

5776

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 255/2017 betreffend
Beeinflussbarkeit des Staatshaushalts**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Dezember 2021,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 255/2017 betreffend Beeinflussbarkeit des Staatshaushalts wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 22. Februar 2021 folgendes von der Finanzkommission am 25. September 2017 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, die Beeinflussbarkeit des Staatshaushalts in den einzelnen Leistungsgruppen unter Hinweis auf die relevanten Gesetzesbestimmungen anhand folgender Kriterien darzustellen oder zu schätzen:

- a) Durch Bundesrecht zwingend vorgegebener Aufwand und/oder Ertrag
- b) Durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegebener Aufwand und/oder Ertrag
- c) Durch kantonale Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorgegebener Aufwand und/oder Ertrag
- d) Freie Positionen

Dies soll anhand des Budgetjahres 2019 dargestellt werden (KEF 2019–2022). Das Anliegen verfolgt die Zielsetzung, dem Kantonsrat eine Übersicht über den bestehenden finanziellen Handlungsspielraum zur Verfügung zu stellen.

*Bericht des Regierungsrates:***Rechtliche und zeitliche Beeinflussbarkeit**

Der Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene ist zeitintensiv und kann von der Initialisierung bis zur Inkraftsetzung über zehn Jahre dauern. Er liegt in der Kompetenz der Bundesversammlung. Aufgrund dieser langen Zeitspanne und der begrenzten direkten Beeinflussbarkeit durch den Kanton ist der Aufwand und Ertrag gemäss Bst. a des Postulats (durch Bundesrecht zwingend vorgegeben) nur langfristig beeinflussbar.

Auch auf Kantonsebene können zwischen dem Impuls für ein neues Gesetz und der Inkraftsetzung mehrere Jahre vergehen. Deshalb sind der Aufwand und Ertrag gemäss Bst. b des Postulats (durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegeben) nur mittelfristig beeinflussbar.

In Bereichen, in denen der Regierungsrat gesetzlich ermächtigt ist, Verordnungen zu erlassen, kann der Aufwand und Ertrag gemäss Bst. c des Postulats (durch kantonale Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorgegeben) kurzfristig beeinflusst werden. Im Fall von Regierungsratsbeschlüssen ist zu bedenken, dass eine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden sein muss.

Vorgehensweise

Es wurde eine Umfrage bei allen Einheiten der konsolidierten Rechnung gemäss § 54 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (LS 611) durchgeführt. Darunter fallen die Direktionen und die Staatskanzlei, Behörden und Rechtspflege (Konsolidierungskreis 2) sowie die zu konsolidierenden Organisationen (Konsolidierungskreis 3). In der Umfrage wurden der Aufwand und Ertrag einer jeden Aufgabe einer Leistungsgruppe den vier vorgegebenen Kategorien zugeteilt sowie zu jeder Position die dazugehörenden gesetzlichen Grundlagen erhoben. In Abweichung zum Postulat diente das Budget 2021 mit den Leistungsgruppen und ihren Aufgaben gemäss Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2021–2024 als Datengrundlage.

Ergebnisse der Umfrage

Die Leistungsgruppen haben 2021 insgesamt einen Aufwand von 20 927 Mio. Franken budgetiert (ohne Bereinigung der internen Verrechnungen). Rund 55% (11 516 Mio. Franken) des Aufwands sind durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegebenen (Kategorie b). 6% (1218 Mio. Franken) des Aufwands können mittels kantonalen Verordnungen und Beschlüssen des Regierungsrates gesteuert werden. 39% oder 8180 Mio. Franken des Aufwands sind durch Bundesrecht vorgegeben (Kategorie a). Der Restbetrag ist der Kategorie d «freie Positionen» zugewiesen.

2021 haben die Leistungsgruppen insgesamt einen Ertrag von 20 402 Mio. Franken budgetiert. Davon sind 19% (3825 Mio. Franken) durch Bundesrecht vorgegeben (Kategorie a). Etwa ein Viertel des durch Bundesrecht vorgegebenen Ertrags ist auf die direkte Bundessteuer zurückzuführen. Rund 73% (14 834 Mio. Franken) sind durch Anpassungen von kantonalen Gesetzen oder interkantonalen Vereinbarungen beeinflussbar. Wiederum ein grosser Anteil dieses Ertrags (rund 6300 Mio. Franken) entfällt dabei auf Staatssteuern, namentlich die Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, die Gewinn- und Kapitalsteuer von juristischen Personen und Quellensteuern. Ein geringer Anteil des Ertrags (6%, 1105 Mio. Franken) ist durch Verordnungen und Regierungsratsbeschlüsse vorgegeben. 3% (639 Mio. Franken) wurden in der Kategorie d «freie Positionen» gemeldet. Der grösste Teil des Ertrags in dieser Kategorie stammt aus dem Zürcher Verkehrsverbund.

Im Folgenden sind die Ergebnisse der einzelnen Leistungsgruppen in einer tabellarischen Übersicht dargestellt. Es werden ganze Zahlen ausgewiesen. Dies führt dazu, dass die Summe bei den einzelnen Leistungsgruppen nicht immer 100% ergibt.

Nr.	Leistungsgruppe	Aufwand				Ertrag			
		Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d	Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d
1000	Regierungsrat und Staatskanzlei	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
2201	Generalsekretariat	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
2204	Staatsanwaltschaft	96%	1%	1%	1%	100%	0%	0%	0%
2205	Jugendstrafrechtspflege	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
2206	Justizvollzug und Wieder- eingliederung	78%	21%	0%	0%	68%	29%	0%	3%
2207	Gemeindeamt	25%	75%	0%	0%	28%	67%	3%	3%
2216	Kantonaler Finanzausgleich	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
2217	Abwicklung Investitionsfonds	0%	100%	0%	0%	–	–	–	–
2221	Handelsregisteramt	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
2223	Statistisches Amt	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
2224	Staatsarchiv	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
2232	Kantonale Opferhilfestelle	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
2233	Fachstelle Gleichstellung	93%	7%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
2234	Fachstelle Kultur	19%	81%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
2241	Fachstelle Integration	94%	4%	2%	0%	98%	0%	2%	0%
2251	Bezirksräte	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
2261	Statthalterämter	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
2270	Religionsgemeinschaften	0%	100%	0%	0%	–	–	–	–
3000	Generalsekretariat / Zentrale Voll- aufgaben und Rekursabteilung	41%	59%	0%	0%	93%	7%	0%	0%

Kategorie a: durch Bundesrecht zwingend vorgegeben; Kategorie b: durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegeben; Kategorie c: durch kantonale Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorgegeben, Kategorie d: freie Positionen

Nr.	Leistungsgruppe	Aufwand				Ertrag			
		Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d	Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d
3100	Kantonspolizei	66%	32%	1%	0%	21%	64%	2%	14%
3200	Strassenverkehrsamt	17%	83%	0%	0%	19%	81%	0%	0%
3300	Migrationsamt	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
3400	Amt für Militär und Zivilschutz	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
3500	Sozialamt	87%	13%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
3700	Sportamt	57%	16%	26%	0%	38%	9%	53%	0%
3910	Sportfonds	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
3920	Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus und der Lotteriespielsucht	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
3930	Schutzraumfonds	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
4000	Generalsekretariat	8%	85%	7%	0%	2%	89%	2%	7%
4100	Finanzverwaltung	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
4400	Steuern Betriebsstell	22%	78%	0%	0%	17%	58%	0%	25%
4500	Personalamt	0%	76%	21%	2%	0%	8%	92%	0%
4610	Amt für Informatik	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%
4700	Drucksachen und Material	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%
4910	Steuererträge	0%	100%	0%	0%	14%	86%	0%	0%
4921	Schadenausgleich	52%	48%	0%	0%	–	–	–	–
4930	Zinsen und Beteiligungen	0%	71%	29%	0%	0%	85%	15%	0%
4950	Sammelpositionen	0%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	0%
4960	Nationaler Finanzausgleich	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%

Kategorie a: durch Bundesrecht zwingend vorgegeben; Kategorie b: durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegeben; Kategorie c: durch kantonale Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorgegeben, Kategorie d: freie Positionen

Nr.	Leistungsgruppe	Aufwand				Ertrag			
		Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d	Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d
4980	Lotterifonds des Kantons Zürich	0%	100%	0%	0%	48%	52%	0%	0%
5000	Generalsekretariat	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
5205	Amt für Mobilität	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
5210	Finanzierung öffentlicher Verkehr	33%	67%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
5300	Amt für Wirtschaft und Arbeit	91%	4%	1%	4%	100%	0%	0%	0%
5920	Verkehrsfonds	0%	0%	99%	1%	0%	83%	17%	0%
5921	Flughafenfonds	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
5925	Strassenfonds	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
6000	Steuerung Gesundheitsversorgung	7%	0%	93%	0%	40%	0%	60%	0%
6100	Aufsicht und Bewilligung im Gesundheitswesen	96%	4%	0%	0%	83%	17%	0%	0%
6150	Arzneimittelversorgung	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%
6200	Prävention und Gesundheitsförderung	44%	39%	18%	0%	42%	53%	5%	0%
6300	Somatische Akutversorgung und Rehabilitation	95%	1%	4%	0%	49%	0%	51%	0%
6400	Psychiatrische Versorgung	82%	0%	18%	0%	0%	0%	100%	0%
6700	Beiträge an Krankenkassenprämien	95%	0%	5%	0%	100%	0%	0%	0%
6900	Tierseuchenfonds	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
7000	Bildungsverwaltung	0%	95%	4%	1%	2%	97%	1%	0%
7050	Hochbauinvestitionen Bildungsdirektion	0%	71%	29%	0%	0%	72%	28%	0%

Kategorie a: durch Bundesrecht zwingend vorgegeben; Kategorie b: durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegeben; Kategorie c: durch kantonale Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorgegeben, Kategorie d: freie Positionen

Nr.	Leistungsgruppe	Aufwand				Ertrag			
		Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d	Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d
7100	Lehrmittelverlag	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
7200	Volksschulen	0%	100%	0%	0%	30%	70%	0%	0%
7301	Mittelschulen	95%	5%	0%	0%	62%	38%	0%	0%
7306	Berufsbildung	93%	7%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
7401	Universität (Beiträge und Liegenschaften)	0%	100%	0%	0%	-	-	-	-
7402	Sonstige universitäre Leistungen	0%	85%	15%	0%	0%	100%	0%	0%
7406	Zürcher Fachhochschule (Beiträge und Liegenschaften)	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
7407	Ausserkantonale Fachhochschulen und Höhere Fachschulen	0%	100%	0%	0%	-	-	-	-
7501	Kinder- und Jugendhilfe	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
7502	Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
7930	Berufsbildungsfonds	0%	97%	3%	0%	0%	100%	0%	0%
8000	Generalsekretariat	7%	48%	45%	0%	0%	85%	15%	0%
8100	Hochbauamt	0%	1%	99%	0%	0%	0%	0%	100%
8300	Amt für Raumentwicklung	6%	82%	12%	0%	11%	41%	48%	0%
8400	Tiefbauamt	19%	81%	0%	0%	19%	81%	0%	0%
8500	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft	70%	30%	0%	0%	20%	8%	71%	0%
8510	Alltasten	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%

Kategorie a: durch Bundesrecht zwingend vorgegeben; Kategorie b: durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegeben; Kategorie c: durch kantonale Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorgegeben, Kategorie d: freie Positionen

Nr.	Leistungsgruppe	Aufwand				Ertrag			
		Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d	Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d
8700	Immobilienamt	2%	35%	63%	0%	0%	27%	73%	0%
8710	Liegenschaftlichen Finanzvermögen	0%	95%	5%	0%	0%	90%	10%	0%
8750	Liegenschaftlichen Verwaltungsvermögen	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%
8800	Amt für Landschaft und Natur	84%	16%	0%	0%	86%	14%	0%	0%
8910	Natur- und Heimatschutzfonds	36%	64%	0%	0%	37%	63%	0%	0%
8930	Mehrwertsausgleichsfonds	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
8940	Denkmalpflegefonds	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
8950	Fonds für die Entsorgung von Kleinmengen an Sonderabfällen	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%
8960	Deponiefonds	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%
8970	Kantonaler Waldfonds	–	–	–	–	–	–	–	–
8980	Wildschadenfonds	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
9000	Kantonsrat und Parlamentsdienste	0%	88%	0%	12%	0%	0%	0%	100%
9001	Fonds zur Absicherung Staatsgarantie Zürcher Kantonalbank	–	–	–	–	0%	100%	0%	0%
9020	Finanzkontrolle	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
9070	Ombudsmann	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
9071	Datenschutzbeauftragte	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
9030	Obergericht	99%	0%	0%	1%	100%	0%	0%	0%

Kategorie a: durch Bundesrecht zwingend vorgegeben; Kategorie b: durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegeben; Kategorie c: durch kantonale Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorgegeben, Kategorie d: freie Positionen

Nr.	Leistungsgruppe	Aufwand				Ertrag			
		Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d	Kategorie a	Kategorie b	Kategorie c	Kategorie d
9040	Bezirksgerichte	75%	25%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
9060	Notariate, Grundbuch- und Konkurs-ämter	49%	51%	0%	0%	4%	0%	96%	0%
9063	Verwaltungsgericht	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
9064	Sozialversicherungsgericht	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%
9065	Baurekursgericht	0%	100%	0%	0%	0%	0%	98%	2%
9066	Steuerrekursgericht	0%	100%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
9300	Zürcher Verkehrsverbund	47%	53%	0%	0%	3%	40%	0%	57%
9600	Universität Zürich	20%	78%	2%	0%	20%	78%	2%	0%
9690	Zentralbibliothek	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
9710	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	21%	79%	0%	0%	21%	75%	4%	0%
9720	Zürcher Hochschule der Künste	13%	81%	6%	0%	15%	77%	8%	0%
9740	Pädagogische Hochschule Zürich	2%	98%	0%	0%	2%	94%	3%	0%
9510	Universitätsspital Zürich	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
9520	Kantonsspital Winterthur	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
9530	Psychiatrische Universitätsklinik Zürich	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
9540	Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	0%
9800	Legate	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%

Kategorie a: durch Bundesrecht zwingend vorgegeben; Kategorie b: durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegeben; Kategorie c: durch kantonale Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorgegeben; Kategorie d: freie Positionen

Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass der Kanton Zürich über seine eigene Gesetzgebung den Grossteil seines Budgets steuern kann. Auf der Aufwandseite kann der Kanton Zürich 61% direkt beeinflussen und auf der Ertragsseite 81%. Wesentliche Weichenstellungen für die Entwicklung des Finanzhaushalts erfolgen über die Entscheide des Kantonsrates zu den beantragten gesetzlichen Grundlagen und darauf beruhende Ausgabenbeschlüsse sowie in einem geringeren Mass durch Änderungen von Bundesgesetzen. Generell können die Finanzen nicht unabhängig von Aufgaben und Leistungen sowie der damit verknüpften Leistungsmenge und -intensität betrachtet werden.

Die Resultate sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren, da die Zuordnung vielfach nicht eindeutig ist. Beispielsweise werden die Ausgaben der Leistungsgruppe Nr. 8750 für die Liegenschaften im Verwaltungsvermögen vollständig der Immobilienverordnung zugeordnet, obwohl diese Liegenschaften Aufgaben dienen, die auf anderen Rechtsgrundlagen, vornehmlich Gesetzen, beruhen (Justizvollzug, Schulen usw.).

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 255/2017 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr Kathrin Arioli