

Grosser Rat des Kantons Bern
Kommission Schuldenbremse
Ratssekretariat
Postgasse 68
3000 Bern 8

29. August 2006

**Vernehmlassung zur Änderung der Verfassung:
Einführung einer Schuldenbremse**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur vorgeschlagenen Einführung einer Schuldenbremse Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und machen im folgenden gerne davon Gebrauch.

Die *Grünen Kanton Bern* sind bereit, im Interesse einer nachhaltigen Finanzpolitik über Massnahmen zur Stabilisierung und Sicherung des Haushaltgleichgewichts zu diskutieren. Der Einführung von Regelbindungen aus bloss ideologischen Gründen – l'art pour l'art – stehen wir hingegen ablehnend gegenüber. Eine konstruktive Diskussion über die Sicherung des Haushaltgleichgewichts setzt voraus, dass in einem ersten Schritt eine unvoreingenommene Analyse der gegenwärtigen Lage und der Entwicklung der Kantonsfinanzen in den letzten Jahren vorgenommen wird. Erst auf dieser Basis lässt sich schlüssig beurteilen, ob die Einführung einer weiteren Regelbindung Sinn macht oder nicht.

Die *Grünen Kanton Bern* bedauern es vor diesem Hintergrund, dass der analytische Teil des Vortrags der Kommission ausgesprochen knapp gehalten ist und sich weitgehend auf die Wiedergabe der aktuellen Kennzahlen zur Schuldensituation beschränkt. Wir gestatten uns, im folgenden einige Hinweise zur Situation des kantonalen Finanzhaushaltes und von dessen Entwicklung in den letzten Jahren zu machen (Ziffer 1). Danach begründen wir unsere grundsätzliche Position zur Schuldenbremse (Ziffer 2), bevor wir zu den beiden Modellen Bemerkungen machen (Ziffer 3 und Ziffer 4).

1. Zur Entwicklung der Kantonsfinanzen ab 1989

1989 betrug die Bruttoschuld III des Kantons Bern rund 5,2 Mia. Franken (die Bruttoschuld I lag bei 3,2 Mia. Franken).¹ In der Bruttoschuld III waren rund 1,3 Mia. Franken Eventualverpflichtungen enthalten, die aufgrund der in den 1980er Jahren aufgelaufenen Fehlbeträge der Pensionskassen BLVK und BPK gebildet worden waren.² Bei den verbleibenden 3,9 Mia. Franken handelte es sich teilweise um

¹ Staatsrechnung des Kantons Bern für das Jahr 1999, S. 582.

² Dominik Egli und Robert E. Leu, Zur Lage der Berner Staatsfinanzen, Bern 1995, S. 43–50, hier S. 48.

Rückstände, die bis weit in die 1970er Jahre zurückreichen. Uns interessiert hier jedoch weniger der Schuldensockel von 5,2 Mia. Franken als die Zunahme der Verschuldung bis auf 11 Mia. Franken im Jahr 1997, d.h. das zwischen 1989 und 1997 entstandene Delta von 5,8 Mia. Franken. Worauf ist dieses Schuldenwachstum zurückzuführen?

Erstens ist auf das Debakel der Berner Kantonalbank von 1992 hinzuweisen, welches für den Kanton Bern zu Sanierungskosten in der Höhe von rund 1,5 Mia. Franken führte. Beim Kantonalbankdebakel handelt es sich um ein singuläres Ereignis, welches keine Rückschlüsse auf die Ausgewogenheit der Finanzpolitik gestattet. Zweitens beschloss der Grosse Rat in den Jahren 1987 bis 1989 – zu einem falschen Zeitpunkt – drei aufeinanderfolgende Steuersenkungen, welche ab dem Jahr 1989 zu Mindereinnahmen von jährlich mindestens 160 Mio. Franken führten; auf zehn Jahre hochgerechnet, führt dies zu einer Haushaltsverschlechterung von zumindest 1,6 Mia. Franken. **Fazit: Mindestens 3,1 Mia. Franken der zwischen 1989 und 1997 aufgelaufenen Schulden (5,8 Mia. Franken) gehen auf Kosten eines ausserordentlichen Ereignisses sowie auf einen falschen steuerpolitischen Entscheid. Es kann angesichts dessen nicht die Rede davon sein, dass die starke Zunahme der Verschuldung in den 1990er Jahren bzw. der hohe Schuldenstand hauptsächlich auf eine aus dem Ruder gelaufene Ausgabenpolitik zurückzuführen ist.**

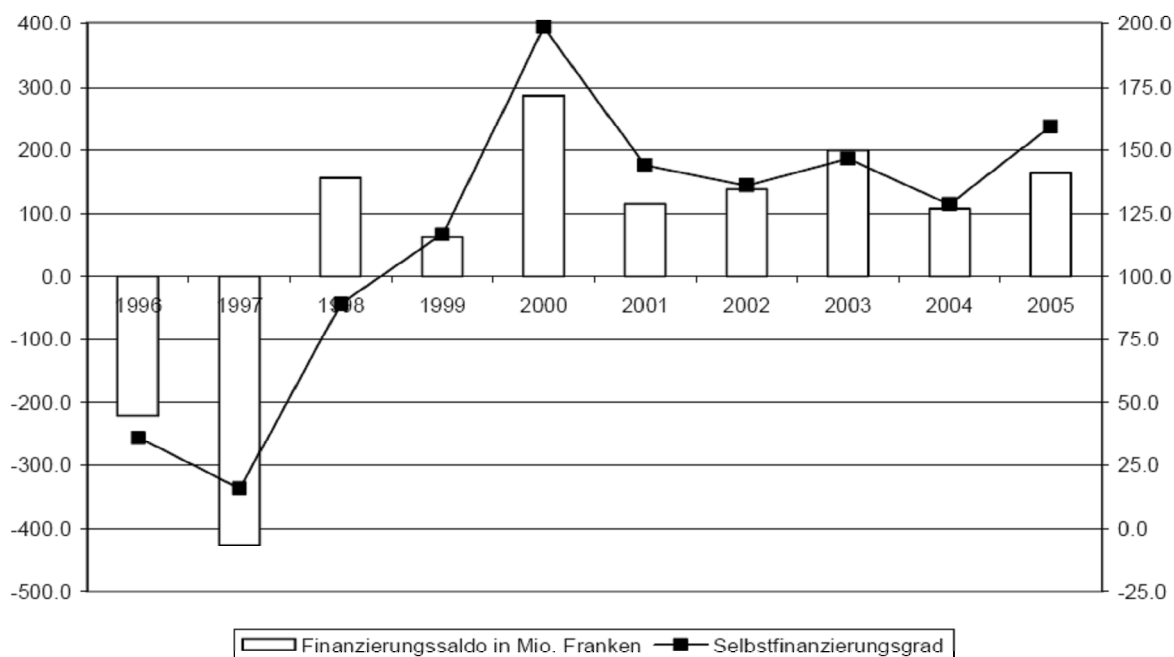
Die Kommission Schuldenbremse weist in ihrem Vortrag darauf hin, dass sich «die Schuldenlage des Kantons in den Rechnungsjahren 2003, 2004 und 2005 gegenüber dem Vorjahr jeweils verbessert hat.»³ Damit suggeriert die Kommission, dass die Entspannung der Schuldensituation erst in den erwähnten drei Jahren erfolgt sei. Dem ist indessen nicht so. Wie aus der – leider nur schwer lesbaren – Abbildung auf Seite 8 des Vortrages hervorgeht, nahm die *Bruttoschuld III* des Kantons Bern seit 1998 kontinuierlich ab – mit einer Ausnahme. Die Ausnahme betrifft das Jahr 2002, als im Kanton Bern das neue Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich erstmals vollumfänglich angewendet wurde. Das FILAG hatte beim Kanton buchhalterisch eine Aufblähung der Bilanz zur Folge, weshalb auch die Schuldenhöhe zunahm. Diese Zunahme ist jedoch rein technisch begründet und erlaubt keine Rückschlüsse auf die Ausgewogenheit der Finanzpolitik bzw. den Selbstfinanzierungsgrad.⁴ **Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die *Bruttoschuld III* seit 1998 kontinuierlich abgenommen hat.** Zur Entwicklung der *Bruttoschuld I* ist anzumerken, dass die deutliche Zunahme zwischen 1999 und 2002 primär auf die Verwendung der für die Sanierung der BEKB aufgebauten Reserven, sowie zweitens auf die Ausfinanzierung der Pensionskassen zurückzuführen ist. Die entsprechenden Mittel waren bereits in der *Bruttoschuld III* enthalten, weshalb der Anstieg der *Bruttoschuld I* zu keiner Zunahme der *Bruttoschuld III* führte. **Diese Erläuterungen zeigen auf, dass die Bruttoschuld als Kennzahl den Zustand und die Entwicklung der Berner Schuldensituation nur mangelhaft wiedergibt.**

Um die Entwicklung der bernischen Verschuldung in den letzten Jahren zu illustrieren, ist die Verwendung des Selbstfinanzierungsgrades bzw. des Finanzierungssaldos geeigneter. Dies gilt um so mehr, als die von der Kommission favorisierte Variante für eine Schuldenbremse auf den Selbstfinanzierungsgrad abstellt. Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass der Kanton Bern seit dem Jahr 1999 einen Selbstfinanzierungsgrad von über 100% ausweist und damit seine Investitionen vollumfänglich selber finanziert.

³ Kommission Schuldenbremse, Einführung einer Schuldenbremse/Verfassung des Kantons Bern, S. 9.

⁴ Siehe hierzu die Erklärungen in der Staatsrechnung des Kantons Bern für das Jahr 2002, S. 24.

Abbildung 1: Finanzierungssaldo (linke Achse) und Selbstfinanzierungsgrad (rechte Achse)



Quelle: Staatsrechnungen des Kantons Bern, verschiedene Ausgaben.

Die Abbildung zeigt zweierlei auf: Erstens wäre die Schuldenbremse gemäss der von der Kommission favorisierten Variante – zumindest was Art. 101b Abs. 3 betrifft – in den letzten sieben Jahren nicht zum Tragen gekommen; sie wäre schlichtweg nicht nötig gewesen. Zweitens ist der Aussage der *Kommission Schuldenbremse* in Kapitel 1.1 des Vortrages zu widersprechen, wonach ein Schuldenabbau in den letzten Jahren «allein aus eigener Kraft» und ohne den Verkauf der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank nicht möglich gewesen wäre. Zwischen 1998 und 2005 hat der Kanton Bern positive Finanzierungssaldi in der Höhe von insgesamt 1.2 Mia. Franken erzielt. Die Abbau der Schulden ist auch ohne den ausserordentlichen Zufluss aus SNB-Mitteln in Gang gekommen.

Die Kommission Schuldenbremse äussert im Vortrag die Ansicht, dass auch der neue Schuldenstand von 7,182 Mia. Franken «aus politischer Sicht noch nicht zufrieden stellend» sei. Die Grünen Kanton Bern weisen darauf hin, dass es sich bei dieser Aussage um eine aktuelle politische Wertung handelt, die keinerlei Rückschlüsse über die Notwendigkeit einer Schuldenbremse erlaubt. Die Finanzkommission des Grossen Rates hat in ihrer Motion aus dem Jahr 2001 eine gesetzliche Verankerung der Schuldenquote auf max. 20 Prozent gefordert; noch vor fünf Jahren hätte der heutige Schuldenstand offensichtlich als ausgezeichnetes Ergebnis gegolten. Eine Empfehlungen auf einem analogen Niveau hatten die Ökonomen Robert E. Leu und Dominik Egli bereits in den 1990er Jahren formuliert.⁵

Zu relativieren ist schliesslich auch der von der Kommission Schuldenbremse vorgenommene interkantonale Vergleich, zumal die vorgelegten Zahlen bloss bis ins Jahr 2003 reichen. Tatsache ist,

⁵ «Das Wachstum der Schulden brechen», Interview mit Robert Leu, *Der Bund*, 7.12.1995. Im entsprechenden Buch schlagen Robert E. Leu und Dominik Egli vor, die Schuldenquote auf rund 20 Prozent zu beschränken. Dominik Egli und Robert E. Leu, *Zur Lage der Berner Staatsfinanzen*, Bern 1995. Auch der Wirtschaftsrat teilte diese Einschätzung. Wirtschaftsrat, *Zukunftsstrategien für den Kanton Bern*, 2001.

dass der Kanton Bern im Jahr 2004 mit einem Ertragsüberschuss von 184 Mio. Franken den mit Abstand besten Rechnungsabschluss sämtlicher Schweizer Kantone vorgelegt hat (auf dem zweiten Platz folgt mit einem Überschuss von 91 Mio. Franken der Kanton Solothurn). Für die klar verbesserte Position des Kantons Bern spricht auch, dass für das Jahr 2006 bloss vier Kantone einen Selbstfinanzierungsgrad von über 100% vorsehen, darunter der Kanton Bern mit 113%.⁶

Fazit: Aufgrund klar identifizierbarer Einzelereignisse ist die Verschuldung im Kanton Bern in den 1990er Jahren auf einen (zu) hohen Wert angestiegen. Die Zunahme der Verschuldung ist allerdings nicht auf eine aus dem Ruder gelaufene Ausgabenpolitik zurückzuführen. Seit 1998 hat der Kanton Bern seine Schuldensituation klar verbessert; in den letzten sieben Jahren finanzierte er seine Investitionen vollumfänglich selber. Auch im interkantonalen Vergleich steht der Kanton Bern mittlerweile gut da. Wenn im interkantonalen Vergleich die Finanzkennzahlen (Laufende Rechnung, Selbstfinanzierungsgrad) der letzten Jahre berücksichtigt werden, befindet sich der Kanton Bern gar in einer Spitzenposition. Aufgrund dessen ist alles andere als evident, dass zur Sicherung des Haushaltgleichgewichts im Kanton Bern eine Schuldenbremse nötig ist.

2. Grundfrage Ja oder Nein

Die Kommission Schuldenbremse wiedergibt in ihrem Vortrag eine Aussage aus dem Gutachten von Robert E. Leu, wonach aus Sicht der modernen Finanzwissenschaften die Einführung von Regelbindungen zu begrüßen sei. Die *Grünen Kanton Bern* weisen darauf hin, dass in den letzten zwölf Monaten in der Schweiz mehrere Beiträge erschienen, die sich kritisch bis ablehnend mit Regelbindungen auseinandersetzen.⁷ Die Hauptkritik an den Regelbindungen wie der Schuldenbremse besteht darin, dass diese zu einer unverantwortlichen Drosselung der Investitionen, zu einem Investitionsstau und letztlich zu Unterinvestitionen in die öffentliche Infrastruktur führen. Wenn das Risiko einer Unterversorgung mit öffentlichen Investitionen drohe, so spreche gerade dies für eine Kreditfinanzierung von Staatsinvestitionen.⁸ Die Grünen Kanton Bern erachten diese Einwände als sehr wichtig und lassen sie nicht unberücksichtigt.

Abbildung 2 (siehe folgende Seite) zeigt auf, dass die realen Nettoinvestitionen im Kanton Bern seit 1997 durchschnittlich zwar ziemlich stabil zwischen 200 und 400 Mio. Franken liegen. Auffallend ist jedoch, dass die realen Nettoinvestitionen seit 1998 ausnahmslos und oft ziemlich drastisch unter den geplanten Nettoinvestitionen liegen. In der Annahme, dass der geplante Investitionsbedarf in etwa dem Sollbedarf entspricht, wird damit die Problematik der Unterinvestitionen sichtbar. **Aus diesem Grund ist es falsch, die Investitionen mit der Schuldenbremse noch zusätzlich unter Druck zu setzen.** Wir weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Wirtschaftsverband *Economiesuisse* bei der Auseinandersetzung mit der Schuldenbremse beim Bund darauf hingewiesen

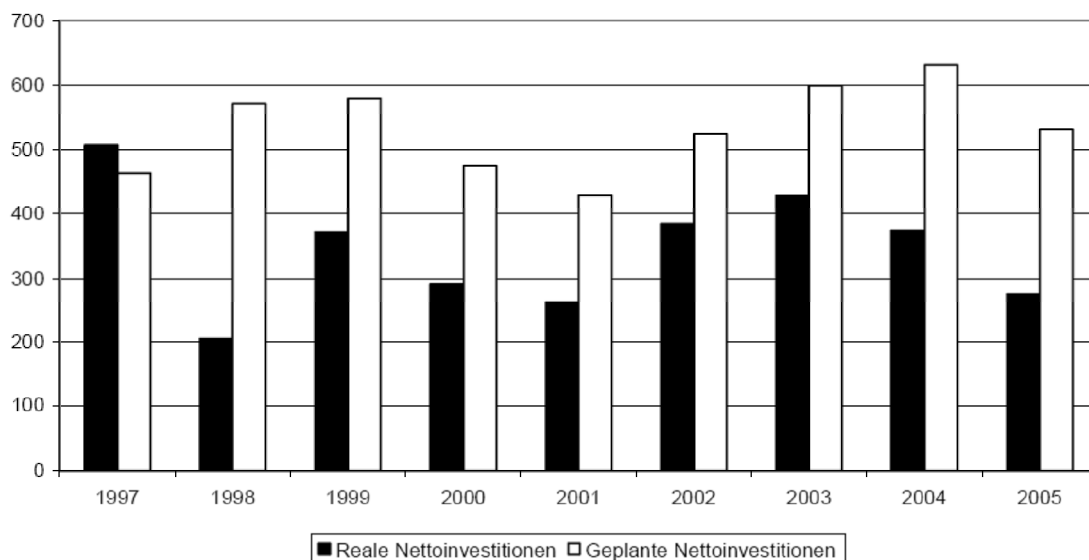
⁶ Siehe hierzu: Eva May, Voranschläge 2006 von Bund, Kantonen und Gemeinden, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 3-2006.

⁷ Siehe etwa: Andres Frick, Zur Diskussion der Staatsverschuldung, in: Denknetz, Der neue Glanz der Gleichheit. Analysen und Impulse zur Politik, Jahrbuch 2005, S. 188–200; Markus Mugglin, Gegendarstellung. Wer die Schweizer Wirtschaft bremst, Zürich 2005; Markus Diem Meier, Was heisst hier liberal? Warum die Untergangspropheten falsch liegen und die Schweiz zu beneiden ist; Zürich/Chur 2005. Siehe auch: Werner Vontobel, Bisher ist das noch nie gelungen. Erfahrung, Statistik und Theorie belegen: Stabilitätspakete und Schuldenbremsen funktionieren nicht, in: Cash, Nr. 49, 6.12.2002.

⁸ Andres Frick, Zur Diskussion der Staatsverschuldung, in: Denknetz, Der neue Glanz der Gleichheit. Analysen und Impulse zur Politik, Jahrbuch 2005, S. 188–200, hier S. 195. Siehe auch: Daniel Lampart, Zum Schaden künftiger Generationen, WoZ économique, 2004.

hat, dass «aus wachstumspolitischer Sicht eine massvolle Verschuldung für öffentliche Investitionen grundsätzlich zulässig» ist.⁹

Abbildung 2: Geplante und reale Nettoinvestitionen 1997–2005, in Mio. Franken



Quelle: Staatsrechnungen des Kantons Bern, verschiedene Ausgaben.

Im Jahr 2004 hat sich die Finanzkommission des Grossen Rates in Saanenmöser von hochkarätigen Finanzexperten beraten lassen. Der damalige Leiter der KOF, Bernd Schips, äusserte sich damals in Zusammenhang mit der Zulässigkeit von kreditfinanzierten Investitionen folgendermassen:

*«Die berechtigten Zweifel an der Wirksamkeit antizyklischer Massnahmen bedeuten jedoch noch lange nicht, dass ein prozyklisches Verhalten der öffentlichen Haushalte [...] mit ökonomischen Argumenten gerechtfertigt werden kann. [...] Ein konjunkturneutrales Verhalten der öffentlichen Haushalte ist daher gefragt. Konjunkturrell bedingt rückläufige Steuereinnahmen sollten nicht zu einer Verringerung der bereits geplanten Ausgaben führen. Ein solches Verhalten würde prozyklisch wirken und eine Verstärkung bzw. Verlängerung der konjunkturellen Schwächephase mit sich bringen. [...] **Mit anderen Worten heisst dies aber auch, dass konjunkturelle Salden von den finanzpolitischen Entscheidungsträgern stets passiv hingenommen werden sollten.**»*

Auch der heutige Experte der Kommission Schuldenbremse, Robert E. Leu, hatte in seiner 1995 erschienenen Analyse der Kantonsfinanzen darauf hingewiesen, dass die Schuldenquote keine heilige Kuh darstellen dürfe: «Die Entwicklung der Schuldenquote um diesen längerfristigen Trend herum sollte auch vom Investitionsbedarf abhängig gemacht werden. In Zeiten mit geringerem Investitionsbedarf sollte sie tendenziell stärker abgebaut werden, u.a. mit dem Ziel, den nötigen Spielraum zur Finanzierung grosser, später anfallender Investitionsvorhaben zu schaffen. In Zeiten mit grossem Investitionsbedarf könnte umgekehrt ein leichter Anstieg hingenommen werden.»¹⁰

⁹ Ernst Raths, Solide und berechenbare Finanzpolitik, 5.3.2001.

¹⁰ Egli Dominik und Leu Robert E., Zur Lage der Berner Staatsfinanzen, Bern 1995, S. 104–108.

Fazit: Die *Grünen Kanton Bern* lehnen die Einführung finanzpolitischer Regelbindungen, welche den Kanton zum Führen einer prozyklischen Haushaltspolitik zwingen, kategorisch ab. Die empirische Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die bestehende Defizitbremse die Sicherung eines ausgeglichenen Haushalts gewährleistet. Schliesslich würden beide vorgeschlagenen Modelle einer Schuldenbremse aufgrund ihrer Komplexität das Verstehen der Funktionsmechanismen des Staatshaushaltes massiv erschweren. Aus diesen Überlegungen lehnen die *Grünen Kanton Bern* eine Schuldenbremse nach dem Modell «Haushaltsgleich» unter allen Umständen ab. Unter bestimmten – noch zu schaffenden – Voraussetzungen sind die Grünen indessen trotz einiger Skepsis bereit, dem Modell Schuldenquote zuzustimmen.

3. Variante Modell Schuldenquote

Aufgrund der im Vortrag referierten Erwägungen der Kommission sowie des Gutachtens von Prof. Dr. Robert E. Leu ist für uns nicht nachvollziehbar, dass sich die Kommission Schuldenbremse für eine Bevorzugung der Variante 2 entschieden hat. Für die Variante Schuldenquote spricht – im Vergleich mit dem Modell Haushaltsgleich – erstens, dass sie ein integriertes Modell zur Sicherung des Haushaltgleichgewichts darstellt und deshalb auf die umständliche und wenig transparente Kombination von Defizitbremse (Schuldenbremse Laufende Rechnung) und Schuldenbremse (Schuldenbremse Investitionsrechnung) verzichtet. Zweitens ist das Modell Schuldenquote gegenüber dem Modell Haushaltsgleich weniger konjunkturschädlich; für die Grünen Kanton Bern handelt es sich hierbei um ein zentrales Argument. Und drittens verweisen wir auf die Einschätzung des Experten Robert E. Leu, wonach in einer länger dauernden Rezession die Schuldenbremse gemäss dem Modell Haushaltsgleich gar nicht eingehalten werden könne. Eine finanzpolitische Regelbindung, die im Krisenfall gar nicht eingehalten werden kann, ist gesetzgeberischer Unsinn. Aus diesen Gründen erachten die Grünen Kanton Bern das Modell Schuldenquote als vertretbarer als das Modell Haushaltsgleich.

Eine Zustimmung zum Modell Schuldenquote ist für die *Grünen Kanton Bern* allerdings nur unter der Voraussetzung denkbar, dass die Schuldenbremse als eine letzte Sicherung gegen ein allfälliges Wiederansteigen der Schuldenquote auf einen finanzpolitisch nicht erwünschten Wert ausgestaltet wird; diesen Wert setzen wir bei 20% an. Eine Schuldenbremse hingegen, die den Kanton Bern a priori zu einem weiteren Abbau der Verschuldung zwingen will, müssten wir ablehnen.

Entsprechend haben die *Grünen Kanton Bern* zum Modell Schuldenquote folgende Anträge:

- In Art. 101a Abs. 2 ist der Maximalwert der akzeptablen Schuldenquote auf 20% festzulegen. 1995 hatten die Experten Robert E. Leu und Dominik Egli einen Wert von 20% als angemessene Schuldenquote bezeichnet. Die Finanzkommission hatte 2001 eine gesetzliche Verankerung von 20% vorgeschlagen. Es gibt heute keinen Grund, einen tieferen Wert festzulegen, zumal damit die Anwendbarkeit der Schuldenbremse massiv erschwert würde.
- Die *Grünen* fordern, dass auf die in Klammer gesetzte Bestimmung in Art. 101a Abs. 3 verzichtet wird, wonach die Ausgabenregel so lange in Kraft bleibt, bis eine Quote von 12/14% erreicht ist.
- Die *Grünen* beantragen, in Art. 101a Abs. 5 die in Klammer gesetzte Einschränkung («sofern die Schuldenquote über dem Maximalwert liegt») in der Gesetzesbestimmung zu belassen.
- In Art. 101a Abs. 6 beantragen wir, die in Klammer gesetzte Ergänzung in der Gesetzesbestimmung zu belassen.
- Die Grünen Kanton Bern beantragen, auf Art. 101a Abs. 7 zu verzichten, zumindest jedoch den in Klammer gesetzten Text in die Gesetzesbestimmung aufzunehmen.

4. Variante Modell Haushaltsausgleich

Aus den unter Ziffer 2 und 3 dargelegten Gründen, lehnen die Grünen Kanton Bern das Modell Haushaltsausgleich grundsätzlich ab. Die Grünen Kanton Bern würden sich mit allen demokratischen Mitteln gegen die Einführung einer solchen, schädlichen finanzpolitischen Restriktion wehren. Für den hoffentlich nicht eintretenden Fall, dass die Kommission das Modell Haushaltsausgleich gleichwohl weiterverfolgen möchte, haben wir dazu die folgenden Anträge:

- Art. 101b Abs. 4 ist dahingehend zu ändern, dass der Grosse Rat mit einfacher Mehrheit beschliessen kann, die Kompensation auf acht Jahre zu verlängern oder ganz aufzuheben.
- Art. 101b Abs. 5 ist zu streichen.

Wir bitten Sie, unsere Anträge bei den weiteren Arbeiten zur Frage der Schuldenbremse zu berücksichtigen. Für allfällige zusätzliche Auskünfte und Erläuterungen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung (Blaise Kropf, Tel. 079 263 47 68).

Mit bestem Dank freundlichen Grüssen



Monika Hächler
Geschäftsleiterin Grüne Kanton Bern