

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zur Einzelinitiative KR-Nr. 199/2003 betreffend  
Konjunkturpolitisch bedingte Lockerung  
des Haushaltsgleichgewichts**

(vom 20. April 2005)

Der Kantonsrat hat am 10. November 2003 folgende von Fritz Gurtner, Zürich, am 16. Juni 2003 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

**Antrag:**

Das kantonale Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979 ist so abzuändern, dass die Bestimmungen von § 4, § 6 Abs. 2 und § 21 in einer Phase des Wirtschaftsabschwungs ausgesetzt werden können.

**Begründung:**

Ein mittelfristig ausgeglichener Staatshaushalt ist prinzipiell zu begrüssen. Die Regierung sollte aber den Spielraum haben, je nach konjunktureller Lage antizyklisch handeln zu können. Sie muss in rezessiven Phasen über den Spielraum zum Schuldenmachen verfügen können. Schulden, die in einer Aufschwungphase erfahrungsgemäss leicht abgetragen werden können.

Es muss finanzpolitisch zwischen einem strukturellen Defizit und den konjunkturell bedingten Steuerausfällen unterschieden werden. Halten sich bei einer lang andauernden schlechten Konjunktur die Abschwungphase und Wachstumsphase nicht die Waage, so wirkt das Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushaltes krisenverschärfend. Das Finanzkorsett ist dann für eine aktive antizyklische Wirtschaftspolitik zu eng.

Das am 8. Mai 2003 vom Regierungsrat vorgestellte Sanierungsprogramm 04 hat seinen Grund im rigiden Finanzhaushaltsgesetz, welches den Kanton zu einem mittelfristig ausgeglichenen Haushalt zwingt, obwohl die Staatsfinanzen keineswegs besorgniserregend sind: Zürich hat im kantonalen Vergleich eine geringe Pro-Kopf-Verschuldung und verfügt über ein Eigenkapital von 1,7 Mia. Franken.

Die Konjunkturforschungsstelle der ETH (KOF) berechnete für das vergangene Jahr, dass die Sparpolitik des Bundes, der Kantone und der Gemeinden das schweizerische Wirtschaftswachstum um 0,5 Prozentpunkte verlangsamte. Seither wurde die Sparschraube weiter angezogen und der negative Fiskalimpuls nochmals drastisch verschärft.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

### **1. Ausgangslage**

Eine grundlegende Vorgabe der kantonalen Finanzpolitik ist die Forderung, dass die Laufende Rechnung mittelfristig ausgeglichen werden muss. § 4 und § 6 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG; LS 611) legen dieses fiskalpolitische Ziel fest und bestimmen, wie im Falle einer Gefährdung des mittelfristigen Ausgleichs der Laufenden Rechnung vorzugehen ist. Neben der Laufenden Rechnung wirkt auch die staatliche Investitionstätigkeit auf die Konjunktur ein. Die Investitionstätigkeit ist theoretisch für die antizyklische Haushaltspolitik von besonderer Bedeutung, weil vielfach angenommen wird, dass sie sich besser auf die konjunkturelle Entwicklung ausrichten lasse. Zudem wirken sich Investitionsausgaben direkter im Wirtschaftskreislauf aus. Im Finanzhaushaltsgesetz finden sich keine Vorgaben zur Investitionspolitik.

§ 4 ist seit 1979 im FHG verankert. Weil diese Bestimmung nicht verhindern konnte, dass der Staatshaushalt in den 90er-Jahren in eine prekäre Schieflage geraten war, sollten weiter gehende Regelungen in Form einer «Ausgabenbremse» dazu führen, dass die Finanzierbarkeit politischer Entscheide stärker berücksichtigt wird. Am 12. März 2000 haben die Stimmberechtigten die «Ausgabenbremse» mit grossem Mehr angenommen. Von diesem Instrument wurde vor allem eine präventive Wirkung erwartet, die zu einem haushälterischen Umgang mit den Staatsfinanzen führen sollte. Die neue Bestimmung in § 6 Abs. 2 FHG verpflichtet den Regierungsrat, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten, falls der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung gefährdet ist. Weiter hat der Regierungsrat dem Kantonsrat Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben zu beantragen, insbesondere die Änderung von gesetzlichen Verpflichtungen. Zum ersten Mal musste der Regierungsrat 2003 dem Kantonsrat ein Massnahmenpaket zur

Sicherung des mittelfristigen Ausgleichs vorlegen, das Sanierungsprogramm 04 (San 04). Im geänderten § 21 FHG wird im Weiteren die Finanzierung vergangener Defizite der Staatsrechnung gesetzlich genauer geregelt. Danach müssen Bilanzfehlbeträge jährlich um mindestens 20% abgeschrieben werden. Die Regelung zur Finanzierung von Bilanzfehlbeträgen kam noch nicht zur Anwendung.

## **2. Hängiger Vorstoss des Kantonsrates**

Zu § 21 FHG ist eine Parlamentarische Initiative hängig (KR-Nr. 352/2002, Deckung von Bilanzfehlbeträgen). Sie will die Bestimmung von § 21 FHG nicht – wie in der Einzelinitiative vorgeschlagen – lockern, sondern im Gegenteil verstärken. Die Parlamentarische Initiative fordert eine automatische Steuerfusserhöhung innerhalb der Steuerfusserperiode zur Deckung der im Voranschlag eingestellten Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrages. Sie entspricht damit materiell der Vorlage 3645 vom 13. Mai 1998, mit welcher der Regierungsrat dem Kantonsrat die «Ausgabenbremse» beantragt hat. Finanzpolitisch ist ein Automatismus zur Steuerfusserhöhung, der die Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrages decken soll, begründbar: Mit den durch Bilanzfehlbeträge bedingten Steuerfusserhöhungen werden nur Leistungen finanziert, die in der Vergangenheit beansprucht wurden. Dem Staat werden keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung gestellt, um gegenwärtige oder zukünftige Ausgaben zu finanzieren. Im Zusammenhang mit der konjunkturellen Wirkung kann der vorgeschlagene Steuerautomatismus allerdings dazu führen, dass in einer rezessiven Wirtschaftsphase die Steuern erhöht werden, der Wirtschaft Kaufkraft entzogen und dadurch ein prozyklischer, den negativen Wirtschaftstrend verstärkenden Konjunkturimpuls ausgelöst wird. Diese mögliche prozyklische Wirkung darf jedoch nicht überschätzt werden, weil die automatischen Steuererhöhungen bescheiden sein dürften. Der Kantonsrat hat in seiner Sitzung vom 28. Juni 2004 die Parlamentarische Initiative definitiv unterstützt und die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) beauftragt, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.

## **3. Auswirkungen des Vorstosses auf den Staatshaushalt**

Die mit der Einzelinitiative KR-Nr. 199/2003 vorgeschlagenen Änderungen haben zum Ziel, dass in einem Wirtschaftsabschwung der mittelfristige Haushaltsausgleich nicht erreicht werden müsste und

deshalb auch keine Sanierungsmassnahmen vorzulegen wären. Auch Bilanzfehlbeträge müssten nicht abgeschrieben werden. Der Regierungsrat soll dadurch den Spielraum erhalten, antizyklisch handeln zu können.

### **3.1. Konjunkturelle und strukturelle Defizite**

Die Ausgestaltung der «Ausgabenbremse» erlaubt bereits bisher konjunkturelle Defizite. Das Erfordernis des mittelfristigen Ausgleichs der Laufenden Rechnung geht von einer gleichmässigen zyklischen Abfolge von Abschwung- und Wachstumsphasen aus: Der während der Rezession kumulierte Aufwandüberschuss kann durch den kumulierten Ertragsüberschuss in der Hochkonjunktur ausgeglichen werden. Ob er auch ausgeglichen wird, ist eine Frage der politischen Umsetzbarkeit. Denn erfahrungsgemäss wird der Aufwand den steigenden Erträgen angepasst, während der Anpassungsprozess bei fallenden oder stagnierenden Erträgen wesentlich langsamer erfolgt. Diese Erfahrungen stehen im Gegensatz zur Meinung des Initianten, wonach Schulden in einer Aufschwungphase leicht abgetragen werden können.

Wenn in wirtschaftlich guten Jahren zu wenig hohe Überschüsse zur Deckung von zukünftigen konjunkturellen Defiziten erwirtschaftet werden, kann dies bei einem Wirtschaftsabschwung zu Bilanzfehlbeträgen führen. Um dieser Entwicklung entgegenzutreten, müsste man nicht die Bestimmungen der «Ausgabenbremse» im Abschwung lockern, sondern im Aufschwung verstärken. Die vorgeschlagene Lockerung würde die präventive Wirkung der Haushaltsregeln beeinträchtigen: Im Bewusstsein, dass in einer Rezession die Bestimmungen gelockert wären, würde in guten Zeiten der bereits vorhandene Anreiz verstärkt, die zusätzlichen Erträge auszugeben und nicht für den Abbau der Aufwandüberschüsse während einer Rezession zu verwenden.

Der Initiant hält fest, dass das Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushaltes krisenverschärfend wirke, wenn sich bei einer lang andauernden schlechten Konjunktur die Abschwung- und Wachstumsphase nicht die Waage halten. Entgegen der Meinung des Initianten sind ungleich lange Aufschwung- und Wachstumsphasen kein Problem des Haushaltsausgleichs. Das Konzept des mittelfristigen Ausgleichs sieht vor, dass die Laufende Rechnung über die Dauer jedes Konjunkturzyklus ausgeglichen sein muss. Wie dieser Konjunkturzyklus im Einzelnen verläuft, spielt keine Rolle. Die Aufwand- und Ertragsentwicklung ist so zu steuern und gegebenenfalls den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen, dass der mittelfristige Ausgleich in jedem Fall gewährleistet ist. Aufwandüberschüsse während einer lang

andauernden schlechten Konjunktur, die nicht durch entsprechende Ertragsüberschüsse gedeckt sind, sind kein konjunkturelles Problem, sondern deuten auf ein strukturelles Defizit hin. Allerdings ist es schwierig, konjunkturell und strukturell bedingte Defizite auseinander zu halten, weil der mittelfristige Ausgleich nicht nur die vergangenen drei Rechnungsjahre und das laufende Haushaltsjahr in seine Berechnungen mit einbezieht, sondern auch die mit Unsicherheiten behaftete Finanzplanung für die kommenden vier Jahre. Strukturelle Defizite sind auf die dauerhafte Überlastung des Haushalts mit nicht finanzierten Aufgaben zurückzuführen. Sie bewirken, dass der Finanzhaushalt auch bei guter Konjunktur defizitär bleibt oder nicht genügend hohe Ertragsüberschüsse ausweisen kann. Ein strukturelles Defizit kann entstehen, wenn Gesetze – eingeschlossen die Steuergesetzgebung – geändert werden oder wenn sich die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ändern.

Allgemein können Strukturänderungen sowohl in wirtschaftlich guten Zeiten als auch während einer Rezession entstehen. Ein sich abzeichnendes strukturelles Defizit muss unverzüglich angegangen werden, indem staatliche Aufgaben und Leistungen grundsätzlich und umfassend überprüft werden. Dieses Gebot ist in § 6 Abs. 2 FHG gesetzlich festgelegt. Wird ein strukturelles Defizit während einer Abschwungphase erkannt, birgt die vorgeschlagene Lockerung der Vorschrift des Haushaltsgleichgewichts das Risiko, dass es zu lange nicht bekämpft wird. Denn die Lockerung erlaubt es, dass Massnahmen zur Beseitigung des strukturellen Defizits erst im folgenden Wirtschaftsaufschwung an die Hand genommen würden. Zudem ist bei der Ausarbeitung eines Sanierungsprogramms die Zeitdauer zu berücksichtigen, die zwischen der Entdeckung eines strukturellen Defizits bis zur Wirkung der ausgelösten Sanierungsmassnahmen verstreicht. Sanierungsmassnahmen, welche vom Kantonsrat beschlossen werden müssen, entfalten erfahrungsgemäss ihre Wirkung frühestens nach zwei Jahren. Es ist daher damit zu rechnen, dass Sanierungsmassnahmen wegen der geforderten Lockerung ihre Wirkung zu Beginn eines konjunkturellen Abschwungs entfalten, diesen verstärken und damit prozyklisch wirken würden.

### **3.2. Antizyklische Finanzpolitik**

Der Vorstoss strebt einen grösseren Spielraum an für eine aktive antizyklische Wirtschaftspolitik. Es stellt sich die Frage, inwieweit eine aktive antizyklische Politik die gewünschten Wirkungen hervorbringt. Auf Bundesebene zeigen die Erfahrungen der 90er-Jahre, dass die aktiven fiskalpolitischen Massnahmen wegen deren Wirkungsverzüge-

rungen nicht antizyklisch, sondern eher prozyklisch wirkten. Die Wirkungsverzögerungen entstehen hauptsächlich durch die politischen Entscheidungsprozesse. Die Massnahmen wirken oft zu spät und dann – bei einem erneuten Konjunkturaufschwung – in die falsche Richtung. Insbesondere Investitionen in die Infrastruktur setzen langjährige Planungs- und Entscheidungsprozesse voraus, die sich nicht auf Konjunkturphasen ausrichten lassen. Es würde auch kaum verstanden werden, wenn gewünschte, realisierungsbereite Investitionen verzögert würden bis zum nächsten Konjunkturabschwung. Weiter setzt eine aktive antizyklische Politik präzise volkswirtschaftliche Prognosen voraus. Diese sind aber notorisch ungenau. Zudem entfalten Massnahmen zu Lasten der Laufenden Rechnung nur dann eine konjunkturelle Wirkung, wenn sie als dauerhaft eingestuft werden. So würden vorübergehende Steuererleichterungen ohne Wirkung bleiben, weil die Steuerpflichtigen die voraussehbare Steuererhöhung antizipieren und ihre Investitionen und ihren Konsum nicht im erwarteten Masse ausweiten. Schliesslich sind in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz die Möglichkeiten einer aktiven Fiskalpolitik sehr begrenzt, da äussere Einflüsse eine grosse Wirkung haben. Die starke internationale Vernetzung der Schweizer Wirtschaft macht sie von der Konjunktur in anderen Wirtschaftsräumen sowie von der Wechselkursentwicklung abhängig. Für eine kantonale antizyklische Fiskalpolitik sind darüber hinaus die Grenzen noch enger gesetzt als auf Bundesebene.

Weiter fällt auf, dass eine antizyklische Fiskalpolitik hauptsächlich in rezessiven Phasen gefordert wird. Dieses fiskalpolitische Instrument setzt aber voraus, dass auch in konjunkturellen Aufschwungsphasen antizyklisch gehandelt wird. In einem Konjunkturaufschwung müssten die Ausgaben gesenkt und die Steuern erhöht werden. Aber auch eine aktive antizyklische Fiskalpolitik im Aufwung kann unerwünschte Wirkungen haben: Während eine Steuererhöhung im Falle einer überhitzten Konjunktur die beabsichtigte antizyklische Wirkung erzielen könnte, besteht die Gefahr, dass höhere Steuern eine zögerliche Wirtschaftserholung abwürgen. Wie bereits erwähnt lassen die Anreizstrukturen, denen die Politik ausgesetzt ist, eine lehrbuchmässige antizyklische Fiskalpolitik kaum zu. Wenn dank des wirtschaftlichen Aufschwungs die Steuererträge zunehmen, steigen mit Hinweis auf die gute Finanzlage auch die Ansprüche an staatliche Leistungen, und es werden steuerliche Entlastungen verlangt.

Es ist in der Wissenschaft mittlerweile mehrheitlich die Meinung vorherrschend, dass eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik in der Theorie zwar wirksam ist, in der Praxis aber nur schwer umgesetzt werden kann. Eine passive Fiskalpolitik ist erfolgsversprechender. Sie glättet mit Hilfe der so genannten automatischen Stabilisatoren den Konjunkturzyklus. Automatische Stabilisatoren sind Elemente des Staatshaus-

haltes, die ohne eine spezifische politische Massnahme automatisch dann konjunkturausgleichend wirken, wenn die Volkswirtschaft in eine Rezession oder eine Hochkonjunktur eintritt. Ein Beispiel dafür sind die Ausgaben im Sozialbereich (inkl. Arbeitslosenunterstützung), die erfahrungsgemäss im Abschwung zu- und im Aufschwung abnehmen und dadurch antizyklisch wirken. Aus den genannten Gründen verfolgt der Regierungsrat keine aktive antizyklische Fiskalpolitik, sondern eine stabile Ausgaben- und Steuerpolitik und damit eine passive Fiskalpolitik. Ein ausgeglichener Staatshaushalt mit bescheidener Verschuldung sowie gute staatliche Rahmenbedingungen sind längerfristig für das Wirtschaftswachstum vorteilhafter als kurzfristige staatliche Interventionen zur Nachfrageausdehnung, die zudem eine ungewisse Wirkung zeigen.

### **3.3. Notwendige Sanierungsprogramme**

Die Forderung nach Änderungen des FHG wird unter anderem durch das Argument untermauert, dass der Zustand der Staatsfinanzen nicht besorgniserregend sei. Der Regierungsrat kann sich dieser Ansicht nicht anschliessen, weder zum Zeitpunkt der Einreichung der Einzelinitiative noch zum jetzigen Zeitpunkt. Bereits vor der Einreichung des Vorstosses hatte der Regierungsrat die Massnahmen des San 04 festgelegt. Die Lage sowie die Zukunftsaussichten des Staatshaushalts haben sich seither weiter verschlechtert, sodass ein zusätzliches Sanierungsprogramm, der Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 2006 (MH 06), in Angriff genommen werden musste. Zwar erreichte das Eigenkapital Ende 2002 einen Höchststand von 1,7 Mrd. Franken (gegenüber 2,3 Mrd. Franken Ende 1990). Ohne San 04 hätte jedoch bereits 2005 mit einem Bilanzfehlbetrag von fast einer halben Milliarde Franken gerechnet werden müssen. Nur zwei Jahre später wäre der Bilanzfehlbetrag auf 2,5 Mrd. Franken gestiegen. Gemäss dem aktuellen Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2005–2008 (KEF 2005) ist das Eigenkapital bis spätestens 2007 gänzlich aufgebraucht. Diese Situation ist deshalb beunruhigend, weil über den ganzen Planungshorizont Aufwandüberschüsse ausgewiesen werden, obwohl sich die Wirtschaft zurzeit nicht in einer Rezession befindet. Dies deutet auf ein strukturelles Defizit hin. Die Credit Suisse hat in ihrem im Februar 2005 erschienenen Kredithandbuch die Einstufung des Kantons Zürich (CS-Rating) von «AAA, stabil» auf «AAA, negativ» geändert mit der Begründung, dass sich die Finanzlage und der künftige finanzielle Spielraum des Kantons Zürich im 2004 verschlechtert habe. Zudem erwarte Zürich enorme Budgetdefizite. Sollte es nicht gelingen, diese Defizite massiv zu senken, könnte dies eine Ra-

ting-Herabstufung nach sich ziehen. Mit Hilfe des MH 06 soll das noch bestehende strukturelle Defizit beseitigt werden. Bei einer vollständigen Umsetzung des MH 06 kann das Eigenkapital gemäss aktueller Beurteilung bis 2008 wieder auf rund 0,5 Mrd. Franken aufgebaut werden. Nicht berücksichtigt ist dabei der Anteil des Kantons Zürich am Erlös aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank. Die Laufende Rechnung 2005 wird dank diesem finanziellen Zufluss um 1,6 Mrd. Franken verbessert. Der mittelfristige Haushaltsausgleich wird dadurch erreicht. Allerdings verschwindet das bestehende strukturelle Defizit längerfristig nicht.

Auch die Schuldenlast des Kantons ist nicht unbedeutend. Zwar kann für die Herleitung einer «angemessenen Verschuldung» nicht auf objektive Kriterien abgestellt werden. Eine hohe Verschuldung belastet jedoch die heutigen Steuerzahler, birgt auf Grund der Zinsschwankungen ein Risiko und schränkt den Handlungsspielraum der kommenden Generationen ein. Deshalb soll die Verschuldung die Nachkommen nur insoweit belasten, als ihnen mit Investitionen auch ein entsprechender und gewünschter Nutzen weitergegeben wird. Eine bescheidene Verschuldung verringert langfristig die finanzielle Belastung des Staatshaushaltes und vergrössert seinen Handlungsspielraum. Geleitet von diesen Überlegungen hat sich der Regierungsrat für die laufende Legislatur 2003–2007 das Ziel gesetzt, die Verschuldung um höchstens 25% wachsen zu lassen. Dieses Ziel soll mit den Sanierungsprogrammen erreicht werden. Vergleicht man die Pro-Kopf-Verschuldung des Kantons Zürich mit derjenigen anderer Kantone, steht der Kanton Zürich an siebzehnter Stelle; sechzehn Kantone weisen eine tiefere Pro-Kopf-Verschuldung auf (Zahlen 2002; Verschuldung definiert als Fremdkapital – transitorische Passiven – Rückstellungen). Im Übrigen hat die Rating-Agentur Standard & Poor's warnend auf die vergleichsweise hohe Verschuldung des Kantons hingewiesen. Standard & Poor's hat das Triple-A-Rating des Kantons auf der Grundlage des aktuellen KEF 2005 zwar bestätigt. Diese Beurteilung beruht jedoch vor allem auf der Leistungsfähigkeit der Zürcher Wirtschaft sowie auf dem Vertrauen in den politischen Willen, den Staatshaushalt durch Sanierungsmassnahmen wieder ins Lot zu bringen. In diesen Beurteilungen ist der Anteil des Kantons Zürich an der einmaligen Ausschüttung des Verkaufserlös der nicht mehr benötigten Goldreserven nicht berücksichtigt.

Der Initiant weist zu Recht darauf hin, dass eine prozyklische Fiskalpolitik krisenverschärfend wirkt. Deshalb achtet der Regierungsrat bei der Ausarbeitung der Sanierungsmassnahmen darauf, ein möglichst ausgewogenes und konjunkturverträgliches Massnahmenpaket vorzulegen. So bestehen die Sanierungsprogramme San 04 und MH 06 zwar zum grössten Teil aus aufwandseitigen Massnahmen, es wurden



aber auch ertragsseitige Massnahmen mit einbezogen. Die Sanierungsmassnahmen treten, mit Blick auf Umsetzbarkeit und Konjunkturverträglichkeit, über mehrere Jahre gestaffelt in Kraft.

Der Initiant bemerkt, dass das Sanierungsprogramm 04 seinen Grund im rigiden Finanzhaushaltsgesetz hätte, welches den Kanton zu einem mittelfristig ausgeglichenen Haushalt zwingt. Der Ende 2002 und Anfang 2003 festgestellte strukturelle Ertragseinbruch ist ein von der «Ausgabenbremse» unabhängiges Phänomen und hätte wohl in jedem Fall früher oder später zu Sanierungsmassnahmen geführt. Auch ohne die Bestimmungen über den mittelfristigen Ausgleich im FHG muss eine verantwortungsbewusste Regierung Massnahmen zur Sanierung des Staatshaushaltes treffen, sofern es der Zustand der Staatsfinanzen erfordert. Regeln können diesen Prozess erleichtern, letztlich ist jedoch der politische Wille zur Erreichung des mittelfristigen Ausgleichs entscheidend.

#### **4. Fazit**

Die geforderte Lockerung der Bestimmungen verunmöglicht das Konzept des mittelfristigen Ausgleichs. Da das Ziel des mittelfristigen Ausgleichs nur für die finanziell guten Jahre gelten soll und die Aufwandüberschüsse in rezessiven Phasen durch Fremdkapital finanziert werden sollen, führt der Vorstoss zwangsläufig zu einer wachsenden Verschuldung. Die konjunkturell bedingten Aufwandüberschüsse sind durch Ertragsüberschüsse in den wirtschaftlich guten Jahre zu decken. Ein mittelfristiger Ausgleich, der bloss während der Aufschwungphase gilt, genügt daher nicht. Erfahrungsgemäss ist es im wirtschaftlichen Aufschwung schwieriger, die Aufwandüberschüsse abzutragen, weil Ertragsüberschüsse sofort Begehrlichkeiten nach zusätzlichen Ausgaben und Steuererleichterungen auslösen. Die Gefahr einer wachsenden Verschuldung ist umso grösser, weil die «Ausgabenbremse» einzig auf die Laufende Rechnung ausgerichtet ist und die Investitionen nicht berücksichtigt. Ist der mittelfristige Ausgleich dank der «Ausgabenbremse» zwar erreicht, erhöhen sich die Schulden trotzdem, wenn der durchschnittliche Selbstfinanzierungsgrad unter 100% liegt.

Wegen der zeitlich verzögerten Wirkung von Sanierungsmassnahmen ist damit zu rechnen, dass die geforderte Aussetzung der Bestimmungen zum mittelfristigen Haushaltsausgleich eher prozyklisch wirkt. Nicht zuletzt schwächt der Vorstoss die präventive Wirkung der Haushaltsregeln: Der bereits vorhandene Anreiz würde verstärkt, die zusätzlichen Erträge im Konjunkturaufschwung auszugeben oder auf sie zu verzichten, weil die Finanzpolitik im folgenden Abschwung

keine Restriktionen befürchten müsste. Die haushaltspolitischen Anstrengungen müssen vorerst darauf ausgerichtet werden, das bestehende strukturelle Defizit zu beseitigen und zukünftig zu verhindern, dass strukturelle Defizite überhaupt entstehen. Die «Ausgabenbremse» wurde im Rahmen des San 04 daraufhin beurteilt. Sie wurde in der Folge konzeptionell zu einem System zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts weiterentwickelt. Diese Weiterentwicklung wird 2005 in die Vernehmlassung gegeben.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 199/2003 nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Jeker	Hösli