

Antrag der Kommission



**Einführung einer Schuldenbremse
Verfassung des Kantons Bern
(Änderung)**

Vernehmlassungsversion vom 22.05.2006

Grosser Rat

Inhaltsverzeichnis

1. Das Wichtigste in Kürze	4
1.1 Die Verschuldungssituation des Kantons Bern	4
1.2 Der Grosse Rat will die Prüfung einer Schulden- bzw. Schuldenwachstumsbremse	4
1.3 Regeln und Strategien der Reduzierung und Begrenzung der Verschuldung	5
1.4 Der Antrag der Kommission (Schuldenbremse Haushaltsausgleich)	5
1.5 Beschreibung der beantragten Schuldenbremse Haushaltsausgleich	6
1.6 Die erwarteten Auswirkungen	7
1.7 Vor- und Nachteile der Schuldenbremse Haushaltsausgleich	7
2. Die Ausgangslage	8
2.1 Die Verschuldungssituation des Kantons Bern	8
2.2 Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Schulden	9
2.3 Die rechtlichen Grundlagen zum Schuldenabbau und zur Schuldenstabilisierung	10
2.4 Die Entschuldungs-Strategie des Regierungsrates und des Grossen Rates	11
2.5 Die Forderung nach Einführung einer Schuldenbremse	11
2.5.1 Parlamentarische Initiative Brand/Salzmännli – Schuldenwachstumsbremse	11
2.5.2 Parlamentarische Initiative FDP (Bolli Jost) – Schuldenbremse	12
2.5.3 Die vorläufige Unterstützung des Grossen Rates	12
3. Die Einsetzung und Arbeiten der Kommission	12
3.1 Auftrag, Grösse und Zusammensetzung	12
3.2 Arbeiten der Kommission	13
4. Der Antrag der Kommission	13
4.1 Grundsätzliche Überlegungen zu Schuldenbremsen	13
4.2 Die Modelle der Kantone Basel-Stadt und Wallis	15
4.2.1 Schuldenbremse des Kantons Basel-Stadt	15
4.2.2 Ausgaben- und Schuldenbremse des Kantons Wallis	15
4.3 Weitere Gebietskörperschaften mit Schuldenbremsen	15
4.4 Die von der Kommission und den Experten erarbeiteten zwei Modelle der Schuldenbremse	15

4.4.1	Die Vorgaben an die Kommissionenmodelle	15
4.4.2	Das Modell Schuldenquote	16
4.4.2.1	Wortlaut	16
4.4.2.2	Funktionsweise	17
4.4.3	Das Modell Haushaltsausgleich	18
4.4.3.1	Wortlaut	18
4.4.3.2	Funktionsweise	19
4.4.4	Argumente der Kommission für das Modell Haushaltsausgleich	21
4.4.5	Argumente der Kommission für das Modell Schuldenquote	22
4.4.6	Der Entscheid	22
4.4.7	Die von der Kommission erwarteten Auswirkungen	22
4.5	Vereinbarkeiten des Antrags der Kommission (Schuldenbremse Haushaltsausgleich)	22
4.5.1	Verhältnis zu Artikel 100 Absatz 4 der Bundesverfassung	22
4.5.2	Gleichrangiges Recht	22
4.5.2.1	Verhältnis zu den Allgemeinen Grundsätzen der Finanzordnung	22
4.5.2.2	Verhältnis zur Defizitbremse	23
4.5.2.3	Verhältnis zur Steuererhöhungsbremse	23
4.5.3	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	23
4.5.4	Verhältnis zu den Steuerungsinstrumenten	23
4.5.4.1	Richtlinien der Regierungspolitik	23
4.5.4.2	Aufgaben- und Finanzplan	24
4.5.4.3	Auswirkungen auf die Gemeinden	24
5.	Bemerkungen zu den Artikeln (Modell Haushaltsausgleich)	24
6.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	25
7.	Antrag	25
Anhang 1		26
Anhang 2		28

Vortrag

der Kommission Schuldenbremse an den Grossen Rat betreffend

Verfassung des Kantons Bern (Änderung): Einführung einer Schuldenbremse

Der Haushalt des Kantons Bern darf in Zukunft nur noch ausnahmsweise einen Finanzierungsfehlbetrag ausweisen. Mit einer Änderung der Verfassung des Kantons Bern soll eine Schuldenbremse eingeführt werden, welche mittelfristig das Gleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen zum Ziel hat. Die vorgesehene Schuldenbremse baut auf den heute bestehenden Instrumenten Defizitbremse und Steuererhöhungsbremse auf. Sie werden ergänzt mit einem mittelfristig ausgerichteten neuen Instrument: der Schuldenbremse Investitionsrechnung. Die Nettoinvestitionen sollen in Zukunft grundsätzlich zu 100 Prozent selbst finanziert werden. Abweichungen sind zwar möglich, müssen aber kompensiert werden. Die Schuldenbremse setzt der Neuverschuldung einen verfassungsmässigen Riegel. Eine Kreditfinanzierung der Ausgaben ist nur noch ausnahmsweise möglich. Konsum- wie Investitionsausgaben sollen mittelfristig aus den eigenen Mitteln finanziert werden.

1 Das Wichtigste in Kürze

1.1 Die Verschuldungssituation des Kantons Bern

Der Kanton Bern hat per 31. Dezember 2005 in der Bilanz eine Bruttoschuld I¹ von CHF 7'182,0 und eine Bruttoschuld II² von CHF 7'504,8 Millionen. Die Nettoschuld I³ beläuft sich auf CHF 3'991,0 und die Nettoschuld II⁴ auf CHF 4'313,8 Millionen. Die Verschuldung pro Kopf liegt bei rund CHF 7'500,0 bzw. 7'837,0. Die Schuldenquote I⁵ hat von 24,0 auf 16,7 Prozent abgenommen. Die Schuldenquote II⁶ beträgt 17,4 Prozent (2004: 24,4 %). Die Bruttoschuld I belief sich 1989 auf CHF 3'161 Millionen, erreichte 2004 CHF 9'910 Millionen und sank per Ende 2005 auf CHF 7'182,0 Millionen. Der Schuldenstand hat sich gegenüber der Bilanz 2004 deutlich verbessert. Die Bruttoschuld ist hauptsächlich dank dem Erlösanteil aus dem Verkauf der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank um CHF 2'588,8 Millionen gesunken. Die Verbesserung ist erfreulich, aber der neue Schuldenstand ist aus politischer Sicht noch nicht zufrieden stellend. Der Schuldenabbau wäre allein aus eigener Kraft nicht möglich gewesen. Der Kanton Bern ist im interkantonalen Vergleich immer noch ein stark verschuldeter Kanton. Die Verschuldung des Kantons Bern bleibt ein Problem, weil sie den finanziellen Handlungsspielraum reduziert. Das finanzpolitische Ziel einer Schuldenreduktion und Schuldenbegrenzung ist nach wie vor aktuell. Wirksame Massnahmen sind nötig.

1.2 Der Grosse Rat will die Prüfung einer Schulden- bzw. Schuldenwachstumsbremse

Die parlamentarischen Initiativen Brand/Salzmann (SVP) und FDP (Bolli Jost) fordern die Einführung einer Schuldenbremse und unterbreiten unterschiedliche Vorschläge⁷. Den Urhebern geht es um die Festigung und Verstetigung des Schuldenabbaus auf der Ausgabenseite, die

¹ Die Bruttoschuld I setzt sich zusammen aus den Kreditoren, kurz-, mittel- und langfristigen Schulden.

² Die Bruttoschuld II umfasst neben der Bruttoschuld I zusätzlich die Rückstellungen.

³ Die Bruttoschuld I abzüglich des Finanzvermögens.

⁴ Die Bruttoschuld II abzüglich des Finanzvermögens.

⁵ Die Bruttoschulden I in Prozenten des kantonalen Volkseinkommens.

⁶ Die Bruttoschulden II in Prozenten des kantonalen Volkseinkommens.

⁷ zum Wortlaut vgl. Vortrag, S. 11 f.

Verhinderung einer Neuverschuldung, eine erhöhte Disziplin beim Geldausgeben sowie eine grössere Handlungsfreiheit des Kantons durch die Abnahme des Zinsendienstes. Dies soll erreicht werden mit der Einführung einer Schuldenwachstums- bzw. einer Schuldenbremse mit Sanktionsmechanismus auf Verfassungsstufe. Der Grosse Rat hat sich bei der Beratung der Initiativen mehrheitlich dafür ausgesprochen, die Einführung einer Schuldenbremse durch eine Kommission prüfen zu lassen⁸. Die Meinungen gingen im Parlament auseinander: Einige Voten unterstützten das Grundanliegen der Schuldensanierung, beurteilten die Initiativen differenziert und positiv und sprachen sich für eine vorläufige Unterstützung aus. Andere Voten stellten die Schwächen und schädlichen Auswirkungen der Modelle ins Zentrum, befürchteten eine weitere Bevormundung der Politik durch das Recht und betonten die Vernunft der bisherigen Finanzpolitik. Beide Initiativen wurden von deutlichen Mehrheiten des Grossen Rates vorläufig unterstützt.

1.3 Regeln und Strategien der Reduzierung und Begrenzung der Verschuldung

Die Reduzierung und die Begrenzung der Verschuldung eines Haushaltes können auf dem Weg politischer Beschlüsse der zuständigen Behörden und auf dem Weg von Regelbindungen angestrebt werden. Haushaltspolitische Beschlüsse und Regelbindungen wirken auf Ausgaben, Einnahmen oder auf Ausgaben und Einnahmen. Bei den Regelbindungen wird zwischen materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Regelbindungen unterschieden. Eine materielle Regel ist z.B. die Schuldenquote, eine formelle Regel ist ein Quorum für die Gültigkeit eines Ausgabenbeschlusses. Der Kanton Bern verfolgt eine konsequente Haushaltssanierungspolitik und verfügt mit Defizitbremse⁹ und Steuererhöhungsbremse¹⁰ bereits heute über Regelbindungen. Die Finanzwissenschaft begrüsst die Einführung von Regelbindungen in die Haushaltspolitik grundsätzlich.

1.4 Der Antrag der Kommission (Schuldenbremse Haushaltsausgleich)

Eine 21-köpfige Kommission des Grossen Rates prüfte die beiden parlamentarischen Initiativen. Sie ist mehrheitlich zur Auffassung gelangt, dass eine Schuldenbremse für den Kanton vorteilhaft ist. Sie hat sich für die Entwicklung neuer Modelle ausgesprochen, weil die beiden Initiativen neben Stärken auch Schwachstellen aufweisen. Zusammen mit Experten der Universität Bern hat sie die beiden konzeptionell unterschiedlichen Modelle Schuldenquote und Haushaltsausgleich ausgearbeitet. Sie hat sich nach einer Bewertung beider Varianten mehrheitlich für das Modell Haushaltsausgleich entschieden, das auch eine Anpassung der Defizitbremse und eine unbefristete Weiterführung der Steuererhöhungsbremse beinhaltet:

Verfassung des Kantons Bern (Änderung)

Der Grosse Rat des Kantons Bern,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative und auf Antrag der vorberatenden Kommission,
beschliesst:

⁸ vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2005, S. 746 ff.

⁹ Der Wortlaut der Defizitbremse findet sich in Anhang 2.

¹⁰ Der Wortlaut der Steuererhöhungsbremse findet sich in Anhang 2.

I.

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

Schuldenbremse
Laufende Rechnung

Art. 101a ^{1 bis 4} Unverändert.

⁵ Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens dürfen für die Anwendung der Absätze 1 und 2 nicht eingerechnet werden.

Schuldenbremse
Investitionsrechnung

Art. 101b ¹ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen beträgt mittelfristig mindestens 100 Prozent.

² Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag muss im Aufgaben- und Finanzplan kompensiert werden.

³ Ein Finanzierungsfehlbetrag in der Staatsrechnung muss im Voranschlag des übernächsten Jahres sowie der drei daran anschliessenden Jahre kompensiert werden.

⁴ Der Grosse Rat kann mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner Mitglieder beschliessen, die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrages auf acht Jahre zu verlängern [oder die Kompensation ganz aufzuheben]¹¹.

⁵ [Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens dürfen für die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads in Absatz 2 und 3 nicht berücksichtigt werden.]

Steuererhöhungsbremse

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

II.

Diese Änderung tritt am TT MM JJJJ in Kraft.

[Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.]

1.5 Beschreibung der beantragten Schuldenbremse Haushaltausgleich

Die Zielgrösse der Schuldenbremse ist das Gleichgewicht des kantonalen Haushaltes. Ein Gleichgewicht besteht, wenn die Laufende Rechnung keinen Aufwandüberschuss ausweist und die Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung selber, d.h. durch Abschreibungen plus Ertragsüberschuss (abzüglich Aufwandüberschuss) finanziert werden können. Die bisherige Defizitbremse – neu: Schuldenbremse Laufende Rechnung – dient dem Ausgleich der Laufenden Rechnung. Die neue Schuldenbremse Investitionsrechnung dient der 100 %-igen Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen. Die Laufende Rechnung muss jährlich ausgeglichen sein, die Eigenfinanzierung der Nettoinvestitionen muss mittelfristig greifen. Damit wird auf die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons, die in der Regel zyklisch mit konjunkturellen Schwankungen um einen langfristigen Trend verläuft, Rücksicht genommen. Sanktionsinstrumente (Kompensationsregeln) bei den beiden Bremsen und Ausnahmen sorgen dafür, dass der Haushalt auf Zielkurs bleibt, Abweichungen von der Zielgrösse möglich sind, aber die Ausnahme bleiben. Zu beachten ist durch die Behörden die Einhaltung der Steuererhöhungsbremse. Die heutige Steuererhöhungsbremse wird beibehalten, erhält aber die neue Artikelnummer 101c. Die bisherige Befristung fällt als Folge der Neuregelung weg.

¹¹ Überall dort, wo eine Regel in eckigen Klammern steht, handelt es sich um eine Option.

1.6 Die erwarteten Auswirkungen

Wenn sich die Behörden an die Regeln halten, dann werden die Schulden nominal stabilisiert. Es erfolgt keine Neuverschuldung. Bei einem langfristig positiven Wirtschaftswachstum hat dies zur Folge, dass die Schuldenquote trendmässig sinkt. Die Ausgabenentwicklung über den Konjunkturzyklus wird dabei im Wesentlichen durch die bereits bestehende Defizitbremse bestimmt.

1.7 Vor- und Nachteile der Schuldenbremse Haushaltsausgleich

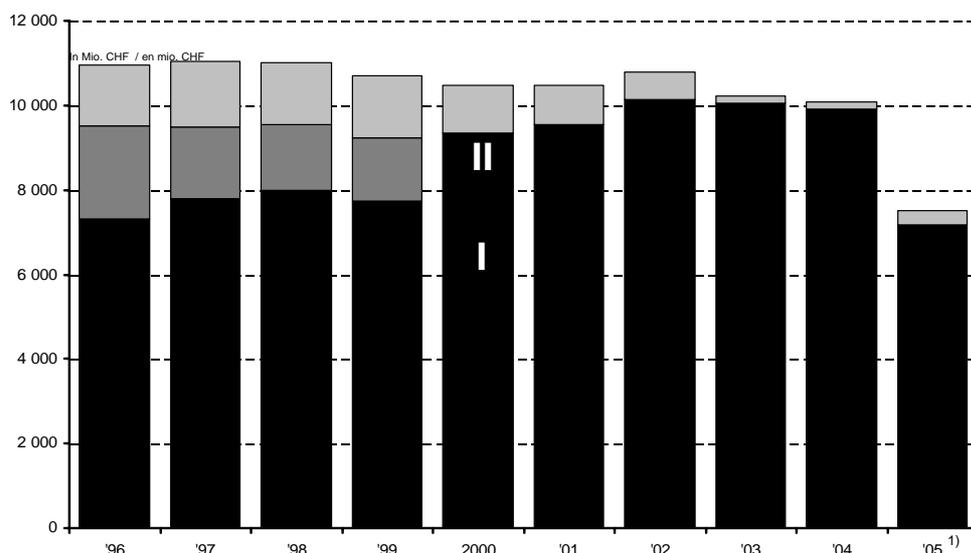
- Die beantragte Schuldenbremse setzt den Grundsatz der Haushaltdeckung aus eigenen Mitteln konsequent um: der Konsum und die Investitionen müssen durch selbst erwirtschaftete Mittel und Beiträge Dritter (z.B. Bundessubventionen) gedeckt werden. Die Kreditfinanzierung ist nur ausnahmsweise und subsidiär möglich. Sie zieht automatisch Sanktionen nach sich, die zum Gleichgewichtszustand zurückführen sollen.
- Die Schuldenbremse setzt der Neuverschuldung einen in der Verfassung verankerten Riegel entgegen. Das Risiko einer dauerhaft durch Schulden finanzierten Politik mit entsprechenden Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit des Kantons sinkt.
- Die Schuldenbremse ist einfach, verständlich und durchsetzbar. Sie berücksichtigt die Defizitbremse und verwendet die Sprache und die Systematik des Harmonisierten Rechnungsmodells, was ihre Anwendung wesentlich erleichtert.
- Die Wirksamkeit der Schuldenbremse bei einer lang anhaltenden Rezession ist nicht bekannt. Zwei Fragen stellen sich: Kann das Ziel der Schuldenbremse (Haushaltausgleich) unter schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen überhaupt eingehalten werden? Wenn ja: Welche Auswirkungen hätte ihre Einhaltung auf Wirtschaft und Gesellschaft?
- Eine strikte Durchsetzung der Schuldenbremse führt bei konjunkturbedingten Schwankungen der Einnahmen zu entsprechenden Schwankungen der Ausgaben. Die Ausgabenentwicklung folgt der Einnahmenentwicklung mit einer zeitlichen Verzögerung: Im Rahmen der Rechnungsablage für das vergangene Jahr stellt der Regierungsrat einen Einbruch der Erträge fest; im Rahmen des Planungsprozesses für das folgende Jahr werden Anpassungen auf der Ausgabenseite vorgeschlagen. Die enge Koppelung der Ausgaben an die Einnahmen kann bei grossen Einnahmenschwankungen zu ernsthaften Finanzierungsengpässen führen und entspricht nicht dem Grundsatz einer verstetigten Ausgabenpolitik. Die Dimension des Problems hängt entscheidend davon ab, wie stark die Einnahmen über den Konjunkturzyklus hinweg schwanken. Im Kanton Bern folgen die Einnahmen seit 1989 praktisch ohne Schwankungen einem Trend: der Ertrag ist zwischen 1989 und 2005 jährlich real um 1,5 Prozent gestiegen.
- Eine Schuldenbremse schränkt den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Regierung und des Parlamentes ein.

2 Die Ausgangslage

2.1 Die Verschuldungssituation des Kantons Bern

Der Kanton Bern hat per 31. Dezember 2005 in der Bilanz eine Bruttoschuld I von CHF 7'182,0 und eine Bruttoschuld II von CHF 7'504,8 Millionen. Die Nettoschuld I beläuft sich auf CHF 3'991,0 und die Nettoschuld II auf CHF 4'313,8 Millionen. Die Verschuldung pro Kopf liegt bei rund CHF 7'500,0 bzw. 7'837,0. Die Schuldenquote I hat von 24,0 auf 16,7 Prozent abgenommen. Die Schuldenquote II betrug 17,4 Prozent (2004: 24,4 %). Die Bruttoschuld I belief sich 1989 auf CHF 3'161 Millionen, erreichte 2004 CHF 9'910 Millionen und sank per Ende 2005 auf CHF 7'182,0 Millionen. Der Schuldenstand hat sich gegenüber der Bilanz 2004 deutlich verbessert. Die Bruttoschuld ist hauptsächlich dank dem Erlösanteil aus dem Verkauf der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank um CHF 2'588,8 Millionen gesunken. Die Verbesserung ist erfreulich, aber der neue Schuldenstand ist aus politischer Sicht noch nicht zufrieden stellend. Der Schuldenabbau wäre allein aus eigener Kraft nicht möglich gewesen.

Entwicklung der Bruttoschuld I¹² und II¹³

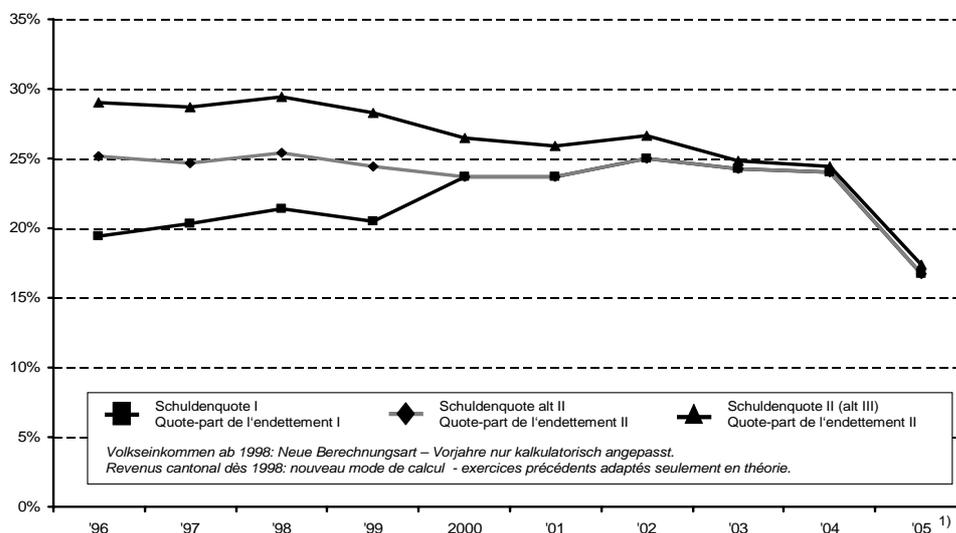


1) inkl. Ausschüttung Anteil an überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank von CHF 2,353 Milliarden.

¹² Die Bruttoschuld I (vormals Bruttoschuld II) umfasst die laufenden Verpflichtungen, die mittel- und langfristigen Schulden sowie die Verpflichtungen für Sonderrechnungen.

¹³ Die Bruttoschuld II umfasst die Bruttoschuld I plus Rückstellungen.

Entwicklung der Schuldenquote



1) inkl. Ausschüttung Anteil an überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank von CHF 2,353 Milliarden.

Die Grafiken zeigen, dass sich die Schuldenlage des Kantons (Schuldenstand und –quote) in den Rechnungsjahren 2003, 2004 und 2005 gegenüber dem Vorjahr jeweils verbessert hat.

Im interkantonalen Vergleich ergibt sich in Bezug auf die absoluten Schulden und die Schulden pro Kopf folgendes Bild: Im Jahr 2003¹⁴ lag der Kanton Bern an 24. Stelle hinsichtlich Schuldenstand. Einzig die Kantone Waadt und Genf waren stärker verschuldet. Was die Pro-Kopf-Verschuldung anbelangt, belegte der Kanton Bern im Jahr 2003 die 21. Stelle. Schlechter positioniert waren die Kantone Neuenburg, Basel-Landschaft, Waadt, Basel-Stadt und Genf. Die Rangierungen belegen, dass der Kanton Bern 2003 zu den am stärksten verschuldeten Kantonen der Schweiz gehörte. Inwieweit der Kantonsvergleich nach den letzten zwei guten Rechnungsjahren und dem Schuldenabbau dank dem Kantonsanteil überschüssiger Goldreserven der Nationalbank noch gilt, kann mangels Vergleichsdaten nicht gesagt werden.

2.2 Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Schulden

Der Kanton finanziert seine Ausgaben nicht allein über Steuern, Gebühren, Beiträge des Bundes und der Gemeinden, sondern ebenfalls durch Kreditaufnahme (Schulden). Es ist in Wissenschaft und Politik umstritten, ob eine Gebietskörperschaft von der Kreditfinanzierung Gebrauch machen sollte bzw. wie weit sie dabei gehen darf. Für einen Teil der Finanzwissenschaft ist die Kreditfinanzierung eine subsidiäre Finanzierungsform in Ausnahmesituationen¹⁵. Für andere Finanzwissenschaftler ist eine Staatsverschuldung gar angezeigt¹⁶. Über die volkswirtschaftliche

¹⁴ Neuere Zahlen liegen im Moment nicht vor. Ein Vergleich 2005 ist für die Vortragsfassung an den Grossen Rat vorgesehen.

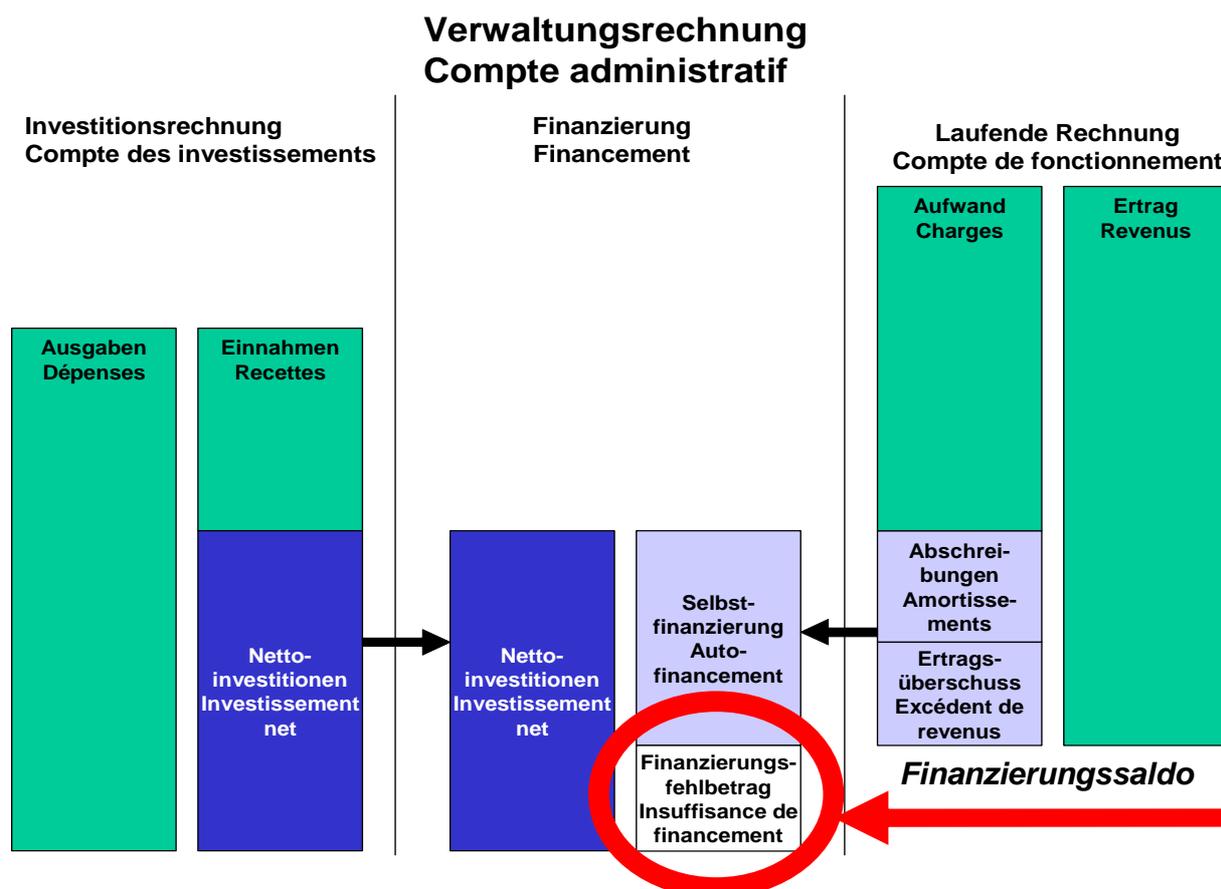
¹⁵ Peter Bohley: Die Öffentliche Finanzierung, München/Wien 2003, S. 493

¹⁶ Andres Frick: Zur Diskussion des Staatsverschuldung; in: Netzwerk, Jahrbuch 2005, S. 188 ff.

Bedeutung von Schulden ist in der wissenschaftlichen Literatur ausgiebig geforscht und diskutiert worden. Einige wenige unbestrittene Aussagen sollen an dieser Stelle dargestellt werden. Einigkeit besteht darüber, dass sich eine „optimale“ Schuldenquote nach rein ökonomischen Kriterien nicht präzise bestimmen lässt. Gleichzeitig ist unbestritten, dass die staatliche Verschuldung vor allem durch drei Faktoren begrenzt wird: Erstens durch die mit der steigenden Verschuldung sinkende Bonität als Schuldner am Kapitalmarkt, zweitens durch negative direkte oder indirekte Auswirkungen einer zunehmenden Verschuldung auf die Volkswirtschaft, und drittens durch die möglicherweise begrenzte Bereitschaft der Steuerzahler, eine ständig wachsende Zinslast zu akzeptieren. Im Kanton Bern ist diese Grenze mit dem massiven Schuldenwachstum der 90er Jahre offenbar für viele überschritten worden.

2.3 Die rechtlichen Grundlagen zum Schuldenabbau und zur Schuldenstabilisierung

Ein Kanton verschuldet sich neu, wenn er den Aufwand der Laufenden Rechnung und die Nettoinvestitionen nicht aus eigenen Mitteln finanzieren kann. In diesem Fall entsteht ein Finanzierungsfehlbetrag. Der Kanton baut Schulden ab, wenn die Rechnung mit einem Finanzierungsüberschuss abschliesst. Die folgende Grafik stellt diesen Finanzierungsmechanismus dar:



Das bernische Haushaltsrecht verfügt über keine Regelbindungen mit der Zielgrösse „Schuldenabbau“, „Vermeidung Neuverschuldung“ oder „Begrenzung Schuldenquote“. Die Defizitbremse (Art. 101a KV) beeinflusst das Ergebnis der Laufenden Rechnung und somit indirekt die Verschuldung. Allerdings kann auch eine Laufende Rechnung ohne Defizit zu einer Neuverschuldung führen¹⁷. Der Grundsatz des mittelfristigen Abtragens des Bilanzfehlbetrags (Art. 3 Abs. 2 Bst. c FLG) konzentriert sich wiederum auf die Zielgrösse des Bilanzfehlbetrags¹⁸.

2.4 Die Entschuldungs-Strategie des Regierungsrates und des Grossen Rates

Für den Regierungsrat der Legislaturperiode 2003 – 2006 war die konsequente Fortsetzung der Haushaltsanierungspolitik und die Erhöhung der Attraktivität eines der drei Hauptziele der Legislatur (vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 2003-2006 vom 28. August 2002, S. 11). Die Massnahme 2 des Hauptziels sah vor, dass die Verschuldung stabilisiert und anschliessend regelmässig und in erheblichem Umfang abgebaut wird. Der im April 2006 gewählte neue Regierungsrat wird seine Richtlinien der Regierungspolitik im September 2006 verabschieden. Die Strategie der neuen Regierung steht somit noch nicht fest.

Die regierungsrätliche Haushaltsanierungspolitik konnte sich in der Legislatur 2003 - 2006 abstützen auf eine entsprechende Finanzpolitik des Grossen Rates. Das Einleiten des Schuldenabbaus war eines der strategischen finanzpolitischen Hauptziele des Grossen Rates. Die frühere Finanzkommission und die heutige Steuerungskommission haben seit 2001 eine Strategie der Stabilisierung und anschliessenden Reduzierung der Schulden verfolgt. Inwieweit die neue Steuerungskommission an der Strategie festhalten wird, wird sich weisen.

2.5 Die Forderung nach Einführung einer Schuldenbremse

Die Finanzkommission forderte in Ziffer 4 der Motion 194/2001 vom 6. November 2001 betreffend „Schuldenabbau in den Finanzplanjahren 2003 – 2005“ unter anderem, der Regierungsrat habe „die Grundlagen vorzubereiten, um die Schuldenquote (Bruttoschuld III¹⁹) des Kantons Bern ab dem Jahr 2007 gesetzlich auf maximal 20 % zu beschränken“. Der Grosse Rat überwies diesen Auftrag der Motion.

2.5.1 Parlamentarische Initiative Brand/Salzman – Schuldenwachstumsbremse

Die parlamentarische Initiative 119/2005 Brand, Münchenbuchsee (SVP) / Salzman, Oberburg (SVP) – Schuldenwachstumsbremse vom 7. Juni 2005 hat folgenden Wortlaut:

„Schuldenwachstumsbremse

Wir unterbreiten dem Grossen Rat gestützt auf Artikel 56 folgenden Entwurf einer Teilrevision der Verfassung des Kantons Bern:

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

I.

Artikel 101c

¹⁷ Es ist umgekehrt möglich, dass ein Kanton seine Nettoinvestitionen trotz einem Defizit in der Laufenden Rechnung zu 100 Prozent selbst finanziert.

¹⁸ Ein Bilanzfehlbetrag entsteht, wenn die Passiven (inkl. Spezialfinanzierung) die Aktiven (inkl. Spezialfinanzierung) übersteigen.

¹⁹ Entspricht der heutigen Bruttoschuld II

Schuldenwachstumsbremse

¹ Der Kanton sorgt für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen seiner Verschuldung und seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

² Das Verhältnis der Bruttoschulden des Kantons zum kantonalen Volkseinkommen (Schuldenquote) darf 16 Prozent nicht übersteigen. Absatz 3 bleibt vorbehalten.

³ Die Schuldenquote darf nur im Zusammenhang mit unaufschiebbaren Investitionen und um höchstens zwei Prozent überschritten werden. Artikel 101a Absatz 3 und 4 gelten sinngemäss.

II.

Übergangsbestimmungen

Diese Änderung tritt am 1. Mai 2008 in Kraft. Sie gelangt erstmals für den Voranschlag 2009 zur Anwendung.

Die Befristung von Art. 101b wird aufgehoben.“

2.5.2 Parlamentarische Initiative FDP (Bolli Jost) – Schuldenbremse

Die parlamentarische Initiative 146/2005 FDP (Bolli Jost) – Schuldenbremse vom 13. Juni 2005 hat folgenden Wortlaut:

„Schuldenbremse

Gestützt auf Artikel 56 des Grossratsgesetzes und Artikel 71 der Geschäftsordnung für den Grossen Rat des Kantons Bern wird mit der vorliegenden Parlamentarischen Initiative die folgende Änderung der Verfassung des Kantons Bern verlangt:

Artikel 101 c neu

¹ Im Voranschlag dürfen die Nettoinvestitionen nicht höher sein als die Selbstfinanzierung (= Saldo Laufende Rechnung zuzüglich Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen).

² Das Gesetz regelt die Einzelheiten und bestimmt, unter welchen Voraussetzungen von Absatz 1 abgewichen werden kann.“

2.5.3 Die vorläufige Unterstützung des Grossen Rates

Der Grosse Rat diskutierte die beiden parlamentarischen Initiativen am 7. September 2005. Er überwies die Parlamentarische Initiative Schuldenwachstumsbremse der Grossräte Brand und Salzmann mit 96 Ja zu 52 Nein bei 0 Enthaltungen sowie die Parlamentarische Initiative Schuldenbremse der FDP (Bolli Jost) mit 92 Ja zu 56 Nein bei 1 Enthaltung.

3 Die Einsetzung und Arbeiten der Kommission

3.1 Auftrag, Grösse und Zusammensetzung

Die Präsidentenkonferenz und das Büro des Grossen Rates setzten an ihren Sitzungen vom 31. Oktober 2005 und 17. November 2005 eine 21-köpfige besondere Kommission ein, die sich aus

8 Mitgliedern der SVP, 7 der SP, 4 der FDP, sowie je 1 Mitglied der GFL und der EVP wie folgt zusammensetzte: Heinz Dätwyler (Präsident), Bernhard Antener (Vizepräsident), Charles Aebbersold, Therese Bernhard-Kirchhofer, Andreas Blaser, Brigitte Bolli Jost, Peter Brand, Melchior Buchs, Matthias Burkhalter, Beat Giauque, Rudolf Guggisberg, Adrian Haas, Hans-Ulrich Salzmann, Henri Huber, Matthias Kurt, Dorothea Loosli-Amstutz, Markus Meyer, Paula Ramseier, Andreas Sägesser, Béatrice Struchen-Schwab und Andrea Zryd. Ersatzmitglieder waren Walter Boss, Christoph Erb, Therese Kohler, Hans Küng und Ueli Spring.

3.2 Arbeiten der Kommission

Die Kommission traf sich zu fünf Plenums- und drei Ausschuss-Sitzungen. Sie informierte sich über die Ziele der Initianten, die kantonale Schuldenlage, die volkswirtschaftliche Bedeutung von Schulden sowie die Schuldenbremsen der Kantone Wallis und Basel-Stadt. Vom Sekretariat wurde sie mit einer Dokumentation bedient, die ein Bild über die Regelbindungen der Schweiz ermöglichte.

4 Der Antrag der Kommission

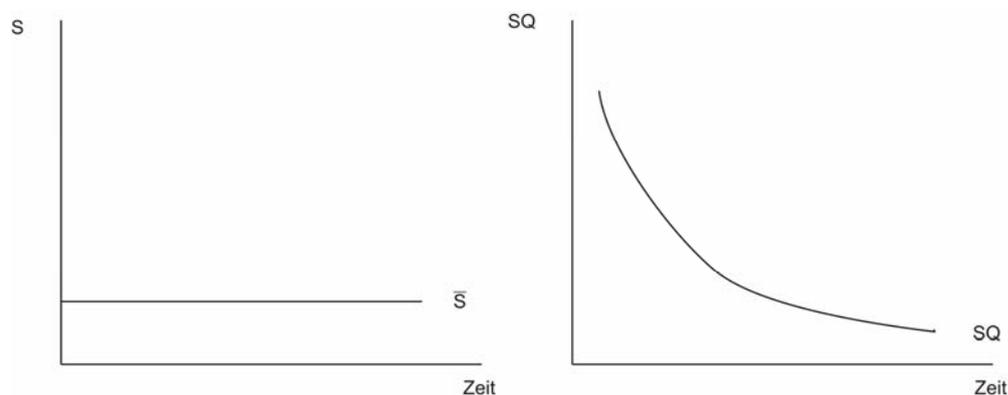
4.1 Grundsätzliche Überlegungen zu Schuldenbremsen

Jede Schuldenbremse besteht aus einer Zielgrösse (Haushaltsaldo, Schuldenquote), einer Steuerungsgrösse (Ausgaben, Einnahmen oder beides) und einem Sanktionsmechanismus. Dieser ist für die Wirksamkeit einer Schuldenbremse von entscheidender Bedeutung. Von ihm hängt ab, ob und wie eng sich Regierung und Parlament an die institutionellen Vorgaben halten. Die Erfahrungen im Inland und Ausland zeigen zweifelsfrei, dass Entscheidungsregeln ohne Sanktionsmechanismus wenig wirksam sind. So haben die meisten Kantone entsprechende Bestimmungen – z.B. dass der Haushalt mittelfristig auszugleichen sei – in der Verfassung oder im Haushaltsgesetz gehabt. Diese Bestimmungen haben jedoch nicht verhindern können, dass die Verschuldung im letzten Jahrzehnt in den meisten Kantonen deutlich zugenommen hat.

Eine Schuldenbremse kann am Haushaltsausgleich (-saldo) oder an der Schuldenquote als Zielgrösse ansetzen.

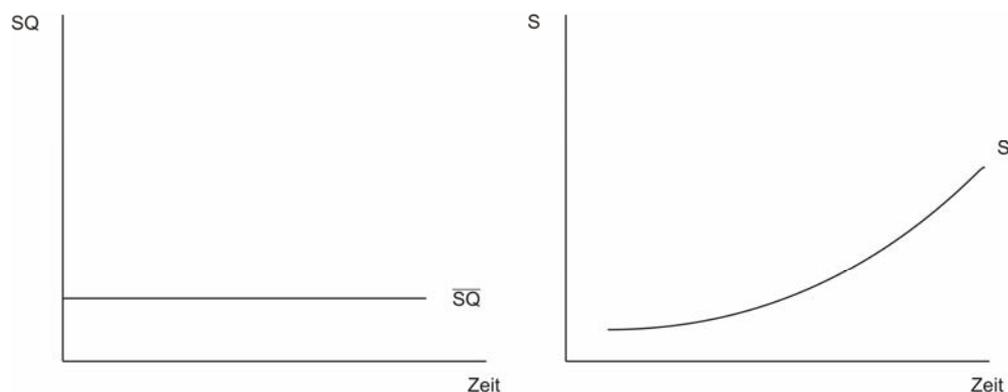
Die Schuldenbremse Haushaltsausgleich

Ein ausgeglichener Haushalt kann dabei entweder kurzfristig (jährlich) oder mittelfristig (über den Konjunkturzyklus) angestrebt werden. Erfolgt der Haushaltsausgleich über den Konjunkturzyklus, müssen die Überschüsse in der Hochkonjunktur zwingend dazu verwendet werden, die Defizite aus der Rezessionsphase abzutragen. Unabhängig von der Fristigkeit wird bei diesem Ansatz angestrebt, die Schulden nominal zu stabilisieren. Gelingt der Haushaltsausgleich in jedem Jahr bzw. über jeden Konjunkturzyklus, bleibt die in Franken ausgedrückte Schuld konstant. Dies hat zur Folge, dass die Schuldenquote (SQ), ausgedrückt als Bruttoschuld (S) zum Volkseinkommen, sinkt (steigt), wenn das Volkseinkommen steigt (sinkt), und zwar entsprechend der Wachstumsrate des nominellen Volkseinkommens. Die Schuldenquote sinkt somit auch dann, wenn das Volkseinkommen real konstant bleibt und nur teuerungsbedingt zunimmt. Können die Schulden effektiv nominal konstant gehalten werden, tendiert die Schuldenquote bei diesem Ansatz bei extrem langfristiger Betrachtung gegen Null, weil das Volkseinkommen langfristig trendmässig steigt (vgl. folgende Abbildung).



Die Schuldenbremse Schuldenquote

Liegt das Ziel der Schuldenbremse darin, die Schuldenquote auf einem vorgegebenen Niveau zu stabilisieren, besteht keine Notwendigkeit, die Schulden nominal konstant zu halten. Selbst wenn die effektive Schuldenquote genau auf ihrem maximal zulässigen Niveau liegt, dürfen die Schulden weiter zunehmen, solange ihre Wachstumsrate unter der Wachstumsrate des nominalen Volkseinkommens liegt (vgl. folgende Abbildung). Bei diesem Ansatz muss politisch festgelegt werden, auf welchem Niveau die Schuldenquote stabilisiert werden soll. Ob und um wie viel die Schuldenquote bei Einführung einer so ausgestalteten Schuldenbremse zunächst sinken muss, hängt von der als Zielgrösse vorgegebenen Quote ab. Liegt die Zielvorgabe unter der Schuldenquote im Ausgangszeitpunkt, muss diese zunächst auf das Zielniveau abgesenkt und dann dort stabilisiert werden. Operativ kann eine Stabilisierung der Schuldenquote auf unterschiedliche Weise angestrebt werden.



Da sich die beiden Konzepte einer Schuldenbremse an einer unterschiedlichen Zielgrösse, nämlich am Haushaltsgleichgewicht bzw. dem nominalen Schuldenstand im einen und an der Schuldenquote im andern Fall orientieren, können sie nicht miteinander vermischt werden. Bei sinkendem Volkseinkommen beispielsweise kann nicht gleichzeitig die Schuldenquote stabilisiert und der Haushalt ausgeglichen werden.

Eine Stabilisierung des Haushaltsgleichgewichts kann über die Einnahmen, die Ausgaben oder beides erreicht werden (Steuerungsgrösse). Im Quervergleich der Schweizer Kantone, die eine Schuldenbremse eingeführt haben oder im Begriff sind, eine solche einzuführen, dominiert die

Stabilisierung über die Ausgaben, auch wenn es durchaus Kantone gibt, die eine Stabilisierung über Einnahmen und Ausgaben anstreben.

4.2 Die Modelle der Kantone Basel-Stadt und Wallis

4.2.1 Schuldenbremse des Kantons Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt hat seine Schuldenbremse in der Verfassung und im Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt geregelt²⁰. Ausgehend vom grundsätzlichen Verfassungsauftrag wurde das Modell wie folgt festgelegt: Die Zielgrösse ist eine Nettoschuldenquote, definiert als Nettoschuld des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz. Das Finanzvermögen wird zum Ertrags- oder Verkehrswert bewertet. Die Nettoschuldenquote darf nicht mehr als 7,5 Promille betragen. Die Steuerungsgrösse ist der Ordentliche Nettoaufwand (ONA). Liegt die Nettoschuldenquote über 7,5 Promille, wird der ONA eingefroren. Er darf nur noch mit der Teuerung wachsen. Der Grosse Rat kann nur mit zwei Dritteln aller Stimmen von dieser Sanktion abrücken.

4.2.2 Ausgaben- und Schuldenbremse des Kantons Wallis

Im Kanton Wallis ist seit dem 1. Januar 2005 eine doppelte Ausgaben- und Schuldenbremse in Kraft, die in der Verfassung und im Gesetz über die Ausgaben- und Schuldenbremse geregelt ist²¹. Die Zielgrösse des Modells ist der Haushaltsausgleich: Der Voranschlag muss einen Ertrags- und einen Finanzierungsüberschuss aufweisen. Sämtliche laufenden Ausgaben und sämtliche Investitionen müssen zu mehr als 100 Prozent über die Einnahmen der Jahresrechnung finanziert werden. Weist die Rechnung Aufwandüberschüsse und Finanzierungsfehlbeträge aus, ist deren Tilgung im übernächsten Voranschlag vorzusehen. Erfordert die Einhaltung des Grundsatzes Sanierungsmassnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rates, so unterbreitet der Staatsrat (Regierung) dem Grossen Rat vorgängig zum Voranschlagsentwurf entsprechende Gesetzesänderungen. Von den Grundsätzen kann der Grosse Rat mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder abweichen.

4.3 Weitere Gebietskörperschaften mit Schuldenbremsen

Der Bund und mehrere Kantone kennen Regelbindungen mit Sanktionsmechanismen. Schuldenbremsen, die den Hebel direkt bei den Schulden durch Verhinderung oder Begrenzung ansetzen, kennen der Bund und die Kantone Basel-Stadt, Neuenburg und Wallis.

4.4 Die von der Kommission und den Experten erarbeiteten zwei Modelle der Schuldenbremse

4.4.1 Die Vorgaben an die Kommissionenmodelle

Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass eine Schuldenbremse für den Kanton vorteilhaft ist. Sie hat sich für die Entwicklung eines eigenen Modells ausgesprochen, weil die parlamentarischen Initiativen neben Stärken auch Schwachstellen aufweisen. Die Grundlage für das eigene Modell sind folgende Vorgaben an die Schuldenbremse gewesen:

1. Keine Defizite in der Laufenden Rechnung (bereits bestehende Grundregel).

²⁰ Zum Wortlaut vgl. Anhang 2.

²¹ Zum Wortlaut vgl. Anhang 2.

2. Keine Steuererhöhungen zur Sanierung der Finanzen bzw. zur Erfüllung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Vorgaben (Verlängerung der Steuererhöhungsbremse).
3. Die Investitionen sollen in der Regel mit eigenen Mitteln finanziert werden, wobei Ausnahmen mit dem Ziel der Stärkung der Wirtschaftskraft und zur Bewältigung von Notlagen möglich sein sollten (Fixierung eines Selbstfinanzierungsgrades).
4. Die Schulden sollen bis zu einer zu bestimmenden Quote obligatorisch und ab dieser Quote nur noch fakultativ reduziert werden (Fixierung einer maximalen Schuldenquote). Für Investitionen in Anwendung der Ausnahmeregelung gemäss Ziffer 3 darf die Quote einen zu bestimmenden Prozentsatz während einer zu bestimmenden Zeit überschritten werden.
5. Der Kanton soll mangels realistischer Möglichkeiten auf eine antizyklische Wirtschaftspolitik verzichten und deshalb hierfür keine zusätzlichen Instrumente schaffen.
6. Devestitionen und Aufwertungsgewinne sollen nicht zum Ausgleich von Defiziten verwendet werden.
7. Die Verletzung der Grundsätze soll sanktioniert werden.

Ein siebenköpfiger Ausschuss wurde beauftragt, zusammen mit einem Experten das Modell der Schuldenbremse zu entwickeln. Die Expertenfunktion wurde Prof. Robert E. Leu und der Abteilung Angewandte Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik übertragen. Ausschuss und Experten arbeiteten im März 2006 in enger Zusammenarbeit zwei unterschiedliche Modelle einer Schuldenbremse aus. Die Kommission traf am 24. April 2006 einen Variantenentscheid.

4.4.2 Das Modell Schuldenquote

4.4.2.1 Wortlaut

Verfassung des Kantons Bern (Änderung)

Der Grosse Rat des Kantons Bern,

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative und auf Antrag der vorberatenden Kommission,

beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

Schuldenbremse

Art. 101a¹ Die jährlichen Ausgaben werden nach dem Grundsatz einer verstetigten Ausgabenentwicklung festgelegt, um eine nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushalts zu gewährleisten.

² Die Bruttoschuldenquote, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen, darf den Maximalwert von 15 [17] Prozent [Alternative: darf einen vom Gesetzgeber zu definierenden Maximalwert] mittelfristig nicht überschreiten.

³ Liegt die Schuldenquote im Vorjahr über dem Maximalwert, dürfen die laufenden Ausgaben und Investitionen zusammen im Voranschlag um höchstens die Novemberteuerung des laufenden Jahres wachsen. [Diese Ausgabenregel gilt solange, bis die Schuldenquote unter 12 (14) Prozent fällt.]

⁴ Der Grosse Rat kann mit drei Fünfteln seiner Mitglieder beschliessen, die Budgetvorgabe gemäss Absatz 3 zu überschreiten.

⁵ Abweichungen der laufenden Ausgaben und Investitionen in der Staatsrechnung vom Voranschlag werden den Voranschlägen der nachfolgenden vier Jahre gutgeschrieben oder belastet [, sofern die Schuldenquote über dem Maximalwert liegt].

⁶ Der Grosse Rat kann mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner Mitglieder beschliessen, die Amortisation auf acht Jahre auszudehnen [oder ganz aufzuheben].

⁷ Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens dürfen nur für den Schuldenabbau [und für Investitionen] verwendet werden.

II.

Die Änderung vom 3. März 2002 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

//.

Befristung von Artikel 101b: Aufgehoben.

III.

Die Änderungen treten am TT MM JJJJ in Kraft.

[Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.]

4.4.2.2 Funktionsweise

Bei diesem Modell, das sich an die Schuldenbremse des Kantons Basel-Stadt anlehnt, entfällt die Defizitbremse. Stabilisiert wird die Schuldenquote, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen. Die Zielgrösse ist nicht ein ausgeglichener Haushalt, sondern eine nachhaltige Finanzpolitik. Diese wird definiert über eine Verstetigung der Ausgabenentwicklung und eine Stabilisierung der Schuldenquote. Entsprechend verlangt Absatz 1, dass die jährlichen Ausgaben nach dem Grundsatz einer stabilen Haushaltspolitik festgelegt werden müssen. Konkret bedeutet dies, dass sich die Ausgaben unabhängig von der Konjunkturlage an der langfristigen Wachstumsrate der Einnahmen orientieren müssen.

Um die Schuldenquote zu stabilisieren, wird ein Schwellenwert vorgegeben, den die Schuldenquote mittelfristig nicht überschreiten darf. Eine Möglichkeit besteht darin, diesen Schwellenwert direkt in der Verfassung festzuschreiben. Alternativ (Formulierung in Klammern) kann man die Festlegung dieses Grenzwertes dem Gesetzgeber überlassen. Vorgeschlagen wird in Absatz 2 ein Schwellenwert von 15 Prozent. Der Plafonds lässt sich zwar nicht unmittelbar aus theoretisch-ökonomischen Überlegungen ableiten. Er entspricht aber aufgrund praktischer Erfahrungen einer Verschuldung, die mit einer vorsichtigen und vorausschauenden Haushaltspolitik vereinbar ist. Insbesondere ist es so möglich, zukünftig anfallende Probleme (Konjunkturreinbrüche, Erhöhung des Zinsniveaus an den internationalen Finanzmärkten oder ausserordentliche Problemfälle à la BEKB) aufzufangen. Ausserdem schränkt die Zinsbelastung bei dieser Maximalhöhe der Schuldenquote die politische Handlungsfähigkeit nicht allzu stark ein. Schliesslich liegt der Plafonds nicht allzu weit von der gegenwärtigen Schuldenquote entfernt (17.4 %). Alternativ (in Klammern) könnte man daher von einem Schwellenwert von 17 Prozent ausgehen.

Um sicherzustellen, dass die Ausgaben- bzw. Haushaltspolitik im beschriebenen Sinn nachhaltig ist, enthält die Variante zwei Sanktionsmechanismen. Ein erster Sanktionsmechanismus knüpft

am vorgegebenen Schwellenwert für die Schuldenquote an. Wird dieser Schwellenwert überschritten – z.B. weil die Ausgaben die Einnahmen übersteigen oder wegen einer Verschlechterung der konjunkturellen Lage – wird das Ausgabenwachstum durch Absatz 3 begrenzt. Solange die Schuldenquote über dem Schwellenwert liegt, müssen die Ausgaben im Voranschlag gegenüber dem Vorjahr teuerungsbereinigt konstant gehalten werden. Nominell dürfen sie zwar weiterhin wachsen, aber nur nach Massgabe der erwarteten Novemberteuerung. Eine Reduktion der Schuldenquote kann sich daraus ergeben, dass die Schulden (Zähler) sinken (Schuldenabbau dank restriktiver Ausgabenpolitik), das Volkseinkommen (Nenner) steigt oder dass beide Effekte gleichzeitig auftreten. Sobald die Schuldenquote unter dem Schwellenwert liegt, dürfen die Ausgaben im Voranschlag für das übernächste Jahr real wieder stärker zunehmen. Um genügend Spielraum für konjunkturell schwierige Zeiten zu haben, kann optional (Text in Klammern) verlangt werden, dass nach einem Überschreiten des Schwellenwertes die Schuldenquote auf 12 (14) Prozent, also 3 Prozentpunkte unter den eigentlichen Schwellenwert, abgesenkt wird. Absatz 4 enthält die Ausnahmeregel zu diesem Sanktionsmechanismus. Eine Abweichung von Absatz 3 ist danach mit drei Fünfteln der Ratsmitglieder möglich.

Der zweite Sanktionsmechanismus ist in Absatz 5 enthalten und setzt am Ergebnis der Staatsrechnung an. In den Absätzen 2 und 3 wird ja vorgegeben, um wie viel die Ausgaben im Voranschlag zunehmen dürfen. Absatz 5 stellt sicher, dass diese Vorgabe auch eingehalten wird, indem er vorschreibt, dass Abweichungen der Staatsrechnung vom Voranschlag den Voranschlägen der nachfolgenden vier Jahre gutgeschrieben oder belastet werden müssen. Wichtig ist dabei, dass sich die Sanktion an der Abweichung der Staatsrechnung vom Voranschlag orientiert und nicht am effektiven Fehlbetrag. Die Veränderung der Schuldenquote spielt dabei keine Rolle. Absatz 6 erlaubt auch bezüglich dieser Sanktion eine Ausnahme, allerdings wiederum nur, wenn sich drei Fünftel der Mitglieder des Grossen Rates dafür aussprechen. Im Ausschuss der Kommission wurde die Meinung geäussert, dass Absatz 5 nur bei der Überschreitung des Schwellenwertes gelten soll (Text in Klammern). Die Grundidee dieser Variante ist es gerade im Budget ein Ausgabenwachstum festzulegen, welches mit dem Grundsatz einer verstetigten Ausgabenpolitik vereinbar ist. Deshalb ist es nicht im Sinne dieser Variante Abweichungen zwischen den Ausgaben im Voranschlag und der Rechnung ohne Sanktion zuzulassen. Die Beschränkung des Sanktionsmechanismus auf Schuldenquoten über dem Schwellenwert würde daher ein zentrales Element dieser Schuldenbremse eliminieren.

Absatz 7 enthält die Vorschrift darüber, wie (realisierte) Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens verwendet werden dürfen. Die Formulierung ohne Klammer bedeutet, dass Buchgewinne zwingend zum Schuldenabbau eingesetzt werden müssen. Bei der um den Klammersdruck erweiterten Formulierung können Buchgewinne demgegenüber sowohl zum Schuldenabbau als auch für die Finanzierung von Investitionen herangezogen werden.

4.4.3 Das Modell Haushaltsausgleich

4.4.3.1 Wortlaut

Verfassung des Kantons Bern (Änderung)

Der Grosse Rat des Kantons Bern,

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative und auf Antrag der vorberatenden Kommission,

beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

Schuldenbremse
Laufende Rechnung

Art. 101a^{1 bis 4} Unverändert.

⁵ Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens dürfen für die Anwendung der Absätze 1 und 2 nicht eingerechnet werden.

Schuldenbremse
Investitionsrechnung

Art. 101b¹ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen beträgt mittelfristig mindestens 100 Prozent.

² Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag muss im Aufgaben- und Finanzplan kompensiert werden.

³ Ein Finanzierungsfehlbetrag in der Staatsrechnung muss im Voranschlag des übernächsten Jahres sowie der drei daran anschliessenden Jahre kompensiert werden.

⁴ Der Grosse Rat kann mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner Mitglieder beschliessen, die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrages auf acht Jahre zu verlängern [oder die Kompensation ganz aufzuheben].

⁵ [Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens dürfen für die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads in Absatz 2 und 3 nicht berücksichtigt werden.]

Steuererhöhungsbremse

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

II.

Diese Änderung tritt am TT MM JJJJ in Kraft.

[Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.]

4.4.3.2 Funktionsweise

Gemäss Artikel 101b Absätze 2 bis 4 müssen Fehlbeträge kompensiert werden. Die nachfolgenden drei Beispiele illustrieren das Vorgehen.

Gemäss nachfolgendem Beispiel 1 weist die Rechnung (RG) 2005 einen Finanzierungsfehlbetrag von 200 Geldeinheiten (GE) auf. Nach Absatz 3 muss dieser Fehlbetrag im übernächsten Jahr und den drei darauf folgenden Jahren kompensiert werden. Angenommen wird eine gleichmässige Kompensation über vier Jahre. Im Voranschlag (VA) 2007 wird mit einem positiven Finanzierungssaldo von 80 GE gerechnet. Dieser reicht somit aus, um den Anteil von 50 GE des Finanzierungsfehlbetrages der RG 2005 zu decken; es verbleibt im VA 2007 ein positiver Finanzierungssaldo von 30 GE. Der VA 2007 erfüllt demnach die Vorgaben der Schuldenbremse gemäss Artikel 101 b Absatz 2.

Beispiel 1: Vorgaben Schuldenbremse für Investitionen erfüllt

Finanzierungssaldo	RG 2005	VA 2006	VA 2007	AFP 2008	AFP 2009	AFP 2010
Planung ohne Kompensation			80	80	80	80
Rechnung	-200		-50	-50	-50	-50
Planung korrigiert			30	30	30	30

Gemäss nachfolgendem Beispiel 2 wird im VA 2007 mit einem Finanzierungsüberschuss von lediglich GE 20 gerechnet. Dieser reicht nicht aus, um den Anteil des Finanzierungsfehlbetrages aus der RG 2005 von 50 GE zu decken. Unter Berücksichtigung der (Teil-)Kompensation des Finanzierungsfehlbetrages aus der RG 2005 resultiert im VA 2007 ein negativer Finanzierungssaldo von 30 GE. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden dennoch eingehalten, da dieser Fehlbetrag im Aufgaben-/Finanzplan (AFP) 2008-2010 kompensiert werden kann.

Beispiel 2: Vorgaben Schuldenbremse für Investitionen erfüllt

Finanzierungssaldo	RG 2005	VA 2006	VA 2007	AFP 2008	AFP 2009	AFP 2010
Planung ohne Kompensation			20	80	80	80
Rechnung	-200		-50	-50	-50	-50
Planung korrigiert			-30	30	30	30

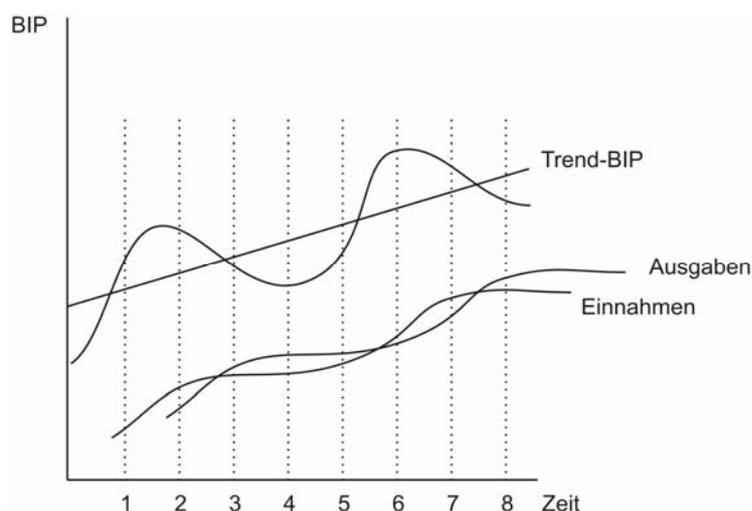
Gemäss nachfolgendem Beispiel 3 wird im VA 2007 und AFP 2008-2010 mit einem Finanzierungsüberschuss von jährlich 20 GE gerechnet. Dieser Überschuss reicht nicht aus, um den Finanzierungsfehlbetrag aus der RG 2005 von jährlich 50 GE zu kompensieren. Der VA 2007 mit einem Finanzierungsfehlbetrag von 30 GE erfüllt somit die Vorgaben gemäss Artikel 101 b Absatz 2 nicht. Jetzt müssen entweder die Ausgaben gekürzt werden oder der Grosse Rat kann gemäss Absatz 4 mit einer Mehrheit von drei Fünfteln beschliessen, die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrages aus dem Jahr 2005 auf acht Jahre zu verlängern [oder die Kompensation ganz aufzuheben].

Beispiel 3: Vorgaben Schuldenbremse nicht erfüllt

Finanzierungssaldo	RG 2005	VA 2006	VA 2007	AFP 2008	AFP 2009	AFP 2010
Planung ohne Kompensation			20	20	20	20
Rechnung	-200		-50	-50	-50	-50
Planung korrigiert			-30	-30	-30	-30

Im Gegensatz zur Defizitbremse strebt Artikel 101b eine mittelfristige Perspektive an. Artikel 101b erlaubt somit mehr Spielraum in finanzpolitisch schwierigen Zeiten. Allerdings ist der Anteil der Nettoinvestitionen an den Gesamtausgaben relativ gering (rund 5 %). Die Ausgabenentwicklung über den Konjunkturzyklus wird daher im Wesentlichen durch die bereits bestehende Defizitbremse bestimmt. Schwankungen in den Einnahmen werden dabei mit der durch den Budgetprozess bestimmten zeitlichen Verzögerung vollumfänglich auf die Ausgaben übertragen. Die folgende Abbildung zeigt den Verlauf von Einnahmen und Ausgaben über den Konjunkturzyklus schematisch.

Abbildung: Ausgabenentwicklung über den Konjunkturzyklus



In der Abbildung wird vereinfachend angenommen, die Schwankungen der Einnahmen erfolge zeitgleich mit den Schwankungen des Bruttoinlandsprodukts. Die Darstellung macht unmittelbar deutlich, dass eine strikte Durchsetzung dieser Schuldenbremse bei konjunkturbedingten Schwankungen der Einnahmen zu entsprechenden jährlichen Schwankungen der Ausgaben führen muss. Die Ausgaben folgen der Einnahmenentwicklung bedingt durch den Budgetprozess mit einer Verzögerung. Die enge Koppelung der Ausgaben an die kurzfristige Einnahmenentwicklung kann zu ernsthaften Finanzierungsengpässen führen. Wie problematisch dies ist, hängt entscheidend davon ab, wie stark die Einnahmen über den Konjunkturzyklus hinweg schwanken. Auf Bundesebene sind diese Schwankungen erheblich. Ebenfalls grössere Schwankungen in den Einnahmen weisen Wachstumszentren wie der Kanton Basel-Stadt auf. Im Kanton Bern demgegenüber folgen die Einnahmen seit 1990 praktisch ohne Schwankungen einem Trend. Die Einnahmen verzeichnen eine durchschnittliche reale Zunahme von 1,5 Prozent. Die Koppelung der Ausgaben an die kurzfristigen Einnahmen scheint in diesem Kanton zumindest über die letzten 15 Jahre weniger problematisch als in anderen Gebietskörperschaften.

4.4.4. Argumente der Kommission für das Modell Haushaltsausgleich

- Der Kanton hat mit der Defizitbremse praktische Erfahrungen gesammelt. Das Instrument hat sich bewährt. Es sollte nicht aufgegeben werden. Das Modell Haushaltsgleichgewicht ist eine Erweiterung der Defizitbremse.
- Das Modell Haushaltsgleichgewicht ermöglicht eine nominelle Stabilisierung der Schulden, was beim heutigen vergleichsweise hohen Schuldenstand wichtig ist und den Forderungen der beiden parlamentarischen Initiativen entspricht.
- Das Modell Haushaltsgleichgewicht dürfte aufgrund der Erfahrungen der letzten 15 Jahre zu keinen ernsthaften Finanzierungsengpässen führen, weil die Einnahmen des Kantons keinen grossen Schwankungen unterworfen sind.
- Das Modell Haushaltsgleichgewicht berücksichtigt in seinem Einbezug der Defizitbremse das politische Umfeld. Dazu gehört, dass das Volk der Einführung einer Defizitbremse auf Verfassungsstufe mit rund 80 Prozent zustimmte.

4.4.5 Argumente der Kommission für das Modell Schuldenquote

- Das Modell Schuldenquote erlaubt eine längerfristige und flexiblere Finanzpolitik, weil es konjunkturgerecht ist und mittelfristig wirkt.
- Das Modell Schuldenquote schliesst eine begrenzte Neuverschuldung nicht aus. Auf lange Sicht ist ein grundsätzliches Verbot der Neuverschuldung nicht sinnvoll. Der Kanton soll sich in einem definierten Rahmen verschulden dürfen.
- Das Modell Schuldenquote hat gute Ansätze. Eine erfolgreiche Anwendung würde aber voraussetzen, dass die Schuldenquote bei der Inkraftsetzung der Bremse den Maximalwert nicht übersteigt.
- Für die Investitionstätigkeit des Kantons dürfte das Modell Schuldenquote vergleichsweise grössere Vorteile bieten.

4.4.6 Der Entscheid

Die Kommission Schuldenbremse hat sich mit 12 zu 8 Stimmen für das Modell Haushaltsausgleich ausgesprochen.

4.4.7 Die von der Kommission erwarteten Auswirkungen

Wenn sich die Behörden an die Regeln halten, dann werden die Schulden nominal stabilisiert. Es erfolgt keine Neuverschuldung. Bei einem langfristig positiven Wirtschaftswachstum hat dies zur Folge, dass die Schuldenquote trendmässig sinkt. Die Ausgabenentwicklung über den Konjunkturzyklus wird dabei im Wesentlichen durch die bereits bestehende Defizitbremse bestimmt.

4.5 Vereinbarkeiten des Antrags der Kommission (Schuldenbremse Haushaltsausgleich)

4.5.1 Verhältnis zu Artikel 100 Absatz 4 der Bundesverfassung

Der Konjunkturartikel der Bundesverfassung verpflichtet in Absatz 4 die Kantone wie folgt: "Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage." Die Schuldenbremse ist mit der Bestimmung der Bundesverfassung vereinbar. Gemäss der heutigen Sicht der Volkswirtschaftslehre ist eine aktive anti- wie prozyklische Haushaltspolitik unerwünscht. Eine aktive antizyklische Politik wird unter Ökonomen angesichts der konzeptionellen Probleme und der national und international schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit selbst für die Bundesebene kaum mehr gefordert. Auf Kantonsebene verbietet sie sich von selbst, weil zusätzlich das Problem auftritt, dass allfällige Impulse zu einem grossen Teil ausserhalb des Kantons verpuffen würden. Gleichermassen unerwünscht ist allerdings auch eine aktiv prozyklische Haushaltspolitik. Die vorgeschlagene Schuldenbremse trägt der Konjunkturlage in einem gewissen Umfang passiv Rechnung, verzichtet aber auf aktive antizyklische Massnahmen.

4.5.2 Gleichrangiges Recht

4.5.2.1 Verhältnis zu den Allgemeinen Grundsätzen der Finanzordnung

Die Schuldenbremse Haushaltsausgleich trägt zur Verwirklichung von Artikel 101 der Kantonsverfassung²² bei. Das zentrale Problem der Haushaltspolitik liegt darin, dass über Einnahmen und Ausgaben separat entschieden wird. Ausserdem sind die Anreize und oft auch die institutionel-

²² Der Wortlaut von Artikel 101 findet sich in Anhang 2.

len Rahmenbedingungen auf der Ein- und Ausgabenseite unterschiedlich. Damit besteht die Gefahr, dass sowohl im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens als auch bei Ausgabeentscheidungen Defizite bewusst oder unbewusst in Kauf genommen werden, die sich dann in einer steigenden Schuldenquote niederschlagen. Genau an diesem Punkt setzt das Kommissionsmodell mit dem Prinzip der vollständigen Haushaltdeckung an.

4.5.2.2 Verhältnis zur Defizitbremse

Die Schuldenbremse Haushaltsausgleich hält an der Defizitbremse (neu: Schuldenbremse Laufende Rechnung) fest. Die Defizitbremse wird mit einer Schuldenbremse Investitionsrechnung ergänzt. Zwischen diesen beiden Elementen besteht ein enger Zusammenhang: Die Höhe der Abschreibungen und die Höhe des Ertrags- bzw. Aufwandüberschusses der Laufenden Rechnung ergeben die Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen. Ist die Selbstfinanzierung betragsmässig gleich gross oder grösser als die Nettoinvestitionen, ist die Schuldenbremse Investitionsrechnung eingehalten. Die beiden Elemente stehen nicht in einem Ziel- oder Anwendungskonflikt zueinander.

4.5.2.3 Verhältnis zur Steuererhöhungsbremse

Die Befristung der Steuererhöhungsbremse wird im Rahmen dieser Verfassungsänderung aufgehoben. Die Steuererhöhungsbremse hindert die Anwendung der Schuldenbremse Haushaltsausgleich nicht. Sie erschwert die Einhaltung der Schuldenbremse auf dem Weg einer Erhöhung der Steueranlage. Wenn Regierungsrat und Parlament den Haushaltsausgleich über das Instrument einer Anlageerhöhung erreichen wollen, bedarf die Erhöhung der Zustimmung der Mehrheit der Grossratsmitglieder.

4.5.3 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Neben den Grundsätzen der Wirkungs-, Leistungs-, Kosten- und Erlösorientierung ist in der Haushaltsführung unter NEF insbesondere auch der Grundsatz der Führungsorientierung zu beachten, welcher u. a. das verfassungs- und gesetzmässige staatliche Handeln sowie den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung umfasst (Art. 3 Abs. 2 FLG). Vor diesem Hintergrund ist die Einführung einer Schuldenbremse auf Verfassungsebene mit den Anforderungen der Wirkungsorientierten Verwaltung vereinbar.

Die Zielgrösse der Schuldenbremse Investitionsrechnung ist der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen von 100 Prozent. Wird dieses Ziel nicht erreicht, sind die Behörden zu Kompensationsmassnahmen verpflichtet. Das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) legt die Zuständigkeiten des Regierungsrates bzw. des Grossen Rates bei der Unterbreitung bzw. Behandlung des Voranschlags fest. Es ist zu prüfen, ob der Grosse Rat den Kompensationsauftrag gemäss Artikel 101b Absatz 3 gestützt auf die Beschlusskompetenzen gemäss FLG wahrnehmen kann. Nötigenfalls ist eine Anpassung der Gesetzgebung vorzunehmen.

4.5.4 Verhältnis zu den Steuerungsinstrumenten

4.5.4.1 Richtlinien der Regierungspolitik

Gemäss einem der drei Hauptziele der Richtlinien der Regierungspolitik der Legislatur 2003 - 2006 war die Verschuldung zu stabilisieren und anschliessend regelmässig und in erheblichen Umfang abzubauen. Gemäss aktuellem Kenntnisstand ist vorgesehen, die konsequente Fortsetzung der Entschuldung auch in die neuen Legislaturziele aufzunehmen. Die vorgesehene

Schuldenbremse nimmt die Stossrichtung einer Schuldenstabilisierung bzw. eines realen Schuldenabbaus auf.

4.5.4.2 Aufgaben- und Finanzplan

Die vorgesehene Schuldenbremse ist vereinbar mit der aktuellen Aufgaben- und Finanzplanung des Regierungsrates. Die bisherige Entschuldungspraxis des Kantons wird mit der Einführung des Kommissionsmodells der Schuldenbremse in die Verfassung übernommen.

4.5.4.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Es sind keine direkten Auswirkungen auf die Gemeinden zu erkennen. Aufgrund der engen Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung zwischen Kanton und Gemeinden ist allerdings nicht auszuschliessen, dass sich Korrekturmassnahmen zur Einhaltung der verfassungsmässigen Vorgaben einer Schuldenbremse auf kantonaler Ebene auch indirekt auf die Gemeinden auswirken werden.

5 Bemerkungen zu den Artikeln (Modell Haushaltsausgleich)

Artikel 101a Absatz 5:

Die Budgetierung von Buchgewinnen ist unter Wahrung der Budgetgrundsätze der Wahrheit und Klarheit zulässig und wurde in den vergangenen Jahren auch praktiziert. Gemäss dem Harmonisierten Rechnungsmodell sind Buchgewinne der Laufenden Rechnung gutzuschreiben. Buchgewinne können eindeutig identifiziert werden (Kontogruppe "Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens"). Aufgrund der Vorgaben weisen Voranschlag und Staatsrechnung ein Ergebnis aus, das die Buchgewinne zwingend einschliesst. Der vorgeschlagene Absatz 5 verbietet die Einrechnung von Buchgewinnen auf Anlagen des Finanzvermögens bei der Anwendung der Absätze 1 und 2 der Schuldenbremse Laufende Rechnung. Wie ist diese Bestimmung im Lichte der Vorgaben des HRM zu verstehen? Absatz 5 steht in einem engen Zusammenhang mit den Absätzen 1 und 2. Er ist für die Behörden nur handlungsanweisend, wenn Buchgewinne ausgewiesen sind und das Ergebnis der Laufenden Rechnung deswegen einen Ertrags- anstelle eines Aufwandüberschusses ausweist. Entsprechend hält Absatz 5 lediglich fest, dass Buchgewinne auf die Anwendung der Absätze 1 und 2 nicht eingerechnet werden dürfen. Der Regierungsrat wird inskünftig in seiner politischen Berichterstattung - im Sinne eines Nachweises, ob die Schuldenbremse Laufende Rechnung unter Berücksichtigung von Absatz 5 eingehalten wird - das Voranschlagsergebnis mit und ohne Buchgewinne darstellen müssen.

Artikel 101b Absatz 1:

Absatz 1 schreibt vor, dass der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen mittelfristig mindestens 100 Prozent beträgt. Die Vorgabe ist mittelfristig, weil der Selbstfinanzierungsgrad grösseren jährlichen Schwankungen unterliegen kann. Die Mittelfristigkeit wird in den Absätzen 2, 3 und 4 näher definiert.

Artikel 101b Absatz 2:

Gemäss Absatz 2 darf der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen im Voranschlag unter 100 Prozent liegen. Allerdings werden die Behörden verpflichtet, den Fehlbetrag im Voranschlag durch Überschüsse im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren.

Artikel 101b Absätze 3 und 4:

Die Absätze 3 und 4 formulieren den Sanktionsmechanismus. Sie beziehen sich auf die Staatsrechnung. Aus Absatz 3 kann abgeleitet werden, dass Finanzierungsfehlbeträge in einem Zeitraum von fünf Jahren zu kompensieren sind. Absatz 4 regelt die Ausnahme zum Sanktionsmechanismus. Mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner Mitglieder kann der Grosse Rat beschliessen, die Kompensation eines Fehlbetrages auf acht Jahre auszudehnen oder die Kompensation ganz aufzuheben (Option in Klammern).

Artikel 101b Absatz 5:

Absatz 5 ist optional und daher auch in Klammern gesetzt. Er stellt sicher, dass Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens nur für den Schuldenabbau verwendet werden dürfen. Ohne diesen Absatz dürfen Buchgewinne sowohl zum Schuldenabbau als auch zur Finanzierung von Investitionen herangezogen werden.

Artikel 101c:

Der bisherige Artikel 101b (Randtitel: Steuererhöhungsbremse) wird neu zu Artikel 101c. Durch eine neue Artikelnummer und den Verzicht auf die heute bestehende Übergangsbestimmung wird die bisherige Befristung in den Übergangsbestimmungen aufgehoben.

6 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

(wird zu gegebener Zeit eingefügt)

7 Antrag

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, der vorgelegten Änderung der Verfassung zuzustimmen.

Bern, 22. Mai 2006
#252115

Im Namen der Kommission

Der Präsident: *Heinz Dätwyler*
Der Sekretär: *Christian Wissmann*

Anhang 1: Antrag der Kommission

Antrag der Kommission

Verfassung des Kantons Bern (Änderung)

Der Grosse Rat des Kantons Bern,

nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative und auf Antrag der vorbereitenden Kommission,

beschliesst:

I.

Die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 wird wie folgt geändert:

Schuldenbremse
Laufende Rechnung

Art. 101a ^{1 bis 4} Unverändert.

⁵ Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens dürfen für die Anwendung der Absätze 1 und 2 nicht eingerechnet werden.

Schuldenbremse
Investitionsrechnung

Art. 101b ¹ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen beträgt mittelfristig mindestens 100 Prozent.

² Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag muss im Aufgaben- und Finanzplan kompensiert werden.

³ Ein Finanzierungsfehlbetrag in der Staatsrechnung muss im Voranschlag des übernächsten Jahres sowie der drei daran anschliessenden Jahre kompensiert werden.

⁴ Der Grosse Rat kann mit einer Mehrheit von drei Fünfteln seiner Mitglieder beschliessen, die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrages auf acht Jahre zu verlängern [oder die Kompensation ganz aufzuheben].

⁵ [Buchgewinne auf Anlagen des Finanzvermögens dürfen für die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads in Absatz 2 und 3 nicht berücksichtigt werden.]

Steuererhöhungsbremse

Art. 101c (neu) Jede Erhöhung der Steueranlage durch den Grossen Rat, die gesamthaft zu mehr Steuereinnahmen des Kantons führt, bedarf der Zustim-

mung der Mehrheit seiner Mitglieder.

II.

Diese Änderung tritt am TT MM JJJJ in Kraft.

[Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.]

Bern, 22. Mai 2006

Im Namen der Kommission

Der Präsident: *Heinz Dätwyler*

Der Sekretär: *Christian Wissmann*

Das geltende Recht kann vor der Session bei der Staatskanzlei und während der Session beim Weibeldienst bezogen werden.

Anhang 2

1. Allgemeine Grundsätze der Finanzordnung (Art. 101 der Verfassung des Kantons Bern)

Art. 101

Allgemeine Grundsätze

¹ Der Finanzhaushalt ist sparsam, wirtschaftlich sowie konjunktur- und verursachergerecht zu führen. Er soll mittelfristig ausgeglichen sein.

² Der Kanton betreibt eine umfassende Finanzplanung und stimmt sie, soweit möglich, auf die Finanzplanung des Bundes ab.

³ Vor der Übernahme einer neuen Aufgabe ist darzulegen, wie sie finanziert werden kann.

⁴ Alle Aufgaben sind periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen.

2. Die Defizitbremse (Art. 101a der Verfassung des Kantons Bern)

Art. 101a [Eingefügt am 3. 3. 2002; Gewährleistung der Bundesversammlung durch Bundesbeschluss vom 12. 3. 2003; BAG 03–57]

Defizitbremse

¹ Der Voranschlag darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.

² Ein Aufwandüberschuss der Staatsrechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt ist.

³ Der Grosse Rat kann bei der Verabschiedung des Voranschlags von Absatz 1 abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Bei der Genehmigung der Staatsrechnung ist Absatz 2 im Umfang des im Voranschlag beschlossenen Aufwandüberschusses nicht anwendbar. Der Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

⁴ Der Grosse Rat kann bei der Genehmigung der Staatsrechnung von Absatz 2 in einem festzulegenden Umfang abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen. Ein Fehlbetrag ist innert vier Jahren abzutragen.

3. Die Steuererhöhungsbremse (Art. 101b der Verfassung des Kantons Bern)

Art. 101b [Eingefügt am 3. 3. 2002; Gewährleistung der Bundesversammlung durch Bundesbeschluss vom 12. 3. 2003; BAG 03–57]

Steuererhöhungsbremse

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

II.

...

Befristung

Artikel 101b tritt nach dem Beschluss des Grossen Rates über die Steueranlage für das Steuerjahr 2009 ohne weiteres ausser Kraft.

4. Die Regelung der Schuldenbremse im Recht des Kantons Basel-Stadt

Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 30. Oktober 2005

Schuldenbremse

§ 120.¹ Der Kanton sorgt dafür, dass seine Verschuldung im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mittelfristig einen vom Gesetzgeber zu definierenden Wert nicht überschreitet. Die nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushaltes ist dabei zu gewährleisten.

² Die jährlichen Ausgaben werden unter Berücksichtigung der Finanzlage und des Grundsatzes einer stabilen Ausgabenentwicklung festgelegt.

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 (Änderung vom 7. Dezember 2005)

Haushaltführung

§ 4. Die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, darf nicht mehr als 7,5 Promille betragen.

² Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf die Budgetvorgabe für das Folgejahr für den Ordentlichen Nettoaufwand gegenüber der Budgetvorgabe für das laufende Jahr um höchstens die Novemberteuerung des laufenden Jahres wachsen. Ist für das laufende Jahr keine Budgetvorgabe festgelegt, bildet das Budget des laufenden Jahres den Ausgangspunkt für die Budgetvorgabe des Folgejahres.

³ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf der Grosse Rat bei der Beschlussfassung zum Budget die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen überschreiten. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, legt der Regierungsrat bis zur nächsten Sitzung des Grossen Rats ein neues Budget vor, das die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 einhält.

⁴ Der Regierungsrat sorgt dafür, dass das Ergebnis der Verwaltungsrechnung im Gesamten nicht schlechter ausfällt als das Budget.

§ 12.¹ Die Aktiven und Passiven werden grundsätzlich nach den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen bilanziert.

² Sachgüter im Verwaltungsvermögen sind zu den Anschaffungs- oder den Herstellungskosten zu bilanzieren, unter Abzug der notwendigen Abschreibungen.

³ Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen sind zu den Anschaffungskosten zu bilanzieren, unter Abzug der notwendigen Wertberichtigungen. Beteiligungen im Verwaltungsvermögen mit Kurswert dürfen insgesamt höchstens zum Durchschnittskurs des letzten Monats vor dem Bilanzstichtag bilanziert werden.

⁴ Sachanlagen im Finanzvermögen dürfen nach dem Grundsatz der Einzelbewertung höchstens zu aktuellen Werten bilanziert werden. Solange die aktuellen Werte die Anschaffungs- oder Herstellungskosten übersteigen, sind die Wertberichtigungen erfolgsneutral zu behandeln.

⁵ Wertschriften im Finanzvermögen mit Kurswert dürfen höchstens zum Durchschnittskurs des letzten Monats vor dem Bilanzstichtag bilanziert werden.

Die bisherigen Abs. 3 und 4 werden zu Abs. 6 und 7.

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (Änderung vom 7. Dezember 2005)

Mehrheit; Dringlichkeit; Überschreitung der Budgetvorgabe

§ 24

² Für Dringlicherklärung von Grossratsbeschlüssen gemäss § 29 der Kantonsverfassung sowie für die Überschreitung der Budgetvorgabe gemäss § 4 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen.

5. Die Regelung der Ausgaben- und Schuldenbremse im Recht des Kantons Wallis

Verfassung des Kantons Wallis (Änderung vom 22. September 2002)

Art. 25

¹ Der Voranschlag des Staates muss einen Ertragsüberschuss und einen Finanzierungsüberschuss ausweisen, die für eine harmonische Entwicklung des Kantons notwendigen Investitionen und Investitionsbeteiligungen Dritter sicherstellen sowie die Tilgung eines allfälligen Bilanzfehlbetrages und der Schuld gewährleisten.

² Weicht die Rechnung vom Voranschlag ab und weist sie einen Aufwandüberschuss oder einen Finanzierungsfehlbetrag aus, so muss die Tilgung dieser Fehlbeträge im Voranschlag des übernächsten Jahres vorgesehen werden.

³ Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat vorgängig zum Entwurf des Voranschlages die Änderung jener Gesetzesbestimmungen, die nicht in seiner eigenen Kompetenz liegen und zur Einhaltung dieses Grundsatzes notwendig sind.

⁴ Diese Änderungen werden vom Grossen Rat auf dem Dekretsweg in der gleichen Session beschlossen, in welcher er den Voranschlag genehmigt.

⁵ Die Gesetzgebung regelt die Anwendung der in diesem Artikel aufgestellten Grundsätze. Sie kann Ausnahmen vorsehen aufgrund der wirtschaftlichen Konjunktur oder im Falle von Naturkatastrophen oder anderen ausserordentlichen Ereignissen.

Gesetz über die Ausgaben- und Schuldenbremse vom 9. Juni 2004

Der Grosse Rat des Kantons Wallis

eingesehen die Artikel 25, 31 Absatz 1 Ziffer 1 und 42 Absatz 1 der Kantonsverfassung;
auf Antrag des Staatsrates;

verordnet:

Art. 1 Zweck und Anwendungsbereich

Das vorliegende Gesetz regelt die Anwendung der in Artikel 25 der Kantonsverfassung festgelegten Grundsätze über die Ausgaben- und Schuldenbremse.

Art. 2 Grundsätze zum Voranschlag

¹ Gemäss Artikel 25 Absatz 1 der Kantonsverfassung muss der Voranschlag des Staates einen Ertragsüberschuss und einen Finanzierungsüberschuss aufweisen. Der Grundsatz der Kontinuität bei den buchmässigen Abschreibungen muss eingehalten werden.

² Der Staatsrat erarbeitet nötigenfalls im Rahmen der Vorbereitung des Voranschlagentwurfs Massnahmen (Beschlüsse, Gesetzesbestimmungen), welche die Einhaltung dieses Erfordernisses erlauben.

³ Diese Vorschläge werden dem Grossen Rat vor der Veröffentlichung des Voranschlagsentwurfs zur Kenntnis gebracht.

⁴ Die in der ausschliesslichen Kompetenz des Staatsrates liegenden Massnahmen (Beschlüsse, Reglemente, Verordnungen) werden von diesem nach der Genehmigung des Voranschlags beschlossen.

⁵ Die in der Kompetenz des Grossen Rates liegenden Massnahmen (Beschlüsse, Dekrete, Genehmigung von Verordnungen) werden von diesem in derselben Session beschlossen, in der der Voranschlag genehmigt wird.

Art. 3 Nicht-Übereinstimmung von Rechnung und Voranschlag

Weist die Rechnung entgegen dem Voranschlag einen Aufwandüberschuss oder einen Finanzierungsfehlbetrag aus, so muss die Tilgung dieser Fehlbeträge im Voranschlag des übernächsten Jahres vorgesehen werden.

Art. 4 Ausnahmen

Von den vorstehend in Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 aufgestellten Grundsätzen kann der Grosse Rat durch einen Beschluss der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates abweichen:

- a) bei besonders schwieriger Wirtschaftslage
- b) bei Naturkatastrophen
- c) bei anderen schweren oder ausserordentlichen Ereignissen oder Situationen.

Art. 5 Tilgung der Fehlbeträge in Ausnahmefällen

¹ Wurden Ausnahmen beschlossen, so müssen die Fehlbeträge innert einem Zeitraum von höchstens fünf Jahren getilgt werden.

² Bei ausserordentlicher Tragweite einer der in Artikel 4 erwähnten Situationen kann die Frist durch einen Beschluss der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rates um zwei Jahre verlängert werden.

Art. 6 Referendum und Inkrafttreten

¹ Das vorliegende Gesetz unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Der Staatsrat legt das Datum der Inkraftsetzung des vorliegenden Gesetzes fest.¹
So angenommen in zweiter Lesung im Grossen Rat in Sitten, den 9. Juni 2004.