

Antrag des Regierungsrates vom 15. September 1999

3727

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2000 bis 2002**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 15. September 1998,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2000 bis 2002 wird auf 108% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

1. Überblick über die Finanzentwicklung 2000 bis 2005

1.1. Auftrag

Gemäss § 31 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons (Finanzhaushaltsgesetz) vom 2. September 1979 ist der Regierungsrat verpflichtet, auf den Zeitpunkt der Festsetzung des Steuerfusses einen Finanzplan vorzulegen. Dieser enthält für sechs Planjahre bzw. zwei Steuerfussperioden

- einen Überblick über Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung,
- eine Übersicht über die Investitionen,
- Schätzungen über den Finanzbedarf und dessen Finanzierung,
- eine Übersicht über die Entwicklung des Vermögens und der Schulden.

Im Rahmen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) ist die finanzielle Entwicklung für die Jahre 2000 bis 2003 detailliert erarbeitet worden. Die Angaben zu den Jahren 2004 und 2005 beruhen auf weniger detaillierten Schätzungen der Direktionen, die qualitativ mit dem KEF nicht vergleichbar sind. Für die Jahre 2004 und 2005 können deshalb keine Finanzkennzahlen berechnet werden.

1.2. Umfeld der kantonalen Finanzpolitik

Der Bund erwartet für das Jahr 2002 – erstmals wieder nach einer elfjährigen Defizitperiode – einen Einnahmenüberschuss von 1.1 Mrd. Franken. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die optimistischen Prognosen eintreffen, insbesondere die weitere Konsolidierung des Konjunkturaufschwungs. Damit wird die rasante Zunahme der Verschuldung der vergangenen Jahre gestoppt und ein Schuldenabbau in die Wege geleitet werden können.

Die vorliegenden Finanzpläne 2000 bis 2002 von 17 Kantonen zeigen weiterhin ein düsteres Bild. Die ausgewiesenen Aufwandüberschüsse der Laufenden Rechnung bleiben auf hohem Niveau konstant. Die steigenden Erträge, insbesondere die Steuererträge, vermögen die geplante Zunahme des Aufwandes höchstens zu kompensieren. Die vorgesehenen Nettoinvestitionen können nur zu einem kleinen und ungenügenden Teil selbst finanziert werden. Die Haushalte einiger Nachbarkantone entwickeln sich allerdings günstig.

Die neuesten verfügbaren Daten aus der Statistik der Zürcher Gemeindefinanzen 1996 und 1997 zeigen auf, dass die Finanzkraft der Gemeinden im Hinblick auf die Eigenfinanzierung der Investitionen (Kennzahl Selbstfinanzierungsgrad) trotz der langanhaltenden Rezession und bei einem stagnierenden durchschnittlichen Steuerfuss zufriedenstellend ist. Gut die Hälfte der Gemeinden konnte zwischen 1993 und 1997 ihre Schulden abbauen, 52 mussten sie in unterschiedlichem Ausmass erhöhen. Bei fast zwei Dritteln aller Gemeinden beträgt die Zinsbelastung weniger als 2% und ist damit gering. Auch die Eidgenössische Finanzverwaltung beurteilt die finanzielle Lage der Gemeinden für die Finanzplanperiode 2000 bis 2002 im Vergleich mit dem Bund und den Kantonen als verhältnismässig günstig.

1.3. Planungsannahmen

Annahmen für die Berechnung der Finanzplanung:

	2000	2001	2002–2003	2004–2005
Zunahme Konsumentenpreisindex	1%	1%	1%	-
Langfristige Zinssätze	3.25%	3.25%	3.25%	4%
Zunahme Gehälter	1.3%	1.3%	1%	-

Privatisierung Flughafen und Amt für Informatikdienste

Die finanziellen Auswirkungen der geplanten Privatisierungen des Flughafens und des Amtes für Informatikdienste sind im Finanzplan ab 2000 für die ganze Planperiode eingestellt.

Die Verselbstständigung des Flughafens führt ab 2000 zu Erträgen aus Dividenden und der Besteuerung der neuen Flughafengesellschaft. Dafür entfallen zum gleichen Zeitpunkt die bisherigen Ertragsüberschüsse der Flughafendirektion. Vom Buchgewinn von 640 Mio. Franken auf den zu veräussernden Aktien der neuen Flughafengesellschaft werden 300 Mio. Franken in einen Fonds zu Gunsten verbleibender Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Flughafen eingelegt, wofür noch eine gesetzliche Grundlage zu schaffen sein wird.

Die gemäss der Vorlage Flughafengesetz im Staatsbesitz verbleibenden Aktien sind ins Verwaltungsvermögen überzuführen und auf ihren Nennwert abzuschreiben. Vom Buchgewinn von insgesamt 1019 Mio. Franken verbleibt eine Entlastung der Laufenden Rechnung 2000 von 251 Mio. Franken, was das Eigenkapital entsprechend erhöht.

Im Gegensatz dazu fallen bei der Privatisierung des Amtes für Informatikdienste beim Umtausch von Anlagen in Beteiligungen keine Buchgewinne an.

Nettoinvestitionen

Für die Berechnung des Finanzierungsbedarfs wird angenommen, dass 85% der Investitionsvorhaben (ohne Darlehen) der Direktionen realisiert werden können.

Interne Verrechnungen

Um den Planungsaufwand gering zu halten, wird eine Differenz zwischen Aufwand und Ertrag von bis zu 10 Mio. Franken bei den internen Verrechnungen toleriert.

Abweichungen des KEF 2000 vom Voranschlag 2000

Vorhaben des Regierungsrates, die durch den Kantonsrat oder das Volk noch nicht rechtskräftig bewilligt sind, können im Voranschlag nicht eingestellt werden. Im KEF hingegen – einem Führungsinstrument des Regierungsrates – sind sie berücksichtigt.

1.4. Entwicklung der Verwaltungsrechnung 1998 bis 2005

Tabelle 1: Übersicht finanzielle Entwicklung 1998 bis 2005 (in Mio. Franken)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aufwand	-9'743	-9'845	-11'060	-10'281	-10'430	-10'612	-10'707	-10'867
Ertrag	9'824	9'848	11'119	10'104	10'268	10'485	10'470	10'614
Saldo Laufende Rechnung	82	3	59	-177	-162	-127	-237	-252
Selbstfinanzierung	691	612	1'407	440	477	529	355	338
Nettoinvestitionen	-641	-858	-791	-662	-650	-597	-675	-697
Finanzierungsüberschuss	50		615					
Finanzierungsfehlbetrag		-245		-222	-173	-68	-321	-360

Die Verselbstständigung des Flughafens führt im Jahr 2000 im Vergleich zu den übrigen Planjahren zu ausserordentlichen Ergebnissen. Die Laufende Rechnung schliesst dank dem erwarteten Buchgewinn aus der Aufwertung der Aktien mit einem Ertragsüberschuss.

Die Fondseinlage, die Abschreibungen auf der ins Verwaltungsvermögen übertragenen Flughafenbeteiligung sowie die Verbesserung des Saldos der Laufenden Rechnung erhöhen die Selbstfinanzierung erheblich.

Bei den Nettoinvestitionen wirkt sich einerseits der Abgang der Flughafensachwerte und andererseits der Übertrag von Flughafenaktien ins Verwaltungsvermögen aus.

Die Privatisierung des Flughafens führt damit zu einem hohen Finanzierungsüberschuss im Jahr 2000.

Die Ergebnisse in den übrigen Planjahren sind gekennzeichnet durch Aufwandüberschüsse und Finanzierungsfehlbeträge in vergleichbaren Grössenordnungen. Die steigenden Erträge können das Aufwandwachstum nicht kompensieren.

1.5. Entwicklung der Bestandesrechnung 1998 bis 2005

Tabelle 2: Bestandesrechnung 1998 bis 2005 (Planbilanz Ende Jahr, in Mio. Franken)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aktiven	11'510	11'741	11'496	11'645	11'764	11'798	12'053	12'418
Finanzvermögen	3'435	3'413	3'387	3'421	3'456	3'477	3'490	3'496
Verwaltungsvermögen	8'076	8'328	8'109	8'224	8'308	8'321	8'413	8'520
Bilanzfehlbetrag							150	402
Passiven	11'510	11'741	11'496	11'645	11'764	11'798	12'053	12'418
Nettoverpflichtungen Spezialfonds	99	82	394	498	606	699	721	726
Langfristige Schulden	8'265	8'510	7'895	8'117	8'290	8'357	8'678	9'038
Übrige Verpflichtungen	2'654	2'654	2'654	2'654	2'654	2'654	2'654	2'654
Eigenkapital	492	495	553	376	214	87		

Im Jahr 2000 wird das Eigenkapital durch den ausserordentlichen Ertrag aus der Verselbstständigung des Flughafens nochmals erhöht. Darauf zehren die Aufwandüberschüsse der Laufenden Rechnung das Eigenkapital bis im Jahr 2004 vollständig auf. Für die letzten beiden Planjahre müssen Bilanzfehlbeträge ausgewiesen werden.

Die Privatisierung des Flughafens führt zu einer Reduktion der Verschuldung im Jahr 2000. Die Finanzierungsfehlbeträge ab 2001 lassen die langfristigen Schulden wieder anwachsen. Weiter nehmen die Nettoverpflichtungen gegenüber den Spezialfonds zu, weil – nebst der Schaffung eines Fonds für den Flughafen – bedeutende Einlagen in den Strassenfonds, den Natur- und Heimatschutzfonds sowie den Verkehrsfonds getätigt werden.

1.6. Entwicklung der Finanzkennzahlen

Tabelle 3: Entwicklung der Finanzkennzahlen 1998 bis 2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Steuerquote	5.0%	4.9%	5.1%	5.1%	5.0%	5.0%
Staatsquote	12.2%	12.1%	12.0%	11.7%	12.0%	11.2%
Selbstfinanzierung	107.9%	71.4%	177.8%	66.5%	73.4%	88.7%
Zinsbelastungsanteil	1.4%	2.2%	-9.7%	1.4%	1.5%	1.8%

Die erwartete Entwicklung der Staatssteuereinnahmen bewegt sich entlang der prognostizierten Entwicklung des Volkseinkommens, sodass sich die Steuerquote nicht wesentlich verändert.

Auf Grund der Flughafenprivatisierung wäre eigentlich zu erwarten, dass die Staatsquote im Jahr 2000 fällt. Das Ausgabenwachstum in den übrigen Bereichen kompensiert aber den Effekt der Flughafenprivatisierung, sodass die Staatsquote nur unmerklich sinkt. Erst in den Folgejahren kann die Staatsquote kontinuierlich gesenkt werden, weil die konsolidierten Gesamtausgaben langsamer wachsen als das prognostizierte Volkseinkommen. Im Jahr 2003 liegt sie deutlich unter dem Niveau von 1998.

Die Privatisierung des Flughafens beeinflusst die Entwicklung des Zinsbelastungsanteils. Der erwartete Nettovermögensertrag erhöht sich durch den geschätzten Buchgewinn der Flughafenprivatisierung, was zu einem vorübergehend negativen Zinsbelastungsanteil führt (die Vermögenserträge übersteigen die Passivzinsen). Anschliessend steigt die Zinsbelastung schrittweise mit der steigenden Staatsschuld.

2. Bedeutende finanzielle Entwicklungen im KEF 2000 bis 2003

2.1. Entwicklung der Laufenden Rechnung nach Direktionen

Tabelle 4: Entwicklung der Laufenden Rechnung nach Direktionen (in Mio. Franken, - Aufwand bzw. Aufwandüberschuss, + Ertrag bzw. Ertragsüberschuss)

		1998*	1999*	2000	2001	2002	2003
Kantonsrat und Ombudsmann	Aufwand	-6	-7	-7	-7	-7	-7
	Ertrag	0	0	0	0	0	0
	Saldo	-6	-7	-7	-7	-7	-7
Rechtspflege	Aufwand	-211	-206	-224	-228	-231	-233
	Ertrag	157	140	145	146	146	146
	Saldo	-54	-66	-78	-82	-85	-87
Regierungsrat und Staatskanzlei sowie Verwaltungsreform	Aufwand	-21	-20	-23	-20	-20	-17
	Ertrag	3	3	1	1	1	1
	Saldo	-18	-18	-22	-19	-19	-16
Justiz und Inneres	Aufwand	-790	-800	-914	-873	-878	-884
	Ertrag	351	407	370	367	369	370
	Saldo	-438	-393	-544	-506	-508	-513
Soziales und Sicherheit	Aufwand	-1'365	-1'395	-1'609	-1'722	-1'761	-1'802
	Ertrag	560	570	708	767	775	780
	Saldo	-805	-825	-900	-955	-986	-1'022
Finanzen	Aufwand	-1'300	-1'374	-1'290	-1'283	-1'307	-1'352
	Ertrag	5'249	5'360	5'518	5'612	5'726	5'869
	Saldo	3'950	3'987	4'227	4'329	4'419	4'517
Volkswirtschaft	Aufwand	-579	-629	-1'695	-629	-634	-640
	Ertrag	320	315	1'642	323	306	303
	Saldo	-260	-314	-53	-306	-328	-337
Gesundheit	Aufwand	-1'806	-1'785	-1'823	-1'866	-1'887	-1'916
	Ertrag	1'115	1'108	1'107	1'144	1'156	1'168
	Saldo	-691	-677	-715	-722	-731	-748
Bildung	Aufwand	-2'276	-2'332	-2'490	-2'595	-2'619	-2'644
	Ertrag	802	808	847	883	901	931
	Saldo	-1'474	-1'524	-1'643	-1'713	-1'718	-1'713
Bauten	Aufwand	-832	-899	-986	-1'058	-1'086	-1'116
	Ertrag	710	738	780	862	887	917
	Saldo	-122	-161	-206	-197	-199	-200

** Damit die Angaben für 1998 und 1999 mit jenen für den KEF verglichen werden können, wurden Rechnung 1998 und Voranschlag 1999 so umgerechnet (im Speziellen Universität, Zürcher Hochschule Winterthur, Flughafen, Amt für Informatikdienste), wie sie sich nach der Struktur und den Aufgabenbereichen im KEF ergeben hätten.*

		1998*	1999*	2000	2001	2002	2003
Gesamtverwaltung	Aufwand	-9'186	-9'447	-11'060	-10'281	-10'430	-10'612
	Ertrag	9'267	9'450	11'119	10'104	10'268	10'485
	Saldo	81	3	59	-177	-162	-127

Die wichtigsten Entwicklungen nach Direktionen:

Rechtspflege

- Der Aufwandsprung im Jahr 2000 ist massgeblich auf höhere Personalversicherungsbeiträge und Abschreibungen von Guthaben zurückzuführen.

Regierungsrat und Staatskanzlei, Verwaltungsreform

- Ab 2001 sinken die Aufwendungen für die Verwaltungsreform.

Direktion der Justiz und des Innern

- Die Lastenabteilung für die Stadt Zürich führt zu einem Aufwandsprung im Jahr 2000 von 84 Mio. Franken. Dafür entfällt ab 2001 die Abteilung für die Kriminalpolizei, was zu einer Entlastung von 47.5 Mio. Franken führt (entsprechende Mehrbelastung bei der Direktion für Sicherheit und Soziales). Beim Steuerfussausgleich wird mit einer konstanten Entwicklung gerechnet.
- Für einen Leistungsausbau bei Strafverfolgung und -vollzug von Erwachsenen und Jugendlichen sind ab 2000 zusätzliche Stellen nötig.

Direktion für Soziales und Sicherheit

- Wegen der geplanten Neuregelung der Zuständigkeiten zwischen Stadt und Kanton im Bereich der Kriminalpolizei ist eine Mehrbelastung von rund 44 Mio. Franken ab 2001 eingestellt (entsprechende Entlastung bei der Direktion der Justiz und des Innern). Im Übrigen wird bei der Kantonspolizei auf Grund der Kriminalitätsentwicklung mit einem realen Wachstum der Belastung gerechnet (Saldoverschlechterung ohne Kripo-Abteilung in der Planperiode rund 23 Mio. Franken).
- Für den Kantonsanteil und die Zusatzleistungen im Bereich der Sozialversicherungen AHV/IV sind als Folge des Stabilisierungsprogramms des Bundes ab 2000 Mehrbelastungen von rund 60 Mio. Franken eingestellt. Die Belastung wird sich in der Planperiode bis 2003 um weitere 63 Mio. Franken erhöhen.

Finanzdirektion

- Im Jahr 2000 sinken die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen um rund 30 Mio. Franken unter anderem wegen der Reduktion des Abschreibungssatzes auf Investitionsbeiträgen.
- Die Steuererträge steigen nach einer sprunghaften Zunahme um 256 Mio. Franken im KEF 2000 in der restlichen Planperiode real weiter an. Dabei sind die Auswirkungen des neuen Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes (im Umfang des Gegenvorschlags des Regierungsrates vor deren Änderung in der 2. Lesung durch den Kantonsrat) und der Privatisierung des Flughafens berücksichtigt, was im Jahr 2000 zu einer Abweichung gegenüber dem Voranschlag führt.
- Die zunehmende Zinsbelastung auf Grund der wachsenden Staatsschuld wird kompensiert durch die erwarteten Erträge aus Beteiligungen am Flughafen.
- Das Betriebsergebnis der Finanzdirektion ohne finanzielle Grössen bleibt über die Planperiode real konstant.

Volkswirtschaftsdirektion

- Die geplante Privatisierung des Flughafens führt zu grossen Abweichungen zwischen dem Voranschlag und dem KEF 2000 der Volkswirtschaftsdirektion. Insbesondere kommt es im Jahr 2000 zu einer ausserordentlichen Aufwandsteigerung von 768 Mio. Franken und einer Ertragssteigerung von 1019 Mio. Franken.
- Das Amt für Verkehr rechnet in der Planperiode mit einer schrittweisen Verschlechterung von 44 Mio. Franken.
- Die jährliche Belastung aus Leistungen an ausgesteuerte Arbeitslose nimmt ab 2001 um 15 Mio. Franken ab.

Gesundheitsdirektion

- Sowohl bei der Akut- als auch bei der psychiatrischen Versorgung steigt die Belastung während der Planperiode stärker als die prognostizierte Teuerung. Die Verschlechterung im Jahr 2003 gegenüber dem Jahr 2000 beträgt insgesamt rund 33 Mio. Franken.
- Die Belastung durch die Krankenpflegeschulen nimmt innerhalb der Planperiode um insgesamt 13 Mio. Franken ab.
- Bei der Prämienverbilligung KVG liegt die prognostizierte Entwicklung im Rahmen der allgemeinen Teuerung.

Bildungsdirektion

- Während der Planperiode weisen die Volksschulen (-25 Mio. Franken), die Berufsschulen (-15 Mio.) und die Fachhochschulen (-9 Mio. Franken) reale Mehrbelastungen aus.
- Bei der Universität tritt im Jahr 2001 gegenüber 2000 eine Verschlechterung ein (-17 Mio. Franken). In den Folgejahren ist die Belastung leicht rückläufig.
- Bei den Mittelschulen ist die Entwicklung real konstant, nominal beträgt die Verschlechterung über die Planperiode insgesamt 8 Mio. Franken.
- Der Saldo des KEF 2000 ist um 4.4 Mio. Franken schlechter als der Voranschlag 2000, weil zusätzliche Mittel für das Projekt «Teilautonome Volksschulen» im KEF eingestellt sind (Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat, Vorlage 3724).

Baudirektion

- Aufwand- und Ertragssteigerung ab 2001 werden verursacht durch die geplante Erhöhung der Motorfahrzeugsteuern und entsprechenden zusätzlichen Aufwand des Tiefbauamtes aus gesetzlichen Verpflichtungen (Finanzierung über den Strassenfonds).
- Bei den übrigen Leistungsgruppen mit Ausnahme der Fernwärmeversorgung ist die Entwicklung real etwa konstant, oder es treten Verbesserungen ein.

2.2. Entwicklung der Laufenden Rechnung nach Sachgruppen

*Tabelle 5: Entwicklung der Laufenden Rechnung nach Sachgruppen
(in Mio. Franken, - Aufwand, + Ertrag)*

	1998*	1999*	2000	2001	2002	2003
Aufwand	-9'189	-9'450	-11'065	-10'281	10'430	-10'612
Personalaufwand	-2'943	-2'954	-3'098	-3'224	-3'255	-3'292
Sachaufwand	-987	-987	-1'110	-1'113	-1'132	-1'146
Passivzinsen	-398	-461	-406	-377	-386	-410
Abschreibungen	-657	-634	-1'088	-624	-646	-665
Beiträge ohne Zweckbindung	-208	-220	-217	-217	-217	-217
Entschädigungen Gemeinwesen	-74	-83	-74	-51	-53	-55
Eigene Beiträge	-2'280	-2'334	-2'588	-2'624	-2'658	-2'709
Durchlaufende Beiträge	-300	-325	-377	-377	-380	-381
Einlagen**	-45	-9	-344	-121	-116	-101
Interne Verrechnungen	-1'296	-1'443	-1'763	-1'554	-1'588	-1'637
Ertrag	9'271	9'453	11'123	10'104	10'268	-10'485
Steuern	4'070	4'011	4'271	4'400	4'503	4'625
Regalien und Konzessionen	4	5	5	4	4	3
Vermögenserträge	431	461	1'402	382	385	376
Entgelte	1'456	1'459	1'470	1'502	1'490	1'489
Beiträge ohne Zweckbindung	401	459	472	479	484	499
Rückerstattungen Gemeinwesen	682	676	689	719	731	743
Beiträge für eigene Rechnung	569	589	650	671	690	715
Durchlaufende Beiträge	300	325	377	377	380	381
Entnahmen**	61	26	32	17	8	7
Interne Verrechnungen	1'296	1'443	1'757	1'552	1'594	1'645
Saldo Laufende Rechnung	82	3	59	-177	-162	-127

* Damit die Angaben für 1998 und 1999 mit jenen für den KEF verglichen werden können, wurden Rechnung 1998 und Voranschlag 1999 so umgerechnet (im Speziellen Universität, Zürcher Hochschule Winterthur, Flughafen, Amt für Informatikdienste), wie sie sich nach der Struktur und den Aufgabenbereichen im KEF ergeben hätten.

** in/aus Spezialfonds, Spezialfinanzierungen, Rückstellungen und Rücklagen.

Aufwand

Personalaufwand

Der Personalaufwand steigt über die Planperiode um 194 Mio. Franken oder 6.3%, wobei in den Finanzplanrichtlinien ein Anstieg der Gehälter von insgesamt 3.3% gegenüber 2000 vorgesehen war. Die Veränderungen bei der Beamtenversicherungskasse führen im KEF insgesamt zu einer Erhöhung des Personalaufwandes um 4.2% gegen-

über 1999. Davon entfallen 2.5% auf die Rückführung der Beitragsätze auf den vollen Wert ab 2001. Weitere 1.7 % entfallen auf den geplanten Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat.

Sachaufwand

Die Zunahme des Sachaufwands ist hauptsächlich durch die Mehraufwendungen des Tiefbauamts begründet. Im Übrigen ist der Sachaufwand auf Stufe Gesamtverwaltung real rückläufig.

Passivzinsen

Auf Grund der gegenwärtig günstigen Bedingungen am Kapitalmarkt kann die Zinsbelastung bis 2002 noch konstant gehalten werden. Im letzten Planjahr wirkt sich die steigende Schuldenlast negativ aus.

Abschreibungen

Der Ausschlag im Jahr 2000 ist auf die Abschreibungen von 468 Mio. Franken auf den Flughafenbeteiligungen im Verwaltungsvermögen zurückzuführen. Die übrigen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen nehmen über die Planperiode laufend zu, während die Abschreibungen auf dem Finanzvermögen nach einem sprunghaften Anstieg der Abschreibungen von Debitorenguthaben im Jahr 2000 konstant bleiben.

Eigene Beiträge

Bei den Eigenen Beiträgen setzt sich in der Planperiode der negative Trend der Vorjahre fort. Die Zunahme zwischen 2000 und 2003 beträgt 4.8% bei einer kumulierten Teuerung von rund 3%.

Der Zuwachs ist vor allem auf die Beiträge der Direktion für Soziales und Sicherheit an den Bund (AHV/IV) und der Bildungsdirektion an eigene Anstalten (Universität, Fachhochschulen) zurückzuführen. Die anderen Beitragsarten bleiben real konstant.

Einlagen

Der hohe Wert im KEF 2000 ist geprägt durch die geplante Fondseinlage im Rahmen der Privatisierung des Flughafens. Zusätzlich wirken sich die hohen Einlagen in den Strassenfonds, den Natur- und Heimatschutzfonds sowie den Verkehrsfonds aus.

Ertrag

Steuern

Nach einer sprunghaften Zunahme im Jahr 2000 steigen die Steuereinnahmen real in der Finanzplanperiode weiter an.

Bei den Staatssteuern wird in der Planperiode eine Zunahme von 390 Mio. Franken und damit ein reales Wachstum erwartet. Bei der Erbschafts- und Schenkungssteuern ist eine Reduktion von 60 Mio. Franken im KEF eingestellt. Dies entspricht der vom Regierungsrat vorgesehenen Gesetzesänderung, welche er nach einem doppelten Nein zu den am 28. November 1999 zur Abstimmung gelangenden Vorlagen einbringen wird.

Bei den Verkehrsabgaben ist ab 2001 eine Erhöhung vorgesehen. Dadurch werden Mehreinnahmen von rund 60 Mio. Franken jährlich erwartet.

Vermögenserträge

Im obigen Mehrjahresvergleich werden zur Verbesserung der Vergleichbarkeit Flughafen und Amt für Informatikdienste 1998 und 1999 so dargestellt, als ob es sich bei den jeweiligen Saldoüberschüssen um Vermögenserträge handelte. Deswegen werden, mit Ausnahme des Jahres 2000, in den Vorjahren höhere Vermögenserträge ausgewiesen als in der Planperiode.

Der Ausschlag der Erträge nach oben im Jahr 2000 ist eine Folge der Privatisierung des Flughafens mit einem erwarteten Buchgewinn von rund 1019 Mio. Franken.

Entgelte

Die geplanten Entgelte sind auf Stufe Gesamtverwaltung real rückläufig. Reale Rückgänge verzeichnen vor allem die Rechtspflege, die Direktion für Soziales und Sicherheit und die Finanzdirektion. Deutliche Zunahmen sind in der Bildungs- und der Baudirektion geplant. In der Gesundheitsdirektion steigen die geplanten Entgelte real leicht.

Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung

Bei den Anteilen des Kantons an den Einnahmen der Direkten Bundessteuer wird in der Planperiode eine Zunahme von 30 Mio. Franken (7%) erwartet, während die Verrechnungssteuereinnahmen mehr oder weniger konstant bleiben.

Rückerstattungen von Gemeinwesen

Die Rückerstattungen von Gemeinwesen nehmen auf Grund der Gehaltsentwicklung in den Volksschulen zu. Zusätzlich fallen bei der Finanzdirektion steigende Rückerstattungen eigener Anstalten für Zinsen und Abschreibungen an.

Beiträge für eigene Rechnung

Die Bildungsdirektion plant einen Anstieg von Beiträgen anderer Kantone von 20 Mio. Franken. Die Beiträge des Bundes im Bereich des Strassenbaus nehmen um rund 26 Mio. Franken zu. Hingegen entfallen ab 2001 Beiträge des Bundes von 10 Mio. Franken an den Arbeitslosenfonds.

Entnahmen

Fondsentnahmen sind praktisch nur im Fonds für gemeinnützige Zwecke geplant. Daneben ist eine Entnahme nur für den Strassenfonds im Jahr 2000 geplant.

2.3. Entwicklung der Investitionsrechnung nach Sachgruppen

Tabelle 6: Entwicklung der Investitionsrechnung (in Mio. Franken, - Ausgaben bzw. Ausgabenüberschuss, + Einnahmen)*

	1998*	1999*	2000	2001	2002	2003
Ausgaben	-1'091	-1'075	-1'544	-1'221	-1'288	-1'232
Tiefbauten	-255	-338	-340	-417	-487	-487
Hochbauten	-198	-270	-237	-358	-363	-310
Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge	-65	-137	-141	-118	-104	-79
Darlehen und Beteiligungen	-318	-13	-557	-7	-8	-8
Eigene Beiträge	-221	-259	-214	-246	-249	-267
Durchlaufende Beiträge	-29	-37	-27	-26	-26	-25
Übriges	-5	-19	-27	-48	-52	-56
Einnahmen	477	305	651	429	507	512
Abgang von Sachgütern	7	0	265	0	0	2
Nutzungsabgaben, Vorteilsentgelte	2	2	2	2	2	2
Rückzahlungen Darlehen, Beteiligungen	265	9	73	79	101	106
Rückerstattungen für Sachgüter	7	7	26	2	2	2
Rückerstattung eigener Beiträge	1	1	1	1	1	1
Beiträge für eigene Rechnung	166	249	258	318	375	374
Durchlaufende Beiträge	29	37	27	26	26	25
Geplante Nettoinvestitionen	-614	-769	-892	-792	-781	-720
Nettoinvestitionen korrigiert	-614	-769	-791	-662	-650	-597

** Damit die Angaben für 1998 und 1999 mit jenen für den KEF verglichen werden können, wurden Rechnung 1998 und Voranschlag 1999 so umgerechnet (im Speziellen Universität, Zürcher Hochschule Winterthur, Flughafen, Amt für Informatikdienste), wie sie sich nach der Struktur und den Aufgabenbereichen im KEF ergeben hätten.*

Ausgaben

Tiefbauten

Die Zunahme der Tiefbauinvestitionen ist praktisch ausschliesslich auf den Strassenbau zurückzuführen.

Hochbauten

Für den Umbau und die Sanierung der Kaserne sind in der Planperiode rund 137 Mio. Franken eingestellt. Der grösste Teil davon entfällt auf die Direktion für Soziales und Sicherheit, Teilbeträge entfallen auf die Direktion der Justiz und des Innern und die Baudirektion.

Bei den Hochbauinvestitionen der Bildungsdirektion wirkt sich die Übernahme der Schule für Gestaltung von der Stadt Zürich aus.

Mobilien, Maschinen, Fahrzeuge

Die Investitionen für Mobilien sind in der Planperiode rückläufig. Im Jahr 2000 haben insbesondere die Rechtspflege und die Finanzdirektion auf Grund von Informatikprojekten besonders hohe Investitionen (22 und 10 Mio. Franken), die in den Folgejahren den Finanzplan weniger belasten. Ebenfalls sinkende Investitionen in Mobilien verzeichnen die Gesundheits- und die Baudirektion. In der Direktion für Soziales und Sicherheit nehmen sie dagegen zu.

Darlehen und Beteiligungen

Im Jahr 2000 führt die Überführung von Flughafenbeteiligungen ins Verwaltungsvermögen zu einmaligen Mehrausgaben von 550 Mio. Franken.

Eigene Beiträge

Die Volkswirtschaftsdirektion und die Gesundheitsdirektion planen zunehmende Investitionsbeiträge. Die Bildungs- und die Baudirektion planen Abnahmen. Die Zunahme bei der Volkswirtschaftsdirektion ist auf den Verkehrsfonds zurückzuführen.

Gegliedert nach Empfängerinnen und Empfängern nimmt das Beitragsvolumen bei den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (vor allem kommunale Zweckverbände) zu, während es bei den privaten Unternehmen abnimmt und bei den Gemeinden konstant bleibt.

Einnahmen

Abgang von Sachgütern

Im Jahr 2000 führt der Abgang von Sachwerten des Flughafens und des Amtes für Informatikdienste zu einer einmaligen Entlastung von 265 Mio. Franken.

Rückzahlungen von Darlehen

Die Volkswirtschaftsdirektion rechnet mit Rückzahlungen von Darlehen der Arbeitslosenversicherung von 66 Mio. Franken (2000) bis 99 Mio. Franken (2003).

Beiträge für Eigene Rechnung

Die Beiträge des Bundes an die Baudirektion (Nationalstrassenbau) steigen über die Planperiode an, während die Bildungsdirektion konstant etwa 20 Mio. Franken eingestellt hat. Die übrigen Direktionen haben keine oder betragsmässig geringe Investitionsbeiträge eingestellt.

3. Finanzpolitische Beurteilung der Ergebnisse

Mit der vorliegenden Finanzplanung 2000 bis 2005 wird der gesetzlich vorgeschriebene mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung nicht erreicht. Zur Zielerreichung wären hohe Ertragsüberschüsse notwendig gewesen. Die Finanzplanung jedoch weist mit Ausnahme des Jahres 2000 für alle Planjahre Aufwandüberschüsse in der Laufenden Rechnung aus. Die Zunahme der Erträge und insbesondere der Steuererträge kann mit dem Aufwandwachstum nicht Schritt halten. Damit öffnet sich nach einem positiven Rechnungsabschluss 1998 und einem ausgeglichenen Voranschlag 1999 die Schere zwischen Aufwand und Ertrag wieder. Diese Entwicklung macht deutlich, dass die Verbesserungen aus der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung zusätzliche Aufwendungen wie die Lastenabgeltung an die Stadt Zürich oder die Auswirkungen des Stabilisierungsprogrammes 1998 des Bundes nicht zu kompensieren vermögen. Immerhin kann die Entstehung eines Bilanzfehlbetrages in der Festsetzungsperiode vermieden werden.

Für Nettoinvestitionen wird in der Planperiode (ohne Flughafen-transaktion) mit jährlichen Ausgaben von 600 bis 700 Mio. Franken gerechnet. Die ausgewiesenen Finanzierungsfehlbeträge erhöhen die Verschuldung und damit die Zinsbelastung. Diese Entwicklung vermindert den finanzpolitischen Spielraum, um neuen Herausforderungen und Problemen begegnen zu können. Steigende Zinsen würden den Handlungsspielraum weiter vermindern.

Die Rückgewinnung des finanzpolitischen Handlungsspielraumes muss deshalb ein vordringliches staatspolitisches Ziel der nächsten Jahre sein. Der Schlüssel zur Verbesserung der unbefriedigenden Haushaltssituation liegt weiterhin in der strikten Kontrolle der Aufwandentwicklung. Die Investitionsausgaben und der Aufwand der Laufenden Rechnung müssen in einem ersten Schritt konsequent auf die Ertragsentwicklung ausgerichtet werden. Der Handlungsspielraum auf der Aufwandseite ist nach den rigorosen Sparmassnahmen und Effizienzsteigerungen der letzten Jahre allerdings sehr klein geworden. Vielerorts wird nun Nachholbedarf geltend gemacht. Die

nachhaltige Verbesserung des Finanzhaushaltes verlangt deshalb laufende und gemeinsame Anstrengungen von Regierungsrat und Kantonsrat. Grosse Würfe können nicht erwartet werden, dafür ein ständiges zähes Ringen um kleine Verbesserungen.

Die notwendigen Rahmenbedingungen zur Verbesserung des Finanzhaushaltes können vorausgesetzt werden: Für die Planperiode wird ein günstiges konjunkturelles Umfeld erwartet.

4. Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2000 bis 2002

Gemäss § 2 des Steuergesetzes setzt der Kantonsrat jeweils für drei Jahre den Steuerfuss fest. Grundlage für diesen Entscheid bildet der Bericht des Regierungsrats an den Kantonsrat über den Finanzplan 2000 bis 2005.

Das kumulierte Defizit der Laufenden Rechnung in der Steuerfussperiode bis 2002 beträgt 300 Mio. oder 100 Mio. Franken pro Jahr. Gemessen am Gesamtaufwand von über 10 Mrd. Franken wird damit das Ziel einer ausgeglichenen Laufenden Rechnung um 1% verfehlt. Eine solche Abweichung liegt im Bereich der Budgetgenauigkeit. Die Beibehaltung des Steuerfusses ist daher vertretbar, sofern die Steuerausfälle bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer im Rahmen der Vorlage des Regierungsrates liegen. Bei Annahme der Initiative für die Abschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer oder des Gegenvorschlages des Kantonsrates wird der Regierungsrat den Steuerfussantrag überprüfen müssen.

Auf ertragsseitige Verbesserungen durch eine Steuerfusserhöhung soll vor allem aus Gründen des Standortwettbewerbs verzichtet werden. Der Staatshaushalt soll aus eigener Kraft und ohne Steuerfusserhöhung saniert werden. Den im Kanton Zürich angesiedelten Wirtschaftsunternehmen sollen entsprechend den Legislatorschwerpunkten 1999 bis 2003 des Regierungsrates seitens des Staates die bestmöglichen Rahmenbedingungen geboten werden. Der Verzicht auf eine Steuerfusserhöhung soll zudem einen Beitrag leisten, um die Abwanderung von juristischen sowie einkommens- und vermögensstarken natürlichen Personen an steuergünstige Orte zu bremsen.

Auf Grund dieser Überlegungen beantragt der Regierungsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2000 bis 2002 auf dem heutigen Niveau von 108% festzusetzen.

Zürich, 15. September 1999

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschrei-

ber:

Diener

Husi