

Sitzung vom 1. November 2017

1006. Motion (Änderung des mittelfristigen Ausgleiches)

Kantonsrätin Rosmarie Joss, Dietikon, sowie die Kantonsräte Stefan Feldmann, Uster, und Tobias Langenegger, Zürich, haben am 28. August 2017 die folgende Motion eingereicht:

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 Verordnungsstufe 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.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Rosmarie Joss, Dietikon, Stefan Feldmann, Uster, und Tobias Langenegger, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

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, indem 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 Berichtserstattung 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 Steuereffuss 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.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi