

Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2011

4834

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2012 und 2013**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. September 2011,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2012 und 2013 wird auf 107% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

1. Auftrag

Der Kantonsrat beschliesst gemäss Art. 56 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung (KV, LS 101) mit einfachem Mehr über den Steuerfuss für die Staatssteuer. Dabei setzt er den Steuerfuss jeweils für zwei Kalenderjahre fest (§ 2 Steuergesetz [LS 631.1]). Neu ist der Steuerfuss für die Jahre 2012 und 2013 festzulegen.

Die Steuerfussfestlegung erfolgt gemäss § 9 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) auf der Grundlage des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF). Dieser legt für die folgenden vier Jahre die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung fest.

Der KEF 2012–2015 (Vorlage 4835) wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem vorliegenden Antrag zur Festsetzung des Steuerfusses zur Kenntnis gebracht.

2. Wirtschaftliches Umfeld

Die ungelöste Staatsschuldenproblematik in vielen OECD-Ländern mit ihren Auswirkungen auf die Finanzmärkte und auf die Wechselkurse stellt für die Schweiz nach Einschätzung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) gegenwärtig das Hauptkonjunkturrisiko dar. In den Euro-Krisenländern, insbesondere Griechenland, bleibt trotz neuer Kredithilfen des IWF und der EU der Ausweg aus der Überschuldung steinig und unsicher. Die Risiken in Bezug auf die Staatsfinanzen sind zudem nicht auf den Euro-Raum beschränkt, sondern betreffen auch Länder wie die USA oder Japan.

Für 2012 wird mit einer Abschwächung der Konjunktur gerechnet. Die Situation ist insbesondere für die Exportindustrie und den Tourismus schwierig und dürfte sich ab 2012 auf die gesamte Wirtschaftsentwicklung auswirken. Das SECO rechnet in seiner Prognose vom Juni 2011 mit einer Verlangsamung des realen BIP-Wachstums von 2,1% im laufenden Jahr auf 1,5% im 2012. Die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) rechnet mit einer Wachstumsabschwächung des BIP von 2,2% (2011) auf 1,8% (2012). Die Credit Suisse erwartet in ihrer Prognose vom September 2011 für 2012 ein weiterhin stabiles BIP-Wachstum von 2,0%, die BAK Basel rechnet hingegen mit einer Abschwächung des Wachstums auf 0,8%. Die zukünftige Entwicklung wird auch stark davon abhängen, wie erfolgreich die Politik der Schweizerischen Nationalbank (SNB) gegen die weitere Aufwertung des Schweizer Frankens ist, sowie von der Wirtschaftsentwicklung in den wichtigsten ausländischen Absatzmärkten.

3. Steuerpolitische Betrachtung

Der Kanton Zürich ist sowohl für natürliche als auch für juristische Personen ein steuerlich attraktiver Standort. Er zeichnet sich im nationalen Steuerwettbewerb insbesondere durch eine «mittelstandsfreundliche Besteuerung» aus, wie der Steuerbelastungsmonitor 2010 der BAK Basel festhält, und ist vor allem für Steuerpflichtige mit mittleren bis hohen Einkommen günstig. Bei der Vermögensbesteuerung liegt der Kanton – gemäss der Gewichtung der BAK Basel – insgesamt auf dem fünften Rang aller Kantone. Bei den juristischen Personen, wo der Steuerwettbewerb vor allem international spielt, ist der Kanton Zürich gemäss dem Steuerbelastungsmonitor 2010 der BAK Basel im westeuropäischen Umfeld «sehr gut positioniert».

Allgemein zeichnet sich ab, dass sich die durch den Steuerwettbewerb ausgelöste Steuersenkungsspirale der Kantone in den nächsten Jahren verlangsamen und teilweise sogar umkehren wird. Alle Kantone sind mit grossen finanziellen Herausforderungen konfrontiert und stehen unter einem zunehmenden finanzpolitischen Druck. Stichworte sind die Umsetzung der KVG-Revision, die in allen Kantonen zu deutlichem Mehraufwand führt, die zukünftige Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank oder die Unterdeckung einer ganzen Reihe von kantonalen Pensionskassen.

Im Kanton Zürich sind für 2012 weitere steuerliche Entlastungen vorgesehen. Der Regierungsrat hat beschlossen, die seit Beginn des Jahres 2002 aufgelaufene Teuerung von 8,5% auf den 1. Januar 2012 auszugleichen. Dies entspricht einer Entlastung der Steuerzahlenden ab 2012 um mehr als vier Prozent der einfachen Staatssteuer.

Auf Ebene der Gemeinden wird es ab 2012 zu spürbaren Entlastungen als Folge der mit der neuen Spitalfinanzierung verbundenen Lastenverschiebung von den Gemeinden auf den Kanton (Modell 100/0) sowie als Folge des neuen innerkantonalen Finanzausgleichs kommen. Die Auswirkungen können in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich ausfallen.

Um die hohe Standortqualität des Kantons Zürich auch in Zukunft zu erhalten und um im Standortwettbewerb vorne mit dabei zu sein, sind Investitionen in den Standort nötig. Dazu zählen die Umsetzung des neuen Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes und einer rasche Sanierung der BVK. Um diese finanzieren zu können, beantragt der Regierungsrat eine Erhöhung des Steuerfusses. Diese fällt jedoch mit sieben Steuerfussprozenten geringer aus als die gleichzeitig im nächsten Jahr vielerorts möglichen Entlastungen der Steuerzahlenden. Damit bleibt der Kanton Zürich auch in Zukunft im Standortwettbewerb gut positioniert.

Für die neue Legislatur hat sich der Regierungsrat zudem das Ziel gesetzt, die Position des Kantons Zürich im Steuerwettbewerb weiter zu stärken. Er hält in den Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2015 für den Politikbereich 9, Finanzen und Steuern, als langfristiges Ziel fest: «9.3 Kanton und Gemeinden können im Steuerwettbewerb bestehen. Die Steuern erhalten unter Berücksichtigung der Solidarität den Leistungswillen der Pflichtigen und fördern ihre Selbstvorsorge». Das entsprechende Legislaturziel 13 des Regierungsrates lautet: «Die Position im internationalen und interkantonalen Steuerwettbewerb ist gestärkt.» Als Massnahme zur Erreichung dieses Legislaturziels sollen eine Strategie und begleitende Massnahmen zur Erhaltung der Steuerhoheit und der guten Wettbewerbsposition sowie zur Optimierung des Steuersubstrats erarbeitet und umgesetzt werden.

4. Überblick über die Finanzentwicklung 2012–2015

4.1 Entwicklung der Erfolgsrechnung

Tabelle 1: Übersicht Erfolgsrechnung

| (in Mio. Franken) | Budget 2011 | Budgetentwurf 2012 | KEF 2013 | KEF 2014 | KEF 2015 |
|-------------------|----------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Aufwand | -12 903 | -14 118 | -14 448 | -14 683 | -14 939 |
| Ertrag | 13 095 | 14 019 | 14 235 | 14 668 | 15 028 |
| Saldo | 192 | -99 | -213 | -15 | 89 |
| Eigenkapital | 7 610 | 7 527 | 7 332 | 7 340 | 7 444 |

– Aufwand/Aufwandüberschüsse, + Ertrag/Ertragsüberschüsse

Aufwand im Budgetentwurf 2012 gegenüber Budget 2011

Der Aufwand steigt im Budgetentwurf 2012 gegenüber dem Budget 2011 um 1215 Mio. Franken oder 9,4%. Dieser Anstieg ist knapp zur Hälfte Folge des in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 angenommenen neuen kantonalen Finanzausgleichs. Dieser führt, vor allem wegen des neu gestalteten Ressourcenausgleichs zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Gemeinden, zu einem erheblichen Anstieg von Aufwand (+558 Mio. Franken) und Ertrag (+427 Mio. Franken).

Die neue Spitalfinanzierung führt 2012 zu einer Aufwandszunahme von 337 Mio. Franken, wovon alleine die Umsetzung des Modells 100/0 einen Mehraufwand von 255 Mio. Franken verursacht. Weitere 126 Mio. Franken Mehraufwand gegenüber dem Budget 2011 ergeben sich als Folge der vom Kantonsrat im Budget 2011 in der Leistungsgruppe Nr. 4950 zentral eingestellten pauschalen Saldoverbesserung, die im Budgetentwurf 2012 wegfällt. Entlastet wird die Aufwandentwicklung durch den Minderaufwand von 65 Mio. Franken für Zahlungen an den Bundesfinanzausgleich. Diese Entwicklungen erklären rund 80% des Aufwandwachstums im Budgetentwurf 2012.

Weitere Entwicklung des Aufwands 2013

2013 nimmt der Aufwand gegenüber 2012 um 330 Mio. Franken oder 2,3% zu, bei einer angenommenen Jahreststeuerung von 1,0%. Davon sind 101 Mio. Franken Folge der beschlossenen Massnahmen zur Sanierung der BVK (vgl. Ziff. 4.4 und Tabelle 5). Daneben steigt der Aufwand vor allem im Bildungsbereich aufgrund steigender Schüler- und Studierendenzahlen, im Sozialbereich als Folge des Vollzugs von Bundesrecht und in der somatischen Spitalversorgung wegen dem

neuen Kostenteiler zwischen Krankenkassen und Kanton. Mit einer weiteren Entlastung wird beim Bundesfinanzausgleich gerechnet, wo ein Minderaufwand von 82 Mio. Franken eingestellt ist.

Ertrag im Budgetentwurf 2012 gegenüber Budget 2011

Der Ertrag nimmt 2012 gegenüber 2011 um 924 Mio. Franken oder 7,1% zu. Davon sind 427 Mio. Franken oder knapp die Hälfte der Zunahme durch die Umsetzung des neuen kantonalen Finanzausgleichs ab 1. Januar 2012 verursacht (vgl. Ausführungen zur Entwicklung des Aufwands im Budgetentwurf 2012 gegenüber dem Budget 2011). Bei den Steuern wird mit zusätzlichen Erträgen von 468 Mio. Franken gerechnet (vgl. Ziff. 4.2).

Der erwartete Ausfall der Gewinnausschüttung der SNB im Budgetentwurf 2012 führt zu einer Verschlechterung von 289 Mio. Franken gegenüber 2011.

Weitere Entwicklung des Ertrags 2013

Für 2013 wird nochmals mit einer leichten Zunahme des Steuerertrags von 106 Mio. Franken gerechnet (vgl. Ziff. 4.2). Zudem ist ab 2013 wieder ein Anteil Gewinnausschüttung SNB von 116 Mio. Franken eingestellt. Insgesamt ist für 2013 ein um 216 Mio. Franken oder 1,5% höherer Ertrag als 2012 eingestellt.

Risiken

Neben der Unsicherheit über die weitere konjunkturelle Entwicklung und ihre Folgen für die Steuererträge sind vor allem die Unsicherheiten zur zukünftigen Gewinnausschüttung der SNB, die im KEF ab 2013 jährlich mit 116 Mio. Franken eingestellt ist, zu den Zahlungen in den Bundesfinanzausgleich ab 2013 sowie zur Entwicklung der erstmals eingestellten Beträge für den neuen kantonalen Finanzausgleich und für die neue Spitalfinanzierung zu nennen.

4.2 Entwicklung der Steuererträge 2011–2013

Tabelle 2: Veränderung Netto-Steuererträge gegenüber Budget 2011

| (in Mio. Franken / in %) | Veränderung gegenüber Budget 2011 | | | |
|---|-----------------------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | Δ absolut (Mio. Franken) | | Δ in % | |
| | Budgetentwurf 2012 | KEF 2013 | Budgetentwurf 2012 | KEF 2013 |
| Staatssteuern | 367 | 451 | 6,8% | 8,3% |
| Erbschafts- und Schenkungssteuer | 20 | 20 | 11,4% | 11,4% |
| Direkte Bundessteuer | 76 | 86 | 13,9% | 15,8% |
| Verrechnungssteuer | 2 | 12 | 2,9% | 19,0% |
| Total Steuern (Leistungsgruppe Nr. 4910) | 465 | 569 | 7,5% | 9,1% |
| Verkehrsabgaben | 3 | 4 | 1,0% | 1,4% |
| Schiffssteuern | 0,1 | 0,1 | 6,7% | 6,7% |
| Total Steuern | 468 | 573 | 7,2% | 8,8% |

Tabelle 3: Im KEF 2012–2015 eingestellte Veränderungen des Staatssteuerertrags

| (in Mio. Franken) | 2012 | 2013 |
|--|-------------|-------------|
| – Ausgleich kalte Progression (vgl. Ziff. 2) | –205 | –210 |
| – Steuerfusserhöhung um 5 Steuerfussprozent für Spitalfinanzierung (Modell 100/0, vgl. Ziff. 4.3) | 259 | 267 |
| – Steuerfusserhöhung um zusätzliche 2 Steuerfussprozent für Sanierung BVK (vgl. Ziff. 4.4) | 104 | 107 |
| – Steuergesetzrevision für juristische Personen ab 2013 (Vgl. Ziff. 2) | – | –61 |
| Total Veränderungen | +158 | +103 |

+ Verbesserungen, Mehrerträge / – Verschlechterungen, Mindererträge, Ertragsausfälle

Die prognostizierten Steuererträge für 2012 liegen 468 Mio. Franken oder 7,2% über dem Budget 2011 und für 2013 um 573 Mio. Franken (+8,8%) über dem Budget 2011.

Der Mehrertrag fällt vor allem bei den Staatssteuern an. Die sich aus dem Ausgleich der kalten Progression (ab 2012) und aus der Steuergesetzrevision für juristische Personen (ab 2013 eingestellt) ergeben-

den Mindererträge werden durch die übrigen Mehrerträge mehr als kompensiert. Diese Mehrerträge bei den Staatssteuern ergeben sich vor allem aus der beantragten Steuerfusserhöhung auf 107% zur Finanzierung der Lastenverschiebung von den Gemeinden auf den Kanton bei der neuen Spitalfinanzierung und der Sanierung der BVK (vgl. Ziff. 4.3 und 4.4) sowie zu einem kleineren Teil aus der erwarteten positiven Wirtschaftsentwicklung des Kantons Zürich.

Auch bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der direkten Bundessteuer sowie der Verrechnungssteuer wird mit steigenden Erträgen gerechnet.

4.3 KVG-Revision und Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG)

Grundlage für die Umsetzung der KVG-Revision vom 21. Dezember 2007 ab 2012 ist das neue Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG, Vorlage 4763).

Tabelle 4: Übersicht finanzielle Auswirkungen KVG-Revision und SPFG

| (in Mio. Franken) | 2012 | 2013 | ab 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Umsetzung Finanzierungsmodell 100/0 | -255 | -255 | -255 |
| Auswirkungen KVG-Revision unter Berücksichtigung SPFG (Finanzierungsanteil: 2012 51%, 2013 53%, ab 2014 55%) | -82 | -134 | -185 |
| Total | -337 | -389 | -440 |

+ Verbesserung, – Verschlechterung

Nachdem bis Ende 2011 Kanton und Gemeinden die Spitalversorgung gemeinsam finanzieren, entflechtet das SPFG die Finanzströme im Gesundheitswesen. Ab 2012 wird die Spitalversorgung ausschliesslich vom Kanton mitfinanziert werden, während die Gemeinden die ganze Finanzierungsverantwortung für die Pflegeversorgung übernehmen (Modell 100/0). Die mit der neuen Spitalfinanzierung verbundene Lastenverschiebung von den Gemeinden auf den Kanton beträgt rund 255 Mio. Franken. In der SPFG-Vorlage an den Kantonsrat forderte der Regierungsrat, dass die Gemeinden diese Entlastung mit einer Senkung des Gemeindesteuerfusses an die Steuerzahlenden weitergeben. Die Steuerzahlenden sollen von der Lastenverschiebung in der Spitalfinanzierung grundsätzlich nicht betroffen sein.

Der Mehraufwand des Kantons von 255 Mio. Franken durch die Umsetzung des Finanzierungsmodells 100/0 ergibt sich aus der Entlastung im Pflegebereich von 70 Mio. Franken und der Mehrbelastung von 325 Mio. Franken im Spitalbereich.

Zusätzlich zu dieser Lastenverschiebung zum Kanton wird der Kantonshaushalt durch die KVG-Revision in der KEF-Periode mit 82 Mio. bis 185 Mio. Franken jährlich belastet. Der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand an der Spitalfinanzierung steigt von 51% im 2012 auf 53% im 2013 und beträgt ab 2014 55%.

4.4 Beschlüsse des Regierungsrates zur Sanierung der BVK und Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung

Der Regierungsrat hat am 14. September 2011 die Eckwerte für die Sanierung der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich festgelegt. Die Vorlage wird dem Kantonsrat im vierten Quartal 2011 unterbreitet, sodass sie auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden kann.

Die Unterdeckung der BVK soll durch eine Einmaleinlage des Kantons von 2 Mrd. Franken, durch zeitlich beschränkte jährliche Sanierungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden sowie durch eine Verminderung der BVK-Leistungen beseitigt werden. Dabei wird auch mit einer positiveren Entwicklung der Kapitalanlageerträge gerechnet. Die beabsichtigte Erhöhung der ordentlichen Sparbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden dient dazu, die angestrebten Leistungsziele zu erreichen.

Tabelle 5: Auswirkungen der geplanten Sanierung der BVK auf die Erfolgsrechnung

| (in Mio. Franken) | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total 2011– 2015 | Mittelfristiger Ausgleich 2008–2015 |
|--|-------|------|------|------|------|------------------------|---|
| Mittelfristiger Ausgleich 31. August 2011 ohne Berücksichtigung Sanierung BVK | | | | | | | +697 |
| Sanierungsmassnahmen | | | | | | | |
| – Rückstellung Einmaleinlage | –2000 | | | | | –2000 | |
| – Rückstellung Sanierungsbeiträge | –617 | | | | | –617 | |
| Erhöhung Sparbeiträge | | | –41 | –41 | –41 | –123 | |
| Zusätzlicher Zinsaufwand wegen Sanierung BVK | | | | | | | |
| – Zinsaufwand langfristig 1,6 Mrd. | | | –48 | –48 | –48 | –144 | |
| – Zinsaufwand 400 Mio. amortisiert | | | –12 | –11 | –9 | –32 | |
| Steuerfusserhöhung wegen Sanierung BVK | | | | | | | |
| – 2 Steuerfussprozente ab 2012 | | | | | | | |
| – 4 Steuerfussprozente ab 2014 | | +104 | +107 | +224 | +230 | +665 | |
| Auswirkungen der BVK-Sanierungsmassnahmen auf die Erfolgsrechnung | –2617 | +104 | +6 | +124 | +132 | –2251 | –1554 |

+ Verbesserung, – Verschlechterung

Nach der Festlegung der Eckwerte für die Sanierung müssen gemäss § 55 Abs. 2 CRG und § 13 der Rechnungslegungsverordnung (RLV, LS 611.1) die entsprechenden Rückstellungen gebildet werden. Diese setzen sich aus der Einmaleinlage (2 Mrd. Franken) und den Sanierungsbeiträgen des Kantons als Arbeitgeber (617 Mio. Franken) zusammen und werden die Erfolgsrechnung 2011 belasten. Statt eines erwarteten Ertragsüberschusses wird sich in der Jahresrechnung 2011 ein Defizit von voraussichtlich über 2 Mrd. Franken ergeben.

Die auf den 1. Januar 2013 geplante Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken wird wegen der dafür notwendigen Kapitalbeschaffung eine zusätzliche Zinsbelastung des kantonalen Finanzhaushalts von jährlich rund 60 Mio. Franken in den Jahren 2013–2015 zur Folge haben. Dazu kommen höhere Sparbeiträge (Arbeitgeberbeiträge) ab 2013, die mit 41 Mio. Franken jährlich eingestellt sind.

Die Sanierung der BVK bringt eine ausserordentlich hohe Belastung des kantonalen Finanzhaushalts. Der von der Kantonsverfassung geforderte mittelfristige Haushaltsausgleich und der Standortwettbewerb bei den staatlichen Leistungen und der Steuerbelastung engen den Handlungsspielraum erheblich ein. Die Sanierung kann kurz- und mittelfristig nur mit einer Erhöhung des Steuerfusses und einer langfristigen Erhöhung der Verschuldung bewältigt werden. Von der Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken sollen 1,6 Mrd. Franken mittelfristig nicht über Ertragsüberschüsse der Erfolgsrechnung finanziert werden. Es handelt sich dabei um den Anteil des Kantons Zürich an der einmaligen Ausschüttung des Golderlöses der SNB im 2005, der bisher nicht zur Finanzierung der Erfolgsrechnung herangezogen wurde. Die restlichen 400 Mio. Franken der Einmaleinlage, die Zinsbelastung aus der erhöhten Verschuldung, die jährlichen Sanierungsbeiträge und die höheren Arbeitgeberbeiträge zur Erhöhung des Sparkapitals der kantonalen Arbeitnehmenden sollen durch eine Steuerfusserhöhung finanziert werden. Für die Steuerfussperiode 2012/2013 ist eine Steuerfusserhöhung um 2 Prozentpunkte erforderlich. Für die Steuerfussperiode 2014/2015 ist im KEF gegenüber 2011 eine Erhöhung von vier Steuerfussprozenten eingestellt.

Die Belastung der Erfolgsrechnung durch die festgelegten Massnahmen zur Sanierung der BVK – insbesondere die Rückstellungen von 2,6 Mrd. Franken 2011 – führt dazu, dass der mittelfristige Ausgleich 2008–2015 um 1,6 Mrd. Franken verfehlt wird. Ohne die Sanierungsmassnahmen BVK wäre der mittelfristige Ausgleich 2008–2015 mit einem kumulierten Ertragsüberschuss von rund 700 Mio. Franken erreicht worden.

4.5 Mittelfristiger Ausgleich und Antrag auf Spezialregelung im CRG

Der Regierungsrat hat bereits früher festgehalten, dass im Einzelfall mittels Gesetz zu entscheiden sei, ob ausserordentliche Erträge oder Belastungen bei der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs zu berücksichtigen seien. Ausgelöst wurde die Diskussion 2005 von der Ausschüttung des Golderlöses der SNB. Mit der Volksinitiative «Schluss mit der Schuldenwirtschaft zu Lasten unserer Kinder» wurde damals eine verbindliche Regelung in der Kantonsverfassung angestrebt. Regierungsrat und Kantonsrat sprachen sich gegen eine starre Regel aus. Der Regierungsrat hielt damals in seinem Beleuchtenden Bericht zur Volksinitiative fest: «... soll im Einzelfall entschieden werden können, ob der Verkaufserlös in den mittelfristigen Ausgleich eingerechnet wird oder nicht. Ein Entscheid im Einzelfall kann auf die konkrete Situation des Staatshaushalts Rücksicht nehmen.» Und wei-

ter: «Falls eine Privatisierung eines Staatsbetriebs ansteht, soll im Einzelfall mittels Gesetz entschieden werden, ob der Erlös in den mittelfristigen Ausgleich fliesst oder nicht.» Sowohl der Kantonsrat als auch die Stimmberechtigten lehnten die Volksinitiative ab.

Die geltenden Regeln bedingen, dass schnell Massnahmen getroffen werden, um die Erfolgsrechnung 2012–2015 durch Ausgaben-senkungen und Ertragssteigerungen um 1,6 Mrd. Franken zu entlasten. Massnahmen in diesem Umfang würden dem Kanton Zürich im Standortwettbewerb jedoch nachhaltig schaden. Für die Finanzierung der BVK-Sanierung sollen für die Berechnung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs vorübergehend mit einer Ergänzung des CRG abweichende Regeln geschaffen werden. Es geht dabei um die Anrechnung der 2011 zu verbuchenden Rückstellung von 2,6 Mrd. Franken.

Das CRG soll mit einer Übergangsbestimmung mit folgenden Festlegungen ergänzt werden:

1. Die Einmaleinlage wird im Umfang von 1,6 Mrd. Franken, d. h. in der Höhe des Anteils des Kantons Zürich an der einmaligen Ausschüttung des Golderlöses der SNB im 2005, nicht in den mittelfristigen Haushaltsausgleich eingerechnet.
2. Der Rest der Einmaleinlage von 400 Mio. Franken soll ab 2013 gleichmässig über acht Jahre verteilt dem mittelfristigen Ausgleich belastet werden.
3. Die Rückstellung der jährlichen Arbeitgeber-Sanierungsbeiträge von 617 Mio. Franken wird erst im Zeitpunkt ihrer Auszahlung dem mittelfristigen Ausgleich belastet und damit ebenfalls über mehrere Jahre verteilt.

Tabelle 6: Beantragte Übergangsbestimmung im CRG: Regelung für die Anrechnung der Rückstellung für die Sanierung der BVK im mittelfristigen Ausgleich

| (in Mio. Franken) | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total 2011– 2015 | Mittelfristiger Ausgleich 2008–2015 |
|---|-------------|------|-------------|-------------|-------------|------------------------|---|
| Mittelfristiger Ausgleich unter Berücksichtigung Sanierungsmassnahmen BVK | | | | | | | -1554 |
| Beantragte Änderung CRG (Übergangsbestimmung) | | | | | | | |
| – Einmaleinlage im Umfang des Golderlöses nicht eingerechnet | +1600 | | | | | | |
| – Amortisation des Rests der Einmaleinlage von 400 Mio. Franken über acht Jahre | +400 | | -50 | -50 | -50 | | |
| – Sanierungsbeiträge im Zeitpunkt Auszahlung | +617 | | -116 | -116 | -77 | | |
| Total Folge Änderung CRG | 2617 | | -166 | -166 | -127 | +2158 | |
| Mittelfristiger Ausgleich mit Änderung CRG und Sanierung BVK gemäss Beschluss RR vom 14. September 2011 | | | | | | +604 | |

+ Verbesserung, – Verschlechterung

Der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung 2008–2015 wird dadurch trotz der Rückstellungen von 2,6 Mrd. Franken im 2011 mit einem Ertragsüberschuss von 604 Mio. Franken planerisch erreicht.

Mit dieser Änderung des CRG wird die Sanierungslast, mit Ausnahme von 1,6 Mrd. Franken, auf die Periode 2013–2020 verteilt, d. h. über die laufende Planungsperiode hinaus. In welchem Ausmass zudem auch der Anteil von 1,6 Mrd. Franken der Einmaleinlage bis Ende 2020 finanziert und die entsprechende Verschuldung abgebaut werden kann, hängt vom mittelfristigen Haushaltsausgleich 2013–2020 ab.

4.6 Entwicklung der Investitionsrechnung

Tabelle 7: Übersicht Investitionsrechnung

| (in Mio. Franken / in %) | Budget 2011 | Budgetentwurf 2012 | KEF 2013 | KEF 2014 | KEF 2015 |
|--|----------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Ausgaben | -898 | -1025 | -954 | -928 | -1021 |
| Einnahmen | 134 | 97 | 134 | 235 | 303 |
| Nettoinvestitionen | -764 | -928 | -821 | -693 | -717 |
| Selbstfinanzierungsgrad in Prozenten* | 109,7% | 55,1% | 46,5% | 85,1% | 97,5% |
| Verschuldung** | 6153 | 6570 | 7009 | 7112 | 7130 |

– Investitionsausgaben/Nettoinvestitionen, + Investitionseinnahmen

In der Investitionsrechnung und in der Erfolgsrechnung ist bereits mit einer Planungskorrektur berücksichtigt, dass die Investitionsbudgets in der Regel nur zu 80% ausgeschöpft werden.

* Selbstfinanzierungsgrad = Selbstfinanzierung in Prozenten der Nettoinvestitionen. Die Selbstfinanzierung entspricht dem Saldo Erfolgsrechnung plus Abschreibungen des Verwaltungsvermögens sowie der Investitionsbeiträge, minus Auflösung passivierter Investitionsbeiträge, plus Fondseinlagen in Fonds im Eigenkapital, minus Fondsentnahmen aus Fonds im Eigenkapital.

In den Selbstfinanzierungsgrad im Budget 2011 ist die geplante Rückstellung von 2,6 Mrd. Franken wegen der Sanierung der BVK nicht eingerechnet.

** Verschuldung: Zur Ermittlung der finanzpolitisch relevanten Verschuldung wird das Fremdkapital (FK) um die passivierten Investitionsbeiträge vermindert. Von diesem Wert wird das Finanzvermögen (FV) abgezogen, das aus jenen Werten besteht, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

Die Investitionsausgaben liegen 2012 und 2013 durchschnittlich bei 990 Mio. Franken und damit rund 100 Mio. Franken höher als im Budget 2011. Die Nettoinvestitionen nehmen gegenüber dem Budget 2011 um 164 Mio. Franken oder 21,5% (2012) bzw. um 57 Mio. Franken oder 7,5% (2013) zu.

Mit rund 50% ist der Selbstfinanzierungsgrad sowohl 2012 als auch 2013 ungenügend und die Investitionen können nicht aus eigenen Mitteln finanziert werden. Als Folge davon steigt die Verschuldung von 6,2 Mrd. Franken Ende 2011 um 0,8 Mrd. Franken auf 7 Mrd. Franken Ende 2013.

5. Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2012 und 2013

Der Kanton Zürich steht vor ausserordentlichen finanziellen Herausforderungen. Das laufende Jahr wird wegen der Rückstellungen für die Sanierung BVK voraussichtlich mit einem Defizit von über 2 Mrd. Franken in der Jahresrechnung 2011 abschliessen. Im Budgetentwurf 2012 und im Planjahr 2013 sind Defizite von 99 Mio. Franken und 213 Mio. Franken eingestellt. Das Eigenkapital wird von Ende 2010 bis Ende 2013 von 10 Mrd. Franken auf 7,3 Mrd. Franken abnehmen, und die Verschuldung wird sich in dieser Zeit von 3,6 Mrd. Franken auf 7 Mrd. Franken fast verdoppeln.

Ein Teil der zusätzlichen finanziellen Belastungen soll durch eine Steuerfusserhöhung finanziert werden. Die sich ohne Steuerfusserhöhung ergebenden Defizite und die starke Zunahme der Verschuldung wären mit grossen Risiken für den Kanton verbunden. Die Defizite würden ohne die beantragte Steuerfusserhöhung um 363 bis 517 Mio. Franken jährlich höher ausfallen und im KEF 2012–2015 zu einem kumulierten Defizit von rund 2 Mrd. Franken führen (statt der jetzt vorgesehenen 238 Mio. Franken). Eine solche finanzpolitische Entwicklung ist nicht verantwortbar. Eine Steuerfusserhöhung ist darum unvermeidbar. Der zusätzlichen Belastung stehen aber auch Entlastungen gegenüber. Wegen der neuen Spitalfinanzierung und dem neuen interkantonalen Finanzausgleich dürfen Steuerfussenkungen in den Gemeinden erwartet werden. Zudem entlastet der Ausgleich der kalten Progression die Steuerzahlenden ab 2012 um mehr als 4% der einfachen Staatssteuer.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2012 und 2013 auf 107% der einfachen Staatssteuer festzusetzen.

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|------------------|---------------------|
| Die Präsidentin: | Der Staatschreiber: |
| Gut-Winterberger | Husi |