

BOTSCHAFT Nr. ...
des Staatsrats an den Grossen Rat
zur Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt
des Staates (ausgeglichener Haushalt)

[Datum, ausgeschrieben]

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

- 1 Einleitung
 - 2 Geltende gesetzliche Bestimmungen
 - 3 Gründe für den Änderungsentwurf
 - 3.1 *Neue freiburgische Kantonsverfassung*
 - 3.1.1 Arbeiten des Verfassungsrates im Hinblick auf das Haushaltsgleichgewicht
 - 3.1.2 Artikel 83 der neuen Verfassung
 - 3.2 *Motion Boivin/Glardon*
 - 4 Grundbegriffe
 - 4.1 *Haushaltsgleichgewicht*
 - 4.1.1 Begriffsbestimmungen
 - 4.1.2 Voranschlag oder Rechnung?
 - 4.1.3 Laufende Rechnung oder Investitionsrechnung?
 - 4.1.4 Zeitliche Dimension
 - 4.2 *Konjunkturlage*
 - 4.2.1 Problematik
 - 4.2.2 Begriffsbestimmungen
 - 4.2.3 Kennzahlen
 - 4.2.4 Schwellen
 - 4.3 *Ausserordentliche Finanzbedürfnisse*
 - 4.3.1 Begriffsbestimmungen und Problematik
 - 4.3.2 In Betracht kommende Ereignisse
 - 4.3.3 Mindestbetrag
 - 5 Mögliches Vorgehen
 - 5.1 *Erwähnung der Verfassungsbestimmungen im Gesetz*
 - 5.2 *Obergrenze bei 2 % für konjunkturbedingte Defizite*
 - 5.3 *Festsetzung von Kriterien für die Konjunkturanalyse im Ausführungsreglement*
 - 5.4 *Berücksichtigung ausserordentlicher Finanzbedürfnisse*
 - 5.5 *Ausgleichsmechanismus*
 - 5.6 *Sanktionen bei Überschreitung*
 - 6 Auswirkungen auf die Nachtragskredite
 - 7 Kommentar der Änderungen am Finanzhaushaltsgesetz
 - 7.1 *Art. 25*
 - 7.2 *Art. 35 Abs. 2^{bis} und 2^{ter}*
 - 7.3 *Art. 40a–40d*
 - 7.4 *Art. 41 Abs. 3*
 - 7.5 *Art. 42 Abs. 5*
 - 7.6 *Inkrafttreten*
 - 8 Auswirkungen des Entwurfs
 - 8.1 *Simulationen für die Jahr 1994–2005*
 - 8.2 *Finanzielle Folgen*
 - 8.3 *Weitere Folgen*
-

1 EINLEITUNG

Die Vorschriften der neuen freiburgischen Kantonsverfassung hinsichtlich Haushaltsgleichgewicht (Art. 83) und die Erheblicherklärung der Motion Denis Boivin / Alex Glardon (046.03) erfordern eine Anpassung der Gesetzesbestimmungen über den kantonalen Finanzhaushalt. Der Staatsrat unterbreitet Ihnen daher eine Botschaft zu den geplanten Änderungen des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG), mit denen diesen beiden Anforderungen entsprochen werden kann. In seiner Antwort auf die erwähnte Motion hatte der Staatsrat übrigens erklärt, dass er das Finanzhaushaltsgesetz ändern werde, um der Verfassungsnorm zu entsprechen, falls die neue Verfassung angenommen werden sollte.

2 GELTENDE GESETZLICHE BESTIMMUNGEN

Im Kanton Freiburg ist die Frage des Haushaltsgleichgewichts gegenwärtig in den Artikeln 5, 41 Abs. 3 und 42 Abs. 5 des FHG geregelt. Das FHG verankert den ausgeglichenen Voranschlag der Laufenden Rechnung als Grundsatz der Finanzpolitik und der Haushaltsführung (Art. 5). Es erlaubt jedoch ein Defizit in der Höhe von höchstens 3 % des Gesamtertrags (Art. 41 Abs. 3, Mechanismus der «gesetzlichen Defizitgrenze»). Mit der Änderung des FHG vom 4. April 2001 (Art. 42 Abs. 5) wurde die gesetzliche Defizitgrenze auf 2 % gesenkt, wenn das Defizit der Laufenden Rechnung in zwei aufeinander folgenden Jahren 1 % des Gesamtertrags erreicht. Eine Überschreitung der gesetzlichen Defizitgrenze zieht zwingende eine Erhöhung des Kantonssteuerfusses nach sich.

Die Gesetzesbestimmungen lauten gegenwärtig wie folgt:

Art. 5 FHG

«Der Voranschlag der Laufenden Rechnung muss ausgeglichen sein.»

Art. 41 Abs. 3 FHG

«Erreicht das Defizit des Voranschlags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen 3 % des Gesamtertrags, so ist eine Erhöhung des Steuerfusses verpflichtend. Diese Erhöhung gilt weder für die Gemeindesteuer noch für die Kirchensteuer.»

Art. 42 Abs. 5 FHG

«Erreicht das Defizit der Laufenden Rechnung in zwei aufeinander folgenden Jahren vor internen Verrechnungen 1 % des Gesamtertrags, so wird die gesetzliche Defizitgrenze nach Artikel 41 Abs. 3 für die nächsten beiden Voranschläge auf 2 % gesenkt.»

3 GRÜNDE FÜR DEN ÄNDERUNGSENTWURF

Die neue Verfassung des Kantons Freiburg und die Erheblicherklärung der Motion Boivin/Glardon liegen diesem Entwurf zugrunde.

3.1 Neue freiburgische Kantonsverfassung

Die neue Verfassung des Kantons Freiburg, die vom Verfassungsrat am 30. Januar 2004 verabschiedet und vom Freiburger Stimmvolk am 16. Mai 2004 angenommen wurde, behandelt die Finanzordnung von Staat und Gemeinden unter dem fünften Titel (Art. 81–84). Die Bestimmungen des neuen Artikels 83 erfordern eine Anpassung des FHG.

3.1.1 Arbeiten des Verfassungsrates im Hinblick auf das Haushaltsgleichgewicht

Für das Thema Finanzen sowie das Thema Staatsaufgaben war die Sachbereichskommission 3 zuständig. In dieser Kommission wurde einer Arbeitsgruppe mit fünf Mitgliedern aus der CVP, FDP, SP, CSP und Öffnung die Verantwortung für die Prüfung der finanziellen Fragen übertragen.

Die These 3.41, die von der Kommission 3 Ende 2001 vorgelegt und vom Verfassungsrat in seiner Sitzung vom 26. April diskutiert und von ihm in der «Null-Lesung» vom Juni 2002 gutgeheissen wurde, lautete wie folgt: *«Das Betriebsbudget des Staates muss ausgeglichen sein. Darin sind indessen die konjunkturelle Entwicklung sowie aussergewöhnliche Ereignisse berücksichtigt. Die daraus resultierenden Defizite müssen mittelfristig (max. 5 Jahre) ausgeglichen werden».*

Der Bezug auf die Mittelfristigkeit sowie die Festsetzung eines maximalen Zeitraums von 5 Jahren gaben Anlass zu Diskussionen. Die auch innerhalb der Kommission 3 umstrittene «Mittelfristigkeit» wurde rasch aufgegeben, während der maximale Zeitraum von 5 Jahren vorläufig beibehalten wurde. Es gab Stimmen, die diesen Zeitraum als zu kurz erachteten, während andere fanden, es sei nicht notwendig, für den Defizitausgleich eine Frist zu setzen.

Der im Januar 2003 vorgelegte Verfassungsvorentwurf regelte die Frage des Haushaltsgleichgewichts in Artikel 92, der wie folgt lautete:

¹ *Der Voranschlag der Laufenden Rechnung des Staates ist ausgeglichen.*

² *Die konjunkturelle Lage und allfällige ausserordentliche Zahlungsbedürfnisse sind indessen zu berücksichtigen.*

³ *Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind innert fünf Jahren auszugleichen.*

Im Herbst 2003 beantragte die Kommission, den Artikel 92 Abs. 3 des Vorentwurfs dahingehend zu ändern, dass er nur noch folgenden Wortlaut hatte: *«Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind in den folgenden Jahren auszugleichen».* Diesem Antrag wurde am 10. Dezember 2003 in der 2. Lesung zugestimmt.

Die Fassung der zweiten Lesung wurde in der dritten Lesung mit 116 gegen 2 Stimmen gutgeheissen. Die Umstrukturierung des Schlusstextes führte dazu, dass die Bestimmungen über das Haushaltsgleichgewicht in Artikel 83 der neuen Kantonsverfassung geregelt sind.

3.1.2 Artikel 83 der neuen Verfassung

Der Artikel 83 der neuen Verfassung des Kantons Freiburg hat folgenden Wortlaut:

¹ *Der Voranschlag der Laufenden Rechnung des Staates ist ausgeglichen.*

² *Die konjunkturelle Lage und allfällige ausserordentliche Finanzbedürfnisse sind indessen zu berücksichtigen.*

³ *Die infolge dieser Situationen entstandenen Verluste sind in den folgenden Jahren auszugleichen.*

Diese Verfassungsbestimmungen müssen nun in der Gesetzgebung über die Staatsfinanzen konkretisiert werden. Sie sind strenger als die bisherigen Rechtsgrundlagen. Das Haushaltsgleichgewicht ist nicht mehr wie bisher bloss ein allgemeiner Grundsatz der Finanzpolitik und der Haushaltsführung, sondern es ist neu ein auf Verfassungsstufe verankerter zwingender Grundsatz. Von diesem Erfordernis kann nur noch bei ausserordentlichen Finanzbedürfnissen oder konjunktureller Verschlechterung abgewichen werden. In beiden Fällen müssen die entstanden Defizite in den folgenden Jahren ausgeglichen werden, was bisher nicht der Fall war.

3.2 Motion Boivin/Glardon

Die am 5. November 2003 eingereichte und am 7. November 2003 begründete Motion Denis Boivin / Alex Glardon (046.03) verlangte eine Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) zur Senkung der Defizitgrenze. Im Blickfeld der Motionäre standen ganz besonders Artikel 41 Abs. 3 und 42 Abs. 5, für die sie folgenden Wortlaut vorschlugen:

Art. 41 Abs. 3 (neu)

Erreicht das Defizit des Voranschlags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen 2 % des Gesamtertrags, so ist eine Erhöhung des Steuerfusses verpflichtend. Diese Erhöhung gilt weder für die Gemeindesteuer noch für die Kirchensteuer.

Art. 42 Abs. 5 (neu)

Erreicht das Defizit der Laufenden Rechnung in zwei aufeinander folgenden Jahren vor internen Verrechnungen 1 % des Gesamtertrags, so wird die gesetzliche Defizitgrenze nach Artikel 41 Abs. 3 für die nächsten beiden Voranschläge auf 1 % gesenkt.

Der Staatsrat hielt in seiner Antwort vom 23. März 2004 fest, dass mit den vom Verfassungsrat verabschiedeten neuen Verfassungsbestimmungen die Ziele der Motionäre mehr als nur erreicht würden. Er zog es deshalb vor, die Änderung der Gesetzgebung über die Staatsfinanzen erst nach der Volksabstimmung über die neue Kantonsverfassung in Angriff zu nehmen und beantragte demzufolge die Ablehnung der Motion Boivin/Glardon.

Angesichts der damaligen Unsicherheiten, ob das Freiburger Stimmvolk der neuen Kantonsverfassung zustimmen würde, erklärte der Grosse Rat am 24. März 2004 die Motion dennoch mit 60 gegen 56 Stimmen und ohne Stimmenthaltung erheblich.

Der Staatsrat muss somit innerhalb eines Jahres einen Gesetzesentwurf vorlegen. Ausserdem schlägt er vor, wie er dies bereits in seiner Antwort auf die Motion Boivin/Glardon angekündigt hat, die Gesetzgebung über die Staatsfinanzen im gleichen Zug an die Erfordernisse der neuen Verfassungsbestimmungen anzupassen, zumal diese Anpassung die gleichen Gesetzesbestimmungen betrifft wie die Motion. Die neuen Verfassungsbestimmungen zielen in die gleiche Richtung wie die Anträge der Motionäre und gehen sogar noch über deren Ziele hinaus.

4 GRUNDBEGRIFFE

Die Bestimmungen von Artikel 83 der neuen Kantonsverfassung machen eine Klärung der Begriffe «Haushaltsgleichgewicht», «schwierige Konjunkturlage» und «ausserordentliche Finanzbedürfnisse» notwendig. Im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen muss insbesondere die Bedeutung dieser drei Begriffe ausgelotet werden, es müssen weiter brauchbare Indikatoren vorgeschlagen werden, mit denen auf diese Begriffe Bezug genommen werden kann, und es müssen die «Grenzbereiche» festgelegt werden, bei deren Erreichen eine Abweichung vom Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts ins Auge gefasst werden kann.

4.1 Haushaltsgleichgewicht

4.1.1 Begriffsbestimmungen

Der Begriff «Haushaltsgleichgewicht» wird teilweise unterschiedlich definiert. Im engeren Sinne gilt der Haushalt als ausgeglichen, wenn das Resultat gleich Null ist (Aufwand und Ertrag gleichen sich aus). Nach einer anderen Auslegung gilt der Haushalt als ausgeglichen, wenn das Resultat

mindestens gleich Null ist. Diese Definition setzt voraus, dass auch ein positives Budget als ausgeglichen gilt. Und schliesslich könnte man auch davon ausgehen, dass der Haushalt im weiteren Sinn auch bei einem geringfügigen Defizit ausgeglichen ist. In diesem Fall müsste allerdings die Höhe des noch annehmbaren Defizits festgelegt und bestimmt werden, ob diese Grenze gesetzlich (oder in einem Reglement) verankert werden soll. Diese letzte Definition wäre in der Praxis jedoch problematisch und würde darauf hinauslaufen, dass man ein defizitäres Budget als ausgeglichen gelten liesse!

Da die erste Option praktisch undenkbar ist und die dritte in den Beratungen des Verfassungsrats nie zur Sprache gebracht wurde, ist die zweite Definition des Haushaltsgleichgewichts berücksichtigt worden, wonach das Ergebnis gleich Null oder positiv sein muss.

4.1.2 Voranschlag oder Rechnung?

Bei den Diskussionen über das Haushaltsgleichgewicht ist nicht immer ganz klar gewesen, ob dieser Grundsatz sowohl für den Voranschlag als auch für die Rechnung gelten soll. In der Wirtschaftsliteratur ist oft festzustellen, dass Erläuterungen zum Rechnungsausgleich unter dem Titel Haushaltsgleichgewicht laufen.¹ Diese Subsumierung von Rechnungsausgleich unter Haushaltsgleichgewicht und ist auch in den Kontierungs- und Finanzrichtlinien der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (KFK) zu finden.² Das «Haushaltsgleichgewicht» wird also faktisch als Gesamtkonzept angesehen, das für Voranschlag und Rechnungen gilt.

Diese Gleichsetzung ist weder stossend noch nachteilig. Die Vorschrift eines ausgeglichenen «Haushalts» kann eigentlich nur dann wirksam sein, wenn sie für Voranschlag und Rechnung gilt. Ausserdem müssen bei Nichteinhaltung der Zielsetzungen sowohl auf Ebene des Voranschlags als auch der Rechnung unbedingt Sanktionen vorgesehen werden. Dadurch lassen sich die Risiken strategischer Überlegungen bei der Aufstellung der Voranschläge mindern und zu optimistische Schätzungen (Unterschätzung des Aufwands, Überschätzung des Ertrags) im Rahmen des Voranschlagsverfahrens vermeiden.

Der Artikel 83 der neuen Freiburger Kantonsverfassung bezieht sich in Absatz 1 lediglich auf den Ausgleich des Voranschlags der Laufenden Rechnung. Für eine konsequente und wirksame Umsetzung der Verfassungsbestimmungen muss sich die Auflage des Ausgleichs auch auf die Rechnung erstrecken. Dies ist umso wichtiger, als nach Artikel 83 Abs. 3 die Defizite in den folgenden Jahren ausgeglichen werden müssen. Nun ist es aber schwer vorstellbar, nur die noch «virtuellen» Defizite, wie sie im Voranschlag erscheinen, ausgleichen zu wollen. Nur die bestätigten und effektiv verzeichneten Defizite, die in der Rechnung erscheinen, können vernünftigerweise ausgeglichen werden.

4.1.3 Laufende Rechnung oder Investitionsrechnung?

Die neuen Verfassungsbestimmungen und deren Umsetzung, wie sie im folgenden Abschnitt vorgeschlagen wird, sehen vor, dass die Ausgleichsvorschrift nur für den Voranschlag der Laufenden Rechnung und die Laufende Rechnung zur Anwendung kommt. In dieser enthalten sind

¹ Siehe dazu zum Beispiel Nicola Novaresi, 2001, *Discipline budgétaire : étude de l'influence du référendum financier et des règles budgétaires sur les finances publiques des vingt six cantons suisses*, BENEFRI Centre d'études en économie du secteur public, S. 106 ff.

² KFK, 1981, *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte*, Verlag Paul Haupt, Bern. Siehe insbesondere Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kantone mit den entsprechenden Kommentaren (S. 122 ff.).

in den einzelnen Rechnungsjahren jeweils der gesamte Aufwand und Ertrag, die das Nettovermögen oder den Fehlbetrag des Kantons verändern. Es müssen unbedingt auch der Schuldendienst (Zinsen) und die Abschreibungen auf den Investitionen darin einbezogen sein.

Die Anwendung der Ausgleichsvorschrift nur auf den Voranschlag der Laufenden Rechnung und die Laufende Rechnung schmälert ihre Wirkung. Dabei bleibt nämlich das Ergebnis des Voranschlags der Investitionsrechnung und der Investitionsrechnung unberücksichtigt. Mit anderen Worten lässt sich so mit dem vorgeschriebenen Ausgleich des Voranschlags der Laufenden Rechnung und der Laufenden Rechnung nicht verhindern, dass bei Ausgabenüberschuss in der Investitionsrechnung die Verschuldung zunimmt. Sofern die in der Laufenden Rechnung ausgewiesene Selbstfinanzierung hinter den Nettoinvestitionen zurückbleibt, kann die Verschuldung auch mit ausgeglichenen Ergebnissen zunehmen. Um dies zu vermeiden, wird in der im Jahre 2002 geänderten Verfassung des Kantons Wallis verlangt, dass ein Ertragsüberschuss in der Laufenden Rechnung und auch ein Finanzierungsüberschuss ausgewiesen werden.

Dadurch, dass die Ausgleichsvorschrift nicht für den Voranschlag der Investitionsrechnung und die Investitionsrechnung gilt, lässt sich übrigens das Risiko einer erheblichen Verringerung des Verwaltungsvermögens des Staates vermeiden. Mit anderen Worten, es ist nicht zu befürchten, dass die erzwungene Einhaltung der Ausgleichsvorschrift die zur langfristigen Erhaltung des Verwaltungsvermögens des Kantons erforderlichen Investitionen verhindert, solange in Voranschlag und Rechnung ausreichende Abschreibungen eingestellt sind.

4.1.4 Zeitliche Dimension

Über die Unterscheidung zwischen Rechnung und Voranschlag sowie Laufende Rechnung und Investitionsrechnung schliesst die Diskussion über das Haushaltsgleichgewicht auch eine grosse zeitliche Problematik mit ein. Eine Ausgleichsvorschrift wird natürlich je nach Länge des Zeitraums, in dem sie zur Anwendung kommt, unterschiedliche Auswirkungen haben. Diese Frage stellt sich auf zwei Ebenen bei der Analyse von Artikel 83 der neuen Freiburger Kantonsverfassung.

Zunächst einmal ist eine allgemeine Vorschrift für einen jährlich ausgeglichenen Voranschlag der Laufenden Rechnung in Artikel 83 Abs. 1. festgeschrieben. Sie wurde im Rahmen der Arbeiten des Verfassungsrats kaum diskutiert. Ein grundsätzlicher Ausgleich über mehrere Jahre von allfälligen sich aus der Konjunkturlage oder eventuellen ausserordentlichen Finanzierungsbedürfnissen ergebenden Situationen wird dann in Artikel 83 Abs. 3 der neuen Verfassung zur Sprache gebracht.

Artikel 83 Abs. 3 hat zu grossen Debatten in der Sachbereichskommission 3 und in den Vollversammlungen des Verfassungsrats Anlass gegeben (s. 3.1.1). Zur Diskussion stand insbesondere die Definition des Zeitraums, in dem die Defizite ausgeglichen werden sollten. Die Verfassungsrätinnen und Verfassungsräte haben verschiedene Lösungen erwogen, bevor sie sich für die Formulierung «*in den folgenden Jahren*» entschieden haben. In der These 3.41 wurde zuerst noch davon gesprochen, die Defizite müssten «*mittelfristig (max. 5 Jahre) ausgeglichen werden*». Im Vorentwurf der Verfassung war dann von einem Ausgleich «*innert fünf Jahren*» die Rede. Vorgeschlagen wurden auch noch Formulierungen wie «*in absehbarer Zeit*» oder «*grundsätzlich innert fünf Jahren*», allerdings ohne Erfolg.

Dass in einer Verfassungsbestimmung eine klare Definition des Ausgleichszeitraums fehlt, ist verständlich und sogar berechtigt, wäre auf der Ebene der Ausführungsgesetzgebung jedoch unbefriedigend. Die Kantone, die einen ähnlichen Ansatz des Defizitausgleichs wie in Artikel 83 Abs. 3 der neuen Freiburger Kantonsverfassung kennen, haben sehr unterschiedliche

Ausgleichszeiträume festgesetzt, die je nachdem zwischen 2 bis 10 Jahren variieren.³ Der Staatsrat schlägt im Fall des Kantons Freiburg vor, im Gesetz einen Zeitraum von 5 Jahren festzuhalten, verlängerbar um 2 Jahre, falls das Defizit auf ausserordentliche Finanzbedürfnisse zurückzuführen ist.

In Anbetracht der Vorgaben des Voranschlagsverfahrens entspricht der im Gesetz festgelegte Ausgleichszeitraum von 5 Jahren (7 Jahre bei ausserordentlichen Finanzbedürfnissen) eigentlich einer Umsetzung des Ausgleichs über 7 Jahre (9 Jahre bei ausserordentlichen Finanzbedürfnissen). Die berücksichtigte Lösung geht also weiter als die Dauer von fünf Jahren, die schliesslich in der Endfassung der Kantonsverfassung festgehalten wurde. Weiteres dazu unter Punkt 5.5.

4.2 Konjunkturlage

4.2.1 Problematik

Artikel 83 Abs. 2 der neuen Freiburger Kantonsverfassung räumt ein, dass es eine gewisse Wechselwirkung zwischen den vom Kanton verzeichneten Ergebnissen und der Konjunktur gibt. Diesbezüglich übt die Wirtschaftslage einen Einfluss sowohl auf den Aufwand als auch den Ertrag der Laufenden Rechnung aus. Auf der Ertragsseite führt eine schwierige Konjunkturperiode hauptsächlich zu einer Stagnation oder sogar einem Rückgang der Steuereinnahmen. Auf der Aufwandseite bewirkt sie mit einer grösseren zeitlichen Verzögerung Mehrkosten vor allem im Sozialwesen (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe). Umgekehrt führt eine günstige Konjunkturlage zu höheren Steuereinnahmen und zur Senkung gewisser Soziallasten. Im besonderen Fall des Kantons Freiburg hat die Erfahrung gezeigt, dass die konjunkturellen Auswirkungen vor allem bei den Steuereinnahmen zum Ausdruck kommen und die Staatsausgaben davon kaum berührt werden. Festzustellen ist jedoch, dass es auf Kantonsebene schwierig ist, eine enge Wechselbeziehung zwischen Konjunktur und Rechnungsergebnissen nachzuweisen.

Da der Voranschlag der Investitionsrechnung und die Investitionsrechnung von der Ausgleichsvorschrift nicht direkt betroffen sind, lassen die neuen Verfassungsbestimmungen die Möglichkeit offen, eine Konjunkturpolitik über die Investitionen zu verfolgen, sofern der Schuldendienst (Zinsen) und die Abschreibungen auf den Investitionen das Ergebnis der Laufenden Rechnung nicht übermässig in Mitleidenschaft ziehen. Die Umsetzung einer solchen Möglichkeit auf Kantonsebene stösst jedoch rasch an Grenzen.

Ganz generell kann kein Kanton im Alleingang eine Konjunkturpolitik erfolgreich umsetzen. Jeder Kanton bildet für sich eine kleine offene Volkswirtschaft, die weitgehend von der Wirtschaftslage seiner Nachbarn wie auch von der nationalen und internationalen Konjunktur abhängt. Dies wird ganz besonders deutlich im Fall eines Kantons wie Freiburg, der nicht sehr gross ist und sich zwischen zwei grossen Wirtschaftspolen befindet, nämlich dem Genferseegebiet und der Region Bern.

Der Staatsrat schlägt gemäss den Bestimmungen von Artikel 83 der neuen Kantonsverfassung vor, der Kanton solle eine relativ neutrale Haltung gegenüber den konjunkturellen Entwicklungen

³ Nicola Novaresi, 2001, « Discipline budgétaire : étude de l'influence du référendum financier et des règles budgétaires sur les finances publiques des vingt six cantons suisses », BENEFRIC Centre d'études en économie du secteur public, S. 213 ff. Der Kanton St. Gallen hat beispielsweise ein sehr strenges System. Das Defizit der Periode «t» muss in den Voranschlag der Periode «t₊₂» übertragen werden, der seinerseits ausgeglichen sein muss. Der Kanton St. Gallen muss ab dem Jahr «t₊₂» das gesamte im Laufe der Periode «t» verzeichnete Defizit ausgleichen. Die Kantone Solothurn und Thurgau, die einen Ausgleichszeitraum von 5 Jahren vorsehen, sind als weniger strenge Beispiele zu nennen. Der Kanton Obwalden geht noch weiter und erlaubt die Aufteilung des Ausgleichs auf einen Zeitraum von 8 bis 10 Jahren.

einnehmen. Da er die konjunkturelle Entwicklung nicht bestimmen kann, muss er sich darauf beschränken, die negativen Auswirkungen in Grenzen zu halten und zu mildern.

4.2.2 Begriffsbestimmungen

Schwierige Konjunkturlage

Im Rahmen dieser Botschaft und der neuen Version des FHG ist der Begriff der schwierigen Konjunkturlage als Oberbegriff für zwei besondere Fälle zu verstehen: Rezession und Stagnation

Rezession

Nach der vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und den meisten Forschungszentren für Konjunkturfragen zulässigen Definition kann man dann von einer Rezession sprechen, wenn die Veränderungsrate des BIP (Bruttoinlandprodukt) gegenüber dem Vorquartal während zwei aufeinander folgenden Quartalen negativ ist.

Stagnation

Mangels offiziell weitgehend anerkannter Definition gehen wir davon aus, dass wir uns in einer Periode der Stagnation befinden, wenn die jährliche Veränderungsrate des BIP zwischen $-0,5\%$ und $+0,5\%$ beträgt.

4.2.3 Kennzahlen

Die Anwendung von Artikel 83 der Freiburger Kantonsverfassung in Bezug auf das Haushaltsgleichgewicht setzt voraus, dass eine Evaluation der Konjunkturlage vorgenommen wird. Von dieser ist dann auszugehen, um gegebenenfalls eine Abweichung von der Gleichgewichtsvorschrift festzustellen. Um sich eine Meinung nicht nur über die Konjunkturlage sondern auch über die Konjunkturprognosen zu bilden, muss sich der Staatsrat auf eine ganze Reihe von Kennzahlen stützen.

Die berücksichtigten Kennzahlen sollten mindestens folgende Merkmale aufweisen:

- *Verlässlichkeit*: der veröffentlichte Kennzahlwert muss zuverlässig und – falls möglich – überprüfbar sein.
- *Verfügbarkeit – Zugänglichkeit*: die Kennzahl muss einfach, rasch und über einen langen Zeitraum zugänglich sein; der Zugriff auf die Kennzahl muss einfach und rasch und über einen langen Zeitraum erfolgen können.
- *Zeitnähe*: Der zeitliche Abstand zwischen berücksichtigtem Berechnungszeitraum und Veröffentlichung der Kennzahl muss so kurz wie möglich sein.
- *Verständlichkeit*: Die Kennzahl muss leicht verständlich sein, von ökonomischen Modellen ist somit abzusehen.
- *Prognostizierbarkeit*: Es müssen Prognosen über die künftige Entwicklung der Kennzahl gemacht werden können.
- *Allgemeingültigkeit*: Die Kennzahl muss über die Wirtschaftslage des Kantons in ihrer Gesamtheit Auskunft geben, und nicht bloss über einen bestimmten Sektor.

Anhand der erforderlichen Merkmale hat die Finanzverwaltung rund dreissig in den Konjunkturstudien in der Schweiz häufig verwendete Kennzahlen analysiert, mit besonderem Augenmerk auf denjenigen, die in den Diskussionen im Verfassungsrat zur Sprache gebracht wurden. Sie hat zuerst parallel die konjunkturellen Faktoren bestimmt, die den stärksten Einfluss auf den Staatsvoranschlag und die Staatsrechnung haben, und schliesslich sechs Kennzahlen

berücksichtigt, die sich in drei Kategorien einteilen lassen. Diese Liste kann dann mit der Zeit entsprechend der Entwicklung der Kenntnisse und Praktiken auf dem Gebiet der Konjunkturprognosen angepasst werden. Berücksichtigt worden sind folgende Kennzahlen:

- *Allgemeine Wirtschaftslage:*
 - nationales BIP,
 - kantonales BIP;
- *Beschäftigung:*
 - kantonale Arbeitslosenquote,
 - Manpower-Stellenindex;
- *Steuereinnahmen:*
 - voraussichtliche steuerbare Einkommen,
 - Statistik der AHV-pflichtigen Löhne.

Die allgemeine Wirtschaftslage kommt in der Entwicklung des nationalen BIP und des kantonalen BIP zum Ausdruck. Die Analyse des nationalen BIP wird vor allem auf den Feststellungen und Prognosen des Seco und des BFS beruhen. Dabei werden auch in einer Vergleichsoptik die von der SNB, den in Konjunkturprognosen spezialisierten Forschungsinstituten (KOF, BAK, Créa) und den Grossbanken (CS und UBS) veröffentlichten Prognosen berücksichtigt. Das kantonale BIP wird vom Institut BAK Basel Economics auf Auftrag des Kantons errechnet. Mit der gleichzeitigen Berücksichtigung von nationalem und kantonalem BIP können die Abweichungen richtig behandelt werden, die sich vor allem hinsichtlich der Intensität der konjunkturellen Entwicklungen zwischen der gesamtschweizerischen und der kantonalen Wirtschaftslage ergeben können.

Die Arbeitsmarktentwicklung, die mit zeitlicher Verzögerung erhebliche Mehrkosten für den Kanton erzeugen kann (Anteil des Kantons an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme, Sozialhilfe), wird mittels kantonaler Arbeitslosenquote und einem allgemeinen Indikator des Beschäftigungsniveaus evaluiert. Die Statistiken und Prognosen zur Arbeitslosigkeit werden anhand der gleichen Quellen wie für das BIP analysiert, mit besonderem Augenmerk auf den Zahlen des Seco und des BFS. Das Beschäftigungsniveau wird mittels Manpower-Stellenindex geschätzt, der monatlich bei der gleichnamigen Firma erhältlich ist.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen schliesslich wird mit Hilfe der provisorischen Statistik der Steuereinnahmen für das laufende Jahr geschätzt, die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Voranschlags und der Statistik der AHV-pflichtigen Löhne für das laufende Jahr verfügbar ist. Diese Informationen sind bei der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) beziehungsweise bei der Ausgleichskasse des Kantons Freiburg erhältlich. Sie sind insofern von besonderem Interesse, als wie bereits erwähnt die gewichtigsten konjunkturellen Auswirkungen auf den Kantonshaushalt in Form von Schwankungen bei den Steuereinnahmen zum Ausdruck kommen.

4.2.4 Schwellen

Welche Indikatoren berücksichtigt werden sollen, muss auch von den Grenzwerten abhängig gemacht werden, ab denen eine Lockerung der Ausgleichsvorschrift eingeräumt werden kann. Die gestellten Bedingungen sind nicht kumulativ. Der Staatsrat könnte im Ausführungsreglement zum Finanzhaushaltsgesetz eine solche Abweichung vorsehen, wenn mindestens die berücksichtigten Indikatoren folgende Werte aufweisen:

- *Allgemeine Wirtschaftslage:*

Ein Voranschlagsdefizit ist in einer Periode der Rezession und eventuell unter gewissen Voraussetzungen in einer Periode der Stagnation akzeptabel.

- *Beschäftigung:*

Eine Ausnahme von der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts ist denkbar, wenn die Arbeitslosenquote im Kanton über 5 % steigt.

- *Einnahmen:*

Eine Ausnahme von der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts ist nur dann vorstellbar, wenn die Steuereinnahmen zurückgehen.

Ganz konkret setzt der Staatsrat zu Jahresbeginn die Budgetziele für das folgende Jahr fest und stützt sich dabei insbesondere auf die Indikatoren und Grenzwerte des Vorjahres.

4.3 Ausserordentliche Finanzbedürfnisse

4.3.1 Begriffsbestimmungen und Problematik

Artikel 83 Abs. 2 der neuen Kantonsverfassung bestimmt, dass der Staat in seiner Haushaltspolitik eventuelle ausserordentliche Finanzbedürfnisse berücksichtigen muss. Worum es bei diesen Bedürfnissen genau geht, ist ebenfalls eine Frage der Interpretation. Da keine einheitliche und völlig objektive Definition dafür vorgeschlagen werden kann, müsste doch zumindest festgelegt werden, wie vorgegangen werden soll, und auf was für Kriterien im Rahmen der Umsetzung der Verfassungsbestimmungen Bezug genommen wird.

Die Überlegung, ob es sinnvoll ist, ein Finanzbedürfnis als ausserordentlich zu charakterisieren, muss in zwei Schritten erfolgen. Zunächst einmal muss festgelegt werden, was für Ereignisse ein solches Bedürfnis begründen könnten. Danach ist der Betrag festzusetzen (in absoluten Zahlen oder in Prozent eines Bezugswerts), ab dem effektiv von einem ausserordentlichem Finanzbedürfnis gesprochen werden kann.

Diese zwei Voraussetzungen verhindern eine übermässige Berufung auf die Bestimmung von Artikel 83 Abs. 2 zur Rechtfertigung eines Defizits der Laufenden Rechnung. Ein von einem ausserordentlichen Ereignis verursachtes Finanzbedürfnis in jedoch geringem Betrag sollte nämlich im Rahmen des ordentlichen Voranschlagsverfahrens bewältigt werden können, ohne dass gleich eine Ausnahme von der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts gemacht werden muss.

4.3.2 In Betracht kommende Ereignisse

Ganz allgemein müsste ein Ereignis mindestens folgende Voraussetzungen erfüllen, um als ausserordentlich zu gelten:

- *es müsste sich um ein einmaliges oder zumindest äusserst seltenes Ereignis handeln;*
- *es müsste sich der Kontrolle der Kantonsbehörden entziehen;*
- *es müsste nicht mit zuvor gebildeten Reserven oder Rückstellungen finanziert werden können;*
- *es müsste für den Kanton und seine Bevölkerung von grösserer Bedeutung sein.*

Als Beispiele sind folgende Ereignisse zu nennen: Naturkatastrophen (Orkane, Überschwemmungen, Erdbeben), Eintritt eines Schadenfalls in Zusammenhang mit «nicht bilanzierten Verpflichtungen» des Kantons (Bürgschaften, Staatsgarantie usw.) oder auch eine im Alleingang getroffene, nicht verabredete Entscheidung des Bundes (Lastenübertragung).

4.3.3 Mindestbetrag

Voranschlag und Rechnung enthalten sehr oft Ausgaben für «ausserordentliche Ereignisse». Damit nicht die Ausnahme zur Regel wird, muss ein Mindestbetrag festgesetzt werden, damit ein solches Ereignis als ausserordentlich in Betracht gezogen werden kann, und zwar jeweils nach Massgabe der Höhe des Staatshaushaltes.

Der Staatsrat schlägt vor, die Verfassungsbestimmungen bezüglich allfälliger ausserordentlicher Finanzbedürfnisse nur für Ereignisse gelten zu lassen, deren Gesamtkosten netto mindestens 1 % des Gesamtertrags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen ausmachen. Ausgehend vom Voranschlag 2005 entspräche dies einem Betrag von rund 23 Millionen Franken.

5 MÖGLICHES VORGEHEN

Das vom Staatsrat vorgeschlagene Vorgehen zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen sowie der Motion Boivin/Glardon lässt sich in sechs Schritte gliedern.

5.1 Erwähnung der Verfassungsbestimmungen im Gesetz

Für mehr Klarheit scheint es nötig, die Verfassungsbestimmungen bezüglich Haushaltsgleichgewicht im FHG zu erwähnen und auszuführen. Künftig wird also die Vorschrift des ausgeglichenen Voranschlags der Laufenden Rechnung im FHG verankert sein, und es werden darin auch die allgemeinen Modalitäten für die Berücksichtigung der Konjunktur und der ausserordentlichen Ereignisse sowie die Grenzen der in diesen Sonderfällen akzeptierten Defizite festgelegt sein. Das FHG wird dann auch den Mechanismus für den Defizitausgleich ausführen und schliesslich die Konsequenzen einer eventuellen Nichteinhaltung der gesetzlichen Defizitgrenzen aufzeigen.

5.2 Obergrenze bei 2 % für konjunkturbedingte Defizite

Um zu vermeiden, dass vorübergehende konjunkturbedingte Schwierigkeiten als Vorwand für eine übertriebene Lockerung der Budgetdisziplin gebraucht werden, und nach den Erfahrungen der letzten zehn Jahre schlägt der Staatsrat vor, die aufgrund der Konjunkturlage ausnahmsweise akzeptierten Defizite zu begrenzen. Seit mehreren Jahrzehnten ist die Defizitgrenze und die ausdrückliche Sanktion für den Fall, dass diese Grenze nicht eingehalten wird, eine der Hauptstärken des Gesetzesdispositivs des Kantons Freiburg. Um die Wirksamkeit des FHG, die gesamtschweizerisch anerkannt ist, nicht zu schmälern, ist an einer solchen Grenze festzuhalten.

Die ausnahmsweise erlaubten Defizite dürfen nicht mehr als 2 % des Gesamtertrags der Laufenden Rechnung vor internen Verrechnungen ausmachen. Dies entspricht einer Herabsetzung der geltenden gesetzlichen Defizitgrenze um einen Prozentpunkt. Auch wenn im Rahmen des vorgeschlagenen neuen Mechanismus objektiv nicht mehr von einer Alarmschwelle gesprochen werden kann, kann mit dieser Senkung doch den Forderungen der vom Grossen Rat gutgeheissenen Motion Boivin/Glardon entsprochen werden. Nach der Auffassung des Staatsrates handelt es sich nicht um ein neues «Recht auf ein Defizit» von bis zu 2 %, sondern um eine Obergrenze, die nur in Fällen grosser wirtschaftlicher Schwierigkeiten erreicht werden darf. Die berücksichtigte Prozentzahl entspricht einem Betrag von 48,8 Millionen Franken auf der Grundlage der Staatsrechnung des Jahres 2004. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass dies einen ausreichenden Spielraum eröffnet, um falls nötig die Folgen der Konjunkturschwankungen abzufedern.

5.3 Festsetzung von Kriterien für die Konjunkturanalyse im Ausführungsreglement

Um sich der Entwicklung der Kenntnisse und Informationen in Bezug auf die Konjunkturprognosen anzupassen und dem Staatsrat den entsprechenden erforderlichen Handlungsspielraum zu lassen, werden das Vorgehen und die Analyse Kriterien, die berücksichtigt worden sind, um Aussagen über die Konjunktur machen zu können, im Ausführungsreglement festgelegt. So wird es auch für die Bestimmung sein, ob ein Finanzbedürfnis als ausserordentlich eingestuft wird oder nicht. Gestützt auf die in Punkt 4.2 und 4.3 formulierten Vorschläge wird das FHG insbesondere auch die Referenzindikatoren bestimmen und die Schwellenwerte festlegen, ab denen Ausnahmen vom Grundsatz des Haushaltsgleichgewichts denkbar sind.

5.4 Berücksichtigung ausserordentlicher Finanzbedürfnisse

Da es sich als schwierig erweisen könnte, die 2 %-Grenze bei Defiziten einzuhalten, die durch ausserordentliche Ereignisse verursacht werden, weil solche Ereignisse ganz plötzlich eintreten und in schweren Fällen Kosten in nicht voraussehbarer Höhe verursachen können und somit kurzfristig finanziellen Bedürfnissen entsprochen werden muss, schlägt der Staatsrat vor, im Gesetz keine Grenze für Defizite infolge ausserordentlicher Ereignisse festzusetzen. In solchen Fällen wird der Grosse Rat mit Mehrheitsbeschluss endgültig darüber entscheiden, ob die Defizitgrenze ausnahmsweise heraufgesetzt werden soll.

5.5 Ausgleichsmechanismus

In Anwendung von Artikel 83 Abs. 3 der neuen Freiburger Kantonsverfassung muss jedes Defizit der Laufenden Rechnung nach Abzug der ausserordentlichen Einnahmen in den nächsten Voranschlägen ausgeglichen werden, wobei im Gesetz für den Ausgleich ein Berechnungszeitraum von höchstens fünf Jahren festgehalten wird. Da die Ergebnisse eines Rechnungsjahres zum Zeitpunkt der Aufstellung des Voranschlags des nächsten Jahres natürlich noch nicht bekannt sind, kann mit dem Defizitausgleich erst im Rahmen des Voranschlags des übernächsten Rechnungsjahres begonnen werden. Das heisst, dass der Ausgleich faktisch am Ende einer Periode von 7 Jahren erfolgt sein muss.

Der Ausgleichszeitraum kann ausserdem um höchstens zwei Jahre verlängert werden, und zwar in den Fällen, in denen das Defizit durch aussergewöhnliche Finanzbedürfnisse verursacht worden ist. Der Grosse Rat beschliesst dies mit einfachem Mehr. Die erlaubte Verlängerung ist dadurch gerechtfertigt, dass die Ereignisse, die solchen Finanzbedürfnissen zugrunde liegen, naturgemäss viel brüsker sind als Konjunkturschwankungen. Sie könnten auch viel weiter reichende finanzielle Auswirkungen haben.

5.6 Sanktionen bei Überschreitung

In Erweiterung dessen, was gegenwärtig im FHG (Artikel 41 Abs. 3) ist und den Erfolg und die Stärke des Gesetzesdispositivs des Kantons Freiburg ausmacht, wird die Nichteinhaltung der Defizitvorschriften und -grenzen mit einer zwingenden Erhöhung des jährlichen Steuerfusses der Kantonssteuern sanktioniert. Diese Steuererhöhung gilt jedoch nicht für die Gemeindesteuer und auch nicht für die Kirchensteuer. Die Beibehaltung ausdrücklicher und automatischer Sanktionen ist unerlässlich, damit die neuen Haushaltsbestimmungen auch wirklich greifen. Ohne Sanktionen bestünde die Gefahr, dass die Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts zu einer blossen Absichtserklärung degradiert wird und zu einer Aufweichung der geltenden gesetzlichen Anforderungen führen könnte, wo doch die neue Kantonsverfassung auf diesem Gebiet höhere

Ansprüche stellen will. Diese Pflicht kann ja übrigens vom Grossen Rat bei ausserordentlichen Finanzierungsbedürfnissen aufgehoben werden, und in diesem Fall können nicht bedingungslos die Steuern erhöht werden, weil man es beispielsweise mit einem Katastrophenfall zu tun haben könnte, der die Bevölkerung des Kantons schon hart trifft.

6 AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHTRAGSKREDITE

Die Gewährung von Nachtragskrediten ist gegenwärtig in Artikel 35 FHG geregelt. Nach dieser Bestimmung dient ein Nachtragskredit zur Ergänzung eines Voranschlagskredits und wird vom Staatsrat gewährt, bevor die Verpflichtung eingegangen wird, sofern es sich um eine unvorhersehbare, dringliche und unerlässliche Ausgabe handelt. Jeder Nachtragskredit ist durch eine entsprechende Ausgabenkürzung zu kompensieren.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sind mehrere Bemerkungen zur Auswirkung des Entwurfs auf die Problematik der Nachtragskredite gemacht worden. Die geplanten Änderungen, die den Spielraum bei der Aufstellung der Voranschläge einschränken und grössere Anforderungen an die Genauigkeit der Budgetvoraussagen stellen, drohen die Schwierigkeiten, auf die man in den letzten Jahren in dieser Hinsicht gestossen ist, noch zu vergrössern.

Für die Dienststellen und Direktionen wird es nämlich immer schwieriger, mit den immer knapperen Budgets und den vorgeschriebenen Kompensationen nur in Form von Ausgabenkürzungen Kompensationsmöglichkeiten zu finden. Ausserdem betreffen die Nachtragskredite zu einem grossen Teil gebundene Ausgaben, die sich insbesondere aus auf Bundesebene oder im Rahmen von interkantonalen Konkordaten festgesetzten gesetzlichen Pflichten ergeben, auf die der Staat wenig oder gar keinen Einfluss hat. Als Lösung dafür schlägt der Staatsrat vor, die Gelegenheit dieser FHG-Revision zu nutzen und die sich in Bezug auf die Vorschriften über die Kompensation der Nachtragskredite aufdrängenden Änderungen anzubringen.

7 KOMMENTAR DER ÄNDERUNGEN AM FINANZHAUSHALTSGESETZ

Das FHG wird dadurch geändert, dass in Artikel 35 ergänzt wird und vier neue Artikel 40 eingefügt werden (40a – 40d), Artikel 41 Abs. 3 umformuliert und Artikel 42 Abs. 5 aufgehoben wird. Ausserdem wird Artikel 25 auch an den Wortlaut der neuen Verfassung angepasst.

7.1 Art. 25

Artikel 25 FHG verweist auf Artikel 28^{bis} der Staatsverfassung von 1857. Dieser Verweis muss angepasst werden, indem auf die zwei Bestimmungen der neuen Verfassung verwiesen wird, die das Finanzreferendum betreffen, nämlich auf die Artikel 45 und 46.

7.2 Art. 35 Abs. 2^{bis} und 2^{ter}

In Artikel 35 FHG werden zwei neue Absätze, 2^{bis} und 2^{ter}, eingefügt, damit es weniger Probleme bei den Nachtragskrediten gibt.

Absatz 2 führt mit einer Kompensation durch Einnahmenerhöhung ein weniger strenges Verfahren für gebundene Ausgaben ein, die sich aus der Bundesgesetzgebung oder interkantonalen Konkordaten ergeben. Für diese besondere Aufwandkategorie rechtfertigt sich eine differenzierte Behandlung, da die betroffenen Dienststellen und Direktionen praktisch keinen Einfluss auf die die betreffenden Beträge bestimmenden Entscheide haben. Am Grundsatz, wonach für einen

Nachtragskredit ein Antrag zu stellen ist, wird festgehalten, jedoch mit einer Lockerung der Kompensationsvorschrift.

Damit die Budgetdisziplin auch weiterhin die Regel bleibt, muss die auf der Ebene von Absatz 2 vorgeschlagene Lockerung jedoch ganz klar auf die Rubriken des Kontenplans beschränkt werden, die genau der in Betracht kommenden Kategorie gebundener Ausgaben entspricht. Zu diesem Zweck soll im Ausführungsreglement eine Liste dieser Rubriken aufgeführt werden, wie in Absatz 2ter vorgesehen. Diese Delegation wird im Fall der Einführung oder der Abschaffung von Einsatzbereichen auch mehr Flexibilität ermöglichen.

7.3 Art. 40a–40d

Artikel 40a greift die Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts in Artikel 83 Abs. 1 der neuen Kantonsverfassung auf (Abs. 1) und führt die zulässigen Ausnahmen auf (Abs. 2). Der ausgeglichene Voranschlag der Laufenden Rechnung wird zu einer konkreten und zwingenden Vorschrift der Haushaltsführung. Es handelt sich nicht mehr nur um einen Grundsatz der Politik der Haushaltsführung, wie in Artikel 5 FHG erwähnt. In Artikel 40a wird ebenfalls auf den in Artikel 83 Abs. 3 KV vorgeschriebenen Defizitausgleich und die im Fall der Nichteinhaltung vorgesehenen Sanktionen hingewiesen (Abs. 3). Der Gesetzestext, der dem Verweis auf die Verfassung vorgeht, ist wörtlich aus der Verfassung übernommen worden, und kann demnach nicht geändert werden.

Artikel 40b sieht eine Begrenzung für ein im Fall einer schwierigen konjunkturellen Lage erlaubtes Defizit vor (Abs. 1) und führt die allgemeinen Modalitäten für die Berücksichtigung der Konjunktur in der kantonalen Budgetpolitik auf. Dem Staatsrat wird die Zuständigkeit übertragen zu bestimmen, ob die wirtschaftliche Lage und die zu erwartende Entwicklung ein Defizit oder anders gesagt eine Ausnahme von der Regel des ausgeglichenen Haushalts rechtfertigen (Abs. 3). Er zieht insbesondere die Auswirkungen der Konjunktur auf die Arbeitslosigkeit und die Steuereinnahmen in Betracht (Abs. 2). Der Staatsrat stützt sich bei seiner Entscheidung auf eine objektive Analyse der im Ausführungsreglement festgelegten Kennzahlen und Schwellenwerte (Abs. 4). Er entscheidet zum Zeitpunkt, in dem die jährlichen Budgetziele festgelegt werden, das heisst nachdem die Direktionen und Dienststellen der Kantonsverwaltung der Finanzverwaltung eine erste Schätzung ihrer Finanzbedürfnisse übermittelt haben.

Artikel 40c regelt die Berücksichtigung aussergewöhnlicher Finanzbedürfnisse. Absatz 1 verleiht dem Grossen Rat die Zuständigkeit, sich mit qualifiziertem Mehr zur Berücksichtigung solcher Bedürfnisse zu äussern (Abs. 1). Eine Eingrenzung der Ereignisse, die solchen aussergewöhnlichen Finanzbedürfnisse zugrunde liegen können, ist in Absatz 2 vorgesehen. Sie trägt sowohl der Art des Ereignisses als auch dem Mindestbetrag, dem sie entsprechen müssen, Rechnung (1 % des Gesamtertrags vor internen Verrechnungen). Für darunter liegende Beträge kommt das normale Voranschlagsverfahren zum Zug.

Artikel 40d befasst sich mit dem Ausgleichsmechanismus für die in Abweichung von der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts verzeichneten Defizite. Er führt aus, dass die berücksichtigten Defizite nach Abzug der ausserordentlichen Einnahmen berechnet werden (z.B.: Verkauf von umfangreichen Finanzbeteiligungen oder Vermögenselementen, Legate oder ausserordentliche und einmalige Einnahmen). Auf diese wird im Ausführungsreglement noch genauer eingegangen. Artikel 40d bestimmt, dass das Defizit über einen Zeitraum von höchstens 5 Jahren ausgeglichen wird, wobei der Ausgleich erst mit dem Voranschlag des übernächsten Rechnungsjahres beginnen kann. Unter Berücksichtigung der Umsetzungsfrist, wonach das Defizit eines Rechnungsjahrs erst im übernächsten Voranschlag «korrigiert» werden kann, beträgt also die effektive Ausgleichsdauer 7 Jahre. Für Defizite infolge von ausserordentlichen Finanzbedürfnissen im Sinne des Gesetzes

kann diese Frist aus den in Punkt 5.5 erklärten Gründen um zwei Jahre verlängert werden. Über diese Verlängerung muss der Grosse Rat mit einfachem Mehr entscheiden. Es wäre auch noch hinzuzufügen, dass die Deckung ausserordentlicher Finanzbedürfnisse sicher Gegenstand eines Dekrets an den Grossen Rat wäre, der den vorgesehenen Kredit sowie die konkreten Folgen auf das zulässige Defizit und auf die Kantonssteuern festlegen würde.

7.4 Art. 41 Abs. 3

Artikel 41 Abs. 3 bestimmt die Sanktion bei Nichteinhaltung der Bestimmungen von Artikel 40a und Artikel 40b FHG. Diese Sanktion in Form einer zwingenden Erhöhung des Steuerfusses der Kantonssteuern ist gleich wie in der geltenden Fassung des FHG. Sie kommt jedoch künftig schon dann zur Anwendung, wenn das Defizit 2 % übersteigt, und nicht erst bei 3 %. Die Auswirkungen, die die aufgrund ausserordentlicher Finanzbedürfnisse erlaubten Defizite auf die Kantonssteuer haben, werden im Dekret über die Finanzierung der diesen Bedürfnissen zugrunde liegenden Ereignisse festgelegt. Aus diesem Grund sieht die Gesetzesbestimmung für den Grossen Rat die Möglichkeit vor, in Ausnahmefällen nicht unbedingt die Steuern zu erhöhen (s. auch Punkt 5.6).

7.5 Art. 42 Abs. 5

Mit der Einführung der Vorschrift eines ausgeglichenen Voranschlags der Laufenden Rechnung im FHG und der Einsetzung eines Ausgleichsmechanismus für allfällige Defizite infolge einer schwierigen konjunkturellen Lage oder von aussergewöhnlichen Ereignissen werden die Bestimmungen von Artikel 42 Abs. 5 hinfällig und werden somit aufgehoben.

7.6 Inkrafttreten

Der Staatsrat beantragt, dass das Gesetz am 1. Januar 2006 in Kraft tritt und das neue Vorgehen auf den Voranschlag des Rechnungsjahres 2006 zur Anwendung gebracht wird.

8 AUSWIRKUNGEN DES ENTWURFS

8.1 Simulationen für die Jahr 1994–2005

Um die praktischen Folgen der vorgeschlagenen neuen Vorschriften zu messen, sind sie auf die Voranschlagsergebnisse des Staates der Jahre 1994 bis 2005 angewendet und mit den Rechnungsergebnissen verglichen worden. Dabei ist ein ausreichender Zeithorizont berücksichtigt worden, um auch Perioden einzubeziehen, in denen die Konjunkturlage schlecht war. In diesen Jahren ist kein aussergewöhnliches Ereignis im Sinne von Artikel 40c eingetreten. Diese Simulation hat hauptsächlich Folgendes ergeben:

- Seit 1994, also über 12 Rechnungsjahre, macht das «theoretische» Höchstdefizit mit einer gesetzlichen Grenze bei 3 % ein kumuliertes Gesamtdefizit von 699 Millionen Franken aus.
- Die vom Grossen Rat verabschiedeten Voranschlagsdefizite beliefen sich im gleichen Zeitraum auf 521 Millionen Franken. Die erlaubten Defizite lagen also um 178 Millionen Franken oder 25 % unter den «gesetzlichen» Defiziten.
- Mit einer gesetzlichen Defizitgrenze bei 2 % hätte das erlaubte Höchstdefizit 466 Millionen Franken betragen, das bedeutet eine Differenz von 55 Millionen Franken (11 %) zu den vom Grossen Rat im Zeitraum von 1994–2005 effektiv bewilligten Defiziten.

- Von 1994 bis 2005 haben die kumulierten Ergebnisse der Laufenden Rechnung einen positiven Saldo von nur 19,9 Millionen Franken ausgewiesen, wenn man davon ausgeht, dass die Rechnung des Jahres 2005 mit einem Defizit von 10 Millionen Franken abschliesst.
- Im Berichtszeitraum wäre die gesetzliche Defizitgrenze von 2 % nur fünfmal um einen kumulierten Defizitbetrag von 55,8 Millionen Franken überschritten worden. Gemäss Bestimmung von Artikel 40d über die Notwendigkeit des Defizitausgleichs in höchstens fünf Jahren, wäre der grösste Ausgleich mit 11,3 Millionen Franken im Jahr 2003 erfolgt.

Mit dieser Simulation lässt sich aufzeigen, dass die strengeren Auflagen bezüglich Haushaltsgleichgewicht sowohl gemäss Artikel 83 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 als auch als Folge der Umsetzung der Motion Boivin/Glardon tragbar und anwendbar sind.

8.2 Finanzielle Folgen

Die neuen Gesetzesbestimmungen bezüglich Haushaltsgleichgewicht haben keine unmittelbaren finanziellen Folgen. Sie erfordern keine neuen Personalressourcen und bewirken auch keine neuen Ausgaben.

Diese Bestimmungen sind jedoch zwingender als die gegenwärtigen. Über die Berücksichtigung der Konjunktur und der aussergewöhnlichen Ereignisse hinaus schränkt die neue Regel des ausgeglichenen Haushalts den Handlungsspielraum des Staatsrates und des Grossen Rates bei der Aufstellung des Voranschlags ein. In diesem Sinne wird dieses neue Gesetzesdispositiv noch mehr Druck auf die gegenwärtigen und künftigen Ausgaben sowie auf die zeitliche und umfangmässige Realisierung der dem Staat übertragenen neuen Aufgaben ausüben. Diese Feststellung kommt nicht von ungefähr. Sie wurde bereits in der Kampagne im Vorfeld zur Abstimmung über die neue Verfassung zur Sprache gebracht. Ausserdem haben mehrere Verfassungsräte vor der Schlussabstimmung über das Haushaltsgleichgewicht auf diesem Punkt beharrt (s. Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Verfassungsrates, 16.1.2004, S. 154-155) und darauf hingewiesen, dass mit der Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes nur noch dann ein Defizit toleriert werde, wenn sich die Konjunktur verschlechtere oder ausserordentliche Finanzbedürfnisse zu decken seien, beispielsweise bei Katastrophen und ausserordentlichen Schwierigkeiten. In diesen Fällen müssten die Defizite in den Voranschlägen der Folgejahre ausgeglichen werden und somit in den folgenden Jahren Voranschläge der Laufenden Rechnung mit Überschüssen vorgelegt werden, um die Defizite abzubauen.

8.3 Weitere Folgen

Der Änderungsentwurf hat keinen Einfluss auf die Finanzbeziehungen Staat-Gemeinden. Er ändert auch nichts an der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen. Er steht in keinem Zusammenhang mit dem Europarecht und auch nicht mit den Konventionen oder Empfehlungen des Europarats oder anderer europäischer Organisationen.