

1108

Antrag des Regierungsrates vom 27. Juni 2007

4414

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Schluss mit der Schulden-
wirtschaft zu Lasten unserer Kinder»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. Juni 2007,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Schluss mit der Schuldenwirtschaft zu Lasten unserer Kinder» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt ergänzt:

Art. 123 Abs. 3 (neu):

Erträge aus der Privatisierung von Staatsbetrieben sowie Ausschüttungen der Nationalbank an die Kantone sind vollumfänglich und direkt für den Abbau der Staatsverschuldung zu verwenden. Sie dürfen bei der Berechnung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs nicht berücksichtigt werden.

Begründung

Nach uns die Sintflut?

Schluss mit der Schuldenwirtschaft zu Lasten unserer Kinder

Kein Nationalbankgold zu Konsumzwecken

Im Zuge der Ausschüttung des für Währungszwecke nicht mehr benötigten Nationalbankgoldes fließen dem Kanton Zürich 1,6 Mrd. Franken zu. Anstatt dieses Geld ausschliesslich – und wie ursprünglich versprochen – für den Schuldenabbau einzusetzen, planen Regierungsrat und linke Parteien dessen Verwendung zu Konsumzwecken. Das Geld soll in die laufende Rechnung fließen und wird dort ohne jede nachhaltige Wirkung «versickern».

Gegen die Verschleuderung von Volksvermögen

Die Ausschüttungen der Nationalbank wie auch Erträge aus Privatisierungen sind vollumfänglich für die Schuldentilgung zu verwenden. Nur so kommt dieses Geld der ganzen Bevölkerung zugute. Mit dieser Volksinitiative wird die unverantwortliche Verschwendung von Volksvermögen gestoppt.

Zwang zu haushälterischem Umgang mit Steuergeld

Der Kanton Zürich lebt seit vielen Jahren über seine Verhältnisse. Zwar sind die Einnahmen seit 1998 um über 15 Prozent gestiegen, doch eine Aufwandsteigerung um fast 22 Prozent in der gleichen Zeit hat ein riesiges Loch in die Staatskasse gerissen und führte dazu, dass das Eigenkapital praktisch aufgebraucht ist.

Schluss mit der Schuldenwirtschaft zu Lasten unserer Kinder

Verantwortungslose Politiker finanzieren ihre Projekte und «Geschenke» an ihre Klienten mit Schulden, die von den künftigen Generationen zu begleichen sein werden. Bereits 2008 wird der Kanton Zürich für fast 13 Mrd. Franken Fremdkapital Zinsen zu bezahlen haben. Das heisst: Jeder Einwohner des Kantons Zürich steht mit über Fr. 10 000 in der Kreide – und dieses Erbe kann nicht ausgeschlagen werden. Irgendwann sind diese Schulden fällig.

Weisung

I. Formelles

Die am 25. November 2005 eingereichte und mit 8009 Unterschriften in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu Stande gekommene Volksinitiative «Schluss mit der Schuldenwirtschaft zu Lasten unserer Kinder» wurde am 17. Mai 2006 vom Regierungsrat für rechtmässig erklärt. Gleichzeitig wurde die Finanzdirektion beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten.

II. Gültigkeit

Eine zu Stande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern hat der Regierungsrat am 17. Mai 2006 festgestellt, dass diese Bedingungen erfüllt sind und die Volksinitiative für gültig erklärt.

III. Begriffe

Privatisierung

Unter Privatisierung wird der Verkauf von Staatsbetrieben an Private verstanden. Der Verkaufserlös wird als Ertrag in der Laufenden Rechnung verbucht. Privatisierungen können zu erheblichen einmaligen Aufwertungsgewinnen führen. Staatsbetriebe werden vergleichsweise selten privatisiert, zurzeit ist keine Privatisierung absehbar. Immerhin gibt es einige grosse Staatsbetriebe, die in Frage kommen würden wie beispielsweise die Zürcher Kantonalbank (ZKB), die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ), die Gebäudeversicherung (GVZ) sowie die Axpo. Beispiele für Privatisierungen im Kanton Zürich in den letzten Jahren sind der Flughafen Zürich und die Staatskellerei. An der Flughafen Zürich AG muss der Kanton Zürich von Gesetzes wegen über mehr als einen Drittel des stimmberechtigten Kapitals verfügen (§ 8 Flughafengesetz, LS 748.1). Die Staatskellerei wurde unter gewissen Bedingungen (beispielsweise zum Schutz der Zürcher Traubenlieferanten) gesamthaft von Caves Mövenpick übernommen.

Von Privatisierungen abzugrenzen sind Verselbstständigungen wie 2006 diejenigen des Universitätsspitals Zürich (USZ) und des Kantonsspitals Winterthur (KSW). Als selbstständige Anstalten erfüllen sie weiterhin öffentliche Aufgaben. Hierzu stellt der Staat den Anstalten die notwendigen Mittel in Form von Personal, Geld oder Sachwerten zur Verfügung. Es findet kein Verkauf statt, insbesondere die Liegenschaften bleiben im Eigentum des Staates und werden den verselbstständigten Betrieben vermietet. Im Gegensatz zu einer privaten Kapitalgesellschaft (z. B. Aktiengesellschaft) ist es bei der öffentlichrechtlichen Anstalt nicht möglich, dass Dritte als anteilmässige Eigentümer beteiligt werden. Die Verselbstständigung bezweckt, den neu rechtlich selbstständigen Betrieben mehr unternehmerische Freiheit zu ermöglichen.

Ausschüttungen der Nationalbank an die Kantone

Den nicht zum Aufbau von Währungsreserven benötigten Ertrag schüttet die Schweizerische Nationalbank (SNB) jährlich nach dem verfassungsmässigen Verteilschlüssel zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone aus (Art. 99 Abs. 4 BV, SR 101). Die verfassungsrechtliche Bestimmung, wonach die SNB mindestens zwei Drittel ihres Reingewinns an die Kantone ausschüttet, war ursprünglich als Abgeltung gedacht für die Ausfälle, die den Kantonen aus dem Entzug des Banknotenmonopols entstanden (Seigniorage oder Münzgewinn). Gemäss einer Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der SNB aus dem Jahre 2002 erhalten Bund und Kantone in den Geschäftsjahren 2003 bis 2012 jährlich 2,5 Mrd. Franken, davon der Kanton Zürich bisher jährlich rund 200 Mio. Franken. Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Bundesfinanzausgleichs (NFA) werden sich die Kantonsanteile ausschliesslich am Anteil an der Wohnbevölkerung orientieren. Damit kann der Kanton Zürich ab 2008 eine jährliche Ausschüttung von rund 290 Mio. Franken erwarten. Neben dem Anteil am jährlich anfallenden Reingewinn der SNB flossen dem Kanton Zürich 2005 einmalig rund 1,6 Mrd. Franken aus dem Verkaufserlös für nicht mehr benötigte Goldbestände zu.

Staatsverschuldung

Die (Brutto-)Schulden des Staatshaushaltes werden im Fremdkapital ausgewiesen; sie stellen die Verpflichtungen gegenüber Dritten dar. Als finanzpolitisch bedeutsamere Grösse gilt die (Netto-)Ver-

schuldung: Zur Ermittlung der Verschuldung wird vom Fremdkapital das Finanzvermögen abgezogen. Dies ist gerechtfertigt, da das Finanzvermögen ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden kann und grösstenteils auch marktgerechte Erträge erbringt. Die Verschuldung zeigt also jenen Teil des Fremdkapitals, der zur Finanzierung staatlicher Aufgaben und Investitionen aufgenommen wurde.

Mittelfristiger Ausgleich der Laufenden Rechnung

Der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung ist in Art. 123 KV und im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons (FHG, LS 611) verankert. Die Laufende Rechnung ist mittelfristig auszugleichen (§ 4 FHG). Im Planungsprozess wird unter mittelfristig eine Periode von acht Jahren verstanden, welche die letzten drei Rechnungsjahre, das laufende Budgetjahr und die kommenden vier Planjahre umfasst. Ist der Ausgleich gefährdet, muss der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht erstatten und ihm Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben beantragen (§ 6 FHG). Nach geltendem Recht werden Ausschüttungen der Nationalbank oder ein Mittelzufluss aus einer Privatisierung von Staatsbetrieben als Ertrag in der Laufenden Rechnung verbucht und tragen so zum Erreichen des mittelfristigen Ausgleichs bei.

IV. Finanzpolitische Lage

In der Begründung zur Volksinitiative wird befürchtet, dass der Kanton Zürich 2008 für fast 13 Mrd. Franken Fremdkapital Zinsen bezahlen müsse. Per Ende 2006 wies der Kanton Zürich ein Fremdkapital von unter 9 Mrd. Franken aus und lag damit 2 Mrd. Franken tiefer als beim historischen Höchststand 1999. Ende 2006 belief sich die (Netto-) Verschuldung auf 4,2 Mrd. Franken. Vom Höchststand von über 7,5 Mrd. Franken 1997 hat sie sich damit um rund 3,3 Mrd. Franken zurückgebildet. 1,6 Mrd. Franken oder rund die Hälfte davon ist auf die Ausschüttung des Verkaufserlöses der überschüssigen Goldreserven durch die SNB im Jahre 2005 zurückzuführen. Entgegen der Befürchtung von erdrückenden Zinszahlungen überstiegen die jährlichen Vermögenserträge die Zinsbelastung in den letzten drei Rechnungsjahren 2004–2006, also auch schon vor der Verbuchung des einmaligen Golderlöses. In Zukunft wird die Verschuldung zunehmen wegen verschiedener grosser Infrastrukturvorhaben (Durchgangsbahnhof

Löwenstrasse, Stadtbahn Glatttal, Westumfahrung Zürich, Polizei- und Justizzentrum).

Gemäss der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung herausgegebenen Publikation «Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004» liegen die Pro-Kopf-Schulden des Kantons Zürich mit rund Fr. 7400 unter dem Schweizer Mittel von rund Fr. 10 800. Die vom Bund als «Schulden» bezeichneten Beträge entsprechen dabei ungefähr dem, was der Kanton Zürich unter «Fremdkapital» versteht. Allerdings weisen 16 Kantone eine tiefere Pro-Kopf-Schuld aus als der Kanton Zürich. Zudem wird das Schweizer Mittel massgeblich beeinflusst von den sehr hohen Pro-Kopf-Schulden der Kantone Genf, Waadt und Basel-Stadt. Im 2006 hat der Kanton Zürich wiederum das höchste Bonitätsrating (AAA) von der Ratingagentur Standard & Poor's erhalten. Im Bericht von Standard & Poor's wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Verschuldung im Auge behalten werden muss, um das Rating nicht zu gefährden.

Per Ende 2006 war das Eigenkapital dank dem einmaligen Goldenerlös mit 2,1 Mrd. Franken auf dem höchsten Stand seit 1990 und der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung war erreicht. Es gilt dabei zu beachten, dass der gegenwärtig gute Zustand der finanziellen Kennzahlen Eigenkapital und mittelfristiger Ausgleich nicht nur dem Goldenerlös zu verdanken ist, sondern auch den beiden Sanierungsprogrammen San04 und MH06 sowie dem bereits im laufenden Jahr wirkenden Entlastungsprogramm E08.

V. Beurteilung

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung bezweckt den Abbau der Staatsverschuldung. Die Forderung, dass Erträge aus Privatisierungen oder Ausschüttungen der Nationalbank direkt und vollumfänglich zum Abbau der Verschuldung zu verwenden sind, wird aus buchungstechnischen Gründen formell immer erfüllt. Dies hat der Regierungsrat schon in seiner Stellungnahme zur Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 375/2000 dargelegt. Die Parlamentarische Initiative verlangte, dass Erträge aus der Privatisierung von Staatsbetrieben vollumfänglich für den Abbau der Staatsverschuldung zu verwenden sind. Der Zufluss von finanziellen Mitteln erhöht das Finanzvermögen und verringert folglich die (Netto-)Verschuldung. Ob – bei gleichbleibendem Aufwandniveau – auch das Fremdkapital vermindert wird, ist eine Frage der Mittelbewirtschaftung (Tresorerie): Mit den zugeflossenen Mitteln kann Fremdkapital zurückbezahlt werden, was die (Brutto-)Schuld verringert. Es können aber auch Finanzanlagen erworben wer-

den, was einer Umschichtung der Mittel innerhalb des Finanzvermögens entspricht und das Fremdkapital nicht verändert. Diese Aktivitäten beeinflussen die Höhe der Zinsbelastung bzw. der Zinserträge.

Die Initianten geben zu bedenken, dass eine hohe Verschuldung zu Lasten zukünftiger Generationen gehe. Gerade grössere, zukunfts-trächtige Infrastrukturvorhaben (z. B. in die Verkehrs- oder die Bildungsinfrastruktur) kann der Staat kurzfristig kaum aus den Mitteln der Laufenden Rechnung finanzieren. Diese langfristigen Infrastrukturinvestitionen erhöhen nicht nur das Fremdkapital und damit – bei gleichbleibendem Finanzvermögen – die Verschuldung, sie erbringen auch einen zukünftigen Nutzen. Für die Höhe einer angemessenen Verschuldung gibt es keine objektiven Kriterien. Im Dienste des Standortes Zürich muss politisch ausgehandelt werden, welche zukunftsgerichteten Investitionsprojekte verwirklicht werden sollen und welche Steuer- und Abgabenlast man zu tragen bereit ist. Dabei sind die Wirtschaftskraft und das Zinsrisiko zu berücksichtigen.

Die Initianten beantragen, dass die Privatisierungserträge und die Nationalbankausschüttungen bei der Berechnung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs nicht berücksichtigt werden sollen. Damit soll erreicht werden, dass diese Beträge in den Schuldenabbau fliessen, anstatt durch zusätzlichen Aufwand und Steuersenkungen absorbiert zu werden. Der Vorschlag birgt jedoch Abgrenzungsprobleme: Es gibt keinen Grund, die Ausschüttungen der SNB anders zu behandeln als beispielsweise die Ausschüttungen der Rheinsalinen (Salzmonopol) oder die Anteile am Gewinn der Zürcher Kantonalbank. Auch den einmaligen Zusatzertrag der SNB von rund 1,6 Mrd. Franken 2005 betrachtet der Regierungsrat nicht als Ertrag mit grundsätzlich anderem Charakter als den jährlichen ordentlichen Gewinnanteil; vielmehr entspricht dieser dem Anteil des Reingewinns der SNB, der dem Kanton bisher vorenthalten wurde. Dieser Gewinn hätte – auf die Ausschüttungsjahre verteilt – den jährlichen Kantonsanteil vergrössert. Angenommen, die an die Kantone verteilten Erträge der SNB würden als ausserordentliche, nicht zu berücksichtigende Erträge betrachtet, müssten konsequenterweise auch ausserordentliche Belastungen im Aufwand – wie beispielsweise die Kantonsbeteiligung an nachschüssigen IV-Beiträgen 2008 – von der Berücksichtigung im mittelfristigen Ausgleich ausgenommen werden. Wegen dieser Abgrenzungsprobleme und weil er den einmaligen Golderlös nicht als ausserordentlichen Ertrag betrachtet, lehnt es der Regierungsrat ab, die Ausschüttungen der SNB von der Berücksichtigung im mittelfristigen Ausgleich auszunehmen. Würde auf die Berücksichtigung von gewissen Einnahmen bei der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs verzichtet, würde dieser die finanzielle Situation des Kantons verzerrt darstellen.

Die Absicht des Regierungsrates war es nicht, mit dem einmaligen Golderlös den laufenden Konsum zu finanzieren und den Golderlös – in den Worten der Initianten – versickern zu lassen. Mit seinem Entscheid, den Golderlös in den mittelfristigen Ausgleich einzurechnen, wollte er vielmehr die notwendigen Massnahmen zur Erreichung des mittelfristigen Ausgleichs im Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 2006 (MH06) abfedern und Härten vermeiden. Der Steuerfuss wurde in der Steuerfussperiode 2006/2007 auf 100% belassen. Der Golderlös hat es dem Kanton Zürich somit erlaubt, sowohl drastische Einschnitte in sein Leistungsniveau als auch Steuererhöhungen zu vermeiden. Insofern sind diese Mittel direkt der ganzen Bevölkerung zugute gekommen.

Auch bezüglich der Privatisierung von Staatsbetrieben lehnt der Regierungsrat die von den Initianten gewünschte Verfassungsergänzung ab. Wie beim Entscheid zum einmaligen Golderlös soll auch bei Privatisierungen im Einzelfall entschieden werden, ob der Verkaufserlös in den mittelfristigen Ausgleich eingerechnet wird oder nicht. Ein Entscheid im Einzelfall kann auf die konkrete Situation Rücksicht nehmen. Das entspricht der Haltung, wie sie in den Stellungnahmen zur Fachvernehmlassung über ein System zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts vertreten wird: Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden steht zusätzlichen finanzpolitischen Regeln oder Automatismen skeptisch bis ablehnend gegenüber. Sie wünschen vielmehr, dass ihr finanzpolitischer Handlungsspielraum erhalten bleibt und dass sie die politische Verantwortung für die Steuerung der Staatsfinanzen wahrnehmen können.

VI. Zusammenfassung

Das Anliegen der Volksinitiative, die Verschuldung zu begrenzen, wird vom Regierungsrat geteilt. Auch richtet der Regierungsrat sein finanzpolitisches Handeln auf die Erreichung des mittelfristigen Ausgleichs aus. Die vorgeschlagene Änderung der Kantonsverfassung ist jedoch nicht geeignet, um diese Ziele zu erreichen. Zunächst ist festzuhalten, dass jeder Zufluss von finanziellen Mitteln automatisch die Verschuldung abbaut. Entscheidend ist, wie der gewonnene finanzielle Handlungsspielraum genutzt wird. Weiter werden die Ausschüttungen der SNB von der Einrechnung in den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung nicht ausgenommen und nicht anders behandelt als vergleichbare Erträge wie beispielsweise die Anteile am Gewinn der Zürcher Kantonalbank.

1116

Falls eine Privatisierung ansteht, soll im Einzelfall mittels Gesetz über die Behandlung des Verkaufserlöses entschieden werden.

VII. Antrag

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Schluss mit der Schuldenwirtschaft zu Lasten unserer Kinder» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatschreiber:
Führer Husi