

Antrag des Regierungsrates vom 15. September 1993

**3334**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Festsetzung des Steuerfusses  
für die Jahre 1994 bis 1996**  
(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates,

*beschliesst:*

- I. Der Steuerfuss für die Jahre 1994 bis 1996 wird auf 111 Steuerfussprocente festgesetzt.
- II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung
- III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

---

**Weisung**

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 1994 bis 1999 vom 15. September 1993. Darin legt der Regierungsrat die Ziele und den Rahmen seiner Finanzpolitik dar.

Die Ausgangslage für den Finanzplan 1994 bis 1999 war ungünstig. Die Staatsrechnungen 1991 und 1992 schlossen mit Aufwandüberschüssen von 417 und 519 Mio. Franken ab. Der Voranschlag 1993 rechnet mit einem Aufwandüberschuss von 377 Mio. Franken. Die Finanzierungsfehlbeträge beliefen sich 1991 auf 751 und 1992 auf 753 Mio. Franken. Für 1993 sind 688 Mio. Franken veranschlagt.

Diese Krisensituation der Staatsfinanzen kam allerdings nicht überraschend, wurden doch bereits im Finanzplan 1990 für die Jahre 1991 bis 1993 Aufwandüberschüsse zwischen 284 und 418 Mio. Franken vorausgesagt. Dies führte vor drei Jahren zum Massnahmenplan «Haushaltsgleichgewicht 1992 bis 1996», mit welchem Verbesserungen der Laufenden Rechnung von 340 Mio. Franken erzielt werden konnten.

Diese Verbesserungen wurden aber namentlich durch die sich laufend verschlechternde Wirtschaftsentwicklung zunichte gemacht. Die Teuerung bildete sich nur zäh zurück. Das Wachstum des Volkseinkommens stagnierte und war 1992 sogar rückläufig, was sich sowohl auf der Aufwand- wie auf der Ertragsseite negativ auswirkte. Die Analyse bei der Überarbeitung des Finanzplans im Zusammenhang mit der Erstellung des Voranschlags 1993 im Herbst 1992 zeigte, dass selbst bei einer moderaten wirtschaftlichen Entwicklung mit einem strukturellen Defizit des Finanzhaushalts von 400 Mio. Franken gerechnet werden muss.

Der darauf eingeleitete «Haushaltsanierungsplan 96» (HSP 96), welcher Kernstück des vorliegenden Finanzplans 1994 bis 1996 ist, geht von einem Verbesserungsbedarf von insgesamt 580 Mio. Franken in der Laufenden Rechnung aus. Dieses Ziel soll zweistufig bis 1996 erreicht werden, indem rund 180 Mio. Franken über restriktive Voranschlagsrichtlinien in den Jahren

1994 bis 1996 und 400 Mio. Franken über strukturelle Massnahmen, welche im HSP 96 einzeln genannt sind, erreicht werden.

Dem Finanzplan 1994 bis 1999 liegt die Annahme eines jährlichen Wachstums des Volkseinkommens von 2% und einer Jahresteuierung von ebenfalls 2% zugrunde. Diese Annahme geht davon aus, dass die wirtschaftliche Talsohle Ende 1993 durchschritten wird.

Der im Finanzhaushaltsgesetz in § 4 geforderte mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung muss allerdings unter dem Aspekt der für den Finanzhaushalt massgebenden langsamen wirtschaftlichen Erholung beurteilt werden. An den Staat werden in wirtschaftlichen Krisen unterschiedlichste Anforderungen gestellt. Ein konjunkturgerechtes Verhalten würde darin bestehen,

- die Investitionen zu erhöhen oder wenigstens real konstant zu halten,
- die Besteuerung von natürlichen und juristischen Personen zu senken oder wenigstens auf dem gleichen Niveau zu halten,
- dem Personal durch die Gewährung des vollen Teuerungsausgleichs die Kaufkraft nicht zu schmälern
- und aus finanzwirtschaftlicher Sicht den Selbstfinanzierungsgrad und damit die Neuverschuldung so in Grenzen zu halten, dass die künftige Zinsbelastung den Spielraum für die staatliche Aufgabenerfüllung nicht einschränkt und die Kapitalmarktbeanspruchung durch Neuverschuldung den Wirtschaftsaufschwung nicht beeinträchtigt.

Diese Zieldivergenzen sollen durch den Finanzplan 1994 bis 1999 sowie den darin integrierten Haushaltsanierungsplan 1996 (HSP 96) überwunden werden.

### Finanzplan (nominell in Mio. Fr.)

Laufende Rechnung	RG 92	VA 1993	VA 1994	VA 1995	VA 1996	VA 1997	VA 1998	VA 1999
Total Aufwand	9 152	9 146	9 328	9 465	9 624	9 948	10 269	10 616
Total Ertrag	8 633	8 769	8 981	9 305	9 599	9 962	10 330	10 703
Ertragsüberschuss	0	0	0	0	0	14	61	87
Aufwandüberschuss	-519	-377	-347	-160	-25	0	0	0
Investitionsrechnung								
Total Ausgaben	1 006	1 176	1 230	1 225	1 228	1 311	1 354	1 390
Total Einnahmen	202	271	256	282	330	331	354	410
Nettoinvestition	804	905	974	943	898	980	1 000	980
Finanzierung								
Selbstfinanzierung	51	217	293	491	632	673	725	758
Nettoinvestition	804	905	974	943	898	980	1 000	980
Kreditrest	0	0	0	0	0	0	0	0
Finanzierungsfehlbetrag	-753	-688	-681	-452	-266	-307	-275	-222
Finanzierungsüberschuss	0	0	0	0	0	0	0	0
Planbilanz	RG 92	VA 1993	VA 1994	VA 1995	VA 1996	VA 1997	VA 1998	VA 1999
Aktiven								
10 Finanzvermögen	2 627	2 544	2 468	2 395	2 333	2 287	2 239	2 239
11 Verwaltungsvermögen	6 719	6 980	7 314	7 607	7 846	8 168	8 503	8 811
13 Bilanzfehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Aktiven	9 346	9 524	9 783	10 001	10 180	10 455	10 742	11 050
Passiven								
20 Fremdkapital	7 540	8 178	8 859	9 311	9 576	9 883	10 157	10 379
Nettoverpflichtung für Spezialfond	465	382	306	233	172	125	77	77
23 Eigenkapital	1 341	964	617	457	432	446	508	594

Total Passiven	9 346	9 524	9 783	10 001	10 180	10 455	10 742	10 050
----------------	-------	-------	-------	--------	--------	--------	--------	--------

Der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung kann unter dem Vorbehalt der volkswirtschaftlichen Annahmen und der Verwirklichung des HSP 96 bis zum Jahr 1996 erreicht werden. Die im HSP 96 vorgeschlagenen strukturellen Massnahmen sollten die Laufende Rechnung 1996 im Umfang von knapp 240 Mio. Franken entlasten, und die sogenannten Querschnittsmassnahmen bringen eine Entlastung von annähernd 170 Mio. Franken. Diese Massnahmen werden von 1994 ausgehend stufenweise (gemäss Kompetenzregelung) umgesetzt, so dass sie schon 1994 und 1995 zu namhaften Entlastungen führen. Die Einzelheiten sind im Bericht des Regierungsrats zum Finanzplan 1994 bis 1999 aufgeführt. Die Investitionstätigkeit wird aus konjunkturpolitischen Gründen nur leicht vermindert. Die für den Finanzhaushalt massgebenden Nettoinvestitionen (exkl. der verzinsten Kapitalbeteiligungen) sollen von rund 800 Mio. Franken im Jahre 1994 auf 700 Mio. Franken im Jahre 1996 abnehmen. Der Personalaufwand ist 1994 und 1995 rückläufig geplant, weil die vorgesehene Stellenplanreduktion durch natürliche Abgänge grösser ist als die 1995 und 1996 eingestellte Personalaufwandvermehrung von jährlich 2%. Diese soll dazu dienen, entweder einen (reduzierten) Teuerungsausgleich auszurichten und/oder halbe Jahresstufen beim Stufenanstieg der Besoldungsverordnung zu gewähren. Ab 1997 ist im Finanzplan ein Teuerungsausgleich von 2% sowie ein ordentlicher Stufenanstieg in ähnlichem Umfang geplant. Diese Massnahmen im Personalbereich sind bis 1996 sehr restriktiv und verlangen vom Personal Opfer, welche aber im Vergleich zur Privatwirtschaft vertretbar sind. Auch die Entwicklung des Sachaufwands und der Staatsbeiträge verläuft bis 1996 unter der erwarteten Wirtschaftsentwicklung, so dass reale Einschränkungen hingenommen werden müssen. Dies betrifft insbesondere die Staatsbeitragsempfänger, welche hinsichtlich ihrer Aufwand- und Ertragsplanung die restriktiven kantonalen Normen übernehmen müssen.

Trotz dieser restriktiven Vorgaben gelingt es nicht, bis 1996 die Laufende Rechnung auszugleichen. Es muss daher eine minimale Erhöhung des Staatssteuerfusses von bisher 108 auf 111 Steuerfussprozent für die Jahre 1994 bis 1996 beantragt werden, die rund 90 Mio. Franken ausmacht. Diese Zusatzbelastung fällt angesichts des sich verschärfenden Standortwettbewerbs nicht leicht, muss aber im Lichte der geplanten restriktiven Sparmassnahmen, der Einschränkungen beim Personal und der Aufrechterhaltung eines konjunkturpolitisch minimalen Investitionsbudgets gesehen werden.

Der Finanzplan enthält keine Reserven für Risiken, die nicht auszuschliessen sind. So könnte ein Ausbau der Arbeitslosenversicherung den Kanton sowohl als Arbeitgeber als auch als Defizitträger der eidgenössischen Arbeitslosenversicherung in den nächsten Jahren markant zusätzlich belasten. Im weiteren sind für den Steuerfussausgleich an die Gemeinden keine über den im Voranschlag 1994 eingestellten Mittel geplant. Die Erhöhung des Staatssteuerfusses soll namentlich auch dazu dienen, die Lasten nicht primär auf die Gemeinden verschieben zu müssen.

Die im Finanzplan aufgezeigten Kennzahlen des kantonalen Finanzhaushalts präsentieren sich wie folgt:

## Kennzahlen der Finanzlage des Kantons Zürich 1983-1999

<b>Kennzahlen</b>								
Jahr	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Steuerquote	5,9	5,4	5,4	5,2	5,3	5,3	4,8	4,8
Staatsquote	10,9	11,1	10,8	10,6	11,1	11,2	10,7	10,4
Aufwandquote	9,6	9,8	9,9	9,8	10,3	10,4	10,0	9,9
Nettoinvestitionsquote	1,6	1,7	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4
Bruttoinvestitionsquote	2,2	2,3	2,1	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6
Selbstfinanzierungsgrad	96,6	58,6	66,7	69,3	95,2	67,7	88,3	82,8
Neuverschuldungsgrad	3,4	41,4	33,3	30,7	4,8	32,3	11,7	17,2
Selbstfinanzierungsanteil	14,8	10,4	10,7	10,6	14,3	10,5	12,8	11,3
Kapitaldienstanteil	11,0	12,2	12,3	11,7	11,0	11,8	11,5	12,4
Eigenkapitalanteil	54,8	55,2	52,6	50,1	47,6	47,7	47,6	46,0
Zinsbelastungsanteil	2,2	2,3	2,0	2,3	1,9	1,6	1,2	2,0
Jahr	1990	1991	1992	VA 93	VA 94	FP 95	FP 96	FP 97
Steuerquote	4,8	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6	4,6	4,7
Staatsquote	10,4	11,0	11,1	11,1	11,0	10,7	10,5	10,5
Aufwandquote	9,7	10,5	10,7	10,4	10,3	10,0	9,8	9,8
Nettoinvestitionsquote	1,5	1,4	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1	1,2
Bruttoinvestitionsquote	1,7	1,6	1,5	1,7	1,6	1,6	1,5	1,6
Selbstfinanzierungsgrad	63,0	15,1	6,4	23,9	25,5	45,3	63,7	63,7
Neuverschuldungsgrad	37,0	84,9	93,6	76,1	74,5	54,7	36,3	36,3
Selbstfinanzierungsanteil	9,6	2,1	0,8	3,1	3,4	5,7	7,4	7,8
Kapitaldienstanteil	12,4	12,2	11,8	11,9	11,8	11,6	11,4	10,9
Eigenkapitalanteil	43,0	33,1	22,8	15,9	9,8	6,3	5,0	4,3
Zinsbelastungsanteil	2,5	2,5	2,5	2,5	2,8	2,9	2,9	2,7
Jahr	FP 98	FP 99						
Steuerquote	4,7	4,7						
Staatsquote	10,5	10,4						
Aufwandquote	9,7	9,7						
Nettoinvestitionsquote	1,2	1,1						
Bruttoinvestitionsquote	1,6	1,6						
Selbstfinanzierungsgrad	67,5	74,3						
Neuverschuldungsgrad	32,5	25,7						
Selbstfinanzierungsanteil	8,1	8,4						
Kapitaldienstanteil	10,7	10,4						
Eigenkapitalanteil	4,3	4,8						
Zinsbelastungsanteil	2,7	2,7						

Hinweis: Aus allgemeinen Staatsmitteln gebildete Fondskapitalien werden als Eigenmittel behandelt.

Aus allgemeinen Staatsmitteln geüfnet werden folgende Fonds:

- Investitionsfonds nach Finanzausgleichsgesetz
- Fonds für die Verbesserung des öffentlichen Verkehrs
- Fonds für die Teilverlegung der Universität
- Fonds für den Natur- und Heimatschutz

Die Steuerquote steigt von 1993 auf 1994 geringfügig von 4,5 auf 4,6% an, nachdem sie in den Jahren 1988 bis 1990 bei 4,8% lag. Durch die Steuerfusssenkungen und Steuergesetzrevisionen wurden seit 1982 Entlastungen im Umfang von rund einem Drittel des kantonalen Steuerertrags gewährt, das sind rund 1 Mrd. Franken. Diese Steuerentlastungen hatten die Konsequenz, dass relativ wenig Konjunkturreserven (Eigenkapital) gebildet werden konnten. Die nun

beantragte Mehrbelastung durch die Heraufsetzung des Steuerfusses auf 111% liegt unter den Belastungen in den achtziger Jahren, welche zwischen 115 und 120 Steuerfussprozenten lagen. Gleichzeitig sinkt die Staatsquote von 11,1% im Voranschlag 1993 auf 10,5% im Jahre 1996 ab, was zum Ausdruck bringt, dass der vom Staat beanspruchte Anteil am Volkseinkommen rückläufig ist. Dies ist im wesentlichen die Folge der eingeschlagenen rigorosen Sparpolitik. Der Selbstfinanzierungsgrad kann durch die im Finanzplan eingeschlagenen Vorgaben von 6,4% im Rechnungsjahr 1992 sukzessive auf 63,7% im Jahre 1996 erhöht werden, was als finanzwirtschaftlich vertretbare Grösse gewertet werden darf. Die im weiteren für die Beurteilung eines Finanzhaushalts wesentliche Kennziffer des Zinsbelastungsanteils kann in der Finanzplanperiode auf unter 3% gehalten werden, einerseits als Folge der sinkenden Zinssätze, andererseits aber auch als Ausdruck des wieder intakten Handlungsspielraums für den Staatshaushalt.

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der Regierungsrat, den Steuerfuss für die Jahre 1994 bis 1996 auf 111% festzusetzen.

### **Abschreibung eines parlamentarischen Vorstosses**

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 17. Dezember 1990 das Postulat Dr. E. Welti, Zürich, mit folgendem Wortlaut im Zusammenhang mit den Beratungen des Voranschlags für das Jahr 1991 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten über Vor- und Nachteile einer jährlichen Festsetzung des Steuerfusses.

Gemäss § 4 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 ist der Finanzhaushalt, d.h. die Laufende Rechnung (Betriebsrechnung), mittelfristig auszugleichen. Im Beleuchtenden Bericht zu dieser Gesetzesbestimmung wird ausgeführt:

«Es wird jedoch am mittelfristigen Ausgleichsziel der Laufenden Rechnung festgehalten, weil eine längerfristige, über den Konjunkturzyklus hinausgehende Inkaufnahme von Fehlbeiträgen der Laufenden Rechnung eine Erhöhung der Abgaben und namentlich der Steuern erzwingt. Die konjunkturpolitisch motivierte Inkaufnahme von Defiziten darf nicht zum Sachzwang für periodische Steuererhöhungen werden. Weil der Abschluss der Verwaltungsrechnung ein zentrales Politikum von mehr als nur finanztechnischer Bedeutung darstellt, ist der Grundsatz des Rechnungsausgleichs unter den Führungsgrundsätzen und nicht unter den Grundsätzen des Rechnungswesens aufgeführt.»

Diesem Leitgedanken entsprechend verpflichtet § 31 des Finanzhaushaltsgesetzes den Regierungsrat, auf den Zeitpunkt der Festlegung des Steuerfusses einen Finanzplan für mindestens zwei Steuerfussperioden, d.h. sechs Jahre, zu erstellen, damit der Kantonsrat für seinen Steuerfussentscheid Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung hat.

Damit ist der Regierungsrat zur langfristigen finanziellen Planung verpflichtet. Um die Dauerhaftigkeit und Berechenbarkeit dieser Finanzplanung zu unterstreichen, wurde bewusst darauf verzichtet, den Finanzplanbericht jedes Jahr grundsätzlich neu zu erstellen. Jedoch sind dem Kantonsrat mit dem Voranschlag jeweils die wesentlichen Änderungen darzulegen.

Der Finanzhaushalt des Kantons unterscheidet sich in Grösse und Aufgabenstellung wesentlich von demjenigen der Gemeinden. Die Ausgaben der Gemeinden sind von hohen und in ihrem Ausmass von Jahr zu Jahr stark schwankenden Investitionen geprägt. Durch die Grundstückgewinnsteuer und die Veränderung der Steuergrundlagen können sich auf der Einnahmenseite jedes Jahr wesentliche Veränderungen ergeben. Namentlich bei anstehenden Investitionsentscheiden müssen daher die Auswirkungen auf den Steuerfuss zum Ausdruck kommen. Deshalb sieht das Gemeindegesetz vor, dass mit dem jährlichen Voranschlag jeweils auch der Steuerfuss festgesetzt wird.

Die Investitionen des Kantons dagegen können und sollen aufgrund der Vielzahl von Projekten gesamthaft verhältnismässig konstant gehalten werden. Die Verstetigung der kantonalen Investitionen ist seit der Haushaltsreform ein erklärtes Ziel der Finanzhaushaltspolitik. Auch die Entwicklung der Aufwands- und Ertragspositionen der Laufenden Rechnung des Kantons ist im Vergleich zu den Gemeinden gleichmässiger. Wenn aus der Finanzplanung ein strukturelles Ungleichgewicht des Finanzhaushalts erkennbar ist, müssen in der Regel gesetzliche Massnahmen getroffen werden, deren Auswirkungen bestenfalls innerhalb einer Steuerfussperiode, d.h. innerhalb dreier Jahre, wirksam werden. Zudem soll jeweils versucht werden, die durch Steuergesetzrevisionen und Steuerfussenkungen gewährten Entlastungen des Steuerzahlers innerhalb der Steuerfuss- bzw. ersten Finanzplanperiode durch eine zurückhaltende Ausgabenentwicklung wiederum zu kompensieren. Lediglich in Zeiten mit einer hohen Teuerung kann dieses Ziel wegen des Ausgleichs der kalten Progression in Frage gestellt werden. Es wäre aber verfehlt, den Ausgleich der kalten Progression durch Steuerfusserhöhungen wettzumachen, ohne die Möglichkeiten der Aufwandminderung auszuschöpfen. Die Finanzhaushaltspolitik soll eine möglichst grosse Konstanz aufweisen. Eine jährliche Anpassung des Steuerfusses würde aber gerade die konjunkturpolitisch verfolgte Verstetigung der Finanzpolitik gefährden.

Die Mehrzahl der anderen Kantone kennt wie die zürcherischen Gemeinden die jährliche Steuerfussfestsetzung. Das festsetzende Organ ist das Parlament, wobei teilweise Einschränkungen für die Höhe des Satzes (AG, LU) gelten. Andere Kantone wiederum haben die Steuersätze im Gesetz festgeschrieben (BS, NE, VS).

Die jährliche Festsetzung erlaubt es relativ kurzfristig, den Ertrag dem Aufwand anzupassen und so mittels Steuerfussfestsetzung ausgeglichene Voranschläge zu präsentieren. Der politisch erwünschte Druck, den Aufwand dem Ertrag anzupassen, entfällt aber weitgehend.

Zudem birgt eine jährliche Steuerfussfestsetzung die Gefahr in sich, die Dringlichkeit langfristiger Sanierungsmassnahmen zu verschleiern oder geringer erscheinen zu lassen. Der Regierungsrat sieht deshalb keine Veranlassung, vom bisherigen Dreijahresrhythmus abzugehen.

Gestützt auf den vorliegenden Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat Nr. 325/1990 als erledigt abzuschreiben.

Zürich, den 15. September 1993

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Der Staatsschreiber:  
Honegger Roggwiller