

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 121/2016

Sitzung vom 29. Juni 2016

657. Motion (Kein negativer Budgetvoranschlag durch den Regierungsrat)

Die Kantonsräte Andreas Hauri, Zürich, Benno Scherrer Moser, Uster, und Daniel Hodel, Zürich, haben am 4. April 2016 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert die gesetzlichen Grundlagen zu erlassen, damit zukünftig bei jedem durch den Regierungsrat unterbreiteten negativen Budgetvoranschlag automatisch als Variante ein mindestens ausgeglichenes Budget dem Kantonsrat vorgelegt wird. Deren Auswirkungen sind detailliert aufzuzeigen.

Der Kantonsrat entscheidet wie bis anhin abschliessend über das Budget. Das Investitionsbudget ist von dieser Motion nicht betroffen.

Begründung:

In der Privatwirtschaft werden negative Budgetanträge allenfalls kurzfristig toleriert, benötigen jedoch immer kurz- und mittelfristige Alternativvarianten.

Auch aufgrund der wenig rosigen finanziellen Aussichten des Kantons soll der Regierungsrat und die Verwaltung stärker in die Pflicht genommen werden. Mit eindeutigen Sparvorschlägen (bei negativem Budget) seitens des Regierungsrates kann das Parlament im Sinne von Varianten klarer und strategischer entscheiden. Deren Auswirkungen sind transparent aufzuzeigen. Dies professionalisiert den gesamten Budgetprozess, vereinfacht die Diskussionen in den Kommissionen und zwingt den Regierungsrat, mehr Verantwortung und Führung in Budgetfragen zu übernehmen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Andreas Hauri, Zürich, Benno Scherrer Moser, Uster, und Daniel Hodel, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Kantonsrat beschliesst mit einfachem Mehr über das Budget (Art. 56 Abs. 1 lit. a Kantonsverfassung, KV, LS 101). Grundlage für seinen Budgetbeschluss ist der Budgetentwurf des Regierungsrates (Art. 68 Abs. 1 KV), den dieser zusammen mit dem konsolidierten Entwicklungs- und

Finanzplan (KEF) erarbeitet. Dabei ist der Regierungsrat dem mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung verpflichtet (Art. 123 Abs. 1 KV, §4 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung, CRG LS 611 und §3 Finanzcontrollingverordnung, FCV, LS 611.1). Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, prüft der Regierungsrat die Ausgabenbedürfnisse und beantragt dem Kantonsrat Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben, insbesondere die Änderung von gesetzlichen Verpflichtungen.

Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung

Als «mittelfristig» wird ein Rechnungsausgleich innerhalb von acht aufeinander folgenden Jahren verstanden. Diese Frist leitet sich von der Länge eines Konjunkturzyklus ab und berücksichtigt die Verantwortung des Staates für Stabilität und Kontinuität. Die Ertragsüberschüsse aus wirtschaftlichen Wachstumsperioden sollen die Aufwandüberschüsse ausgleichen, die sich in rezessiven Phasen einstellen können. Solche Aufwandüberschüsse ergeben sich einerseits vor allem aus schwächer wachsenden oder rückläufigen Steuereinnahmen, andererseits aus stärker wachsenden, von der Wirtschaftsentwicklung abhängigen Ausgaben, wie z. B. Sozialausgaben.

Die Ergebnisse der Rechnungen zeigen, dass sich das Instrument des mittelfristigen Ausgleichs bewährt hat. Nachdem das Verfahren zur Umsetzung des Haushaltsausgleichs 2001 präziser geregelt wurde (Ausgabenbremse, Vorlage 3645), ist der mittelfristige Ausgleich (unter Berücksichtigung der angepassten Berechnung für die BVK-Sanierung gemäss Vorlage 4851 Teil B) für die jeweils vergangenen acht Rechnungsjahre stets erreicht worden. Die Rating-Agenturen begründen die Höchstnote AAA für den Kanton Zürich unter anderem mit der gesetzlichen Regelung und dem starken Bekenntnis von Regierungsrat und Kantonsrat zum mittelfristigen Haushaltsausgleich.

Beurteilung der Motion

Im Gegensatz zum Konzept des mittelfristigen Ausgleichs, das Defizite in einzelnen Jahren der Achtjahresperiode zulässt, fordert die Motion, dass der Regierungsrat jedes Jahr einen ausgeglichenen Budgetentwurf bzw. zumindest ein ausgeglichenes Alternativbudget vorlegt.

Der Handlungsspielraum des Regierungsrates genügt oft nicht, um mit Massnahmen in seiner eigenen Kompetenz eine ausgeglichene Erfolgsrechnung zu erreichen, wie die Leistungsüberprüfung 2016 zeigt: Da ein wesentlicher Anteil der Entlastungsmassnahmen Gesetzesänderungen

und Änderungen genehmigungspflichtiger Verordnungen erfordert, deren Erarbeitung Zeit benötigt, und die vom Kantonsrat beraten und beschlossen werden müssen, werden die Massnahmen der Leistungsüberprüfung im Budgetjahr 2017 erst zu einem kleinen Teil wirksam.

Was das Anliegen eines mindestens ausgeglichenen Alternativbudgets betrifft, so erfolgt die Erarbeitung des Budgetentwurfs und des KEF durch Regierungsrat und Verwaltung innerhalb eines engen Zeitrahmens von März bis Juni, um sie Anfang September dem Kantonsrat vorlegen zu können. Dieser Planungsprozess enthält keine Reserven für Parallelplanungen zum ordentlichen Budgetentwurf. Das neue Budgetverfahren des Kantonsrates (vgl. KR-Nr. 64/2014) verkürzt die Fristen zusätzlich. Gleichzeitig gibt es dem Kantonsrat aber auch neue Möglichkeiten, die Haushaltentwicklung zu beeinflussen. Nun könnte argumentiert werden, dass ausgearbeitete Entlastungsmassnahmen bereits vorzuliegen haben, sobald sich ein Budgetdefizit abzeichnet. Aber auch solche Massnahmen bedingen in der Regel Gesetzesänderungen und würden ihre Wirkungen deshalb nicht mehr im Budgetjahr entfalten.

Hinzuweisen ist zudem auf die «verschiedenen Szenarien im Finanzplan», die in Erfüllung einer KEF-Erklärung im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan ausgewiesen werden (vgl. z. B. KEF 2016–2019, S. 21) und eine untere und obere Bandbreite der Entweichung aufzeigen.

Schliesslich würde die Verfassungsbestimmung in Art. 123 Abs. 1 KV, wonach der Kanton seinen Finanzhaushalt mittelfristig ausgleicht, ihres Sinnes beraubt: Mit dem jährlichen Ausgleich des Finanzhaushalts erübrigt sich der mittelfristige Ausgleich. Zwar bedeutet ein ausgeglichener Budgetentwurf noch nicht, dass auch die Rechnung ausgeglichen abschliesst. Lehre und Praxis erachten es jedoch als zulässig, dass gemäss Art. 123 KV auch das Budget eine unausgeglichene Erfolgsrechnung, d. h. einen Aufwand- oder Ertragsüberschuss, ausweisen darf (vgl. Ulrich Hubler in Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung Art. 123 N. 13). Folgerichtig müsste bei einer Umsetzung der Forderung der Motionäre die Verfassungsbestimmung geändert werden.

Fazit

Regierungsrat und Verwaltung – aber auch der Kantonsrat – sind bereits heute vom gesetzlich geforderten mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung in die Pflicht genommen. Seine finanzpolitische Verantwortung und Führung nimmt der Regierungsrat wahr, wie er soeben mit der Leistungsüberprüfung 2016 wieder bewiesen hat. Das Instrument

des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung hat sich bewährt. Für eine zusätzliche Regelung, die dem bewährten Konzept des mittelfristigen Ausgleichs entgegensteht und eine Änderung der Kantonsverfassung verlangt, besteht deshalb kein Bedarf.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 121/2016 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi