

9220

Ratschlag

betreffend

Einführung einer Schuldenbremse

vom 4. Februar 2003 / FD 030155

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt
am 7. Februar 2003

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1. Einleitung	9
2. Ausgangslage	10
2.1. Entwicklung der Finanzen seit 1985	10
2.2. Bestehende Regelungen	16
2.3. Handlungsbedarf	17
3. Elemente einer Schuldenbremse	18
3.1. Zielgrösse	19
3.2. Steuerungsgrösse	21
3.3. Steuerungsinstrumentarium	22
4. Das Basler Modell	25
4.1. Zielgrösse	26
4.2. Steuerungsgrösse	29
4.3. Steuerungsinstrumentarium	30
4.3.1. Vorgabenregel	30
4.3.2. Konjunktur	33
4.3.3. Abweichungsregel	34
4.3.4. Kompensationsregel	36
4.4. Inkraftsetzung	38
5. Simulation der Auswirkungen der Schuldenbremse	39
5.1. Auswirkungen auf die 90er Jahre	39
5.2. Auswirkungen auf die aktuelle Finanzplanung	41
6. Spezielle Fragestellungen	43
6.1. Einfluss auf Staatsquote und Auswirkung von Steuersenkungen	43
6.2. Vergleich des Basler Modells mit der Schuldenbremse des Bundes	44
6.3. Staatspolitische Erwägungen	45
7. Stellungnahme zu Fragen der Finanzkommission	46
7.1. Unvorhergesehene, nicht budgetierte Ausgaben ("Sonderfaktoren")	47
7.2. Nettoschuldenquote versus Bruttoschuldenquote	48
7.3. Überlegungen zum Bremsmechanismus	49
7.4. Wirkungen auf Parlamentsebene	50
7.5. Einnahmenseite	51
7.6. Stellungnahme der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich	52
8. Anpassungen baselstädtischer Erlasse	53
8.1. Gesetzesstufe	54
8.2. Verordnungsstufe	62
9. Antrag	63

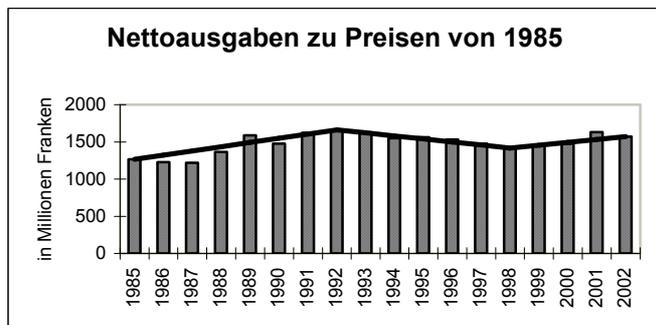
- Anhang I: Die Basler Schuldenbremse in der Praxis
- Anhang II: Modelle von Bund und Kantonen
- Anhang III: Synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen
- Anhang IV: Glossar
- Anhang V: Stellungnahme der Finanzkommission GR vom 5. Dezember 2002

Alle Zahlen 2002 in diesem Ratschlag basieren auf der Hochrechnung per Ende November 2002 und können vom definitiven Ergebnis der Staatsrechnung 2002 abweichen.

Management Summary

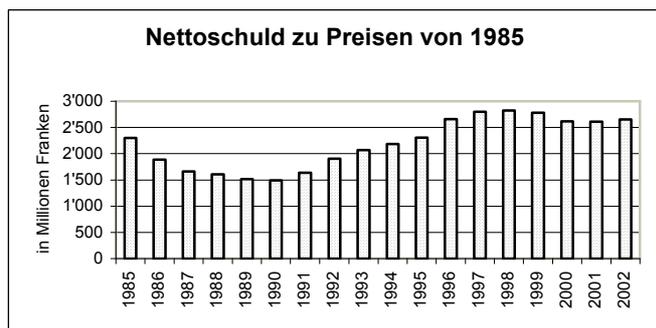
Braucht der Kanton Basel-Stadt eine Schuldenbremse?

Zwischen 1985 und 1992 stiegen die realen Nettoausgaben des Kantons mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 4,0 Prozent an. Danach sanken sie



zwischen 1993 und 1998 durchschnittlich pro Jahr um 2,2 Prozent, während sie zwischen 1999 und 2002¹ im Durchschnitt wieder um 2,0 Prozent pro Jahr anstiegen. Diese Entwicklung war wenig erfreulich. Exorbitante Anstiege der Ausgaben, gefolgt von rigorosen und schmerzhaften Sparprogrammen,

welche wiederum durch einen Ausgabenanstieg abgelöst werden, decken sich kaum mit den Zielen des Staates, da sich diese nur sehr langsam verändern.



Vergleicht man die Ausgabenentwicklung mit der Entwicklung der Schuld, fällt auf, dass die Ausgabensteigerungen der zweiten Hälfte der 80er Jahre nicht etwa zu einem Anstieg der Schuld führte, sondern die Schuld im Gegenteil real um etwa ein Drittel abnahm.

Diese gegenläufige Bewegung ist

darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen aufgrund der guten Konjunktur noch stärker stiegen als die Ausgaben. Als der Boom 1990 endete, brachen die Einnahmen ein, während die Ausgaben auf hohem Niveau noch zwei weitere Jahre stark wuchsen. Die Konsequenzen auf die Schulden waren dramatisch. Innerhalb von nur sieben Jahren haben sich die Schulden real fast verdoppelt, und dies, obwohl die Ausgaben ab 1992 pro Jahr real um 2,2 Prozent sanken. Erst mit dem Anziehen der Konjunktur 1997 beruhigte sich die Schuldensituation wieder leicht. Das Finanzierungsdefizit des vergangenen Jahres führte dazu, dass sich die Nettoschuld wieder leicht erhöhte.

Das Ausgabenwachstum der letzten Jahre war mit 2,0 Realwachstum pro Jahr bereits wieder relativ hoch. Aus finanzpolitischer Sicht ist deshalb höchste Vorsicht am

¹ Alle Zahlen 2002 in diesem Ratschlag basieren auf der Hochrechnung per Ende November 2002 und können vom definitiven Ergebnis der Staatsrechnung 2002 abweichen.

Platz, ansonsten besteht zur Befürchtung Anlass, dass sich die Geschichte der 90er-Jahre wiederholt.

Wir sind der Überzeugung, dass sich eine ähnliche Entwicklung nur verhindern lässt, wenn ein entsprechendes Instrument eingeführt wird. Gutes Zureden und sich Mühe geben dürfte nicht ausreichen; die Geschichte wird zu schnell vergessen, oder es wird auch dieses Mal genügend Leute geben, die felsenfest davon überzeugt sind, heute sei alles anders. Deshalb brauchen wir eine formale Absicherung gegen finanzpolitische Fehlritte.

Der Kanton Basel-Stadt braucht eine Schuldenbremse. Sie soll verhindern, dass wir in eine ähnliche Falle treten wie in den Jahren 1985 bis 1992,

- *indem sie zum einen dafür sorgt, dass **die Entwicklung der Schulden mit einer nachhaltigen Finanzpolitik in Einklang steht,***
- *und zum anderen **eine stetige Entwicklung der Ausgaben ermöglicht.***

Nachhaltigkeit der Finanzpolitik

Unter ‚Finanzpolitik‘ verstehen wir hier die langfristige Einflussnahme auf die Entwicklung der Staatsverschuldung. Die Finanzpolitik ist damit nachhaltig, wenn die Entwicklung der Staatsschulden nachhaltig ist.

Die Entwicklung der Staatsschulden ist nachhaltig, wenn sie in einem gesunden Verhältnis zur Entwicklung der Fähigkeit des Kantons steht, die Schulden zu bedienen. Damit dürfen Schulden nicht für sich alleine betrachtet werden, sondern müssen mit der Fähigkeit des Kantons, Einkommen zur Schuldbedienung zu generieren, ins Verhältnis gesetzt werden. Steigt die Fähigkeit des Kantons, Einkommen zu generieren, kann er sich auch im selben Mass ansteigende Schulden leisten.

Als Mass für die Beurteilung der Entwicklung der Staatsschulden bietet sich die Schuldenquote an. Die Schuldenquote ist definiert als das Verhältnis der Schuld zum Volkseinkommen. Das kantonale Volkseinkommen setzt sich zusammen aus den Einkommen der im Kanton ansässigen Wirtschaftssubjekte und eignet sich somit sehr gut als Mass für die Fähigkeit des Kantons, Einkommen zu generieren.

Damit ist die Frage nach dem ‚richtigen‘ Mass zur Beurteilung der Entwicklung der Staatsschulden geklärt: Da in der Schuldenquote die Wirtschaftskraft enthalten ist, sollte sie als dieses Mass dienen. Wenn die Wirtschaftskraft des Kantons ansteigt, darf die Schuld im selben Mass ansteigen, ohne dass die Nachhaltigkeit gefährdet wird. Ein nicht zu grosses Defizit steht damit mit einer nachhaltigen Finanzpolitik nicht im Widerspruch.

Die meisten Kantone, welche eine Schuldenbremse eingeführt haben oder diskutieren, verlangen wie auch der Bund mit seiner in der Abstimmung vom 2. Dezember 2001 von Volk und Ständen gutgeheissenen Vorlage eine mittelfristig ausgeglichene Rechnung. Damit bleibt die Verschuldung konstant und die Schuldenquote sinkt. Aus Sicht der Nachhaltigkeit ist diese Massnahme restriktiver als notwendig.

Die Finanzpolitik ist nachhaltig, wenn die Entwicklung der Staatsschuld nachhaltig ist. Zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der Entwicklung der Staatsschuld dient die Entwicklung der Schuldenquote. Die Entwicklung der Staatsschuld ist nachhaltig, wenn die Schuldenquote langfristig stabil ist, d.h. wenn die Schulden nicht stärker ansteigen als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kantons.

Die Basler Schuldenbremse

Die Grundstruktur der Basler Schuldenbremse

Die Basler Schuldenbremse basiert auf folgendem simplen Grundgedanken:

- Solange die Schuldenquote ‚zu hoch‘ ist, dürfen die Ausgaben real nicht wachsen. Wir nennen eine Periode, in der diese Vorgabe gilt, eine ‚Korrekturphase‘.
- Ist die Schuldenquote nicht ‚zu hoch‘, dürfen die Ausgaben jährlich um real 1,5 Prozent wachsen. Eine Periode, in der diese Vorgabe gilt, nennen wir ‚Expansionsphase‘.

Da die Staatseinnahmen real mit der Wirtschaft wachsen, führt eine Korrekturphase mit ihrer Beschränkung des Ausgabenwachstums auf den Teuerungsausgleich mittelfristig bei Annahme gleicher Steuertarife zwingend zu einer Reduktion der Schuldenquote.

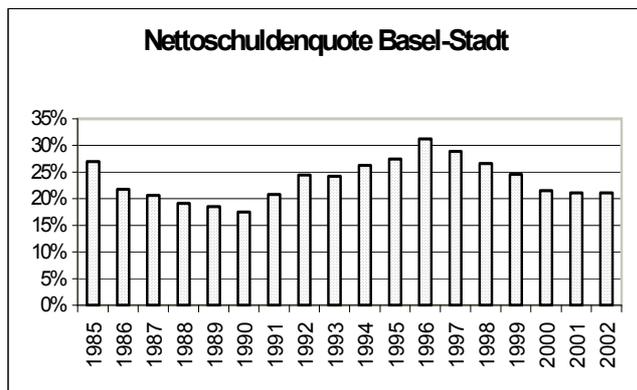
Das erwartete durchschnittliche reale Wirtschaftswachstum beläuft sich längerfristig auf 1,5 Prozent. Damit darf erwartet werden, dass auch die Staatseinnahmen im Durchschnitt mit dieser Rate wachsen. In einer Expansionsphase wachsen also die Ausgaben im Durchschnitt gleich stark wie die Einnahmen und der Haushalt ist mittelfristig im Gleichgewicht. Über einen Konjunkturzyklus betrachtet schwankt die Schuldenquote jedoch beträchtlich, da der stetigen Ausgabenentwicklung prozyklisch schwankende Einnahmen gegenüberstehen. In einer Boomphase resultieren Überschüsse und die Schuldenquote sinkt, in einer Rezession resultieren Defizite und die Schuldenquote steigt. Bei einem ‚normalen‘ Konjunkturzyklus sollten die im Boom erarbeiteten Reserven ausreichen, um auch eine Rezession ohne Wechsel in die Korrekturphase überstehen zu können. Nur wenn der Boom sehr schwach/kurz und/oder die Rezession sehr stark/lang sein sollte, erzwingt die Schuldenbremse eine Korrektur. Sollten sich die Einnahmen aus anderen Gründen - etwa auf der Steuerseite - nicht wie erwartet entwickeln, erzwingt die Schuldenbremse eine automatische Reaktion; wenn die Entwicklung der Einnahmen über längere Zeit derjenigen der Ausgaben hinterher hinkt, steigt die Schuldenquote früher oder später so stark an, dass eine Korrekturphase eingeleitet werden muss, welche mittelfristig eine Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen erzwingt.

Bis anhin wurde nicht besprochen, welches Niveau der Schuldenquote als ‚zu hoch‘ zu bezeichnen ist. Dieser Frage soll im nächsten Abschnitt nachgegangen werden.

Das anzustrebende Niveau der Schuldenquote

Die folgende Grafik zeigt die jüngere Entwicklung der Nettoschuldenquote des Kantons Basel-Stadt. Aufgrund der sinkenden Schuld und der gleichzeitig stark wach-

senden Wirtschaft sank die Schuldenquote zwischen 1985 und 1990 von 27,0 auf 17,5 Prozent, obwohl wie oben bereits dargelegt die Ausgaben stark wuchsen. Aufgrund

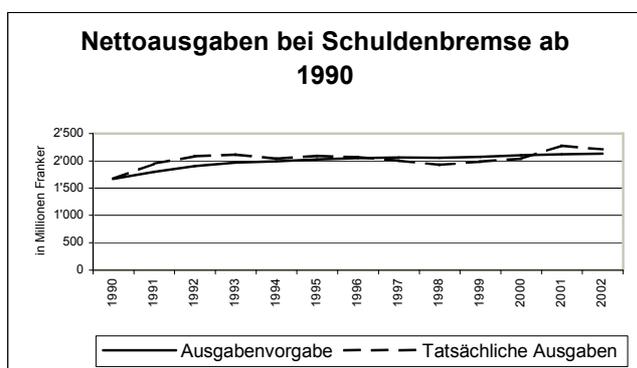


der einsetzenden Rezession und der zuerst fortgesetzten Ausgabensteigerungen wuchs die Schuldenquote in der ersten Hälfte der 90er Jahre dramatisch an. Auch die ersten Sparübungen vermochten diesen Trend nicht wesentlich zu brechen. Erst mit dem Anziehen der Konjunktur beruhigte sich die Situation.

Ende 2002 betrug die Nettoschuldenquote des Kantons 21,1 Prozent (bzw. 18,7 Prozent bei Bewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen zum Ertragswert). Aufgrund von Vergleichen mit anderen Kantonen und unter Berücksichtigung der starken Finanzkraft des Kantons vertreten wir die Ansicht, die Nettoschuldenquote des Kantons solle den Maximalwert von 20 Prozent nicht überschreiten. Um das Erreichen dieses Zieles auch für eine moderate Rezession garantieren zu können, muss die Schuldenquote in nächster Zukunft unter den Schwellenwert von 17 Prozent gesenkt werden. Bis dies erreicht sein wird, wird für die nächsten Jahre die Korrekturphase gelten, anschliessend kann in die Expansionsphase gewechselt werden.

Die Basler Schuldenbremse soll verhindern, dass die Schuldenquote den Wert von 20% überschreitet. Sie steuert die Entwicklung der Schuldenquote über die Ausgaben und ermöglicht damit eine Entkoppelung der Ausgaben von der Konjunktur.

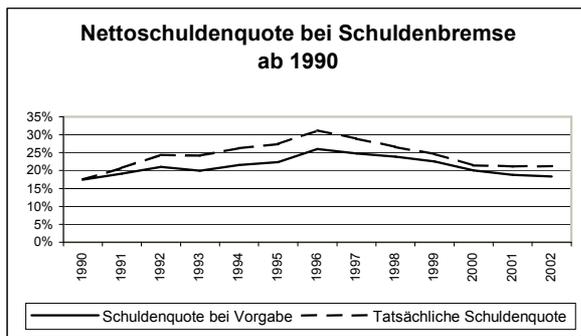
Die Schuldenbremse auf dem Prüfstand



Das folgende Experiment soll darlegen, dass die Schuldenquote tatsächlich funktioniert: *Wie hätten sich die Ausgaben und die Schuldenquote entwickelt, wenn die Schuldenbremse im Jahr 1990 eingeführt worden wäre (Annahme: Einnahmen wie real erzielt)?*

Die durchgezogene Linie der nächsten Grafik zeigt die Vorgabe der Schuldenbremse für die Nettoaussgaben, die gestrichelte Linie die tatsächlichen Nettoaussgaben. Der Vergleich zwischen den beiden Kurven macht deutlich, wie die Ausgabenregel wirkt. Da das Ausgabenwachstum bei der Schuldenbremse begrenzt ist, hätten die starken Ausgabensteigerungen zu Beginn des Jahrzehnts nicht sein dürfen. Demgegenüber wären die mit den Sparmass-

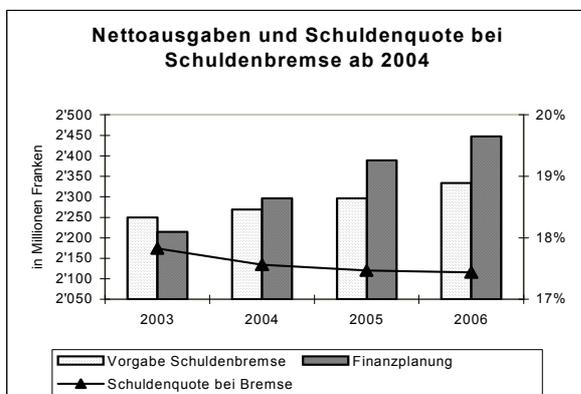
nahmen verbundenen realen Ausgabensenkungen zwischen 1992 und 1997 nicht notwendig gewesen. Am Ende des Jahrzehnts hätten die Nettoausgaben um gut 70 Millionen Franken höher sein dürfen als sie tatsächlich waren. Die hohen Ausgaben im Jahr 2001 führten dazu, dass die tatsächlichen Ausgaben wieder deutlich über der Ausgabenvorgabe liegen. Der leichte Rückgang der Ausgaben im Jahr 2002 reduzierte diese Lücke wieder leicht. Ende 2002 wären die Ausgaben bei einer Schuldenbremse ab 1990 um 76 Millionen Franken tiefer gewesen als sie tatsächlich waren.



Was hätte diese alternative Entwicklung für Konsequenzen auf die Entwicklung des Staatshaushalts gehabt? Die untenstehende Grafik gibt die Antwort. Die durchgezogene Linie zeigt die Entwicklung der Schuldenquote für den Fall einer Schuldenbremse ab 1990, die gestrichelte Linie zeigt die tatsächliche Entwicklung der Nettoschuldenquote.

Wir sehen, dass der starke Anstieg der Nettoschuldenquote zu Beginn der 90er Jahre verhindert worden wäre, und dass das Niveau der Schuldenquote im Jahr 2002 um 2.8 Prozentpunkte tiefer gewesen wäre als es tatsächlich war. Bei einer Schuldenbremse ab 1990 hätte also eine als nachhaltig zu bezeichnende Entwicklung der Schuldensituation resultiert, und dies bei einer stetigen Entwicklung der Ausgaben. Das heutige Niveau der Ausgaben wäre - bei leicht tieferem Schuldenniveau - nur leicht tiefer. Die oben angegebene Differenz von 76 Millionen Franken ist zu relativieren, da aufgrund der tieferen Nettoschulden die Zinszahlungen um 27 Millionen tiefer gewesen wären. Der zu Beginn des Jahrzehnts begangene Fehler lag also weniger darin, dass zu viele neue Aufgaben angepackt wurden, sondern dass dies zu schnell erfolgte.

Die Konsequenzen der Schuldenbremse auf die nächsten Jahre



Die nächste Grafik zeigt die Auswirkungen einer ab dem Jahr 2004 geltenden Schuldenbremse mit einem Maximalwert von 20 Prozent und einem Schwellenwert von 17 Prozent. Die hellen Balken bilden die Vorgaben der Schuldenbremse für die Nettoausgaben ab, die dunklen Balken die Nettoausgaben gemäss dem Finanzplan 2003 bis 2006 (Stand: Ende 2002). Die Werte für die Nettoausgaben sind auf der linken Achse dargestellt. Die durchgezogene Linie zeigt die Entwicklung der Nettoschuldenquote, wenn die Vorgaben aus der Schuldenbremse eingehalten werden.

Die durchgezogene Linie zeigt die Entwicklung der Nettoschuldenquote, wenn die Vorgaben aus der Schuldenbremse eingehalten werden.

Da sich die prognostizierte Nettoschuldenquote für das Jahr 2003 auf über 17 Prozent beläuft, gilt eine Korrekturphase. Die daraus resultierenden Vorgaben der Schuldenbremse liegen bis in das Jahr 2006 deutlich unter dem aktuellen Finanzplanszenario, welches - ohne Gegenmassnahmen – ein über der Teuerung liegendes Wachstum prognostiziert. Da ein derartiges Ausgabenwachstum nicht verkraftbar ist, hat der Regierungsrat Massnahmen zur Reduktion des strukturellen Defizits um 100 Mio. Franken eingeleitet. Unter Berücksichtigung dieser notwendigen Ausgabenreduktion sind die Vorgaben der Schuldenbremse mit der Finanzplanung kompatibel. Da die Nettoschuldenquote im Jahr 2006 gemäss Szenario nur noch knapp über 17% liegt, wäre ein Wechsel in die Expansionsphase möglich, sobald ein Konjunkturaufschwung einsetzt, der zu einer Verbesserung der Schuldenquote führt.

Die Schuldenbremse hätte die ungünstige Entwicklung während des vergangenen Jahrzehnts verhindert.

Eine Schuldenbremse ab dem Jahr 2004 ist realisierbar und angesichts der gemäss Finanzplan zu erwartenden Defizite dringend notwendig.

85% der Basler Stimmberechtigten haben sich am 2. Dezember 2001 für die restriktivere Schuldenbremse des Bundes ausgesprochen.

Keine Regel ohne Ausnahme

Bis anhin wurde stillschweigend davon ausgegangen, dass die Ausgabenvorgabe eingehalten wird. Nun soll die Frage interessieren, ob und wenn ja wie Überschreitungen der Vorgabe zugelassen werden sollen, und was im umgekehrten Fall geschehen soll, wenn nämlich die Vorgabe nicht vollständig ausgeschöpft werden sollte.

Die Budgethoheit soll auch mit einer Schuldenbremse beim Parlament liegen; das Parlament soll also Überschreitungen beschliessen können. Solche Überschreitungen müssen in der Regel in den Folgejahren kompensiert werden, da sie ansonsten die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik gefährden.

Gleichzeitig steht es dem Grossen Rat frei, die Ausgabenvorgabe nicht vollständig auszuschöpfen. In diesem Fall sollte es möglich sein, die nicht ausgeschöpften Mittel zu einem späteren Zeitpunkt verwenden zu können.

Formal werden Überschreitungen und Unterschreitungen in einem Ausgleichskonto aufgefangen. Eine vom Grossen Rat mit der absoluten Mehrheit aller Ratsmitglieder beschlossene Überschreitung wird dem Ausgleichskonto belastet, eine Unterschreitung wird gutgeschrieben. Ein negativer Saldo des Ausgleichskontos ist mit 25 Prozent zu amortisieren. Die Amortisationspflicht kann auf Antrag des Regierungsrats um einen bestimmten Betrag reduziert werden, wenn dies vom Grossen Rat mit einer 2/3-Mehrheit beschlossen wird.

Der Grosse Rat kann Überschreitungen der Budgetvorgabe beschliessen. Solche Überschreitungen sind in der Regel in den Folgejahren zu kompensieren.

1. Einleitung

Der vorliegende Ratschlag zur Einführung einer Schuldenbremse beginnt mit einer Darstellung der Ausgangslage (Kap. 2). Ausgehend von der jüngeren Entwicklung der Finanzsituation des Kantons und den bestehenden Regelungen wird der Handlungsbedarf abgeleitet. Die Schuldenbremse soll zum einen garantieren, dass die Entwicklung der Schuldenlage mit einem nachhaltigen Staatshaushalt in Einklang steht, zum anderen soll sie eine stabile Entwicklung der Ausgaben des Kantons ermöglichen.

Eine Schuldenbremse besteht grundsätzlich aus drei Elementen: Der Zielgrösse, der Steuerungsgrösse und dem eigentlichen Steuerungsinstrumentarium. Jedes der drei Elemente kann auf verschiedene Arten definiert werden. Kapitel 3 beschreibt verschiedene Alternativen für jedes der drei Elemente.

Im nächsten Kapitel (Kap. 4) wird das Basler Modell einer Schuldenbremse vorgestellt. Im Basler Modell wird die Nettoschuldenquote als Zielgrösse verwendet, und als Steuerungsgrösse dienen die Nettoausgaben. Es wird insbesondere begründet, warum diese Varianten gewählt wurden, und es wird das Steuerungsinstrumentarium vorgestellt.

Danach wird aufgezeigt, wie sich das Basler Modell in der Realität bewährt (Kap. 5). Es wird zum Einen dargestellt, wie die Basler Schuldenbremse in der jüngeren Vergangenheit gewirkt hätte, und es wird zum Anderen gezeigt, welche Auswirkungen eine Einführung des Instrumentes auf den Finanzplan der Jahre 2003 bis 2005 hätte.

Das nächste Kapitel (Kap. 6) greift einige spezielle Fragestellungen auf: Einfluss der Schuldenbremse auf die Staatsquote und Auswirkung von Steuersenkungen, Steuereinnahmen als mögliche Steuerungsgrösse, Unterschiede zwischen der Basler Schuldenbremse und der Schuldenbremse des Bundes sowie staatspolitische Erwägungen.

Kapitel 7 setzt sich mit der Stellungnahme der Finanzkommission des Grossen Rates vom 5. Dezember 2002 zum vorgeschlagenen Basler Modell auseinander und beantwortet die diesbezüglich aufgeworfenen Fragen.

Das nachfolgende Kapitel (Kap. 8) ist den für die Einführung des Modells vorzunehmenden rechtlichen Anpassungen gewidmet. Im abschliessenden Kapitel (Kap. 9) wird der Antrag an den Grossen Rat formuliert.

Der Anhang beschreibt, wie die Basler Schuldenbremse in der Praxis funktioniert (Anhang I). Er enthält eine Darstellung der Schuldenbremsenmodelle des Bundes

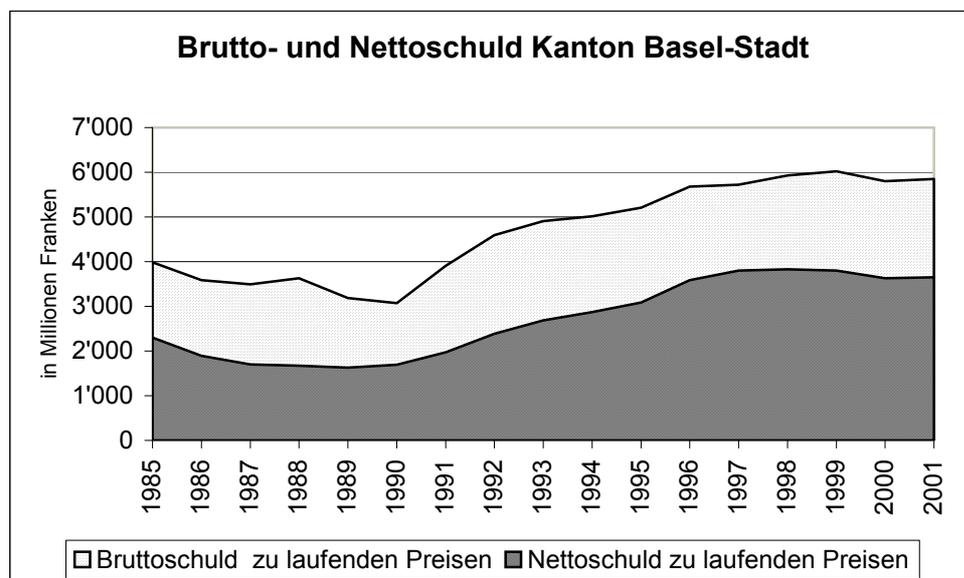
und einiger Kantone (Anhang II) sowie eine synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen (Anhang III) und ein Glossar (Anhang VI).

2. Ausgangslage

2.1. Entwicklung der Finanzen seit 1985

a) Schulden

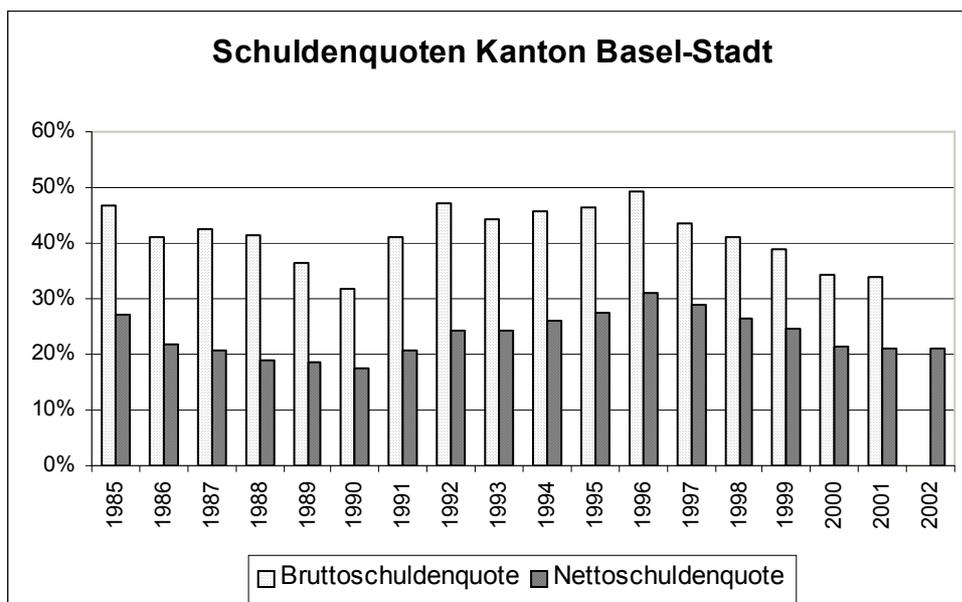
Grafik 1 zeigt die Entwicklung der Verschuldung des Kantons in den letzten achtzehn Jahren, wobei die Bruttoschuld das gesamte Fremdkapital umfasst und die Nettoschuld die Bruttoschuld abzüglich Finanzvermögen. Die Bruttoschuld pro Kopf stieg von 13'313 Franken im Jahr 1990 auf 28'908 Franken im Jahr 2001.



Grafik 1: Staatsschulden Kanton Basel-Stadt

Quelle: RWC

Auch die Schuldenquote (Schulden im Verhältnis zum Volkseinkommen) ist zu Beginn der 90er Jahre stark gestiegen, weil das Schuldenwachstum deutlich über dem Wirtschaftswachstum dieser Zeitperiode lag. Die Schuldenquote hat als Kenngrösse eine grosse Bedeutung, weil sie den Staatsschulden die (im Kanton Basel-Stadt sehr hohe) Wirtschaftskraft gegenüberstellt. Grafik 2 zeigt, dass die Schuldenquote in der ersten Hälfte der 90er Jahre stark zugenommen hat und seit 1996 wieder rückläufig ist.



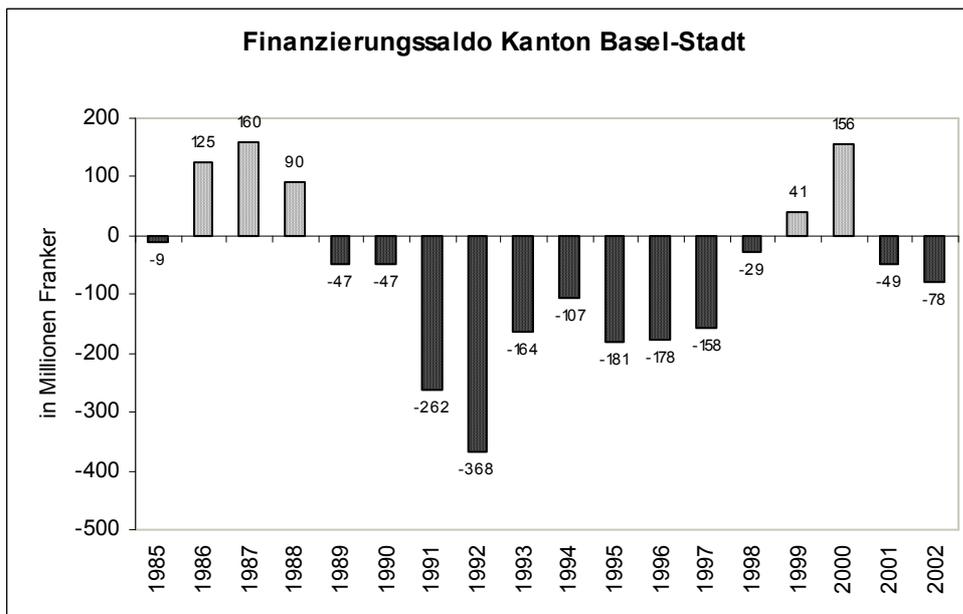
Grafik 2: Schuldenquote Kanton Basel-Stadt

Quellen: Schulden: RWC; Volkseinkommen: Bundesamt für Statistik; Prognose Volkseinkommen 2000: BAK

Der Rückgang der Schuldenquote seit 1996 ist in erster Linie auf das starke Wirtschaftswachstum, daneben aber auch auf die Sanierungsbemühungen der letzten Jahre zurückzuführen. Seit dem Jahr 2000 ist die Schuldenquote nun beinahe konstant und liegt Ende 2002 bei 21,1 Prozent. In den Jahren 1999 und 2000 konnte die Staatsschuld aufgrund der Überschüsse in der Staatsrechnung verringert und eine Trendwende in Richtung einer nachhaltigen Finanz- und Ausgabenpolitik in die Wege geleitet werden. Die zu Beginn der 90er Jahre bestehende, hohe strukturelle Überlastung des Staatshaushalts konnte reduziert, nicht aber vollständig abgebaut werden. Deshalb hat der Kanton noch immer mit einem strukturellen Defizit zu kämpfen. Dieses muss – unabhängig von der Schuldenbremse – weiter reduziert werden. Der Regierungsrat bereitet zurzeit Vorschläge vor, die er dann mit den Fraktionen des Grossen Rates diskutieren und bereinigen wird.

Die stark gestiegenen Schulden sind unter anderem auch auf die deutlich höhere Zinsbelastung zurückzuführen. Der Zinsendienst beträgt heute - bei aktuell sehr tiefem Zinsniveau - knapp 9% der Steuereinnahmen, was einem Betrag von rund Fr. 200 Mio. pro Jahr entspricht.

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos als massgebende Grösse für Anstieg bzw. Reduktion der Staatsschuld zeigt, dass der Staatshaushalt des Kantons zu Beginn der 90er Jahre strukturell stark überlastet war. Die kurze Zeit der Überschüsse Ende der 80er Jahre wurde von grossen, lang anhaltenden Defiziten in den 90er Jahren abgelöst. Zwischen 1989 und 1998 wurden Defizite von insgesamt Fr. 1.8 Milliarden angehäuft. Erstmals 1999, in der Folge auch 2000 konnte in der Staatsrechnung wieder ein positiver Saldo erreicht werden. Die Finanzierungssaldi 2001 und 2002 (ohne die Veränderungen bei den Darlehen und Beteiligungen) waren wiederum negativ.

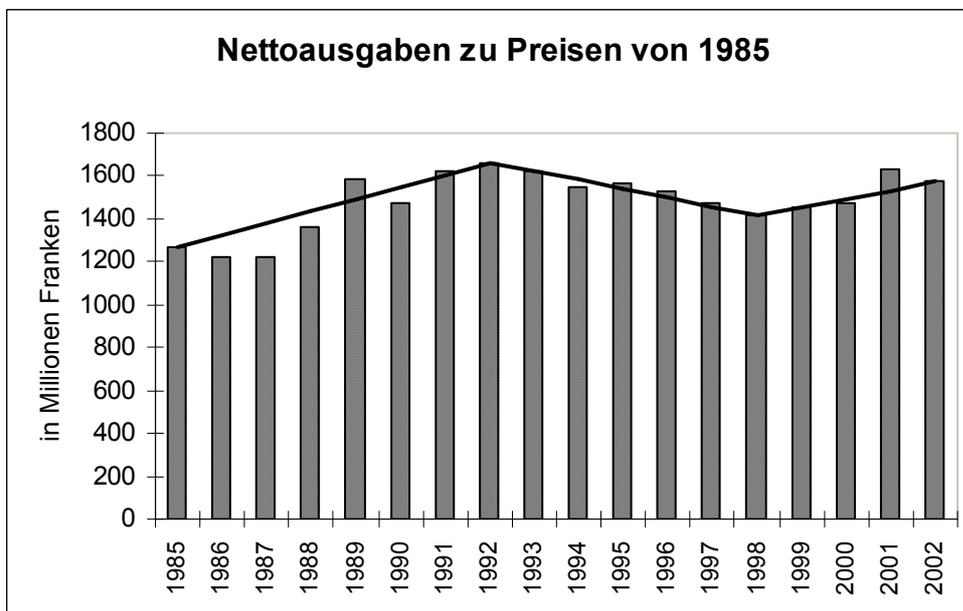


Grafik 3: Finanzierungssaldo Kanton Basel-Stadt (ohne Darlehen und Beteiligungen, Wert 2002 basiert auf Hochrechnung per Ende November 2002)

Quelle: RWC

b) Ausgaben

Betrachtet man nur die Ausgaben, so ergibt sich folgendes Bild:



Grafik 4: Nettoausgaben Kanton Basel-Stadt

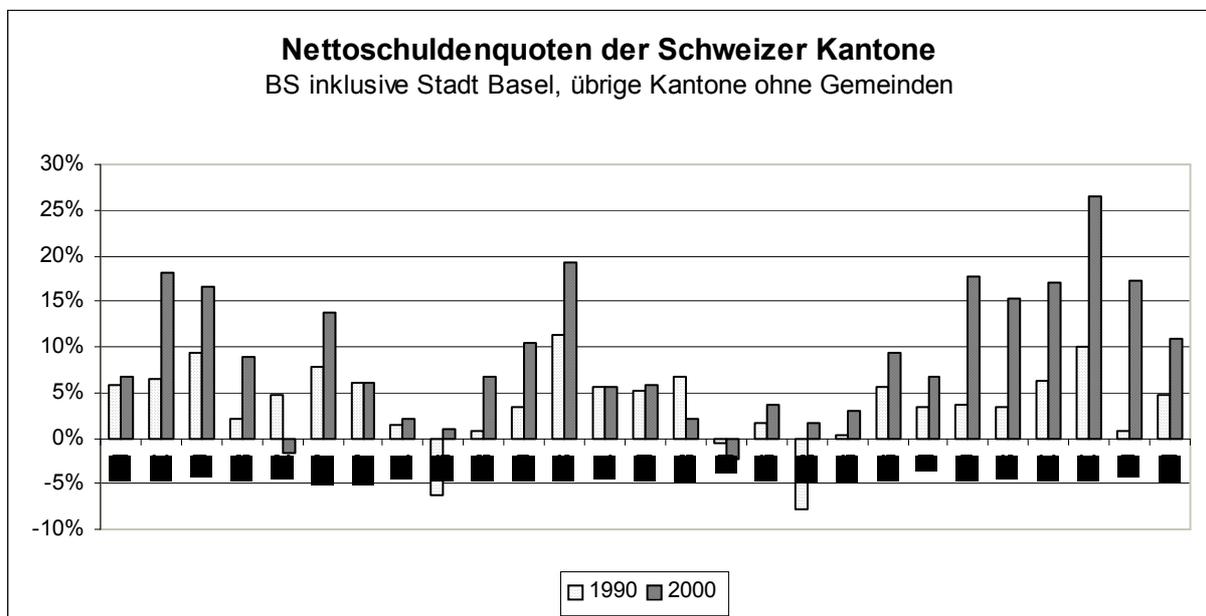
Quelle: RWC

Zwischen 1985 und 1992 stiegen die Nettoausgaben real um durchschnittlich 4,0 Prozent pro Jahr, während sie zwischen 1993 und 1998 real um jährlich 2,2 Prozent abnahmen (vgl. Verbindungslinie in Grafik 4). Zwischen 1999 und 2002 war ein Wachstum von real 2,0 Prozent pro Jahr zu verzeichnen. Nachdem zu Beginn der

Periode ein starkes Ausgabenwachstum stattfand, wurden die Ausgaben in den neunziger Jahren massiv gebremst. Ende des Jahrzehnts waren die realen Ausgaben wieder näher beim Niveau von 1990, allerdings mit einem höheren Anteil an Schuldzinsen.

c) Vergleich mit anderen Kantonen

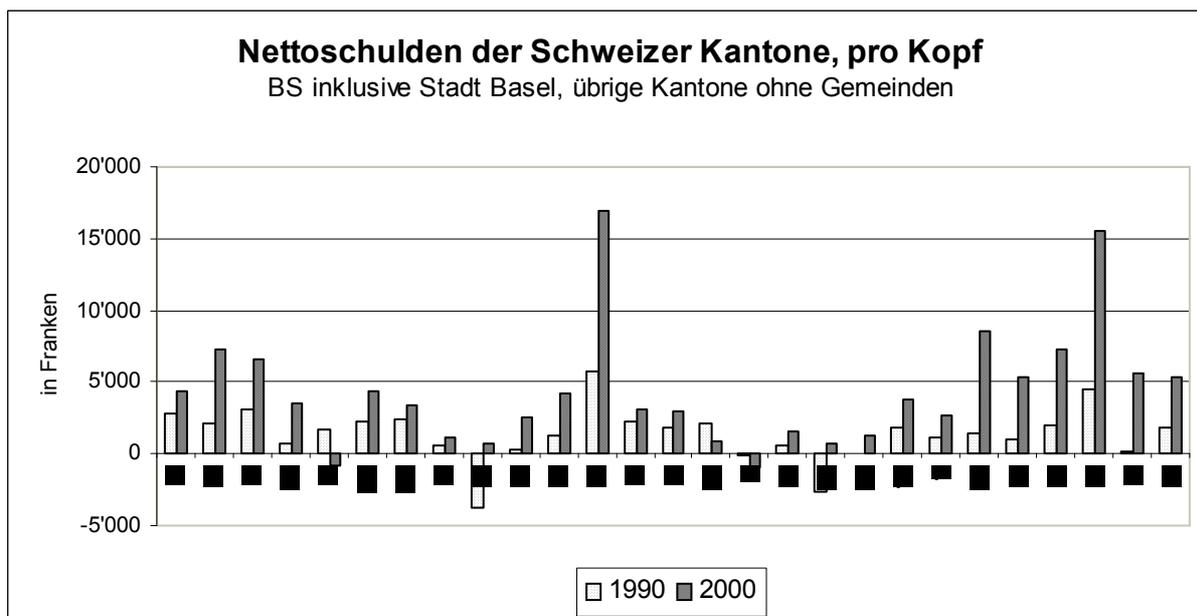
Grafik 5 vergleicht die Nettoschuldenquoten der Kantone von 1990 und 2000. Insgesamt ist bei den meisten Kantonen in den neunziger Jahren ein deutlicher Anstieg der Nettoschuldenquote zu verzeichnen. Nachdem der Kanton Basel-Stadt 1990 noch deutlicher Spitzenreiter war, ist er im Laufe des letzten Jahrzehnts vom Kanton Genf überholt worden. Der Abstand zu den nächsten Kantonen und insbesondere zum Schweizer Durchschnitt ist nach wie vor deutlich.



Grafik 5: Nettoschuldenquoten der Kantone

Quelle: Volkseinkommen: Bundesamt für Statistik, Schulden: Eidgenössische Finanzverwaltung

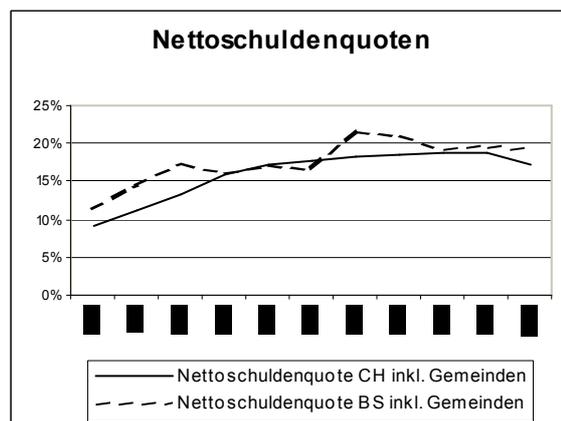
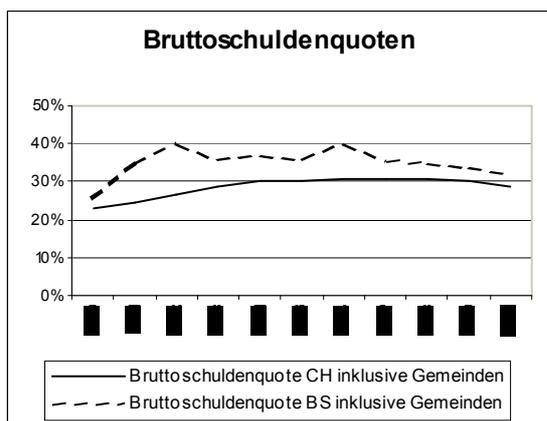
In Grafik 6 werden die Nettoschulden pro Kopf der Bevölkerung betrachtet. Zusammen mit dem Kanton Genf liegt der Kanton Basel-Stadt auch aus dieser Optik deutlich an der Spitze. Auch hier ist sichtbar, dass sich die Situation unseres Kantons im Vergleich zu den übrigen Kantonen zwar seit 1990 verbessert hat, der Kanton Basel-Stadt aber noch immer weit über dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Im Vergleich zur Nettoschuldenquote ist der Abstand zum schweizerischen Durchschnitt deutlich grösser. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Wirtschaftskraft des Kantons Basel-Stadt im vergangenen Jahrzehnt überdurchschnittlich wuchs, die Bevölkerungszahl hingegen abnahm.



Grafik 6: Nettoschulden pro Kopf der Kantone

Quelle: Volkseinkommen: Bundesamt für Statistik, Schulden: Eidgenössische Finanzverwaltung

Ein Vergleich mit anderen Schweizer Kantonen ist allerdings nur beschränkt aussagekräftig: Erstens sind die Bewertungen von Stillen Reserven (z. B. im Finanzvermögen) von Kanton zu Kanton verschieden, was sich direkt auf die Höhe der Nettoschulden und damit auch auf die Höhe der Nettoschuldenquote und der Nettoschulden pro Kopf auswirkt. Zweitens ist in der Schuld des Kantons Basel-Stadt auch die Schuld der Stadt Basel mit enthalten, während die Schuld der übrigen Kantone ohne die Schulden der Gemeinden ausgewiesen wird. Leider sind Daten zur Schuldensituation der Gemeinden nur auf gesamtschweizerischer, nicht aber auf Kantonsebene verfügbar. Die Schuldensituation des Kantons Basel-Stadt lässt sich folglich nur mit derjenigen aller Kantone inklusive aller Gemeinden vergleichen. Die folgenden Grafiken (Grafiken 7 und 8) vergleichen die Entwicklungen der Brutto- und der Nettoschuldenquoten des Kantons mit dem Durchschnitt aller Kantone – im Gegensatz zu Grafiken 5 und 6 aber inklusive Gemeinden – und sind damit noch besser vergleichbar (die Zahlen der Nettoschuldenquote des Kantons Basel-Stadt lassen sich jedoch nicht direkt mit den in Grafik 2 gezeigten vergleichen, da die Eidgenössische Finanzverwaltung die Bruttoschuld leicht anders definiert).



Grafiken 7 / 8: Bruttoschuldenquoten / Nettoschuldenquoten Basel-Stadt und CH gesamt inklusive Gemeinden

Quellen: Volkseinkommen: Bundesamt für Statistik, Schulden: Eidgenössische Finanzverwaltung

Nachdem die Bruttoschuldenquote des Kantons Basel-Stadt zu Beginn des letzten Jahrzehnts rasant gestiegen ist, konnte sie im weiteren Verlauf des Jahrzehnts stabilisiert und gegen Ende des Jahrzehnts leicht gesenkt werden. Die durchschnittliche Bruttoschuldenquote der Kantone inklusive Gemeinden stieg zu Beginn des Jahrzehnts weniger stark an. Die Bruttoschuldenquote des Kantons Basel-Stadt lag im Jahr 2000 um gut vier Prozentpunkte höher als der gesamtschweizerische Durchschnitt (Kantone inklusive Gemeinden). Bei der Nettoschuldenquote ist der Unterschied zwischen unserem Kanton und den übrigen Schweizer Kantonen weniger ausgeprägt. Dies vor allem deshalb, weil in den 90er Jahren eben bei allen Kantonen hohe Schulden gemacht werden mussten. Im Jahr 2000 war die Nettoschuldenquote unseres Kantons zwei Prozentpunkte höher als der Durchschnitt der Kantone inklusive Gemeinden.

Der Regierungsrat erachtet die Verschuldung des Kantons Basel-Stadt – insbesondere angesichts der durch die schlechte Konjunkturlage wieder anstehenden Defizite – nach wie vor als zu hoch. Das Niveau der Schuldenquote ist noch immer höher als zu Beginn des letzten Jahrzehnts. Der obige Vergleich mit anderen Kantonen darf nicht zu leichtfertiger Relativierung der Problematik führen, da die Bestrebungen verschiedener Kantone zur Schuldenstabilisierung zeigen, dass auch in anderen Kantonen die Verschuldung nach wie vor als zu hoch erachtet wird. Insbesondere Anlass zu Befürchtungen gibt die Tatsache, dass sich die Schere zwischen dem Kanton und dem Schweizerischen Durchschnitt im Jahr 2000 wieder zu öffnen begann.

Eine hohe Schuldenquote führt zu hohen Schuldzinsen, zu einer starken Belastung der zukünftigen Generationen und zu einem Standortnachteil gegenüber anderen Gemeinwesen. Zudem bewirkt das vergleichsweise hohe Steuerniveau des Kantons Basel-Stadt, dass der Kanton eine bessere Schuldenquote ausweisen kann, als dies bei einem durchschnittlichen Steuerniveau möglich wäre. Und das hohe Volkseinkommen, welches die Schuldenquote im Vergleich mit anderen Kantonen mit geringerer Wirtschaftskraft stark reduziert, wird zum grossen Teil von Unternehmen gene-

riert. Dieser Umstand birgt das Risiko einer unverhofften Reduktion des Volkseinkommens – etwa infolge von Rezessionen oder Standortverlagerungen – in sich.

2.2. Bestehende Regelungen

Die Parameter der kantonalen Einnahmen und die Ausgabenkompetenzen werden in der Basler Gesetzgebung auf Gesetzesstufe festgelegt (insbesondere Steuer- und Gebührenerlasse sowie Finanzhaushaltsgesetz). Gemäss der Kompetenzordnung des Finanzhaushaltrechts werden die Ausgaben vom Grossen Rat und vom Volk bewilligt.

Die geltende Basler Kantonsverfassung beinhaltet – im Gegensatz zum Bund und anderen Kantonen – keine explizite Regelung der Haushaltsführung. Die Verfassung ist aber offen formuliert, so dass der Gesetzgeber mit ihr im Einklang steht, wenn er über eine Schuldenbremse legisliert.

Heute sind die Grundsätze der Finanzhaushaltsführung und des Haushaltgleichgewichts in Basel-Stadt auf Gesetzesstufe im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) wie folgt umschrieben:

Grundsätze der Haushaltsführung

§ 2. Die Haushaltsführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung und der Vorteilsabgeltung.

Haushaltgleichgewicht

§ 4. Der Finanzhaushalt ist mittelfristig im Gleichgewicht zu halten. Schulden sind abzutragen.

Das Gesetz enthält keine zeitliche Angabe darüber, was mit „mittelfristig“ gemeint ist. Ebenso fehlt eine verbindliche Vorgabenregel, die festlegt, wie das Haushaltgleichgewicht erreicht werden soll, sowie eine Sanktionsmöglichkeit für den Fall, dass die Vorgabe nicht eingehalten wird. Nach heutiger Regelung legt der Regierungsrat im Rahmen der Budgetierung jährlich die Finanzvorgaben fest, wobei kein institutioneller Mechanismus zur langfristigen Zielerreichung besteht. Anlässlich der Finanzplanung 2002 bis 2005 hat sich der Regierungsrat noch zum Ziel gesetzt, in der Planperiode einen ausgeglichenen Saldo der Laufenden Rechnung und einen Selbstfinanzierungsgrad grösser 100% zu erreichen. Dies entsprach dem Grundsatz des Haushaltgleichgewichts gemäss § 4 Finanzhaushaltsgesetz.

2.3. Handlungsbedarf

Das baselstädtische Finanzhaushaltsgesetz ist erst seit 1998 in Kraft. Die Erfahrungen anderer Gemeinwesen mit vergleichbaren Zielnormen zeigen aber, dass diese nicht ausreichen, um das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung des Staatshaushalts zu erreichen. Die bestehenden Regelungen und Instrumente sind einerseits zu wenig konkret und verbindlich, andererseits sind sie nicht sanktionierbar, was ihre Durchsetzbarkeit erschwert. Damit liegt der Schwerpunkt der Finanzsteuerung bei den kurz- bis mittelfristigen Zielsetzungen des Regierungsrats, die innerhalb der bestehenden politischen und konjunkturellen Rahmenbedingungen nur punktuell und befristet zum Tragen kommen. Während in wirtschaftlich schlechten Jahren Defizite kaum vermieden werden können, besteht die Tendenz, dass in wirtschaftlich guten Jahren Überschüsse zur Erfüllung neuer Begehrlichkeiten verwendet werden. Obwohl volks- und betriebswirtschaftlich betrachtet ein antizyklisches Verhalten günstiger wäre, ist dies auf der politischen Ebene kaum durchsetzbar. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Überlastung des Staatshaushalts wieder zunimmt und unvermittelt wieder zu einem erneuten unkontrollierten Wachstum der Verschuldung führen könnte.

Die drastischen Sanierungsmassnahmen der 90er Jahre haben dazu beigetragen, dass das beunruhigende Ausgabenwachstum gebremst, die strukturelle Überlastung des Staatshaushalts reduziert und eine Trendwende in Richtung einer nachhaltigen Finanz- und Ausgabenpolitik in die Wege geleitet werden konnte. Es ist nun entscheidend, die hart erarbeiteten Verbesserungen der Finanzsituation weiterzuführen und das verbleibende strukturelle Defizit abzubauen. Die sich in der Finanzplanung abzeichnenden Defizite müssen unbedingt vermieden werden, um längerfristig eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Sobald eine Stabilisierung der Verschuldung auf einem akzeptablen - im Vergleich zu heute etwas tieferen - Niveau erreicht sein wird, kann die kantonale Finanzpolitik mittelfristig in eine stabile und moderate Wachstumspolitik übergeführt werden.

Diese Zielsetzung kann mit einer verbindlichen institutionellen Regelung erreicht werden. Derartige Vorlagen sind in jüngster Vergangenheit unter dem Begriff „Schuldenbremse“ bekannt geworden. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Einführung einer Schuldenbremse sowohl notwendig als auch sinnvoll ist und möglichst rasch umgesetzt werden soll.

Diese Einschätzung des Handlungsbedarf wurde auch von der Finanzkommission des Grossen Rates geteilt, welche ihrerseits ebenfalls die Einführung einer Schuldenbremse gefordert hat. Im Bericht zum Budget 2001 schreibt sie:

„Damit der erhoffte Überschuss auch wirklich für spätere "schlechte" Zeiten auf die Seite gelegt und nicht für kurzfristig willkommene Erleichterungen "verspielt" wird, müssen Reserven gebildet werden. Das FHG schreibt zwar vor, dass der Finanzhaushalt mittelfristig im Gleichgewicht zu halten ist, aber es kennt keine Sanktionen für den Fall, dass er es nicht ist. Das ist ein Mangel. Die Erfahrung lehrt,

dass Zielvorgaben ohne Sanktionen im Falle von Regelverletzungen nicht zum Ziel führen. Andere Kantone und der Bund stehen vor ähnlichen Problemen. Deshalb hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten am 5. Juli 2000 eine "Botschaft zur Schuldenbremse" zugestellt.

Die Finanzkommission erachtet es als sinnvoll, dass eine solche bzw. eine andere zum gleichen Ziel führende Bestimmung ins FHG BS aufgenommen wird."

Im Bericht zum Budget 2002 schrieb die Finanzkommission:

„Langfristig darf der Aufwand unter der Bedingung einer nachhaltigen Verschuldung maximal mit Teuerung und Konjunktur wachsen.“

Der Regierungsrat lud die Finanzkommission vor der definitiven Verabschiedung dieses Ratschlags zur Vernehmlassung ein. Auf ihre Stellungnahme vom 5. Dezember 2002 wird in Kapitel 7 eingegangen.

In die gleiche Richtung gehen auch die Überlegungen des Verfassungsrates, der am 22. März 2002 beschlossen hat, dass das Instrument der Schuldenbremse in der neuen Kantonsverfassung verankert werden soll. Die Verfassungsratskommission Finanzverfassung hat sich deshalb mit der Ausarbeitung einer solchen Verfassungsnorm beschäftigt und dem Verfassungsrat zwei Varianten vorgelegt. In seiner Sitzung vom 27. November 2002 hat sich der Verfassungsrat für die etwas verbindlichere der beiden vorgeschlagenen Verfassungsnormen entschieden. Nach dieser ist der Gesetzgeber verpflichtet, hinsichtlich der Einführung der Schuldenbremse tätig zu werden und den für die Schuldenquote massgeblichen Wert festzulegen (vgl. Kapitel 8).

3. Elemente einer Schuldenbremse

Die Haushaltsdefizite, von denen die meisten Gemeinwesen in den 90er Jahren betroffen waren, hatten zur Folge, dass der Bund und verschiedene Kantone (Bern, Luzern, Zürich) Vorlagen für eine institutionelle Schuldenbremse erarbeitet und diese teilweise bereits eingeführt haben. Die Kantone St. Gallen und Feiburg kennen derartige Instrumente zur Verschuldungsbegrenzung bereits seit längerem. Die bestehenden Modelle von Schuldenbremsen von Bund und Kantonen werden in Anhang II detailliert analysiert. Allen Modellen ist gemeinsam, dass sie die Gewährleistung einer langfristig nachhaltigen Finanzpolitik bezwecken. Um dieses Ziel zu erreichen, können jedoch sehr unterschiedliche Regelungen eingesetzt werden. Die Analyse der bestehenden Modelle hat gezeigt, dass jedes Modell einer institutionellen Schuldenbremse auf drei Kernelementen basiert, anhand derer sich das Modell strukturieren und beschreiben lässt:

- Zielgrösse (vgl. hinten Ziff. 3.1): Die Zielgrösse definiert die Zielsetzung, die mit der Schuldenbremse erreicht werden soll. Sie besteht aus einer Finanzkennzahl (Nominalschuld, Realschuld, Schuldenquote), welche die Nachhaltigkeit der Fi-

finanzpolitik beschreibt, und deren konkret anzustrebendem Wert (z. B. Höhe der Schuldenquote).

- Steuerungsgrösse (vgl. hinten Ziff. 3.2): Durch die Steuerungsgrösse soll das Erreichen der Zielgrösse gesteuert werden. Sie ist diejenige Grösse (Einnahmen, Ausgaben, Saldo), auf die sich die Vorgabe der Schuldenbremse bezieht.
- Steuerungsinstrumentarium (vgl. hinten Ziff. 3.3): Das Steuerungsinstrumentarium regelt die Ausgestaltung und den Mechanismus der Schuldenbremse. Es kann in vier Teilbereiche unterteilt werden:
 - Vorgabenregel: Sie beschreibt die konkrete Ausgestaltung der Regel zur Ermittlung der Zielvorgabe für die Steuerungsgrösse.
 - Konjunktur: Hier wird eine allfällige Anpassung der Vorgabenregel zur Berücksichtigung der Konjunkturlage geregelt.
 - Abweichungsregel: Sie legt fest, ob und wie ausnahmsweise von der Vorgabenregel abgewichen werden kann.
 - Kompensationsregel: Sie legt fest, welche Konsequenzen die Nichterfüllung der Zielvorgabe zur Folge hat.

Die in Anhang II skizzierten Modelle verschiedener Kantone und des Bundes beinhalten - teilweise mit unterschiedlicher Terminologie - diese drei Kernelemente. Für jedes Element gibt es verschiedene theoretische und in der Praxis angewandte Lösungsvarianten. Diese sind jedoch nicht frei kombinierbar, sondern je nach Ausgestaltung eines Elements sind einzelne Varianten für ein anderes Element mehr oder weniger sinnvoll.

Ausser in den Kantonen St. Gallen und Freiburg bestehen noch kaum Erfahrungswerte mit den verschiedenen Modellen, da diese neueren Datums sind und erst kürzlich eingeführt worden sind.

3.1. Zielgrösse

Die Zielgrösse soll es ermöglichen, die Zielsetzung einer langfristig nachhaltigen Finanzpolitik wertmässig zu definieren. Eine nachhaltige Entwicklung muss gewährleisten, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen. Die Finanzpolitik ist langfristig dann nachhaltig, wenn die Konsequenzen aus den Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben, die sich direkt auf die Staatsschuld auswirken, zu einer andauernden gesunden Entwicklung des Finanzhaushaltes führen. Dies bedingt, dass einerseits die heutige Generation sich nicht zu Lasten späterer Generationen übermässig, d. h. mehr als es den wirtschaftlichen Möglichkeiten entspricht, verschuldet und andererseits der Handlungsspielraum des

Kantons durch die Zinsbelastung nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden darf.

Durch diesen direkten Einfluss der Finanzpolitik auf die Verschuldung kommen als Zielgrösse Finanzkennzahlen in Frage, welche sich zur Einschätzung der Nachhaltigkeit der Staatsschuld eignen. Es bieten sich dazu folgende Varianten an:

- Nominalschuld (a)
- Realschuld (b)
- Schuldenquote (c)

Das Budgetdefizit sollte sinnvollerweise nicht Zielgrösse für die langfristige Nachhaltigkeit sein, da ein Defizit nur indirekt, über die Erhöhung der Schuld, Einfluss auf die Nachhaltigkeit hat.

a) Nominalschuld

Unter der Nominalschuld ist der absolute Betrag der Kantonsschulden in Franken zu verstehen. Sie kann entweder als Bruttoschuld (= Fremdkapital, d.h. Passiven abzüglich Eigenkapital) oder als Nettoschuld (Bruttoschuld abzüglich Finanzvermögen) ausgewiesen werden.

Ein Abstellen auf die Nominalschuld hat den Nachteil, dass ihr nicht entnommen werden kann, inwieweit die Erhöhung der Schuld auf die Teuerung zurückzuführen ist. Deshalb ist sie nur beschränkt aussagekräftig. Zudem fehlt der Bezug zur Leistungsfähigkeit des Kantons, d.h. seiner Kapazität, Einnahmen zu generieren.

b) Realschuld

Die Realschuld hat als Kennzahl gegenüber der Nominalschuld den Vorteil, dass die Entwicklung des Preisniveaus ausgesondert wird. Die Realschuld umfasst einen „eingefrorenen“ Betrag, bei dem die Inflation bereinigt, d.h. eliminiert worden ist.

Problematisch bleibt, dass der Bezug zur Leistungsfähigkeit des Kantons fehlt. Nominal- und Realschuld sind Zahlenwerte, aus denen sich ohne zusätzliche Information nur beschränkt über die Gesundheit des Staatshaushaltes und damit die langfristige Nachhaltigkeit der Finanzpolitik schliessen lässt.

c) Schuldenquote

Die Schuldenquote wird definiert als Schuld relativ zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und kann als Indikator für die Nachhaltigkeit der Verschuldung eines Staates verwendet werden. Aus diesem Grund wird die Schuldenquote auch von der

Europäischen Union als eines von vier Kriterien für die Zulassung zur gemeinsamen Währungsunion gemäss Maastrichtvertrag verwendet.

Die Schuldenquote kann als Bruttoschuldenquote oder als Nettoschuldenquote berechnet werden. Sie bezieht sich dabei entweder auf die nominale Schuld als Bruttoschuld (= Fremdkapital, d.h. Passiven abzüglich Eigenkapital) oder als Nettoschuld (Bruttoschuld abzüglich Finanzvermögen).

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit kann entweder durch das Volkseinkommen oder das Bruttoinlandprodukt ausgedrückt werden. Das kantonale Volkseinkommen setzt sich zusammen aus dem Einkommen der im Kanton ansässigen Wirtschaftssubjekte (Arbeitnehmer, Selbständigerwerbende und Unternehmungen). Es bildet damit die Basis der kantonalen Steuereinnahmen sehr gut ab. Das kantonale Bruttoinlandprodukt umfasst demgegenüber die im Kanton erzeugte Wirtschaftsleistung, unabhängig davon, ob sie durch kantonsansässige oder ausserkantonale Wirtschaftssubjekte (z. B. Pendler oder Unternehmen mit Sitz ausserhalb unseres Kantons) erarbeitet wurde. Es eignet sich damit weniger zur Abbildung der Basis der kantonalen Steuereinnahmen, da es einerseits auch von Nicht-Steuersubjekten erarbeitet wird und andererseits Leistungen von Steuersubjekten ausserhalb des Kantons nicht erfasst werden.

Da die Schuldenquote im Gegensatz zu Nominal- und Realschuld die Staatsschulden der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens gegenüberstellt, eignet sie sich gut als Indikator für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Verschuldung.

3.2. Steuerungsgrösse

Die Veränderung der Staatsschuld ergibt sich für jedes Jahr aus dem Finanzierungssaldo - also der Differenz der staatlichen Ausgaben und Einnahmen (inklusive Investitionen ins Verwaltungsvermögen, ohne Abschreibungen von Investitionen im Verwaltungsvermögen). Die Schuld lässt sich durch folgende Steuerungsgrössen steuern:

- Einnahmen (a)
- Ausgaben(b)
- Saldo (c)

Es ist zu beachten, dass die Unterscheidung zwischen diesen drei Steuerungsmöglichkeiten ein Stück weit akademischen Charakter hat, weil sie in der Praxis nie isoliert von anderen Steuerungsprozessen zur Anwendung kommen. So werden z. B. auch bei einer Ausgabensteuerung der Schuldenbremse die Steuereinnahmen nach wie vor ‚bewirtschaftet‘.

a) Einnahmenregel

Bei einer Einnahmenregel werden die Einnahmen als Steuerungsgrösse verwendet. Durch deren Steuerung soll bewirkt werden, dass die Zielgrösse erreicht bzw. eingehalten wird. Die Sanktion bei Nichteinhaltung der Vorgabenregel erfolgt auf der Einnahmenseite (Steuererhöhungen bzw. -senkungen).

In der Regel wird bei einer Einnahmensteuerung davon ausgegangen, dass Steuererhöhungen aufgrund der präventiven Wirkung nicht notwendig werden. Allerdings ist die Steuerung über die Einnahmen problematisch, wenn die Kompetenz für Steuererhöhungen beim Volk liegt (fakultatives Referendum) oder diese infolge eines bereits tendenziell hohen Steuerniveaus kaum realisierbar sind. In diesen Fällen kann die Sanktion nicht zwingend erfolgen, was das Funktionieren der Schuldenbremse in Frage stellt. Zudem sind bei den Einnahmen nur die Parameter (Steuergesetzgebung), nicht aber die tatsächlich eingehenden Erträge beeinflussbar. Denn eine Erhöhung der Tarife hat bekanntlich nicht zwingend eine entsprechende Einnahmenerhöhung zur Folge.

b) Ausgabenregel

Eine Ausgabenregel soll die Erreichung bzw. Einhaltung der Zielgrösse durch Steuerung der Ausgaben bewirken. Die Sanktion bei Nichteinhaltung der Vorgabenregel erfolgt auf der Ausgabenseite (Ausgabenerhöhungen bzw. -kürzungen).

Eine Ausgabensteuerung hat den Vorteil, dass sie bei einer Finanzgrösse ansetzt, deren Steuerung in der Kompetenz der staatlichen Behörden liegt (Budgetkompetenz des Grossen Rates) und die verhältnismässig genau geplant und beeinflusst werden kann. Sie orientiert sich zudem an der politischen Realität, dass konkrete Vorhaben immer am Verhältnis von Kosten und Nutzen gemessen werden.

c) Saldoregel

Bei einer Saldoregel wird der Saldo (Einnahmen und Ausgaben bzw. Ertrag und Aufwand) als Steuerungsgrösse verwendet, wobei die Steuerung sowohl über die Ausgaben als auch über die Einnahmen erfolgen kann. Die Vorgabe bezieht sich auf das Ergebnis des Saldos, damit die Zielgrösse erreicht bzw. eingehalten wird. Die Vor- und Nachteile der Einnahmen- und der Ausgabenregel gelten auch für die Saldoregel.

3.3. Steuerungsinstrumentarium

Das Steuerungsinstrumentarium umfasst die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse. Es kann in vier Teilbereiche unterteilt werden:

a) Vorgabenregel

Als wichtigster Bereich des Steuerungsinstrumentariums enthält die Vorgabenregel die konkrete Ausgestaltung der Regel zur Ermittlung der Zielvorgabe der Steuerungsgrösse. Die Vorgabenregel definiert mittels einer Formel den Vorgabewert, durch den die angestrebte Zielgrösse erreicht oder eingehalten werden soll.

Die Vorgabenregelung konkretisiert damit die Zielgrösse und die Steuerungsgrösse. Sie legt unter anderem fest,

- wie der Mechanismus der Schuldenbremse funktioniert,
- auf welche Kenngrössen die Vorgabe und die Zielerreichung sich beziehen (Budget oder Rechnung),
- welche Kenngrössen unter die Schuldenbremse fallen (Netto- oder Bruttogrössen, Ausscheidung bestimmter externer Faktoren etc.),
- auf welchen statistischen Daten und Prognosen das Modell basiert.

b) Konjunktur

Das Ziel jeder Vorgabenregel besteht darin, längerfristig ein nachhaltiges Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Gemeinwesens zu erreichen. Die Einnahmen (insbesondere die Steuereinnahmen) sowie auch gewisse Ausgabenpositionen sind indessen Schwankungen der Konjunktur unterworfen: In Zeiten der Hochkonjunktur verbessern sich die Steuereinnahmen, während eine Rezession zur umgekehrten Entwicklung führen kann. Demgegenüber ist der grössere Teil der Ausgaben weitgehend konjunkturunabhängig. Es stellt sich damit bei jedem Modell einer Schuldenbremse die Frage, ob diese unerwünschten Auswirkungen der Konjunktur ausgeglichen oder hingenommen werden sollen.

Keine Berücksichtigung

Werden die Auswirkungen der Konjunktur nicht ausgeglichen, führt dies – vorausgesetzt man hält sich an die Vorgaben - dazu, dass sowohl Einnahmen als auch Ausgaben ungebremst mit der Konjunktur schwanken. In Zeiten der Hochkonjunktur kann infolge hoher Einnahmen mehr ausgegeben werden, während in einer Rezession die Ausgaben den tieferen Einnahmen folgen müssten. Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass sie einfach ist, auf komplexe Berechnungen zur Berücksichtigung der Konjunktur verzichtet werden kann und ein jährlich ausgeglichenes Budget überblickbar bleibt. Tatsächlich haben die Kantone Bern, Freiburg und St. Gallen diese Variante gewählt, wobei der letztere Konjunkturschwankungen durch Abbau von Eigenkapital mildern kann.

Eine solche Lösung hat aber den Nachteil, dass die Ausgaben während einer Boomphase ansteigen. Als Folge muss dann in Zeiten der Rezession gespart und saniert werden, was einer antizyklischen Finanzpolitik zuwider läuft. Die 90er Jahre haben

diese Problematik – gerade auch im Kanton Basel-Stadt – drastisch veranschaulicht. Jährliche Ausgabenschwankungen sind zudem auch aus Sicht der Aufgabenerfüllung problematisch, da die staatlichen Leistungen nicht je nach Finanzsituation kurzfristig auf- und abgebaut werden können. Überdies kann dies bewirken, dass den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft in krassem und schädlichem Ausmass nicht Rechnung getragen werden kann.

Ausgleich von Schwankungen

Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, eine Regelung zu wählen, die den Einfluss der Konjunktur ausgleicht oder zumindest reduziert. Als Folge davon schwankt die Schuldenquote über den Konjunkturverlauf. Bei konstanter Ausgabenentwicklung werden in Zeiten eines Booms Überschüsse erwirtschaftet, während im Laufe einer Rezession Defizite resultieren. Die Entwicklung des Finanzierungssaldos und damit auch der Schuldenquote verläuft antizyklisch. Dies kann auf zwei Arten erreicht werden:

- Entweder wird die Vorgabenregel durch einen die Konjunktur ausgleichenden Faktor ergänzt. So enthält z. B. das Bundesmodell einen Konjunkturfaktor, der bewirkt, dass die Ausgaben in einer Rezession die Einnahmen um einen konjunkturabhängigen Betrag übersteigen können. Damit stellt der Staat zeitweise mehr Mittel zur Verfügung als er hat und akzeptiert ein Defizit. In der Hochkonjunktur müssen aufgrund des Konjunkturfaktors die Ausgaben tiefer sein als die Einnahmen, was zur Folge hat, dass der Staat Überschüsse generiert. Über einen Konjunkturzyklus hinweg betrachtet sollen sich dadurch Einnahmen und Ausgaben die Waage halten. Die Schwierigkeit dieser Lösung besteht darin, dass der Faktor der Korrektur nicht präzise berechnet werden kann. Einerseits ist eine genaue Einnahmeproggnose nicht möglich, andererseits ist prospektiv nur sehr schwer abschätzbar, in welcher Konjunkturphase sich ein Gemeinwesen gerade befindet.
- Eine andere Möglichkeit besteht in der direkten Entkoppelung der Ausgaben von den Einnahmen. Durch eine konjunkturunabhängige Ausgabenregel können die Ausgaben direkt von den konjunkturellen Schwankungen der Einnahmen entkoppelt werden. Hierzu werden für die Ausgaben zwei unterschiedlich berechnete Wachstumsraten vorgegeben, deren Entwicklung in geeigneter Form an die Schuldensituation zu binden ist. Diese Lösung hat den Vorteil, dass eine stabile Ausgabenentwicklung möglich ist und der Einfluss der Fehleranfälligkeit der Einnahmeprognosens auf die geplanten Ausgaben eliminiert wird. Die Ausgabenentwicklung kann zusätzlich antizyklisch gestaltet werden, wenn in guten Zeiten die vorgegebene Ausgabenhöhe unterschritten wird und die Differenz – insbesondere im Investitionsbereich – zu Gunsten schlechterer Perioden auf die Seite gelegt wird.

c) Abweichungsregel

Der durch die Vorgabenregel festgelegte Ausgabenplafond ist insbesondere für die Regierung, aber auch für das Parlament grundsätzlich verbindlich. Um die Budgethoheit des Parlaments zu gewährleisten, muss festgelegt werden, unter welchen Voraussetzungen diesem die Kompetenz gegeben werden soll, von der Zielvorgabe abzuweichen. Die Bewilligung eines von der Vorgabenregel abweichenden Budgets kann entweder an inhaltliche Voraussetzungen (z. B. schwere Wirtschaftskrisen, Katastrophen etc.) und/oder an eine qualifizierte Mehrheit im Parlament geknüpft werden. Es ist aber auch möglich, ein relatives Mehr genügen zu lassen. Damit die Schuldenbremse ihre längerfristige Wirkung behält, muss eine Überschreitung der Vorgabenregel kompensiert werden.

d) Kompensationsregel

Die Erfahrungen anderer Gemeinwesen mit Regelungen zur Haushaltsführung haben eindrücklich gezeigt, dass eine Schuldenbremse ihre Wirkung nur entfalten kann, wenn ihre Zielvorgaben auch durchsetzbar sind. Dabei wäre wünschbar, dass die Kompensationsregel als verbindliche Regel bei Nichterfüllung der Zielvorgabe bereits präventive Wirkung hat. Wird die Zielvorgabe aber tatsächlich nicht erreicht, muss dies eine verbindliche Kompensation zur Konsequenz haben.

Für die Umsetzung der Kompensationsregel bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- Eine Abweichung zwischen Zielvorgabe und tatsächlicher Zielerreichung in der Staatsrechnung muss im Budget des übernächsten Jahres kompensiert werden (z. B. Kantone Bern und Luzern).
- Es wird ausserhalb der Staatsrechnung ein Ausgleichskonto eingerichtet, in dem die (positiven und negativen) Abweichungen zwischen Zielvorgabe und tatsächlicher Zielerreichung abgebildet werden. Ein negativer Saldo des Ausgleichskontos muss über eine gewisse Anzahl von Jahren abgebaut werden, was die Zielvorgabe für diese Jahre zusätzlich belastet (z. B. Bund).

4. Das Basler Modell

Das hier vorgeschlagene Basler Modell einer Schuldenbremse soll eine unverhältnismässige Zunahme der Staatsverschuldung verhindern und gleichzeitig eine stabile Entwicklung der Ausgaben erreichen. Diese Zielsetzung lässt sich wie folgt konkretisieren:

- Die Verschuldung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit soll reduziert und anschliessend stabilisiert werden. Die Verschuldungsgrenze wird nicht auf einen bestimmten Schuldbetrag fixiert, sondern es wird eine nachhaltige Entwicklung der Verschuldung angestrebt und je nach wirtschaftlicher Entwicklung

eine moderate Neuverschuldung zugelassen. Die (unrealistische) Rückzahlung der gesamten bestehenden Schulden wird damit nicht angestrebt.

- Die Nettoausgaben sollen von den Steuereinnahmen entkoppelt werden. Damit wird eine stabile Ausgabenentwicklung angestrebt, die nicht von den konjunkturell schwankenden Einnahmen abhängt. Die Staatstätigkeit wird dadurch planbarer. Langfristig muss sichergestellt werden, dass Einnahmen und Ausgaben in einem nachhaltigen Verhältnis zueinander stehen.
- Das Parlament verfügt weiterhin über die Budgethoheit und muss von den Vorgaben der Schuldenbremse abweichen können. Um trotzdem die längerfristige Zielerreichung sicherzustellen, bedarf es für solche Abweichungen einer verbindlichen Kompensationsregel.

Das für unseren Kanton entwickelte Basler Modell ist sowohl aus ökonomischer als auch aus politischer Sicht sinnvoll und bietet Handlungsspielraum für eine antizyklische Finanzpolitik. Es unterscheidet sich von den bestehenden Modellen von Schuldenbremsen des Bundes und anderer Kantone: Einerseits beinhaltet es eine moderatere Zielvorgabe als die bestehenden Vorlagen, die dafür politisch konsensfähig ist und finanziell ohne einschneidende Sparmassnahmen umgesetzt werden kann. Andererseits bietet es aber dennoch Gewähr, dass sich die Probleme der 90er Jahre nicht wiederholen können und bei konsequenter Umsetzung nicht mehr derart einschneidende Sparmassnahmen notwendig werden. Damit leistet die Schuldenbremse einen wichtigen Beitrag zur gesunden Entwicklung und zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des Kantons Basel-Stadt.

Das vorliegende Kapitel 4 bietet einen Überblick über das Basler Modell. Die Anwendung in der Praxis wird in Anhang I anhand eines konkreten Budgetjahrs dargestellt.

4.1. Zielgrösse

Die Zielgrösse definiert die Zielsetzung, die mit der Schuldenbremse erreicht werden soll. Das Basler Modell verwendet als Zielgrösse die Nettoschuldenquote, also die Nettoschulden relativ zum Volkseinkommen (vgl. vorne Ziff. 3.1).

$$\text{Nettoschuldenquote} = \frac{\text{Nettoschulden}}{\text{Kantonales Volkseinkommen}}$$

Die Nettoschuld ist dabei definiert als Bruttoschuld (Fremdkapital) abzüglich Finanzvermögen (Nettoschuld = Bruttoschuld – Finanzvermögen), das kantonale Volkseinkommen setzt sich zusammen aus den Einkommen der im Kanton ansässigen Wirtschaftssubjekte. Die Bewertung des Finanzvermögens hat also direkten Einfluss auf

die Nettoschuld, und damit auch auf die Nettoschuldenquote: ein grösseres Finanzvermögen führt zu einer kleineren Schuldenquote und umgekehrt.

Die Nettoschuld eignet sich besser zur Berechnung der Schuldenquote als die Bruttoschuld, da ein schuldenfinanzierter Anstieg des Finanzvermögens (z. B. durch Kauf von Liegenschaften oder Wertpapieren) zu einer Erhöhung der Bruttoschuld – nicht aber der Nettoschuld – führt. Da das Finanzvermögen diejenigen Vermögensobjekte umfasst, die nur mittelbar mit ihrem Kapitalwert zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen und die jederzeit frei realisierbar sind, sollten Schwankungen des Finanzvermögens keinen Einfluss auf die Schuldenquote haben. Dies kann durch ein Abstellen auf die Nettoschuld erreicht werden.

Aktiven	Passiven
Finanzvermögen	Bruttoschuld
Verwaltungs- vermögen	Nettoschuld
	Eigenkapital

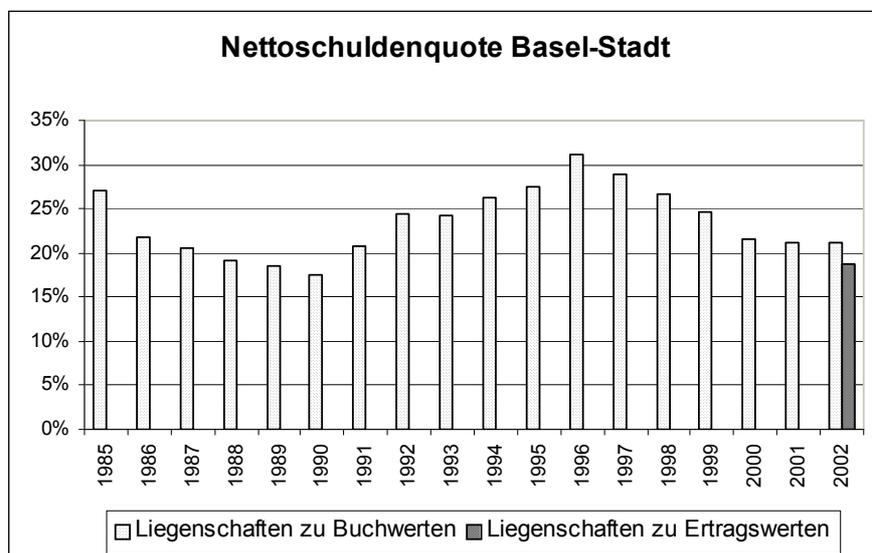
Im Kanton Basel-Stadt sind die durch die Zentralstelle für staatlichen Liegenschaftsverkehr verwalteten Liegenschaften im Finanzvermögen derzeit mit einem Buchwert von rund 400 Mio. Fr. bewertet. Damit sind sie gegenüber ihrem Ertragswert um mehr als 430 Mio. Fr. unterbewertet. Eine Aufwertung ist verschiedentlich auch aus dem Grossen Rat angeregt worden. Da bei der Einführung einer Schuldenbremse nach dem vorliegenden Basler Modell die Nettoschuldenquote als langfristige Zielvorgabe im Gesetz definiert werden muss, ist es sinnvoll, bestehende stille Reserven, die zu einer Verfälschung der Nettoschuldenquote führen, aufzulösen und das Finanzvermögen mit der Einführung der Schuldenbremse entsprechend aufzuwerten. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat deshalb eine Anpassung der Bewertungsvorschriften in § 12 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz, damit die Liegenschaften im Finanzvermögen zu aktuellen Werten bilanziert werden können. Dies wird zu einer einmaligen Aufwertung des Finanzvermögens um zurzeit ca. 430 Mio. Franken und zu einer Reduktion der Nettoschuldenquote um 2.4 Prozentpunkte führen. Dieser Umstand wurde bei den folgenden Grafiken (vgl. insbesondere hinten, Grafik 9) zwecks Vergleichbarkeit bereits ab 2002 berücksichtigt und erklärt die signifikante Verbesserung der Nettoschuldenquote ab diesem Jahr.

Eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens ist dagegen für die Einführung der Schuldenbremse nicht notwendig, da Veränderungen des Verwaltungsvermögens keinen Einfluss auf die Nettoschuld (und damit die Nettoschuldenquote) haben, son-

dem nur das Eigenkapital beeinflussen. Die Aufwertung der Liegenschaften des Verwaltungsvermögens ist nach Ansicht des Regierungsrates auch deshalb nicht sinnvoll, da z. B. Schulhäuser oder Spitäler zur Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben unabdingbar sind und deshalb nicht veräussert werden können.

Die bestehenden Schuldenbremsen bei Bund und Kantonen stellen - im Gegensatz zum Basler Modell - auf die Nominalschuld ab. Der Vorteil der Schuldenquote als Zielgrösse liegt in der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kantons bei der Beurteilung seiner Verschuldung. Die Nominalschuld als Zielgrösse bewirkt bei konsequenter Umsetzung, dass die Schuldenquote aufgrund von Teuerung und Wirtschaftswachstum langfristig gegen null sinkt. Damit ist ein Einfrieren der Nominalschuld als Zielvorgabe wesentlich strenger als die Zielvorgabe des Basler Modells, und schränkt damit den Handlungsspielraum wesentlich stärker ein. Es stellt sich die berechtigte Frage, ob eine derart starre Regelung überhaupt umsetzbar wäre. Umgekehrt ist es nach dem Basler Modell möglich, sofern der Wille der politischen Behörden (Grosser Rat, Regierungsrat) dazu besteht, die Schuldenquote weiter zu reduzieren. Dies kann der Grosse Rat mittels Unterschreitung der Budgetvorgabe oder – als Gesetzgeber – auch mittels Reduktion des im Gesetz vorgegebenen Niveaus der Schuldenquote bewirken (vgl. nächster Absatz ‚Niveau der Schuldenquote‘).

Niveau der Schuldenquote



Grafik 9: Nettoschuldenquote Basel-Stadt 1985 bis 2002

Quellen: Schulden: RWC; Volkseinkommen: Bundesamt für Statistik; Prognose Volkseinkommen 2000-02: BAK

Grafik 9 zeigt, dass sich die Nettoschuldenquote unseres Kantons in der ersten Hälfte der 90er Jahre von 20% auf über 30% erhöht hat. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat sie sich im Jahr 2002 wieder auf 21,1% (Liegenschaften Finanzvermögen zu Buchwerten) bzw. auf 18,7% (Liegenschaften Finanzvermögen zu Ertragswerten) zurückgebildet. Dieser Trendwechsel ist der guten Wirtschaftslage der letzten Jahre

und den Sanierungsbemühungen zu verdanken, konnte aber in den letzten Jahren nicht mehr weiter verbessert werden.

Als Zielvorgabe für die Nettoschuldenquote soll bei einer gleichzeitigen Neubewertung des Finanzvermögens ein Maximalwert von 20% festgelegt werden. Das Festlegen einer Obergrenze für die Schuldenquote entspricht den Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik (vgl. vorne, Ziff. 3.1.). Zwar können die Schulden des Kantons auch bei einem festgelegten Maximalwert der Schuldenquote weiterhin ansteigen, jedoch nur in dem Mass, als auch die Fähigkeit des Kantons steigt, Einkommen zu generieren. Wird der Maximalwert von 20% überschritten, erzwingt die Schuldenbremse eine Korrektur. Zusätzlich soll ein Schwellenwert von 17% definiert werden. Die beim Überschreiten des Maximalwerts von 20% eingeleiteten Korrekturmaßnahmen werden erst beim Unterschreiten des Schwellenwerts von 17% wieder abgesetzt.

4.2. Steuerungsgrösse

Die Steuerungsgrösse (vgl. vorne Ziff. 3.2) legt fest, durch welche Finanzkennzahl die Erreichung der Zielgrösse gesteuert werden soll. Das Basler Modell steuert über die Nettoausgaben, die für diesen Zweck – vereinfacht gesagt – aus den Investitionsausgaben und den Ausgaben der Laufenden Rechnung abzüglich spezieller Erträge berechnet werden. Das Abstellen auf die Nettoausgaben ist insofern sinnvoll, als den darin enthaltenen Ausgabenpositionen oft in direkter Abhängigkeit Erträge gegenüberstehen. So stehen z. B. den Ausgaben für medizinischen Bedarf die Pflgetaxen im Spitalbereich als Erträge gegenüber. In diesen Bereichen ist für den staatlichen Finanzhaushalt die Nettogrösse relevant.

Die Problematik bei der Verwendung der gesamten Nettoausgaben als Steuerungsgrösse besteht darin, dass bei Engpässen im Budgetierungsprozess die Versuchung gross ist, bei den Investitionen Kürzungen vorzunehmen, um eine kurzfristige Verbesserung der Nettoausgaben zu erreichen. Eine Kürzung bei der Laufenden Rechnung ist oft mit harten Konsequenzen verbunden (Leistungsabbau, Stellenabbau), während eine Kürzung bei den Investitionen einfacher ist, da der Nutzen einer Investition in der Regel in der Zukunft liegt und somit kurzfristig nicht direkt spürbar ist. Auch wenn staatliche Investitionen nicht a priori sinnvoll sein müssen, muss verhindert werden, dass bei den Investitionen übermässig gekürzt wird, weil dies die laufende Erhaltung der Vermögenswerte gefährden und die Volkswirtschaft sowie zukünftige Generationen belasten kann. Deshalb werden die Nettoausgaben in zwei separate Ausgabenbereiche mit je einer eigenen Vorgabe getrennt:

- Der ordentliche Nettoaufwand (ONA): Für die Ausgaben der Laufenden Rechnung wird der Ordentliche Nettoaufwand (ONA) verwendet, jedoch ohne allgemeine Positionen – insbesondere Passivzinsen und Vermögenserträge – da diese sich nicht direkt steuern lassen. Der ONA ist bereits heute die relevante Vorga-

bengrösse für die Budgetierung in den Departementen und Dienststellen (genaue Definition vgl. Glossar, Anhang IV).

- Die Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen (NIV): Die NIV beinhalten vor allem die heutigen Investitionsplafonds der fünf Investitionsbereiche. Die Bewirtschaftung dieser Grösse ist in der Praxis ebenfalls vertraut (genaue Definition vgl. Glossar, Anhang IV).

4.3. Steuerungsinstrumentarium

4.3.1. Vorgabenregel

Als wichtiger Teil des Steuerungsinstrumentariums enthält die Vorgabenregel die konkrete Ausgestaltung der Regel zur Ermittlung der Zielbeträge des Budgets.

Als Vorgabe für das Budget werden jährlich je ein Zielbetrag für den Ordentlichen Nettoaufwand (ONA) und für die Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen (NIV) festgelegt, durch welche die Zielschuldenquote angesteuert werden soll. Ausgangspunkt ist grundsätzlich der Zielbetrag des Budgets des Vorjahres, korrigiert um den Prognosefehler der Vorjahresteuering. Um die Flexibilität des Instrumentes zu gewährleisten, wird dieser bei den ONA (nicht aber bei den NIV), falls die Budgetvorgabe im Vorjahr nicht voll ausgeschöpft wurde, um diesen nicht ausgeschöpften Betrag vermindert. Der Zielbetrag ONA und der Zielbetrag NIV dürfen von diesem Ausgangsbetrag aus entsprechend einer definierten Wachstumsrate wachsen – je nach Höhe der Schuldenquote. Damit wird durch die Vorgabenregel jährlich je ein neuer Zielbetrag für den ONA und die NIV festgelegt. Diese jährlichen Zielbeträge sind für das Budget grundsätzlich verbindlich (Abweichungen vgl. Ziff. 4.3.3. und 4.3.4.).

Als Alternative, mit welcher der grossrätliche Handlungsspielraum vergrössert werden kann, könnte im Modell eine Generalklausel eingebaut werden, wonach der Grosse Rat mit qualifizierter Mehrheit den vorgegebenen Zielbetrag für den ONA oder die NIV reduzieren oder erhöhen kann. Durch eine derartige Generalklausel könnte auch auf die im vorhergehenden Absatz beschriebene Reduktion des Zielbetrags bei Nichtausschöpfung verzichtet werden (für Details vgl. Kap. 7.3).

Verschiebungen der Zielbeträge aufgrund von technischen und erfolgneutralen Anpassungen im Bereich der Rechnungslegung und des Konsolidierungskreises können vom Regierungsrat korrigiert werden. Dies wäre z. B. nötig, wenn staatliche Institutionen in eine selbstständige Rechtsform ausserhalb der Staatsrechnung überführt werden. Dadurch könnte z. B. eine Verschiebung zwischen Investitionen und der Laufenden Rechnung (Subventionen) erfolgen. Die Verzinsung von Dotationskapital kann aber auch eine kostenneutrale Erhöhung der Nettoausgaben (Erhöhung der

Zinserträge ausserhalb des ONA, Erhöhung der Subventionen innerhalb des ONA) verursachen.

Zielbetrag der Nettoausgaben Budget 2004
+ Wachstumsrate 2004 (Expansions- oder Korrekturphase)
= Zielbetrag der Nettoausgaben Budget 2005

Die Wachstumsrate, durch welche die neuen Zielbeträge für die ONA und die NIV definiert werden, kennt zwei mögliche Berechnungen:

- Korrekturphase: In der Korrekturphase dürfen ONA und NIV mit der prognostizierten Inflation wachsen. Damit wird die Teuerung also immer ausgeglichen, was einem realen Nullwachstum bzw. gemäss heutigen Prognosen für das Jahr 2004 einem Nominalwachstum von 1.2% entspricht.
- Expansionsphase: In der Expansionsphase dürfen ONA und NIV mit der Summe aus prognostizierter Inflation und realem Trendwachstum des Volkseinkommens wachsen. Damit wird über die Teuerung hinaus ein zusätzliches reales Wachstum von 1.5% möglich (entspricht gemäss heutigen Prognosen für das Jahr 2004 einem Nominalwachstum von 2.7%).

Bei den heutigen Rahmenbedingungen (Schätzung von Teuerung und Wachstum) beträgt der Unterschied der Nettoausgaben zwischen einer Korrektur- und einer Expansionsphase rund Fr. 30 Mio. pro Jahr.

Diese Vorgabenregel hat zur Konsequenz, dass die Teuerung in jedem Fall ausgeglichen wird. Selbst in der Korrekturphase dürfen ONA und NIV im Rahmen der Teuerung weiter wachsen, was dem Gemeinwesen den nötigen Handlungsspielraum zur Erfüllung seiner Aufgaben zugestehen soll. Eine Korrekturphase ist damit moderater als die einschneidenden Sanierungsmassnahmen der 90er Jahre, in denen verschiedentlich ein Rückgang der Realausgaben zu verkraften war. Da davon ausgegangen werden kann, dass die Einnahmen – allerdings auch abhängig von der Steuerpolitik – mittelfristig stärker wachsen als das Preisniveau, sinkt während einer Korrekturphase die Schuldenquote, während sie in einer Expansionsphase längerfristig konstant bleibt.

Für die Ausgabenentwicklung ist es entscheidend, ob sich der Kanton in einem bestimmten Jahr in einer Korrektur- oder in einer Expansionsphase befindet. Dies hängt einerseits von der Höhe der Schuldenquote des Vorjahres und andererseits davon ab, ob man sich im Vorjahr in der Expansions- oder der Korrekturphase befand:

- Vorjahr: Expansionsphase:
 - Ist die Nettoschuldenquote des Vorjahres (Budget) kleiner oder gleich 20%, bleibt der Kanton im folgenden Budgetjahr in der Expansionsphase.

- Ist die Nettoschuldenquote des Vorjahres (Budget) grösser als 20%, wechselt der Kanton im folgenden Budgetjahr in die Korrekturphase.
- Vorjahr Korrekturphase:
 - Ist die Nettoschuldenquote des Vorjahres (Budget) kleiner oder gleich 17%, wechselt der Kanton im folgenden Budgetjahr in die Expansionsphase.
 - Ist die Nettoschuldenquote des Vorjahres (Budget) grösser als 17%, bleibt der Kanton im folgenden Budgetjahr in der Korrekturphase.

	Vorjahr (2004) Expansionsphase (E)	Vorjahr (2004) Korrekturphase (K)
Vorjahr (2004) Nettoschuldenquote > 20%	Budgetjahr 2005 K	Budgetjahr 2005 K
Vorjahr (2004) Nettoschuldenquote > 17% und <= 20%	Budgetjahr 2005 E	Budgetjahr 2005 K
Vorjahr (2004) Nettoschuldenquote <= 17%	Budgetjahr 2005 E	Budgetjahr 2005 E

Diese Regelung sieht vor, dass die Bedingung für den Wechsel von der Korrektur- in die Expansionsphase strenger ist, als die Bedingung für den Wechsel von der Expansions- in die Korrekturphase. In einer Expansionsphase gilt der Maximalwert von 20%, während in einer Korrekturphase der Schwellenwert von 17% unterschritten werden muss. Dadurch besteht eine gewisse Reserve zur Abfederung von Konjunktüreinflüssen. Konkret bedeuten drei Prozentpunkte Differenz etwa eine Reserve für ein kumuliertes Defizit von 700 Millionen Franken². Nach dem Wechsel von einer Korrektur- in eine Normalphase können also konjunkturell bedingte kumulierte Defizite von etwa 700 Millionen Franken erwirtschaftet werden, ohne dass ein Wechsel in eine Korrekturphase notwendig wird. Damit soll die Grundlage für ein antizyklisches Verhalten des Staates gelegt werden, da der Kanton während einer solchermassen "normalen" Rezession in der Expansionsphase bleiben kann. Bei einer starken Rezession wird der Maximalwert überschritten, was zu einem Wechsel in die Korrekturphase führt. Das Basler Modell schränkt also den finanzpolitischen Handlungsspielraum der politischen Behörden keineswegs übermässig ein. Es setzt lediglich Leitplanken.

² Drei Prozentpunkte des Volkseinkommen entsprechen momentan gut 500 Millionen Franken. Damit steigt die Nettoschuldenquote in einem Jahr um drei Prozentpunkte, wenn die Nettoschuld in diesem Jahr um gut 500 Millionen Franken ansteigt. Erfolgt der Anstieg über der Nettoschuld über mehrere Jahre, kann die Nettoschuld insgesamt um mehr wachsen, da auch während einer Rezession das Volkseinkommen in der Regel leicht steigt. Steigt die Nettoschuldenquote beispielsweise während dreier Jahren um jährlich einen Prozentpunkt und beträgt das nominelle Wachstum des Volkseinkommens 1.5 Prozent, steigt die Nominalschuld um 650 Millionen Franken.

4.3.2. Konjunktur

Damit eine prozyklische Finanzpolitik verhindert werden kann, ist anzustreben, den Einfluss der Konjunktur auf die Ausgaben zu eliminieren bzw. zu reduzieren. Damit kann eine Grundlage für eine konstante und stabile Ausgabenpolitik geschaffen werden.

Die Ausgabensteuerung, verbunden mit den stabilen Wachstumsraten der Vorgabenregel, führt im Basler Modell zu einer Entkoppelung der Nettoausgaben von den Steuereinnahmen. Um eine langfristig tragfähige Finanzpolitik zu gewährleisten, hängt die Höhe der Wachstumsrate von ONA und NIV von der Höhe der Schuldenquote ab. Durch diese einfache Regel kann die Ausgabenentwicklung unabhängig von der Entwicklung der Einnahmen gesteuert und die Problematik der Ausgabenschwankungen entschärft werden. Dies ermöglicht eine stabile Ausgabenentwicklung und vermeidet eine allzu starke Abhängigkeit der Ausgabenplanung von den fehleranfälligen Einnahmenprognosen.

Das Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik besteht darin, längerfristig ein tragfähiges Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Gemeinwesens zu erreichen. Ein durch die Schuldenquote definiertes Haushaltsgleichgewicht muss allerdings nicht jährlich ausgeglichen sein. Einerseits dürfen Defizite und Überschüsse sich über einen Konjunkturzyklus ablösen, andererseits ist gemäss den heutigen Rahmenbedingungen im langfristigen Durchschnitt in einer Expansionsphase ein jährliches Finanzierungsdefizit von etwa Fr. 70 - 100 Mio. erlaubt (Korrekturphase: 30 - 60 Mio.). Dies führt – bei gleichzeitig konstanter Schuldenquote – zu einem moderaten Anstieg der Staatsverschuldung.

Das Modell bietet Handlungsspielraum für eine antizyklische Finanzpolitik. Falls die stabile Ausgabenentwicklung in besonderen Situationen nicht genügt und der Kanton beispielsweise in einer Wirtschaftskrise verstärkt konjunkturelle Zielsetzungen verfolgen will, kann dies entweder über einen Abweichungsbeschluss des Parlamentes (vgl. hinten Ziff. 4.3.3.) oder durch Bezug von Gutschriften aus dem in vergangenen Jahren geäufteten Ausgleichskonto (vgl. hinten Ziff. 4.3.4.) erfolgen. Dadurch kann - insbesondere bei den Investitionen - eine verstärkt antizyklische Finanzpolitik betrieben werden.

Die Ausgaben werden zwar von den Einnahmen entkoppelt, dennoch ist für das Funktionieren des Modells aber auch die Entwicklung der Einnahmen wichtig. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass sich die Einnahmen im längerfristigen Durchschnitt parallel zur Wirtschaftskraft entwickeln. In diesem Fall führt die Regel zum Ziel. Die Schuldenquote bleibt dabei konstant, während die Schulden parallel zur Entwicklung der Wirtschaftskraft moderat steigen. Sollten die Einnahmen langsamer wachsen als die Wirtschaftskraft, beispielsweise aufgrund von Steuerausfällen oder Steuersenkungen, erhöht sich die Schuldenquote und die Zielvorgabe

wird überschritten. Dadurch wechselt der Kanton in eine Korrekturphase. Dies führt zu einem langsameren Wachstum der Nettoausgaben, wodurch die Nettoschuldenquote wieder sinkt.

Theoretisch ist eine Entwicklung der Einnahmen denkbar, bei der die Schuldenbremse nicht funktionieren würde. Dies wäre der Fall, wenn sich die Einnahmen längerfristig unter dem Anstieg der Teuerung entwickeln würden. Aufgrund der Entkoppelung der Ausgaben von den Einnahmen könnte der Anstieg der Schuldenquote auch in der Korrekturphase nicht gestoppt werden. Dieser Fall in der Vergangenheit aber noch nie eingetreten, da mittelfristig das durchschnittliche Wachstum der Einnahmen über der durchschnittlichen Teuerung lag.

4.3.3. Abweichungsregel

Die Zielbeträge für ONA und NIV sollten grundsätzlich eingehalten werden, um eine langfristig nachhaltige Finanzpolitik zu gewährleisten. Sie können aber durch den Grossen Rat unter- oder ausnahmsweise auch überschritten werden. Der Bezug aus einem positiven und die Amortisation eines negativen Ausgleichskontos führen ebenfalls zu Differenzen zum Zielbetrag. Die möglichen Differenzen zu den vorgegebenen Zielbeträgen für ONA und NIV lassen sich wie folgt darstellen:

Zielbetrag ONA		Zielbetrag NIV
+ Bezug aus Ausgleichskonto ONA	Bezug im Ermessen Regierungsrat (positiver Saldo)	+ Bezug aus Ausgleichskonto NIV
- Amortisation im Ausgleichskonto ONA	Amortisation zwingend (negativer Saldo)	- Amortisation im Ausgleichskonto NIV
= Budgetvorgabe ONA		= Budgetvorgabe NIV
+/- Abweichung von Budgetvorgabe ONA	Überschreitung / Unterschreitung durch Grossen Rat	+/- Abweichung von Budgetvorgabe NIV
= Budgetbetrag ONA		= Budgetbetrag NIV

In diesem Abschnitt werden die Abweichungen zwischen der Budgetvorgabe und den vom Grossen Rat bei der Budgetgenehmigung bewilligten Budgetbeträgen ONA und NIV erklärt. Die Differenzen zwischen Zielbetrag und Budgetvorgabe werden im folgenden Abschnitt über die Kompensationsregel dargestellt (vgl. hinten Ziff. 4.3.4.).

a) Unterschreitung

Selbstverständlich muss die Budgetvorgabe vom Grossen Rat nicht zwingend ausgeschöpft werden, darf also auch ohne weiteres unterschritten werden. Eine Unterschreitung der Budgetvorgabe für ONA oder NIV wird dem Grossen Rat durch den Regierungsrat implizit mit einem entsprechend besseren Budgetentwurf beantragt. Sie kann aber auch durch Budgetnachträge der Finanzkommission oder aus dem

Grossen Rat bei der Budgetdebatte verursacht werden. Damit soll es auch möglich sein, frühzeitig auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren.

Bei einer Unterschreitung der Budgetvorgabe ONA (nicht aber der NIV) wird der Zielbetrag des darauffolgenden Jahres um diese Differenz zwischen Budgetvorgabe und tatsächlichem Budgetbetrag ONA vermindert. Somit kann der Grosse Rat bei Bedarf die Ausgabenentwicklung bei den ONA nachhaltig nach unten anpassen. Mit dieser Regelung wird das Instrument deutlich flexibler. Bei den NIV ist dies nicht sinnvoll, da in einzelnen Jahren konjunktur- und projektabhängige Schwerpunkte möglich sein sollen.

b) Überschreitung

Da das Parlament weiterhin über die Budgethoheit verfügt und sein Handlungsspielraum erhalten bleiben soll, ist dem Grossen Rat die Kompetenz zu geben, die Budgetvorgabe einmalig zu überschreiten. Eine Überschreitung der Budgetvorgabe für ONA oder NIV wird dem Grossen Rat durch den Regierungsrat beantragt, wenn es sich im Budgetierungsprozess zeigt, dass ein Einhalten der Budgetvorgabe – nach Beurteilung des Regierungsrats - ausnahmsweise nicht möglich ist. Grundsätzlich ist der Regierungsrat jedoch gehalten, im Verlauf des Budgetierungsprozesses die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit die Budgetvorgaben nicht überschritten werden. Eine Überschreitung kann aber auch durch Budgetnachträge der Finanzkommission verursacht werden.

Eine Überschreitung der Budgetvorgabe stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die langfristige Finanzpolitik des Kantons dar, der nicht leichtfertig erfolgen darf. Denn durch eine Abweichung werden die finanziellen Probleme in die Zukunft verschoben, statt dann gelöst zu werden, wenn sie anfallen. In der Folge wird es immer schwieriger, die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Als Beispiele für Abweichgründe können etwa schwere Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen oder nicht verkräftbare ausserordentliche Mehrbelastungen aufgrund externer Faktoren (z. B. durch übergeordnetes Recht ohne Handlungsspielraum für den Kanton) genannt werden. Da der Grosse Rat über eine Überschreitung der Budgetvorgabe in eigener Verantwortung entscheiden soll, ist darauf zu verzichten, inhaltliche Voraussetzungen rechtlich festzuschreiben. Die Genehmigung eines Budgets, das die Budgetvorgabe ONA oder NIV überschreitet, soll aber angesichts der finanzpolitischen Tragweite vom Grossen Rat nur mit einer absoluten Mehrheit aller Ratsmitglieder beschlossen werden können. Eine solche Überschreitung der Budgetvorgaben für ONA oder NIV muss in den Folgejahren kompensiert werden. Falls der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Überschreitung der Budgetvorgabe beantragt, muss er gleichzeitig einen zweiten Budgetentwurf vorlegen, der die Budgetvorgabe einhält. Falls die erforderliche Mehrheit aller Ratsmitglieder nicht erreicht wird, gilt das vorgabenkonforme Budget als bewilligt.

Natürlich könnte auf das erschwerende Element der absoluten Mehrheit zur Überschreitung der Budgetvorgabe auch verzichtet werden. In diesem Fall könnte der Grosse Rat auch ein Budget, das die Budgetvorgabe überschreitet, mit relativem Mehr bewilligen (vgl. Kapitel 7.3). Der Regierungsrat erachtet aber eine absolute Mehrheit zur Bewilligung eines überschreitenden Budgets als sinnvoll, denn diese „Verletzung“ der Vorgabenregel sollte bewusst vorgenommen werden und entsprechend mit einer leichten Erschwerung verbunden sein.

Im Fall einer Überschreitung der Budgetvorgabe wird als Basis für die Berechnung des Zielbetrags ONA und NIV des nächsten Budgets der *ursprünglich* vorgegebene (und in der Folge nicht eingehaltenen) Zielbetrag genommen, nicht der überschreitende Budgetbetrag.

Für Nachtragskredite und Budgetpostulate soll diese qualifizierte Mehrheit aus Gründen der Praktikabilität nicht zur Anwendung kommen. Sie unterliegen aber insofern der Schuldenbremse, als die gegenüber der Budgetvorgabe entstehenden Mehrausgaben die Staatsrechnung belasten und via Ausgleichskonten der Kompensation unterstehen (vgl. hinten Ziff. 4.3.4).

4.3.4. Kompensationsregel

Die Erfahrungen von Bund und Kantonen haben gezeigt, dass Bestimmungen zur Haushaltsführung ohne entsprechende Sanktionsmöglichkeiten für den Fall ihrer Nichteinhaltung keine oder nur eine ungenügende Wirkung entfalten. Es reicht nicht aus, lediglich ein Ziel in der Verfassung oder im Gesetz festzuschreiben, sondern es braucht einen institutionellen Mechanismus, der die Zielerreichung gewährleistet.

Zur Zielerreichung werden ausserhalb der Staatsrechnung folgende zwei Ausgleichskonten geführt:

- Ausgleichskonto ONA: Hier werden die Differenzen zwischen dem vorgegebenen Zielbetrag (angepasst um den Prognosefehler der Teuerung) und der tatsächlichen Zielerreichung des ordentlichen Nettoaufwands gemäss Staatsrechnung bis zu einer Obergrenze von 10% des jährlichen Zielbetrags ONA verbucht (etwa Fr. 200 Mio.).
- Ausgleichskonto NIV: Hier werden die Differenzen zwischen dem vorgegebenen Zielbetrag (angepasst um den Prognosefehler der Teuerung) und der tatsächlichen Zielerreichung der Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen gemäss Staatsrechnung bis zu einer Obergrenze von 30% des jährlichen Zielbetrags NIV verbucht (etwa Fr. 90 Mio.).

Durch die Gutschriften und Belastungen auf den Ausgleichskonten wird sichergestellt, dass Differenzen zwischen dem vorgegebenen Zielbetrag des Budgets und der

tatsächlichen Zielerreichung in der Staatsrechnung der Kompensation unterliegen. Gutschrift und Belastung der Differenzen auf den beiden Ausgleichskonten sind statistische Grössen. In der Staatsbuchhaltung erfolgen keine Transaktionen.

a) Bezug

Die Kompetenz, einen positiven Saldo des Ausgleichskontos ganz, teilweise oder gar nicht zu Gunsten des nächsten Budgets zu beziehen, liegt beim Regierungsrat. Sie soll es diesem ermöglichen, den nicht ausgeschöpften Budgetbetrag (der heute verfällt) als Reserve für Zeiten der Rezession anzulegen. Neben Handlungsspielraum für antizyklisches Verhalten soll damit ein Anreiz geschaffen werden, den bewilligten Budgetbetrag nicht auszuschöpfen. Ein derartiger Bezug zur Erhöhung der Budgetvorgabe steht dem Grossen Rat nicht zu.

Die Regelung für den Bezug eines positiven Saldos ist für beide Ausgleichskonten gleich. Ein Bezug führt zu einer Erhöhung der Budgetvorgabe gegenüber dem ursprünglich vorgegebenen Zielbetrag. Damit wird ein Instrument zur antizyklischen Finanzpolitik geschaffen, indem bei guter Wirtschaftslage die Investitionen reduziert und Reserven gebildet werden, die in Zeiten der Rezession zur Erhöhung des Investitionsvolumens zur Verfügung stehen. Diese Reserven können auch ermöglichen, in einzelnen Jahren projektbezogene Schwerpunkte zu setzen. Beim ONA kann ein Bezug dazu dienen, die Erhöhung der Sozialausgaben während einer Rezession abzufedern. Selbstverständlich sollte ein Bezug bei guter Wirtschaftslage vermieden werden. Die Beurteilung des angemessenen Zeitpunktes obliegt dem Regierungsrat.

b) Amortisation

Bei einem negativen Saldo ist die Regelung zur Amortisation für beide Ausgleichskonten gleich: weist das Ausgleichskonto des ONA oder der NIV einen negativen Saldo aus, so muss zwingend 25% dieses Betrages dem Zielbetrag des nächsten Budgets belastet werden, was zu einer Reduktion der Budgetvorgabe führt. Durch diese Regelung müssen Überschreitungen des Zielbetrags auf mehrere Jahre verteilt über das ordentliche Budget kompensiert werden. Dabei handelt es sich um eine degressive Abschreibung. Die Belastung ist dabei zu Beginn, das heisst direkt nach der Überschreitung, am höchsten.

Führt die Amortisation aufgelaufener Fehlbeträge zu unverantwortbaren Härtefällen, kann der Grosse Rat mit 2/3 Mehrheit auf Antrag der Regierung einen bestimmten Betrag aus einem negativen Ausgleichskonto ONA oder NIV streichen (dies gilt auch für neu beschlossene Überschreitungen, die erst im Dezember verbucht werden – auch sie können, noch vor der eigentlichen Verbuchung, gestrichen werden). Die Funktionalität der Schuldenbremse wird dadurch nicht in Frage gestellt, da auch aus

einem Ausgleichskonto gestrichene und somit von der Amortisationspflicht befreite Beträge zu einer Erhöhung der Nettoschuld und damit der Nettoschuldenquote führen. Falls diese den Maximalwert überschreitet, erfolgt die Amortisation durch eine entsprechend längere Korrekturphase. Dennoch darf selbstverständlich eine solche Verminderung eines negativen Saldo eines Ausgleichkontos nur in Ausnahmesituationen erfolgen, und zwar dann, wenn der negative Saldo eines Ausgleichkontos für eine Kompensation in den Folgejahren auch bei harten Einschränkungen nicht möglich wäre.

Auch hier könnte das qualifizierende Element der Zweidrittelmehrheit zur Streichung von der Amortisationspflicht erleichtert oder ganz darauf verzichtet werden (vgl. Kapitel 7.2). Der Regierungsrat ist allerdings der Ansicht, dass eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln angesichts der Tragweite eines solchen Entscheids richtig ist.

4.4. Inkraftsetzung

Sollte diese Vorlage vom Grosse Rat zu einem Zeitpunkt verabschiedet werden, der die Ansetzung einer allfälligen Referendumsabstimmung noch vor der Beratung des Budgets 2004 erlaubt, könnte die Schuldenbremsen bei einer Annahme anschliessend in Kraft gesetzt werden.

Bei der allfälligen Einführung der Schuldenbremse auf das Budgetjahr 2004 dienen folgende Ausgangswerte als Basis zur Berechnung der Zielbeträge 2004 für ONA und NIV:

	Basis	Basisbetrag (in Fr.)
Ordentlicher Nettoaufwand (ONA)	Budget 2003	2'214 Millionen
Nettoinvestitionen (NIV)	Durchschnittliche Nettoinvestitionen der Jahre 1988-2006 zu Preisen von 2003	280 Millionen

Da die jährlichen Nettoinvestitionen gewissen projektbezogenen Schwankungen unterliegen, sollen als Basis nicht das Budget 2003, sondern die durchschnittlichen NIV über eine Periode von 20 Jahren verwendet werden.

Aufgrund der per Ende 2003 prognostizierten Nettoschuldenquote von 17.8% steht ausser Zweifel, dass sich der Kanton im Jahr 2004 in einer Korrekturphase befinden wird.

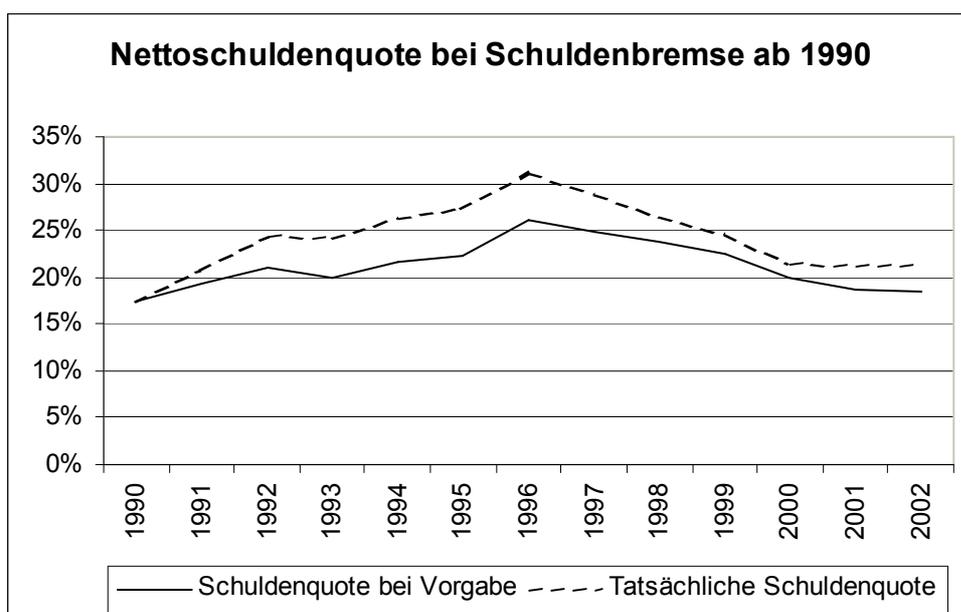
5. Simulation der Auswirkungen der Schuldenbremse

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der für die Zukunft vorgeschlagenen Schuldenbremse auf die Staatsrechnungen der 90er Jahre und auf die aktuelle Finanzplanung simuliert. Die 90er Jahre sind interessant, um zu analysieren, welche Wirkung die Schuldenbremse gehabt hätte. Im Hinblick auf die Finanzplanung geht es darum festzustellen, inwiefern die aktuellen Planungsziele mit der Schuldenbremse kompatibel wären.

5.1. Auswirkungen auf die 90er Jahre

Im folgenden wird untersucht, wie die Schuldenbremse gewirkt hätte, wenn sie im Jahr 1990 eingeführt worden wäre. Das Jahr 1990 bietet sich als Ausgangspunkt an, weil sowohl die Ausgabenstruktur wie auch die Schuldensituation in etwa den für das Jahr 2003 erwarteten entsprechen.

Grafik 10 vergleicht die tatsächliche Entwicklung der Schuldenquote zwischen 1990 und 2002 mit der hypothetischen Entwicklung der Schuldenquote, wenn die Schuldenbremse 1990 eingeführt worden wäre. Die Grafik verdeutlicht, dass die Schuldenbremse zu einer stetigeren Entwicklung der Schuldenquote geführt und insbesondere deren starken Anstieg verhindert hätte. Auf der anderen Seite wäre der Rückgang der Schuldenquote zwischen 1996 und 1999 weniger drastisch gewesen als er in Tat und Wahrheit war. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Korrekturphase, die ab 1993 gegolten hätte (siehe unten), weniger drastisch gewesen wäre als die durchgeführten Sparmassnahmen. Am Ende der Periode hätte die Schuldenquote 18,4% betragen. Damit wäre sie um 2,7 Prozentpunkte tiefer gelegen als die tatsächliche Schuldenquote.

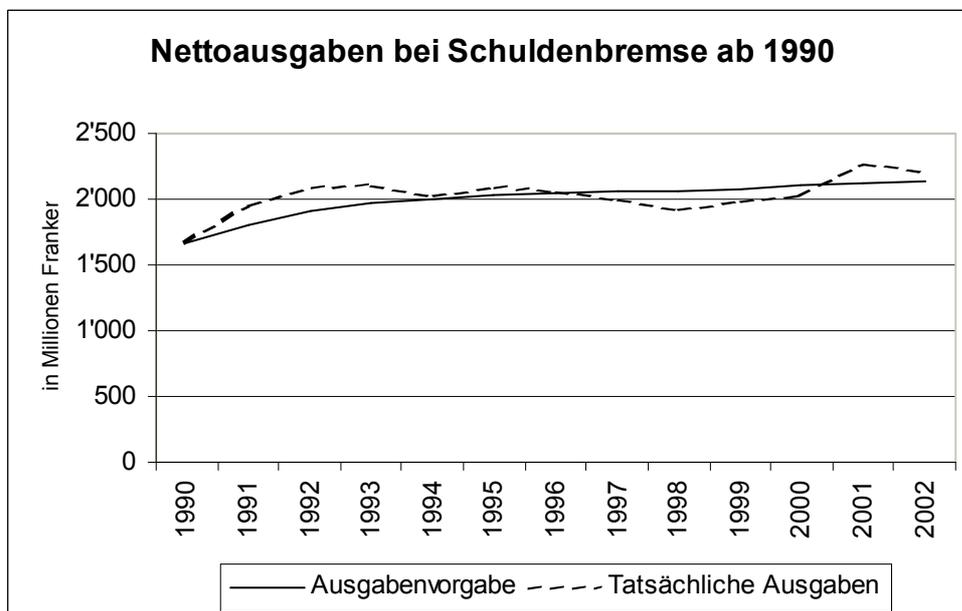


Grafik 10: Schuldenbremse ab 1990 (Schuldenquote)

Quellen: tatsächliche Daten: RWC, Bundesamt für Statistik; Prognosen: Volkseinkommen 2000: BAK; eigene Berechnung FIWA

Grafik 11 vergleicht die tatsächlichen Nettoausgaben mit den von der Schuldenbremse vorgegebenen Höchstbeträgen der Nettoausgaben. Sie zeigt, dass das Einhalten der Vorgaberegulierung äusserst schmerzhaft gewesen wäre. Zwischen 1990 und 1996 hätten insgesamt 570 Millionen Franken weniger ausgegeben werden können. Hingegen hätten die Sanierungsmassnahmen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre verhindert werden können, da zwischen 1997 und 2000 insgesamt 365 Millionen Franken mehr hätten ausgegeben werden dürfen. Am Ende des Jahrzehnts wäre die Zielvorgabe sogar um 75 Millionen höher gewesen als die tatsächlichen Nettoausgaben – und dies bei einer deutlich tieferen Schuldenquote, also bei um 11 Millionen Franken tieferen Schuldzinsen. Durch die deutlichen Ausgabenerhöhungen im Jahr 2001 sind die tatsächlichen Nettoausgaben wieder höher als die vorgegebenen. Für das Jahr 2002 waren die tatsächlichen Ausgaben um 76 Millionen Franken höher als die vorgegebenen. Von dieser Differenz sind in diesem Jahr allerdings 27 Millionen Franken auf höhere Zinsdienste für die in der Vergleichsperiode gegenüber dem Szenario mit Schuldenbremse aufgelaufenen höheren Schulden zurückzuführen. Insgesamt hätten also im Jahr 2002 knapp 50 Millionen Franken weniger zur Verfügung gestanden.

Aufgrund der ausgeprägten Rezession und des relativ hohen Anfangswerts der Nettoschuldenquote im Jahr 1990 (17.5%) hätte im Jahr 1993 in eine Korrekturphase gewechselt werden müssen.



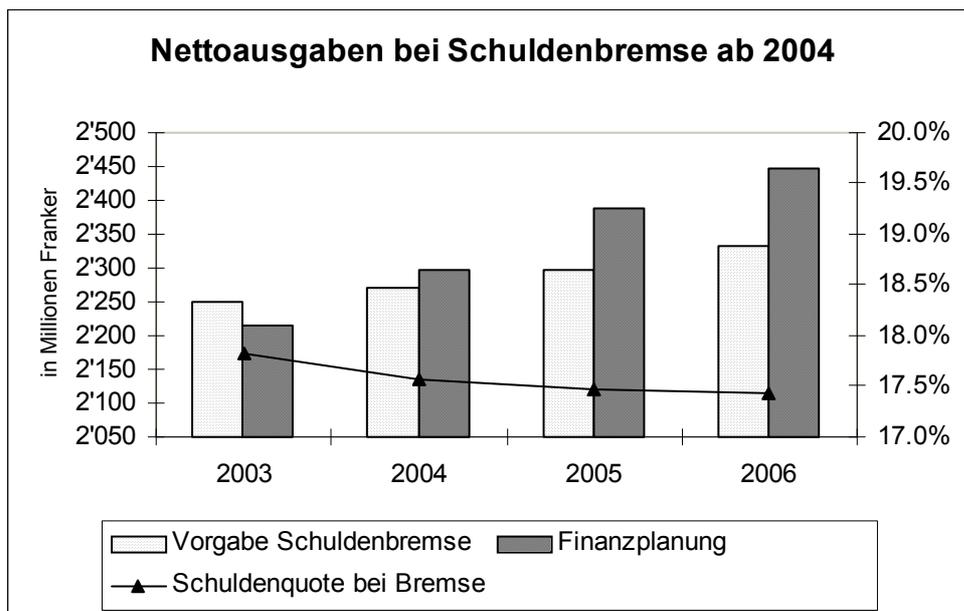
Grafik 11: Schuldenbremse ab 1990 (Nettoausgaben)

Quellen: tatsächliche Daten: RWC, Bundesamt für Statistik; Prognosen: Volkseinkommen 2000: BAK; eigene Berechnung FIWA

5.2. Auswirkungen auf die aktuelle Finanzplanung

Die folgenden Simulationen (Grafiken 12-14) vergleichen die Ausgaben gemäss Vorgaben der Schuldenbremse mit der aktuellen Finanzplanung. Sie basieren auf einem um 430 Millionen Franken aufgewerteten Finanzvermögen des Kantons (Liegenschaften Finanzvermögen zu aktuellen Werten bewertet, vgl. vorne Ziff. 4.1). Die Werte der Finanzplanung beruhen auf dem Budget 2003 und den – ohne Gegenmassnahmen – geschätzten Zuwachsraten in der Planperiode 2004 – 2006.

Grafik 12 vergleicht die Nettoausgaben der Finanzplanung mit dem Zielbetrag der Nettoausgaben bei Einführung einer Schuldenbremse ab 2004.³



Grafik 12: Simulation Nettoausgaben 2003-2006

Linke Achse: Nettoausgaben in 1'000 Franken

Rechte Achse: Schuldenquote in Prozent

Quellen: tatsächliche Daten: RWC, Bundesamt für Statistik; Prognosen: Einnahmen: RWC; Volkseinkommen: BAK

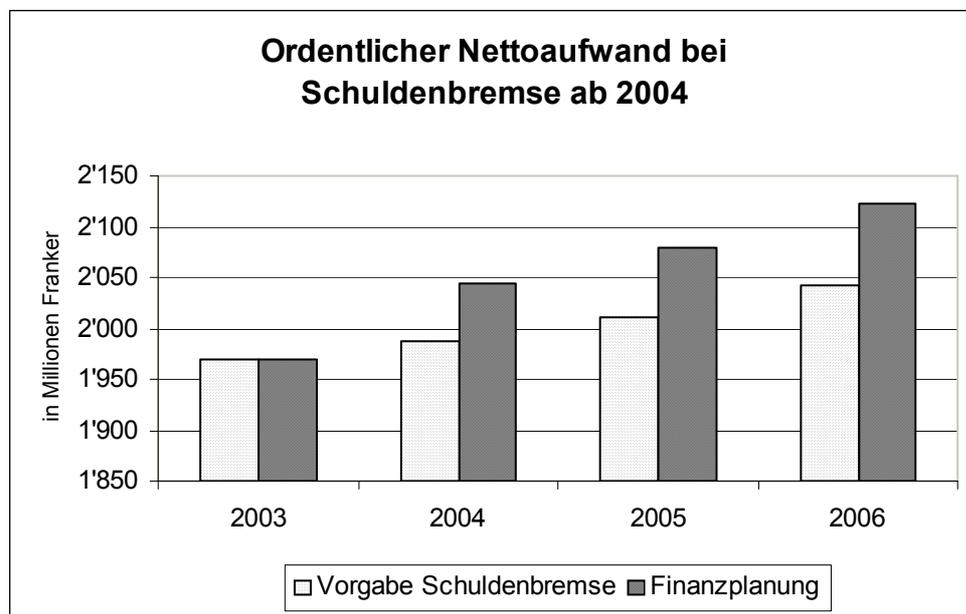
Unter der Annahme, dass die Zielvorgaben eingehalten werden und die Prognosen bezüglich Wirtschaftswachstum und Entwicklung der Steuereinnahmen zutreffen, führt die Schuldenbremse bis 2006 zu einer Schuldenquote von 17,4 Prozent. Basierend auf den aktuellen Prognosen ist ein Wechsel in die Expansionsphase für den Prognosezeitraum nicht zu erwarten. Natürlich sind solche Prognosen immer fehleranfällig und müssen deshalb basierend auf den aktuellen Daten und Prognosen jährlich überarbeitet werden. Da die Nettoschuldenquote im Jahr 2006 gemäss Szenario nur noch knapp über 17% liegt, wäre ein Wechsel in die Expansionsphase möglich, sobald ein Konjunkturaufschwung einsetzt, der zu einer Verbesserung der Schuldenquote führt.

³ Es wurden folgende Prognosewerte angenommen: Inflation: 2003: 0.6%; 2004: 1.2%; 2005: 1.6%; 2006: 1.7%; Nominalwachstum des Volkseinkommens: 2003: 5.7%; 2004: 5.8%; 2005: 5.7%; 2006: 5.4% (Prognose BAK, Dezember 2002); langfristiges reales Volkseinkommen-Wachstum: 1.5%.

Grafik 12 zeigt zudem, dass die Zielvorgaben der Schuldenbremse für die Nettoausgaben der Jahre 2004 bis 2006 tiefer sind als laut Finanzplan (Stand: Ende 2002) vorgesehen. Der Vergleich zwischen der Vorgabe der Schuldenbremse und dem Finanzplan wird in den folgenden Abschnitten für den ordentlichen Nettoaufwand (ONA) und die Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen (NIV) getrennt durchgeführt (Grafiken 13 und 14):

Simulation ONA

Grafik 13 vergleicht den geplanten ordentlichen Nettoaufwand (ONA) der Finanzplanung mit dem Zielbetrag der ONA bei angenommener Einführung einer Schuldenbremse ab 2004. Die daraus resultierenden Vorgaben der Schuldenbremse liegen bis in das Jahr 2006 deutlich unter dem aktuellen Finanzplanszenario, welches - ohne Gegenmassnahmen – ein über der Teuerung liegendes Wachstum prognostiziert. Da ein derartiges Ausgabenwachstum nicht verkräftbar ist, hat der Regierungsrat Massnahmen zur Reduktion des strukturellen Defizits um 100 Mio. Franken eingeleitet. Im Jahr 2004 müsste der ONA um 57 Millionen tiefer budgetiert werden als in der bisherigen Finanzplanung vorgesehen. Für das Jahr 2005 besteht ein zusätzlicher Reduktionsbedarf von 13 Millionen, und für das Jahr 2006 ein solcher von zusätzlichen 10 Millionen Franken. Unter Berücksichtigung dieser notwendigen Ausgabenreduktion sind die Vorgaben der Schuldenbremse mit der Finanzplanung kompatibel.



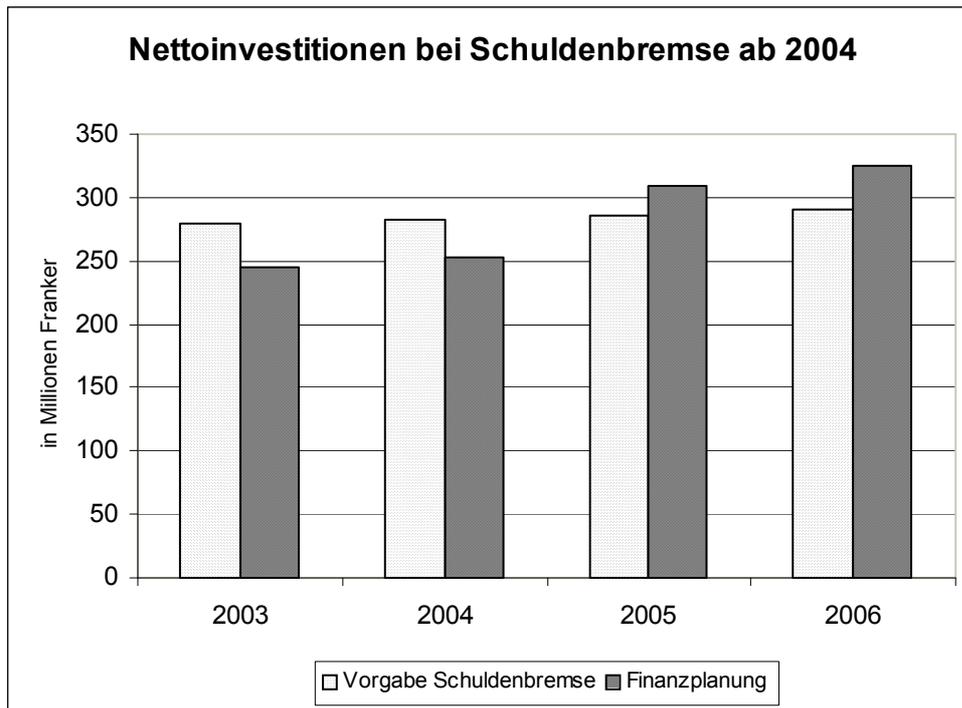
Grafik 13: Simulation Ordentliche Nettoaufwand (ONA) 2003-2006

Linke Achse: Nettoausgaben in 1'000 Franken

Quellen: tatsächliche Daten: RWC, Bundesamt für Statistik; Prognosen: Einnahmen: RWC; Volkseinkommen: BAK; Aufteilung Nettausgaben/Investitionen: RWC

Simulation NIV

Grafik 14 vergleicht die geplanten Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen der Finanzplanung mit dem Zielbetrag der NIV bei Einführung einer Schuldenbremse ab 2004. Kumuliert über die Jahre 2003-2006 lässt die Schuldenbremse leicht höhere Nettoinvestitionen zu als sie der Finanzplan vorsieht (7 Millionen Franken). Da die jährliche Investitionstätigkeit gewissen Schwankungen unterworfen ist, gibt es in den einzelnen Jahren gewisse Abweichungen zwischen den Vorgaben der Schuldenbremse und der Finanzplanung. Diese können über das Ausgleichskonto aufgefangen werden.



Grafik 14: Simulation Nettoinvestitionen (NIV) 2003-2006

Linke Achse: Nettoausgaben in 1'000 Franken

Quellen: tatsächliche Daten: RWC, Bundesamt für Statistik; Prognosen: Einnahmen: RWC; Volkseinkommen: BAK; Aufteilung Nettoausgaben/Investitionen: RWC

6. Spezielle Fragestellungen

6.1. Einfluss auf Staatsquote und Auswirkung von Steuersenkungen

Die Staatsquote – definiert als Anteil der Staatsausgaben am Volkseinkommen – dient als Mass für den Anteil der staatlichen Ausgaben an den gesamten im Kanton erwirtschafteten Leistungen. Da die Schuldenbremse die Entwicklung der Ausgaben vorschreibt, beeinflusst sie auch die Staatsquote.

Während einer Expansionsphase steigen die Ausgaben mit dem langfristigen Trendwachstum des Volkseinkommens. Damit bleibt die Staatsquote im Durchschnitt über einen Konjunkturzyklus konstant.

Etwas anders verhält es sich während einer Korrekturphase. Da die Ausgaben nur mit der Teuerung wachsen dürfen, reduziert sich die Staatsquote während einer Korrekturphase. Diese Reduktion ist nicht vorübergehend, sondern dauerhaft, da nach dem Übergang in eine Expansionsphase die Staatsquote auf dem neu tieferen Niveau stabilisiert wird.

Der Zusammenhang zwischen den Phasen und der Entwicklung der Staatsquote lässt sich schematisch zusammenfassen:

	Reales Ausgabenwachstum	Nominales Ausgabenwachstum	Trend der Staatsquote
Korrekturphase	= null	= Inflationsrate	rückläufig
Expansionsphase	= 1,5%	= Inflationsrate + 1,5%	konstant

Dieser Zusammenhang zwischen Schuldenbremse und Staatsquote hat zur Folge, dass die Schuldenbremse nach der in der Volksabstimmung vom 2. Juni 2002 beschlossenen Steuersenkung (die eine Senkung der Einnahmenquote bewirkt) zu einer Anpassung der Staatsquote führt. Eine Steuersenkung kann entzweit antizipiert und das Budget entsprechend angepasst werden, oder die Schuldenbremse erzwingt bei Bedarf eine solche Anpassung längerfristig durch den späteren Wechsel in eine Korrekturphase. Die erwarteten Mindereinnahmen in der Höhe von Fr. 80 Mio. wurden in der Finanzplanung berücksichtigt. Auch ohne Schuldenbremse müssten allerdings die durch Steuersenkungen verursachten Einnahmehausfälle zu Konsequenzen bei den Ausgaben führen, da die Alternative nur in der nicht akzeptablen Finanzierung durch Schulden bestehen würde.

6.2. Vergleich des Basler Modells mit der Schuldenbremse des Bundes

Die Schuldenbremse des Bundes, welche am 2. Dezember 2001 von Volk und Ständen mit grossem Mehr gutgeheissen wurde, verlangt, dass über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht mehr ausgegeben als eingenommen wird. Damit sind Ausgabenerhöhungen nur möglich, wenn ihre Finanzierung durch entsprechende Steuererhöhungen sichergestellt ist. Auf der anderen Seite müssen Steuersenkungen immer von Ausgabenkürzungen begleitet werden. Durch die Bremse wird somit die Nominalschuld im Durchschnitt über den Konjunkturzyklus stabilisiert.

Durch die Einführung eines Konjunkturfaktors wird sichergestellt, dass die Ausgabenentwicklung nur mittelfristig der Einnahmenentwicklung entsprechen muss. Während einer Rezession werden also Defizite zugelassen, hingegen müssen in einer Hochkonjunktur Überschüsse erzielt werden.

Das Basler Modell weicht in folgenden Hauptpunkten von demjenigen des Bundes ab:

1. Das Modell des Bundes strebt die Stabilisierung der Nominalschuld an, das Basler Modell die Stabilisierung der Schuldenquote. Damit lässt das Basler Modell eine moderate Zunahme der Nominalschuld zu. Es ist somit weniger restriktiv als das Modell des Bundes.
2. Durch die vollständige Entkoppelung der Nettoausgaben von den Steuereinnahmen ist im Basler Modell die Verstetigung der Ausgabenentwicklung garantiert. Ein Konjunkturfaktor, wie er im Modell des Bundes vorgesehen ist, enthält Unsicherheiten, welche dieses Ziel gefährden.
3. Das Modell des Bundes lässt die Staatsquote unbeeinflusst. Wenn entsprechende Einnahmenerhöhungen beschlossen werden, können die Ausgaben und damit die Staatsquote erhöht werden. Wie im vorigen Abschnitt dargestellt, führt die Basler Schuldenbremse zu einer Plafonierung der Staatsquote auf dem heutigen Niveau, verbunden mit einer allfälligen Reduktion der Staatsquote während einer Korrekturphase.
4. Die Laufenden Ausgaben und die Investitionen werden im Basler Modell getrennt behandelt. Dies verhindert, dass die Ausgaben auf Kosten der Investitionen – wo Einsparungen kurzfristig leichter zu machen sind und sich erst später bemerkbar machen – weiterhin uneingeschränkt wachsen können.

Das Basler Modell strebt ein weniger ehrgeiziges Ziel an als das Modell des Bundes. Durch die vollständige Entkoppelung der Nettoausgaben und Steuereinnahmen ist es sehr viel einfacher und damit verständlicher als das Modell des Bundes.

6.3. Staatspolitische Erwägungen

Aus staatspolitischer Sicht ist es grundsätzlich sinnvoll, dass sich das Gemeinwesen Regeln gibt, wie Ausgaben so gesteuert werden können, dass die Schulden nicht zunehmen, sondern vielmehr abgebaut und auf einem tiefen Niveau gehalten werden. Seit rund zehn Jahren ist in der Schweiz eine zunehmende Verschuldung erkennbar.

Das vorgeschlagene Basler Modell ist vor dem Hintergrund dieses Trends zu sehen. Im Unterschied zu anderen Modellen sieht es keinen Steuererhöhungsmechanismus

als Sanktionsnorm vor. Die Sanktion bezieht sich primär auf den Budgetierungsprozess für das folgende Budgetjahr.

Das vorgeschlagene Modell führt zu einer rechtlich fixierten Bindung der an Budgetierungsprozess und –bewilligung beteiligten Behörden. Das künftige Budget muss enger geschnürt werden, wenn die Nettoschuldenquote zu hoch ausfällt. Die Regierung muss in diesem Fall dem Parlament ein Budget präsentieren, das den rechtlich fixierten Budgetierungsvorgaben entspricht. Regierung und Parlament haben sich bei Ausgabenbeschlüssen an vorgegebene Leitlinien zu halten. Das Parlament, das gemäss § 40 Abs. 1 der Kantonsverfassung das Budget zu genehmigen hat, darf das Budget grundsätzlich nur genehmigen, wenn darin die verfassungsmässigen und gesetzlichen Budgetierungsvorgaben berücksichtigt sind, bzw. der Regierungsrat muss Budgets vorlegen, die innerhalb der vorgegebenen Leitlinien liegen.

Eine derartige Bindung der am Budgetierungsprozess beteiligten Behörden kann sich aus staatsrechtlicher Sicht als nicht unproblematisch erweisen. Der Budgetierungsprozess ist als ein Akt der Staatsleitung zu qualifizieren, bei dem beide Gewalten, also Exekutive und Parlament, d.h. Regierungsrat und Grosser Rat, zusammenwirken (Heinrich Koller, *Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung*, Basel/Frankfurt a. M. 1983, S. 437). Diese darf namentlich nicht dazu führen, dass sich Regierung und Parlament von ihrer politischen Verantwortung entlasten, zumal ein Gemeinwesen im Krisenfall auch dann handeln können muss, wenn die budgetierten Mittel dazu nicht ausreichen. Darum ist denn im vorgeschlagenen Modell auch eine Überschreitung mit dem absoluten Mehr aller Ratsmitglieder möglich.

Das Basler Modell ändert sodann auch nichts an der grundsätzlichen Möglichkeit, vom Budget mit Nachtragskrediten, Kreditüberschreitungen und auch Budgetpostulaten abweichen zu können. Denn es gibt wie erwähnt zweifellos Situationen, in denen das Gemeinwesen zwingend das Budget überschreiten muss.

7. Stellungnahme zu Fragen der Finanzkommission

Der Regierungsrat betrachtete die Einführung einer Schuldenbremse seit ihrer Erarbeitung als zeitlich und inhaltlich prioritär und hat die Finanzkommission des Grossen Rates bereits sehr früh in die Arbeiten einbezogen. Nach der Verabschiedung des Ratschlagsentwurfs am 18. Dezember 2001 hat er deshalb den unüblichen Schritt gewählt und die Finanzkommission auf deren Wunsch zur Stellungnahme eingeladen, mit der Bitte, das Geschäft im Rahmen ihrer Möglichkeiten als prioritär zu behandeln. Die Finanzkommission hat eine Stellungnahme erarbeitet und diese am 5. Dezember 2002 dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht (vgl. Beilage V).

Die Finanzkommission schätzt die Zielsetzung des Regierungsrats, die kantonale Finanzpolitik nachhaltig zu gestalten, in ihrer Stellungnahme als sehr positiv ein. Sie erachtet das vorliegende Basler Schuldenbremsmodell als ausgewogenes Instrument, welches einige Schwachstellen anderer Modell verbessern konnte. Gleichzeitig stellt die Finanzkommission fünf Fragen, auf die im Folgenden (Ziff. 7.1 - 7.5) vertieft eingetreten werden soll.

Die Finanzkommission hatte die Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich beauftragt, eine Stellungnahme zum vorliegende Basler Schuldenbremsmodell auszuarbeiten. Zu deren Bemerkungen soll in Ziff. 7.6 Stellung genommen werden.

7.1. Unvorhergesehene, nicht budgetierte Ausgaben ("Sonderfaktoren")

Die Finanzkommission verweist darauf, dass die Rechnung 2001 unvorhergesehene und nicht budgetierte Ausgaben von Fr. 200 Mio. enthält. Da diese nur sehr schwierig zu kompensieren sind, stellt sie die Frage, wie die Schuldenbremse mit solchen Ausgaben umgeht.

Die hier angesprochenen wiederkehrenden Belastungen des Staatshaushalts sind verschiedentlich als sogenannte "Sonderfaktoren" bezeichnet worden. Damit sind Mehrausgaben gemeint, die beim Kanton anfallen, ohne dass ein Handlungsspielraum für deren Steuerung besteht. Dies hatte insbesondere zwischen 2000 und 2002 zu starken Budgeterhöhungen und –überschreitungen einzelner Ausgabenbereiche geführt (u.a. Pensionskassenfinanzierung sowie Änderungen in der Spitalfinanzierung auf eidgenössischer Ebene).

Falls solche Sonderfaktoren, wie von der Finanzkommission erwähnt, nicht oder ungenügend budgetierte Ausgaben darstellen, erfordern sie bei der Budgetbewilligung im Grossen Rat keine qualifizierte Mehrheit, da sie ja definitionsgemäss zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt sind. Falls sie in der Staatsrechnung tatsächlich zur Überschreitung der Vorgaben führen, müssen sie in den darauffolgenden Jahren amortisiert werden. Es gehört aber zur Führungsaufgabe des Regierungsrates, auf solche sich abzeichnenden Budgetüberschreitungen frühzeitig zu reagieren und diese wenn möglich durch Einsparungen in anderen Bereichen zu kompensieren.

Auch wenn solche nicht beeinflussbaren Entwicklungen schon bei der Budgetierung bekannt sind, können sie nicht mit der Schuldenbremse geregelt werden, da diese die finanziellen Rahmenbedingungen vorgibt und dabei nicht zwischen "normalen Staatsausgaben" und "Sonderfaktoren" unterscheidet. Gerade deshalb sieht das Modell vor, dass der Grosse Rat die Kompetenz hat, bei Bedarf von der Budgetvorgabe abzuweichen. Welche der sogenannten Sonderfaktoren innerhalb des Kantons

in anderen Bereichen kompensiert werden müssen und welche eine Vorgabenüberschreitung rechtfertigen, ist eine politische Frage, die nur das Parlament entscheiden kann. Die in den letzten beiden Jahren aufgetretenen Sonderfaktoren dürften in dieser Kumulation Ausnahmen gewesen sein, die sich (hoffentlich) in den nächsten Jahren kaum in diesem Ausmass so fortsetzen werden. Wenn solche Belastungen in Zukunft regelmässig auftreten würden, wäre dies für den Staatshaushalt - mit oder ohne Schuldenbremse - gar nicht verkraftbar.

Nach Ansicht des Regierungsrates soll die Schuldenbremse die Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Finanzpolitik aufzeigen und damit aus übergeordneter Optik finanzielle Leitplanken setzen. Sie kann und soll aber nicht festlegen, wie diese nachhaltige Finanzpolitik umgesetzt werden soll. Die Priorisierung der begrenzten Finanzmittel ist Aufgabe der politisch gewählten Gremien und darf nicht einem institutionellen Instrument überlassen werden.

7.2. Nettoschuldenquote versus Bruttoschuldenquote

In ihrer Stellungnahme schlägt die Finanzkommission vor, an Stelle der Nettoschuldenquote die Bruttoschuldenquote als Zielgrösse der Schuldenbremse zu verwenden, da Wertschwankungen des Finanzvermögens einen Einfluss auf die Netto-, nicht aber auf die Bruttoschuldenquote haben.

Die Tatsache, dass Wertschwankungen des Finanzvermögens bei konstanter Fremdfinanzierung einen Einfluss auf die Nettoschuldenquote und damit auf den Wirkungsmechanismus haben, ist nicht von der Hand zu weisen. Deswegen aber gleich die Bruttoschuldenquote als 'Messlatte' zu verwenden, erscheint aus zwei Gründen als nicht opportun:

- Erstens sind nur gerade 3% des Finanzvermögens Kursschwankungen unterworfen.⁴ Zudem wird nach dem Niederstwertprinzip bilanziert. Kurssteigerungen werden dabei nicht bilanziert, und Kursschwankungen erst, wenn der Kurswert unter den Einstandswert sinkt. Damit ist der Einfluss der Wertschwankungen auf das Finanzvermögen vernachlässigbar.
- Zweitens kann die Bruttoschuldenquote durch fremdfinanzierte Veränderungen des Finanzvermögens in recht grossem Ausmass manipuliert werden.

Die Bruttoschuldenquote hätte den Vorteil, dass die - insgesamt allerdings marginalen - Marktschwankungen keinen Einfluss auf die Schuldenbremse hätten, aber den Nachteil, dass sie durch Auf- und Abbau des Finanzvermögens beeinflussbar wäre. Dieser Nachteil wiegt den Vorteil bei weitem auf.

⁴ Finanzvermögen insgesamt (Rechnung 2001): 2.07 Milliarden Franken, Wertschriften: 77 Millionen Franken, davon Obligationen: 15 Millionen Franken.

Die Finanzkommission weist im Weiteren darauf hin, 'dass der Regierungsrat weiterhin Investitionen [ins Finanzvermögen] ohne den Beschluss des Grossen Rates tätigen könnte. Zum Beispiel wären Investitionen, wie der Kauf der beiden Crossair-Aktienpakete vom 8.2.2000 für 9,2 Mio. Franken und vom 16.5.2000 für 16,7 Mio. Franken nach wie vor in unbegrenzter Höhe möglich. Gerade die starke Kritik am Crossair-Aktienkauf (vgl. Bericht der Finanzkommission zur Rechnung 2001) zeigt aber, dass es nicht angezeigt ist, wenn der Regierungsrat solche Investitionen unter Umgehung der Schuldenbremse tätigen könnte.' Dies muss und kann vielmehr durch andere Massnahmen erreicht werden (die massive Kapitalerhöhung bei der Crossair unter Wahrung der Beteiligungsquote würde der Regierungsrat heute nicht mehr in eigener Kompetenz vornehmen; hiezu wird der Regierungsrat in einer separaten Vorlage eine Gesetzesanpassung vorschlagen).

Unseres Erachtens ist die Schuldenbremse nicht das geeignete Instrument, um die Investitionstätigkeit des Regierungsrates ins Finanzvermögen zu steuern. Würde die Bruttoschuldenquote als Zielgrösse verwendet, könnte der Regierungsrat den Wechsel in eine Korrekturphase durch Verringerung des Finanzvermögens verhindern oder aber durch Vergrösserung des Finanzvermögens erzwingen. So wird auch im KOF-Bericht hervorgehoben, dass durch die Nettobetrachtung der Schulden ein zentraler Kritikpunkt am Bundesmodell aufgegriffen wird.

7.3. Überlegungen zum Bremsmechanismus

Die Finanzkommission beurteilt den Bremsmechanismus der Schuldenbremse als sehr restriktiv, da die Überschreitung der Budgetvorgabe und der Verzicht auf die Kompensation im Grossen Rat qualifizierter Mehrheiten bedürfen.

Diese restriktive Handhabung zur Abweichung von einer nachhaltigen Finanzpolitik ist vom Regierungsrat durchaus gewollt, da die bisherigen Erfahrungen in unserem Kanton und vielen anderen in- und ausländischen Gemeinwesen zeigen, dass "zahnlose" Haushaltvorgaben die unkontrollierte Verschuldungszunahme nicht verhindern können. Das Modell ist insofern flexibel, als die vorgeschlagenen qualifizierten Mehrheitsquoten vom Grossen Rat in dieser Vorlage auch anders ausgestaltet werden könnten. Wichtig scheint aber, dass einmalige, und ganz besonders natürlich wiederkehrende, Abweichungen gegenüber einer nachhaltigen Finanzpolitik strengeren Bedingungen unterliegen als deren Einhaltung.

Als Alternative, mit welcher der grossrätliche Handlungsspielraum vergrössert werden könnte, kann im Modell eine Generalklausel eingebaut werden, wonach der Grosse Rat mit qualifizierter Mehrheit den vorgegebenen Zielbetrag für den ONA oder die NIV reduzieren oder erhöhen kann. Dies hätte den Vorteil, dass das Parlament auf heute noch nicht abschätzbare Entwicklungen reagieren und den Zielbetrag

der zukünftigen Realität anpassen könnte (z. B. Erhöhung bei markant höheren Steuereinnahmen, langfristig besserer Wirtschaftsentwicklung oder neuen kantonalen Aufgaben, aber auch Reduktion wegen struktureller Überlastung des Staatshaushaltes oder tieferen Steuereinnahmen). Da damit eine wiederkehrende Anpassung der Finanzpolitik erfolgt, dürfte dies aber nicht mit relativer Mehrheit vom Parlament beschlossen werden können. Durch eine derartige Generalklausel könnte auch auf die Reduktion des Zielbetrags bei Nichtausschöpfung verzichtet werden (vgl. Ziff. 8.1, den vorgeschlagenen §4a Abs. 2 FHG).

Eine derartige Gesetzesbestimmung könnte wie folgt lauten:

Neu: § 4a Abs. 2a Falls die Zielbeträge nicht mehr mit den Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik übereinstimmen, kann der Grosse Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen den Zielbetrag ONA oder den Zielbetrag NIV reduzieren oder erhöhen.

Der zweite Satz in § 4a Abs. 2 könnte dafür entfallen.

Bei den Überlegungen zum Bremsmechanismus muss auch berücksichtigt werden, dass der Regierungsrat eine vergleichsweise milde Schuldenbremse vorlegt, die selbst bei grossen Defiziten noch eine stetige Ausgabenentwicklung im Rahmen der Teuerung erlaubt. Zudem hat das Parlament auch bei qualifizierten Mehrheitserfordernissen für die Überschreitung der Zielbeträge immer die Möglichkeit, den Maximal- und Schwellenwert der Schuldenbremse mit einfachem Mehr im Gesetz zu ändern.

7.4. Wirkungen auf Parlamentsebene

Die Finanzkommission macht sich Gedanken zum Einfluss des Grossen Rates auf die Staatsfinanzen und regt an, eine Liste der Grossratsgeschäfte der letzten Jahre zu erstellen, die diesen Einfluss dokumentiert.

Das Instrument der Schuldenbremse führt zu keinen Veränderungen der Kompetenzverteilung und des Einflusses im Finanzbereich zwischen Regierungsrat und Grosse Rat. Nach wie vor bedürfen alle Staatsausgaben der Bewilligung durch den Grossen Rat (Budgetbewilligung) und neue Ausgaben über Fr. 300'000 zusätzlich eines separaten Ausgabenbeschlusses (mittels Ausgabenbericht und Ratschlag). Da sich der Regierungsrat bewusst ist, dass der faktische Einfluss des Grossen Rates auf das Budget beschränkt ist, hat er das parlamentarische Instrument des Budgetpostulats von der Vorgabenregel der Schuldenbremse ausgenommen. Dies ist aus finanzieller Optik inkonsequent, rechtfertigt sich aber dadurch, dass der Einflussbereich des Grossen Rates nicht reduziert werden soll, auch wenn das bewilligte Budget die Budgetvorgabe bereits voll ausgeschöpft hat.

Da der Grosse Rat allein über die Finanzhoheit verfügt, erübrigt sich auch eine Liste, welche diesen Einflussbereich dokumentiert. Inwieweit der Grosse Rat diesen Einfluss tatsächlich wahrnimmt und angesichts des Umfangs und der Komplexität der vielen Einzelvorlagen überhaupt wahrnehmen könnte, kann hier nicht abschliessend beurteilt werden. Es ist sicher unbestritten, dass sich die Vollamtlichkeit des Regierungsrats (mit der Verwaltung im Rücken), der aufgrund der pluralistischen Zusammensetzung eine mit dem Grossen Rat vergleichbare Ausrichtung hat, auf die Zusammenarbeit mit dem Parlament auswirkt.

7.5. Einnahmenseite

Die Finanzkommission hält fest, dass die antizyklische Wirkung der Schuldenbremse neben der Sonderregelung bei den Budgetüberschreitungen auch darauf beruht, dass in konjunkturell guten Zeiten Überschüsse erwirtschaftet werden. Werden solche Überschüsse durch Steuersenkungen eliminiert, werden die konjunkturstabilisierenden Effekte ausser Kraft gesetzt und die Staatsquote reduziert. Sie schlägt deshalb vor, dass mit der Schuldenbremse nicht nur auf der Ausgaben-, sondern flankierend auch auf der Einnahmenseite angesetzt werden soll: 'Dauert die Korrekturphase bei einem akkumulierten Wirtschaftswachstum von >3% länger als 3 Jahre, wird im kommenden Jahr zwingend ein Steuerzuschlag auf Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern erhoben. Die Höhe der Steuerzuschläge soll so bemessen sein, dass innerhalb von vier Jahren die Expansionsphase erreicht wird. Bei Erreichen der Expansionsphase entfallen die gemachten Steuerzuschläge wieder.'

Aus folgenden Gründen beschränkt sich der Regierungsrat mit seiner Vorlage auf eine Steuerung der Ausgaben:

- Der Kanton Basel-Stadt gehört zu den Hochsteuernkantonen; ein weiteres Ansteigen der Steuersätze würde die Konkurrenzfähigkeit des Kantons weiter gefährden. Änderungen der Steuertarife bleiben jedoch unabhängig vom Mechanismus der Schuldenbremse jederzeit möglich.
- Das letzte Wort bezüglich der Steuerbelastung hat das Volk (fakultatives Referendum). Im Gegensatz dazu wird das Budget vom Grossen Rat ohne Referendumsmöglichkeit bewilligt. Eine Erhöhung der Einnahmen stellt damit eine bedeutend höhere Hürde dar als eine Senkung der Ausgaben. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass allfällig wegen der Schuldenbremse notwendig werdende Steuererhöhungen abgelehnt würden, womit die Bremse versagen würde.
- Die Basler Schuldenbremse erzwingt bei Steuersenkungen einen direkten Durchgriff auf die Ausgaben. Würde in einer Korrekturphase über die Einnahmenseite gesteuert, entfielen dieser Zusammenhang; Steuersenkungen würden ‚einfach‘ durch Steuererhöhungen kompensiert.

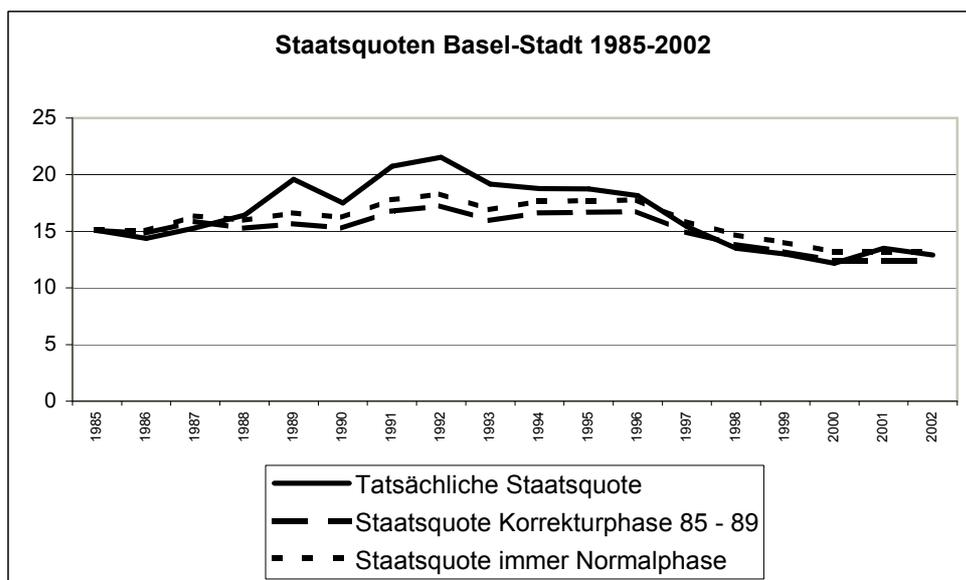
- Die vorgelegte Schuldenbremse lässt selbst in Korrekturphasen im Rahmen der Teuerung ein Nominalwachstum der Ausgaben zu. Deshalb muss es möglich sein, diese vergleichsweise milde Vorgabe im Ausgabenbereich einzuhalten.
- Die Basler Schuldenbremse besticht insbesondere durch ihre Einfachheit; dies wird auch im Bericht der KOF hervorgehoben. Die Vermischung von Ausgaben- und Einnahmensteuerung führt unseres Erachtens zu einer wesentlichen Verkomplizierung des Modells. Steuerzuschläge, welche zu einer Expansionsphase innerhalb vier Jahren führen sollen, müssten prognostiziert werden. Diese Prognose wäre mit sehr grossen Ungenauigkeiten verbunden.
- Die FHG-Vorlage im Jahr 1995 sah die Steuerung der Einnahmen vor und wurde nicht zuletzt deswegen vom Grossen Rat abgelehnt.

7.6. Stellungnahme der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich

In der Einleitung schreibt der Verfasser der Stellungnahme: 'Vorausschicken möchte ich, dass ich den Vorschlag insgesamt als gut durchdacht empfinde. Einige der Kritikpunkte die wir gegenüber dem Bundesmodell hatten, sind hier aufgegriffen worden (Nettobetrachtung der Schulden, Abstellen auf die Schuldenquote, gesonderte Regel für die Investitionen); die Einfachheit der Ausgabenregel umgeht auch die Problematik der jährlichen Schätzung eines Konjunkturfaktors.

Die Stellungnahme der KOF weist darauf hin, dass die Schuldenbremse asymmetrisch wirke. In einer Expansionsphase nehmen Ausgaben und Volkseinkommen im langfristigen Durchschnitt parallel zu und die Staatsquote bleibt konstant. In einer Korrekturphase hingegen steigen die Ausgaben langsamer als das Volkseinkommen; die Staatsquote sinkt. Gemäss KOF besteht somit eine asymmetrische Wahrscheinlichkeit zugunsten eines Sinkens der Staatsquote.

Diese Argumentation trifft zu, allerdings ist der Effekt auf die Staatsquote von der Grössenordnung her gering. Grafik 15 verdeutlicht dies: Hätte von 1985 bis 1989 eine Korrekturphase geherrscht, danach durchgehend eine Expansionsphase, so wäre die Staatsquote am Ende der Periode um 0.8 Prozentpunkte tiefer gewesen als wenn durchgehend eine Expansionsphase geherrscht hätte. Auf der anderen Seite birgt die vorgeschlagene Schuldenbremse aber auch das jährlich wiederkehrende Risiko, dass der Grosse Rat die Ausgaben über das von der Schuldenbremse vorgegebene Mass hinaus erhöht.



Grafik 15: Staatsquoten 1985-2002

Linke Achse: Staatsquote in Prozentsatz
Quelle: Finanzverwaltung

Bei einer Diskussion über die Staatsquote muss auch berücksichtigt werden, dass die Staatsquote unseres Kantons im Vergleich mit anderen Kantonen sehr hoch ist. Die Abnahme unserer Staatsquote im Laufe der letzten Jahre war dabei nicht etwa auf eine Senkung der Staatsausgaben, sondern auf die enorme Zunahme des Volkseinkommens zurückzuführen (mit Wachstumsraten der Jahre 1997 bis 2000 von über zehn Prozent).

8. Anpassungen baselstädtischer Erlasse

Das Instrument einer Schuldenbremse kann als Element der Haushaltsteuerung in Erlassen verschiedener Stufen verankert werden. Auf Verfassungsstufe können die Grundsätze der Haushaltsführung und die Eckpfeiler der Schuldenbremse geregelt werden. Auf Gesetzesstufe sollen insbesondere die Ausgestaltung der Kernelemente der Schuldenbremse und der Maximalwert (und auch der Schwellenwert) der Schuldenquote festgeschrieben werden. Auf Verordnungsstufe sind schliesslich die technischen Einzelheiten zu regeln.

Die aktuelle Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt enthält keine Bestimmungen über die Haushaltsführung. Der Wortlaut der geltenden Kantonsverfassung ist jedoch so offen formuliert, dass der Gesetzgeber ohne Weiteres befugt ist, eine Schuldenbremse einzuführen. Zur Einführung einer Schuldenbremse ist eine Verfassungsnorm deshalb nicht zwingend notwendig. Angesichts der Bedeutung einer nachhaltigen Finanzpolitik für das gesamte Staatswesen wäre eine Regelung auf Verfassungsstufe aber sicherlich zu begrüssen. Im Rahmen der zur Zeit laufenden Totalrevision der baselstädtischen Verfassung hat der Verfassungsrat in seiner Sit-

zung vom 22. März 2002 denn auch – wie bereits erwähnt worden ist – beschlossen, das Instrument der Schuldenbremse in die Verfassung aufzunehmen. Die vom Verfassungsrat verabschiedete Regelung lautet wie folgt:

Kantonsverfassung (SG 111.100)

Staatsverschuldung

§ X. 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.

Mit der allfälligen Aufnahme dieser Bestimmung in eine künftige baselstädtische Kantonsverfassung hat der Verfassungsrat die Grundsatzfrage, ob eine Schuldenbremse eingeführt werden soll oder nicht, aus seiner Sicht beantwortet. An diesen Entscheid ist der Gesetzgeber später gebunden. Was hingegen die Ausgestaltung der Schuldenbremse betrifft, so hat der Verfassungsgeber dem Gesetzgeber mit Ausnahme der Vorgabe, wonach der Gesetzgeber den für die Schuldenquote massgeblichen Wert festzulegen habe, keine Vorschriften gemacht. Das hier zur Diskussion gestellte Modell für eine Schuldenbremse bewegt sich somit ohne Weiteres im Rahmen der oben erwähnten Bestimmung. Nach dem aktuellen Entwurf wäre es für den Gesetzgeber demnach aber auch möglich, einzelne Elemente der Schuldenbremse anders zu regeln als dies im vorliegenden Ratschlag vorgesehen ist.

8.1. Gesetzesstufe

Mit dieser Vorlage soll die Schuldenbremse auf Gesetzesstufe geregelt werden. Zu den festzulegenden Elementen gehört insbesondere die Bezifferung des Maximalwerts und des Schwellenwerts für die angestrebte Höhe der Schuldenquote. Zudem muss die Bewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen zu aktuellen Werten gesetzlich verankert werden. Dies erfordert verschiedene Anpassungen und Ergänzungen im Finanzhaushaltgesetz und im Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates.

Finanzhaushaltsgesetz (SG 610.100)

A. Staatshaushalt

a) Bisherige Regelung:

Grundsätze der Haushaltführung

§ 2. Die Haushaltführung richtet sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltgleichgewichts, der Sparsamkeit und Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Verursacherfinanzierung und der Vorteilsabgeltung.

Der bisherige § 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG), in dem die Grundsätze der Haushaltführung festgehalten sind, muss nicht geändert werden. Allerdings erhält der Grundsatz des Haushaltgleichgewichts durch die Einführung der Schuldenbremse eine neue Ausrichtung. Durch das Abstellen auf die Schuldenquote wird längerfristig eine moderate Zunahme der Staatsschulden parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung möglich. Ein Haushaltgleichgewicht bedeutet demnach nicht, dass der Saldo der Staatsrechnung ausgeglichen ist, sondern dass im Sinne einer Haushaltsstabilität ein nachhaltiges Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben besteht, das auch das wirtschaftliche Potenzial des Kantons berücksichtigen soll.

Haushaltgleichgewicht

§ 4. Der Finanzhaushalt ist mittelfristig im Gleichgewicht zu halten. Schulden sind abzutragen.

Der bisherige § 4 FHG, der die Zielsetzung zum Schuldenabbau beinhaltet, soll ersetzt werden. Die bisherige Norm ist zwar strenger als die Regelung der neuen Schuldenbremse, da sie nicht nur eine langfristige Stabilisierung der Schuldenquote, sondern einen Abbau der bestehenden Staatsschulden verlangt. Sie ist aber eine reine Zielnorm, die keine Sanktionsmöglichkeit enthält und deshalb nicht durchsetzbar ist. Der Abbau der bestehenden Nettoschulden von gegenwärtig Fr. 3.7 Mia. ist einerseits unrealistisch, da dadurch der Handlungsspielraum des Kantons für viele Jahre enorm beschränkt und die Aufgabenerfüllung in Frage gestellt würde. Andererseits ist eine Rückzahlung der Schulden in dieser Grössenordnung auch ökonomisch nicht sinnvoll, weil aufgrund des wirtschaftlichen Potenzials unseres Gemeinwesens derartig radikale Eingriffe nicht angebracht sind. Unbestritten bleibt aber, dass die Höhe der aktuellen Verschuldung zur Umsetzung der Schuldenbremse in einer ersten Phase auf ein nachhaltig tragbares Niveau reduziert werden muss.

b) Neue Regelung:

Der bisherige § 4 FHG betreffend Haushaltgleichgewicht wird durch vier neue Paragraphen (§ 4 - § 4c) ersetzt, welche die Regelung der Schuldenbremse beinhalten.

Haushaltführung

§ 4. Die Nettoschuldenquote des Kantons darf den Maximalwert von 20% mittelfristig nicht überschreiten.

² Die Nettoschuldenquote wird definiert als Nettoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen.

Ausgabenhöhe

§ 4a. Es wird jährlich je ein Zielbetrag für den Ordentlichen Nettoaufwand und die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen festgelegt.

² Die Zielbeträge gemäss Abs. 1 berechnen sich aus den Zielbeträgen des Vorjahres angepasst um eine definierte Wachstumsrate. Unterschreitet der Budgetbetrag des Ordentlichen Nettoaufwands die Budgetvorgabe, so ist der nicht ausgeschöpfte Betrag bei der Berechnung des Zielbetrags des Folgejahres abzuziehen.

³ Die Zielbeträge können aufgrund von technischen und erfolgsneutralen Anpassungen im Bereich der Rechnungslegung und des Konsolidierungskreises vom Regierungsrat korrigiert werden.

⁴ Die Zielbeträge gemäss Abs. 1, korrigiert um die Amortisationen bzw. Bezüge gemäss § 4c Abs. 4 und 5, führen zur Budgetvorgabe für den Ordentlichen Nettoaufwand und zur Budgetvorgabe für die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen.

⁵ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr unter oder auf dem Maximalwert von 20%, gilt für das folgende Budgetjahr die Wachstumsrate einer Expansionsphase.

⁶ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem Maximalwert von 20%, gilt für das folgende Budgetjahr die Wachstumsrate einer Korrekturphase. Dies gilt ebenso, wenn im Vorjahr bereits eine Korrekturphase gilt und die Nettoschuldenquote über dem Schwellenwert von 17% liegt.

⁷ Die Wachstumsrate einer Expansionsphase entspricht der Summe aus Inflation und realem Trendwachstum des Volkseinkommens.

⁸ Die Wachstumsrate einer Korrekturphase entspricht der Inflation.

Überschreitung

§ 4b. Ausnahmsweise kann der Grosse Rat mit einer absoluten Mehrheit aller Mitglieder die Budgetvorgaben gemäss § 4a Abs. 4 bei der Beschlussfassung zum Budget überschreiten.

Kompensation

§ 4c. Ausserhalb der Staatsrechnung wird für den Ordentlichen Nettoaufwand und die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen je ein Ausgleichskonto geführt.

² Differenzen zwischen den vorgegebenen Zielbeträgen gemäss § 4a Abs. 1 und dem in der Staatsrechnung ausgewiesenen Ordentlichen Nettoaufwand bzw. den Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen werden im entsprechenden Ausgleichskonto verbucht. Überschreitungen führen zu einer Belastung, Unterschreitungen zu einer Gutschrift im Ausgleichskonto.

³ Als Obergrenze für Gutschriften in den Ausgleichskonten ist für den Ordentlichen Nettoaufwand ein Saldo von 10% des Zielbetrags des Vorjahres und bei den Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen ein Saldo von 30% des Zielbetrags des Vorjahres festgelegt.

⁴ Ein positiver Saldo eines Ausgleichskontos kann vom Regierungsrat zu Gunsten des nächsten Budgets ganz oder teilweise bezogen werden.

⁵ Weist ein Ausgleichskonto einen negativen Saldo aus, so wird der Fehlbetrag zu 25% zu Lasten des nächsten Budgets amortisiert.

⁶ Falls eine Amortisation in Härtefällen nicht möglich ist, kann der Grosse Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen auf Antrag des Regierungsrats einen bestimmten Betrag aus einem Ausgleichskonto mit negativem Saldo streichen.

Kommentar

In § 4 FHG wird die Zielsetzung der Haushaltführung, die in der Stabilisierung der Schuldenquote besteht, verankert. Hier wird die Nettoschuldenquote als Zielgrösse festgeschrieben und definiert. Die Definition der Nettoschuld und des kantonalen Volkseinkommens soll auf Verordnungsstufe erfolgen. Die Höhe des Maximalwerts soll jedoch auf Gesetzesstufe festgelegt werden, da der Wert dieser Kenngrössen entscheidend dafür ist, auf welchem Niveau die Staatsschulden stabilisiert werden (vgl. vorne Ziff. 4.1, Ziffer 8).

§ 4a FHG enthält die rechtliche Ausgestaltung der Steuerungsgrösse und der Vorgabenregel, durch welche die jährliche Ausgabenhöhe festgelegt wird. Absätze 1 - 3 bestimmen, wie die jährlichen Zielbeträge des ordentlichen Nettoaufwands (ONA) und der Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen (NIV) festgelegt werden. Nachdem diese gemäss Absatz 4 durch allfällige Amortisationen (zwingend bei einem negativen Saldo) bzw. Bezüge (möglich bei einem positiven Saldo) korrigiert worden sind, entstehen die beiden Budgetvorgaben für den ONA und die NIV (vgl. vorne Ziff. 4.2., 4.3.1. und 4.3.2.). Die Absätze 5 und 6 regeln, in welchen Fällen eine Expansionsphase bzw. eine Korrekturphase gilt. Durch diese Bestimmungen wird der Grundsatz der stabilen Ausgabenentwicklung konkretisiert. In Absatz 7 und in Absatz 8 wird definiert, in welchem Umfang der Zielbetrag der Nettoausgaben während einer Expansions- bzw. Korrekturphase wachsen kann. In einer Korrekturphase dürfen die Nettoausgaben mit der Teuerung wachsen, während sie in einer Expansionsphase mit der Teuerung und zusätzlich mit dem Wirtschaftswachstum wachsen dürfen. Die Festlegung der Datenquellen und die exakte Berechnung der relevanten Kenngrössen (Schuldenquote und Wachstumsraten) zur Festlegung der Zielbeträge werden auf Verordnungsstufe festgeschrieben.

In § 4b FHG ist die Regel zur Überschreitung der Budgetvorgabe enthalten. Ausnahmsweise kann der Grosse Rat die Budgetvorgabe für den ONA oder die NIV überschreiten. Da dadurch die langfristigen Grundsätze der Finanzpolitik verletzt werden, muss dies der Grosse Rat mit einer absoluten Mehrheit aller Ratsmitglieder beschliessen. Ein qualifizierter Abweichungsbeschluss ist nur bei der Budgetgenehmigung notwendig, der Einfachheit wegen unterstehen allfällige Budgetpostulate und Nachtragskredite dieser Regel nicht (vgl. auch vorne Ziff. 4.3.3). Für eine Unterschreitung der Budgetvorgabe gilt diese verschärfte Mehrheitsbildung natürlich nicht. Aus Gründen der gesetzestechnischen Transparenz soll die erforderliche absolute Mehrheit aller Ratsmitglieder auch in § 24 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates ergänzt werden (vgl. dazu weiter hinten).

§ 4c regelt die Kompensation bei Abweichungen vom vorgegebenen Zielbetrag. Absatz 1 hält fest, dass für den ONA und die NIV je ein eigenes Ausgleichskonto besteht. Nach Absatz 2 wird eine Über- oder Unterschreitung des Zielbetrags – sei es durch Bezug oder Amortisation, durch einen Abweichungsbeschluss des Grossen Rates oder durch eine Differenz zwischen dem Budgetbetrag und dem tatsächlichen Abschluss der Staatsrechnung - im Ausgleichskonto verbucht. Eine Überschreitung der Vorgabe führt zu einer Belastung, eine Unterschreitung zu einer Gutschrift im entsprechenden Ausgleichskonto. Absatz 3 sieht eine Obergrenze für Gutschriften auf die Ausgleichskonten vor.

Die Absätze 5 und 6 regeln die Konsequenzen eines positiven oder negativen Saldos auf den Ausgleichskonten. Ein Fehlbetrag auf einem Ausgleichskonto muss zwingend zu 25% dem nächsten Budget belastet werden. Ein positiver Saldo eines Ausgleichskontos kann durch den Regierungsrat ganz oder teilweise zu Gunsten des nächsten Budgets bezogen werden. Damit wird die Grundlage für eine antizyklische Finanzpolitik geschaffen (vgl. vorne Ziff. 4.3.4). Nach Absatz 6 kann der Grosse Rat in Härtefällen mit einer Zweidrittelmehrheit bestimmte Beträge von der Amortisationspflicht ausnehmen. In diesem Ausnahmefall muss der entsprechende Betrag aus dem Ausgleichskonto nicht mehr amortisiert werden.

B. Bewertungsvorschriften

a) Bisherige Regelung:

Bewertungsgrundsätze

§ 12. Die Aktiven werden unter Vorbehalt der Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und unter Berücksichtigung der den Umständen angemessenen Wertberichtigungen beim Finanzvermögen grundsätzlich zum Beschaffungs- oder Herstellungswert bilanziert. Der Buchwert darf den Verkehrswert nicht übersteigen.

² Darlehen und Beteiligungen sind in der Regel nach kaufmännischen Grundsätzen, Wertschriften im Finanzvermögen zu Einstandspreisen, höchstens aber zum Steuerwert zu verbuchen.

³ Die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert. Für die Zuständigkeit gelten die allgemeinen Kompetenzvorschriften.

⁴ Der Regierungsrat erlässt nähere Vorschriften über die Bilanzierung, Bewertung und Inventarisierung, wobei er bestimmte Gruppen von Vermögenswerten ausnehmen kann.

Nach heutiger Bewertungsregelung ist auch für die Liegenschaften im Finanzvermögen grundsätzlich der Anschaffungswert massgebend. Das Gesetz erwähnt zwar für das Finanzvermögen ausdrücklich den Vorbehalt von "den Umständen angemessenen Wertberichtigungen". Im Ratschlag zum Finanzhaushaltgesetz vom 16. April 1997 wird diese Bestimmung wie folgt präzisiert: „Beim Jahresabschluss der Rechnung werden bei Bedarf auf einzelnen Anlagen des Finanzvermögens Wertberichtigungen vorgenommen, damit keinesfalls Buchwerte über den effektiven Verkehrswerten liegen.“ Gemäss diesen Ausführungen war die Idee dieser Bestimmung, dass Wertberichtigungen bei Wertebussen verwendet werden sollen und implizit nicht für Aufwertungen. Nach Absprache mit der Finanzkontrolle schlägt der Regierungsrat folglich eine Anpassung des Finanzhaushaltgesetzes vor, um die Liegenschaften im

Finanzvermögen in Anlehnung an die in der Schweiz anerkannten FER (Fachempfehlungen zur Rechnungslegung) zu aktuellen Werten bewerten zu können.

b) Neue Regelung:

Die Bestimmung zu den Bewertungsgrundsätze lautet neu wie folgt.

Bewertungsgrundsätze

§ 12. 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.

⁶ Die Veräusserung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert. Für die Zuständigkeit gelten die allgemeinen Kompetenzvorschriften.

⁷ Der Regierungsrat erlässt nähere Vorschriften über die Bilanzierung, Bewertung und Inventarisierung, wobei er bestimmte Gruppen von Vermögenswerten ausnehmen kann.

Kommentar

Mit Ausnahme der letzten beiden Absätze ist § 12 FHG vollständig neu redigiert worden. Inhaltlich sind damit aber nur wenige Änderungen verbunden. Bei der Neukonzeption von § 12 FHG geht es vielmehr darum, die Bewertung des Verwaltungs- und des Finanzvermögens ausführlicher und dadurch transparenter zu regeln. Im Einzelnen bedeutet dies Folgendes:

In Ergänzung zu § 8 Abs. 3 FHG wird in Abs. 1 von § 12 FHG zunächst (nochmals) vermerkt, dass die Aktiven und die Passiven grundsätzlich nach den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen zu bilanzieren sind. Auch wenn dieses Prinzip nach dem bisherigen Abs. 2 nur für Darlehen und Beteiligungen und nur für die Aktiven festgehalten worden ist, bedeutet diese grundsätzliche Bemerkung keine Neuausrichtung der bis anhin geübten Bilanzierungspraxis.

Was die Bewertung der Sachgüter, der Darlehen und der Beteiligungen im Verwaltungsvermögen betrifft, so wird in den neuformulierten Abs. 2 und 3 in Übereinstimmung mit den alten Abs. 1 und Abs. 2 festgelegt, dass die Sachgüter im Verwaltungsvermögen beziehungsweise die Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten respektive zu den Anschaffungskosten zu bilanzieren sind. Entsprechend der alten Vorschrift wird weiter

bestimmt, dass dabei die notwendigen Abschreibungen und Wertberichtigungen jeweils in Abzug zu bringen sind. Im Gegensatz zum alten Abs. 1 wird im neuen Abs. 2 aber nicht mehr explizit erwähnt, dass der Buchwert den Verkehrswert nicht übersteigen darf. Dies ist jedoch auch nicht nötig, ergibt sich dieser Grundsatz doch bereits aus dem Gebot der Wahrheit und dem Gebot der Vorsicht. Darüber hinaus wird in Abs. 3 neu ausdrücklich vorgeschrieben, dass die Beteiligungen im Verwaltungsvermögen mit Kurswert insgesamt höchstens zum Durchschnittskurs des letzten Monats vor dem Bilanzstichtag bewertet werden dürfen.

Eine Änderung hinsichtlich der Bewertungspraxis sieht Abs. 4 vor. Im Zusammenhang mit der Einführung der Schuldenbremse soll nämlich die Führung von stillen Reserven auf den Anlagen des Finanzvermögens aufgegeben und dadurch eine realitätsbezogenere Darstellung der Nettoschulden (Passiven abzüglich Finanzvermögen) sichergestellt werden. Um dies zu erreichen, erfolgt die Bewertung der Sachanlagen (vor allem der Liegenschaften) und der Wertschriften im Finanzvermögen neu in Anlehnung an die schweizerischen Fachempfehlungen für Rechnungslegung (FER) grundsätzlich zu aktuellen Werten. Für die Ermittlung dieser aktuellen Werte ist von den Ertragswerten, den Wiederbeschaffungswerten, den Verkehrswerten oder ähnlichen Ansätzen auszugehen; in jedem Fall sind aber die allgemein anerkannten Rechnungslegungsgrundsätze (so insbesondere die Grundsätze der Vollständigkeit, Vorsicht und Stetigkeit) zu berücksichtigen. Um zudem dem Prinzip der Vorsicht auch in Zukunft gerecht werden zu können, wird im Gesetz für die Sachanlagen und die Wertschriften im Finanzvermögen nur eine Obergrenze festgelegt werden. Sollte sich nämlich zeigen, dass eine Bewertung wirtschaftlich unsicher ist, so besteht die Möglichkeit, diese Sachanlagen und/oder Wertschriften im Finanzvermögen tiefer zu bilanzieren.

Die Wertschriften im Finanzvermögen mit Kurswert dürfen höchstens zum Durchschnittskurs des letzten Monats vor dem Bilanzstichtag bewertet werden (Abs. 5). Auch wenn in der alten Bewertungsvorschrift (Abs. 2) bestimmt worden ist, dass die Wertschriften im Finanzvermögen höchstens zum Steuerwert verbucht werden dürfen, beinhaltet der neue Abs. 5 keine Abweichung von der bisherigen Bewertungsvorschrift dar. Vielmehr handelt es sich dabei lediglich um eine präzisere Umschreibung des Begriffes Steuerwert. Bei den Sachanlagen im Finanzvermögen wird hingegen der aktuelle Wert als Höchstgrenze im Gesetz nicht weiter definiert. Diese Definition soll der Regierungsrat in eigener Kompetenz in seinen (jährlichen) Abschlussweisungen vornehmen können (z.B. Festlegung auf den Ertragswert). Dadurch kann der notwendige Anpassungsbedarf aufgrund der verfügbaren Berechnungsgrundlagen und der sich verändernden Erkenntnisse bezüglich wirtschaftlich korrekter Bewertung von Liegenschaften inskünftig ohne Gesetzesänderung vorgenommen werden.

Um nicht das Ergebnis der Laufenden Rechnung durch mathematisch ermittelte, jedoch nicht realisierte – und somit hypothetische – Buchgewinne bei den Liegen-

schaften zu beeinflussen, sollen diese – ebenfalls in Anlehnung an FER – in der Regel erfolgsneutral behandelt werden (direkte Verbuchung im Eigenkapital der Bilanz und gesonderter Ausweis im Anhang zur Bilanz). Sobald aber der aktuelle Wert unter dem Anschaffungs- oder Herstellwert liegt, ist die Wertberichtigung in der Laufenden Rechnung erfolgswirksam vorzunehmen. Die Bewertung zu aktuellen Werten bedingt aus Gründen der Vorsicht und der Transparenz den Grundsatz der Einzelbewertung. Dies bedeutet, dass Bewertungsverluste und Bewertungsgewinne bei einzelnen Werten nicht gegeneinander verrechnet werden dürfen.

Die Abs. 6 und 7 stimmen mit den alten Absätzen 3 und 4 überein. Betreffend ihrer Auslegung kann deshalb auf die entsprechenden Ausführungen im Ratschlag zum Finanzhaushaltgesetz verwiesen werden.

Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (SG 152.100)

Die Geschäftsordnung des Grossen Rates enthält in § 24 folgende Regelung über das benötigte Mehr bei Abstimmungen im Grossen Rat:

Mehr; Dringlichkeit

§ 24. Sofern dieses Gesetz nichts anderes festlegt, entscheidet das absolute Mehr der Stimmen.

² Zum Ausschluss des Referendums gemäss § 29 der Kantonsverfassung bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen.

Durch eine Ergänzung dieses Paragraphen soll in einem neuen Abs. 3 das erforderliche Quorum zur Überschreitung der Budgetvorgabe des ONA bzw. der NIV verankert werden. Zudem soll in Absatz 4 das Quorum für die Befreiung bestimmter Ausgaben von der Kompensationspflicht geregelt werden. Diese Sachverhalte sind im Titel aus Gründen der Übersicht zu ergänzen.

Mehrheit; Dringlichkeit; Überschreitung der Budgetvorgaben; Befreiung von der Amortisationspflicht

§ 24. Sofern dieses Gesetz nichts anderes festlegt, entscheidet das absolute Mehr der Stimmen.

² Für die Dringlicherklärung von Grossratbeschlüssen gemäss § 29 der Kantonsverfassung bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen.

³ Für die Überschreitung der Budgetvorgaben gemäss § 4b des Finanzhaushaltgesetzes bedarf es einer absoluten Mehrheit aller Ratsmitglieder.

⁴ Für die Befreiung von der Amortisationspflicht gemäss § 4c des Finanzhaushaltgesetzes bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen.

Wirksamkeit

Das Instrument der Schuldenbremse soll erstmals für das Budgetjahr 2004 zur Anwendung kommen. Dafür müsste es im Verlauf des Jahres 2003 - noch vor der Bewilligung des Budgets 2004 durch den Grossen Rat - wirksam werden können.

8.2. Verordnungsstufe

Die Ausführungsbestimmungen zur Schuldenbremse sollen in der Verordnung zum Finanzhaushaltgesetz (SG 610.100) ergänzt werden. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die technischen Bestimmungen zur Schuldenbremse wie:

- Definitionen
- Berechnung der Kenngrössen
- Festlegung und Herkunft der statistischen Daten und Prognosen
- Verwaltungsinterne Zuständigkeiten
- Zeitliche Abläufe.

Die entscheidenden Grundlagen dieser Bestimmungen sind im Kapitel über das Basler Modell des vorliegenden Ratschlags bereits enthalten (vgl. vorne Ziff. 4 sowie Anhang I.).

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den nachstehenden Entwurf zu einer Anpassung des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 16. April 1997 anzunehmen.

Basel, den 5. Februar 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsident:

Dr. Christoph Eymann

Der Staatsschreiber:

Dr. Robert Heuss

Anhang:

- Grossratsbeschluss
- Anhang I: Die Basler Schuldenbremse in der Praxis
- Anhang II: Modelle von Bund und Kantonen
- Anhang III: Synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen
- Anhang IV: Glossar
- Anhang V: Stellungnahme der Finanzkommission GR vom 5. Dezember 2002

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

I.

Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 (SG 610.100) wird wie folgt geändert:

§ 4 erhält folgende neue Fassung:

Haushaltführung

§ 4. Die Nettoschuldenquote des Kantons darf den Maximalwert von 20% mittelfristig nicht überschreiten.

² Die Nettoschuldenquote wird definiert als Nettoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen.

Es werden neu folgende §§ 4a - 4c eingefügt:

Ausgabenhöhe

§ 4a. Es wird jährlich je ein Zielbetrag für den Ordentlichen Nettoaufwand und die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen festgelegt.

² Die Zielbeträge gemäss Abs. 1 berechnen sich aus den Zielbeträgen des Vorjahres angepasst um eine definierte Wachstumsrate. Unterschreitet der Budgetbetrag des Ordentlichen Nettoaufwands die Budgetvorgabe, so ist der nicht ausgeschöpfte Betrag bei der Berechnung des Zielbetrags des Folgejahrs abzuziehen.

³ Die Zielbeträge können aufgrund von technischen und erfolgsneutralen Anpassungen im Bereich der Rechnungslegung und des Konsolidierungskreises vom Regierungsrat korrigiert werden.

⁴ Die Zielbeträge gemäss Abs. 1, korrigiert um die Amortisationen bzw. Bezüge gemäss § 4c Abs. 4 und 5, führen zur Budgetvorgabe für den Ordentlichen Nettoaufwand und zur Budgetvorgabe für die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen.

⁵ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr unter oder auf dem Maximalwert von 20%, gilt für das folgende Budgetjahr die Wachstumsrate einer Expansionsphase.

⁶ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem Maximalwert von 20%, gilt für das folgende Budgetjahr die Wachstumsrate einer Korrekturphase. Dies gilt

ebenso, wenn im Vorjahr bereits eine Korrekturphase gilt und die Nettoschuldenquote über dem Schwellenwert von 17% liegt.

⁷ Die Wachstumsrate einer Expansionsphase entspricht der Summe aus Inflation und realem Trendwachstum des Volkseinkommens.

⁸ Die Wachstumsrate einer Korrekturphase entspricht der Inflation.

Überschreitung

§ 4b. Ausnahmsweise kann der Grosse Rat mit einer absoluten Mehrheit aller Mitglieder die Budgetvorgaben gemäss § 4a Abs. 4 bei der Beschlussfassung zum Budget überschreiten.

Kompensation

§ 4c. Ausserhalb der Staatsrechnung wird für den Ordentlichen Nettoaufwand und die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen je ein Ausgleichskonto geführt.

² Differenzen zwischen den vorgegebenen Zielbeträgen gemäss § 4a Abs. 1 und dem in der Staatsrechnung ausgewiesenen Ordentlichen Nettoaufwand bzw. den Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen werden im entsprechenden Ausgleichskonto verbucht. Überschreitungen führen zu einer Belastung, Unterschreitungen zu einer Gutschrift im Ausgleichskonto.

³ Als Obergrenze für Gutschriften in den Ausgleichskonten ist für den Ordentlichen Nettoaufwand ein Saldo von 10% des Zielbetrags des Vorjahres und bei den Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen ein Saldo von 30% des Zielbetrags des Vorjahres festgelegt.

⁴ Ein positiver Saldo eines Ausgleichskontos kann vom Regierungsrat zu Gunsten des nächsten Budgets ganz oder teilweise bezogen werden.

⁵ Weist ein Ausgleichskonto einen negativen Saldo aus, so wird der Fehlbetrag zu 25% zu Lasten des nächsten Budgets amortisiert.

⁶ Falls eine Amortisation in Härtefällen nicht möglich ist, kann der Grosse Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen auf Antrag des Regierungsrats einen bestimmten Betrag aus einem Ausgleichskonto mit negativem Saldo streichen.

§ 12 Abs. 1 und 2 werden durch die Abs. 1 bis 5 ersetzt und erhalten neu folgende Fassung:

Bewertungsgrundsätze

§ 12. 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. Betei-

ligungen 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 Absätze 3 und 4 werden zu den Absätzen 6 und 7.

II.

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.100) wird wie folgt geändert:

Der Titel von § 24 lautet neu: „Mehrheit; Dringlichkeit; Überschreitung der Budgetvorgaben; Befreiung von der Amortisationspflicht“

§ 24 Abs. 2 erhält folgende neue Fassung:

² Für die Dringlicherklärung von Grossratbeschlüssen gemäss § 29 der Kantonsverfassung bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen.

In § 24 werden neu folgende Abs. 3 und 4 eingefügt:

³ Für die Überschreitung der Budgetvorgaben gemäss § 4b des Finanzhaushaltgesetzes bedarf es einer absoluten Mehrheit aller Ratsmitglieder.

⁴ Für die Befreiung von der Amortisationspflicht gemäss § 4c des Finanzhaushaltgesetzes bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen.

III.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt der Wirksamkeit.