



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 26. Mai 2021
Direktion: Finanzdirektion
Geschäftsnummer: 2020.FINGS.21
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

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

Inhaltsverzeichnis

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

1. Zusammenfassung

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

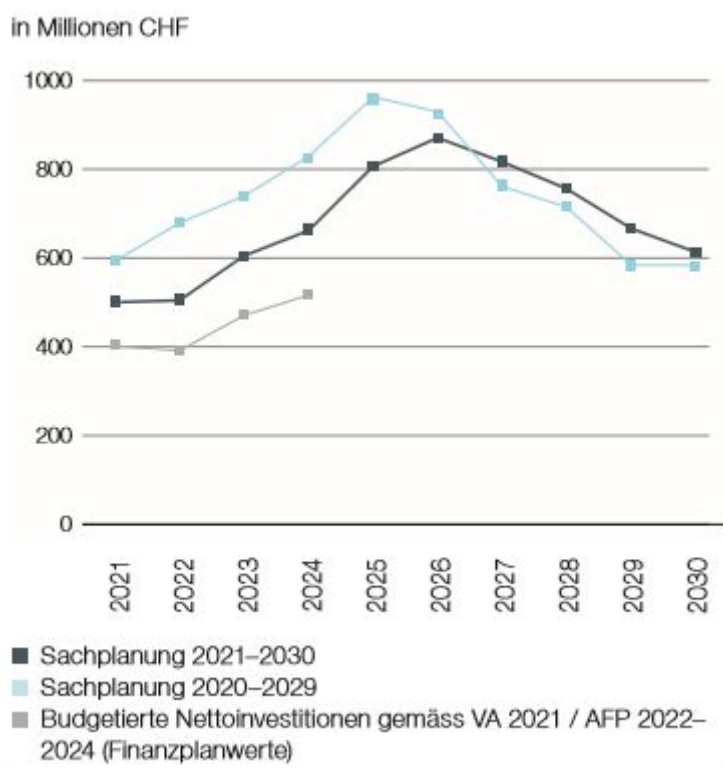
Im November 2019 reichte die EVP die vom Grossen Rat einstimmig überwiesene Motion 267-2019 EVP (Kipfer, Münsingen) ein, mit der der Regierungsrat beauftragt wird, zur Minderung der Finanzierungslücke in der Investitionsrechnung Massnahmen in die Wege zu leiten und den SNB-Gewinnausschüttungsfonds sowie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

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

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

2. Ausgangslage

In den kommenden Jahren stehen ausserordentlich viele und für die Weiterentwicklung des Kantons Bern wichtige Investitionsvorhaben an. Dies führt zu einem stark ansteigenden Investitionsbedarf. Grund hierfür ist die Vielzahl von kostenintensiven Hochbauprojekten (u.a. Projekte zur Stärkung des Medizinalstandortes Bern; Campus Bern und Biel; Bildungscampus Burgdorf; Instandhaltung, Sanierung und Erweiterung von Gymnasien; Polizeizentrum Bern; Standortverlegung Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt; Masterplan zur Justizvollzugsstrategie) und Strassenbauprojekten (u.a. Verkehrssanierungen Aarwangen und Burgdorf). Die nachfolgende Grafik, welche die Sachplanung aus dem Planungsprozess 2019 und die aktualisierte Sachplanung aus dem Planungsprozess 2020 beinhaltet, macht dies deutlich:



Die Sachplanung (inkl. spezialfinanzierte Nettoinvestitionen) steigt – ausgehend von CHF 500 Millionen im Jahr 2021 – bis auf CHF 871 Millionen im Jahr 2026 an. Anschliessend sinkt sie bis im Jahr 2030 auf eine Höhe von CHF 613 Millionen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gleichzeitig wird mit der Vorlage auch Bezug auf die in der Sommersession 2019 durch den Grossen Rat überwiesene Finanzmotion FDP 023-2019 «Erhöhung der Nettoinvestitionen» genommen. Mit Ziffer 1 des Vorstosses wird gefordert, die Nettoinvestitionen seien im Hinblick auf die Erarbeitung des Voranschlags (VA) 2020 / Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2021-2023 oder dann spätestens im Hinblick auf die Erarbeitung des VA 2021 / AFP 2022-2024 unter Einhaltung der Finanzierbarkeit auf mindestens CHF 500 Millionen zu erhöhen. Aufgrund rechnungslegerisch bedingter Verschiebungen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung¹ beträgt dieser Wert mittlerweile rund CHF 450 Millionen². Dieser Wert wird in Artikel 5a Absatz 2 SNBFG sowie in Artikel 153 Absatz 2 SpVG als «ordentlicher Investitionsbedarf» festgelegt³.

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

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

3. Grundzüge der Neuregelung

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

4. Erlassform

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

5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

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

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

¹ Anpassung bei den Aktivierungskriterien und Erhöhung der Aktivierungsgrenze

² Nettoinvestitionen ohne Spezialfinanzierungen und ohne aus dem Investitionsspitzenfonds finanzierte Projekte

³ Im Planungsprozess 2020 fand bei der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion aufgrund der Einführung der Infrastrukturpauschale im Behindertenbereich eine Verschiebung von der Investitions- in die Erfolgsrechnung statt, indem die gesamtkantonale Investitionsplanung um jährlich CHF 36 Mio. entlastet wurde. Unter Berücksichtigung des Sachplanungsüberhangs entspricht dies CHF 27.7 Mio. Hinzu kamen im Planungsprozess 2020 bei anderen Direktionen weitere wiederkehrende Verschiebungen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung von rund CHF 4 Mio. sowie im Planungsprozess 2019 wiederkehrende Verschiebungen im Umfang von CHF 18 Mio. .

6. Erläuterungen zu den Artikeln

Gesetz über den SNB-Gewinnausschüttungsfonds

Artikel 5a Auflösung

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

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

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

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

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

Mit dem neuen Artikel 5a SNBFG wird nun festgelegt, dass die Auflösung nicht einmalig zu Gunsten der Erfolgsrechnung erfolgt. Neu gilt, dass der Fonds ab dem 1. Januar 2023 gestaffelt zugunsten der Erfolgsrechnung aufgelöst wird und damit – wie mit der als Postulat überwiesenen Motion 267-2019 EVP (Kipfer, Münsingen) «Auflösung von Fonds zur Deckung der Finanzierungslücke in der Investitionsrechnung» gefordert – zur Minderung der Finanzierungslücke in der Investitionsrechnung beiträgt. Die Auflösung erfolgt dabei jährlich im Umfang, der zur Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs notwendig ist. Als zusätzlich gilt der Investitionsbedarf, der den ordentlichen Bedarf von CHF 450 Millionen pro Jahr übersteigt. Der ordentliche Bedarf wird von den Forderungen der Finanzmotion 023-2019 FDP (Haas, Bern) «Erhöhung der Nettoinvestitionen» abgeleitet⁴.

Ganz generell wird der Investitionsbedarf jeweils im Rahmen der Gesamtkantonalen Investitionsplanung (GKIP) und der Finanzplanung beplant. Bei der Festlegung des Budgets und des AFP kann der Grosse Rat auf die Höhe der geplanten Nettoinvestitionen einwirken. In der Planung (VA und AFP) ergibt sich die Höhe der in der Planung zu berücksichtigenden Entnahme aus den beiden Fonds aus der Differenz

⁴ Vgl. dazu die Ausführungen oben in Ziffer 2.

zwischen den geplanten Nettoinvestitionen und dem ordentlichen Bedarf von CHF 450 Millionen. Diese entspricht dem zusätzlichen Investitionsbedarf gemäss Artikel 5a Absatz 2 SNBFG.

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

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

Wie in der Ausgangslage in Ziffer 2 dargelegt, betrifft die Finanzierungslücke bei den Investitionen nach dem heutigen Stand der Planung vor allem die Jahre 2023 bis 2028. Ob die Planungsannahmen in dieser Form eintreffen werden, lässt sich naturgemäss nicht mit Sicherheit sagen. Gerade bei Grossprojekten muss stets mit nicht beeinflussbaren Verschiebungen gerechnet werden. Dennoch soll die Auflösung des Fonds nicht während einer unbeschränkten Dauer von Statten gehen; sie wird auf den 31. Dezember 2030 terminiert. Sind dannzumal noch Mittel im Fonds vorhanden, werden diese der Erfolgsrechnung 2031 gutgeschrieben.

Artikel 6 Inkrafttreten, Befristung

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

Artikel 153 Spitalversorgungsgesetz

Gemäss Artikel 152 SpVG werden vor dem 1. Januar 2012 beschlossene Ausgaben für Investitionsbeiträge nach Artikel 31 des früheren Spitalversorgungsgesetzes vom 5. Juni 2005 aus dem Fonds für Spitalinvestitionen (SIF) finanziert. Der Fonds enthält per Ende 2020 Mittel in der Höhe von CHF 192 Millionen. Gemäss aktuellem Planungsstand sind dabei Mittel in der Höhe von rund CHF 180 Millionen noch nicht mit Verpflichtungen belegt⁵.

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

Mit der Änderung von Artikel 153 wird nun festgelegt, dass die Auflösung nicht einmalig zu Gunsten der Erfolgsrechnung erfolgt. Neu gilt, dass der Fonds ab dem 1. Januar 2023 gestaffelt aufgelöst wird. Die Auflösung erfolgt dabei jährlich im Umfang, der zur Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs

⁵ Unter Vorbehalt der Genehmigung des durch den Regierungsrat beantragten Restrukturierungsbeitrages für den Neubau des Spitalzentrums Biel. Dieser wird voraussichtlich in der Herbstsession 2021 durch den Grossen Rat beraten. Wird der Restrukturierungsbeitrag nicht bewilligt, bleibt der ursprünglich gesprochene Investitionsbeitrag aus dem SIF von knapp CHF 80 Mio. weiterhin in Kraft. Das nicht verpflichtete Fondsvermögen im SIF würde um rund CHF 80 Mio. auf rund CHF 100 Mio. reduziert. Ausserdem würde sich dadurch auch der Zeitpunkt erheblich verzögern, in dem alle SIF-Projekte abgerechnet werden.

notwendig ist. Als zusätzlich gilt der Investitionsbedarf, der den ordentlichen Bedarf von CHF 450 Millionen pro Jahr übersteigt.

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

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

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

8. Finanzielle Auswirkungen

Mit der Auflösung der beiden Fonds und den damit verbundenen Entnahmen zu Gunsten der Erfolgsrechnung können in den kommenden Jahren die aufgrund des steigenden Investitionsbedarfs drohenden Finanzierungsfehlbeträge bedeutend eingegrenzt werden.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

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

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

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

12. Ergebnis

Wird nach dem durchgeführten Vernehmlassungsverfahren eingefügt.

13. Antrag

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