



# Bericht zu den Ergebnissen der Spielraumanalyse 2024

## Bericht des Regierungsrates

|                   |                     |
|-------------------|---------------------|
| Datum RR-Sitzung: | 26. Februar 2025    |
| Geschäftsnummer:  | 2023.FINGS.323      |
| Direktion:        | Finanzdirektion     |
| Klassifizierung:  | Nicht klassifiziert |

## 1. Ausgangslage

Anlässlich der Herbstsession 2023 überwies der Grosse Rat die Motion 289-2022 von Arx (Spiegel b. Bern, GLP) «Erbringung und Finanzierung freiwilliger Leistungen durch den Kanton» mit 88 zu 47 Stimmen (8 Enthaltungen) an den Regierungsrat. Im Vorstoss wird verlangt, dass der Regierungsrat in einem Bericht alle (wesentlichen) freiwillig durch den Kanton erbrachten oder freiwillig durch den Kanton finanzierten Leistungen auflistet.

Gemäss Vorstosstext ist dabei der Begriff der Leistung breit zu verstehen: Gemeint sind konkrete Dienstleistungen oder Subventionen, aber auch abstraktere Konzepte wie ein über die Sicherheitsanforderungen hinausgehender Strassenbaustandard sowie das Halten defizitärer Objekte im Finanzvermögen. Grundsätzlich gelten gemäss Vorstosstext Leistungen mit Nettoaufwand von jährlich über CHF 50 000 als wesentlich.

Weiter soll der Bericht pro Leistung mindestens die folgenden Fragen beantworten:

1. Worum geht es (kurze Beschreibung der Leistung)?
2. Wie hoch sind die jährlichen Nettokosten für den Kanton (Vollkostenrechnung, Grössenordnung genügt)?
3. Auf wessen Beschluss hin wird die Leistung erbracht (Regierungsrat, Grosser Rat, Stimmbevölkerung, andere), inkl. Verweis auf konkreten Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsartikel?
4. Wann fiel der Entscheid, die Leistung zu erbringen?
5. Welche Folgen hätte ein Verzicht auf die Leistung für Bevölkerung, Umwelt und Wirtschaft, für die Kantonsfinanzen und gegebenenfalls für die Finanzen bernischer Gemeinden?
6. Ist eine Reduktion der Leistung möglich? Wenn ja, in welchem Umfang?

Schliesslich wird im Vorstosstext festgehalten, der Regierungsrat solle die Finanzkommission und/oder andere Grossratskommissionen in geeigneter Weise in den Erarbeitungsprozess einbeziehen.

### Hinweis des Regierungsrates

Die Ergebnisse der Spielraumanalyse wurden durch den Regierungsrat am 21. August 2024 zusammen mit dem Budget 2025 und dem Aufgaben-/Finanzplan 2026-2028 sowie der Benchmarkanalyse 2024 verabschiedet. Gleichzeitig genehmigte der Regierungsrat auch den Bericht zur gesamtstaatlichen Priorisierung des Investitionsbedarfs. Es war dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen, dem Grossen Rat sämtliche der geforderten und/oder bereit gestellten Berichte, Analysen und Ergebnisse gleichzeitig in der Wintersession 2024 vorzulegen, um ihm so eine finanzpolitische Gesamtschau zu ermöglichen.

Im Hinblick auf die Wintersession 2024 beantragte die Finanzkommission dem Parlament indes, den Bericht zur Spielraumanalyse als separates Traktandum an einer künftigen Session des Grossen Rates zu beraten. Der Grosse Rat stimmte in der Folge am 4. Dezember 2024 dem Antrag der Finanzkommission mit 105 zu 41 Stimmen bei 4 Enthaltungen zu.

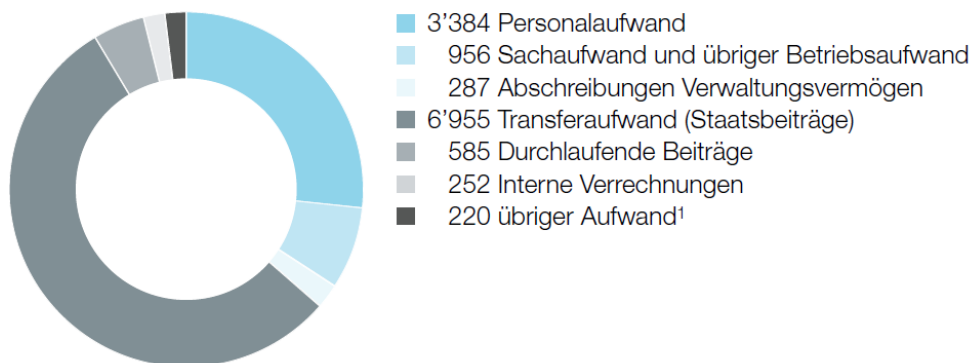
Mit Blick auf diesen Beschluss wird dem Grossen Rat der Bericht des Regierungsrates vorliegend als separates Traktandum für die Sommersession 2025 vorgelegt.

## 2. Methodik und Zielsetzung der Spielraumanalyse

Am 13. Dezember 2023 diskutierte der Regierungsrat im Rahmen einer Aussprache die mögliche Umsetzung der Motion 289-2022. Der Regierungsrat legte dabei fest, zur Umsetzung der Motion 289-2022 – wie bereits im Rahmen des EP 2018 – eine Spielraumanalyse zu erarbeiten. Diese soll auf der Basis der Budgetwerte 2024 aufzeigen, in welchem finanziellen Umfang der Grosse Rat und der Regierungsrat im Bereich der (Netto-)Staatsbeiträge über finanzpolitische Handlungsspielräume verfügen.

Anders als im Bericht des Regierungsrates über das EP 2018 sollten bei der erneuten Erarbeitung einer Spielraumanalyse aber die einzelnen Nettostaatsbeiträge, bei welchen der Grosse Rat und der Regierungsrat über Handlungsspielräume verfügen – im Sinne der Forderung der Motion 289-2022 – auf einer Liste einzeln aufgeführt werden. Auf eine Vollerhebung sämtlicher freiwilliger Leistungen verzichtete der Regierungsrat angesichts des damit zusammenhängenden grossen personellen Aufwands. Damit sind in der vorliegenden Spielraumanalyse 2024 diejenigen freiwilligen Leistungen, welche der Kanton gewissermassen selbst erbringt, d.h. zum Beispiel Sach- und Personalleistungen, welche im Personal-, Sach- und übrigen Betriebsaufwand berücksichtigt sind, zwar nicht enthalten. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, machen die Staatsbeiträge aber mehr als fünfzig Prozent des gesamtstaatlichen Aufwands aus:

in Millionen CHF



Grafik 1 – Aufwand Budget 2024

Im Rahmen seiner Aussprache legte der Regierungsrat überdies fest, im Zusammenhang mit der Spielraumanalyse vorerst auf die Beantwortung der Fragen 5 («*Welche Folgen hätte ein Verzicht auf die Leistung für Bevölkerung, Umwelt und Wirtschaft, für die Kantonsfinanzen und gegebenenfalls für die Finanzen bernischer Gemeinden?*») und 6 («*Ist eine Reduktion der Leistung möglich? Wenn ja, in welchem Umfang?*») der Motion 289-2022 zu verzichten. Der Regierungsrat behält sich vor, diese Fragen allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt auf der Basis von konkreten Entlastungsmassnahmen zu beantworten bzw. politisch zu beurteilen.

Ebenfalls verzichtete der Regierungsrat im Rahmen der Erarbeitung der Spielraumanalyse auf die Beantwortung der Frage 4 aus der Motion 289-2022 («*Wann fiel der Entscheid, die Leistung zu erbringen?*»). Einerseits ist es schwierig, den «Ursprungsentscheid» für einen Staatsbeitrag oder eben eine Leistung herauszufinden (oftmals wurde im Verlauf der Zeit eine Ausweitung von Leistungen beschlossen; dies hat aber nur bedingt mit dem erstmalig getroffenen Entscheid zur Leistungserbringung zu tun), andererseits suggeriert die Frage, wonach Leistungen, welche bereits seit längerer Zeit angeboten werden, über eine geringere Legitimation verfügen bzw. es

<sup>1</sup> Übriger Aufwand enthält Finanzaufwand, Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen im Fremd- und Eigenkapital, restlicher Transferaufwand sowie ausserordentlicher Aufwand

sich dabei um alte Zöpfe handle. Diese Betrachtungsweise greift nach Meinung des Regierungsrates aber zu kurz.

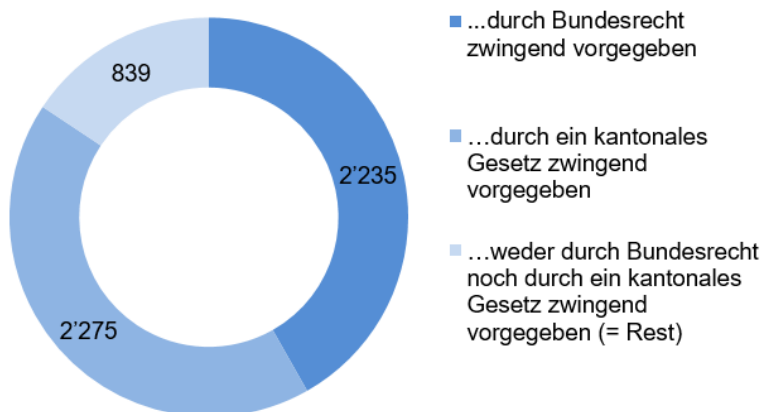
Eine Woche nach seiner Aussprache beschloss der Regierungsrat am 20. Dezember 2023 mit RRB-Nr. 1436/2023 auch noch formell die Erarbeitung der Spielraumanalyse 2024. In der Folge wurden die DIR/STA beauftragt, auf der Basis der Budgetwerte 2024 aufzuzeigen, in welchem finanziellen Umfang der Grosse Rat und der Regierungsrat im Bereich der (Netto-)Staatsbeiträge bzw. der Kontengruppen 360-363 sowie 460-463 über finanzpolitische Handlungsspielräume im Sinne der Motion 289-2022 verfügen.

Am 25. Januar 2024 orientierte die Finanzdirektion zudem die Finanzkommission über die geplante Vorgehensweise zur Umsetzung der Motion 289-2022.

### 3. Ergebnis der Spielraumanalyse

Die nachfolgende Grafik zeigt das Ergebnis der Spielraumanalyse auf gesamtstaatlicher Ebene<sup>2</sup>:

in Millionen CHF



Grafik 2 – Staatsbeiträge 2024

Von den Nettostaatsbeiträgen des Budgets 2024 von insgesamt rund CHF 5,3 Milliarden sind rund CHF 2,3 Milliarden entweder durch ein kantonales Gesetz zwingend vorgegeben oder weder durch Bundesrecht noch durch kantonales Recht (rund CHF 0,8 Mia.) zwingend vorgegeben. Das heisst, die damit zusammenhängenden Leistungen im Umfang von rund CHF 3,1 Milliarden sind – im Sinne der Motion 289-2022 – als freiwillig zu bezeichnen. Sie können entweder durch den Grossen Rat (Gesetz) oder durch den Regierungsrat (Verordnung) angepasst oder gestrichen werden. Weitere rund CHF 2,2 Milliarden sind zwingend durch Bundesrecht vorgegeben.

Werden die Ergebnisse der Spielraumanalyse nach DIR/STA analysiert, so weisen die Produktgruppe «Integration und Soziales» (CHF 769 Mio.), die Produktgruppe «Hochschulbildung» (CHF 636 Mio.) und die Produktgruppe «Volksschule und schulergänzende Angebote» (CHF 307 Mio.) in rein finanzieller Hinsicht die grössten Handlungsspielräume im Sinne der Motion im Bereich der Nettostaatsbeiträge auf.

<sup>2</sup> Hinweis: In der Spielraumanalyse wurden diejenigen Staatsbeiträge bzw. Leistungen, welche ausschliesslich Erträge ausweisen, nicht berücksichtigt.

Gestützt auf die Erhebungen der DIR/STA werden in der detaillierten Ergebnisliste zur Spielraumanalyse insgesamt 222 Leistungen aufgeführt, bei welchen der Grosse Rat und der Regierungsrat über Handlungsspielräume verfügen und die demzufolge gemäss der Motion 289-2022 als «freiwillig» bezeichnet werden können.

In der Liste werden demnach ausschliesslich diejenigen Nettostaatsbeiträge, die entweder «durch ein kantonales Gesetz» oder «weder durch Bundesrecht noch durch ein kantonales Gesetz» zwingend vorgegeben sind, aufgeführt.

#### **4. Einschätzungen des Regierungsrates**

Mit der Motion 289-2022 verlangte der Grosse Rat einen Bericht, welcher alle (wesentlichen) freiwillig durch den Kanton erbrachten oder freiwillig durch den Kanton finanzierten Leistungen auflistet.

Mit der vorliegenden Liste werden die finanziellen Handlungsspielräume des Regierungsrates und des Grossen Rates im Bereich der Nettostaatsbeiträge und damit der letztlich «freiwillig» erbrachten Leistungen im Sinne der Motion 289-2022 sichtbar. Zugleich werden mit dem in Kapitel 3 gezeigten Diagramm ganz generell die finanziellen Handlungsspielräume im Bereich der Nettostaatsbeiträge transparent dargestellt.

Auch wenn mit der vorliegenden Liste die Fragen 4, 5 und 6 nicht beantwortet werden, erachtet der Regierungsrat die Kernforderungen der Motion mit der vorliegenden Liste als erfüllt. Die (zusätzliche) Beantwortung der Fragen 5 und 6 käme der Erarbeitung eines Entlastungspaketes gleich. Für die Erarbeitung eines Entlastungspaketes erkennt der Regierungsrat angesichts der im Budget 2025 und AFP 2026-2028 ausgewiesenen Ertrags- und Finanzierungsüberschüsse derzeit indes keine Notwendigkeit.

Hinsichtlich der Liste weist der Regierungsrat abschliessend darauf hin, dass aus dieser nicht hervorgeht, welche Leistungen, in welchem Umfang und in welcher Qualität mit den Nettostaatsbeiträgen konkret erbracht werden. Demzufolge ist die Liste nach Meinung des Regierungsrates lediglich für Informationszwecke, nicht aber für die staatliche Haushaltssteuerung geeignet.

#### **5. Antrag an den Grossen Rat**

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht gemäss Art. 51 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG) Kenntnis zu nehmen.