

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 22. April 2009

### **634. Finanzstrategie 2010–2017**

#### **1. Ausgangslage**

##### ***1.1 Legislaturziel***

Mit den Legislaturzielen 2007–2011 hat sich der Regierungsrat vorgenommen, das strukturelle Defizit im Staatshaushalt zu beseitigen. Zu diesem Zweck soll mit Massnahme 2.1 eine Finanzstrategie des Regierungsrates festgelegt werden. Im Bericht «Legislaturziele des Regierungsrates 2007–2011» vom 12. September 2007 wird dazu auf S.11 ausgeführt: «Der gesetzlich notwendige mittelfristige Haushaltsausgleich und die anzustrebende Verstetigung der Finanzpolitik mit strategischen Handlungsspielräumen erfordern die Beseitigung des strukturellen Defizits. Die Verschuldung soll höchstens für die teilweise Finanzierung von Investitionen in zukunftsweisende Grossprojekte erhöht werden. Zudem wird bei steigenden Steuererträgen eine sinkende Steuerbelastung angestrebt, um interkantonal und international steuerlich konkurrenzfähig zu bleiben. Grundlage für die Finanzstrategie sollen Szenarien für die langfristige Finanzentwicklung sein. Die Finanzstrategie zeigt auf, wie die Ziele mittelfristig erreicht werden sollen. Dazu werden die Finanzmittel festgelegt, die den Aufgabenbereichen sowie der Steuerstrategie zur Verfügung stehen.»

##### ***1.2 Vorgehen***

Mit Beschluss Nr. 1547/2008 hat der Regierungsrat am 1. Oktober 2008 das weitere Vorgehen zur Erarbeitung der Finanzstrategie festgelegt. In einem ersten Schritt bis Ende Oktober 2008 haben die Direktionen für die Jahre 2013–2017 die Entwicklungen ihrer «übrigen Belastungen» in der Erfolgsrechnung sowie die Nettoinvestitionen geschätzt. Daraufhin hat die Finanzdirektion in einem zweiten Schritt die Entwicklungen 2010–2017 in der Erfolgs- und Investitionsrechnung berechnet und den Regierungsrat bis Ende November 2008 darüber informiert. Gleichzeitig hat die Finanzdirektion die finanzpolitischen Ziele beantragt und notwendige Massnahmen zur Zielerreichung zur Diskussion gestellt.

Wegen der sich verschärfenden Finanzkrise liess sich der Regierungsrat vor der Festlegung der Finanzstrategie von einer Expertin und Experten über die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen informieren. Die Finanzexperten und insbesondere auch der Vertreter des Bundes sprachen sich gegen eine aktivistische Fiskalpolitik aus. Diese ist in einem normalen Konjunkturabschwung der Geldpolitik klar unterlegen. Durch die automatischen Stabilisatoren (u. a. Mehrausgaben für die

Sozialwerke im Abschwung) wirkt sich die Finanzpolitik auch ohne aktive Massnahmen bereits konjunkturstabilisierend aus. Diese Stabilisatoren sind äquivalent zu Konjunkturmassnahmen in Milliardenhöhe, wie sie im Ausland getätigt werden. Zudem haben die automatischen Stabilisatoren den Vorteil, dass sie rechtzeitig, zielgerichtet und vorübergehend wirken. Darüber hinaus hat der Bundesrat ein zweistufiges Massnahmenpaket im Umfang von rund 1 Mrd. Franken beschlossen.

### ***1.3 Rechnungsergebnis 2008***

Das Rechnungsergebnis 2008 ist erfreulich ausgefallen. Die Erfolgsrechnung 2008 schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 315 Mio. Franken ab, was einer Verbesserung von 343 Mio. Franken gegenüber dem Budget entspricht. Die Verbesserung ist praktisch ausschliesslich im Ertrag angefallen. 70 Mio. Franken sind auf höhere Steuererträge zurückzuführen. Verschlechterungen bei den Staatssteuern (ohne Quellensteuern) werden durch Verbesserungen bei den Direkten Bundessteuern, den Verrechnungssteuern und den Quellensteuern mehr als ausgeglichen. Auch der Kapital- und Zinsdienst schliesst dank der guten Konjunkturlage 95 Mio. Franken besser ab als budgetiert. Davon sind Verbesserungen von 80 Mio. Franken auf die höhere Gewinnausschüttung der ZKB zurückzuführen.

Die Staatssteuererträge im 2009 sind aufgrund der neusten Szenarienrechnungen mit grosser Wahrscheinlichkeit zu hoch budgetiert. Die Erträge könnten demnach um 200–300 Mio. Franken unter dem Budget 2009 bleiben. Dafür massgebend sind die Steuersoll-Erträge 2008, die unter dem Budget blieben, jedoch durch hohe Nachträge zum grossen Teil kompensiert wurden. Mit einer solchen Kompensation kann 2009 wegen der neuen Rechnungslegung nicht mehr gerechnet werden.

## **2. Entwicklung von Erfolgs- und Investitionsrechnung**

### ***2.1 Entwicklung für 2010–2017***

Die Finanzstrategie zeigt, ob die Ausgaben auf lange Frist hinaus finanziert werden können. Sie stützt sich gemäss der in RRB Nr. 1547/2008 beschriebenen Methodik auf folgenden Annahmen über die Trendentwicklungen von Ausgaben und Einnahmen:

- Für die Entwicklung der Staatssteuererträge wird ein konjunkturunabhängiges reales Trendwachstum von 1,6% pro Jahr angenommen. Ausgangspunkt im 2009 ist ein mittlerer Steuerertrag, der rund 50 Mio. Franken unter dem Steuerertrag im Budget 2009 liegt. Um die Unsicherheiten wegen der Finanzkrise aufzuzeigen, sind noch drei weitere Szenarien aufgeführt, die von einem Trendwachstum von nur 1% (untere Bandbreite, Szenarium 102), einem Ausgangspunkt für den Steuerertrag in 2009, der 150 Mio. Franken tiefer liegt (Szenarium 103) oder beidem kombiniert (Szenarium 104) ausgehen.

- Der Personalaufwand im Budget 2009 wird mit einer realen Entwicklung des Lohnaufwandes von 0,4% fortgeschrieben. Die individuellen Löhne sollen real um durchschnittlich 0,8% zunehmen, was zu einer Belastung des Staatshaushalts von durchschnittlich 0,4% führt. Zusätzlich wurden auch die Mehrbelastungen für die Teilrevisionen im Lohnbereich in der Gesundheitsdirektion und in der Bildungsdirektion berücksichtigt.
- Absehbare Änderungen der Aufgabenzuordnung und der Finanzierung sind gesondert ausgewiesen. Die Mehrbelastung des Kantons durch die vollständige Übernahme der Spitalfinanzierung ist im Steuerertrag mit einer Steuerfusserhöhung kompensiert. Die Aufteilung der Mehrbelastung des Kantons durch die KVG-Revision auf Erfolgs- und Investitionsrechnung ist noch ungewiss.
- Die «übrige Belastung» zeigt den Finanzbedarf für die Leistungserstellung über den Personalaufwand 2009 (und den Beschäftigungsumfang 2009) hinaus. Ihre Entwicklung entspricht bis 2012 der Planung im KEF und ab 2013 den Schätzungen der Direktionen. Anders als bei der Entwicklung der Steuern und des Personalaufwandes ist die Teuerung bis 2012 in der Entwicklung der übrigen Belastung enthalten, weil sie wegen der Verschiedenheit der Positionen nicht mit einer Indexentwicklung aus den Finanzplanzahlen des KEF vom 10. September 2008 herausgerechnet werden kann.

*Tabelle 1: Entwicklung 2010–2017*

Szenarien Steuerertrag	Saldo Erfolgsrechnung	Veränderung gegenüber 31.12.2009	
	kumulierte Aufwandüberschüsse 2010–2017	Abnahme Eigenkapital	Zunahme Verschuldung
Szenario 101: Trend BIP 1,6%, Ausgangswert = Mittelwert	–2,9	–2,9	–5,7
Szenario 102: Trend BIP 1,0% statt 1,6%	–4,0	–4,0	–6,8
Szenario 103: Ausgangswert untere Bandbreite	–4,2	–4,2	–7,0
Szenario 104: Trend BIP 1,0% statt 1,6% und untere Bandbreite	–5,3	–5,3	–8,1

in Mrd. Franken

In der Erfolgsrechnung werden im Ausgangsszenario 101 in allen Planjahren Aufwandüberschüsse ausgewiesen. Sie kumulieren sich über acht Jahre auf 2,9 Mrd. Franken. Im gleichen Umfang wird das Eigenkapital abgebaut und die Verschuldung erhöht.

In der Investitionsrechnung sind in allen Planjahren Nettoinvestitionen von mindestens 1,1 Mrd. Franken geplant. Die Modellrechnung geht davon aus, dass nur 80% davon realisiert werden. Die Abschreibungen belaufen sich auf rund zwei Drittel der Nettoinvestitionen. Der Finanzierungsfehlbetrag aus der Investitionsrechnung kumuliert sich über acht Jahre auf 2,8 Mrd. Franken. Im gleichen Umfang erhöhen die Investitionen bei einem mittelfristig ausgeglichenen Haushalt die Verschuldung. Deren Steigerung in der Planperiode um insgesamt 5,7 Mrd. Franken ist also je zur Hälfte auf die Finanzierungsfehlbeträge in der Investitionsrechnung und auf die Aufwandüberschüsse in der Erfolgsrechnung zurückzuführen.

In den weiteren Szenarien, die von pessimistischeren Annahmen bezüglich Trendwachstum und/oder Ausgangspunkt des Steuerertrags ausgehen, verschlechtern sich die finanzpolitischen Eckwerte (Kumulierter Saldo der Erfolgsrechnung, Eigenkapital und Verschuldung) bis 2017 noch zusätzlich um bis 2,4 Mrd. Franken.

## **2.2 Folgerungen**

Die langfristige Sicht zeigt folgende Ergebnisse:

- Der gesetzlich geforderte mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung würde im Jahr 2014 für die Periode 2010–2017 verfehlt.
- In allen Planjahren werden Aufwandüberschüsse geschrieben. Die Defizite sind nicht nur konjunkturabhängig, sondern auch strukturell.
- Die Investitionen könnten nur gut zu zwei Dritteln aus den laufenden Abschreibungen finanziert werden, selbst wenn der mittelfristige Haushaltsausgleich erreicht wäre.
- Das Eigenkapital nimmt deutlich ab und die Verschuldung deutlich zu.

Es besteht mittel- und langfristig Handlungsbedarf.

## **3. Ziele und Massnahmen**

### **3.1 Ziele für 2010–2017**

Die vorläufige Festlegung der Ziele der Finanzstrategie beruht auf der Annahme, dass sich die Wirtschaft des Kantons Zürich in einer schweren Rezession befindet und dass sich die Konjunktur mittelfristig erholen wird. Es werden folgende finanzpolitischen Ziele verfolgt, soweit die konjunkturpolitischen Anforderungen und Rahmenbedingungen dies in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise zulassen:

- Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung für die Jahre 2010–2017 (§ 4 Abs. 1 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung)

*Massnahmen:* Mit dem KEF vom September 2009 eine möglichst günstige Ausgabenlage schaffen und die Erfolgsrechnung schrittweise entlasten ohne prozyklische konjunkturelle Wirkung.

- Stabile Steuerquote bei gleichbleibender Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden (Staatssteuererträge steigen nicht mehr an als das Volkseinkommen)

*Massnahme:* Steuergesetz periodisch korrigieren (wie mit Vorlage 4516 vom 12. Juni 2008, Steuergesetz, Entlastungen für natürliche Personen) oder den Steuerfuss senken, weil die Progression im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum zu einer höheren Steuerquote führt. Die Festlegungen zur Steuerstrategie und deren Umsetzung wie auch die Entwicklung des Finanzbedarfs des Staates bestimmen die Realisierbarkeit des Ziels. Änderungen in der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden wie beispielsweise die vollständige Übernahme der Spitalfinanzierung durch den Kanton beeinflussen den Finanzbedarf, die Finanzierungsmöglichkeiten des Staatshaushalts und damit direkt die kantonale Steuerquote.

- Verschuldung aus Investitionstätigkeit ab 2012 längerfristig auf den Stand Ende 2008 zurückführen

*Massnahme:* Nimmt die Verschuldung aus Investitionstätigkeit dauerhaft zu, ist diese Zunahme ab 2012 jährlich um 5% durch Ertragsüberschüsse der Erfolgsrechnung abzutragen.

### ***3.2 Kurzfristige Massnahmen zur Verbesserung der Ausgangslage für die Erreichung der längerfristigen Ziele der Finanzstrategie***

#### ***3.2.1 Weiteres Vorgehen in der Erfolgsrechnung***

1. Beschränkung der Budgetentwürfe 2010 auf das Niveau 2009 im KEF 2010–2013

In den Richtlinien zum KEF 2010–2013 und zum Budget 2010 (RRB Nr. 429/2009) wird vorgegeben, dass die Budgetentwürfe 2010 der Direktionen (Finanzdirektion ohne finanzielle Leistungsgruppen Nr. 4910–4970) und der Staatskanzlei grundsätzlich nicht schlechter als das Budget 2009 sein dürfen. Ausgenommen sind Verschlechterungen als Folge der Vorgaben zur Lohnsumme und weitere unabwendbare zusätzliche Belastungen wie die Aufwanderhöhungen als Folge der Teilrevision des Lohnsystems oder zusätzliche Abschreibungen. Die unabwendbaren zusätzlichen Belastungen im 2010 sind von den Direktionen und der Staatskanzlei zu begründen. Die Finanzdirektion beurteilt zusammen mit dem Regierungscontrolling der Staatskanzlei die Begründungen der Direktionen und der Staatskanzlei und stellt dem Regierungsrat dazu Antrag mit der Überarbeitung des KEF 2010–2013.

Für die Budgetentwürfe 2010 gelten die vom Kantonsrat festgelegten Budgets 2009 der Direktionen und der Staatskanzlei als Massstab, d. h., die Verbesserungen im Haushaltsvollzug 2009 gemäss RRB Nr. 234/2009 werden nicht berücksichtigt.

Sind unabwendbare zusätzliche Belastungen im 2010 auf die Umsetzung von Legislaturzielen 2007–2011 zurückzuführen, so wird für den Antrag der Finanzdirektion zur Überarbeitung des KEF 2010–2013 geprüft, ob die entsprechenden Legislaturziele weiterverfolgt oder ob die zusätzliche Belastungen vermieden werden sollen. Das Regierungscontrolling der Staatskanzlei beurteilt zuhanden des Regierungsrates die strategische Bedeutung der zur Diskussion gestellten Legislaturziele.

2. Das Wachstum des Aufwandes 2011–2013 soll im neuen KEF möglichst auf die vom Regierungsrat vorgegebene Entwicklung der Lohnsumme sowie die zusätzlichen, unabwendbaren Belastungen beschränkt werden.

Die Aufträge zur Überarbeitung des Budgetentwurfs 2010 und des KEF 2010–2013 werden im Juni unter Berücksichtigung der erwarteten Wirtschaftsentwicklung festgelegt werden.

### *3.2.2 Weiteres Vorgehen in der Investitionsrechnung*

In den Richtlinien zum KEF 2010–2013 und zum Budget 2010 wird vorgegeben, dass die Investitionsbudgets 2010 der Direktionen und der Staatskanzlei nicht schlechter als das Planjahr 2010 im KEF vom 10. September 2008 sein dürfen. Verschlechterungen sind von den Direktionen und der Staatskanzlei zu begründen. Die Finanzdirektion beurteilt zusammen mit dem Regierungscontrolling der Staatskanzlei die Begründungen der Direktionen und stellt dem Regierungsrat dazu Antrag mit der Überarbeitung des KEF 2010–2013.

### **3.3 Wirtschaftlichkeit**

Die Wirtschaftlichkeit von geplanten Vorhaben der Erfolgs- und Investitionsrechnung ist methodisch schwierig oder gar nicht nachzuweisen. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit würde aber auch eine systematische Aufgabenüberprüfung überfordern. Dies wegen der methodischen Schwierigkeiten und der Menge der erforderlichen Abklärungen und Entscheide. Es bestehen keine methodischen Grundlagen zur systematischen Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Darum wird auf eine durchgehende Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gemäss §2 FHG bzw. §2 Abs. 1 CRG verzichtet.

## **4. Kommunikation**

Die Finanzdirektorin informiert über die finanzpolitischen Ziele in der Finanzstrategie des Regierungsrates für 2010–2017 und die kurzfristigen Massnahmen zur Verbesserung der Ausgangslage für die Erreichung der längerfristigen Ziele der Finanzstrategie.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die finanzpolitischen Ziele werden gemäss Ziff. 3.1 der Erwägungen festgelegt.

II. Die Finanzdirektion berichtet mit dem Antrag zur Überarbeitung des KEF 2010–2013 im Juni 2009 über die finanzpolitischen Perspektiven 2010–2017.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**