

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 22. August 2018
Direktion: Finanzdirektion
Geschäftsnummer:
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Vorläufige Äufnung von CHF 55 Millionen des geplanten Investitionsfonds zulasten der Rechnung 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	3
2.1	Ausgangslage	3
2.1.1	Stark ansteigender Investitionsbedarf ab dem Jahr 2022.....	3
2.1.2	Finanzierung des steigenden Investitionsbedarfs.....	5
2.1.3	Finanzpolitische Rahmenbedingungen	7
2.1.4	Varianten zur Finanzierung des Investitionsbedarfs	8
2.1.5	Schaffung einer Fondslösung	9
2.1.6	Erste Äufnung des Fonds mit CHF 55 Mio.	10
2.1.7	Weitere finanzielle Potentiale zur Äufnung des geplanten Investitionsfonds	11
2.2	Grundzüge der Vorlage.....	12
2.3	Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten.....	13
3	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen.....	14
4	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	14
5	Auswirkungen auf die Gemeinden	14
6	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.....	14
7	Antrag.....	14



1 Zusammenfassung

In den kommenden Jahren stehen ausserordentlich viele und für die Weiterentwicklung des Kantons wichtige Investitionsvorhaben an. Dazu gehören unter anderem die Standortkonzentration der Berner Fachhochschule in Bern, der Bildungscampus Burgdorf, die geplanten Bauten im Zusammenhang mit der Stärkung des Medizinalstandortes Kanton Bern oder die beiden Verkehrssanierungen im Emmental und im Oberaargau.

Die Vielzahl an Investitionsvorhaben führt ab dem Jahr 2022 zu einem stark ansteigenden Investitionsbedarf. Der Anstieg ist unter anderem Ausdruck des Bevölkerungswachstums und des höheren Mobilitätsbedürfnisses der Bevölkerung, welche einen Ausbau der Infrastrukturen erfordert. 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.

Der steigende Investitionsbedarf fällt allerdings in eine nach wie vor labile finanzpolitische Situation, in welcher sich der Regierungsrat mittelfristig zudem mit grossen Herausforderungen konfrontiert sieht. Neben dem hohen Investitionsbedarf ab dem Jahr 2022 handelt es sich dabei um die Kompensation der Ertragsausfälle aus dem Bundesfinanzausgleich aufgrund des dritten Wirksamkeitsberichtes des Bundesrates zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (ab 2020) sowie die Kompensation der Ertragsausfälle aus der Steuergesetzrevision 2021 (ab 2021).

Mit Blick auf diese Ausgangslage beabsichtigt der Regierungsrat, einen Teil der einmalig anfallenden und nicht budgetierten Mehrerträge aus der zusätzlichen Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank SNB (Geschäftsjahr 2017) einem Fonds zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs zuzuweisen. Mit der Schaffung einer Fondslösung macht der Regierungsrat einen ersten, wichtigen Schritt, um die Finanzierbarkeit der geplanten Investitionsvorhaben – zumindest teilweise – sicher zu stellen und damit gleichzeitig auch das Spannungsverhältnis zwischen den verschiedenen finanzpolitischen Herausforderungen (Mindererträge Bundesfinanzausgleich, Mindererträge aus Steuergesetzrevision 2021, steigender Investitionsbedarf und generelle finanzpolitische Risiken) zu mildern.

Ohne die Schaffung einer Fondslösung 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 die geplanten steuerlichen Entlastungen im Rahmen der Steuergesetzrevision 2021 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 Medizinalstandortes 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 beein-

flussen. Dadurch besteht für den Kanton Bern insbesondere bei den Mindererträgen aus dem dritten Wirksamkeitsbericht zum Bundesfinanzausgleich kein finanzpolitischer Handlungsspielraum.

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 insbesondere die Mitfinanzierung des Baus des Campus der Fachhochschule in Bern sowie des Bildungscampus in Burgdorf und der Investitionsvorhaben zur Stärkung des Medizinalstandortes Kanton Bern.

Aufgrund der Fristen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren steht für die Zuweisung eines Teils der zusätzlichen Gewinnausschüttung der SNB in den Fonds noch keine gesetzliche Grundlage zur Verfügung. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Grossen Rat vorliegend, anlässlich der Novembersession 2018 – im Sinne einer Übergangslösung – die Zuweisung von CHF 55 Mio. aus der zusätzlichen Gewinnausschüttung des Geschäftsjahres 2017 der Schweizerischen Nationalbank in die finanzpolitischen Reserven zu erwirken. Parallel dazu wird der Regierungsrat die für die Fondslösung erforderliche gesetzliche Grundlage schaffen, so dass die Mittel nach der Verabschiedung der gesetzlichen Grundlage durch den Grossen Rat in den Investitionsfonds eingelegt werden können.

2 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

2.1 Ausgangslage

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

2.1.1 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 unter anderem Ausdruck des Bevölkerungswachstums und des höheren Mobilitätsbedürfnisses der Bevölkerung, welche einen Ausbau der Infrastrukturen erfordert. 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.

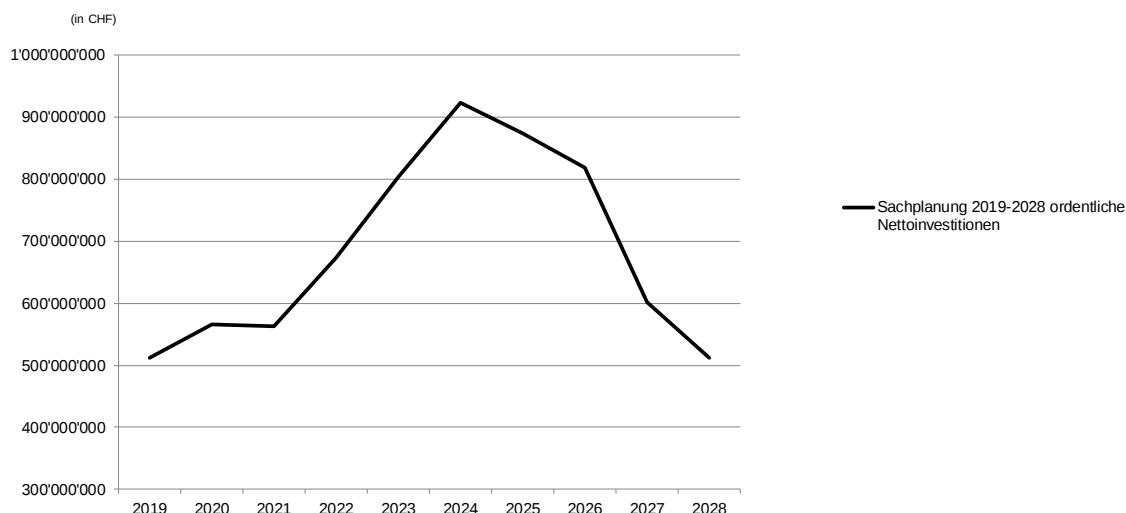
So sind beispielsweise auf dem Inselspital-Areal für die Universität Bern mehrere Neubauten vorgesehen. In diesen sollen die klinischen Institute der Universität (mit allen Bereichen der Forschung, Lehre, Dienstleistungen und Weiterbildung) untergebracht werden. Damit kann nicht nur gleichzeitig die 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 dem Wachstum der Drittmittel-Forschungsprojekte Rechnung getragen werden. Daneben können gleichzeitig auch die Synergiepotenziale mit der klinischen Forschung am Universi-

tätsspital und in der Lehrinfrastruktur (räumliche Nähe von Forschung und Lehre) optimiert werden. Die Neubauten dienen damit der Umsetzung der strategischen Ziele des Regierungsrats bezüglich des Medizinalstandortes 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.

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 Medizinalstandortes Kanton Bern,
- die Verkehrssanierung im Emmental,
- die Verkehrssanierung im Oberaargau,
- den Bau des Polizeizentrums in Niederwangen,
- den Bau der ersten Etappe Muesmatt an der Uni Bern (Ersatzneubau Naturwissenschaften),
- die diversen Investitionsvorhaben aus der Umsetzung der Justizvollzugsstrategie,
- den Ausbau des Bahnhofs Bern,
- den Bau des Westasts der A5 in Biel,
- die Standortverlegung des Strassenverkehrs- und Schifffahrtamtes nach Münchenbuchsee
- die Sanierung der Gymnasien und
- 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 Mio. im Jahr 2019 – bis auf rund CHF 900 Mio. im Jahr 2024 an. Anschliessend sinkt sie bis in das Jahr 2028 wiederum auf ein Niveau von rund CHF 500 Mio. 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.

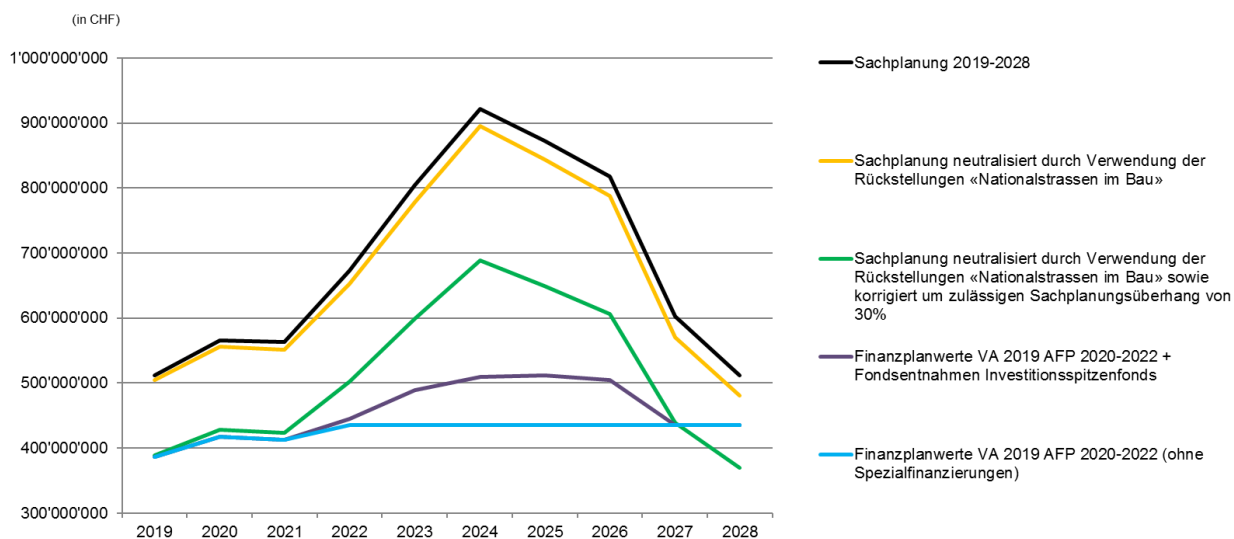
2.1.2 Finanzierung des steigenden Investitionsbedarfs

Dem in Ziffer 2.1.1 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 Mio. (= blaue Linie in nachstehender Grafik) reicht bei weitem nicht aus, um den ab dem Jahr 2022 stark ansteigenden Investitionsbedarf bzw. die damit verbundenen Investitionsvorhaben / Sachplanung (= schwarze Linie) zu finanzieren.
- Zur Finanzierung der beiden Verkehrssanierungsprojekte «Burgdorf – Oberburg – Hasle» und «Aarwangen – Langenthal Nord» stehen im Investitionsspitzenfonds derzeit CHF 282 Mio. zur Verfügung. Durch Entnahmen aus dem Investitionsspitzenfonds stehen zusätzliche Mittel zur Finanzierung dieser Investitionsvorhaben zur Verfügung, d.h. der Finanzierungssaldo kann dadurch entlastet werden (= violette Linie).

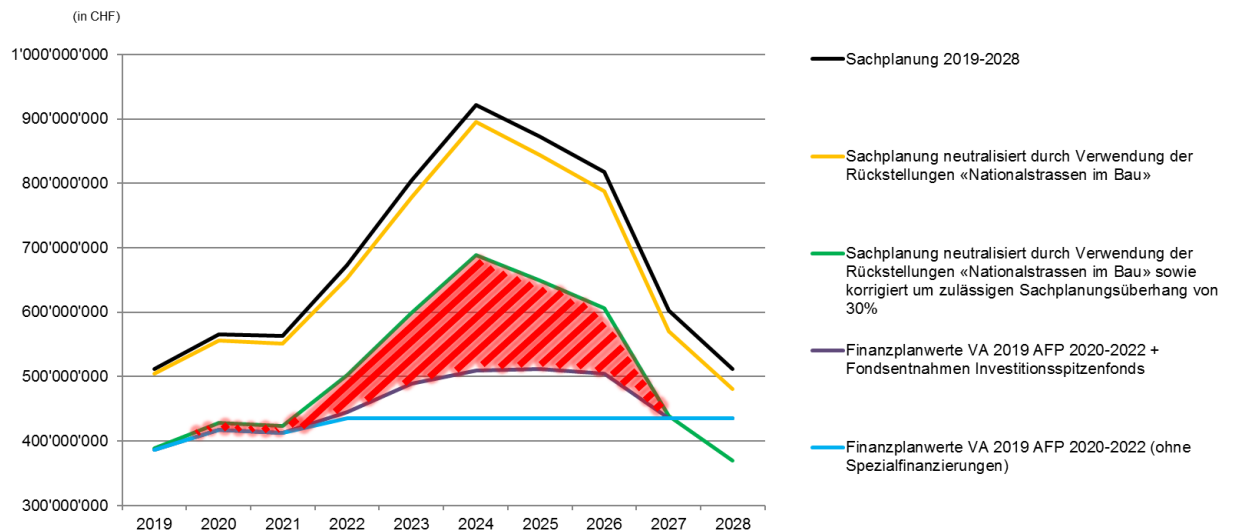
- Weiter führt die Verwendung der Rückstellungen «Nationalstrassen im Bau» (Projekte Ostast und Westast A5 Biel) zu einem tieferen Sachplanwert (= gelbe Linie).
- Selbst wenn nun auch noch, wie durch den Regierungsrat genehmigt, ein Sachplanungsüberhang von 30 Prozent in der Planung berücksichtigt werden darf (= Differenz zwischen grüner und gelber Linie), können die geplanten Investitionsvorhaben nicht vollumfänglich finanziert werden¹. Mit dem Sachplanungsüberhang sollen zudem lediglich Projektverzögerungen berücksichtigt werden. Diese Verzögerungen ändern jedoch nichts an der Höhe des Investitionsbedarfs.

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 [= violette Linie]) und den um den zulässigen Sachplanungsüberhang korrigierten Sachplanwerten (= grüne Linie) beläuft sich zum heutigen Zeitpunkt auf einen Betrag in der Grössenordnung von kumuliert rund CHF 500 Mio. bis CHF 700 Mio. (= rot schraffierte Fläche in der nachfolgenden Grafik in den Jahren 2020-2027).

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.



Angesichts dieser Ausgangslage erachtet der Regierungsrat die Finanzierung des zukünftigen Investitionsbedarfs mittelfristig als eine der zentralen 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.

2.1.3 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 im vergangenen Jahr beschlossenen 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 der Ertragsausfälle (beginnend ab 2021) aus der Steuergesetzrevision 2021 (Umsetzung zweite Etappe der Steuerstrategie des Regierungsrates sowie der Steuervorlage SV17 des Bundesrates bzw. des Bundesgesetzes über die Steuerreform

und die AHV-Finanzierung STAF) im Umfang von rund CHF 50 bis 100 Millionen (abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Vorlage sowie deren Umsetzung im Kanton Bern) sowie

- 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 Steuergesetzrevision 2021 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 Steuergesetzrevision 2021 zu kompensieren und zusätzlich auch noch den stark steigenden Investitionsbedarf zu finanzieren.

2.1.4 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 – zumindest theoretisch – 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 auf den 1. Januar 2017, im Hinblick auf die neue Rechnungslegung (HRM2/IPSAS), teilrevidiert wurde. PPP-Finanzierungen belasten demnach nebst den beträchtlichen Konsumausgaben für die jährlichen Mietzinsen auch die Investitions-

rechnung. Sie erweisen sich daher aus buchhalterischen Gründen als nachteilig für den kantonalen Finanzhaushalt bzw. das Anwendungspotential kann durch die Vorgaben nicht voll ausgeschöpft werden. Derzeit ist ein Vorstoss hängig, mit welchem der Regierungsrat beauftragt werden soll, PPP-Projekte so zu ermöglichen, bzw. die Rechtsgrundlagen als Ausnahme zu HRM2 so anzupassen, dass sich PPP-Projekte nicht mehr nachteilig auf den kantonalen Finanzhaushalt auswirken². Je nachdem, wie sich der Regierungsrat und anschliessend der Grosse Rat zu diesem Vorstoss positionieren, könnten mittel- bis längerfristig PPP-Projekte zur Finanzierung von Investitionsvorhaben wieder in Frage kommen.

Der Regierungsrat wird sich ab Herbst 2018 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 Steuergesetzrevision 2021 diskutieren.

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

2.1.5 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 zuzuweisen³.

Mit der Schaffung einer Fondslösung macht der Regierungsrat einen ersten, wichtigen Schritt, um die Finanzierbarkeit der geplanten Investitionsvorhaben – zumindest teilweise – sicher zu stellen und damit gleichzeitig auch das Spannungsverhältnis zwischen den verschiedenen finanzpolitischen Herausforderungen (Mindererträge Bundesfinanzausgleich, Mindererträge aus Steuergesetzrevision 2021, steigender Investitionsbedarf und generelle finanzpolitische Risiken) zu mildern.

Ohne die Schaffung einer Fondslösung (bzw. die Finanzierungsvariante 3 gemäss Ziffer 2.1.4) 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 die geplanten steuerlichen Entlastungen im Rahmen der Steuergesetzrevision 2021 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

² vgl. Forderungen der Motion 058-2018 Sommer (Wynigen, FDP) «PPP-Projekte müssen wieder möglich sein»

³ 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 Nationalbankzusatzneinnahmen soll Leistungsabbau (Entlastungsprogramm 2018) im Voranschlag 2018 gemildert werden!».

Wirtschafts-, Forschungs- und Bildungs-standort Bern in den nächsten zehn Jahren von entscheidender Bedeutung sind wie beispielsweise die Investitionsvorhaben zur Stärkung des Medizinalstandortes 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.

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 insbesondere die Mitfinanzierung des Baus des Campus der Fachhochschule in Bern sowie des Bildungscampus in Burgdorf und der Investitionsvorhaben zur Stärkung des Medizinalstandortes Kanton Bern.

Im Zusammenhang mit der angestrebten Fondslösung ist allerdings bereits heute klar, dass aufgrund der Fristen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren für die Zuweisung eines Teils der zusätzlichen Gewinnausschüttung der SNB aus ihrem Geschäftsjahr 2017 in den Fonds noch keine gesetzliche Grundlage zur Verfügung stehen wird. Der Regierungsrat beantragt deshalb – im Sinne einer Übergangslösung – dem Grossen Rat, die Zuweisung der CHF 55 Mio. aus der zusätzlichen Gewinnausschüttung des Geschäftsjahres 2017 der SNB in den Fonds anlässlich der Novembersession 2018 mittels eines Grossratsbeschlusses zu erwirken. Gleichzeitig soll parallel dazu die für die Fondslösung erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

2.1.6 Erste Äufnung des Fonds mit CHF 55 Mio.

Wie die SNB am 5. März 2018 der Öffentlichkeit mitgeteilt hat, 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 Mio. Die «doppelte Gewinnausschüttung» der SNB und die damit verbundene Äufnung des SNB-Gewinnausschüttungsfonds, welcher per Ende Dezember 2017 bereits Mittel im Umfang von rund CHF 225 Mio. enthielt, führen zu einer Überschreitung der in Artikel 2 des Gesetzes über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds (SNBGF) definierten Fonds-Maximalhöhe von CHF 250 Mio. In den SNBGF können aus diesem Grund anstatt CHF 80 Mio. nur CHF 25 Mio. eingelegt werden. In der Erfolgsrechnung 2018 kann deshalb ein nicht budgetierter Einmaleffekt in der Höhe von CHF 55 Mio. verbucht werden.

Der Regierungsrat möchte diese nicht budgetierten CHF 55 Mio. nutzen, um einerseits die mittelfristig bevorstehenden, grossen finanzpolitischen Herausforderungen im Investitionsbe-

reich proaktiv anzugehen und andererseits den Kanton mit den nicht budgetierten finanziellen Mitteln ganz gezielt weiter zu entwickeln.

Der Regierungsrat hat sich dazu entschieden, die CHF 55 Mio. aus der zusätzlichen Gewinnausschüttung der SNB in einem ersten Schritt den finanzpolitischen Reserven zuzuweisen. Nachdem der Grosse Rat die für einen Fonds notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen hat, sollen die Mittel in einem zweiten Schritt in einen Investitionsfonds eingelegt werden. Damit soll die sich abzeichnende Investitionsspitze in den Jahren 2022-2027 mitfinanziert werden.

2.1.7 Weitere finanzielle Potentiale zur Äufnung des geplanten Investitionsfonds

Neben den CHF 55 Mio. aus der zusätzlichen Gewinnausschüttung der SNB erkennt der Regierungsrat auch noch weitere Potentiale zur Äufnung des Investitionsfonds. Es handelt sich dabei um die Folgenden:

- **Voraussichtlich «Überschüssige» Gewinnausschüttung SNB 2018 (CHF 80 Mio.)**
Die Ausschüttungsreserve in der Bilanz der SNB weist nach der Gewinnverwendung für das Jahr 2017 einen Bestand von rund CHF 67 Mrd. aus. Dadurch stehen die Chancen aus heutiger Sicht gut, dass die SNB – selbst bei einem massiven Verlust – auch aus ihrem Geschäftsjahr 2018 eine doppelte Gewinnausschüttung an den Bund und die Kantone entrichten wird. Da der SNB-Gewinnausschüttungsfonds die Höchstgrenze von CHF 250 Mio. bereits erreicht hat, könnte der nicht im Voranschlag 2019 budgetierte Teil der SNB-Gewinnausschüttung in der Höhe von rund CHF 80 Mio. vollumfänglich dem neuen Fonds zugewiesen werden.
- **Nicht mehr benötigte Mittel Spitalinvestitionsfonds SIF (CHF 100 Mio.)**
Im vergangenen Planungsprozess wurde für den SIF per Ende 2021 ein voraussichtlicher Vermögensbestand von knapp CHF 150 Mio. 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 Mio. 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 den neu zu schaffenden Investitionsfonds für dessen Äufnung zur Verfügung stehen.
- **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 Mio. Dies entspricht rund drei Gewinnausschüttungstranchen à CHF 80 Mio. 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 Ausschüttungsre-

serve zulässt. Ebenfalls neu wird der Ausschüttungsbetrag auf bis zu CHF 2 Mrd. erhöht, wenn die Ausschüttungsreserve CHF 20 Mrd. 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 SNB-Gewinnausschüttungsfonds 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 300 Mio. Damit wäre die Finanzierung zumindest eines Teils der Investitionsspitze 2022-2027 sichergestellt.

2.2 Grundzüge der Vorlage

Beim neu zu schaffenden Fonds handelt es sich um eine Spezialfinanzierung im Sinne von Art. 14 des Gesetzes 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 einen Investitionsfonds könnte auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt werden.

Dies hat zur Folge, dass die «überschüssige» Gewinnausschüttung der SNB für ihr Rechnungsjahr 2017 im Umfang von CHF 55 Mio. mangels einer Fondslösung aus zeitlichen Gründen nicht «vorgespärt» werden könnte. Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat folgendes Vorgehen:

Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat so rasch als möglich die Gesetzesgrundlage für einen Investitionsfonds vor. Der Grosse Rat legt mit dem vorliegenden Beschluss fest, dass die überschüssige Gewinnausschüttung der SNB im Umfang von CHF 55 Mio. in einem ersten Schritt den finanzpolitischen Reserven (Kontogruppe 294 «Finanzpolitische Reserven») und in einem zweiten Schritt dem neu zu schaffenden Investitionsfonds (Kontogruppe 293 «Vorfinanzierungen») zuzuführen ist. Sollte der Grosse Rat dem Erlass der Gesetzesgrundlage für den Fonds im Jahr 2019 nicht zustimmen, werden die reservierten CHF 55 Mio. nach dem entsprechenden Beschluss des Grossen Rates erfolgsneutral zur Stärkung der Eigenkapitalbasis verwendet.

Sollte zudem die geplante Fondsäufnung dazu führen, dass der Rechnungsabschluss 2018 ein Defizit oder eine Neuverschuldung aufweist, so wird im Umfang dieses Defizits bzw. der Neuverschuldung auf eine Äufnung verzichtet.

Die vorstehend beschriebene Vorgehensweise ist aus der Sicht des Regierungsrates vom Willen getragen, die für ein Wachstum nötigen Neuvorhaben bzw. das voraussichtlich während längerer Zeit ausserordentlich hohe Investitionsniveau soweit als möglich zu realisieren und dabei eine Neuverschuldung oder ganz erhebliche Entlastungsmassnahmen zugunsten der Finanzierung der Nettoinvestitionen zu vermeiden. Die finanzhaushaltrechtlichen Instrumente – wie namentlich die Schuldenbremsen – werden dabei finanzpolitisch sinnvoll angewandt und nicht unterlaufen.

2.3 Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten

Im Hinblick auf die weiteren Arbeiten rund um die Fondslösung bzw. die Erarbeitung der entsprechenden Gesetzesvorlage ergibt sich aus heutiger Sicht die folgende Grobterminplanung:

Termin	Vorgehensschritte
Ende August 2018	Verabschiedung GRB betreffend Fondsäufnung (CHF 55 Mio.) im Regierungsrat an Grossen Rat.
November 2018	Beginn des Vernehmlassungsverfahrens zur neuen Fondslösung (Gesetz)
Novembersession 2018	Verabschiedung des GRB betreffend Fondsäufnung aus Gewinnausschüttung SNB 2017 in der Höhe von CHF 55 Mio. zulasten der Rechnung 2018
Februar/März 2019	Technische Umsetzung der vorläufigen Fondsäufnung im Rahmen der Fertigstellung der Jahresrechnung 2018.
August 2019	Verabschiedung des gemeinsamen Antrags des Regierungsrates und der FiKo zur geplanten Gesetzesvorlage
Septembersession 2019	Genehmigung der Jahresrechnung 2018 durch den Grossen Rat.
Septembersession 2019	1. Lesung des neuen Investitionsfondsgesetzes im Grossen Rat (evtl. inkl. indirekter Anpassung InvFG und SNBFG).
Novembersession 2019	2. Lesung des neuen Investitionsfondsgesetzes im Grossen Rat
1. Januar 2020	Inkraftsetzung des neuen Gesetzes

3 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik 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.

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 fort setzen⁴. Mit der Schaffung einer Fondslösung macht der Regierungsrat einen ersten, wichtigen Schritt, um die Finanzierbarkeit der geplanten Investitionsvorhaben – zumindest teilweise – sicher zu stellen.

4 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Die Vorlage führt dazu, dass für die Finanzierung der geplanten Investitionsvorhaben zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden können. Sie wirkt sich aus gesamtstaatlicher Sicht somit positiv auf die Finanzen aus.

Auf Organisation, Personal, IT und Raum hat die Vorlage keine Auswirkungen.

5 Auswirkungen auf die Gemeinden

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

6 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

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, welche für den Kanton aus wirtschafts-, bildungs- und standortpolitischer Sicht von hoher Bedeutung sind. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere die Mitfinanzierung des Baus des Campus der Fachhochschule in Bern und des Bildungscampus in Burgdorf sowie der Investitionsvorhaben zur Stärkung des Medizinalstandortes Kanton Bern.

7 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

- Beilage: GRB

⁴ vgl. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Voranschlag 2019 und Aufgaben-/Finanzplan 2020-2022