteigender Investitionsbedarf ab dem Jahr 2022

In den kommenden Jahren stehen ausserordentlich viele und für die Weiterentwicklung des Kantons wichtige Investitionsvorhaben an. Dies führt ab dem Jahr 2022 zu einem stark ansteigenden Investitionsbedarf. Der Anstieg ist auf mehrere Faktoren zurück zu führen.

Unter anderem ist er Ausdruck des Bevölkerungswachstums und des höheren Mobilitätsbedürfnisses der Bevölkerung, welche einen Ausbau der Infrastrukturen erfordern.

Gleichzeitig sind einzelne Infrastrukturen sanierungsbedürftig und/oder entsprechen nicht mehr den heutigen Bedürfnissen.

Mit der Realisierung von Investitionsvorhaben will der Regierungsrat aber auch die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Bern weiter erhöhen. Die Investitionen sollen dazu beitragen, das Entwicklungspotenzial, die Standortattraktivität und die Wachstumschancen des Kantons Bern zu verbessern.

So sind beispielsweise auf dem Inselspital-Areal für die Universität Bern mehrere Neubauten vorgesehen. In diesen sollen die klinischen Institute der Universität (mit allen Bereichen der Forschung, Lehre, Dienstleistungen und Weiterbildung) untergebracht werden. Damit kann nicht nur gleichzeitig die räumliche Bereinigung der universitären Laborstandorte vorangetrieben werden (wichtige, grosse Laborbauten sind über 30 Jahre alt und müssen ersetzt oder totalsaniert werden), sondern auch dem sich abzeichnenden künftigen Bedarf u. a. wegen der Erhöhung der Studienplätze in Humanmedizin, des generellen Studierendenwachstums und des Wachstums der Drittmittel/Forschungsprojekte, Rechnung getragen werden. Daneben können gleichzeitig auch die Synergiepotenziale mit der klinischen Forschung am Universitätsspital und in der Lehrinfrastruktur (räumliche Nähe von Forschung und Lehre) optimiert werden. Auf dem Insel-Campus werden nur Einheiten der Universität angesiedelt werden, die einen engen Bezug zur klinischen Tätigkeit haben. Die Neubauten dienen der Umsetzung der strategischen Ziele des Regierungsrats bezüglich des Medizinalstandorts Bern, indem sie die Infrastruktur-Voraussetzungen schaffen, um den Status von Bern als führendem medizinischem Forschungsstandort von Weltrang zu sichern und die Rolle der Medizinischen Fakultät der Universität Bern als grösste humanmedizinische Ausbildungsstätte der Schweiz definitiv zu etablieren.

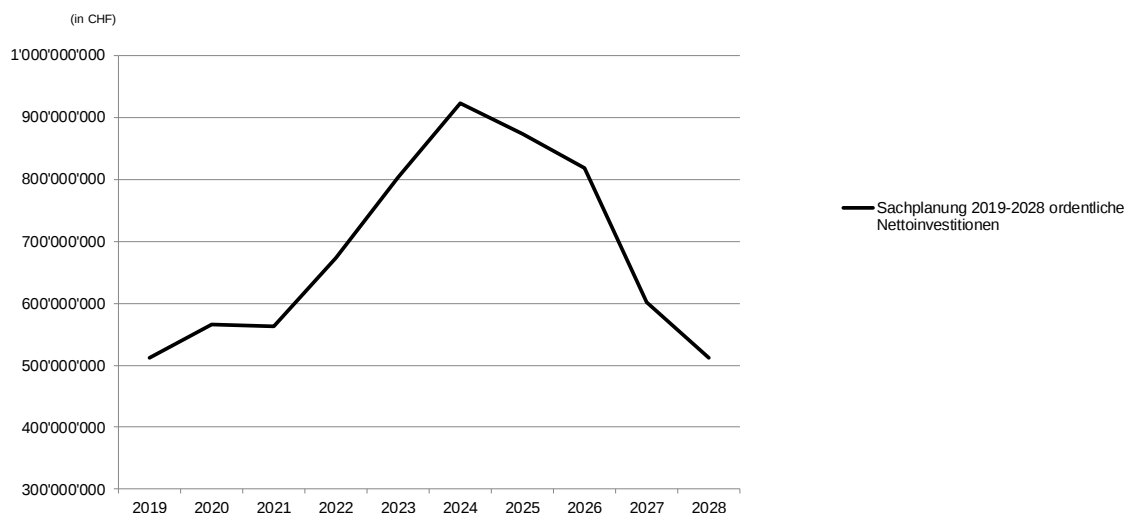
Der Anstieg der Investitionsvorhaben bzw. der ordentlichen Nettoinvestitionen ist schliesslich auch auf die in den vergangenen Jahren mehrfach sowohl durch den Regierungsrat wie auch den Grossen Rat vorgenommenen Kürzungen zurück zu führen (u.a. in den Voranschlägen 2012, 2013, 2014 und 2016). Die Investitionskürzungen hatten – gewissermassen im Sinne einer Abwärtsspirale – zur Folge, dass die Sachplanungen im Investitionsbereich zurückgenommen werden mussten. Kam es im Rahmen des Budgetvollzugs dann auch noch zu Projektverzögerungen und damit verbunden zu zeitlichen Projektverschiebungen, führte dies zusätzlich zu tieferen Investitionen. Dadurch blieben die ordentlichen Nettoinvestitionen in den vergangenen Jahren teilweise sogar unter den bereits gekürzten Budgets. So blieb in der Planung gerade für grössere Investitionsvorhaben nur noch bedingt finanzieller Spielraum, was über die Jahre hinweg zu einem gewissen «Stau an Grossprojekten» führte.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die wichtigsten Investitionsvorhaben in den kommenden Jahren. Dazu zählt der Regierungsrat unter anderem

- die Standortkonzentration der Berner Fachhochschule in Bern,
- den Bildungscampus Burgdorf,
- die geplanten Bauten im Zusammenhang mit der Stärkung des Medizinalstandorts Kanton Bern,
- die Verkehrssanierung im Emmental,
- die Verkehrssanierung im Oberaargau,
- den Bau des Polizeizentrums in Niederwangen,
- weitere geplante Bauten der Universität, wie insbesondere der Ersatzneubau Naturwissenschaften,
- die diversen Investitionsvorhaben aus der Umsetzung der Justizvollzugsstrategie,
- den Ausbau des Bahnhofs Bern (bereits im Bau),
- die Standortverlegung des Strassenverkehrs- und Schifffahrtamtes nach Münchenbuchsee
- die Sanierung diverser Gymnasien,
- die Umfahrung Wilderswil.

Die vorliegende Liste ist nicht abschliessend. So weist die gesamtkantonale Investitionsplanung für die Jahre 2019-2028 insgesamt über 300 Projekte aus. Die Vielzahl an Projekten und das damit verbundene Investitionsvolumen führen in den Jahren 2022-2027 zu einer eigentlichen Investitionsspitze.

Die nachfolgende Grafik macht diese deutlich:



Die Grafik basiert auf der durch den Regierungsrat im Rahmen des Voranschlags 2019 und des Aufgaben-/Finanzplans 2020-2022 zur Kenntnis genommenen gesamtkantonalen Investitionsplanung 2019-2028. In dieser wird jeweils die Sachplanung ausgewiesen, d.h. die für die Umsetzung des Investitionsvorhabens netto notwendigen finanziellen Mittel.

Die Sachplanung steigt gemäss aktuellem Planungsstand der Projekte – ausgehend von einem Niveau von rund CHF 500 Millionen im Jahr 2019 – bis auf rund CHF 900 Millionen im Jahr 2024 an. Anschliessend sinkt sie bis in das Jahr 2028 wiederum auf ein Niveau von rund

CHF 500 Millionen. In diesem Zusammenhang gilt es allerdings zu beachten, dass der jährliche Investitionsbedarf in den Jahren 2019ff. noch erhebliche Veränderungen erfahren kann. So ist damit zu rechnen, dass längerfristig weiterer Investitionsbedarf angemeldet wird, welcher zum heutigen Zeitpunkt aber noch nicht bekannt ist. Insofern dürfte sich der Investitionsbedarf gerade in den «hintersten Planjahren» 2027 und 2028 in den kommenden Jahren in der Tendenz erhöhen.

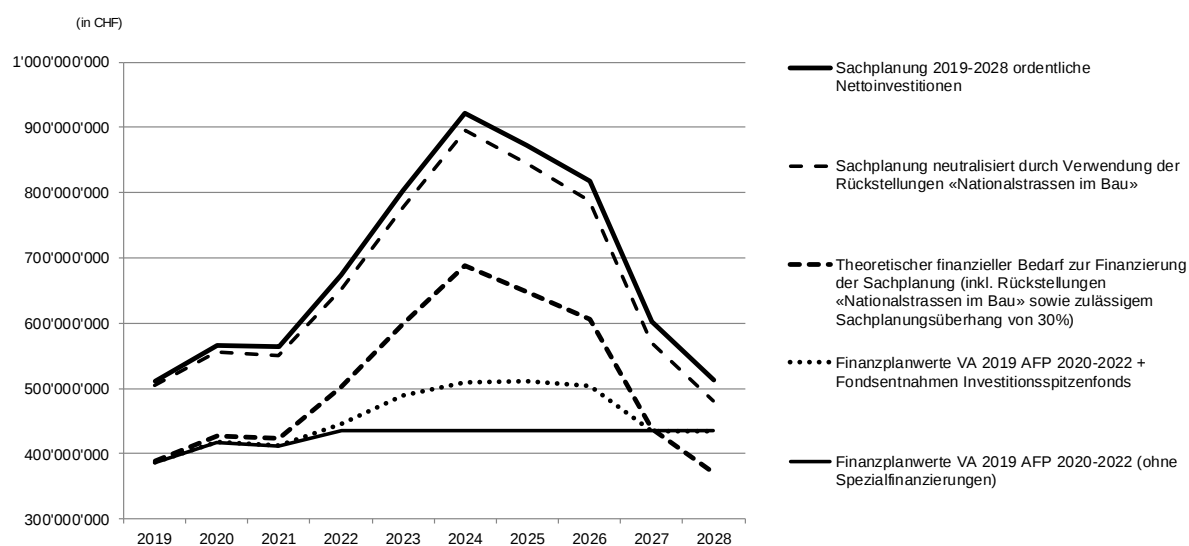
2.2 Finanzierung des steigenden Investitionsbedarfs

Dem in Ziffer 2.1 dargestellten Investitionsbedarf in den Jahren 2019-2028 stehen derzeit nicht ausreichend finanzielle Mittel gegenüber. Die Finanzierung des in der gesamtkantonalen Investitionsplanung ausgewiesenen Investitionsbedarfs ist deshalb aus heutiger Sicht nicht sichergestellt. Die folgenden Feststellungen machen dies deutlich:

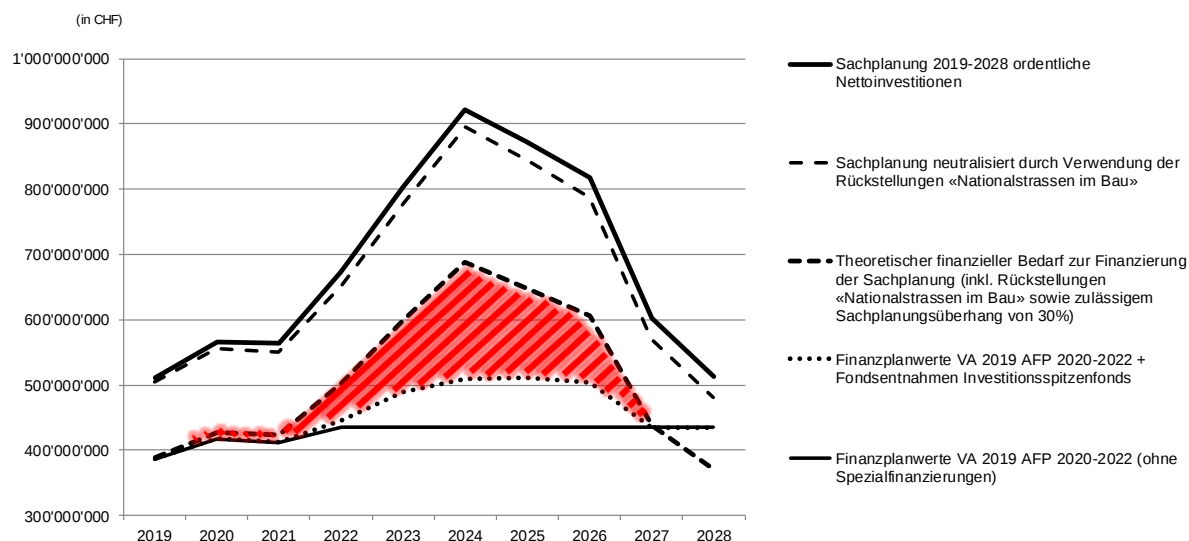
- Das aktuell in der Planung des Voranschlags 2019 und des Aufgaben-/Finanzplans 2020-2022 berücksichtigte ordentliche Investitionsniveau im Jahr 2022 in der Höhe von CHF 435 Millionen (= dünne schwarze Linie in nachstehender Grafik) reicht bei weitem nicht aus, um den ab dem Jahr 2022 stark ansteigenden Investitionsbedarf bzw. die damit verbundenen Investitionsvorhaben / Sachplanung (= dicke schwarze Linie) zu finanzieren.
- Zur Finanzierung der beiden Verkehrssanierungsprojekte «Burgdorf – Oberburg – Hasle» und «Aarwangen – Langenthal Nord» stehen im Investitionsspitzenfonds derzeit CHF 282 Millionen zur Verfügung. Durch Entnahmen aus dem Investitionsspitzenfonds stehen zusätzliche Mittel zur Finanzierung dieser Investitionsvorhaben zur Verfügung, d.h. der Finanzierungssaldo kann dadurch entlastet werden (= gepunktete Linie).
- Weiter führt die Verwendung der Rückstellungen «Nationalstrassen im Bau» (Projekte Ostast und Westast A5 Biel) zu einem tieferen Sachplanwert (= dünne gestrichelte Linie).
- Selbst wenn nun auch noch, wie durch den Regierungsrat genehmigt, ein Sachplanungsüberhang von 30 Prozent in der Planung berücksichtigt werden darf (= Differenz zwischen dick und dünn gestrichelter Linie), können die geplanten Investitionsvorhaben nicht vollumfänglich finanziert werden¹. Mit dem Sachplanungsüberhang sollen lediglich Projektverzögerungen berücksichtigt werden. Diese Verzögerungen ändern jedoch nichts an der Höhe des Investitionsbedarfs.

¹ Projektverzögerungen (aufgrund von Einsprachen, Beschwerdeverfahren, witterungsbedingten Einflüssen etc.), neue Prioritätensetzungen, zusätzliche Abklärungen, politische Entscheide etc. führen in der Investitionsrechnung regelmässig zu nicht beabsichtigten Budgetunterschreitungen. Mit der Berücksichtigung eines Sachplanungsüberhangs können solche vermieden werden. Dies bedeutet, dass die Summe der in der Sachplanung geplanten Investitionsvorhaben, die im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan berücksichtigten finanziellen Mittel übersteigt. Dadurch können bei Projektverzögerungen andere Projekte aus der Sachplanung vorgezogen und die im Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan berücksichtigten finanziellen Mittel trotzdem ausgeschöpft werden. Mit diesem Vorgehen wird verhindert, dass für den Kanton wichtige Vorhaben nicht realisiert werden können, obgleich die finanziellen Mittel grundsätzlich vorhanden wären. Gleichzeitig kann mit diesem Vorgehen auch die Budgetgenauigkeit in der Investitionsrechnung erhöht werden.

In der nachfolgenden Grafik werden diese Sachverhalte dargestellt:



Die Differenz bzw. die Finanzierungslücke zwischen den für die Finanzierung der Investitionsvorhaben zur Verfügung stehenden Mitteln (Finanzplanwerte zuzüglich die Entnahmen aus dem Investitionsspitzenfonds [= gepunktete Linie]) und den um den zulässigen Sachplanungsüberhang korrigierten theoretischen finanziellen Bedarf zur Finanzierung der vorliegenden Sachplanung (= dick gestrichelte Linie) beläuft sich zum heutigen Zeitpunkt auf einen Betrag in der Grössenordnung von rund CHF 500 Millionen bis CHF 700 Millionen (=schraffierte Fläche in der nachfolgenden Grafik).



Angesichts dieser Ausgangslage erachtet der Regierungsrat die Finanzierung des zukünftigen Investitionsbedarfs – neben den Mindererträgen aus dem Bundesfinanzausgleich (3. Wirkungsberichtsbericht des Bundesrates zur NFA) und der Weiterentwicklung der Steuerpolitik sowie des in einzelnen Aufgabenbereichen stark wachsenden Aufwands – mittelfristig als eine der grossen finanzpolitischen Herausforderungen für den bernischen Finanzhaushalt. Der Regierungsrat wird deshalb auch in Zukunft eine strenge Prioritätensetzung vornehmen. Konkret wird er nur Investitionsvorhaben vorantreiben, bei denen der volkswirtschaftliche Nutzen die Kosten deutlich übersteigt und bei denen Wichtigkeit und Dringlichkeit gegeben sind. Ein besonderes Augenmerk wird er dabei auch den betrieblichen Folgekosten schenken.

2.3 Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Mit den ausgeglichenen Ergebnissen des VA 2019 und AFP 2020-2022 erfährt der Finanzhaushalt zumindest kurzfristig planerisch eine weitere Konsolidierung. Die in der Planung der Jahre 2019-2021 nur knapp über der Nulllinie liegenden Finanzierungssaldi machen allerdings deutlich, dass sich der Finanzhaushalt trotz der finanziellen Entlastungen aus dem Entlastungspaket EP 2018 weiterhin in einem labilen Gleichgewicht befindet.

Die positiven Ergebnisse im VA 2019 und AFP 2020-2022 widerspiegeln zudem die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung. Eine Abschwächung der Konjunktur und ein damit einhergehender Rückgang des Steuerertragswachstums könnten den Finanzhaushalt relativ rasch wieder in Bedrängnis bringen.

Kurzfristig dürfte sich der bernische Finanzhaushalt dank den mit dem EP 2018 verbundenen Entlastungsanstrengungen und den guten konjunkturellen Aussichten zwar stabil entwickeln. Bereits für die Jahre ab 2020 sieht sich der Regierungsrat aber mit drei zentralen finanzpolitischen Herausforderungen konfrontiert. Es handelt sich dabei um

- die Kompensation der Ertragsausfälle aus dem Bundesfinanzausgleich aufgrund des dritten Wirksamkeitsberichtes des Bundesrates zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (beginnend ab 2020) in der Grössenordnung von bis zu CHF 150 Millionen,
- die Kompensation von Ertragsausfällen aus der Weiterentwicklung der Steuerpolitik. Der Kanton Bern weist sowohl hinsichtlich der natürlichen wie auch der juristischen Personen im interkantonalen Vergleich nach wie vor eine überdurchschnittlich hohe Steuerbelastung aus. Der Regierungsrat hat sich in seiner Vision «Engagement 2030» zum Ziel gesetzt, den Kanton Bern sowohl für natürliche als auch für juristische Personen attraktiver zu machen.
- die Finanzierung des stark steigenden Investitionsbedarfs (ab 2022).

Angesichts dieser Herausforderungen bleibt der finanzielle Handlungsspielraum des Kantons Bern eingeschränkt. So weist die aktuelle Planung einzig im Jahr 2022 einen positiven Finanzierungssaldo in zweistelliger Millionenhöhe aus. Dies wird allerdings nicht ausreichen, um sowohl die Mindererträge aus dem Bundesfinanzausgleich und der Weiterentwicklung der Steuerpolitik zu kompensieren und gleichzeitig auch noch den ab dem Jahr 2022 stark ansteigenden Investitionsbedarf zu finanzieren. Die drei Positionen stehen somit letztlich auch in einem gegenseitigen Spannungsverhältnis zueinander.

Zu diesem Spannungsverhältnis kommen die finanzpolitischen Risiken hinzu. Sollte sich die Konjunktur deutlich abkühlen, so würde dies die mittelfristig ohnehin schon anspruchsvolle finanzielle Ausgangslage noch einmal akzentuieren. Daneben werden sowohl der Regierungsrat wie auch das Parlament weiterhin ein grosses Augenmerk auf die Aufwandentwicklung in einzelnen Aufgabenbereichen richten müssen. Dies gilt unter anderem für den Vollzug der Sozialversicherungen sowie die Entwicklungen im Alters-, Sozial-, Behinderten- und Gesundheitsbereich.

Der Regierungsrat wird sich im Rahmen der Fortsetzung der Finanzpolitik intensiv mit diesen Herausforderungen auseinandersetzen. Bereits heute ist für ihn allerdings klar, dass es angesichts der finanziellen Grössenordnungen äusserst anspruchsvoll werden wird, sowohl die tieferen Zahlungen aus dem Bundesfinanzausgleich wie auch die Mindererträge aus der Weiterentwicklung der Steuerpolitik zu kompensieren und zusätzlich auch noch den stark steigenden Investitionsbedarf zu finanzieren.

2.4 Varianten zur Finanzierung des Investitionsbedarfs

Mit Blick auf die vorstehend skizzierte finanzielle Situation stellt sich die Frage, ob und wie die Finanzierung des stark steigenden Investitionsbedarfs sichergestellt werden soll. Nach Meinung des Regierungsrates stehen diesbezüglich aus heutiger Sicht insbesondere die folgenden Varianten im Vordergrund:

1. Erhöhung der bisherigen (ordentlichen) Nettoinvestitionsniveaus
2. Streichung / Verschiebung von Investitionsvorhaben
3. Finanzierung des steigenden Investitionsbedarfs mittels einer Fondslösung
4. Mix der Varianten 1-3

Eine weitere Variante könnte mittel- bis längerfristig allenfalls auch noch die Finanzierung der Investitionsvorhaben mittels einer Public Private Partnership-Lösung (PPP) darstellen. Allerdings hat sich beim damaligen PPP-Projekt Burgdorf Neumatt gezeigt, dass aufgrund der neuen rechnungslegerischen Vorgaben von HRM2 eine Bilanzierung der fremdfinanzierten Gebäude zwingend ist. Diese rechnungslegerische Vorgabe floss in der Folge in das kantonale Finanzhaushaltsrecht ein als es im Hinblick auf die neue Rechnungslegung (HRM2/IPSAS), auf den 1. Januar 2017 teilrevidiert wurde.

PPP-Finanzierungen belasten demnach nebst den beträchtlichen Konsumausgaben für die jährlichen Mietzinsen auch die Investitionsrechnung. Sie erweisen sich daher aus buchhalterischen Gründen als nachteilig für den kantonalen Finanzhaushalt bzw. das Anwendungspotential kann durch die Vorgaben nicht voll ausgeschöpft werden. In der Novembersession 2018 hat der Grosse Rat die Motion 058-2018 Sommer (Wynigen, FDP) «PPP-Projekte müssen wieder möglich sein» angenommen, mit welcher verlangt wird, die gesetzlichen Grundlagen als Ausnahme zu HRM2 so anzupassen, dass sich PPP-Projekte nicht mehr nachteilig auf den kantonalen Finanzhaushalt auswirken. Damit könnten mittel- bis längerfristig PPP-Projekte zur Finanzierung von Investitionsvorhaben wieder in Frage kommen.

Der Regierungsrat wird sich im Rahmen der sog. «Spur 2» zur Fortsetzung der Finanzpolitik vertieft mit den verschiedenen Varianten zur Finanzierung der Investitionsvorhaben auseinandersetzen. Gleichzeitig wird er in diesem Kontext auch das weitere Vorgehen in Bezug auf die drohenden Mindererträge aus dem Bundesfinanzausgleich sowie aus der Weiterentwicklung der Steuerpolitik diskutieren.

Unabhängig davon hat sich der Regierungsrat aber bereits im Frühjahr 2018 dafür ausgesprochen, mittels einer Fondslösung bzw. eines Investitionsfonds (= oben dargestellte Variante 3) die sich abzeichnende Finanzierungslücke zwischen der Sachplanung sowie den zu Verfügung stehenden Mittel zumindest zu minimieren.

2.4.1 Schaffung einer Fondslösung

Wie vorstehend erwähnt, hat sich der Regierungsrat bereits im Frühjahr 2018 für eine Fondslösung zur Mitfinanzierung des steigenden Investitionsbedarfs ausgesprochen. In diesem Zusammenhang hat er in seinen Antworten auf zwei politische Vorstösse gegenüber dem Grossen Rat angekündigt, er beabsichtige die einmalig anfallenden und nicht budgetierten Mehrerträge eines Teils der zusätzlichen Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) des Jahres 2017 einem Fonds zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs zuzuwei-

sen². Der Grosse Rat ist in der Novembersession 2018 auf den Antrag des Regierungsrates zur vorläufigen Äufnung des geplanten Investitionsfonds im Umfang von CHF 55 Millionen nicht eingetreten.

Der Fonds soll mit dazu beitragen, dass der Kanton die Investitionsspitze in den Jahren 2022-2027 finanzieren und ohne die Inkaufnahme einer Neuverschuldung bewältigen kann. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Mittel des Fonds zur Finanzierung von Grossprojekten sowie wirtschafts- und standortpolitisch bedeutenden bzw. strategischen Investitionsvorhaben zu verwenden. Im Vordergrund stehen dabei die Mitfinanzierung des Baus des Campus der Fachhochschule in Bern sowie des Bildungscampus in Burgdorf und der Investitionsvorhaben zur Stärkung des Medizinalstandorts Kanton Bern.

2.4.2 Erste Äufnung des Fonds mit CHF 55 Millionen

Wie die SNB am 5. März 2018 der Öffentlichkeit mitteilte, schloss sie ihr Rechnungsjahr 2017 mit einem Gewinn von CHF 54,4 Milliarden ab. Aufgrund des positiven Ergebnisses sowie der zwischen ihr und dem Eidgenössischen Finanzdepartement bestehenden Gewinnausschüttungsvereinbarung konnte die SNB an den Bund und die Kantone im Jahr 2018 erneut eine «doppelte Gewinnausschüttung» im Umfang von CHF 2 Milliarden entrichten.

Der Kanton Bern partizipiert an dieser Ausschüttung mit rund CHF 160 Millionen. Die «doppelte Gewinnausschüttung» der SNB und die damit verbundene Äufnung des SNBGF, welcher per Ende Dezember 2017 bereits Mittel im Umfang von rund CHF 225 Millionen enthielt, führen zu einer Überschreitung der in Artikel 2 des Gesetzes über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds (SNBGF) definierten Fonds-Maximalhöhe von CHF 250 Millionen. In den SNBGF können aus diesem Grund anstatt CHF 80 Millionen nur CHF 25 Millionen eingelegt werden. In der Erfolgsrechnung 2018 kann deshalb ein nicht budgetierter Einmaleffekt in der Höhe von CHF 55 Millionen verbucht werden.

Der Regierungsrat wollte diese nicht budgetierten CHF 55 Millionen nutzen, um einerseits die mittelfristig bevorstehenden, grossen finanzpolitischen Herausforderungen im Investitionsbereich proaktiv anzugehen und andererseits den Kanton mit den nicht budgetierten finanziellen Mitteln ganz gezielt weiter zu entwickeln.

Er entschied sich deshalb dazu, die CHF 55 Millionen aus der zusätzlichen Gewinnausschüttung der SNB in einem ersten Schritt den finanzpolitischen Reserven zuzuweisen. In der Novembersession 2018 trat der Grosse Rat auf den Antrag des Regierungsrates zur vorläufigen Äufnung des geplanten Investitionsfonds im Umfang von CHF 55 Millionen nicht ein.

2.4.3 Weitere finanzielle Potentiale zur Äufnung des geplanten Investitionsfonds

Der Regierungsrat erkennt folgende Potentiale zur Äufnung des Investitionsfonds:

- **«Überschüssige» Gewinnausschüttung SNB 2018 (CHF 80 Mio.)**

Am 9. Januar 2019 orientierte die SNB über das Ergebnis des Geschäftsjahres 2018. Obwohl dieses einen Jahresverlust von CHF 15 Milliarden ausweist, entrichtet die SNB dem

² vgl. die Antworten des Regierungsrates auf die dringliche Motion 006-2018 SP-JUSO-PSA (Näf, Muri) «Zukunftsfonds - Für einen innovativen Kanton Bern» sowie auf die Finanzmotion 054-2018 Imboden (Bern, Grüne) «Mit Rechnungsüberschüssen und Nationalbankzusatzeneinnahmen soll Leistungsabbau (Entlastungsprogramm 2018) im Voranschlag 2018 gemildert werden!».

Bund und den Kantonen aufgrund der nach wie vor über CHF 20 Milliarden liegenden Ausschüttungsreserve eine doppelte Gewinnausschüttung. Da der SNBGF die gesetzlich festgelegte Höchstgrenze von CHF 250 Millionen bereits erreicht hat, könnte der nicht im Voranschlag 2019 budgetierte Teil der SNB-Gewinnausschüttung in der Höhe von rund CHF 80 Millionen vollumfänglich dem neuen Fonds zugewiesen werden.

- **Nicht mehr benötigte Mittel Spitalinvestitionsfonds SIF (CHF 100 Mio.)**

Im Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 wurde für den Spitalinvestitionsfonds SIF per Ende 2022 ein voraussichtlicher Vermögensbestand von rund CHF 120 Millionen ausgewiesen. Ein Teil dieser Mittel wird in den späteren Jahren für länger dauernde Projekte noch beansprucht. Es ist aber davon auszugehen, dass schliesslich rund CHF 100 Millionen nicht benötigt werden. Gestützt auf Artikel 153 des Spitalversorgungsgesetzes löst der Regierungsrat den SIF auf, wenn sämtliche Ausgaben nach Artikel 152 abgerechnet worden sind. Die bei der Auflösung noch vorhandenen Mittel werden dabei der Erfolgsrechnung des Kantons gutgeschrieben. Längerfristig, d.h. ausserhalb der Vierjahresplanperiode 2019-2022, dürften somit ganz erhebliche finanzielle Mittel aus dem SIF für die Äufnung des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben zur Verfügung stehen. Der Grosse Rat würde darüber entscheiden, in welchem Umfang diese Mittel gegebenenfalls in den Fonds eingelegt würden.

- **Nicht zwingend erforderliche Mittel im SNB-Gewinnausschüttungsfonds (CHF 80 Mio.)**

Als Folge der doppelten Gewinnausschüttung der SNB für das Geschäftsjahr 2017 erreicht der SNB-Gewinnausschüttungsfonds den gesetzlichen Höchststand von CHF 250 Millionen. Dies entspricht rund drei Gewinnausschüttungstranchen à CHF 80 Millionen. Konkret könnte der Kanton Bern somit einen dreijährigen Ausfall der Gewinnausschüttungen der SNB kompensieren. Mit der per 2016 in Kraft getretenen neuen Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen der SNB und dem Eidgenössischen Finanzdepartement ist aber das Risiko eines mehrjährigen Gewinnausschüttungsausfalls deutlich gesunken. In der neuen Vereinbarung wird festgehalten, dass ausgefallene oder reduzierte Gewinnausschüttungen in den Folgejahren nachgeholt werden, sofern dies die Ausschüttungsreserve zulässt. Ebenfalls neu wird der Ausschüttungsbetrag auf bis zu CHF 2 Milliarden erhöht, wenn die Ausschüttungsreserve CHF 20 Milliarden überschreitet. Dadurch reduziert sich das Risiko eines mehrjährigen Gewinnausschüttungsausfalls deutlich, so dass – insbesondere auch mit Blick auf die bereits erreichte Maximalhöhe – nach Meinung des Regierungsrates zumindest eine der drei im SNBGF enthaltenen «Tranchen» umgewidmet und in den zu schaffenden Investitionsfonds transferiert werden könnte.

- **Zuweisungen aus allfälligen Überschüssen der Jahresrechnungen 2018ff. (nicht quantifizierbar)**

Schliesslich ist denkbar, dass aus den Rechnungsergebnissen 2018ff. allfällige Überschüsse zur Fondsäufnung verwendet werden.

Zusammenfassend besteht nach Meinung des Regierungsrates aus heutiger Sicht ein finanzielles Potential für Fondsäufnungen (ohne die Zuweisung aus allfälligen Überschüssen der Jahresrechnungen 2018ff.) in der Höhe von rund CHF 260 Millionen. Damit wäre die Finanzierung zumindest eines Teils der Investitionsspitze 2022-2027 sichergestellt.

2.4.4 Folgen eines Verzichts auf eine Fondslösung

Ohne die Schaffung einer Fondslösung (bzw. eines Variantenmix gemäss der obenstehenden Ziffer 2.4) ist die Finanzierung der derzeit geplanten Investitionsvorhaben – zumindest aus heutiger Sicht – nicht realistisch. Die Konsequenz aus einem Verzicht auf die Schaffung eines Fonds wäre somit beispielsweise die Streichung oder Verschiebung von Investitionsvorhaben

auf einen späteren Zeitpunkt, der Verzicht auf steuerliche Entlastungen im Rahmen der Weiterentwicklung der Steuerpolitik oder die Schaffung von finanziellem Handlungsspielraum durch weitere Haushaltsentlastungen.

Das wäre für den Kanton Bern besonders schmerzhaft, weil von einer Streichung unweigerlich auch Investitionsvorhaben betroffen wären, die für den Wirtschafts-, Forschungs- und Bildungsstandort Bern in den nächsten zehn Jahren von entscheidender Bedeutung sind, wie beispielsweise die Investitionsvorhaben zur Stärkung des Medizinalstandorts Kanton Bern oder die Standortkonzentration der Berner Fachhochschule. Können solche Investitionsvorhaben nicht wie geplant realisiert werden, wird der Kanton Bern im Vergleich zu anderen Kantonen weiter ins Hintertreffen geraten. Was die Mindererträge aus dem Bundesfinanzausgleich anbelangt, so kann der Kanton Bern die auf nationaler Ebene stattfindenden Beratungen nicht direkt beeinflussen. Dadurch besteht für den Kanton Bern insbesondere bei den Mindererträgen aus dem dritten Wirksamkeitsbericht zum Bundesfinanzausgleich kein finanzpolitischer Handlungsspielraum. Der Kanton Bern wird die auf nationaler Ebene getroffenen Beschlüsse zwingend umsetzen und die damit für seinen Finanzhaushalt verbundenen Mindererträge in seinem Zahlenwerk berücksichtigen bzw. kompensieren müssen.

3. Grundzüge der Neuregelung

Beim neu zu schaffenden Fonds handelt es sich um eine Spezialfinanzierung im Sinne von Art. 14 des Gesetzes vom 26.3.2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG).

Spezialfinanzierungen sind für einen bestimmten Zweck gebundene Mittel zur Erfüllung einer besonderen öffentlichen Aufgabe und bedürfen einer Gesetzesgrundlage. Darin sind insbesondere zu regeln:

- Zweck der Mittelverwendung
- Bestimmungen zur Äufnung des Fonds
- Allfälliger Höchstbestand.

Die notwendige Gesetzesgrundlage für den Fonds soll auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt werden.

Prof. Andreas Lienhard hat der Finanzkommission 2009 das Rechtsgutachten «Verfassungsmässigkeit des Investitionsfondsgesetzes des Kantons Bern» erstattet. Er kam zum Schluss, dass das damalige Investitionsfondsgesetz verfassungsmässig sei. Der Gutachter führte insbesondere aus: «Zu beachten ist im Weiteren, dass bei der Schaffung der Schuldenbremse soweit ersichtlich nie davon die Rede war, inskünftig Spezialfinanzierungen im Sinne von Fonds nicht mehr zulassen zu wollen. Vielmehr ist ein spezialgesetzlich errichteter Fonds, der sogar ausdrücklich die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung wie auch für die Investitionsrechnung voraussetzt, verfassungskonform.»

In der Folge wurden sowohl das Investitionsfondsgesetz wie auch das Gesetz über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds als verfassungskonform angesehen. Diese Beurteilung gilt unverändert für den geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben.

4. Erlassform

Artikel 14 Absatz 1 FLG schreibt vor, dass ein Fonds nur auf der Grundlage eines formellen Gesetzes errichtet werden darf.

5. Rechtsvergleich

Auch in anderen Kantonen sowie beim Bund existieren Fonds zur Finanzierung von Investitionsvorhaben. Erwähnenswert sind hierbei beispielsweise auf Bundesebene der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) sowie der Bahninfrastrukturfonds (BIF), der Verkehrsfonds im Kanton Zürich oder der Infrastrukturfonds sowie der neu geplante Fonds zur Finanzierung der Investitionen und der Geschäftsführung von staatlichen Immobilien im Kanton Wallis. Auch wenn die Mechanismen der einzelnen Fonds unterschiedlich ausgestaltet sind, so haben die erwähnten Fonds allesamt die nachhaltige Finanzierung von wichtigen Investitions- bzw. Infrastrukturvorhaben zum Ziel.

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Gemäss Artikel 4 des Gesetzes wird der Fonds vorerst auf zehn Jahre befristet. Der Grosse Rat hat die Möglichkeit, die Weiterführung des Fonds zu beschliessen. Der Regierungsrat würde ihm bei Bedarf einen entsprechenden Beschlussesantrag unterbreiten. Zur Vorbereitung dieses Antrags werden die Wirkungen des Fonds überprüft werden.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 1

Wie der Name des Fonds besagt, sollen die Fondsmittel dazu verwendet werden können, bei strategischen Investitionsvorhaben Investitionsausgaben ganz oder teilweise aus dem Fonds zu bestreiten.

Absatz 2 zählt drei strategische Investitionsvorhaben auf, die insbesondere aus dem Fonds mitfinanziert werden können sollen:

- a. Investitionsvorhaben zur Stärkung des Medizinalstandorts Bern,
- b. Investitionsvorhaben im Zusammenhang mit dem Campus der Fachhochschule in Bern,
- c. Investitionsvorhaben im Zusammenhang mit dem Bildungscampus in Burgdorf.

Diese Investitionsvorhaben weisen ein Volumen von voraussichtlich rund CHF 700 Mio. auf. Angesichts des Äufnungspotenzials des Fonds, das der Regierungsrat auf rund CHF 260 Mio. veranschlagt, ist anzunehmen, dass die Finanzierung der genannten Vorhaben sämtliche Fondsmittel beanspruchen wird. Dennoch wird darauf verzichtet, die Aufzählung der drei Investitionsvorhaben abschliessend auszugestalten. Es ist nicht auszuschliessen, dass unvorhergesehene Verzögerungen oder Änderungen bei den genannten Projekten dazu führen können, dass andere Projekte ebenfalls aus dem Fonds mitfinanziert werden können sollten.

Es wird in jedem Fall ausschliesslich der Grosse Rat sein, der darüber entscheidet, ob und in welchem Umfang eine Investition aus dem Fonds (mit-)finanziert wird.

Der Fonds wird zentral bei der Finanzdirektion geführt.

Artikel 2

Der Grosse Rat beschliesst über die Fondsäufnung aus den allgemeinen Mitteln. Daneben sieht das Gesetz in Artikel 5 und in den indirekten Änderungen des Gesetzes über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds und des Spitalversorgungsgesetzes einmalige Äufnungen vor.

Der Fonds darf aus allgemeinen Mitteln nur geöfnet werden, wenn im betreffenden Rechnungsjahr die Vorgaben der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung eingehalten werden. Der Grosse Rat wird damit wohl in der Regel erst im Zusammenhang mit dem Abschluss des Rechnungsjahres und der Kenntnisnahme des Rechnungsergebnisses darüber entscheiden, welche Mittel in den Fonds eingelegt werden sollen.

Vorschüsse aus der Erfolgsrechnung an den Fonds sind aber in keinem Fall zulässig.

Es wäre unsinnig, den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsprojekten in einem Rechnungsjahr aus ordentlichen Mitteln zu öfnen, während gleichzeitig die entsprechenden Mittel zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremsen fehlen. Werden hingegen bereits in anderen Fonds (SNB-Gewinnausschüttungsfonds und Spitalinvestitionsfonds) reservierte Mittel in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsprojekten umgebucht, darf dies unabhängig von der Einhaltung der Schuldenbremsen geschehen, da die umgebuchten Fondsmittel ohnehin nicht zur Deckung von Vorgaben der Schuldenbremsen herangezogen werden könnten. Umbuchungen zwischen Fonds haben keinen Einfluss auf das Rechnungsergebnis.

Das Gesetz sieht für den Fonds einen Höchstbestand von CHF 700 Millionen vor. Gemäss den Ausführungen in Ziffer 2.2 oben beläuft sich die Lücke zwischen den für die Finanzierung der Investitionsvorhaben zur Verfügung stehenden Mitteln und dem in der gesamtkantonalen Investitionsplanung ausgewiesenen Investitionsbedarf zum heutigen Zeitpunkt auf einen Betrag in der Grössenordnung von rund CHF 500 Millionen bis CHF 700 Millionen³. Der Fonds soll mit dazu beitragen, dass der Kanton die Investitionsspitze in den Jahren 2022-2027 finanzieren und ohne die Inkaufnahme einer Neuverschuldung bewältigen kann. Gestützt darauf ist der Fonds im Umfang der maximal prognostizierten Finanzierungslücke zu öfnen.

Artikel 3

Es ist ausschliesslich der Grosse Rat, der darüber entscheidet, ob und in welchem Umfang eine Investition aus dem Fonds (mit-)finanziert wird. In der Regel wird er diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabenbewilligungen fassen.

Artikel 4

Wie oben unter Ziffer 2.1 dargelegt, führen die Vielzahl an Projekten und das damit verbundene Investitionsvolumen in den Jahren 2022-2027 zu einer eigentlichen Investitionsspitze. Mit dem Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben soll ein Mittel geschaffen werden, das die Bewältigung dieser Investitionsspitze unterstützt. Wie sich die Situation bei den Investitionen nach diesem Zeitraum entwickeln wird, kann heute nicht prognostiziert werden. Der Fonds soll deshalb grundsätzlich auf zehn Jahre befristet werden, also (bei einem Inkrafttreten des Gesetzes auf den 1. Januar 2020) bis Ende 2029. Der Grosse Rat hat die Möglichkeit, die Weiterführung des Fonds zu beschliessen. Der Regierungsrat würde ihm bei Bedarf einen entsprechenden Beschlussesantrag unterbreiten. Eine Gesetzesänderung wäre dazu nicht erforderlich.

Indirekte Änderungen

Gesetz vom 17.11.2015 über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds

Artikel 2

³ vgl. die schraffierte Fläche in der Grafik auf S. 5

Das Vermögen des SNBGF soll neu statt bisher CHF 250 Millionen höchstens noch CHF 170 Millionen betragen dürfen. Wie oben unter Ziffer 2.4.3 dargelegt, erreicht der SNBGF als Folge der doppelten Gewinnausschüttung der SNB für das Geschäftsjahr 2017 den gesetzlichen Höchstbestand von CHF 250 Millionen. Dies entspricht rund drei durchschnittlichen Gewinnausschüttungstranchen von CHF 80 Millionen.

Mit der per 2016 in Kraft getretenen neuen Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen der SNB und dem Eidgenössischen Finanzdepartement ist das Risiko eines mehrjährigen Gewinnausschüttungsausfalls deutlich gesunken. In der neuen Vereinbarung wird festgehalten, dass ausgefallene oder reduzierte Gewinnausschüttungen in den Folgejahren nachgeholt werden, sofern dies die Ausschüttungsreserve zulässt. Ebenfalls neu wird der Ausschüttungsbetrag auf bis zu CHF 2 Milliarden erhöht, wenn die Ausschüttungsreserve CHF 20 Milliarden überschreitet. Dadurch reduziert sich das Risiko eines mehrjährigen Gewinnausschüttungsausfalls deutlich. Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, den Höchstbestand des SNBGF auf CHF 170 Millionen zu begrenzen. Dadurch entsteht Handlungsspielraum, um allfällige zusätzliche Gewinnausschüttungen der SNB in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben einlegen zu können.

Artikel T1-1

Im Rechnungsjahr 2019 des Kantons (in dem das Geschäftsjahr 2018 der SNB abgebildet wird) wird die erhöhte Gewinnausschüttung nicht in den SNBGF eingelegt, sondern in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben.

Da der SNBGF die gesetzlich festgelegte Höchstgrenze bereits erreicht hat, könnte der nicht im Voranschlag 2019 budgetierte Teil der SNB-Gewinnausschüttung in der Höhe von rund CHF 80 Millionen vollumfänglich dem neuen Fonds zugewiesen werden (vgl. dazu oben Ziffer 2.4.3).

Artikel T1-2

Dem SNBGF werden im Jahr des Inkrafttretens des vorliegenden Gesetzes CHF 80 Millionen entnommen und in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben eingelegt.

Spitalversorgungsgesetz vom 13.6.2013

Artikel T1-1

Dem Fonds für Spitalinvestitionen werden im Jahr des Inkrafttretens des vorliegenden Gesetzes CHF 100 Millionen entnommen und in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben eingelegt.

Im Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022 wurde für den Spitalinvestitionsfonds (SIF) per Ende 2022 ein voraussichtlicher Vermögensbestand von rund CHF 120 Millionen ausgewiesen. Ein Teil dieser Mittel wird in den späteren Jahren für länger dauernde Projekte noch beansprucht. Es ist aber davon auszugehen, dass schliesslich rund CHF 100 Millionen nicht benötigt werden, die dem Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben zugewiesen werden.

Gestützt auf Artikel 153 des Spitalversorgungsgesetzes löst der Regierungsrat den SIF auf, wenn sämtliche Ausgaben nach Artikel 152 abgerechnet worden sind. Die bei der Auflösung noch vorhandenen Mittel werden dabei der Erfolgsrechnung des Kantons gutgeschrieben. Längerfristig, d.h. ausserhalb der Vierjahresplanperiode 2019-2022, dürften somit ganz erhebliche finanzielle Mittel aus dem SIF zur Verfügung stehen. Der Grosse Rat kann zu gegebener Zeit entscheiden, ob er diese Restmittel ganz oder teilweise in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben einlegen will.

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

Die mit der Fondslösung finanzierten 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 stellt überdies eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Umsetzung der in der Vision «Engagement 2030» aufgeführten strategischen Zielsetzungen sowie die darin formulierte Vision «Der Kanton Bern erhöht seine Ressourcenstärke und Wirtschaftskraft» dar.

Gleichzeitig entspricht die Vorlage auch der Grundstossrichtung des Regierungsrates in der Finanzpolitik. Der Regierungsrat will die Finanzpolitik auch in Zukunft verlässlich, nachhaltig und mit Augenmass fortsetzen. Mit der Schaffung einer Fondslösung macht der Regierungsrat einen ersten wichtigen Schritt, um die Finanzierbarkeit der geplanten Investitionsvorhaben – zumindest teilweise – sicherzustellen.

9. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Keine.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage unterstützt die Finanzierung der geplanten volkswirtschaftlich bedeutenden Entwicklungsprojekte und entfaltet so nachhaltig eine positive Wirkung in den betroffenen Standortgemeinden und Regionen.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage wirkt sich positiv auf die Wirtschaft aus. Dank der aus dem Investitionsfonds zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel können – über das bisherige Investitionsvolumen hinaus – zusätzliche Investitionsvorhaben ausgelöst und damit die Wirtschaft stimuliert werden. Mit den Fondsmitteln sollen zudem insbesondere Investitionsvorhaben mitfinanziert werden, die für den Kanton Bern aus wirtschafts-, bildungs- und standortpolitischer Sicht von hoher Bedeutung sind.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

13.1 Gesamtbeurteilung

Das Vernehmlassungsverfahren wurde vom 8. November 2018 bis zum 8. Februar 2019 durchgeführt. Insgesamt gingen 37 Stellungnahmen ein. 12 Teilnehmende verzichteten auf eine inhaltliche Stellungnahme.

15 Teilnehmende (angestellte bern, Kantonal-bernischer Baumeisterverband, BDP, Stadt Bern, BSPV, Stadt Biel, Conseil des affaires francophones de l'arrondissement Biel/Bienne, Conseil du Jura bernois, Gemeinde Köniz, Stadt Langenthal, Gewerkschaftsbund, Grüne, Grünliberale, Regionalkonferenz Emmental, SP) begrüßen die Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben im Grundsatz.

10 Teilnehmende (Chambre d'agriculture du Jura bernois, EDU, EVP, FDP, Finanzkontrolle des Kantons Bern, HIV, Berner KMU, Gemeinde Lyss, Gemeinde Münsingen, SVP) stehen der Vorlage skeptisch gegenüber oder lehnen diese ab.

13.2 Bemerkungen zum Verwendungszweck der Fondsmittel

Von mehreren Teilnehmenden, die die Vorlage im Grundsatz befürworten, werden Anpassungen für den Verwendungszweck der Fondsmittel vorgeschlagen. So wird beantragt, den Verwendungszweck offener zu formulieren (BDP, Conseil du Jura bernois) und namentlich auch die Mitfinanzierung von Projekten in den Regionen zu ermöglichen (BDP, Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne, Regionalkonferenz Emmental). Andere Teilnehmende fordern dagegen, den Verwendungszweck restriktiv zu formulieren (Finanzkontrolle des Kantons Bern) und namentlich sicherzustellen, dass keine Strassenbauprojekte aus Fondsmitteln finanziert werden (Grüne, SP). Die BDP schlägt zudem vor, dass geprüft wird, bei fondsfinanzierten Projekten die Festsetzung eines maximalen Prozentsatzes der Gesamtsumme aus dem Investitionsfonds im Gesetz festzulegen.

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

Die Vorlage enthält in Art. 1 Abs. 2 eine Aufzählung von Investitionsvorhaben, für welche die Fondsmittel *insbesondere* verwendet werden können. Die Aufzählung der Projekte ist damit offen. In erster Linie sollen aus dem Fonds die explizit genannten Investitionsvorhaben zur Stärkung des Medizinalstandorts Kanton Bern und im Zusammenhang mit dem Campus der Fachhochschule in Bern und dem Bildungscampus in Burgdorf eingesetzt werden. Indem die genannten Vorhaben aus dem Fonds (mit-) finanziert werden, können für andere Investitionsvorhaben Mittel freigespielt werden. Selbstverständlich berücksichtigt der Kanton dabei soweit möglich auch den Investitionsbedarf in den Regionen. Eine prozentuale Beschränkung der Mitfinanzierung aus dem Fonds wäre aus Sicht des Regierungsrates unnötig aufwändig und erscheint nicht zielführend.

13.3 Bemerkungen zur Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

Von mehreren Teilnehmenden wird kritisiert, die Schaffung eines Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben stelle eine Umgehung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung dar (EDU, FDP, Finanzkontrolle des Kantons Bern, Grünliberale, HIV, Berner KMU, Gemeinde Lyss, Gemeinde Münsingen, SVP). Einige Teilnehmende schlagen vor, die Schuldenbremsen zu ändern (Grüne, Grünliberale, SVP).

Weiter wird vorgebracht, die Schuldenquote sei auf den in der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung vorgesehenen Wert von unter 12 Prozent zu senken (FDP, Berner KMU, HIV, Gemeinde Lyss). Die Schuldenbremse gelangt nicht zur Anwendung, wenn die Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen höchstens 12 Prozent beträgt.

Einige Teilnehmende weisen darauf hin, der Grosse Rat könne auch ohne den vorgeschlagenen Fonds mit einer 4/5-Mehrheit die Schranken der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung überwinden (EVP, Berner KMU).

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung soll verhindern, dass Investitionen zu einer Neuverschuldung führen. Nettoinvestitionen müssen deshalb mittelfristig mit eigenen Mitteln (Selbstfinanzierung) finanziert werden. Ein «Vorsparen» für Investitionen, wie es mit dem geplanten Fonds ermöglicht werden soll, läuft der Hauptzielsetzung der Schuldenbremse – das Verhindern einer Neuverschuldung – nicht entgegen. Im Gegenteil: Ausserordentliche Mittel werden für die Finanzierung von künftigen Investitionen «reserviert», damit diese nicht zu einer Neuverschuldung führen. Von einer Umgehung der Schuldenbremse kann daher nicht gesprochen werden.

Zum Gesetz über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen liess die Finanzkommission des Grossen Rates ein Rechtsgutachten bei Prof. Andreas Lienhard erstellen, das zum Schluss kam, dieser Fonds sei verfassungsmässig und mit den Schuldenbremsen vereinbar. Dies gilt auch für den neu zu schaffenden Fonds. Der Fonds stellt also keine Umgehung der Schuldenbremsen dar.

Gemäss Stand Geschäftsbericht 2017 liegt die Schuldenquote II bei 16.1 Prozent. Um eine Schuldenquote II von 12,0 Prozent zu erreichen, müsste bei unveränderter Entwicklung des kantonalen Volkseinkommens die Bruttoschuld um CHF 2,2 Milliarden reduziert werden. Seit 1998 hat der Kanton Bern mit Ausnahme des Jahres 2012 immer positive Finanzierungssaldi erzielt. Die Bruttoschuld II ist denn auch stetig gesunken. Im Jahr 2015 stimmten die bernischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG) mit über 60 Prozent der Stimmen klar zu. Die damit verbundene Schuldanererkennung sowie die gemäss dem neuen Gesetz gebildeten Rückstellungen für die Übergangseinlagen und die Finanzierungsbeiträge führten zu einem Anstieg der Bruttoschuld II um rund CHF 2 Milliarden. Demzufolge würde sich die Schuldenquote II heute ohne die durch das bernische Stimmvolk genehmigte Sanierung der Pensionskassen durchaus um die 12-Prozent-Marke bewegen.

Falls die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung nicht zur Anwendung gelangen soll, müsste der Grosse Rat gemäss der aktuellen Planung über einen Zeitraum von mindestens sechs Jahren bereit sein, mit einfachem Mehr einen nicht verfassungskonformen Voranschlag zu beschliessen und im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichtes jeweils mit einem qualifizierten Mehr auf eine Kompensation des Finanzierungsfehlbetrages zu verzichten. Eine solche Vorgehensweise würde über eine Dauer von zwei Legislaturen hinweg einen breiten

politischen Konsens erfordern, wonach der Investitionsmehrbedarf mit einer Neuverschuldung – was letztlich ein Verzicht auf eine Kompensation des Fehlbetrags bedeutet — finanziert werden soll. Die Inkaufnahme einer Neuverschuldung zur Finanzierung von Investitionen über mehrere Jahre hinweg würde eine markante Abkehr von den bisherigen finanzpolitischen Zielsetzungen entsprechen.

Die Schuldenbremsen wirken sich wie beabsichtigt sehr disziplinierend auf die Gestaltung der Finanzpolitik aus. Aus Sicht des Regierungsrates sind die beiden Schuldenbremsen wichtige Garantinnen für die finanzpolitische Stabilität im Kanton Bern.

Ein «Antasten» der Schuldenbremsen zur Eingrenzung der Finanzierungslücke im Investitionsbereich steht für den Regierungsrat deshalb — zumindest zum heutigen Zeitpunkt — nicht im Vordergrund. Dies umso mehr, da mit der durch den Regierungsrat vorgeschlagenen Fondslösung die drohende Finanzierungslücke bereits stark eingegrenzt werden kann. Der Regierungsrat kann sich im Übrigen nicht vorstellen, dass eine Anpassung der Schuldenbremsen, welche obligatorisch der Volksabstimmung unterstehen würde, politisch weniger umstritten wäre als die Finanzierung des stark steigenden Investitionsbedarfs aus einem explizit hierfür geschaffenen Fonds.

13.4 Zur Regelung bei den Gemeinden

Drei Teilnehmende (Stadt Bern, Gemeinde Lyss, Gemeinde Münsingen) weisen auf Folgendes hin: Wähle der Kanton Bern zur Finanzierung von Investitionen den Weg über die Fondsförderung, entstehe eine noch grössere Distanz zu den Rechnungslegungsvorgaben der gemeinderechtlichen Körperschaften nach HRM2. Rechnungslegungsstandards sollten jedoch für alle öffentlich rechtlichen Institutionen möglichst gleich sein.

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Vergleich mit den Gemeinden greift insofern nicht, als dass sich der Kanton mit den Schuldenbremsen für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung viel restriktivere Vorgaben bezüglich des Haushaltsgleichgewichts auferlegt hat, als er dies von den Gemeinden fordert. So können Gemeinden ein Defizit budgetieren, sofern dieses durch Eigenkapital gedeckt ist oder mittelfristig Aussicht auf Deckung besteht. Der Kanton benötigt dagegen für ein defizitäres Budget die Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates, auch wenn er über Eigenkapital verfügt. Während die Gemeinden einen Bilanzfehlbetrag innerhalb von acht Jahren zu kompensieren haben, hat der Kanton ein nicht durch Eigenkapital gedecktes Defizit in der Jahresrechnung bereits im übernächsten Budget zu kompensieren. Im Weiteren macht der Kanton den Gemeinden bezüglich der Selbstfinanzierung von Investitionen keine Vorgaben. Die Schuldenbremsen verlangen jedoch vom Kanton, dass das Budget einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100 Prozent aufweisen muss (vgl. die Antwort des Regierungsrates auf die Motion Lanz, M160/2018).

13.5 Zur Priorisierung und Etappierung von Investitionsvorhaben

Einige Teilnehmende fordern, dass Investitionsvorhaben zu priorisieren und etappieren seien, damit die anstehenden Herausforderungen bewältigt werden könnten (EDU, EVP, FDP, HIV).

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

Auch bei Schaffung eines Fonds werden Investitionen priorisiert oder soweit möglich darauf verzichtet. Entsprechende Planungsarbeiten hat der Regierungsrat bereits an die Hand genommen.

13.6 Weitere Bemerkungen

- Die BDP und die EVP vertreten die Auffassung, dass andere Fonds (teilweise) aufzulösen seien. Die BDP ist der Meinung, der SNB-Gewinnausschüttungsfonds sei zu beschränken und seine Mittel teilweise in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben zu transferieren.

Zu diesem Vorschlag nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

Voraussichtlich im November 2020 wird eine neue Gewinnausschüttungsvereinbarung mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) vorliegen. Wie diese aussehen wird, ist unbekannt. Wie sich der Geschäftsgang der SNB und damit die Gewinnausschüttungen der nächsten Jahre entwickeln werden, ist offen. Vor diesem unsicheren Hintergrund ist der Regierungsrat der Meinung, dass es – wie in der Vorlage vorgesehen – richtig ist, das Fondsvermögen auf rund zwei Jahresausschüttungen der SNB (CHF 170 Mio.) zu begrenzen. Das Gesetz über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds ist bis 31.12.2023 befristet. Wird der Fonds nicht weitergeführt, wird der Restbestand zu Gunsten der Erfolgsrechnung aufgelöst. Dem Grossen Rat steht es offen, dannzumal gestützt auf Art. 2 Abs. 1 des vorliegenden Gesetzes ggf. den Restbestand in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben einzulegen.

- Bezüglich der Befristung wird einerseits vorgebracht, die Befristung sei zu verlängern oder sogar ganz aufzuheben (Grüne, SP); die Grünen sprechen sich zudem gegen eine Plafo-nierung aus. Die Stadt Langenthal ist hingegen der Auffassung, der Fonds solle nur zur Fertigstellung von Projekten höchstens einmalig verlängert werden können.

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

Zum Gesetz über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen liess die Finanzkommission des Grossen Rates ein Rechtsgutachten erstellen, das zum Schluss kam, dieser Fonds sei verfassungsmässig, wobei namentlich auch die Befristung eine Rolle spielte. Die Schlussfolgerungen des Gutachtens gelten auch für den neu zu schaffenden Fonds. Er ist deshalb zu befristen, wobei die Dauer von zehn Jahren als angemessen und verhältnismässig zu beurteilen ist.

- Die Finanzkontrolle des Kantons Bern und die SVP halten fest, dass der Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben nicht durch zweckgebundene zusätzliche Einnahmen alimentiert werde, sondern aus Mitteln des allgemeinen Haushalts oder aus Restbeständen anderer Fonds.

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

Es ist zutreffend, dass mit dem neuen Fonds keine zusätzlichen Mittel generiert werden. Dies ist auch nicht das Ziel der Fondslösung. Diese soll es vielmehr erlauben, für Investitionen vorzusparen, was ohne Fonds nicht möglich ist.

- Die Finanzkontrolle des Kantons Bern würde es als sinnvoll erachten, wenn neben der Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung noch ein drittes Kriterium als Voraussetzung für eine Fondsäufnung vorgesehen würde: Grundsätzlich müssten vor allfälligen Einlagen in den Fonds freie (Eigen-)Mittel d.h. ein Bilanzüberschuss nach HRM2 vorhanden sein.

Der Regierungsrat stellt fest, dass in der Vergangenheit die Zulässigkeit eines Fonds noch nie davon abhängig gemacht wurde, dass der Kanton über ein Eigenkapital verfügt. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb diese Voraussetzung für den neuen Fonds gelten sollte.

- Die SVP weist auf Folgendes hin: Sollte es dem Regierungsrat gelingen, die Schaffung einer Fondslösung mit einer glaubwürdigen Verminderung der Steuerbelastung für juristische und natürliche Personen zu verbinden, so wären damit für die Zukunft auch aus Sicht der SVP Chancen verbunden. Diesfalls wären die SVP bereit, ihre kritische Haltung zu einer isolierten Fondslösung zu überdenken.

Der Regierungsrat hält dazu Folgendes fest:

Die Vorlage zur Steuergesetzrevision 2021 geht ab April 2019 in die Vernehmlassung. Sie setzt insbesondere die «STAF»-Vorlage des Bundes um (Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung). Aufgrund des Grundsatzes der Einheit der Materie kann die Schaffung des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben rein rechtlich nicht mit dieser Unternehmenssteuerreform verbunden werden.

- Die BDP weist darauf hin, dass Art. 5 der Vernehmlassungsvorlage zu streichen sei, nachdem der Grosse Rat in der Novembersession 2018 die vorläufige Äufnung des Fonds mit CHF 55 Millionen abgelehnt hat.

Der Regierungsrat hat den zutreffenden Hinweis berücksichtigt.

14. Antrag / Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, das Gesetz über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben zu verabschieden.

Bern, 24. April 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Nachtrag zum Vortrag vom 24. April 2019 des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)

1. Zusammenfassung

Die Finanzkommission des Grossen Rates (FiKo) hat an ihren Sitzungen vom 20. Juni und 4. Juli 2019 das Gesetz über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG) vorberaten.

Die FiKo holte bei Frau Prof. Dr. iur. Isabelle Häner das Rechtsgutachten vom 12. Juli 2019 «Über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)» ein¹. In ihrem Gutachten kommt Frau Prof. Häner zum Schluss, dass der Verfassungsgeber grundsätzlich die Schaffung von Fonds nicht verbieten wollte. Problematisch erscheint ihr hingegen, dass Fondsentnahmen bei der Berechnung der Selbstfinanzierung nicht berücksichtigt werden. Weil in gewissen Konstellationen, insbesondere bei einem Finanzierungsfehlbetrag, die Verschuldung erleichtert werde, wenn sich eine Fondsentnahme nicht auf den negativen Finanzierungssaldo auswirke, sei eher zu schliessen, dass es nicht dem historischen Willen des Verfassungsgebers entspreche, Fonds von der Schuldenbremse auszunehmen. Als problematisch erscheint der Gutachterin weiter, dass der Kanton Bern zur Zeit die Schuldenquote gemäss KV Artikel 101b Absatz 5 von 12 Prozent überschreitet. Demzufolge sei jedenfalls der Pflicht nachzukommen, den Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent einzuhalten und allfällige Fehlbeträge seien innert vier Jahren zu kompensieren. Im Übrigen hält die Gutachterin fest, dass der Fonds in Hinblick auf seinen Zweck, strategische Investitionen zu finanzieren, mit einer 10jährigen Dauer nicht als unverhältnismässig bezeichnet werden kann. Zudem stehe er auch nicht im Widerspruch zum Grundsatz der generationengerechten Finanzierung des Verwaltungsvermögens.

Namentlich aufgrund der Bedenken bezüglich der Verfassungsmässigkeit des FFsIG beschloss die FiKo am 4. Juli 2019, dem Grossen Rat Nichteintreten auf die Vorlage zu beantragen.

Der vom Regierungsrat zuhanden der FiKo verabschiedete Vortrag vom 24. April 2019 zum FFsIG bejahte die Verfassungsmässigkeit der Vorlage. Zu den Schlussfolgerungen von Frau Prof. Häner und der Diskussion in der FiKo enthält der vorher erstellte Vortrag keine Aussagen. Da die Frage der Verfassungsmässigkeit für die Behandlung der Vorlage durch den Grossen Rat zentral ist, unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat seine Haltung im vorliegenden Nachtrag zum Vortrag. Aus Sicht des Regierungsrates ist die Vorlage verfassungsmässig und die Schaffung des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben ein zulässiges und taugliches Mittel, um die Finanzierung der anstehenden Investitionsspitze zu bewältigen.

¹ Bei der Auftragserteilung für das Gutachten bezog die FiKo weder den Regierungsrat noch die für die Vorlage federführende Finanzdirektion ein.

Ergänzende Erläuterungen zur Frage der Verfassungsmässigkeit des FFsIG

2.1 Ausgangslage

Die vorberatende FiKo beantragt dem Grossen Rat, auf das FFsIG nicht einzutreten. Sie begründet ihren Entscheid vorab mit Bedenken, ob die Vorlage verfassungskonform sei. Ihre Haltung stützt sie u. a. auf das bei Frau Prof. Isabelle Häner eingeholte Rechtsgutachten vom 12. Juli 2019 «Über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)».

In seinem Vortrag vom 24. April 2019 zuhanden des Grossen Rates ging der Regierungsrat davon aus, dass die Verfassungsmässigkeit der Vorlage unbestritten gegeben ist, und führte dazu Folgendes aus:

«Prof. Andreas Lienhard hat der Finanzkommission 2009 das Rechtsgutachten "Verfassungsmässigkeit des Investitionsfondsgesetzes des Kantons Bern" erstattet. Er kam zum Schluss, dass das damalige Investitionsfondsgesetz verfassungsmässig sei. Der Gutachter führte insbesondere aus: "Zu beachten ist im Weiteren, dass bei der Schaffung der Schuldenbremse soweit ersichtlich nie davon die Rede war, inskünftig Spezialfinanzierungen im Sinne von Fonds nicht mehr zulassen zu wollen. Vielmehr ist ein spezialgesetzlich errichteter Fonds, der sogar ausdrücklich die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse für die laufende Rechnung wie auch für die Investitionsrechnung voraussetzt, verfassungskonform. "

In der Folge wurden sowohl das Investitionsfondsgesetz wie auch das Gesetz über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds als verfassungskonform angesehen. Diese Beurteilung gilt unverändert für den geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben.»

2.2 Das Gutachten von Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard

In seinem oben in Ziffer 2.1 erwähnten Gutachten führte Prof. Dr. iur. Lienhard namentlich Folgendes aus:

«Nicht jede Form des Vorsparens ist zulässig. Die Verfassungsmässigkeit eines Fonds ist nur gegeben, wenn die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Konjunkturgerechtigkeit und des mittelfristigen Haushaltsausgleichs nebeneinander optimale Wirkung entfalten können. Die Schuldenbremse als Instrument zur Konkretisierung eines ausgeglichenen Haushalts ist dementsprechend im Gesamtkontext der finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben zu sehen. Ferner besteht das Gebot zur Abstimmung mit der Finanzplanung des Bundes.

Bei konjunkturbedingten Vorhaben lässt es die Verfassung zu, insbesondere im Sinne antizyklischen Verhaltens notwendige Investitionen zu tätigen bzw. hierfür entsprechende Reserven zu bilden. Zudem sind auch andere, d.h. nicht zwangsläufig konjunkturbedingte Investitionen möglich. Bestehen jedoch keine konkreten Pläne für Investitionen bzw. sind solche während der bevorstehenden wirtschaftlichen Abschwungphase nicht zu erwarten, sollte eine Rücklage nur mit Zurückhaltung getätigt werden. Einem stetig, aber nicht zwangsläufig konjunkturbedingt steigendem Investitionsbedarf sollte vielmehr durch eine entsprechende Finanzplanung begegnet werden. Sofern sich jedoch in klarer Weise ein besonderer Investitionsbedarf abzeichnet, ist ein entsprechendes "Vorsparen" aus verfassungsrechtlicher Sicht

möglich. Das Investitionsfondsgesetz kann daher als verfassungsmässig ausgelegt und unter Beachtung der oben erläuterten finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben angewandt werden.

Zu beachten ist im Weiteren, dass bei der Schaffung der Schuldenbremse soweit ersichtlich nie davon die Rede war, inskünftig Spezialfinanzierungen im Sinne von Fonds nicht mehr zu lassen zu wollen. Vielmehr ist ein spezialgesetzlich errichteter Fonds, der sogar ausdrücklich die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung wie auch für die Investitionsrechnung vorausgesetzt, verfassungskonform. Zwar mag die rasche Gangart bei der Errichtung des Fonds erstaunen. Die aktuelle Wirtschaftslage und die deshalb absehbare Verschlechterung der Steuereinnahmen einerseits und die gebotenen Investitionen andererseits, lassen dieses Vorgehen – wie soeben dargelegt – indessen rechtfertigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Idee eines solchen Fonds schon länger ein Thema ist. Zu beachten ist schliesslich, dass der Fonds zeitlich befristet (5 Jahre) und bezüglich der Höhe beschränkt (800 Mio. Franken) ist und insofern auch der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet wird.

Damit lässt sich im Ergebnis festhalten, dass das Investitionsfondsgesetz mit der Verfassung vereinbar ist und mithin keine Verfassungsumgehung anzunehmen ist.»

2.3 Das Gutachten von Frau. Prof. Dr. iur. Isabelle Häner

2.3.1 Zur Definition der Selbstfinanzierung / Einführung von HRM2

Gemäss Art. 101b Abs. 1 KV (Schuldenbremse für die Investitionsrechnung) hat der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen mittelfristig mindestens 100 Prozent zu betragen. Beim Selbstfinanzierungsgrad wird die Selbstfinanzierung ins Verhältnis zu den Nettoinvestitionen gesetzt. Es liegen nun gemäss der Auffassung von Frau. Prof. Häner Zweifel vor, ob die heutige Definition der Selbstfinanzierung, wie sie in der Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV) festgeschrieben ist, verfassungskonform ist.

Die heute in Art. 1c FLV definierte Selbstfinanzierung entspricht explizit derjenigen, wie sie in der Abstimmungsbotschaft vom 24. Februar 2008 über die Einführung der Schuldenbremse definiert wurde:

«**Selbstfinanzierung (eigene Mittel):** Das Ergebnis der Laufenden Rechnung plus die Abschreibungen stellt die Selbstfinanzierung dar. Es handelt sich dabei um die eigenen Mittel, welche zur Finanzierung neuer Investitionen oder den Schuldenabbau eingesetzt werden können.»

Diese Berechnung der Selbstfinanzierung entspricht der Definition gemäss HRM1. In Bezug auf Spezialfinanzierungen/Fonds bedeutet dies, dass die Selbstfinanzierung im Zeitpunkt der Fondseinlage reduziert wird (der Selbstfinanzierungsgrad verschlechtert sich). Werden demgegenüber dem Fonds Mittel entnommen, erhöht sich die Selbstfinanzierung. Einlagen und Entnahmen aus dem Fonds werden somit in die Berechnung der Selbstfinanzierung einbezogen.

Mit HRM2 wurde die Berechnung der Selbstfinanzierung verfeinert, indem Einlagen und Entnahme aus Spezialfinanzierungen ausgeklammert werden. Würde bei der Anwendung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung die Berechnung gemäss HRM2 angewendet, wären die Spezialfinanzierungen/Fonds wirkungslos.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass bei der Einführung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung bereits Fonds/Spezialfinanzierungen existierten. Zu erwähnen ist insbesondere der Spitalinvestitionsfonds, welcher im Zeitpunkt der Verfassungsänderung einen Bestand von über CHF 800 Millionen auswies. Fondsfinanzierungen waren bei der Einführung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung fester Bestandteil der kantonalen Haushaltsführung und wurden auch im Rahmen der Erarbeitung der Verfassungsbestimmungen nie bestritten (vgl. auch die oben erwähnten Schlussfolgerungen des Gutachtens von Prof. Lienhard). Wäre es der feste Wille des Verfassungsgebers gewesen, Fondslösungen zu verhindern, hätte bereits zum damaligen Zeitpunkt die Definition der Selbstfinanzierung Einlagen und Entnahmen aus Fonds explizit ausschliessen müssen.

Zusammenfassend entspricht die heutige Berechnung der Selbstfinanzierung explizit derjenigen, wie sie in der Abstimmungsbotschaft zur Einführung einer Schuldenbremse für die Investitionsbremse definiert wurde. Dies obwohl zum damaligen Zeitpunkt das Führen von Investitionsfonds bereits fester Bestandteil der kantonalen Haushaltsführung waren. Zweifel an der Verfassungsmässigkeit der heutigen Definition der Selbstfinanzierung sind daher für den Regierungsrat gänzlich unbegründet. Daran mag auch die Einführung von HRM2 nichts zu ändern.

In Bezug auf die Einführung von HRM2 ist nach Auffassung des Regierungsrates zudem Folgendes von Bedeutung: Die in der Kantonsverfassung verankerten Schuldenbremsen stellen die obersten finanziellen Leitlinien des Kantons Bern dar. Ein neues Rechnungsmodell hat sich diesen Leitlinien unterzuordnen und nicht umgekehrt. HRM2, bei welchem es sich lediglich um eine Fachempfehlung der Finanzdirektorenkonferenz handelt, nimmt keine Rücksicht auf individuelle, von den Kantonen im Rahmen ihrer Finanzautonomie konzipierte Haushaltsvorgaben. Der Grosse Rat hat diesen Grundsatz insofern bestätigt, als gemäss Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) der Regierungsrat durch Verordnung das anzuwendende Regelwerk und die Abweichungen davon festlegt.

Würde man demgegenüber der Auffassung der Gutachterin folgen, wonach die Selbstfinanzierung so zu berechnen wäre, dass Fonds, die ein «Vorsparen» ermöglichen sollen, in Bezug auf die Schuldenbremse der Investitionsrechnung wirkungslos bleiben, müsste auch die Verfassungsmässigkeit bestehender Fonds, wie namentlich des Spitalinvestitionsfonds und des Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen, zur Diskussion gestellt werden. Letztlich müsste diese Sichtweise zum Ergebnis führen, dass die Selbstfinanzierung bereits bei der Einführung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung, d.h. von Anfang an, verfassungswidrig berechnet wird und mehrere bestehende Fonds die Verfassung verletzen. Insbesondere wäre der im Jahr 2008 bereits existierende Spitalinvestitionsfonds mit einem Bestand von über CHF 800 Millionen mit der Einführung der Schuldenbremse wirkungslos geworden. Eine solche radikale Ansicht wurde namentlich bei der Einführung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung nie vertreten. Auch in der Folge wurde das «Vorsparen» mittels Fondslösungen nicht in Frage gestellt. So wird beispielsweise in der Abstimmungsbotschaft vom 21. Mai 2017 zum Projektierungskredit für die Verkehrssanierung Aarwangen-Langenthal Nord ausgeführt: «Finanziert würde der Bau der neuen Strasse aus dem Kantonsbudget und aus dem kantonalen Investitionsspitzenfonds.»

Demzufolge muss HRM2 nach der klaren Auffassung des Regierungsrates so umgesetzt werden, dass das neue Rechnungsmodell weder zu einer Verschärfung, noch zu einer Abschwächung der Schuldenbremsen führt. Würde man es anders halten, hätte die Einführung von HRM2 zu einer Verschärfung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung geführt

(Fonds wären wirkungslos geworden), die nicht dem Willen des Verfassungsgebers entspricht.

2.3.2 Zu weiteren Punkten des Gutachtens

In ihrem Gutachten führt Frau Prof. Häner aus, dass die Gründung neuer Fonds, namentlich wenn sie der Vorfinanzierung von Projekten dienen, wegen der Zweckbindung der allgemeinen Steuermittel und wegen des Verstosses gegen das Prinzip des «True and Fair view» heute jedoch eher abgelehnt wird.

Aus rein rechnungslegerischer Optik mag diese Beurteilung zutreffen. Daraus eine Verletzung der Verfassung abzuleiten, wäre aus Sicht des Regierungsrates jedoch falsch.

In Bezug auf die Verhältnismässigkeit des Fondsgesetzes bestätigt Frau Prof. Häner, dass sich aufgrund der Tatsache, dass der Fonds strategischen Investitionsvorhaben dienen soll, die auf zehn Jahre beschränkte Dauer nicht als unverhältnismässig erweise. Sie hält zudem fest: «Zudem steht er mit dieser Dauer auch nicht in Widerspruch zum Grundsatz der generationengerechten Finanzierung des Verwaltungsvermögens.»

2.4 Zur 12-Prozent-Grenze gemäss Art. 101b Abs. 5 KV

Die Kommissionsmehrheit der FiKo hat daran erinnert, dass die Verfassung auch ein Schuldenabbauziel bis zur Bruttoschuldquote von 12 Prozent enthalte. Aktuell liege diese Quote bei 18,5 Prozent, womit der Kanton gehalten sei, weiter Schulden abzubauen.

Der Regierungsrat hält dazu Folgendes fest: Gemäss Art. 101b Abs. 5 Kantonsverfassung (KV) gelangt die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung zur Anwendung, wenn die Schuldenquote einen Wert von 12 Prozent übersteigt.

Mit dem früheren von der Finanzkommission in Auftrag gegebenen Gutachten von Prof. Lienhard zum Investitionsspitzenfonds ist der Regierungsrat dezidiert der Auffassung, dass die Verfassung keine zwingende Vorschrift zum Schuldenabbau enthält. So weist dieses Gutachten zum Beispiel überzeugend darauf hin, dass die massgebende Schuldenquote auch vom Volkseinkommen abhängt, also nicht nur vom Investitionsniveau.

Der Regierungsrat erinnert an die Entstehungsgeschichte der Bestimmung: Absatz 5 und damit die 12-Prozent-Grenze wurde erst im Rahmen der zweiten Lesung der Verfassungsänderung vom Grossen Rat beschlossen. Hätte man die Grenze nicht eingefügt, hätte die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung, deren Mechanismus in der Praxis mittel- bis langfristig zu einem Schuldenabbau führt, zur Folge gehabt, dass der Kanton langfristig sämtliche Schulden abbaut. Da der vollständige Schuldenabbau für ein Gemeinwesen nicht sinnvoll ist, hat der Verfassungsgeber im Kanton Bern die 12-Prozent-Grenze festgeschrieben. Wie erwähnt, stellt diese aus Sicht des Regierungsrates jedoch keine Zielgrösse für den Schuldenabbau dar, d. h. die Verfassung schreibt nicht zwingend vor, dass die Schuldenquote auf 12 Prozent zu senken ist.

3. Fazit des Regierungsrates

Die FiKo begründet ihren Antrag an den Grossen Rat, auf die Vorlage sei nicht einzutreten, vorab mit Bedenken, ob das FFslG verfassungsmässig sei. Sie stützt ihre Haltung u.a. auf ein von ihr an Prof. Isabelle Häner in Auftrag gegebenes Gutachten. Der Regierungsrat erachtet die im Gutachten vorgebrachten Zweifel an der Verfassungsmässigkeit gesamthaft als nicht stichhaltig.

Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung verlangt, dass die Investitionen mittelfristig mit eigenen Mitteln finanziert werden müssen und damit zu keiner Neuverschuldung führen dürfen. Diese Zielsetzung wird mit dem Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsprojekten nicht verletzt. Vorhandene Mittel werden für Investitionsvorhaben «reserviert», damit diese nicht zur einer Neuverschuldung führen. Mit dem Fondsgesetz kann der Kanton Bern letztlich das tun, was jeder Privathaushalt auch macht: Im Hinblick auf anstehende Investitionen kann er finanzielle Mittel beiseitelegen und so «vorsparen». Die vorgeschlagene Fondslösung zielt auf die finanzpolitische Frage ab, ob vorhandene Mittel für den Schuldenabbau oder für die Finanzierung von Investitionen verwendet werden sollen. Die Verfassung kennt keine zwingende Vorgabe für den Schuldenabbau. Der Regierungsrat erkennt deshalb im «Vorsparen» für Investitionen keine Verletzung der Verfassung.

Zum Gesetz über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen liess die Finanzkommission im Jahr 2009 ein Rechtsgutachten bei Prof. Andreas Lienhard erstellen. Dieses kam zum Schluss, dieser Fonds (und andere bestehende Fonds) sei verfassungsmässig und mit den Schuldenbremsen vereinbar. Dies gilt aus Sicht des Regierungsrates auch für den neu zu schaffenden Fonds. Es ist für ihn nicht erkennbar, was sich gegenüber der Situation im Jahr 2009 verändert haben soll.

Der Regierungsrat ist klar der Meinung, dass die Vorlage verfassungsmässig ist und die Schaffung des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben ein zulässiges und taugliches Mittel ist, um die Finanzierung der anstehenden Investitionsspitze zu bewältigen.

Bern, 14. August 2019

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Ammann*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Anträge des Regierungsrates und der Kommission

RRB Nr. 782

2018_08_FIN_Gesetz über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	Gesetz über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvor- haben (FFsIG)	Antrag: Nichteintreten. Eventualantrag: Rückwei- sung mit der Auflage, nicht benötigte Mittel im SIF, Investitionsspitzenfonds und SNB-Fonds bei Verlet- zung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung verfügbar zu machen.		<i>Antrag Regierungsrat I</i> <i>Antrag Regierungsrat I</i>
	<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:</i>			
	I.			
	Art. 1 Zweck ¹ Unter der Bezeichnung «Fonds zur Fi- nanzierung von strategischen Investiti- onsvorhaben» (FFsI) wird bei der Finanz- direktion eine Spezialfinanzierung ge- mäss der Gesetzgebung über die Steue- rung von Finanzen und Leistungen ge- führt. ² Die Mittel des Fonds können zur Finan- zierung insbesondere folgender Ausga- ben verwendet werden:			<i>Antrag Regierungsrat I</i>

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	a Investitionsvorhaben zur Stärkung des Medizinalstandorts Kanton Bern, b Investitionsvorhaben im Zusammenhang mit dem Campus der Fachhochschule in Bern, c Investitionsvorhaben im Zusammenhang mit dem Bildungscampus in Burgdorf.			
	Art. 2 Äufnung ¹ Der Grosse Rat beschliesst über die Fondsäufnung aus den allgemeinen Mitteln. ² Der Fonds darf aus allgemeinen Mitteln nur geäufnet werden, wenn im Rechnungsjahr, zulasten dessen die Äufnung erfolgt, die Vorgaben von Artikel 101a (Schuldenbremse für die Laufende Rechnung) und Artikel 101b (Schuldenbremse für die Investitionsrechnung) der Kantonsverfassung (KV) ¹⁾ eingehalten werden. ³ Vorschüsse aus der Erfolgsrechnung an den Fonds sind nicht zulässig. ⁴ Das Fondsvermögen darf höchstens 700 Millionen Franken betragen.			
	Art. 3 Ausgabenbefugnis			

¹⁾ BSG 101.1

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	¹ Über die Verwendung der Fondsmittel beschliesst ausschliesslich der Grosse Rat.			
		Art. 3a Berechnung der Selbstfinanzierung ¹ Die Selbstfinanzierung berechnet sich nach HRM2.	<i>Antrag Regierungsrat I</i>	<i>Antrag Kommissionsminderheit</i>
	Art. 4 Zeitliche Befristung ¹ Der Fonds wird zehn Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgelöst. ² Eine Weiterführung des Fonds kann durch den Grossen Rat beschlossen werden. ³ Der Regierungsrat hebt dieses Gesetz auf, sobald der Fonds tatsächlich aufgelöst ist.			
	Art. 5 Änderung von Erlassen ¹ Folgende Erlasse werden geändert: 1. Gesetz vom 17. November 2015 über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds (SNBFG) ¹⁾ ,			

¹⁾ BSG 621.3

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	2. Spitalversorgungsgesetz vom 13. Juni 2013 (SpVG) ¹⁾ .			
	Art. 6 Inkrafttreten ¹ Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.			
	II.			
	1. Der Erlass 621.3 Gesetz über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds vom 17.11.2015 (SNBFG) (Stand 01.01.2018) wird wie folgt geändert:			
Art. 2 Äufnung ¹ Einlagen werden in den Fonds getätigt, wenn gestützt auf die jeweils aktuelle Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der Schweizerischen Nationalbank (Gewinnausschüttungsvereinbarung) eine erhöhte Gewinnausschüttung erfolgt. Sie entsprechen der Differenz zwischen der ordentlichen und der erhöhten Gewinnausschüttung.				

¹⁾ BSG 812.11

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
² Der Fonds darf nur geöfnet werden, wenn im Rechnungsjahr, zulasten dessen die Äufnung erfolgt, die Vorgaben der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung eingehalten werden. ³ Vorschüsse aus der Laufenden Rechnung an den Fonds sind nicht zulässig. ⁴ Das Fondsvermögen darf höchstens 250 Millionen Franken betragen.	⁴ Das Fondsvermögen darf höchstens 250 <u>170</u> Millionen Franken betragen.			
	T1 Übergangsbestimmungen der Änderung vom ■■■			
	Art. T1-1 Äufnung im Rechnungsjahr 2019 ¹ Im Rechnungsjahr 2019 wird eine allfällige erhöhte Gewinnausschüttung nicht in den SNB-Gewinnausschüttungsfonds eingelegt, sondern in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben.	¹ Im Rechnungsjahr 2019 wird eine allfällige erhöhte Gewinnausschüttung nicht in den SNB-Gewinnausschüttungsfonds eingelegt, sondern <u>erfolgswirksam</u> in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben.		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
	Art. T1-2 Mittelverschiebung in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	¹ Dem SNB-Gewinnausschüttungsfonds werden im Jahr des Inkrafttretens des Gesetzes vom ■■■ über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFSIG) ¹ 80 Millionen Franken entnommen und in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben eingelegt.	¹ Dem SNB-Gewinnausschüttungsfonds werden im Jahr des Inkrafttretens des Gesetzes vom ■■■ über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFSIG) ² 80 Millionen Franken entnommen und <u>erfolgswirksam</u> in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben eingelegt.		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
	2. Der Erlass 812.11 Spitalversorgungs-gesetz vom 13.06.2013 (SpVG) (Stand 01.02.2019) wird wie folgt geändert:			
	T1 Übergangsbestimmungen der Änderung vom ■■■			
	Art. T1-1 Mittelverschiebung in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben			

1) BSG ■■■

2) BSG ■■■

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	¹ Dem Fonds für Spitalinvestitionen werden im Jahr des Inkrafttretens des Gesetzes vom ■■■ über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFSIG) ¹⁾ 100 Millionen Franken entnommen und in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben eingelegt.	¹ Dem Fonds für Spitalinvestitionen werden im Jahr des Inkrafttretens des Gesetzes vom ■■■ über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFSIG) ²⁾ 100 Millionen Franken entnommen und <u>erfolgswirksam</u> in den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben eingelegt.		<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
	III.			
	<i>Keine Aufhebungen.</i>			
	IV.			
	Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.			
	Bern, 24. April 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer	Bern, 4. Juli 2019 Im Namen der Kommission Der Präsident: Bichsel		Bern, 14. August 2019 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Ammann Der Staatsschreiber: Auer

1) BSG ■■■

2) BSG ■■■