

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 16

**zu den Entwürfen von Ände-
rungen der Staatsverfassung
und des Finanzaushalt-
gesetzes über den Ausgleich
des Finanzaushaltes**

Übersicht

Am 27. März 1997 reichte die Liberale Partei (LPL) die Volksinitiative «Stopp den Defiziten – für eine finanziell verkraftbare Zukunft des Kantons Luzern» ein. Die Initiative verlangte im Sinne einer allgemeinen Anregung, dass in der Luzerner Staatsverfassung ein verbindlicher Auftrag zu einer verantwortungsvollen Führung des Finanzhaushaltes verankert wird, indem festgelegt wird, dass die Staatsrechnung in der Laufenden Rechnung grundsätzlich ausgeglichen sein muss. Falls Defizite resultierten, seien diese spätestens innert vier bis acht Jahren auszugleichen.

Mit Botschaft B 122 vom 5. Mai 1998 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat beantragt, die Initiative anzunehmen. Der Grossen Rat ist am 14. September 1998 dem regierungsrätslichen Antrag mit 123 gegen 9 Stimmen gefolgt. Dem Regierungsrat wurde der Auftrag erteilt, dem Grossen Rat innert Jahresfrist eine Botschaft und einen Entwurf für die verlangte Verfassungsänderung zu unterbreiten.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat nun den ausformulierten neuen Verfassungsartikel (§ 52bis). Die Laufende Rechnung des Kantons Luzern soll ausgeglichen gestaltet werden. Der Bilanzfehlbetrag soll abgetragen werden. Bei der Einnahmen- und Ausgabenpolitik soll die Konjunkturlage berücksichtigt werden. Budgetdefizite dürfen in der Laufenden Rechnung 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuer nicht übersteigen. Rechnungsdefizite sind grundsätzlich auf den Voranschlag des übernächsten Jahres zu übertragen. Nur wenn die konjunkturelle Situation schlecht ist, kann davon abgesehen werden; solche Defizite sind innert längstens acht Jahren abzuschreiben.

Da der neue Verfassungsartikel geltende Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes tangiert, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat gleichzeitig deren Anpassung.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den ausformulierten Verfassungstext im Sinne der als allgemeine Anregung eingereichten LPL-Volksinitiative «Stopp den Defiziten – für eine finanziell verkraftbare Zukunft des Kantons Luzern» sowie eine Anpassung des Finanzhaushaltgesetzes (FHG), da verschiedene geltende Bestimmungen des FHG sonst nicht mit der neuen Verfassungsbestimmung übereinstimmen würden.

A. Änderung der Staatsverfassung

I. Ausgangslage

Am 27. März 1997 reichte die Liberale Partei (LPL) die Volksinitiative «Stopp den Defiziten – für eine finanziell verkraftbare Zukunft des Kantons Luzern» ein. Die Initiative verlangte im Sinne einer allgemeinen Anregung, dass in der Luzerner Staatsverfassung ein verbindlicher Auftrag zu einer verantwortungsvollen Führung des Finanzhaushaltes verankert werde, und zwar wie folgt:

«Die Staatsrechnung des Kantons Luzern muss in der Laufenden Rechnung grundsätzlich ausgeglichen sein.

Resultieren Defizite, sind diese spätestens innert vier bis acht Jahren auszugleichen.»

Die Initiative kam mit 5269 Unterschriften zustande. Wir haben das Zustandekommen der Initiative am 15. April 1997 erwährt. Mit Botschaft B 122 vom 5. Mai 1998 haben wir Ihnen die Annahme der Initiative beantragt. Am 14. September 1998 ist Ihr Rat mit 123 gegen 9 Stimmen unserem Antrag gefolgt und hat die als allgemeine Anregung eingereichte Volksinitiative angenommen. Wir haben den Auftrag erhalten, Ihrem Rat innert Jahresfrist eine Botschaft und einen Entwurf für die verlangte Verfassungsänderung zu unterbreiten.

II. Die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Staatshaushalts

1. Die Verankerung einer verfassungsmässigen Schuldenbremse deckt sich mit unserer Finanzstrategie, die wir Ihnen in den letzten Finanzplänen, den Budget- und Rechnungsberichten und im Rahmen von Sparvorschlägen jeweils darlegten. Wir verweisen auf den Bericht zum Staatsvoranschlag 2000, wo wir die Finanzstrategie darlegen.
2. Der luzernische Staatshaushalt ist seit einiger Zeit im Ungleichgewicht. Ab 1992 hat man zur Korrektur der ständigen Zunahme der Verschuldung einschneidende Massnahmen ergriffen. Diese haben vielerorts Betroffenheit ausgelöst. Es zeigte sich, dass es schwierig ist, Standards öffentlicher Dienstleistungen, die einmal eingeführt wurden, wieder abzubauen. Deshalb ist dafür zu sorgen, dass es gar nicht mehr zu einer so angespannten Haushaltssituation kommen kann.
3. Die Beziehungen des Staates zu Subventionsempfängern und den Gemeinden wurden durch die Sparmassnahmen einer Belastung ausgesetzt. Das Klima der gegenseitigen Zusammenarbeit wurde in Mitleidenschaft gezogen. Dies ist für eine gedeihliche Weiterentwicklung des Kantons Luzern nicht förderlich.
4. Auch die Wirtschaft ist für ihre Entwicklung auf Stabilität und Berechenbarkeit des Staates angewiesen. Sie investiert nur dann und dort, wo sie Sicherheit und Verlässlichkeit findet. Unausgeglichene Staatsfinanzen stellen für die Wirtschaft einen Unsicherheitsfaktor dar, da die Haushalte über kurz oder lang saniert werden müssen. Die Wirtschaft befürchtet, dass ihr zusätzliche Belastungen auferlegt werden.
5. «Ein armer Staat kann nie ein sozialer Staat sein.» Unser Staatshaushalt ist in einem bedeutenden Ausmass ein Umverteilungshaushalt, dessen Leistungen (z. B. Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung, Stipendien, Sozialhilfe) vor allem den schwächeren Gliedern der Gesellschaft zukommen. Ein verschuldeter Staat kann seine Ausgleichsfunktion aber nicht genügend wahrnehmen. Dies könnte zu mehr Spannungen zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen führen, was staatspolitisch unerwünscht ist.
6. Eine Haushaltstabilisierung ist aus all diesen Gründen dringend nötig. Nur so können Kontinuität und Verlässlichkeit des Staates gewährleistet und das Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden.
7. Auch andere öffentliche Körperschaften sind daran, ihre Haushalte mit Stabilisierungsmassnahmen und so genannten Schuldenbremsen wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Eine Übersicht finden Sie im Anhang.

III. Heutige Regelung des Finanzhaushalts im luzernischen Recht

Heute sind die im Finanzhaushalt des Kantons anzuwendenden Regelungen auf Gesetzesstufe normiert, zum grössten Teil im Finanzhaushaltgesetz (SRL Nr. 600), zu einem Teil im Steuergesetz (SRL Nr. 620).

In § 9 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) vom 13. September 1977 sind die Haushaltziele erwähnt. § 9 Absatz 2 FHG schreibt vor, dass der Voranschlag der Laufenden Rechnung so festzusetzen ist, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. § 9 Absatz 3 FHG bestimmt, dass der Voranschlag der Investitionsrechnung so festzusetzen ist, dass sich für die Laufende Rechnung aus der Verzinsung und Abschreibung der Nettoinvestitionen eine tragbare Belastung ergibt. In § 9a FHG ist mit dem Selbstfinanzierungsgrad ein konkretes Ziel für den Staatshaushalt festgelegt. Der Selbstfinanzierungsgrad hat 1999 75 Prozent und ab 2000 mindestens 80 Prozent zu betragen. Weist die Staatsrechnung einen tieferen Selbstfinanzierungsgrad aus als für den entsprechenden Voranschlag vorgeschrieben war, ist der Selbstfinanzierungsgrad im Voranschlag für das übernächste Rechnungsjahr um die fehlenden Prozentpunkte zu erhöhen (§ 9a Abs. 2 FHG).

Gemäss § 136 Absatz 2 des Steuergesetzes unterliegt ein Beschluss des Grossen Rates, eine Staatssteuer von mehr als 1,9 Einheiten zu beziehen, dem Referendum nach § 39 der Staatsverfassung (fakultatives Referendum). Der Entwurf zum total revidierten Steuergesetz gemäss B 160 vom 5. Februar 1999 enthält eine materiell gleich lautende Bestimmung (§ 2).

IV. Regelung der Finanzhaushaltbestimmungen auf Verfassungsstufe

1. Forderung der Initiative nach einer Verfassungsgrundlage

Mit der LPL-Initiative wird bemängelt, dass die bisher lediglich auf Gesetzesstufe festgelegten Regelungen nicht ausreichten, um den Weg zu geordneten Staatsfinanzen zu sichern. Es braucht verpflichtendere Instrumente und damit die Normierung einer verantwortungsbewussten Finanzhaushaltführung auf Verfassungsstufe. Nur mit der Festlegung dieses Grundsatzes in der Verfassung entstehe ein Zwang zu einer verantwortbaren Finanzpolitik.

Die LPL-Initiative bezieht sich auf die Laufende Rechnung des Kantons Luzern. Es wird ein grundsätzlicher Rechnungsausgleich in dieser Rechnung postuliert. Ferner verlangt sie, dass in Staatsrechnungen resultierende Defizite spätestens innert vier bis acht Jahren auszugleichen seien.

Der Wortlaut der Initiative steckt den Rahmen für den ausformulierten Verfassungsartikel ab.

2. Vorgehen bei der Erarbeitung der Vorlage

Für die Erarbeitung des ausformulierten Verfassungsartikels wurde eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe eingesetzt. Zudem wurden Kontakte zur Wissenschaft gepflegt. Die in der Schweiz eingesetzten oder in Prüfung befindlichen Schuldenbremsen-Modelle wurden aufgelistet und kommentiert (vgl. Anhang).

3. Generelle Anforderungen

Eine verfassungsmässige Schuldenbremse muss folgenden Anforderungen genügen:

- sie muss verständlich sein,
- sie muss praktikabel sein,
- sie muss das angestrebte Ziel erreichen können,
- sie muss aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein (konjunkturpolitisch, wachstumspolitisch).

Die Übersicht im Anhang zeigt, dass es allseits befriedigende Schuldenbremsen nicht gibt. Wären solche vorhanden, wären sie schon längst in allen öffentlichen Haushalten eingeführt. Die Defizitwirtschaft wäre somit schon längst überwunden.

4. Rahmenbedingungen

- Bei der Festlegung einer verfassungsmässigen Schuldenbremse handelt es sich um eine Gratwanderung. Adressatinnen sind die politischen Behörden. Mit einer Rolle spielen aber auch die Volksrechte und das Bundesverfassungsrecht. Bei der strikten Durchsetzung einer Schuldenbremse könnten besonders die Volksrechte und die Rechte der Staatsangestellten oder diejenigen von Subventionsbezugern tangiert werden. Beispiele in anderen Kantonen haben gezeigt, dass Schuldenbremsen vom Volk nicht akzeptiert werden, wenn sie die Volksrechte zu stark einengen (Kanton Waadt). Eine Schuldenbremse anderseits, welche die Volksrechte wahrt, kann toter Buchstabe bleiben, weil das Volk die vorgeschlagenen Massnahmen in Referendumsabstimmungen ablehnen kann (Kanton Genf). Bei einer allzu starken Einschränkung der Volksrechte, beispielsweise durch notrechtliche Mechanismen, stellt sich auch generell die Frage der Bundesverfassungsmässigkeit (Aufrechterhaltung des rechtsstaatlich-demokratischen Prinzips).
- Für die Kantone gibt es weitere bündesrechtliche Normen zu beachten, wie Artikel 31^{quinqüies} der Bundesverfassung (Konjunkturartikel), der in einem erweiterten Wortlaut in Artikel 100 der neuen Bundesverfassung übergeführt wurde. Nach dem alten Wortlaut haben die Kantone bei der Aufstellung des Voranschlags die Konjunkturlage zu berücksichtigen, beim neuen Wortlaut haben sie dies bei der gesamten Einnahmen- und Ausgabenpolitik zu tun. Da dieser Verfassungsartikel keine besonderen Kontroll- oder Sanktionsmechanismen enthält, hat er im We-

sentlichen wohl lediglich Appellcharakter. Zu beachten ist aber, dass kantonale Verfassungsbestimmungen der Gewährleistung durch den Bund bedürfen und der Bund diese Gewährleistung nur insofern übernimmt, als sie nicht gegen Bundesrecht verstossen.

- Zu beachten ist ferner das im Kanton Luzern sowohl im alten wie im total revidierten Steuergesetz festgelegte Steuerfussreferendum. Eine Streichung der Möglichkeit, den Steuerfuss, soweit er 1,9 Einheiten übersteigt, dem Referendum zu unterziehen, würde eine Einschränkung der Volksrechte darstellen und kaum eine Mehrheit finden. Der Kanton St. Gallen, der immer wieder mit Luzern verglichen wird, befindet sich diesbezüglich in einer anderen Situation, kennt er doch keine Steuerfuss-Referendumsmöglichkeit, sodass der Grosse Rat abschliessend darüber befinden kann – was den Ausgleich des Voranschlags durch einnahmeseitige Massnahmen erleichtert.
- Ein wesentlicher Unterschied zu Luzern besteht im Kanton St. Gallen bei der Ausgangslage: Dieser Kanton weist nicht wie Luzern einen Bilanzfehlbetrag aus, sondern verfügt über ein beträchtliches Eigenkapital. Dieses Eigenkapital erlaubt dem Kanton St. Gallen, Schwankungen in der Finanzaushaltstlage durch Entnahmen aus Reserven auszugleichen, sodass eine Verstetigung der Finanzpolitik gesichert werden kann. Bei schlechterer Finanzaushaltstlage ist man damit nicht gezwungen, allenfalls unpassende Steuererhöhungen vorzunehmen oder in untragbarer Weise Defizite einem nachfolgenden Budget belasten zu müssen.

Wir sind zusammenfassend der Meinung, dass in einem finanzaushaltspolitischen Verfassungsartikel bei aller Normierung eine gewisse Flexibilität vorhanden sein muss, damit die kantonale Finanzpolitik nicht in einem ungünstigen Zeitpunkt immobilisiert wird. Dem Verfassungsartikel kommt in erster Linie präventive Wirkung zu; er muss verhindern, dass übermässige Defizite in den Laufenden Rechnungen eintreffen. Er muss darum die politischen Behörden im Voraus zur Haushaltdisziplin zwingen.

V. Entwurf eines neuen § 52^{bis} der Staatsverfassung

Wir schlagen Ihnen folgenden neuen § 52^{bis} der Staatsverfassung vor:

Ausgleich des Finanzaushalts

¹ Der Finanzaushalt des Kantons Luzern (Laufende Rechnung) ist ausgeglichen zu gestalten. Der Bilanzfehlbetrag ist abzutragen.

² Unter Beachtung von Artikel 100 der Bundesverfassung ist bei der Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen.

³ Das Defizit im Voranschlag der Laufenden Rechnung darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern betragen.

⁴ Sofern ein Defizit im Rechnungsabschluss nicht einem allfälligen Eigenkapital belastet werden kann, ist es auf den Voranschlag des nächstfolgenden Rechnungs-

jahres vorzutragen. Davon kann bei schlechter konjunktureller Situation abgesehen werden; die Abschreibung des Defizits ist aber innert längstens acht Jahren vorzunehmen.

⁵ Die vor dem Inkrafttreten dieses Paragraphen aktivierten Bilanzfehlbeträge können bis zu ihrer vollständigen Tilgung weiterhin mit mindestens 10 Prozent vom Restbuchwert abgeschrieben werden.

⁶ Die Gesetzgebung regelt das Nähere.

Der Textvorschlag für § 52^{bis} der Staatsverfassung nimmt die in der LPL-Initiative gemachten Anregungen auf, nämlich den grundsätzlichen Ausgleich der Laufenden Rechnung sowie die Abschreibung von Defiziten innert längstens acht Jahren. Zusätzlich legt der Verfassungsparagraph ein Budgetziel fest, das zwar lediglich eine politische Handlungsanweisung darstellt, in der praktischen Auswirkung jedoch nicht zu unterschätzen ist. Ferner wird festgehalten, dass der Bilanzfehlbetrag abzutragen ist. Der grundsätzlich auch für die Kantone geltende Artikel 100 der neuen Bundesverfassung betreffend die Ausgaben- und Einnahmenpolitik wird übernommen. Schliesslich wird im Verfassungsparagraphen auch festgelegt, was mit den alten aktivierte Defiziten geschieht.

Wir kommentieren die einzelnen Teile des Verfassungsparagraphen wie folgt:

Absatz 1

Der Grundsatz des Ausgleichs der Laufenden Rechnung des Kantons Luzern wird auf Verfassungsstufe festgehalten. Bisher befand sich in § 9 Absatz 2 des Finanzhaushaltsgesetzes eine weniger eindeutig formulierte Regelung, die sich nur auf den Voranschlag bezog. Auch die in § 2 Absätze 1 und 3 des FHG formulierten Grundsätze waren weniger griffig als der neue Absatz 1 von § 52^{bis}. Der Inhalt des Absatzes 1 von § 52^{bis} wird insbesondere in den Absätzen 3 und 4 unseres Textvorschlages präzisiert.

Auch der zweite Satz von Absatz 1 ist in dieser Klarheit bisher in der kantonalen Finanzhaushaltsgesetzgebung nicht enthalten. In § 17 FHG sind lediglich die Abschreibungsmodalitäten von Bilanzfehlbeträgen festgehalten.

Absatz 2

Sowohl in der alten wie auch in der neuen Bundesverfassung ist für Bund, Kantone und Gemeinden festgelegt, dass sie in finanzpolitischen Belangen die Konjunkturlage zu berücksichtigen haben. In der alten Bundesverfassung, Artikel 31^{quintus}, findet sich folgende Formulierung: «Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Aufstellung ihrer Voranschläge die Erfordernisse der Konjunkturlage.» In der neuen Bundesverfassung ist in Artikel 100 Absatz 4 Folgendes vorgesehen: «Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage.»

Die Formulierung in der neuen Bundesverfassung geht weiter als jene in der alten. Die Berücksichtigung der Konjunkturlage bezieht sich in der neuen Bundesverfassung nicht nur auf die Aufstellung der Voranschläge, sondern auf die Einnahmen- und Ausgabenpolitik generell. Dies betrifft beispielsweise auch die Gesetzgebungen über Ausgaben und Einnahmen. So wäre es beispielsweise kaum im Sinn des neuen Artikels 100 der Bundesverfassung, wenn der Kanton in Rezessionszeiten eine

neue Steuer einführt und die Investitionen in der Wirtschaft behindert oder wenn er eine neue Regelung einführt, welche Ausgabenbeschlüsse, die konjunkturbelebend sein könnten, übermäßig erschweren würde.

Wie weit Verstöße im kantonalen Recht gegen Artikel 100 der Bundesverfassung justizierbar sind, ist noch unklar. Entsprechende Präjudizien gibt es bis heute nicht. Artikel 100 der Bundesverfassung hat wohl eher den Charakter einer politischen Handlungsanweisung.

Absatz 2 unseres Entwurfs ist auch im Zusammenhang zu sehen mit Absatz 4, wo festgehalten ist, dass die Abschreibung von Defiziten aus konjunkturellen Gründen auf mehrere Jahre verteilt werden kann, in Abweichung vom Grundsatz des vollen Nachtragens. Absatz 2 ist aber nicht etwa eine Relativierung von Absatz 3. Die Höchstgrenze von 4 Prozent für das zulässige Defizit im Voranschlag ist als absolute Höchstgrenze zu sehen, die auch konjunkturpolitisch nicht relativiert werden kann. Lediglich innerhalb des Rahmens des maximal zulässigen Defizits von 4 Prozent ist bei den Details des Voranschlags auf konjunkturpolitische Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen.

Absatz 3

Der Bruttoertrag von 4 Prozent einer Einheit der Staatssteuern macht gegenwärtig etwas mehr als 16 Millionen Franken aus. Im Bericht zum Staatsvoranschlag wird jedes Jahr der genaue Betrag eruiert und veröffentlicht.

Bei den 4 Prozent handelt es sich um eine absolute Grenze, die nicht überstiegen werden darf. Diese Grenze ist auch dann verbindlich, wenn im Sinn von Absatz 4 erster Satz ein allfälliges Defizit des letzten Rechnungsjahres vorgetragen werden muss.

Mit welchen Mitteln das Ziel der 4 Prozent erreicht wird, ist nicht festgelegt. Dies ist den politischen Entscheidungsträgern überlassen. Es können Massnahmen auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgabenseite getroffen werden, um das Ziel zu erreichen. Dazu gehört auch eine allfällige Erhöhung des Staatssteuerfusses, wobei diese, wenn 1,9 Einheiten überstiegen werden, dem fakultativen Referendum unterliegt.

Wie bereits im Kommentar zu Absatz 2 gesagt, kann die Grenze von 4 Prozent auch nicht aus konjunkturpolitischen Erwägungen überstiegen werden.

Es stellt sich die Frage, was geschieht, wenn der Grosse Rat ein Budget verabschiedet, welches die Limite von 4 Prozent nicht einhält. Abklärungen haben ergeben, dass der Voranschlag gerichtlich nicht anfechtbar ist, da er weder Rechtssatz ist noch Verfügungscharakter hat, sondern als interne Anordnung des Parlaments an die Regierung ohne Aussenwirkung anzusehen ist. Absatz 3 ist deshalb vor allem als politische Handlungsanweisung an die Behörden zu verstehen.

Zum Zweiten stellt sich auch die Frage, was geschieht, wenn der Grosse Rat einen Voranschlag unter Einhaltung der Limite von 4 Prozent verabschiedet, und zu diesem Zweck Gesetzesänderungen oder eine dem Referendum unterliegende Steuerfusserhöhung vorsieht, wenn darauf das Referendum ergriffen wird und das Volk die Gesetzesänderungen oder die Steuerfusserhöhung ablehnt und mit dieser Ablehnung die Limite von 4 Prozent verletzt

Dieses Szenario ist im Kanton Genf eingetroffen. Es sind in diesem Fall zwei Varianten des Vorgehens denkbar:

- Der Grossen Rat hat den Voranschlag unter Vorbehalt der Annahme der entsprechenden Gesetzes- oder Steuerfussanträge verabschiedet. In diesem Fall wäre der Beschluss mit dem negativen Volksentscheid hinfällig geworden, das Budget wäre noch nicht definitiv verabschiedet, und der Grossen Rat müsste es nochmals behandeln.
- Die Verabschiedung des Budgets erfolgte ohne Vorbehalt. Das Budget wäre somit auch bei Verletzung der Limite von 4 Prozent in Rechtskraft erwachsen.

Unbefriedigend ist der letzte Fall. Im Kanton Genf ist er eingetreten. Der Grossen Rat des Kantons Genf hat nach Ablehnung des Sanierungspaketes durch das Volk beschlossen, dem Regierungsrat den Auftrag zu erteilen, das bereits in Rechtskraft erwachsene Budget zu überarbeiten und dem Grossen Rat eine haushaltstrechtskonforme neue Fassung zu unterbreiten. Falls dieser Fall einmal im Kanton Luzern eintreten sollte, müsste nach unserer Auffassung gleich verfahren werden wie im Kanton Genf.

Absatz 4

Der Absatz 4 des Entwurfs stellt eine Verschärfung der bisherigen Abschreibungspraxis dar. Bisher mussten Defizite aus Rechnungsabschlüssen gemäss § 18 des FHG, sofern kein Eigenkapital vorhanden war, als Bilanzfehlbetrag aktiviert werden. Gemäss § 17 Absatz 2 des FHG wurden diese Defizite mit jährlichen Raten von mindestens 10 Prozent des Restbuchwertes abgeschrieben. Diese Bestimmungen des FHG werden ersetzt durch die neue Formulierung von § 52^{bis} der Staatsverfassung; im Teil B dieser Botschaft finden Sie unsere Anträge zur entsprechenden Anpassung des Finanzaushaltsgesetzes.

Der erste Satz von Absatz 4 ist klar; er bedarf keiner weiteren Erläuterung. Beispielsweise müsste also ein Defizit im Rechnungsabschluss 1999 voll dem Budget 2001 belastet werden, und dieses Budget wiederum müsste die Höchstlimite von 4 Prozent Defizit gemäss Absatz 3 einhalten.

Der zweite Satz von Absatz 4 bedeutet eine Ausnahmeregelung zum ersten Satz. In der Gesetzgebung ist zu definieren, was unter «schlechter konjunktureller Situation» zu verstehen ist. Mit der im Teil B beschriebenen Teilrevision des Finanzaushaltsgesetzes schlagen wir Ihnen folgende Regelung vor:

Die konjunkturelle Situation ist als schlecht zu betrachten, wenn das reale Wirtschaftswachstum, gemessen am schweizerischen Bruttoinlandprodukt, weniger als 0,5 Prozent beträgt. Das reale Wirtschaftswachstum soll aufgrund der offiziellen Zahlen des Bundesamtes für Statistik ermittelt werden. Wir möchten uns auf dieses eine Kriterium beschränken und keine weiteren Masszahlen miteinbeziehen, da die Bestimmung sonst viele Interpretationen zuliesse.

In den letzten Jahren betrug die Zuwachsrate des Bruttoinlandproduktes:

Jahr	Zuwachsrate BIP in Prozent	Jahr	Zuwachsrate BIP in Prozent
1984	3,0	1991	- 0,8
1985	3,4	1992	- 0,1
1986	1,6	1993	- 0,5
1987	0,7	1994	0,5
1988	3,1	1995	0,6
1989	4,3	1996	- 0,0
1990	3,7	1997	1,7
		1998	1,3

Aktiviert werden könnten Defizite bei einem Wachstums-Wert von bis zu 0,49 Prozent, ab 0,50 Prozent wäre die volle Vortragung vorzunehmen. Gemäss unserem Vorschlag hätten damit in den Jahren 1991, 1992, 1993 und 1996 die Defizite nicht direkt den nachfolgenden Budgets belastet werden müssen, sondern sie hätten aktiviert und längstens innert acht Jahren abgeschrieben werden können. Die Regelung hätte damit im Grossen und Ganzen vernünftige Auswirkungen gezeitigt und insbesondere die aus konjunkturellen Gründen zu Beginn und in der Mitte der 90er Jahre entstandenen hohen Fehlbeträge und deren finanzielle Folgen aufgefangen. Die Grenze von 0,5 Prozent reelles Wachstum erweist sich damit als angemessen.

Die Defizite, die wegen eines BIP-Wachstums von weniger als 0,5 Prozent aktiviert werden können, sind gemäss der beantragten Neuregelung inskünftig schneller abzutragen als gemäss bisherigem Recht. Bisher waren die aktivierte Defizite mit Raten von 10 Prozent vom Restbuchwert abzuschreiben. Neu hat die Abschreibung innert längstens acht Jahren zu erfolgen. Wir sehen vor, diese Abschreibungen linear vorzunehmen (also nicht nach dem Restbuchwertprinzip, sondern jedes Jahr eine gleich grosse Tranche). Die Abschreibung dieser Defizite wird Ihnen im Rahmen unserer Budgets und Staatsrechnungen jeweils separat nachgewiesen werden.

Absatz 5

In Absatz 5 ist geregelt, was mit den heute aktivierte «alten» Bilanzfehlbeträgen geschieht. Diese sollen weiterhin nach dem bisherigen Recht abgeschrieben werden, da eine Anwendung des neuen Rechts eine materielle Rückwirkung in Bezug auf die in den 90er Jahren aufgelaufenen Defizite bedeutete. Eine Anwendung des neuen Rechts ergäbe auch praktische Schwierigkeiten, da alle aktivierte Defizite in einer einzigen Bilanzposition enthalten sind. Es kann heute gar nicht mehr festgestellt werden, wie viele aktivierte Defizite aus den einzelnen Jahren unter Einrechnung der seither vorgenommenen Abschreibungen noch bestehen.

Absatz 6

Die Gesetzgebung, das heisst das Finanzaushaltsgesetz, soll die offenen Punkte näher umschreiben. Wir beantragen Ihnen in Teil B dieser Botschaft eine einschlägige Anpassung des Finanzaushaltsgesetzes.

Auswirkungen auf WOV-Dienststellen

Die Änderung der Staatsverfassung wirkt sich direkt auf WOV-Dienststellen nicht aus. Die WOV-Dienststellen haben betriebswirtschaftlich begründete Abschreibungsätze anzuwenden. Diese haben ihre Rechtsgrundlage in § 17 Abs. 3 des Finanzaushaltsgesetzes. Auf der anderen Seite werden WOV-Dienststellen wie alle anderen Dienststellen natürlich von einer allfälligen durch den neuen Verfassungsartikel hervergerufenen Einengung des Finanzaushaltspielraums betroffen.

VI. Verfahren

Die Verfahrensvorschriften zur Behandlung von Verfassungsinitiativen sind in den §§ 82a-82h des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976 geregelt. Gemäss § 82b hat der Regierungsrat dem Grossen Rat nach Annahme einer nicht formulierten Initiative innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Verfassungsvorlage zu unterbreiten. Der Grosse Rat hat die Verfassungsvorlage, die inhaltlich dem Initiativbegehr entspricht, in zweimaliger Beratung zu verabschieden. Die Verfassungsänderung unterliegt nach den Vorschriften der Staatsverfassung der obligatorischen Volksabstimmung. Wenn der Grosse Rat die in der Einzelberatung ausgearbeitete Verfassungsvorlage ablehnt, unterliegt diese ebenfalls der Volksabstimmung.

Das Finanzdepartement hat den nun ausformulierten Verfassungstext mit einer Delegation des Initiativkomitees erörtert. Die Delegation war mit dem ausformulierten Verfassungstext einverstanden.

VII. Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen

Die Änderung der Staatsverfassung soll nach Annahme in der Volksabstimmung am 1. Januar 2001 in Kraft treten. Da das Budget 2001 durch den Grossen Rat bereits im Herbst 2000 verabschiedet wird, hat sie für die Budgeterarbeitung 2001 zwar noch keine rechtliche Verbindlichkeit, jedoch die faktische Auswirkung, dass die Behörden die in einer Volksabstimmung angenommene Regelung nicht unbeachtet lassen können.

Die Staatsrechnung 2001 anderseits würde der neuen Regelung unterliegen. Ein allfälliges Defizit aus der Staatsrechnung 2001 muss somit nach der neuen Norm behandelt werden.

Noch nicht greifen soll die neue Norm für die Staatsrechnung 2000. Die Staatsrechnung 2000 und das Budget 2000 wurden erarbeitet, bevor die Verfassungsbestimmung formuliert und vom Volk gutgeheissen wurde. Die Erarbeitung des Budgets

2000 konnte deshalb auf die neue Norm noch nicht Rücksicht nehmen. Deshalb soll sie auf allfällige Defizite aus der Staatsrechnung 2000 nicht angewendet werden; deren Behandlung soll sich nach dem alten Recht richten.

B. Änderung des Finanzaushaltgesetzes

Der in die Staatsverfassung zu integrierende § 52^{bis} schafft für das Finanzaushaltgesetz eine andere Ausgangslage; gewisse im Finanzaushaltgesetz enthaltene Regelungen werden durch den neuen Text in der Staatsverfassung obsolet. Wir beantragen Ihnen gleichzeitig mit der Änderung der Staatsverfassung eine Änderung des Finanzaushaltgesetzes, die unter dem Vorbehalt, dass die Änderung der Staatsverfassung in der Volksabstimmung angenommen wird, in Kraft treten soll.

Die in den Absätzen 1–5 von § 52^{bis} der Staatsverfassung festgelegten Vorschriften bewirken einen Anpassungsbedarf im Finanzaushaltgesetz. Ferner muss der zweite Satz von Absatz 4 im Finanzaushaltgesetz konkretisiert werden.

§ 2 FHG ist den neuen Absätzen 1 und 2 von § 52^{bis} der Staatsverfassung anzupassen. In § 9 FHG ergibt sich ein Anpassungsbedarf an den Absatz 3 von § 52^{bis}. Die §§ 17 und 18 FHG sind an den Absatz 4 von § 52^{bis} anzupassen, zudem ist genau festzulegen, wann ein Defizit aktiviert werden kann. In eine neue Übergangsbestimmung zum Finanzaushaltgesetz ist der Absatz 5 von § 52^{bis} der Staatsverfassung aufzunehmen, welcher die Behandlung der bisher aktivierten Defizite regelt.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die von der Volksinitiative «Stopp den Defiziten – für eine finanziell verkraftbare Zukunft des Kantons Luzern» verlangte und von Ihnen unterstützte Teilrevision der Kantonsverfassung gemäss unserem Entwurf anzunehmen, sie der Volksabstimmung zu unterbreiten und im gleichen Zug das Finanzaushaltgesetz anzupassen.

Luzern, 17. August 1999

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Kurt Meyer
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 1

Staatsverfassung des Kantons Luzern

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82d Absatz 2 des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 17. August 1999,

beschliesst:

I.

Die Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 wird wie folgt geändert:

§ 52^{bis} (neu)

Ausgleich des Finanzhaushalts

¹ Der Finanzhaushalt des Kantons (Laufende Rechnung) ist ausgeglichen zu gestalten. Der Bilanzfehlbetrag ist abzutragen.

² Unter Beachtung von Artikel 100 der Bundesverfassung ist bei der Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen.

³ Das Defizit im Voranschlag der Laufenden Rechnung darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern betragen.

⁴ Sofern ein Defizit im Rechnungsabschluss nicht einem allfälligen Eigenkapital belastet werden kann, ist es auf den Voranschlag des nächstfolgenden Rechnungsjahres vorzutragen. Davon kann bei schlechter konjunktureller Situation abgesehen werden; die Abschreibung des Defizits ist aber innert längstens acht Jahren vorzunehmen.

⁵ Die vor dem Inkrafttreten dieses Paragraphen aktivierten Bilanzfehlbeträge können bis zu ihrer vollständigen Tilgung weiterhin mit mindestens 10 Prozent vom Restbuchwert abgeschrieben werden.

⁶ Die Gesetzgebung regelt das Nähere.

II.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2001 in Kraft und findet erstmals Anwendung für die Staatsrechnung 2001 und für den Voranschlag 2002. Sie unterliegt der Volksabstimmung.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Nr. 600

Finanzaushaltgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern

gestützt auf die §§ 39^{bis}, 52, 52^{bis}, 53 und 55 der Staatsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 17. August 1999,
beschliesst:

I.

Das Finanzaushaltgesetz vom 13. September 1977 wird wie folgt geändert:

Ingress

gestützt auf die §§ 39^{bis}, 52, 52^{bis}, 53 und 55 der Staatsverfassung:

§ 2 Absätze 1 und 2

¹ Der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung führen den Finanzaushalt des Kantons nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Vorteilsabgeltung (Verursacherprinzip) und des Haushalt-ausgleichs im Sinn von § 52^{bis} der Staatsverfassung.

² Unter Beachtung von Artikel 100 der Bundesverfassung ist bei der Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen.

§ 9 Absatz 2

² Das Defizit im Voranschlag der Laufenden Rechnung darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern betragen.

§ 17 Absatz 2

² Das Verwaltungsvermögen ist im Sinn einer volkswirtschaftlich angemessenen Selbstfinanzierung mit jährlichen Raten von mindestens 10 Prozent des Restbuch-wertes zu lasten der Laufenden Rechnung abzuschreiben. Ausgenommen sind Darle-hen und Beteiligungen, die nach Massgabe der Vorschriften für das Finanzvermögen zu bewerten sind.

§ 18 *Rechnungsüberschüsse*

¹ Sofern ein Defizit im Rechnungsabschluss nicht einem allfälligen Eigenkapital belastet werden kann, ist es auf den Voranschlag des nächstfolgenden Rechnungsjahres vorzutragen. Davon kann bei schlechter konjunktureller Situation abgesehen werden; entsprechende Defizite können als Finanzfehlbetrag aktiviert werden. Sie müssen aber in der Form von linearen Abschreibungen von mindestens 12,5 Prozent pro Jahr innerhalb längstens acht Jahren getilgt werden.

² Die konjunkturelle Situation gemäss Absatz 1 wird am realen Wachstum des Bruttoinlandproduktes im entsprechenden Rechnungsjahr gemessen. Eine schlechte konjunkturelle Situation liegt vor, wenn das reale Wachstum des Bruttoinlandproduktes des entsprechenden Rechnungsjahres weniger als 0,5 Prozent betrug.

³ Ertragsüberschüsse sind zur Abtragung des Bilanzfehlbetrages zu verwenden. Ist kein solcher vorhanden, ist Verwaltungsvermögen zusätzlich abzuschreiben oder freiverfügbares Eigenkapital zu bilden. Für eine anderweitige Verwendung von Ertragsüberschüssen gelten sinngemäss die Vorschriften über den Sonderkredit.

⁴ Die Beschlussfassung über die Deckung von Aufwandüberschüssen gemäss den Absätzen 1 und 2 und über die Verwendung von Ertragsüberschüssen gemäss Absatz 3 obliegt dem Grossen Rat. Der Regierungsrat stellt Antrag.

§ 44a *(neu)*

Altrechtlich aktivierte Bilanzfehlbeträge

Die vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung vom [REDACTED] aktivierten Bilanzfehlbeträge werden bis zu ihrer vollständigen Tilgung weiterhin mit mindestens 10 Prozent vom Restbuchwert abgeschrieben.

II.

Die Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 2001 unter der Voraussetzung in Kraft, dass die Änderung der Staatsverfassung über den Ausgleich des Finanzhaushalts in der Volksabstimmung angenommen wird. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Übersicht über Schuldenbremsen mit ihren Vor- und Nachteilen

Modell	ange-wendet oder geprüft von	Beschreibung des Mechanismus	Vorteile	Nachteile
Rechnungsdefizit voll im nächsten Budget nachtragen; Budgetausgleichsvorschrift.	SG	Schliesst eine Rechnung mit einem Defizit ab, ist dieses mit dem vollen Betrag dem nächsten Budget zu belasten. Anderseits besteht ein Verbot von Defiziten in der Laufenden Rechnung. Die Laufende Rechnung muss so budgetiert werden, dass erwartet werden kann, dass sie ausgeglichen abschliesst. Maximal wird ein Budgetdefizit von rund 20 Millionen Franken toleriert. Weist das Budget ein höheres Defizit auf, sind Massnahmen zu ergreifen. Falls keine andere Möglichkeit gegeben ist, ist der Steuerfuss zu erhöhen. St. Gallen kennt kein Steuerfussreferendum, die Kompetenz liegt beim Grossen Rat.	Griffige und praktikable Massnahme, ohne grossen Interpretationsspielraum. Sehr erfolgreich praktiziert. Zwingt zu Haushalt-disziplin.	Verhindert die Beachtung von konjunktur- und wachstums-politischen Gesichtspunkten. Bezieht sich nur auf die Laufende Rechnung. Könnte zu ständigen Steuerfuss-erhöhungen führen.
Budgetausgleichsvorschrift mit Steuerfuss-automatismus.	FR	Das Budgetdefizit darf ein gewisses Mass nicht übersteigen. Ist dies der Fall, ist automatisch der Steuerfuss zu erhöhen.	Das Budget kann inkl. Steuerfusserhöhung konform ausfallen.	Die Rechnung kann schlechter ausfallen als das Budget. Rechnungsdefizite können also weiterhin aktiviert werden. Führt zudem zu ständigen Steuererhöhungen mit negativen Auswirkungen auf den Standort. Bezieht sich nur auf die Laufende Rechnung. Konjunkturpolitisch und für den Wirtschaftsstandort bedenklich.
Festlegung eines Budgetziels. Je nach Konjunkturlage kann dieses evtl.	Bund	Das Hauptziel ist in normalen Wirtschaftsjahren ein Budgetdefizit, das höchstens 2 Prozent der Einnahmen beträgt. Um das Ziel zu erreichen, hat der Bundesrat dem Parlament Sparmassnahmen vorzuschlagen (Ausgaben-	Budgetziel muss mit Ausgabenenkungen erreicht werden.	Beachtet die allfälligen Rechnungsdefizite nicht. Mit Referenden können

aufgeschoben werden.		kürzungen vorab im Beitragsbereich). Das Parlament ist an das Kürzungsziel gebunden. Der Kürzungsbeschluss unterliegt dem Referendum. Erfordert es die Konjunktur, kann das Parlament das Ziel für höchstens 2 Jahre aussetzen (referendumspflichtiger Beschluss).		zudem die Sparbeschlüsse aufgehoben werden. Sparvorschläge betreffen den Beitragsbereich, was zu Lastenabschiebungen führen kann.
Einhaltung eines minimalen Selbstfinanzierungsgrades mit Nachholen bei Nichteinhaltung.	LU (bisher)	Die minimale Selbstfinanzierung der Nettoinvestitionen im Budget durch den Cash-flow (Abschreibungen minus Defizit Laufende Rechnung) muss mindestens 80 Prozent betragen. Wird die Marke in einem Rechnungsabschluss verfehlt, ist das Manko im nächstfolgenden Budget voll nachzutragen.	Bezieht sowohl Laufende Rechnung als auch Investitionsrechnung mit ein.	Verhindert Defizite der Laufenden Rechnung nicht. Kürzungsmassnahmen werden schwereigentlich in der Investitionsrechnung vorgenommen.
Qualifizierte Ausgabenbeschlüsse; Abschreibung des Bilanzfehlbetrags mit 20%; zwingende Erhöhung des Staatssteuerfusses zur Finanzierung.	ZH	91 Ratsmitglieder müssen Mehrausgabenbeschlüssen zustimmen. Abschreibung des Bilanzfehlbetrags mit 20%; zwingende Erhöhung des Staatssteuerfusses zur Finanzierung, wenn deswegen ein Defizit resultiert.	Erhöhte Abschreibung des Bilanzfehlbetrags stellt eine Verschärfung dar (bisher 10%). Dies gibt zusätzlichen Druck, insbesondere, da damit eine Steuererhöhung verbunden ist, wenn ein Defizit resultiert.	Defizite aus der Laufenden Rechnung können gleichwohl aktiviert werden (Abschreibung nur 20%). Be trifft Investitionsrechnung nicht. Konjunkturpolitisch bedenklich.
Zwingende Nachtragung eines Rechnungsdefizits im nachfolgenden Budget.	GR	Das Defizit einer Laufenden Rechnung ist zwingend im nächstfolgenden Budget voll zu belasten, sofern es nicht mit Eigenkapital gedeckt werden kann.	Verhindert die Aktivierung von Defiziten aus der Laufenden Rechnung.	Betrifft die Investitionsrechnung nicht.
Ausgeglichene Budgets innert einer 6-jährigen Periode. Abschreibung der Investitionen mit 80 Prozent. Bei über 8 Prozent Arbeitslosigkeit kann davon abgewichen werden. Wird das Ziel in der 6-jährigen Rahmenperiode verfehlt, beschliesst der Grosse Rat eine Steuererhöhung, die dem fa-	GE	Ausgeglichene Budgets innert einer 6-jährigen Periode. Abschreibung der Investitionen mit 80 Prozent. Bei über 8 Prozent Arbeitslosigkeit kann davon abgewichen werden. Wird das Ziel in der 6-jährigen Rahmenperiode verfehlt, beschliesst der Grosse Rat eine Steuererhöhung, die dem fa-	Betrifft laufende und Investitionsrechnung.	6-Jahres-Periode ist schwer zu fassen. Ausnahme mit der Arbeitslosigkeit relativiert ebenfalls. Steuererhö-

80 Prozent. Bei über 8 Prozent Arbeitslosigkeit kann davon abgewichen werden.		kultativen Referendum unterliegt. Wird die Erhöhung abgelehnt, unterbreitet die Regierung dem Parlament Sparmassnahmen, die dieses dringlich beschliesst.		hungen sind wirtschaftspolitisch kritisch.
Defizit höchstens 3 Prozent der Gesamteinnahmen in 3 aufeinanderfolgenden Jahren; danach müssen die Mankos wieder abgetragen werden, allenfalls durch Steuererhöhung.	VD (in der Volksabstimmung abgelehnt)	Defizit höchstens 3 Prozent der Gesamteinnahmen während höchstens 3 aufeinanderfolgenden Jahren; im 4. Jahr muss die Rechnung ausgeglichen sein, und danach müssen die Mankos wieder abgetragen werden. Hält sich das Budget nicht an diesen Rahmen, wird dem Volk eine Steuererhöhung beantragt. Wird diese abgelehnt, müssen die Ausgaben gekürzt werden. Dem Volk muss bei der Vorlage über die Steuererhöhung gesagt werden, wo bei einer Ablehnung allenfalls gekürzt würde.	Verhindert die Aktivierung von Defiziten aus der laufenden Rechnung.	Betrifft nur die laufende Rechnung. Steuererhöhung ist konjunkturpolitisch bedenklich. 7-Jahres-Periode ist schwer kontrollierbar.