

5. Änderung des mittelfristigen Ausgleiches

Motion Rosmarie Joss (SP, Dietikon), Stefan Feldmann (SP, Uster) und Tobias Langenegger (SP, Zürich) vom 28. August 2017

KR-Nr. 221/2017, RRB-Nr. 1006/1. November 2017 (Stellungnahme)

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird aufgefordert eine Gesetzesvorlage vorzulegen, sodass die Definition, die das Erreichen des mittelfristigen Ausgleichs bestimmt, auf Gesetzesstufe geregelt ist. Diese muss so ausgestaltet sein, dass das Erreichen der mittelfristige Ausgleich nicht durch ungenaue Prognosen der Zukunft beeinflusst wird und das Wegfallen von ausserordentlichen Jahren keine sprunghaften Einflüsse auf den mittelfristigen Ausgleich hat.

Begründung:

Das Erreichen des mittelfristigen Ausgleichs ist eine der wichtigsten Kenngrössen der kantonalen Finanzpolitik. Ist der mittelfristige Ausgleich nicht erreicht, so bedeutet dies, dass die Finanzen des Kantons Zürich in Schieflage sind, und auf Gesetzesstufe (Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG]) ist festgehalten, dass vom Regierungsrat Massnahmen zur zukünftigen Erreichen des mittelfristigen Ausgleiches eingeleitet werden müssen.

Wie allerdings festgestellt wird, dass der mittelfristige Ausgleich erreicht ist, also die eigentliche Definition des mittelfristigen Ausgleiches, ist nur auf Verordnungsstufe in der Finanzcontrollingverordnung (FCV) geregelt. Aufgrund der weitreichenden Auswirkungen, wenn der mittelfristige Ausgleich nicht erfüllt wird, ist eine Regelung auf Verordnungsebene nicht ausreichend.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die heutige Definition im FCV, ob der mittelfristigen Ausgleiches erreicht wird, zwei erhebliche Schwachpunkte aufweist.

Es wird festgestellt, ob über die letzten vier Rechnungsabschlüsse und die vier Planjahre des konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplanes ein ausgeglichener Saldo resultiert. Ist dieser Saldo negativ, dann ist der mittelfristige Ausgleich nicht erreicht. Diese Betrachtung basiert zur Hälfte auf Prognosen. Statistische Analysen haben gezeigt, dass die Prognosen systematisch zu negativ sind (in der Vergangenheit war es im Schnitt ca. 200 Mio. Franken pro Jahr). D. h. es wird wiederholt angenommen, dass der mittelfristige Ausgleich nicht erreicht wird, obwohl dies im Nachhinein betrachtet nicht der Fall war.

Fällt ein ausserordentlich guter resp. schlechter Rechnungsabschluss aus der Betrachtungsperiode verschlechtert resp. verbessert sich die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs sprunghaft. D. h. heute kann sich von einem Jahr aufs andere die finanzpolitische Einschätzung plötzlich verdüstern oder aufhellen, obwohl sich die finanzielle Situation nicht relevant geändert hat. Eine mögliche Lösung wäre, dass die Abschlüsse Jahr für Jahr weniger zur Berechnung des mittelfristigen Ausgleiches einbezogen werden.

Der Regierungsrat nimmt auf Antrag der Finanzdirektion wie folgt Stellung:

Gemäss §4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611) ist die Rechnung mittelfristig auszugleichen. Massgebend ist die konsolidierte Erfolgsrechnung. Die Mittelfristigkeit umfasst gemäss § 3 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV; LS 611.2) einen Zeitraum von acht Jahren. Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat gemäss § 4 Abs. 2 CRG Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben.

Gemäss bisheriger Praxis wird der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung mit zwei unterschiedlichen, nebeneinander stehenden und voneinander unabhängigen Methoden kontrolliert, die für sich alleine angewendet werden. Aufgrund der Rechtsgrundlagen kann keiner der beiden Methoden Priorität über die andere eingeräumt werden. Für die Finanzplanung werden die vier Planjahre des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF), das laufende Budgetjahr und die drei davorliegenden Rechnungsjahre betrachtet. Mit dem Einbezug der Planjahre wird die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs in den künftigen Rechnungsjahren prognostiziert. Im Geschäftsbericht des Regierungsrates wird der mittelfristige Ausgleich für die vergangenen acht Rechnungsjahre berechnet. Die Zeitpunkte der Anwendung dieser beiden Methoden für die gleiche Achtjahresperiode liegen rund fünf Jahre auseinander: Die Periode 2009–2016 beispielsweise wurde für die Finanzplanung mit der Erstellung des KEF 2013–2016 im Jahr 2012 vorhergesagt, mit der Methodik im Geschäftsbericht jedoch erst mit dem Geschäftsbericht 2016 im Frühjahr 2017 rückwirkend kontrolliert.

Auf die Frage, ob Vorhersagen systematisch zu negativ seien, ist der Regierungsrat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 200/2017 betreffend Unschärfe des mittelfristigen Ausgleichs eingegangen. Aus den Abweichungen zwischen Planung und Rechnung im mittelfristigen Ausgleich kann nicht auf einen systematischen Zusammenhang geschlossen werden.

Der Einfluss von Vorhersagen auf den mittelfristigen Ausgleich kann grundsätzlich nicht vermieden werden: Auch wenn sich die Berechnungsperiode vollkommen auf die vergangenen Rechnungsjahre beziehen würde, würde eine vorausschauende und umsichtige Planung weiterhin voraussetzen, dass die Zukunft möglichst genau vorhergesagt wird. Nur so können allfällig notwendige Korrekturmassnahmen möglichst verträglich und ausgeglichen umgesetzt werden, ohne dass ein sprunghaftes Handeln die Folge wäre.

Durch die Anwendung einer Achtjahresperiode zur Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs wird die Wirkung einzelner ausserordentlicher Rechnungsergebnisse oder Planjahre schon heute stark geglättet. Die Wirkung einzelner ausserordentlicher Jahre im Zeitpunkt ihres Wegfalls aus dem mittelfristigen Ausgleich könnte weiter abgeschwächt werden, in dem die weiter zurückliegenden Jahre bei der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs schwächer gewichtet würden. Mit einem solchen Systemwechsel würde allerdings gleichzeitig die Gegenwart im

Vergleich zur Vergangenheit überproportional berücksichtigt. Neue ausserordentliche Jahre würden den mittelfristigen Ausgleich somit überdurchschnittlich stark beeinflussen. Je nach konkreter Konstellation könnte dies die Schwankungen des Systems sogar noch verstärken.

Massgebend für die Beurteilung der Wirkung des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung ist die Entwicklung der wesentlichen finanziellen Eckwerte des Staatshaushalts. Seit 2008, dem Beginn der Berichterstattung nach CRG, ist die Verschuldung des Kantons Zürich mit Schwankungen massvoll von 4,2 Mrd. auf 5,4 Mrd. Franken im Jahr 2015 gestiegen, um sich dann 2016 auf 4,8 Mrd. Franken zu verringern. Der Steuerfuss blieb unverändert bei 100%. Daraus lässt sich schliessen, dass die beabsichtigte Steuerung funktioniert und der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung den Staatshaushalt stabilisiert. Eine gesetzliche Anpassung eines funktionierenden Systems ist nicht notwendig.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 221/2017 nicht zu überweisen.

Rosmarie Joss (SP, Dietikon): Es ist nun zwar schon eine Weile her, aber etwas habe ich meinen fünf Jahren in der Finanzkommission gelernt: Unterschätze nie die politische Macht der Rechnungslegung.

Eine der wichtigsten finanzpolitischen Kennzahlen ist der mittelfristige Ausgleich. Dessen Erreichen oder Nichterreichen hat eine erhebliche Auswirkung darauf, wie wir unsere Finanzpolitik gestalten. Denn gemäss Paragraf 4 Absatz 2 des CRG wird festgehalten, dass man Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben ergreifen müsse, sobald der mittelfristige Ausgleich nicht erreicht wird oder in Gefahr ist. Diese eigentlich wichtigste finanzpolitische Kennzahl wird heute auf Verordnungsstufe geregelt. Ich bin der Meinung, dass aufgrund der immensen finanzpolitischen Bedeutung dieser Kennzahl dies eigentlich auf Gesetzesstufe vorausberechnet werden müsste. Dies ist einer der Gründe, wieso wir diese Motion eingereicht haben.

Wenn man nun also den mittelfristigen Ausgleich auf die Gesetzesstufe heben will, sollte man ihn auch nochmals kritisch hinterfragen, wie er denn heute definiert ist, und ihn gegebenenfalls etwas verbessern. Persönlich sehen wir zwei inhaltliche Probleme, die der Anpassung bedürfen. Heute wird das Ganze über einen zeitlichen Horizont von acht Jahren angeschaut. Man schaut vier Jahre in die Vergangenheit und vier Jahre in die Zukunft. Dies hat einen kleinen Haken. Bekanntlich macht der Kanton Zürich das, was auch der Bund macht und was fast alle Gemeinden machen: Man budgetiert vorsichtig, tendenziell konservativ. Dies führt dann eben nicht nur tendenziell, sondern statistisch gesehen dazu, dass man eigentlich systematisch zu negativ budgetiert, was wiederum als Konsequenz der Konstruktion unseres mittelfristigen Ausgleichs zur Folge hat, dass man manchmal den mittelfristigen Ausgleich in Gefahr sieht, wenn es gar nicht der Fall ist. Dies führt dann wiederum zu diesem Zwang zu Kürzungsprogrammen, die am Schluss nur die Verwaltung, das Parlament, die Regierung beschäftigen, die es aber eigentlich nicht gebraucht hätte und die nur für Ärger gesorgt haben. Ein

wunderschönes Beispiel in dieser Kategorie ist die ganze Geschichte um den Schiffszuschlag oder Schiffsfünfliber.

Dann gibt es einen zweiten sehr problematischen Punkt, nämlich das Herausfallen von sehr guten und sehr schlechten Jahren. Man nimmt ja genau diese vier Jahre zurück und vier Jahre in die Zukunft. Vorhin habe ich die Probleme der Zukunft erläutert, jetzt sind wir bei den Problemen der Vergangenheit: Wenn man ein Ausreisserjahr hat, das also entweder sehr, sehr gut oder sehr, sehr schlecht ist, dann kommt das in diese Rechnung rein. Und aufgrund dieses Jahres sieht dann der mittelfristige Ausgleich über einen Zeithorizont von vier Jahren entweder sehr rosig oder rabenschwarz aus. In einem Jahr ist es dann so: Plötzlich fällt das Ausreisserjahr heraus und rosig wird rabenschwarz oder rabenschwarz wird rosig. Das nennt man eine Unstetigkeitsstelle in der finanzpolitischen Berechnung. Unstetigkeitsstellen hat typischerweise die Physik (*die Votantin ist Physikerin*) nicht so gern und ich glaube, die Politik sollte sie auch nicht so mögen.

Nun sollte man schauen, dass das nicht so reinhaut. Denn das Problem ist ja: Auch wenn dann dieses Jahr aus der Berechnung herausfällt, hat sich die grundsätzliche finanzpolitische Situation des Kantons Zürich eigentlich nicht relevant geändert. Denn das Eigenkapital zum Beispiel bleibt genau gleich, ob man das jetzt mit in Betracht zieht oder nicht. Das heisst, hier müsste man einen Abfederungsmechanismus einbauen.

Das sind die Gründe, weshalb wir denken, es wäre sinnvoll, den mittelfristigen Ausgleich auf Gesetzesstufe zu heben, und weshalb man ihn überarbeiten sollte. Ich bin sehr gespannt und interessiert, was für sinnvolle Vorschläge uns die Regierung dann präsentiert. Wir haben es bei den Gemeinden soeben geschafft, den mittelfristigen Ausgleich auf Gemeindestufe anzupassen, ihn vernünftiger zu gestalten. Ich denke, es ist jetzt an der Zeit, eben genau dies auch auf kantonaler Ebene zu machen, und ich danke Ihnen, wenn Sie unsere Motion unterstützen. Herzlichen Dank.

Diego Bonato (SVP, Aesch): Die Vorgabe, dass sich die Erfolgsrechnung des Kantons Zürich über acht Jahre ausgleichen muss, ist eine sehr wichtige Kenngrösse der kantonalen Finanzpolitik. Diese Vorgabe ist überhaupt eine der wichtigsten Bestimmungen, um den Staat «Kanton Zürich» finanzpolitisch in seine Schranken zu weisen. Die vorliegende Motion versucht nun, an dieser wichtigen Schranke des Staates herumzubasteln, und dies meines Erachtens erst noch finanztechnisch falsch. Ich muss Ihnen nun beides erklären, wieso diese finanzpolitische Kenngrösse so wichtig ist und wieso die Motion meines Erachtens finanztechnisch falsch ist:

Nun, ein Staat muss ganz grundsätzlich in finanzpolitische Schranken gewiesen werden. Dies ist eine Erkenntnis, die einen bürgerlich-liberalen Kern hat, und die SVP hat diesen bürgerlich-liberalen Kern verinnerlicht. Dieser Kern beruht auf dem Wissen, wie wirtschaftliche Vorgänge in der freien Marktwirtschaft ablaufen und wie wirtschaftliche Vorgänge bei der öffentlichen Hand ablaufen. Ein Unternehmen hat Arbeitsaufträge, die ihr den Umsatz und die Einnahmen generieren.

Ein Unternehmen muss die Aufträge stets von neuem erwerben und die Zufriedenheit des Kunden und die effiziente Ausführung der Arbeit, beides ist überlebenswichtig für den Fortbestand des Unternehmens. Volkswirtschaftlich beschreibt man dies mit Wettbewerb. Bei der öffentlichen Hand spielt der Wettbewerb nicht. Die öffentliche Hand hat Leistungsaufträge, die sie auf sicher hat, wenn sie einmal in der Verfassung oder in den Gesetzen verankert sind. Die Kosten des Staates werden stets durch Steuern und Gebühren gedeckt. Wie die Leistungsaufträge ausgeführt werden, ist unmittelbar nicht überlebenswichtig, denn der Leistungsauftrag bleibt für den Staat in jedem Fall bestehen.

Der Staat muss entsprechend finanzpolitisch anders geführt werden, nämlich als ein Unternehmen mit Schranken. Und ein wichtiges finanzpolitisches Führungselement ist nun der mittelfristige Ausgleich. Dass der Kanton Zürich einen solchen mittelfristigen Ausgleich kennt, ist unter anderem ein wesentlicher Faktor, dass er bei internationalen Ratingagenturen ein Triple A erhält, also die Bestnote. Bei Aufwandüberschüssen muss nämlich der Regierungsrat reagieren und alles wieder ins Lot bringen. Fazit: Wir sind hier bei einem wichtigen finanzpolitischen Thema des Kantons Zürich.

Finanztechnisch wird im Kanton Zürich nun der mittelfristige Ausgleich jeweils an zwei Punkten im Jahr konkret berechnet, nämlich einmal, wenn die Rechnung erstellt wird, und einmal, wenn das Budget erstellt wird, vier Jahre vor und vier Jahre zurück. Dass der mittelfristige Ausgleich auf diese zwei Arten nebeneinander und gleichwertig berechnet wird, ist nur logisch. Wenn Aufwandüberschüsse überwiegen, muss in die Zukunft, das heisst in die Finanzplanung geschaut und saniert werden.

Die Motion will zwei Punkte ändern: Ungenaue Prognosen der Zukunft dürfen den mittelfristigen Ausgleich nicht beeinflussen und ausserordentliche Jahre dürfen keinen vollen Einfluss mehr haben und sind weniger zu gewichten. Die Motion leidet meines Erachtens aber an einer Fehlüberlegung, denn Prognosen beziehungsweise Finanzplanungen sind ja stets Schätzungen und immer ungenau. Es ist der tiefere Sinn des mittelfristigen Ausgleichs, dass er die Zukunft miteinbezieht. Prognosen sind zwingend nötig, selbst wenn man, wie in der Motion gefordert, möglichst nur vergangene Jahre berücksichtigen soll. Bitte, die Leistungsüberprüfung 2016 (*Lü16*) war entsprechend dringend und zwingend nötig. Ein Finanzplan 2016, der mittelfristig ein Acht-Jahres-Defizit von 1,8 Milliarden Franken ausgewiesen hätte, wäre von bürgerlicher Seite nie akzeptiert worden. Die SP und die linken Parteien hingegen liefen Sturm gegen *Lü16*. Die Ergebnisse seien ja immer besser als prognostiziert, darum könne man auf Massnahmen verzichten. Dass die linken Parteien sich absehbare Milliardendefizite einfach wegdenken, zeugt von Sorglosigkeit gegenüber gesunden Finanzen. Da passt ihre Ablehnung des Budgets 2019 genau ins Bild. Und hätte man alle Budgetanträge der SP und der linken Parteien für 2019 durchgewinkt, wäre ein strukturelles Defizit von jährlich über 300 Millionen Franken entstanden. Die Budgetdebatte 2020 wird spannend und sie wird zeigen, wie sich finanzpolitisch die Spreu vom Weizen trennen wird.

Und ich sage noch dies: Als politische Partei müssen Sie sich gut überlegen, wo Sie finanzpolitisch stehen, wenn Sie sich als liberal bezeichnen. Denn liberal bedeutet, den Staat in Schranken halten, tiefe Steuern und mehr Freiheit.

Ausserordentliche Jahre gibt es immer wieder. Gewichtet man nun vergangene ausserordentliche Jahre weniger, dann geht die Rechnung nicht auf. Denn je nach Konstellation könnten ausserordentliche Jahre gar noch grössere Schwankungen auslösen, als sie es sonst schon tun. Letztes weitreichendes Beispiel dazu war die schmerzliche Sanierung der BVK-Pensionskasse (*Versicherungskasse für das Staatspersonal*) durch den Kanton. Ausserordentlichen Aufwendungen muss man begegnen und darf sie nicht einfach weggewichten. Durch die Anwendung einer Acht-Jahres-Periode wird die Wirkung von einzelnen ausserordentlichen Jahren schon heute stark geglättet. Der mittelfristige Ausgleich des Kantons Zürich darf nicht geschwächt werden. Nochmals: Der Staat ist in finanzpolitische Schranken zu weisen. Die SVP lehnt diese Motion ab.

Beatrix Frey (FDP, Meilen): Ich werde nur zur Motion sprechen. Die Motionärin und Motionäre wollen die konkrete Ausgestaltung des mittelfristigen Ausgleichs auf Gesetzesstufe regeln. Damit könnte die FDP leben. Was wir hingegen weder nachvollziehen noch unterstützen können, ist, dass der mittelfristige Ausgleich so ausgestaltet werden soll, dass er nicht durch Prognosen der Zukunft beeinflusst werden soll. Dummerweise wird das Leben nun einmal vorwärtsgelebt. Geld, das man ausgegeben hat, können wir in der Regel nicht mehr zurückholen, und ein Loch in der Kasse müssen wir über Einnahmen oder Ausgabenverzicht in der Zukunft stopfen. Ein mittelfristiger Ausgleich, der nur die Vergangenheit betrachtet, entbindet uns nämlich nicht davon, die finanzielle Zukunft zu planen.

Wenn Sie der Meinung sind, dass die Finanzplanung systematisch zu pessimistische veranschlagt wird, dann können Sie das mit Budgetanträgen oder KEF-Erklärungen (*Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan*) ändern. Wir haben das jeweils gemacht mit unseren Pauschalanträgen, wenn wir das Gefühl hatten, es sei noch Luft im Budget. Sie von der SP haben das beispielsweise nie unterstützt. Dabei hat das ja nicht so schlecht funktioniert, wie das die Entwicklung von Steuerfuss, Verschuldung und Einnahmen auch entsprechend bestätigt. Wir sind durchaus bereit, mit Ihnen zu diskutieren, ob der mittelfristige Ausgleich auch in Zukunft das geeignete und einzige Steuerungsmittel ist, denn angesichts der Tatsache, dass mittlerweile mehr als 10 Prozent der Erfolgsrechnung und 20 Prozent der Investitionsrechnung dem direkten Einflussbereich von Regierung- und Kantonsrat entzogen sind, seit die Spitäler quasi finanziell verselbstständigt wurden, sollten wir uns tatsächlich über Alternativen Gedanken machen. Dazu sind wir sehr gerne bereit.

Die Motion in der vorliegenden Form können wir aber nicht unterstützen.

Ronald Alder (GLP, Ottenbach): Die Motion verlangt, dass die Parameter zur Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs neu definiert werden sollen, weil er zur Hälfte auf Planwerten basiert und darum ungenau sei. Da es aber beim mittelfristigen Ausgleich ja gerade um die Zukunft geht, macht es Sinn, dass Planwerte

einbezogen werden. Durch die Anwendung der Acht-Jahres-Periode – vier Jahre voraus, vier Jahre zurück – werden Ausschläge geglättet. Wie der Regierungsrat ausführt, kann aus den Abweichungen zwischen Planung und Rechnung nicht von einem systematischen Fehler ausgegangen werden. Aus unserer Sicht funktioniert der mittelfristige Ausgleich, so wie er ist, sehr gut. Er ist einfacher und praktikabler Indikator. Er misst die finanzielle Fieberkurve des Kantons Zürich. Er zeigt uns an, wo wir stehen, in guten wie in schlechten Jahren. Wird er erreicht, stellt er sicher, dass die Begehrlichkeiten der Räte nicht ausufern. Beim Übergang von erhöhter Temperatur zu Fieber stellt er sicher, dass entsprechend Massnahmen ergriffen werden. Dabei ist es aber nicht so, dass ein nicht eingehaltener mittelfristiger Ausgleich alles blockieren würde. Es gibt verschiedene «Checks and Balances». Der Rat kann immer wieder im Rahmen des Budgets oder mit Einzelgeschäften eingreifen, wie die Sanierung der BVK gezeigt hat, sogar in einem erheblichen Ausmass. Statt die zusätzlichen Ausgaben über einen längeren Zeitraum zu verbuchen, wurde die Sanierung in einer Hauruckübung vollzogen; dies auch mit Unterstützung der SP.

Wir Grünliberale sehen aus den genannten Gründen keinen Anlass, ein funktionierendes System abzuändern. Wir werden darum die Motion nicht überweisen.

Robert Brunner (Grüne, Steinmaur): Es freut mich natürlich immer, wenn ein Staatsangestellter (*gemeint ist Diego Bonato*) erzählt, wie man den Staat als Unternehmen führen sollte. Man kann sich da ganz generell die Frage stellen, wie weit die Vorgabe für einen mittelfristigen Ausgleich überhaupt Sinn macht und wie weit dieser als Mittel zur Steuerung des Staatshaushaltes überhaupt etwas taugt; das ist ja eine ganz grundsätzliche Frage. Es ist zum Beispiel ein Gemeindepräsident aus Ihren Reihen, der in seiner Gemeinde – so hat er es mir erzählt – den mittelfristigen Ausgleich so gestaltet hat: ein Jahr zurück, sieben Jahre im Voraus. So kann man natürlich den mittelfristigen Ausgleich auch ins Absurde führen.

Die Motionärin erwähnt die Arbeit von Tobias Langenegger und anderen, welche zeigte, dass in der Vergangenheit die Ausgaben im Schnitt etwa 200 Millionen Franken pro Jahr zu hoch budgetiert wurden. Das ist aus zwei Gründen plausibel: Die Verwaltung schützt sich vor bürgerlichen Hauruckübungen via Konto 4950 – ich meine, die wissen ja auch, wie das läuft –, indem sie eine gewisse Komfortzone einrichten. Zudem ist es dann auch angenehmer zu sagen, dass man halt sparsam sei, als dass man eine Budgetüberschreitung begründen muss. Und zweitens kann man ja nur Rücklagen bilden, wenn man besser abschliesst als vorgesehen. Und für vier Planjahre sind das viermal 200 Millionen Franken, das sind dann schon mal 800 Millionen, und das ist nicht nichts. Der Genauigkeitsgrad des vierten Planjahres entspricht zudem nicht jenem des ersten und des zweiten Planjahres. Und ausserordentliche Ereignisse – ich erwähne die Sanierung der BVK, die Sondermülldeponie Kölliken oder den Konflikt zwischen den Gemeinden und dem Kanton, der noch kommen wird, wegen der Abgeltung der Kosten für die Kinder- und Jugendheime –, solche ausserordentliche Ereignisse können eine vernünftige Planung massiv durchschütteln. Und die Art und Weise, wie man zum

Beispiel die Sanierung der BVK vornahm, hatte ja auch Elemente von kreativer Buchhaltung. Auf der anderen Seite durfte der Finanzdirektor (*Regierungsrat Ernst Stocker*) bei jedem Rechnungsabschluss einen deutlichen Überschuss vermelden und berichtete dann über Sondereffekte in der Grössenordnung von etwa 200 Millionen Franken pro Jahr. Kommt dazu – das ist schon auch eine Diskussion, die man beachten sollte –, dass gewichtige Vermögenswerte gar nicht in die Rechnung einfließen. Es sind dies zum Beispiel die Bewertung von ZKB (*Zürcher Kantonalbank*), EKZ (*Elektrizitätswerke des Kantons Zürich*) und AXPO (*Schweizer Energiekonzern*), und diese, Diego Bonato, werden eben auch ins Rating einbezogen, nicht nur das Jahresergebnis.

Und wenn man dann rückblickend schaut, was dieser Kantonsrat mit dem mittelfristigen Ausgleich gemacht hat, dann ist das auch nicht wirklich ein Ruhmesblatt, nehmen Sie Lü16: Was hat der Kantonsrat gemacht, ausser die Berufsschule der Schneiderinnen zu schliessen? Und beim Budget hat es ja auch keine Ideen, ausser das Konto 4950 zu bemühen. Und da, Beatrix Frey, habe ich doch eine Frage: Habt ihr tatsächlich einen KEF-Antrag ins Konto 4950 gestellt? Ich kann mich nicht daran erinnern, das wäre aber doch eine ganz spezielle Kreativität.

Zusammengefasst: Der mittelfristige Ausgleich ist als Steuerungsgrösse äusserst problematisch. Er ist zu starr im Falle von ausserordentlichen Belastungen, und das vorgesehene Instrumentarium wurde vom Kantonsrat ganz einfach ignoriert. Ehrlicherweise müsste man den mittelfristigen Ausgleich abschaffen. Er hat sich nicht bewährt – bei keiner Sparrunde. Aber vielleicht kann man ihn ja reformieren.

Wir stimmen deshalb Ja.

Kaspar Bütikofer (AL, Zürich): Die Alternative Liste AL ist für Überweisung dieser Motion. Man kann sich grundsätzlich fragen, ob es wirklich sinnvoll ist, dass die Parameter des mittelfristigen Ausgleichs jetzt ins Gesetz geschrieben werden, ob der mittelfristige Ausgleich tatsächlich besser wird, wenn man die Planperiode oder auch die Planmethode ins Gesetz schreibt, oder ob es besser wird, wenn man Ausnahmeregelungen für Sonderereignisse ins Gesetz schreibt. Wir erinnern uns ja, dass bei jeder Präsentation der guten Abschlüsse unser Finanzdirektor immer darauf hinweist, dass dies ja alles nur Sondereffekte seien.

Trotz diesen kritischen Fragen gegenüber der Motion sind wir dennoch für Überweisen, und zwar in dem Sinne, dass man die Tauglichkeit des mittelfristigen Ausgleichs grundsätzlich einmal überprüft. Denn wir sind da ähnlich wie die Grünen sehr, sehr skeptisch, ob der mittelfristige Ausgleich wirklich ein gutes und taugliches Mittel ist. Denn das Instrument hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt, ich erinnere hier ans jüngste Beispiel, an Lü16. Die KEF-Prognose 2016 bis 2019 ging von einem Minus von 1,8 Milliarden Franken aus. Dementsprechend wurde ein einschneidendes Sparpaket geschnürt. Die damalige Prognose ging davon aus, dass es im Jahr 2017 ein Minus von 347 Millionen Franken gebe, 2018 ein Minus von 276 Millionen Franken und 2019 ein 204-Millionen-Franken-Minus. Tatsache ist aber, dass wir 2017 einen Überschuss von 367 Millionen

Franken hatten, bei 1 Milliarde Investitionen. Wir hatten im Folgejahr einen Überschuss von 548 Millionen Franken, bei 1,1 Milliarden Investitionen. Und in beiden Jahren wurde zudem noch die Verschuldung massiv abgebaut. Fürs Budget 2019 haben wir eine schwarze Null eingestellt.

Man kann diese erfreulichen Zahlen nicht einzig auf Lü16 zurückführen, ganz im Gegenteil: Das ist, erstens, mathematisch gar nicht möglich, und zweitens wurde Lü16 von der damaligen bürgerlichen Mehrheit ja nur halbherzig umgesetzt; ich erinnere hier beispielsweise an die abgelehnte Gewinnabschöpfung bei Spitälern, die ihre Gewinne hauptsächlich mit zusatzversicherten Patientinnen und Patienten machen. Was also stattgefunden hat, ist, dass wir auf Vorrat gespart haben. Wir haben beim Sozialen, bei der Bildung und bei der Ökologie gespart, und das ist soweit nicht gut, denn wir haben auf Vorrat gespart und es wurden falsche Akzente in der Finanzpolitik gesetzt. Wenn auf Vorrat gespart wird, dann kann man wieder die Steuern senken. Im Moment heisst es ja wieder, der Finanzdirektor wolle die Steuern um 2 Prozentpunkte senken. Dann muss man wieder sparen wegen des Automatismus des mittelfristigen Ausgleichs, und das setzt ein Karussell in Gang, das nicht gut für den Kanton Zürich, weil ihm am Schluss das Geld für Investitionen in die Zukunft fehlt.

Kurz: Nicht die Ausgestaltung des mittelfristigen Ausgleichs ist das Problem, sondern der mittelfristige Ausgleich als solcher. Wir überweisen die Motion aber dennoch.

Hans Egli (EDU, Steinmaur): Ich sage es mal provokativ: Viele hier drin wollen keine griechischen Verhältnisse. Robert Brunner hat behauptet, der heutige mittelfristige Ausgleich sei problematisch. Ich sage Ihnen, das Gegenteil ist der Fall. Er schützt uns vor Überschuldung. Der mittelfristige Ausgleich, wie er jetzt berechnet wird, schützt uns eben genau darum vor Verschuldung, weil er so konzipiert und so ausgelegt ist, wie wir ihn momentan handhaben. Der Aufbau von Eigenkapital belegt ja gerade, dass wir ein gutes System haben. Wie Sie wissen, haben wir sehr viel Infrastrukturausgaben in nächster Zeit, gerade darum zeigt sich: Das jetzige System ist richtig, wir haben auch das finanzielle Polster, um zukunftssträchtige Investitionen zu tätigen. Es wäre wirklich ein Kardinalsfehler, wenn wir das jetzige gut austarierte System ändern würden, und zwar – ich sage es noch einmal – ohne Not.

Allen hier drin, die keine griechischen Verhältnisse wollen, die einen gesunden, finanziell potenten Kanton Zürich wollen, empfehle ich: Lehnen Sie diese Motion ab. Danke.

Tobias Langenegger (SP, Zürich): Ich möchte nur ein bisschen etwas klarstellen, jetzt gerade auch noch nach dem Votum von Hans Egli: Um was geht es uns? Wir möchten nicht den mittelfristigen Ausgleich abschaffen. Wir haben einfach den mittelfristigen Ausgleich kritisch geprüft und haben zwei grosse Mängel gesehen, die wir verbessern möchten. Etwas zu verbessern heisst nicht automatisch, dass man es abschaffen möchte.

2011 hatten wir ein absolutes Spitzenjahr: Wir hatten 894 Millionen Franken plus gemacht – ich war da noch nicht im Rat – und eigentlich gingen auch noch die 2,6 Milliarden Franken für die BVK weg. Trotzdem resultierte ein Top-Jahr mit 894 Millionen Franken Überschuss. Es kann doch nicht im Interesse von uns allen hier drin sein, was in dem Moment passiert, in dem das Jahr 2011 herausfällt: KEF 2015 bis 2018 ist perfekt, KEF 2016 bis 2019 ist katastrophal und es braucht Sofortmassnahmen. So macht man doch keine Politik, da müssen wir doch andere Modelle entwickeln, die auf solche Spezialjahre reagieren. Und hier drin hat es genügend Leute, die mathematisch ausreichend geschult sind und wissen, dass es Möglichkeiten gäbe.

Kommen wir zum zweiten Punkt: Wir möchten nicht die Prognosen kippen. Es wurde jetzt mehrmals gesagt, wir wollten die Prognosen nicht mehr drin haben. Nein, die Prognosen sollen weiterhin Bestandteil des mittelfristigen Ausgleichs sein, aber nicht mehr so. Nicht mehr so, dass wir, wenn wir im Budgetjahr einen Fehler prognostizieren, diesen dann einfach mal locker flockig mal vier rechnen und viermal drin haben. Und deshalb wäre es zum Beispiel eine Möglichkeit, dass man die Jahre, die näher liegen, stärker gewichtet. Der Regierungsrat schreibt in seiner Antwort zur Motion, er finde es falsch, wenn die Gegenwart im Vergleich zur Vergangenheit mehr gewichtet wird. Das ist gar nicht so, dass wir die Gegenwart im Vergleich zur Vergangenheit mehr gewichten möchten. Wir möchten die Gegenwart im Vergleich zur Zukunft und Vergangenheit mehr gewichten, weil wir das Gefühl haben, dass wir beim Budget am nächsten dran sind. Dann könnte man eine Kurve ziehen und so einen mittelfristigen Ausgleich machen, der wahrscheinlich relativ genau ist. Ansonsten werden nämlich einfach die Sondereffekte zum Spielball. Man baut sie ein, prognostiziert sie mal vier und macht so mehr oder weniger Druck auf die Regierung.

In dem Sinn möchten wir nicht den mittelfristigen Ausgleich schwächen, wie Diego Bonato sagt, im Gegenteil: Wir möchten den mittelfristigen Ausgleich mit dieser Motion stärken. Vielen Dank.

Robert Brunner (Grüne, Steinmaur) spricht zum zweiten Mal: Lieber Hans Egli, ich denke, du hast mich da komplett missverstanden. Also wenn du den Eindruck hast, dass der mittelfristige Ausgleich vor Verschuldung schütze, dann bitte ich dich, dein Abstimmungsverhalten bei den ganzen Lül6-Vorlagen zu überdenken. Was haben wir da gemacht? Wir sind dem Regierungsrat Mal um Mal in den Rücken gefallen. Also die Idee, nur schon die Idee, dass so etwas uns hier gross beeindrucken und uns vor Verschuldung schützen würde, ist absurd.

Die Frage – und das ist halt schon eine ganz grundsätzliche Frage – ist: Ist der mittelfristige Ausgleich als solcher eine vernünftige Steuerungsgrösse? Das ist die Frage. Sie wollen diese Diskussion nicht. Ich denke, es gibt aus der Vergangenheit jetzt genug Anlass, dass wir diese Steuerungsgrösse überdenken. Gerade auch auf Ihrer Seite sitzen verschiedene Gemeindepräsidenten, die dann sehr viel Geld vom Kanton wollen, auf einen «Chlapf», wenn rückwirkend dann die Auswirkungen des Kinder- und Jugendheimgesetzes kommen. Was machen wir dann?

Wir Grünen haben den Ansatz der Nachhaltigkeit, nicht den Ansatz der Verschuldung. Von daher, denke ich, sollten wir diese Steuerungsgrösse wieder einmal diskutieren.

Regierungsrat Ernst Stocker: Eigentlich sind wir schon ein seltsames «Völkli». Wo auf der Welt klagt man über Überschüsse? Letztes Jahr zu viele Überschüsse, vorletztes Jahr zu viele Überschüsse, drei Jahre zuvor zu viele Überschüsse. Meine Damen und Herren, insbesondere im neu zusammengesetzten Parlament, wo so viele Ideen vorhanden sind, sollte man Freude an diesem Spielraum haben (*Heiterkeit*). Wäre es Ihnen lieber, wir hätten immer retour gemacht? Ich glaube, es besteht kein Handlungsbedarf. Eigentlich – es wurde einmal gesagt – haben Sie es in der Hand, bei der Budgetberatung all diese Änderungen zu machen, wenn Sie glauben, wir hätten falsche Annahmen. Und ich muss Ihnen einfach sagen: Selbstverständlich sind 100 oder 200 Millionen Franken viel Geld, aber die letzten vier Jahre bekamen wir erfreulicherweise etwa 500 Millionen Franken zusätzlich von der Nationalbank. Das ist doch schön, freuen wir uns darüber. Oder zum Beispiel die Prognosen zur Teuerung, diese müssen wir annehmen. Die Schülerzahlenentwicklung nehmen wir rein. Wir nehmen die Kantons- und Regierungsratsbeschlüsse in die Prognosen rein oder Beschlüsse des Bundesparlaments, die Auswirkungen auf uns haben. Und dass letztes Jahr noch 100 Millionen Franken Sondereffekte der Gesundheit dazukamen, weniger Ausgaben, auch darüber war ich nicht traurig, ich hoffe, Sie auch nicht. Finanzausgleich: 300 Millionen Franken mehr für den Kanton mussten im letzten Jahr im Budget verarbeitet werden. Ich will damit nur sagen: Diese Prognosen, die Sie genauer und besser haben wollen, und die Glättung, wenn einmal ein gutes Jahre herausfällt – daran hatte ich auch keine Freude –, aber stellt euch vor, wenn ich sagen würde «Ja, es ist jetzt raus, aber wir lassen es doch noch drin», das wäre auch nicht richtig.

Ich glaube, der mittelfristige Ausgleich des Kantons Zürich über acht Jahre hat eine glättende Wirkung. Und zum Beispiel des mittelfristigen Ausgleichs in den Gemeindehaushalten: Also da geht es um etwas ganz anderes bei dem, was ihr hier beschlossen habt, das war eine viel härtere Auflage, die das Gemeindeamt den Gemeinden gemacht hat. Ich bin der Meinung, dass wir mit dem mittelfristigen Ausgleich ein solides System haben. Sie haben es in den Händen, alles und jedes zu beschliessen, die Regierung zu übersteuern. Aber eigentlich muss ich Ihnen sagen: Wenn ich es beispielsweise mit der Aargauer Schuldenbremse vergleiche, dann sind wir wirklich hervorragend aufgestellt mit unserem flexiblen mittelfristigen Ausgleich. Er sagt: Wenn das Defizit zu hoch ist, muss die Regierung handeln. Aber wir können bei 500 Millionen Franken handeln, wir können es aber auch sein lassen. Wir haben den Spielraum und Sie haben ihn auch. Machen wir keine Experimente in einem Bereich, in dem es eigentlich recht gut klappt.

Ich sehe deshalb keinen Handlungsbedarf und bitte Sie, die Motion abzulehnen. Danke.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 112 : 58 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die Motion KR-Nr. 221/2017 nicht zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.