

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 305-2013
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2013.1500

Eingereicht am: 18.11.2013

Fraktionsvorstoss: Ja
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Grüne (Imboden, Bern) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 15

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 21.11.2013

RRB-Nr.: 535/2014 vom 30. April 2014
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Konjunkturverträglichkeit der Berner Schulden- und Investitionsbremse

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Verfassungsrevision vorzulegen, die

1. eine Konjunkturregel für die Schulden- und Investitionsbremse (KV, Art. 101a/b) einführt;
2. neben dem Grundsatz in der Verfassung die Details mittels Gesetzgebung regelt.
3. Für die Revision von Art. 101a/b (KV) sind verschiedene Varianten einer Konjunkturregel vorzulegen.
4. Es sind die Vor- und Nachteile der Abschaffung von Art. 101a/b/c aufzuzeigen.

Begründung:

Gemäss BAKBASEL hat die Berner Schuldenbremse eine restriktive Form und ist «nicht konjunkturgerecht, da die Laufende Rechnung in jedem Jahr ausgeglichen sein muss» (BAKBASEL, 2012. S. 11/12). Das Schuldenniveau des Kantons Bern ist gemäss ASP-Analyse unproblematisch; der Kanton Bern hat kein Schuldenproblem. Im interkantonalen Vergleich liegt Bern in etwa im Durchschnitt der 26 Kantone.

In einem Staatswesen ist Verschuldung eine legitime Finanzierungsquelle öffentlicher Haushalte. Die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand werden durch den Konjunkturablauf unterschiedlich beeinflusst. Einnahmen (Steuern) sind eher prozyklisch, Ausgaben (Arbeitsmarkt, Soziales) eher antizyklisch. Saldovorgaben können deshalb dazu führen, dass die Ausgaben in wirtschaftlich guten Zeiten mit den Einnahmen angehoben werden, in schlechten Zeiten aber gekürzt werden müssen. Damit würde der Staat über eine prozyklische Ausgabenpolitik die konjunkturellen Schwankungen noch verstärken. Um dies zu verhindern, ist eine explizite Berück-

sichtigung der Konjunkturlage in einer Schuldenbremse zweckmässig, so wie dies z. B. beim Bund und anderen Kantonen der Fall ist. (BAKBASEL, 2012, S. 8)

Während in den meisten Kantonen die Schuldenbremse in der Verfassung verankert und auf Gesetzesstufe ausformuliert wird, wird im Kanton Bern die Schuldenbremse ausschliesslich in der Verfassung geregelt. Dabei wird die Bruttoschuldenquote, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen, auf 12 Prozent begrenzt. Dies zwingt zum Ausgleich in der Laufenden Rechnung und durch eine Investitionsregel. Formal gibt es im Kanton Bern zwei Schuldenbremsen. Die erste betrifft die Laufende Rechnung, deren Voranschlag jedes Jahr ausgeglichen sein muss. Allfällige Fehlbeträge müssen in den folgenden Rechnungsjahren abgeschrieben werden. Ein Aufwandüberschuss im Voranschlag oder der Verzicht auf eine schnelle Amortisation ist mit drei Fünfteln der Stimmen der Mitglieder des Grossen Rates möglich.

Zusätzlich gibt es eine separate Schuldenbremse für die Investitionen. Die Investitionsregel verlangt einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 100 Prozent, wenn die Bruttoschuldenquote mehr als 12 Prozent beträgt. Bei einer Überschreitung der Quote wird eine Nettoneuverschuldung, die aus der Investitionstätigkeit entsteht, verhindert bzw. Investitionen werden gedeckelt. Entstandene Finanzierungsfehlbeträge müssen in den folgenden Jahren kompensiert werden. Hinzu kommt noch eine «Steuererhöhungsbremse», die ein höheres Quorum für Steuererhöhungen verlangt (Art. 101c).

BAKBASEL: Analyse der Schuldenbremse. Sparpaket II des Kantons St. Gallen. Dauerhafte Stabilisierung des Staatshaushalts, 2012
http://www.sg.ch/news/1/2012/05/den_kantonalen_finanzhaushaltinsgleichgewichtbringen/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_8.ocFile/18_BAKBASEL_B5_Schuldenbremse.pdf

Antwort des Regierungsrates

Der vorliegende Vorstoss verlangt vom Regierungsrat, eine Vorlage für eine Revision der Schuldenbremsen für die Laufende Rechnung und für die Investitionsrechnung gemäss Art. 101a und 101b der Kantonsverfassung vorzulegen (Ziffern 1 bis 3 der Motion). Daneben sollen die Vor- und Nachteile der Abschaffung von Art. 101a, Art. 101b und Art. 101c KV aufgezeigt werden. Der Regierungsrat nimmt zu den Anliegen der Motion wie folgt Stellung:

Unter dem Eindruck der hohen Defizite in den Neunziger Jahren des letzten Jahrtausends sowie der damit einhergegangenen massiven Schuldenzunahme wurde zu Beginn des neuen Jahrtausends nach neuen Wegen und finanzpolitischen Instrumenten gesucht, um in Zukunft ähnliche Entwicklungen zu vermeiden.

So beschloss im Jahr 2001 eine Mehrheit des Grossen Rates die Einführung einer Defizitbremse zur langfristigen Sicherung einer ausgeglichenen Rechnung. Gleichzeitig wurde beabsichtigt, eine bis 2009 befristete Steuererhöhungsbremse einzuführen, die den Ausgleich der Laufenden Rechnung über eine Erhöhung der Steueranlage erschweren sollte.

Am 3. März 2002 stimmten die bernischen Stimmberechtigten mit 280'392 (79.0%) zu 74'311 (21.0%) Stimmen der Einführung einer „Defizit- und Steuererhöhungsbremse“ (Änderung der Staatsverfassung) zu. Die Bestimmungen wurden erstmals auf die Erarbeitung des Voranschlags 2003 hin angewendet.

Im Jahr 2007 beschloss der Grosse Rat gestützt auf zwei parlamentarische Initiativen an den zwei bestehenden Instrumenten Anpassungen vorzunehmen. Die Defizitbremse (neu: Schuldenbremse für die Laufende Rechnung) sollte mit leichten Änderungen weitergeführt und die Steuererhöhungsbremse als unbefristetes Instrument beibehalten werden. Darüber hinaus sollte neu eine „Schuldenbremse für die Investitionsrechnung“ den Kanton verpflichten, seine Nettoinvestitionen mittelfristig vollständig mit eigenen Mitteln zu finanzieren.

In Bezug auf die mit der vorliegenden Motion geforderte „Konjunkturverträglichkeit“ der Schuldenbremse ist von Bedeutung, dass die grossrätliche Kommission zwei konzeptionell unter-

schiedliche Modelle ausarbeitete und zur Diskussion stellte: das Modell „Haushaltsausgleich“ und das Modell „Schuldenquote“. Beim Modell „Schuldenquote“ wäre die bisherige Defizitbremse entfallen. Zielgrösse dieses Modells war nicht ein ausgeglichener Haushalt, sondern ein Ausgabenwachstum, welches sich an der langfristigen Wachstumsrate der Einnahmen orientiert hätte¹. Dieses gegenüber dem Modell „Haushaltsausgleich“ konjunkturgerechtere Modell setzte sich nicht durch.

Am 24. Februar 2008 stimmte das bernische Stimmvolk den Verfassungsänderungen, bzw. der Einführung einer „Schuldenbremse für die Investitionsrechnung“ mit 162'404 (76,8%) zu 49'038 (23,3%) Stimmen zu. Die Verfassungsänderungen gelangten anschliessend erstmals für den Voranschlag 2009 und den Aufgaben- und Finanzplan 2010–2012 sowie im Geschäftsbericht 2009 zur Anwendung.

Sechs (Schuldenbremse für die Investitionsrechnung), bzw. zwölf (Schuldenbremse für die Laufende Rechnung und Steuererhöhungsbremse) Jahre nach der Inkraftsetzung von Art. 101a, Art. 101b und Art. 101c KV zeigt sich, dass – mit Ausnahme des Jahres 2012 – seit Einführung der Schuldenbremsen in der Laufenden Rechnung immer Überschüsse erzielt wurden. Gleichzeitig konnten die Bruttoschulden seit 2003 bis Ende 2013 um CHF 3,3 Milliarden von CHF 10,2 Milliarden auf CHF 6,9 Milliarden gesenkt werden. Auch die Steueranlage wurde seit Einführung der Steuererhöhungsbremse im Jahr 2003 bis heute nie erhöht. Ob die Überschüsse und der Schuldenabbau auf das Instrument der Schuldenbremsen zurückzuführen sind, bleibt allerdings offen. Der Kanton verzeichnete bereits seit 1998/99 positive Rechnungsabschlüsse, also vor der Einführung der Schuldenbremsen.

Es zeigt sich zudem, dass die mit den beiden Schuldenbremsen verbundenen Restriktionen (u.a. Kompensations- und Quorumsregelungen) gerade in Jahren mit anhaltend tiefem oder keinem Wirtschaftswachstum eine hohe finanzpolitische Hürde darstellen. Ausserdem beinhalten die bernischen Schuldenbremsen auch keine „Konjunkturregel“, welche eine konjunkturgerechte Führung des Finanzhaushaltes ermöglichen würde, wie dies beispielsweise beim Bund oder in einzelnen Kantonen (u.a. AG, FR und TG) der Fall ist.

Weiter stellt der Regierungsrat fest, dass für die Budgetierung eines Defizits in der Laufenden Rechnung selbst dann eine Dreifünftel-Mehrheit im Grossen Rat notwendig wäre, wenn der Finanzhaushalt ein Eigenkapital ausweisen würde. Demgegenüber kann ein Aufwandüberschuss im Geschäftsbericht mit allfällig vorhandenem Eigenkapital verrechnet werden.

Nach Meinung des Regierungsrates zeigen diese Beispiele, dass bei den beiden Schuldenbremsen durchaus noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen ohne dabei deren grundsätzlichen Zielsetzungen in Frage zu stellen.

Angesichts des bestehenden Optimierungspotentials sowie mit Blick auf die seit der Inkraftsetzung der Schuldenbremsen gesammelten Praxiserfahrungen beabsichtigt der Regierungsrat, mit der Finanzkommission in einen Dialog zu treten, um dabei die Vor- und Nachteile der heutigen Ausgestaltung der bernischen Schuldenbremsen im Detail zu erörtern. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass allfällige Optimierungen der beiden Schuldenbremsen oder der Steuererhöhungsbremse nur nach einer sorgfältigen Auslegeordnung und im Rahmen eines breit abgestützten politischen Prozesses erfolgen können. Der Regierungsrat beantragt demzufolge dem Grossen Rat, den vorliegenden Vorstoss als Postulat anzunehmen.

An den Grossen Rat

¹ Laufende Ausgaben und Investitionen zusammen dürfen höchstens um die Teuerung wachsen, wenn eine bestimmte Schuldenquote (Bruttoschuld im Verhältnis zum Volkseinkommen) überschritten wird (vgl. Vortrag der Kommission Schuldenbremse vom 27. November 2006).