

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 268/2004

Sitzung vom 20. Oktober 2004

1574. Motion (Ausgabenbremse)

Die Kantonsrätinnen Esther Guyer und Natalie Vieli-Platzer, Zürich, haben am 5. Juli 2004 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Aufhebung von Art. 31 a der Kantonsverfassung vorzulegen.

Begründung:

Art. 31 a der Kantonsverfassung legt fest, dass der Kantonsrat innert sechs Monaten über Anträge des Regierungsrates, welche dem mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung dienen, beschliessen muss. Der Kantonsrat ist dabei an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen erzielbaren Saldoverbesserung gebunden.

Die erste Anwendung dieser Bestimmung anlässlich der Behandlung der Vorlage 4104 hat gezeigt, dass der Kantonsrat nicht gewillt ist, sich an die von der Verfassung gebotene Saldobindung zu halten. Konsequenterweise muss deshalb den Stimmberechtigten eine Vorlage zur Aufhebung der Ausgabenbremse unterbreitet werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Esther Guyer und Natalie Vieli-Platzer, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Am 12. März 2000 haben die Stimmberechtigten das Instrument der Ausgabenbremse angenommen. Die Abstimmungsvorlage umfasste die Änderungen von Art. 31 und 31 a der Kantonsverfassung (KV, LS 101), von §§ 6 Abs. 2 und 21 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG, LS 611) sowie von § 2 Abs. 2 des Steuergesetzes (StG, LS 631.1). Der Kern der Ausgabenbremse besteht aus fünf Elementen:

1. Ausgabenbeschlüsse des Kantonsrates erfordern die Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 31 Ziffern 1 und 6, KV).
2. Ist der mittelfristige Haushaltsausgleich gefährdet, hat der Regierungsrat dem Kantonsrat zu berichten und Massnahmen zur Ausgaben-senkung zu beantragen (§ 6 Abs. 2 FHG).
3. Der Kantonsrat ist verpflichtet, auf Anträge des Regierungsrates zur Haushaltsanierung einzutreten und innerhalb eines halben Jahres darüber zu entscheiden (Art. 31 a KV).

4. Der Kantonsrat ist verpflichtet, Massnahmen mit der gleichen Saldoverbesserung zu beschliessen, wie vom Regierungsrat beantragt (Art. 31 a KV).
5. Führt die finanzielle Entwicklung zu einem Bilanzfehlbetrag, d. h. übersteigen die kumulierten Defizite die kumulierten Ertragsüberschüsse, wird der Bilanzfehlbetrag jährlich zu mindestens 20 Prozent abgeschrieben (§ 21 FHG). Der Regierungsrat beantragt innerhalb der Steuerfussperiode Erhöhungen des Steuerfusses zur Deckung höchstens der Hälfte der in seinem Voranschlagsentwurf eingestellten Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrags (§ 2 Abs. 2 StG).

Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung hat der Verfassungsrat in der 2. Lesung des Verfassungstextes (Sessionen vom Juni/ Juli 2004) beschlossen, die Bestimmungen von Art. 31 Ziffern 1 und 6 sowie Art. 31 a der geltenden Kantonsverfassung materiell unverändert zu übernehmen.

Die Ausgabenbremse verfolgt zwei Ziele. Sie regelt, wie zu verfahren ist, wenn einerseits der mittelfristige Haushaltsausgleich bedroht ist, sowie wenn andererseits der Staatshaushalt bereits aus dem Lot geraten ist. Von der Ausgabenbremse wurde eine präventive Wirkung zu Gunsten einer stetigen, gesunden Entwicklung der Staatsfinanzen erwartet, damit sich die schlechten Erfahrungen aus den Neunzigerjahren nicht mehr wiederholen würden. Die voraussehbaren unangenehmen Massnahmen bei einem finanziellen Ungleichgewicht sollten mässigend auf die politischen Entscheidungsträger wirken. Falls die präventive Wirkung versagen sollte, so bestehen Regeln, wie der Staatshaushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen ist.

Art. 31 a KV legt fest, dass der Kantonsrat an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen des Regierungsrates erzielbaren Saldoverbesserungen gebunden ist. Stimmt er einem Antrag zu einer Saldoverschlechterung zu, so muss er gleichzeitig eine Entlastung im selben Umfang beschliessen. Die Aufhebung von Art. 31 a KV würde dazu führen, dass ein wesentlicher Bestandteil des Instruments der Ausgabenbremse ausser Kraft gesetzt würde, die weiteren Bestimmungen im Finanzhaushaltsgesetz und im Steuergesetz jedoch bestehen blieben. Der Regierungsrat wäre weiterhin durch § 6 Abs. 2 FHG aufgefordert, bei einer Gefährdung des mittelfristigen Ausgleichs der Laufenden Rechnung dem Kantonsrat Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben zu beantragen. Die Aufhebung von Art. 31 a KV hätte zur Folge, dass der Regierungsrat weiterhin in die Pflicht genommen, der Kantonsrat jedoch vordergründig aus der Verantwortung entlassen würde.

Ein Rückblick auf die erstmalige Anwendung von Art. 31 a KV zeigt, dass die so genannte Saldobindung nicht eingehalten wurde. Immerhin aber wurden zwei Drittel der vom Regierungsrat beantragten Kürzungen vom Kantonsrat beschlossen. Nachdem der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung 1999–2006 nicht mehr gewährleistet war, löste der Regierungsrat, gestützt auf die Bestimmungen des Instruments der Ausgabenbremse, im Dezember 2002 die Vorbereitung von Sanierungsmassnahmen aus. Von den 145 Einzelmassnahmen des Sanierungsprogramms 04 (Vorlage 4104) hatte der Kantonsrat nur über 30 Massnahmen zu entscheiden, die ihm der Regierungsrat im Gesetz über den mittelfristigen Ausgleich vorgelegt hat. In Zahlen ausgedrückt fielen von den rund 2,5 Mrd. Franken, um die der Staatshaushalt bis 2007 entlastet werden sollte (Stand September 2003), lediglich 334 Mio. Franken in die Kompetenz des Parlaments. Dazu kommt die vom Regierungsrat beantragte Erhöhung des Steuerfusses, die zu Mehreinnahmen von 279 Mio. Franken führen sollte. Die Saldoklausel gilt also für knapp einen Viertel des gesamten Sanierungsvolumens. In der parlamentarischen Beratung lehnte der Kantonsrat Massnahmen für Ausgaben senkungen im Umfang von 111 Mio. Franken ab und verzichtete darauf, die dadurch entstandene Saldoverschlechterung zu kompensieren. Der Entscheid des Kantonsrates, den Steuerfuss für die Jahre 2006 und 2007 noch nicht festzusetzen, verschlechterte das Sanierungsvolumen gegenüber dem Regierungsantrag um weitere 279 Mio. Franken.

Die Tatsache, dass der Kantonsrat in einzelnen Fällen die Saldobindung nicht eingehalten hat, kann nicht dem Instrument der Ausgabenbremse angelastet werden. Es gibt keine Sanktionen für den Kantonsrat, wenn er seinen gesetzlichen Verpflichtungen insbesondere zur Haushaltsanierung nicht nachkommt. Solche Sanktionen würden die Verfassungsgerichtsbarkeit bedingen. Denkbar sind hingegen regelgebundene Automatismen zur Sicherung des Haushaltsausgleichs mit sanktionsähnlichem Charakter wie beispielsweise eine automatische Erhöhung des Steuerfusses, wenn der Aufwand eine zulässige Obergrenze überschreitet. Damit würde die Entscheidungsgewalt des Kantonsrates eingeschränkt.

Es stellt sich die Frage, ob die heutige finanzielle Situation des Kantonshaushalts eine teilweise Ausserkraftsetzung des Instruments der Ausgabenbremse zulässt: Die Finanzplanung im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2005–2008 (Stand 8. September 2004) verfehlt den in § 4 FHG geforderten mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung für die Jahre 2001 bis 2008 deutlich. In dieser finanziellen Situation wird der Regierungsrat durch § 6 Abs. 2 FHG verpflichtet, dem Kantonsrat erneut Massnahmen zur dauerhaften Sen-

kung der Ausgaben vorzuschlagen. Deshalb hat der Regierungsrat die Planung des Projekts Massnahmenplan Haushaltgleichgewicht 2006 ausgelöst. Angesichts der finanziellen Lage des Staatshaushaltes und der düsteren Zukunftsaussichten ist eine Schwächung des bestehenden Instruments zur Sicherung des Haushaltgleichgewichts nicht zu verantworten.

Das Hauptziel der Ausgabenbremse, präventiv zukünftige Ungleichgewichte des Staatshaushaltes zu vermeiden, wurde zwar nicht erreicht. Ob das nachgelagerte Ziel, die Wiederherstellung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs, erreicht wird, wird sich weisen. Hinsichtlich der Geschwindigkeit und der Konsequenz, mit der die Sanierungsmassnahmen vorbereitet und entschieden wurden, hat die Ausgabenbremse jedoch die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Die verfassungsrechtliche Vorschrift der Saldobindung übt Druck aus, auch wenn der Kantonsrat das vom Regierungsrat vorgegebene Sanierungsziel nicht vollständig erreicht.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 268/2004 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi