



Bericht der Finanzkommission

über die

**parlamentarische Initiative der AdG/LA, durch Emmanuel Amoos, Jean-Henri Dumont, Gaël Bourgeois und Raymond Borgeat, mit dem Titel:
Stopp der Schuldenbremse**

1. Einführung

In seiner Sitzung vom 15. Dezember 2015 beschloss das Büro des Grossen Rates, die oben erwähnte Initiative, die am 14. März 2014 eingereicht worden war, im Einklang mit Artikel 131 des Reglements des Grossen Rates an die Finanzkommission (Fiko) zu überweisen. Letztere wurde beauftragt, den Staatsrat anzuhören und eine Vormeinung über die Zweckmässigkeit der Erheblicherklärung dieser Initiative abzugeben.

Die Stellungnahme des Staatsrates vom 28. Januar 2015 wurde den Mitgliedern der Fiko am 11. Februar 2015 elektronisch zugestellt.

Die Fiko ist daraufhin am 23. Februar 2015 zusammengetreten, um ihre Vormeinung über die Zweckmässigkeit der Erheblicherklärung der Initiative abzugeben. Folgende Mitglieder waren anwesend:

Fiko	23.02.2015
Alex Schwestermann, Präsident	x
Patrick Fournier, Vizepräsident	x
Daniel Emonet, französischsprachiger Berichterstatter	x
Niklaus Furger, deutschsprachiger Berichterstatter	x
Emmanuel Amoos	x
Pierre Contat	x
Jean-Henri Dumont	x
Stéphanie Favre	x
Laurent Léger	x
Géraldine Marchand-Balet	x
Xavier Moret	x
Philippe Nantermod	x
Manfred Schmid	entsch.

Zudem waren folgende Personen anwesend:

- Maurice Tornay, Vorsteher des Departements für Finanzen und Institutionen (DFI)
- Pierre-André Charbonnet, Chef der kantonalen Finanzverwaltung (KFV)
- Damian Locher, Adjunkt des Chefs der KFV und Chef der Hauptbuchhaltung



2. Initiativtext

Mit dieser parlamentarischen Initiative wird folgende Abänderung von Artikel 25 der Kantonsverfassung gefordert:

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 dieses Fehlbetrags 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.

3. Antwort des Staatsrates

In den Augen des Staatsrates ist die vorgeschlagene Änderung von Artikel 25 der Kantonsverfassung aus folgenden Gründen problematisch:

a) Wenn man glaubt, dass die Aufhebung der Schuldenbremse zu einem grösseren Handlungsspielraum im Bereich der Konjunkturpolitik und der öffentlichen Investitionen führt, so vergisst man:

- das gegenwärtig hohe Volumen der Nettoinvestitionen (Fr. 190,6 Mio. im Voranschlag 2015, Fr. 201,8 Mio. in der Rechnung 2013 / rund Fr. 210 Mio. im Durchschnitt zwischen 2009 und 2013 / rund Fr. 142 Mio. zwischen 2004 und 2007 – erste Jahre nach Einführung der am 01.01.2005 in Kraft getretenen Schuldenbremse);
- die Schaffung des Fonds zur Unterstützung der Wirtschaft in der Höhe von Fr. 50 Mio. im Rahmen der Rechnung 2008;
- die Schaffung des Fonds zur Finanzierung der Infrastrukturgrossprojekte des 21. Jahrhunderts mit einer anfänglichen Dotierung von Fr. 300 Mio. im Rahmen der Rechnung 2012.

All dies konnte innerhalb der Schranken der geltenden Bestimmungen in Sachen Ausgaben- und Schuldenbremse bewerkstelligt werden.

b) Es kann auch nicht behauptet werden, dass die heutige Generation mit den geltenden Bestimmungen gegenüber künftigen Generationen benachteiligt wird, indem die Vorteile der künftigen Generationen auf dem Buckel der heutigen Generation erreicht werden. Dies aufgrund der Tatsache, dass die heutige Generation wiederum von den Investitionen profitiert, die von den früheren Generationen finanziert wurden. Die Behauptung der Initianten würde also nur dann zutreffen, wenn in der Vergangenheit keinerlei Investitionen getätigt worden wären und die «Kapitalbasis» somit gleich null wäre.

c) Die Schuldenbremse steigert die Glaubwürdigkeit des Kantons gegenüber Bürgern und Gläubigern (vgl. Krise der öffentlichen Finanzen in den 90er Jahren, Fall Leukerbad).

- d) Sie schafft den nötigen Verfassungsrahmen für eine verantwortungsbewusste Finanzpolitik und verhindert folglich den Lastentransfer auf die künftigen Generationen. Es ist zwar einfach, neue Leistungen oder Infrastrukturen mittels Darlehen zu finanzieren. Es ist allerdings deutlich schwieriger, in der Folge die Staatsschuld zu senken. In diesem Zusammenhang gilt zu beachten, dass die 2004 erfolgte Tilgung der Schulden der 2000er-Jahre einem externen Faktor (Kantonsanteil am ausserordentlichen Gewinn der SNB infolge des Goldverkaufs) zu verdanken ist. Ohne diesen externen Faktor wären Sanierungsmassnahmen unumgänglich gewesen, um die Schulden abzubauen – Schulden, die von früheren Generationen auf Kosten der nachfolgenden Generationen und somit unter teilweiser Verletzung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit angehäuft wurden.
- e) Der vorgeschlagene Text lässt den Grundsatz des Finanzierungsgleichgewichts völlig ausser Acht und dies sogar auf lange Sicht. Eine solche Vorgehensweise, die beispielsweise keinen Mechanismus vorsieht, um der Verschuldung Einhalt zu gebieten, würde die finanzielle Gesundheit des Kantons und der Gemeinden langfristig gefährden.

Zudem ist es kein Leichtes, einen solchen Mechanismus einzuführen: Auf welcher Ebene wird der Schuldenplafonds angesiedelt? Welches Referenzkriterium wird herangezogen (BIP, Bevölkerungszahl, Steuereinnahmen...)? Verfügt man über die neusten Daten? Welche «Sanktionen» werden bei einer Überschreitung dieses Plafonds verhängt? In dieser Hinsicht ist die Festlegung und Anwendung des aktuellen Gleichgewichts der Investitionsrechnung (Schuldenbremse) «einfacher» und «praktischer», und zwar sowohl anlässlich der Erarbeitung des Voranschlags als auch der Rechnung.

Die Festlegung eines «Schuldenplafonds» bleibt zwar technisch möglich, aber sobald dieser Plafonds erreicht ist, ähnelt er in seiner Anwendung und Einhaltung doch stark der Schuldenbremse, wobei ein höheres Verschuldungsniveau möglich ist.

- f) Gesunde Finanzen sind ein wichtiger Faktor, insbesondere vor dem Hintergrund:
- eines föderalistischen Systems mit 3 institutionellen Ebenen, das namentlich durch eine Dezentralisierung der öffentlichen Aufgaben, deren Konzeption und Ausführung sowie durch ein Finanztransfer-System gekennzeichnet ist;
 - eines verschärften Steuerwettbewerbs insbesondere zwischen den Kantonen;
 - der Fähigkeit, die verschiedenen Funktionen des Staates, also die Allokation, die Verteilung und die Stabilisierung, zu erfüllen;
 - der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Im Falle einer hohen Verschuldung hätte der Staat Mühe, seine Rolle in den oben beschriebenen Situationen zu spielen.

- g) Es stimmt zwar, dass die öffentlichen Investitionen einen wichtigen und direkten Einfluss auf die kantonale Wirtschaft haben. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass diese Investitionen manchmal hohe Betriebskosten nach sich ziehen (Abschreibung, Unterhalt, allgemeine Kosten...) und somit die Laufende Rechnung belasten, die wiederum der Ausgabenbremse unterstellt ist (auch im Falle einer Umsetzung der Vorschläge der Initianten). Ein zu hohes Investitionsvolumen könnte zu einer Erhöhung der Steuerbelastung und/oder zu einem Rückgang der öffentlichen Leistungen führen. Ein zu starker Rückgriff auf Darlehen könnte schlussendlich die Funktionen des Staates im Bereich der Allokation und Verteilung auf kantonaler Ebene beeinträchtigen – Funktionen, die auch mit Hilfe der Ausgaben der Laufenden Rechnung wahrgenommen werden.

h) Schlussendlich birgt die Erhöhung der Zinslast, egal ob aufgrund eines höheren Fremdkapital-Volumens (Erhöhung der Schuld) und/oder aufgrund höherer Zinsen, zahlreiche Risiken, darunter:

- Verringerung des Handlungsspielraums der Regierung und des Parlaments;
- Reduktion der öffentlichen Leistungen und/oder Erhöhung der Steuerbelastung (mit der wahrscheinlichen Konsequenz, dass angesichts des Steuerwettbewerbs einige grosse Steuerpflichtige den Kanton verlassen, dass illegale Aktivitäten wie Schwarzarbeit zunehmen usw.). Die Laufende Rechnung und die Ausgabenbremse würde also zunehmend unter Druck geraten;
- Verschlechterung der von den Geldgebern gebotenen Kreditbedingungen, was wiederum zu einer Erhöhung der Zinslast führt.

Diese Auswirkungen würden durch den «Schneeballeffekt» der Schuld noch verstärkt (Finanzierung des Schuldendienstes durch die Aufnahme eines neuerlichen Darlehens).

i) Der aktuelle Mechanismus ermöglicht es der Regierung und dem Parlament bereits, eine antizyklische Politik zu betreiben, sei dies nun durch die Schaffung von Fonds wie dem 2008 geschaffenen Fonds zur Unterstützung der Wirtschaft oder durch eine vom Grossen Rat beschlossene Ausnahme im Falle einer besonders schwierigen Wirtschaftslage (Gesetz über die Ausgaben- und Schuldenbremse, Art. 4).

4. Argumente der Initianten

Der Präsident der Fiko eröffnet die Sitzung und übergibt anschliessend das Wort an Emmanuel Amos, Mitglied der Fiko und Mitunterzeichner der Initiative. Seine Erläuterungen können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Die Ausgabenbremse ist von dieser Initiative nicht betroffen;
- die Aufhebung der Schuldenbremse ist nötig, um den Handlungsspielraum im Bereich der Konjunkturpolitik und der öffentlichen Investitionen zu vergrössern;
- im Falle einer dauerhaften Konjunkturabschwächung verbunden mit einem starken Einnahmerückgang würden die strengen Regeln der Schuldenbremse sehr rasch zu einer prozyklischen Finanzpolitik führen, welche die Krise noch verschlimmern würde;
- die Schuldenbremse verfehlt eines ihrer Hauptziele, nämlich die Wahrung der Interessen der künftigen Generationen. Die Regel der Schuldenbremse, welche nur schon die geringste strukturelle Verschuldung verbietet, ist mit dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit unvereinbar;
- die heutige Generation wird gegenüber den künftigen Generationen benachteiligt, da sie die Vorteile, welche diese geniessen werden, bereits heute vollumfänglich bezahlen muss;
- die Rechnung 2013 hat die Grenzen des Walliser Systems klar aufgezeigt;
- eine optimale Budgetpolitik gleicht die vorübergehenden Einnahmen- und Ausgabenschwankungen aus, was mit einem alljährlich ausgeglichenen Voranschlag nicht möglich ist, da dies entweder zu übermässigen Schwankungen bei den Ausgaben führt oder aber Anpassungen der Steuersätze erfordert;
- der Bund hat ebenfalls eine Schuldenbremse. Über einen gesamten Konjunkturzyklus dürfen die Ausgaben nicht höher als die Einnahmen sein. Diese Bremse erlaubt zusätzliche Ausgaben in Zeiten wirtschaftlicher Rezession. Gleichzeitig muss allerdings gewährleistet sein, dass diese Defizite in wirtschaftlich guten Zeiten durch Einnahmenüberschüsse ausgeglichen werden;

- die Fiko könnte allenfalls einen Gegenentwurf unterbreiten, der sich beispielsweise am System des Bundes orientiert. Dazu müsste allerdings auf diese Initiative eingetreten werden.

Im Anschluss an diese Erläuterungen fasst der Vorsteher des DFI die Argumente des Staatsrates gegen diese Initiative zusammen (siehe vorangehendes Kapitel).

5. Analyse der Fiko

In dieser Phase geht es darum, eine Vormeinung über die Zweckmässigkeit der Erheblicherklärung der Initiative abzugeben. Es gilt also die Frage zu beantworten, ob wir die Schuldenbremse aufheben oder beibehalten wollen. In dieser Phase geht es also nicht darum, allfällige Präzisierungen oder Anpassungen der Initiative vorzuschlagen. Dies würde erst in einem nächsten Schritt erfolgen, falls sich das Parlament für die Zweckmässigkeit der Initiative aussprechen sollte.

Anlässlich der Beratung machten die Mitglieder der Fiko – zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten – insbesondere folgende Argumente für oder gegen die Initiative geltend:

Argumente für die Initiative

- Mit der doppelten Bremse wird das Parlament entmündigt. Letzteres muss in der Lage sein, eine antizyklische Politik zu betreiben.
- Die aktuelle Frist von einem Jahr zum Ausgleich des Voranschlags ist viel zu kurz. Vielmehr muss die Dauer eines Konjunkturzyklus (fünf bis sieben Jahre) berücksichtigt werden.
- Die geltenden Bestimmungen wurden durch die Schaffung verschiedener Fonds umgangen. Die Fondsmittel reichen nicht aus, um die Investitionen im Zusammenhang mit den laufenden Projekten (R3, EPFL usw.) zu bewältigen.
- Angesichts der im Rahmen der Rechnung 2013 gemachten Erfahrungen sollte die Fiko die Gelegenheit nutzen und allenfalls einen Gegenentwurf ausarbeiten.
- Der Staatsrat sprach sich damals gegen die Einführung einer Schuldenbremse aus; er war sich also der praktischen Probleme, die sich daraus ergeben, durchaus bewusst.
- Die kommenden Jahre werden schwierig. Man muss also über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen, anstatt die Situation durch eine Verringerung der Investitionen noch zu verschlimmern.
- Man sollte sich von den Instrumenten inspirieren lassen, die in anderen Kantonen eingeführt wurden, um die Kantonsfinanzen in den Griff zu bekommen.

Argumente gegen die Initiative

- Das aktuelle System ist befriedigend und hat sich in den vergangenen zehn Jahren bewährt.
- Mit dieser Initiative will man die Ausgaben erhöhen, was wiederum zu einer Zunahme der Verschuldung führen würde.
- Trotz der doppelten Bremse hat der Staat in den vergangenen Jahren umfangreiche Investitionen getätigt und es wird keine Erhöhung dieser Investitionen gefordert.
- Anlässlich der Einführung der doppelten Bremse hat das Parlament auf die Schuldenbremse zur Begrenzung der Verschuldung gepocht.

- Die Einführung dieser Bremse war angesichts des umfangreichen jährlichen Finanzierungsfehlbetrags (in gewissen Jahren über Fr. 100 Mio.) und der steten Zunahme der konsolidierten Schuld notwendig.
- Die Passivzinsen belasteten die Rechnung mit rund Fr. 80 Mio. pro Jahr. Die Verringerung der Zinslasten erweiterte den Investitionsspielraum.
- Selbst in den guten Jahren war es der öffentlichen Hand kaum möglich, die Verschuldung zu verringern. Im Wallis erfolgte der Schuldenabbau im Jahre 2004 im Zusammenhang mit dem Goldverkauf durch die SNB.
- Verschiedene Studien zeigen, dass die antizyklischen Programme nur selten zum richtigen Zeitpunkt kommen.
- Eine Erhöhung der Investitionen führt zu einer Erhöhung des Aufwands der Laufenden Rechnung. Es wird also noch schwieriger sein, die Ausgabenbremse einzuhalten – eine Bremse, die in den Rechnungen 2013 und 2014 nicht eingehalten wird.
- Die Schaffung eines Fonds zur Kompensation der Ertragsschwankungen im Dezember 2014 sollte zu einer flexibleren Anwendung der geltenden Bestimmungen beitragen.

6. Empfehlung der Fiko

Gestützt auf die Zweckmässigkeitsanalyse im Sinne von Artikel 131 Absatz 1 des Reglements des Grossen Rates beschliesst die Fiko mit 10 gegen 2 Stimmen (ein Mitglied war abwesend), eine negative Vormeinung zur parlamentarischen Initiative «Stopp der Schuldenbremse» abzugeben.

Sitten, den 2. März 2015

FINANZKOMMISSION DES GROSSEN RATES

Der Präsident:	Der Vizepräsident:	Der französischsprachige Berichterstatter:	Der deutschsprachige Berichterstatter:
Alex Schwesternmann	Patrick Fournier	Daniel Emonet	Niklaus Furger