

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.