

STELLUNGNAHME DES STAATSRATES

ZUR

**Parlamentarischen Initiative
der AdG-Fraktion, durch die Grossräte Emmanuel Amoos, Jean-Henri
Dumont, Gaël Bourgeois und Raymond Borgeat (Unterzeichner und
Mitunterzeichner)**

**betreffend Änderung
der Verfassung des Kantons Wallis (Art. 25)**

**Stopp der Schuldenbremse
(14.03.2014, Nr 7.0018)
im Sinne des Art. 131 RGR**

Sehr geehrter Herr Präsident der Finanzkommission des Grossen Rates
Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder der Finanzkommission des Grossen
Rates

In Beantwortung Ihrer Anfrage vom 9. Januar 2015 und im Einklang mit Art. 131
Abs. 1 des Reglements des Grossen Rates (RGR), wonach Sie eine Vormeinung
über die Zweckmässigkeit der parlamentarischen Initiative abzugeben haben,
erhalten Sie nachfolgend unsere Stellungnahme.

Nach einem kurzen Überblick über das Verfahren, den Initiativtext und die
Hintergründe der Initiative gehen wir auf die verschiedenen formellen und
materiellen Aspekte ein und teilen Ihnen unsere Schlussfolgerung mit.

I. Ablauf der Behandlung einer parlamentarischen Initiative

1. Zulässigkeitsprüfung

Gemäss Art. 105 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Räte und die
Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG) unterliegen die parlamentarischen
Vorstösse einer Zulässigkeitsprüfung durch ein Organ, welches vom Reglement
bezeichnet wird. Art. 127 Abs. 1 des Reglements des Grossen Rates (RGR)
überträgt diese Aufgabe dem Präsidium, das – gegebenenfalls nach Anhören des
Staatsrates – die Zulässigkeit der parlamentarischen Vorstösse in formeller Hinsicht
prüft. Das Präsidium weist parlamentarische Vorstösse an ihre Urheber zurück,
wenn das Begehren nicht Gegenstand eines parlamentarischen Vorstosses sein
kann, wenn der Gegenstand des Vorstosses bereits während der laufenden
Legislatur vom Grossen Rat behandelt worden ist und die tatsächlichen Umstände

sich inzwischen nicht geändert haben oder wenn der Vorstoss nicht die korrekte Form aufweist, die Anstandsregeln verletzt oder persönliche Angriffe enthält. Dies gilt für sämtliche parlamentarische Vorstösse, also auch die parlamentarische Initiative.

2. Vormeinung über die Zweckmässigkeit (1. Phase)

Gemäss Art. 108 GORBG kann der Entwurf eines Verfassungsartikels auf dem Wege einer parlamentarischen Initiative eingereicht werden (Abs. 1). Die Initiative muss vollständig ausgearbeitet und gehörig begründet sein (Abs. 2).

Eine für zulässig befundene parlamentarische Initiative wird an eine Kommission überwiesen mit dem Auftrag, den Staatsrat anzuhören und eine Vormeinung über die Zweckmässigkeit ihrer Erheblicherklärung abzugeben (Art. 131 Abs. 1 RGR). Der Grosse Rat hat anschliessend zwei Möglichkeiten: Er kann die Anerkennung der Zweckmässigkeit verweigern (in diesem Fall wird die Initiative abgeschrieben) oder er anerkennt die Zweckmässigkeit (in diesem Fall wird die Initiative zur Weiterbehandlung an die gleiche Kommission überwiesen). Der Staatsrat wird anlässlich der parlamentarischen Debatten angehört (Art. 35 Abs. 3 GORBG).

3. Prüfung durch die Kommission, Weiterbehandlung (2. Phase)

Wenn der Grosse Rat die Zweckmässigkeit anerkennt, wird die Initiative an die gleiche Kommission überwiesen (Art. 131 Abs. 3 RGR). Diese prüft namentlich:

- den Stand der Arbeiten des Grossen Rates oder der Verwaltung über einen gleichen Gegenstand;
- die eventuelle Übereinstimmung der Initiative mit der integrierten Mehrjahresplanung oder mit einer angemeldeten oder hinterlegten Volksinitiative;
- die Möglichkeit einer Umwandlung der Initiative in eine Motion, ein Postulat oder eine Interpellation.

Die Kommission kann die Initiative im Rahmen der Prüfung zurückweisen oder Ziel, Tragweite und Text der Initiative mit der Zustimmung ihres Urhebers abändern oder einen Gegenentwurf unterbreiten (Art. 109 GORBG und Art. 131 Abs. 4 RGR). Zwecks Ausarbeitung ihrer Anträge kann die Kommission einen Experten oder das zuständige Departement um Unterstützung ihrer Arbeit herbeiziehen (wobei der Staatsrat nicht an die Meinung des Departements gebunden ist) oder beim Staatsrat die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens verlangen (Art. 131 Abs. 5 RGR). Vor Abschluss ihrer Beratungen unterbreitet die Kommission das Ergebnis ihrer Arbeiten dem Staatsrat zur Stellungnahme (Art. 131 Abs. 6 RGR).

Nach Abschluss ihrer Arbeiten, aber innerhalb von zwei Jahren, unterbreitet die Kommission dem Grossen Rat und dem Staatsrat ihre Anträge zusammen mit einem Bericht, der den gleichen Anforderungen entsprechen muss wie eine Botschaft, die einen Entwurf für einen gesetzgeberischen Erlass begleitet (Art. 132 Abs. 1 RGR).

Gemäss Art. 134 RGR berät und entscheidet der Grosse Rat über den Entwurf und die Anträge der Kommission in gleicher Weise wie über einen Entwurf, der vom Staatsrat kommt. In den Verhandlungen nimmt der Staatsrat zum Gegenstand der

Initiative und den Anträgen der Kommission Stellung. Die Abänderungen der Kantonsverfassung (KV) bilden zuerst Gegenstand einer Lesung über die Zweckmässigkeit, gefolgt von zwei Lesungen über den Text. Der Grosse Rat kann in jedem Fall eine zusätzliche Lesung beschliessen (Art. 104 KV).

Nimmt der Grosse Rat die Initiative am Ende der Debatten an, wird diese dem Volk zur Abstimmung unterbreitet (Art. 105 KV).

II. Wortlaut und Begründung der Initiative

1. Text der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Wir schlagen folgende Änderung der Walliser Kantonsverfassung vor, im Sinne von Art. 131 RGR:

Artikel 25

1 Der Voranschlag des Staates muss einen Ertragsüberschuss ~~und einen Finanzierungsüberschuss~~ ausweisen die für ~~eine harmonische Entwicklung des Kantons notwendigen Investitionen und Investitionsbeteiligungen~~ Dritter sicherstellen sowie die Tilgung eines allfälligen Bilanzfehlbetrages und der Schuld gewährleisten.

2 Weicht die Rechnung vom Voranschlag ab und weist sie einen Aufwandüberschuss ~~oder einen Finanzierungsfehlbetrag~~ aus, so muss die Tilgung dieser Fehlbeträge im Voranschlag des übernächsten Jahres vorgesehen werden.

3 Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat vorgängig zum Entwurf des Voranschlages die Änderung jener Gesetzesbestimmungen, die nicht in seiner eigenen Kompetenz liegen und zur Einhaltung dieses Grundsatzes notwendig sind.

4 Diese Änderungen werden vom Grossen Rat auf dem Dekretsweg in der gleichen Session beschlossen, in welcher er den Voranschlag genehmigt.

5 Die Gesetzgebung regelt die Anwendung der in diesem Artikel aufgestellten Grundsätze. Sie kann Ausnahmen vorsehen aufgrund der wirtschaftlichen Konjunktur oder im Falle von Naturkatastrophen oder anderen ausserordentlichen Ereignissen.

Die Initiative wurde im März 2014 von der AdG-Fraktion durch die Abgeordneten Emmanuel Amos, Jean-Henri Dumont, Gaël Bourgeois und Raymond Borgeat in vollständig ausgearbeiteter Form gemäss Art. 108 des Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten (GORBG) eingereicht.

2. Begründung

Dank der Ausgaben- und Schuldenbremse war die Staatsrechnung bisher jeweils ausgeglichen. Die parlamentarische Initiative schlägt die Änderung des Art. 25 KV vor, indem sie die Streichung der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse verlangt, um über mehr Handlungsspielraum im Bereich der Konjunkturpolitik und der öffentlichen Investitionen zu verfügen.

Weiter verweisen die Initianten darauf hin, dass die aktuelle Schuldenbremse einerseits das Risiko einer prozyklischen Politik mit sich bringt, im Falle eines langfristigen Konjunkturabschwungs und eines unverhältnismässigen Rückgangs der Erträge. Andererseits erlaubt sie es nicht, das Ziel der Wahrung der Interessen der nächsten Generationen zu erreichen und respektiert das Prinzip der ausgleichenden Gerechtigkeit zwischen den Generationen nicht:

- denn obwohl die zukünftigen Generationen für die Zinsen der Staatsschuld aufzukommen haben, profitieren sie im Falle höherer Investitionen von einer solideren Kapitalbasis, einer höheren Produktivität und einem dynamischeren Wachstum;
- zudem ist die heutige Generation gegenüber der nächsten benachteiligt, da sie die Vorteile der zukünftigen Generation zahlen muss.

III. Prüfung der Initiative

1. Hintergrund

Auf Bundesebene hat das Volk im Dezember 2001 die Verfassungsbestimmungen zur Schuldenbremse mit 85% angenommen. Diese erlaubt es dem Bund seither, seine finanzielle Situation im Griff zu haben und seine Schulden zu reduzieren.

Nach einer Serie von negativen Rechnungsabschlüssen in den 90er-Jahren schlug der Kanton Wallis im September 2002 denselben Weg ein wie der Bund und das Walliser Volk hiess den Verfassungsartikel zur Ausgaben- und Schuldenbremse mit 69% gut. Das entsprechende Gesetz trat im Januar 2005 in Kraft.

Nach mehreren Jahren mit positiven Ergebnissen weist die Rechnung 2013 einen Finanzierungsfehlbetrag von 82.6 Mio. und einen Aufwandüberschuss von 53.5 Mio. aus. Diese finanziellen Ergebnisse wirken sich auch auf die Rechnung 2014 aus. Im Dezember 2014 hat der Grosse Rat entschieden, die finanziellen Unterdeckungen der Jahre 2013 und 2014 in den Jahren 2015, 2016 und 2017 abzuschreiben.

Die AdG-Fraktion schlägt mit einer parlamentarischen Initiative vor, die Verfassungsbestimmungen zur Schuldenbremse abzuschaffen.

2. Formelle Prüfung

Begründung

Die Initiative muss vollständig ausgearbeitet und gehörig begründet sein (Art. 108 Abs. 2 GORBG).

Das Besondere an parlamentarischen Initiativen ist die Tatsache, dass der Staatsrat vom Gesetzgebungsverfahren quasi ausgeschlossen wird. Die durch eine parlamentarische Initiative zustande gekommenen Gesetzestexte werden nämlich nicht von einer Botschaft des Staatsrates begleitet. Es ist Sache des Grossen Rates, über das weitere Vorgehen zu entscheiden, wenn eine Initiative nicht den Vorgaben von Artikel 108 Absatz 2 GORBG genügt.

Vollständig ausgearbeiteter Text

Die Initiative muss vollständig ausgearbeitet sein (Art. 108 Abs. 2 GORBG). Diese Bestimmung ist angesichts der Tatsache, dass die Initiative einen Textvorschlag enthält, erfüllt.

3. Materielle Prüfung

Die vorgeschlagene Änderung von Art. 25 der Kantonsverfassung ist aus folgenden Gründen problematisch:

- a) Die Behauptung, dass die Aufhebung der Schuldenbremse es ermöglicht, verstärkt die Konjunkturpolitik und die öffentlichen Investitionen zu beeinflussen, berücksichtigt nicht:
- das aktuell hohe Nettoinvestitionsniveau (190.6 Mio. im Budget 2015, 201.8 Mio. in der Rechnung 2013 / ungefähr 210 Mio. im Durchschnitt zwischen 2009 und 2013 / ungefähr 142 Mio. zwischen 2004 und 2007 – in den ersten Jahren nach Einführung der Schuldenbremse am 01.01.2005);
 - die Schaffung eines Fonds zur Unterstützung der Wirtschaft mit 50 Mio. Franken mit der Rechnung 2008;
 - die Schaffung des Fonds zur Finanzierung der Infrastrukturgrossprojekte des 21. Jahrhunderts mit einer anfänglichen Ausstattung von 300 Mio. in der Rechnung 2012.

Diese Elemente konnten nur im Rahmen der bestehenden Bestimmungen der Ausgaben- und Schuldenbremse realisiert werden.

- b) Es wird behauptet, dass mit den bestehenden Bestimmungen, die jetzige Generation gegenüber der nächsten benachteiligt wird, da sie heute alles zahlen, was der nächsten Generation an Vorteilen zugutekommt. Es wird aber nicht berücksichtigt, dass die heutige Generation von den Investitionen der früheren Generationen profitiert. Mit anderen Worten, die Behauptung der Initianten trifft nur dann zu, wenn in der Vergangenheit keine Investitionen realisiert worden wären (« Kapitalbasis » null, von den Initianten genannter Begriff).
- c) Die Schuldenbremse stärkt die Glaubwürdigkeit des Kantons gegenüber den Bürgern und den Gläubigern (siehe Krise der öffentlichen Finanzen in den 90er Jahren, der Fall Leukerbad)
- d) Sie legt den nötigen konstitutionellen Rahmen für eine verantwortungsvolle Finanzpolitik fest und verhindert dadurch die Kostenüberwälzung auf zukünftige Generationen. Weiter ist es wichtig zu präzisieren, dass es in erster Linie einfach erscheint neue Leistungen oder Infrastrukturen über Fremdkapital zu finanzieren. Die Erfahrung zeigt aber, dass die anschliessende Reduktion der Staatsschuld kein einfaches Unterfangen ist. Es ist daher wichtig aufzuzeigen, dass die Schulden nach dem Jahr 2000 im Jahr 2004 mit Hilfe eines externen Faktors getilgt wurden. Es war dies der Anteil des Kantons am ausserordentlichen Gewinn der SNB durch den Goldverkauf. Ohne diesen externen Faktor hätten Sanierungsmassnahmen vorgenommen werden müssen, um die Schulden zu reduzieren, welche vergangene Generationen, auf Kosten der heutigen oder zukünftigen Generationen, angehäuft haben. Dadurch wäre zum Teil der Grundsatz der Generationsgerechtigkeit verletzt worden.

- e) Der vorgeschlagene Text streicht den Begriff des Finanzierungsgleichgewichts vollständig, sogar langfristig. Eine solche Verfassungsbestimmung ohne beispielsweise einen Stoppmechanismus für die Verschuldung birgt das Risiko, die gesunde Finanzlage des Kantons (Kanton als Ganzes mit Gemeinden) langfristig zu gefährden.

Weiter ist es nicht einfach einen Stoppmechanismus für die Verschuldung vorzusehen. Auf welchem Niveau wird die Verschuldungsobergrenze festgelegt? Welches ist das Referenzkriterium (BIP, Anzahl Einwohner, Steuereinnahmen, ...)? Verfügt man über die aktuellsten Daten? Was sind Sanktionsmassnahmen, wenn die Verschuldungsobergrenze überschritten wird? In diesem Sinne ist das aktuelle Finanzierungsgleichgewicht der Investitionsrechnung (Schuldenbremse) in seiner Bestimmung und Anwendung einfacher und praktischer, egal ob bei der Erstellung des Budgets oder der Rechnung.

Selbst wenn die Bestimmung einer Verschuldungsobergrenze technisch möglich wäre, wird sie sich bei Erreichung der Obergrenze in ihrer Anwendung stark an die heutige Schuldenbremse anlehnen, allerdings auf einem höheren Verschuldungsniveau.

- f) Gesunde Finanzen sind ein wichtiger Faktor für:
- ein föderalistisches System mit 3 institutionellen Ebenen, gekennzeichnet durch eine Dezentralisierung der öffentlichen Aufgaben in ihrer Konzeption und Umsetzung und ein Finanztransfersystem ;
 - den Steuerwettbewerb, insbesondere zwischen den Kantonen;
 - die Erfüllung der unterschiedlichen Aufgaben des Staats wie Allokation, Umverteilung und Stabilisierung;
 - eine wettbewerbsfähige Wirtschaft.

Im Falle einer hohen Verschuldung kann die Position und Rolle des Staates, wie in den oben beschriebenen Situationen, beeinträchtigt werden.

- g) Obwohl öffentliche Investitionen einen wichtigen und direkten Einfluss auf die kantonale Wirtschaft haben, darf nicht vernachlässigt werden, dass sie manchmal erhebliche Folgekosten auslösen (Abschreibungen, Unterhalt und Wartung, allgemeine Kosten, ...). Diese belasten die Laufende Rechnung, welche der Ausgabenbremse unterliegt (dies gilt auch für die neuen Vorschläge der Initianten). Ein zu hohes Investitionsniveau könnte zu einer höheren Steuerbelastung der Steuerpflichtigen und/oder zu einer Verringerung der staatlichen Leistungen führen. Langfristig kann ein hohes Volumen an Schulddarlehen die Aufgaben des Staates in Bezug auf die Allokation und die Umverteilung auf kantonaler Ebene, sowie auch die durch die laufenden Aufwendungen erbrachten Leistungen, gefährden.
- h) Langfristig bringt die Zunahme des Zinsaufwands, unabhängig ob diese auf ein höheres Fremdkapital (Erhöhung der Schulden) und/oder auf einen Zinsanstieg zurückzuführen ist, folgende Risiken mit sich:
- eine Verringerung des Handlungsspielraums für die Regierung und das Parlament;
 - eine Reduktion der staatlichen Leistungen und/oder ein Druck zu einer höheren Steuerbelastung der Steuerpflichtigen (mit der Wahrscheinlichkeit eines Wegzugs wichtiger Steuerzahler – angesichts des Steuerwettbewerbs, der Entwicklung von illegalen Aktivitäten wie Schwarzarbeit, ...); mit

anderen Worten ein erhöhter Druck auf die Laufende Rechnung und die Ausgabenbremse;

- eine Verschlechterung der von den Kapitalgebern angebotenen Kreditkonditionen, die zu höheren Zinsaufwänden führen.

Diese Effekte verstärken sich im Falle eines «Schneeballprinzips» der Verschuldung (die Finanzierung der Schuldzinsen führt zu neuen Kreditaufnahmen).

- i) Der aktuelle Mechanismus erlaubt es bereits heute der Regierung und dem Parlament eine antizyklische Politik zu führen, einerseits durch die Schaffung von Fonds wie beispielsweise des Fonds zur Unterstützung der Wirtschaft (2008), wie bereits oben erwähnt, oder durch einen Grossratsbeschluss von Ausnahmen in einer ausserordentlich schwierigen wirtschaftlichen Lage (Gesetz über die Ausgaben- und Schuldenbremse, Art. 4).

IV. Schlussfolgerung

Angesichts der oben genannten Argumente ist der Staatsrat der Meinung, dass die in der Initiative «Stopp der Schuldenbremse» vom 14. März 2014 vorgeschlagenen verfassungsrechtlichen Änderungen abzulehnen sind. Die vorgeschlagene Streichung der Schuldenbremse wäre sowohl bezüglich ihrer Wirksamkeit und Richtigkeit hinsichtlich der angestrebten Ziele, der Risiken im Falle einer Staatsverschuldung und der Aufgabenerfüllung des Staates problematisch.

Sitten, den 28. Januar 2015

Im Namen des Staatsrates

Der Präsident

Der Kanzler

Jean-Michel Cina

Philipp Spoerri