

Sitzung vom 4. September 2002

1375. Anfrage (Überproportionaler Anstieg der Steuereinnahmen)

Die Kantonsräte Pierre-André Duc und Gaston Guex, Zumikon, haben am 10. Juni 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Im Jahr 1990 wurden vom Kanton Zürich mit «Staatssteuern» (Konten 4000) und mit «Erbschaftssteuern» (Konten 4050) rund 3,1 Mia. Franken eingenommen. In den folgenden Jahren sind die Mehreinnahmen relativ bescheiden angestiegen. 1997 wurden zu Gunsten dieser Konten lediglich 12% mehr als in 1990 eingenommen. In den letzten Jahren wurden Jahr für Jahr, auch wegen des besseren Wirtschaftsgangs, deutlich höhere Steuereinnahmen registriert. Im Jahr 2000 wurden rund 4,3 Mia. eingenommen, das heisst 23% mehr als 1997 beziehungsweise 38% mehr als 1990.

Anhand des Statistischen Jahrbuchs des Kantons Zürich 2002 lassen sich folgende Vergleiche anstellen:

- Die Teuerung stieg zwischen 1990 und 2000 um total 121%. Zwischen 1991 und 1997 sind die Steuereinnahmen langsamer als die Teuerung gewachsen. Ab 1998 sind jedoch die Steuereinnahmen deutlich schneller als die Teuerung gewachsen.
- Das Volkseinkommen im Kanton Zürich pro Einwohner stieg zwischen 1990 und 1999 (Zahlen 2000 sind noch nicht vorhanden) um 25%.
- Das Volkseinkommen im Kanton Zürich in absoluten Zahlen stieg zwischen 1990 und 1999 um 31%.

Diese Zahlen zeigen eindeutig, dass die Steuereinnahmen trotz diverser Steuergesetzanpassungen überproportional gestiegen sind. In den Jahren 2000 und 2001 dürfte dies bestimmt auch der Fall sein (2001 stiegen die Steuereinnahmen um 9% – Angaben über das Volkseinkommen für die Jahre 2000 und 2001 sind noch nicht verfügbar). Diese Zahlen zeigen in aller Klarheit, dass die Steuerquote gestiegen ist.

Der überproportionale Anstieg der Steuereinnahmen hat vor allem zu höheren Ausgaben geführt. Die Situation unseres Kantons in Bezug auf Verschuldung ist daher kaum besser als 1990.

Die Steuerbelastung beziehungsweise die Steuerquote gehören zu einer der wesentlichen Komponenten der Rahmenbedingungen für eine gesunde Wirtschaftsentwicklung.

Daher ergeben sich für uns folgende Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, wonach aus volkswirtschaftlichen Überlegungen und aus Konkurrenzgründen mit Nachbarkantonen und mit dem Ausland eine Steuersenkung wünschbar ist, im Interesse des Wirtschaftsstandortes Zürich liegen muss und daher eine Beantragung eines tieferen Steuerfusses eine zwingende Notwendigkeit ist?
2. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass sich der Aufwand an den (nach einer Steuersenkung) reduzierten Erträgen anpassen muss – und nicht umgekehrt?
3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass daher der Aufwandanstieg massiv gebremst beziehungsweise dass eine Aufwandreduktion, mindestens real, erreicht werden muss? Dies umso mehr, als der starke Anstieg der Steuereinnahmen in den letzten Jahren zum Teil auf ausserordentliche Faktoren (starke Erholung der Wirtschaft, neues Steuergesetz) zurückzuführen ist, die sich in diesem Ausmass kaum wiederholen werden.
4. Ist der Regierungsrat bereit, den Aufwand der Verwaltung in den Bereichen Personal, Informatik und Sachkosten gründlich durch eine externe und neutrale Instanz prüfen zu lassen? Es ginge dabei darum, die Effizienz der erbrachten Leistungen nach wirtschaftlichen Kriterien zu untersuchen.
5. Ist der Regierungsrat bereit, den Aufwandanstieg zu bremsen beziehungsweise eine reale Aufwandreduktion zu erreichen, weitere Sparmassnahmen vorzugeben und durchzusetzen? Ist er unter anderem bereit, durch tiefere Globalbudgets für 2003 gegenüber 2002 von der Verwaltung Kostenreduktionen durch einen Anstieg der Effizienz zu verlangen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

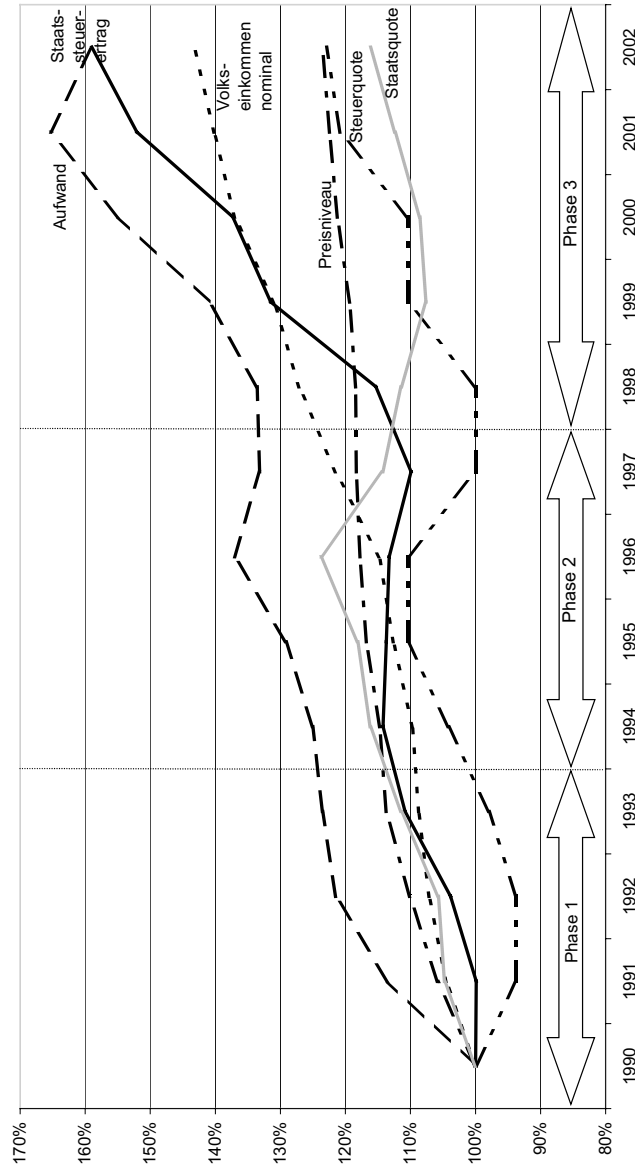
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Pierre-André Duc und Gaston Guex, Zumikon, wird wie folgt beantwortet:

Ausgangslage

Die Entwicklung wichtiger volkswirtschaftlicher Grössen und Kennziffern des Staatshaushaltes von 1990 bis 2002 lässt sich grob in drei Phasen unterteilen:

Grafik 1: Entwicklung des Preisniveaus und von Kennziffern des Staatshaushaltes 1990-2002
(Indexierte Werte: 1990 = 100%; Werte 2002: Voranschlag)

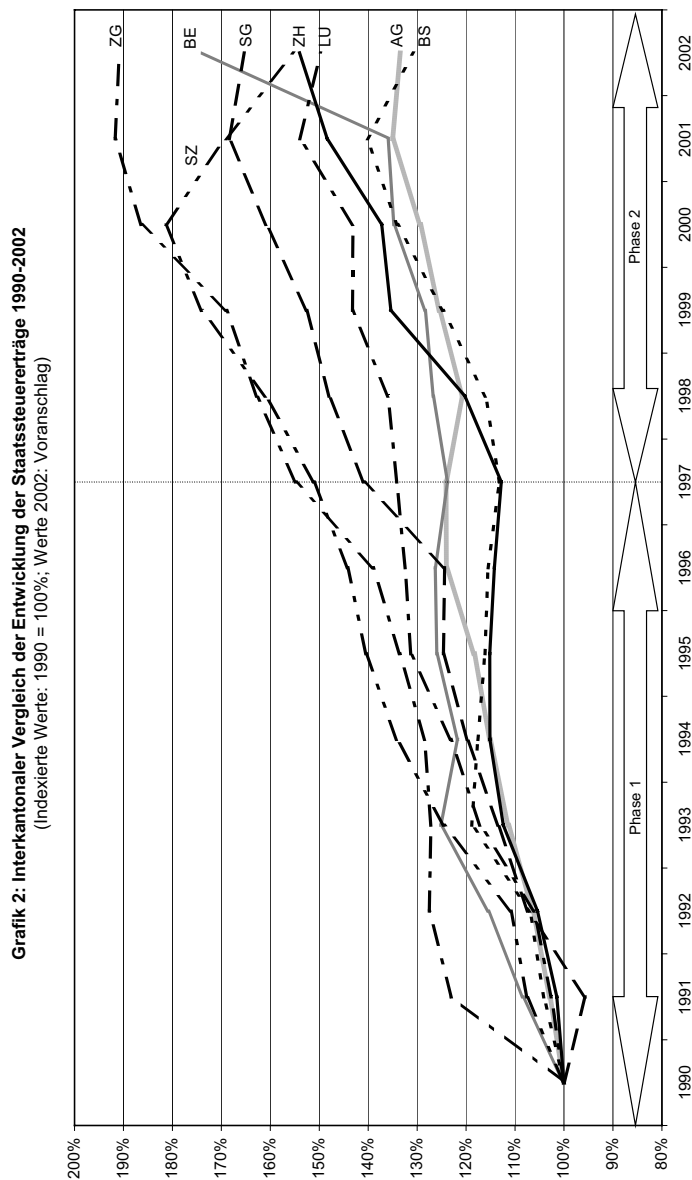


Die erste Phase von 1990 bis 1993 ist durch ein verhältnismässig gleich gerichtetes Wachstum des Volkseinkommens, des Preisniveaus und des Steuerertrags gekennzeichnet. Dagegen steigt zu Beginn der Aufwand der Laufenden Rechnung vor allem auf Grund der strukturellen Besoldungsrevision von 1990 stärker an, und die Steuerquote steigt nach einem anfänglichen Absinken.

In der zweiten Phase von 1994 bis etwa Ende 1997 sind die Entwicklungen uneinheitlicher. Im Laufe der zweiten Phase kann das Wachstum des Aufwandes – unter anderem auf Grund der 3-prozentigen Lohnkürzung von 1996 – gebremst werden. Dank dieser Abschwächung und dem stärker steigenden Volkseinkommen fällt die Staatsquote (Staatsausgaben einschliesslich Investitionsausgaben im Verhältnis zum Volkseinkommen) von 13% im Jahr 1996 auf 11,3% im Jahr 1999. Auf Grund des stagnierenden Steuerertrags und des steigenden Volkseinkommens sinkt auch die Steuerquote.

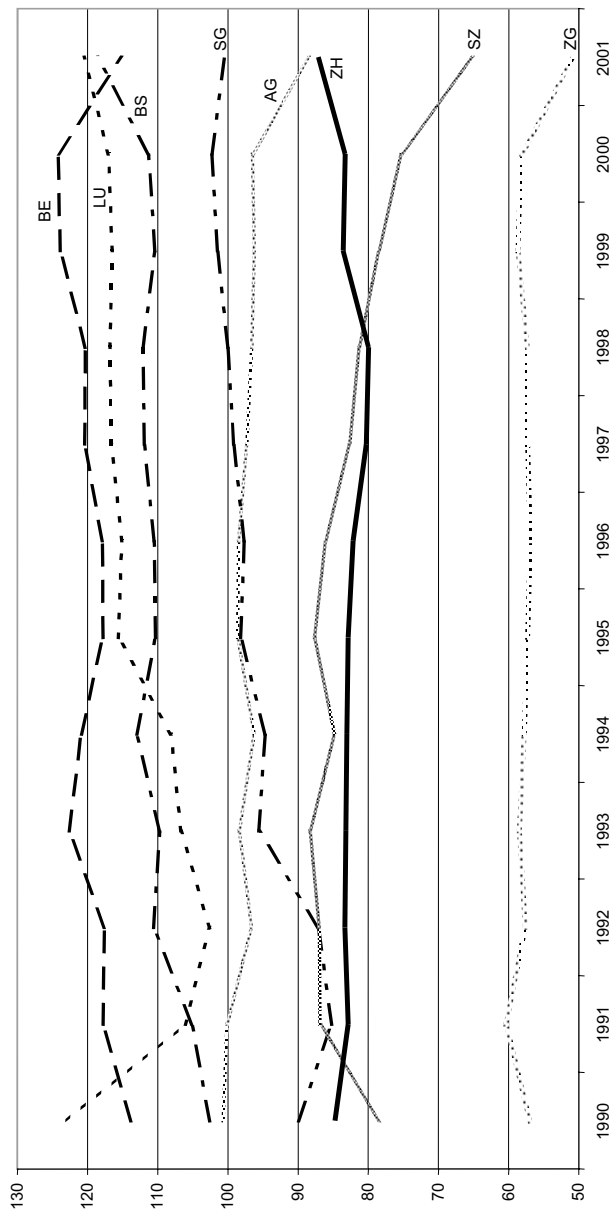
In der dritten Phase seit Anfang 1998 nehmen der Staatssteuerertrag und der Aufwand der Laufenden Rechnung stärker zu als das Preisniveau und das Volkseinkommen. Weil der Steuerertrag – bei einem während der 90er-Jahre konstant gehaltenen kantonalen Steuerfuss – stärker ansteigt als das Volkseinkommen, nimmt die kantonale Steuerquote von 4,8% im Jahr 1998 auf 5,8% im Jahr 2001 zu. Der gleichzeitige Anstieg des Aufwandes der Laufenden Rechnung bewirkt seinerseits eine Erhöhung der Staatsquote. Die Staatsquote wäre ab 2001 stärker gestiegen, wenn die 1999 und 2000 ausgegliederten bzw. verselbstständigten Einheiten Universität, Fachhochschulen, Flughafen und Amt für Informatikdienste nicht den Aufwand entlastet hätten.

Im Kanton Zürich wachsen die Staatssteuererträge (Konto 4000) zwischen 1990 und 1997 schwächer an als in anderen Kantonen (Grafik 2). Ab 1997 folgen die Zürcher Steuererträge – allerdings auf einem deutlich tieferen Niveau – dem allgemeinen Anstieg.



Ein steigender Steuerertrag ist jedoch nicht ohne weiteres mit einer steigenden Steuerbelastung gleichzusetzen, wie ein Vergleich der Entwicklung des Steuerbelastungs-Gesamtindex zeigt (Grafik 3).

Grafik 3: Entwicklung des Steuerbelastungs-Gesamtindexes
(Schweiz = 100)



Entwicklung der Steuereinnahmen und des Aufwands

Der Regierungsrat setzt sich in seinen Legislatorschwerpunkten 1999–2003 unter anderem die Sicherung und Steigerung der Standortattraktivität des Kantons Zürich zum Ziel. Dies verlangt aber nicht nur eine moderate Steuerbelastung, sondern – bei mittelfristig ausgeglichenem Staatshaushalt – gleichzeitig ein leistungsfähiges Staatswesen. Steigende Anforderungen und Bedürfnisse von Volk und Parlament sowie Vorgaben seitens des Bundes, interkantonalen Abkommen und der Gerichte führten in den letzten Jahren zu einem Ausbau von Staatsleistungen. Die bevorstehenden Grossinvestitionen in ein attraktives Infrastrukturangebot (z. B. S-Bahn, Strassenausbau) sowie Mehrkosten im Bildungs- und Gesundheitsbereich werden zukünftig zu weiteren Aufwandsteigerungen führen.

Da in den kommenden Jahren angesichts der konjunkturellen Lage mit stagnierenden Steuererträgen zu rechnen ist, wird sich die Schere zwischen Aufwand und Ertrag weiter öffnen. Den Ertrag durch eine Steuerfusserhöhung dem Aufwand anzupassen, lehnt der Regierungsrat ab, weil das insbesondere die Wirtschaft zusätzlich belastet. Allerdings kann eine Steuerfusserhöhung zur Finanzierung der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) nicht ausgeschlossen werden, sofern es nicht gelingt, die Mehrbelastung auf andere Weise zu finanzieren. Ebenso kontraproduktiv wäre es aber, den Aufwand und die Leistungen unmittelbar dem Ertrag anzupassen, da der Ertrag erfahrungsgemäss stärker auf die konjunkturelle Entwicklung reagiert als der Aufwand. Statt den Aufwand und damit die Leistungen wechselnden Erträgen anzupassen, gilt es den gesetzlich verankerten mittelfristigen Ausgleich des Staatshaushalts zu erreichen.

Der Aufwand der Laufenden Rechnung kann stabilisiert oder gar gesenkt werden, wenn

1. Aufgaben und Finanzierungslasten auf andere Gemeinwesen verschoben werden,
2. die Effizienz der Leistungserbringung gesteigert wird,
3. auf neue Leistungen verzichtet und/oder bisherige Leistungen abgebaut werden.

Durch die Verschiebung von Aufgaben und damit der Finanzierungslasten auf andere Gemeinwesen kann die Gesamtbelastung für die Steuerzahlerinnen und -zahler nicht gesenkt werden, ausser es gelingt den Gemeinden, die Lastenverschiebung durch Effizienzsteigerungen oder andere Massnahmen wettzumachen.

Es ist die ständige Aufgabe der Regierung, die Effizienz innerhalb der kantonalen Verwaltung zu prüfen und Massnahmen zur Aufwandsenkung vorzuschlagen. Neben den auf Ende der Legislaturperiode

1999–2003 abgeschlossenen Projekten der Verwaltungsreform (unter anderem der Aufbau eines Qualitätsmanagements zur Prozessoptimierung, das Benchmarking und die Initiierung eines Personal- und Informatikcontrolling) hat der Regierungsrat ein direktionsübergreifendes Projekt gestartet, das die ganze Verwaltung auf Synergien und auf Möglichkeiten zum Outsourcing von Dienstleistungen (KR-Nr. 37/2002) prüfen soll. Die entsprechende Arbeitsgruppe wird von einem externen Experten geleitet. Angesichts der intern laufenden Projekte ist ein weiterer Beizug von externen Experten für eine zusätzliche Überprüfung des Verwaltungsaufwands derzeit unzweckmässig.

Zu überprüfen, ob eine Leistung wirklich vom Staat erbracht werden muss und in welchem Ausmass sie zu erbringen ist, gehört ebenfalls zu den ständigen Aufgaben des Regierungsrates. Er wird dem Kantonsrat eine umfassende Überprüfung der staatlichen Leistungen vorlegen (KR-Nr. 78/2002). Der Regierungsrat hat auch bereits mehrfach betont, dass eine substanzielle Senkung der laufenden Aufwendungen und der Investitionsausgaben nur durch einen massiven Leistungsabbau möglich ist, der die Standortattraktivität des Kantons Zürich stark beeinträchtigen würde und den er deshalb ablehnt (vgl. Berichte zu den Vorstössen KR-Nr. 199/1999, KR-Nr. 201/1999, KR-Nr. 350/1999, KR-Nr. 340/2000, KR-Nr. 392/2000, KR-Nr. 128/2001 und KR-Nr. 17/2002). In seinem Bericht zum Postulat KR-Nr. 392/2000 betreffend Einfrierung/Plafonierung der Ausgaben hat der Regierungsrat Varianten für einen erheblichen Leistungsabbau aufgezeigt. Die Erfahrung – unter anderem bei der Beratung des Voranschlags 2002 – zeigt allerdings, dass selbst die blosser Äusserung des Wunsches nach einer näheren Prüfung und Beurteilung von Ideen für einen Abbau konkreter Leistungen auf eine breite politische Ablehnung stösst.

Gegenwärtig verzeichnen die Bereiche Gesundheit und Bildung die grösste Aufwandsteigerung. Diese Kostensteigerung, die zu einem grossen Teil auf Faktoren zurückzuführen ist, die der Regierungsrat nicht beeinflussen kann, bewegt sich in einer Grössenordnung, die durch Effizienzsteigerungen nicht kompensiert werden kann.

Im Vergleich zu anderen Staaten hat die Schweiz und insbesondere der Kanton Zürich eine tiefe Steuerbelastung für natürliche und juristische Personen und profitiert international vom tiefen Mehrwertsteuersatz. Im interkantonalen Vergleich steht der Kanton jedoch strukturellen Problemen gegenüber, denen er mit zwei Steuergesetzrevisionen begegnen will. So sollen die einkommens- und vermögensstarken natürlichen Personen durch die Streichung der höchsten Progressionsstufe entlastet werden. Die Steuergesetzrevision für juristische Personen will Aktiengesellschaften entlasten, die wegen der starken Progression beim

Gewinn-Eigenkapitalverhältnis vergleichsweise stärker belastet sind. Die gezielte und spürbare Entlastung natürlicher und juristischer Personen – die beabsichtigten Steuergesetzrevisionen haben jährliche Steuerausfälle in der Höhe von 270 Mio. Franken zur Folge – erhöhen die Standortattraktivität des Kantons Zürich massgeblich. Im Vergleich zu einer Steuerfussreduktion erachtet der Regierungsrat diese strukturellen Steuergesetzrevisionen als weit wirkungsvoller. Deshalb lehnt er die geforderte Steuerfussreduktion ab.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi