

Anhang II

Modelle von Bund und Kantonen

Die vom Bund und von verschiedenen Kantonen erarbeiteten Vorlagen einer Schuldenbremse werden im Folgenden eingehend analysiert. Die Rahmenbedingungen dieser Gemeinwesen werden mit denen im Kanton Basel-Stadt verglichen, um ihre Anwendbarkeit in unserem Kanton aufzuzeigen. Die jeweiligen Instrumente sind nicht deckungsgleich und unterscheiden sich teilweise deutlich, was unter anderem auf die Verschiedenheiten der Kantone und deren Bedürfnisse zurückzuführen ist. Interessant sind insbesondere die Modelle des Bundes und der Kantone Bern und Luzern, da sie nach den enormen Defiziten der 90er Jahre eine Stabilisierung der Verschuldung anstreben und damit ähnliche Zielsetzungen wie unsere Vorlage verfolgen. Der baselstädtische Entwurf von 1995 ist ebenfalls von Interesse. Des Weiteren wurden die bereits erprobten Modelle der Kantone St. Gallen und Freiburg, sowie das Modell des Kantons Zürich untersucht.

In der Folge werden die bestehenden Modelle von Schuldenbremsen des Bundes und der Kantone einzeln vorgestellt. Anschliessend erfolgt eine strukturierte Darstellung der Elemente dieser Modelle in einer Tabelle.

Bund

Der Bund strebte zunächst mit dem „Haushaltziel 2001“ an, seine Schulden kurzfristig wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Mit der Abstimmung vom 7. Juni 1998 ist das „Haushaltziel 2001“ von Volk und Ständen gutgeheissen und als Übergangsbestimmung in Artikel 196 Ziffer 12 der Bundesverfassung verankert worden. Es regelte erstmals für das Rechnungsjahr 1999 den zulässigen Ausgabenüberschuss und ist nun durch eine Schuldenbremse abgelöst worden. Das „Haushaltziel 2001“ war mit seiner Regelung der zulässigen Defizite nicht für die Jahre der Hochkonjunktur gemacht, da für diese Jahre keine Überschüsse vorgeschrieben werden. Auch deshalb ist es inzwischen durch eine Schuldenbremse ersetzt worden. Die Schuldenbremse ist ein in der Verfassung verankerter Mechanismus zur Haushaltssteuerung, der die Verschuldung begrenzen und die Bildung struktureller Defizite verhindern soll. Der Abbau der bestehenden Bundes Schulden wird damit nicht bezweckt. Das Stimmvolk hat die dafür nötige Verfassungsänderung am 2. Dezember 2001 mit 85% Ja-Stimmen angenommen.

Bei der Schuldenbremse des Bundes sollen die Ausgaben grundsätzlich gleich hoch sein wie die erwarteten Einnahmen - korrigiert aber um einen Faktor, der die konjunkturelle Lage berücksichtigt (Konjunkturfaktor). Wenn die Wirtschaft überdurchschnittlich wächst, müssen die Einnahmen über den Ausgaben liegen. Bei schwacher Konjunktur sind dagegen Defizite erlaubt. Diese Vorgabenregel bindet grundsätzlich Bundesrat und Parlament, in ausserordentlichen Situationen kann jedoch mit einem qualifizierten Mehr beider Räte davon abgewichen werden. Überschreiten die Ausgaben den vom Parlament festgelegten Plafond, wird dies ei-

nem Ausgleichskonto belastet, das in den folgenden Jahren auszugleichen ist. Damit besteht eine verbindliche Kompensationsnorm.

- Zielgrösse: Durch eine Stabilisierung der Nominalschuld soll ein weiterer Anstieg der Schulden verhindert werden. Das "Einfrieren" der Nominalschuld bewirkt - bei konsequenter Durchführung -, dass die Schuldenquote aufgrund von Teuerung und Wirtschaftswachstum langfristig gegen null sinkt.
- Steuerungsgrösse: Die Steuerung erfolgt über die Ausgaben, die sich längerfristig nach den Einnahmen richten müssen. Das übermässige Ausgabenwachstum wird für die desolate Lage der Bundesfinanzen verantwortlich gemacht, weshalb die Ausgabensteuerung gegenüber der Einnahmensteuerung als zweckmässiger erachtet wird.
- Steuerungsinstrumentarium:
 - Vorgabenregel: Die Ausgabenhöhe wird an die Einnahmenhöhe gebunden. Die Investitionen erfahren keine Sonderbehandlung.
 - Konjunktur: Diese Regel wird um einen Faktor korrigiert, der die konjunkturelle Lage berücksichtigt (Konjunkturfaktor). Über einen Konjunkturzyklus betrachtet muss die Rechnung ausgeglichen sein.
 - Abweichung: Von der Zielvorgabe kann das Parlament mit dem absoluten Mehr beider Räte abweichen.
 - Kompensationsnorm: Die Differenz zwischen der Budgetvorgabe und dem tatsächlichen Rechnungsabschluss wird einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet bzw. gutgeschrieben. Ein negativer Saldo des Ausgleichskontos muss abgebaut werden.
- Einführung: Inkraftsetzung des Gesetzes auf den 1. Januar 2003. Die erstmalige Anwendung erfolgte jedoch bereits auf den Voranschlag 2003.

Kanton Bern

Die Berner Vorlage für eine „Schuldenbremse“ ist vom Berner Stimmvolk in der Volksabstimmung vom 3. März 2002 angenommen worden. Sie bezweckt die Verhinderung einer weiteren Zunahme der Verschuldung und des Bilanzfehlbetrages. Die Verfassungsbestimmung verlangt selbst bei schlechter Konjunkturlage einen ausgeglichenen Voranschlag (Budget). Sie verpflichtet Regierung und Parlament, diese Zielgrösse (Verbot eines Defizits im Voranschlag) einzuhalten. Entsteht dennoch ein negatives Rechnungsergebnis, wird der Aufwandüberschuss dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet. Vom Ziel des Budgetausgleichs darf das Parlament nur abweichen, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder zustimmen. Hinzu kommt noch eine „Steuererhöhungsbremse“. Dies für den Fall, dass die Defizitbremse steuertreibend wirken sollte, denn eine nachhaltige Haushaltssanierung soll über die Sanierung des Aufwands und nicht über eine Erhöhung der Steuertarife erreicht werden. Die „Steuererhöhungsbremse“ verlangt ein höheres Quorum für Steuererhöhungen.

Eine erste Modellvariante hatte zudem ein beschleunigtes Rechtsetzungsverfahren für die zur Erreichung eines ausgeglichenen Voranschlags erforderlichen Gesetzes- und Dekretsänderungen vorgesehen. Diese Kompetenz zur raschen Umsetzung von Sanierungsmassnahmen wurde von einer erheblichen Zahl von Vernehmlassungspartnern als zu einschneidend erachtet und deshalb von der vorberatenden Kommission wieder fallen gelassen.

- Zielgrösse: Eine Zunahme der Verschuldung soll verhindert werden, weshalb als Zielgrösse die Stabilisierung der Nominalschuld gewählt wird.
- Steuerungsgrösse: Die Defizitbremse steuert über den Voranschlag und kontrolliert über die Staatsrechnung. Die Investitionen werden nicht berücksichtigt.
- Steuerungsinstrumentarium:
 - Vorgabenregel: Die Behörden werden verpflichtet, keinen Aufwandüberschuss im jährlichen Voranschlag zuzulassen.
 - Konjunktur: Die konjunkturelle Lage wird nicht berücksichtigt. Ausgaben und Einnahmen unterliegen deshalb den konjunkturellen Schwankungen.
 - Abweichung: Von der Zielvorgabe kann das Parlament mit einer Dreifünftelsmehrheit aller Mitglieder abweichen.
 - Kompensationsnorm: Ein Defizit in der Staatsrechnung wird dem übernächsten Voranschlag als Verlustvortrag belastet.
- Einführung: Inkraftsetzung auf den 1. Mai 2002. Sie gelangte erstmals für den Voranschlag 2003 zur Anwendung.

Kanton Luzern

Die Stimmberchtigten des Kantons Luzern haben mit grosser Mehrheit am 26. November 2000 einer Vorlage zugestimmt, welche die politische Behörden zur Haushaltsdisziplin zwingt. Gemäss Finanzhaushaltsgesetz ist der Voranschlag der laufenden Rechnung so festzulegen, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre unter Berücksichtigung der Konjunktur ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Ein allfälliges Defizit im Rechnungsabschluss ist auf den Voranschlag des nächstfolgenden Rechnungsjahres vorzutragen. Die Regelung soll verhindern, dass grosse Defizite budgetiert werden können. Sie legt fest, innert welcher Frist allfällige Defizite abzutragen sind. Um ausgeglichene Rechnungsabschlüsse zu erreichen, können Massnahmen auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgabenseite getroffen werden, also z. B. auch eine Steuerfusserhöhung.

- Zielgrösse: Als Zielgrösse dient die Nominalschuld. Im Durchschnitt mehrerer Jahre sollen ausgeglichene Abschlüsse erzielt werden, damit die Schulden nicht zunehmen. Ein bereits bestehender Bilanzfehlbetrag ist abzubauen.

- Steuerungsgrösse: Die Steuerung erfolgt über den Saldo des Voranschlages, die Kontrolle über die Rechnung.
- Steuerungsinstrumentarium:
 - Vorgabenregel: Das Budgetdefizit darf ein maximales Defizit von 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuer nicht überschreiten.
 - Konjunktur: Die Kompensationsnorm kann bei schlechter Konjunktur ausgesetzt werden. Die so entstandenen Fehlbeträge müssen aber binnen längstens acht Jahren abgetragen werden.
 - Abweichung: Eine Abweichung von der Vorgaberegel ist nicht vorgesehen.
 - Kompensationsnorm: Ein Aufwandüberschuss ist auf den Voranschlag des nächstfolgenden Rechnungsjahres vorzutragen, wenn er nicht einem allfälligen Eigenkapital belastet werden kann.
- Einführung: Am 26. November 2000 erfolgte die Annahme durch die Stimmberechtigten, Inkraftsetzung war am 1. Januar 2001.

Kanton St. Gallen

Der Kanton St. Gallen kennt bereits seit dem Jahre 1929 eine Defizit- und Schuldenbremse, die dazu beigetragen hat, dass seine Verschuldung sehr tief ist. Das Instrument sieht vor, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3% der einfachen Steuer nicht übersteigen darf. Ein allfälliger Aufwandüberschuss im tatsächlichen Rechnungsabschluss muss zwingend dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet wird, soweit er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann. Dies bedeutet, dass im betreffenden vorbelasteten Budget entweder der Aufwand gekürzt oder die Einnahmen über einen Eigenkapitalbezug beziehungsweise über eine Heraufsetzung der Entgelte oder der Steuerfusse erhöht werden muss, wenn mit dem geltenden Steuerfuss kein Ausgleich herbeigeführt werden kann. Die Konjunkturentwicklung findet keine Beachtung. Die Regelung wirkt präventiv und führt zu einer starken Ausgabendisziplin. Seit 1980 bis heute mussten nur wenige Defizite hingenommen werden, die alle mit Eigenkapitalbezügen gedeckt werden konnten. Eine Belastung des übernächsten Budgets und eine damit verbundene allfällige Steuerfusserhöhung mussten nicht vorgenommen werden

- Zielgrösse: Zielgrösse ist die Nominalschuld. Die Schulden sollen langfristig auf einem möglichst tiefen Niveau begrenzt werden.
- Steuerungsgrösse: Die Steuerung erfolgt über den Saldo des Voranschlages, die Kontrolle über die Rechnung.
- Steuerungsinstrumentarium:
 - Vorgabenregel: Der Staatssteuerfuss wird so festgesetzt, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt.
 - Konjunktur: Konjunkturelle Schwankungen werden nicht berücksichtigt.

- Abweichung: Eine Abweichung von der Vorgaberegel ist nicht vorgesehen.
- Kompensationsnorm: Ein Aufwandüberschuss muss im Voranschlag des übernächsten Jahres kompensiert werden, wenn er nicht durch Eigenkapital gedeckt werden kann. Wird in diesem vorbelasteten Budget durch Einsparungen oder Eigenkapitalbezüge mit den geltenden Steuerfüssen kein Ausgleich herbeigeführt, so müssen diese erhöht werden, bis ein ausgeglichenes Budget möglich ist. In der Investitionsrechnung ist eine Verschuldung über mehrere Jahre hingegen möglich.
- Einführung: Das neue Staatsverwaltungsgesetz hat die entsprechende Vorschrift aus dem Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt aus dem Jahre 1929 übernommen. Inkraftsetzung am 1. Januar 1997.

Kanton Freiburg

Eine ähnliche Regelung zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung wie der Kanton St. Gallen kennt auch der Kanton Freiburg. Am 25. November 1994 hat der Grosse Rat ein neues Finanzhaushaltsgesetz verabschiedet, welches bestimmt, dass der Voranschlag der Laufenden Rechnung ausgeglichen sein muss. Beträgt das Defizit des Voranschlags der Laufenden Rechnung 3% des Gesamtertrags, ist eine Steuerfusserhöhung zwingend notwendig. Dementsprechend wird der Steuerfuss jedes Jahr vom Parlament nach Massgabe des Voranschlagsergebnisses festgesetzt. Die Konjunkturentwicklung wird dabei nicht beachtet. Das Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Freiburg beinhaltet zudem eine Kompetenzverlagerung vom Parlament auf die Regierung. Das Parlament darf den von der Regierung vorgeschlagenen Ausgabenbetrag gesamthaft nicht überschreiten. Anträge im Parlament auf Kürzung der Einnahmen bedürfen der Prüfung und Zustimmung der Regierung und der Staatswirtschaftskommission. Seit 1996 wirkt die Regel stark präventiv und zwingt zu Einsparungen im Budget. Eine Steuerfusserhöhung musste deswegen auf Grund dieser Bestimmungen noch nicht vorgenommen werden.

- Zielgrösse: Eine zusätzliche Neuverschuldung soll verhindert und somit eine Stabilisierung der Nominalschuld erreicht werden.
- Steuerungsgrösse: Aufgrund der Einnahmensteuerung wird der Steuerfuss vom Grossen Rat jährlich anhand des Voranschlages festgesetzt. Eine Erhöhung oder Senkung des Steuerfusses um maximal 20% ist möglich.
- Steuerungsinstrumentarium:
 - Vorgabenregel: Der Voranschlag der Laufenden Rechnung muss ausgeglichen sein.
 - Konjunktur: Konjunkturelle Schwankungen werden nicht berücksichtigt.
 - Abweichung: Eine Abweichung von der Vorgaberegel ist nicht vorgesehen.
 - Kompensationsnorm: Der Steuerfuss muss erhöht werden, falls das budgetierte Defizit vor internen Verrechnungen drei Prozent des Gesamtertrages erreicht.

- Einführung: Vom Grossen Rat verabschiedet am 25. November 1994, Inkraftsetzung am 1. Juli 1996.

Kanton Zürich

Das Zürcher Finanzhaushaltsgesetz fordert, dass die Laufende Rechnung mittelfristig – d. h. im Laufe von etwa acht Jahren (entsprechend der geschätzten Dauer eines Konjunkturzyklus) – auszugleichen ist. In den neunziger Jahren ist es regelmässig nicht gelungen, diesen Auftrag zu erfüllen. Mit einer sogenannten Ausgabenbremse, bestehend aus einer Änderung der Kantonsverfassung sowie des Finanzhaushaltsgesetzes, wurde auf diesen Misstand reagiert. Die Doppelvorlage wurden am 12. März 2000 von den Stimmberchtigten mit grossen Mehrheiten gutgeheissen.

Mit der Verfassungsänderung sollen Ausgabenbeschlüsse strengerer Verfahrensvoraussetzungen unterstellt werden. Bestimmte ausgabenrelevante Beschlüsse und Änderungen am Budgetvoranschlag des Regierungsrates sind neu dem Mehr der Parlamentsmitglieder unterstellt. Der Regierungsrat wird ausserdem verpflichtet, Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben zu beantragen, wenn der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung gefährdet ist. Der Gesamtbetrag der Saldoverbesserung dieser Massnahmen ist für das Parlament, das innert sechs Monaten darüber beschliessen muss, zwingend. Das Finanzhaushaltsgesetz schreibt neu auch vor, den Bilanzfehlbetrag jährlich zu mindestens 20% abzuschreiben. Mit der Änderung im Steuergesetz schliesslich sollen die Steuern auch innerhalb der dreijährigen Steuerfussperiode erhöht werden können, wenn ein entstandener Bilanzfehlbetrag nicht mehr anders ausgeglichen werden kann. Ein eigentlicher Steuerungsmechanismus wurde aber nicht eingeführt.

- Zielgrösse: Zielgrösse ist die Nominalschuld. Ein Anstieg der Schulden soll verhindert und ein bereits bestehender Fehlbetrag in der Bilanz abgebaut werden.
- Steuerungsgrösse: Es gibt keine eigentliche Steuerungsgrösse. Die strengen Anforderungen für Ausgabenbeschlüsse sollen unausgegliche Rechnungen verhindern, und die vorgeschriebene Abschreibung des Bilanzfehlbetrags um jährlich mindestens 20% zwingt dazu, aufgelaufene Defizite wieder abzubauen. Über die Einnahmen soll dieser Abbau beschleunigt werden: Steuererhöhungen sind dabei auch innerhalb der dreijährigen Steuerfussperiode zulässig.
- Steuerungsinstrumentarium:
 - Vorgabenregel: Die Laufende Rechnung soll mittelfristig ausgeglichen sein. Es existiert aber kein institutioneller Mechanismus, der die Einhaltung dieser Regel überwacht.
 - Konjunktur: Durch die Forderung, die Laufende Rechnung *mittelfristig* auszugleichen, kann möglichen konjunkturellen Schwankungen Rechnung getragen werden.
 - Abweichung: Eine Abweichung ist nicht vorgesehen.

- Kompensationsnorm: Wenn Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrages budgetiert werden müssen, kann der Regierungsrat ausserordentliche Steuerfussserhöhungen beantragen. Eine zwingende Norm für das Parlament, diesem Antrag zu folgen, besteht jedoch nicht. Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, soll der Regierungsrat dem Parlament zusätzlich Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben beantragen.
- Einführung: Angenommen durch die Stimmberchtigten im März 2000, Inkraftsetzung am 1. Juli 2001.

Kanton Basel-Stadt (Entwurf 1995)

Aufgrund der hohen Defizite Anfang der 90er Jahre legte der Regierungsrat am 2. Mai 1995 dem Grossen Rat mit dem Entwurf zu einem neuen Finanzaushaltgesetz auch eine Regelung vor, wie der Finanzaushalt mittelfristig im Gleichgewicht gehalten werden sollte. Der Entwurf zum neuen Finanzaushaltgesetz sah vor, dass ein Ausgabenüberschuss im Budget der Finanzrechnung von mehr als zwei Prozent der Gesamteinnahmen auf Antrag des Regierungsrates oder der Finanzkommission durch eine einjährige Steuererhöhung abgedeckt werden sollte. Hätte die Finanzrechnung beim Abschluss nach einer Steuererhöhung einen Ausgabenüberschuss von weniger als zwei Prozent der Gesamteinnahmen oder sogar einen Einnahmenüberschuss ausgewiesen, so sollten damit zu Lasten der Finanzrechnung zweckgebundene Reserven zur Vermeidung von zukünftigen Ausgabenüberschüssen gebildet werden. Dieser Kompensationsmechanismus sollte primär präventiv wirken. Seine Durchsetzbarkeit wäre vom Volk abhängig gewesen, da Beschlüsse des Grossen Rates zur Erhöhung des Steuerfusses dem fakultativen Referendum unterstehen sollten. Die Steuerungsgrösse wäre somit formell zwar auf der Einnahmeseite gelegen, praktisch hätte hingegen – zur Verhinderung von Steuererhöhungen – an der Ausgabenseite „gearbeitet“ werden sollen.

Der Entwurf des Regierungsrats wurde in der parlamentarischen Beratung abgelehnt. Lediglich am nicht sanktionierbaren Ziel des mittelfristigen Haushaltausgleichs wurde festgehalten (§ 4 FHG). Von den einen Gegnern der Vorlage (eher im linken Spektrum), wurde befürchtet, dass die Ausgaben zu restriktiv bewirtschaftet würden, um ja keine Steuererhöhungen in Kauf nehmen zu müssen. Von den anderen (eher im bürgerlichen Spektrum) wurde argumentiert, dass die Ausgabenseite zu grosszügig gehandhabt werden könnte, weil die Finanzierung ja dann (zu) leicht mit zusätzlichen Steuern möglich wäre.

- Zielgrösse: Auch der Entwurf von 1995 bezweckte die Verhinderung der zusätzlichen Neuverschuldung und keine Verminderung der Kantonsschulden. Als Zielgrösse war die Nominalschuld vorgesehen (2% Budgetdefizit zugelassen, da dies erfahrungsgemäss eine ausgeglichene Rechnung ermöglicht).

- Steuerungsgrösse: Der Entwurf sah bei einem budgetierten Defizit von mehr als 2% eine einjährige Steuererhöhung für das gleiche Jahr vor, die allerdings dem fakultativen Referendum unterstanden hätte.
- Steuerungsinstrumentarium:
 - Vorgabenregel: Das Budget durfte für den Finanzierungssaldo gemäss Entwurf kein Defizit von mehr als 2% vorsehen. Die Investitionen wurden nicht berücksichtigt.
 - Konjunktur: Die konjunkturelle Lage wurde nicht direkt berücksichtigt (indirekt aber über den Handlungsspielraum bei den Investitionen).
 - Abweichung: Eine Abweichung von der Vorgabenregel war nicht vorgesehen.
 - Kompensationsnorm: Wäre die Vorgabe mit einem Budgetdefizit von mehr als 2% verfehlt worden, hätte durch den Grossen Rat eine einjährige Steuerfuß erhöhung für ein Jahr beschlossen werden müssen; sie hätte allerdings dem fakultativen Referendum unterstanden.
- Einführung: Der Entwurf wurde im 1995 vom Grossen Rat abgelehnt.

Kanton Basel-Stadt (neu)

Das Basler Modell wird im Ratschlag (Kapitel 4) und in Anhang I eingehend dargestellt. Der folgende Kurzbeschrieb soll einen Vergleich mit den übrigen Modellen ermöglichen.

- Zielgrösse: Das Basler Modell verwendet als Zielgrösse die Nettoschuldenquote, definiert als Nettoschuld geteilt durch das kantonale Volkseinkommen. Damit weicht es von den übrigen Modellen von Bund und Kantonen ab, welche auf die Nominalschuld abstehen. Der Vorteil dieser Lösung liegt in der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kantons.
- Steuerungsgrösse: Als Steuerungsgrösse dienen die Nettoausgaben, die sich aus dem ordentlichen Nettoaufwand (ONA) und den Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen (NIV) zusammensetzen.
- Steuerungsinstrumentarium:
 - Vorgabenregel: Der Zielbetrag der Nettoausgaben basiert auf dem Zielbetrag der Nettoausgaben des Vorjahres (korrigiert um einen allfälligen Prognosefehler bei der prognostizierten Inflation des Vorjahres), der gemäss einer definierten Wachstumsrate erhöht wird. Die Wachstumsrate kennt zwei mögliche Berechnungen: In einer sogenannten Korrekturphase, solange das angestrebte Zielband der Nettoschuldenquote noch nicht erreicht ist, dürfen die Ausgaben mit der prognostizierten Inflation wachsen, während sie in einer sogenannten Expansionsphase zusätzlich zur Inflation mit dem realen Trendwachstum des Volkseinkommens wachsen dürfen. Aus dieser Regel ergibt sich aufgrund eines fixen Verhältnisses der jährliche Zielbetrag für ONA und NIV.

- Konjunktur: Die Entkoppelung der Nettoausgaben von den konjunkturabhängigen Steuereinnahmen führt zur Eliminierung unerwünschter Konjunktureinflüsse. Die Nettoausgaben entwickeln sich selbst in einer Rezession gemäss der geltenden Wachstumsrate, ohne sich den kurzfristig sinkenden Einnahmen nach unten anzupassen.
- Abweichung: Der Grosse Rat kann ausnahmsweise mit dem absoluten Mehr aller Ratsmitglieder von der Zielvorgabe für ONA und NIV abweichen.
- Kompensationsnorm: Eine Überschreitung des vorgeschriebenen Zielbetrags muss in den Folgejahren kompensiert werden; nicht ausgeschöpfte Mittel stehen dafür für spätere Budgets zur Verfügung. Dazu werden ausserhalb der Staatsrechnung zwei statistische Ausgleichskonten geführt. Ausnahmsweise können auf Antrag der Regierung Beträge aus einem negativen Ausgleichskonto mit Zweidrittelsmehrheit gestrichen werden.
- Einführung: Geplante Verabschiedung im Grossen Rat im 2003, erstmals wirksam für das Budget 2004.

Übersicht

Die folgende Tabelle gibt die Sachverhalte in den einzelnen Kantonen und beim Bund stark vereinfacht wieder und dient dem Überblick:

	Einführung	Zielgrösse	Steuerungsgrösse	Steuerungsinstrumentarium			
				Vorgabenregel	Berücksichtigung Konjunktur	Abweichungsregel	Kompensationsnorm
Bund	Inkraftsetzung auf den 01.01.2003; erstmalige Anwendung auf den Voranschlag 2003	Nominalschuld	Ausgaben	Ausgaben = Einnahmen	Ja	Abs. Mehr beider Räte	Amortisation in Folgejahren (Ausgleichskonto)
BE	Inkraftsetzung 01.05.2002; erstmalige Anwendung auf Voranschlag 2003	Nominalschuld	Saldo	Saldo = 0	Nein	3/5-Mehr der Ratsmitglieder	Belastung übernächstes Jahr
LU	Inkraftsetzung 01.01.2001	Nominalschuld	Saldo	Maximalgrenze für Budget-defizit	Ja	Keine	Belastung übernächstes Jahr
SG	Regel besteht seit 1929. Inkraftsetzung neues Staatsverwaltungsge-setz 01.01.1997	Nominalschuld	Saldo	Maximalgrenze für Budget-defizit	Nein	Keine	Belastung übernächstes Jahr / Erhöhung Steuern
FR	Inkraftsetzung 01.07.1996	Nominalschuld	Einnahmen	Einnahmen = Ausgaben	Nein	Keine	Erhöhung Steuern
ZH	Inkraftsetzung 01.07.2001	Nominalschuld	Keine	Saldo (mittelfristig) = 0	Ja	Keine	Erhöhung Steuern
BS 95	Im Grossen Rat abgelehnt 1995	Nominalschuld	Einnahmen	Maximalgrenze für Budget-defizit	Nein	Keine	Erhöhung Steuern (Referendum)
BS (neu)	-	Schuldenquote	Ausgaben	Ausgabenwachstum gemäss definierter Rate	Ja	Mehrheit der Ratsmitglieder	Amortisation in Folgejahren (Ausgleichskonten)

Anhang I

Die Basler Schuldenbremse in der Praxis

Ein Beispiel für das Budgetjahr 2005

1. Einleitung

Am Beispiel des Jahres 2005 soll der Ablauf der Schuldenbremse von Beginn an aufgezeigt werden. In chronologischer Abfolge soll transparent gemacht werden, woher die für die Budgetierung bzw. den Abschluss der Staatsrechnung benötigten Daten stammen, wann die Buchungen auf den Ausgleichskonten erfolgen oder wie Entscheidungen betreffend Schuldenbremse zustande kommen.

Es werden folgende Phasen unterschieden:

- Vorbereitungen für das Budget 2005 (ab März 2004)
- Budgetberatung im Grossen Rat (November – Dezember 2004)
- Aktivitäten im Jahr 2005
- Abschluss Staatsrechnung 2005 (ab März 2006)

2. Vorbereitung des Budgets 2005

2.1. Abschluss der Staatsrechnung 2003

März 2004: Der Abschluss der Staatsrechnung 2003 liegt vor. Nun ist klar, ob die Vorgaben der Schuldenbremse für das Jahr 2003 eingehalten wurden.

Belastung Ausgleichskonto:

Wurden die vom Grossen Rat bewilligten Budgetbeträge (angepasst um die effektive Teuerung per November 2004) für den Ordentlichen Nettoaufwand (ONA) und die Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen (NIV) in der Staatsrechnung des Jahres 2003 *überschritten*, wird die Differenz den Ausgleichskonten ONA resp. NIV belastet und muss demzufolge in den nächsten Jahren zu 25% kompensiert werden. Dies verringert die Budgetvorgabe für die Folgejahre ab 2005.

Gutschrift Ausgleichskonto:

Wurden die Budgetbeträge (angepasst um die effektive Teuerung per November 2004) für den Ordentlichen Nettoaufwand (ONA) und die Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen (NIV) in der Staatsrechnung des Jahres 2003 hingegen *unterschritten*, wird die Differenz den Ausgleichskonten ONA resp. NIV gutgeschrieben. Die Ausgleichskonten haben allerdings Obergrenzen: Für die ONA ist diese Grenze bei 10%, für die NIV bei 30% der entsprechenden jährlichen Zielbeträge erreicht.

Angenommen, im Jahre 2003 wurde der Budgetbetrag ONA um Fr. 10 Mio. unterschritten, und der Zielbetrag ONA für das Jahr 2004 betrage Fr. 2 Mia., so kann der Überschuss von Fr. 10 Mio. nun dem Ausgleichskonto gutgeschrieben werden, sofern

der Saldo des Ausgleichskontos ONA per Ende März 2004 unter Fr. 200 Mio. ist (= Obergrenze 10% des Zielbetrags ONA). Beträgt der Saldo des Ausgleichkontos ONA aber z.B. bereits Fr. 194 Mio., so können vom Überschuss 2003 nur Fr. 6 Mio. gutgeschrieben werden. Die restlichen Fr. 4 Mio. wurden zwar gespart, können aber zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr ausgegeben werden. Bei den NIV verhält es sich entsprechend, nur dass hier die Obergrenze für Gutschriften bei 30% des jährlichen Zielbetrags der NIV festgelegt ist.

2.2. Berechnung der Nettoschuldenquote per Ende 2004

März 2004: Die Nettoschuld per Ende 2004 und das kantonale Volkseinkommen des Jahres 2004 müssen ermittelt werden. Diese Zahlen werden benötigt, um die Nettoschuldenquote per Ende 2004 zu berechnen. Dies ist wichtig, denn bekanntlich entscheidet die Nettoschuldenquote über die Wachstumsrate des Zielbetrags, also den möglichen Anstieg der Ausgaben ONA und NIV gegenüber dem Vorjahr. Entweder steigen die Ausgaben nur mit der prognostizierten Inflation (Korrekturphase) oder aber zusätzlich mit dem realen Trendwachstum (Expansionsphase).

Nettoschuld:

Der Wert aus der Staatsrechnung per Ende 2003, korrigiert um den budgetierten Finanzierungssaldo 2004, führt zur budgetierten Nettoschuld per Ende 2004. Da der tatsächliche Wert erst per Ende 2004 vorliegt und eine Verzögerung um ein Jahr problematisch wäre, ist es sinnvoll, auf den Budgetwert abzustellen.

Kantonales Volkseinkommen:

Die Prognosewerte für das Volkseinkommen des Kantons Basel-Stadt stammen von der BAK (Konjunkturforschung Basel AG). Ein Abstellen auf Prognosewerte ist notwendig, da die offiziellen Daten des Bundesamtes für Statistik jeweils erst mit zweijähriger Verzögerung publiziert werden. Für die Berechnung der Nettoschuldenquote per Ende 2004 wird der Prognosewert des Kantonalen Volkseinkommens für das Jahr 2004 verwendet.

2.3. Korrektur- oder Expansionsphase im Jahr 2005?

März 2004: Aufgrund der Nettoschuldenquote 2004 und der Phase (Korrektur- oder Expansionsphase) des Jahres 2004 (wurde im Budgetprozess für 2004 erklärt) bestimmt sich, ob sich der Kanton im Jahr 2005 in einer Korrektur- oder Expansionsphase befindet. Dies steht Ende März 2004 definitiv fest.

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

2.4. Zielbeträge für das Budget 2005

März 2004: Anhand der Zielbeträge ONA und NIV des Vorjahres 2004, der ermittelten Phase für das Jahr 2005 sowie der entsprechenden Wachstumsrate 2004 werden die Zielbeträge ONA und NIV für das Jahr 2005 berechnet. Für die Berechnung der Wachstumsrate benötigen wir ausserdem noch das langfristige reale Trendwachstum des Volkseinkommens sowie Prognosewerte für die Inflation.

Zudem muss der Zielbetrag 2004 um den Prognosefehler der Vorjahresteuerung (November 2003) korrigiert werden.

Berechnung der Zielbeträge:

Der ursprüngliche Zielbetrag (ONA und NIV) des Jahres 2004 wird korrigiert um die Differenz zwischen der auf November 2003 prognostizierten Teuerung (die im März 2003 zum ursprünglichen Zielbetrag 2004 führte) und der tatsächlich im November 2003 aufgelaufenen Teuerung. Dies ist nötig, da sich ansonsten der Zielbetrag nur auf Grund von Prognosen entwickeln würde. Danach wird der so erhaltene bereinigte Zielbetrag 2004 um die Wachstumsrate einer Korrektur- oder Expansionsphase ergänzt, und wir erhalten den Zielbetrag 2005.

Beim ONA gilt zusätzlich: Wurde der Zielbetrag 2004 vom Grossen Rat im Budgetierungsprozess für das Jahr 2004 nicht ausgeschöpft (gemessen an der Differenz zwischen Budgetvorgabe und tatsächlich beschlossenem Budgetbetrag), wird der Zielbetrag 2004 um diesen nicht ausgeschöpften Betrag verringert. Erst dann kommt die Wachstumsrate 2004 dazu (dies aus Gründen der Flexibilität, denn der Grosse Rat soll die Möglichkeit haben, die Ausgaben zu senken, falls sich der festgelegte Ausgabenpfad der Schuldenbremse langfristig als zu hoch erweisen sollte). Bei den NIV ist diese Regelung nicht vorgesehen. Hier sollen Unterschreitungen zu Gunsten der Folgejahre ohne Pfadkorrektur möglich sein.

Die Wachstumsrate 2004 bei einer Korrekturphase im Jahr 2005 besteht aus der prognostizierten Inflation per November 2004. Dies entspricht einem realen Nullwachstum. Die Wachstumsrate 2004 bei einer Expansionsphase im Jahr 2005 besteht aus der prognostizierten Inflation per Ende 2004 und zusätzlich dem langfristigen realen Trendwachstum des Volkseinkommens.

Zielbetrag ONA 2004		Zielbetrag NIV 2004
+/- Korrektur der Prognosefehler Inflation 2003		+/- Korrektur der Prognosefehler Inflation 2003
- Nichtausschöpfung Budgetvorgabe 2004	Gemessen an der Differenz zwischen Budgetvorgabe und tatsächlich beschlossenen Budgetbetrag	
+ Wachstumsrate 2004	Je nach Expansions- oder Korrekturphase	+ Wachstumsrate 2004
= Zielbetrag ONA 2005		= Zielbetrag NIV 2005

Inflation:

Die Prognosewerte für die Inflation stammen von der BAK (Konjunkturforschung Basel AG). Beispielsweise wird die Wachstumsrate 2004 für eine Korrekturphase im Jahre 2005 anhand der auf November 2004 prognostizierten Inflation festgelegt.

Trendwachstum des Volkseinkommens:

Das langfristige reale Trendwachstum des Volkseinkommens entspricht dem erwarteten durchschnittlichen Realwachstum für die nächsten 10 - 20 Jahre. Es wird vom Regierungsrat mit 1.5% pro Jahr prognostiziert. Dies entspricht dem durchschnittlichen Realwachstum zwischen 1980 und 2000. Bei einer Inflation von z.B. 1.2% ergäbe das eine Wachstumsrate für eine Expansionsphase von 2.7%.

2.5. Budgetvorgaben ONA und NIV 2005

März 2004: Die oben ermittelten Zielbeträge sind noch keine verbindlichen Ausgabenhöchstbeträge für ONA und NIV. Sie können noch mittels Bezügen bei positivem Saldo eines Ausgleichskontos erhöht werden und müssen nach unten angepasst werden, falls ein Ausgleichskonto per Ende März einen negativen Saldo aufweist.

Bezug:

Die Kompetenz für einen Bezug aus einem positiven Ausgleichskonto liegt beim Regierungsrat. Er beschliesst bei der Vorbereitung des Budgets, ob ein allfälliges Guthaben auf einem Ausgleichskonto per Ende März 2004 (Stichtag 31. März) teilweise oder ganz zu Gunsten des Budgets 2005 bezogen werden soll.

Die Regelung für den Bezug eines positiven Saldos ist für beide Ausgleichskonten gleich. Ein Bezug führt zu einer Erhöhung der Budgetvorgabe gegenüber dem ursprünglich vorgegebenen Zielbetrag. Damit wird Handlungsspielraum für eine antizyklische Finanzpolitik geschaffen.

Wenn beispielsweise das Ausgleichskonto NIV per 31.3.2004 aufgrund der zurückhaltenden Investitionspolitik der Vorjahre einen positiven Saldo von Fr. 50 Mio. ausweist, kann bei Bedarf der Zielbetrag der NIV 2005 um die ganzen Fr. 50 Mio. oder einen Teil davon erhöht werden. Dadurch erhöht sich die Budgetvorgabe für das Jahr 2005. Der Bezug wird im Ausgleichskonto verbucht.

Amortisation:

Die Regelung für die Amortisation eines negativen Saldos ist für beide Ausgleichskonten gleich. Es müssen zwingend 25% des negativen Saldos eines Ausgleichskontos dem Zielbetrag des nächsten Budgets belastet werden (Stichtag 31. März). Durch diese Regelung müssen Überschreitungen des vorgegebenen Zielbetrags auf mehrere Jahre verteilt über das ordentliche Budget amortisiert werden. Diese Amortisationsregel entspricht einer degressiven Abschreibungsmethode.

Beispiel: Dem Ausgleichskonto ONA sind die Überschreitung der Budgetvorgabe 2004 von Fr. 10 Mio. (bei Budgetgenehmigung) sowie die Überschreitung des Budgetbetrags in der Staatsrechnung 2003 von Fr. 30 Mio. belastet worden. Am 31.3.2004 weist das Ausgleichskonto ONA somit einen negativen Saldo von Fr. 40 Mio. aus. Von diesem Fehlbetrag müssen 25%, d.h. Fr. 10 Mio. amortisiert werden. Sie werden vom Zielbetrag 2005 abgezogen und stehen für die Budgetvorgabe 2005 damit nicht mehr zur Verfügung. Die Amortisation wird im Ausgleichskonto verbucht.

Zielbetrag ONA 2004	Bemerkung	Zielbetrag NIV 2004
+/- Korrektur der Prognosefehler Inflation 2003		+/- Korrektur der Prognosefehler Inflation 2003
- Nichtausschöpfung Budgetvorgabe 2004	Gemessen an der Differenz zwischen Budgetvorgabe und tatsächlich beschlossenem Budgetbetrag	
+ Wachstumsrate 2004	Je nach Expansions- oder Korrekturphase	+ Wachstumsrate 2004
= Zielbetrag ONA 2005		= Zielbetrag NIV 2005
+ Bezug aus positivem Ausgleichskonto ONA oder - Amortisation negatives Ausgleichskonto ONA	Bezug im Ermessen Regierungsrat Amortisation zwingend	+ Bezug aus positivem Ausgleichskonto NIV oder - Amortisation negatives Ausgleichskonto NIV
= Budgetvorgabe ONA 2005		= Budgetvorgabe NIV 2005

2.6. Budgetierungsprozess 2005

März – September 2004: Nachdem die Zielbeträge ONA und NIV 2005 und anschliessend die Budgetbeträge ONA und NIV 2005 bestimmt worden sind, bereitet der Regierungsrat das Budget vor. Grundsätzlich ist der Regierungsrat angehalten, geeignete Massnahmen zu treffen, um die Budgetvorgaben einzuhalten. Gelingt dies in Ausnahmefällen nicht, kann er dem Grossen Rat eine Abweichung von der Budgetvorgabe beantragen. Für die Budgetdiskussion im Grossen Rat, der eine allfällige Überschreitung zu beschliessen hat, bezeichnet er die Budgetpositionen, die zur Überschreitung führen. Ausserdem kann er dem Grossen Rat beantragen, einen bestimmten Betrag aus einem negativen Ausgleichskonto zu entfernen und somit von der Kompensation zu befreien, falls die Amortisationspflicht zu unerträglichen Härten bei den Budgetvorgaben führen würde (dies gilt auch für im Budgetierungsprozess neu beschlossene Überschreitungen, welche formell noch gar nicht verbucht wurden).

3. Budgetberatung 2005

3.1. Budgetentwurf 2005 des Regierungsrats

September 2004: Der Budgetentwurf des Regierungsrates enthält die gesamten geplanten Einnahmen und Ausgaben des Kantons. Der ONA und die NIV sind Teil des Budgets und ihr Gesamtbetrag wird im begleitenden Ratschlag speziell ausgewiesen. Im Budgetentwurf ist die Inflation gemäss Teuerungsprognose per November 2004, welche im März 2004 für die Budgetvorgaben geschätzt wurde, bereits integriert (die Inflation wird also aufgrund der Teuerungsprognose des Vorjahres ausgeglichen).

Bei einer beantragten Überschreitung der Budgetvorgabe ONA oder NIV muss der Regierungsrat die überschreitenden Budgetpositionen in geeigneter Form ausweisen.

3.2. Behandlung des Budgetentwurfs 2005 in der Finanzkommission

Oktober – November 2004: Die Finanzkommission überprüft den Budgetentwurf zu Handen des Grossen Rates. Während dieser Zeit kann der Regierungsrat in Form von Budgetnachträgen noch Korrekturen des Budgets beantragen. Solche Korrekturen aufgrund der neusten Erkenntnisse (z. B. Steuereinnahmen, spezielle Ausgabenpositionen) sind sinnvoll und beeinflussen unter Umständen die Budgetvorgaben. Die Finanzkommission kann ihrerseits auch selber Budgetnachträge (verbessernde oder verschlechternde) vorschlagen.

Ebenfalls mittels Budgetnachtrag erfolgt die allfällige Korrektur des Prognosefehlers der Teuerung. Diese musste für den Budgetierungsprozess bereits im März 2004 geschätzt werden und kann nun auf den effektiven Wert per November 2004 korrigiert werden. Dies führt zu einer Budgetkorrektur.

Aus diesen Budgetnachträgen entsteht der definitive Budgetentwurf der Finanzkommission.

3.3. Budgetgenehmigung im Grossen Rat

Dezember 2004: Das Budget 2005 wird im Grossen Rat behandelt, evtl. mit einem Antrag des Regierungsrates bzw. der Finanzkommission auf Überschreitung der Budgetvorgaben 2005. Die Mitglieder des Grossen Rates können in der Budgetdebatte mittels Budgetnachträgen Verbesserungen des Budgets beantragen, die ebenfalls zu einer Anpassung der Budgetbeträge ONA und NIV führen (Verschlechterungen sind dagegen nur via Budgetpostulate möglich, die nicht mehr in der Budgetdebatte behandelt werden). Nach der Abstimmung über diese Budgetnachträge liegt der definitive Budgetentwurf vor, über den in der entscheidenden Schlussabstimmung zur Genehmigung des Budgets 2005 abgestimmt wird.

Bei der Budgetgenehmigung wird der für die Einhaltung der Budgetvorgaben relevante Budgetbetrag ONA und NIV aufgrund des Budgetentwurfs des Regierungsrats, inkl. aller Budgetnachträge, aber ohne die Korrektur des Prognosefehlers der Teuerung berechnet. Falls dabei die Budgetvorgabe ONA oder NIV überschritten wird, ist die absolute Mehrheit aller Ratsmitglieder zur Genehmigung des Budgets notwendig. Wird dieses verfehlt und nur ein relatives Mehr erreicht, so wird über das vom Regierungsrat bzw. der Finanzkommission alternativ vorgelegte vorgabenkonforme Budget abgestimmt.

Bei einer Über- /Unterschreitung erfolgt die Belastung/Gutschrift des Ausgleichkontos per Ende Jahr (Differenz Budgetvorgabe - Budgetbetrag).

Einhaltung:

Ein Einhalten oder eine Unterschreitung der Budgetvorgabe ist problemlos, entsprechend wird kein qualifiziertes Quorum benötigt. Die Beträge, um welche die beschlossenen Budgetbeträge ONA und NIV unter der Budgetvorgabe liegen, werden dem entsprechenden Ausgleichskonto gutgeschrieben.

Beispiel: Die Budgetvorgabe der NIV 2005 soll dieses Jahr nicht voll ausgeschöpft werden. Die eingesparten Fr. 10 Mio. sollen im Jahr 2006 im Rahmen eines Grossprojektes investiert werden. Der Regierungsrat legt ein Budget vor, welches den Budgetbetrag NIV 2005 um Fr. 10 Mio. unterschreitet. Der Grosse Rat bewilligt das Bud-

get inkl. Unterschreitung mit einfachem Mehr. Der Budgetbetrag NIV verringert sich gegenüber der Budgetvorgabe NIV also um Fr. 10 Mio. Am 31. Dezember 2004 wird die Differenz Budgetvorgabe – Budgetbetrag von Fr. 10 Mio. dem Ausgleichskonto NIV gutgeschrieben.

Überschreitung:

Eine Überschreitung einer Budgetvorgabe (ONA und/oder NIV) erfordert das absolute Mehr aller Ratsmitglieder (nicht nur der Anwesenden) bei der Budgetgenehmigung. Dies gilt auch dann, wenn eine gleichzeitige Unterschreitung der Budgetvorgabe bei der anderen Messgröße (ONA oder NIV) die Überschreitung insgesamt ausgleicht. Die Beträge, um welche die beschlossenen Budgetbeträge (ONA und/oder NIV) über der Budgetvorgabe liegen, werden dem entsprechenden Ausgleichskonto belastet.

Beispiel: Die Budgetvorgabe ONA 2005 soll ausnahmsweise auf Antrag der Regierung um Fr. 15 Mio. überschritten werden. Der Grosse Rat bewilligt das Budget inkl. Überschreitung mit dem absoluten Mehr aller Ratsmitglieder und stimmt somit diesem Antrag zu. Der Budgetbetrag ONA erhöht sich gegenüber der Budgetvorgabe ONA also um Fr. 15 Mio. Dieser Betrag wird per Ende Dezember dem Ausgleichskonto belastet.

Befreiung von der Amortisationspflicht:

Anlässlich der Budgetdebatte kann der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Reduktion des amortisationspflichtigen negativen Saldos eines Ausgleichkontos vorschlagen. Falls der Grosse Rat diesem Antrag mit 2/3-Mehr (unabhängig von der Budgetgenehmigung in einer separaten Abstimmung) zustimmt, wird der betreffende Betrag ohne Amortisationspflicht aus dem Ausgleichskonto entfernt. Diese Möglichkeit besteht auch für in der Budgetdebatte neu beschlossene Überschreitungen, welche noch gar nicht in einem Ausgleichskonto verbucht wurden (da diese Verbuchungen erst Ende Dezember vorgenommen werden).

Beispiel: Das Ausgleichkonto ONA hat einen negativen Saldo von Fr. 100 Mio. Der Regierungsrat beantragt, davon Fr. 50 Mio. von der Amortisationspflicht zu befreien. Der Grosse Rat stimmt diesem Antrag mit 2/3-Mehr zu. Am 31. Dezember 2004 wird dieser Betrag aus dem Ausgleichskonto ONA gestrichen und damit abgeschrieben.

Zielbetrag ONA 2004		Zielbetrag NIV 2004
+/- Korrektur der Prognosefehler Inflation 2003		+/- Korrektur der Prognosefehler Inflation 2003
- Nichtausschöpfung Budgetvorgabe 2004	Gemessen an der Differenz zwischen Budgetvorgabe und tatsächlich beschlossenen Budgetbetrag	
+ Wachstumsrate 2004	Je nach Expansions- oder Korrekturphase	+ Wachstumsrate 2004
= Zielbetrag ONA 2005		= Zielbetrag NIV 2005
+ Bezug aus Ausgleichskonto ONA <i>oder</i> - Amortisation Ausgleichskonto ONA	Bezug im Ermessen Regierungsrat Amortisation zwingend	+ Bezug aus Ausgleichskonto NIV <i>oder</i> - Amortisation Ausgleichskonto NIV
= Budgetvorgabe ONA 2005		= Budgetvorgabe NIV 2005
+/- Abweichung Budget ONA	Überschreitung / Unterschreitung durch Grossen Rat	+/- Abweichung Budget NIV
= Budgetbetrag ONA 2005		= Budgetbetrag NIV 2005

4. Rechnungsjahr 2005

Der in den Kapiteln 2 bis 3 vorgestellte Ablauf wiederholt sich im Jahr 2005 für das Budget 2006. Das Budget 2005 ist in diesem Jahr nicht betroffen (ausser in dem Sinne, als dass jetzt die für die Staatsrechnung 2005 relevanten Einnahmen und Ausgaben getätigt werden).

- März 2005:**
- Abschluss der Staatsrechnung 2004. Verbuchung von Abweichungen auf den Ausgleichskonten (vgl. Ziff. 2.1.)
 - Berechnung der Nettoschuldenquote per Ende 2005 (vgl. Ziff. 2.2.)
 - Korrektur- oder Expansionsphase im Jahre 2006? (vgl. Ziff. 2.3.)
 - Festlegen der Zielbeträge für das Budget 2006 (vgl. Ziff. 2.4.)
 - Budgetvorgaben ONA und NIV 2006 (vgl. Ziff. 2.5.)
 - Budgetierungsprozess 2006 (vgl. Ziff. 2.6.)
- Oktober 2005:**
- Budgetentwurf 2006 des Regierungsrats (vgl. Ziff. 3.1.)
- November 2005:**
- Behandlung des Budgetentwurfs 2006 in der Finanzkommission (vgl. Ziff. 3.2.)

Dezember 2005: - Budgetgenehmigung im Grossen Rat (vgl. Ziff. 3.3.)

5. Abschluss Staatsrechnung 2005

Der in den Kapiteln 2 bis 3 vorgestellte Ablauf wiederholt sich im Jahr 2006 für das Budget 2007:

In diesem Jahr wird der Abschluss der Staatsrechnung 2005 bekannt.

März 2006: Abschluss der Staatsrechnung 2005. Erst jetzt zeigt sich, ob die Vorgaben der Schuldenbremse für das Jahr 2005 eingehalten wurden. Differenzen werden in den Ausgleichskonten verbucht (vgl. Ziff. 2.1.):

Wurden die vom Grossen Rat bewilligten Budgetbeträge (angepasst um die effektive Teuerung per November 2004) für die Ordentlichen Nettoausgaben (ONA) und die Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen (NIV) in der Staatsrechnung des Jahres 2005 *überschritten*, wird die Differenz den Ausgleichskonten ONA resp. NIV belastet und muss demzufolge in den nächsten Jahren zu 25% kompensiert werden. Dies verringert die Budgetvorgabe für die Folgejahre ab 2007.

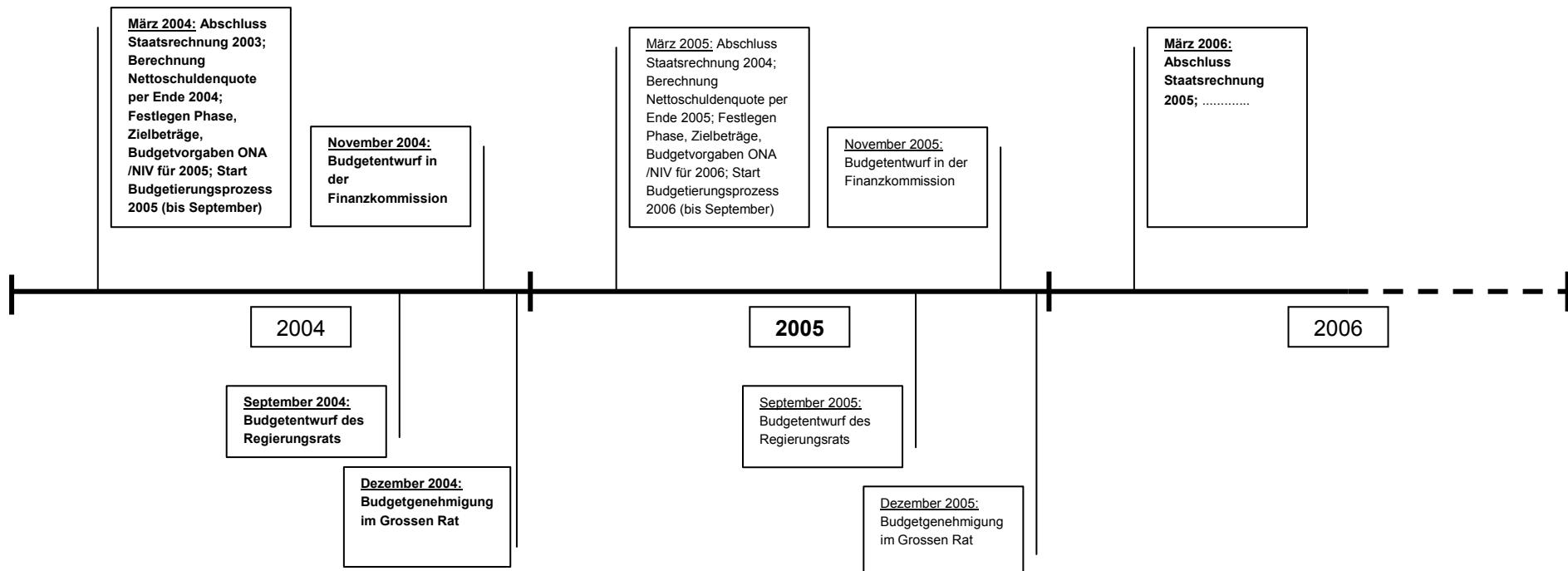
Wurden die Budgetbeträge (angepasst um die effektive Teuerung per November 2004) für die Ordentlichen Nettoausgaben (ONA) und die Nettoinvestitionen ins Verwaltungsvermögen (NIV) in der Staatsrechnung des Jahres 2005 *unterschritten*, wird die Differenz den Ausgleichskonten ONA resp. NIV gutgeschrieben.

6. Zusammenfassung

Nachfolgend sind sämtliche Verbuchungen in den Ausgleichskonten in einer Tabelle und der chronologische Ablauf auf einer Zeitachse zusammengefasst – vom Beginn des Budgetprozesses 2005 im März 2004 bis zum Abschluss der Staatsrechnung 2005 im März des Jahres 2006:

Ausgleichskonten		
Ausgleichskonto ONA	Verbuchung	Ausgleichskonto NIV
Saldovortrag	31.3.2004	Saldovortrag
+/- Differenz zw. Staatsrechnung 2003 und Budgetbetrag 2003 ONA	31.3.2004	+/- Differenz zw. Staatsrechnung 2003 und Budgetvorgabe 2003 NIV
Saldo	31.3.2004	Saldo
+/- Bezug/Amortisation für Budget 2005 ONA (Differenz zw. Zielbetrag und Budgetvorgabe)	31.3.2004	+/- Bezug/Amortisation für Budget 2005 ONA (Differenz zw. Zielbetrag und Budgetvorgabe)
+/- Differenz zw. Budgetvorgabe 2005 und Budgetbetrag 2005 ONA	31.12.2004	+/- Differenz zw. Budgetvorgabe 2005 und Budgetbetrag 2005 NIV
+/- Differenz zw. Budgetbetrag 2004 und Staatsrechnung 2004 ONA	31.3.2005	+/- Differenz zw. Budgetbetrag 2004 und Staatsrechnung 2004 NIV
Saldo	31.3.2005	Saldo
+/- Bezug/Amortisation für Budget 2006 ONA	31.3.2005	+/- Bezug/Amortisation für Budget 2006 NIV
+/- Abweichung zw. Budgetbetrag 2006 und Budgetvorgabe 2006 ONA	31.12.2005	+/- Abweichung zw. Budgetbetrag 2006 und Budgetvorgabe 2006 NIV
+/- Differenz zw. Staatsrechnung 2005 und Budgetbetrag 2005 ONA	31.3.2006	+/- Differenz zw. Staatsrechnung 2005 und Budgetvorgabe 2005 NIV
Saldo	31.3.2006	Saldo

Budgetprozess gemäss Schuldenbremse



Anhang III

Synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen

BISHERIGE REGELUNG	NEUE REGELUNG
<p>Finanzhaushaltgesetz</p> <p>§ 4</p> <p>Haushaltgleichgewicht</p> <p>Der Finanzhaushalt ist mittelfristig im Gleichgewicht zu halten. Schulden sind abzutragen.</p>	<p>Finanzhaushaltgesetz</p> <p>§ 4</p> <p>Haushaltführung</p> <p>Die Nettoschuldenquote des Kantons darf den Maximalwert von 20% mittelfristig nicht überschreiten.</p> <p>² Die Nettoschuldenquote wird definiert als Nettoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen.</p>
	<p>§ 4a</p> <p>Ausgabenhöhe</p> <p>Es wird jährlich je ein Zielbetrag für den Ordentlichen Nettoaufwand und die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen festgelegt.</p> <p>² Die Zielbeträge gemäss Abs. 1 berechnen sich aus den Zielbeträgen des Vorjahres angepasst um eine definierte Wachstumsrate. Unterschreitet der Budgetbetrag des Ordentlichen Nettoaufwands die Budgetvorgabe, so ist der nicht ausgeschöpfte Betrag bei der Berechnung des Zielbetrags des Folgejahrs abzuziehen.</p> <p>³ Die Zielbeträge können aufgrund von technischen und erfolgsneutralen Anpassungen im Bereich der Rechnungslegung und des Konsolidierungskreises vom Regierungsrat korrigiert werden.</p> <p>⁴ Die Zielbeträge gemäss Abs. 1, korrigiert um die Amortisationen bzw. Bezüge gemäss § 4c Abs. 4 und 5, führen zur Budgetvorgabe für den Ordentlichen Nettoaufwand und zur Budgetvorgabe für die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen.</p> <p>⁵ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr unter oder auf dem Maximalwert von 20%, gilt für das folgende Budgetjahr die Wachstumsrate einer Expansionsphase.</p> <p>⁶ Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem Maximalwert von 20%, gilt für das folgende Budgetjahr die Wachstumsrate einer Korrekturphase. Dies gilt ebenso, wenn im Vorjahr bereits eine Korrekturphase gilt und die Nettoschuldenquote über dem Schwellenwert von 17% liegt.</p> <p>⁷ Die Wachstumsrate einer Expansionsphase entspricht der Summe aus Inflation und realem Trendwachstum des Volkseinkommens.</p> <p>⁸ Die Wachstumsrate einer Korrekturphase entspricht der Inflation.</p>

BISHERIGE REGELUNG	NEUE REGELUNG
	<p>§ 4b Überschreitung Ausnahmsweise kann der Grosse Rat mit einer absoluten Mehrheit aller Mitglieder die Budgetvorgaben gemäss § 4a Abs. 4 bei der Beschlussfassung zum Budget überschreiten.</p>
	<p>§ 4c Kompensation Ausserhalb der Staatsrechnung wird für den Ordentlichen Nettoaufwand und die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen je ein Ausgleichskonto geführt.</p> <p>² Differenzen zwischen den vorgegebenen Zielbeträgen gemäss § 4a Abs. 1 und dem in der Staatsrechnung ausgewiesenen Ordentlichen Nettoaufwand bzw. den Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen werden im entsprechenden Ausgleichskonto verbucht. Überschreitungen führen zu einer Belastung, Unterschreitungen zu einer Gutschrift im Ausgleichskonto.</p> <p>³ Als Obergrenze für Gutschriften in den Ausgleichskonten ist für den Ordentlichen Nettoaufwand ein Saldo von 10% des Zielbetrags des Vorjahres und bei den Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen ein Saldo von 30% des Zielbetrags des Vorjahres festgelegt.</p> <p>⁴ Ein positiver Saldo eines Ausgleichskontos kann vom Regierungsrat zu Gunsten des nächsten Budgets ganz oder teilweise bezogen werden.</p> <p>⁵ Weist ein Ausgleichskonto einen negativen Saldo aus, so wird der Fehlbetrag zu 25% zu Lasten des nächsten Budgets amortisiert.</p> <p>⁶ Falls eine Amortisation in Härtefällen nicht möglich ist, kann der Grosse Rat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen auf Antrag des Regierungsrats einen bestimmten Betrag aus einem Ausgleichskonto mit negativem Saldo streichen.</p>
<p>§ 12 Bewertungsgrundsätze Die Aktiven werden unter Vorbehalt der Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und unter Berücksichtigung der den Umständen angemesenen Wertberichtigungen beim Finanzvermögen grundsätzlich zum Beschaffungs- oder Herstellungswert bilanziert. Der Buchwert darf den Verkehrswert nicht übersteigen.</p>	<p>§ 12 Bewertungsgrundsätze Die Aktiven und Passiven werden grundsätzlich nach den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen bilanziert.</p>

BISHERIGE REGELUNG	NEUE REGELUNG
<p>² Darlehen und Beteiligungen sind in der Regel nach kaufmännischen Grundsätzen, Wertschriften im Finanzvermögen zu Einstandspreisen, höchstens aber zum Steuerwert zu verbuchen.</p> <p>³ Die Veräußerung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert. Für die Zuständigkeit gelten die allgemeinen Kompetenzvorschriften.</p> <p>⁴ Der Regierungsrat erlässt nähere Vorschriften über die Bilanzierung, Bewertung und Inventarisierung, wobei er bestimmte Gruppen von Vermögenswerten ausnehmen kann.</p>	<p>² Sachgüter im Verwaltungsvermögen sind zu den Anschaffungs- oder den Herstellungskosten zu bilanzieren, unter Abzug der notwendigen Abschreibungen.</p> <p>³ Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen sind zu den Anschaffungskosten zu bilanzieren, unter Abzug der notwendigen Wertberichtigungen. Beteiligungen im Verwaltungsvermögen mit Kurswert dürfen insgesamt höchstens zum Durchschnittskurs des letzten Monats vor dem Bilanzstichtag bilanziert werden.</p> <p>⁴ Sachanlagen im Finanzvermögen dürfen nach dem Grundsatz der Einzelbewertung höchstens zu aktuellen Werten bilanziert werden. Solange die aktuellen Werte die Anschaffungs- oder Herstellungskosten übersteigen, sind die Wertberichtigungen erfolgsneutral zu behandeln.</p> <p>⁵ Wertschriften im Finanzvermögen mit Kurswert dürfen höchstens zum Durchschnittskurs des letzten Monats vor dem Bilanzstichtag bilanziert werden.</p> <p>⁶ Die Veräußerung von Vermögenswerten an Dritte erfolgt in der Regel zum Verkehrswert. Für die Zuständigkeit gelten die allgemeinen Kompetenzvorschriften.</p> <p>⁷ Der Regierungsrat erlässt nähere Vorschriften über die Bilanzierung, Bewertung und Inventarisierung, wobei er bestimmte Gruppen von Vermögenswerten ausnehmen kann.</p>
BISHERIGE REGELUNG	NEUE REGELUNG
<p>Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates</p> <p>§ 24</p> <p>Mehr; Dringlichkeit</p> <p>Sofern dieses Gesetz nichts anderes festlegt, entscheidet das absolute Mehr der Stimmen.</p> <p>² Zum Ausschluss des Referendums gemäss §29 der Kantonsverfassung bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen.</p>	<p>Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates</p> <p>§ 24</p> <p>Mehrheit; Dringlichkeit; Überschreitung der Budgetvorgaben; Befreiung von der Amortisationspflicht</p> <p>Sofern dieses Gesetz nichts anderes festlegt, entscheidet das absolute Mehr der Stimmen.</p> <p>² Für die Dringlicherklärung von Grossratbeschlüssen gemäss § 29 der Kantonsverfassung bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen.</p> <p>³ Für die Überschreitung der Budgetvorgaben gemäss § 4b des Finanzaushaltgesetzes bedarf es einer absoluten Mehrheit aller Ratsmitglieder.</p>

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

Anhang IV

Glossar

Die Definitionen entsprechen dem Verständnis der Begriffe für diesen Ratschlag.

- **Ausgleichskonto**

Statistisches Konto ausserhalb der Staatsrechnung, welches die kumulierten Abweichungen zwischen Budgetvorgabe und Budgetbetrag resp. Budgetbetrag und Rechnung führt.

- **Budgetbetrag**

Vom Grossen Rat bewilligter Ausgabenbetrag für ONA und NIV im Budgetjahr.

- **Budgetvorgabe**

Verbindlicher Ausgabenhöchstbetrag der Schuldenbremse für das Budgetjahr. Sie wird bei der Budgetgenehmigung jeweils separat für ONA und NIV ausgewiesen. Die Budgetvorgabe berechnet sich aus dem Zielbetrag zuzüglich Bezug aus positivem Ausgleichskonto resp. abzüglich Amortisation aus negativem Ausgleichskonto.

- **Bruttoschuld:**

Fremdkapital (= Passiven abzüglich Eigenkapital).

- **Bruttoschuldenquote:**

Bruttoschuld im Verhältnis zum Volkseinkommen.

- **Degressive Abschreibung:**

Die Abschreibungen erfolgen in Prozent vom jährlichen Buch-/Restwert (sinkende Abschreibungsbeträge – im Gegensatz zur linearen Abschreibungsmethode, wo die Anschaffungskosten durch die Nutzungsdauer geteilt werden und dadurch ein jährlich gleichbleibender Abschreibungsbetrag entsteht).

- **Expansionsphase:**

In der Expansionsphase dürfen die Nettoausgaben mit der Summe aus prognostizierter Inflation und realem Trendwachstum des Volkseinkommens wachsen.

- **Finanzierungssaldo:**

Differenz zwischen den in einer Periode erzielten eigenen Mitteln und den Investitionen im Verwaltungsvermögen, die mehr als 200'000.- Fr. betragen. Ein negativer Saldo zeigt, dass die Investitionen teilweise über eine zusätzliche Verschuldung finanziert werden mussten.

- **Finanzpolitik (nachhaltige):**

Unter Finanzpolitik verstehen wir hier die langfristige Einflussnahme auf die Entwicklung der Staatsverschuldung. Die Finanzpolitik 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, die dem Staat wegen Ihres Geldwertes dienen (entscheidend ist die Realisierbarkeit, d.h. die mögliche Verwendung ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung).

- **Inflation:**

Geldentwertung/Teuerung. Hier gemäss Prognose BAK bzw. tatsächlicher Teuerung.

- **Korrekturphase:**

In der Korrekturphase dürfen die Nettoausgaben mit der prognostizierten Inflation wachsen.

- **Nachhaltigkeit:**

Mass dafür, dass eine Sache oder Massnahme die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen.

- **Nettoausgaben:**

Summe aus Ordentlichem Nettoaufwand und Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen.

- **Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen (NIV):**

Die NIV sind definiert als Saldo der Investitionsrechnung ohne die Veränderung von Darlehen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen. Die NIV beinhalten die heutigen Investitionsplafonds der fünf Investitionsbereiche sowie Investitionen und Investitionsbeiträge ausserhalb der Plafonds.

- **Nettoschuld:**

Bruttoschuld abzüglich Finanzvermögen.

- **Nettoschuldenquote:**

Nettoschuld im Verhältnis zum Volkseinkommen.

- **Ordentlicher Nettoaufwand (ONA):**

Saldo Laufende Rechnung ohne Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen, ohne ausserordentliche bilanzielle Wertberichtigungen, ohne v. a. die Steuererträge, Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (v.a. der Kantonsanteil der direkten Bundessteuern), Vermögenserträge, Passivzinsen, Anteil Nationalbankgewinn, Finanzausgleichszahlungen.

- **Selbstfinanzierungsgrad (SFG)**

Verhältnis zwischen den in der laufenden Rechnung erwirtschafteten eigenen Mitteln und den Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen. Ein SFG unter 100% bedeutet, dass nicht alle Investitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden können.

- **Strukturelles Defizit:**

Defizit, das entsteht, wenn Einnahmen und Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht im Gleichgewicht sind.

- **Trendwachstum des Volkseinkommens (real):**

Wird auf Grund des Wachstums des Volkseinkommens vergangener Jahre prognostiziert. Es wird vom Regierungsrat entsprechend dem durchschnittlichen Realwachstum zwischen 1980 und 2000 mit 1.5% pro Jahr festgelegt.

- **Verwaltungsvermögen:**

Vermögenswerte, die dem Gemeinwesen unmittelbar zur Erfüllung öffentlich-rechtlich festgelegter Verwaltungsaufgaben auf längere Zeit dienen (Nutzung durch Verwaltung oder Öffentlichkeit).

- **Volkseinkommen (kantonales):**

Setzt sich zusammen aus den Einkommen der im Kanton ansässigen Wirtschaftssubjekte (Arbeitnehmer, Selbständigerwerbende und Unternehmungen), welche diese aus ihrer Beteiligung am Wirtschaftsprozess sowohl innerhalb wie auch ausserhalb des Kantons generieren. Hier gemäss Prognose BAK (Konjunkturforschung Basel AG)

- **Wachstumsrate:**

Betrag, um den der Ordentliche Nettoaufwand und die Nettoinvestitionen in das Verwaltungsvermögen gegenüber dem Vorjahr wachsen dürfen.

$$gA_t = \begin{cases} gP_t^e & \text{wenn } SQ_{t-1} > 18\% \text{ oder} \\ & gA_{t-1} = gP_{t-1}^e \text{ und } SQ_{t-1} > 15\% \\ gP_t^e + \overline{gve} & \text{sonst} \end{cases}$$

wobei

gA_t : Wachstumsrate Jahr t

gP_t^e : Prognostizierte Inflation für das Jahr t

SQ_{t-1} : Schuldenquote im Jahr $t-1$

\overline{gve} : Reales Trendwachstum des Volkseinkommens

- **Zielbetrag:**

Jährlicher Ausgabenhöchstbetrag der Schuldenbremse vor einem eventuellen Bezug oder einer Amortisation aus einem Ausgleichskonto und vor einer eventuellen Über- oder Unterschreitung durch den Grossen Rat. Der Zielbetrag berechnet sich aus dem Zielbetrag des Vorjahres (korrigiert um den Prognosefehler der Teuerung des Vorjahres) minus einer allfälligen Nichtausschöpfung der Budgetvorgabe und plus der Wachstumsrate. Wird für ONA und NIV jährlich getrennt berechnet.

Anhang V

Stellungnahme der Finanzkommission GR vom 5. Dezember 2002