



**Gesetz über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen (Investitionsfondsgesetz, InvFG)
(Änderung)**

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen (InvFG)

1. Zusammenfassung

Auf den 1. April 2010 trat das Gesetz über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen (InvFG) in Kraft. Art. 4 des Gesetzes legt fest, dass der Fonds fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, also auf den 1. April 2015, aufgelöst wird. Der Grosse Rat kann beschliessen, den Fonds anschliessend weiterzuführen. Mit der vorliegenden Änderung soll die Befristung aufgehoben werden und der Fonds unbefristet weitergeführt werden.

2. Ausgangslage

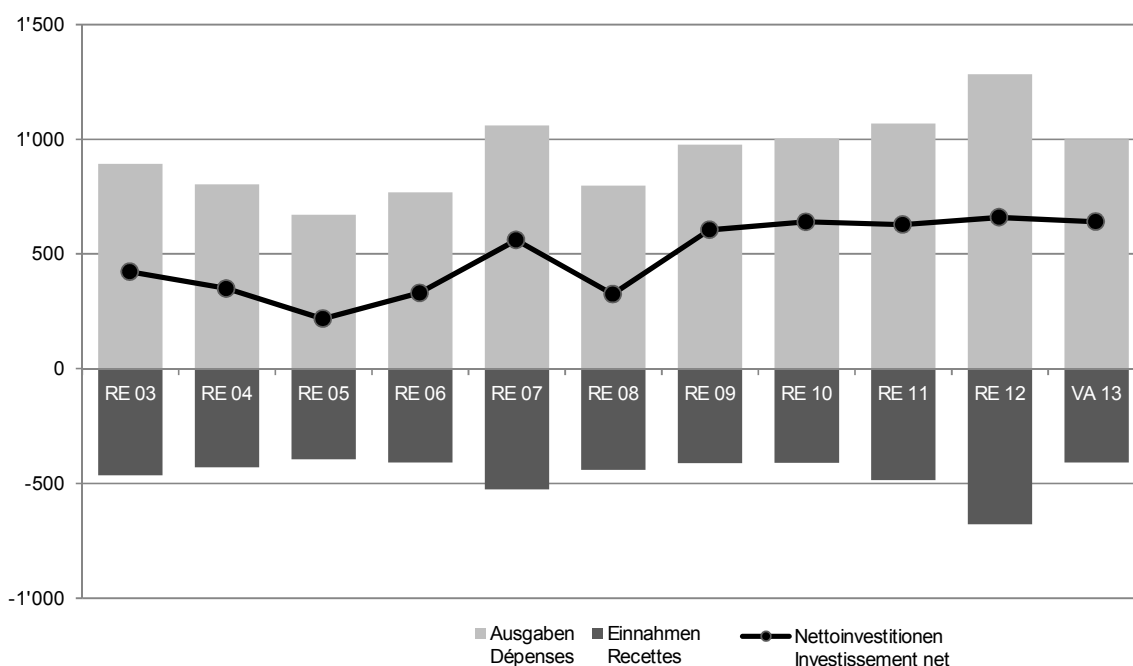
2.1 Gründe für die Einführung des Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen

Auf den 1. April 2010 trat das Gesetz über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen (InvFG) in Kraft. Art. 4 des Gesetzes legt fest, dass der Fonds fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, also auf den 1. April 2015, aufgelöst wird. Der Grosse Rat kann beschliessen, den Fonds anschliessend weiterzuführen. Mit der vorliegenden Änderung soll die Befristung aufgehoben werden und der Fonds unbefristet weitergeführt werden.

Das InvFG wurde 2010 vor folgendem Hintergrund geschaffen: Mit der Einführung im Jahr 2008 der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung in Art. 101b der Kantonsverfassung wurden der Finanzierung von Investitionen klare Schranken gesetzt. Die Investitionen müssen mittelfristig zu 100 Prozent aus eigenen Mitteln finanziert werden. Der Mechanismus der Schuldenbremse wirkt dabei nur zukunftsgerichtet. Ein „Vorsparen“ für bedeutende Investitionen ist nicht möglich; positive Rechnungsergebnisse werden der Schuldenbremse nicht angerechnet, sondern verfallen.

2.2 Die bisherige Entwicklung der Nettoinvestitionen (2003-2013)

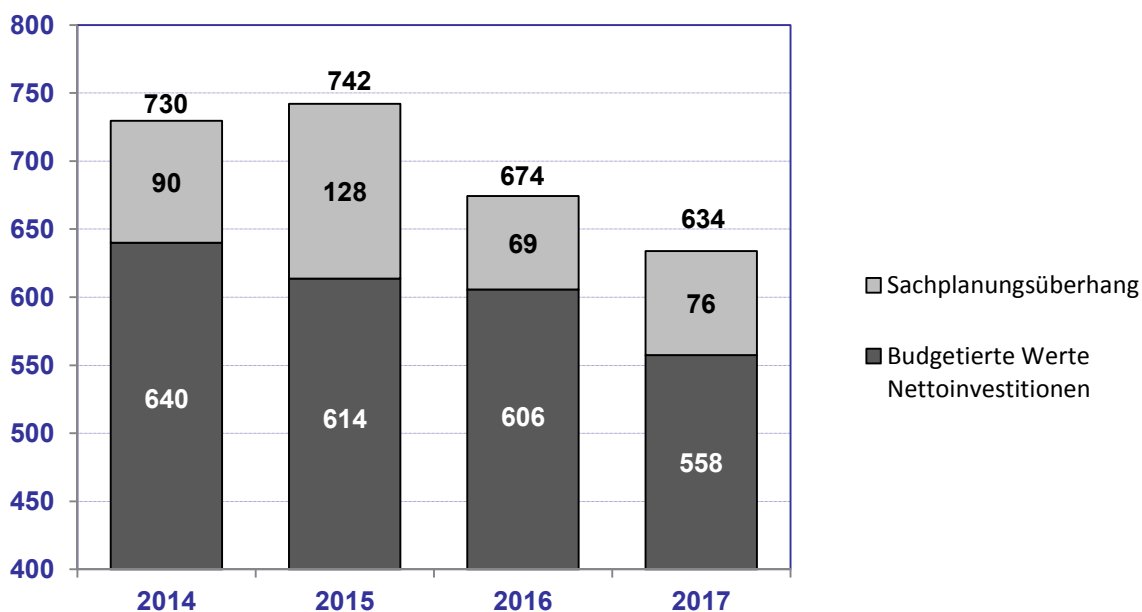
Wie die nachfolgende Grafik zeigt, unterliegen die Nettoinvestitionen teilweise grossen jährlichen Schwankungen:



Grafik 1

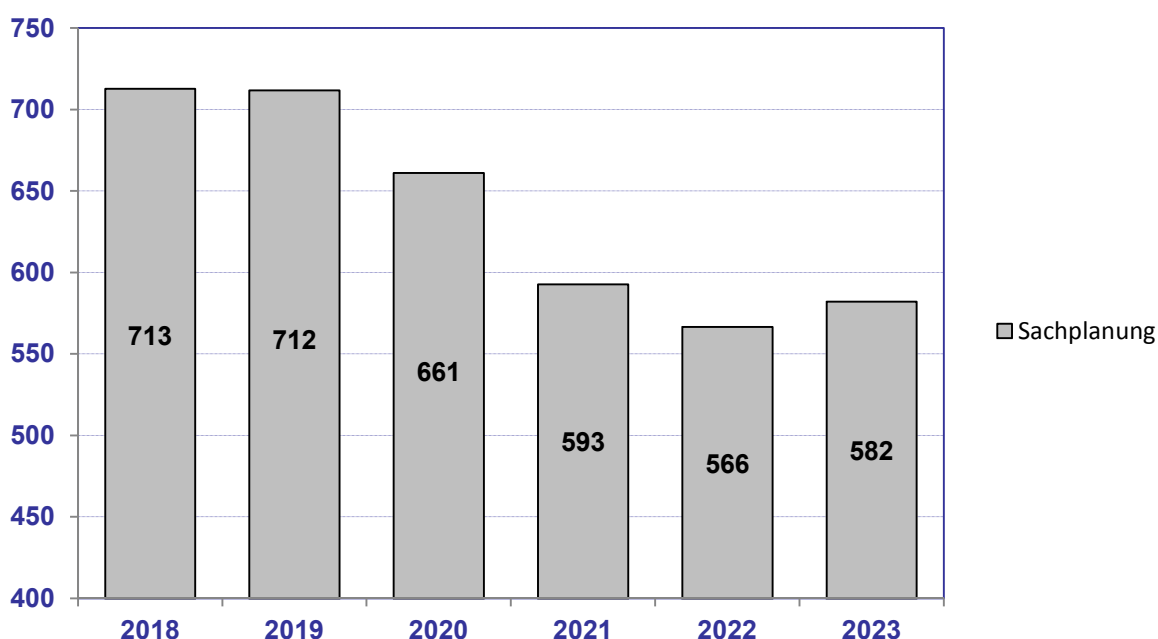
2.3 Der zukünftige Investitionsbedarf (2014-2023)

In der aktuellen Planung sind die Nettoinvestitionen (inkl. Spezialfinanzierungen) im Voranschlag 2014 mit CHF 640 Mio. budgetiert; in den Finanzplanjahren mit CHF 614 Mio. (2015), CHF 606 Mio. (2016) und CHF 558 Mio. (2017). In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass es den Direktionen, der Staatskanzlei und den Justizbehörden frei steht, einen gewissen Sachplanungsüberhang – beispielsweise aufgrund von zu erwartenden witterungsbedingten Projektverzögerungen, Einsprachen gegen Bauvorhaben, etc. – in ihrer Investitionsplanung zu berücksichtigen. Der effektive Investitionsbedarf (= Sachplanung) liegt demnach über den im Voranschlag 2014 und Aufgaben-/Finanzplan 2015-2017 budgetierten Werten.



Grafik 2

Gestützt auf die gesamtkantonale Investitionsplanung 2014-2023 zeichnet sich für die Jahre nach der aktuellen Planperiode ein weiterhin hoher Investitionsbedarf ab. Die folgende Grafik zeigt den durch die Direktionen, die Staatskanzlei und die Justiz im Planungsprozess 2013 für die Jahre 2018 bis 2023 geltend gemachten Investitionsbedarf (= Sachplanung):



Grafik 3

2.4 Planung der Verwendung der Fondsmittel

Im Voranschlag 2014 und Aufgaben-/Finanzplan 2015-2017 sind Entnahmen aus dem Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen geplant.

Die Mittel des Fonds können gemäss Art. 1 Abs. 2 InvFG zur Finanzierung folgender Investitionsausgaben verwendet werden:

- Wirtschafts- und standortpolitisch bedeutende Verkehrsinfrastrukturvorhaben,
- Grossprojekte, die zu einer ausserordentlichen Belastung der Investitionsrechnung führen,
- ausserordentliche, nicht planbare Investitionsvorhaben,
- Investitionsvorhaben, die bei abflachender Konjunktur zur Verstetigung des Investitionsvolumens beitragen.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien hat der Regierungsrat im Aufgaben-/Finanzplan 2015-2017 die (Teil-)Finanzierung folgender Vorhaben aus dem Fonds vorgesehen:

in Millionen CHF	Voranschlag Budget 2014	Finanzplan 2015	Plan financier 2016	2017	en millions CHF
Tramregion Bern (Ast Köniz, inkl. Verlängerung Kleinwabern)			1	6	Tramregion Bern (branche Köniz, y compris prolongement Kleinwabern)
Tramregion Bern (Ast Ostermundigen)	4	9			Tramregion Bern (branche Ostermundigen)
Autobahnzubringer Oberaargau	1	1			Raccordement autoroute Haute-Argovie
Autobahnzubringer/Erschliessung Emmental	1	1			Raccordement autoroute/accès Emmental
Bypass Thun Nord	15	14			Contournement nord Thoune
strategische Zukäufe (Liegenchaftskäufe SBB)	62				Achats stratégiques (achats immeubles CFF)
Bern, ERZ-UNI, ZSSw Neufeld - Erweiterung	14	4			Berne, INS-UNI, ZSSw Neufeld - agrandissement
Biel, Berner Fachhochschule - Neubau Campus	1	2	3	11	Bienne, Haute école spécialisée bernoise - nouveau bâtiment campus
Total Entnahmen Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen	98	30	4	17	Total prélèvements sur Fonds de couverture des pics d'investissement
Entwicklung Vermögensbestand	139	109	105	88	Evolution fortune du Fonds

Grafik 4

Der Fonds wurde im Jahr 2009 mit CHF 250 Mio. aus dem Überschuss des Rechnungsergebnisses 2008 geäufnet. Weitere Äufnungen erfolgten in den Jahren 2010 (CHF 100 Mio.) und 2011 (CHF 61 Mio.). Im Jahr 2012 wurden erstmals Mittel aus dem Fonds entnommen (CHF 74 Mio.).

Unter Berücksichtigung der in den vergangenen Jahren vorgenommenen Äufnungen, der im Jahr 2012 erfolgten sowie der in den Jahren 2013 bis 2017 geplanten Fondsentnahmen wird sich das Vermögen des Fonds bis Ende 2017 voraussichtlich wie folgt entwickeln:

	Voranschlag 2013	Voranschlag 2014	2015	Finanzplan 2016	2017
Vermögensbestand per 1.1.	337	237	139	109	105
geplante Investitionsfondsentnahme	100	98	30	4	17
Vermögensbestand per 31.12.	237	139	109	105	88

Grafik 5

Diese Planung berücksichtigt, dass die Laufzeit des Fonds heute gemäss Art. 4 InvFG bis ins Jahr 2015 begrenzt ist, womit nur bis zu diesem Zeitpunkt bewilligte Finanzierungen noch über den Fonds abgewickelt werden. .

2.5 Gründe für die Weiterführung des Fonds

Wie aus den obenstehenden Grafiken 2 und 3 zu erkennen ist, werden sich die Investitionen voraussichtlich auch nach 2015, d.h. nach Ablauf der zeitlichen Befristung des Investitionsspitzenfonds, auf einem hohen Niveau bewegen.

Insbesondere im Verkehrsbereich werden namhafte Investitionen erst nach 2016 folgen (so beispielsweise der RBS-Bahnhof oder das Projekt Tram Region Bern). Gleiches gilt für den Hochbaubereich: Als Grossprojekte, die über den Fonds (mit-)finanziert werden könnten, sind beispielsweise der BFH Campus Biel und der Ersatz der Frauenstrafanstalt in Hindelbank zu nennen. Der Fonds könnte zudem auch zur Finanzierung der Bewältigung von unerwarteten Naturereignissen und Katastrophen (wie Hochwasser) dienen.

Durch die Begrenzung der Laufzeit des Fonds auf fünf Jahre wird verhindert, dass Vorhaben, die die Investitionsrechnung zukünftig massiv belasten werden, ganz oder teilweise durch die Spezialfinanzierung mitgetragen werden können.

Der Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen darf nur geäufnet werden, wenn im Rechnungsjahr, zu Lasten dessen die Äufnung erfolgt, die Vorgaben der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung eingehalten werden (Art. 2 Abs. 2 InvFG). Die aktuellen finanzpolitischen Perspektiven lassen es als wenig realistisch erscheinen, dass der Fonds in den nächsten Jahren zusätzlich geäufnet werden kann. Dennoch ist es aus den folgenden Gründen sinnvoll, die Befristung der Laufzeit des Fonds aufzuheben:

Die heute begrenzte Laufzeit des Fonds zwingt faktisch zu einer Teilfinanzierung von mehreren, verhältnismässig eher kleineren Projekten mit einer begrenzten Laufzeit. Die ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzgebers, Grossvorhaben aus dem Fonds zu finanzieren, kann so nur teilweise erreicht werden. Eine Aufhebung der Begrenzung ermöglicht es hingegen, die Bewirtschaftung des Fonds neu zu planen und dessen Mittel auch nach 2015 gezielt für die (Mit-)Finanzierung grosser Investitionsvorhaben einzusetzen, die der Kanton in den nächsten Jahren zu bewältigen haben wird.

Die Begrenzung der Laufzeit des Fonds wurde vom Grossen Rat beschlossen, da die Einrichtung des Fonds zu Beginn umstritten war. Insbesondere bestanden Zweifel daran, ob die Mittel des Fonds überhaupt benötigt würden. Während zuerst geplant war, die Laufzeit definitiv auf fünf Jahre zu begrenzen, entschied sich der Grosse Rat für die Möglichkeit, über eine Verlängerung der Laufzeit entscheiden zu können.

Die Einrichtung von Fonds kann den finanzpolitischen Spielraum einengen und die Zweckbindung von allgemeinen Staatsmitteln ist grundsätzlich nur mit grosser Zurückhaltung vorzunehmen. Im Fall des Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen ist allerdings festzuhalten, dass dieser dazu dient, grosse Infrastrukturvorhaben ganz oder teilweise zu finanzieren. Dabei geht es nicht um die Finanzierung staatlicher Konsumausgaben, sondern um Investitionen, die dazu beitragen, das Entwicklungspotenzial, die Wettbewerbsfähigkeit, die Standortattraktivität und die Wachstumschancen des Kantons zu sichern und zu verbessern. Wenn bedeutende Investitionsvorhaben aus dem Fonds (mit-)finanziert werden können, kann die Investitionsplanung entsprechend verstetigt werden. Die erhöhte Planungssicherheit verhindert, dass Investitionsplanungen aufgrund sich ändernder Budgetmittel kurzfristig angepasst werden müssen, was mit Kosten verbunden sein kann. Fondslösungen im Investitions- und Infrastrukturbereich haben sich denn auch beim Bund und bei anderen Kantonen bewährt.

Wie oben dargestellt, sind die eingelegten Fondsmittel zu grossen Teilen verplant. Dadurch wird deutlich, dass der Fonds ein in der Praxis benötigtes, sinnvolles Instrument zur Mitfinanzierung der Investitionsvorhaben ist. Nachdem damit die Zweifel an der Nützlichkeit in der Praxis ausgeräumt werden konnten, besteht kein Grund, den Fonds erneut zu befristen. Die Befristung soll deshalb gänzlich aufgehoben werden. Der Grosse Rat beschliesst unverändert über die Äufnung des Fonds und er beschliesst auch ausschliesslich über die Mittelverwendung. Er hat damit sämtliche Möglichkeiten, den Fonds nach seinem Gutdünken zu bewirtschaften.

3. Erläuterung zur Aufhebung von Artikel 4

Der aufzuhebende Artikel 4 lautet wie folgt:

Zeitliche Befristung

¹ Der Fonds wird fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgelöst.

² Eine Weiterführung des Fonds kann durch den Grossen Rat beschlossen werden.

Die Begrenzung der Laufzeit des Fonds wurde vom Grossen Rat beschlossen, da die Einrichtung des Fonds zu Beginn umstritten war. Insbesondere bestanden Zweifel darüber, ob die Mittel des Fonds überhaupt benötigt würden. Nachdem die Zweifel an der Nützlichkeit des Fonds in der Praxis ausgeräumt werden konnten, besteht kein Grund, den Fonds erneut zu befristen. Die Befristung soll deshalb gänzlich aufgehoben werden.

Der Grosse Rat beschliesst unverändert über die Äufnung des Fonds und er beschliesst auch ausschliesslich über die Mittelverwendung.

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

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2011 bis 2014 legt der Regierungsrat fest, dass die stabile Finanzpolitik fortgesetzt werden soll. Die Weiterführung des Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen unterstützt diese Zielsetzung, indem er es ermöglicht, auch in der schwierigen Lage des Finanzhaushalts die Investitionsvorhaben des Kantons so weit wie möglich zu verstetigen.

Die Weiterführung des Fonds trägt zudem dazu bei, einen allfälligen konjunkturell bedingten Rückgang an Investitionen nicht durch die kantonale Politik weiter zu verschärfen. Dies trägt dazu bei, dass der Kanton bei seiner Finanzpolitik die Konjunkturlage angemessen berücksichtigen kann.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Möglichkeit, allfällige Rechnungsüberschüsse und die bereits eingelegten Fondsmittel für Investitionsvorhaben zu verwenden, dient den Interessen einer nachhaltigen und verstetigten Finanzpolitik. Nur wenn die Vorgaben der Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung im betreffenden Rechnungsjahr eingehalten werden, darf der Grosse Rat eine zusätzliche Äufnung des Fonds beschliessen. Diese Instrumente werden damit nicht beeinträchtigt.

6. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen soll auch nach 2015 dazu beitragen, Investitionsvorhaben der öffentlichen Hand zu finanzieren, die ansonsten möglicherweise nicht oder erst später realisiert würden. Diese Investitionen wirken sich positiv auf die Volkswirtschaft aus, insbesondere in Zeiten abflachender Konjunktur.

9. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren wurde vom 19. August bis zum 18. November 2013 durchgeführt. Von den 33 Teilnehmenden verzichteten acht auf eine Stellungnahme. 14 Teilnehmende (Stadt Bern, Stadt Biel, Conseil du Jura Bernois, Gewerkschaftsbund des Kantons Bern, Grünliberale Partei Kanton Bern, Grüne Kanton Bern, Kantonal-Bernischer Baumeisterverband, Gemeinde Münsingen, Gemeinde Ostermundigen, Reformierte Kirchen Bern-Jura-Solothurn, Regionalkonferenz Bern-Mittelland, Sozialdemokratische Partei Kanton Bern, Stadt Thun, Gemeinde Worb) stimmen der Vorlage zu; die Grünliberale Partei des Kantons Bern unter der Bedingung, dass der Fonds ausschliesslich zur Finanzierung von Grossprojekten genutzt wird. Sechs Teilnehmende (Bürgerlich-demokratische Partei des Kantons Bern, Eidgenössisch-demokratische Union Kanton Bern, Evangelische Volkspartei Kanton Bern, Handels- und Industrieverein, Verband Berner KMU, Schweizerische Volkspartei Kanton Bern) lehnen die Gesetzesänderung ab.

Von den Befürwortern wird der Fonds begrüsst, weil er es trotz der schwierigen Lage des Finanzhaushalts ermögliche, volkswirtschaftlich wichtige Investitionen mitzufinanzieren, die namentlich in den Bereichen Bildung und öffentlicher Verkehr anstehen. Als konkrete Investitionsprojekte werden das Tram Region Bern, der Campus Biel, der RBS-Bahnhof Bern und der Bypass Thun-Nord genannt.

Von den Teilnehmenden, die die Vorlage ablehnen, wird insbesondere vorgebracht, dass der Fonds systemfremd sei und das wahre Bild der Verschuldung des Kantons verfälsche. Die Investitionspolitik müsse nach den vorhandenen Mitteln ausgerichtet werden und die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung dürfe nicht aufgeweicht werden. Da in den nächsten Jahren keine Rechnungsüberschüsse mehr zu erwarten seien, könne der Fonds gar nicht mehr weiter geäuffnet werden. In guten Jahren seien Überschüsse zur Abtragung des Bilanzfehlbetrags zu verwenden. Der Handels- und Industrieverein bringt vor, dass eine Weiterführung des Fonds möglicherweise verfassungswidrig wäre.

Eine detaillierte Auswertung der Vernehmlassungseingaben liegt in einem separaten Dokument vor.

10. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Aufhebung von Art. 4 des Gesetzes über den Fonds zur Deckung von Investitionsspitzen zu beschliessen.

Bern, 11. Dezember 2013

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*