

**1421. Dringliches Postulat (Beschränkung der Staatsquote und Plafonierung der  
Staatsausgaben bei 8,5 Mia. Franken)**

**Motion (Reduktion des Steuerfusses um 20%)**

Die Kantonsräte Rudolf Ackeret, Bassersdorf, Bruno Zuppiger, Hinwil, und Hans-Peter Züblin, Weiningen, haben am 21. Juni 1999 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, dem Kantonsrat Massnahmen beziehungsweise einen Vorgehensplan zur Beschränkung von staatlichen Aufgaben und Bestimmungen und zur Reduktion der Staatsausgaben zu unterbreiten, mit dem Ziel, die Staatsausgaben auf 8,5 Mia. Franken zu beschränken. Der Finanzplan ist entsprechend anzupassen.

Begründung:

Der Wirtschaftskanton Zürich braucht gute Rahmenbedingungen für Gewerbe, Wirtschaft, natürliche und juristische Personen. Anzustreben ist eine tiefere Staatsquote, sind weniger Vorschriften, Steuern, Abgaben, Gebühren und Bürokratie. Die staatlichen Aufgaben müssen wieder auf die grundsätzlichen Kernkompetenzen beschränkt und die Staatsausgaben wirksam beschränkt werden. Das ist notwendige Voraussetzung dafür, dass Gewerbe, Wirtschaft, natürlichen und privaten Personen wieder mehr bleibt und sich Investitionen, Eigenverantwortung und Leistung wieder lohnen. Eine nachhaltige Senkung der Staatsausgaben fördert die Rahmenbedingungen und die Wettbewerbsfähigkeit für die Wirtschaft und legt damit die Grundlage für Wohlstand und Arbeitsplätze.

Begründung der Dringlichkeit:

Höhere Staatsausgaben ziehen höhere Steuern nach sich. Damit dieser unheilsamen Wechselwirkung endlich Einhalt geboten werden kann, muss die Verwaltung konsequent und rasch nach Sparmöglichkeiten suchen und bereit sein, diese auch in die Tat umzusetzen.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 28. Juni 1999 dringlich erklärt.

Die Kantonsräte Rudolf Ackeret, Bassersdorf, Bruno Zuppiger, Hinwil, und Willy Haderer, Unterengstringen, haben am 21. Juni 1999 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Rahmen der Budgetierung und Finanzplanung die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit der Steuerfuss für die Staatssteuern um mindestens 20% gesenkt werden kann.

Begründung:

Der Wirtschaftskanton Zürich braucht gute Rahmenbedingungen für Gewerbe, Wirtschaft, natürliche und juristische Personen. Anzustreben ist eine tiefere Staatsquote, sind weniger Vorschriften, Steuern, Abgaben, Gebühren und Bürokratie. Die staatlichen Aufgaben müssen wieder auf die grundsätzlichen Kernkompetenzen beschränkt und die Staatsausgaben wirksam beschränkt werden. Das ist notwendige Voraussetzung dafür, dass Gewerbe, Wirtschaft, natürlichen und privaten Personen wieder mehr bleibt und sich Investitionen, Eigenverantwortung und Leistung wieder lohnen. Eine nachhaltige Senkung der Staatsausgaben fördert die Rahmenbedingungen und die Wettbewerbsfähigkeit für die Wirtschaft und legt damit die Grundlage für Wohlstand und Arbeitsplätze.

Durch die Reduktion der Staatssteuer werden grössere Investitionen ermöglicht, die Standortbedingungen verbessert, die Abwanderung von guten Steuerzahlern gebremst und die Wohnsitz- und Domizilnahme von steuerstarken natürlichen und juristischen Personen gefördert. Die Steuerreduktion vermittelt dem Wirtschaftsraum Zürich neue Impulse und legt damit die Grundlage für mehr Wirtschaftswachstum, Wohlfahrt und Arbeitsplätze.

Auf Antrag der Finanzdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Zum dringlich erklärten Postulat Rudolf Ackeret, Bassersdorf, Bruno Zuppiger, Hinwil, und Hans-Peter Züblin, Weiningen, sowie zur Motion Rudolf Ackeret, Bassersdorf, Bruno Zuppiger, Hinwil, und Willy Haderer, Unterengstringen, wird wie folgt Stellung genommen:

## **1. Heutiger Stand der Staatsfinanzen und der Steuerbelastung**

Die Staatsrechnung 1998 weist Ausgaben von 8,5 Milliarden Franken aus, der vom Kantonsrat festgelegte Voranschlag 1999 Ausgaben von 8,7 Milliarden Franken.

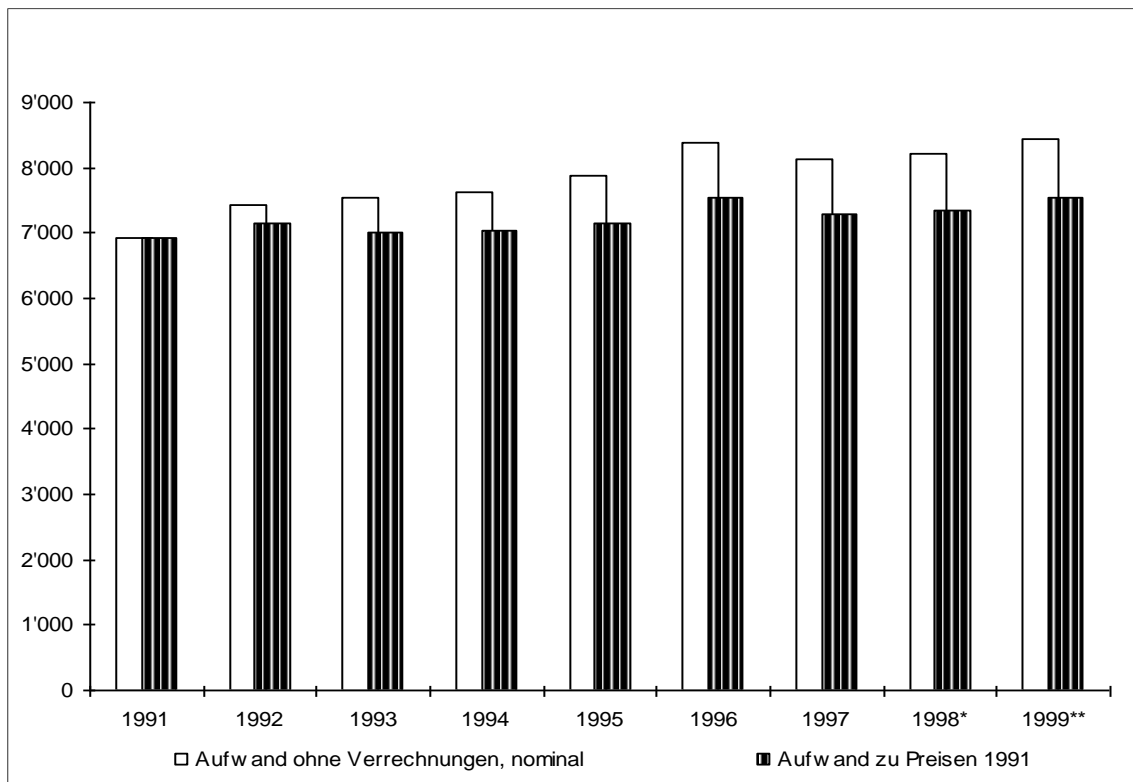
Für die Steuerbelastung ist der Saldo zwischen dem Aufwand und dem Ertrag der Laufenden Rechnung ohne interne Verrechnungen entscheidend. Ohne diese internen Verrechnungen rechnete der Kanton 1998 einen Aufwand von 8,2 Milliarden Franken ab, und im Voranschlag 1999 sind 8,3 Milliarden Franken eingestellt. Bei der Festlegung finanzpolitischer Ziele sind auch die durchlaufenden Beiträge abzurechnen, d.h. jene Beiträge, die dem Kanton zufließen und in der gleichen Rechnungsperiode wieder abfließen. Sie sind ausserhalb des Einflussbereichs von Regierungsrat und Kantonsrat. Ohne Berücksichtigung dieser durchlaufenden Beiträge und ohne interne Verrechnungen entspricht der Aufwand des Voranschlags 1999 praktisch jenem der Rechnung 1998.

Die Zürcher Steuerbelastung durch Staats- und Gemeindesteuern ist im interkantonalen Vergleich niedrig. Der Steuerbelastungsindex des Kantons Zürich liegt 1998 20 Prozent unter dem schweizerischen Durchschnitt. Eine geringere Belastung weisen nur Zug und Nidwalden auf. Die Einkommens- und Vermögenssteuerbelastung der natürlichen Personen von Zürich liegt rund einen Viertel unter dem schweizerischen Durchschnitt, während eine leicht überdurchschnittliche Reingewinn- und Kapitalbelastung der Aktiengesellschaften ausgewiesen wird. Bei niedrigen Einkommen von natürlichen Personen fällt die Steuerbelastung im Kanton Zürich, im Gegensatz zu derjenigen für mittlere und hohe Einkommen, im interkantonalen Vergleich günstig aus.

## **2. Die Entwicklung 1991 bis 1999**

Bis 1990 wies die Laufende Rechnung Ertragsüberschüsse aus, seit 1991 mit Ausnahme von 1998 Aufwandüberschüsse. Die kantonalen Behörden haben auf diese Entwicklung umgehend reagiert. Der Steuerfuss wurde stabil gehalten, bei den juristischen Personen wurden Erleichterungen gewährt und Steuersenkungen vorgenommen. In mehreren Sparprogrammen hat der Regierungsrat Massnahmen mit einem Sanierungsbetrag von über 1,8 Milliarden Franken ausgelöst. Wesentlich dazu beigetragen auch der Stufenstopp bei den Löhnen, der in diesem Zeitraum nur zweimal freigegeben wurde, sowie die Lohnkürzung um 3%. Mit diesen teilweise einschneidenden Massnahmen gelang es, den Aufwand real seit 1992 praktisch zu stabilisieren.

*Aufwand der Laufenden Rechnung (ohne interne Verrechnungen) 1991–1999 (in Mio. Franken)*



\* bereinigt um Umkontierung Strafvollzugskosten

\*\* Voranschlag, bereinigt um Ausgliederung Universität/Fachhochschulen und Umkontierung Strafvollzug

Dies gelang, obwohl der Aufwand für soziale Wohlfahrt – zum grössten Teil durch Bundesrecht vorgegeben – zwischen 1991 und 1999 nominal um über 500 Mio. Franken gestiegen ist. Der Kanton Zürich weist damit im Zeitraum 1991–1998 das niedrigste Aufwandswachstum aller Kantone im Grossraum Zürich (Nachbarkantone) auf. Für den Regierungsrat war es wegleitend, einen Bilanzfehlbetrag zu verhindern und die Nettozinsbelastung möglichst stabil zu halten. Auch diese Ziele sind erreicht worden.

### 3. Aufwandstruktur des Staatshaushaltes, Einflussmöglichkeiten

Für die Beurteilung der Wirkungen des Staatshaushaltes sind unterschiedliche Indikatoren heranzuziehen. Als einer der wirtschaftspolitisch erheblichen Indikatoren gilt die Staatsquote. Sie berechnet sich als konsolidierte Gesamtausgaben (Ausgaben ohne Abschreibungen, Fondseinlagen, Verrechnungen und durchlaufende Beiträge) in Prozenten des Volkseinkommens. Die Entwicklungen der Staatsausgaben und des Volkseinkommens bestimmen die Entwicklung der Staatsquote. Eine Beschränkung der Staatsquote auf dem heutigen Stand (12,7% provisorisch für 1999) lässt steigende Ausgaben im Ausmass des Wirtschaftswachstums zu. Die Staatsausgaben werden ihrerseits beeinflusst durch die Änderungen in der staatlichen Organisation der Leistungserbringung. Die Ausgliederung der Universität und der Zürcher Hochschule Winterthur (Technikum Winterthur) 1999 führt so beispielsweise zu niedrigeren Ausgaben in der Staatsrechnung. Die Staatsquote sinkt dadurch tendenziell, obwohl die Belastung des Staatshaushaltes und der Steuerzahler unverändert bleibt, da die Aufwandüberschüsse beider Institutionen durch den Staat gedeckt werden. Das haushaltspolitische Ziel als weiterer Aspekt der Finanzpolitik ist in § 4 Finanzhaushaltsgesetz (LS 611) vorgegeben, nämlich der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung. Das Ausgabenziel von 8,5 Milliarden Franken wurde 1998 erreicht. Im Folgenden wird in Betracht gezogen, dass das Postulat die Prüfung von Massnahmen zu einer Senkung des Gesamtaufwandes der Laufenden Rechnung von 9,8 Milliarden Franken um rund 1,3 Milliarden auf 8,5 Milliarden Franken zum Ziel hat. Die von der Motion geforderte Senkung des Steuerfusses um 20% ergäbe einen Ertragsausfall von rund 600 Mio. Franken. Zum Ausgleich der Laufenden Rechnung gemäss §4 Finanzhaushaltsgesetz wäre der Aufwand um den gleichen Betrag zu senken.

Die Frage stellt sich, wo der Aufwand in diesem Ausmass herabgesetzt werden soll, damit der Staatshaushalt entsprechend entlastet wird. Im Folgenden wird der Gesamtaufwand der Laufenden Rechnung (Voranschlag 1999) einschliesslich interner Verrechnungen und durchlaufender Beiträge analysiert.

*Tabelle 1: Gliederung der Laufenden Rechnung nach Bereichen und Deckungsgraden (Voranschlag 1999, Beträge in Mio. Franken)*

|  | Aufwand       | Ertrag       | Saldo    |
|--|---------------|--------------|----------|
| Ausserhalb der Kompetenz des Regierungsrates                     | -211          | 140          | -71      |
| Fonds  | -636          | 636          | 0        |
| Amtsstellen mit Ertragsüberschüssen oder ausgeglichener Rechnung | -1'226        | 1'350        | 124      |
| Übrige Betriebe mit hohem Deckungsgrad                           | -113          | 87           | -26      |
| Eigene Spitäler und Kliniken                                     | -1'133        | 833          | -300     |
| Schulen  | -2'115        | 777          | -1'337   |
| Übrige Verwaltung (ohne Steuerertrag Steueramt)                  | -4'411        | 2'263        | -2'148   |
| Steuerertrag Steueramt   |               | 3'762        | 3'762    |
| <b>Total Laufende Rechnung</b>                                   | <b>-9'845</b> | <b>9'848</b> | <b>3</b> |

Vom Gesamtaufwand des Voranschlags 1999 entfallen rund 210 Mio. Franken von 9,8 Milliarden Franken auf die Rechtspflege und sind ausserhalb der Budgetkompetenzen des Regierungsrates. Der Aufwand der Fonds ist mit rund 640 Mio. Franken budgetiert. Er wird durch zweckgebundene Erträge und Uebertragungen von andern Amtsstellen gedeckt und belastet die Staatsrechnung nicht direkt. Eine Reihe von Amtsstellen weisen Ertragsüberschüsse oder zumindest ausgeglichene Rechnungen aus. Deren Aufwand ist 1999 mit 1,2 Milliarden Franken budgetiert. Davon entfallen 325 Mio. Franken auf den Flughafen und 337 Mio. Franken auf das Tiefbauamt, das durch die Motorfahrzeugsteuern finanziert wird. Die eigenen Spitäler und Kliniken budgetierten für 1999 einen Aufwand von rund 1,1 Milliarden Franken. Diesem Aufwand stehen budgetierte Erträge von 830 Mio. Franken gegenüber, welche mindestens proportional zu allfälligen Aufwandkürzungen sinken würden. Der Voranschlag 1999 wird in der Laufenden Rechnung durch die eigenen Spitäler und Kliniken mit 300 Mio. Franken belastet. Auch eine Gruppe weiterer Amtsstellen verfügt bei einem Aufwand von zusammen rund 110 Mio. Franken über massgebliche Erträge und weist dadurch einen hohen Deckungsgrad aus. Würde der Aufwand reduziert, so würde der budgetierte Aufwandüberschuss dieser Gruppe von insgesamt 26 Mio. Franken nur unwesentlich reduziert. Für die Schulen ist ein Aufwand von 2,1 Milliarden Franken im Voranschlag 1999 eingestellt. Davon entfallen allerdings rund 40% oder 800 Mio. Franken auf die Volksschullehrerbesoldungen und die entsprechenden Arbeitgeberbeiträge, denen budgetierte Rückerstattungen der Gemeinden von 530 Mio. Franken gegenüberstehen. Für die übrige Verwaltung errechnet sich damit ein Aufwand von 4.4 Milliarden Franken.

Tabelle 2: Nicht direkt beeinflussbarer Aufwand der Laufenden Rechnung (Voranschlag 1999, in Mio. Franken)

|  | Aufwand       | Ertrag     | Saldo         |
|--|---------------|------------|---------------|
| <b>Direkt vom Bund bestimmter Aufwand</b>                | <b>-697</b>   | <b>159</b> | <b>-537</b>   |
| Asylaufgaben, Beiträge                                   | -19           | 19         | 0             |
| Beiträge an den Bund für die AHV                         | -187          |            | -187          |
| Beiträge an den Bund für die IV                          | -200          |            | -200          |
| Pflichtbeiträge an den Bund arbeitsmarktliche Massnahmen | -13           |            | -13           |
| Prämienverbilligung KVG                                  | -278          | 140        | -138          |
| <b>Besonderer Personalaufwand</b>                        | <b>-74</b>    | <b>17</b>  | <b>-57</b>    |
| Pfarrgehälter  | -41           | 17         | -24           |
| Ruhegehälter Universität                                 | -20           |            | -20           |
| Rentenanteile Mittelschulen                              | -13           |            | -13           |
| <b>Zinsen, Abschreibungen</b>                            | <b>-1'106</b> | <b>0</b>   | <b>-1'106</b> |
| Zinsen übrige Verwaltung                                 | -461          |            | -461          |
| Abschreibungen übrige Verwaltung                         | -645          |            | -645          |
| <b>Total</b>   | <b>-1'876</b> | <b>176</b> | <b>-1'700</b> |

Von diesen 4.4 Milliarden Franken können mindestens 15 Prozent vom Kanton nicht beeinflusst werden, da rund 700 Mio. Franken Aufwand nämlich vom Bund vorgegeben sind. Nicht massgeblich beeinflussen lassen sich ferner unter anderm die Ruhegehälter der Universität, die Rentenanteile der Mittelschullehrer und -lehrerinnen sowie die Pfarrbesoldungen für die evangelisch-reformierte Landeskirche von zusammen 70 Mio. Franken. Weitere 1.1 Milliarden Franken entfallen auf Abschreibungen und Zinszahlungen.

Tabelle 3: Laufende Rechnung Uebrige Verwaltung ohne nicht direkt beeinflussbaren Aufwand (Voranschlag 1999, in Mio. Franken)

|                                       | Übrige Verwaltung* | Davon nicht direkt beeinflussbar** | Rest          |
|---------------------------------------|--------------------|------------------------------------|---------------|
| Personalaufwand                       | -756               | -74                                | -682          |
| Sachaufwand                           | -286               |                                    | -286          |
| Passivzinsen                          | -461               | -461                               |               |
| Abschreibungen                        | -645               | -645                               |               |
| Anteile u. Beiträge ohne Zweckbindung | -76                |                                    | -76           |
| Entschädigungen an Gemeinwesen        | -83                | -19                                | -65           |
| Eigene Beiträge                       | -1'592             | -678                               | -914          |
| Durchlaufende Beiträge                | -173               |                                    | -173          |
| Interne Verrechnungen                 | -339               |                                    | -339          |
| <b>Total Aufwand</b>                  | <b>-4'411</b>      | <b>-1'876</b>                      | <b>-2'535</b> |
| Ertrag ohne Steuerertrag Steueramt    | 2'263              | 176                                | 2'087         |
| Steuerertrag Steueramt                | 3'762              |                                    | 3'762         |
| <b>Total Ertrag</b>                   | <b>6'025</b>       | <b>176</b>                         | <b>5'849</b>  |
| <b>Saldo Laufende Rechnung</b>        | <b>1'614</b>       | <b>-1'700</b>                      | <b>3'314</b>  |

\* gemäss Tabelle 1

\*\* gemäss Tabelle 2

Ohne die in Tabelle 2 aufgelisteten Positionen ist für die übrige Verwaltung ein Aufwand von 2,5 Milliarden Franken im Voranschlag 1999 eingestellt (Tabelle 3). Davon entfällt auf Staatsbeiträge mehr als ein Drittel, auf den Personalaufwand rund ein Viertel, und auf den Sachaufwand rund 10 Prozent. Allein 1,6 von 2,5 Milliarden Franken Aufwand sind für die nachfolgend aufgeführten acht aufwandstärksten Amtsstellen budgetiert, nämlich für die Kantonspolizei (320 Mio. Franken), das kantonale Sozialamt (289 Mio. Franken; vor allem Beiträge), das Amt für Verkehr (234 Mio. Franken; vor allem Beiträge an den öffentlichen Verkehr und Uebertrag in den Verkehrsfonds), das Direktionssekretariat der Gesundheitsdirektion (203 Mio. Franken; vor allem Betriebsbeiträge an Spitäler), das Amt für Landschaft und Natur (198 Mio. Franken; zu zwei Dritteln nicht beeinflussbare durchlaufende Beiträge), das Direktionssekretariat der Direktion der Justiz und des Innern (142 Mio. Franken; vor allem Strafvollzugskosten), das Steueramt (141 Mio. Franken) sowie den Finanz- und Lastenausgleich (133 Mio. Franken; Beiträge). Die übrigen Amtsstellen dieser Gruppe weisen einen budgetierten Personalaufwand von rund **280** Mio. Franken, einen Sachaufwand von rund **155** Mio. Franken und Beiträge von **260** Mio. Franken aus.

#### 4. Würdigung

Die von Postulat und Motion geforderte Senkung des Aufwandes muss vor allem bei der in Tabelle 3 ausgewiesenen übrigen Verwaltung ansetzen. Andernorts – ausgenommen die Schulen – führen Reduktionen des Aufwandes zu Ertragsrückgängen, sodass die Verbesserung der Staatsrechnung dadurch per Saldo deutlich geringer ausfällt als die Aufwandsenkungen. Im Bildungswesen kann der Aufwand ohne beträchtliche Auswirkungen auf die Zukunft des Kantons nicht erheblich reduziert werden. Die zur Diskussion gestellte Reduktion des Aufwandes um 600–1300 Mio. Franken bedingte daher überaus starke Eingriffe bei der Kernverwaltung samt den von ihr geleisteten Staatsbeiträgen. Deren Aufwand von 2,5 Milliarden Franken müsste um rund 25 - 50% reduziert werden. Tatsächlich müssten im Einzelfall die Kürzungen beträchtlich höher ausfallen, sollen unter anderem entspre-

chend den politischen Prioritäten die öffentliche Sicherheit und der Unterhalt der Infrastruktur von Sparmassnahmen verschont werden. Die Verwirklichung der von Postulat und Motion vorgegebenen Ziele würde einen massiven Abbau staatlicher Leistungen bedeuten. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen würden die Standortgunst des Kantons im internationalen Wettbewerb erheblich schwächen.

Die Haushaltspolitik der vergangenen Jahre führte zu einer moderaten Entwicklung von Aufwand und Ausgaben. Vielerorts wird nun Nachholbedarf geltend gemacht. Verschiedene gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen stellen zudem neue, zusätzliche Anforderungen an den Staat, die auch im Staatshaushalt ihren Niederschlag finden werden. Es gilt daher die schwierige Aufgabe zu bewältigen, die Finanzpolitik im internationalen und interkantonalen Standort- und Steuerwettbewerb so zu gestalten, dass sie den Erfordernissen einer niedrigen Steuer- und Abgabenlast, einer niedrigen Staatsquote im Dienst der Wirtschaftspolitik, eines leistungsfähigen Staatswesens und nachhaltig gesunden Staatsfinanzen gerecht wird. Der Kanton Zürich hat in den vergangenen Rezessionsjahren nur dank rigoroser Sparmassnahmen – u.a. Lohnreduktionen und Beförderungsstopp – und dank Effizienzsteigerungen einen völligen Verzehr des Eigenkapitals und eine konjunkturpolitisch schädliche Erhöhung des Steuerfusses vermeiden können. Dies hat aber heute zur Folge, dass der Handlungsspielraum für Aufwandsenkungen sehr klein geworden ist. Obwohl Postulat und Motion auf bestehende Gefahren und Risiken der gegenwärtigen Entwicklung hinweisen, zielen sie deshalb über das Verantwortbare und Realisierbare hinaus.

Auch wenn sich eine Beschränkung der Staatsausgaben auf 8,5 Mia. Franken und eine Senkung des Steuerfusses für die Staatssteuern um mindestens 20% aus den erwähnten Gründen ohne einen massiven Leistungsabbau als undurchführbar erweisen, ist weiterhin alles zu unternehmen, um die Standortattraktivität des Wirtschaftskantons zu erhöhen. Das Ausmass der geforderten Aufwandsenkung würde einen so erheblichen Leistungsabbau in der Verwaltung und bei den staatlichen Leistungen bedingen, dass die Standortgunst des Kantons nachhaltig beeinträchtigt würde. Zudem müssten auch die staatlichen Kernaufgaben wie die Leistungen für die öffentliche Sicherheit, die Leistungen im Bildungswesen und der Unterhalt der Infrastruktur weiter gekürzt werden, was den politischen Prioritäten widerspricht. Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das dringlich erklärte Postulat und die Motion nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber i.V.:

Hirschi