

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative  
Regula Götsch Neukom, Kloten, Peter Reinhard,  
Kloten, und Katharina Prelicz-Huber, Zürich,  
vom 9. Dezember 2002 betreffend Deckung  
von Bilanzfehlbeträgen**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 23. September 2008,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 352/2002, Regula Götsch Neukom, Kloten, wird nicht definitiv unterstützt.

***Minderheitsantrag von Andreas Burger, Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Regula Götsch Neukom, Raphael Golta (in Vertretung von Hedi Strahm) und Ralf Margreiter:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 352/2002 wird die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 wie folgt geändert:*

**Art. 56** *Der Kantonsrat beschliesst mit einfachem Mehr über:*

*Lit. a unverändert.*

b) *den Steuerfuss für die Staatssteuer, vorbehältlich der gesetzlichen Bestimmungen über den Abbau eines Bilanzfehlbetrages des Staatshaushaltes;*

*Lit. c und d unverändert.*

*Abs. 2 und 3 unverändert.*

*Finanz-  
befugnisse*

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Regula Götsch Neukom, Kloten (Präsidentin); Ernst Bachmann, Zürich; Werner Bosshard, Rümlang; Susanne Brunner, Zürich; Andreas Burger, Urdorf; Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Ralf Margreiter, Oberrieden; Robert Marty, Affoltern a. A.; Daniel Oswald, Winterthur; Peter Ritschard, Zürich; Peter Roesler, Greifensee; Hansjörg Schmid, Dinhard; Hedi Strahm, Winterthur; Arnold Suter, Kilchberg; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

*Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:*

*II. Steuerfuss*

*§ 2. Abs. 1 unverändert.*

*<sup>2</sup> Der Kantonsrat setzt für je zwei Kalenderjahre den Steuerfuss in Prozenten der einfachen Staatssteuer fest. Weist die Rechnung des vorangegangenen Jahres einen Bilanzfehlbetrag auf, so darf der bisherige Steuerfuss nicht gesenkt werden.*

*<sup>3</sup> Der nach Abs. 2 festgelegte Steuerfuss erhöht sich in dem Masse, als es zur Abtragung von 20 Prozent des Bilanzfehlbetrages erforderlich ist. Entsprechende Anpassungen des Steuerfusses erfolgen jährlich.*

*Abs. 3 wird zu Abs. 4.*

**II. Mitteilung an den Regierungsrat.**

---

**Erläuternder Bericht**

**1. Einleitung**

Am 9. Dezember 2002 reichten Regula Götsch Neukom, Peter Reinhard und Katharina Prelicz-Huber eine parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Im Steuergesetz ist der folgende Passus abzuändern:

§ 2 Abs. 2 der zweite Satz soll neu lauten: Der Steuerfuss erhöht sich innerhalb der Steuerfussperiode zur Deckung der im Voranschlag eingestellten Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrages.

Am 3. Februar 2003 unterstützte der Kantonsrat diese parlamentarische Initiative mit 64 Stimmen vorläufig.

Nach eingehender Beratung sprach sich in der Folge eine knappe Mehrheit der Kommission für die Ablehnung der PI Götsch aus, während eine Minderheit dem Rat beantragte, das Geschäft an die WAK mit dem Auftrag zurückzuweisen, einen Gegenvorschlag im Sinne der Stellungnahme der Regierung auszuarbeiten (siehe KR-Nr. 252a/2002 vom 20. April 2004). Der Regierungsrat hatte darauf hingewiesen, dass die Finanzierung allfälliger Bilanzfehlbeträge zurzeit gesetzlich nicht gesichert ist und die PI Götsch insofern eine Schwachstelle aufgreift, die behoben werden sollte. Dies könnte durch eine Änderung der Kantonsverfassung und des Steuergesetzes erfolgen.

Am 28. Juni 2004 entschied der Kantonsrat im Sinne der Kommissionsminderheit und beauftragte die WAK mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur PI Götsch. In der Folge bat die Kommission die Finanzdirektion respektive die Finanzverwaltung, ihr bei der Formulierung der Änderung der Kantonsverfassung und des Steuergesetzes behilflich zu sein. Die Finanzverwaltung zog zudem den Gesetzgebungsdienst bei und berücksichtigte auch das neue Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Die Kommission beschloss schliesslich, die Volksabstimmung vom 27. Februar 2005 über die neue Kantonsverfassung abzuwarten, um dem Rat einen aktuellen und längerfristig geltenden Antrag stellen zu können.

## **2. Stellungnahme des Regierungsrates zum Gegenvorschlag**

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 4. April 2005 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat hat bereits mit Schreiben vom 3. März 2004 der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative grundsätzlich zugestimmt. Mit den durch Bilanzfehlbeträge bedingten Steuerfusserhöhungen werden nur Leistungen finanziert, die in der Vergangenheit beansprucht wurden. Dem Staat werden damit keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung gestellt, um gegenwärtige oder zukünftige Ausgaben zu finanzieren. Weil indessen der ursprünglich vorgeschlagene Automatismus nicht sicherstellt, dass ein Bilanzfehlbetrag rasch abgetragen wird, soll ein Gegenvorschlag das Ziel der parlamentarischen Initiative wirksamer umsetzen.

Der Gegenvorschlag berücksichtigt, dass die inzwischen beschlossene Verkürzung der Steuerfussperiode auf zwei Jahre die Wirksamkeit des ursprünglich vorgeschlagenen Automatismus deutlich verringert. Er will zudem gewährleisten, dass der Kantonsrat bei der Festsetzung des Steuerfusses für die nächste Periode die automatische Erhöhung nicht mit einer Steuerfussenkung kompensiert und somit insgesamt weniger Steuermittel für die ordentlichen Ausgaben zur Verfügung stellt. Der Gegenvorschlag ist deshalb so ausgestaltet, dass die Steuerfusserhöhung nicht nur innerhalb der Steuerfussperiode gilt, sondern auch darüber hinaus. Der vom Kantonsrat festgelegte Steuerfuss erhöht sich zur Abtragung eines Bilanzfehlbetrages, bis dieser vollständig beseitigt ist. Der Steuerfuss darf bei Vorliegen eines Bilanzfehlbetrages nicht gesenkt werden. Dadurch wird die Kompetenz des Kantonsrates, den Steuerfuss festzulegen, erheblich eingeschränkt. Ein solcher Automatismus bedingt eine Änderung der Kantonsverfassung.

§ 21 des Finanzhaushaltsgesetzes schreibt vor, dass der Bilanzfehlbetrag jährlich zu mindestens 20 Prozent abgeschrieben werden muss. Der Entwurf zum Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG; Vorlage 4148) übernimmt diese Regel zwar grundsätzlich, in Abstimmung mit den neuen Grundsätzen der Rechnungslegung (IP-SAS) kann jedoch der Bilanzfehlbetrag nicht mehr abgeschrieben werden. Eine «Abschreibung» entspricht gemäss IPSAS dem Wertverzehr des Verwaltungsvermögens durch Nutzung. Deshalb spricht das CRG nicht mehr von «abschreiben», sondern von «abtragen»: «Weist die konsolidierte Rechnung einen Bilanzfehlbetrag aus, wird dieser jährlich um mindestens 20% abgetragen. Die entsprechenden Beträge werden in das Budget aufgenommen.» (§ 4 Abs. 3 Entwurf CRG). Es ist vorgesehen, dass der entsprechende Betrag als Aufwandposition planerisch in das Budget aufgenommen wird, in der Rechnungslegung aber nicht erscheint. Der Bilanzfehlbetrag wird ausschliesslich durch einen Ertragsüberschuss vermindert. Allerdings ist sowohl nach heute geltendem Recht wie nach zukünftigem Recht nicht ausgeschlossen, dass ein erneuter Aufwandüberschuss die budgetierte Abtragung des Fehlbetrages teilweise oder ganz verhindert.

Die Tatsache, dass der Gegenvorschlag weitere Defizite finanzpolitisch erschwert, aber nicht verhindern kann, spricht dafür, den vorgeschlagenen Automatismus in ein umfassenderes System zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichtes zu integrieren. Mit der in der Volksabstimmung vom 12. März 2000 angenommenen «Ausgabenbremse» bestehen bereits institutionelle Regelungen zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichtes. Die «Ausgabenbremse» bewirkte 2003, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat zum ersten Mal ein Massnahmenpaket zur Sicherung des mittelfristigen Ausgleichs vorlegen musste, das Sanierungsprogramm 04 (San 04). Die «Ausgabenbremse» war ein neues Instrument, mit dessen Anwendung praktische Erfahrungen fehlten. Es wurde die Vermutung geäussert, die Anwendung der «Ausgabenbremse» führe zu fragwürdigen Ergebnissen und vermöge nicht in allen Teilen zu überzeugen. Deshalb beauftragte der Regierungsrat die Finanzdirektion, zusammen mit der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Staatskanzlei Verbesserungsvorschläge für die «Ausgabenbremse» zu erarbeiten. Die bestehende «Ausgabenbremse» soll um neue Elemente ergänzt und zu einem System zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichtes ausgebaut werden. Inzwischen hat der Regierungsrat ein Gesetzeskonzept für die Weiterentwicklung der «Ausgabenbremse» genehmigt. Dieses Gesetzeskonzept enthält – eingebettet in ein abgestimmtes System mit weiteren Elementen – eine Bestimmung, die dem Gegenvorschlag zur parlamentarischen Initiative entspricht. Es ist vorgesehen, die Vorschläge zur Weiterentwicklung der «Ausgabenbremse» noch dieses Jahr in die Vernehmlassung zu geben.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass der Automatismus des Gegenvorschlags sinngemäss dem Antrag des Regierungsrates vom 13. Mai 1998 zur «Ausgabenbremse» entspricht (Vorlage 3645). Der Automatismus ist auch Teil der Vorschläge für ein System zur Sicherung des Haushaltgleichgewichts, die zurzeit für eine Vernehmlassung vorbereitet werden. Für den Regierungsrat ist die automatische Erhöhung des Steuerfusses bis zur vollständigen Abtragung eines Bilanzfehlbetrages eine mögliche Massnahme zur Verbesserung der «Ausgabenbremse». Er möchte deshalb den Gegenvorschlag als Teil eines umfassenden Systems zur Sicherung des Haushaltgleichgewichts beurteilt sehen. Dies bedingt, dass vorerst die Vorschläge zur Weiterentwicklung der «Ausgabenbremse» in einer Vernehmlassung zur Diskussion gestellt und danach als notwendig erachtete Gesetzesänderungen dem Kantonsrat aus einer Gesamtsicht beantragt werden können.

Wir beantragen Ihnen daher, den Antrag an den Kantonsrat zum Gegenvorschlag zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 352/2002 zumindest bis zur Vernehmlassung des Regierungsrates zur Verbesserung der «Ausgabenbremse» aufzuschieben.

### **3. Sistierung der Kommissionsberatungen**

Mit Schreiben vom 24. Oktober 2005 beantragte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben der Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Kommissionsberatungen im Sinne der Stellungnahme des Regierungsrates zu unterbrechen. Die Geschäftsleitung stimmte dem Antrag mit Brief vom 7. November 2005 zu.

### **4. Fachvernehmlassung zum System zur Sicherung des Haushaltgleichgewichts**

Die in der regierungsrätlichen Stellungnahme vom 21. September 2005 angekündigten Vorschläge zur Weiterentwicklung der «Ausgabenbremse» wurden Ende 2006 / Anfang 2007 in eine öffentliche Fachvernehmlassung geschickt. Sie kommt zum Schluss, dass die politischen Entscheidungsträger einschränkende Haushaltsregeln grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen. Die politische Verantwortung für die Steuerung der Staatsfinanzen soll bei vollem Handlungsspielraum wahrgenommen werden können. Ein umfassendes und komplexes Regelwerk wie das vorgeschlagene System zur Sicherung des Haushaltgleichgewichts ist ohne eine breite Unterstützung politisch nicht umsetzbar.

Die in der Kantonsverfassung verankerte Ausgabenbremse wurde mehrheitlich als nützliches Instrument beurteilt und wird deshalb unverändert beibehalten. Eine teilweise oder vollständige Abschaffung der Bestimmungen zur Ausgabenbremse würde beim Stimmvolk, das die Ausgabenbremse im März 2000 mit grossem Mehr annahm, kaum auf Verständnis stossen.

## **5. Abschliessende Stellungnahme der Regierung zur parlamentarischen Initiative**

Im Rahmen des Referates der Finanzdirektion zur Auswertung der Fachvernehmlassung in der WAK vom 22. April 2008 wird Folgendes festgehalten:

Nachdem das Projekt über ein System zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts nicht weiterverfolgt wird, liegt die weitere Behandlung des Anliegens der parlamentarischen Initiative in den Händen des Kantonsrates. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich das Eigenkapital dank des sehr guten Rechnungsabschlusses 2007 auf Rekordhöhe befindet. Mit der Einführung von IPSAS wird das Eigenkapital weiter ansteigen. Das Risiko eines Bilanzfehlbetrages ist deshalb gegenwärtig sehr gering. Es bleibt also weiterhin entscheidend, dass die Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen ist, damit das Eigenkapital nicht abgebaut wird.

## **6. Antrag**

Die Kommission nahm auf der Grundlage der Auswertung der Fachvernehmlassung zum System zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts die Beratungen am 8. Juli 2008 wieder auf. Sie empfiehlt in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat dem Kantonsrat einstimmig, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 352/2002 abzulehnen. Die Kommissionsminderheit unterstützt nach wie vor den Gegenvorschlag.

Zürich, 23. September 2008

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Der Sekretär:  
Regula Götsch Neukom Andreas Schlagmüller