

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 197-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.989

Eingereicht am: 07.10.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)
Guggisberg (Kirchlindach, SVP)

Weitere Unterschriften: 27

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 20.11.2014

RRB-Nr.: 245/2015 vom 01. Juni 2015
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Keine Aushebelung der Schuldenbremse durch HRM2.

Der Regierungsrat wird beauftragt, folgende Massnahme zu ergreifen, damit durch die Einführung des neuen Harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 per 1. Januar 2017 die Schuldenbremse nicht ausgehebelt wird:

Die Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 ist so zu gestalten, dass ein Aufwandüberschuss im Geschäftsbericht trotz nomineller Aufwertung durch HRM2 bei materiell schlechterer oder gleicher Bilanz gemäss dem bisherigen Rechnungslegungsmodell HRM1 weiterhin zwingend dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet wird.

Begründung:

Das neue Harmonisierte Rechnungslegungsmodell HRM2, das der Kanton Bern voraussichtlich ab 2017 einführt, hat folgenschwere Auswirkungen auf die Schuldenbremse. Obschon das Finanz- und Verwaltungsvermögen materiell wegen der ungefähr gleichzeitig erfolgenden Schuldenerkennung der Lehrer- und Beamtenpensionskasse sogar schlechter wird, wird es auf dem Papier von aktuell 6,4 Milliarden um rund 5 Milliarden auf rund 11,4 Milliarden Franken aufgewertet. Grund dafür ist der Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibung sowie das Verbot der vorzeitigen Abschreibung wegen der Einführung des sogenannten True-and-Fair-View-Prinzips.

Unter der Annahme, dass die Verpflichtungen für die Schuldanererkennung der Lehrer- und Beamtenpensionskasse 2,4 Milliarden, die Aufwertungen wegen HRM2 auf der anderen Seite 5 Milliarden Franken betragen, hat der Kanton Bern dank diesem Zaubertrick auf einmal anstatt einem Bilanzfehlbetrag ein Eigenkapital von rund 800 Millionen Franken. Damit gilt zwar die Schuldenbremse für den Voranschlag für die Laufende Rechnung noch immer (Art. 101a Abs. 1 und 3 Kantonsverfassung). Wenn aber die Laufende Rechnung (=Geschäftsbericht) entgegen dem Voranschlag ein Defizit aufweist, dann greift die Schuldenbremse nicht mehr. Sprich: Ein Aufwandüberschuss des Geschäftsberichts wird nicht mehr dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, weil der Kanton ja jetzt dank HRM2 auf dem Papier auf einmal Eigenkapital hat (Art. 101a Abs. 2 Kantonsverfassung).

Diese Aushebelung der Schuldenbremse ist letztendlich ein Selbstbetrug und eine Schönung des in Anbetracht der Schuldanererkennung der Lehrer- und Beamtenpensionskasse materiell eigentlich sogar um 2,4 Milliarden Franken höheren Bilanzfehlbetrags. In Anbetracht der materiell schlechteren finanziellen Situation des Kantons muss die Wirkung der Schuldenbremse vollumfänglich erhalten bleiben.

Begründung der Dringlichkeit: Es ist von entscheidender Wichtigkeit, dass für die Finanzplanung in Hinblick auf die Einführung von HRM2 die Spielregeln rechtzeitig festgelegt werden, zumal es hierfür unter Umständen eine Änderung der Kantonsverfassung braucht.

Antwort des Regierungsrates

Der Kanton Bern wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2017 das von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) entwickelte und empfohlene Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) einführen. Der Grosse Rat hat die entsprechende Revision des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) am 28. November 2013 beschlossen.

Einer der zentralen Punkte von HRM2 ist der Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode. Nach heutiger Praxis werden die Anlagegüter degressiv auf dem jeweiligen Restbuchwert abgeschrieben. Die lineare Abschreibungsmethode nach HRM2 orientiert sich demgegenüber an der Nutzungsdauer eines Anlageobjektes. Beispielsweise beträgt bei einer Investition mit einer Nutzungsdauer von 30 Jahren die jährliche Abschreibung neu ein Dreissigstel. Mit der Umstellung der Rechnungslegung (Restatement) werden die Anlagewerte in der Bilanz so dargestellt, als ob sie seit jeher nach der neuen Abschreibungsmethode abgeschrieben worden wären. Nach heutigem Kenntnisstand wird daraus eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens im Umfang von gegen CHF 5 Milliarden resultieren. Mit der Einführung von HRM2 bzw. mit der damit verbundenen Aufwertung des Verwaltungsvermögens besteht die Aussicht, dass der Kanton Bern trotz der Bilanzierung der Pensionskassenverpflichtungen per 1. Januar 2015 im Umfang von rund CHF 2 Milliarden erstmals seit Beginn der 1990er Jahre wieder über Eigenkapital verfügen wird. Dies bedeutet in Bezug auf die Schuldenbremse für die Laufende Rechnung, dass ein Defizit des Geschäftsberichts nicht kompensiert werden müsste (Art. 101a Abs. 2 KV). Was allerdings bleibt, ist die „Hürde“ betreffend Voranschlag: Ein defizitärer Voranschlag benötigt nach wie vor die Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates, also unabhängig davon, ob der Kanton über Eigenkapital verfügt oder nicht (vgl. Art. 101a Abs. 1 und Abs. 3 KV).

Die vorliegende Motion verlangt nun, die Einführung von HRM2 so zu gestalten, dass die bisherigen Kompensationspflicht bestehen bleibt, d.h. dass ein Aufwandüberschuss im Geschäftsbericht trotz dem durch die Aufwertung des Verwaltungsvermögens entstehenden Eigenkapitals weiterhin zwingend dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet wird. Gemäss Art. 12 des revidierten FLG enthält die Bilanz auf der Aktivseite die Vermögenswerte und auf der Passivseite die Verpflichtungen sowie das Eigenkapital *oder* den Bilanzfehlbetrag. Um die Forderung der vorliegenden Motion zu erfüllen, müsste mit einer Änderung des FLG in der Bilanz zwischen einem altrechtlichen Bilanzfehlbetrag (bis Ende 2016 kumulierte Rechnungsdefizite) und dem neurechtlichen Eigenkapital (Aufwertungsgewinne durch HRM2) unterschieden werden. Zukünftige Rechnungsüberschüsse nach HRM2 wären vorab zur Abtragung des altrechtlichen Bilanzfehlbetrages nach HRM1 zu verwenden; die Kompensationspflicht eines Defizites im Geschäftsbericht gemäss Art. Art. 101a Abs. 2 KV würde solange bestehen, bis der altrechtliche Bilanzfehlbetrag abgetragen wäre.

Der Regierungsrat lehnt die vorliegende Motion ab. Mit der Einführung von HRM2 wird das Finanz- und Verwaltungsvermögen der öffentlichen Körperschaften der Schweiz nach einheitlichen Kriterien neu bewertet und die Vermögens- und Schuldensituation einheitlich dargestellt. Die finanzielle Situation des Kantons Bern wird somit im Vergleich zu den anderen Kantonen nicht zu positiv oder zu negativ ausgewiesen. Diese einheitliche Darstellung der Vermögens- und Schuldensituation wird voraussichtlich dazu führen, dass der Kanton Bern trotz Bilanzierung der Pensionskassenverpflichtungen über ein Eigenkapital verfügen wird. Von einem „Zaubertrick“ und einer „Schönung“ der finanziellen Situation, welche zu einer Aushebelung der Schuldenbremse führt, kann deshalb nach Auffassung des Regierungsrates nicht die Rede sein; der Kanton Bern stellt Vermögen und Schulden nach den gleichen Kriterien und Bewertungsnormen dar, wie die übrigen öffentlichen Körperschaften in der Schweiz. Aus finanzpolitischer Sicht ist für den Regierungsrat von Bedeutung, dass in Bezug auf den Voranschlag die Schuldenbremse für die laufende Rechnung nach wie vor gilt. Sie stellt das Hauptinstrument in Bezug auf das Verfassungsziel – die Sicherung einer ausgeglichen Laufenden Rechnung – dar. Da ein defizitärer Voranschlag nach wie vor die Zustimmung von drei Fünfteln der Mitglieder des Grossen Rates bedarf, dürfte realpolitisch eine Entbindung von der Kompensationspflicht nur bei unerwarteten, nicht budgetierten Defiziten im Geschäftsbericht zum Tragen kommen. Solange der Kanton Bern über Eigenkapital verfügt, erachtet der Regierungsrat in einer solchen Ausnahmesituation eine Kompensationspflicht und damit indirekt eine Verschärfung der Verfassungsbestimmung als nicht angezeigt.

An den Grossen Rat