

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 78/2012

Sitzung vom 18. April 2012

431. Interpellation (Budgetwahrheit)

Kantonsrätin Esther Guyer, Zürich, Kantonsrat Peter Reinhard, Kloten, und Kantonsrätin Rosmarie Joss, Dietikon, haben am 5. März 2012 folgende Interpellation eingereicht:

In Bezug auf Budget und Rechnung des Kantons wiederholt sich in den letzten Jahren ein gängiges Muster. Zu Ende des Jahres ringt der Kantonsrat um das Budget, streitet um Kürzungen und Erhöhungen und legt schliesslich das Budget für das kommende Jahr fest. Drei Monate später präsentiert die Regierung die Rechnung des Vorjahres, die erheblich vom seinerzeitigen Budget abweicht. Das «Muster» ist dabei immer das Gleiche: Seit 2005 schneidet der Kanton jeweils um mehrere hundert Millionen Franken besser als budgetiert ab. Noch ungenauer waren in den beiden letzten Jahren die Budgets der Finanzdirektion zu den Steuereinnahmen, gingen doch 2010 und 2011 jeweils rund 500 Mio. Franken mehr Steuereinnahmen ein, als budgetiert worden waren. Dies wirft grundsätzliche Fragen auf:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Glaubwürdigkeit eines Budgets, das seit Jahren in erheblichem Masse – und immer in die gleiche «Richtung» – von der Rechnung abweicht?
2. Welche Massnahmen wird der Regierungsrat treffen, um die Budgetierung zu verbessern?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Budgetierung der Finanzdirektion für die Steuereinnahmen der Jahre 2010 und 2011?
4. Welche Massnahmen wird der Regierungsrat ergreifen, damit die Budgetierung der Steuereinnahmen verbessert wird?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Esther Guyer, Zürich, Peter Reinhard, Kloten, und Rosmarie Joss, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Fragen beziehen sich auf die Abweichungen zwischen Rechnung und Budget in den Jahren 2005–2011.

Erfolgsrechnungen 2005–2011

Die folgenden Tabellen stellen die Abweichungen ohne die beiden Sonderfaktoren Golderlös der Nationalbank (+1,597 Mrd. Franken im 2005) und Rückstellung für die BVK-Sanierung (–2,617 Mrd. Franken im 2011) dar.

Tabelle 1: Abweichungen der Erfolgsrechnung zwischen Rechnung und Budget 2005–2011, ohne Sonderfaktoren Golderlös der Nationalbank und Rückstellung für BVK-Sanierung

in Mio. Franken	Abweichungen								Durchschnitt
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005–2011	in %**
<i>Total ohne finanzielle Leistungsgruppen*</i>	255	400	274	160	322	245	240	271	4,5%
– Direktionen und Staatskanzlei (ohne finanzielle Leistungsgruppen)	228	391	251	141	258	186	150	229	3,9%
– Rechtspflege und Behörden	27	9	23	18	25	10	47	23	15,7%
– Anstalten***					40	50	42	44	n. v.
<i>Total finanzielle Leistungsgruppen*</i>	–43	117	452	183	–138	878	462	273	4,7%
– Steuererträge	–207	61	250	70	–31	996	530	239	4,3%
– Kapital- und Zinsendienst	130	89	157	95	9	44	38	80	26,2%
– Verrechnete Zinsen und nicht zugeordnete Sammelpositionen	–26	–31	18	26	–114	–146	–107	–54	–20,2%
– Übrige finanzielle Leistungsgruppen	60	–2	26	–8	–1	–16	1	9	n. v.
<i>Saldo Erfolgsrechnung</i>	212	516	726	343	184	1123	702	544	n. v.

+ Verbesserung, – Verschlechterung

* Finanzielle Leistungsgruppen = Nrn. 4910–4970 in Finanzdirektion und Nr. 8710 in Baudirektion

** Abweichung in % zu den kumulierten Budgetwerten

*** Die Anstalten werden erst seit 2009 konsolidiert; der Durchschnittswert bezieht sich deshalb nur auf diese drei Jahre.

n.v. = nicht verfügbar

Die Analyse der Abweichungen der Organisationseinheiten zwischen Rechnung und Budget in den Erfolgsrechnungen 2005–2011 zeigt Folgendes:

- Die durchschnittliche Verbesserung von 544 Mio. Franken fällt je zur Hälfte in den finanziellen und nichtfinanziellen Leistungsgruppen an.
- Die nichtfinanziellen Leistungsgruppen insgesamt schlossen 2005–2011 immer besser ab als budgetiert. Das gilt sowohl für die Direktionen und die Staatskanzlei als auch für die Rechtspflege und Behörden sowie für die Anstalten.
- Die Abweichungen der Rechtspflege und Behörden sind prozentual vier Mal so hoch wie die Abweichungen der vom Regierungsrat gesteuerten Direktionen und der Staatskanzlei.
- Die Anstalten werden erst seit 2009 konsolidiert. In diesen drei Jahren haben ihre Rechnungen um durchschnittlich 44 Mio. Franken besser abgeschlossen als budgetiert. Dies entspricht auch den Werten früherer Jahre; die durchschnittliche Saldoabweichung 2005–2008 betrug rund 40 Mio. Franken, wobei diese praktisch ausschliesslich beim Zürcher Verkehrsverbund anfiel. Weil die Anstalten in der Regel ausgeglichene Budgets vorlegen, kann keine prozentuale Abweichung errechnet werden.
- Die positiven Abweichungen bei den finanziellen Leistungsgruppen sind auf die Steuererträge und den Kapital- und Zinsendienst zurückzuführen.
- Die grosse durchschnittliche Abweichung bei den Steuererträgen ist Folge der beiden sehr grossen Abweichungen im 2010 und 2011 (vgl. Begründungen in der Beantwortung der Fragen 3 und 4). Im Zeitraum 2005–2009 beträgt die Abweichung durchschnittlich nur rund 30 Mio. Franken pro Jahr, was bei Steuererträgen von rund 5,5 Mrd. Franken einer «Punktlandung» gleichkommt. Nicht vergessen werden darf, dass die Steuererträge 2003–2005 mit Abweichungen von 200–600 Mio. Franken deutlich unter dem Budget lagen.
- Die negative Abweichung in der Leistungsgruppe Nr. 4950, Verrechnete Zinsen und nicht zugeordnete Sammelpositionen, ist vor allem auf die pauschalen Budgetverbesserungen von jährlich 100 Mio. Franken durch den Kantonsrat ab 2009 zurückzuführen. Diese Budgetverbesserungen werden zentral in der Leistungsgruppe Nr. 4950 eingestellt, können aber nicht in dieser Leistungsgruppe umgesetzt werden, was zu einer entsprechenden Verschlechterung führt. Der Regierungsrat hat diese pauschalen Budgetverbesserungen durch einen restriktiven Haushaltsvollzug bei den Direktionen und der Staatskanzlei erreicht. 2009–2011 war eine Verbesserung gegenüber

dem Budget von 100 Mio. Franken bei den Direktionen und der Staatskanzlei also gewollt. Sie ist mit 240–322 Mio. Franken – wie in Tabelle 1 in der Zeile «Direktionen und Staatskanzlei (ohne finanzielle Leistungsgruppen)» ausgewiesen – noch deutlich höher ausgefallen.

Tabelle 2: Abweichungen der Erfolgsrechnung zwischen Rechnung und Budget 2005–2011 nach Sachgruppen, ohne Sonderfaktoren Gold-erlös der Nationalbank und Rückstellung für BVK-Sanierung

in Mio. Franken	Abweichungen								Durchschnitt 2005–2011 in %*
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
<i>Aufwand</i>	126	151	193	-102	-146	-203	-153	-19	-0,2%
– Personalaufwand	74	63	43	60	-5	2	-16	32	0,8%
– Sachaufwand	72	32	63	-36	-94	-63	-65	-13	-0,8%
– Abschreibungen	-51	-63	36	6	-54	-98	-62	-41	-7,1%
– Transferaufwand	178	147	194	59	67	32	106	112	2,9%
– Einlagen in Fonds	-149	-91	-118	-97	-61	-67	-46	-90	-203,0%
– Übriger Aufwand	1	63	-25	-95	1	-8	-71	-19	-1,7%
<i>Ertrag</i>	86	365	533	446	330	1326	855	563	5,0%
– Fiskalertrag	-228	-79	66	-27	60	886	459	162	3,0%
– Finanzertrag	180	64	190	165	9	68	152	118	33,6%
– Entgelte	140	111	80	96	246	139	87	129	7,3%
– Verschiedene Erträge	39	154	174	101	37	63	60	90	16,1%
– Transferertrag	-81	68	22	88	-20	198	138	59	3,2%
– Übriger Ertrag	37	47	2	23	-1	-29	-42	5	0,4%
<i>Saldo Erfolgsrechnung</i>	212	516	726	343	184	1123	702	544	n. v.

Aufwand und Ertrag ohne interne Verrechnungen, Definition der Sachgruppen gemäss FHG (bis 2008) und gemäss CRG (ab 2009) unterscheiden sich teilweise.

+ Verbesserung, – Verschlechterung

* Abweichung in % zu den kumulierten Budgetwerten

Die Analyse der Abweichungen der Sachgruppen zwischen Rechnung und Budget in den Erfolgsrechnungen 2005–2011 zeigt Folgendes:

- Die durchschnittliche Abweichung von insgesamt 544 Mio. Franken pro Jahr ist allein auf eine entsprechende Abweichung beim Ertrag zurückzuführen.
- Es sind nicht nur die Fiskalerträge deutlich besser als budgetiert ausgefallen, sondern insbesondere auch die Entgelte und der Finanzertrag.
- Im Durchschnitt über die Jahre 2005–2011 wurde der Aufwand sehr genau budgetiert. Die grosse Verbesserung im Transferaufwand wurde durch eine fast so grosse Verschlechterung bei den Einlagen in Fonds kompensiert.
- Personal- und Sachaufwand wurden 2005–2011 sehr genau budgetiert.

Investitionsrechnungen 2005–2011

Tabelle 3: Abweichungen der Investitionsrechnung zwischen Rechnung und Budget 2005–2011

in Mio. Franken	Abweichungen							Durchschnitt 2005–2011 in %*	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Investitionsausgaben	148	162	308	330	256	358	–85	211	15,9%
Investitionseinnahmen	47	19	–5	–152	50	24	172	22	6,5%
Nettoinvestitionen	195	181	303	178	306	382	87	233	n. v.

+ Verbesserung, – Verschlechterung

* Abweichung in % zu den kumulierten Budgetwerten

Die Analyse der Abweichungen zwischen Rechnung und Budget in den Investitionsrechnungen 2005–2011 zeigt Folgendes:

- Die durchschnittliche Abweichung um 233 Mio. Franken pro Jahr in den Jahren 2005–2011 wird zu 90% durch Abweichungen bei den Investitionsausgaben erklärt.
- Nur einmal, nämlich im 2011, sind die Investitionsausgaben höher ausgefallen als budgetiert. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass 2011 erstmals eine zentrale Korrektur bei den Ausgaben um 20% vorgenommen wurde, weil erfahrungsgemäss nur rund 80% der budgetierten Nettoinvestitionen ausgeschöpft werden. Die Korrektur wäre aber besser bei den Investitionseinnahmen vorgenommen worden.
- Die Investitionseinnahmen sind vor allem im 2008 und 2011 deutlich von den Budgets abgewichen. Die Gründe dafür sind im 2008 die Einführung des neuen Bundesfinanzausgleichs (NFA), der beim Nationalstrassenbau tiefere Investitionsausgaben und damit auch tiefere Investitionsbeiträge des Bundes zur Folge hatte als budgetiert, sowie unerwartet früh eingetroffene Rückzahlungen des Bundes von Vorleistungen für die Durchmesserlinie und die Glattalbahn im 2011.

Die Abweichungen zu den Budgets sind in den Geschäftsberichten detailliert begründet.

Fazit

Als Fazit in Bezug auf den Zeitraum 2005–2011 ist Folgendes festzuhalten:

- Die Rechnungen aller Konsolidierungskreise (KK) haben immer besser abgeschlossen, seien es Direktionen und Staatskanzlei (KK 1), seien es Rechtspflege und Behörden (KK 2) oder seien es Anstalten (KK 3).

- Die Entgelte und der Finanzertrag sind in allen Jahren (mit einer Ausnahme) deutlich besser ausgefallen als budgetiert. Diese beiden Ertragskategorien tragen zusammen rund 50% zur positiven Abweichung bei, deutlich mehr als der Fiskalertrag.
- Der Steuerertrag ist nur in den Rechnungen 2010 und 2011 deutlich von den Budgets abgewichen. In den übrigen fünf Jahren 2005–2009 lag der Steuerertrag im Durchschnitt praktisch genau im Budget.
- Der Aufwand ist insgesamt im Durchschnitt wesentlich genauer budgetiert worden als der Ertrag.
- Die budgetierten Nettoinvestitionen sind durchschnittlich nur zu rund 80% ausgeschöpft worden, was im Budget 2011 erstmals mit einer zentralen Korrektur vorweggenommen wurde.

In der Erfolgsrechnung fielen die grossen Budgetabweichungen im Zeitraum 2005–2011 bei den Erträgen an. Die Fiskalerträge, bestehend vor allem aus den Staatssteuererträgen, den Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie den Verkehrsabgaben, trugen in Franken etwas mehr als ein Viertel der Abweichungen bei, die übrigen Erträge rund drei Viertel. Der Aufwand entwickelte sich ziemlich genau entsprechend den Budgets. Die Budgetpositionen, die der Regierungsrat steuern kann, zeigen darum im Gegensatz zu den Ertragsprognosen geringe Abweichungen. An der Verbesserung der Steuerprognosen arbeitet das Steueramt seit Jahren zusammen mit Fachleuten.

Die Investitionsausgaben werden von den Ämtern und Direktionen regelmässig zu hoch budgetiert. Mit der seit 2011 vorgenommenen pauschalen Kürzung um 20% der Investitionsausgaben für das Gesamtbudget wäre 2005–2011 im Durchschnitt die Investitionsbelastung ziemlich gut budgetiert worden.

Zu Frage 2:

Bei den Erträgen in der Erfolgsrechnung ist zu prüfen, ob sich die Prognosen für die einzelnen Budgetpositionen verbessern lassen oder ob das Total der Erträge im Budgetentwurf des Regierungsrates entsprechend den Erfahrungen aus den vergangenen Jahren für das Gesamtergebnis erhöht werden soll. Die Analyse der Nettoinvestitionen 2005–2011 zeigt abgesehen von der Daueraufgabe, die Budgetgenauigkeit zu verbessern, keinen zusätzlichen, besonderen Handlungsbedarf. Zunächst sind Erfahrungen zu sammeln mit der neu seit 2011 vorgenommenen pauschalen Kürzung der Nettoinvestitionen für das Gesamtergebnis, bevor weitere Massnahmen in Betracht gezogen werden können.

Zu Fragen 3 und 4:

Der Rechnungsabschluss des Kantons wird von den vereinnahmten Steuererträgen als grosser Einzelposition in der Staatsrechnung ganz entscheidend beeinflusst. Damit kommt der Budgetierung der Steuereinnahmen eine grosse Bedeutung zu.

Daher wird die Budgetierung der Steuereinnahmen seit über zehn Jahren durch anerkannte Prognostiker unterstützt. Jährlich wird anlässlich des sogenannten «Steuerhearings» unter Einbezug von Prognose-spezialisten von BAK Basel Economics AG, Konjunkturforschungsstelle ETH (KOF), Zürcher Kantonalbank, Credit Suisse und der Stadt Zürich, gemeinsam mit dem Kantonalen Steueramt, die Schätzung der erwarteten Steuereinnahmen als Grundlage für den KEF erstellt.

Sowohl 2010 wie auch 2011 wurden die budgetierten Steuererträge jedoch deutlich übertroffen. Die Finanzdirektion hat bereits aufgrund des Budgetüberschusses beim Steuerertrag 2010 bei Prof. Dr. Christoph Schaltegger, Universität Luzern, ein «Gutachten zu den Einnahmenschätzungen der Finanzdirektion des Kantons Zürich» in Auftrag gegeben. Dabei wurde insbesondere die Prognosequalität bei der Einnahmenschätzung des Kantons Zürich beurteilt und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Die Abweichung der Erfolgsrechnung vom Budget mit durchschnittlich 4,5% im untersuchten Zeitraum wird vom Gutachter als sehr guter Wert angesehen. Ebenso schneidet der Kanton Zürich im Vergleich zu den anderen Kantonen und zum Bund sehr gut ab.

Das Ergebnis des Jahres 2010 weist demgegenüber mit über 15% eine sehr grosse Budgetabweichung auf. Verantwortlich dafür ist insbesondere der Zeitpunkt der Budgeterstellung. Gemäss den Untersuchungen des Gutachters gingen dem Termin der Schätzung rund neun Monate konstanter Verschlechterung der Wirtschaftsprognosen voraus, sodass die Festlegungen genau auf dem Tiefpunkt der erwarteten Wirtschaftsentwicklung erfolgten. Als Massnahme empfahl der Gutachter einen stärkeren Einbezug von Bevölkerungsstatistiken und Prognosen sowie von Daten zur Entwicklung der Branchenstruktur (insbesondere des Finanzsektors). Sodann können ein stärkerer Austausch mit den Gemeinden und eine zeitnähere Budgetierung zur Verbesserung der Prognosequalität beitragen. Das vollständige Gutachten ist im Internet unter <http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2010/310.html> publiziert.

2011 wurden 6753,1 Mio. Franken Steuererträge erzielt, dies sind 530,1 Mio. Franken mehr als budgetiert. Ein erheblicher Teil dieses Mehrertrags ergibt sich aus den Steuererträgen, die bei einem einzelnen

Steuerpflichtigen deutlich höher ausfielen als in den Vorjahren. Aufgrund des Sachverhalts ist davon auszugehen, dass diese Steuererträge in den Folgejahren wieder in der Grössenordnung des früheren Niveaus anfallen werden. Wird dieser Sondereffekt in Abzug gebracht, beträgt die Abweichung 2011 rund 4,8%. Dieser Wert liegt nahe beim langjährigen Durchschnitt von 4,5%.

Insgesamt sind die erheblichen Abweichungen 2010 und 2011 zwischen budgetierten Steuererträgen und dem Ergebnis nicht befriedigend. Zur Verbesserung der Budgetgenauigkeit sind in der Zwischenzeit die vom Gutachter empfohlenen Massnahmen eingeleitet bzw. bereits umgesetzt worden. Insbesondere wurde auch für das Budget 2012 der Austausch mit den Gemeinden verstärkt. Sodann fliesst die Abschätzung der Bevölkerungsentwicklung stärker in die Budgetierung ein.

Gleichwohl bleibt es dabei, dass es sich bei der Budgetierung des Steuerertrags immer um eine Abschätzung zukünftiger Ereignisse handelt, die durch Massnahmen des Staates nicht direkt beeinflusst werden können. Die Höhe der Abweichungen des Steuerertrags vom budgetierten Wert kann daher auch in Zukunft von Jahr zu Jahr stark schwanken.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi