

Sitzung vom 9. September 2009

1424. Anfrage (Bindung des Regierungsrats an Recht und Gesetz)

Kantonsrat Claudio Zanetti, Zollikon, hat am 22. Juni 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit dem sich abzeichnenden 220 Mio. Franken-Defizit in der Staatsrechnung für das laufende Jahr und der Reaktion des Regierungsrats ersuche ich um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Entspricht die von der Finanzdirektorin in der NZZ vom 20/21. Juni 2009 geäusserte Haltung derjenigen des Gesamtregierungsrats?
2. Hat der Regierungsrat Kenntnis von Art. 2 Abs. 1 unserer Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, wonach «Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns» das Recht ist?
3. Hat der Regierungsrat Kenntnis von Art. 60 Abs. 2 unserer Kantonsverfassung vom 25. Februar 2005, wonach er die Verfassung zu wahren sowie Gesetze, Verordnungen und die Beschlüsse des Kantonsrates umzusetzen hat?
4. Gestützt auf welche gesetzliche Bestimmung verweigert der Regierungsrat die Erfüllung von § 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9. Januar 2006, wonach er dem Kantonsrat Bericht zu erstatten und ihm Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben, insbesondere die Änderung von gesetzlichen Verpflichtungen zu beantragen hat, wenn der mittelfristige Ausgleich gefährdet ist?
5. In welchem Gesetz und in welchem Paragraphen steht, dass sich der Regierungsrat «prozyklisch» zu verhalten hat?
6. Wann hat sich der Regierungsrat letztmals «prozyklisch» verhalten und dem Kantonsrat während einer Hochkonjunktur eine Aufwandsenkung beantragt?
7. Verfügt der Regierungsrat im Sinne prozyklischen Verhaltens über einen Plan, den Aufwand der Staatsrechnung nach der Überwindung der gegenwärtigen Rezession substantiell zu senken?
8. Was versteht der Regierungsrat unter «Budgethoheit»?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Claudio Zanetti, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Aussagen der Finanzdirektorin entsprechen dem Beschluss des Regierungsrates über die Zwischenberichterstattung I zur Verwaltungsrechnung 2009 vom 10. Juni 2009 (RRB Nr. 930/2009, www.rrb.zh.ch).

Zu Fragen 2 und 3:

Ja.

Zu Frage 4:

Die Anfrage bezieht sich gemäss ihrem einleitenden Satz auf das im Zwischenbericht erwartete Defizit der Erfolgsrechnung 2009 von 220 Mio. Franken. Im Zwischenbericht beurteilt der Regierungsrat die Entwicklung der Finanzen und Leistungen im laufenden Jahr. Gemäss § 26 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) leitet er den Zwischenbericht dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme zu und unterbreitet diesem Vorschläge zur nachhaltigen Senkung des Aufwands. Gemäss § 23 der Finanzcontrollingverordnung (FCV, LS 611.2) hat der Regierungsrat Massnahmen zur nachhaltigen Senkung des Aufwands zu treffen und den Kantonsrat darüber zu informieren, wenn der erste Zwischenbericht bedeutende Verschlechterungen aufzeigt. Für 2009 rechnen die Direktionen in der Erfolgsrechnung mit einer Verschlechterung von 49 bis 228 Mio. Franken gegenüber dem Budget. In dieser Situation wären bei der erwarteten Verschlechterung von 228 Mio. Franken Massnahmen zur nachhaltigen Senkung des Aufwandes vorzuschlagen gewesen. Der Regierungsrat verzichtete jedoch darauf, um nicht prozyklisch zu handeln und die rezessive Phase zu verlängern. Grundlage dafür ist Art. 10 Abs. 4 der Bundesverfassung (SR 101): «Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage.»

Die Frage nach dem Erreichen des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts gemäss § 4 CRG steht nur indirekt im Zusammenhang mit dem Zwischenbericht zum laufenden Jahr 2009. Der Haushaltsausgleich im 2009 ist mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2010–2013 für die Jahre 2006–2013 gefordert. Er kann jedoch nicht erreicht werden, wie im Bericht zur Finanzentwicklung im KEF 2010–2013 vom 9. September 2009 ausgeführt wird.

Zu Frage 5:

Es gibt keinen Paragraphen in einem Gesetz, der dem Regierungsrat vorschreiben würde, er habe sich prozyklisch zu verhalten und damit die Konjunkturschwankungen zu verstärken.

Idealerweise orientiert sich die Finanzpolitik an langfristigen Zielen und strebt mittelfristig einen Ausgleich des Staatshaushaltes an. Werden die Instrumente der Finanzpolitik in den Dienst der konjunkturellen Stabilisierung gestellt, so spricht man von Fiskalpolitik. Das Ziel, dass die Fiskalpolitik eine aktive Rolle übernimmt und die Wirtschaft in Abschwüngen stimuliert und in Aufschwüngen bremst, oder mit andern Worten eine antizyklische Wirkung entfaltet, ist wegen der Komplexität der politischen und institutionellen Prozesse und der föderalistischen Struktur der Schweiz jedoch sehr schwer zu erreichen. Die Gefahr, dass eine in einer Rezession ausgelöste expansivere Fiskalpolitik erst in der Aufschwungphase wirksam wird und so die wirtschaftlichen Schwankungen verstärkt statt abschwächt, ist gross. Zudem wird die Wirkung in kleinen offenen Volkswirtschaften wie der Schweiz oder auch des Kantons Zürich durch die hohe Importquote stark verringert. Bei kleinen und mittleren Rezessionen ist daher von einer aktivistischen Fiskalpolitik auf Bundes- und Kantonsebene abzusehen. In schweren Rezessionen, die meistens auch lange dauern, kann eine antizyklische Fiskalpolitik dagegen gerechtfertigt sein.

Unabhängig vom Schweregrad bleibt für alle Rezessionen die Empfehlung gleich, dass besser eine neutrale als eine prozyklische Fiskalpolitik verfolgt werden soll. Eine neutrale Fiskalpolitik zielt darauf, die konjunkturelle Entwicklung im Ab- und Aufschwung nicht zu verstärken. Das bedeutet, dass Aufwandsenkungen und Steuererhöhungen nicht im Abschwung umgesetzt werden, sondern auf Aufschwungphasen verschoben werden. Das bedeutet zudem auch, dass geplante Investitionen auch in Abschwungphasen umgesetzt werden. Der Unterschied zur antizyklischen und aktivistischen Fiskalpolitik besteht in wirtschaftlich schwierigen Zeiten darin, dass keine zusätzlichen Ausgabenprogramme oder Steuersenkungen beschlossen werden.

Die Finanzhaushaltspolitik muss gemäss Art. 10 Abs. 4 BV auf die Konjunkturlage Rücksicht nehmen. Das Konzept des mittelfristigen Ausgleichs (Art. 123 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101], § 4 CRG, § 3 FCV) lässt denn auch Aufwandüberschüsse zu, die sich in Phasen schleppender Wirtschaftsentwicklung einstellen. Sie sollen durch Ertragsüberschüsse aus wirtschaftlichen Wachstumsperioden ausgeglichen werden.

Zu Frage 6:

In der jüngeren Vergangenheit hat der Regierungsrat zweimal Aufwandsenkungen beantragt, nämlich mit dem Sanierungsprogramm 04 (San04) für einen Umsetzungshorizont 2004–2007 und mit dem Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 (MH06) für einen Umsetzungshorizont 2006–2009. Die folgende Tabelle stellt die geplanten aufwandseitigen Entlastungsmassnahmen des San04 und MH06 der realen Entwicklung des Bruttoinlandprodukts (BIP) in der Schweiz gegenüber.

Tabelle 1: Anträge des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Senkung des Aufwandes (+ besser, – schlechter)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| BIP CH real (in %)* | –0,2% | +2,5% | +2,6% | +3,6% | +3,6% | +1,8% | –2,7% |
| San04 (in Mio. Fr.)** | | +159 | +367 | +591 | +648 | | |
| MH06 (in Mio. Fr.)*** | | | | +160 | +215 | +285 | +343 |

* gemäss SECO

* Vorlage 4104, Seite 15, Tabelle 2

*** Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung (Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 2006) vom 27. September 2005, Seite 4, Tabelle 3, Entlastungsmassnahmen und Personal

Die Tabelle zeigt, dass die geplanten Aufwandsenkungen im San04 und im MH06 in einer konjunkturellen Aufschwungphase wirksam werden sollten.

Bezüglich der Bindung an das Recht (vgl. Titel der Anfrage sowie Fragen 2 und 3) ist an dieser Stelle anzumerken, dass unterschiedliche Meinungen darüber herrschen, ob der Kantonsrat bei seinem Beschluss zum San04 der Forderung von Art. 56 Abs. 3 KV entsprochen habe, als er eine geringere Saldoverbesserung beschloss, als der Regierungsrat beantragte.

Zu Frage 7:

Der Regierungsrat hat in einem ersten Schritt bei der Erarbeitung des KEF 2010–2013 erhebliche Entlastungen gegenüber den Eingaben der Direktionen vorgenommen. Weitere Massnahmen zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts werden im Rahmen eines Sanierungsprogramms zu erfolgen haben. Der Regierungsrat wird dabei darauf achten, dass er nicht prozyklisch handelt und zur Verschlechterung der Konjunktur beiträgt. Er misst dem Zeitpunkt eines Sanierungsprogramms deshalb grosse Bedeutung bei und bezieht dessen verzögerte Wirkung in seine Entscheidung mit ein.

Zu Frage 8:

Der Begriff «Budgethoheit» kommt weder in der Verfassung noch in der Gesetzgebung vor. Er bringt verkürzt die Kompetenzverteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat zum Ausdruck. Gemäss Art. 56 Abs. 1 KV beschliesst der Kantonsrat über das Budget. Der Regierungsrat erarbeitet den Entwurf zum Budget und übt seine Ausgabenkompetenz im Rahmen des Budgets aus (Art. 68 Abs. 1 und 2 KV). Der Kantonsrat ist an den Entwurf des Regierungsrates nicht gebunden. Die Möglichkeiten des Kantonsrates sind jedoch insoweit eingeschränkt, als die staatlichen Leistungen in grossem Mass durch gesetzliche Regelungen gebunden und entsprechend zwingend vorgegebene Ausgaben in das Budget aufzunehmen sind. Lässt sich gesetzmässiges Handeln nicht anders sicherstellen, ist der Regierungsrat zur Überschreitung der Budgetkredite berechtigt (vgl. Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 56 N. 6).

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi