



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5201.02

FD/P095201
Basel, 13. Januar 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 12. Januar 2010

Motion Christophe Haller und Konsorten zur Anpassung der Schuldenbremse

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2009 die nachstehende Motion Christophe Haller und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Der Basler Grosse Rat hat im Dezember 2005 der Einführung einer Schuldenbremse zugestimmt. Diese definiert eine Nettoschuldenquote, die nicht überschritten werden darf. Hat der Kanton mehr Schulden, dürfen die Ausgaben nur noch mit der Teuerung wachsen, werden also real eingefroren. Die Nettoschuldenquote wurde auf 7,5 Promille des Schweizer Bruttoinlandprodukts festgelegt und lag damit knapp unter dem damaligen Wert (Budget 2005: 6,9 Promille).

Die Schuldenbremse war ein Erfolg. Zusammen mit der guten Konjunkturlage und den dadurch stark wachsenden Steuereinnahmen konnten die Schulden des Kantons massiv abgebaut werden, obwohl die Pensionskasse zwischenzeitlich ausfinanziert wurde und 2008 erneut hohe Rückstellungen getätigt werden mussten. Heute beträgt die Schuldenquote noch 5,1 Promille (ohne Pensionskassen Rückstellungen 2007 und 2008: 2,0 Promille).

Der Hauptmechanismus der Schuldenbremse liegt im Wissen von Regierung und Verwaltung um die Konsequenzen, die bei der Überschreitung der Nettoschuldenquote drohen. Da sich die Verantwortlichen einen finanzpolitischen Spielraum erhalten möchten, sind sie darum besorgt, die Schulden des Kantons immer deutlich unter der zulässigen Grenze zu halten. Mit anderen Worten wirkt die Schuldenbremse auch dann bremsend, wenn sie noch gar nicht zum Zug kommt. Dies war ein entscheidender Grund dafür, dass der Kanton auch in den finanziell sehr erfolgreichen letzten Jahren die Ausgaben nie über ein bestimmtes Mass wachsen liess.

Heute droht die Schuldenbremse ihres Einflusses verlustig zu gehen. Dies lässt sich etwa daran messen, dass 2008 zum ersten Mal seit einigen Jahren die Stellen im Kanton wieder deutlich gestiegen sind. Nur wenn die Nettoschuldenquote der veränderten Schuldensituation angepasst wird, kann sie auch in Zukunft greifen. Gleichzeitig soll diese Anpassung nur soweit gehen, dass die hohe Neuverschuldung, die der Kanton vor allem wegen der aktuellen Rezession erwartet, unterhalb der Schuldenbremse-Schwelle bewältigt werden kann.

Die unterzeichnenden Fraktionspräsidenten bitten deshalb den Regierungsrat, innert sechs Monaten dem Grossen Rat eine Änderung des Finanzhaushaltgesetzes vorzulegen, welche die in § 4 Abs. 1 festgehaltene maximale Nettoschuldenquote, definiert als Nettoschuld des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, auf 6,5 Promille festsetzt. Die Änderung soll spätestens am 30. Juni 2010 in Kraft treten.“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage zu einer Änderung des § 4 Abs. 1 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) von 16. April 1997 (610.100) vorzulegen. Nach der geltenden Bestimmung darf die Nettoschuldenquote relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz nicht mehr als 7.5 Promille betragen. Mit der Motion wird verlangt, dass die Nettoschuldenquote nicht mehr als 6.5 Promille betragen darf.

Mit der Motion wird die Änderung eines Gesetzes beantragt, das fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, dass sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht.

Die vorliegende Motion ist rechtlich zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

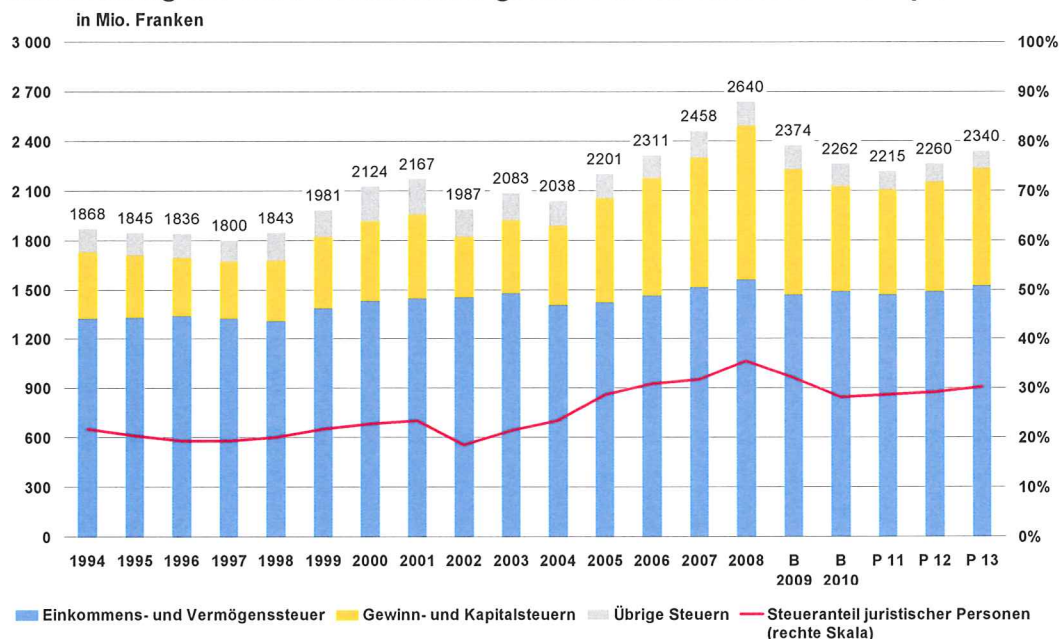
2.1 Zusammenhang zwischen Nettoschuldenquote, Laufender Rechnung und Nettoinvestitionen

Die Nettoschuldenquote des Kantons wird als Verhältnis der Nettoschulden zum Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz berechnet. Damit steigt die Nettoschuldenquote an, wenn die Nettoschulden stärker als das BIP der Schweiz wachsen. Eine Neuverschuldung im Rahmen des Wachstums des BIP's hat demnach keinen Einfluss auf die Nettoschuldenquote. Bei einem nominalen Wachstum des BIP's um 3% (z.B. 1.5% real, 1.5% Teuerung) können die Nettoschulden ausgehend vom heutigen Stand um ca. CHF 80 Mio. ansteigen, ohne dass sich die Nettoschuldenquote verändert.

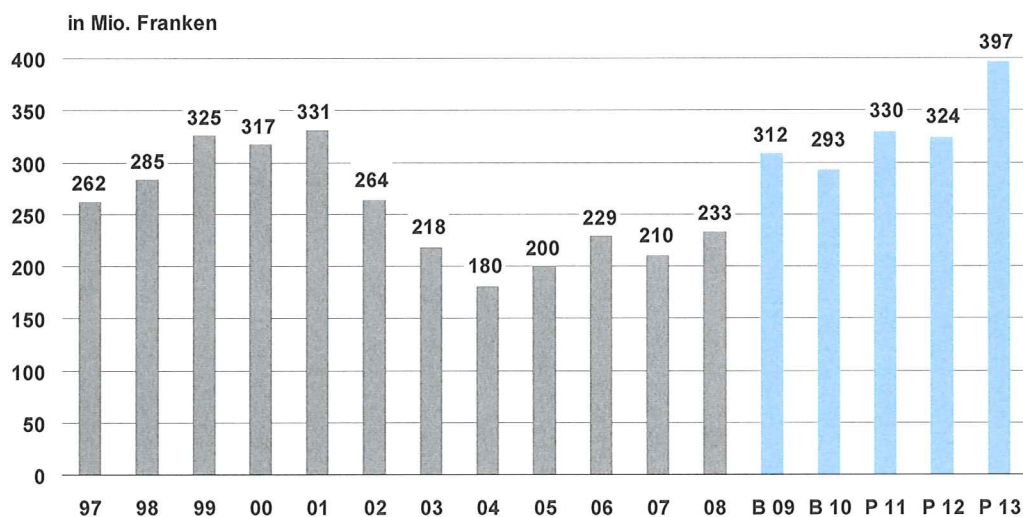
Die Neuverschuldung des Kantons ist hauptsächlich bedingt durch zwei Faktoren: dem Saldo der Laufenden Rechnung und der Höhe der Nettoinvestitionen. Je höher das Defizit der Laufenden Rechnung ist und je höher die Nettoinvestitionen im Vergleich zu den in der laufenden Rechnung schon enthaltenen Abschreibungen sind, desto negativer wird der Finanzierungssaldo, bzw. desto höher wird die Neuverschuldung.

Ein Blick auf den Finanzplan 2010 bis 2013 zeigt, dass die Neuverschuldung über die Planperiode etwa je zur Hälfte durch das Defizit in der Laufenden Rechnung und die erhöhten Investitionen bedingt ist. Das Defizit in der laufenden Rechnung wiederum ist zum einen Teil auf die konjunkturell bedingten Mehrausgaben im Sozialbereich (Prämienverbilligung und Ergänzungsleistungen für Pflegebedürftige) und die eher strukturell bedingten Mehrausgaben aufgrund höherer Kosten im Gesundheitswesen (Pflegefiananzierung) zurückzuführen. Zum anderen ist das Defizit in der Laufenden Rechnung aber auch auf die im Vergleich zu den Jahren 2007 und 2008 deutlich tieferen Steuereinnahmen zurückzuführen. Hier wirkt sich natürlich das Steuerpaket 2008 aus, aber im Bereich der Steuern der Juristischen Personen ist auch ein starker konjunktureller Rückgang zu verzeichnen.

Entwicklung der Steuereinnahmen gemäss aktualisiertem Finanzplan 2010- 2013



Entwicklung der Nettoinvestitionen gemäss Finanzplan 2010- 2013



2.2 Erfahrungen mit der Schuldenbremse seit 2006 und Ausblick

Mit der vom Grossen Rat am 7. Dezember 2005 beschlossenen Schuldenbremse war der Regierungsrat ab Budget 2007 verpflichtet, die Regeln zur Schuldenbremse einzuhalten. Der Regierungsrat hat sich in der Folge auf ein moderates und antizyklisches Ausgabenwachstum verpflichtet. Die Nettoschuldenquote konnte ab 2007 in der Nähe von 5 Promille stabilisiert werden. Mit den Folgen der Wirtschaftskrise, durch die Steuersenkungen, aber vor al-

lem auch aufgrund höherer geplanter Investitionen wird die Nettoschuldenquote in den nächsten Jahren leicht ansteigen.

Zum Zeitpunkt der Beratung der Schuldenbremse lag die Nettoschuldenquote bei 7.9 Promille des schweizerischen BIP's. Obwohl mit der Ausschüttung des Erlöses durch den Verkauf des Nationalbank-Goldes und der zusammen mit der Einführung der Schuldenbremse beschlossenen Aufwertung der Liegenschaften im Finanzvermögen eine Nettoschuldenquote deutlich unter 7 Promille absehbar war, beschloss der Grosse Rat auf Antrag der Finanzkommission, die maximal zulässige Schuldenquote auf 7.5 Promille festzusetzen.

Im Bericht der Finanzkommission wurde zudem ausdrücklich festgehalten, dass bei der Festlegung der maximal zulässigen Nettoschuldenquote die Situation der PKBS nicht berücksichtigt wurde und im Fall einer Sanierung der Pensionskasse es nötig sein könnte, eine mindestens befristete Änderung an der Schuldenbremse vorzunehmen. Aufgrund der guten finanziellen Entwicklung des Kantons konnte aber in der Folge mit dem politischen Kompromiss zur Ausfinanzierung beschlossen werden, dass trotz einer Belastung des Kantons in der Höhe von 1.4 Mia. Franken (abzüglich schon bestehender Rückstellungen) auf eine Anpassung der Schuldenbremse verzichtet werden konnte.

Trotz dieser massiven Zusatzbelastung durch die Ausfinanzierung der PKBS und der Rückstellung für die anstehende Sanierung aufgrund der Finanzmarktkrise 2008 konnte die Nettoschuldenquote per Ende 2008 bei 5.1 Promille stabilisiert werden.

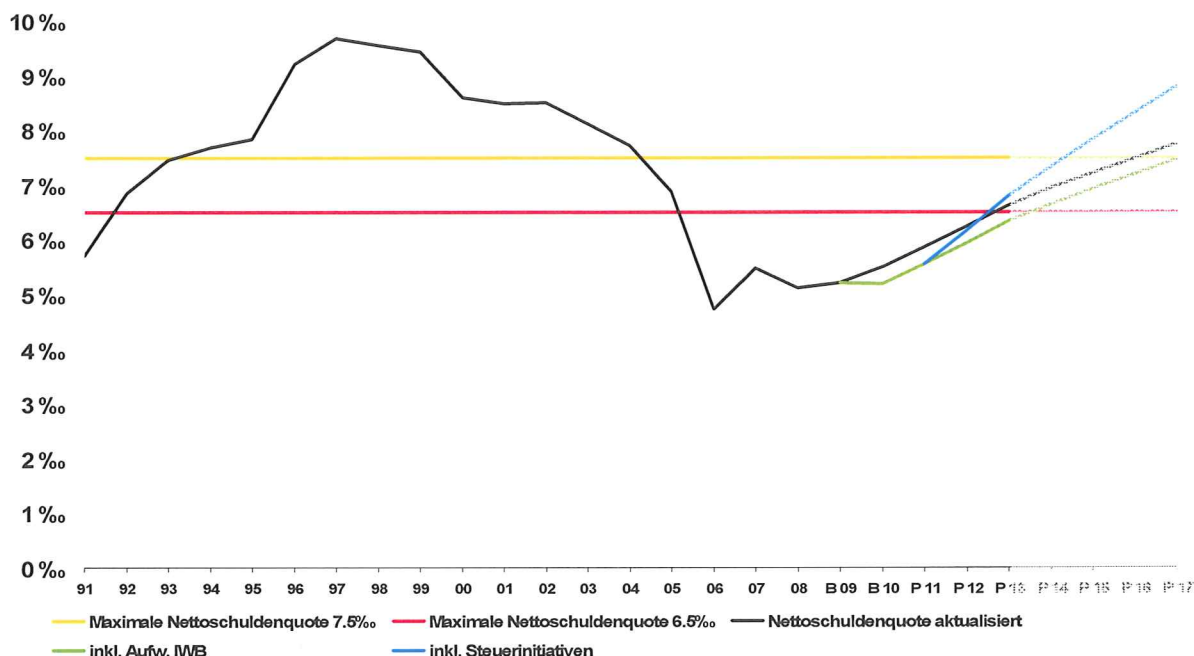
Gemäss aktualisiertem Finanzplan 2010-2013 wird die Nettoschuldenquote aber bis Ende 2013 auf 6.6 Promille ansteigen. Dabei ist die vom Regierungsrat vorgeschlagene Steuer senkung für Juristische Personen und die vom Regierungsrat angestrebte Kompensation des Wachstums des ONA berücksichtigt worden, aber auch die neueste Entwicklung der Steuereinnahmen bei den Juristischen Personen. Wird zusätzlich auch der voraussichtliche Aufwertungsgewinn durch die Auslagerung der IWB von 200 Mio. Franken, der netto zu einer Reduktion der Nettoschulden von 166.9 Mio. Franken führt, ebenfalls berücksichtigt, steigt die Nettoschuldenquote bis 2013 nur auf 6.3 Promille.

Damit wäre eine maximale Nettoschuldenquote von 6.5 Promille per 2013 schon fast erreicht und der Regierungsrat wäre gezwungen, schon deutlich vorher Massnahmen zur Senkung der Nettoschuldenquote zu ergreifen. Nur damit ist es möglich, kurzfristig eintretende Ausgabenerhöhungen wie beispielsweise in der Vergangenheit die Einführung der Pflegefinanzierung oder aktuell durch die Verkürzung der Bezugsdauer bei der Arbeitslosenversicherung, die zu höheren Sozialhilfeausgaben für Kantone und Gemeinden führen wird, aufzufangen, ohne dass die maximale Schuldenquote sofort überschritten wird. Auch ein Einnahmeausfall von 50-100 würde schon innert kürzester Zeit zu einer Überschreitung der tieferen Grenze führen würde und den Regierungsrat zu einem sofortigen Sparprogramm zwingen. Ein solches Szenario würde auch mit der Annahme der Steuerinitiativen der SVP und der FDP eintreten, es wäre aber im Bereich der Steuern der Juristischen Personen auch aus konjunkturellen oder steuerpolitischen Gründen (Europa) möglich.

In der nachfolgenden Grafik und Tabelle ist die Entwicklung der Nettoschuldenquote für die drei Szenarien Finanzplan aktualisiert, inkl. Aufwertung IWB und inkl. Steuerinitiativen dargestellt. Zudem wurde die Entwicklung der Nettoschuldenquote unter der Annahme eines gleichmässigen Wachstums der Ausgaben und der Einnahmen ab 2014 noch einige Jahre fortgeschrieben. Alle drei Szenarien zeigen, dass die Nettoschuldenquote eine Grenze von 6.5 Promille schon bald überschreiten würde, im Szenario Steuerinitiativen müssten sogar

Massnahmen ergriffen werden, damit die aktuell gültige Grenze von 7.5 Promille nicht überschritten wird.

Entwicklung Nettoschuldenquote



	R 2008	B 2009	B 2010	P 2011	P 2012	P 2013
Aktualisierter Finanzplan 2010-2013 (Kompensation ONA-Pfad, Steuersenkung JP, etc.)	5.1	5.2	5.5	5.9	6.2	6.6
inkl. Aufwertung IWB	5.1	5.2	5.2	5.5	5.9	6.3
inkl. Steuerinitiativen	5.1	5.2	5.2	5.5	6.2	6.8

2.3 Auswirkungen einer Senkung der maximalen Nettoschuldenquote auf 6.5 Promille

Der Regierungsrat ist zurzeit daran, durch eine Überprüfung der Ausgabendynamik das Ausgabenwachstum zu beschränken um damit wieder auf den seit 2007 angestrebten Pfad für den ONA zurückzukehren, bzw. die Überschreitung dieses Pfades im Budget 2010 um ca. 30 Mio. Franken wieder zu kompensieren. Damit kann das Defizit in der Laufenden Rechnung reduziert werden. Durch eine Senkung der maximal zulässigen Nettoschuldenquote ist der Regierungsrat praktisch sofort zu einschneidenden Massnahmen gezwungen, wenn er sicher sein will, dass die maximale Nettoschuldenquote am Ende der Planungsperiode nicht überschritten wird. Das Potential für zukünftige und notwendige Steuersenkungen für Juristische Personen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts wäre damit nicht mehr vorhanden.

Bezüglich Investitionen vertritt der Regierungsrat den Standpunkt, dass diese aus konjunkturellen Gründen trotz Wirtschaftskrise nicht reduziert werden sollten. Die geplanten Investitionen sind entscheidend für die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Basel, damit sollen zukünftiges Wachstum und Wohlstand der Region gesichert werden.

Eine Senkung der maximal zulässigen Nettoschuldenquote würde aber auch die Möglichkeit des Kantons, sich zugunsten von Investitionen in die Zukunft zu verschulden, einschränken. Damit wird das Wachstumspotential des Standorts Basel-Stadt geschwächt. Projekte wie der Ausbau der Universität im Bereich Life-Sciences, die Planung des Herzstücks oder die Erweiterung des Kunstmuseums sind dadurch in Frage gestellt. Neben den negativen Langfristwirkungen hätte dies auch kurz- und mittelfristig negative Auswirkungen auf das lokale Gewerbe, das von der niedrigeren Investitionstätigkeit des Kantons betroffen wäre.

Die Senkung der maximal zulässigen Nettoschuldenquote ist in diesem Zusammenhang eine Einschränkung für den Kanton, Fremdkapital aufnehmen zu können. Soweit dadurch verhindert werden soll, dass damit der laufende Konsum quasi auf Kredit finanziert wird, mag dies sinnvoll erscheinen. Wenn dadurch aber notwendige Investitionen in die Zukunft eingeschränkt werden, wird sich dies langfristig negativ auswirken.


Der Regierungsrat hat in den vergangenen Jahren gezeigt, dass er gewillt ist, verantwortungsvoll mit den vorhandenen Mitteln umzugehen. Gleichzeitig ist er aber überzeugt davon, dass in den nächsten Jahren ein vorübergehend erhöhtes Investitionsvolumen notwendig ist, um den Standort Basel attraktiv und dynamisch zu erhalten. Dies wird von verschiedener Seite, unter anderem der Handelskammer beider Basel und im Rahmen von *metrobasel* gefordert. Eine Senkung der maximal zulässigen Schuldenquote auf 6.5 Promille würde den diesbezüglichen Handlungsspielraum massiv einschränken.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, dem Regierungsrat die Motion Christophe Haller und Konsorten betreffend Anpassung der Schuldenbremse nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt


Dr. Guy Morin
Präsident


Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin