

Sitzung vom 12. November 1997

### **2435. Anfrage (Zwischenjahres-Hochrechnung 1997)**

Kantonsrat Hartmuth Attenhofer, Zürich, hat am 25. August 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Hochrechnungen unter dem Jahr sind ein gutes Controlling- und Führungsinstrument. Vor allem die heutige finanzielle Situation des Kantons Zürich verlangt eine ständige Orientierung des Kantonsrats und die Möglichkeit zu einer Neubeurteilung. Dies auch im Rückblick auf die Diskussion des Voranschlags 1997 im Parlament. Die verunglückten Hochrechnungen des Regierungsrats bezüglich der Rechnungsabschlüsse für die Jahre 1995 und 1996 sind lediglich Zeugnis für die noch ungewohnte Handhabung dieses Instruments.

Dazu bitte ich den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Was unternimmt der Regierungsrat, um dem Kantonsrat während der Budgetberatung (ab September) und der Budgetdebatte (Dezember) verlässliche Hochrechnungen zu präsentieren?
2. Wie stellt sich per 31. August 1997 die Hochrechnung des Kantons Zürich in den wichtigsten Zahlen dar? Was kann dazu im Vergleich zum Voranschlag 1997 ausgesagt werden?
3. Was unternimmt der Regierungsrat, basierend auf den Zahlen per 31. August 1997, um die Ziele des Voranschlags zu erreichen?
4. Was ist aus den Zahlen per 31. August 1997 für das Jahr 1998 abzuleiten?
5. Bestehen konkrete Vorstellungen, künftig Quartals- oder Halbjahres-Hochrechnungen dem Kantonsrat zu präsentieren? Wenn nein, warum nicht?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hartmuth Attenhofer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

1. Die Ergebnisschätzungen der Laufenden Rechnung sind 1995 und 1996 stark vom tatsächlichen Rechnungsergebnis abgewichen. Der Schätzfehler 1996 von 160 Mio. Franken ist allein zur Hälfte damit begründet, dass von den 271 Mio. Franken zur Verfügung stehenden Beiträgen an Gemeinden zur Prämienverbilligung der Krankenversicherung 80 Mio. Franken erst 1997 ausbezahlt werden, da mangels Erfahrungswerten aus den Vorjahren die genaue Anzahl bezugsberechtigter Personen nicht rechtzeitig ermittelt werden konnte. 1995 wurde der Aufwand 117 Mio. Franken zu hoch (1,5%) und der Ertrag 87 Mio. Franken zu tief (1,2%) geschätzt. Die Gesamtabweichung von 204 Mio. Franken wurde zur Hälfte durch Schätzfehler bei den Eigenen Beiträgen und den Beiträgen von Gemeinwesen verursacht. Diese können nur ungefähr ermittelt und abgegrenzt werden. Es ist zu berücksichtigen, dass im 10-Milliarden-Haushalt des Kantons Zürich ein Schätzfehler von nur einem Prozent sowohl beim Aufwand als auch beim Ertrag eine Abweichung von 100 Mio. Franken bewirken kann. Kumulieren sich diese Schätzfehler, entsteht eine Abweichung von 200 Mio. Franken, kompensieren sie sich, stimmt die Schätzung mit dem tatsächlichen Rechnungsergebnis überein. Im ersten Fall wird man die Schätzung als schlecht bzw. verunglückt, im zweiten Fall als ausgezeichnet beurteilen, obwohl ihre Qualität in beiden Fällen dieselbe ist. Die Schätzungen werden dezentral, d.h. bei den einzelnen Amtsstellen vorgenommen (bottom up). Die Finanzverwaltung stellt die Zahlen zusammen. Das Rechnungsergebnis aufgrund der Stichtagbilanzen per 1. Juni und 1. September kann nicht einfach hochgerechnet werden, da es im Zeitpunkt der Schätzung von zahlreichen unsicheren und von der Verwaltung nicht beeinflussbaren Faktoren abhängt. Auch sind die Stichtagbilanzen nicht transitorisch abgegrenzt. Hinzu kommt ein psychologischer Faktor: Der einzelne Schätzer neigt zur Vorsicht. Meldet er Aufwandminderungen oder Ertragsteigerungen, fürchtet er, dabei behaftet zu werden. Er fährt besser, wenn er das Ergebnis schlechter schätzt und es sich später als besser herausstellt. Eine Korrektur dieses Zweckpessimismus kann zentral nicht erfolgen, da hierfür eine gesicherte Basis fehlt. Aus dieser Erkenntnis wurde das methodische Vorge-

hen überarbeitet. Die Verbesserungen wurden den Direktionen im Kreisschreiben vom 27. Juni 1997 erläutert. Wichtigste Neuerung ist, dass die Direktionen/Amtsstellen nicht nur Bekanntes und Berechenbares in die Schätzung einfließen lassen, sondern auch nicht genau quantifizierbare Ereignisse, deren Eintreffen unsicher ist, beurteilen (Eintretenswahrscheinlichkeit) und bewerten (Verbesserung oder Verschlechterung des Rechnungsergebnisses) sollen. Ob damit eine Verhaltensänderung der Schätzer und eine Qualitätsverbesserung der Schätzungen erreicht werden kann, bleibt abzuwarten.

2. Aufgrund der Stichtagbilanzen per 31. August 1997 wird mit einem Aufwandüberschuss im Rahmen des Voranschlags gerechnet, wobei die Verbesserungen beim Aufwand sich mit den Ertragsverschlechterungen ungefähr die Waage halten. Letztere sind vor allem bedingt durch tiefere Steuereinnahmen (145 Mio. Franken), während die Entgelte um 21 Mio. Franken höher ausfallen dürften als veranschlagt. Aufwandverbesserungen ergeben sich vor allem bei den Passivzinsen (50 Mio.), beim Sachaufwand (30 Mio.), bei den Eigenen Beiträgen (28 Mio.) und beim Personalaufwand (17 Mio.).

3. Das Schätzergebnis zeigt, dass die Verwaltung mit den budgetierten Mitteln sparsam umgeht; d.h. beim Aufwand, wo der Regierungsrat Möglichkeiten der Steuerung besitzt, ist ein Erfolg zu verzeichnen. Die Höhe des Ertrags (z.B. Steuereinnahmen) hängt hingegen weitgehend von exogenen Faktoren ab. Eine kurzfristige Verminderung des Aufwands als weitere Reaktion auf ein unbefriedigendes Schätzergebnis ist äusserst schwierig. In der Vergangenheit wurde zur Verbesserung der Laufenden Rechnung auch schon ein Ausgabenstopp erwogen, aber nicht beschlossen. Dieser ist problematisch bezüglich der Umsetzung und verursacht einen grossen administrativen Aufwand. Er bringt Unsicherheit in den Ablauf von Projekten und setzt für den Haushaltvollzug falsche Anreize. Mit der Überarbeitung der Finanzplanung, der ausgelösten Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜB) sowie restriktiven Budgetvorgaben muss der Staatshaushalt in den kommenden Jahren nachhaltig saniert werden.

4. Die Zahlen der Ergebnisschätzung per 1. Juni 1997 sind bereits in den Entwurf zum Voranschlag 1998 eingeflossen, insbesondere der verminderte Steuerertrag. Auch wurde der von endogenen Ursachen abhängige Aufwand weiter reduziert. Mit dem Novemberbrief werden weitere Konsequenzen aus der Ergebnisschätzung per 1. September 1997 gezogen. Dabei wurde der von exogenen Ursachen abhängige Aufwand der vermuteten Entwicklung angepasst. Im übrigen wird auf den Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Voranschlag 1998 vom 10. September 1997 verwiesen.

5. Es besteht nicht die Absicht, dem Kantonsrat künftig Quartals- oder Halbjahres-Hochrechnungen vorzulegen, weil das nicht stufengerecht wäre. Hingegen wird die Finanzkommission des Kantonsrates über die Entwicklung der Verwaltungsrechnung auf dem Laufenden gehalten. Über die Ämter mit Globalbudget werden der Finanzkommission per Ende April und per Ende August Zwischenberichte abgegeben, welche auch der Geschäftsprüfungskommission auf Wunsch zur Verfügung gestellt werden. Weiter informiert der Finanzdirektor die Öffentlichkeit bei Bedarf in der Budgetdebatte sowie in Pressemitteilungen anlässlich der Bekanntgabe des Voranschlagsentwurfs des Regierungsrates oder von anderen Massnahmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
Husi