

Verfassung des Kantons Bern (Änderung) «Parlamentarische Initiative 189-2019 zur ‘Mehr- jahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung’»

Vortrag der Finanzkommission an den Grossen
Rat

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Ausgangslage	3
2.1	Gegenwärtige Situation: Defizitbremse von 2003 und Schuldenbremsen von 2008	3
2.2	Investitionsmehrbedarf	5
2.3	Parlamentarische Initiative 189-2019 «Mehrjahresbetrachtung für die Schuldenbremse in der Investitionsrechnung»	6
2.4	Auftrag des Grossen Rates	6
2.5	Vorberatung durch die Finanzkommission	7
2.6	Kantonsvergleich	8
3.	Grundzüge der Änderungen	13
3.1	Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung	13
3.2	Schuldenbremse für die Investitionsrechnung	13
3.3	Steuererhöhungsbremse	14
3.4	Regelungsstufe: Kantonsverfassung und Finanzhaushaltsgesetz (FHG)	14
3.5	Eigenkapital oder Bilanzüberschuss	15
3.6	Von der Bruttoschuld II zur Nettoschuld I	16
3.7	Vom Volkseinkommen (VE) zum Bruttoinlandprodukt (BIP)	17
3.8	Festlegung der Höhe des Schwellenwertes	17
3.9	Geprüfte Alternativen	18
4.	Erläuterungen zu den Artikeln	19
4.1	Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung (Art. 101a Kantonsverfassung)	19
4.2	Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Art. 101b Kantonsverfassung)	20
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	23
6.	Finanzielle Auswirkungen	23
7.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	24
8.	Auswirkungen auf die Gemeinden	24
9.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	24
10.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	24
11.	Antrag	26

1. Zusammenfassung

Der Kanton Bern hat in den 2000er Jahren sowohl eine Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung wie eine Schuldenbremse für die Investitionsrechnung eingeführt. Sie haben es seither ermöglicht, die Schulden des Kantons spürbar zu reduzieren. In den letzten Jahren hat es sich gezeigt, dass die alleinige Fokussierung der Schuldenbremsen auf den Schuldenabbau den Bedürfnissen des Kantons nicht mehr gerecht wird. Der Kanton weist einen bedeutenden Investitionsmehrbedarf auf, zu dessen Finanzierung in den Vorjahren erwirtschaftete Überschüsse anrechenbar werden sollen.

Die Finanzkommission hat in einem ersten Schritt eine umfassende Anpassung der Schuldenbremsen erarbeitet und diese in die Vernehmlassung geschickt. Stichworte der vorgeschlagenen Anpassungen waren ein «Krisenartikel», eine Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung, eine Reduktion der Regelungsdichte auf Stufe Verfassung, Variantenvorschläge zur Höhe der Quoren sowie die Frage, ob für einen Aufwandüberschuss das Vorhandensein von Eigenkapital oder eines Bilanzüberschusses Bedingung sein soll. Schliesslich sollten die Begriffe angepasst und die Kennzahlen modernisiert werden.

Nach der Würdigung der eingegangenen Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren und unter Berücksichtigung, dass eine Verfassungsrevision in einem politisch derart bedeutenden Bereich von einer möglichst breiten politischen Mehrheit getragen werden sollte, hat sich die Finanzkommission entschieden, in ihrem Antrag an den Grossen Rat insbesondere auf den «Krisenartikel» und die Bestimmung zur möglichen Neuverschuldung zur Finanzierung eines Investitionsmehrbedarfs zu verzichten. Verbleibendes Hauptelement der Vorlage ist somit die Mehrjahresbetrachtung bei der Anwendung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung, welche es erlauben soll, Überschüsse aus den Vorjahren für Investitionen zu verwenden und die für Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel zu erhöhen.

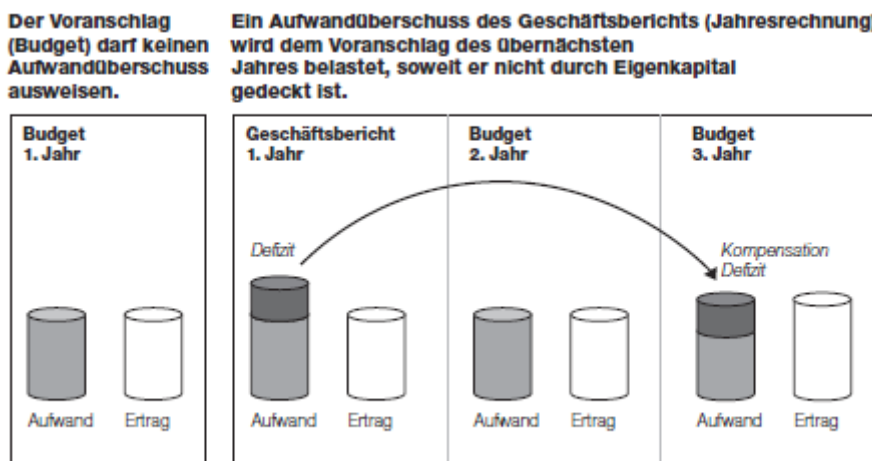
2. Ausgangslage

2.1 Gegenwärtige Situation: Defizitbremse von 2003 und Schuldenbremsen von 2008

In 1990er Jahren ist der Finanzhaushalt des Kantons Bern in eine bedrohliche Schieflage geraten. Die Schuldenlast von rund 11 Milliarden Franken und die entsprechende Zinsbelastung von rund einer Million Franken pro Tag belasteten den Finanzhaushalt stark. Hohe Defizite führten dazu, dass der Kanton Bern bei der Jahrtausendwende schweizweit sowohl absolut als auch pro Kopf eine der höchsten Verschuldungen aufwies. Gegen Ende der 1990er Jahre ist es dank verschiedenen Sanierungspaketen und einem verbesserten wirtschaftlichen Umfeld gelungen, den Negativtrend in der Erfolgsrechnung zu brechen und wieder Ertragsüberschüsse zu erzielen. Um diese Trendwende langfristig zu sichern, wurde die sogenannte Defizitbremse eingeführt.

Die Defizitbremse trat 2003 in Kraft und untersagt es grundsätzlich, in der Erfolgsrechnung Defizite zu budgetieren. Entsteht ein Defizit im Geschäftsbericht, muss es dem übernächsten Budget belastet und somit unmittelbar wieder kompensiert werden.

Abbildung 1: Defizitbremse (bis 2008) bzw. Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung¹ (ab 2008).



Als Abweichmechanismus wurde vorgesehen, ein Defizit innerhalb von vier Jahren kompensieren zu können. Der Abweichmechanismus benötigt jedoch die Zustimmung von drei Fünftel der Grossrätinnen und Grossräte (96 Stimmen).

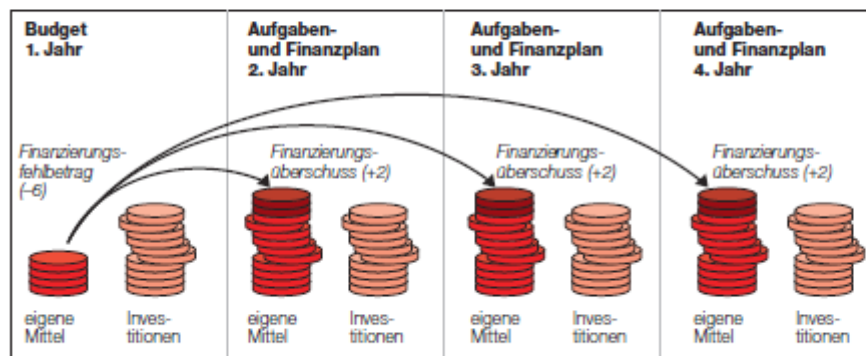
Als weiteres Element wurde die Steuererhöhungsbremse eingeführt, die besagt, dass eine Steuererhöhung, die gesamthaft zu mehr Steuereinnahmen führt, der Zustimmung der Mehrheit der Grossrätinnen und Grossräte bedarf (81 Stimmen).

Da der Kanton Bern trotz positiven Rechnungsabschlüssen im interkantonalen Vergleich immer noch eine hohe Verschuldung auswies, wurde im Jahr 2008 das Regelwerk zu einer umfassenden Schuldenbremse ausgebaut. Zusätzlich zur Defizitbremse wurde festgelegt, dass die Nettoinvestitionen mittelfristig aus eigenen Mitteln, also ohne Neuverschuldung, finanziert werden müssen. Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung regelt, dass der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen im Budget mindestens 100 Prozent betragen muss. Ist dies nicht der Fall, so muss gleichzeitig mit dem Aufgaben-/Finanzplan aufgezeigt werden, dass der Finanzierungsfehlbetrag kompensiert werden kann.

Abbildung 2: Schuldenbremse für die Investitionsrechnung – Planung.

Grundsatz: Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen hat mittelfristig mindestens 100 Prozent zu betragen.

Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag (Budget) ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren.

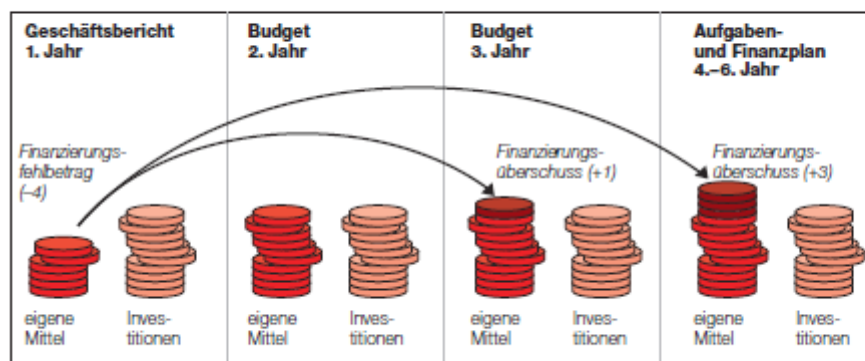


¹ In der Kantonsverfassung wird noch der alte Begriff «Laufende Rechnung» verwendet.

Weist der Geschäftsbericht eine Neuverschuldung aus, muss diese in den kommenden vier Jahren kompensiert werden. Ausnahmsweise kann der Grosse Rat die Frist für die Kompensation auf acht Jahre verlängern oder auf die Kompensation verzichten. Dafür ist aber eine qualifizierte Mehrheit von drei Fünftel der Grossrätinnen und Grossräte nötig (96 Stimmen).

Abbildung 3: Schuldenbremse für die Investitionsrechnung – Geschäftsbericht (Jahresrechnung).

Ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht (Jahresrechnung) ist im Voranschlag (Budget) des übernächsten Jahres und der drei daran anschliessenden Jahre zu kompensieren.



Schliesslich wurde festgelegt, dass die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung nur solange angewendet werden muss, bis die Schuldenquote, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen, unter den Wert von 12 Prozent sinkt. Wenn die Verschuldung unter diesen Wert gesunken ist, ruht die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung.

Das Regelwerk der beiden Schuldenbremsen hat sich in der Vergangenheit bewährt. Seit 1998 erzielte der Kanton Bern mit drei Ausnahmen (2012, 2017 und 2021) immer Ertragsüberschüsse in der Erfolgsrechnung. In den letzten 20 Jahren konnten die Investitionen vollständig mit eigenen Mitteln finanziert und zudem Schulden im Umfang von rund 3 Milliarden Franken abgebaut werden². Die Schuldenlast des Kantons Bern hat sich dadurch seit dem Höchststand zu Beginn der Jahrtausendwende um mehr als ein Viertel reduziert.

2.2 Investitionsmehrbedarf

Aufgrund einer Vielzahl anstehender Grossprojekte im Hochbaubereich rechnet der Kanton Bern von 2023 bis etwa 2030 mit einem erheblichen Investitionsmehrbedarf. Der Regierungsrat hat in zwei Umgängen (2019 und 2021) eine Priorisierung der Investitionen vorgenommen. Dabei wurden einzelne Projekte redimensioniert, zeitlich nach hinten verschoben oder in Einzelfällen sogar ganz gestrichen. Trotzdem bleibt der Investitionsmehrbedarf bedeutend.

Der geltende Mechanismus der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung blickt nur in die Zukunft. Allfällige Finanzierungsfehlbeträge müssen in den zukünftigen Jahren auch dann kompensiert werden, wenn der Kanton in der Vergangenheit erhebliche Überschüsse erzielt hat und Schulden abbauen konnte. Mit einer Mehrjahresbetrachtung können Finanzierungsüberschüsse angerechnet werden, welche in den Vorjahren erzielt wurden, so dass zusätzliche Mittel investiert werden können und mittelfristig trotzdem ein ausgeglichener Finanzhaushalt erreicht wird.

² Unter Berücksichtigung der ausstehenden Verrechnungssteuerguthaben von rund 1 Milliarde Franken beim Bund (vgl. Kapitel 3.6).

Auf der Finanzierungsseite hat der Grosse Rat in der Frühlingsession 2022 eine Gesetzesvorlage verabschiedet, die es ermöglicht, nicht mehr benötigte Mittel des SNB³-Gewinnausschüttungsfonds und des Fonds für Spitalinvestitionen im Umfang von rund 430 Millionen Franken zur Finanzierung des Investitionsmehrbedarfs verfügbar zu machen. Die gestaffelte Auflösung der Fonds erfolgt dabei jährlich im Umfang, der zur Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs notwendig ist. Als zusätzlich gilt der Investitionsbedarf, der den ordentlichen Bedarf von 450 Millionen Franken pro Jahr übersteigt.

2.3 Parlamentarische Initiative 189-2019 «Mehrjahresbetrachtung für die Schuldenbremse in der Investitionsrechnung»

Als sich der Investitionsmehrbedarf des Kantons in den 2010er Jahren abzuzeichnen begann, schlug der Regierungsrat vor, einen (weiteren) Fonds zu schaffen und zu äufnen, der es erlaubt hätte, Vorfinanzierungen vorzunehmen, also erwirtschaftete Überschüsse nicht für den Schuldenabbau zu verwenden, sondern für die kommenden Investitionen vorzusparen. Die Mehrheit der Finanzkommission war mit diesem Vorgehen nicht einverstanden. Sie vermutete, dass die Schaffung von Fonds der Absicht der bestehenden Schuldenbremsen, dem Schuldenabbau höchste Priorität einzuräumen, widersprechen würde. Ein zu dieser Frage in Auftrag gegebenes Gutachten kam zum Schluss, dass der Fonds tatsächlich gegen die verfassungsmässigen Schuldenbremsen verstossen würde.⁴ In der Herbstsession 2019 lehnte der Grosse Rat die Schaffung eines Fonds ab, in dem er auf das «Gesetz über den Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)» mit 85 gegen 66 Stimmen nicht eintrat.

Im Zuge der politischen Diskussionen rund um das FFsIG hat Grossrat Köpfli (Bern, glp) im August 2019 die parlamentarische Initiative «Mehrjahresbetrachtung für die Schuldenbremse in der Investitionsrechnung» eingereicht. Diese sähe folgende Änderung der Kantonsverfassung⁵ vor:

Artikel 101b Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

(Absatz 1 unverändert)

Absatz 2 neu: Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren, wenn er nicht durch positive Finanzierungssaldi des vorletzten Jahres und der drei vorherigen Jahre gedeckt ist.

(Absatz 3 bis 5 unverändert)

Die parlamentarische Initiative wurde damit begründet, dass der geplante Fonds potentiell in Konflikt zur Schuldenbremse für die Investitionsrechnung stehe und es deshalb naheliegend sei, diese direkt anzupassen. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung werde die Einlage von Finanzierungsüberschüssen in einen Fonds obsolet. Mit der Flexibilisierung der Schuldenbremse werde das wichtige Ziel der Schuldenbremse, eine Neuverschuldung zu verhindern, nicht tangiert. Die Schuldenbremse erhalte aber mehr Flexibilität.

2.4 Auftrag des Grossen Rates

Am 2. September 2020 debattierte der Grosse Rat über die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative. Es fand eine gemeinsame Debatte mit der Motion 233-2019 Imboden (Bern, Grüne)

³ Schweizerische Nationalbank (SNB)

⁴ Prof. Dr. iur. Häner, Isabelle (2019) *Über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)*. Zürich

⁵ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV), BSG 101.1

«Anpassung der Schulden- und Investitionsbremse in Artikel 101 der Kantonsverfassung» statt, die eine Anpassung beider Schuldenbremsen forderte.⁶

In der Debatte zeigten sich die meisten Fraktionen mit der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative einverstanden. Es war unbestritten, dass der Kanton Bern in den nächsten Jahren einen Investitionsmehrbedarf aufweisen wird. Überschüsse aus Vorjahren zu dessen Finanzierung heranzuziehen, war für viele ein nachvollziehbarer Ansatz. Gleichzeitig betonten viele Grossrätinnen und Grossräte, dass sich die bestehenden Schuldenbremsen seit ihrer Einführung bewährt hätten. Deshalb seien Änderungen nur soweit nötig vorzunehmen. Unter dem Eindruck der Corona-Pandemie äusserten manche Sprecherinnen und Sprecher die Ansicht, dass die bestehenden Schuldenbremsen nicht krisentauglich seien (Sprecherinnen der SP, Grüne, GLP und BDP). Auch die Finanzdirektorin bezweifelte, dass die Belastung des Staatshaushalts durch die Corona-Pandemie unter Einhaltung der bestehenden Schuldenbremsen bewältigt werden könne. Diese Haltung war jedoch umstritten. Die Sprecher der FDP und der EDU und eine Minderheit der SVP waren der Ansicht, dass gar kein Handlungsbedarf bestehe. Die EVP und der Mehrheitssprecher der SVP plädierten dafür, einzig die Schuldenbremse der Investitionsrechnung anzupassen.

Der Grosse Rat billigte der parlamentarischen Initiative 189-2019 mit 110 zu 39 Stimmen bei einer Enthaltung die vorläufige Unterstützung zu.⁷

2.5 Vorberatung durch die Finanzkommission

Zur kommissionsinternen Bearbeitung hat die Finanzkommission eine Arbeitsgruppe gegründet, die vom Kommissionspräsidenten geleitet und durch die Finanzdirektion bedeutend unterstützt wurde. Mitglieder der Arbeitsgruppe waren der Urheber der parlamentarischen Initiative, Grossrat Michael Köpfli, sowie zwei weitere Mitglieder der Finanzkommission.

Auf der Grundlage der Debatte und des Entscheides des Grossen Rates zur vorläufigen Unterstützung der parlamentarischen Initiative hatte sich die Finanzkommission das Ziel gesetzt, die folgenden sechs Punkte inhaltlich zu prüfen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

1. Schuldenbremse der Investitionsrechnung: Eine Mehrjahresbetrachtung bei der Anwendung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung einführen, wobei insbesondere positive Finanzierungssaldi der Vorjahre zu berücksichtigen sind (Anliegen der parlamentarischen Initiative).
2. Schuldenbremse der Investitionsrechnung: Überprüfung der Kennzahl «Bruttoschuldenquote 12 Prozent» in Artikel 101b Absatz 5 KV.
3. Schuldenbremse der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung: Krisentauglichkeit der beiden Schuldenbremsen überprüfen.
4. Regelungsstufe und Regelungsdichte der Schuldenbremsen: Welche Regelungen gehören auf Stufe Verfassung und welche in ein Gesetz?
5. Prüfen, ob einzelne (bedeutende) Investitionsvorhaben zur Erreichung vorgängiger Planungssicherheit bereits mit dem Beschluss über den Verpflichtungskredit mit qualifiziertem Mehr von der Schuldenbremse der Investitionsrechnung ausgenommen werden könnten.

⁶ Der Grosse Rat lehnte die in ein Postulat gewandelt Motion 233-2019 mit 81 zu 66 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab.

⁷ Tagblatt 2020 des Grossen Rates, Heft 3, S. 161-180, Traktandum 27

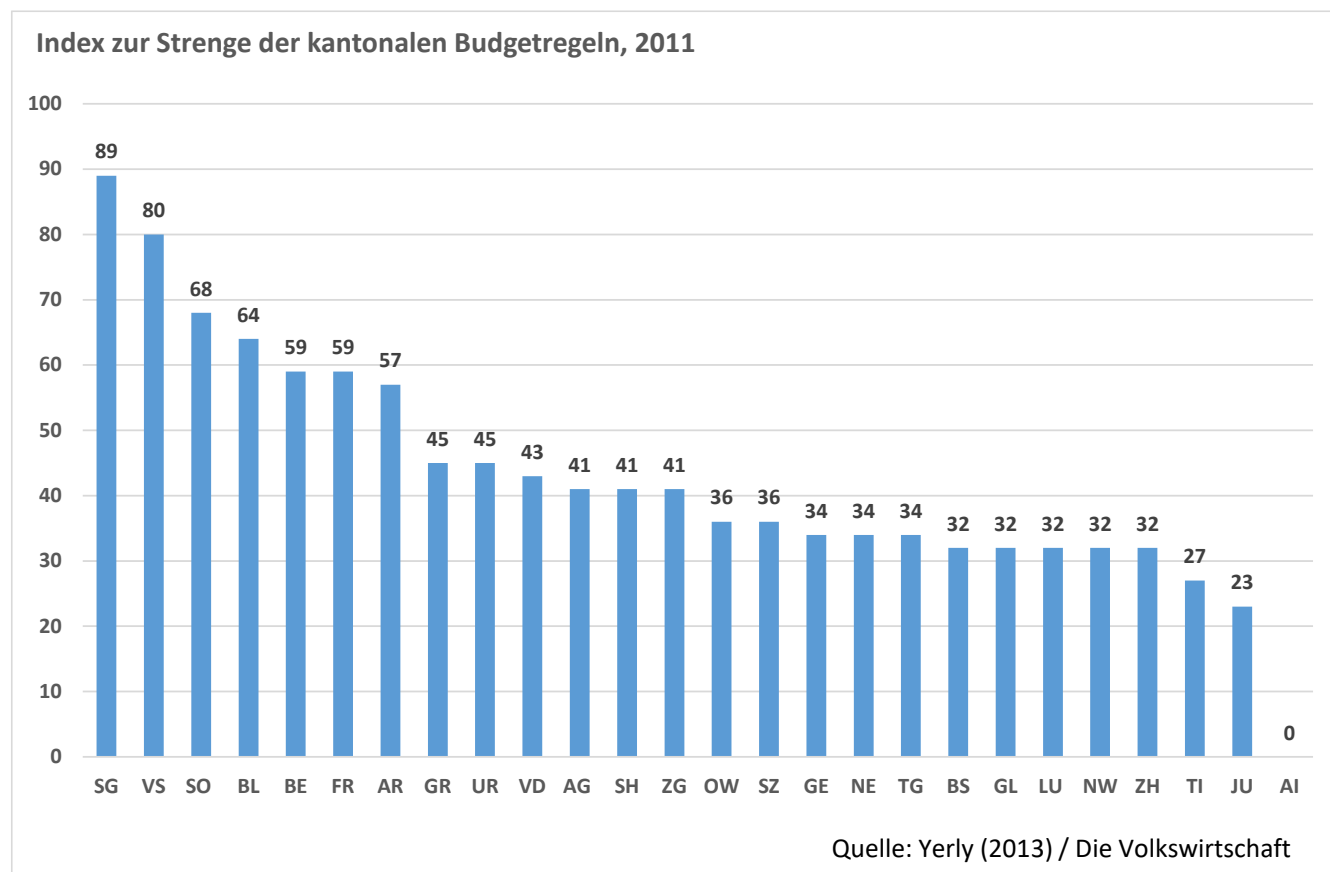
6. Umgang mit den bis zum Inkrafttreten der Verfassungsrevision aufgelaufenen «Altlasten» aus der Corona-Pandemie (zu kompensierende Defizite und Finanzierungsfehlbeträge ab dem Jahr 2020).

2.6 Kantonsvergleich

Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2013⁸ weist der Kanton Bern eine der strengsten Regelungen bezüglich des Haushaltsausgleichs auf. Die Beurteilung basierte auf den folgenden Komponenten, welche in einen «Index zur Strenge der kantonalen Budgetregeln» mündeten:

- Verfassung und Gesetze;
- Budget und Rechnung;
- Art der Ausgeglichenheit;
- zeitliche Vorgabe;
- Abschreibungen;
- Sanktionen.

Abbildung 4: Index zur Strenge der kantonalen Budgetregeln, 2011



⁸ Dr. Nadia Yerly (2013) *The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances*

Ein Vergleich zwischen den sieben Kantonen mit den strengsten Regelungen zeigt folgendes Bild:

St. Gallen	
Verfassung	Art. 82 Haushaltsgrundsätze ¹ Das Gesetz stellt sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind. ² Kanton und Gemeinden verwenden die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und wirksam. ³ Sie berücksichtigen für Voranschlag und Rechnung die Grundsätze von Transparenz und Öffentlichkeit.
Staatsverwaltungsgesetz (StVG)	Art. 61 b) Ausgleich ¹ Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. Der Beizug von Eigenkapital ist zulässig, derjenige von besonderem Eigenkapital jedoch höchstens im Umfang der vorgesehenen Zugriffsmöglichkeiten. ² Der Staatssteuerfuss kann gesenkt werden, wenn das freie Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuer übersteigt. Art. 64* b) Überschüsse ¹ Der Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung wird zur Bildung von freiem Eigenkapital verwendet. Er kann auch für zusätzliche Abschreibungen eingesetzt werden. ² Der Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung wird dem Budget des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch freies Eigenkapital gedeckt werden kann.
Wallis	
Verfassung	Art. 25 ¹ Der Voranschlag des Staates muss einen Ertragsüberschuss und einen Finanzierungsüberschuss ausweisen, die für eine harmonische Entwicklung des Kantons notwendigen Investitionen und Investitionsbeteiligungen Dritter sicherstellen sowie die Tilgung eines allfälligen Bilanzfehlbetrages und der Schuld gewährleisten. ² Weicht die Rechnung vom Voranschlag ab und weist sie einen Aufwandüberschuss oder einen Finanzierungsfehlbetrag aus, so muss die Tilgung dieser Fehlbeträge im Voranschlag des übernächsten Jahres vorgesehen werden. ³ Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat vorgängig zum Entwurf des Voranschlages die Änderung jener Gesetzesbestimmungen, die nicht in seiner eigenen Kompetenz liegen und zur Einhaltung dieses Grundsatzes notwendig sind. ⁴ Diese Änderungen werden vom Grossen Rat auf dem Dekretsweg in der gleichen Session beschlossen, in welcher er den Voranschlag genehmigt. ⁵ Die Gesetzgebung regelt die Anwendung der in diesem Artikel aufgestellten Grundsätze. Sie kann Ausnahmen vorsehen aufgrund der wirtschaftlichen Konjunktur oder im Falle von Naturkatastrophen oder anderen ausserordentlichen Ereignissen.
Gesetz über die Ausgaben- und Schuldenbremse	Art. 4 Ausnahmen ¹ Von den vorstehend in Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 aufgestellten Grundsätzen kann der Grosse Rat durch einen Beschluss der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates abweichen: a) bei besonders schwierigen Wirtschaftslage; b) bei Naturkatastrophen; c) bei anderen schweren oder ausserordentlichen Ereignissen oder Situationen. Art. 5 Tilgung der Fehlbeträge in Ausnahmefällen

	¹ Wurden Ausnahmen beschlossen, so müssen die Fehlbeträge innert einem Zeitraum von höchstens fünf Jahren getilgt werden. ² Bei ausserordentlicher Tragweite einer der in Artikel 4 erwähnten Situationen kann die Frist durch einen Beschluss der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates um zwei Jahre verlängert werden.
Solothurn	
Verfassung	Art. 130 Finanzpolitische Grundsätze ¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. Die laufende Rechnung soll in der Regel ausgeglichen sein. ² Der Kanton stimmt seine Finanzplanung auf die öffentlichen Aufgaben ab. ³ Alle Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben sind zum Voraus und periodisch auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und finanziellen Auswirkungen hin zu überprüfen.
Gesetz über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	§ 23^{bis}* Defizitbremse ¹ Die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates kann ausnahmsweise im Voranschlag einen Aufwandüberschuss beschliessen. ² Ein Verlustvortrag muss innert vier Jahren seit dem erstmaligen Entstehen abgetragen werden. ³ Ein Verlustvortrag, der nach Absatz 2 abzutragen ist, liegt vor, wenn die Bilanz ohne Anrechnung der als Folge der Ausfinanzierung der Pensionskasse am 1. Januar 2015 erfolgten Verpflichtung einen Fehlbetrag aufweist.*
Basel-Land	
Verfassung	§ 129 Finanzhaushalt und Finanzplanung ¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. * ^{1bis} Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen. * ^{1ter} Unterschreitet das Eigenkapital den im Gesetz genannten Betrag, ist der Fehlbetrag mittelfristig zu beseitigen. * ² Kanton und Gemeinden sorgen für eine auf die öffentlichen Aufgaben abgestimmte Finanzplanung. ³ Alle Aufgaben und Ausgaben sind vor der entsprechenden Beschlussfassung und in der Folge periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen.
Finanzhaushaltsgesetz	§ 4 Mittelfristiger Ausgleich ¹ Der Landrat hat die Erfolgsrechnung im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) über die kommenden 4 Jahre unter Einberechnung der vorangegangenen 4 Jahre mindestens auszugleichen. ² Er kann mit einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder aussergewöhnliche Aufwände oder Erträge von der Berechnung gemäss Abs. 1 ausnehmen. ³ Wächst die Wirtschaft im Budgetjahr voraussichtlich stärker als der langfristige Trend, ist, wenn immer möglich, ein Ertragsüberschuss zu budgetieren. ⁴ Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, werden Aufwandminderungen gegenüber Ertragserhöhungen priorisiert. § 6 Angemessener Selbstfinanzierungsgrad ¹ Der Regierungsrat legt im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad das maximale Investitionsvolumen fest und nimmt eine Priorisierung der Investitionsvorhaben vor.
Bern	

Verfassung	Art. 101a * Schuldenbremse für die Laufende Rechnung * ¹ Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen. ² Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist. * ³ Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Voranschlags von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Bei der Genehmigung des Geschäftsberichts ist Absatz 2 im Umfang des im Voranschlag beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar. Der Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen. * ⁴ Der Grosse Rat kann bei der Genehmigung des Geschäftsberichts von Absatz 2 in einem festzulegenden Umfang abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Ein Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen. * ⁵ Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens werden für die Anwendung der Absätze 1 und 2 nicht berücksichtigt. Art. 101b * Schuldenbremse für die Investitionsrechnung ¹ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen hat mittelfristig mindestens 100 Prozent zu betragen. ² Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren. ³ Ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht ist im Voranschlag des übernächsten Jahres und der drei daran anschliessenden Jahre zu kompensieren. ⁴ Der Grosse Rat kann die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags auf acht Jahre verlängern oder auf die Kompensation ganz verzichten, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. ⁵ Die Absätze 1 bis 4 gelangen zur Anwendung, wenn die Bruttoschuldenquote, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen, einen Wert von 12 Prozent übersteigt. Massgebend ist die Quote am Ende des vorausgegangenen Kalenderjahres.
Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen	Art. 3 Allgemeine Grundsätze 2 Die Führungsorientierung umfasst insbesondere b den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung (Art. 101 Abs. 1 der Kantonsverfassung, KV) c das mittelfristige Abtragen des Bilanzfehlbetrags durch Überschüsse in der Erfolgsrechnung
Freiburg	
Verfassung	Art. 83 Haushaltführung – Ausgeglicherer Haushalt ¹ Der Voranschlag der Laufenden Rechnung des Staates ist ausgeglichen. ² Die konjunkturelle Lage und allfällige ausserordentliche Finanzbedürfnisse sind indessen zu berücksichtigen. ³ Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind in den folgenden Jahren auszugleichen.
Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates	Art. 40a Voranschlag – Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts ¹ Der Voranschlag der Erfolgsrechnung des Staates ist ausgeglichen (Art. 83 Abs. 1 KV). ² In einer schwierigen konjunkturellen Lage und bei allfälligen ausserordentlichen Finanzbedürfnissen sind Voranschlagsdefizite jedoch zulässig. ³ Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind in den folgenden Jahren auszugleichen (Art. 83 Abs. 3 KV). Gelingt dies nicht, so muss der Grosse Rat die Erhöhung des Steuerfusses der direkten Kantonssteuern oder die vorübergehende Erhebung von Zusatzabgaben beschliessen.

	Art. 40b Voranschlag – Schwierige konjunkturelle Lage ¹ In einer schwierigen konjunkturellen Lage darf das Defizit des Voranschlags der Erfolgsrechnung höchstens 2 % des Gesamtertrags vor internen Verrechnungen betragen. ² Die konjunkturelle Lage kann insbesondere im Fall einer Rezession, die zu einer erheblichen Zunahme der Arbeitslosigkeit oder einem deutlichen Rückgang der geschätzten Steuereinnahmen führen, als schwierig erachtet werden. ³ Der Staatsrat bestimmt bei der Festlegung der jährlichen Budgetziele, inwiefern eine schwierige konjunkturelle Lage berücksichtigt werden kann. ⁴ Im Ausführungsreglement werden die Eckdaten festgelegt, die dazu dienen, die konjunkturelle Lage zu beurteilen und zu bestimmen, wann von der Regel des ausgeglichenen Haushalts abgewichen werden kann. Art. 40c Voranschlag – Ausserordentliche Finanzbedürfnisse ¹ Der Grosse Rat kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder das Defizit des Voranschlags der Erfolgsrechnung bei ausserordentlichen Finanzbedürfnissen über der Grenze nach Artikel 40b Abs. 1 festsetzen. ² Als ausserordentlich gelten Finanzbedürfnisse: a) die durch Katastrophen oder andere aussergewöhnliche Ereignisse und Situationen verursacht werden; b) die insgesamt mehr als 1 % des Gesamtertrags vor internen Verrechnungen ausmachen. Art. 40d Voranschlag – Ausgleich ¹ Das Defizit der Erfolgsrechnung, nach Abzug der ausserordentlichen Einnahmen, wird in den künftigen Voranschlägen über einen Zeitraum von längstens fünf Jahren ausgeglichen. Der Ausgleich beginnt mit dem Voranschlag des übernächsten Rechnungsjahres. ² Ist das Defizit der Erfolgsrechnung auf ein ausserordentliches Finanzbedürfnis zurückzuführen, so kann der Grosse Rat die Frist für den Ausgleich um höchstens zwei Jahre verlängern. ³ Die ausserordentlichen Einnahmen nach Absatz 1 werden im Ausführungsreglement umschrieben
Appenzell-Ausserrhoden	
Verfassung	Art. 96 Allgemeine Grundsätze ¹ Kanton und Gemeinden führen ihren Finanzhaushalt sparsam, wirtschaftlich und mittelfristig ausgeglichen. ² Sie sorgen für eine umfassende Finanz- und Investitionsplanung. ³ Neue Aufgaben dürfen erst übernommen werden, wenn ihre Finanzierung geregelt ist. ⁴ Verwaltungsunabhängige Kontrollorgane prüfen, ob der Finanzhaushalt gesetzmässig geführt wird. ⁵ Das Nähere regelt das Gesetz.
Finanzhaushaltsgesetz	Art. 2 Haushaltsgleichgewicht und Schuldenbegrenzung ¹ Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen. Sie darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht. ² Bilanzfehlbeträge sind innert längstens sieben Jahren abzutragen. Die Abtragung ist im Aufgaben- und Finanzplan vorzusehen und im Voranschlag auszuweisen. ³ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Voranschlag mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 Prozent beträgt.

Bei einem Quervergleich muss berücksichtigt werden, dass die Kantone unterschiedliche Mechanismen von Schuldenbremsen kennen und auch die allgemeine Steuerung der Finanzhaushalte Unterschiede aufweisen. Ein 1:1-Vergleich ist deshalb nicht einfach möglich.

In jedem Fall kann aber festgehalten werden, dass andere Kantone über zusätzliche Elemente in ihren Schuldenbremsen verfügen und der Kanton Basel-Land über einen Mechanismus verfügt, welcher der Mehrjahresbetrachtung ähnlich ist:

- Bei ausserordentlichen Ereignissen (wie Naturkatastrophen) sind Abweichungen von den Vorgaben der Schuldenbremse möglich (Basel-Land, Wallis)
- Bei ausserordentlichen Finanzierungsbedürfnissen (bzw. in einer besonders schwierigen Wirtschafts- oder schwierigen Konjunkturlage) sind Abweichungen von den Vorgaben der Schuldenbremsen erlaubt (Basel-Land, Freiburg, Wallis).
- Das Ergebnis vorangegangener Jahre wird beim Mechanismus der Schuldenbremse berücksichtigt (Basel-Land).
- Die Detailregelungen erfolgen auf Gesetzesstufe (sämtliche verglichenen Kantone ausser Bern).

3. Grundzüge der Änderungen

3.1 Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung

Die Bestimmungen der bestehenden Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung bleiben materiell unangetastet. Es werden einzig Begriffe angepasst und Formulierungen modernisiert.

Es gilt weiterhin der Grundsatz, dass die Erfolgsrechnung keinen Aufwandüberschuss aufweisen darf. Eine ausgeglichene Erfolgsrechnung ist die Basis für einen ausgeglichenen Staatshaushalt.

Wenn der Kanton über einen Bilanzüberschuss verfügt, darf ein Aufwandüberschuss budgetiert werden, bzw. ein Aufwandüberschuss muss im Geschäftsbericht (bis zur Höhe des vorhandenen Bilanzüberschusses) nicht kompensiert werden.

Wenn kein Bilanzüberschuss vorhanden ist und im Geschäftsbericht ein Aufwandüberschuss resultiert, muss der Aufwandüberschuss innerhalb zweier Jahre mit Überschüssen kompensiert werden. Mit einer drei Fünftel-Mehrheit kann der Grosse Rat die Kompensationsfrist auf fünf Jahre erstrecken.⁹

3.2 Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

Bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung bleibt der Grundsatz bestehen, wonach die Nettoinvestitionen mittelfristig selbst finanziert werden müssen. Wenn der Selbstfinanzierungsgrad im Budget unter 100 Prozent liegt, muss dargelegt werden, dass der Fehlbetrag im Aufgaben- und Finanzplan kompensiert werden kann (vgl. oben Abbildung 2). Neu entfällt dieser Kompensationsnachweis, wenn der Fehlbetrag des Budgets durch Finanzierungsüberschüsse der fünf Vorjahre gedeckt ist. Damit wird die Forderung der Mehrjahresbetrachtung der parlamentarischen Initiative 189-2019 (vgl. dazu oben Kapitel 2.3) umgesetzt.

Ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht muss wie bisher (vgl. Art. 101b Abs. 3 KV) innert fünf Jahren kompensiert werden (vgl. Abbildung 3). Auch hier greift neu die Mehrjahresbetrachtung, indem die

⁹ Details dazu unter Ziffer 3.3

Kompensationspflicht entfällt, wenn im Umfang des Fehlbetrages Überschüsse aus den fünf Vorjahren zur Verfügung stehen.

Der Grosse Rat kann wie bereits nach heutigem Recht die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags um vier Jahre verlängern (also auf insgesamt neun Jahre) oder auf die Kompensation ganz verzichten, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen (Art. 101b Abs. 4 KV). Für einen vollständigen Verzicht auf eine Kompensation sind zukünftig nach wie vor 96 Stimmen (Drei-Fünftel-Mehrheit) erforderlich.

Ebenfalls weiterhin in Kraft bleibt die Regel, dass die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung zu ruhen beginnt, wenn die Schuldenquote einen bestimmten Wert unterschreitet. Die Definition des massgebenden Wertes wird allerdings angepasst, um dem Umstand der effektiven Verschuldungssituation Rechnung zu tragen: So wird neu auf die Kennzahl Nettoschuld I anstatt auf die Bruttoschuld II abgestellt und die Kennzahl wird ins Verhältnis zum kantonalen Bruttoinlandprodukt gestellt (bisher kantonales Volkseinkommen). Der neue Schwellenwert wird so festgelegt, dass die Schuldenbremse der Investitionsrechnung in etwa bei derselben Verschuldungssituation zu ruhen beginnt, wie bei der bisherigen Definition (Schwellenwert bisher 12 Prozent, neu 6 Prozent) ¹⁰.

3.3 Steuererhöhungsbremse

Die Steuererhöhungsbremse bleibt durch die Änderungen unangetastet.

3.4 Regelungsstufe: Kantonsverfassung und Finanzhaushaltsgesetz (FHG)

Die bisherigen Regelungen der Schuldenbremsen und der Steuererhöhungsbremse sind aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte vollständig auf Stufe Verfassung verankert. Sie stellen insofern eine Besonderheit dar, als diese weit über eine verfassungsmässige Zielnorm hinausgehen. Im Gegensatz zu den Regelungen der Schuldenbremsen lässt die Bernische Kantonsverfassung in allen anderen Bereichen staatlichen Handelns weitestgehend offen, mit welchen Mitteln, Verfahren oder Organen die Verfassungsziele erreicht oder Aufgaben erfüllt werden sollen. Dies verschafft dem Gesetzgeber bei allen anderen Verfassungszielen einen grossen Handlungsspielraum.

Die detaillierten Regelungen auf Stufe Verfassung haben den Vorteil, dass den entsprechenden Normen das höchstmöglich politische Gewicht beigemessen wird. Nachteile sind, dass die Regelungen nur in einem aufwändigen Verfahren angepasst werden können, welches in einer obligatorischen Volksabstimmung endet. Dem Gesetzgeber kann im Bedarfsfall der notwendige Handlungsspielraum fehlen, um rasch auf neue Entwicklungen und Herausforderungen reagieren zu können.

Die Finanzkommission schlägt dem Grossen Rat vor, die Bestimmungen zu den Schuldenbremsen weiterhin vollständig in der Verfassung zu belassen. Dies ist möglich, weil auf eine umfassende Anpassung der Schuldenbremsen verzichtet wird. Nach der Vernehmlassung hat die Finanzkommission entschieden, auf die Einführung eines Krisenartikels für die Schuldenbremse der Erfolgsrechnung und auf die Regelungen zur Finanzierung eines Investitionsmehrbedarfs zu verzichten. Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass eine Änderung der Regelungsstufe die Vorlage als Ganzes gefährden könnte. Die Beschränkung auf die Einführung der «Mehrjahresbetrachtung» führt zu kleineren Anpassungen einzig der Verfassungsartikel, und eine

¹⁰ Siehe nachstehend Kapitel 3.4 und 3.5.

zusätzliche Regelung auf Gesetzesstufe scheint auch aus gesetzestechnischen Aspekten nicht mehr zwingend.

3.5 Eigenkapital oder Bilanzüberschuss

Als ab 2003 die «Defizitbremse» zur Anwendung gelangte, galt noch das Regelwerk des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 1 (HRM1). Das Eigenkapital wurde auf der Passivseite der Bilanz in einer einzigen Position zusammengefasst. Ein Ertragsüberschuss erhöhte das Eigenkapital, ein Aufwandüberschuss hingegen führte zu einer Verringerung des Eigenkapitals. Wenn das Eigenkapital aufgebraucht, also negativ war, sprach man von einem Bilanzfehlbetrag (negatives Eigenkapital, geführt auf der Aktivseite der Bilanz). Seit Beginn der 1990er Jahre wies der Kanton Bern kein Eigenkapital, sondern einen beträchtlichen Bilanzfehlbetrag aus. Ende 2016 belief sich dieser auf 3,32 Milliarden Franken.

Mit der Einführung von HRM2 per 1. Januar 2017 nahm der Kanton eine Neubewertung seiner Vermögenswerte vor (sog. Restatement). Die Bilanz wurde auf der Aktivseite um fast fünf Milliarden Franken aufgewertet, wodurch der altrechtliche Bilanzfehlbetrag getilgt werden konnte und der Kanton neu über Eigenkapital verfügte. Allerdings ist die Bilanzposition «Eigenkapital» unter HRM2 anders als unter HRM1 in verschiedene Positionen aufgegliedert. Die Zusammensetzung des Eigenkapitals und die jährlichen Veränderungen der einzelnen Positionen werden unter HRM2 in einem Eigenkapitalnachweis nachgezeichnet.¹¹ Insbesondere wird innerhalb der Kontengruppe Eigenkapital nach wie vor das Konto «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» nachgeführt und ausgewiesen, welches alleine durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert wird und somit das Eigenkapital im engeren Sinne darstellt. Ende 2021 verfügte der Kanton Bern über ein Eigenkapital nach HRM2 von 643,0 Millionen Franken, wobei das Konto Bilanzüberschuss/-fehlbetrag einen Wert von minus 271,5 Millionen Franken aufweist, was also einen Bilanzfehlbetrag bedeutet.

Mit der Defizitbremse sollte «die Zunahme des Bilanzfehlbetrags und die Neuverschuldung begrenzt»¹² werden. Der Begriff «Bilanzfehlbetrag» hatte die Bedeutung von «negativem Eigenkapital». Die Intention war, in der Finanzpolitik eine Kehrtwende zu erreichen und die Voraussetzungen zu schaffen, nach Jahren mit Defiziten wieder regelmässig Ertragsüberschüsse zu erwirtschaften, um damit den Bilanzfehlbetrag sukzessive zu verringern und die Verschuldungssituation zu verbessern. Diese Ziele gelten auch heute noch und sollen mit den Anpassungen der Schuldenbremsen die obersten Handlungsgrundsätze bleiben. Um diese Ziele zu erreichen, kann nicht auf das Eigenkapital nach HRM2 abgestützt werden. Mit dem Restatement von 2017 wurden die Vermögenswerte zwar neu und höher bewertet. Damit gelangte aber nicht mehr Geld in die Berner Staatskasse, es fand ausschliesslich eine Anpassung der Buchwerte statt. Wenn der Kanton auf das Eigenkapital nach HRM2 abstützen würde, könnte er ab sofort weitere Defizite in Kauf nehmen ohne diese kompensieren zu müssen.

Bei der Einführung von HRM2 im Jahr 2017 schloss der Kanton Bern die Erfolgsrechnung mit einem Aufwandüberschuss von 9,9 Millionen Franken ab¹³. Der Regierungsrat stellte sich auf den Standpunkt, dass der Kanton Bern jetzt über Eigenkapital verfüge und daher das Defizit nicht kompensiert werden müsse. Eine Mehrheit der Finanzkommission war mit dieser Interpretation nicht einverstanden und gab ein Kurzgutachten in Auftrag, das zum Schluss kam, dass zur sinngemässen Überführung des Begriffs «Eigenkapital» in den Bestimmungen zur Schuldenbremse von HRM1 nach HRM2 auf den Bilanzüberschuss/-fehlbe-

¹¹ Eigenkapitalnachweis im Geschäftsbericht 2020: Band 1, Ziffer 2.4, Seite 29

¹² Vgl. Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern zur «Einführung einer Defizit- und Steuererhöhungsbremse» (Abstimmungsbüchlein), Seite 5 oben zur kantonalen Volksabstimmung vom 3. März 2002:

¹³ Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung inkl. Elimination der Buchgewinne und Abschreibungen gemäss Artikel 101a, Absatz 5 KV

trag gemäss Sachuntergruppe 299 des Kontenplans nach HRM2 abzustellen ist und nicht auf das Eigenkapital gemäss Sachgruppe 29¹⁴. In der Folge hat sich auch der Regierungsrat dieser Interpretation angeschlossen und im Geschäftsbericht 2018 das Defizit 2017 kompensiert. Mit der Anpassung des Begriffs in den rechtlichen Grundlagen erfolgt der gesetzgeberische Nachvollzug der bereits gelebten Praxis.

Während in der Vernehmlassung noch beide Varianten, Bilanzüberschuss und Eigenkapital, zur Diskussion gestellt wurden, hat sich die Finanzkommission mit Mehrheitsentscheid dafür ausgesprochen, dem Grossen Rat einzig die Variante Bilanzüberschuss vorzulegen.

3.6 Von der Bruttoschuld II zur Nettoschuld I

In der bestehenden Schuldenbremse für die Investitionsrechnung ist ein Schwellenwert eingebaut: Wenn die Bruttoschuldenquote, definiert als Bruttoschuld II relativ zum kantonalen Volkseinkommen, unter 12 Prozent fällt, ruht die Schuldenbremse der Investitionsrechnung (Art. 101b Abs. 5 KV). Damit wurde festgelegt, dass die Schuldenbremse der Investitionsrechnung ausser Kraft gesetzt werden soll, wenn die Schuldensituation ein akzeptables Niveau erreicht hat, was die politische Akzeptanz der damaligen Vorlage entscheidend verbessert hat.

Die Beibehaltung der Regel ist in der Finanzkommission unbestritten. In den letzten Jahren hat sich allerdings gezeigt, dass die Bruttoschuld II nicht die ideale Grösse für den Schwellenwert darstellt. Die Bruttoschuld II ist eine umfassende Kennzahl, welche alle kurz- und langfristigen Finanzverbindlichkeiten inklusive Rückstellungen einbezieht. Vermögenswerte auf der Aktivseite werden nicht berücksichtigt.

Aufgrund des aktuellen Tiefzinsumfelds hat der Kanton Bern entschieden, Verrechnungssteuerguthaben für längere Zeit als bis anhin beim Bund zu belassen. Damit können Negativzinsen vermieden werden. Das Verrechnungssteuerguthaben des Kantons Bern beim Bund betrug per Ende 2020 1,13 Milliarden Franken. Per Ende 2020 beträgt die Bruttoschuldenquote 16,3 Prozent. Würden die Verrechnungssteuerguthaben hingegen eingerechnet, läge die Quote lediglich bei 14,2 Prozent. Dieser Effekt sollte die Höhe des neuen Schwellenwerts nicht mehr beeinflussen.

In der Finanzkommission war rasch Konsens erreicht, dass die Bruttoschuld durch die Nettoschuld ersetzt werden soll, weil diese die reale Verschuldungssituation des Kanton besser darstellt. Bei der Nettoschuld werden von den Schulden auf der Passivseite der Bilanz auch Vermögenswerte auf der Aktivseite in Abzug gebracht. In der Frage, ob sich die Nettoschuld I oder II besser eignet, war entscheidend, dass bei der Nettoschuld II nicht nur das Finanzvermögen¹⁵, sondern auch die Beteiligungen des Verwaltungsvermögens eingerechnet werden (u.a. Beteiligungen BEKB AG, BKW AG, BLS AG). Diese Beteiligungen sind nicht wie das Finanzvermögen zum Verkehrswert, sondern zum Anschaffungswert bilanziert. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass künftige Anpassungen der Rechnungslegungsvorschriften dazu führen, dass die Beteiligungen anders zu bilanzieren sind (z. B. wie das Finanzvermögen zum Verkehrswert). Eine solche Neubewertung könnte zu einer deutlichen Reduktion der Nettoschuldenquote führen, ohne dass sich die finanzielle Situation des Kantons Bern tatsächlich verbessern würde. Zudem könnten jährliche Bewertungsschwankungen dieser Unternehmen den Schwellenwert massiv beeinflussen und die Stabilität und Vergleichbarkeit beeinträchtigen. In der Kommission konnte Konsens erreicht werden, dass für den Schwellenwert von der Bruttoschuld II auf die Nettoschuld I gewechselt werden soll.

¹⁴ Bergmann, Andreas (2018), *Kurzgutachten zum «Begriff «Eigenkapital» in Zusammenhang mit der Bernischen Schuldenbremse in Verbindung mit HRM2»*. Winterthur.

¹⁵ Das Finanzvermögen besteht aus den Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden können (Flüssige Mittel, Guthaben, Rechnungsabgrenzungen, Sachanlagen).

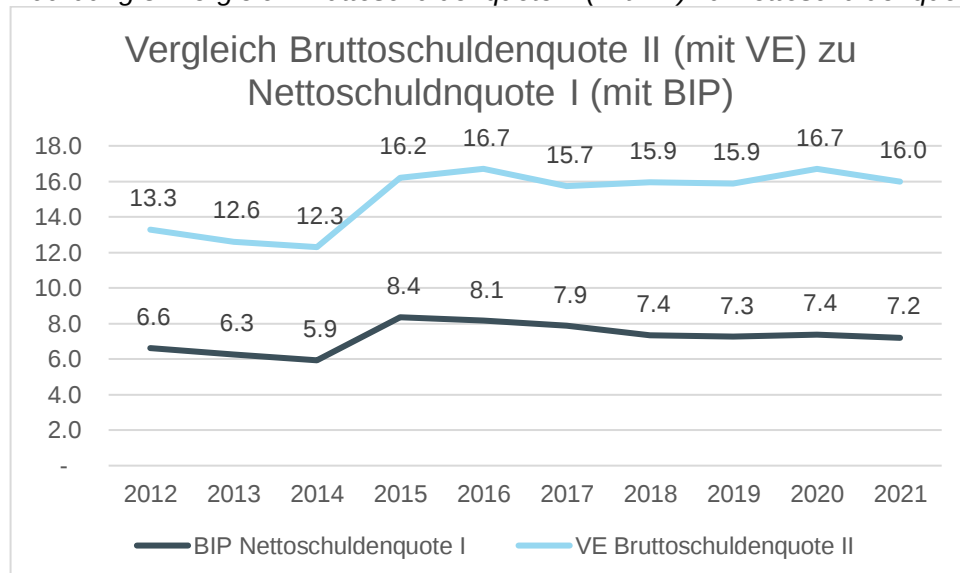
3.7 Vom Volkseinkommen (VE) zum Bruttoinlandprodukt (BIP)

Beim Schwellenwert handelt es sich um eine Quote, was bedeutet, dass die Bruttoschuld II, bzw. neu die Nettoschuld I, zu einem anderen Wert ins Verhältnis gesetzt wird. Bisher handelte es sich um das kantonale Volkseinkommen (VE). Warum man sich 2008 für das VE und nicht für den schon damals geläufigeren Wert des Bruttoinlandprodukts (BIP) entschied, kann nicht mehr eruiert werden. Die Materialien machen dazu keine Aussage. Im Vergleich zwischen BIP und VE wurde in der Kommission schnell klar, dass die Vorteile des BIP überwiegen: Es ist einfacher zu berechnen als das VE und wird international und auch in der Schweiz für Kantonsvergleiche häufig verwendet. Die EU benutzt zur Berechnung der Staatsschuldenquote nach den Maastrichter Kriterien ebenso das BIP wie es Banken und Ratingagenturen für ihre Ratings verwenden. In der Praxis der modernen Volkswirtschaftslehre wird sehr häufig das BIP verwendet, das VE dagegen ist praktisch vollständig verschwunden. In Vergleichen zwischen BIP und VE hat sich gezeigt, dass das BIP weniger starken Schwankungen ausgesetzt ist, was für einen Schwellenwert ein wichtiges Kriterium ist. Das BIP ist schliesslich ein im allgemeinen Sprachgebrauch gebräuchlicher Begriff und weist eine deutlich höhere Bekanntheit auf als das VE. In der Kommission war der Wechsel vom VE zum BIP entsprechend unbestritten.

3.8 Festlegung der Höhe des Schwellenwertes

Wenn der Schwellenwert neu als Nettoschuld I im Verhältnis zum BIP definiert wird, muss noch die Frage geklärt werden, wie hoch der Schwellenwert sein soll. Geleitet vom Grundsatz, die bewährten bisherigen Regelungen der Schuldenbremsen wenn möglich zu belassen, wurden Berechnungen angestellt, wie hoch die neu definierte Schuldenquote sein müsste, um dieselbe Wirkung zu entfalten wie die bisherige. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie hoch der Schuldenabbau ausfallen müsste, um den Grenzwert zu erreichen. Bei den Berechnungen wurden die ausstehenden Verrechnungssteuerguthaben beim Bund von über 1 Milliarde Franken berücksichtigt. Es wurde somit von einer bereinigten Bruttoschuldenquote per Ende 2020 von 14,2 Prozent ausgegangen (vgl. Ausführungen in Kapitel 3.6). Um eine Schuldenquote von 12 Prozent zu erreichen, müssten die Schulden per Ende 2020 rund 1,2 Milliarden Franken tiefer ausfallen. Diese finanzpolitische «Hürde» soll bei der neuen Kennzahl gleich sein. Die Berechnungen haben gezeigt, dass der Grenzwert der Nettoschuldenquote bei 6 Prozent anzusetzen ist. Aktuell (Ende 2020) beträgt die Nettoschuldenquote 7,4 Prozent. Die Differenz von 7,4 zu 6 Prozent entspricht in etwa 1,2 Milliarden Franken.

Abbildung 5: Vergleich Bruttoschuldenquote II (mit VE) zu Nettoschuldenquote I (mit BIP).



Ein retrospektiver Vergleich zwischen dem bisherigen und dem neuen Schwellenwert zeigt, dass sich die Werte bis 2015 parallel entwickelt haben. 2014 wäre die Nettoschuldenquote kurzfristig unter den Schwellenwert von 6 Prozent gefallen. Ab 2016 ist die Nettoschuldenquote leicht rückläufig, während die Bruttoschuldenquote gleichgeblieben ist.

3.9 Geprüfte Alternativen

Die Finanzkommission hat auf der Grundlage der unter Ziffer 2.5 aufgeführten Punkte eine umfassende Anpassung der Schuldenbremsen erarbeitet, die sie in die Vernehmlassung schickte. Die Vorlage enthielt folgende Elemente:

1. Krisenartikel: Im Falle von ausserordentlichen Ereignissen sollte der Grosse Rat die Anwendung der Schuldenbremsen für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung für eine bestimmte Zeitdauer ausser Kraft setzen können.
2. Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung: Überschüsse aus den fünf Vorjahren sollten zur Finanzierung eines Investitionsmehrbedarfs eingesetzt werden können.
3. Neuverschuldung zur Finanzierung eines Investitionsmehrbedarfs: Zur Finanzierung eines Investitionsmehrbedarfs sollte der Grosse Rat eine zeitlich befristete und in der Höhe begrenzte Neuverschuldung eingehen können.
4. Die Grundsätze der Schuldenbremsen sollten weiterhin in der Verfassung verankert werden. Die Detailregelungen hätten jedoch im Finanzhaushaltsgesetz Eingang gefunden, womit die Schuldenbremsen auch auf Stufe Gesetz geregelt worden wären.
5. Die Finanzkommission hat zu zwei Punkten Varianten zur Diskussion gestellt:
 - a. Höhe der Quoren: Variante I hat das Quorum für alle Beschlüsse bei einer drei Fünftel-Mehrheit fest (96 Stimmen) festgelegt, während Variante II bei einzelnen Abweichungen die Mehrheit der Mitglieder (81 Stimmen) vorgeschlagen hat.
 - b. Bilanzüberschuss oder Eigenkapital: Ein Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung sollte erlaubt werden, wenn entweder ein Bilanzüberschuss (Variante I) oder Eigenkapital (Variante II) vorhaben ist.
6. Die Begriffe sind der aktuellen Praxis angepasst und die Kennzahlen modernisiert worden.
7. Der Umgang mit den bis zum Inkrafttreten der Verfassungsrevision aufgelaufenen «Altlasten» aus der Corona-Pandemie sollte geregelt werden (zu kompensierende Defizite und Finanzierungsfehlbeträge ab dem Jahr 2020).

Nach Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens hat die Finanzkommission entschieden, den umfassenden Entwurf nicht weiter zu verfolgen und sich auf die Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung sowie auf die Anpassung der Begriffe und die Modernisierung der Kennzahlen zu konzentrieren.

4. Erläuterungen zu den Artikeln

4.1 Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung (Art. 101a Kantonsverfassung)

Artikel 101a Absatz 1

Grundsätzlich soll die Erfolgsrechnung im Budget weiterhin keinen Aufwandüberschuss ausweisen. Es handelt sich um eine Weiterführung der bisherigen Praxis. Ein Aufwandüberschuss ist erlaubt, wenn der Kanton über einen entsprechenden Bilanzüberschuss¹⁶ verfügt, der den Aufwandüberschuss deckt. Eine theoretisch mögliche Nichteinhaltung der Bestimmung bleibt ohne direkte Rechtsfolge. Erst wenn ein Aufwandüberschuss im Geschäftsbericht entsteht, ist geregelt, dass dieser innert zwei Jahren abzutragen ist, wenn er nicht durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist.

Der Begriff «Voranschlag» wird durch den gebräuchlicheren, der HRM2-Terminologie entsprechenden Begriff «Budget» ersetzt.

Artikel 101a Absatz 2

Ebenso wie im Budget soll die Kantonsrechnung auch im Geschäftsbericht keinen Aufwandüberschuss ausweisen. Eine Ausnahme ist möglich, wenn der Kanton über einen Bilanzüberschuss verfügt. Der Bilanzüberschuss ersetzt an dieser Stelle den Begriff Eigenkapital, der noch aus der Zeit vor der Einführung von HRM2 stammt. Diese Regelung entspricht der seit 2017 gelebten Praxis (vgl. oben Kapitel 3.5). Eine Nichteinhaltung der Bestimmung hat zur Folge, dass der Aufwandüberschuss innert zwei Jahren abzutragen ist. Dazu wird der Aufwandüberschuss dem Budget des übernächsten Jahres belastet. Für die konkrete Kompensation kann auch der Geschäftsbericht des laufenden Jahres hinzugezogen werden, falls ein Ertragsüberschuss resultiert.

Artikel 101a Absatz 3

Wie bisher soll der Grosse Rat die Kompetenz haben, mit einem qualifizierten Mehr von drei Fünftel seiner Mitglieder (96 Stimmen) ein defizitäres Budget zu genehmigen. Dies kann sich in Krisenzeiten, wie kürzlich während der Corona-Pandemie für das Budget 2021, als unumgänglich erweisen. Wenn ein Aufwandüberschuss, der bereits im Budget eingestellt war und vom Grossen Rat genehmigt wurde, im Geschäftsbericht tatsächlich eintritt, so gilt für die Kompensation bereits die Frist von fünf Jahren. Die Änderung fünf anstatt bisher vier Jahre berücksichtigt, dass zur Kompensation de facto auch die Rechnung des laufenden Jahres berücksichtigt wird, wenn sie einen Ertragsüberschuss ausweist. In der Praxis galt bereits bisher die Fünfjahresfrist.

Artikel 101a Absatz 4

Ebenfalls wie bisher soll der Grosse Rat die Kompetenz erhalten, einen tatsächlich eingetretenen Aufwandüberschuss im Geschäftsbericht nicht vollumfänglich dem übernächsten Budget zu belasten, sondern ihn auf die kommenden fünf Jahre zu verteilen. Die Neuerung fünf anstatt vier Jahre berücksichtigt, dass zur Kompensation de facto auch die Rechnung des laufenden Jahres berücksichtigt werden kann, wenn sie einen Ertragsüberschuss ausweist – dies entspricht der bisherigen Praxis. Damit ein solcher Beschluss des Grossen Rates Gültigkeit erlangt, ist die Zustimmung von drei Fünftel der Mitglieder (96 Stimmen) notwendig.

Die Regelung kann zum Beispiel zur Anwendung kommen, wenn unerwartet ein Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung resultiert, obwohl ein Ertragsüberschuss budgetiert war. Diese Situation ist im Kanton Bern mit dem Geschäftsbericht 2012 bereits einmal eingetreten. Bei einem solchen unerwarteten Vorfall soll der Grosse Rat die Möglichkeit haben, die Frist zur Abtragung des Defizits zu verlängern. Wenn diese

¹⁶ Vgl. oben Kapitel 3.3

Möglichkeit nicht besteht, läuft der Kanton Gefahr, wegen eines unerwarteten Defizits in sehr kurzer Zeit ein Sparpaket schnüren zu müssen, das bedeutende Auswirkungen auf die Leistungen des Kantons zu Gunsten der Bevölkerung und der Wirtschaft haben kann.

Wenn ein Aufwandüberschuss, der bereits im Budget eingestellt war und vom Grossen Rat genehmigt wurde, im Geschäftsbericht tatsächlich eintritt, so gilt für diesen Teil des Defizits bereits die Kompensationsfrist von fünf Jahren, wie unter Absatz 3 ausgeführt. Wenn das tatsächlich realisierte Defizit jedoch höher ausfällt als das budgetierte, braucht es für die Verlängerung der Kompensationsfrist des zusätzlichen Teils noch einmal die Zustimmung von drei Fünftel der Mitglieder des Grossen Rates.

Mit der Verlängerung der Kompensationsfrist auf fünf Jahre sind die Möglichkeiten des Grossen Rates ausgeschöpft und der Aufwandüberschuss muss zwingend kompensiert werden. Eine weitere Fristerstreckung oder gar der Verzicht auf die Kompensation ist nicht möglich. Dies kann je nach konjunktureller Lage und finanzieller Situation des Kantons eine grosse Herausforderung darstellen. Der Mechanismus stellt sicher, dass der Kantonshaushalt stabilisiert werden kann und die Schulden nicht anwachsen.

Artikel 101a Absatz 5

Die bestehende Bestimmung wird materiell unverändert übernommen und HRM2-konform formuliert.

Bei Verkäufen von Vermögenswerten oder bei Wertberichtigungen (Abschreibungen) können (Buch-)Gewinne oder (Buch-)Verluste entstehen. Ein realisierter Gewinn oder Verlust aus dem Verkauf einer Finanzanlage oder einer Sach- oder immateriellen Anlage im Finanzvermögen ergibt sich aus der Differenz zwischen Verkaufspreis und dem Buchwert beim Erstzugang ins Finanzvermögen.

Die Budgetierung von Verkäufen aus dem Finanzvermögen ist unter Wahrung der Budgetgrundsätze der Wahrheit und Klarheit zulässig. Gemäss HRM2 werden Gewinne oder Verluste in der Erfolgsrechnung verbucht. Das Budget und der Geschäftsbericht weisen ein Ergebnis aus, das die Buchgewinne zwingend einschliesst.

Artikel 101a Absatz 5 verbietet die Einrechnung von Buchgewinnen auf Anlagen des Finanzvermögens bei der Anwendung der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung. Damit sollen Fehlanreize vermieden werden, Buchgewinne finanzpolitisch einzusetzen, damit die Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung eingehalten werden kann (indem z. B. eine Sachanlage im Finanzvermögen nur mit dem Zweck veräussert würde, einen Buchgewinn zu realisieren).

Es ist nichts als konsequent, wenn umgekehrt auch allfällige Verluste auf dem Finanzvermögen – die durch Wertberichtigungen entstehen – für die Anwendung der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung nicht eingerechnet werden dürfen.

4.2 Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Art. 101b Kantonsverfassung)

Artikel 101 b Absatz 1

Die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln ist der wichtigste Grundsatz zum Erhalt der finanziellen Stabilität und zum Abbau der Schulden. Er wird unverändert übernommen. Aufgrund der Mehrjahresbetrachtung erweitert sich der Betrachtungshorizont der Ausgeglichenheit («mittelfristig») von bisher vier auf neun Jahre.

Artikel 101b Absatz 2

Wenn im Budget die Selbstfinanzierung die Nettoinvestitionen unterschreitet (Finanzierungsfehlbetrag), ist im gleichzeitig dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegten Aufgaben-/Finanzplan des Regierungsrates aufzuzeigen, dass der Fehlbetrag kompensiert werden kann. Im Zuge der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 189-2019 kommt jedoch neu die Mehrjahresbetrachtung ins Spiel: Der Kompensationsnachweis entfällt, wenn der Fehlbetrag mit Finanzierungsüberschüssen in den fünf dem Budgetjahr vorangegangenen Jahren gedeckt ist.

Abbildung 6: Mögliche Situation Haushaltsdebatte Jahr x-1 für BU Jahr x – Beispiel 1.

Jahr	GB Jahr x-5	GB Jahr x-4	GB Jahr x-3	GB Jahr x-2	BU Jahr x-1	BU Jahr x	AFP Jahr x+1	AFP Jahr x+2	AFP Jahr x+3
Finanzierungssaldo	-50	80	130	-100	60	-110	30	40	-20

↓
120

In die Betrachtung einbezogen werden die fünf dem Budgetjahr vorangegangenen Jahre, d.h. die Jahre x-1 bis x-5. Dabei liegen für die Jahre x-2 bis x-5 die effektiven Rechnungsergebnisse vor (Geschäftsberichte). Für das laufende Jahr x-1 ist dies noch nicht der Fall, weshalb hier der Finanzierungssaldo gemäss Budget in die Berechnung einbezogen wird. Dies mag als Nachteil empfunden werden. Allerdings ist es wichtig, dass das laufende Jahr ebenfalls berücksichtigt wird, weil das Ergebnis dieses Jahres das «finanzielle Polster» stark beeinflussen kann (sowohl im positiven als auch negativen Sinne). Weiter ist zu beachten, dass es sich vorliegend «nur» um eine Planung handelt. Eine effektive Kompensationspflicht von Fehlbeträgen wird ohnehin erst ausgelöst, wenn in der Jahresrechnung Fehlbeträge entstehen.

Gemäss vorliegendem Beispiel 1 weisen die dem Budgetjahr x vorangehenden fünf Jahre (x-1 bis x-5) per Saldo einen Finanzierungsüberschuss von 120 aus. Der für das Budgetjahr x geplante Finanzierungsfehlbetrag von -110 ist somit gedeckt, die Vorgaben der Schuldenbremse werden erfüllt. Die Ergebnisse des Aufgaben-/Finanzplans x+1 bis x+3 müssen nicht in Betracht gezogen werden.

Abbildung 7: Mögliche Situation Haushaltsdebatte Jahr x-1 für BU Jahr x – Beispiel 2.

Jahr	GB Jahr x-5	GB Jahr x-4	GB Jahr x-3	GB Jahr x-2	BU Jahr x-1	BU Jahr x	AFP Jahr x+1	AFP Jahr x+2	AFP Jahr x+3
Finanzierungssaldo	-50	80	130	-100	60	-150	30	40	-20

↓
120

↓
50

Gemäss Beispiel 2 wird für das Jahr x ein Finanzierungsfehlbetrag von -150 budgetiert. Dieser ist nur im Umfang von 120 durch Überschüsse aus den fünf Vorjahren (x-1 bis x-5) gedeckt. Der Aufgaben-/Finanzplan für die Jahre x+1 bis x+3 weist per Saldo einen Finanzierungsüberschuss von 50 aus. Im Aufgaben-/Finanzplan kann somit aufgezeigt werden, dass der nicht durch Überschüsse aus den Vorjahren gedeckte Fehlbetrag von 30 im Budgetjahr x planerisch kompensiert werden kann. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden für das Budget x somit auch bei diesem Beispiel erfüllt.

Abbildung 8: Mögliche Situation Haushaltsdebatte Jahr x-1 für BU Jahr x – Beispiel 3.

Jahr	GB Jahr x-5	GB Jahr x-4	GB Jahr x-3	GB Jahr x-2	BU Jahr x-1	BU Jahr x	AFP Jahr x+1	AFP Jahr x+2	AFP Jahr x+3
Finanzierungssaldo	-50	80	130	-100	60	-200	30	40	-20

↓
120

↓
50

Im Beispiel 3 weist das Budget x einen Finanzierungsfehlbetrag von -200 aus. Dieser wird durch Überschüsse von 120 aus den Vorjahren (x-1 bis x-5) bis auf 80 gedeckt. Davon können gemäss Aufgaben-/Finanzplan x+1 bis x+3 jedoch lediglich 50 kompensiert werden. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden somit im Budgetjahr x nicht eingehalten. Eine Verletzung der Schuldenbremse im Budget bleibt ohne direkte Rechtsfolge. Eine effektive (also nicht nur planerische) Kompensationspflicht entsteht erst, wenn in der Jahresrechnung tatsächlich ein Finanzierungsfehlbetrag entsteht (vgl. nachfolgend Art. 101b Abs. 3).

Die Regelung wird nach der Inkraftsetzung rückwirkend angewendet werden. Wenn beispielsweise das Budget 2024 einen Finanzierungsfehlbetrag ausweisen sollte, würden zu dessen Kompensation die Finanzierungsüberschüsse und (-fehlbeträge) der Jahre 2019 bis 2023 mitberücksichtigt.

Artikel 101b Absatz 3

Wenn ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht tatsächlich eintritt, muss er innert fünf Jahren kompensiert werden. Neu entfällt diese Kompensationspflicht wie beim Budget, wenn der Fehlbetrag durch Finanzierungsüberschüsse der fünf dem Rechnungsjahr vorangegangenen Jahre gedeckt ist.

Abbildung 9: Mögliche Situation Abschluss Geschäftsbericht Jahr x – Beispiel 1.

Jahr	GB Jahr x-5	GB Jahr x-4	GB Jahr x-3	GB Jahr x-2	GB Jahr x-1	GB Jahr x
Finanzierungssaldo	-50	80	130	-100	60	-100

↓
120

Gemäss Beispiel 1 weist der Geschäftsbericht des Jahres x einen Finanzierungsfehlbetrag von -100 aus. Die Jahresrechnungen der fünf Vorjahre (x-1 bis x-5) weisen per Saldo einen Finanzierungsüberschuss von 120 aus. Der Fehlbetrag von -100 ist somit vollständig durch Überschüsse aus den Vorjahren gedeckt und auf eine Kompensation kann verzichtet werden.

Abbildung 10: Mögliche Situation Abschluss Geschäftsbericht Jahr x – Beispiel 2, Teil 1.

Jahr	GB Jahr x-5	GB Jahr x-4	GB Jahr x-3	GB Jahr x-2	GB Jahr x-1	GB Jahr x
Finanzierungssaldo	-50	80	130	-100	60	-200

↓
120

Im vorliegenden Beispiel 2 ist der Finanzierungsfehlbetrag gemäss GB Jahr x von -200 nur im Umfang von 120 durch Überschüsse aus den fünf Vorjahren (x-1 bis x-5) gedeckt. Der Restbetrag von 80 muss in den Geschäftsberichten der nachfolgenden fünf Jahre (x+1 bis x+5) kompensiert werden.

Abbildung 11: negativer Finanzierungssaldo Jahr x – Kompensation in Planung Jahre x+1 bis x+5, Beispiel 2 Teil 2.

Jahr	GB Jahr x	BU Jahr x+1	BU Jahr x+2	AFP Jahr x+3	AFP Jahr x+4	AFP Jahr x+5
Ergebnis Erfolgsrechnung (Planung)	-80	0	20	20	20	20

↑ ↑ ↑ ↑ ↑

Im vorliegenden Beispiel wird in der Planung der zu kompensierende Restbetrag von 80 gleichmässig auf das Budget und die Finanzplanjahre verteilt. Dies ist jedoch nicht zwingend, die planerische Verteilung kann auch anders erfolgen. In den fünf Jahren (inkl. einem allfälligen Überschuss des Geschäftsberichts des laufenden Jahres [im Beispiel BU Jahr x+1]) muss der Kanton in den Geschäftsberichten tatsächliche Überschüsse von mindestens 80 erwirtschaften, um die Kompensationspflicht zu erfüllen.

Die Regelung wird nach der Inkraftsetzung rückwirkend angewendet werden. Wenn beispielsweise der Geschäftsbericht 2024 einen Finanzierungsfehlbetrag ausweisen sollte, würden zu dessen Kompensation die Finanzierungsüberschüsse und (–fehlbeträge) der Jahre 2019 bis 2023 mitberücksichtigt.

Artikel 101b Absatz 4

Wenn keine oder keine ausreichenden Finanzierungsüberschüsse aus den Vorjahren vorhanden sind, kann der Grosse Rat bei der Genehmigung des entsprechenden Geschäftsberichtes die Frist der Kompensation auf neun Jahre verlängern oder vollständig darauf verzichten. Dazu ist eine drei Fünftel-Mehrheit des Grossen Rates nötig (96 Stimmen)

Artikel 101b Absatz 5

Aus den bestehenden Regelungen übernommen wird auch der Grundsatz, dass die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung zu ruhen beginnt, wenn die Schuldensituation einen bestimmten Wert unterschreitet. Der Schwellenwert wird neu definiert (Nettoschuld I relativ zum kantonalen Bruttoinlandprodukt) und auf sechs Prozent festgelegt. Dieser neue Grenzwert entspricht in seiner Höhe und seiner Wirkung in etwa dem bisherigen Wert von zwölf Prozent, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen.¹⁷ Aktuell (Ende 2021) beträgt die Nettoschuldenquote 7.2 Prozent und liegt somit noch deutlich über dem Schwellenwert von 6 Prozent, so dass davon auszugehen ist, dass die Schuldenbremse der Investitionsrechnung in den kommenden Jahren weiterhin zur Anwendung gelangen wird und nicht ruht.

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

Dank der bestehenden, bewährten Schuldenbremsen hat es der Kanton Bern in den letzten 20 Jahren geschafft, die Höhe der Schulden spürbar zu reduzieren. Am Reduktionsziel wird auch mit den Anpassungen festgehalten.

Mit der Mehrjahresbetrachtung wird die Anwendung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung flexibilisiert und mehr Handlungsspielraum für die Finanzierung von Investitionen geschaffen. Die verstärkte Investitionstätigkeit ist eine Grundvoraussetzung dafür, den Kanton Bern in Richtung der Ziele der Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 weiterzuentwickeln. So basieren die Etablierung Berns als führender Medizinalstandort der Schweiz und der Aufbau und Erhalt einer attraktiven und zukunftsorientierten Infrastruktur zu grossen Teilen auf der Umsetzung der geplanten Investitionsvorhaben.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Schulden des Kantons Bern betragen per Ende des Jahres 2021 6'858,1 Milliarden Franken (Bruttoschuld I). Aufgrund des aktuellen Tiefzinsumfeld ist die daraus resultierende Zinsbelastung gut tragbar. Es

¹⁷ Zur Definition vgl. oben Kapitel 3.4 bis 3.6

wird erwartet, dass die Zinsen in den kommenden Jahren ansteigen. Die genaue Entwicklung ist jedoch mit vielen Unsicherheiten behaftet. Es wird momentan davon ausgegangen, dass die aktuelle Schuldenhöhe und die Zinsbelastung auch in den nächsten Jahren verkraftbar sein werden.

Auch nach den vorliegenden Anpassungen der Schuldenbremsen ist anzunehmen, dass die Schulden in Zukunft in der Tendenz sinken werden. So bleiben die Hürden für eine Neuverschuldung nach wie vor hoch: Einerseits darf die Erfolgsrechnung weiterhin keinen Aufwandüberschuss aufweisen, soweit dieser nicht durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist. Andererseits sind die Nettoinvestitionen mittelfristig mindestens zu 100 Prozent selber zu finanzieren, solange die Nettoschuldenquote über dem Wert von 6 Prozent liegt.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Es werden keine personellen und organisatorischen Auswirkungen erwartet.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage unterstützt die Realisierung von volkswirtschaftlich bedeutenden Investitionsvorhaben und entfaltet so nachhaltig eine positive Wirkung in den betroffenen Standortgemeinden und Regionen. Mit den geplanten Optimierungen der Schuldenbremsen bleibt der Kanton zudem auch in Ausnahmesituationen ein verlässlicher Partner der Gemeinden.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Mehrjahresbetrachtung ermöglicht es, die Investitionen in begrenztem Umfang zu erhöhen, was sich positiv auf die Volkswirtschaft auswirkt.

10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung wurde von Mitte November 2021 bis Anfang März 2022 durchgeführt. Wie unter Ziffer 3.9 erwähnt, enthielt die Vorlage eine umfassendere Anpassung der Schuldenbremsen

In der Vernehmlassung gingen 34 Stellungnahmen ein, wovon 14 auf inhaltliche Bemerkungen verzichteten. Die Auswertung hat ein uneinheitliches Bild ergeben. Von den 20 inhaltlichen Stellungnahmen haben zwölf das Vorhaben im Grundsatz unterstützt, sechs haben es abgelehnt und zwei haben gewichtige inhaltliche Änderungen anbringen wollen. Gegen die Anpassung der Schuldenbremsen haben sich die FDP, der Kantonalverband Bernischer Arbeitsgeber, der Gewerbeverband und der HIV Kanton Bern ausgesprochen. Sie sind der Ansicht, die bestehenden Schuldenbremsen genügten und würden bereits genügend Flexibilität bieten. Zustimmend zum Vorhaben haben sich die SP, die glp und die Mitte geäußert, weiter der Bernische Staatspersonalverband, der Gewerkschaftsbund und die IG ländlicher Raum. Ebenfalls zugestimmt haben der Regierungsrat, der Bernjurassische Rat, der Verband Bernischer Gemeinden und die Städte

Bern und Thun. Die Grünen haben beantragt, die Schuldenbremsen integral abzuschaffen und die Finanzpolitik in den Dienst des Klimaschutzes zu stellen. Die EVP hat Vorbehalte zum Kernelement der Mehrjahresbetrachtung in der Schuldenbremse der Investitionsrechnung angebracht.

Der Krisenartikel (Punkt 1 unter Ziffer 3.9) fand in der Vernehmlassung eine knappe Mehrheit. In der Zwischenzeit wurde jedoch deutlich, dass der Kanton Bern die Krise der Corona-Pandemie entgegen der Erwartungen unter Einhaltung der bestehenden Schuldenbremsen bewältigen können. So beträgt das Defizit des Geschäftsberichts 2021 lediglich 63 Millionen gegenüber den budgetierten 549 Millionen Franken. Auch die Neuverschuldung blieb mit 20 Millionen (2020) bzw. 115 Millionen Franken (2021) moderat. Diese erfreuliche Entwicklung hat den Problemdruck in diesem Punkt stark reduziert und die Finanzkommission verzichtet nun darauf, die Schuldenbremsen mit einem Krisenartikel zu ergänzen. Gleichzeitig wurde auch die Lösung auf die Frage obsolet, wie mit den finanziellen «Altlasten» aus der Corona-Pandemie umzugehen sei (Punkt 7).

Die Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Punkt 2) fand in der Vernehmlassung eine klare Mehrheit und ist politisch breit abgestützt. Die Mehrjahresbetrachtung ist auch das Kernelement der parlamentarischen Initiative, welche die Anpassung der Schuldenbremsen angestossen hat. Die Finanzkommission hat folglich an dieser Änderung festgehalten.

Der Grosse Rat hat in der Wintersession 2021 einstimmig entschieden, eine Neuverschuldung von 500 Millionen Franken vorzusehen, um den Investitionsmehrbedarf der kommenden Jahre finanzieren zu können (Punkt 3). Obwohl der Beschluss nur deklaratorischen Charakter hat, ist er ein klares politisches Signal, dass der Investitionsmehrbedarf politisch akzeptiert ist und dafür eine Neuverschuldung in Kauf genommen werden soll.¹⁸ In der Vernehmlassung hat sich eine knappe Zustimmung zu diesem Punkt ergeben. Dafür ausgesprochen haben sich die glp, die Mitte, SP, Grüne und die EVP, sowie der Regierungsrat, die Städte Bern und Thun, die Gewerkschaften, der Verband Bernischer Gemeinden (VBG) und die IG ländlicher Raum. Widerstand äusserten dagegen die SVP, die FDP und die EDU sowie die Arbeitgeber, der Gewerbeverband und der HIV. Die Hauptargumente der Gegner lauteten, dass die bestehende Regelung bereits genügend Ausweichmöglichkeiten biete und der Grosse Rat bedeutende zusätzliche Kompetenzen erhalten würde. Tatsächlich sah die neue Regelung vor, dass der Grosse Rat mit drei Fünftel-Mehrheit die Kompetenz erhalten hätte, den ausserordentlichen Finanzierungsbedarf für Investitionen festzustellen, ohne dass der Verfassungstext weitere inhaltliche Kriterien vorgegeben hätte. Nach intensiver Diskussion hat sich die Finanzkommission dazu entschlossen, diesen Punkt nicht weiterzuverfolgen. Es hat sich gezeigt, dass die Bestimmung im Grossen Rat und in der Volksabstimmung Angriffsfläche geboten hätte. Zudem hätten die detaillierten Bestimmungen nicht sinnvoll ausschliesslich auf Stufe Verfassung verankert werden können. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende wie die SVP haben ihre Zustimmung zum Vorhaben explizit davon abhängig gemacht, dass die Schuldenbremsen weiterhin einzig auf Stufe Verfassung geregelt würden, um eine möglichst hohe politische Legitimation und Stabilität der Bestimmungen zu erreichen.

Der Entscheid zum Verzicht auf die Bestimmungen zum ausserordentlichen Investitionsbedarf bedeutet jedoch nicht, dass die Finanzkommission nun die Haltung vertreten würde, der Investitionsmehrbedarf der kommenden Jahre müsse ohne Neuverschuldung finanziert werden. Damit würde die Finanzkommission eine Kehrtwendung zu ihrer bisherigen Haltung vornehmen und insbesondere auch ihrer eigenen, vom Grossen Rat einstimmig überwiesenen Planungserklärung aus der Wintersession 2021 widersprechen¹⁹. Mit der Streichung der entsprechenden Artikel aus der Vorlage spricht sich die Finanzkommission aus den oben genannten Gründen einzig dafür aus, auf die vorgängige rechtliche Absicherung des Eingehens der Neuverschuldung zu verzichten. Gerade weil der politische Wille zur Realisierung des anstehenden Investitionsmehrbedarfs im Grossen Rat derart eindeutig ausgefallen ist, ist aus Sicht Finanzkommission der Nachteil der fehlenden Planungsunsicherheit verkraftbar. Der Verzicht auf die entsprechenden Bestimmungen bewirkt, dass der Kanton Bern über mehrere Jahre die Schuldenbremse «verletzt», weil ein negativer

¹⁸Planungserklärung zur Priorisierung der Investitionen Grundsatz; Höhe der Neuverschuldung zum AFP, FiKo-Mehrheit: «Betreffend Investitions-Priorisierung soll die Variante 2 (Neuverschuldung von max. CHF 500 Mio.) gemäss Vorschlag des Regierungsrates favorisiert werden.» Angenommen vom Grossen Rat mit 154 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen am 29.11.2021

¹⁹ Vgl. Fn 20.

Finanzierungssaldo resultieren wird. Konkret wird voraussichtlich Artikel 101b, Absatz 2 der Schuldenbremse der Investitionsrechnung während mehrerer Jahre nicht erfüllt, bzw. verletzt werden.²⁰ Wenn die Neuverschuldung im Geschäftsbericht tatsächlich eingetreten sein wird, wird davon ausgegangen, dass der Grosse Rat jeweils mit drei Fünftel-Mehrheit auf die Kompensation verzichten wird. Wenn die jeweils im Geschäftsbericht ausgewiesenen Finanzierungsfehlbeträge über die Jahre addiert werden, kann der Grosse Rat mit einer einfachen Rechnung die Höhe der eingegangenen Neuverschuldung trotzdem überwachen.²¹ Die Finanzkommission ist der Überzeugung, dass in einer Gesamtsicht die Vorteile des Verzichts auf die Anpassung der Schuldenbremse gegenüber der weiterhin bestehenden Unsicherheiten bezüglich nachträglicher «Gutheissung» der Neuverschuldung überwiegen.

Die Vorlage sieht vor, dass die Schuldenbremsen künftig ausschliesslich auf Stufe Verfassung geregelt werden (Punkt 4). Damit verbindet die Finanzkommission das deutliche politische Signal, dass den Schuldenbremsen in der Finanzpolitik auch künftig eine herausragende Bedeutung zukommen und Anpassungen nur bei hohem Anpassungsdruck und wohlüberlegt vorgenommen werden.

In der Frage der Höhe der Quoren (Punkt 5a) hat sich eine deutliche Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden für die Variante Beibehaltung der bisherigen drei Fünftel-Mehrheit ausgesprochen, die in die vorliegende Vorlage eingebaut wurde. Für das tiefere Quorum haben sich einzig die SP, die Grünen, die Gewerkschaften und die Stadt Bern ausgesprochen.

Beim Punkt, ob der Bilanzüberschuss, bzw. -fehlbetrag oder das Eigenkapital (Punkt 5b) künftig massgebend sein sollen in der Frage, ob ein Aufwandüberschuss erlaubt sein soll oder nicht, hat sich wie bei den Quoren eine ebenso klare Mehrheit für die Variante Bilanzüberschuss/-fehlbetrag ausgesprochen, so dass dieser in die Vorlage eingeflossen ist.

Die Anpassung der Begriffe und Kennzahlen (Punkt 6) wurde in den Stellungnahmen praktisch nicht diskutiert. Sie sind politisch unbestritten.

11. Antrag

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat, die Vorlage anzunehmen.

Bern, 05. Mai 2022

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Daniel Bichsel

²⁰ Art. 101b, Abs. 2 KV (neu): Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Budget ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren, wenn er nicht durch Finanzierungsüberschüsse der fünf dem Budgetjahr vorangegangenen Jahre gedeckt ist.

²¹ Die Rechnung muss ergänzt werden, um allfällige unerwünschte Einflussfaktoren ausschliessen zu können, insbesondere Defizite aus Konsumausgaben. Die Neuverschuldung soll nur für den Investitionsmehrbedarf akzeptiert werden, der 450 Mio. Franken pro Jahr (Niveau der ordentlichen Investitionen) übersteigt.