

Sitzung vom 25. Mai 2011

**673. Anfrage (Budgetierungsgenauigkeit im Staatshaushalt
des Kantons Zürich)**

Die Kantonsrätinnen Rosmarie Joss, Dietikon, Sabine Sieber Hirschi, Sternenbergl, und Hedi Strahl, Winterthur, haben am 14. März 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Die provisorische Rechnung 2010 weist einen Überschuss von 598 Mio. Franken aus. Dies bei einem budgetierten Defizit von 525 Mio. Franken. Die Differenz von Rechnung und Budget von 1,1 Mia. Franken entspricht einer 9%-Abweichung vom Budget. Anders ausgedrückt, war das Budget um einen Betrag in der Grössenordnung des Aufwandes der Stadt Winterthur im Jahr 2010 daneben.

Wir nehmen die hohe Ungenauigkeit in der Budgetierung mit Sorge zur Kenntnis. Das von der Finanzdirektorin in Auftrag gegebene Gutachten «Einnamenschätzungen der Finanzdirektion des Kantons Zürich» bestärkt uns in der Annahme, dass mit der gewählten Budgetierungsmethode sich zumindest die Einnahmen für das nächste Jahr nicht vernünftig vorhersagen lassen. Wie bei diesen Voraussetzungen eine einigermaßen verlässliche mittelfristige Prognose, wie für die Erstellung des KEF gefordert, möglich sein sollte, ist uns schleierhaft.

Es stellen sich für uns deshalb folgende Fragen bezüglich Budgetierungsmethode:

1. Welche Massnahmen wurden unternommen, um die Budgetierungsgenauigkeit zu erhöhen?
2. Wurden andere Methoden ins Auge gefasst?
3. Werden allfällige Massnahmen, um die Budgetierungsgenauigkeit zu verbessern, bereits auf den Voranschlag 2012 hin greifen?
4. Wenn innerhalb eines Jahres die Planungsgenauigkeit $\pm 10\%$ ist, was ist die geschätzte Planungsgenauigkeit in einer Planungsperiode von 4 Jahren, wie sie der KEF vorsieht?
5. Erachtet der Regierungsrat die im jetzigen KEF vorhandenen Zahl als realistisch? Wenn ja bzw. nein, wieso?
6. Glaubt der Regierungsrat, dass es grundsätzlich überhaupt möglich ist, annähernd genaue Budgetzahlen für eine Periode von vier Jahren ausweisen zu können?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Rosmarie Joss, Dietikon, Sabine Sieber Hirschi, Sternenberg, und Hedi Strahm, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Die Erfolgsrechnung hat im Jahr 2010 um 1,123 Mrd. Franken besser abgeschlossen als budgetiert. Diese Verbesserung hat im Wesentlichen folgende Gründe:

- Die Steuererträge sind um 996 Mio. Franken besser ausgefallen als budgetiert (Saldo der Leistungsgruppe Nr. 4910, Steuererträge).
- Die Direktionen des Regierungsrates (ohne finanzielle Leistungsgruppen) und die Staatskanzlei haben 86 Mio. Franken zur Verbesserung beigetragen (Verbesserung von 186 Mio. Franken abzüglich pauschale Kürzung des Kantonsrates von 100 Mio. Franken in der Leistungsgruppe Nr. 4950, Verrechnete Zinsen und nicht zugeordnete Sammelpositionen).
- Die Behörden, Rechtspflege, Anstalten und übrigen finanziellen Leistungsgruppen (ohne Leistungsgruppe Steuererträge und ohne pauschale Kürzung von 100 Mio. Franken) haben zusammen um 42 Mio. Franken besser abgeschlossen als budgetiert.

Die budgetierten Nettoinvestitionen sind im Jahr 2010 um 381 Mio. Franken oder 33% unterschritten worden.

Am Beispiel der Rechnung 2010 stellt sich die Frage der Budgetgenauigkeit also für die Investitionsrechnung gesamthaft und in der Erfolgsrechnung für die Steuererträge.

Zu Fragen 1–3:

Seit 2006 werden die Steuererträge wie folgt prognostiziert:

- Das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL ist beauftragt, die Staatssteuererträge ökonomisch zu schätzen. BAKBASEL ist dazu geeignet, weil es ein Regionenmodell unterhält und damit als einziges Wirtschaftsforschungsinstitut die Entwicklung des Bruttoinlandproduktes in einzelnen Kantonen errechnet.
- In Kenntnis der Schätzungen von BAKBASEL erstellt das kantonale Steueramt eine eigene Prognose. Sie berücksichtigt insbesondere auch steuerrechtliche Entwicklungen, welche die Steuererträge beeinflussen. Die Prognose des Steueramtes beschränkt sich nicht auf die Staatssteuern einschliesslich der Quellensteuern, sondern sie umfasst auch die Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie die Anteile an den Direkten Bundessteuern und an der Verrechnungssteuer. Zur Schätzung dieser Anteile liegen jeweils Grundlagen des Bundes vor.

- BAKBASEL, das Steueramt und weitere Expertinnen und Experten der Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH, der Zürcher Kantonalbank, der Credit Suisse und der Stadt Zürich stellen an einem Hearing ihre Schätzungen zur Wirtschaftsentwicklung, zur Teuerung und zu den Staatssteuererträgen vor und begründen sie. Das Hearing schliesst mit einer Synthese aller Schätzungen, die darauf als Grundlage für die Eingabe in den KEF dient.

Nachdem im Frühsommer 2010 aufgrund der Meldungen der Gemeinden klar geworden ist, dass die Staatssteuererträge im Jahr 2010 deutlich höher als budgetiert ausfallen werden, hat die Finanzdirektorin Professor Christoph Schaltegger, Universität Luzern, beauftragt, die Methodik der Zürcher Steuerertragsprognose zu überprüfen (vgl. Gutachten «Einnahmenschätzungen der Finanzdirektion des Kantons Zürich» sowie Medienmitteilung des Regierungsrates vom 8. Dezember 2010, <http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2010/310.html>). Das Gutachten zeigt auf, dass die gewählte Methode zu keiner systematischen Unter- oder Überschätzung der Steuererträge führt und die Genauigkeit der Steuerprognose im Kanton Zürich im Allgemeinen hoch ist. Im jährlich erscheinenden Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen des Lausanner Hochschulinstituts Idheap erhielt die Zürcher Steuerprognose wiederholt Spitzennoten. Aus diesem Grund besteht keine Veranlassung, grundlegend vom bisherigen Vorgehen abzuweichen.

Die ungenaue Prognose der Steuererträge im Jahr 2010 ist gemäss Gutachten vielmehr auf drei Umstände zurückzuführen:

- Die Festlegung der Steuerprognose für das Budget 2010 erfolgte in einer Konjunkturtalsole; die rasche wirtschaftliche Erholung mit den damit verbundenen hohen Steuererträgen war im Sommer 2009 demnach nicht absehbar.
- Die Umstellung der Rechnungslegung auf IPSAS im Jahr 2009 führte insbesondere bei den Nachträgen zu Unsicherheiten bei der Budgetierung.
- Das starke Bevölkerungswachstum und die damit verbundene Ausweitung der Steuerbasis wurde bei der Prognostizierung zu wenig berücksichtigt.

Empfohlen wurde, das Bevölkerungswachstum besser zu berücksichtigen, die Nachträge genauer zu analysieren und den Kontakt mit den wichtigsten Gemeinden zu intensivieren. Diese Empfehlungen setzt das Steueramt selbstverständlich sofort um:

- BAKBASEL ist beauftragt worden, dem Bevölkerungswachstum in seinem Regionenmodell besondere Beachtung zu schenken.
- Alle Gemeinden – und nicht nur wie bisher die Stadt Zürich – werden erstmals zu ihren für 2012 budgetierten Steuererträgen befragt.

2009 haben das Steueramt, die Finanzverwaltung und das statistische Amt geprüft, ob zusätzlich zur ökonomischen Methode eine Steuerprognose mithilfe der Bayes'schen Wahrscheinlichkeitstheorie erstellt werden soll, welche auf subjektive Wahrscheinlichkeiten abstellt. Dabei gelangte das Steueramt zum Schluss, diese Form der Steuerprognose nicht weiterzuverfolgen.

Das Investitionsbudget wird aus Systemgründen nicht ausgeschöpft. Jede Leistungsgruppe muss ihre Investitionen so planen, dass Nachtragskredite möglichst vermieden werden. Aus unterschiedlichen Gründen können jedoch nie alle Investitionen wie geplant durchgeführt werden. Welche Vorhaben davon betroffen sind, ist im Zeitpunkt der Budgetierung jedoch nicht bekannt. In der Regel werden 20% des gesamten Investitionsbudgets nicht ausgeschöpft. Diesem Umstand hat der Regierungsrat bis 2010 Rechnung getragen, indem er die budgetierten Abschreibungen in der Erfolgsrechnung zentral gekürzt und damit eine unnötige Belastung des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung vermieden hat. Für 2011 hat der Regierungsrat zusätzlich auch das Investitionsbudget zentral um 20% gekürzt.

Zu Frage 4:

Der KEF 2010–2013 ist im Sommer 2009 erarbeitet worden, als sich die Schweiz als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise schon vier Quartale lang in einer Rezession befand. Unter dem Eindruck der schrumpfenden Wirtschaft sind die Steuerertragsprognosen im Vergleich zum KEF 2009–2012 damals deutlich nach unten korrigiert worden, und zwar nicht nur im Budget 2010, sondern auch in den Finanzplanjahren. In den fünf Sitzungen des Kantonsrates vom 14. und 15. Dezember 2009, in denen das Budget 2010 (Vorlage 4630) und die Festsetzung des Steuerfusses für 2010 und 2011 (Vorlage 4631) beraten wurden, ist von keiner Seite vorgebracht worden, dass die Steuererträge auch höher ausfallen könnten, als vom Regierungsrat budgetiert.

Nachdem im Juni 2010 und damit während der Erarbeitung des geltenden KEF 2011–2014 klar wurde, dass die Steuererträge 2010 deutlich über dem Budget ausfallen, sind die Steuererträge im Vergleich zum KEF 2010–2013 wieder nach oben angepasst worden, und zwar im Budget 2011 und den Finanzplanjahren. Gemäss heutigem Wissensstand waren die Steuererträge also nicht nur im Budget 2010, sondern im gesamten KEF 2010–2013 zu tief eingestellt. Diese Fehleinschätzung ist mit dem KEF 2011–2014 vom September 2010 inzwischen korrigiert worden.

Zu Fragen 5 und 6:

Mit den Richtlinien vom 23. März 2011 zum neu zu erarbeitenden KEF 2012–2015 hat der Regierungsrat einzelne Positionen des geltenden KEF vom September 2010 angepasst (vgl. RRB Nr. 336/2011, Tabelle 2). So sind die Steuererträge nochmals höher angenommen worden, weil sie in der Rechnung 2010 schliesslich noch besser ausgefallen sind, als im Laufe des Jahres 2010 erwartet. Aber auch andere Budgetpositionen entwickeln sich anders als geplant: So mussten beispielsweise die Auswirkungen des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes korrigiert werden, nachdem die Vorlage an den Kantonsrat aufgrund der Vernehmlassung geändert wurde. Die zukünftige Gewinnausschüttung der Nationalbank dürfte ebenso von den bisher budgetierten Werten abweichen.

Der Regierungsrat ist sich der Grenzen der Finanzplanung bewusst und weiss, dass die Zahlen einer Finanzplanung Prognosen, Entwicklungen und Absichten zeigen und nicht in Stein gemeisselt sind. Wenn dem so wäre, müsste nur alle vier Jahre eine Finanzplanung erstellt werden. Zudem bräuchte es weder Nachträge zum Budgetentwurf (Novemberbrief), Nachtragskredite, Kreditüberschreitungen, Kreditübertragungen noch Zwischen- und Geschäftsberichte. Alle diese Instrumente dienen dazu, die tatsächliche Entwicklung mit der Planung zu vergleichen, Abweichungen darzustellen und die Lehren für die nächste Planung zu ziehen.

Dieser Prozess des ständigen Anpassens bzw. die rollende Planung ist in § 6 CRG festgehalten, wonach die staatlichen Tätigkeiten durch ein zweckmässiges Controlling gesteuert werden. Dieses umfasst die Zielfestlegung, die Planung der Massnahmen, die Steuerung (die Umsetzung der Massnahmen), die Überprüfung des staatlichen Handelns und führt wieder zur neuen Zielfestlegung. In diesem ständigen Prozess muss das «Drehbuch» des Öfteren umgeschrieben werden. Der Regierungsrat tut dies mit den dafür vorgesehenen Instrumenten in aller Transparenz gegenüber dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi