

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

KR-Nr. 357/2004

Sitzung vom 8. Dezember 2004

1867. Anfrage (Exogene Faktoren im Budgetierungsprozess)

Kantonsrat Rolf André Siegenthaler-Benz, Zürich, hat am 27. September 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat hat bei der Präsentation des Voranschlags 2005 in erster Linie «exogene Faktoren» verantwortlich gemacht für den Aufwandsanstieg von 252 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Massnahmen unternimmt der Regierungsrat zur Bekämpfung der «exogenen Faktoren», die zu einem Anstieg des Aufwands führen?
2. Welche Massnahmen unternimmt der Regierungsrat zur Bekämpfung der «endogenen Faktoren», die zu einem Anstieg des Aufwands führen?
3. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA), die der Regierungsrat befürwortet, wird den Haushalt des Kantons Zürich mit jährlich über 200 Mio. Franken zusätzlich belasten. Stellt die NFA einen endogenen oder exogenen Faktor dar?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Rolf André Siegenthaler-Benz, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat an seiner Präsentation des Voranschlags 2005 und des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) 2005–2008 erklärt, dass die Aufwandszunahme in den Jahren 2005–2007 massgeblich durch exogene, nicht beeinflussbare Faktoren geprägt ist (KEF 2005–2008 vom 8. September 2004, Finanzentwicklung, Finanzpolitische Beurteilung, Seite 55). Dafür verantwortlich sind neue und geänderte Bundesgesetze, Aufwandsteigerungen auf Grund bestehender Bundesgesetze, aber auch Beschlüsse des Kantonsrates. Diese Entwicklung lässt sich am Beispiel des Voranschlags 2005 wie folgt darstellen:

Tabelle Exogene Aufwandentwicklungen im Voranschlag 2005 (Entwurf vom 8. September 2004 ohne Novemberbrief; in Mio. Franken, ohne interne Verrechnungen)

Aufwandzunahme (ohne Novemberbrief)	252
davon veränderte Verbuchung (saldoneutral)	50
Aufwandzunahme ohne veränderte Verbuchung	202
Exogene Aufwandzunahmen	
Höhere Beiträge an Krankenkassenprämien wegen des revidierten Krankenversicherungsgesetzes *	41
Mehraufwand für öffentliche Sozialhilfe, vor allem wegen Nothilfe für Personen mit abgewiesenem Asylgesuch	25
Höhere Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes	19
Ablehnung der Sanierungsmassnahme San04.143: Abschaffung der Beihilfen für Empfängerinnen und Empfänger von Zusatzleistungen zur AHV/IV	19
Ablehnung der Sanierungsmassnahme San04.145: Ausländerfürsorge	15
Reduzierter Teuerungsausgleich für Personal (Hälfte der prognostizierten Jahreststeuerung)	12
Höhere BVK-Arbeitgeberbeiträge wegen BVG-Revision	11
Durchlaufende Beiträge	8
Höherer Beitrag an den Bund für den Vollzug AVIG	6
Total exogene Aufwandzunahme	156
Exogene Aufwandzunahme in Prozent der Aufwandzunahme ohne veränderte Verbuchung	77%

* Der Entscheid im Eidgenössischen Parlament ist noch hängig.

Die Tabelle berücksichtigt, dass ein Fünftel der Aufwandzunahme auf eine veränderte Verbuchung zurückzuführen ist. Das Universitätsspital verbucht die Rückerstattung der Universität für Lehre und Forschung nicht mehr als Minderaufwand, sondern als Ertrag. Dadurch erhöht sich der Aufwand um 50 Mio. Franken, ohne dass sich der Saldo der Laufenden Rechnung verändert. Ohne diesen buchhalterischen Mehraufwand steigt der Aufwand im Vergleich zum Voranschlag 2004 um 202 Mio. Franken (Entwurf Voranschlag 2005 vom 8. September ohne Novemberbrief). Von dieser Aufwandsteigerung werden 77% durch Entwicklungen erklärt, die vom Regierungsrat nicht unmittelbar beeinflusst werden können und deshalb als exogen bezeichnet werden.

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat hat während der Erarbeitung der Legislaturschwerpunkte 2003–2007 erkannt, dass sich der Kanton Zürich bei der Wahrung seiner Interessen in der schweizerischen Politik zu stark zurückhält. Dies beurteilte er insbesondere als unbefriedigend, weil die Abhängigkeiten und Vernetzungen der verschiedenen staatlichen Ebenen hoch sind und tendenziell weiter steigen. Deshalb hat er sich mit seinem Legislaturschwerpunkt «Interessenswahrung des Kantons Zürich» zum

Ziel gesetzt, seine Einflussnahme auf Bundesebene zu stärken (KEF 2005–2008 vom 8. September 2004, Legislatorschwerpunkte, Seite 22 f.). Dazu sollen die Kontakte auf allen Ebenen ausgebaut werden:

- Verstärkung des Engagements in der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und in den Fachdirektorenkonferenzen
- Vermehrte und intensivere Mitwirkung bei der Revision und Schaffung von Bundesgesetzen
- Einflussnahme auf den Bund für eine griffige Migrationspolitik
- Mitwirkung des Kantons in den Projektgruppen der NFA-Organisation des Bundes
- Verstärkung der Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist ein Beispiel dieser verstärkten Einflussnahme. Die Forderungen des Kantons Zürich sind dank grossem Einsatz auf allen Ebenen zum grössten Teil erfüllt worden. Nicht zuletzt die enge Zusammenarbeit des Regierungsrates mit den Zürcher National- und Ständeräten hat zu einer Abstimmungsvorlage geführt, für die der Regierungsrat eintreten konnte. Durch das Abstimmungsergebnis vom 28. November 2004 zur NFA in der Schweiz und insbesondere im Kanton Zürich ist der Regierungsrat zusätzlich ermutigt worden, die kommenden Arbeiten an der Ausführung der NFA weiterhin intensiv zu begleiten und für seine Anliegen zu kämpfen – wie bisher wenn möglich partnerschaftlich mit anderen Kantonen.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat ist durch § 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (LS 611) zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet. Die Einhaltung dieser Grundsätze ist eine ständige Aufgabe und leitet den Regierungsrat bei seinen Beschlüssen. Der Grundsatz der Sparsamkeit bedeutet, bei der Festlegung der Leistungen und bei Ausgabenbeschlüssen darauf zu achten, dass die verfolgten Ziele den zu erbringenden Aufwand rechtfertigen. Ausgabenbeschlüsse setzen grundsätzlich voraus, dass die Folgekosten ausgewiesen und dass die Ausgaben und die Folgekosten im Voranschlag oder im KEF eingestellt sind.

Mit dem KEF als rollende Planung über vier Jahre hat der Regierungsrat ein Instrument entwickelt, das Transparenz über die Entwicklung von Leistungen und Finanzen schafft. Er ist die Grundlage für die Beratungen und Beschlüsse des Regierungsrates im jährlichen Planungs- und Budgetprozess. In der Regel weist der Regierungsrat die Planungen während des Planungs- und Budgetprozesses mindestens zweimal zur Überarbeitung an die Direktionen zurück. Die Überarbeitungsaufträge haben regelmässig zum Ziel, den Aufwand ohne gesetzliche Änderungen zu vermindern.

Wenn wie 2003 die Steuererträge einbrechen, kann der Finanzhaushalt kurzfristig nicht im jährlichen Planungs- und Budgetprozess ins Gleichgewicht gebracht werden, schon gar nicht mit aufwandseitigen Massnahmen. Das hat der Regierungsrat kürzlich in seiner Stellungnahme zum dringlichen Postulat betreffend Begrenzung des Aufwandes im Budget 2005 dargelegt (KR-Nr. 203/2004). Der Regierungsrat hat in einem solchen Fall aber die Aufgabe, die Dringlichkeit der Ausgabenbeschlüsse zu prüfen und Massnahmen zur Ausgaben senkung einzuleiten (§ 6 Abs. 2 Finanzhaushaltsgesetz). Seinen Willen und seine Handlungsfähigkeit hat er mit dem Sanierungsprogramm 04 und mit dem angekündigten Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 unter Beweis gestellt. Der Aufwand im Voranschlag 2005 wird durch die Massnahmen des Sanierungsprogramms 04 um 324 Mio. Franken vermindert. Vorgeschlagen hatte der Regierungsrat Aufwandverbesserungen von 367 Mio. Franken, die der Kantonsrat durch seine Entscheide zum Sanierungsprogramm 04 jedoch um 43 Mio. Franken verringerte.

Zu Frage 3:

Die NFA ist von einer Projektorganisation entwickelt worden, in der Bundes- und Kantonsvertreter zusammengearbeitet haben. Der Bundesrat verabschiedete die Botschaft zur NFA und die eidgenössischen Räte beschlossen die Abstimmungsvorlage, wie sie von Volk und Ständen am 28. November 2004 angenommen wurde. Die Entscheidungen zur NFA lagen also nie beim Kanton Zürich oder gar beim Zürcher Regierungsrat, auch wenn er das Projekt beeinflussen und mitgestalten konnte. Die NFA ist deshalb als exogene Entwicklung zu bezeichnen.

Trotz der voraussichtlichen Mehrbelastung für den Kanton Zürich von rund 200 Mio. Franken hat der Regierungsrat die NFA unterstützt. Dafür haben staatspolitische Überlegungen gesprochen. Der Regierungsrat erhofft sich von der NFA aber auch einen Nutzen: Die Aufgabenteilung verspricht grössere Autonomie und Effizienzgewinne, der soziodemografische Belastungsausgleich einen teilweisen Ausgleich unserer Sonderlasten und der interkantonale Lastenausgleich eine Abgeltung unserer Zentrumslasten. Vor allem aber kann der heutige Finanzausgleich abgelöst werden, der mit seiner Intransparenz und seinen Fehlanreizen grosse Kosten verursacht, gerade auch für finanzstarke Kantone. Sie können in Zukunft vermieden werden.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi