



2005/300

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Defizitbremse

Regierungsprogramm 2004-07 / Massnahme 2.01.02 zu Programmpunkt Finanzwesen der Finanz- und Kirchendirektion

Jahresprogramm 2006 / Massnahme 2.01.02

vom 15. November 2005

A. Zusammenfassung

Der Grundsatz, dass der Finanzhaushalt auf die Dauer ausgeglichen sein soll, steht in der Kantonsverfassung. Trotz Konkretisierung auf Gesetzesebene ist es jedoch bis heute eine Ermessensfrage, wie ein nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt definiert wird.

Die in dieser Vorlage vorgeschlagene Defizitbremse konkretisiert das finanzpolitische Ziel und stellt die Instrumente zur konsequenten Durchsetzung bereit:

1. Ziel der Defizitbremse ist der Ausgleich der Laufenden Rechnung. Dementsprechend wird postuliert, dass ein allfälliger Aufwandüberschuss der Laufenden Rechnung durch Eigenkapital zu decken ist.
2. Falls das verfügbare Eigenkapital zur Finanzierung des Aufwandüberschusses der Laufenden Rechnung nicht ausreicht, muss der Landrat den Steuerfuss innerhalb einer definierten Bandbreite festlegen. Der Landrat beschliesst somit neu das Budget und den Steuerfuss.
3. Zudem wird die Verwendung eines Ertragsüberschusses und die Vorgehensweise bei einem Aufwandüberschuss in der Staatsrechnung geregelt.

Die vorliegende Defizitbremse wirkt präventiv. Sie mindert das Risiko zukünftiger Finanzprobleme.

Die Lage der öffentlichen Finanzen des Kantons Basel-Landschaft konnte bis anhin im Vergleich zu den anderen Kantonen als solide beurteilt werden. Die in der Vergangenheit erzielten Defizite sind im interkantonalen Vergleich bedeutend tiefer. Trotzdem lässt sich über die letzten 20 Jahre auch in unserem Kanton ein Wachstum des Aufwands beobachten, das über dem Anstieg der Steuereinnahmen liegt, so dass in Zukunft von einer weiteren Einengung des finanziellen Spielraums auszugehen ist. Generelle Steuererhöhungen sollen vermieden werden.

Der Regierungsrat strebt über die Bewirtschaftung der Ausgabenseite insbesondere auch mit der Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP)¹ ein mittelfristiges Haushaltsgleichgewicht an. Defizite in der laufenden Rechnung sollen eingegrenzt werden.

Um das Ziel eines nachhaltig ausgeglichenen Haushalts zu erreichen, wird mit dieser Vorlage, ergänzend zur GAP, eine institutionelle Reform vorgeschlagen. Die Defizitbremse unterstützt das Ziel, den Haushalt ausgeglichen zu planen und dem Landrat ein ausgeglichenes Budget vorlegen zu können. Wenn es nicht gelingt, einen Aufwandüberschuss zu beseitigen, sollen innerhalb eines klar definierten Rahmens Steuererhöhungen vom Parlament beschlossen werden können. Ausserhalb dieses Rahmens sind Steuererhöhungen, wie bis anhin, nur durch Gesetzesänderungen möglich.

Der Regierungsrat erachtet eine Defizitbremse als ein notwendiges Instrument für den Ausgleich des Finanzhaushalts. Die meisten parlamentarischen Entscheidungsmechanismen sind auf Expansion ausgerichtet, während die Erträge der wirtschaftlichen Entwicklung folgen und limitiert sind. Es fehlt ein Instrument, das die Erträge institutionell an die Aufwendungen koppelt und damit die Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts gewährleistet.

Die Defizitbremse beschränkt die Budgethoheit des Parlaments insofern, als es verpflichtet wird, das von der Verfassung verlangte Haushaltsgleichgewicht anzustreben und die gesetzlich innerhalb einer gewissen Bandbreite fixierten Steuerfüsse zu beschliessen.

Die Defizitbremse ist ein Instrument zur Stabilisierung der Aufwendungen und der Schulden und damit auch der Schuldverzinsung. Steigende Schuldzinsen engen den Spielraum der staatlichen Ausgabenpolitik ein. Dies soll die Defizitbremse verhindern: Ausgaben sollen primär für Bereiche mit direktem Nutzen für die Bevölkerung (Bildung, Gesundheit etc.) und weniger für Schuldzinsen getätigt werden.

Die Ziele der Defizitbremse stimmen mit der übergeordneten Zielsetzung des Regierungsprogramms 2004-07 überein: Die Defizitbremse leistet einen Beitrag zur Steigerung der Standortattraktivität. Denn letztlich ist der Kanton nur mit einem gesunden Finanzhaushalt ein attraktiver Standort für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen.

¹ Landratsvorlage 2005/076 betreffend Entlastungspaket aus der Generellen Aufgabenüberprüfung vom 8. März 2005. Landratsvorlage 2005/077 Flankierende Massnahmen bei Stellenabbau im Rahmen des Projekts Generelle Aufgabenüberprüfung vom 8. März 2005.

Inhaltsübersicht	Seite
A. Zusammenfassung	1
B. Ausgangslage	4
1. Existierende Einflussmöglichkeiten der politischen Behörden auf die finanzielle Planung	5
2. Geltende Rechtsgrundlagen der Haushaltsführung	7
3. Überblick über finanzielle Bremsen in der Schweiz	9
C. Zur Lage des Finanzhaushalts im Kanton BL	10
D. Perspektiven des Finanzhaushalts bis 2009	14
E. Defizitbremse Baselland	16
1. Ziele der Defizitbremse	16
2. Die einzelnen Elemente	16
3. Wirkung der Defizitbremse	17
4. Flankierende Massnahmen	20
5. Erläuterung der Gesetzesänderungen	22
F. Vernehmlassung	25
G. Stellungnahmen und Anträge zu den hängigen Vorstössen	27
H. Anträge	32

Abbildungen

- 1 Zusammenhänge zwischen Laufender Rechnung, Finanzierungsrechnung und Bilanz
- 2 Aufwands- und Ertragsentwicklung
- 3 Finanzergebnisse
- 4 Entwicklung feste Schulden
- 5 Zinsaufwand für Staatsanleihen und Darlehen
- 6 Entwicklung des Aufwands und Ertrags der Laufenden Rechnungen und des Finanzplans (ab 2005) Kanton Basel-Landschaft 1985-2009

Beilagen

1. Entwurf der Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (klassisch und synoptisch dargestellt)
2. Entwurf des Dekrets über den Steuerfuss
3. Finanzielle Bremsen beim Bund und bei diversen Kantonen
4. Reale Kantons- und Gemeindeeinnahmen pro Kopf in 1'000 Franken, Basis 1980
Reale Kantons- und Gemeindeausgaben pro Kopf in 1'000 Franken, Basis 1980
Reale Kantonsschulden pro Kopf, Basis 1980
5. Finanzergebnisse
6. Glossarium

B. Ausgangslage

Gemäss § 129 Absatz 1 der Kantonsverfassung² soll der Finanzhaushalt auf die Dauer ausgeglichen sein. Diese rechtliche Zielvorgabe ist allerdings vage. Das Haushaltsgleichgewicht ist nicht quantifiziert und die Kennziffer, die ausgeglichen sein soll, wird nicht explizit bezeichnet (Saldo Laufende Rechnung). Mit der vorliegenden Defizitbremse wird der Ausgleich der Laufenden Rechnung angestrebt. Damit wird auch die Neuverschuldung gesteuert. Die untenstehende Grafik zeigt die Zusammenhänge.

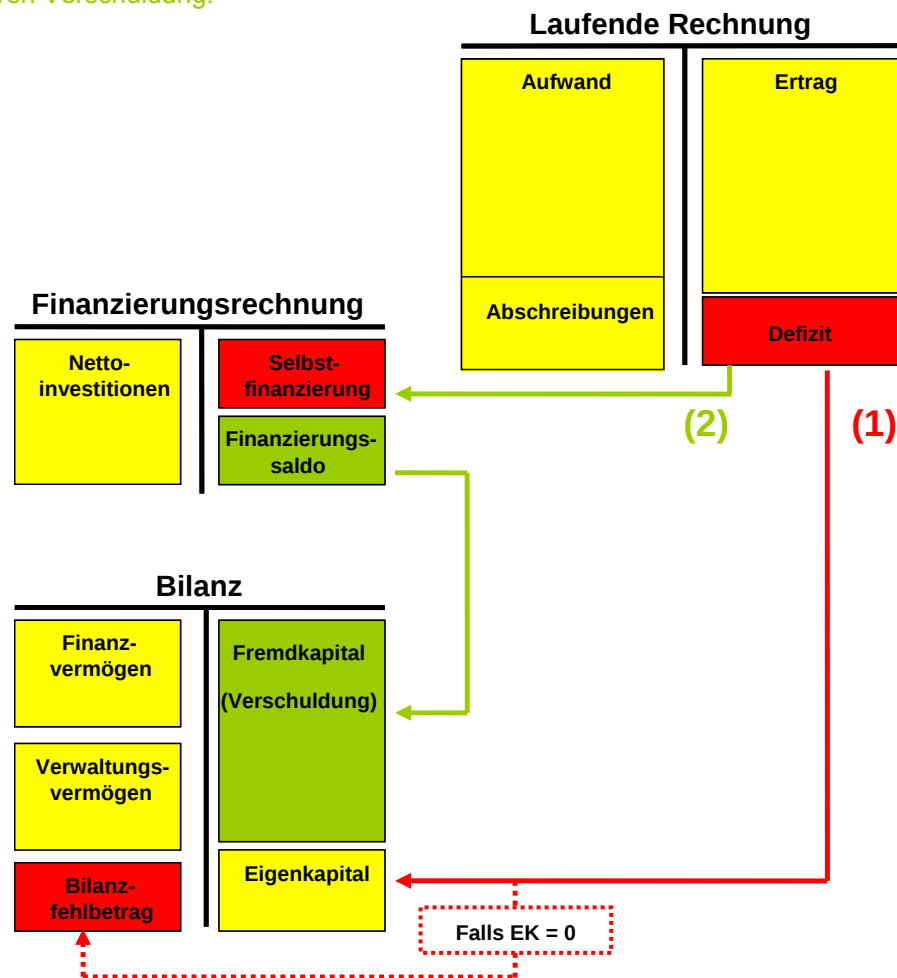
Abbildung 1: Zusammenhänge zwischen Laufender Rechnung, Finanzierungsrechnung und Bilanz³

Ein Defizit in der Laufenden Rechnung führt einerseits zu:

- (1) → einer Verringerung des Eigenkapitals,
→ falls kein Eigenkapital vorhanden ist, zu einer Erhöhung des Bilanzfehlbetrags.

und andererseits zu:

- (2) → sinkender Selbstfinanzierung (Selbstfinanzierung = Abschreibung + Defizit)
→ einem höherem Finanzierungssaldo
→ einer höheren Verschuldung.



² SGS 100

³ Das Beispiel illustriert die Zusammenhänge für einen Finanzhaushalt, der, wie im Kanton BL, Defizite der Laufenden Rechnung und einen negativen Finanzierungssaldo aufweist.

1. Existierende Einflussmöglichkeiten der politischen Behörden auf die finanzielle Planung

1.1 Kurzfristige Steuerung

Für den Landrat und den Regierungsrat bildet der Voranschlag für die kurzfristige Steuerung des Finanzhaushalts das wichtigste Führungsinstrument. Der Voranschlag enthält die den Staatshaushalt betreffenden geschätzten Aufwendungen und Erträge für ein Rechnungsjahr. Der jährlich erstellte und dem Voranschlag beigelegte rollende Finanzplan enthält jeweils einen Überblick für die nächsten vier Jahre (erstes Jahr = Budgetjahr). Er beinhaltet insbesondere die voraussichtliche Entwicklung von Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung und der geplanten Investitionen.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat mit dem Jahresprogramm seine Vorhaben und Ziele für ein Jahr und berichtet über beabsichtigte Gesetzgebungsarbeiten, Planungen und Vertragsverhandlungen. Zudem stehen dem Regierungsrat sowie den Direktionen für den verwaltungsinternen Planungsprozess die Leistungsaufträge der Dienststellen zur Verfügung. Diese werden jährlich geprüft und allenfalls angepasst. Die Direktionen müssen grössere Anpassungen dem Regierungsrat zur Kenntnis unterbreiten.

Der Aufwand muss im Rahmen der Budgetierung an die finanziellen Möglichkeiten bzw. an den Ertrag angepasst werden. Gelingt dies nicht, resultiert ein Defizit, was zu einer Erhöhung der Verschuldung führt. Im Rahmen der kurzfristigen Planung hat der Landrat mit der Budgethoheit, die ihm die Verfassung einräumt, weitgehende Einflussmöglichkeiten: Der Landrat setzt den Voranschlag im Rahmen des Finanzplans fest und die vom Landrat beschlossenen Budgetanträge sind verbindlich⁴. Verbindlich heisst, dass diese Budgetbeträge nur für den vorgesehenen Zweck ausgegeben werden dürfen. Der Landrat kann zusätzlich einzelne Budgetpositionen als verbindlich erklären⁵.

Wie die Erfahrung zeigt, kann der Finanzhaushalt im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses nicht dauerhaft verbessert werden. Zum Zeitpunkt der Budgetierung sind wesentliche Aufwandsposten bereits durch frühere Landratsbeschlüsse fixiert und/oder aufgrund des gebundenen Ausgabencharakters nicht mehr veränderbar. Der Aufwand entwickelt sich in Abhängigkeit von den an den Kanton übertragenen Aufgaben und ist im gebundenen Bereich durch Kantons- oder Bundesrecht sowie durch interkantonale Vereinbarungen vorgeschrieben. Der Ertrag entwickelt sich nicht nach demselben Schema wie der Aufwand, sondern im Wesentlichen nach der Wirtschaftsentwicklung.

Während der Budgetierung sind lediglich kurzfristige Anpassungen möglich, wobei die Gefahr besteht, dass nicht wirklich gespart wird, sondern lediglich Lasten in die Zukunft verschoben werden (z.B. im Bereich Unterhalt, Renovationen). Zudem fehlen im Finanzbereich allgemein anerkannte und rechtsverbindlich definierte Zielwerte. Dies erschwert die Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive, da z.B. kein Konsens darüber besteht, ob bei einem bestimmten Budgetsaldo Entlastungsmassnahmen notwendig sind oder nicht. Vielmehr muss dieser Konsens jährlich neu gefunden werden.

1.2 Mittelfristige Steuerung

Zur mittelfristigen Steuerung des Finanzhaushalts steht dem Landrat und dem Regierungsrat das Regierungsprogramm zur Verfügung. Beim Regierungsprogramm handelt es sich um ein strategisches Instrument der mittelfristigen Planung der staatlichen Tätigkeit.

⁴ § 66 Buchstabe b der Kantonsverfassung (SGS 100)

⁵ § 29 Absatz 2 ter des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310)

Um der strategischen Bedeutung gerecht zu werden, legt der Regierungsrat im Regierungsprogramm 2004-2007⁶ die übergeordneten Legislaturziele und die politischen Schwerpunkte der Regierungstätigkeit der kommenden vier Jahre fest. Daneben sind die Programmpunkte und Massnahmen der Direktionen sowie die Finanzentwicklung (Finanz- und Investitionsplan 2005 - 2008) dargestellt.

Gemäss aktuellem Regierungsprogramm 2004-2007 verfolgt der Regierungsrat u.a. eine nachhaltige Finanz- und Steuerpolitik mit den vier Zielen Nachhaltigkeit, Standortqualität, Effizienz und Gerechtigkeit:

- **Nachhaltigkeit:** Der Handlungsspielraum für die kommenden Generationen darf nicht durch eine zunehmende Verschuldung eingeschränkt werden. Der Staat muss seine Aufgaben dauerhaft wahrnehmen können.
- **Standortqualität:** Die Finanzpolitik soll konjunkturverträglich erfolgen und die soziale und politische Stabilität erhöhen. Eine tiefe Steuerbelastung und optimale Infrastrukturversorgung erhöhen die Attraktivität des Kantons Basel-Landschaft als Standort.
- **Effizienz:** Entscheidend ist ein gutes Preis- / Leistungsverhältnis des staatlichen Angebots. Die Bürgerin soll als Kundin, der Bürger als Kunde wahrgenommen werden. Nicht notwendige Begehrlichkeiten müssen zurückgewiesen werden.
- **Gerechtigkeit:** Alle sollen einen angemessenen Beitrag leisten und bei Bedarf staatliche Leistungen in Anspruch nehmen können. Politisch unerwünschte soziale und regionale Gefälle sind abzubauen.

Der Landrat hat bei der mittelfristigen Politikgestaltung einen weitreichenden institutionalisierten Einfluss, indem er bei der Beratung des Regierungsprogramms Ergänzungs- und Änderungswünsche anbringen kann: Der Landrat kann das Regierungsprogramm unverändert oder zusammen mit eigenen Ergänzungs- und Änderungsbeschlüssen genehmigen, aber auch an den Regierungsrat zurückweisen⁷.

Im Rahmen der geltenden Zusammenarbeit von Parlament und Regierungsrat lassen sich Aufwand und Ertrag aufgrund der unterschiedlichen Dynamik auch im mittelfristigen Bereich nur ungenügend aufeinander abstimmen. Der Aufwand entwickelt sich in Abhängigkeit der an die öffentliche Hand übertragenen Aufgaben, während der Ertrag im Wesentlichen von der Wirtschaftsentwicklung abhängt.

2. Geltende Rechtsgrundlagen der Haushaltsführung

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft beinhaltet die Vorschrift, dass der Finanzhaushalt des Kantons auf Dauer ausgeglichen sein soll⁸.

Das Finanzhaushaltsgesetz konkretisiert wie folgt⁹: Die Haushaltsführung hat sich nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltsgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Dringlichkeit der Aufgaben zu richten. Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen, die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen, und für jedes

⁶ Vorlage an den Landrat Nr. 2003 / 232 A

⁷ § 44 Absatz 2 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (SGS 131)

⁸ § 129 Absatz 1 Satz 2 der Kantonsverfassung (SGS 100)

⁹ § 2 Absatz 1 und § 4 des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310)

Vorhaben ist die wirtschaftlich günstigste Lösung zu suchen. Die Haushaltsführung hat zudem die Höhe der Schulden im Hinblick auf eine tragbare Zinsbelastung zu begrenzen.

Zur Erreichung dieser Ziele stellen Verfassung und Finanzhaushaltsgesetz diverse institutionelle Instrumente zur Steuerung des Haushalts zur Verfügung, die nachfolgend beschrieben werden.

2.1 Verfassungsbestimmungen

Hinsichtlich der Steuerung des Finanzhaushalts ist der institutionalisierte Einfluss des Souveräns von Bedeutung. Im Kanton Basel-Landschaft existieren verfassungsmässig garantierte, vergleichsweise stark ausgebaute direkte Volksrechte bei Ausgabenbeschlüssen des Landrats. So unterstehen Beschlüsse des Landrats über neue einmalige Ausgaben von mehr als 500'000 Franken oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 50'000 Franken dem fakultativen Referendum¹⁰. Dabei ist die Referendumsgrenze im interkantonalen Vergleich tief angesetzt¹¹. Für das Zustandekommen des Referendums müssen 1'500 gültige Unterschriften innerhalb von 8 Wochen gesammelt und eingereicht werden¹². Diese existierende finanzielle Hürde, oberhalb welcher bei einem Zustandekommen eines Referendums abgestimmt werden muss, kann als gemässigte Defizitbremse bezeichnet werden.

Das fakultative Finanzreferendum übt erfahrungsgemäss einen dämpfenden Effekt auf die Staatsquote aus. Allein die Möglichkeit, dass es ergriffen werden kann, wirkt dämpfend.

2.2 Gesetzesbestimmungen

Finanzbeschlüsse mit grosser Tragweite bedürfen der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Landrats. Dies gilt für Beschlüsse über neue oder zusätzliche, einmalige Ausgaben von mehr als 2'000'000 Franken sowie für Beschlüsse über neue oder zusätzliche, jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 500'000 Franken und auch für Beschlüsse, die eine jährlich wiederkehrende Einnahmenminderung von mehr als 500'000 Franken zur Folge haben¹³. Diese Gesetzesregelungen wirken mittelbar dämpfend auf die kantonalen Ausgaben.

Das Finanzhaushaltsgesetz postuliert zudem die transparente Darstellung der finanziellen Konsequenzen in finanzwirksamen Vorlagen (siehe dazu auch Kapitel 4.2)¹⁴.

Die rechtlichen Zielvorgaben sind allerdings vage. Das Haushaltsgleichgewicht ist nicht quantifiziert und die Kennziffer, die ausgeglichen sein soll, wird nicht explizit bezeichnet (Saldo Laufende Rechnung).

¹⁰ § 31 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung (SGS 100)

¹¹ Das fakultative Finanzreferendum ist bei den einmaligen Ausgaben bei 9 Kantonen und bei den wiederkehrenden Ausgaben bei 11 Kantonen höher angesetzt.

¹² § 31 Absatz 1 und 2 der Kantonsverfassung (SGS 100)

¹³ § 34 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310)

¹⁴ § 35 Absatz 4 des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310)

3. Überblick über finanzielle Bremsen¹⁵ in der Schweiz

In der Bundesverfassung wie auch den Kantonsverfassungen wird die langfristige Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts gefordert. Konkretisiert werden die Gleichgewichtsvorgaben durch eine Vielzahl unterschiedlicher Budgetregeln. Die empirische Überprüfung der Wirkung von Budgetregeln in der Schweiz zeigt, dass Ausgaben, Einnahmen und Defizite in Kantonen mit einer gesetzlich verankerten Budgetregel niedriger sind als in allen anderen Kantonen¹⁶. Eine Übersicht über diese Regelungen gibt Beilage 3. Im Folgenden werden die Regelungssysteme der Kantone St. Gallen und Solothurn dargestellt, da diese mit der hier vorgeschlagenen Defizitbremse gewisse Ähnlichkeiten aufweisen. Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass beim vorliegenden Vorschlag für eine basellandschaftliche Defizit-

¹⁵ Es existieren verschiedene Arten von Bremsen: Ausgaben-, Schulden- und Defizitbremsen. Als Unterscheidung kann die unmittelbare Zielsetzung dienen. Mit der Ausgabenbremse wird eine Reduktion der Ausgaben angestrebt. Bei der Schuldenbremse steht der Ausgleich der Finanzierungsrechnung im Vordergrund (eine nicht ausgeglichene Finanzierungsrechnung erhöht das Fremdkapital). Bei der Defizitbremse ist das Ziel eine ausgeglichene Laufende Rechnung (eine nicht ausgeglichene Laufende Rechnung verändert das Eigenkapital). Mit dem vorliegenden Modell für Baselland wird angestrebt, dass sich in der Laufenden Rechnung der Aufwand im Gleichschritt mit dem Ertrag entwickelt und somit das Defizit gebremst wird. Deshalb wird die Bezeichnung „Defizitbremse“ verwendet.

¹⁶ C.A. Schaltegger (2002): Defizitbremse für den Kanton BL, Gutachten für die Finanzverwaltung des Kantons BL.

bremse auf eine Berücksichtigung der Konjunkturentwicklung als Parameter für die Saldosteuerung, wie dies beim Bund geschieht, verzichtet wird¹⁷.

Der Kanton **St. Gallen** kennt eine Regelung, die den Ausgleich der Laufenden Rechnung anstrebt. Der Aufwandüberschuss darf maximal 3% des Ertrags der einfachen Steuern betragen. Des Weiteren ist ein Eigenkapital von mindestens 20% des geschätzten Ertrags der einfachen Steuern anzustreben. Sofern im betreffenden Budget mit dem bisherigen Steuerfuss kein Ausgleich herbeigeführt werden kann, muss der Grosse Rat entweder die Ausgaben kürzen oder die Einnahmen über einen Eigenkapitalbezug bzw. über eine Heraufsetzung der Entgelte oder der Steuerfüsse erhöhen, oder eine Kombination dieser Korrekturmöglichkeiten vorsehen. Soweit das Defizit in der Staatsrechnung nicht durch Eigenkapital gedeckt ist, wird es dem Budget des übernächsten Jahres belastet.

Ähnliches gilt für den Kanton **Solothurn**. Der Ausgabenüberschuss darf 5% des budgetierten Ertrags der Staatssteuer der natürlichen Personen nicht übersteigen. Zudem soll ein Eigenkapital von 25% des budgetierten Ertrags der Staatssteuer der natürlichen Personen angestrebt werden. Übersteigen die Ausgaben diese Schwellenwerte, so wird eine Steuererhöhung notwendig. Steuererhöhungen von mehr als 10% sind im Kanton Solothurn zusätzlich vom Volk gutzuheissen.

¹⁷ Die Berücksichtigung der Konjunkturentwicklung ist auf Bundesebene sinnvoll. Auf kantonaler Ebene kann angesichts der zunehmend grenzüberschreitenden Wirtschaftsverflechtungen keine wirkungsvolle Konjunkturpolitik etabliert werden. Der Regierungsrat verfolgt eine auf ein langfristig stabiles Wirtschaftswachstum ausgerichtete Politik, wobei sich die Ausgaben primär an den Einnahmen orientieren. Zudem werden die Investitionen seit einigen Jahren auf hohem Niveau konstant gehalten.

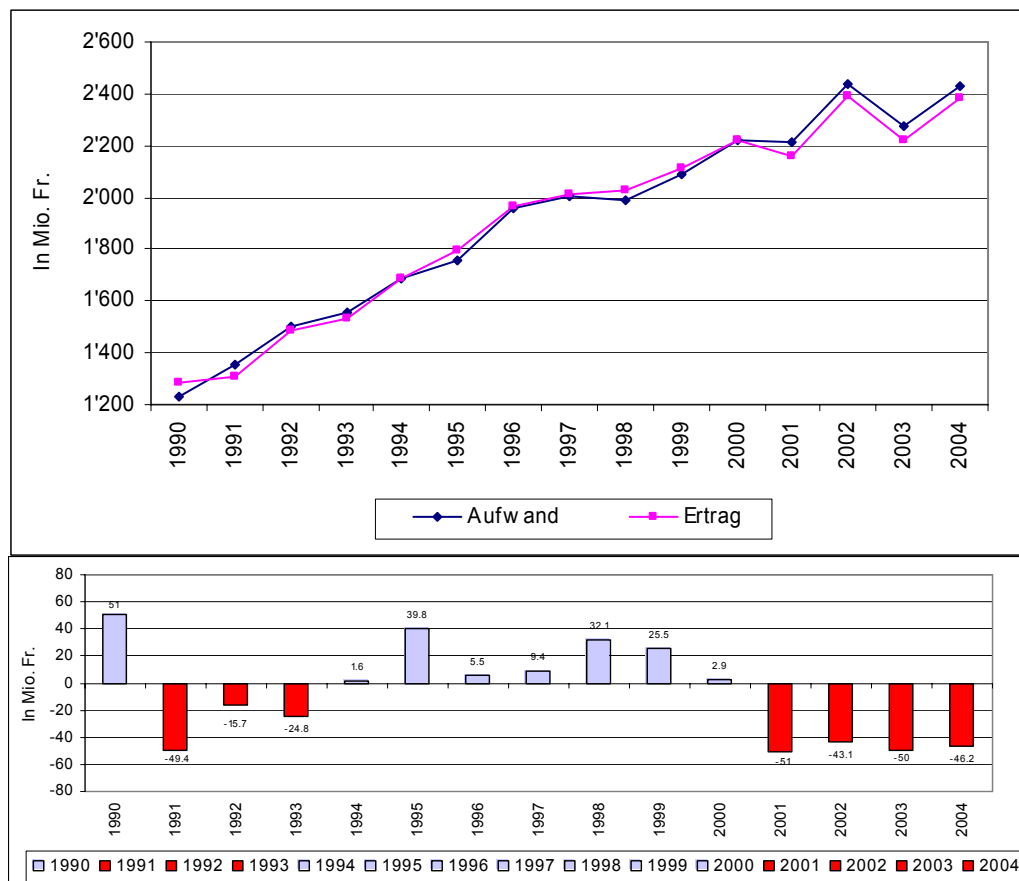
C. Zur Lage des Finanzhaushalts im Kanton BL

Die Lage der Baselbieter Kantonsfinanzen war in den vergangenen Jahrzehnten im interkantonalen Vergleich und im Vergleich zu den Bundesfinanzen solide. Dies zeigt Beilage 4 mit einem langfristigen Vergleich der relevanten Pro-Kopf-Werte.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung seit 1990: In den vergangenen 14 Jahren hat sich der Staatsaufwand um 97% und der Staatsertrag um 86% erhöht. Der untere Teil der Abbildung zeigt, dass im Zeitraum 1991 bis 1993 und seit 2001 wieder ein negativer Saldo der Laufenden Rechnung besteht. Die Bandbreite beim Saldo der Laufenden Rechnung beträgt in den 14 Jahren rund 100 Mio. Franken.

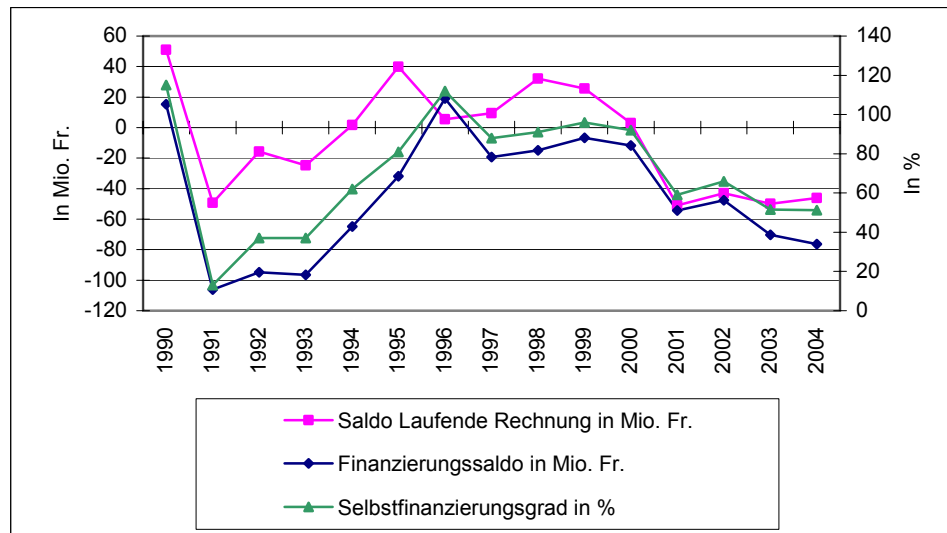
Mit den Abschlüssen seit 2001 musste eine jährliche Eigenkapitalreduktion in Kauf genommen werden. Das Eigenkapital reduzierte sich von 323 Mio. Franken per Ende 2000 auf 132 Mio. Franken per Ende 2004. Für die Finanzierung dieser Defizite in der Laufenden Rechnung wurde in diesen vier Jahren über die Hälfte des Eigenkapitals aufgebraucht.

Abbildung 2: Aufwands- und Ertragsentwicklung¹⁸



Bei der Beurteilung des Finanzhaushalts kommen den Defiziten und der Verschuldung zentrale Bedeutung zu. Die folgende Grafik zeigt, dass sich die relevanten Kennziffern des Finanzhaushalts im Zeitablauf stark verändert haben. Die Kennziffern folgen dem Konjunkturverlauf bzw. reagieren auf gesetzliche Massnahmen, wie z.B. die Einführung des 8-Prozent-Steuerrabattes während der Jahre 1991 bis 1994.

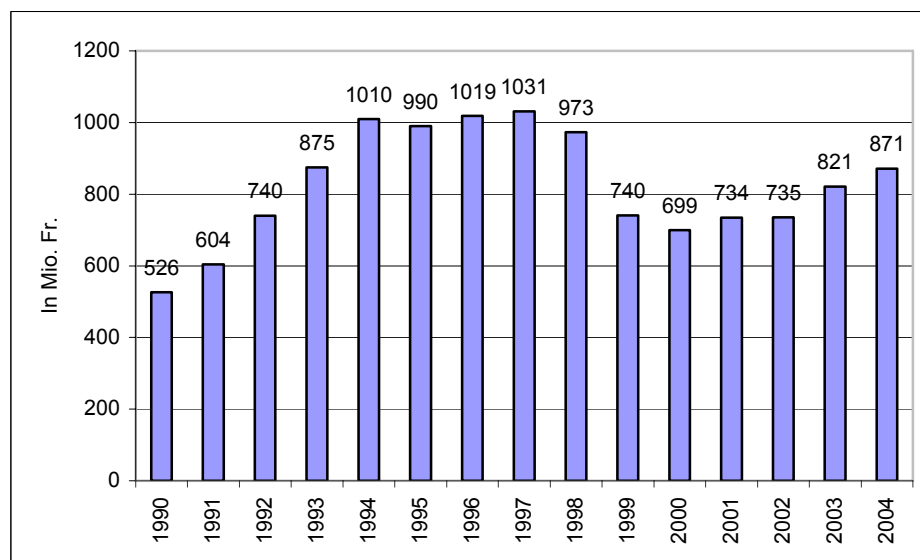
Abbildung 3: Finanzergebnisse¹⁹



Aus der folgenden Grafik ist die Entwicklung der festen Schulden²⁰, welche für den Finanzbedarf der allgemeinen Staatstätigkeit aufgenommen wurden, ersichtlich. Die Schuldenentwicklung widerspiegelt die Entwicklung des Finanzierungssaldos. Allerdings besteht aufgrund der Umschuldungen (Ablösung vorhandener Staatsanleihen durch neue) in zeitlicher Hinsicht keine deckungsgleiche Entwicklung zwischen dem jährlichen Finanzierungssaldo und der jährlichen Schuldenbestandsveränderung.

Deutlich erkennbar ist der Schuldenanstieg zu Beginn der neunziger Jahre aufgrund der stark angestiegenen Finanzierungssaldi. Dies zeigt, dass die Aufwandseite nicht rechtzeitig an den Ertragsrückgang infolge des 8%-Steuerrabatts angepasst werden konnte. Seit 2002 zeichnet sich erneut ein steigender Trend in der Entwicklung der festen Schulden ab.

Abbildung 4: Entwicklung feste Schulden



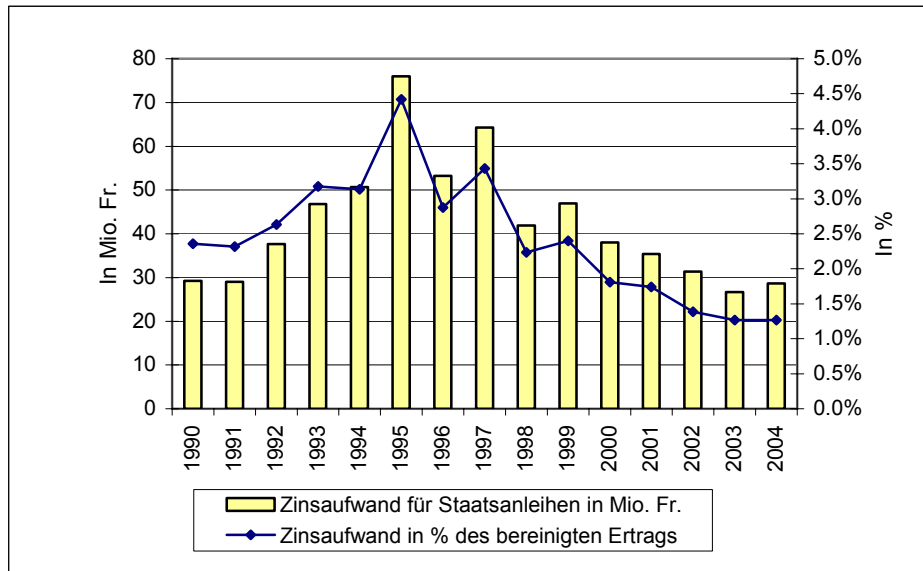
Für die Staatsanleihen und Darlehen fallen beim Kanton Schuldzinsen an (Passivzinsen). Die Entwicklung des Zinsaufwands für die festen Schulden widerspiegelt grundsätzlich die Entwicklung des Finan-

¹⁸ Zahlen siehe Beilage 5

¹⁹ Zahlen siehe Beilage 5

zierungssaldos. Dabei haben allerdings auch die Zinssatzschwankungen auf den Kapitalmärkten einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Passivzinsbelastung des Kantons. Der aktuelle Zinsaufwand beträgt rund 29 Mio. Franken pro Jahr.

Abbildung 5: Zinsaufwand für Staatsanleihen und Darlehen²¹



Neben den Erträgen (z.B. Steuererträge) dienen die Schulden zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Die Finanzierung mit Fremdkapital (Verschuldung) ist eine legitime Finanzierungsart, sofern Investitionen mit grösserem Nutzen als Kosten und einem Beitrag zur Verbesserung der kantonalen bzw. regionalen Standortattraktivität getätigt werden.

Grundsätzlich sind auch Investitionen soweit wie möglich mit eigenen Mitteln zu finanzieren. Jede Generation profitiert von früheren Generationen und ist, zur Gewährleistung der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, verpflichtet, auch Investitionen im mindestens gleichen Ausmass für zukünftige Generationen zu schaffen. Dabei sollte jede Generation einen angemessenen (und in etwa gleich bleibenden) Anteil mit selbst erarbeiteten Mitteln finanzieren.

Zudem hat eine tiefe Verschuldung bedeutende Vorteile:

- Die Belastung des Staatshaushalts durch die Passivzinsen bleibt gering. Die Erträge des Kantons können so für Aufgaben mit direktem Nutzen für die Bevölkerung anstatt zur Verzinsung von Anleihen verwendet werden.
- Angesichts der weiter zunehmenden Überalterung der Bevölkerung und der damit zusammenhängenden Zusatzbelastung der Sozialwerke sollen nicht noch weitere Lasten auf zukünftige Generationen übertragen werden.
- Eine tiefe Verschuldung ist ein wirksames Instrument zur Steigerung bzw. Erhaltung der Effizienz der staatlichen Leistungserfüllung. Damit wird der Bevölkerung die Kosten staatlicher Leistungen bewusster, da sie über die unmittelbar spürbaren Steuern oder Gebühren finanziert werden müssen.

²⁰ Entwicklung der mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten, wie Staatsanleihen und Darlehen

²¹ Zahlen siehe Beilage 5.

Ad Zinsaufwand in % des bereinigten Ertrags: Der bereinigte Ertrag entspricht dem Ertrag der Laufenden Rechnung minus durchlaufende Beiträge, Entnahmen aus Spezialfinanzierung und Stiftungen sowie interne Verrechnungen.

sen. Hingegen erzeugt die Kreditfinanzierung eine Art Fiskalillusion, bei der die öffentlichen Leistungen billiger erscheinen als sie tatsächlich sind und daher zu grosse Ausgaben getätigt werden.

Die Erfahrung zeigt, dass finanzpolitische Zielsetzungen in der politischen Diskussion als sekundär eingestuft werden. Die Finanzen haben in der Regel keine grosse Lobby. Im politischen System sind die Kräfte entweder auf Ausgabenwachstum oder auf Steuersenkungen ausgerichtet. Um das Gleichgewicht herzustellen, kommt das Parlament in der Regel im Rahmen der Finanzpolitik nicht über generelle Erklärungen von Sparabsichten hinaus. Ausgabenentscheide werden auch im Bewusstsein getroffen, dass eine Finanzierung mit eigenen Mitteln nicht möglich sein wird.

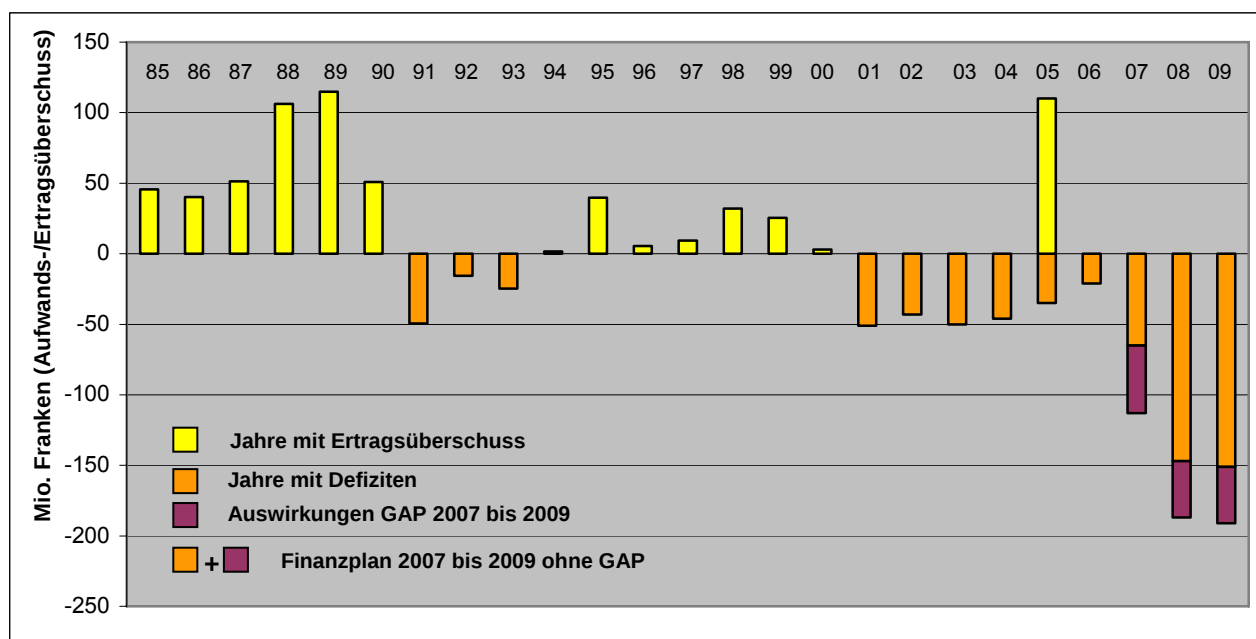
Finanzpolitik wird von den politisch Verantwortlichen nicht in derselben Intensität und aus übergeordneter Perspektive verfolgt, wie zum Beispiel in einer Geschäftsleitung oder im Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft. In der Privatwirtschaft gibt es bei schlechter Geschäftsführung Sanktionen. Ein unsorgfältiger Umgang mit Finanzen kann zu einem Konkurs führen. Entsprechende Sanktionsmöglichkeiten existieren bei der öffentlichen Hand nicht.

D. Perspektiven des Finanzhaushalts bis 2009

Die Erarbeitung des Voranschlags 2004 und des Finanzplans 2004-2007 hatten aufgezeigt, dass sich die Schere zwischen Aufwand und Ertrag weiter öffnet. Mit dem Voranschlag 2004 wurden deshalb Entlastungsmassnahmen eingeleitet.

Um das Ausgabenniveau wieder den finanziellen Möglichkeiten des Kantons anzupassen, hat der Regierungsrat die GAP initiiert. Der Voranschlag 2006 und der Finanzplan 2006-2009 zeigen, dass die Entlastungen aus der GAP zu einer wesentlichen Verbesserung des Finanzplans führen (s. Abbildung 6).

Abbildung 6: Entwicklung des Aufwands und Ertrags der Laufenden Rechnungen und des Finanzplans Kanton Basel-Landschaft 1985-2009²²



Aber auch unter Berücksichtigung der GAP ist der Finanzhaushalt noch nicht vollständig im Gleichgewicht. Ohne Berücksichtigung der ausgeschütteten Goldreserven der Schweizer Nationalbank ist für die Rechnung 2005 zum heutigen Zeitpunkt ein Defizit von ca. 35 Mio. Franken zu erwarten (s. Balken 2005 im negativen Bereich). Unter Einbezug der ausgeschütteten Goldreserven der Schweizer Nationalbank (SNB), der Wertberichtigung der Bestände an Investitionsbeträgen sowie der Bildung von Rückstellungen für die Abschreibung der Autobahnwerkhöfe wird für 2005 ein positiver Abschluss mit einem Ertragsüberschuss von 110 Mio. Franken erwartet (s. Balken 2005 im positiven Bereich). In den Jahren 2006 und 2007 resultieren erneut Defizite, wobei diese noch deutlich unter 100 Mio. Franken gehalten werden können. Ab 2008 führt die Einführung der NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) zu einer dauerhaften Verschlechterung des Saldos der Laufenden Rechnung um 45 Mio. Franken. Dadurch steigt das Defizit im Jahr 2008 voraussichtlich auf 147 Mio. Franken. Im Jahr 2009 wird ein Defizit von 151 Mio. Franken erwartet.

Die wiederholt erwirtschafteten Defizite sind nicht in erster Linie auf wirtschaftliche Konjunkturzyklen zurückzuführen, sondern sie sind weitgehend struktureller Art. Mit anderen Worten kann der Finanz-

²² Sämtliche Daten nominal und damit vergleichbar. Daten bis 1993 beim Kanton und den Gemeinden ohne Bezirk Laufen, ab 1994 inkl. Bezirk Laufen. Quellen: Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Landschaft bis 2003; 2004: gemäss Jahresrechnung 2004 des Kantons Basel-Landschaft; 2005 bis 2009: gemäss vom Regierungsrat an den Landrat verabschiedeter Voranschlag 2006 des Kantons BL.

haushalt nicht alleine mit einer verbesserten Konjunkturlage ins Gleichgewicht gebracht werden. Die Defizitbremse trägt diesem Umstand Rechnung. Sie unterstützt die Behörden in ihren Bemühungen, den Staatshaushalt auszugleichen.

E. Defizitbremse Baselland

1. Ziele der Defizitbremse

Mit der Defizitbremse wird die Realisierung des verfassungsmässig gebotenen Haushaltsgleichgewichts auf Gesetzesstufe definiert. Die Ziele der Defizitbremse sind:

- ein ausgeglichener Finanzhaushalt (Laufende Rechnung),
- eine Stabilisierung der Verschuldung und der Passivzinsbelastung auf einem tiefen Niveau,
- eine Stärkung der Standortattraktivität.

Mit der Defizitbremse ist nicht ein Abbau der Verschuldung beabsichtigt, sondern eine Stabilisierung der Zuwächse der Staatsanleihen und deren Verzinsung. Zu beachten ist dabei, dass bereits eine Stabilisierung der Verschuldung das Verhältnis zwischen Schulden und Wirtschaftsleistung (kantonales Volkseinkommen) verbessert, wenn das Volkseinkommen ansteigt.

2. Die einzelnen Elemente

Eine Defizitbremse, die wirken soll, muss bestimmte Kriterien erfüllen. Dabei ist das Ziel vorzugeben (Grundregel) und aufzuzeigen, wie gesteuert werden soll (Steuerungsregel). Zudem sind bei Missachtung die Sanktionen bereits im Voraus zu definieren. Grundsätzlich gilt: Je strikter und eindeutiger die Vorgaben und die Sanktionen, desto wirksamer die Defizitbremse.

2.1. Grundregel

Die Grundregel definiert den anzustrebenden Zielwert. Als Zielwert wird der Ausgleich der Laufenden Rechnung gefordert. Damit die Grundregel nicht manipuliert werden kann, ist die Schnittstelle zwischen Laufender Rechnung und Investitionsrechnung genau zu definieren. Die Defizitbremse darf nicht zu einer Verschiebung von Ausgaben aus der Laufenden Rechnung in die Investitionsrechnung führen (s. Kapitel 4.1).

2.2. Steuerungsregel

Die Steuerungsregel definiert den Mechanismus, mit welchem das Ziel gemäss Grundregel erreicht werden soll. Grundsätzlich soll mit dem Eigenkapital der Aufwandüberschuss gedeckt werden (s. Kapitel 3).

2.3. Sanktionsmechanismus

Reicht das verfügbare Eigenkapital (s. Kapitel 3) nicht aus, muss der Landrat den Steuerfuss je nach Aufwandüberschuss zwischen 100% und 105% festlegen.

Die Möglichkeit einer Steuerfusserhöhung wirkt wie ein Sanktionsmechanismus und dämpft die Ausgabendynamik. Der Regierungsrat wird dem Landrat nach Möglichkeit ein ausgeglichenes Budget mit möglichst geringer Eigenkapitalentnahme bzw. Steuerfusserhöhung unterbreiten. Der Sanktionsmechanismus ist für die Funktionsweise der Defizitbremse entscheidend, da er deren Umgehung verhindert.

3. Wirkung der Defizitbremse

Die Defizitbremse sieht vor, dass das Eigenkapital die Funktion eines Reservefonds einnimmt. Ertragsüberschüsse werden u.a. dazu verwendet, den Eigenkapitalbestand aufzustocken. Ein Aufwandüberschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung ist gemäss der Steuerungsregel durch Eigenkapital zu decken, soweit dieses 150 Mio. Franken übersteigt. Somit bietet die Defizitbremse Spielraum, um kurzfristige, konjunkturelle Schwankungen ohne abrupte Aufgabenreduktion oder Steuererhöhungen auffangen zu können.

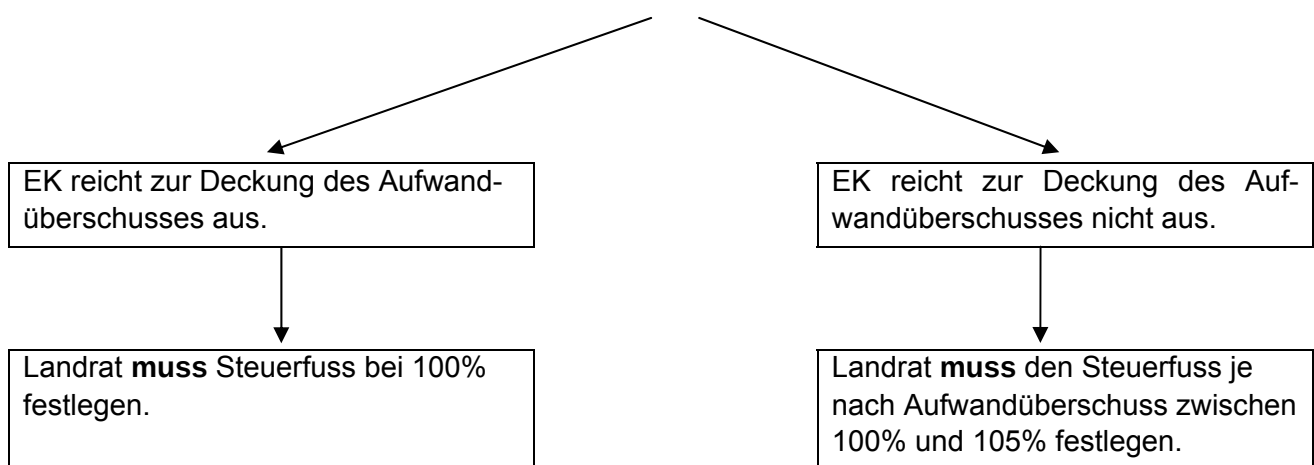
Diese genannte Eigenkapitalgrenze wurde unter Berücksichtigung der in der Staatsrechnung 2005 geplanten Bewegungen im Finanzhaushalt im Zusammenhang mit den ausgeschütteten Goldreserven der SNB festgelegt. Gemäss der Erwartungsrechnung für die Staatsrechnung 2005 und gemäss dem budgetierten Saldo für 2006 wird der Eigenkapitalbestand Ende 2006 220.5 Mio. Franken betragen.

Der gewählte Sanktionsmechanismus ist griffig. Die Hemmschwelle für die Verabschiedung eines mit Steuerfusserhöhungen verbundenen Voranschlags ist hoch, womit dem Landrat im Rahmen seiner Budgethoheit Anreiz gesetzt wird, seine Verantwortung gegenüber der heutigen und künftigen Generation wahrzunehmen. Weder für Steuerfusserhöhungen noch für die Beschneidung wichtiger Leistungen, sondern nur für den wirtschaftlichen Umgang mit knappen Ressourcen setzt die Defizitbremse Anreiz.

Wird die Defizitbremse wie vorgeschlagen eingeführt, wird der Steuerfuss vom Landrat per Dekret innerhalb der gesetzlich fixierten Bandbreiten festgelegt (s. dazu auch Kapitel 5. Erläuterung der Gesetzesänderungen). Dabei sind zu unterscheiden:

▪ **Voranschlag der Laufenden Rechnung weist einen Aufwandüberschuss auf:**

→ Aufwandüberschuss im Voranschlagsjahr ist durch Eigenkapital (EK) zu decken.



▪ **Voranschlag der Laufenden Rechnung weist einen Ertragsüberschuss auf:**

→ Landrat **kann** Einkommenssteuerfuss für das Voranschlagsjahr tiefer als 100%, jedoch nicht tiefer als 95% festlegen.

Hinsichtlich einer Senkung des Steuerfusses (von 100% bis zu 95%) wird eine "Kann-Formulierung" vorgeschlagen, während eine allfällige Erhöhung (in Abhängigkeit des jeweiligen Aufwandüberschusses) vorgenommen werden muss. Die "Muss-Formulierung" ist nötig, da sonst der Sanktionsmechanismus nicht wirken kann. Mit der "Kann-Formulierung" wird der Handlungsspielraum des Landrats nicht unnötig eingeschränkt. Die Festsetzung des Steuerfusses innerhalb des gesetzlich definierten Rahmens liegt in der Kompetenz des Landrats.

Die Budgetvorlage wird um zwei Aspekte ergänzt werden. Erstens wird in ihr zwecks Übersicht die Entwicklung des Eigenkapitals der fünf dem Budget vorangegangenen Jahre dargestellt werden. Zweitens wird die wie bis anhin enthaltene Übersichtstabelle, welche den Saldo der Laufenden Rechnung ausweist, erweitert. Zusätzlich zu den bisherigen Angaben wird eine allfällige Entnahme aus dem Eigenkapital (1) und die Variante Steuerfusserhöhung (2) dargestellt werden.

LAUFENDE RECHNUNG (Zahlenbeispiel)	
Aufwand	1000
Ertrag	980
Saldo vor Entnahme EK / vor Steuerfusserhöhung	20
(1) Entnahme EK	20
(2) Steuerfusserhöhung	0
Saldo nach Entnahme EK / nach Steuerfusserhöhung	+/- 0

Bei einer reinen Eigenkapitalentnahme wird die Laufende Rechnung vollständig ausgeglichen sein, da die Eigenkapitalentnahme betragsmässig exakt dem ausgewiesenen Saldo entspricht. Muss der Steuerfuss erhöht werden, ist der Saldoausgleich nur annäherungsweise zu erreichen²³.

Hinsichtlich der vorgesehenen Steuerfussanpassungen in Abhängigkeit des Aufwandüberschusses zeigt sich bei aktuellem Steuerertrag (gemäss Voranschlag 2006) das folgende Bild:

Aufwandüberschuss Laufende Rechnung in % Ertrag Einkommenssteuer der nat. Personen	Steuerfuss	zusätzl. Ertrag in Mio. Fr.
< 1%	100%	0.0
zwischen 1% und < 2%	101%	+ 8.4
zwischen 2% und < 3%	102%	+16.8
zwischen 3% und < 4%	103%	+25.2
zwischen 4% und 5%	104%	+33.6
zwischen 5% und mehr	105%	+42.0

Der Steuerfuss wird für die Ertragsschätzung im Rahmen der Budgetierung jährlich auf 100% festgesetzt. Wird z.B. im Budgetjahr X der Steuerfuss auf 103% festgelegt, gilt für das Budgetjahr X+1 wieder ein Steuerfuss von 100%. Das heisst die Basis verschiebt sich nicht automatisch nach oben.

²³ Muss der Steuerfuss erhöht werden, ist ein vollständiger Ausgleich nicht möglich. Es resultiert bei aktuellem Steuerertrag jeweils pro Steuerfussprozent eine Ertragszunahme bei der Einkommenssteuer der natürlichen Personen von rund 8.4 Mio. Franken (ohne Quellensteuer). Da die Steuerfusserhöhung auf ein Prozentpunkt genau festgelegt werden muss (z.B. 101%, entspricht Steuerertrag bei Steuerfuss 100% plus 8.4 Mio. Franken) und der Aufwandüberschuss innerhalb der definierten Grenzen variieren kann (z.B. Aufwandüberschuss beträgt 1% oder weniger als 2%, d.h. er liegt zwischen 8.4 Mio. Franken und 16.8 Mio. Franken), wird der Saldo nach Berücksichtigung des zusätzlichen Ertrags aus der Steuerfusserhöhung nicht exakt ausgeglichen sein.

Aus verwaltungsökonomischen Gründen, und weil es sich um die finanziell bedeutendste Position handelt, wird nur der Steuerfuss der kantonalen Einkommenssteuer der natürlichen Personen erhöht oder gesenkt. Auf den Einbezug der Quellensteuer soll verzichtet werden, da bei dieser, ein im Vergleich zur Einkommenssteuer, unterschiedlicher Erhebungsmodus gilt.

Mit dem Instrument der Budgetanträge hat der Landrat die Möglichkeit, auf das Budget Einfluss zu nehmen. Zusammen mit der Lesung des Budgets werden auch die Budgetanträge im Landrat behandelt. Beurteilt der Landrat die Entnahme aus dem Eigenkapital bzw. eine allfällige Steuererhöhung als zu hoch, wird er mit Budgetanträgen eine Aufwandreduktion beantragen. Dadurch kann sich wie bis anhin der Ertrags- bzw. Aufwandsüberschuss des vom Landrat beschlossenen gegenüber dem vom Regierungsrat vorgelegten Budget ändern, wobei dies neu auch die Eigenkapitalentnahme bzw. die Festsetzung des Steuerfusses beeinflussen wird. Bei der Berechnung des Steuerfusses gilt somit als Basis das Budget inklusiv Berücksichtigung der finanziellen Konsequenzen der Budgetanträge.

Der gesetzlich limitierte parlamentarische Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Festlegung des Steuerfusses umfasst 10 Prozentpunkte (Steuerfuss von 95% bis 105%). Reicht der Ertrag bei einem Steuerfuss von 105% immer noch nicht zur Finanzierung des Aufwandüberschusses in der Laufenden Rechnung, braucht es, falls die Steuern erhöht werden sollen, eine Gesetzesrevision, die dem fakultativen Referendum (falls 4/5-Mehr erreicht wird) oder dem obligatorischen Referendum (falls 4/5-Mehr nicht erreicht wird) unterliegt.

Den budgetierten Erträgen aus der Einkommenssteuer kommen im Zusammenhang mit der Defizitbremse eine besonders wichtige Rolle zu, da sie als Basis dienen, um den Steuerfuss festzulegen. Die Budgetierung dieser Erträge basiert auf anerkannten Prognosemodellen²⁴.

Ferner wird gesetzlich definiert, dass:

- Ertragsüberschüsse in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung zur Bildung von Eigenkapital oder zur Abschreibung eines Bilanzfehlbetrags verwendet werden sollen;
- Ein Aufwandsüberschuss in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung dem übernächsten Voranschlag zu belasten ist, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann;
- Bilanzfehlbeträge innerhalb von fünf Jahren linear abzuschreiben sind (s. Kapitel 4.3).

4. Flankierende Massnahmen

4.1 Verhinderung von Verschiebungen zur Investitionsrechnung

Die Defizitbremse kann zumindest teilweise durch Verschiebungen von Aufwandsposten aus der Laufenden Rechnung in die Investitionsrechnung umgangen werden. So könnte unter Umständen erreicht werden, dass die Defizitbremse nicht greift, obwohl sie greifen müsste, da die Aufwendungen lediglich

²⁴ U. a. "Finanzhaushaltsmodell" der BAK Basel Economics

anders budgetiert werden (nämlich als Investitionsausgaben anstatt als Aufwand in der Laufenden Rechnung). Diese Ausweichreaktion zur Umgehung der durch die Defizitbremse definierten Grenzwerte muss von vornherein erkannt und verhindert werden.

Das Finanzhaushaltsgesetz²⁵ definiert, dass die Investitionsrechnung diejenigen Ausgaben und Einnahmen eines Rechnungsjahres enthält, die Vermögenswerte mit mehrjährigem Nutzen schaffen. Ausgaben für Investitionen ab 200'000 Franken je Objekt sind in der Regel der Investitionsrechnung und solche unter 200'000 Franken der Laufenden Rechnung zu belasten. Die Einhaltung dieser Bestimmung muss bei Inkrafttreten der Defizitbremse noch stärker als bisher mit entsprechenden Konzernrichtlinien (Verordnung) vorgeschrieben und kontrolliert werden.

4.2 Darstellung der finanziellen Konsequenzen in Vorlagen

Damit der Finanzhaushalt mittelfristig im Gleichgewicht gehalten werden kann, müssen alle Beschlüsse, welche das Parlament zu fällen hat, in einheitlicher Qualität vorbereitet werden. Finanzpolitik wird das ganze Jahr in jeder Landrats- und Regierungsratssitzung bei finanzwirksamen Vorlagen gemacht und nicht nur einmal anlässlich der Budgetdebatte. Vielmehr handelt es sich bei der Budgetdebatte in mancher Hinsicht um die Geschichtsschreibung aller Beschlüsse, die vorher im Landrat gefällt wurden.

Jedem finanzwirksamen Beschluss kommt eine grosse Bedeutung zu. Dementsprechend muss ein besonderes Augenmerk auf die Qualität der für die Beschlussfassung im Parlament vorliegenden Informationen gelegt werden. Das Finanzhaushaltsgesetz berücksichtigt diesen Aspekt, indem der Regierungsrat verpflichtet ist, in finanzwirksamen Vorlagen anzugeben²⁶:

- a. die Mehrausgaben oder die Mindereinnahmen bzw. die Minderausgaben oder die Mehreinnahmen,
- b. die unmittelbaren und mittelbaren Folgekosten bzw. Einsparungen,
- c. die Finanzierungsart im Falle von Ausgaben,
- d. die Auswirkungen auf die Staatsverschuldung.

Die zur Erfüllung der Bestimmungen a. bis d. notwendigen Texte und Berechnungen in den entsprechenden Vorlagen für den Landrat sollen anhand von Konzernrichtlinien (Verordnung) von den Direktionen selber erarbeitet werden.

Der Regierungsrat soll neu verpflichtet werden, neben den oben erwähnten Erfordernissen, in finanzwirksamen Vorlagen anzugeben:

- e. die Aspekte der Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

Zudem sollen in finanzwirksamen Gesetzes- und Dekretsvorlagen sowie in den Abstimmungsunterlagen neu die finanziellen Folgen für Einwohnerinnen und Einwohner ausgewiesen werden²⁷.

Das Ziel dieser neuen Massnahmen ist eine Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen.

4.3 Abschreibung Bilanzfehlbetrag

Die Verbuchung eines Aufwandüberschusses in der Staatsrechnung führt zu einer entsprechenden Verringerung des Eigenkapitals. Tritt der Fall ein, dass das gesamte Eigenkapital für die Finanzierung von Aufwandüberschüssen der Laufenden Rechnung nicht ausreicht, resultieren Bilanzfehlbeträge. Das Eigenkapital betrug per Ende 2004 132 Mio. Franken. Wie die Staatsrechnungsabschlüsse zeigen, ist der Saldo der Laufenden Rechnung seit 2001 negativ (s. auch Abbildung 2).

²⁵ § 11 Absatz 1 und 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310)

²⁶ § 35 Absatz 4 des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310)

²⁷ § 35 Absatz 5 des Finanzhaushaltsgesetzes (SGS 310)

Obwohl aus heutiger Sicht keine Dringlichkeit für die Regelung zum Vorgehen bei einem allfälligen Bilanzfehlbetrag besteht, wird eine solche vorgeschlagen, da die Beseitigung eines allfälligen Bilanzfehlbetrags eine notwendige finanzwirtschaftliche Aufgabe darstellt. Die Beseitigung eines Bilanzfehlbetrags soll vor einem allfälligen Eintreten transparent geregelt werden. Dementsprechend wird ein neuer Passus im Finanzhaushaltsgesetz vorgeschlagen, der verlangt, dass Bilanzfehlbeträge innerhalb von fünf Jahren linear abzuschreiben sind. Der Regierungsrat erachtet dieses Zeitfenster als finanzpolitisch sinnvoll. Der fünfjährige Abschreibungsmodus wirkt als indirekter Konjunkturpuffer. Entscheidend ist jedoch, dass überhaupt ein Zeitfenster festgelegt wird. Schliesslich soll die Abschreibung linear vorgenommen werden, damit nicht der gesamte Betrag im fünften Jahr abgeschrieben werden muss.

5. Erläuterung der Gesetzesänderungen

5.1 Methodische Vorbemerkung

Zentrales Element der Defizitbremse ist der kantonale Einkommenssteuerfuss. Zu dessen Einführung sind das Steuergesetz, das Finanzhaushaltsgesetz und das Finanzausgleichsgesetz anzupassen: Das Steuergesetz regelt das Rechtsinstitut des kantonalen Einkommenssteuerfusses, das Finanzhaushaltsgesetz dessen Anwendung und das Finanzausgleichsgesetz dessen Unwirksamkeit für den Finanzausgleich.

Für das bessere Verständnis werden nachfolgend zuerst die beantragten Steuergesetzesänderungen (Ziffer II) und sodann die beantragten Finanzhaushaltsgesetzesänderungen (Ziffer I) erläutert. Am Schluss folgen die Erläuterungen zur beantragten Finanzausgleichsgesetzesänderung (Ziffer III).

5.2 Steuergesetz

§ 18^{bis} VIIIa. Normale Staatsteuer

Diese Bestimmung wird aus gesetzessystematischen Gründen eingefügt. Ihr Inhalt ist nicht neu, dieser war bisher in § 19 Absatz 1 geregelt, der formell aufgehoben wird.

Die Bestimmung definiert den Begriff der normalen Staatsteuer. Darauf basieren nun nicht nur wie bisher die Gemeindesteuerfüsse für Einkommen und Vermögen (geltender § 19 Absatz 2), sondern neu auch der kantonale Einkommenssteuerfuss (neuer § 19^{bis}). Die eigenständige Bestimmung stellt durch ihre gesetzessystematische Eingliederung sicher, dass die Gemeindesteuern durch die Einführung des kantonalen Einkommenssteuerfusses nicht betroffen sind.

§ 19 Absatz 1

Die Aufhebung erfolgt aus gesetzessystematischen Gründen (siehe oben).

§ 19^{bis} IXa. Kantonaler Einkommenssteuerfuss

Die Bestimmung regelt die steuerrechtlichen Aspekte des kantonalen Einkommenssteuerfusses. Für dessen Bandbreite sowie die dazugehörigen Voraussetzungen wird auf das Finanzhaushaltsgesetz verwiesen.

Der bisherige § 19^{bis} (Reduktion der kantonalen Einkommenssteuer für die Veranlagungsperioden 1991/92 und 1993/94 sowie landrätliche Steuersenkungskompetenz um 10%) ist zu Folge Zeitablaufs bzw. zu Folge der neuen Steuerfusskompetenz des Landrats gegenstandslos geworden und wird durch die neue Regelung ersetzt.

5.3 Finanzhaushaltsgesetz

§ 16a Abschreibung des Bilanzfehlbetrages

Diese Bestimmung wird neu eingefügt und führt die Abschreibungspflicht für Bilanzfehlbeträge ein. Deren Abschreibung innerhalb von fünf Jahren dient der Umsetzung der Verfassungsnorm, wonach der Finanzhaushalt auf die Dauer ausgeglichen sein soll (§ 129 Absatz 1 Satz 2 Kantonsverfassung, KV, SGS 100).

§ 32a Ertragsüberschuss, Steuerfuss

Diese Bestimmung wird neu eingefügt und regelt die Beziehung zwischen einem Ertragsüberschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung und dem kantonalen Einkommenssteuerfuss. Der Landrat erhält die Möglichkeit, gute Rechnungsabschlüsse in Form beschränkter Steuersenkungen an die Steuerpflichtigen weiterzugeben.

§ 32b Aufwandüberschuss, Steuerfuss

Diese Bestimmung wird neu eingefügt und regelt die Beziehung zwischen einem Aufwand-überschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung und dem kantonalen Einkommenssteuerfuss.

Absatz 1 bestimmt, dass ein Aufwandüberschuss durch Eigenkapital zu decken ist, solange sich dieses auf mehr als 150 Mio. Fr. beläuft.

Absatz 2 bestimmt den kantonalen Einkommenssteuerfuss, den der Landrat im Falle genügenden Eigenkapitals zur Aufwandsüberschussdeckung festzulegen hat: 100%.

Absatz 3 regelt die kantonalen Einkommenssteuerfüsse, die der Landrat im Falle ungenügenden Eigenkapitals zur Aufwandsüberschussdeckung festzulegen hat und zwar in Abhängigkeit zu den budgetierten Einkommenssteuererträgen: 100 - 105 %.

Absatz 4 ist eine Methoden-Regelung, die angesichts der steuerpolitischen Tragweite der Schätzung der Einkommenssteuererträge angezeigt ist.

§ 33a Ertrags- und Aufwandüberschuss in der Staatsrechnung

Diese Bestimmung wird neu eingefügt und regelt die Vorgehen bei Ertrags- und bei Aufwandüberschuss in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung.

Absatz 1 regelt den Verwendungszweck eines Ertragsüberschusses in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung und korrespondiert inhaltlich mit der neuen Funktion des Eigenkapitals (neuer § 32b) sowie mit der neuen Abschreibungspflicht eines Bilanzfehlbetrags (neuer § 16a).

Absatz 2 regelt die Verbuchung bei einem Aufwandüberschuss in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung und dient der Umsetzung der Verfassungsnorm, wonach der Finanzhaushalt auf die Dauer ausgeglichen sein soll (§ 129 Absatz 1 Satz 2 KV).

§ 35 Absatz 4 Buchstabe e sowie Absatz 5

Absatz 4 Buchstabe e wird neu eingefügt und dient einer umfassenden Betrachtungsweise bei finanzwirksamen Beschlüssen.

Absatz 5 wird neu eingefügt und dient der finanzpolitischen Transparenz.

5.4 Finanzausgleichsgesetz

§ 6 Absatz 1^{bis}

Der Finanzausgleich unter den Gemeinden wird jährlich mit 7% der Staatssteuererträge auf dem Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie auf dem Ertrag und Kapital der juristischen Personen alimentiert (§ 6 Absatz 1 Finanzausgleichsgesetz, SGS 185).

Die Bestimmung wird neu eingefügt und kalibriert den für den Finanzausgleich massgebenden Kantonssteuerertrag bei einem kantonalen Einkommenssteuerfuss von 100%, da dieser nur auf die Kantonsfinanzen und nicht auch auf den Finanzausgleich wirken soll.

5.5 Dekret über den Steuerfuss

Keine Bemerkung

F. Vernehmlassung

Am 24. Mai 2005 hat der Regierungsrat die Finanz- und Kirchendirektion beauftragt, die Vernehmlassung in Bezug auf die Landratsvorlage betreffend Defizitbremse durchzuführen. Bis zum 9. September 2005 gingen 38 Vernehmlassungen ein. 56 Gemeinden nahmen keine Stellung. Gemäss Grundsatzbeschluss des VBLG schliessen sich diese Gemeinden der Stellungnahme des VBLG an. Somit ergibt sich folgendes Resultat. Von 94 Stellungnahmen unterstützen 89 die Landratsvorlage betreffend Defizitbremse, darunter die Parteien CVP, EVP und FDP, die Handelskammer beider Basel, der VBLG und 84 Gemeinden. In 4 Stellungnahmen wird die Landratsvorlage abgelehnt, darunter von den Parteien Grüne Fraktion, SP und SVP sowie von einer Gemeinde. Eine Gemeinde enthielt sich explizit der Stimme.

Im Folgenden werden die im Vernehmlassungsverfahren herangetragenen Anliegen und Kritikpunkte in komprimierter Form wiedergegeben.

Aufgrund der strukturell bedingten Schieflage des Kantonshaushalts unterstützt die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer die vorgeschlagene Defizitbremse und ihr Bestreben, den Staatshaushalt auf die Dauer nachhaltig zu gestalten.

Die Grüne Fraktion, die SP, die SVP und die Gemeinde Bretzwil lehnen die Landratsvorlage betreffend Defizitbremse ab.

Die Grüne Fraktion hält fest, dass der Auftrag für eine nachhaltige Finanzpolitik bereits auf Verfassungsebene festgehalten sei. Da die finanzielle Lage des Kantons gut sei, betrachtet sie die Einführung einer Defizitbremse als nicht nötig. Die SP begründet ihre Ablehnung mit dem Standpunkt, dass nicht über ein unflexibles Finanzinstrument sondern im Rahmen politischer Diskussionen entschieden werden soll, in welchen Aufgabenbereichen der Staat sein Engagement reduzieren oder gar einstellen soll. Die SVP und die Gemeinde Bretzwil lehnen die Defizitbremse nicht generell, aber in vorliegender Form ab. Aufgrund des Sanktionsmechanismus der Defizitbremse befürchten sie Steuererhöhungen.

Die SVP und die Handelskammer beider Basel stellen Antrag, die Defizitbremse grundlegend anders auszugestalten.

Die SVP verlangt eine "Defizit- und Steuererhöhungsbremse". Diese soll ein generelles Defizit- und Steuererhöhungsverbot beinhalten. Bei qualifiziertem Mehr an Landratsstimmen kann von diesem Verbot abgewichen werden. Schliesslich soll der Sanktionsmechanismus nicht mit Steuerfusserhöhungen kombiniert werden. Die Handelskammer beider Basel (HKBB) betrachtet die vorliegende Defizitbremse als zu prozyklisch. Sie verlangt die Einführung einer Defizitbremse mit antizyklischer Wirkung. Dazu gelte es, einen Fehlbetrag im Voranschlag zu erlauben, die Abschreibung eines allfälligen Aufwandüberschusses langsamer als vorgeschlagen vorzunehmen und einen Reservefonds für Rezessionsphasen einzuführen, der in guten Zeiten zu äufnen sei.

In Bezug auf die vorgeschlagene Defizitbremse galt insbesondere der Konjunkturverträglichkeit der Defizitbremse, der Funktionsweise des Sanktionsmechanismus und der Darstellung finanzieller Auswirkungen in Vorlagen und Abstimmungsunterlagen Aufmerksamkeit.

Die Grüne Fraktion, die SP und die HKBB sind der Ansicht, dass die Defizitbremse in vorgeschlagener Form, die Konjunkturentwicklung ungenügend berücksichtigen würde. Deshalb sei erstens ein Fehlbetrag im Voranschlag zuzulassen und zweitens, ein allfälliger Aufwandüberschuss nicht dem übernächsten

ten Voranschlag vollumfänglich zu belasten. Die Grüne Fraktion und die SP sind zudem der Ansicht, dass sich die lineare Abschreibung eines Bilanzfehlbetrags über mehr als fünf Jahre hinzuziehen habe. Die SP, die SVP und die Gemeinden Bretzwil, Kilchberg und Bubendorf sind unzufrieden mit dem vorgeschlagenen Sanktionsmechanismus. Die SP befürchtet Kürzungen auf der Ausgabenseite. Die SVP und die oben genannten Gemeinden befürchten indessen Steuererhöhungen. Die Gemeinde Bretzwil ist zudem der Ansicht, dass der Sanktionsmechanismus nicht die Verursacher, sondern die Allgemeinheit treffen würde. Der VBLG und die ihm angeschlossenen Gemeinden stellen in diesem Zusammenhang fest, dass der Sanktionsmechanismus nicht den Finanzausgleich für die Gemeinden tangieren soll. Sie beantragen, dass die normale Staatssteuer (Einkommenssteuerfuss 100%) als Basis für den Finanzausgleich herangezogen wird.

Die SVP, der VBLG und die ihm angeschlossenen Gemeinden verlangen, dass § 35 Absatz 5 erweitert wird. Erstere will, dass die finanziellen Folgen von finanzwirksamen Vorlagen und Abstimmungen nebst dem Einwohner auch der Wirtschaft aufgezeigt werden. Der VBLG und die ihm angeschlossenen Gemeinden verlangen dasselbe für die Gemeinden. Dabei sollen die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden nachträglich jeweils untersucht werden.

Die Analyse der Vernehmlassungen zeigt auf, dass insbesondere hinsichtlich der Konjunkturverträglichkeit der Defizitbremse und der Funktionsweise des Sanktionsmechanismus Erklärungs- bzw. Handlungsbedarf besteht. Der bereinigte Entwurf berücksichtigt diesen Bedarf und weist ausführlicher auf die Konjunkturverträglichkeit der Defizitbremse und die griffige Funktionsweise des Sanktionsmechanismus hin.

G. Stellungnahmen und Anträge zu den hängigen Vorstössen

Motion 1999/198 der SP-Fraktion vom 14. Oktober 1999 betreffend Ausarbeitung eines Berichts über die Staatsverschuldung und den allfälligen Abbau der Staatsschulden (überwiesen am 13. Januar 2000 exkl. Buchstabe c.)

Wortlaut der Motion:

„Der Schuldenberg des Kantons nähert sich mit dem Budget für das Jahr 2000 der Milliardengrenze. Dank tiefer Zinssätze bleibt der Zinsendienst für den Kanton (vorerst) jedoch erträglich. Dazu gibt es grundsätzliche Überlegungen:

Nach der "Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes" von John Maynard Keynes hat der Staat sich antizyklisch zu verhalten. Im Konjunkturabschwung dürfen oder müssen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Etatdefizite und damit auch die Staatsschulden erhöht werden. Zur Theorie von Keynes gehört aber auch, dass bei einsetzendem Wirtschaftswachstum die in der Rezession angehäuften Staatsschulden antizyklisch auch wieder abgebaut werden. Die BAK Konjunkturforschung Basel zeichnet in ihrer jüngsten Prognose die wirtschaftliche Entwicklung für das kommende Jahr als recht günstig. Die BAK geht für die Schweiz von einem BIP-Wachstum von 1,9 % aus.

Der Wirtschaftstheorie ist es bis heute nicht gelungen, eine optimale Schuldenquote zu finden. Diese festzulegen ist Aufgabe der Politik. Dazu braucht es eine verlässliche und auch faire Vermögensbilanz, die zum Ausdruck bringt, welche Aktiva welchen Passiva gegenüberstehen. Ohne eine solche Gegenüberstellung kann nicht vernünftig über Staatsverschuldung debattiert werden. Nur mit einer Vermögensbilanz können die Entscheidungsträger/innen wissen, ob die jetzige Generation auf Kosten der nachfolgenden lebt oder ob wir als heutige Generation nicht der nachkommenden an Sachwerten mehr vererben, als wir selbst in Anspruch nehmen.

In der jetzigen Phase des Wirtschaftsaufschwunges und an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend ist sowohl für die Regierung als auch für den Landrat der Zeitpunkt gekommen, sich über die Staatsverschuldung vertieft Gedanken zu machen. In diesem Sinne wird, gestützt auf § 34 Bst. d. des Landratsgesetzes, der Regierungsrat beauftragt, dem Landrat einen umfassenden Bericht über die Staatsverschuldung vorzulegen. Dieser Bericht soll insbesondere aufzeigen wie sich die Staatsverschuldung und der Zinsendienst in den letzten 12 Jahren entwickelt hat (mit Angabe der Gründe und dokumentiert durch sachgerechte Kennzahlen);

a. wie sich die oben erwähnte und auch vom Finanzdirektor öfters erwähnte Vermögensbilanz darstellt;
b. wie allenfalls mittelfristig die Schulden abgebaut werden können und welche Schuldenquote aus der Sicht der Regierung dabei angestrebt werden soll.

Finanzpolitik ist nicht Buchhaltung, sondern verlangt Kreativität und Gestaltungswillen."

Stellungnahme des Regierungsrates

Mit dieser Vorlage wird aufgezeigt, wie mit der Defizitbremse das Ziel eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes erreicht werden soll. Die Schulden und die Passivzinsbelastung werden für den Zeitraum 1990 bis 2003 ausgewiesen. Es wird aufgezeigt, wie mit der vorliegenden Defizitbremse der Aufwand auf den Ertrag abgestimmt wird und in der Folge auch die Schulden stabilisiert werden. Zudem beabsichtigt der Regierungsrat die Bilanz in der Staatsrechnung nach allgemein anerkannten Normen weiterzuentwickeln und insbesondere die relevanten Vermögenswerte zu konsolidieren. Die zur Zeit aktuelle Vermögensbilanz bildet die Bilanz zur Staatsrechnung 2004.

Antrag des Regierungsrates

Die Motion kann als erfüllt abgeschrieben werden.

Motion 2002/303 der FDP-Fraktion vom 28. November 2002 betreffend Schuldenbremse (überwiesen am 18. September 2003 mit Korrektur²⁸)

Wortlaut der Motion:

*„Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine Vorlage vorzulegen, welche folgende Ziele erfüllt:
Ausgleich*

- Der negative Saldo der laufenden Rechnung soll im Voranschlag 3 Prozent der geschätzten Steuern (Rubrik 40 der Staatsrechnung) nicht übersteigen.*

Überschüsse

- Ertragsüberschüsse der laufenden Rechnung werden zur Bildung von Eigenkapital verwendet. Sie können auch für zusätzliche Abschreibungen eingesetzt werden.*
- Der Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann.*

Voraussetzungen

Es sollen einheitliche Rechnungslegungsgrundsätze angestrebt werden und im Besonderen der Begriff des Eigenkapitals definiert werden (mit oder ohne stille Reserven / stille Schulden wie z.B. Deckungslücke der Pensionskasse). Im weiteren sollen ausserordentliche Einnahmen ausserhalb des Mechanismus der Schuldenbremse bleiben. Die gleichen Kriterien sollen auch für den Finanzplan gelten.

Begründung

Allseits aufkommende Begehrlichkeiten machen Neuverpflichtungen und Mindereinnahmen wahrscheinlich, welche das Gleichgewicht der Finanzen in höchstem Masse gefährden.

Schulden bremsen, um handeln zu können

Nicht mehr ausgeben als einnehmen, nur so lässt sich das gemeinsam Erreichte in unserem Kanton, für kommende Generationen sichern.

Ein Ausgabenplafond macht keinerlei Vorschriften über die Zuteilung unterschiedlicher Ausgabenkategorien und ermöglicht weiterhin größtmögliche Freiheit.

Auf Bundesebene wurde die Schuldenbremse bereits eingeführt. Auch im Kanton Baselland ist die Finanzlage nicht rosig. Das Budget 2003 und der Finanzplan 2003-2006 zeigen, dass das Aufwandwachstum stark über demjenigen der Erträge liegt.

- *Die Schere zwischen Aufwand und Ertrag öffnet sich zunehmend.*
- *Die Selbstfinanzierung ist ungenügend.*
- *Der Finanzhaushalt ist nicht ausgeglichen.*

Es scheint, dass die Instrumente im Finanzhaushaltsgesetz nicht griffig genug sind."

Stellungnahme des Regierungsrates

Mit dieser Vorlage wird den Anliegen der Motion entsprochen.

Antrag des Regierungsrates

Die Motion kann als erfüllt abgeschrieben werden.

²⁸ Der Landrat hat die Motion mit der folgenden Korrektur an den Regierungsrat überwiesen: Die ursprüngliche Fassung betr. Ausgleich „Der Staatssteuerfuss soll im Voranschlag 3 Prozent der geschätzten Steuern (Rubrik 40) der Staatsrechnung nicht übersteigen“ wurde ersetzt durch „Der negative Saldo der laufenden Rechnung soll im Voranschlag 3 Prozent der geschätzten Steuern (Rubrik 40 der Staatsrechnung) nicht übersteigen“. Im oben stehenden Text wurde die modifizierte Fassung eingesetzt.

Motion 1998/036 der FDP-Fraktion vom 19. Februar 1998 betreffend Ausweisung finanzielle Folgen für Bürgerinnen und Bürger bei Gesetzes- und Dekretsvorlagen (überwiesen am 14. Mai 1998 als Postulat)

Wortlaut des Postulats:

„Zur Sanierung der prekären Staatsfinanzen des Bundes besteht die Tendenz, dass der Bund immer mehr Aufgaben den Kantonen zum Vollzug mit Kostentragungspflicht zuweist. Der Kanton selber sieht sich dabei gezwungen, laufend Mittel und Wege zu suchen, diese vom Bund überwältigten Aufgaben zu finanzieren. Mit entsprechenden Gesetzes- und Dekretsvorlagen zu Händen des Stimmvolkes wird das finanzielle Gleichgewicht wieder hergestellt, wobei das Prinzip "Gebühren nach Verursacherprinzip" im Vordergrund steht.

Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben grossmehrheitlich jeweils keine Übersicht, welche finanziellen Folgen wie Steuern, Gebühren und übrige Abgaben die kantonalen Erlasse für sie bewirken. Ein Musterbeispiel dabei ist das Gewässerschutzgesetz von 1994, das den Gemeinden und damit der Bevölkerung unabsehbare Lasten bringt, welche offensichtlich vorgängig nicht transparent ausgewiesen wurden. Die Folgen davon sind beispielsweise drastisch erhöhte Abwassergebühren. Die finanzielle Entlastung des Kantons zu Lasten der Gemeinden führt in der Folge immer wieder zu parlamentarischen Vorstössen um eine Korrektur zu erwirken.

Durch die fehlende offene finanzielle Transparenz in den Abstimmungsvorlagen erleidet die Demokratie grossen Schaden und führt bei der Stimmbürgerschaft zu Unzufriedenheit und Politverdrossenheit. Im Sinne von NPM und Kostenwahrheit ist es angebracht, für jeden Urnenentscheid mit Kostenfolge, auch über die finanzielle Tragweite der Erlasse transparent und verständlich zu orientieren.

Die Regierung wird hiermit beauftragt:

bei finanzwirksamen Gesetzes- und Dekretsvorlagen die finanziellen Folgen für Bürgerinnen und Bürger transparent aufzuzeigen.

Diese Angaben sind bereits in die Vernehmlassungsvorlagen (Vernehmlassungsverfahren) vor der parlamentarischen Beratung aufzunehmen. Ebenfalls sind in den Abstimmungsbotschaften die finanziellen Auswirkungen der Erlasse z. Hd. der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verständlich darzustellen.

Dieser Auftrag soll im Dekret zum Finanzhaushaltsgesetz festgehalten werden."

Stellungnahme des Regierungsrates

Mit der vorliegenden Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes werden die Forderungen der Postulanten erfüllt, indem im Finanzhaushaltsgesetz eine den Forderungen entsprechende neue Bestimmung eingebaut wird.

Antrag des Regierungsrates

Das Postulat kann abgeschrieben werden.

Motion 2001/296 der CVP/EVP-Fraktion vom 12. Dezember 2001 betreffend massvolle Verschuldung - Gesunder Finanzhaushalt (überwiesen am 31. Oktober 2002 als Postulat)

Wortlaut des Postulats:

„Dass das von der Regierung vorgelegte Budget 2002 einen Aufwandüberschuss aufweist, wäre noch verkraftbar, dass jedoch die Netto-Investitionen lediglich zu 2 Dritteln aus eigenen Mitteln finanziert werden können, ist beunruhigend und wenn gemäss Finanzplan im Jahr 2005 die Netto-Investition vollumfänglich und zusätzlich noch ein Teil der laufenden Aufwendungen durch fremde Mittel bezahlt werden müssen, dann ist dies unerträglich.

Die CVP/EVP-Fraktion hat durchaus zur Kenntnis genommen, dass der zuständige Finanzdirektor ob dieser Entwicklung sehr besorgt ist. Unsere Fraktion ist es ebenfalls. Besorgt sein allein genügt aber nicht. Es reicht auch nicht, wenn neue Aufgaben oder neue Forderungen, die mit entsprechenden Mehraufwendungen verknüpft sind, konsequent mit dem Hinweis auf die prekäre Finanzlage abgelehnt werden, und zwar auch dann, wenn sie in der Sache durchaus berechtigt wären. Es braucht im Minimum eine Überprüfung, ob nicht andere Aufgaben und finanzielle Verpflichtungen redimensioniert oder gestrichen werden müssten, deren Berechtigung nicht mehr oder nur noch teilweise gegeben sind.

Nach Auffassung der CVP/EVP-Fraktion braucht es jedoch ein verfassungsmässig oder mindestens gesetzlich abgestütztes Instrumentarium, welches - für Regierung und Parlament verpflichtend - gewährleistet, dass

- sich der Kanton für so genannte Konsumausgaben nicht verschulden darf*
- die Netto-Investitionen über einen mittel- bis längerfristigen Zeitraum (beispielsweise die letzten 5 Rechnungsjahre sowie das laufende und das anstehende Budgetjahr) aus eigenen Mitteln finanziert werden müssen*
- die Netto-Verschuldung eine am gesamten Steueraufkommen orientierte Grenze nicht überschreiten darf.*

Mit diesen Massnahmen soll erreicht werden, dass der Kanton Basel-Landschaft

- die dringend erforderliche Handlungsfreiheit zurückgewinnt*
- die durch die Verschuldung verursachten Fremdzinsen nicht unnötig viele Mittel der laufenden Rechnung binden*
- seine Standortvorteile (sowohl hinsichtlich Arbeitsplätze als auch als Wohnkanton) auch in Zukunft wenigstens halten kann.*
- gerüstet ist, die sich abzeichnenden, längerfristigen Probleme im Zusammenhang mit einer sich abzeichnenden Überalterung aufzufangen*
- den kommenden Generationen nicht einen unverantwortlichen Schuldenberg hinterlässt.*

In diesem Sinne wird der Regierungsrat beauftragt, dem Landrat einen konkreten Vorschlag für eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung zu unterbreiten, welche Regierung und Parlament verpflichten - mittel- bis längerfristig betrachtet - die vollumfängliche Selbstfinanzierung der Netto-Investitionen zu gewährleisten, die Verschuldung in massvollen Grenzen zu halten und den Finanzhaushalt dadurch ausgeglichen und gesund zu gestalten."

Stellungnahme des Regierungsrates

Mit dieser Vorlage wird den Anliegen des Postulats entsprochen.

Antrag des Regierungsrates

Das Postulat kann abgeschrieben werden.

Motion 2002/069 der FDP-Fraktion betreffend Stopp der Kostenexplosion III - Konsequente Umsetzung § 35 Abs. 4 des Finanzhaushaltsgesetzes (überwiesen am 9. Januar 2003 als Postulat)

Wortlaut des Postulats:

„Budget 02 sowie der Finanzplan 03-05 verdeutlichen die prekären finanziellen Aussichten des Kantons. Gemäss Finanzplan resultiert ab 2004/05 sogar eine negative Selbstfinanzierung (der laufende Aufwand kann durch den Ertrag der laufenden Rechnung nicht mehr gedeckt werden)! Die FDP ist mit Tatkraft willens, mit kurz- und mittelfristigen Massnahmen, die Kostenexplosion im Finanzhaushalt zu stoppen! Eine mittelfristige Massnahme dazu ist die konsequente Umsetzung des § 35 Abs. 4 des Finanzhaushaltsgesetzes durch den Regierungsrates.

Die ungebremsste Ausgabendynamik ist auch eine Folge der oft mangelhaften, unübersichtlichen und teilweise unvollständigen Angaben über die finanziellen Folgen in finanzwirksamen Vorlagen. Es wird sogar als Einmischung eingestuft, wenn in einer finanzwirksamen Vorlage eine Bemerkung über die finanziellen Auswirkungen seitens der Finanzdirektion angebracht wird! (Vorlage 2001/177 Bewilligung eines neuen Verpflichtungskredites für Impulsprojekte zur Abfallvermeidung und Ressourcenschonung) Dabei sind in §35 Abs. 4 des Finanzhaushaltsgesetzes klar und deutlich die Pflichten des Regierungsrates bei finanzwirksamen Vorlagen gesetzlich verankert:

Der Regierungsrat gibt in finanzwirksamen Vorlagen an:

- a) die Mehrausgaben oder die Mindereinnahmen bzw. die Minderausgaben oder Mindereinnahmen,*
- b) die unmittelbaren und mittelbaren Folgekosten bzw. Einsparungen,*
- c) die Finanzierungsart im Falle von Ausgaben,*
- d) die Auswirkungen auf die Staatsverschuldung*

Werden in jeder finanzwirksamen Vorlage diese Angaben konsequent, transparent und vollständig aufgeführt, so hat der Landrat klare Entscheidungsgrundlagen. Diese transparent aufgeführten finanziellen Auswirkungen dienen dann als (zusätzliches) Entscheidungskriterium. Es liegt dann in der Verantwortung des Landrates, über diese Ausgaben und deren Folgen zu entscheiden.

Der Regierungsrat wird beauftragt den §35 Abs. 4 des Finanzhaushaltsgesetzes, bei sämtlichen finanzwirksamen Vorlagen, konsequent umzusetzen. Dazu sollen von der Finanzdirektion in geeigneter Art und Weise in jeder Vorlage, nach einem gleichen Raster die finanziellen und personellen Folgen ausgewiesen werden. Ebenfalls soll im gleichen Raster, die Finanzierungsart und die Auswirkungen auf die Staatsverschuldung aufgeführt werden."

Stellungnahme des Regierungsrates

Mit dieser Vorlage wird den Anliegen des Postulats entsprochen.

Antrag des Regierungsrates

Das Postulat kann abgeschrieben werden.

H. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

1. der Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 1987 gemäss Entwurf zuzustimmen.
2. die Motion 1999/198 als erfüllt abzuschreiben.
3. die Motion 2002/303 als erfüllt abzuschreiben.
4. das Postulat 1998/036 abzuschreiben.
5. das Postulat 2001/296 abzuschreiben.
6. das Postulat 2002/069 abzuschreiben.

Liestal, 15. November 2005

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Schneider-Kenel

Der Landschreiber:

Mundschin

Beilage 1

Finanzhaushaltsgesetz

Änderung vom ...

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Finanzhaushaltsgesetz vom 18. Juni 1987²⁹ wird wie folgt geändert:

§ 16a Abschreibung des Bilanzfehlbetrages

Ein Bilanzfehlbetrag ist innerhalb von fünf Jahren linear abzuschreiben.

§ 32a Ertragsüberschuss, Steuerfuss

Weist der Voranschlag der Laufenden Rechnung einen Ertragsüberschuss auf, kann der Landrat den kantonalen Einkommenssteuerfuss für das Voranschlagsjahr (kurz: Steuerfuss) tiefer als 100%, jedoch nicht tiefer als 95% festlegen.

§ 32b Aufwandüberschuss, Steuerfuss

¹ Ein Aufwandüberschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung ist durch Eigenkapital zu decken, soweit dieses 150 Mio. Fr. übersteigt.

² Reicht das gemäss Absatz 1 verfügbare Eigenkapital zur Deckung aus, muss der Landrat den Steuerfuss bei 100% festlegen.

³ Reicht das gemäss Absatz 1 verfügbare Eigenkapital zur Deckung nicht aus, muss der Landrat den Steuerfuss wie folgt festlegen:

- a. bei 100%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss weniger als 1% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt;
- b. bei 101%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 1% oder mehr, jedoch weniger als 2% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt;

²⁹ GS 29.492, SGS 310

- c. bei 102%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 2% oder mehr, jedoch weniger als 3% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt;
- d. bei 103%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 3% oder mehr, jedoch weniger als 4% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt;
- e. bei 104%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 4% oder mehr, jedoch weniger als 5% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt;
- f. bei 105%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 5% oder mehr der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt.

⁴ Die Budgetierung der Erträge aus der Einkommenssteuer basiert auf anerkannten Prognosemodellen.

§ 33a Ertrags- und Aufwandüberschuss in der Staatsrechnung

¹ Ein Ertragsüberschuss in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung ist zur Bildung von Eigenkapital oder zur Abschreibung eines allfälligen Bilanzfehlbetrags zu verwenden.

² Ein Aufwandüberschuss in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung ist dem übernächsten Voranschlag zu belasten, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann.

§ 35 Absatz 4 Buchstabe e sowie Absatz 5

⁴ Der Regierungsrat gibt in finanzwirksamen Vorlagen an:

e. die Aspekte der Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

⁵ Der Regierungsrat gibt in finanzwirksamen Gesetzes- und Dekretsvorlagen sowie in Abstimmungsunterlagen die finanziellen Folgen für die Einwohnerinnen und Einwohner an.

II.

Das Gesetz vom 7. Februar 1974³⁰ über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) wird wie folgt geändert:

§ 18^{bis} VIIIa. Normale Staatssteuer

Die nach den §§ 34 ff. berechnete Steuer vom Einkommen und vom Vermögen der natürlichen Personen stellt die normale Staatssteuer dar.

§ 19 Absatz 1

¹ Aufgehoben.

³⁰ GS 25.427, SGS 331

§ 19^{bis} IXa. Kantonaler Einkommenssteuerfuss

Aufgrund des beschlossenen Voranschlags legt der Landrat jährlich nach Massgabe des Finanzhaushaltsgesetzes durch Dekret den kantonalen Einkommenssteuerfuss in Prozenten der normalen Staatssteuer vom Einkommen der natürlichen Personen für das folgende Steuerjahr fest.

III.

Das Finanzausgleichsgesetz vom 5. Juni 2003³¹ wird wie folgt geändert:

§ 6 Absatz 1^{bis}

^{1bis} Die Berechnung des Staatssteuerertrags auf dem Einkommen der natürlichen Personen richtet sich nach einem kantonalen Einkommenssteuerfuss von 100%.

IV.

Der Regierungsrat beschliesst das In-Kraft-Treten dieser Änderung.

³¹ GS 34.1130, SGS 185

Synoptische Darstellung

Bisheriges Recht	Neues Recht
Finanzhaushaltsgesetz Vom 18. Juni 1987	Finanzhaushaltsgesetz Änderung vom Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst: I. Das Finanzhaushaltsgesetz vom 18. Juni 1987 wird wie folgt geändert: § 16a Abschreibung des Bilanzfehlbetrages Ein Bilanzfehlbetrag ist innerhalb von fünf Jahren linear abzuschreiben. § 32a Ertragsüberschuss, Steuerfuss Weist der Voranschlag der Laufenden Rechnung einen Ertragsüberschuss auf, kann der Landrat den kantonalen Einkommenssteuerfuss für das Voranschlagsjahr (kurz: Steuerfuss) tiefer als 100%, jedoch nicht tiefer als 95% festlegen. § 32b Aufwandüberschuss, Steuerfuss ¹ Ein Aufwandüberschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung ist durch Eigenkapital zu decken, soweit dieses 150 Mio. Fr. übersteigt. ² Reicht das gemäss Absatz 1 verfügbare Eigenkapital zur Deckung aus, muss der Landrat den Steuerfuss bei 100% festlegen. ³ Reicht das gemäss Absatz 1 verfügbare Eigenkapital zur Deckung nicht aus, muss der Landrat den Steuerfuss wie folgt festlegen:

Bisheriges Recht	Neues Recht
	a. bei 100%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss weniger als 1% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt; b. bei 101%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 1% oder mehr, jedoch weniger als 2% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt; c. bei 102%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 2% oder mehr, jedoch weniger als 3% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt; d. bei 103%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 3% oder mehr, jedoch weniger als 4% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt; e. bei 104%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 4% oder mehr, jedoch weniger als 5% der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt; f. bei 105%, wenn der verbleibende Aufwandüberschuss 5% oder mehr der budgetierten Erträge aus der Einkommenssteuer beträgt. ⁴ Die Budgetierung der Erträge aus der Einkommenssteuer basiert auf anerkannten Prognosemodellen. § 33a Ertrags- und Aufwandüberschuss in der Staatsrechnung ¹ Ein Ertragsüberschuss in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung ist zur Bildung von Eigenkapital oder zur Abschreibung eines allfälligen Bilanzfehlbetrags zu verwenden. ² Ein Aufwandüberschuss in der Laufenden Rechnung der Staatsrechnung ist dem übernächsten Voranschlag zu belasten, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann.

Bisheriges Recht	Neues Recht
§ 35 Regierungsrat ¹ Der Regierungsrat entscheidet insbesondere über: a. den Entwurf des Finanzplanes, des Voranschlages, der Nachtragskredite und der Staatsrechnung zuhanden des Landrates; b. Ausgaben im Rahmen seiner Ausgabenkompetenz von 50'000 Fr.; c. dringliche Ausgaben gemäss § 25 Absatz 1 Buchstabe a; d. das Finanzvermögen; e. die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern damit keine bedeutenden baulichen Massnahmen verbunden sind; f. die Aufnahme von Staatsanleihen im Rahmen von Finanzplan und Voranschlag; g. ... h. die Abgabe von Baurechten. ² Der Regierungsrat kann seine Befugnisse von Absatz 1 Buchstabe f ganz oder teilweise der Finanz- und Kirchendirektion übertragen. ³ Der Regierungsrat regelt die Organisation der Finanzverwaltung und den Anweisungs- und Zahlungsverkehr. Die Funktionen des Anweisungsberechtigten und des mit der Zahlung Beauftragten sind voneinander zu trennen. ⁴ Der Regierungsrat gibt in finanzwirksamen Vorlagen an: a. die Mehrausgaben oder die Mindereinnahmen bzw. die Minderausgaben oder die Mehreinnahmen, b. die unmittelbaren und mittelbaren Folgekosten bzw. Einsparungen, c. die Finanzierungsart im Falle von Ausgaben, d. die Auswirkungen auf die Staatsverschuldung.	§ 35 Absatz 4 Buchstabe e sowie Absatz 5 ⁴ Der Regierungsrat gibt in finanzwirksamen Vorlagen an: e. die Aspekte der Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

Bisheriges Recht	Neues Recht
§ 19 IX. Gemeindesteuer ¹ Die nach den Bestimmungen dieses Gesetzes berechnete Steuer vom Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen stellt die normale Staatssteuer dar. ² Die Gemeinden erheben die Einkommenssteuer und die Vermögenssteuer der natürlichen Personen in Prozenten der normalen Staatssteuer. Sie setzen jedes Jahr für beide Steuern den Steuerfuss fest. Dieser darf sowohl für die Einkommenssteuer als auch für die Vermögenssteuer höchstens 80% der normalen Staatssteuer betragen. ³ Für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften gelten die §§ 58 und 62. Für Vereine, Stiftungen und die übrigen juristischen Personen im Sinne von § 66 findet für die Ertragssteuer der prozentuale Zuschlag nach Absatz 2 Anwendung. ⁴ Von den Holding- und Domizilgesellschaften (§§ 63 und 64) erheben die Gemeinden die gleiche Steuer wie der Staat.	⁵ Der Regierungsrat gibt in finanzwirksamen Gesetzes- und Dekretsvorlagen sowie in Abstimmungsunterlagen die finanziellen Folgen für die Einwohnerinnen und Einwohner an. II. Das Gesetz vom 7. Februar 1974 über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) wird wie folgt geändert: § 18^{bis} VIIIa. Normale Staatssteuer Die nach den §§ 34 ff. berechnete Steuer vom Einkommen und vom Vermögen der natürlichen Personen stellt die normale Staatssteuer dar. § 19 Absatz 1 ¹ Aufgehoben.

Bisheriges Recht	Neues Recht
höchstens 0,5% der Staatssteuererträge gemäss Absatz 1 verwenden. ³ Die Summe der ungebundenen Beiträge wird auf der Basis der Steuerkraft so auf die Einwohnergemeinden verteilt, dass alle Einwohnergemeinden, die ungebundene Beiträge erhalten, die gleiche minimale Finanzausstattung pro Kopf erreichen (Ausgleichsniveau).	IV. Der Regierungsrat beschliesst das In-Kraft-Treten dieser Änderung.

Beilage 2

**Dekret
über den Steuerfuss 2007**

Vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft, gestützt auf § 19^{bis} des Gesetzes vom 7. Februar 1974³² über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) sowie gestützt auf § 32a oder § 32b Absatz 2 oder § 32b Absatz 3 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 1987³³, beschliesst:

§ 1 Steuerfuss 2007

Der kantonale Einkommenssteuerfuss für das Steuerjahr 2007 beträgt ...%.

§ 2 In-Kraft-Treten

Dieses Dekret tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

³² GS 35.0000, SGS 331

³³ GS 35.0000, SGS 310

Beilage 3

Finanzielle Bremsen beim Bund und bei diversen Kantonen

Bundesebene

Auf Bundesebene wurden zwei unterschiedliche Varianten einer so genannten „Schuldenbremse“ diskutiert: die "Saldoregel" und die "Ausgabenregel". Die Saldoregel strebt den Ausgleich der Finanzrechnung über einen Konjunkturzyklus an. Die Ausgabenregel setzt dagegen nicht beim Saldo der Finanzrechnung an, sondern bei den Ausgaben, verlangt aber ebenfalls den Ausgleich der Finanzrechnung über einen Konjunkturzyklus. Die Ausgabenregel ist restriktiver, weil sie auch die Ausgabenentwicklung und somit die Staatsquote beschränkt. Der Bundesrat hat sich für eine modifizierte Ausgabenregel entschieden. Im November 2001 wurde sie von Volk und Ständen in einer Volksabstimmung mit einer deutlichen Mehrheit angenommen.³⁴ Nach Inkrafttreten dieser Schuldenbremse dürfen die Ausgaben des Bundes seine ordentlichen Einnahmen - korrigiert um einen Konjunkturfaktor - nicht übersteigen. Das heisst, in rezessiven Phasen wird ein konjunkturelles Defizit erlaubt, genauso wie in Boomphasen ein konjunktureller Überschuss gefordert wird. Der Konjunkturfaktor entspricht dabei dem Quotienten, der sich aus dem mittelfristigen Trend des BIP und dem voraussichtlichen BIP des Voranschlagjahres berechnet.

Kantonebene

Fiskalische Beschränkungen auf konstitutioneller Ebene bestehen auch in den meisten Schweizer Kantonen. Im Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (Band 1) der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren wird dies konkretisiert. Dort heisst es in Art. 2, dass die Haushaltsführung am Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts auszurichten sei. Art. 4 und 18 machen dies noch deutlicher. Sie fordern den mittelfristigen Ausgleich der Rechnung sowie der aufgelaufenen Schulden unter Berücksichtigung der Konjunkturlage. Unter mittelfristig wird ein Zeitraum von zehn Jahren verstanden. Die Verfassungsbestimmungen in den Kantonen finden ihren Niederschlag auch in den meisten Haushaltsgesetzen. In den Kantonen Fribourg, Solothurn, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen und Graubünden müssen von Gesetzes wegen die Steuern erhöht werden, wenn ein bestimmter Defizit-Schwellenwert überschritten wird. St. Gallen und Solothurn kennen darüber hinaus noch die Restriktion, dass die Steuern nicht gesenkt werden dürfen, wenn nicht genügend Eigenkapital aus akkumulierten Haushaltsüberschüssen zur Verfügung steht, um eine langfristige Defizitfinanzierung zu verhindern.

Im Kanton **Appenzell Ausserrhoden** verlangt Art. 9 des Finanzhaushaltsgesetzes, dass die laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen ist. In Abs. 3 wird mittelfristig als „innert längstens sieben Jahren“ definiert. Kurzfristig darf im Kanton Appenzell Ausserrhoden, ähnlich wie im Kanton Solothurn, höchstens ein Bilanzfehlbetrag von 5% der für das laufende Jahr budgetierten Staats- und Gemeindesteuern ausgewiesen werden.

Im Kanton **Fribourg** gilt Art. 5 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates. Er verlangt den mittelfristigen Ausgleich über die Dauer eines Konjunkturzyklus, wobei maximal 3% des gesamten Steuerertrags über Defizite finanziert werden dürfen. Dabei wird auf einen Selbstfinanzierungsgrad von 60 bis 70% der Investitionen sowie eine Beschränkung der Zinsausgaben auf 10% der Kantonssteuern abgezielt.

Im Kanton **Graubünden** werden die Haushaltsbehörden auf den mittelfristigen Haushaltsausgleich unter der Nebenbedingung der Stabilisierung der Staatsquote und des Steuerfusses verpflichtet. Zudem muss ein Bilanzfehlbetrag innerhalb zweier Jahre völlig abgeschrieben werden.

Im Kanton **Bern** wurde per Volksabstimmung vom 3. März 2002 eine „Defizit- und Steuererhöhungsbremse“ als Verfassungsbestimmung eingeführt. Sie verlangt, dass im Budget kein Defizit mehr veranschlagt werden darf und ein allfälliges Defizit in der Staatsrechnung dem übernächsten Budget belastet wird. Vom Ziel des Budgetausgleichs darf das Parlament abweichen, wenn 2/3 seiner Mitglieder zustimmen. Zudem muss jede Steuererhöhung von einer Mehrheit der Grossratsmitglieder gebilligt werden (Botschaft des Grossen Rats des Kantons Bern, 2002).

Im Kanton **Luzern** wurde per Volksabstimmung vom 26. November 2000 eine „Schuldenbremse“ eingeführt. In Artikel 52 der Staatsverfassung ist seitdem verankert, dass die laufende Rechnung ohne Aufwandüberschüsse gestaltet werden muss. Allfällige Defizite sind innert 4 bis 8 Jahren abzutragen, wobei die Konjunkturlage zu berücksichtigen ist. Im Finanzhaushaltsgesetz wird präzisiert, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag (Budget) der laufenden Rechnung höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Staatssteuereinheit betragen darf. Wenn das Defizit im Rechnungsabschluss nicht aus dem Eigenkapital gedeckt werden kann, muss es aktiviert und innert längstens 4 Jahren mit linearen Abschreibungen von jährlich 25% getilgt werden. Bei schlechter Konjunkturlage beträgt die Abschreibungsdauer längstens 8 Jahre mit einem Abschreibungssatz von mindestens 12,5 Prozent (Staatsverfassung des Kantons Luzern und Finanzhaushaltsgesetz).

Per Volksabstimmung vom 12. März 2000 kennt der Kanton **Zürich** eine Ausgabenbremse. Sie wurde auf den 1. Juli 2001 in Kraft gesetzt. Die Änderungen in der Kantonsverfassung sowie dem Finanzhaushalts- und dem Steuergesetz schreiben vor, dass Beschlüsse für Mehrausgaben einer Zustimmung einer Mehrheit der Kantonsratsmitglieder bedürfen. Mittelfristig wird der Ausgleich der laufenden Rechnung gefordert, wobei mittelfristig innert etwa 8 Jahren meint. Falls dieses Ziel gefährdet ist, ist der Regierungsrat verpflichtet, Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben zu beantragen. Der Kantonsrat muss dann innert 6 Monaten über die Saldoverbesserungen entscheiden. Ein Bilanzfehlbetrag wird jährlich zu mindestens 20 Prozent abgeschrieben (Zürcher Kantonsverfassung, Finanzhaushaltsgesetz und Steuergesetz).

Am 23. 9. 2002 hat das **Walliser** Stimmvolk einer doppelten Schulden- und Ausgabenbremse auf Verfassungsstufe zugestimmt. Diese verlangt sowohl in der laufenden wie auch in der Investitionsrechnung den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben. Davon darf nur bei aussergewöhnlichen Ereignissen wie massiven Konjunkturreinbrüchen und Unwetterkatastrophen und mit einer Zweidrittelmehrheit des Grossen Rates abgewichen werden. Diese Ausnahmen werden in der Ausführungsgesetzgebung aufgelistet. Zudem muss der Selbstfinanzierungsgrad 100% betragen. Weist eine Rechnung aus unvorhersehbaren Gründen einen Fehlbetrag aus, so muss dieser im Voranschlag der übernächsten Budgetperiode angelastet werden.

Nach dem Kanton Genf verzeichnet der Kanton **Basel-Stadt** die grösste Pro-Kopf-Verschuldung bezogen auf das Volkseinkommen. Die Nettoschuldenquote (d.h. Bruttostaatsschuld abzüglich Finanzvermögen dividiert durch das kantonale Volkseinkommen) betrug im Jahre 2000 23%. Die Zinszahlungen des Kantons Basel-Stadt betragen heute mehr als 10% der Steuereinnahmen. Ziel des von der baselstädtischen Regierung zur Diskussion gestellten Vorschlags (der allenfalls in die neue Kantonsverfassung aufgenommen werden soll) ist, durch eine Schuldenbremse die Verschuldungsquote langfristig auf (voraussichtlich) 20% zu senken. Die konkrete Ausgestaltung der Schuldenbremse unterscheidet sich von jener des Bundes und der Kantone Freiburg und St. Gallen. Solange die Schuldenquote über 20% liegt (sog. Korrekturphase), dürfen die Ausgaben höchstens im Ausmass der Teuerung wachsen, liegt sie darunter (sog. Normalphase), dürfen sie real maximal um 1,5% pro Jahr zunehmen, was dem erwarteten realen Wirtschaftswachstum entspricht. Die Basler Schuldenbremse orientiert sich an der Nettoschuldenquote und berücksichtigt damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kantons. Unterstellt man ein anhaltend deutlich positives Wirtschaftswachstum, so strebt Basel-Stadt eine Stabilisie-

³⁴ Die Vorlage wurde mit einem Ja-Stimmenanteil von 84,7% angenommen.

rung der Verschuldung an. Mit der am 30. Oktober 2005 vom Volk angenommenen neuen Kantonsverfassung des Kantons Basel-Stadt wurde eine gesetzliche Grundlage für eine Schuldenbremse geschaffen.

Im Kanton **Tessin** steht zur Zeit die Einführung einer Ausgabenbremse zur Diskussion. Als Grundregel gilt: Die budgetierten Ausgaben des Kantons dürfen höchstens mit der Zuwachsrate des nominellen kantonalen BIP gemäss Prognose der BAK steigen. Diese BIP-Regel findet nur Anwendung, wenn bestimmte Indikatoren erfüllt sind. Es handelt sich dabei vor allem um den Selbstfinanzierungsgrad, der mindestens 70% betragen soll, und die Eigenkapitalquote, die mindestens 30% betragen soll. Ist eine der 4 Kennziffern nicht erfüllt, so müssen die Ausgaben mit einer tieferen Rate als das BIP wachsen.

Beilage 4

Reale Kantons- und Gemeindeeinnahmen pro Kopf in 1'000 Franken, Basis 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ZH	6.319	6.323	6.286	6.105	6.175	6.203	6.652	6.656	6.887	7.054	6.790	6.692	6.912	7.271	7.474	7.460	7.638	7.546	7.654	8.293	8.759	8.780	8.942
BE	5.300	5.164	5.108	5.337	5.443	5.682	5.833	5.748	5.811	5.899	5.957	6.196	6.167	6.352	6.667	6.771	7.058	6.877	6.924	7.071	7.238	7.310	7.306
LU	4.679	4.479	4.365	4.519	4.476	4.591	4.931	5.158	5.127	5.236	5.340	5.270	5.374	5.737	5.930	6.059	6.171	6.397	6.459	6.708	6.931	6.986	7.110
UR	7.328	6.751	5.777	5.655	5.712	6.997	6.584	7.217	8.114	7.469	7.642	7.786	7.630	7.193	6.946	7.423	7.577	7.790	7.106	7.635	8.531	8.826	8.265
SZ	3.946	4.080	4.126	4.048	3.963	4.277	4.338	4.166	4.494	4.558	4.552	4.632	4.810	4.961	4.962	5.022	5.203	5.364	5.709	6.115	6.024	5.686	5.628
OW	4.533	4.282	4.480	4.507	4.709	4.566	5.356	5.171	5.265	5.342	5.695	5.608	5.916	6.772	6.988	6.307	6.676	6.391	6.336	6.155	7.046	7.082	7.665
NW	6.193	6.357	5.633	5.127	4.729	4.605	5.127	4.904	5.080	5.106	4.867	4.725	4.814	5.009	5.067	5.199	5.247	5.268	5.393	5.886	6.160	6.501	7.440
GL	5.234	5.446	5.578	5.726	5.617	5.563	5.662	6.144	5.994	5.818	5.899	5.761	5.838	6.274	6.131	6.194	6.515	6.354	6.383	6.655	7.327	6.700	6.618
ZG	4.682	5.287	5.715	6.074	5.778	5.912	6.260	5.932	5.786	6.034	6.170	6.570	6.650	6.170	6.326	6.364	6.465	6.917	6.995	6.649	7.208	7.371	7.298
FR	4.689	4.660	4.433	4.682	4.747	4.903	5.273	5.418	5.631	5.957	5.846	5.920	5.818	6.026	6.186	6.219	6.661	6.632	6.663	6.631	6.751	6.750	6.767
SO	4.419	4.429	4.334	4.544	4.586	4.436	4.841	5.091	5.227	5.427	5.175	5.198	5.310	5.360	5.508	5.394	5.588	5.685	5.473	5.862	5.886	5.805	6.161
BS	8.587	8.231	8.325	7.892	8.038	8.406	9.077	9.595	9.602	9.932	9.601	9.313	9.386	10.254	10.600	10.097	10.399	10.783	11.034	11.660	12.347	12.861	11.954
BL	4.321	4.533	4.597	4.860	4.761	4.809	4.966	5.037	5.392	5.508	5.365	5.264	5.537	5.350	5.674	5.784	6.098	6.362	6.205	6.318	6.458	6.308	6.690
SH	5.077	5.017	4.992	4.892	4.928	5.075	5.318	5.529	5.844	5.919	5.865	5.817	5.876	6.230	6.434	6.622	6.782	6.529	6.512	6.524	6.703	7.045	7.082
AR	4.487	4.331	4.257	4.306	4.469	4.608	4.760	4.857	5.123	5.221	5.144	5.007	5.167	5.389	5.626	5.593	7.711	6.024	5.987	6.231	6.175	6.126	6.265
AI	4.136	4.184	4.042	4.299	4.346	4.488	4.835	5.122	5.376	5.269	5.121	4.864	5.099	5.280	5.489	5.119	5.555	5.830	5.284	5.677	5.727	5.468	6.011
SG	4.502	4.456	4.487	4.717	4.730	5.022	5.337	5.203	5.201	5.263	5.232	5.086	5.346	5.541	5.807	5.672	5.885	6.171	6.210	6.459	7.246	6.883	6.690
GR	6.854	6.507	6.604	6.714	6.791	7.009	7.238	7.373	7.681	8.001	7.602	7.388	7.465	7.605	7.782	7.644	7.900	7.926	8.775	8.793	8.871	9.128	9.563
AG	4.573	4.350	4.109	4.308	4.369	4.285	4.535	4.881	4.969	5.040	5.041	5.072	5.125	5.166	5.308	5.228	5.465	5.362	5.338	5.574	5.641	5.806	5.880
TG	4.129	4.160	4.190	4.388	4.415	4.235	4.434	4.374	4.489	4.687	4.491	4.546	4.640	4.642	4.864	4.957	5.208	5.447	5.517	5.675	5.689	6.001	6.000
TI	5.931	5.711	6.093	6.040	6.359	6.164	6.498	6.575	7.300	6.955	6.881	6.902	6.634	6.852	7.097	6.773	6.681	6.697	6.665	7.178	7.615	7.311	7.408
VD	5.417	5.451	5.404	5.805	5.802	6.121	6.362	6.616	6.819	7.119	6.809	6.547	6.412	7.032	6.980	7.181	7.349	7.526	7.610	7.981	8.042	8.497	8.411
VS	5.186	5.224	5.188	5.507	5.487	5.656	5.798	5.749	6.092	6.426	6.229	6.164	5.842	5.963	6.052	5.989	6.371	6.365	6.229	6.914	6.922	7.185	6.875
NE	4.810	4.790	5.003	5.224	5.433	5.524	5.970	6.229	6.652	6.743	7.083	7.172	7.249	7.427	7.385	7.185	7.648	7.731	7.688	8.241	8.471	8.754	8.941
GE	7.372	7.575	7.763	8.257	8.701	9.125	9.716	10.097	10.081	10.134	10.132	9.483	9.515	9.357	9.447	9.560	9.334	9.255	9.765	10.432	10.954	11.368	11.326
JU	4.131	4.260	4.634	4.797	4.772	4.981	5.041	5.604	5.781	6.039	7.070	7.335	7.617	7.767	7.862	7.535	7.820	8.010	8.200	8.336	8.451	8.530	9.170
Ø	5.475	5.426	5.417	5.548	5.622	5.756	6.066	6.168	6.341	6.469	6.373	6.313	6.364	6.582	6.754	6.744	6.954	6.974	7.055	7.403	7.681	7.774	7.812

Quelle: Berechnungen auf Basis von Öffentliche Finanzen der Schweiz, mehrere Jahrgänge

Reale Kantons- und Gemeindeausgaben pro Kopf in 1'000 Franken, Basis 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ZH	5.992	6.153	6.360	6.520	6.402	6.343	6.589	6.577	6.883	7.081	7.198	7.643	7.919	7.998	7.985	7.672	7.915	7.797	7.685	7.624	7.811	8.103	8.540
BE	5.186	5.201	5.266	5.424	5.473	5.535	5.924	5.640	5.969	6.059	6.429	6.711	6.844	6.976	7.140	7.140	7.222	7.215	6.888	7.075	7.087	7.302	7.303
LU	4.719	4.719	4.658	4.693	4.490	4.560	4.915	5.033	4.982	5.182	5.480	5.651	6.007	6.217	6.247	6.305	6.464	6.528	6.497	6.559	6.581	6.637	6.890
UR	7.462	6.975	6.138	6.034	6.124	6.066	6.403	6.799	7.552	7.362	7.728	7.774	7.445	7.106	7.063	7.037	7.887	8.508	7.998	8.049	8.661	8.602	8.305
SZ	4.058	4.432	4.217	4.097	3.966	4.154	4.227	4.293	4.639	4.586	4.870	4.899	5.116	4.996	4.897	4.855	5.005	5.342	5.448	5.381	5.327	5.338	5.540
OW	4.426	4.575	4.697	4.790	4.804	4.563	5.095	5.128	5.265	5.709	6.451	6.208	6.373	7.084	7.089	6.674	7.101	6.768	6.406	6.310	6.849	6.804	7.262
NW	5.991	6.641	5.365	4.996	4.679	4.711	4.915	4.922	5.070	4.984	5.112	4.977	4.999	5.287	5.298	5.267	5.363	5.342	5.573	5.716	6.155	6.330	6.928
GL	5.045	5.389	5.581	5.663	5.395	5.429	5.652	6.139	6.234	6.300	6.125	6.178	5.806	6.170	6.141	6.184	6.598	7.026	6.446	6.734	6.745	7.021	7.571
ZG	4.708	4.960	4.906	5.487	5.264	5.249	5.451	4.464	5.707	5.901	6.205	6.486	6.628	7.291	7.109	6.677	6.984	7.433	7.058	6.821	7.046	7.223	7.495
FR	4.548	4.619	4.330	4.455	4.447	4.787	5.043	5.141	5.431	5.792	5.905	6.192	6.258	6.493	6.351	6.282	6.682	6.884	6.992	6.904	6.862	6.855	6.700
SO	4.444	4.344	4.470	4.644	4.507	4.548	4.668	4.866	5.035	5.234	5.240	5.595	5.732	5.853	5.892	5.567	5.722	6.137	6.088	5.899	5.792	5.743	5.968
BS	8.991	8.516	8.846	8.275	8.152	8.393	8.511	8.935	9.206	10.118	9.805	10.149	10.525	11.111	11.090	10.418	10.866	11.208	11.025	11.362	11.663	12.665	12.166
BL	4.306	4.507	4.634	4.656	4.472	4.457	4.652	4.674	4.867	5.056	5.323	5.767	5.960	5.751	5.866	5.859	6.034	6.214	6.128	6.150	6.118	6.314	6.630
SH	4.873	4.771	4.941	5.192	4.960	4.941	5.170	5.366	5.824	6.009	5.917	6.229	6.257	6.698	6.620	6.562	6.803	6.740	6.607	6.641	6.593	6.850	7.013
AR	4.489	4.328	4.777	4.461	4.818	4.444	4.701	5.344	5.273	5.476	5.457	5.522	5.612	5.526	6.067	5.962	6.169	5.955	6.001	5.998	5.916	5.950	6.254
AI	4.268	4.404	4.314	4.234	4.077	4.201	4.527	5.060	5.065	5.343	5.187	5.116	5.083	4.985	4.890	4.717	5.604	5.715	5.110	5.741	5.330	5.522	6.053
SG	4.385	4.387	4.577	4.755	4.715	4.967	5.280	5.171	5.151	5.398	5.482	5.582	5.715	5.773	5.742	5.749	6.125	6.387	6.291	6.473	6.709	6.540	6.777
GR	6.862	6.492	6.837	6.889	6.923	6.646	6.838	6.918	7.517	7.748	7.566	7.793	8.051	8.166	8.067	7.884	7.977	8.223	9.034	9.028	8.877	9.150	9.511
AG	4.428	4.319	4.140	4.241	4.305	4.255	4.367	4.607	4.742	4.882	4.949	5.232	5.308	5.322	5.415	5.322	5.503	5.509	5.434	5.564	5.563	5.649	5.772
TG	4.114	4.112	4.202	4.319	4.299	4.180	4.396	4.392	4.453	4.573	4.704	4.992	5.054	5.098	5.178	5.160	5.449	5.551	5.559	5.514	5.446	5.666	5.840
TI	6.584	6.297	6.214	6.183	6.178	5.964	5.932	6.037	6.360	6.834	6.889	6.872	6.859	6.991	6.950	6.902	7.014	7.118	6.797	6.947	6.837	7.051	7.177
VD	5.312	5.460	5.625	5.838	5.724	5.980	6.282	6.458	6.745	7.130	7.224	7.378	7.294	7.843	7.765	7.661	7.678	7.837	7.787	8.196	8.183	8.240	8.767
VS	5.293	5.428	5.611	5.659	5.674	5.768	6.012	6.017	6.383	6.589	6.727	6.637	6.468	6.518	6.559	6.087	6.459	6.568	6.402	6.787	6.967	7.532	6.721
NE	4.749	4.879	5.150	5.436	5.551	5.648	6.004	6.250	6.753	7.117	7.441	8.000	8.117	8.032	7.812	7.621	7.784	8.165	8.152	8.520	8.686	8.882	9.102
GE	7.636	7.776	8.058	8.716	8.881	9.209	9.968	10.433	10.799	10.820	10.770	10.751	10.648	11.157	10.664	10.173	10.276	10.410	10.410	10.218	10.443	11.373	11.526
JU	4.190	4.500	4.978	5.008	5.098	5.339	5.585	5.887	5.936	6.499	7.443	8.112	8.238	8.330	8.813	7.977	8.251	8.851	8.428	8.361	8.341	8.639	9.064
Ø	5.429	5.459	5.558	5.689	5.649	5.706	5.979	6.031	6.297	6.517	6.655	6.897	7.009	7.174	7.161	6.986	7.182	7.286	7.185	7.271	7.342	7.566	7.749

Quelle: Berechnungen auf Basis von Öffentliche Finanzen der Schweiz, mehrere Jahrgänge

Reale Kantonsschulden pro Kopf, Basis 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ZH	3'274	2'556	2'675	2'768	2'916	3'022	3'060	3'274	3'183	3'439	3'420	3'664	3'931	4'320	4'756	4'672	4'897	5'088	5'087	5'216	4'725	4'504	4'285
BE	2'990	1'337	1'385	1'680	1'781	1'887	2'182	2'421	2'491	2'589	2'832	3'134	3'497	3'987	4'243	4'560	4'668	4'981	4'997	4'926	5'857	5'904	6'213
LU	3'832	3'908	4'033	4'224	4'153	4'001	4'078	4'034	3'741	3'762	3'421	3'653	3'843	3'907	4'240	4'336	4'631	4'413	4'336	4'329	5'609	5'087	4'718
UR	5'715	5'313	5'923	6'655	4'002	2'965	2'803	2'437	2'385	2'323	1'982	1'648	1'295	1'221	1'394	1'105	1'275	1'877	2'590	3'004	3'289	3'324	3'321
SZ	2'658	2'334	2'223	2'170	2'188	2'119	2'253	2'053	2'246	2'117	2'095	1'944	1'911	1'942	2'092	1'991	1'843	2'054	2'173	2'135	1'920	1'840	1'923
OW	3'402	2'982	2'958	2'845	2'705	2'482	2'539	2'430	2'487	2'425	2'500	2'695	3'062	3'017	3'164	3'179	3'539	4'092	4'212	4'100	4'295	3'993	3'733
NW	5'571	5'237	4'363	4'157	4'168	4'040	3'992	3'790	3'714	3'624	3'319	2'868	2'984	2'871	3'326	3'094	3'541	3'751	3'871	3'884	4'004	3'713	3'939
GL	3'027	2'654	2'727	1'985	2'036	1'105	1'207	1'761	2'065	1'984	2'394	2'392	2'303	2'720	2'240	2'427	2'669	3'019	2'964	2'986	3'203	2'479	2'943
ZG	2'670	2'436	2'583	2'360	2'509	1'584	2'476	2'056	1'965	795	1'512	1'884	1'899	2'019	2'673	2'303	2'854	3'215	3'285	2'560	2'314	2'061	2'070
FR	4'489	4'182	3'886	3'755	3'466	3'134	3'047	2'619	2'214	1'966	2'043	2'127	2'234	2'772	3'069	3'023	2'945	3'023	2'709	2'853	3'027	3'129	2'868
SO	4'639	4'502	2'356	2'482	2'464	2'646	2'652	2'500	2'526	2'410	2'221	2'257	2'380	2'808	3'617	3'179	3'090	3'422	4'033	4'660	3'642	3'460	3'612
BS	11'375	11'594	13'260	13'909	13'554	14'063	13'476	13'033	12'958	11'324	8'846	11'191	12'660	12'537	12'450	12'300	13'984	14'391	15'180	16'426	16'783	16'473	16'353
BL	5'569	4'880	5'867	4'826	4'996	4'397	4'542	3'617	4'181	3'341	3'773	3'156	3'960	4'200	4'017	3'864	4'049	4'521	4'387	3'110	3'901	5'472	6'531
SH	3'775	3'244	3'297	2'796	2'733	2'497	2'559	2'339	2'439	2'308	2'490	2'687	2'811	3'219	3'246	3'232	3'199	3'359	3'324	3'312	3'039	3'218	836
AR	2'313	2'260	2'412	2'952	2'616	2'529	2'797	2'723	2'830	2'302	2'178	2'365	2'577	3'298	3'331	3'069	2'859	2'676	2'536	2'616	2'240	1'480	1'472
AI	3'927	3'521	3'292	3'260	3'339	3'444	3'395	2'582	2'714	3'379	2'807	2'686	2'742	2'996	3'282	2'852	2'618	2'101	2'057	1'650	1'398	1'453	1'402
SG	1'693	1'552	1'407	1'315	1'579	1'533	1'473	1'877	1'802	1'717	1'796	1'473	1'489	1'803	2'093	2'103	2'286	2'298	2'502	2'485	2'444	2'145	2'139
GR	5'891	5'268	5'223	4'954	5'255	4'750	4'403	3'893	3'921	3'419	1'641	2'544	3'373	3'647	3'635	3'649	3'752	3'951	4'140	4'245	2'970	2'942	3'133
AG	2'741	2'329	2'220	2'139	2'114	2'036	2'049	1'885	1'842	1'585	1'328	1'276	1'296	1'476	1'604	1'485	1'741	1'956	1'873	2'082	2'008	1'885	1'783
TG	2'898	2'569	2'553	2'402	2'242	1'971	2'234	2'294	2'219	2'192	2'229	2'410	2'536	2'890	3'330	3'605	3'990	3'855	3'826	3'692	3'422	3'595	3'359
TI	5'442	5'554	5'266	5'202	5'258	4'658	4'329	4'276	3'948	3'195	2'996	2'713	2'231	2'312	2'274	2'140	2'388	2'661	2'971	2'853	2'595	2'527	2'563
VD	3'102	3'202	2'899	3'283	2'842	2'771	2'630	2'516	2'428	2'416	2'072	2'585	3'472	4'347	4'877	5'367	5'463	6'070	6'195	6'932	6'841	7'290	7'733
VS	2'502	2'588	2'666	2'952	2'801	2'764	2'696	2'577	2'731	2'949	2'830	3'297	3'488	3'896	4'418	4'398	4'539	4'819	5'298	5'222	5'074	5'476	5'230
NE	3'544	3'087	3'006	3'210	3'140	3'265	3'345	3'417	3'447	3'560	3'233	3'619	4'227	4'894	5'143	5'417	5'453	5'841	5'807	6'150	6'235	6'088	6'379
GE	7'657	7'217	7'194	7'320	8'170	8'407	8'886	9'123	9'880	10'118	9'404	10'176	11'594	13'001	14'064	14'306	15'270	16'104	16'820	15'772	15'362	20'724	24'534
JU	3'429	1'404	1'408	1'504	1'397	1'198	1'868	1'596	2'167	1'906	2'211	2'432	3'055	3'018	3'932	3'581	3'881	4'480	4'504	4'492	4'998	5'029	4'877

Quelle: Berechnungen auf Basis von Öffentliche Finanzen der Schweiz, mehrere Jahrgänge

Beilage 5

Finanzergebnisse

Aufwand und Ertrag (Abbildung 2)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aufwand in Mio. Fr.	1'231	1'355	1'505	1'559	1'686	1'757	1'958	2'001	1'992	2'086	2'221	2'211	2'434	2'272	2429.4
Ertrag in Mio. Fr.	1'282	1'306	1'489	1'534	1'687	1'796	1'964	2'011	2'024	2'111	2'224	2'160	2'391	2'222	2383.2
Saldo Laufende Rechnung in Mio. Fr.	50.9	-49.4	-15.7	-24.8	1.6	39.8	5.5	9.4	32.1	25.5	2.9	-51	-43.1	-50.0	-46.2

Saldo Laufende Rechnung, Finanzierungssaldo und Selbstfinanzierungsgrad (Abbildung 3)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Saldo Laufende Rechnung in Mio. Fr.	50.9	-49.4	-15.7	-24.8	1.6	39.8	5.5	9.4	32.1	25.5	2.9	-51	-43.1	-50.0	-46.2
Finanzierungssaldo in Mio. Fr.	15.3	-106	-94.8	-96.6	-64.8	-31.8	19.1	-19.3	-14.8	-6.7	-11.7	-54.4	-47.6	-70.3	-76.4
Selbstfinanzierungsgrad in %	115	13	37	37	62	81	112	88	91	96	92	59	66	52	51.2

Zinsaufwand für Staatsanleihen und Darlehen (Abbildung 5)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Zinsaufwand für Staatsanleihen in Mio. Fr.	29.2	29.0	37.7	46.8	50.6	76.0	53.2	64.3	41.9	47.0	38.0	35.4	31.4	26.7	28.7
Zinsaufwand in % des bereinigten Ertrags	2.4	2.3	2.6	3.2	3.1	4.4	2.9	3.4	2.2	2.4	1.8	1.7	1.4	1.3	1.3

Beilage 6

Glossarium

Abschreibung	Kosten aus Wertminderung des Anlagevermögens durch Gebrauchs- und Zeitverschleiss (Beispiel: Gebäude, Strassen).
Aufwand	Begriff aus der Finanzbuchhaltung. Er bezeichnet den wertmässigen Verbrauch an Gütern und Dienstleistungen während einer Wirtschaftsperiode. Beispiel: Anschaffung von Büromaterial, Abschreibung einer Liegenschaft. Gegenteil von → Ertrag.
Ausgabenbremse	Mit der Ausgabenbremse wird eine Reduktion der Ausgaben angestrebt.
Bereinigter Ertrag	Der bereinigte Ertrag entspricht dem Ertrag der Laufenden Rechnung minus durchlaufende Beiträge, Entnahmen aus Spezialfinanzierung und Stiftungen sowie interne Verrechnungen.
Betriebsbuchhaltung	Teil des Rechnungswesens. Sie will eine wertmässige Abbildung der innerbetrieblichen Vorgänge darstellen.
Bilanz	Gegenüberstellung von Vermögens- und Kapitalpositionen.
Bilanzfehlbetrag	Ein Bilanzfehlbetrag resultiert, wenn mehr als das gesamte Eigenkapital für die Finanzierung von Aufwandüberschüssen der Laufenden Rechnung verwendet wird.
Budget (= Voranschlag)	Das Budget enthält die den allgemeinen Staatshaushalt betreffenden Aufwendungen und Erträge eines Rechnungsjahres.
Budgetantrag	Der Budgetantrag ist der Antrag des Landrats zum Voranschlag und bezweckt die Aufnahme einer neuen Ausgabe oder die Änderung bzw. Streichung einer im Entwurf des Voranschlags enthaltenen Ausgabe. Der Landrat kann somit gezielt auf Einzelpositionen Einfluss nehmen.
Defizitbremse	Bei der Defizitbremse ist das Ziel eine ausgeglichene Laufende Rechnung.
Erlös	Begriff aus der Betriebsbuchhaltung. Unter Erlös versteht man das bewertete Ergebnis der betrieblichen Tätigkeit, d.h. der erzeugten Güter- und Dienstleistungen. Gegenteil von → Kosten.
Ertrag	Begriff aus der Finanzbuchhaltung. Er stellt den Wertzuwachs innerhalb der Verwaltung während einer Wirtschaftsperiode dar. Gegenteil von → Aufwand.
Fakultatives Finanzreferendum	Gemäss Kantonsverfassung werden Beschlüsse des Landrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 500'000 Franken oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 50'000 Franken auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten der Volksabstimmung unterbreitet. Das Begehren ist innert acht Wochen nach der Veröffentlichung zu stellen.
Finanzbuchhaltung	Teil des Rechnungswesens. Sie stellt die wertmässigen Beziehungen der Verwaltung nach aussen dar.
Finanzierungsrechnung	Teilrechnung im Rahmen des Rechnungswesens, welche die Veränderungen in den Beständen an Forderungen und Verbindlichkeiten für einen bestimmten Zeitraum erfassen.
Finanzierungssaldo	Ergibt sich aus der Selbstfinanzierung abzüglich der Nettoinvestitionen. Ein negativer Saldo zeigt, dass die Investitionen teilweise über eine zusätzliche Verschuldung finanziert werden mussten.

Finanzplanung	Die Finanzplanung ist eine an das Budgetjahr anschliessende Dreijahresübersicht über die voraussichtliche Entwicklung von Aufwand und Ertrag in der Laufenden Rechnung und Einnahmen und Ausgaben in der Investitionsrechnung. Der Finanzplan wird jährlich überarbeitet (rollende Planung).
Finanzpolitik (nachhaltige)	Finanzpolitik ist die langfristige Einflussnahme auf die Entwicklung der Staatsverschuldung. Sie ist somit nachhaltig, wenn mit der tatsächlichen Entwicklung der Staatsschulden die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden können, ohne dass die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse beeinträchtigt werden.
Finanzvermögen	Vermögenswerte, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur mittelbar mit ihrem Kapitalwert beitragen. Sie dienen dem Staat wegen ihres Geldwertes (Entscheidend ist die Realisierbarkeit, d.h. die mögliche Verwendung ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung.).
Fiskalillusion	Finanziert der Staat Ausgaben z.B. über Kredite statt über Steuereinnahmen, so ist die Steuerbelastung der Wirtschaftssubjekte in der entsprechenden Periode unverändert. Wenn diese Kredite aber in einer künftigen Periode getilgt werden müssen, kann dies nur über höhere Steuereinnahmen und damit über eine höhere Steuerbelastung der Bevölkerung geschehen. Das Vermögen eines Wirtschaftssubjekts als die Summe seiner abdiskontierten zukünftigen Einkommen ist unter Berücksichtigung zukünftiger Steuererhöhungen also geringer als bei einem konstanten Steuersatz. Ein Individuum, das diese Tatsache bei seinen Ausgabenentscheidungen nicht berücksichtigt, unterliegt der Fiskalillusion.
Gebundene Ausgaben	Eine Ausgabe ist gebunden, a. wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell sowie dem Umfang nach vorgeschrieben ist oder b. wenn sie zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Verwaltung unbedingt nötig ist oder c. wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war, oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden.
Grundregel	Die Grundregel definiert den anzustrebenden Zielwert.
Investitionsrechnung	Teil der Verwaltungsrechnung, welcher diejenigen Einnahmen und Ausgaben eines Rechnungsjahres enthält, die Vermögenswerte mit mehrjährigem Nutzen schaffen. (Gemäss FHG sind Ausgaben für Investitionen ab CHF 200'000 je Objekt der Investitionsrechnung unter solche unter CHF 200'000 der Laufenden Rechnung zu belasten.)
Kosten	Begriff aus der Betriebsbuchhaltung. Bewerteter Verzehr von Ressourcen, die zur Produkterstellung bzw. Leistungserbringung in einer Periode benötigt wurden. Gegenteil von → Erlös. Beispiel: Personalkosten, Material, kalkulatorische Kosten.
Laufende Rechnung	Die Laufende Rechnung enthält den Aufwand und den Ertrag eines Rechnungsjahres. Der Saldo verändert das Eigenkapital oder den Bilanzfehlbetrag.
Passivzinsen	Passivzinsen sind Schuldzinsen, die beim Kanton für die Staatsanleihen, Darlehen etc. anfallen.
Rechnungswesen	Teil des Informationssystems der Kantonsverwaltung, in dem die interne Leistungserstellung (Betriebsbuchhaltung) und die finanziellen Aussenbeziehungen

	(Finanzbuchhaltung) zahlenmässig dargestellt werden.
Sanktionsmechanismus	Der Sanktionsmechanismus definiert die Anreize für die politischen Akteure zur Einhaltung der Defizitbremse.
Schulden	Leistungen, die juristisch erzwingbar, wertmässig eindeutig feststellbar und für die Organisation zum Abschlussstichtag wirtschaftlich belastend sind.
Schuldenbremse	Bei der Schuldenbremse steht der Ausgleich der Finanzierungsrechnung im Vordergrund (eine nicht ausgeglichene Finanzrechnung erhöht das Fremdkapital).
Selbstfinanzierungsgrad	Selbstfinanzierung (Summe Saldo Laufende Rechnung plus Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen) dividiert durch Netto-Investitionen. Bei unter 100% resultiert ein Finanzierungsbedarf (Schuldenanstieg).
Steuerungsregel	Die Steuerungsregel definiert den Mechanismus, mit welchem das Ziel gemäss Grundregel erreicht werden soll.
Strukturelles Defizit	Defizit, das entsteht, wenn Einnahmen und Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht im Gleichgewicht sind.
Umschuldungen	Ablösung vorhandener Staatsanleihen durch neue Mittel- und langfristige Verbindlichkeiten wie Staatsanleihen und Darlehen
Verschuldung	Staatsschulden sind Finanzschulden, die zustande kommen, wenn die laufenden Staatsausgaben nicht durch die laufenden Staatseinnahmen und das Eigenkapital gedeckt werden können. Es entsteht eine Nettoneuverschuldung, die mit Fremdkapital finanziert werden muss. Die Staatsverschuldung entspricht der aufsummierten Nettoneuverschuldungen der Vergangenheit bzw. dem in der Bilanz ausgewiesenen Bestand an Fremdkapital.
Verwaltungsvermögen	Vermögenswerte, die dem Gemeinwesen unmittelbar zur Erfüllung öffentlich-rechtlich festgelegter Verwaltungsaufgaben auf längere Zeit dienen (Nutzung durch Verwaltung oder Öffentlichkeit).
Volkseinkommen (kantonaies)	Setzt sich zusammen aus den Einkommen der im Kanton ansässigen Wirtschaftssubjekte (Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende und Unternehmen), welche diese aus ihrer Beteiligung am Wirtschaftsprozess sowohl innerhalb wie auch ausserhalb des Kantons generieren.