

Finanzkommission
Commission des finances

Entwurf für die Vernehmlassung vom 24. November 2021

Parlamentarische Initiative 189-2019: «Mehrjahres- betrachtung bei der Schuldenbremse für die Inves- titionsrechnung»»»

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	6
2.3	PI 189-2019 «Mehrjahresbetrachtung für die Schuldenbremse in der Investitionsrechnung»	6
2.4	Möglichkeit der Ausserkraftsetzung bei ausserordentlichen Ereignissen	7
2.5	Auftrag des Grossen Rates	8
2.6	Vorberatung durch die Finanzkommission	8
2.7	Regelungen auf Stufe Bund und in anderen Kantonen	9
2.7.1	Kantonsvergleich	9
3.	Grundzüge der Änderungen	15
3.1	Überblick	15
3.1.1	Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung	15
3.1.2	Schuldenbremse für die Investitionsrechnung	15
3.1.3	Steuererhöhungsbremse	16
3.2	Regelungsstufe: Kantonsverfassung und Finanzhaushaltsgesetz (FHG)	16
3.3	Eigenkapital oder Bilanzüberschuss	17
3.4	Von der Bruttoschuld II zur Nettoschuld I	18
3.5	Vom Volkseinkommen (VE) zum Bruttoinlandprodukt (BIP)	19
3.6	Festlegung der Höhe des Schwellenwertes	19
4.	Erläuterungen zu den Artikeln	20
4.1	Kantonsverfassung	20
4.1.1	Art. 101a KV: Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung	20
4.1.2	Art. 101b KV: Schuldenbremse für die Investitionsrechnung	22
4.1.3	Art. 101c KV: Steuererhöhungsbremse (unverändert)	23
4.1.4	Übergangsbestimmung	23
4.2	Finanzhaushaltsgesetz (FHG)	24
4.3	Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung	24
4.3.2	Schuldenbremse für die Investitionsrechnung	27
4.3.3	Ausserordentliche Ereignisse	33
4.3.4	Übergangsbestimmung	33
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	33
6.	Finanzielle Auswirkungen	34
7.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	34
8.	Auswirkungen auf die Gemeinden	34
9.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	34
10.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	35
11.	Antrag	35

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 Schuldenbremsen Reformbedarf aufweisen. Es zeichnet sich ab, dass die finanziellen Folgen der Coronavirus-Pandemie und der anstehende Investitionsmehrbedarf unter Einhaltung der bestehenden Schuldenbremsen nicht bewältigt werden können.

Die bestehenden Regelungen der Schuldenbremsen werden soweit als möglich übernommen und das Ziel des weiteren Schuldenabbaus bleibt bestehen. In der Investitionsrechnung sollen jedoch Überschüsse aus Vorjahren zur Finanzierung von kommenden Investitionen verwendet werden können. Zudem kann der Grosse Rat mit qualifiziertem Mehr zur Finanzierung eines ausserordentlichen Investitionsmehrbedarfs eine zeitlich begrenzte Neuverschuldung ausnahmsweise zulassen. Im Falle von ausserordentlichen Ereignissen soll der Grosse Rat die Anwendung der Schuldenbremsen für eine bestimmte Zeitdauer ausser Kraft setzen können. Im Übrigen werden gewisse Begriffe der aktuellen Praxis angepasst und Kennzahlen modernisiert.

Mit der Schaffung der Möglichkeit zur Finanzierung eines ausserordentlichen Investitionsmehrbedarfs wird ein Auftrag des Grossen Rates umgesetzt, den dieser mit der vorläufigen Unterstützung der parlamentarischen Initiative 189-2019 «Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung» erteilt hat. Unter dem Eindruck der finanziellen Auswirkungen der Bewältigung der Coronavirus-Pandemie schlägt die Finanzkommission zudem die Einführung eines Krisenartikels in der Erfolgsrechnung vor.

Während die bisherigen Regelungen zu den Schuldenbremsen einzig in der Kantonsverfassung abgebildet waren, sollen neu die wichtigsten Grundpfeiler in der Kantonsverfassung verbleiben, die detaillierten Regelungen der Schuldenbremsen jedoch auf Gesetzesstufe im Finanzhaushaltsgesetz¹ abgebildet werden. Der Kanton Bern gleicht sich damit der Praxis anderer Kantone an.

Die Finanzkommission stellt zwei Varianten zur Diskussion, die sich zum einen in Bezug auf die Festlegung der Höhe der Quoren zum Beschluss von Abweichungen unterscheiden: Variante I legt für alle Abweichungen das Quorum bei einer drei Fünftel-Mehrheit fest (96 Stimmen), während Variante II bei einzelnen Abweichungen die Mehrheit der Mitglieder vorschlägt (81 Stimmen). Zum anderen geht es um die Frage, ob bei der Schuldenbremse der Erfolgsrechnung ein Aufwandüberschuss bei Vorliegen eines Bilanzüberschusses (Variante I) oder bei vorhandenem Eigenkapital (Variante II) erlaubt werden soll. Variante I wird von der Mehrheit der Kommission bevorzugt, während eine qualifizierte Minderheit Variante II empfiehlt.

2. Ausgangslage

2.1 Gegenwärtige Situation: Defizitbremse von 2003 und Schuldenbremsen von 2008

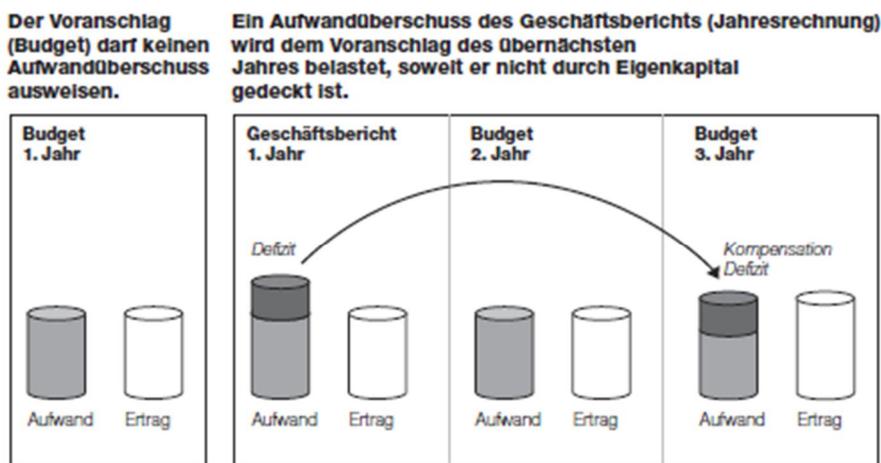
In 1990er Jahren ist der Finanzhaushalt des Kantons Bern in eine bedrohliche Schiefelage geraten. Die Schuldenlast von rund 11 Milliarden Franken und die entsprechende Zinsbelastung von rund einer Million Franken pro Tag belasteten den Finanzhaushalt stark. Hohe Defizite führten dazu, dass der Kanton Bern

¹ Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2023 in Kraft treten und das geltende Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) ablösen. Die 1. Lesung des FHG wird in der Frühlingssession 2022 erfolgen. Die revidierten Bestimmungen zu den Schuldenbremsen werden sicher nach dem 1. Januar 2023 in Kraft treten, voraussichtlich auf den 1. Januar 2024 oder 1. Januar 2025. Die Regelungen werden also nicht Gegenstand der FHG-Vorlage sein, die in der Frühlingssession 2022 in erster Lesung beraten wird. Die genaue Positionierung der Bestimmungen im FHG wird im Rahmen der Beratung der Anpassung der Schuldenbremsen festgelegt werden.

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 Ertragsüberschüsse zu erzielen. Um diese Trendwende langfristig zu sichern, wurde die so genannte 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 Erfolgsrechnung² (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).

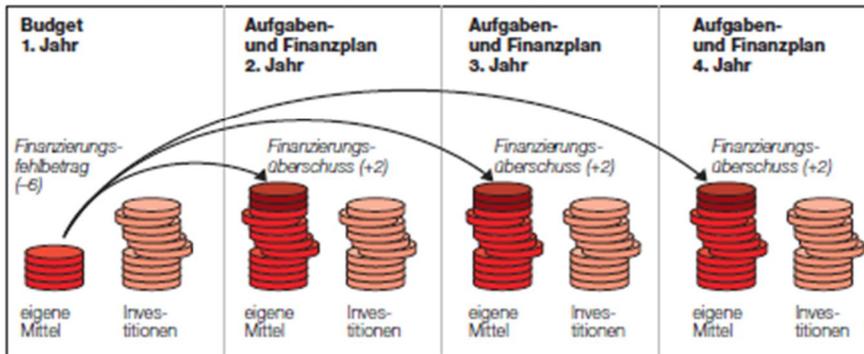
Da der Kanton Bern trotz positiven Rechnungsabschlüssen im interkantonalen Vergleich immer noch eine hohe Verschuldung auswies, wurde im Jahr 2008 das Regelwerk zu einer umfassenden Schuldenbremse ausgebaut. Zusätzlich zur Defizitbremse wurde festgelegt, dass die Nettoinvestitionen mittelfristig aus 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.

² In der Kantonsverfassung wird noch der alte Begriff «Laufende Rechnung» verwendet.

Abbildung 2: Schuldenbremse für die Investitionsrechnung – Planung.

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

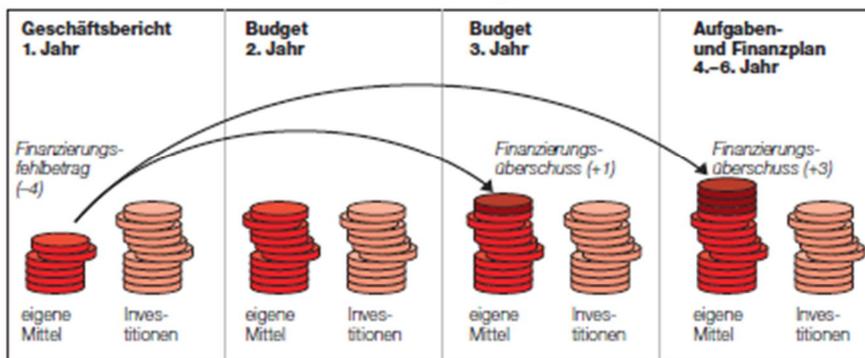
Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag (Budget) ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren.



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 zwei Ausnahmen (2012 und 2017) 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 werden³. Die Schuldenlast des Kantons Bern hat sich dadurch seit dem Höchststand zu Beginn der Jahrtausendwende um mehr als ein Viertel reduziert. In jüngster Vergangenheit hat sich jedoch in Bezug auf den Mechanismus der Schuldenbremsen insbesondere in zweierlei Hinsicht Optimierungsbedarf ergeben:

³ Unter Berücksichtigung der ausstehenden Verrechnungssteuerguthaben von rund 1 Milliarde Franken beim Bund (vgl. Kapitel 3.4).

- *Finanzierung eines ausserordentlichen Investitionsbedarfs:* 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 könnten Finanzierungsüberschüsse angerechnet werden, welche in den Vorjahren erzielt wurden, so dass mittelfristig ein ausgeglichener Finanzhaushalt erreicht werden kann. Die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung sieht zwar vor, dass der Grosse Rat mit der Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder auf eine Kompensation eines Finanzierungsfehlbetrags verzichten kann (beispielsweise aufgrund bedeutender Investitionen). Dieser Verzicht ist jedoch erst im Rahmen der Genehmigung der Jahresrechnung, also nachträglich möglich. Dieser Mechanismus verunmöglicht eine vorausschauende und verlässliche Planung der Finanzierung von grossen Investitionsvorhaben.
- *Umgang mit den finanziellen Folgen eines ausserordentlichen Ereignisses:* Die Coronavirus-Pandemie hat gezeigt, dass – anders als beim Bund oder bei anderen Kantonen – die Schuldenbremsen des Kantons Bern nicht dafür ausgelegt sind, die finanziellen Auswirkungen einer sich möglicherweise über mehrere Jahre hinziehenden Krise zu bewältigen. Eine länger anhaltende Krisensituation mit erheblichen Auswirkungen auf den Finanzhaushalt könnte zu massiven, politisch kaum mehrheitsfähigen Sanierungspaketen und Steuererhöhungen führen.

2.2 Investitionsmehrbedarf

Aufgrund einer Vielzahl anstehender Grossprojekte im Hochbaubereich rechnet der Kanton Bern ab 2023 bis etwa 2030 mit einem erheblichen Investitionsmehrbedarf. Dieser kann nicht ohne Inkaufnahme einer Neuverschuldung bewältigt werden. Deshalb hat der Regierungsrat 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.

Auf der Finanzierungsseite hat der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Gesetzesvorlage vorgelegt, die es ermöglicht, nicht mehr benötigte Mittel des SNB⁴-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, welcher zur Finanzierung des zusätzlichen Investitionsbedarfs notwendig ist. Als zusätzlich gilt der Investitionsbedarf, der den ordentlichen Bedarf von 450 Millionen Franken pro Jahr übersteigt.

Aber selbst mit diesen Massnahmen stehen noch immer nicht genügend Mittel zur Finanzierung der geplanten Vorhaben zur Verfügung. Nach den aktuellen Berechnungen des Regierungsrates im Rahmen der Priorisierungen der Investitionen im Hochbau beläuft sich die Finanzierungslücke auf etwa 500 Millionen Franken⁵. Mit der vorliegenden Vorlage soll deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, dass bei einem ausserordentlichen Investitionsbedarf in einem festzulegenden Umfang und für eine zu bestimmende Dauer eine Neuverschuldung möglich ist.

2.3 PI 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

⁴ Schweizerische Nationalbank (SNB)

⁵ Für eine umfassende Darstellung des Investitionsmehrbedarfs siehe Vortrag des Regierungsrates zum Voranschlag 2022 / Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025, Kap 5 ab Seite 57

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.⁶ 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 sieht folgende Änderung der Kantonsverfassung⁷ 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.

Der Grosse Rat hat in der Herbstsession 2020 mit 110 gegen 39 Stimmen die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative beschlossen.

2.4 Möglichkeit der Ausserkraftsetzung bei ausserordentlichen Ereignissen

Die bestehenden Schuldenbremsen des Kantons Bern haben sich in der Vergangenheit bewährt. Sie nehmen allerdings keine Rücksicht auf eine länger andauernde Krisensituation. Anders als beim Bund oder bei anderen Kantonen sind die Schuldenbremsen des Kantons Bern nicht dafür ausgelegt, die finanziellen Auswirkungen einer sich möglicherweise über mehrere Jahre hinziehenden Krise zu bewältigen. Beim Bund kann zum Beispiel eine Mehrheit der Mitglieder beider Räte bei der Anwendung der Schuldenbremse die Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf «angemessen» erhöhen. Die Verfassung des Kantons Wallis sieht zudem vor, dass der Gesetzgeber aufgrund von wirtschaftlicher Konjunktur oder im Falle von Naturkatastrophen oder anderen ausserordentlichen Ereignissen von Regelungen bei der Schuldenbremse abweichen kann. Eine ähnliche Regelung auf Verfassungsebene kennt der Kanton Freiburg. Im Kanton Bern fehlen entsprechende Bestimmungen.

Die Schuldenbremsen sind sehr restriktiv. Insbesondere müssen bei der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung Aufwandüberschüsse im Geschäftsbericht nach spätestens fünf Jahren mit entsprechenden Ertragsüberschüssen kompensiert werden (sofern der Grosse Rat mit der Zustimmung von drei Fünfteln seiner Mitglieder diese Fristverlängerung beschliesst). Dies kann, je nach konjunktureller Lage und finanzpolitischen Herausforderungen des Kantons, sehr anspruchsvoll sein, insbesondere dann, wenn sich aufgrund einer Krisensituation nacheinander über mehrere Jahre hinweg Defizite und Fehlbeträge kumulieren. Zur

⁶ Prof. Dr. iur. Häner, Isabelle (2019) *Über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)*. Zürich

⁷ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV), BSG 101.1

Verhinderung respektive zur Kompensation dieser Defizite und Fehlbeträge wären unter Umständen massive Sanierungspakete oder Steuererhöhungen notwendig – und dies in einer Situation, in welcher vom Kanton eher konjunkturelle Impulse und Unterstützungsmassnahmen für die Bevölkerung und die Wirtschaft erwartet werden.

Während der Coronavirus-Pandemie herrschte ein grossmehrheitlicher politischer Konsens darüber, dass es nicht opportun ist, in der akuten Phase der Pandemie staatliche Leistungen zu kürzen, weil dies die Situation breiter Bevölkerungskreise und der Wirtschaft zusätzlich verschlechtert hätte. Dies hat zur Konsequenz, dass der Kanton ab 2021 möglicherweise substanzielle Aufwandüberschüsse in Kauf nehmen muss, die dazu führen werden, dass die Vorgaben der bestehenden Schuldenbremsen realpolitisch nicht eingehalten werden können. Ausserordentliche Ereignisse – wie namentlich eine Pandemie – können auch in Zukunft eintreten. Vor diesem Hintergrund sieht die vorliegende Vorlage die Einführung einer Regelung vor, die es ermöglicht, dass der Grosse Rat in begründeten Fällen und mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit seiner Mitglieder die Schuldenbremsen für die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung für eine begrenzte Zeitdauer ausser Kraft setzen kann. Weiter sieht die Vorlage in einer Übergangsbestimmung vor, dass die finanziellen «Altlasten» der Coronavirus-Pandemie innerhalb eines zu bestimmenden Zeitraums abzutragen sind.

2.5 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) «Anpassung der Schulden- und Investitionsbremse in Artikel 101 der Kantonsverfassung» statt, die eine Anpassung beider Schuldenbremsen forderte.⁸

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 Investitions-Mehrbedarf 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 haben. Deshalb seien Änderungen nur soweit nötig vorzunehmen. Unter dem Eindruck der Coronavirus-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 Coronavirus-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.⁹

2.6 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.

⁸ Der Grosse Rat lehnte die in ein Postulat gewandelt Motion 233-2019 mit 81 zu 66 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab.

⁹ Tagblatt 2020 des Grossen Rates, Heft 3, S. 161-180, Traktandum 27

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

2.7 Regelungen auf Stufe Bund und in anderen Kantonen

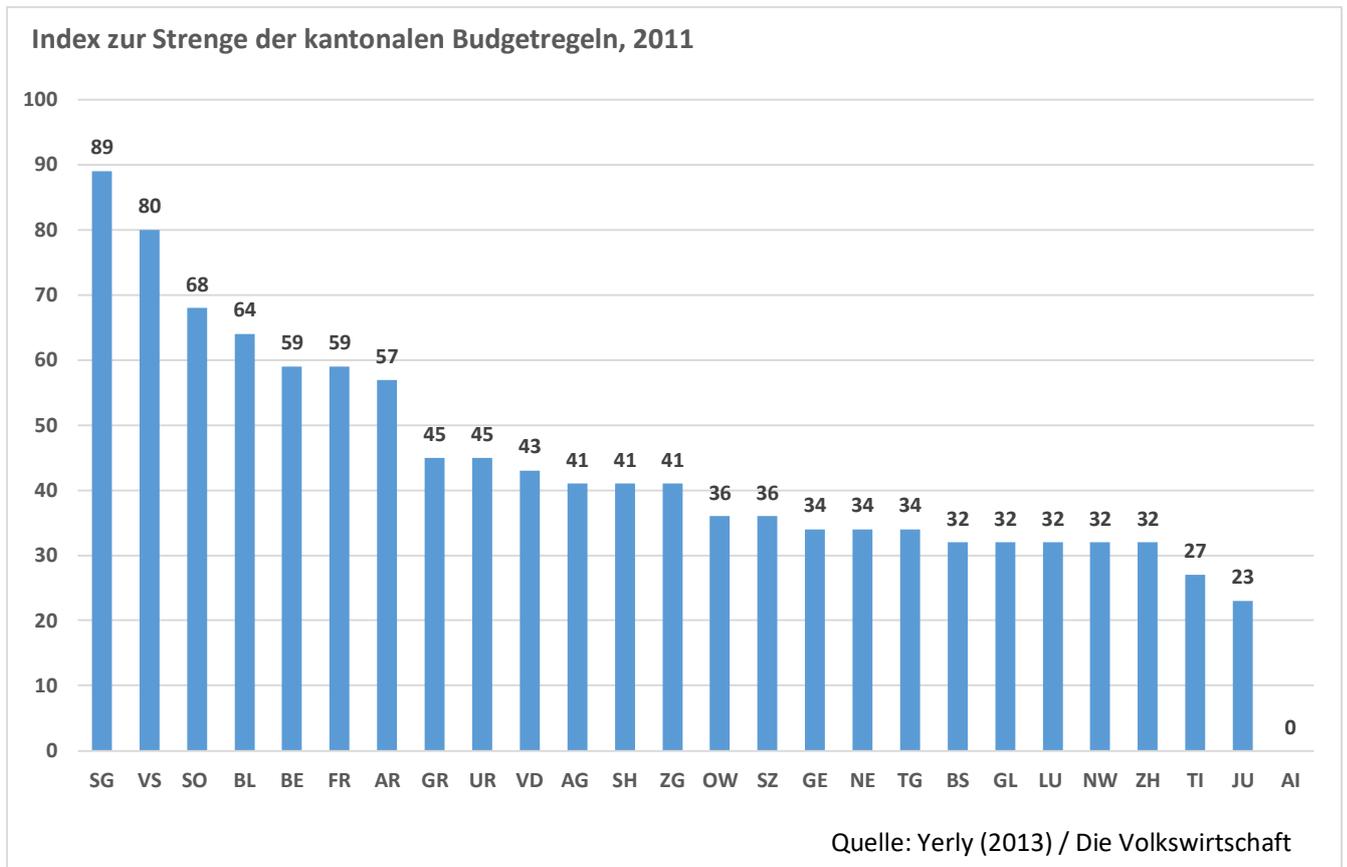
2.7.1 Kantonsvergleich

Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2013¹⁰ 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.

¹⁰ Dr. Nadia Yerly (2013) *The Political Economy of Budget Rules in the Twenty-Six Swiss Cantons: Institutional Analysis, Preferences and Performances*

Abbildung 4: Index zur Strenge der kantonalen Budgetregeln, 2011



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

St. Gallen	
Verfassung	<p>Art. 82 Haushaltsgrundsätze</p> <p>¹ Das Gesetz stellt sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind.</p> <p>² Kanton und Gemeinden verwenden die öffentlichen Mittel wirtschaftlich und wirksam.</p> <p>³ Sie berücksichtigen für Voranschlag und Rechnung die Grundsätze von Transparenz und Öffentlichkeit.</p>
Staatsverwaltungsgesetz (StVG)	<p>Art. 61 b) Ausgleich</p> <p>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.</p> <p>² Der Staatssteuerfuss kann gesenkt werden, wenn das freie Eigenkapital den geschätzten Ertrag von 20 Prozent der einfachen Steuer übersteigt.</p> <p>Art. 64* b) Überschüsse</p> <p>¹ Der Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung wird zur Bildung von freiem Eigenkapital verwendet. Er kann auch für zusätzliche Abschreibungen eingesetzt werden.</p> <p>² Der Aufwandüberschuss der Erfolgsrechnung wird dem Budget des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch freies Eigenkapital gedeckt werden kann.</p>

Wallis	
Verfassung	<p>Art. 25</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>⁴ Diese Änderungen werden vom Grossen Rat auf dem Dekretsweg in der gleichen Session beschlossen, in welcher er den Voranschlag genehmigt.</p> <p>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.</p>
Gesetz über die Ausgaben- und Schuldenbremse	<p>Art. 4</p> <p>Ausnahmen</p> <p>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:</p> <p>a) bei besonders schwierigen Wirtschaftslage;</p> <p>b) bei Naturkatastrophen;</p> <p>c) bei anderen schweren oder ausserordentlichen Ereignissen oder Situationen.</p> <p>Art. 5</p> <p>Tilgung der Fehlbeträge in Ausnahmefällen</p> <p>¹ Wurden Ausnahmen beschlossen, so müssen die Fehlbeträge innert einem Zeitraum von höchstens fünf Jahren getilgt werden.</p> <p>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.</p>
Solothurn	
Verfassung	<p>Art. 130</p> <p>Finanzpolitische Grundsätze</p> <p>¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. Die laufende Rechnung soll in der Regel ausgeglichen sein.</p> <p>² Der Kanton stimmt seine Finanzplanung auf die öffentlichen Aufgaben ab.</p> <p>³ Alle Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben sind zum Voraus und periodisch auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und finanziellen Auswirkungen hin zu überprüfen.</p>
Gesetz über die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	<p>§ 23^{bis}*</p> <p>Defizitbremse</p> <p>¹ Die Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates kann ausnahmsweise im Voranschlag einen Aufwandüberschuss beschliessen.</p> <p>² Ein Verlustvortrag muss innert vier Jahren seit dem erstmaligen Entstehen abgetragen werden.</p> <p>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.*</p>

Basel-Land	
Verfassung	<p>§ 129 Finanzhaushalt und Finanzplanung</p> <p>¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich und konjunkturgerecht zu führen. *</p> <p>^{1bis} Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen. *</p> <p>^{1ter} Unterschreitet das Eigenkapital den im Gesetz genannten Betrag, ist der Fehlbetrag mittelfristig zu beseitigen. *</p> <p>² Kanton und Gemeinden sorgen für eine auf die öffentlichen Aufgaben abgestimmte Finanzplanung.</p> <p>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.</p>
Finanzhaus- haltungsgesetz	<p>§ 4 Mittelfristiger Ausgleich</p> <p>¹ Der Landrat hat die Erfolgsrechnung im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) über die kommenden 4 Jahre unter Einberechnung der vorangegangenen 4 Jahre mindestens auszugleichen.</p> <p>² Er kann mit einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder aussergewöhnliche Aufwände oder Erträge von der Berechnung gemäss Abs. 1 ausnehmen.</p> <p>³ Wächst die Wirtschaft im Budgetjahr voraussichtlich stärker als der langfristige Trend, ist, wenn immer möglich, ein Ertragsüberschuss zu budgetieren.</p> <p>⁴ Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, werden Aufwandminderungen gegenüber Ertragserhöhungen priorisiert.</p> <p>§ 6 Angemessener Selbstfinanzierungsgrad</p> <p>¹ Der Regierungsrat legt im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad das maximale Investitionsvolumen fest und nimmt eine Priorisierung der Investitionsvorhaben vor.</p>
Bern	
Verfassung	<p>Art. 101a * Schuldenbremse für die Laufende Rechnung *</p> <p>¹ Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.</p> <p>² Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist. *</p> <p>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. *</p> <p>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. *</p> <p>⁵ Buchgewinne und Abschreibungen auf Anlagen des Finanzvermögens werden für die Anwendung der Absätze 1 und 2 nicht berücksichtigt.</p> <p>Art. 101b * Schuldenbremse für die Investitionsrechnung</p> <p>¹ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen hat mittelfristig mindestens 100 Prozent zu betragen.</p>

	<p>² Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren.</p> <p>³ Ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht ist im Voranschlag des übernächsten Jahres und der drei daran anschliessenden Jahre zu kompensieren.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen	<p>Art. 3 Allgemeine Grundsätze</p> <p>2 Die Führungsorientierung umfasst insbesondere</p> <p>b den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung (Art. 101 Abs. 1 der Kantonsverfassung, KV)</p> <p>c das mittelfristige Abtragen des Bilanzfehlbetrags durch Überschüsse in der Erfolgsrechnung</p>
Freiburg	
Verfassung	<p>Art. 83</p> <p>Haushaltführung – Ausgeglichener Haushalt</p> <p>¹ Der Voranschlag der Laufenden Rechnung des Staates ist ausgeglichen.</p> <p>² Die konjunkturelle Lage und allfällige ausserordentliche Finanzbedürfnisse sind indessen zu berücksichtigen.</p> <p>³ Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind in den folgenden Jahren auszugleichen.</p>
Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates	<p>Art. 40a</p> <p>Voranschlag – Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts</p> <p>¹ Der Voranschlag der Erfolgsrechnung des Staates ist ausgeglichen (Art. 83 Abs. 1 KV).</p> <p>² In einer schwierigen konjunkturellen Lage und bei allfälligen ausserordentlichen Finanzbedürfnissen sind Voranschlagsdefizite jedoch zulässig.</p> <p>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.</p> <p>Art. 40b</p> <p>Voranschlag – Schwierige konjunkturelle Lage</p> <p>¹ In einer schwierigen konjunkturellen Lage darf das Defizit des Voranschlags der Erfolgsrechnung höchstens 2 % des Gesamtertrags vor internen Verrechnungen betragen.</p> <p>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.</p> <p>³ Der Staatsrat bestimmt bei der Festlegung der jährlichen Budgetziele, inwiefern eine schwierige konjunkturelle Lage berücksichtigt werden kann.</p> <p>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.</p>

	<p>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.</p> <p>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</p>
Appenzell-Ausserrhoden	
Verfassung	<p>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.</p>
Finanzhaushaltsgesetz	<p>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.</p>

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 vom Kanton Bern mit der Anpassung der Schuldenbremsen vorgesehene Neuerungen in anderen Kantonen bereits bestehen:

- 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 Überblick

3.1.1 Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung

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

Neu wird die Möglichkeit geschaffen, bei ausserordentlichen Ereignissen die Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung für eine festzulegende Zeitdauer ausser Kraft zu setzen und eine Neuverschuldung hinzunehmen. Der Beschluss bedarf der Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates (96 Stimmen).

3.1.2 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. 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 2.4) umgesetzt.

Wie bis anhin gilt weiter, dass ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht innert vier Jahren¹¹ kompensiert werden muss. Auch hier greift neu die Mehrjahresbetrachtung, indem die Kompensationspflicht entfällt, wenn im Umfang des Fehlbetrages Überschüsse aus den fünf Vorjahren zur Verfügung stehen.

Auch bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung ist es neu möglich, sie unter bestimmten Bedingungen ausser Kraft zu setzen: Mit 96 Stimmen (Drei-Fünftel-Mehrheit) kann der Grosse Rat sie bei einem ausserordentlichen Investitionsbedarf oder bei ausserordentlichen Ereignissen für eine festzulegende Zeitdauer und in einem festzulegenden Umfang aussetzen.

Als Alternative zum gewählten Vorgehen wurde insbesondere die Variante geprüft, die Finanzierung einzelner Grossprojekte bei der Genehmigung des Ausführungskredits von der Schuldenbremse auszunehmen. Ungeachtet der Beschränkungen der Schuldenbremsen könnten diese Projekte prioritär und rasch realisiert werden. Der Nachteil dieser Lösung ist, dass die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt nicht mehr

¹¹ Faktisch handelt es sich um fünf Jahre, da ein Finanzierungsüberschuss des laufenden Rechnungsjahres ebenfalls berücksichtigt wird.

beeinflussbar sind, wenn die Projekte einmal genehmigt wurden. Je nach Baufortschritt der unterschiedlichen Projekte könnten sich die Kosten in einem Jahr anhäufen und zu einer grossen Belastung des Kantonshaushalts werden. Auch möglich ist, dass früher baureife Projekte gegenüber späteren privilegiert wären, weil die finanzielle Entwicklung mit grosser Unsicherheit verbunden wäre. Eine verlässliche und vorausschauende Finanzplanung würde dadurch beeinträchtigt. Die Frage, ob und in welcher Höhe sich der Kanton Bern für einen ausserordentlichen Investitionsbedarf verschulden soll, ist im Rahmen einer finanzpolitischen Gesamtbetrachtung zu diskutieren. Diese Gesamtschau fehlt bei der Beratung über eine Neuverschuldung bei einzelnen Investitionsvorhaben.

Der Grosse Rat kann nach heutigem Recht die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags um vier Jahre verlängern 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. Eine Verlängerung der Frist von vier auf acht Jahre¹² ist ebenfalls möglich. Nach der Variante I ist dazu weiterhin eine drei Fünftel-Mehrheit erforderlich (96 Stimmen). Variante II schlägt vor, das Quorum für diesen Fall auf 81 Stimmen festzulegen (Mehrheit der Grossratsmitglieder).

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)¹³.

Sowohl bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung wie auch bei der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung stellt die Finanzkommission in Bezug auf die Höhe der notwendigen Quoren zur Beschlussfassung von Abweichungen zwei Varianten zur Diskussion: In der Variante I liegt das Quorum in allen Fällen bei einer drei Fünftel-Mehrheit (96 Stimmen). In der Variante II soll bei Beschlüssen, welche sowohl die Schuldenbremse der Erfolgsrechnung als auch diejenige für die Investitionsrechnung ausser Kraft setzen oder die auf die Kompensation von Defiziten und Finanzierungsfehlbeträgen verzichten, ebenfalls die Zustimmung von drei Fünftel der Mitglieder des Grossen Rates notwendig sein (96 Stimmen). Bei den übrigen Abweichungen (Verlängerung der Kompensationsfristen, Genehmigung eines Budgets mit einem nicht mit Eigenkapital/Bilanzüberschuss gedeckten Aufwandüberschuss) würde dagegen die Zustimmung der Mehrheit der Grossratsmitglieder (81 Stimmen) ausreichen.

3.1.3 Steuererhöhungsbremse

Die Steuererhöhungsbremse bleibt durch die Änderungen unangetastet.

3.2 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

¹² Faktisch sind es fünf bzw. neun Jahre.

¹³ Siehe nachstehend Kapitel 3.4 und 3.5.

dar, als diese weit über eine verfassungsmässige Zielnorm hinausgehen. Im Gegensatz zu den Regelungen der Schuldenbremse 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 fehlt der notwendige Handlungsspielraum, um auf neue Entwicklungen und Herausforderungen reagieren zu können.

Deshalb sollen neu nur noch die wichtigsten Grundpfeiler der Schuldenbremsen in der Verfassung geregelt werden. Dazu gehören die Grundsätze, dass die Erfolgsrechnung keinen Aufwandüberschuss aufweisen darf und die Nettoinvestitionen mittelfristig selbst finanziert werden müssen. Auch die Regeln für eine im Ausnahmefall nötige Abweichung von den Grundsätzen werden in der Verfassung festgehalten. Die detaillierten Regelungen der Schuldenbremsen erfolgen neu im Finanzhaushaltsgesetz.

Die unveränderte Steuererhöhungsbremse ist weiterhin abschliessend in der Kantonsverfassung geregelt.

3.3 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.¹⁴ Insbesondere wird innerhalb der Kontengruppe Eigenkapital nach wie vor das Konto «Bilanzüberschuss/-fehlbetrag» nachgeführt und ausgewiesen, welches durch den Saldo der Erfolgsrechnung verändert wird und somit das Eigenkapital im engeren Sinne darstellt. Ende 2020 verfügte der Kanton Bern über ein Eigenkapital nach HRM2 von 682 Millionen Franken, wobei das Konto Bilanzüberschuss/-fehlbetrag einen Wert von minus 208 Millionen Franken aufweist, was also einen Bilanzfehlbetrag bedeutet.

Mit der Defizitbremse sollte «die Zunahme des Bilanzfehlbetrags und die Neuverschuldung begrenzt»¹⁵ werden. Als die Defizitbremse vor rund 20 Jahren eingeführt wurde, galt wie erwähnt das Regelwerk HRM1. 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 heute noch und sollen auch mit den Anpassungen der Schuldenbremsen die obersten Handlungsgrundsätze bleiben. Um

¹⁴ Eigenkapitalnachweis im Geschäftsbericht 2020: Band 1, Ziffer 2.4, Seite 29

¹⁵ 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:

diese Ziele zu erreichen, kann nicht auf das Eigenkapital nach HRM2 abgestützt werden. Mit dem Restatement von 2017 wurden die Vermögenswerte 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 ab¹⁶. 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/-fehlbetrag gemäss Sachuntergruppe 299 des Kontenplans nach HRM2 abzustellen ist und nicht auf das Eigenkapital gemäss Sachgruppe 29¹⁷. In der Folge hat sich auch der Regierungsrat dieser Interpretation angeschlossen und im Geschäftsbericht 2018 das Defizit 2017 kompensiert.

Einer der Grundsätze bei der Optimierung der Schuldenbremsen ist, dass das bestehende Regelwerk nur soweit als nötig angepasst werden soll. Die Mehrheit der Finanzkommission vertritt den Standpunkt, dass das Konto Eigenkapital nach HRM1 sinngemäss als Bilanzüberschuss/-fehlbetrag in HRM2 überführt wurde (Sachgruppe 299) und deshalb in der angepassten Schuldenbremse der Begriff geändert werden muss. Diese Meinung teilt auch die Mehrheit des Grossen Rates.

Eine Minderheit der Kommission will den Begriff Eigenkapital beibehalten. Sie argumentiert, das Festhalten am Begriff Eigenkapital sei legitim. Mit dem IPSAS-konformen HRM2 wurde das «True and fair View»-Prinzip eingeführt, was bedeutet, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens gezeigt wird, also zum Beispiel stille Reserven aufgelöst werden. In der Folge hat der Kanton Bern ein Restatement (Aufwertung der Vermögenswerte) vorgenommen, was zum Vorhandensein von Eigenkapital geführt hat. Dieses Eigenkapital soll zur Kompensation von allfälligen Aufwandüberschüssen in der Erfolgsrechnung oder Finanzierungsfehlbeträgen verwendet werden können. Für das Vernehmlassungsverfahren werden beide Varianten dargestellt.

3.4 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

¹⁶ Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung inkl. Elimination der Buchgewinne und Abschreibungen gemäss Artikel 101a, Absatz 5 KV

¹⁷ Bergmann, Andreas (2018), *Kurzgutachten zum «Begriff «Eigenkapital» in Zusammenhang mit der Bernischen Schuldenbremse in Verbindung mit HRM2»*. Winterthur.

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 Kantons 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 Finanzvermögen¹⁸, 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.

3.5 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.

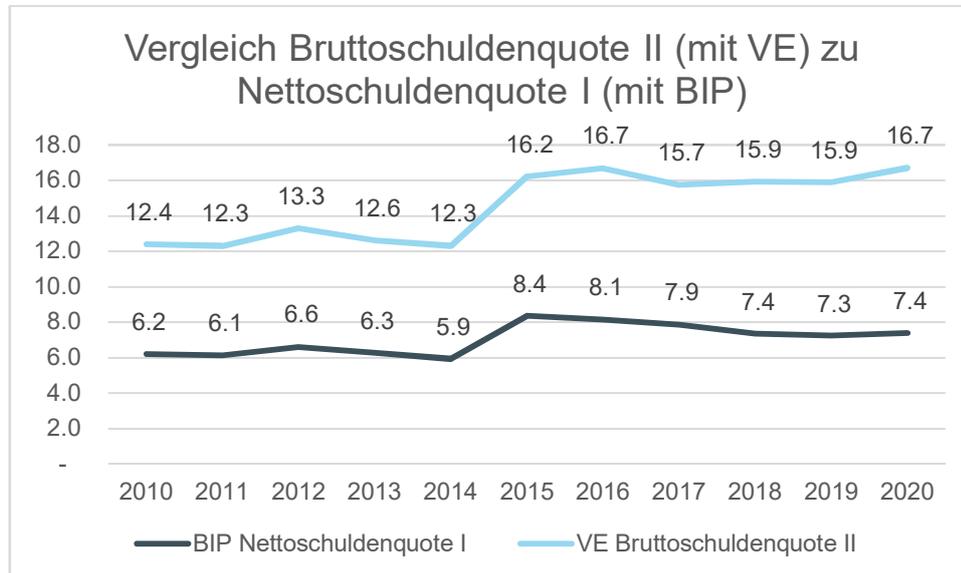
3.6 Festlegung der Höhe des Schwellenwertes

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 3.4). 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

¹⁸ Das Finanzvermögen besteht aus den Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben veräussert werden können (Flüssige Mittel, Guthaben, Rechnungsabgrenzungen, Sachanlagen).

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.

4. Erläuterungen zu den Artikeln

4.1 Kantonsverfassung

4.1.1 Art. 101a KV: Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung

Variante I zu Absatz 1

Art. 101a Abs. 1: Die Erfolgsrechnung darf keinen Aufwandüberschuss aufweisen, soweit dieser nicht durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist.

Variante II zu Absatz 1

Art. 101a Abs. 1: Die Erfolgsrechnung darf keinen Aufwandüberschuss aufweisen, soweit dieser nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

Grundsätzlich soll die Erfolgsrechnung keine Aufwandüberschüsse aufweisen. Ein Aufwandüberschuss ist dann erlaubt, wenn der Kanton über einen entsprechenden Bilanzüberschuss (Variante I) oder Eigenkapital (Variante II)¹⁹ verfügt, das den Aufwandüberschuss deckt. Seit der Einführung von HRM2 im Jahre 2017 verfügt der Kanton wieder über Eigenkapital, womit ein Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung mit der Variante II aktuell möglich wäre. Gleichzeitig weist der Kanton innerhalb der Kontengruppe «Eigenkapital» weiterhin einen Bilanzfehlbetrag aus, was bedeutet, dass bei der Anwendung von Variante I weiterhin keine

¹⁹ Vgl. oben Kapitel 3.3

Aufwandüberschüsse erlaubt wären²⁰. Variante I entspricht der seit 2017 gelebten Praxis, die bei deren Annahme weitergeführt werden soll. Wenn sich Variante II durchsetzt, reicht das Vorhandensein von Eigenkapital aus, um einen Aufwandüberschuss zu kompensieren. Die Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung würde sich dadurch im Sinne des «True and Fair View»-Prinzips von HRM2 weniger streng auswirken.

Variante I zu Absatz 2

Art. 101a Abs. 2: Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Budgets und des Geschäftsberichts mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder von Absatz 1 abweichen.

Variante II zu Absatz 2

Art. 101a Abs. 2: Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Budgets und des Geschäftsberichts mit Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder von Absatz 1 abweichen.

Diese Bestimmung bildet neu die Grundlage für die bereits bestehenden Abweichungen bei der Anwendung der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung:

- Das Budget darf kein Defizit vorsehen. Gemäss bisherigem Artikel 101a Absatz 3 KV kann der Grosse Rat bei der Genehmigung des Budgets von dieser Bestimmung abweichen, wenn drei Fünftel seiner Mitglieder (96 Stimmen) es beschliessen.
- Ein Defizit im Geschäftsbericht ist im Budget des übernächsten Jahres zu belasten, soweit dieses nicht durch Eigenkapital gedeckt ist. Gemäss bisherigem Artikel 101a Absatz 4 KV kann der Grosse Rat bei der Genehmigung des Geschäftsberichts die Frist auf vier Jahre²¹ verlängern, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder (96 Stimmen) es beschliessen.

Diese Ausnahmeregelungen werden in der Variante I unverändert übernommen (vgl. unten Finanzhaushaltsgesetz Art. 13a Abs. 2 sowie Art. 13b Abs. 2). Nach der Variante II bedürften diese gestützt auf die Ausführungen im Kapitel 3.1.1 nur noch der Zustimmung der Mehrheit der Grossratsmitglieder (81 anstatt 96 Stimmen).

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

Art. 101a Abs. 3: Bei ausserordentlichen Ereignissen kann der Grosse Rat mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder für eine festzulegende Zeitdauer von Absatz 1 abweichen.

Wenn absehbar ist, dass aufgrund ausserordentlicher Ereignisse grosse finanzielle Herausforderungen auf den Kanton Bern zukommen, kann der Grosse Rat die Schuldenbremsen präventiv ausser Kraft setzen. Dazu ist eine Drei-Fünftel-Mehrheit, also 96 Stimmen, erforderlich, was einen breiten politischen Konsens voraussetzt. Die Anwendungsfälle für diesen Artikel werden in der Verfassung bewusst nicht näher bestimmt, auch in den Regelungen auf Gesetzesstufe nicht. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, auf ausserordentliche Ereignisse angemessen reagieren zu können. Als Beispiele können eine Pandemie oder eine Naturkatastrophe genannt werden.

Wenn zur Bewältigung einer Krise längerfristige, den Finanzhaushalt belastende Massnahmen nötig werden, brauchen Regierung und Verwaltung zu deren Planung und Umsetzung verlässliche Vorgaben. Die

²⁰ Artikel 101a Absatz 2 KV: Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

²¹ Faktisch sind es fünf Jahre (vgl. Fussnoten 7+8).

Regelung schafft diese Planungssicherheit. Ohne diese Bestimmung wären bei einer länger andauernden Krise immer wieder Beschlüsse mit qualifiziertem Mehr nötig, was der Planungssicherheit abträglich ist.

Art. 101a Abs. 4: Die Gesetzgebung regelt das Nähere.

Die Ausführungsbestimmungen finden sich im Finanzhaushaltsgesetz in den Artikeln 13a ff.²².

4.1.2 Art. 101b KV: Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

Art. 101b Abs. 1: Die Nettoinvestitionen sind mittelfristig mindestens zu 100 Prozent selber zu finanzieren, wenn die Nettoschuldenquote, definiert als Nettoschuld I relativ zum kantonalen Bruttoinlandprodukt, einen Wert von sechs Prozent übersteigt.

Die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen aus eigenen Mitteln ist der wichtigste Grundsatz zum Erhalt der finanziellen Stabilität und zum Abbau der Schulden. Er wird aus den bisherigen Regelungen der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung übernommen. «Mittelfristig» wird auf Gesetzesstufe definiert, wobei gemäss Auftrag der parlamentarischen Initiative auch Finanzierungsüberschüsse der Vorjahre einbezogen werden.

Ebenfalls übernommen wird der Grundsatz, dass die Schuldenbremsen 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 6 Prozent festgelegt. Dieser neue Grenzwert entspricht in seiner Wirkung dem bisherigen Wert von 12 Prozent, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen.²³ Aktuell (Ende 2020) beträgt die Nettoschuldenquote 7,4 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.

Variante I zu Absatz 2

Art. 101b Abs. 2: Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Budgets und des Geschäftsberichts mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder von Absatz 1 abweichen.

Variante II zu Absatz 2

Art. 101b Abs. 2: Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Budgets und des Geschäftsberichts mit Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder von Absatz 1 abweichen.

Der Artikel entspricht sinngemäss demjenigen bei der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung (Art. 101a Abs. 2). Auch hier soll der Grosse Rat weiterhin die Möglichkeit haben, die Kompensationsfrist für die Abtragung eines Finanzierungsfehlbetrages zu verlängern oder ganz auf eine Kompensation zu verzichten und damit zu verhindern, dass aufgrund eines einmaligen Vorfalls drastische Massnahmen zur Haushaltsanierung ergriffen werden müssen. In der Investitionsrechnung ist das Beispiel vorstellbar, dass in einem bestimmten Jahr mehrere Grossprojekte schneller vorangetrieben werden als vorgesehen, was zu unerwarteten Mehrausgaben und zu einem entsprechenden Fehlbetrag führen könnte.

Gestützt auf die Ausführungen im Kapitel 3.1.1 ist nach Variante I für die Verlängerung der Kompensationsfrist weiterhin die Zustimmung von drei Fünftel der Mitglieder des Grossen Rates (96 Stimmen) erforderlich. Nach Variante II würden dafür 81 Stimmen ausreichen (Mehrheit der Mitglieder). Ein Verzicht auf

²² Zur Artikelnummerierung siehe Fn 27.

²³ Zur Definition vgl. oben Kapitel 3.4 bis 3.6

eine Kompensation bedarf nach beiden Varianten nach wie vor der Zustimmung von drei Fünfteln der Grossratsmitglieder (96 Stimmen).

Art. 101b Abs. 3: Bei einem ausserordentlichen Investitionsbedarf oder bei ausserordentlichen Ereignissen kann der Grosse Rat mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder für eine festzulegende Zeitdauer und in einem festzulegenden Umfang von Absatz 1 abweichen.

Auch diese Bestimmung ist das Pendant zur Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung (Art. 101a Abs. 3). Neben den ausserordentlichen Ereignissen, wie beispielsweise eine Pandemie oder eine Naturkatastrophe, ist bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung auch ein ausserordentlicher Investitionsbedarf als Grund vorgesehen, die Schuldenbremse für eine bestimmte Zeit und in einem bestimmten Umfang ausser Kraft zu setzen. Hintergrund der Bestimmung ist der aktuell vorhandene Investitionsmehrbedarf (vgl. oben Kapitel 2.2).

Art. 101b Abs. 4: Die Gesetzgebung regelt das Nähere.

Die Ausführungsbestimmungen finden sich im Finanzhaushaltsgesetz in den Artikeln 13a ff²⁴.

4.1.3 Art. 101c KV: Steuererhöhungsbremse (unverändert)

Art. 101c: Jede Erhöhung der Steueranlage durch den Grossen Rat, die gesamthaft zu mehr Steuereinnahmen des Kantons führt, bedarf der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder.

Die Steuererhöhungsbremse wird aus den bisherigen Bestimmungen unverändert übernommen und auf Stufe Verfassung belassen.

4.1.4 Übergangsbestimmung

Abs. 1: Die seit dem Jahr 2021 bis zum Inkrafttreten dieser Verfassungsänderung aufgelaufenen Aufwandüberschüsse und Finanzierungsfehlbeträge sind abzutragen.

Aufgrund der Coronavirus-Pandemie hat der Kanton Bern von 2021 bis ? neue Aufwandüberschüsse von xxx Millionen und Finanzierungsfehlbeträge von xxx Millionen Franken erwirtschaftet.²⁵ Weil der Kanton Bern eine überdurchschnittliche Schuldenlast aufweist, sollen diese «Altlasten» innerhalb eines auf Gesetzebene definierten Zeitrahmens abgebaut werden. Dieselben Vorkehrungen treffen auch der Bund und viele Kantone.

Abs. 2: Die Gesetzgebung regelt das Nähere.

Die Ausführungsbestimmungen finden sich im Finanzhaushaltsgesetz in den Artikeln 13a ff²⁶.

²⁴ Zur Artikelnummerierung siehe Fn 27.

²⁵ Die Coronavirus-Pandemie hat ab März 2020 auch das Leben und die Politik der Schweiz geprägt. Trotzdem schloss die Jahresrechnung 2020 mit einem Ertragsüberschuss von CHF 40 Mio. in der Erfolgsrechnung und einem Finanzierungsfehlbetrag von nur CHF 20 Mio. ab. Der Grosse Rat hat in der Sommersession 2021 entschieden, auf eine Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags zu verzichten. Der Jahresabschluss 2020 konnte unter Einhaltung der bestehenden Schuldenbremsen bereits abschliessend bereinigt werden. Die Beträge ab 2021 werden eingefügt, sobald sie feststehen.

²⁶ Zur Artikelnummerierung siehe Fn 27.

4.2 Finanzhaushaltsgesetz (FHG)²⁷

4.3 Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung

4.3.1.1 Art. 13a FHG: Anwendung beim Budget

Variante I zu Absatz 1

Art. 13a Abs. 1: Das Budget darf keinen Aufwandüberschuss aufweisen, soweit dieser nicht durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist.

Variante II zu Absatz 1

Art. 13a Abs. 1: Das Budget darf keinen Aufwandüberschuss aufweisen, soweit dieser nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

Im Grundsatz darf das Budget der Erfolgsrechnung keinen Aufwandüberschuss aufweisen. Wenn ein Bilanzüberschuss (Variante I) oder Eigenkapital (Variante II) vorhanden ist, ist es neu mit einfachem Mehr möglich, einen Aufwandüberschuss zu budgetieren. Er darf nicht höher sein als der bestehende Bilanzüberschuss (Variante I) / das vorhandene Eigenkapital (Variante II)²⁸.

Variante I zu Absatz 2

Art. 13a Abs. 2: Der Grosse Rat kann mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder bei der Verabschiedung des Budgets von Absatz 1 abweichen

Variante II zu Absatz 2

Art. 13a Abs. 2: Der Grosse Rat kann mit Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder bei der Verabschiedung des Budgets von Absatz 1 abweichen.

Wenn kein Bilanzüberschuss oder kein Eigenkapital vorhanden ist, kann der Grosse Rat trotzdem einen Aufwandüberschuss budgetieren. Nach Variante I ist dazu eine drei Fünftel-Mehrheit nötig (96 Stimmen), nach Variante II reicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder (81 Stimmen). Mit der Budgetierung eines Aufwandüberschusses nimmt der Grosse Rat in Kauf, dass die Erträge die laufenden Aufwendungen nicht zu decken vermögen, was die Notwendigkeit erhöht, eine Neuverschuldung eingehen zu müssen. Dies soll nur im Ausnahmefall passieren und deshalb die Zustimmung eines qualifizierten Mehrs erfordern (Variante I 96 Stimmen, Variante II 81 Stimmen).

4.3.1.2 Art. 13b FHG: Anwendung beim Geschäftsbericht

Variante I zu Absatz 1

Art. 13b Abs. 1: Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts ist innert zwei Jahren abzutragen, soweit er nicht durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist.

Variante II zu Absatz 2

Art. 13b Abs. 1: Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts ist innert zwei Jahren abzutragen, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

²⁷ Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2023 in Kraft treten und das geltende Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) ablösen. Die 1. Lesung wird in der Frühlingssession 2022 erfolgen. Die revidierten Bestimmungen zu den Schuldenbremsen werden sicher nach dem 1. Januar 2023 in Kraft treten, voraussichtlich auf den 1. Januar 2024 oder 1. Januar 2025. Die Regelungen werden also nicht Gegenstand der FHG-Vorlage sein, die in der Frühlingssession 2022 in erster Lesung beraten wird. Die genaue Positionierung der Bestimmungen im FHG wird im Rahmen der Beratung der Anpassung der Schuldenbremsen festgelegt werden.

²⁸ Vgl. zum Unterschied zwischen Eigenkapital und Bilanzfehlbetrag oben Kapitel 3.3.

Wenn ein Aufwandüberschuss im Geschäftsbericht tatsächlich realisiert wird und er nicht durch einen Bilanzüberschuss (Variante I) oder durch Eigenkapital (Variante II)²⁹ gedeckt ist, ist er dem Budget des übernächsten Jahres (x+2) zu belasten. Damit wird sichergestellt, dass die Erfolgsrechnung schnellstmöglich wieder ins Gleichgewicht kommt. Die Formulierung «innert zwei Jahren» bedeutet, dass zur Kompensation auch ein allfälliger Ertragsüberschuss des Geschäftsberichts des laufenden Rechnungsjahrs berücksichtigt werden kann (x+1). Ob für das laufende Jahr ein Ertragsüberschuss erzielt wird, steht jedoch zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Budgets (BU x+2) noch nicht fest.

Abbildung 6: Defizit Erfolgsrechnung Jahr x – Kompensation in Planung Jahr x+1 und x+2.

Jahr	GB Jahr x	BU Jahr x+1	BU Jahr x+2
Ergebnis Erfolgsrechnung (Planung)	-200	0	200

Wenn im Beispiel unten im Geschäftsbericht des Jahres x+1 ein Überschuss von 100 resultiert, muss in der Rechnung des Jahres x+2 «nur» noch ein Ertragsüberschuss von 100 erzielt werden.

Abbildung 7: Defizit Erfolgsrechnung Jahr x – Kompensation im Geschäftsbericht Jahr x+1 und x+2.

Jahr	GB Jahr x	GB Jahr x+1	GB Jahr x+2
Ergebnis Erfolgsrechnung (Geschäftsbericht)	-200	100	100

Dieser Mechanismus entspricht den bisherigen Regelungen.

Variante I zu Absatz 2

Art. 13b Abs. 2: Der Grosse Rat kann mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder bei der Genehmigung des Geschäftsberichts von Absatz 1 abweichen, wobei ein Fehlbetrag innert fünf Jahren abzutragen ist.

Variante II zu Absatz 2

Art. 13b Abs. 2: Der Grosse Rat kann mit Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder bei der Genehmigung des Geschäftsberichts von Absatz 1 abweichen, wobei ein Fehlbetrag innert fünf Jahren abzutragen ist.

Wenn absehbar ist, dass der Aufwandüberschuss nicht nach Absatz 1 kompensiert werden kann, kann der Grosse Rat die Kompensation auf fünf Jahre erstrecken. Nach Variante I ist dazu eine drei Fünftel-Mehrheit nötig (96 Stimmen), nach Variante II reicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder (81 Stimmen). In der Regel wird das Defizit in der Planung gleichmässig auf die kommenden vier Jahre verteilt, (vgl. Abbildung 8). In die Kompensation einbezogen werden kann wiederum der Rechnungsabschluss des laufenden Jahres (x+1), falls dieser einen Ertragsüberschuss aufweist. Allerdings ist im Zeitpunkt der Budgeterstellung für das Jahr x+2 das Ergebnis des laufenden Jahres x+1 noch nicht bekannt.

Abbildung 8: Defizit Erfolgsrechnung Jahr x – Kompensation in Planung Jahre x+1 bis x+5.

²⁹ Vgl. zum Unterschied zwischen Eigenkapital und Bilanzfehlbetrag oben Kapitel 3.3.

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)	-200	0	50	50	50	50

The diagram shows a horizontal line below the table. A bracket spans from the end of the 'Jahr x' column to the end of the 'Jahr x+5' column. Four red arrows point upwards from this line to the '50' values in the 'Jahr x+2', 'Jahr x+3', 'Jahr x+4', and 'Jahr x+5' columns, indicating that these surpluses are used to offset the deficit from year x.

Der Aufwandüberschuss muss zwingend innerhalb dieser fünf Jahre mit tatsächlich erzielten Überschüssen im Geschäftsbericht 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.

Dieser Mechanismus entspricht der bisherigen Regelung.

Art. 13b Abs. 3: Bei der Genehmigung des Geschäftsberichts ist Absatz 1 im Umfang eines gemäss Artikel 13a Absatz 2 im Budget beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar und der Fehlbetrag ist innert fünf Jahren abzutragen.

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. Wenn das tatsächlich realisierte Defizit jedoch höher ausfällt als das budgetierte, braucht es für die Verlängerung der Kompensationsfrist dieses Teils noch einmal die Zustimmung des Grossen Rates. Nach Variante I ist dazu eine drei Fünftel-Mehrheit nötig (96 Stimmen), nach Variante II reicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder (81 Stimmen).

Beispiel: Der Grosse Rat hat das Budget des Jahres x mit einem Aufwandüberschuss von 150 Millionen Franken beschlossen. Gemäss Jahresrechnung x beträgt das Defizit 200 Millionen Franken. Für den mit dem Budget beschlossenen Teil des Aufwandüberschusses von 150 Millionen Franken gilt eine Kompensationsfrist von fünf Jahren. Der restliche Teil des Aufwandüberschusses von 50 Millionen ist innert zwei Jahren zu kompensieren, es sei denn, der Grosse Rat stimmt im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts des Jahres x auch für diesen Teil des Defizits einer Verlängerung der Kompensationsfrist auf fünf Jahre zu. Nach Variante I ist dazu eine drei Fünftel-Mehrheit nötig (96 Stimmen), nach Variante II reicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder (81 Stimmen).

Dieser Mechanismus entspricht der bisherigen Regelung.

4.3.1.3 Art. 13c FHG: Buchgewinne und Wertberichtigungen

Art. 13c: Buchgewinne und Wertberichtigungen auf Anlagen des Finanzvermögens werden bei der Anwendung von Artikel 13a und 13b nicht berücksichtigt.

Die Bestimmung wird grundsätzlich unverändert übernommen und einzig von der Kantonsverfassung HRM2-konform formuliert in das Finanzhaushaltsgesetz verschoben.

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- und 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 13c 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 realisierte Buchverluste oder Wertberechtigungen entstehen – für die Anwendung der Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung nicht eingerechnet werden dürfen.

Dieser Mechanismus entspricht der bisherigen Regelung.

4.3.2 Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

4.3.2.1 Art. 13d FHG: Anwendung beim Budget

Art. 13d Abs. 1: Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Budget ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren, soweit er nicht durch Finanzierungsüberschüsse der fünf dem Budgetjahr vorangegangenen Jahre gedeckt ist.

Auch bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung bleibt das oberste Ziel, keine Neuverschuldung einzugehen und wenn möglich Schulden abzubauen. Deshalb lautet der erste Grundsatz, dass der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 100 Prozent betragen soll. Wenn er im Budget unterschritten wird, ist im gleichzeitig dem Grossen Rat vorgelegten Aufgaben-/Finanzplan aufzuzeigen, dass der Fehlbetrag kompensiert werden kann. Im Zuge der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 189-2019 kommt jedoch neu die Mehrjahresbetrachtung ins Spiel: Dieser Kompensationsnachweis entfällt, wenn der Fehlbetrag mit Finanzierungsüberschüssen in der fünf dem Budgetjahr vorangegangenen Jahren gedeckt ist. Der Betrachtungshorizont der mittelfristigen Ausgeglichenheit erweitert sich so von vier auf neun Jahre.

Abbildung 9: 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. 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 10: 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

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 11: 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

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.

4.3.2.2 Art. 13e FHG: Anwendung beim Geschäftsbericht

Art. 13e Abs. 1: Ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht ist innert fünf Jahren zu kompensieren, soweit er nicht durch Finanzierungsüberschüsse der fünf dem Rechnungsjahr vorangegangenen Jahre gedeckt ist.

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

Abbildung 12: 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

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 kann ist somit vollständig durch Überschüsse aus den Vorjahren gedeckt und auf eine Kompensation kann verzichtet werden.

Abbildung 13: Mögliche Situation Abschluss Geschäftsbericht Jahr x – Beispiel 2.

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.

Variante I zu Absatz 2

Art. 13e Abs. 2: Der Grosse Rat kann bei der Genehmigung des Geschäftsberichts

- a) mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags auf neun Jahre verlängern oder*
- b) mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder auf die Kompensation ganz verzichten.*

Variante II zu Absatz 2

Art. 13e Abs. 2: Der Grosse Rat kann bei der Genehmigung des Geschäftsberichts

- a) mit Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags auf neun Jahre verlängern oder*
- b) mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder auf die Kompensation ganz verzichten.*

Wenn keine Finanzierungsüberschüsse aus den Vorjahren vorhanden sind, kann der Grosse Rat bei der Genehmigung des entsprechenden Geschäftsberichtes die Frist der Kompensation auf neun Jahre verlängern. Nach Variante I ist dazu eine drei Fünftel-Mehrheit nötig (96 Stimmen), nach Variante II reicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder (81 Stimmen). Für den vollständigen Verzicht auf die Kompensation ist in beiden Varianten die Zustimmung von 96 Grossrätinnen und Grossräten nötig (Drei-Fünftel-Mehrheit).

4.3.2.3 Art 13f FHG: Nettoschuldenquote

Art. 13f Abs. 1: Artikel 13d und 13e gelangen zur Anwendung, wenn die Nettoschuldenquote, definiert als Nettoschuld I relativ zum kantonalen Bruttoinlandprodukt, einen Wert von sechs Prozent übersteigt.

Hier wird der Schwellenwert der Verfassung, ab wann die Schuldenbremse der Investitionsrechnung zu ruhen beginnt, im Gesetz abgebildet. Der Wert wird zwar im Gesetz genannt, kann aber nicht durch eine einfache Gesetzesrevision geändert werden. Dazu ist zuerst eine Änderung der Bestimmung in der Verfassung nötig.

Art. 13f Abs. 2: Massgebend ist die Quote am Ende des vorausgehenden Kalenderjahres.

Die volkswirtschaftlichen Kennzahlen werden laufend erhoben und teilweise nachträglich verändert. Für die Anwendung der Schuldenbremsen wird verbindlich festgelegt, dass die Werte am Ende des Vorjahres gelten.

4.3.2.4 Art 13g FHG: Ausserordentlicher Investitionsbedarf

Art. 13g Abs. 1: Bei einem ausserordentlichen Investitionsbedarf kann der Grosse Rat mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder durch einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschluss von den Artikeln 13d und 13e in einem festzulegenden Umfang und für eine Zeitdauer von höchstens zehn Jahren abweichen.

Die angepasste Schuldenbremse für die Investitionsrechnung sieht vor, dass im Falle eines «ausserordentlichen Investitionsbedarfs» der Grosse Rat die Schuldenbremse in einem festzulegenden Umfang für eine Zeitdauer von höchstens zehn Jahren ausser Kraft setzen kann.

Was ein ausserordentlicher Investitionsbedarf ist, wird in den Regelungen nicht näher definiert. Damit soll genügend Spielraum für künftige, nicht planbare Situationen geschaffen werden. Da für einen entsprechenden Beschluss 96 Stimmen (Drei-Fünftel-Mehrheit) notwendig sind, braucht es im Grossen Rat einen breit abgestützten Konsens.

Ein entsprechender Beschluss untersteht ausserdem dem fakultativen Referendum und muss folgende Elemente enthalten:

- **Ordentlicher Investitionsbedarf:** Um einen «ausserordentlichen» Investitionsbedarf festzustellen, muss der Grosse Rat zuerst einmal festlegen, wie hoch der «ordentliche» Investitionsbedarf ist. Dies ist wichtig, weil die zusätzlichen Mittel nur für den vorgesehenen Zweck eingesetzt werden sollen, also für ausserordentliche Investitionen, und beispielsweise nicht für allfällige höhere Ausgaben in der Erfolgsrechnung oder für Steuersenkungen.

Anlässlich der Junisession 2019 hat der Grosse Rat die Finanzmotion 023-2019 FDP (Haas, Bern) «Erhöhung der Nettoinvestitionen» überwiesen. Diese beauftragte den Regierungsrat insbesondere, «die Nettoinvestitionen (...) unter Einhaltung der Finanzierbarkeit auf mindestens CHF 500 Millionen pro Jahr zu erhöhen». Gestützt auf diese Finanzmotion entspricht es einer finanzpolitischen Forderung des Grossen Rates, dass Nettoinvestitionen in der Höhe von CHF 500 Millionen pro Jahr ohne Inkaufnahme einer Neuverschuldung finanziert werden können. Von dieser politischen Forderung können Verschiebungen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung von rund CHF 50 Millionen in Abzug gebracht werden, welche in den Planungsprozessen 2019 und 2020 stattfanden.³⁰ Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass das ordentliche Investitionsvolumen des Kantons Bern zurzeit jährliche Nettoinvestitionen von CHF 450 Millionen betragen sollte.

- **Ausserordentlicher Investitionsbedarf, Rahmen der zulässigen Neuverschuldung:** Wenn der ordentliche Investitionsbedarf festgelegt ist, kann der darüber hinaus gehende, zusätzliche Investitionsbedarf definiert werden. Dabei handelt es sich um den Betrag, der zusätzlich eingesetzt werden darf und der für die ebenfalls zu bestimmende Zeitdauer nicht unter die Bestimmungen der Schuldenbremse fällt.³¹ Konkret darf sich der Kanton bis zu diesem Betrag neu verschulden, ohne dass die Neuverschuldung kompensiert werden muss. Zur Bewältigung des in den 2020er Jahren anstehenden Investitionsmehrbedarf wird von einem Betrag von rund 500 Millionen Franken³² ausgegangen.)
- **Zeitdauer:** Investitionsvorhaben, insbesondere grössere Bauprojekte nehmen von der Planung bis zur Realisierung viel Zeit in Anspruch. Zudem gibt es viele Einflussfaktoren, die einen Bau zusätzlich

³⁰ Im Planungsprozess 2020 fand bei der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) aufgrund der Einführung der Infrastrukturpauschale im Behindertenbereich eine Verschiebung von der Investitions- in die Erfolgsrechnung statt, indem die Gesamtkantonale Investitionsplanung (GKIP) um jährlich CHF 36 Mio. entlastet wurde. Unter Berücksichtigung des Sachplanungsüberhangs entsprach dies CHF 27.7 Mio. Hinzu kamen im Planungsprozess 2020 weitere wiederkehrende Verschiebungen von der Investitions- in die Erfolgsrechnung von rund CHF 4 Mio. Zusätzlich konnten im Planungsprozess 2019 wiederkehrende Verschiebungen im Umfang von CHF 18 Mio. verzeichnet werden.

³¹ Die Schuldenbremsen werden nur für den ausserordentlichen Investitionsbedarf ausser Kraft gesetzt. Wenn in der Erfolgsrechnung einmal ein Aufwandüberschuss resultiert, ist dieser nach den entsprechenden Bestimmungen der Schuldenbremse der Erfolgsrechnung zu behandeln und zu kompensieren.

³² Die Summe von CHF 500 Mio. wurde durch den Regierungsrat im Rahmen der Priorisierungen der Investitionen im Hochbau im Voranschlag 2022 errechnet: Voranschlag 2022 / Aufgaben-/Finanzplan 2023-2025 des Kantons Bern – Vortrag, Kapitel 5, Seiten 57-61, Bern, 25. August 2021.

verzögern können wie z. B. Einsprachen, aber auch mögliche Probleme mit dem Baugrund und ähnliches. Deshalb darf die maximal mögliche Frist nicht zu kurz angesetzt werden. Trotzdem sollte die maximale Frist auch nicht eine zu lange Zeitdauer umfassen. Es muss grundsätzlich das Ziel der politischen Akteure sein, einen ausserordentlichen Investitionsbedarf rasch wieder zu beenden und in den Normalzustand zurückzukehren. Die maximale Frist von 10 Jahren scheint dafür eine sinnvolle Grösse zu sein.

Der Mechanismus dieser Bestimmung wird anhand des nachfolgendes Beispiels erläutert:

Aufgrund des absehbaren Investitionsmehrbedarfs fällt der Grosse Rat im Jahr 2023 mit der Zustimmung von mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder (96 Stimmen) einen Beschluss mit folgenden Eckwerten:

- *ordentlicher Investitionsbedarf pro Jahr* CHF 450 Mio.
- *ausserordentlicher Investitionsbedarf bzw. Rahmen der zulässigen Neuverschuldung* CHF 500 Mio.
- *Zeitdauer* 2025 – 2032 (acht Jahre)

In diesem Beispiel ist in den acht Jahren 2025 bis 2032 für die Finanzierung eines ausserordentlichen Investitionsbedarfs eine Neuverschuldung von 500 Millionen Franken zulässig. Die aufgrund des Beschlusses akzeptierte Neuverschuldung wird jährlich im Budget und im Geschäftsbericht ausgewiesen. Dabei sind verschiedene Konstellationen denkbar, welche nachfolgend für das erste Jahr des Investitionsmehrbedarfs im Jahr 2025 aufgezeigt werden. Der Einfachheit halber wird davon ausgegangen, dass keine Finanzierungsüberschüsse aus den fünf Vorjahren gemäss Artikel 13e Absatz 1 zur Deckung zur Verfügung stehen. Sind solche vorhanden, gehen diese «Reserven» dem vorliegenden Mechanismus vor, d.h. die mit dem Beschluss des Grossen Rates akzeptierte Neuverschuldung wird erst beansprucht, wenn keine Überschüsse aus den fünf vorangegangenen Jahren mehr vorhanden sind. Denkbar ist auch, dass während der Laufzeit eines Beschlusses zur Finanzierung eines ausserordentlichen Investitionsbedarfs zusätzlich ein ausserordentliches Ereignis eintritt oder ein Geschäftsbericht mit einem Aufwandüberschuss abschliesst, der in den darauffolgenden Jahren kompensiert werden muss. Die Regelungen der Schuldenbremsen können gleichzeitig für verschiedene Fälle in Anspruch genommen werden.

Abbildung 14: Mögliche Situation Abschluss Geschäftsbericht Jahr 2025 – Beispiel 1.

Jahr	GB 2025
Ergebnis Erfolgsrechnung	120
Abschreibungen	400
Selbstfinanzierung	520
Nettoinvestitionen	600
Finanzierungssaldo	-80

Im Geschäftsbericht 2025 werden Nettoinvestitionen von 600 ausgewiesen. Sie liegen damit über dem im Grossratsbeschluss festgelegten ordentlichen Bedarf von 450. Die maximal mögliche Neuverschuldung im Geschäftsbericht 2025 beträgt somit 150 (600 minus 450). Die effektiv ausgewiesene Neuverschuldung von -80 ist somit ausschliesslich auf die erhöhten Investitionen zurückzuführen. Sie ist gemäss dem Beschluss des Grossen Rates zum ausserordentlichen Investitionsbedarf akzeptiert und muss in den Folgejahren nicht kompensiert werden. Für die restlichen sieben Jahre stehen aus dem akzeptierten Verschuldungsrahmen von 500 noch 420 zur Verfügung.

Abbildung 15: Mögliche Situation Abschluss Geschäftsbericht Jahr 2025 – Beispiel 2.

Jahr	GB 2025
Ergebnis Erfolgsrechnung	-20
Abschreibungen	400
Selbstfinanzierung	380
Nettoinvestitionen	600
Finanzierungssaldo	-220

Zu Beispiel 2: Wie bei Beispiel 1 betragen im Geschäftsbericht 2025 die Nettoinvestitionen 600, womit eine Neuverschuldung von 150 zulässig ist (600 minus 450). Das Ergebnis der Erfolgsrechnung fällt entgegen den Erwartungen mit einem Aufwandüberschuss von 20 negativ aus. Durch die entsprechend geringere Selbstfinanzierung beläuft sich die Neuverschuldung auf -220. Davon können nur 150 dem ausserordentlichen Investitionsbedarf zugeordnet werden. Die restlichen 70 der Neuverschuldung müssen nach den ordentlichen Regeln der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung innert fünf Jahren abgetragen werden (Art. 13e Abs. 1). Diese Frist kann auf neun Jahre verlängert werden, wenn eine Drei-Fünftel-Mehrheit (96 Stimmen) nach Variante I oder die Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates (81 Stimmen) nach Variante II dies beschliessen. Ganz auf die Kompensation kann verzichtet werden, wenn 96 Mitglieder des Grossen Rates (Drei-Fünftel-Mehrheit) dem zustimmen (Art. 13e Abs. 2). Für die restlichen sieben Jahre ist noch eine Neuverschuldung zur Finanzierung des ausserordentlichen Investitionsbedarfs von 350 zulässig (500 minus 150). Im Übrigen muss der Grosse Rat auch das negative Ergebnis der Erfolgsrechnung (-20) nach den Regelungen der Schuldenbremse der Erfolgsrechnung behandeln (Art. 13b).

Abbildung 16: Mögliche Situation Abschluss Geschäftsbericht Jahr 2025 – Beispiel 3.

Jahr	GB 2025
Ergebnis Erfolgsrechnung	-20
Abschreibungen	400
Selbstfinanzierung	380
Nettoinvestitionen	500
Finanzierungssaldo	-120

Gegenüber dem zweiten Beispiel fallen beim dritten Beispiel aufgrund von Projektverzögerungen die Nettoinvestitionen um 100 tiefer aus. Sie liegen damit mit 500 nur 50 über dem festgelegten ordentlichen Investitionsbedarf. Von der ausgewiesenen Neuverschuldung von 120 sind somit 50 akzeptiert. Die restlichen 70 unterliegen den ordentlichen Regelungen der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Kompensation innert fünf bzw. neun Jahren oder vollständiger Verzicht auf Kompensation). Der Rahmen der akzeptierten Neuverschuldung beträgt für die restlichen sieben Jahre noch 450 (500 minus 50).

Über den aktuellen Stand des Verschuldungsrahmens für den ausserordentlichen Investitionsbedarf muss in den Geschäftsberichten und den Budgets laufend Bericht erstattet werden, damit transparent ist, wie viele Mittel noch verfügbar sind und wie lange der Mehrbedarf noch beansprucht werden kann. Finanziell relevant sind am Schluss nur die tatsächlich beanspruchten Mittel gemäss Geschäftsbericht und nicht die im Budget eingestellten.

Art. 13g Abs. 2: Die jährliche Neuverschuldung ist auf den festzulegenden jährlichen Investitionsmehrbedarf zu beschränken.

Damit die Neuverschuldung ausschliesslich für die Finanzierung eines Investitionsmehrbedarfs eingesetzt wird, wird dies explizit im Gesetz festgehalten. Der Mechanismus, wie insbesondere verhindert wird, dass eine Neuverschuldung für Mehraufwendungen oder Mindererträge in der Erfolgsrechnung eingesetzt werden kann, ist oben im Kommentar zu Absatz 1 beschrieben.

Art. 13g Abs.3: Eine Aufhebung oder Änderung des Beschlusses bedarf der Zustimmung von drei Fünftel der Mitglieder des Grossen Rates und untersteht dem fakultativen Referendum.

Für die Aufhebung oder die Änderung des Beschlusses ist das gleiche Quorum notwendig wie bei der ursprünglichen Beschlussfassung.

4.3.3 Ausserordentliche Ereignisse

4.3.3.1 Art 13h FHG: Ausserordentliche Ereignisse

Art. 13h: Bei ausserordentlichen Ereignissen kann der Grosse Rat mit Zustimmung von drei Fünftel seiner Mitglieder im Voraus abschliessend die Anwendung folgender Bestimmungen für eine festzulegende Zeitdauer aussetzen und von ihnen in einem festzulegenden Umfang abweichen:

- a) Artikel 13a Absatz 1,
- b) Artikel 13b Absatz 1,
- c) Artikel 13c bis 13e.

Bei ausserordentlichen Ereignissen, wie einer Pandemie oder Naturkatastrophen mit weitreichenden Konsequenzen auf den Finanzhaushalt, erhält der Grosse Rat neu die Möglichkeit, die Schuldenbremse für die Erfolgsrechnung und die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung für eine festzulegende Zeitdauer auszusetzen und von ihnen in einem festzulegenden Umfang abzuweichen. Für einen entsprechenden Beschluss ist die Zustimmung von mindestens drei Fünftel der Mitglieder des Grossen Rates (96 Stimmen) notwendig. Der entsprechende Beschluss ist dem Grossen Rat frühzeitig vorzulegen, d.h. sobald die Dimension der finanziellen Auswirkungen des ausserordentlichen Ereignisses erkennbar ist.

4.3.4 Übergangsbestimmung

Die seit dem Jahr 2021 bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesrevision aufgelaufenen Aufwandüberschüsse und Finanzierungsfehlbeträge sind innert 10 bis 15 Jahren³³ abzutragen.

Vgl. dazu oben den Kommentar zur Übergangsbestimmung in der Kantonsverfassung (Kap. 4.1.4).

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. Es wird jedoch mit zusätzlichen Zielen ergänzt: Es soll Handlungsspielraum zur Bewältigung von Krisensituationen geschaffen werden und es soll möglich werden, die Investitionstätigkeit befristet über das normal mögliche Mass zu erhöhen.

Insbesondere die verstärkte Investitionstätigkeit ist eine Grundvoraussetzung dafür, den Kanton Bern in Richtung der Ziele der Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 weiterzuentwickeln. So basieren die

³³ Die Frist von 10 bis 15 Jahren dient als Richtgrösse. Eine genauere Frist wird im Laufe der Gesetzgebungsarbeiten festgelegt, wenn insbesondere die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Finanzhaushalt des Kantons Bern besser bekannt sind.

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 2020 6,763 Milliarden Franken (Bruttoschuld I). Aufgrund des aktuellen Tiefzinsumfeld ist die daraus resultierende Zinsbelastung tragbar. Es wird erwartet, dass die Zinsen in den kommenden Jahren eher tief bleiben werden, auch wenn sie allenfalls leicht ansteigen. Die aktuelle Schuldenhöhe sollte auch mittelfristig keine übermässige finanzielle Belastung darstellen.

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 (Variante I)/Eigenkapital (Variante II) gedeckt ist. Andererseits sind die Nettoinvestitionen mittelfristig mindestens zu 100 Prozent selber zu finanzieren, solange die Nettoschuldenquote nicht einen Wert von 6 Prozent übersteigt.

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

Mit den geplanten Optimierungen kann in Zukunft im Rahmen einer vorausschauenden und verlässlichen Planung eine schuldenbremsenkonforme Realisierung eines ausserordentlichen Investitionsbedarfs sichergestellt werden. Die Möglichkeit zur einer temporären Erhöhung der Investitionstätigkeit wirkt sich positiv auf die Volkswirtschaft aus.

Weiter kann mit der Möglichkeit der Ausserkraftsetzung der Schuldenbremsen bei ausserordentlichen Ereignissen, welche erhebliche Auswirkungen auf den Finanzhaushalt haben können, auf die kurzfristige Erarbeitung von Sanierungspaketen oder auf Steuererhöhungen mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft verzichtet werden.

10. **Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Wird nach der Vernehmlassung eingefügt

11. **Antrag**

Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat, die Vorlage anzunehmen.

Bern, [Datum]

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Daniel Bichsel