

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 278-2017
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.741

Eingereicht am: 05.12.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)
Haas (Bern, FDP)
Freudiger (Langenthal, SVP)
Guggisberg (Kirchlindach, SVP)
Grädel (Huttwil/Schwarzenbach, EDU)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 536/2018 vom 16. Mai 2018
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Ausgabenexplosion durch Ausgabenwachstumsbremse bremsen

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat in Ergänzung zur bestehenden Schuldenbremse eine Vorlage zu einer Gesetzes- und/oder Verfassungsbestimmung zu unterbreiten, mit der

1. das Wachstum der durchschnittlichen Staatsausgaben längerfristig an die Entwicklung des Volkseinkommens oder andere zweckmässige und definierte Referenzwerte gebunden und
2. die Einhaltung dieser Vorgabe durch geeignete Massnahmen gewährleistet wird

Begründung:

Im Jahr 2006 gab der Kanton Bern gemäss Geschäftsbericht 8,865 Milliarden Franken aus. 2016 betrugen die Ausgaben bereits 10,666 Milliarden Franken. Das entspricht einer Zunahme von 1,801 Milliarden Franken oder 20,3 Prozent in 10 Jahren. Im gleichen Zeitraum stieg das Volkseinkommen im Kanton Bern von 47 499 auf 53 198 Franken pro Einwohner (+12 %). Die Teuerung betrug im gleichen Zeitraum gemäss Teuerungsindex des Bundesamts für Statistik nur gerade 1,1 Prozent. Das Ausgabenwachstum lag im genannten Zeitraum also 8,3 Prozent über dem Volkseinkommen und satte 19,2 Prozent über der Teuerung. Doch auch im aktuellen Vor-

anschlag 2018 und im Aufgaben-/Finanzplan 2019–2021 des Kantons Bern plant der Regierungsrat weiterhin ähnlich stark wachsende Ausgaben. So ist im Voranschlag 2018 ein Ausgabensprung von 308,3 Millionen von 10,840 Milliarden auf 11,149 Milliarden vorgesehen. Und auch in den Folgejahren sind Kostensteigerungen von durchschnittlich etwa 100 Millionen Franken vorgesehen. Bis 2021 will der Regierungsrat 11,413 Milliarden jährlich ausgeben. Entgegen der oft gehörten Behauptung, es werde massiv gespart, ist also gesamthaft gesehen das Gegenteil der Fall: Die Ausgaben steigen massiv und ungebremsst an.

Zwar verhindert die Schuldenbremse gemäss Artikel 101a Absatz 1 und 3 der Kantonsverfassung, dass im Voranschlag Defizite budgetiert werden: «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.»

Die Schuldenbremse sorgt allerdings nur dafür, dass die Ausgaben die Einnahmen nicht übersteigen, nicht aber dafür, das Ausgabenwachstum zu bremsen. Für eine langfristige Gesundung der Berner Kantonsfinanzen und eine Senkung des hohen Steuerniveaus in Richtung des schweizerischen Mittels der Kantone reicht das Instrument der Schuldenbremse aber nicht aus. Um den enorm hohen Wachstumspfad der Kantonsausgaben zu bremsen, braucht es offensichtlich ein neues Instrument im Sinne einer Ausgabenwachstumsbremse, die dafür sorgt, dass die Ausgaben nicht mehr massiv über der Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise des Bundesamts für Statistik liegen. Im Rahmen der Umsetzung der Motion werden neben dem BIP weitere geeignete Anknüpfungsgrössen zu prüfen sein. In diesem Rahmen wird auch zu prüfen sein, ob z. B. mit qualifizierten Quoren (zum Beispiel analog Art. 101a Abs. 3 KV) in begründeten Fällen Ausnahmen von der Anknüpfung der Ausgabenentwicklung an das BIP bzw. eine andere zweckmässige Grösse zuzulassen sind.

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat kann das Kernanliegen der Motionäre – die Eindämmung des staatlichen Aufwandwachstums – grundsätzlich nachvollziehen. Auch er nimmt die Aufwandentwicklung in einzelnen staatlichen Aufgabenbereichen mit Besorgnis zur Kenntnis. Die Einführung von zusätzlichen rechtlichen Vorgaben – seien diese nun auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe angelegt – lehnt der Regierungsrat aber dezidiert ab.

Die seit Einführung der beiden Schuldenbremsen gesammelten Erfahrungen machen deutlich, dass die bestehenden rechtlichen Vorgaben ausreichen, um den bernischen Finanzhaushalt im Gleichgewicht zu behalten. Seit der Inkraftsetzung der beiden Schuldenbremsen in den Jahren 2002 (Schuldenbremse für die Laufende Rechnung [sog. «Defizitbremse»]) bzw. 2008 (Schuldenbremse für die Investitionsrechnung) musste einzig in der Jahresrechnung 2012 ein Defizit bzw. eine Neuverschuldung hingenommen werden. Der Fehlbetrag konnte in der Folge aber bereits mit den in den Rechnungsabschlüssen 2013 und 2014 erzielten Überschüssen wieder vollumfänglich kompensiert werden.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Eindämmung des Aufwandwachstums ganz gezielt in denjenigen staatlichen Aufgabenbereichen angegangen werden muss, bei denen es überdurchschnittlich hoch ausfällt. Dabei handelt es sich allerdings insbesondere um Aufgabenbereiche, deren Aufwandwachstum stark von exogenen Faktoren wie z.B. der demographischen Entwicklung (u.a. im Altersbereich und beim Vollzug der Sozialversicherungen), dem medizinischen

Fortschritt (Gesundheitsversorgung), den internationalen Migrationsbewegungen (Asylbereich) und bundesrechtlichen Vorgaben (Vollzug der Sozialversicherungen) etc. geprägt wird, deshalb nur bedingt direkt auf Kantonsebene beeinflusst werden kann und dadurch auch in anderen Kantonen überdurchschnittlich hoch ausfällt.

Gleichzeitig gibt es auch Aufwandentwicklungen, die in der Vergangenheit – aus unterschiedlichen Gründen – wiederholt politisch legitimiert bzw. politisch nicht bestritten wurden (z.B. der Angebotsausbau im öffentlichen Verkehr oder die Lohnmassnahmen für das Kantonspersonal und die Lehrkräfte).

Nachfolgend geht der Regierungsrat auf einzelne, im Zusammenhang mit dem von den Motionären geäusserten Anliegen ein. Gleichzeitig legt er dabei die wichtigsten Gründe für die Ablehnung der Motion dar:

1. Das Anliegen der Motionäre wurde bereits im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung diskutiert und verworfen.

Mit zwei parlamentarischen Initiativen wurde im Juni 2005 die Einführung einer Schuldenbremse gefordert. In der Folge erarbeitete eine Kommission des Grossen Rates gemeinsam mit Experten der Universität Bern zwei mögliche Modelle für die Einführung einer Schuldenbremse. Zur Diskussion standen einerseits das Modell «Schuldenquote» und andererseits das Modell «Haushaltsausgleich».

Das Modell «Schuldenquote» lehnte sich dabei eng an die (nach wie vor geltende) Schuldenbremse des Kantons Basel Stadt an. Im Zentrum des Modells stand die Stabilisierung der Schuldenquote. Um diese zu erreichen, sollte ein Maximalwert vorgegeben werden, den die Schuldenquote mittelfristig nicht hätte überschreiten dürfen. Falls dieser dennoch überschritten worden wäre, hätten die laufenden Ausgaben und Investitionen zusammen im Voranschlag um höchstens die Novemberteuerung des laufenden Jahres wachsen dürfen. Das Modell «Schuldenquote» enthielt mit der beschriebenen Sanktions- bzw. «Ausgabenregel» somit ein (mögliches) Element einer Ausgabenwachstumsbremse, wie es auch in der vorliegenden Motion beschrieben wird.

Die vorberatende Kommission sprach sich dann allerdings für das Modell «Haushaltsausgleich» im Sinne einer Erweiterung der bereits bestehenden Defizitbremse («Schuldenbremse für die Laufende Rechnung») aus. Dieses wurde in der Vernehmlassung und durch das Parlament intensiv diskutiert und schliesslich gutgeheissen. In einer Volksabstimmung sprach sich anschliessend am 24. Februar 2008 auch das bernische Stimmvolk für die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung und die ihr zugrundeliegende Konzeption aus.

Wie einleitend dargelegt, hat sich die Konzeption der beiden Schuldenbremsen bewährt. Die Schuldenbremsen haben sich in der Fortsetzung der Finanzpolitik als stark disziplinierende Normen erwiesen. Einem weiteren Ausbau der Schuldenbremsen steht der Regierungsrat trotzdem kritisch gegenüber. Zusätzliche rechtliche Vorgaben drohen die bereits mit den beiden Schuldenbremsen eingeschränkten finanzpolitischen Handlungsspielräume des Regierungsrates und des Grossen Rates weiter einzuengen und zu einer «Mechanisierung» der Finanzpolitik zu führen. Die Einführung einer «dritten Schuldenbremse» dürfte aus Sicht des Regierungsrates zu einer deutlichen Übersteuerung führen. Es besteht auch ein erhebliches Risiko, dass die gegen-

seitigen Abhängigkeiten und die unterschiedlichen Sanktionen der drei Schuldenbremsen Widersprüche und Unklarheiten auslösen.

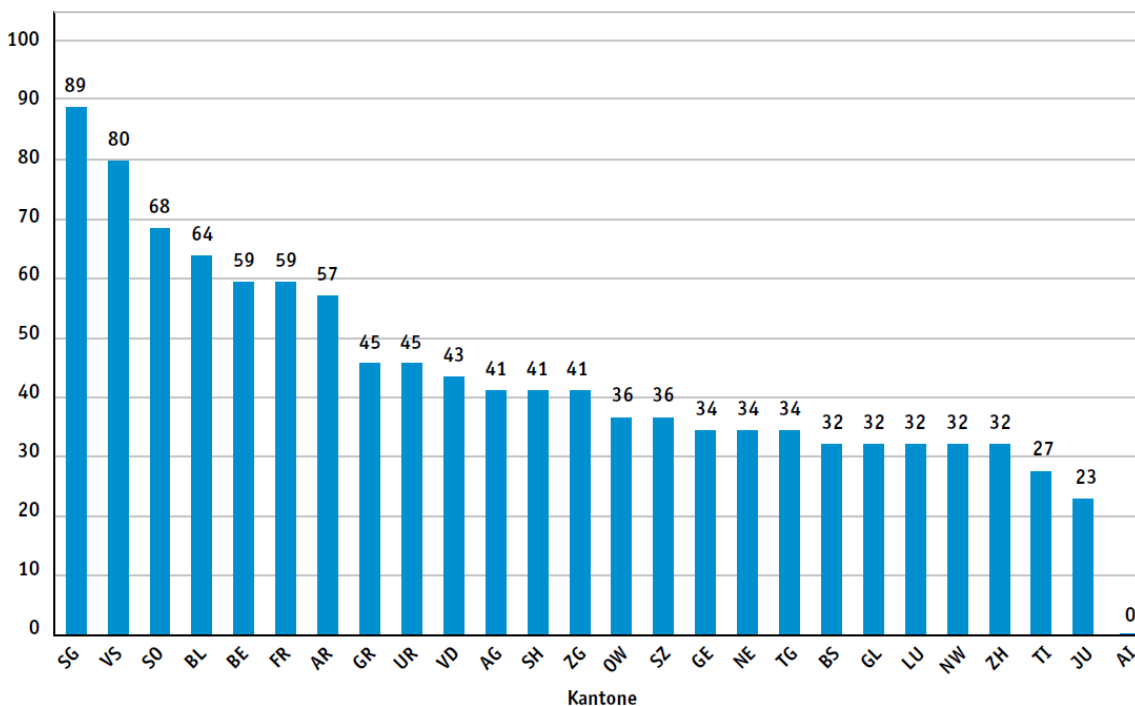
2. Der Kanton Bern verfügt bereits heute über strenge Schuldenbremsen

Wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, verfügt der Kanton Bern im interkantonalen Vergleich bereits heute über strenge Schuldenbremsen.

In einer an der Universität Freiburg im Jahr 2013 erarbeiteten Dissertation wurden die Schuldenbremsen der Kantone anhand verschiedener Kriterien bewertet¹. Diese beziehen sich u.a. auf die Stufe in der Normenhierarchie (u.a. «Ist die Haushaltsregel in der Verfassung oder lediglich in einem Gesetz festgeschrieben?»), auf die Stufe im Haushaltsprozess («Muss das Budget oder die Rechnung ausgeglichen sein?»), auf die Zeitvorgabe («Muss der Haushalt in jedem einzelnen Jahr ausgeglichen sein oder über mehrere Jahre hinweg?»), auf den Einbezug der Investitionen («Muss nur die laufende Rechnung ausgeglichen sein oder zusätzlich die Investitionsrechnung») auf die Strenge der Strafen bei Nichteinhaltung der Schuldenbremse («Was für Sanktionen drohen, wenn die Regel nicht eingehalten wird?») etc. Die einzelnen Bewertungen flossen in einen Indikator ein, mit welchem die Haushaltsregeln der Kantone auf einer Skala von 0 bis 100 bewertet wurden (je höher die Punktezahl, desto strenger die Budgetregel).

In der nachfolgenden Grafik wird deutlich, dass der Kanton Bern gemäss den an der Universität Freiburg vorgenommenen Untersuchungen bereits heute über im interkantonalen Vergleich überdurchschnittlich strenge Budgetregeln (bzw. Schuldenbremsen) verfügt.

Index zur Strenge der kantonalen Budgetregeln, 2011



Quelle: Yerly (2013) / Die Volkswirtschaft

¹ Yerly N. (Freiburg, 2013): The political economy of budget rules in the twenty-six Swiss cantons: Institutional analysis, preferences and performances.

Von den 26 Kantonen kennen im Übrigen heute nur gerade deren zwei eine reine Ausgabenwachstumsbremse im Sinne der Motionäre. Es handelt sich dabei um die Kantone Graubünden und Thurgau. Alle anderen 24 Kantone kennen keine spezifischen rechtlichen Bestimmungen, welche auf eine direkte Einschränkung des Aufwandwachstums abzielen.

3. Die Entwicklung des Aufwandwachstums erfordert eine differenzierte Betrachtungsweise.

Nach Ansicht des Regierungsrates muss die Entwicklung des Aufwandwachstums differenziert betrachtet werden. Der alleinige Fokus auf die Aufwandseite wird der Komplexität des Finanzhaushaltes nicht gerecht. Dies aus den folgenden Überlegungen:

- Zwischen der Aufwand- und der Ertragsseite besteht oftmals ein enger Zusammenhang, d.h. eine Kürzung der entsprechenden Aufwendungen hat auch eine Kürzung der Erträge zur Folge. Dies ist beispielsweise in der Sachgruppe 36 «Transferaufwand» der Fall (u.a. wird bei Lastenausgleichssystemen wie der Sozialhilfe der Anteil der Gemeinden von 50% über den Transferertrag SG 46 verbucht; gleiches gilt beispielsweise betreffend die Kostenbeteiligung des Bundes bei der Flüchtlingssozialhilfe oder die Kostgelderträge für ausserkantonale Häftlinge im bernischen Strafvollzug).
- Zu Aufwandsteigerungen führen aber auch Erhöhungen bei den «Durchlaufenden Beiträgen» in der Sachgruppe 37 oder bei den «Internen Verrechnungen» in der Sachgruppe 39. Bei diesen beiden Sachgruppen nehmen jedoch jeweils auch die Erträge im genau gleichen finanziellen Umfang wie die Aufwendungen zu.
- Zu bedenken gibt der Regierungsrat zudem, dass u.a. rechnungslegerische Anpassungen (z.B. Verschiebungen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung im Zuge der Einführung von HRM2 / IPSAS per 1.1.2017), Ausgliederungen (z.B. führte die Ausgliederung der Hochschulen ab dem Jahr 2013 zu einer Entlastung der Aufwandseite, weil deren Aufwendungen neu «netto» als Staatsbeitrag und nicht mehr «brutto» in den einzelnen Sachgruppen des Finanzhaushaltes aufgeführt werden), Internalisierungen (z.B. Projekt Police Bern ab 2008), Aufgabenverschiebungen (z.B. die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung [NFA] im Jahr 2008) etc. die Aufwandentwicklung rein zahlenmässig stark beeinflussen, was deren Analyse über eine mehrjährige Periode hinweg stark beeinträchtigt.

Um den Realitäten des Finanzhaushaltes gerecht zu werden, müsste somit bei der Implementierung einer Ausgabenwachstumsbremse den vorstehend erläuterten Entwicklungen und Gegebenheiten zumindest annäherungsweise Rechnung getragen werden. Ebenfalls wäre zu prüfen, ob Positionen wie der Zins- und der Abschreibungsaufwand, welche sich nur indirekt beeinflussen lassen, Eingang in eine Ausgabenwachstumsbremse finden sollten oder nicht.

All diese Überlegungen würden aber zweifellos zu einer Verkomplizierung des Instrumentes führen, was mit ein Grund sein dürfte, dass von den 26 Kantonen heute nur gerade deren zwei über eine Ausgabenwachstumsbremse verfügen.

4. Zur Eindämmung des Aufwandwachstums braucht es keine neuen Instrumente, sondern den politischen Willen für den Beschluss von gezielten (Gegen-)Massnahmen.

Die im Rahmen der Erarbeitung des Entlastungspaketes «EP 2018» im Jahr 2017 durchgeführte «Wachstumsanalyse» hat gezeigt, dass die sogenannten «relevanten Kosten» auf Ebene des Gesamtstaates in der Periode 2010 bis 2020 um rund CHF 1.2 Mia. bzw. um 17,5 Prozent zunehmen². Davon fallen CHF 1.04 Mia. oder rund 85 Prozent des Wachstums alleine in den fünf Produktgruppen «Angebote für Menschen mit einem Pflege-, Betreuungs-, besonderen Bildungsbedarf», «Spitalversorgung», «Volksschule und schulergänzende Angebote», «Öffentlicher Verkehr und Verkehrskoordination» sowie «Vollzug der Sozialversicherungen» an.

Mit Blick auf die vorliegenden Ergebnisse ist für den Regierungsrat klar, dass eine Eindämmung des Aufwandwachstums (oder vorliegend des Kostenwachstums) ganz gezielt in den davon betroffenen Aufgabenbereichen angegangen werden muss. Dabei ist zu bedenken, dass dies kaum im Rahmen des ordentlichen Planungsprozesses erfolgen kann. Im Zusammenhang mit den beiden letzten Entlastungspaketen im Kanton Bern (ASP 2014 und EP 2018) hat sich im Übrigen auch gezeigt, dass eine Eindämmung des Aufwandwachstums in erster Linie zu einem Leistungsabbau führt, welcher bei den betroffenen Anspruchsgruppen auf heftigen Widerstand stösst und politisch höchst umstritten ist (erinnert sei zum Beispiel an die Entlastungsmassnahmen im Altersbereich im EP 2018 oder im Behindertenbereich bei der ASP 2014 etc.).

Auch in Zukunft wird der Aufwand in einzelnen Aufgabenbereichen stark wachsen. Darauf wird zum Beispiel auch im Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen hingewiesen. Zur Eindämmung dieses (absehbaren) Aufwandwachstums braucht es indessen keine neuen rechtlichen Vorgaben, sondern vielmehr den politischen Willen, entsprechende (Gegen-)Massnahmen zu beschliessen. In diesem Zusammenhang stehen – nicht zuletzt mit Blick auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bzw. die damit verbundenen Zuständigkeiten – allerdings nicht nur die Kantone, sondern auch der Bund in der Verantwortung.

Verteiler

- Grosser Rat

² Die Berechnungen basierten auf dem Planungsstand per Ende November 2016. Bei den «relevanten Kosten» handelt es sich um diejenigen Positionen des Finanzhaushaltes, welche in finanzieller Hinsicht die Kostenseite am stärksten prägen, bei welchen das Kostenwachstum absolut betrachtet am stärksten ausfällt (insbesondere im Bereich der Nettostaatsbeiträge) und die andererseits kostenseitig politisch am ehesten beeinflusst werden können. Die relevanten Kosten basierten bei der vorliegend erwähnten Untersuchung auf den Werten der Betriebsbuchhaltung des Voranschlags 2017 und umfassten die Personalkosten (rund CHF 2.9 Mia.), die Sachkosten (rund CHF 1.0 Mia.) sowie die Nettostaatsbeiträge (Kosten minus Erlöse; rund CHF 3.9 Mia.). Auf gesamtsstaatlicher Ebene beliefen sich die «relevanten Kosten» im Voranschlagsjahr 2017 auf rund CHF 7.8 Mia.