

Sitzung vom 29. November 2000

**1861. Dringliches Postulat (Rückweisung des Budgets 2001 an den Regierungsrat)**

Die Kantonsräte Werner Bosshard, Rümlang, Theo Toggweiler, Zürich, und Ernst Züst, Horgen, haben am 30. Oktober 2000 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, das Budget 2001 zu überarbeiten. Dabei sind folgende Grenzwerte und Auflagen zu berücksichtigen:

1. Der Personalaufwand ist für das Jahr 2001 von 3,254 auf 3,2 Milliarden Franken und im Jahr 2002 auf drei Milliarden Franken zu senken.
2. Der Sachaufwand ist von 1,159 Milliarden Franken auf eine Milliarde Franken zu senken.
3. Für Schuldentrückzahlungen müssen in den Voranschlag 2001 300 Millionen Franken eingestellt werden.
4. In den KEF 2002–2005 sind Schuldentrückzahlungen von jährlich mindestens 300 Millionen Franken vorzusehen.

Begründung:

Zuerst ist einmal die eigentlich gute Verwaltungsarbeit, welche zum Voranschlag und zum KEF geführt hat, zu verdanken. Nur auf Grund dieser handfesten Unterlagen ist es einem Milizparlament möglich, den Kurs des Staatsschiffes zu erkennen und die notwendigen Korrekturen anzubringen.

Der Voranschlag 2001 ist inhaltlich aber enttäuschend. Trotz der erfreulichen wirtschaftlichen Situation, die zu massiv höheren Steuereinnahmen führt, und weniger rezessionsbedingter Ausgaben werden die Mehreinnahmen nicht zur Verbesserung der Staatsfinanzen (Schuldenabbau) verwendet. Der KEF und der Voranschlag 2001 zeugen von einem Besitz- und Anspruchsdenken jeder Direktion, jeder Amtsstelle. Nur schon ein Blick auf die vorgeschlagenen Stellen bringt es zu Tage: Fast ausnahmslos wird ein Personalausbau angestrebt.

Dem Finanzdirektor bleibt die Aufgabe, die von den Direktionen gelieferten Zahlen zu konsolidieren und das unerfreuliche Ergebnis zu kommunizieren. Den kantonsrätlichen Kommissionen bleibt die undankbare Aufgabe, die Teilbudgets zu hinterfragen und die verteidigenden Antworten der Verwaltung zu den vorgesehenen Ausgabensteigerungen entgegenzunehmen. Dies alles bringt nur Arbeit, Reibungs- und Gesichtsverluste.

Dieser Rückweisungsantrag soll einen Trendwechsel für eine volkswirtschaftlich notwendige Senkung der Staats- und Steuerquote bewirken. Er berücksichtigt, dass der Staatsapparat infolge der vielen gesetzlichen Vorschriften träge ist. Der Rückgang der Personalkosten im Jahre 2001 gegenüber dem Voranschlag beträgt deshalb nur 1,7%. Ein entscheidender Schritt muss dann auf das Jahr 2002 erfolgen mit einer weiteren Senkung um 6,25%. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen bereits jetzt Sofortmassnahmen ergriffen und zügig umgesetzt werden. Ein Personalabbau wird nicht zu vermeiden sein. Die gut dotierten Arbeitgeberreserven der BVK sollen deshalb für ein Anreiz schaffendes Frühpensionsprogramm eingesetzt werden.

Zudem sollten die Voranschläge 2001 bis 2004 einen markanten Schuldenabbau vorsehen. Die jetzt munter sprudelnden Steuereinnahmen dürfen nicht einfach konsumiert werden. Deshalb ist im KEF neu ein Desinvestitionsplan für nicht staatsnotwendiges Vermögen zu integrieren. Damit können Schulden und Kosten abgebaut werden.

Die Globalbudget-Verordnung ist zügig umzusetzen. Bisher hat die Verwaltung grosszügig von den Vorteilen des Globalbudgets mit quasi Blankochecks profitiert und das Parlament belehrt, Globalbudgets dürften nicht allgemein gekürzt werden. Aber der mit dem Globalbudget einhergehenden Verpflichtung, eine aussagekräftige Kostenrechnung und ein Controlling mit Kennzahlen zu führen, ist bei weitem noch nicht flächendeckend Genüge getan.

Weiter verbinden wir den Antrag mit der Aufforderung an die Mitglieder des Kantonsrats, auf kostentreibende Vorstösse zu verzichten und ebensolche Vorlagen abzulehnen.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 6. November 2000 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Finanzdirektion  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlich erklärten Postulat Werner Bosshard, Rümlang, Theo Toggweiler, Zürich, und Ernst Züst, Horgen, wird wie folgt Stellung genommen:

#### 1. Ausgangslage

In den 80er-Jahren wurde der Steuerfuss in zwei Schritten von 120% auf 108% gesenkt. Zudem führten verschiedene Steuergesetzrevisionen zu verminderten Erträgen (der Ausfall bei der Steuergesetzrevision 1983 betrug [einschliesslich Ausschaltung der kalten Progression] geschätzt 340 Mio. Franken, der Ausfall durch Steuerfussenkung 1984 rund 98 Mio. Franken, der Ausfall aus der Steuergesetzrevision 1987 [einschliesslich Ausschaltung der kalten Progression] rund 290 Mio. Franken und schliesslich der Steuerausfall durch Steuerfussenkung 1987 rund 160 Mio. Franken). In den 90er-Jahren konnten trotz einsetzender Rezession dank mehreren Sparprogrammen Steuererhöhungen vermieden werden. Die verschiedenen Haushaltsanierungsprogramme von 1990 bis 1998 brachten Verbesserungen von rund 1,7 Mia. Franken. Trotzdem mussten Budgetdefizite in Kauf genommen werden, die das Eigenkapital in den Jahren 1991 bis 1997 um insgesamt 1,9 Mia. Franken bis auf 385 Mio. Franken verringerten.

Das Ende der Rezession und der Beginn des Aufschwungs führten zu einer Erholung des Staatshaushalts. Die Laufende Rechnung weist seit 1998 wieder Überschüsse aus. Das Eigenkapital ist bis Ende 1999 auf 938 Mio. Franken angestiegen und hat sich somit seit 1997 mehr als verdoppelt. Die bis und mit 1997 ständig zunehmende Verschuldung konnte 1998 gestoppt werden und wurde 1999 um rund 600 Mio. Franken vermindert. Dies hat zur Folge, dass die Zinsbelastung ebenfalls zurückgeht. Mit einer Steuerfussreduktion von 3% auf 105% ab 2000 konnte an die zweimalige Senkung in den 80er-Jahren angeknüpft werden.

Das Ziel einer mittelfristig ausgeglichenen Laufenden Rechnung für die ab 1996 beginnende Achtjahresperiode wird gemäss KEF 2001–2004 voraussichtlich erreicht werden. Gemäss KEF sinkt die Staatsquote von 2001 bis 2004, da das Wachstum des nominalen Volkseinkommens die Wachstumsraten der Konsolidierten Gesamtausgaben (d.h. der Ausgaben der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung zusammen) übertrifft. Der Personal- und Sachaufwand sowie die Staatsbeiträge weisen eine geringere Wachstumsrate auf als das prognostizierte nominale Volkseinkommen, die Steuererträge und die Investitionsausgaben dagegen eine deutlich höhere Rate. Dies führt bei einer sinkenden Staatsquote zwangsläufig zu einer steigenden Steuerquote.

#### 2. Aufwandstruktur des Staatshaushalts, Einflussmöglichkeiten

Kürzungen beim Personal- und Sachaufwand senken den Gesamtaufwand und die Staatsquote. Je nach staatlichem Bereich haben sie jedoch unterschiedliche Auswirkungen auf den Saldo der Staatsrechnung und damit auf den angestrebten Schuldenabbau, da Aufwandkürzungen zum Teil Ertragseinbussen zur Folge haben. Es ist daher zweckmässig, für die Analyse den Voranschlag 2001 gemäss Tabelle 1 zu gliedern und dabei auch zu berücksichtigen, dass die Voranschläge der Rechtspflege, des Kantons- und des Verfassungsrates nicht durch den Regierungsrat entworfen werden.

Tabelle 1: Gliederung der Laufenden Rechnung nach Bereichen und Deckungsgraden (Voranschlag 2001 einschliesslich Nachträgen/«Novemberbrief», Beträge in Mio. Franken, – = Aufwand bzw. Aufwandüberschuss, + = Ertrag bzw. Ertragsüberschuss)

	Aufwand Total	davon Personal- aufwand	davon Sach- aufwand	Ertrag Total	Saldo	
Ausserhalb Kompetenz des Regierungsrates <sup>1)</sup>	–261	–170	–34	+154	–106	
Fonds	–743	–	–7	+743	0	
Steuerertrag Steueramt <sup>2)</sup>	–121	–	–	+4969	+4848	
Amtsstellen mit Ertragsüberschüssen oder ausgeglichener Rechnung		–891	–130	–277	+928	+36
Übrige Amtsstellen mit hohem Deckungsgrad	–22	–3	–16	+19	–3	
Eigene Spitäler und Kliniken		–1248	–680	–332	+837	–411
Schulen	–2602	–1379	–114	+914	–1688	
Übrige Verwaltung (ohne Steuerertrag)		–4332	–924	–395	+1660	–2672
<b>Total Laufende Rechnung</b>	<b>–10220</b>	<b>–3287</b>	<b>–1176</b>	<b>+10224</b>	<b>+4</b>	

1) Rechtspflege, Kantonsrat, Verfassungsrat, Ombudsmann

2) Aufwand = Abschreibung, Erlass von Steuern, Zinsvergütung und Skonto

Eine Aufwandsenkung bei Amtsstellen mit Ertragsüberschüssen oder ausgeglichener Rechnung sowie bei den Spitälern und der Volksschule (Rückerstattungen für die Volksschullehrerbesoldungen von 600 Mio. Franken) führt nicht zu einem entsprechenden Schuldenabbau, weil sich auch der Ertrag vermindert. Eine Senkung des Personal- und Sachaufwandes in der «Übrigen Verwaltung» sowie bei den kantonalen Schulen bewirkt demgegenüber einen höheren Schuldenabbau.

### 3. Senkung des Personal- und Sachaufwandes, Schuldentrückzahlung

#### 3.1 Senkung Personalaufwand

Der Personalaufwand soll gemäss den Forderungen der Postulanten im Jahr 2001 von 3,254 Mia. Franken auf 3,2 Mia. Franken gesenkt werden. Bei der angespannten Arbeitsmarktlage ist eine allgemeine Lohnreduktion nicht zu verantworten. Die geforderte Verminderung des Personalaufwandes lässt sich daher nur durch einen Stellenabbau verwirklichen. Weil ein Stellenabbau in der geforderten Grössenordnung wegen den gesetzlich gegebenen Kündigungsfristen und der Vorbereitungsarbeiten erst auf den 1. Juli 2001 erfolgen könnte, muss die Senkung des Personalaufwandes um 54 Mio. Franken in einem halben statt einem ganzen Jahr erreicht werden. Unter der Annahme eines durchschnittlichen Personalaufwandes von 115000 Franken pro Stelle (einschliesslich Sozialleistungen) müssten zur Erreichung des Zieles im 2. Halbjahr 2001 insgesamt 939 Stellen abgebaut werden. In Tabelle 2 sind vier Varianten für den Stellenabbau 2001 dargestellt:

Variante 1: Stellenabbau nur bei der «Übrigen Verwaltung»

Variante 2: Stellenabbau bei «Übrige Verwaltung» und Schulen

Variante 3: Stellenabbau bei «Übrige Verwaltung», Schulen und den eigenen Spitälern und Kliniken

Variante 4: Stellenabbau bei den Stäben

Dabei wird vereinfacht von einer linearen Kürzung ausgegangen.

Tabelle 2: Senkung Personalaufwand Voranschlag 2001, Varianten 1–4 (Beträge in Mio. Franken, ohne Sozialplankosten)

Voranschlag 2001	Reduktion Personalaufwand		Stellenabbau auf
	in Mio.	in %	1. Juli 2001
Variante 1:			
Übrige Verwaltung (Kernverwaltung)	-54,0	-6,1%	-939
davon:			
Kantonspolizei	-20,0	-6,1%	-347
Steueramt	-5,3	-6,1%	-93
Straf- und Massnahmenvollzug	-4,7	-6,1%	-82
Amt für Wirtschaft und Arbeit	-2,9	-6,1%	-50
Übrige	-21,1	-6,1%	-367
Variante 2:			
Übrige Verwaltung + Schulen	-54,0	-2,4%	-939
davon:			
Volksschulamt	-21,3	-2,4%	-371
Kantonspolizei	-7,8	-2,4%	-135
Mittelschulen	-6,3	-2,4%	-110
Berufs- und Berufsmittelschulen	-3,9	-2,4%	-67
Übrige	-14,7	-2,4%	-256
Variante 3:			
Übrige Verwaltung + Schulen + Eigene Spitäler und Kliniken	-54,0	-1,8%	-939
davon:			
Volksschulamt	-16,4	-1,8%	-285
Universitätsspital Zürich	-6,8	-1,8%	-118
Kantonspolizei	-6,0	-1,8%	-104
Mittelschulen	-4,9	-1,8%	-85
Übrige	-19,9	-1,8%	-347
Variante 4:			
Stäbe	-54,0	-50,0%	Auflösung aller Stäbe

Je nach Variante müssten im Jahr 2001 zwischen 1,8% und 6,1% des Personalaufwandes in den betroffenen Bereichen abgebaut werden. Würden die Abbaumassnahmen gesamthaft bei den Stabsstellen angesetzt, müssten diese vollständig aufgelöst werden. Als Stabsstellen sind dabei vereinfacht folgende Amtsstellen eingerechnet worden:

- 2000 Regierungsrat und Staatskanzlei
- 2090 Verwaltungsreform
- 2201 Generalsekretariat JI
- 2203 Zentrale Dienstleistungen JI
- 2223 Statistisches Amt
- 2231 Datenschutzbeauftragter
- 2233 Fachstelle für Gleichberechtigung
- 2234 Fachstelle Kultur
- 2241 Kantonale Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen
- 2300 Generalsekretariat DS
- 2500 Generalsekretariat FD
- 2510 Finanzverwaltung
- 2550 Personalamt
- 2570 Abteilung für Informatikplanung
- 2600 Generalsekretariat VD
- 2640 Amt für Verkehr
- 2700 Generalsekretariat GD
- 2900 Generalsekretariat BI
- 2904 Verwaltung Volksschulamt
- 2905 Verwaltung Mittelschul- und Berufsbildungsamt
- 2906 Verwaltung Hochschulamt
- 2941 Verwaltung Liegenschaften Hochschulamt
- 8000 Generalsekretariat BD
- 8600 Dienstleistungszentrum BD

Im Jahr 2002 fordert das Postulat eine Senkung des Personalaufwandes auf 3 Mia. Franken. Im Vergleich zur Planung im KEF 2001–2004 müsste der Personalaufwand um 423 Mio. Franken gekürzt werden, was einem Abbau um insgesamt 3678 Stellen entspricht. Nach einem Abbau von 939 Stellen im Jahr 2001 wären im Folgejahr 2002 deshalb weitere 2739 Stellen abzubauen. Ein solch starker Personalabbau hätte auch erhebliche Kosten für Sozialpläne zur Folge. Entgegen der Auffassung der Postulanten verfügt die BVK nicht über Arbeitgeberreserven. Mehrbeiträge, welche die statutarischen Beiträge übersteigen, wären nicht zulässig.

Bei allen Varianten würde die heutige Aufgabenerfüllung teilweise gefährdet und die Qualität der Leistungserbringung würde sinken, was negative Auswirkungen auf den Standort Zürich hätte.

### 3.2 Senkung Sachaufwand

Zusätzlich zur Senkung des Personalaufwandes ist gemäss dem Postulat der Sachaufwand für das Jahr 2001 um 159 Mio. Franken zu senken. Im Folgenden sind die Auswirkungen der geforderten Kürzung für die Varianten 1–3 berechnet.

Tabelle 3: Senkung Sachaufwand Voranschlag 2001, Varianten 1–3  
(Beträge in Mio. Franken)

Voranschlag 2001	Sachaufwand Total	Reduktion in Mio.	Sachaufwand in %
Variante 1: Übrige Verwaltung (Kernverwaltung)	395	–159	–40,3%
Variante 2: Übrige Verwaltung + Schulen	508	–159	–31,3%
Variante 3: Übrige Verwaltung + Schulen + Eigene Spitäler und Kliniken	841	–159	–18,9%

Die Variante 3 «Übrige Verwaltung + Schulen + Eigene Spitäler und Kliniken» belastet vergleichsweise das einzelne Amt am wenigsten. Die betroffenen Amtsstellen müssten ihren Sachaufwand um 18,9% vermindern. Allein 93 Mio. Franken der insgesamt 159 Mio. Franken wären bei einer linearen Kürzung beim Universitätsspital (–33 Mio.), bei den Aus-

gaben für Patientinnen und Patienten in nicht staatlichen psychiatrischen Kliniken (–14 Mio.), beim Amt für Straf- und Massnahmenvollzug (–14 Mio.), bei der Kantonspolizei (–13 Mio.), beim Volksschulamt (–11 Mio.) und beim Kantonsspital Winterthur (–8 Mio.) einzusparen.

Auch die Senkung des Sachaufwandes würde Menge und Qualität der erbrachten Leistungen ernsthaft gefährden.

### 3.3 Schuldentrückzahlung

Die Schuldentrückzahlung kann nicht wie gefordert veranschlagt werden. Der Abbau der Verschuldung ergibt sich aus einem Finanzierungsüberschuss. Eine Verminderung des Aufwandes in der Laufenden Rechnung, eine Verminderung der Nettoinvestitionen oder eine Erhöhung der Steuererträge erhöhen den Finanzierungsüberschuss. Eine Senkung von Aufwand und Nettoinvestitionen ermöglicht einen höheren Abbau der Verschuldung und senkt die Staatsquote, ist aber ohne Einfluss auf die Steuerquote. Für eine Herabsetzung der Steuerquote müssten die Steuererträge vermindert werden, was jedoch auch den Finanzierungsüberschuss und damit den Abbau der Verschuldung verkleinern würde.

Die geforderte Senkung von Personal- und Sachaufwand im Betrag von rund 200 Mio. Franken im Jahr 2001 würde zur Schuldentrückzahlung beitragen. Die Höhe des ermöglichten Abbaus der Verschuldung würde davon abhängen, wie stark der Ertrag von den Aufwandskürzungen betroffen wäre. Ohne Ertragseinbussen müssten im Jahr 2001 mindestens weitere 100 Mio. Franken eingespart werden, damit die Verschuldung um 300 Mio. Franken abgebaut werden könnte. Dies könnte beispielsweise durch eine Kürzung der Investitionsausgaben der Gesamtverwaltung in der Höhe von 1114 Mio. Franken im Jahr 2001 um 100 Mio. Franken oder 9% erreicht werden. In den Planjahren 2002–2004 wären keine weiteren Kürzungen notwendig zum Erreichen der geforderten Rückzahlung, sofern der Personalaufwand nominal auf den geforderten Plafond von 3 Mia. Franken begrenzt werden könnte.

### 4. Würdigung und Antrag

Das Ausmass der geforderten Aufwandsenkung würde einen so erheblichen Leistungsabbau in der Verwaltung und bei den staatlichen Leistungen bedingen, dass die Standortgunst des Kantons nachhaltig beeinträchtigt würde. Zudem müssten auch die Aufwendungen für die staatlichen Kernaufgaben wie die öffentliche Sicherheit, das Bildungswesen, die Sicherung der Versorgung im Gesundheitswesen und der Unterhalt der Infrastruktur weiter gekürzt werden, was den politischen Prioritäten widerspricht.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**