

Voranschlag 2022 / Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025

Bericht der Finanzkommission an den Grossen Rat

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Arbeitsweise der Finanzkommission	3
3.	VA/AFP 22/23-25: Das Wichtigste in Kürze	4
3.1	Erfolgsrechnung	4
3.2	Investitionsrechnung	5
3.2.1	Nettoinvestitionen	5
3.2.2	Sachplanung und Sachplanungsüberhang	6
3.3	Finanzierungssaldo	7
3.4	Personal	7
3.4.1	Lohnsummenwachstum	7
3.4.2	Stellenbewirtschaftung	8
4.	Schwerpunkte der Finanzkommission	9
4.1	Enorme Verbesserung der Planzahlen – Was sind die Gründe?	9
4.2	Verletzung der Schuldenbremsen	10
4.3	Voranschlag 2022 mit Aufwandüberschuss	10
4.4	Festlegung der Steueranlagen	11
4.5	Voranschlag 2022 mit Finanzierungsfehlbetrag	11
4.6	Investitionen	12
4.6.1	Anpassung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung	12
4.6.2	Die Verwendung nicht verpflichteter Fondsguthaben	13
4.6.3	Priorisierung, Etappierung und Redimensionierung des Investitionsbedarfs	13
5.	Anträge und Planungserklärungen	17
5.1	Anträge zum Voranschlag 2022	17
5.2	Planungserklärungen zum Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025	19
5.2.1	Planungserklärungen zur Priorisierung der Investitionen	19
5.2.2	übrige Planungserklärungen	21
6.	Schlussanträge zum VA/AFP 21/22-24	22
6.1	Antrag zum Voranschlag 2022	22
6.2	Antrag zum Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025	22

1. Zusammenfassung

Der aktuelle VA/AFP weist im Vergleich zum letztjährigen Zahlenwerk markante Verbesserungen aus. Für 2022 plant der Regierungsrat ein Defizit von 50 Millionen Franken in der Erfolgsrechnung, und der negative Finanzierungssaldo beläuft sich auf 117 Millionen Franken. Nachdem im letzten Jahr eine massive Neuverschuldung in den nächsten Jahren von bis zu 2 Milliarden Franken befürchtet werden musste, ist es heute realistisch anzunehmen, dass die Neuverschuldung über die vier Planjahre bis 2025 ausgeglichen werden kann. Die beiden wichtigsten Gründe für die Verbesserungen liegen in der Erhöhung der Ausschüttung der Nationalbank sowie in den wirtschaftlich und finanzpolitisch weniger gravierend eingetretenen Folgen der Coronavirus-Pandemie, so dass insbesondere die Steuereinnahmen höher ausfallen als befürchtet.

Trotz den viel besseren Zahlen verletzt der Regierungsrat mit dem unterbreiteten Zahlenwerk beide verfassungsmässigen Schuldenbremsen. Die Finanzkommission (FiKo) will insbesondere das Defizit in der Erfolgsrechnung vermeiden, weshalb sie entsprechende Anträge stellt. Die FiKo-Mehrheit beantragt, den gesamtstaatlichen Aufwand um rund 55 Millionen Franken zu senken, um ein ausgeglichenes Budget zu erreichen. Eine qualifizierte Minderheit strebt das ausgeglichene Budget mittels Steuererhöhungen an.

Der Regierungsrat hat die vom Grossen Rat geforderte «Investitionspriorisierung» umgesetzt. Die Sachbereichskommissionen sind mit der FiKo der Ansicht, dass der Regierungsrat gute Arbeit geleistet hat. Alle Kommissionen sprechen sich für die Anwendung der Variante 2 aus, die in den nächsten 10 Jahren eine moderate Neuverschuldung von bis zu 500 Millionen Franken vorsieht, was es erlaubt, viele der geplanten wichtigen Investitionen vorzunehmen. Trotzdem müssen auch bedeutende Vorhaben zeitlich verschoben werden und einige wenige Projekte können im Planungshorizont bis 2031 gar nicht realisiert werden.

2. Arbeitsweise der Finanzkommission

Mit dem vorliegenden Bericht informiert die FiKo den Grossen Rat aus ihrer Sicht über den Voranschlag 2022 und den Aufgaben-/Finanzplan 2023–2025 (VA/AFP 22/23-25) und begründet ihre Anträge.

Die Finanzdirektorin hat den VA/AFP 22/23-25 der FiKo am 25. August 2021 vorgestellt. Nach einer ersten Sichtung hat die FiKo Fragen an die Direktionen zusammengestellt und sich diese schriftlich beantworten lassen. In einem nächsten Schritt führte sie wie üblich Besuche bei der Finanzdirektion (FIN), bei der Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) sowie bei der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) durch, bei denen vor allem Fragen zur Investitionspriorisierung sowie direktionsspezifische Fragen vertieft erörtert wurden. Von den restlichen vier Direktionen besucht die FiKo jedes Jahr eine. Im Mai 2021 fand der betreffende Besuch bei der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) statt. Dabei wurden die kommenden finanziellen Herausforderungen in verschiedenen Zuständigkeitsbereichen der Direktion diskutiert.

Aufgrund der schriftlich und mündlich erhaltenen Informationen legte die FiKo die Schwerpunkte und Eckwerte ihres vorliegenden Berichts zum VA/AFP 22/23-25 fest und erteilte ihrem Sekretariat den Auftrag, den vorliegenden Bericht zu verfassen. Zudem diskutierte sie mögliche Anträge. Der Bericht und die Anträge wurden an mehreren Sitzungen beraten und am 8. November 2021 zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. Während des Erstellungsprozesses stellte die FiKo einen Entwurf des Berichts mit den provisorischen Anträgen dem Regierungsrat zur Stellungnahme zu.

3. VA/AFP 22/23-25: Das Wichtigste in Kürze

Alle Details zum VA/AFP 22/23-25 können dem entsprechenden Zahlen- und Berichtswerk des Regierungsrates entnommen werden. Die FiKo stellt im Folgenden kurz die aus ihrer Sicht wichtigsten Zahlen und Eckwerte dar.

Abbildung 1: Wichtigste Kennzahlen der vier Planjahre 2022–2025 (in Mio. CHF; *n/v=nicht vorhanden)

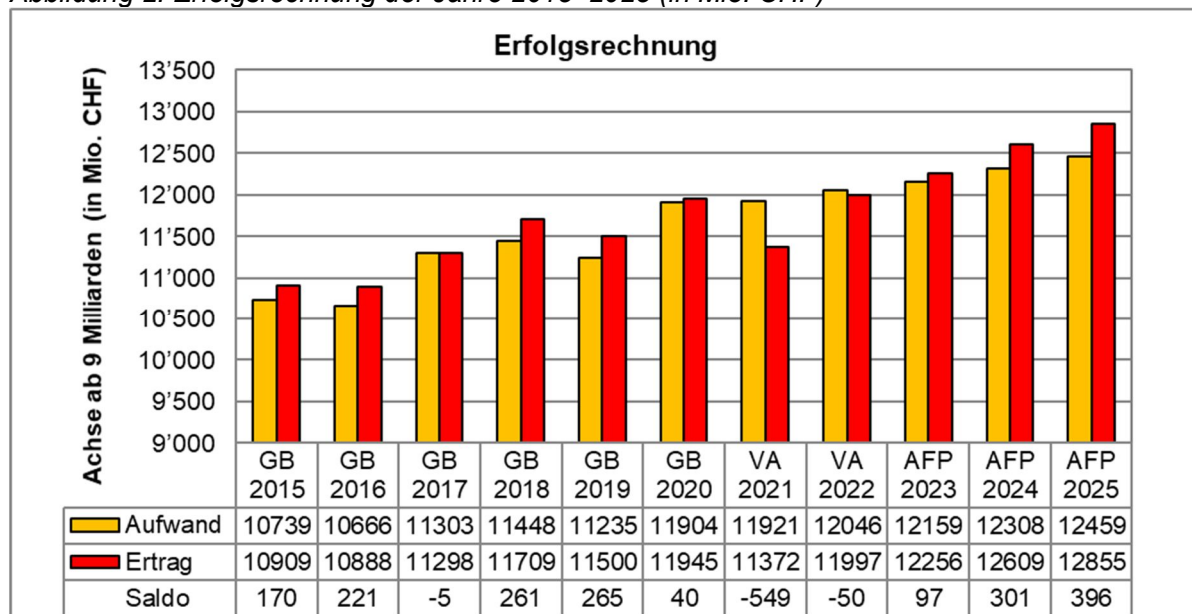
in Mio. CHF	VA '22	AFP '23	AFP '24	AFP '25
1. Erfolgsrechnung				
Ausgangslage (November '20)	-580	-321	-111	-111
Veränderungen im Hauptverfahren	531	419	412	507
Saldo Erfolgsrechnung (August '21)	-50	97	301	396
2. Investitionsrechnung				
Ausgangslage (Dezember '20)	392	471	517	517
Veränderungen im Hauptverfahren	9	59	72	120
Nettoinvestitionen (August '21)	401	530	588	637
3. Finanzierungssaldo				
Ausgangslage (November '20)	-634	-475	-299	-299
Veränderungen im Hauptverfahren	517	370	357	437
Finanzierungssaldo (August '21)	-117	-104	58	138
4. Weitere Kennzahlen (August '20)				
Abschreibungen	333.1	328.2	345.0	379.4
Entnahme aus Aufwertungsreserve	0	0	0	0
Selbstfinanzierung	283.4	425.5	646.3	775.2
Selbstfinanzierungsgrad	70.7%	80.3%	109.8%	121.7%
Selbstfinanzierungsgrad über Planjahre	99%			

3.1 Erfolgsrechnung

Der Saldo der Erfolgsrechnung stellt das Total der Erträge dem Total der Aufwände gegenüber. Für 2022 ist eine Erhöhung des Aufwands um 1,1 Prozent auf rund 12 046 Millionen Franken vorgesehen. Für 2023 und die darauffolgenden Jahre wird ein ähnlicher Anstieg der Aufwände zwischen 0,9 und 1,2 Prozent erwartet. Im Vergleich zum letzten VA/AFP, der davon ausging, dass die Aufwände die Erträge bis 2024 übersteigen würden, sind die Zahlen im vorliegenden VA/AFP bedeutend besser. Für das Jahr 2022 wird beim Ertrag ein Anstieg um 5,5 Prozent auf 11 997 Millionen Franken erwartet. In den Folgejahren ist ein Anstieg der Erträge gegenüber 2022 zu erwarten, was in den Jahren 2024 und 2025 zu hohen Überschüssen im zwei- bis dreistelligen Millionenbereich führen sollte (siehe Abbildung 2).

Der Voranschlag 2022 mit einem Aufwandüberschuss von rund 50 Millionen Franken erfüllt die Vorgaben der verfassungsmässigen Bestimmungen zur Schuldenbremse der Erfolgsrechnung nicht. Infolgedessen ist für eine rechtsgültige Beschlussfassung des Grossen Rates eine qualifizierte Mehrheit notwendig.

Abbildung 2: Erfolgsrechnung der Jahre 2015–2025 (in Mio. CHF)

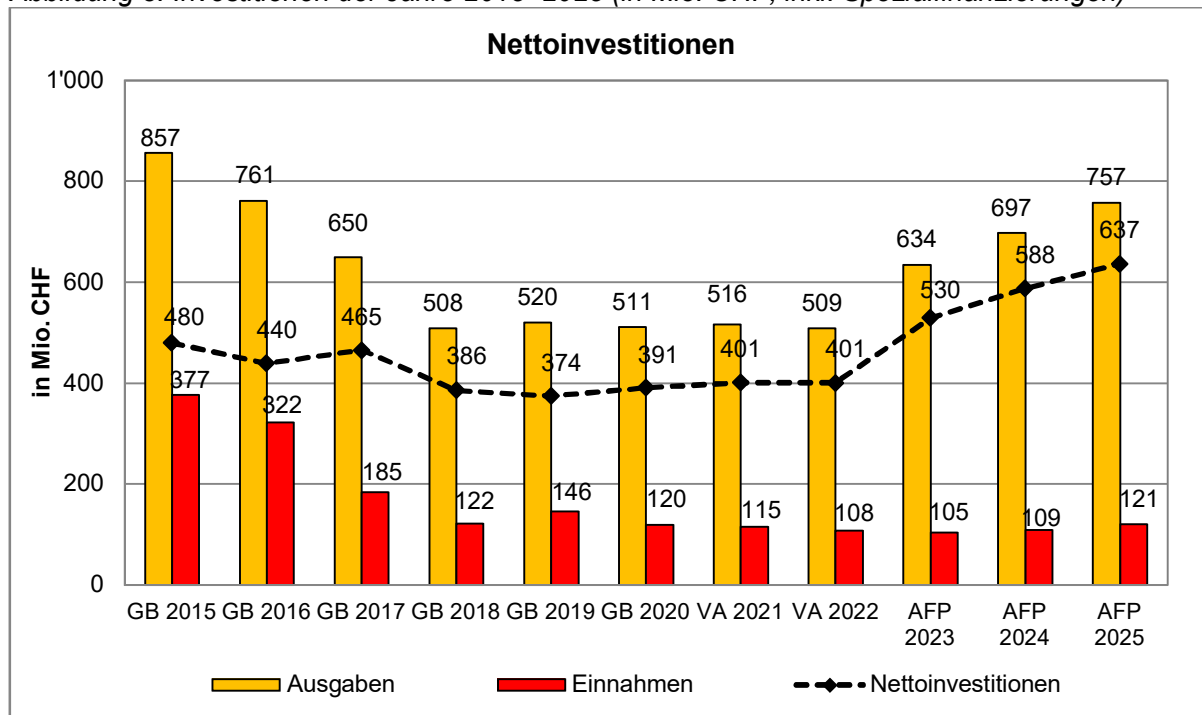


3.2 Investitionsrechnung

3.2.1 Nettoinvestitionen

Die wichtigste Kennzahl der Investitionsrechnung ist der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben, also die Nettoinvestitionen. Sie stellen den Betrag dar, den der Kanton nach Abzug von Beiträgen Dritter (v.a. Bund und Gemeinden) für seine Investitionen aus eigenen Mitteln aufbringen muss.

Abbildung 3: Investitionen der Jahre 2015–2025 (in Mio. CHF, inkl. Spezialfinanzierungen)



Die Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen) steigen von 401 Millionen Franken (2022) auf 637 Millionen Franken (2025), wobei es insbesondere zwischen dem Jahr 2022 und 2023 zu einem steilen Anstieg und Mehrbedarf an Investitionen kommt (+130 Millionen Franken). Auffallend ist, dass das geplante Investitionsniveau in den Jahren 2022-2025 höher liegt als im letzten Planungsprozess angenommen. Bei den Nettoinvestitionen sind im Vergleich zur letztjährigen Planung die Werte für die Jahre 2022 bis 2025 zwischen 9 Millionen Franken (2022) und 72 Millionen Franken (2024) höher. Der Anteil der Spezialfinanzierungen (zweckgebundene Fondsfinanzierungen) variiert dabei zwischen 19 Millionen Franken (2023) und 24 Millionen Franken (2025). In der vorliegenden gesamtkantonalen Investitionsplanung wird von einem markant steigenden Investitionsvolumen ausgegangen.

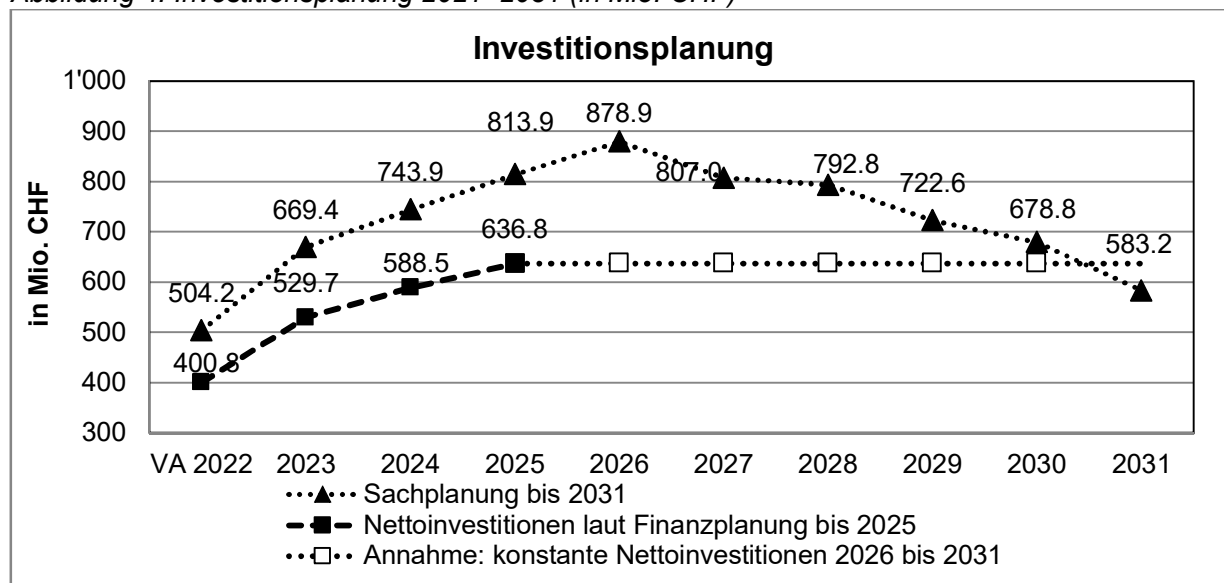
3.2.2 Sachplanung und Sachplanungsüberhang

Mit dem Sachplanungsüberhang wird versucht, eine bessere Budgetausschöpfung der Investitionen, d.h. eine möglichst geringe Abweichung zwischen Voranschlag und Rechnung, zu erreichen. Rein rechnerisch entspricht der Sachplanungsüberhang dem Unterschied zwischen der Sachplanung und den im VA/AFP effektiv eingesetzten Mitteln der Finanzplanung.

Im AFP 23-25 ist eine deutliche Steigerung des Sachplanungsüberhangs zu erkennen (siehe Abbildung 4, alle Werte inkl. spezialfinanzierter Investitionen). Unter der Annahme, dass der Wert der Finanzplanung des letzten AFP-Jahrs 2025 linear weitergezogen wird, nimmt der Sachplanungsüberhang nach 2026 und bis 2031 jedes Jahr ab. Im Spitzenjahr 2026 steigt die Sachplanung auf rund 879 Millionen Franken an und der Sachplanungsüberhang beträgt damit theoretisch 38 Prozent.

Der Regierungsrat hat eine Priorisierung der Investitionen im Hochbau erstellt, die für die Periode 2022-2031 eine Reduktion der Investitionen im Hochbau von insgesamt 789 Millionen gegenüber der Ausgangslage ausweist. Die Priorisierung wurde jedoch noch nicht in die Zahlen des VA/AFP 22/23-25 eingearbeitet. Die Auswirkungen der Priorisierung auf den Sachplanungsüberhang werden daher erst im VA/AFP 23/24-26 sichtbar. Mit der Investitionspriorisierung (siehe Kapitel 4.5) werden die Investitionen abflachen und der Sachplanungsüberhang abnehmen. Mit diesem Vorgehen kann ausserdem eine übermässige Neuverschuldung mit ihren Folgen (Zinskosten inkl. Risiko steigender Zinssätze, Rückzahlungsverpflichtung, etc.) vermieden werden.

Abbildung 4: Investitionsplanung 2021–2031 (in Mio. CHF)

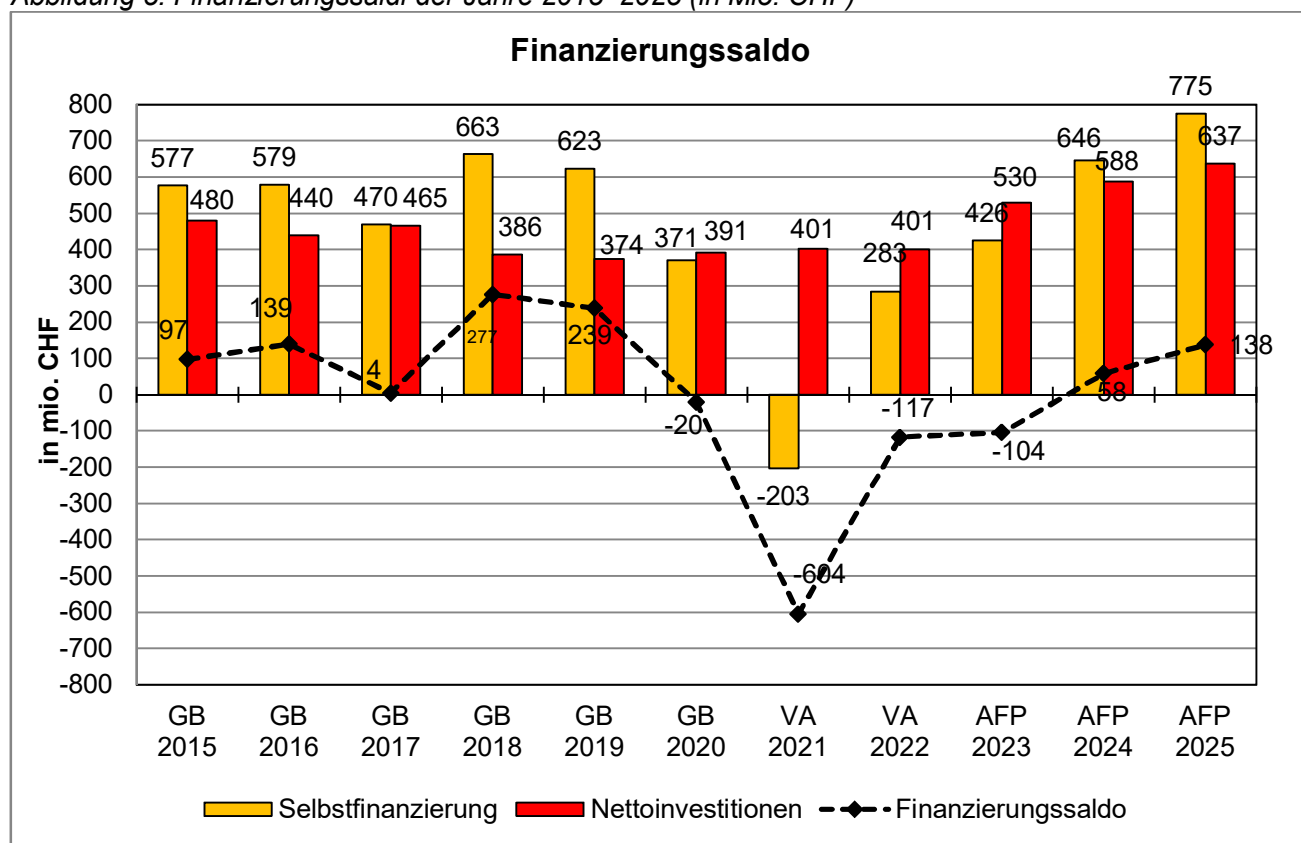


3.3 Finanzierungssaldo

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

Im VA 2022 wird ein negativer Finanzierungssaldo in der Höhe von 117 Millionen Franken erwartet. Damit können die Vorgaben der verfassungsmässigen Schuldenbremse der Investitionsrechnung nicht eingehalten werden. Die Verfassung erlaubt einen negativen Finanzierungssaldo nur, wenn dieser in den AFP-Jahren kompensiert wird. Auch das Planjahr 2023 weist einen negativen Finanzierungssaldo auf, wobei dieser weniger hoch ausfällt als 2022. Für die Planjahre 2024 und 2025 wird wieder mit positiven Finanzierungssaldi gerechnet (siehe Abbildung 5). Insgesamt ist über die vier VA/AFP-Jahre ein durchschnittlicher Selbstfinanzierungsgrad von 99 Prozent vorgesehen. Dies bedeutet eine geringe Neuverschuldung von insgesamt 25 Millionen Franken über die vier Planjahre.

Abbildung 5: Finanzierungssaldi der Jahre 2015–2025 (in Mio. CHF)



3.4 Personal

3.4.1 Lohnsummenwachstum

Der Grosse Rat hat in der Wintersession 2020 zum damaligen AFP 2022 eine Planungserklärung verabschiedet, welche – wie bereits für den VA 2021 – ordentlich budgetierte Lohnmassnahmen von 0,4 Prozent vorsieht. Der Regierungsrat hat diese Planungserklärung im VA 2022 umgesetzt. Unter Berücksichtigung der Rotationsgewinne für 2022 resultieren Lohnmassnahmen von total 1,2 Prozent. Der Regierungsrat erachtet eine «volle» Lohnrunde im Umfang von 1,5 Prozent, wie sie in den Jahren 2014 bis 2020 üblich war, als nicht angezeigt. Er begründet dies einerseits mit der getrüben finanzpolitischen Situation aufgrund der

Coronavirus-Pandemie und andererseits mit den bescheidenen bzw. ausgebliebenen Lohnmassnahmen anderer Arbeitgeber für das Jahr 2021. Über die definitiven Lohnmassnahmen entscheidet der Regierungsrat wie in den vergangenen Jahren nach der Beschlussfassung des Grossen Rates zum Voranschlag 2022.

Im AFP 2023-2025 ist ein Lohnsummenwachstum von jeweils 0,7 Prozent vorgesehen. Damit könnten nach Ansicht des Regierungsrates ab 2023 unter Berücksichtigung der Rotationsgewinne wiederum das angestrebte Ziel von 1,5 Prozent für Lohnmassnahmen erreicht und die erzielten Verbesserungen im Lohnbereich erhalten werden.

Abbildung 6: Überblick über die Lohnmassnahmen 2017–2025 (in % der Lohnsumme)

in % der Lohnsumme	GB	GB	GB	VA	VA	VA	AFP	AFP	AFP
	17	18	19	20	21	22	23	24	25
individueller Gehaltsaufstieg	0,7	0,7	0,7	0,7	0,4	0,4	0,7	0,7	0,7
Gehaltsaufstieg aus Rotationsgewinnen	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Lohnkorrekturen (Delle)	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Teuerungsausgleich	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL Lohnmassnahmen	1,8	1,8	1,5	1,7	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5
TOTAL Erhöhung der Lohnsumme (ohne Rotationsgewinne)	1,0	1,0	0,7	0,9	0,4	0,4	0,7	0,7	0,7

3.4.2 Stellenbewirtschaftung

In der Haushaltsdebatte 2019 hat der Grosse Rat die Planungserklärung Brönnimann «Stellenabbau in der Zentralverwaltung» angenommen. Als Folge davon mussten bis Ende 2021 (d.h. im Soll-Stellenbestand 2022) rund 63 Vollzeitstellen (VZÄ) abgebaut werden. Nachdem in den letzten beiden Jahren bereits 45 VZÄ aufgehoben wurden, wird nun in einem letzten Schritt der Soll-Bestand 2022 um insgesamt 19,9 VZÄ verringert. Die dezentrale Verwaltung der Direktion für Inneres und Justiz, welche von der Abbauvorgabe weitestgehend ausgenommen war, baut für 2022 ebenfalls zwei Stellen ab. Dies führt letztlich dazu, dass der Rückgang gesamthaft 64,9 VZÄ beträgt. Mit dieser Reduktion des Soll-Bestandes wird die Planungserklärung Brönnimann vollständig umgesetzt.

Abbildung 7: Entwicklung des Stellungsbestands in Vollzeiteinheiten (2020-2022, in VZÄ)

DIR	abzubauende Stellen (Plan)	Abbau 2020	Abbau 2021	Abbau 2022	Total Abbau 2020-2022
STA	0.2	0.2	0	0	0.2
WEU	9.1	1.5	2	5.6	9.1
GSI	2.1	2.1	0	0	2.1
DIJ	4.1	0.8	0.9	4.4	6.1
SID	26.6	11.1	15.5	0	26.6
FIN	16	3.3	3.2	9.5	16
BKD	0.4	0	0	0.4	0.4
BVD	4.4	1.7	2.7	0	4.4
Total	62.9	20.7	24.3	19.9	64.9

4. Schwerpunkte der Finanzkommission

4.1 Enorme Verbesserung der Planzahlen – Was sind die Gründe?

Im Vergleich zum letztjährigen VA/AFP haben sich die Zahlen deutlich verbessert. Anstelle einer Neuverschuldung von über zwei Milliarden Franken kann heute davon ausgegangen werden, dass die Neuverschuldung der Jahre 2022 und 2023 in den darauffolgenden Jahren 2024 und 2025 praktisch vollständig kompensiert werden kann.

Was sind die Gründe für die enorme Verbesserung in der Planung? Als erstes ist die Erhöhung der Gewinnausschüttungen der SNB zu erwähnen. Während im letztjährigen VA/AFP in allen vier Planjahren von einer Ausschüttung von jährlich 160 Millionen Franken ausgegangen wurde («doppelte» Ausschüttung), sind im aktuellen Voranschlag 480 Millionen («sechsfache» Ausschüttung) budgetiert und in den AFP-Jahren je 320 Millionen («vierfache» Ausschüttung). Möglich macht diese massive Erhöhung die neue Vereinbarung über die Gewinnausschüttung der SNB für die Geschäftsjahre 2022 bis 2025 zwischen der SNB und dem Eidg. Finanzdepartement, die im Januar 2021 abgeschlossen wurde. Unter der Voraussetzung, dass es die finanzielle Situation der SNB zulässt, können neu bis zu 6 Milliarden Franken an Bund und Kantone ausgeschüttet werden («sechsfache» Ausschüttung). Alleine damit haben die Zahlen in den vier Planjahren um 800 Millionen Franken verbessert werden können.

Als zweites Element zeigt es sich, dass der wirtschaftliche Einbruch aufgrund der Coronavirus-Pandemie weniger stark ausfallen wird als vor Jahresfrist befürchtet. Die Arbeitslosigkeit ist weniger stark angestiegen als prognostiziert, die Arbeitgeber gleichen Kurzarbeit zu einem grossen Teil aus und trotz Krise konnten in vielen Bereichen sogar Lohnanstiege verzeichnet werden. Insgesamt führt dies dazu, dass die planerische Einbusse bei den Steuereinnahmen zu einem grossen Teil wieder rückgängig gemacht werden kann. Gleichzeitig treffen auch die Mehraufwendungen in der Sozialhilfe nicht im befürchteten Masse ein. Dies führt zu Verbesserungen in der Planung von jährlich zwischen 200 und 300 Millionen Franken.

Das dritte wichtige Element ist die Erhöhung der Ausgleichszahlungen aus dem Nationalen Finanzausgleich. Die aktualisierten Prognosen sehen ein rückläufiges Ressourcenpotenzial und damit steigende Ausgleichszahlungen für den Kanton Bern vor. Die Verbesserungen betragen zwischen 30 und 80 Millionen Franken und machen insgesamt etwa 200 Millionen Franken aus.

Schliesslich gilt es auch die Mittel aus den beiden Fonds zu erwähnen, die aufgelöst und deren Restbestände zur Bewältigung des Investitions-Mehrbedarfs in den nächsten Jahren zur Verfügung gestellt werden sollen. Es handelt sich um den Fonds für Spitalinvestitionen und den SNB-Gewinnausschüttungsfonds, aus denen zusammengekommen etwa 430 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden können. Entnahmen von 307 Millionen Franken sind in den AFP-Jahren 2023-2025 bereits eingeplant. Um die Mittel für die Investitionen einsetzen zu können, hat der Regierungsrat eine Gesetzesvorlage auf den Weg gebracht, die in erster Lesung in der Frühlingssession 2022 vom Grossen Rat beraten werden soll.¹

Einschränkend gilt es darauf hinzuweisen, dass die Prognosen aufgrund der Coronavirus-Pandemie eine höhere Prognoseunsicherheit aufweisen als in „normalen“ Zeiten üblich. Dies haben die Veränderungen im diesjährigen Planungsumgang eindrücklich gezeigt.

Die FiKo ist der Ansicht, dass gegenüber dem Regierungsrat und der Verwaltung trotz der enormen Veränderungen im Zahlenwerk keine Zweifel angebracht sind, wonach die letztjährige Planung nicht professionell durchgeführt worden wäre. Die Coronavirus-Pandemie war ein unerwartetes Ereignis, für dessen Auswirkungen und Bewältigung keine bekannten Beispiele und Vergleiche herangezogen werden konnten. In der Planung der Auswirkungen auf die Steuereinnahmen hat die FIN eine eigene Analyse – nebst jenen der

¹ Siehe auch VA/AFP 22/23-25, Kap. 2.4.3, S. 20

Konjunkturforschungsstellen – vorgenommen, welche die Auswirkungen der Krise unter Berücksichtigung der Branchenstruktur der bernischen Volkswirtschaft untersucht hat (weniger starke Einbrüche in Krisen, unterdurchschnittliches Wachstum bei guter Konjunktur). Auf deren Grundlage wurden weniger starke Einbrüche prognostiziert und in die Zahlen des VA/AFP übernommen, als wenn bspw. auf die Seco-Zahlen für die ganze Schweiz abgestellt worden wäre.

4.2 Verletzung der Schuldenbremsen

Trotz der enormen Verbesserung der Planzahlen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat für das Jahr 2022 einen Voranschlag mit einem Aufwandüberschuss.² Zudem kompensiert er den Finanzierungsfehlbedarf im Voranschlag nicht im Aufgaben-/Finanzplan, so wie dies die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung vorschreibt.³ Während für den Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung immerhin eine Ausnahmeregelung vorgesehen ist, steht für den Finanzierungsfehlbetrag im Zeitpunkt der Budgetberatung keine Alternative zur Verfügung.⁴

Bereits im Voranschlag 2021 und mit dem Verzicht auf die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags aus dem Geschäftsbericht 2020 wurden die Schuldenbremsen verletzt, bzw. mussten die Ausnahmenbestimmungen mit drei Fünftel-Mehrheiten herangezogen werden. Weiter ist absehbar, dass im Geschäftsbericht 2021 ein Finanzierungsfehlbetrag resultieren wird, zu dessen Kompensation, bzw. für den Verzicht auf Kompensation, abermals eine drei Fünftel-Mehrheit nötig sein wird.

Im Vortrag zum VA/AFP stellt der Regierungsrat die Verletzung zwar fest, geht jedoch nicht weiter auf diesen Umstand ein⁵. Die Verletzung bleibt rechtlich denn auch ohne direkte Folge, wenn der Grosse Rat dem Voranschlag zustimmt. Auch im letztjährigen VA/AFP lag eine Verletzung der Schuldenbremse der Erfolgsrechnung vor. Letztes Jahr war der Aufwandüberschuss derart hoch, dass es von Anfang an unrealistisch war, einen ausgeglichenen Voranschlag zu präsentieren oder an eine Kompensation in den AFP-Jahren zu denken. Mit der Coronavirus-Pandemie lag zudem eine allseits akzeptierte Begründung für das hohe Defizit vor. Im diesem Jahr jedoch beträgt das Defizit lediglich 50 Millionen Franken und es stellt sich die Frage, ob es nicht möglich ist, mit wenigen punktuellen Eingriffen doch noch ein ausgeglichenes und somit schuldenbremsenkonformes Budget zu erreichen, zumindest in der Erfolgsrechnung.

In Krisenzeiten erhalten Bestimmungen wie die Schuldenbremsen erhöhte Beachtung, weil es nicht mehr selbstverständlich ist, dass diese eingehalten werden können. Die Ausnahmeartikel, zu deren Zustimmung das qualifizierte Mehr von drei Fünfteln nötig ist, gelangen vermehrt zur Anwendung, was sich auch in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Die Finanzkommission ist der Ansicht, dass die Ausnahmeartikel nur im Ausnahmefall angerufen werden sollten. Wenn sich der Voranschlag ausgeglichen präsentiert und die normalen Abstimmungsregeln zur Anwendung kommen, ist dies ein starkes Zeichen an die Politik und die Bevölkerung des Kantons, dass die Zeichen in Richtung Normalisierung gehen und der Staat die Krise – zumindest in Bezug auf den Kantonshaushalt – im aktuellen Zeitpunkt unter Kontrolle hat.

4.3 Voranschlag 2022 mit Aufwandüberschuss

Mit 50 Millionen Franken fällt der Aufwandüberschuss im Voranschlag 2022 vergleichsweise klein aus. Die Finanzkommission ist der Ansicht, dass es möglich ist, im 12-Milliarden-Haushalt des Kantons Bern planerische Verbesserungen vorzunehmen, die es erlauben, einen ausgeglichenen Voranschlag zu präsentieren.

² Art. 101a Abs. 1 KV (BSG 101.1): «Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.»

³ Art. 101b Abs. 2 KV (BSG 101.1): «Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen von unter 100 Prozent im Voranschlag ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren.»

⁴ Art. 101a, Abs. 3 KV (BSG 101.1): «Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Voranschlags von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. ...»

⁵ Vortrag zum VA/AFP 22/23-25, Kap. 1.4, S.14

Ein Defizit im Voranschlag bedeutet, dass 96 Mitglieder des Grossen Rates dem Geschäft zustimmen müssen. Dies ist eine hohe Hürde, die voraussetzt, dass sich das Parlament über die üblichen Mehrheiten hinaus zu grossen Teilen einig ist, was nicht selbstverständlich ist. Eine Nichtgenehmigung des Voranschlags würde grosse Auswirkungen mit sich bringen. Der Kanton würde ohne Budget ins neue Jahr starten und bis zur Genehmigung des Voranschlags, welche frühestens in der Frühlingssession 2022 stattfinden könnte, wäre es dem Regierungsrat und der Verwaltung nur erlaubt, die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. Was dies genau bedeuten könnte, hat die FiKo in ihrem letztjährigen Bericht zum VA/AFP unter Ziffer 4.1.3 ausführlich beschrieben.

Die FiKo-Mehrheit beantragt aus den genannten Gründen, die Zahlen des Voranschlags 2022 so anzupassen, dass dem Grossen Rat ein ausgeglichener Haushalt präsentiert werden kann und für die Zustimmung das einfache Mehr ausreicht. Sie macht dies mit einem Antrag (inkl. Planungserklärung) zur Reduktion des «Sachaufwand - und übriger Betriebsaufwand» (Sachgruppe 31). Im Voranschlag 2016 hat die Finanzkommission schon einmal einen ähnlichen Antrag gestellt, der vom Grossen Rat mitgetragen wurde. In der Umsetzung konnte der Auftrag vom Regierungsrat nicht vollständig eingehalten werden, hat jedoch zu spürbaren Minderaufwendungen geführt.

4.4 Festlegung der Steueranlagen

Die massgebenden Bestimmungen für die Festlegung der Steueranlagen lauten:

- Jede Erhöhung der Steueranlage durch den Grossen Rat, die gesamthaft zu mehr Steuereinnahmen führt, bedarf der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder (81 Stimmen). [Steuererhöhungsbremse gemäss Art. 101c Kantonsverfassung, BSG 101.1]
- Sie [die Steueranlage] ist für alle betroffenen Steuern gleich. Für die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen kann eine um höchstens 20 Prozent abweichende Steueranlage beschlossen werden. [vgl. Art. 2 Abs. 3 Steuergesetz, StG, BSG 661.11]
- Der Beschluss über die Steueranlage unterliegt der fakultativen Volksabstimmung, sofern sie 3,26 übersteigt. [vgl. Art. 2 Abs. 4 StG, BSG 661.11]
- Der Grosse Rat setzt die Steueranlage jährlich zusammen mit dem Beschluss über den Voranschlag fest. [vgl. Art. 3 Abs. 1 StG, BSG 661.11]

Im Voranschlag 2022 ist eine Steueranlagesenkung (von bisher 3,025 auf neu 3,00) bei den natürlichen Personen im Umfang von 40 Mio. Franken vorgesehen, wobei im Gegenzug ab 2022 eine Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern im gleichen Umfang vorgenommen wurde, so dass diese Steueranlagesenkung haushaltneutral ausfällt.

Da gegen die Revision des Gesetzes über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge (BFSG, BSG 761.611) das Referendum voraussichtlich zustande kommt, sprechen sich sowohl der Regierungsrat als auch die Finanzkommission dafür aus, dass die Steueranlagesenkung bei den natürlichen Personen ausgesetzt wird, bis Klarheit über die beabsichtigte Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern besteht. In diesem Fall sind im Voranschlag 2022 die Steuererträge bei den natürlichen Personen um 40 Mio. Franken zu erhöhen⁶ und die Motorfahrzeugsteuererträge in gleichen Umfang zu reduzieren⁷ und die Steueranlage für natürliche Personen auf unverändert 3,025 Einheiten zu belassen.

4.5 Voranschlag 2022 mit Finanzierungsfehlbetrag

Neben einem Aufwandüberschuss beantragt der Regierungsrat einen Finanzierungsfehlbetrag von 117 Millionen Franken. In der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung ist für diesen Fall vorgesehen, dass

⁶ Fiskalische Erlöse und Bussen in Produktgruppe 8.7.4 Steuern und Dienstleistungen

⁷ Fiskalische Erlöse und Bussen in Produktgruppe 7.7.3 Strassenverkehr und Schifffahrt

der «Selbstfinanzierungsgrad von unter 100 Prozent» im Aufgaben-/Finanzplan zu kompensieren ist. Der Selbstfinanzierungsgrad über die gesamten vier Jahre bleibt jedoch – wenn auch nur knapp – unter 100 Prozent, es resultiert eine Neuverschuldung von total 25 Millionen Franken über die vier Planjahre.

Mit diesen Zahlen wird die Schuldenbremse der Investitionsrechnung verletzt. Die Verletzung bleibt jedoch ohne Konsequenzen. Dies ist insofern nachvollziehbar, als es sich erst um Planzahlen handelt und die potentielle Neuverschuldung noch nicht eingetroffen ist, dem Kanton also noch keine Kosten daraus entstehen. Trotzdem ist die Verletzung der Schuldenbremse erklärungsbedürftig, bzw. der Regierungsrat müsste aufzeigen, was er unternommen hat, um die Verletzung zu verhindern. Wenn die Verletzung der Schuldenbremse ohne Weiteres hingenommen wird, muss die Bestimmung als toter Buchstabe bezeichnet werden.

Abbildung 8: Eckwerte VA/AFP 22/23-25 mit Kompensation Finanzierungsfehlbetrag VA 22

Eckwerte Voranschlag 2022 und Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025:

	in Mio. CHF	Voranschlag 2022	2023	2024	Finanzplan 2025
Erfolgsrechnung					
Aufwand		12 046	12 159	12 308	12 459
Ertrag		11 997	12 256	12 609	12 855
Gesamtergebnis Erfolgsrechnung		- 50	97	301	396
Nettoinvestitionen		401	530	588	637
Finanzierungssaldo (- = Neuverschuldung, + = Schuldenabbau)		- 117	- 104	58	138
Kompensation neg. Finanzierungssaldo VA 2022 (Art. 101b, Abs. 2 KV)		0	0	- 58	- 59
Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung Kompensation Fehlbeträge		- 117	- 104	0	79
Neuverschuldung Total			-25		
Neuverschuldung pro Jahr			-6		
Selbstfinanzierungsgrad			99%		

Abbildung 8 zeigt die Situation unter Berücksichtigung der Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags des Voranschlags. Im Gegensatz zur Präsentation der Eckwerte des regierungsrätlichen Berichts wird hier verdeutlicht, dass in den Planjahren 2024 kein, beziehungsweise im Jahr 2025 nur ein verminderter positiver Finanzierungssaldo ausgewiesen werden kann.

4.6 Investitionen

Nach der Ablehnung des Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben in der Herbstsession 2019 hat eine Delegation des Regierungsrates mit den Präsidien der Bau-, Verkehrs-, Energie- und Raumplanungskommission (BaK) und der Finanzkommission (FiKo) einen Dialog geführt zum Umgang mit dem steigenden Investitionsbedarf (sog. «Investitionsdialog»). Die Beteiligten haben in einer Medienmitteilung vom März 2020 Handlungsbedarf in den folgenden drei Bereichen ausgemacht:

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

4.6.1 Anpassung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

In der Herbstsession 2020 hat der Grosse Rat der parlamentarischen Initiative PI 189-2019 (Köpfli, glp) «Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung» die vorläufige Unterstützung

gewährt. Damit hat er die federführende Finanzkommission damit beauftragt, einen Vorschlag zur Anpassung der Schuldenbremse in der Investitionsrechnung auszuarbeiten. Die Arbeiten in der Finanzkommission sind gut vorangekommen und aller Voraussicht nach wird sie – in Absprache mit der Finanzdirektion und dem Regierungsrat – kurz nach Verabschiedung des hier vorliegenden Berichts das Vernehmlassungsverfahren zu ihrem Umsetzungsvorschlag auslösen.

Anbei in aller Kürze die wichtigsten Eckpfeiler der Vorlage:

- Die bestehenden Regelungen der Schuldenbremsen werden soweit als möglich übernommen. Mit dem Aufrechterhalten dieser institutionellen Vorkehrung wird das wirksame Mittel zur Erreichung der finanzpolitischen Ziele einer Schuldenreduktion und einer Schuldenbegrenzung fortgeführt.
- In der Investitionsrechnung können neu Überschüsse aus Vorjahren zur Finanzierung von kommenden Investitionen verwendet werden (Kerngehalt der PI 189-2019 «Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung»).
- Weiter kann der Grosse Rat mit qualifiziertem Mehr zur Finanzierung eines ausserordentlichen Investitionsmehrbedarfs eine zeitlich begrenzte Neuverschuldung ausnahmsweise zulassen.
- Im Falle von ausserordentlichen Ereignissen soll der Grosse Rat die Anwendung der Schuldenbremsen für eine bestimmte Zeitdauer ausser Kraft setzen können (Krisenartikel).
- Die bisherigen Schuldenbremsen sind vollständig in der Verfassung geregelt. Die neuen differenzierteren Regelungen werden sowohl in der Verfassung wie auch auf Stufe Gesetz verankert.
- Schliesslich werden Begriffe und Kennzahlen modernisiert und den geltenden Rechnungslegungsbestimmungen angepasst.

4.6.2 Die Verwendung nicht verpflichteter Fondsguthaben

Wie unter Kapitel 4.1 bereits ausgeführt kommt in der Frühlingssession eine Gesetzesvorlage in den Grossen Rat, die es ermöglichen soll, die nicht verpflichteten Guthaben des Spitalfonds und des SNB-Gewinnausschüttungsfonds zur Finanzierung des Investitions-Mehrbedarfs einzusetzen. Die Mittel sind bereits zu gegen 70 Prozent (307 von 450 Mio. Franken) in die Zahlen des AFP 2023-2025 eingeflossen und haben zur Ergebnisverbesserung in der Erfolgsrechnung beigetragen.

4.6.3 Priorisierung, Etappierung und Redimensionierung des Investitionsbedarfs

In den letzten Jahren hat der Grosse Rat mehrmals zum Ausdruck gebracht, dass er eine Priorisierung der anstehenden Investitionen für notwendig hält. Weil der Regierungsrat nur zögernd aktiv wurde, haben die Präsidien der Sachbereichskommissionen sich Ende letzten Jahres mit der FiKo zusammengetan und sich an den Regierungsrat gewandt: Die seit längerem geforderte Investitionspriorisierung soll umgehend an die Hand genommen werden. Der Regierungsrat hat das Anliegen in der Folge aufgenommen, im Planungsprozess 2021 einen Priorisierungsvorschlag ausgearbeitet und den Präsidien der Sachbereichskommissionen Ende Juni 2021 die Resultate der Priorisierung vorgestellt.⁸

- Der Regierungsrat hat den **ordentlichen Investitionsbedarf** des Kantons definiert. In Anlehnung an die Finanzmotion 023-2019 FDP «Erhöhung der Nettoinvestitionen» hat er ihn auf 450 Millionen Franken pro Jahr festgelegt.
- Zur Finanzierung der Investitionen im Rahmen des «ordentlichen Investitionsniveaus» ohne Neuverschuldung sind jährliche Überschüsse in der Grössenordnung von CHF 150 Millionen Franken nötig.
- Zur Finanzierung des Investitions-Mehrbedarfs, der über die 450 Millionen Franken hinausgeht, wurden verschiedene **Varianten einer Neuverschuldung** geprüft: keine Neuverschuldung, eine Neuverschuldung von 500 Millionen Franken und eine Neuverschuldung von 1 Milliarde Franken. Bei der Variante ohne Neuverschuldung wäre ein kompletter Verzicht auf grössere Investitionen in mehr als einem Teilbereich nötig, was die Entwicklung des Kantons stark hemmen würde. Aus finanzpolitischen Gründen

⁸ Vortrag zum VA 23/AFP 23-25, Ziffer 56, S. 57-61

lehnt der Regierungsrat auch eine Neuverschuldung von 1 Milliarde Franken ab, obwohl damit nur wenige Verzichte bei den Investitionen nötig wären. Er hat sich für die Variante 2 ausgesprochen. Damit müssen eine Anzahl Projekte zeitlich verschoben werden, viele wichtige Vorhaben können jedoch innert nützlicher Frist geplant und realisiert werden. Eine Neuverschuldung in dieser Höhe ist für die Weiterentwicklung des Kantons in Kauf zu nehmen und tragbar.

- Mit der Variante 2 steht dem Bereich Hochbau ein jährlicher Planungswert von 365 Millionen Franken zur Verfügung. Zum Vergleich: In den Jahren 2014 bis 2020 hat das AGG im Bereich Hochbau jährliche Investitionen von 146 Millionen Franken umgesetzt.
- Weitere Voraussetzung für die Umsetzung von Variante 2 ist die personelle Aufstockung des Amts für Grundstücke und Gebäude (AGG) bis 2025. Der Regierungsrat hat im VA 2022 und AFP 2023-2025 eine Erhöhung um insgesamt 36.1 Vollzeiteinheiten aufgenommen. Für die Umsetzung von Variante 3 wäre eine noch stärkere Aufstockung nötig.
- Den Bereich Hochbau hat der Regierungsrat in die drei Teilbereiche Hochschulen, Justizvollzug und übrige Hochbauten unterteilt. Für die Bereiche hat er jährlich durchschnittlich zur Verfügung stehende finanzielle Tranchen definiert, innerhalb derer die Investitionen Platz haben müssen (Hochschulen: CHF 123 Mio. / Justizvollzug: 31 Mio. / übrige Hochbauten: 154 Mio.). Basis der Berechnung der finanziellen Vorgaben bildeten die bisherigen Anteile am Portefeuille sowie der beantragte Wachstumsbedarf. Auf dieser Grundlage haben die zuständigen Direktionen eine Priorisierung der vorgesehenen Projekte vorgenommen.
- Im Vergleich zur unpriorisierten Planung im VA/AFP 22/23-25 müssen folgende Vorhaben innerhalb der Planungsperiode der GKIP von zehn Jahren zeitlich nach hinten verschoben werden oder sie sind ganz aus dem Planungshorizont 2022-31 herausgefallen (Verzicht).

Vorhaben	DIR	Variante 2
1. Hochschulen		
Uni, Neubau Medizinische Forschung	BKD	Verzicht
Uni, Ersatzneubau Zahnmedizinische Kliniken ZMK	BKD	Verzicht
BFH, <u>Erweiterung</u> Campus Biel	BKD	Verzicht
BFH, Erweiterung HKB Fellerstrasse	BKD	Verzicht
Uni, Standortentwicklung Aebimatte	BKD	nur Projektierung
BFH, Neubau Campus Bern	BKD	keine Veränderung
Uni-PH, vonRoll Areal, 2. Etappe	BKD	Verschiebung um 5 Jahre
Uni, 1. Etappe Muesmatt	BKD	Verschiebung um 5 Jahre
Uni, 2. Etappe Muesmatt	BKD	Verschiebung um 5 Jahre
Uni, Ersatzneubau Pathologie	BKD	Verschiebung um 5 Jahre
2. Justizvollzug		
JVS: Hindelbank, JVA, Sanierung	SID	Verschiebung um 6 Jahre
JVS: St. Johanssen, Massnahmenplanung	SID	Verschiebung um 6 Jahre
JVS: Thun, RG, Sanierung	SID	Verschiebung um 2 Jahre
JVS: Burgdorf, RG, Sanierung	SID	Verschiebung um 4 Jahre
JVS: Unbekannt, Administrativhaft	SID	Verschiebung um 9 Jahre
3. übrige Bereiche		
Biel, Quellgasse, Sanierung und Umbau	BKD	Verschiebung um 2 Jahre
Biel, Schulanlage Linde, Instandsetzung	BKD	Verschiebung um 2 Jahre
Biel, BBZ, Gesamtsanierung	BKD	Verschiebung um 2 Jahre
Biel, GS Solothurnstrasse, Sanierung	BKD	Verschiebung um 2 Jahre
Biel Bildungsareale, Wechselstellungen Sanierungen	BKD	Verschiebung um 2 Jahre

Umsetzung Inforamastrategie 2030	WEU	Verschiebung um 2 Jahre
----------------------------------	-----	-------------------------

Mit der Variante 2 werden für die Periode 2022-2031 bei einem gesamten Investitionsvolumen von 3,5 Milliarden Franken durch zeitliche Verschiebungen und Verzicht Reduktionen in der Investitionsrechnung von 789 Millionen Franken erreicht. Dadurch entstehen Folgekosten in der Erfolgsrechnung aufgrund von erhöhten Unterhaltskosten von insgesamt 104 Millionen Franken.

4.6.3.1 Würdigung durch die Sachbereichskommissionen

Die Sachbereichskommissionen der BaK, BiK und SiK haben der FiKo einen Mitbericht zur Investitionspriorisierung zukommen lassen, wobei die BiK und SiK ihren Mitbericht in der FiKo zusätzlich mündlich präsentiert haben.

Grundsätzlich würdigen die Sachbereichskommissionen das Vorgehen des Regierungsrates positiv. Keine der Sachbereichskommissionen, inklusive der FiKo, sprechen sich für die Variante 1 ohne Neuverschuldung aus. Der Investitions-Mehrbedarf ist seit vielen Jahren bekannt und grundsätzlich breit akzeptiert. Die Aussicht, viele der Projekte gar nicht oder erst viel später anzugehen, ist kein gangbarer Weg. Auch die Neuverschuldung von 500 Millionen Franken erscheint verkraftbar. Die daraus entstehende Zinsbelastung sollte auf der Basis der heutigen Annahmen auf längere Sicht hinaus tragbar sein. Obwohl bedeutend und finanziell belastend, ist die notwendige Aufstockung der personellen Ressourcen im AGG unbestritten.

In der BiK spricht sich eine Minderheit sogar für die Variante 3 aus, welche eine Neuverschuldung von 1 Milliarde Franken ermöglichen würden. Die SiK bedauert, dass der Regierungsrat die Variante 3 nicht vollständig ausgearbeitet hat. So kann der Grosse Rat die Variante 3 nicht in Kenntnis aller Auswirkungen mit den anderen beiden Varianten vergleichen.

Die Einteilung der Teilbereiche und die Zuweisung der jeweiligen Mittel werden von den Kommissionen akzeptiert. Es sind keine Anträge eingegangen, die Mittelverschiebungen vom einen in den anderen Bereich verlangen.

Teilweise auf Kritik stiess der Ansatz des Regierungsrates, die Priorisierung nur im Bereich Hochbauten vorzunehmen. Er begründet seinen Ansatz damit, dass der Investitions-Mehrbedarf grossmehrheitlich von den Hochbauten ausgeht, wogegen der Tiefbau, der ÖV und die Informatik ihre Investitionen auf gleichbleibendem Niveau halten. In der Planung habe sich gezeigt, dass im Tiefbau bisher zu wenig Mittel eingesetzt waren. Es handle sich nicht um eine Wachstumsproblematik wie im Hochbau, vielmehr seien zur Deckung des ordentlichen Unterhalts bisher zu wenig Mittel eingestellt gewesen. Im kommenden Planungsprozess soll nun auch im Tiefbau eine Priorisierung vorgenommen werden, mit welcher die eingegebenen Projekte mit den vorhandenen Mitteln in Einklang gebracht werden.

4.6.3.2 Planungserklärungen der Sachbereichskommissionen

Die Zahlen des aktuellen VA/AFP 22/23-25 sind das Ergebnis der normalen Aktualisierung der gesamtkantonalen Investitionsplanung (GKIP) des Planungsprozesses. Die Priorisierung der Investitionen im Hochbau ist ein Vorschlag des Regierungsrates, der vom Grossen Rat in der Wintersession 2021 diskutiert und mit Planungserklärungen beeinflusst werden soll. Der Regierungsrat wird im nächsten Planungsprozess die Priorisierung ins Zahlenwerk einfließen lassen.

Der Grosse Rat kann die Priorisierungen mit Planungserklärungen beeinflussen. Das Resultat der Priorisierung kann nicht rechtlich verbindlich festgehalten werden. In der Finanzplanung sind jeweils nur die Be-

schlüsse für das nächste Jahr (Voranschlag) verbindlich. Die Höhe der Neuverschuldung wird erst zu einem Beschluss des Grossen Rates erhoben werden, wenn die Bestimmungen der Schuldenbremsen in den nächsten Jahren entsprechend angepasst werden.⁹ Auch für den Beschluss zur Verwendung der Mittel der nicht verpflichteten Fondsguthaben müssen die Voranschläge der kommenden Jahre abgewartet werden.

Folgende Planungserklärungen sind von den Sachbereichskommissionen eingebracht worden.

- **Eventual-Planungserklärung der BaK** (Wenn der GR Variante 1 favorisiert, ohne Neuverschuldung): Die Priorisierung der Investitionen ist so zu überarbeiten, dass auch die Projekte ausserhalb des Bereichs Hochbau in die Priorisierung miteinbezogen werden.
- **Planungserklärung SiK:** Die Priorisierung im Sachbereich der SID wird mindestens gemäss Variante 2 umgesetzt (keine zusätzlichen Abstriche).
- **Planungserklärung SiK:** Im Bereich Justizvollzug wird die Planung der Projekte gemäss Masterplan zur Justizvollzugstrategie weiter vorangetrieben, insbesondere die Arbeiten für den Neubau einer Justizvollzugsanstalt im Raum Biel/Seeland.

Die Planungserklärungen wurden in der FiKo diskutiert und ausgemehrt. Die Ergebnisse sind im Kapitel 5 ersichtlich.

⁹ Vgl. Kapitel 4.6.1

5. Anträge und Planungserklärungen

5.1 Anträge zum Voranschlag 2022

Urheber/in	Nr	Antrag	Sprecher/in FiKo
FiKo	1	Produktgruppe 3.7.1 - Unterstützung Regierungsrat und Grosse Rat: Für das Gosteli-Archiv ist der Saldo um Fr. 350 000 zu erhöhen¹⁰ Begründung: Die FiKo stellt den Antrag, den bereits getroffenen Entscheid des Grossen Rates aus der Herbstsession 2021 im Voranschlag 2022 umzusetzen und die Mittel in der Produktgruppe entsprechend zu erhöhen. Dazu sind gemäss überwiesener Finanzmotion 129-2021 «Subsidiäre Finanzierung der Gosteli-Stiftung, einer Forschungseinrichtung von nationaler Bedeutung, sicherstellen» zusätzlich zu den eingestellten 100 000 Franken 350 000 Franken vorzusehen. Der kantonale Beitrag an das Gosteli-Archiv soll somit 450 000 Franken betragen.	Bichsel
FiKo-Mehrheit (eingebracht von BaK)	2	Produktgruppe 4.7.7. – Umwelt und Energie: Der Saldo der Produktgruppe soll zu Gunsten des Förderprogramms Energie um 3 Millionen Franken erhöht werden. Begründung: Die FiKo stellt den Antrag, das Budget des Förderprogramms Energie um 3 Millionen zu erhöhen, so dass der vom Kanton eingestellte Betrag 25 Millionen beträgt. Dies würde der Motion Hässig 085-2019 und der als Postulat angenommenen Motion Schilt 111-2021 entsprechen. Mit der Erhöhung des Beitrags soll die Kontinuität in der Förderung beibehalten werden.	Bichsel
FiKo-Minderheit	2a	Produktgruppe 4.7.7. – Umwelt und Energie: Der Saldo der Produktgruppe soll zu Gunsten des Förderprogramms Energie um 4 Millionen Franken erhöht werden. Begründung: Eine Minderheit stellt den Antrag, das Budget des Förderprogramms Energie um 4 Millionen zu erhöhen, so dass der vom Kanton bezahlte Betrag 26 Millionen (zusätzlich zu den 47 Mio. Bundesmitteln) beträgt. Dies würde der Motion Hässig 085-2019 und der als Postulat angenommenen Motion Schilt 111-2021 entsprechen. Mit der Erhöhung des Beitrags soll die Kontinuität in der Förderung beibehalten werden und ein Maximum an Fördergeldern des Bundes gesichert werden.	Imboden
FiKo	3	Produktgruppe 5.7.5. – Integration und Soziales: Der Beitrag von 110 000 Franken an die Kantonalen Behindertenkonferenz Bern (kbk) ist beizubehalten.¹¹ Begründung: Die FiKo stellt den Antrag, den bereits getroffenen Entscheid des Grossen Rates aus der Herbstsession 2021 im Voranschlag 2022 umzusetzen und die Mittel in der Produktgruppe entsprechend zu erhöhen. Dazu sind gemäss überwiesener Finanzmotion 126-2021 «Menschen mit Behinderungen benötigen eine Stimme» 110 000 Franken einzusetzen. Der Saldo der Produktgruppe ist um diesen Betrag zu erhöhen.	Bichsel

^{10/12} Finanzmotionen: Der Grosse Rat hat in der Herbstsession 2021 die beiden folgenden Finanzmotionen überwiesen:

- FM 126-2021 «Menschen mit Behinderungen benötigen eine Stimme»
- FM 129-2021 «Subsidiäre Finanzierung der Gostelistiftung sicherstellen»

Überwiesene Finanzmotionen, die Beschlussesgrößen des Grossen Rates im nächsten Voranschlag verändern, muss der Regierungsrat zwingend umsetzen. Weil der Regierungsrat den Voranschlag 2022 bereits vor der Herbstsession 2021 zu Händen des Parlaments verabschiedet hat, müssen die Beschlüsse der Finanzmotionen vom Grossen Rat selber in den Voranschlag überführt werden.

Urheber/in	Nr	Antrag	Sprecher/in FiKo
FiKo-Minder- heit	4 4a	Produktgruppen 5.7.2 – Gesundheitsversorgung: Der Saldo ist um 2 Millionen Franken zu erhöhen und PG 5.7.5 – Integration und Soziales: Der Saldo ist um 1,15 Millionen Franken zu erhöhen. Begründung: Eine qualifizierte Minderheit stellt den Antrag, Lohnmassnahmen für die subventionierten Betriebe der Gesundheit-, Sozial- und Integrationsdirektion von 0.7% (statt 0.4%) der Lohnsumme im VA2022 zu budgetieren. Der Grund dafür ist, dass die Angestellten im Gesundheits- und Pflegesektor nicht wie in den anderen Sektoren von Rotationsgewinnen profitieren. Dies belohnt auch die während der Pandemie geleistete Arbeit und schafft Anreize, in diesem Sektor im Kanton Bern zu bleiben. Die FiKo-Mehrheit lehnt jedoch diesen Antrag ab, weil sie keine Unterscheidungen zwischen den verschiedenen Bereichen schafft.	Egger
FiKo-Minder- heit	5	Produktgruppe 8.7.4 – Steuern und Dienstleistungen: Verbesserung des Saldos um CHF 50 Mio. Begründung: Eine Minderheit stellt den Antrag, die Steueranlage der natürlichen Personen auf das Niveau von 2020 zu erhöhen: 3,06. Der erste Grund ist, dass der VA22 keinen Ausgabenüberschuss mehr aufweisen würde. Zweitens würde die vom Grossen Rat im letzten Jahr beschlossene Senkung der Steuersätze wieder rückgängig gemacht. Die Mehrheit will an der Steuersenkung des letzten Jahres festhalten.	Imboden
FiKo	6 6a	Produktgruppe 8.7.4 – Steuern und Dienstleistungen: Verbesserung des Saldos um CHF 40 Mio. Produktgruppe 7.7.3 – Strassenverkehr und Schifffahrt: Verschlechterung des Saldos um CHF 40 Mio. Begründung: Aufgrund des zustande gekommenen Referendums gegen die Revision des Gesetzes über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge (BFSG; BSG 761.611), stellt die FiKo den Antrag, auf die budgetierten Mehrerträge bei den Motorfahrzeugsteuern und auf die Steueranlagesenkung bei den natürlichen Personen von 3,025 auf 3,000 im VA 2022 zu verzichten.	Bichsel
FiKo-Minder- heit	7	Produktgruppe 8.7.4 – Steuern und Dienstleistungen: Verbesserung des Saldos um CHF 47 Mio. Begründung: Eine Minderheit stellt den Antrag, die Steueranlage der juristischen Personen auf das Niveau von 2020 zu erhöhen: 3,06. Während der Corona-Pandemie wurde die Wirtschaft sinnvollerweise mit Steuergeldern gestützt. Durch eine einmalige Anhebung der Steueranlage im Jahr 2022 werden vor allem die Unternehmen durch einen solidarischen Beitrag zur Gesundung der Volkswirtschaft beitragen.	Rüfenacht
FiKo-Mehrheit	8	Saldo der Erfolgsrechnung Gesamtstaat (inkl. JUS, PARL, FK und DSA) ist um 54.5 Millionen Franken zu verbessern (Plafonierung Sachaufwand). Begründung: Eine Mehrheit der FiKo stellt den Antrag, den Saldo der Erfolgsrechnung Gesamtstaat (inkl. JUS, PARL, FK und DSA) durch inhaltliche Verzichtsmassnahmen um CHF 54.5 Mio. zu verbessern, um einen ausgeglichenen VA22 erreichen zu können.	Bichsel Wyrsh (FiKo-Minderheit)
FiKo-Mehrheit	8a	Eventual-Planungserklärung (bei Annahme Antrag 9 im Grossen Rat): Der «Sach- und übrige Betriebsaufwand» (SG 31) ist um ca. 5 Prozent zu kürzen (entspricht rund CHF 54.5 Mio.). Der Regierungsrat hat sich nicht zwingend an den RESKO-Schlüssel zu halten.	Bichsel

5.2 Planungserklärungen zum Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025

5.2.1 Planungserklärungen zur Priorisierung der Investitionen

Urheber/in	Nr	Planungserklärung	Sprecher/in FiKo
FiKo-Mehrheit	1	Betreffend Investitions-Priorisierung soll die Variante 2 (Neuverschuldung von max. CHF 500 Mio.) gemäss Vorschlag des Regierungsrates favorisiert werden. Begründung: Die FiKo-Mehrheit hält die Auswirkungen der Priorisierung für den Kanton für tragbar. Sie ist mit einer Neuverschuldung des Kantons von max. 500 Millionen Franken einverstanden.	Bichsel
FiKo-Minderheit	2	Das Investitionsniveau für den Hochbau soll mit einer Neuverschuldung von CHF 1 Milliarde (Variante 3) erfolgen. Entsprechend sind die Priorisierungen zu überarbeiten. Begründung: Eine qualifizierte Minderheit der Kommission hält die Auswirkungen der Priorisierung für zu schwerwiegend, insbesondere im Bereich der Bildung. Sie nimmt eine Neuverschuldung von einer Milliarde Franken in Kauf, um die negativen Effekt zu minimieren.	Wyrsch
FiKo-Minderheit	3	Die jährlichen Nettoinvestitionen der nächsten 10 Jahren sind auf mindestens 600 Millionen Franken zu erhöhen bei entsprechender Neuverschuldung. Begründung: Bei dieser Minderheits-Planungserklärung wird der Fokus auf die Erhöhung der Nettoinvestitionen gelegt, weg von der Verschuldung. Materiell entspricht sie der Planungserklärung 2.	Imboden
FiKo-Mehrheit	4	Im nächsten Planungsprozess sind die Investitionen im Tiefbau ebenfalls zu priorisieren. Begründung: Die FiKo-Mehrheit wünscht, dass im Tiefbau ebenfalls eine Priorisierung erfolgt. Diese soll zum Ziel haben, die steigenden Ansprüche (Kunstabauten, Velo, Hochwasser, Umsetzung Behindertengleichstellungsgesetz) mit den verfügbaren Mittel in Einklang zu bringen.	Bichsel
FiKo-Minderheit	5	Eventual-Planungserklärung (bei Annahme Variante 2 im Grossen Rat): Wenn die Neuverschuldung (Variante 2) in den nächsten 10 Jahren nur um 500 Millionen Franken erhöht wird, wird der Regierungsrat beauftragt, eine Priorisierungsvariante vorzulegen, in der die einseitige Verzögerung von Hochschulprojekten durch eine ausgewogene Verteilung von Verzögerungen auch im Tiefbau vorgenommen wird. Begründung: Bildung ist wichtiger als neue Strassen.	Wyrsch
FiKo-Mehrheit (eingebracht von BaK)	6	Eventual-Planungserklärung (Wenn der GR Variante 1 favorisiert, ohne Neuverschuldung): Die Priorisierung der Investitionen ist so zu überarbeiten, dass auch die Projekte ausserhalb des Bereichs Hochbau in die Priorisierung miteinbezogen werden. Begründung: Die FiKo teilt die Ansicht der BaK und unterstützt die Planungserklärung. Bei einem Verzicht auf eine Neuverschuldung sind die verfügbaren Mittel derart knapp, dass alle Bereiche in die Priorisierung einbezogen werden müssen.	Bichsel

Urheber/in	Nr	Planungserklärung	Sprecher/in FiKo
FiKo-Minderheit	7	Der Strassenneubau in Aarwangen (Umfahrungsstrasse) mit Kulturlandverlust im Umfang von 26 Fussballfeldern ist zu sistieren. Begründung: Es sind klima- und kulturlandverträgliche Alternativen auf der Basis der Variante Null+ für die Verkehrsberuhigung in Aarwangen oder die alternative Erstellung eines Bahntunnels weiter zu verfolgen.	Imboden
FiKo-Minderheit	8	Der Strassenneubau mit Tunnel in Oberburg ist zu sistieren. Begründung: Aufgrund der knappen Investitionsmittel und zur Erreichung der klimapolitischen Ziele (netto Null bis 2050) ist eine Aufteilung des Projekts in zumindest zwei Teile (Burgdorf und Oberburg/Hasle) vorzunehmen, damit der Teil Burgdorf, dessen Realisierung unbestritten ist, unabhängig von den anderen Teilen ausgeführt werden kann.	Imboden
FiKo-Minderheit (eingebracht von SiK)	9	Die Priorisierung im Sachbereich der SID wird mindestens gemäss Variante 2 umgesetzt (keine zusätzlichen Abstriche). Begründung: Die FiKo anerkennt den grossen Handlungsbedarf bei vielen Projekten im Bereich des Justizvollzugs. Genauso hoch ist jedoch auch der Handlungsbedarf in den anderen Bereichen, so dass es nicht zu einer Bevorzugung der SID kommen darf.	Bauer
FiKo-Mehrheit (eingebracht von SiK)	10	Im Bereich Justizvollzug wird die Planung der Projekte gemäss Masterplan zur Justizvollzugsstrategie weiter vorangetrieben, insbesondere die Arbeiten für den Neubau einer Justizvollzugsanstalt im Raum Biel/Seeland. Begründung: Die FiKo unterstützt das Anliegen, den Masterplan zur Justizvollzugsstrategie unter Berücksichtigung der nun erfolgten Priorisierungen umzusetzen.	Bichsel
FiKo-Mehrheit	11	Die (gemäss Regierungsrat theoretische) Neuverschuldung nach Variante 2 der Investitions-Priorisierung (Neuverschuldung um CHF 500 Mio.) hat in Einklang mit den Bestimmungen der Schuldenbremsen nach geltender Verfassung (mittels qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen) zu erfolgen. Begründung: Die FiKo weist darauf hin, dass bis zur einer allfälligen Anpassung der verfassungsmässigen Schuldenbremsen der Grosse Rat regelmässig qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse wird fällen müssen, um die Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs mittels Neuverschuldung umzusetzen.	Bichsel
FiKo-Mehrheit	12	Die Investitionsprojekte sollen nicht nur priorisiert werden (indem Verzicht, Verschiebung oder Umsetzung nach Planung in Rede steht), sondern sie sind inhaltlich auf das Nötigste zu reduzieren bzw. auf «Abspeckmöglichkeiten» zu überprüfen. Begründung: Der Regierungsrat soll in der Umsetzung der Priorisierungen der Investitionen die einzelnen Projekte auf ihr Einsparpotential überprüfen (Redimensionierung).	Bichsel Bauer (FiKo-Minderheit)

5.2.2 übrige Planungserklärungen

Urheber/in	Nr	Planungserklärungen	Sprecher/in FiKo																
FiKo-Mehrheit	13	Produktgruppe 3.7.1 – Unterstützung Regierungsrat und Grosse Rat: Die Erhöhung des Saldos der Produktgruppe zu Gunsten des Gosteli-Archivs ist in den AFP-Jahren beizubehalten. Begründung: Der Antrag zum Voranschlag soll in den AFP-Jahren weitergeführt werden.	Bichsel																
FiKo-Minderheit	14	Produktgruppe 4.7.7. – Umwelt und Energie: Das Förderprogramm Energie ist so auszugestalten, dass genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, damit die Klimaziele möglichst rasch erreicht werden können. Begründung: Eine Minderheit der FiKo möchte dem Förderprogramm Energie möglichst viele Mittel zukommen lassen, allenfalls auch über die Eckwerte der Motion Hässig hinaus.	Imboden																
FiKo	15	Produktgruppe 4.7.7. – Umwelt und Energie: Der Saldo soll zu Gunsten des Förderprogramms Energie in Erfüllung der überwiesenen Motion 085-2019 Hässig und der als Postulat überwiesenen Motion 111-2021 Schilt in den in den kommenden Jahren um folgende Werte angehoben werden: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Jahr</th><th>VA/AFP 22/23-25</th><th>Erhöhung</th><th>künftiger Wert</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2023</td><td>CHF 22 Mio</td><td>+ 4 Mio</td><td>CHF 26 Mio</td></tr> <tr> <td>2024</td><td>CHF 23 Mio.</td><td>+ 4 Mio</td><td>CHF 27 Mio</td></tr> <tr> <td>2025</td><td>CHF 23 Mio</td><td>+ 5 Mio</td><td>CHF 28 Mio</td></tr> </tbody> </table> Begründung: Die FiKo unterstützt einstimmig die stetige Erhöhung der Mittel für das Förderprogramm Energie.	Jahr	VA/AFP 22/23-25	Erhöhung	künftiger Wert	2023	CHF 22 Mio	+ 4 Mio	CHF 26 Mio	2024	CHF 23 Mio.	+ 4 Mio	CHF 27 Mio	2025	CHF 23 Mio	+ 5 Mio	CHF 28 Mio	Bichsel
Jahr	VA/AFP 22/23-25	Erhöhung	künftiger Wert																
2023	CHF 22 Mio	+ 4 Mio	CHF 26 Mio																
2024	CHF 23 Mio.	+ 4 Mio	CHF 27 Mio																
2025	CHF 23 Mio	+ 5 Mio	CHF 28 Mio																
FiKo	16	Produktgruppe 5.7.5. – Integration und Soziales: Die Erhöhung des Saldos der Produktgruppe zu Gunsten der Kantonalen Behindertenkonferenz Bern (kbk) ist bis zur Inkraftsetzung des Behindertenleistungsgesetzes (BLG) weiterzuführen. Begründung: Der Antrag zum Voranschlag soll in den AFP-Jahren weitergeführt werden.	Bichsel																
FiKo-Mehrheit	17	Steueranlage NP und JP: Ab dem Voranschlag 2023 sind Senkungen der Steueranlagen für juristische und natürliche Personen vorzusehen, welche über blossse Kompensationen von gleichzeitig beschlossenen Steuererhöhungen hinausgehen. Begründung: Die FiKo-Mehrheit fordert den Regierungsrat auf, in den nächsten Jahren Anstrengungen unternehmen soll, seine hohe Steuerlast zu reduzieren.	Bichsel Rüfenacht (FiKo-Minderheit)																

6. Schlussanträge zum VA/AFP 2022/2023-2025

6.1 Antrag zum Voranschlag 2022

Die FiKo beantragt dem Grossen Rat, den Voranschlag 2022 mit folgenden Eckwerten zu verabschieden:

- | | |
|---|----------------|
| • Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung | 1,3 Mio. CHF |
| • Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen) | 400,8 Mio. CHF |
| • Finanzierungssaldo | -66,4 Mio. CHF |
| • Steueranlage natürliche Personen | 3,025 |
| • Steueranlage juristische Personen | 2,820 |
| • Rahmen der Neuverschuldung (Kreditlimite) | 800 Mio. CHF |
| • Übertrag aus der Erfolgsrechnung des Tiefbauamtes der BVD in den See- und Flusssuferfonds gemäss Art. 7 See- und Flusssufergesetz | 1,0 Mio. CHF |

6.2 Antrag zum Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025

Die FiKo beantragt dem Grossen Rat, den Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025 inklusive der von der FiKo beantragten Planungserklärungen zu genehmigen.

Bern, den 8. November 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Daniel Bichsel

Der Sekretär:
Dominique Cléménçon