



Sitzung vom

26. November 2019

Mitgeteilt den

12. Dezember 2019

Protokoll Nr.

886

Gutachten zu den finanzpolitischen Richtwerten des Grossen Rates für die Jahre 2021–2024

Auftrag an den Gutachter

Die Regierung hat an ihrer Klausursitzung vom 19. Juni 2019 zum Regierungsprogramm und Finanzplan für die Jahre 2021–2024 die finanzpolitischen Richtwerte 2021–2024 besprochen und sie – gestützt auf einen Entwurf des Departementes für Finanzen und Gemeinden (DFG) – mit insgesamt neun Richtwerten im Grundsatz festgelegt. Im Hinblick auf die anstehenden Diskussionen im Grossen Rat wünschte die Regierung eine vertiefte externe Prüfung der finanzpolitischen Richtwerte. Im Zentrum steht dabei der Richtwert Nr. 1 betreffend maximal zulässiges Budgetdefizit und der Richtwert Nr. 2 betreffend maximal zulässige Nettoinvestitionen in den jährlichen Budgets. Diese beiden Richtwerte sollen unter besonderer Berücksichtigung der Abweichungen zwischen den jeweiligen Budgets und Rechnungen kritisch geprüft werden. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der Budgetqualität. Ergänzend dazu sind die anderen Richtwerte auf ihre Zweckmässigkeit zu prüfen.

Das DFG hat am 12. Juli 2019 den Finanzexperten Prof. Dr. Urs Müller, ikonomix GmbH, Basel, mit der Erstellung des gewünschten Gutachtens beauftragt. Urs Müller hat die von der Regierung am 19. Juni 2019 im Grundsatz gutgeheissenen finanzpolitischen Richtwerte anhand der gestellten Gutachterfragen eingehend geprüft und in seinem Gutachten vom 21. Oktober 2019 zu allen neun Richtwerten Stellung genommen.

Schlussfolgerungen des Gutachtens

Das Gutachten bestätigt in allen Kernpunkten die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der einzelnen finanzpolitischen Richtwerte. In Bezug auf das gesamte Set der neun

Richtwerte bestehen weder Lücken noch Widersprüche. Im Fazit auf Seite 29 hält das Gutachten folgendes fest:

"Ein Blick auf die Entwicklung des kantonalen Haushalts zeigt, dass die Richtwerte in ihrer Gesamtheit offensichtlich die erwünschte Wirkung erzielt haben. Der Finanzhaushalt steht gesund da, die Schulden sind relativ gering. Offenbar hat sich das Richtwertesystem bewährt."

Betreffend Richtwert Nr. 1 werden die numerischen Grössen von 50 Millionen Franken für normale Zeiten und von 80 Millionen in Zeiten mit negativem Wirtschaftswachstum als adäquat betrachtet. Vorausgesetzt wird dabei aber eine höhere Budgetqualität als bisher.

Das Richtwertesystem hat sich als Ganzes bewährt. Es bildet implizit eine Art Schuldenbremse. Unter dem Titel "Alternativen zum Richtwertesystem" führt der Gutachter auf Seite 31 folgendes aus:

"Viele Kantone operieren im Rahmen einer Schuldenbremse mit verbindlichen Vorgaben. Diese sind in der Regel in einem Gesetz festgeschrieben. Dies hat den Vorteil, dass die Hürden für eine Änderung deutlich höher sind. Zusätzlich werden bei einer Schuldenbremse meistens auch Regeln für Ausnahmen und Sanktionen bei Regelverletzungen definiert. Aufgrund der Rechnungs-Ergebnisse der letzten Jahre zeigt das Richtwertesystem offenbar die erwünschte Wirkung, so dass sich ein Wechsel zu einer expliziten Schuldenbremse derzeit nicht aufdrängt. Umgekehrt ist es einfacher, eine verbindliche Schuldenbremse «in guten Zeiten» einzuführen als in einer finanziellen Stresssituation."

In Bezug auf die gewählte Formulierung einzelner Richtwerte macht der Gutachter einige Empfehlungen (auf den Seiten 32 und 33). Diese dienen der Präzisierung und der besseren Herleitung bzw. Fundierung der numerischen Werte und damit der Konsistenz des gesamten Richtwertesystems.

Empfehlungen des Gutachtens

Die Empfehlungen des Gutachters zu einzelnen Richtwerten sind nachstehend festgehalten. Alle wesentlichen und hilfreichen Empfehlungen sind in der am 29. Oktober 2019 verabschiedeten Finanzplanbotschaft berücksichtigt.

Nr. 1: *Die numerischen Richtwerte von 50 Millionen in normalen Zeiten und 80 Millionen in Rezessionen sind adäquat, wenn die Budgetqualität besser wird. Also sollen konkrete*

Massnahmen zur Verbesserung der Budgetgenauigkeit im Gesamtwert von etwa 50 Mio. ergriffen werden.

Diese Empfehlung wird im Rahmen der nächsten Budgetplanungen berücksichtigt. Wie der Gutachter auf Seite 19 selber schreibt, wird sich die Budgetgenauigkeit aufgrund der strukturellen Verschlechterung der Ertragslage ab 2021 erzwungenermassen erhöhen.

Um Klarheit zu schaffen, im zweiten Abschnitt vor «Aufwandüberschuss» das Wort «budgetierter» einfügen.

Diese Empfehlung ist berücksichtigt.

Zudem wäre die Einführung einer konjunkturgerechten Formel zu prüfen (wie im vierten Kapitel skizziert).

Diese Empfehlung dient einer besseren statistischen Fundierung des Richtwertes. Sie bedarf vertiefter Abklärungen, die im Hinblick auf die übernächste Finanzplanperiode vorgenommen werden sollen.

Andernfalls sollen die Beschränkungen «im Zusammenhang mit Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur» und «während längstens 3 Jahren» gestrichen werden.

Die Beschränkung auf längstens 3 Jahre wurde gestrichen. Die Verbindung mit konkreten Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung erachtet die Regierung als wichtig.

Nr. 2: *Der numerische Richtwert von 170 Millionen ist nicht nachvollziehbar. Deshalb soll eine Zielgrösse für die Rechnung definiert werden (z.B. 150 Mio.), von der unter Berücksichtigung des erwarteten Realisierungsgrads (von derzeit rund 88 %) der Budgetwert abgeleitet werden kann (z.B. 170 Mio.).*

Diese Empfehlung ist in den Erläuterungen zum Richtwert berücksichtigt.

Nr. 3: *Da die Staatsquote nicht direkt gesteuert werden kann, im ersten Satz vor «ist» das Wort «mittelfristig» einfügen.*

Durch die Vierjahresperiode der Richtwerte ist die Mittelfristigkeit implizit im Richtwert enthalten. Die Staatsquote soll dabei mittel- bis langfristig stabil gehalten werden.

Nr. 4: *Zur quantitativen Überprüfung dieses Richtwertes wäre die Definition von «im interkantonalen Umfeld» hilfreich.*

Diese Empfehlung wird für die Diskussion im Grossen Rat berücksichtigt.

Nr. 5: *Es wäre zu prüfen, ob die Strassenrechnung abgeschafft werden oder zumindest für die Planung in die Richtwerte Nr. 1 und Nr. 2 integriert werden soll. Zudem ist eine leichte Erhöhung des Richtwertes angezeigt.*

Die Führung einer separaten Strassenrechnung soll nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Eine Richtwerterhöhung drängt sich nicht auf. Die Differenzen zwischen den Budgets und Rechnungen in den letzten Jahren werden sich wieder verringern.

Nr. 6: *Sofern dieser Richtwert beibehalten werden soll, wäre es zweckmässig, «pro Jahr» zu ersetzen durch «im Jahresdurchschnitt».*

Diese Empfehlung betreffend das Wachstum der budgetierten Gesamtlohnsumme wurde berücksichtigt.

Zudem müssten die Personalausgaben zukünftig um allfällige Ausgliederungen von Dienststellen bereinigt werden.

Diese Empfehlung wird berücksichtigt.

Ergänzend zu den Richtwerten macht der Gutachter noch folgende Empfehlung:

Zudem: *Es wäre zu prüfen, sämtliche Aktivitäten der Tresorerie in geeigneter Weise zu erfassen, um ein übermässiges Ansteigen der Bruttoschulden zu begrenzen.*

Diese Empfehlung wird im Hinblick auf die jährlichen Ratinganalysen von Standard & Poor's berücksichtigt.

Insgesamt sind die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Gutachtens in den von der Regierung zuhanden des Grossen Rates verabschiedeten finanzpolitischen Richtwerten in adäquater Weise berücksichtigt.

Sämtliche Gutachterfragen wurden sehr kritisch und fundiert geprüft. Es besteht kein Anlass, die gestellten Fragen weiter prüfen und analysieren zu lassen.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und auf Antrag des DFG

beschliesst die Regierung:

1. Die finanzwirtschaftliche Beurteilung von Prof. Dr. Urs Müller, ikonomix GmbH, Basel, vom 21. Oktober 2019 zu den finanzpolitischen Richtwerten des Grossen Rates wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Empfehlungen des Gutachtens zu einzelnen finanzpolitischen Richtwerten sind in der verabschiedeten Botschaft über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2021–2024 adäquat berücksichtigt.
3. Das Gutachten wird im Zusammenhang mit der Medienorientierung über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2021–2024 vom 12. Dezember 2019 zur Veröffentlichung freigegeben.
4. Mitteilung am 12. Dezember 2019 an die Kommission für Staatspolitik und Strategie (KSS), die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates (je unter Beilage des Gutachtens von Prof. Dr. Urs Müller inklusive des Auftrages an den Gutachter zusammen mit dem Entwurf der finanzpolitischen Richtwerte, Stand 20. Juni 2019), an die Standeskanzlei, an das Amt für Gemeinden und an die Finanzverwaltung.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin