

Antrag des Regierungsrates vom 11. September 2002

4005

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2003 bis 2005**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 11. September 2002,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2003 bis 2005 wird auf 105% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

—

Weisung

1. Überblick über die Finanzentwicklung 2003 bis 2008

1.1 Auftrag

Gemäss § 31 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 ist der Regierungsrat verpflichtet, auf den Zeitpunkt der Festsetzung des Steuerfusses einen Finanzplan vorzulegen. Dieser enthält für sechs Planjahre bzw. zwei Steuerfussperioden

- einen Überblick über Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung,
- eine Übersicht über die Investitionen,
- Schätzungen über den Finanzbedarf und dessen Finanzierung,
- eine Übersicht über die Entwicklung des Vermögens und der Schulden.

Im Rahmen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplanes (KEF) ist die finanzielle Entwicklung für die Jahre 2003 bis 2006 detailliert erarbeitet worden. Die Angaben zu den Jahren 2007 und 2008 haben mehr den Charakter einer Prognose als einer Planung und werden deshalb nur auf Stufe Gesamtverwaltung, nicht aber auf Stufe der Direktionen und der Leistungsgruppen ausgewiesen.

1.2 Umfeld der kantonalen Finanzpolitik

Der Bund erwartet für das Jahr 2003 einen Einnahmenüberschuss von 60 Mio. Franken. Der Einnahmenüberschuss wird allerdings nur durch einschneidende Sparmassnahmen erreicht, die auf Grund der erstmaligen Anwendung der Schuldenbremse umgesetzt werden mussten. Der Finanzplan für die Jahre 2004 bis 2006 hingegen ist noch nicht konform mit der Schuldenbremse; es ergeben sich Ausgabenüberschüsse von 500 bis 900 Mio. Franken. Der Finanzplanung des Bundes liegen folgende Prognosen über die Wirtschaftsentwicklung zu Grunde: Die Einnahmen des Jahres 2003 beruhen auf einem angenommenen Wachstum des Bruttoinlandproduktes von 1%, diejenigen des Jahres 2004 auf 2%. Dies deckt sich weitestgehend mit den Planungsannahmen des Kantons Zürich.

Die vorliegenden Finanzpläne 2002 bis 2005 von 18 Kantonen zeigen finanzielle Ungleichgewichte. Nach den guten Ergebnissen der Jahre 1999 bis 2001 zeichnen sich für 2002 bis 2005 Aufwandüberschüsse der Laufenden Rechnung ab. 2003 bis 2005 bleiben die Aufwandüberschüsse auf hohem Niveau konstant. Die steigenden Erträge, insbesondere die Steuererträge, vermögen die geplante Zunahme des Aufwandes höchstens zu kompensieren. Die vorgesehenen Nettoinvestitionen können nur zu einem kleinen und ungenügenden Teil selbst finanziert werden. Die Haushalte einiger Nachbarkantone entwickeln sich teilweise günstiger.

Die neuesten verfügbaren Daten aus der Statistik der Zürcher Gemeindefinanzen 1999 und 2000 zeigen auf, dass sich die Finanzkraft der Gemeinden im Hinblick auf die Eigenfinanzierung der Investitionen (Kennzahl Selbstfinanzierungsgrad) in den letzten Jahren weiter verbessert hat. 125 Gemeinden konnten zwischen 1996 und 2000 ihre Schulden abbauen, nur 26 Gemeinden haben die Schuldenlast in diesem Zeitraum erheblich erhöht. Bei 87% aller Gemeinden beträgt die Zinsbelastung im Jahr 2000 weniger als 2% und ist damit gering. In der Folge dieser starken Entschuldung der Gemeinden nahm deren Nettovermögen im beobachteten Zeitraum ständig zu.

1.3 Planungsannahmen

Annahmen für die Berechnung der Finanzplanung:

	2002	2003	2004	2005–2008 (pro Jahr)
Wachstum Bruttoinlandprodukt real	1,3%	2,0%	2,0%	2,0%
Zunahme Konsumentenpreisindex	0,9%	1,3%	1,5%	1,5%
Zinssätze kurzfristig	2,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Durchschnittsrendite Bundesobligationen	3,5%	3,8%	4,0%	4,0%
Zunahme Gehälter	–	1,7%	2,9%	2,5%

Gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 14. November 2001 wird die Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) nicht vor 2006 und damit nicht in der nächsten Steuerfussperiode eingeführt. Damit könnte jedoch das letzte Jahr 2006 der KEF-Periode 2003 bis 2006 davon betroffen sein. Die Auswirkungen der NFA wurden daher ab dem Planjahr 2006 in der Finanzplanung mitberücksichtigt. Die Konsolidierung der Eingaben zeigt, dass statt der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung errechneten Mehrbelastung von 307 Mio. Franken gegenüber dem heutigen Finanzausgleich für den Kanton Zürich eine Mehrbelastung von 487 Mio. Franken eingestellt worden ist. Zur planerischen Neutralisierung der Mehrbelastung durch die NFA wird eine Steuerfusserhöhung auf den 1. Januar 2006 in den KEF eingestellt, da es insbesondere zu früh ist, um zu beurteilen, ob sich Kompensationsmassnahmen verwirklichen lassen. Als Fazit bleibt, dass sowohl der Zeitpunkt der Einführung der NFA als auch das Ausmass der daraus entstehenden Belastung für die Kantonsfinanzen noch nicht genau abschätzbar sind.

1.4 Entwicklung Staatshaushalt 2003 bis 2008

Übersicht finanzielle Entwicklung Staatshaushalt (in Mio. Franken)

	Rechnung 2001 Mio. Fr.	Voranschlag 2002 Mio. Fr.	KEF 2003 Mio. Fr.	KEF 2004 Mio. Fr.	KEF 2005 Mio. Fr.	KEF 2006 Mio. Fr.	FP 2007 Mio. Fr.	FP 2008 Mio. Fr.
Laufende Rechnung								
Aufwand ohne Interne Verrechnungen	-10'097	-9'708	-10'307	-10'431	-10'745	-11'767	-12'263	-12'652
Ertrag ohne Interne Verrechnungen	10'257	9'740	10'057	10'233	10'393	11'554	11'924	12'358
Saldo	+160	+32	-250	-198	-353	-214	-339	-294
Investitionsrechnung								
Total der Ausgaben	-943	-1'329	-1'252	-1'320	-1'393	-1'541	-1'709	-1'643
Total der Einnahmen	780	569	480	466	460	476	469	478
Nettoinvestitionen	-163	-760	-771	-854	-933	-1'065	-1'240	-1'165
Finanzierung								
Selbstfinanzierung	780	667	391	439	328	486	368	435
Nettoinvestitionen	-163	-760	-771	-854	-933	-1'065	-1'240	-1'165
Finanzierungsüber- schuss/- fehlbetrag	+617	-93	-380	-415	-605	-579	-871	-730
Selbstfinanzierung in % Nettoinvestitionen	480%	88%	51%	51%	35%	46%	30%	37%

	Rechnung 2001 31.12.01	Planbilanz 2002 31.12.02	Planbilanz 2003 31.12.03	Planbilanz 2004 31.12.04	Planbilanz 2005 31.12.05	Planbilanz 2006 31.12.06	Planbilanz 2007 31.12.07	Planbilanz 2008 31.12.08
Bestandesrechnung								
Finanzvermögen	4'843	4'843	4'843	4'843	4'843	4'843	4'843	4'843
Verwaltungsvermögen	7'124	7'312	7'524	7'819	8'144	8'564	9'125	9'560
Bilanzfehlbetrag							152	
Total Aktiven	11'967	12'154	12'366	12'661	12'987	13'406	13'967	14'555
Fremdkapital	10'046	10'144	10'540	10'949	11'546	12'110	12'958	13'690
Spezialfonds	452	515	582	665	747	816	867	865
Eigenkapital	1'469	1'495	1'244	1'047	694	481	142	
Total Passiven	11'967	12'154	12'366	12'661	12'987	13'406	13'967	14'555
	Rechnung 2001	Voranschlag 2002	KEF 2003	KEF 2004	KEF 2005	KEF 2006	FP 2007	FP 2008
Finanzkennzahlen								
Steuerquote	5.8%	6.0%	5.7%	5.6%	5.6%	6.2%	6.2%	6.3%
Staatsquote	11.9%	12.2%	12.4%	12.2%	12.2%	13.0%	13.3%	13.1%

Der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan weist in der Laufenden Rechnung für die Planjahre 2003 bis 2008 Aufwandüberschüsse von 198 bis 353 Mio. Franken aus. Damit würde der in § 4 des Finanzhaushaltsgesetzes geforderte mittelfristige Ausgleich mit der vorliegenden Finanzplanung nicht erreicht. Das kumulierte Ergebnis der Laufenden Rechnungen für acht Jahre (2001–2008) schliesst mit einem Aufwandüberschuss von rund 1,5 Mrd. Franken.

In der Investitionsrechnung ist über die Planjahre 2003 bis 2008 eine sehr starke Zunahme feststellbar. Die Nettoinvestitionen steigen von 771 Mio. Franken im Jahr 2003 auf 1165 Mio. Franken im Jahr 2008. Die deutliche Zunahme ist vor allem die Folge verschiedener Grossprojekte mit dem Ziel der Erhöhung der Standortattraktivität und der Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsraumes Zürich. Zudem fallen bei den Investitionseinnahmen ab dem Jahr 2003 die Rückzahlung der Arbeitslosenversicherungsdarlehen im Umfang von jährlich über 200 Mio. Franken weg.

Sowohl in der Laufenden Rechnung als auch in der Investitionsrechnung sind ab dem Jahr 2006 die Auswirkungen der NFA mitberücksichtigt. Diese führen zu Belastungen der Finanzentwicklung. Diese Belastungen sind auf Grund des Planungsstandes noch mit Unsicherheiten behaftet und durch die auf 2006 eingestellte Steuererhöhung neutralisiert worden.

Das angestrebte hohe Investitionsvolumen kann nicht vollständig durch eigene Mittel finanziert werden. Die Finanzierung weist für die Planjahre Finanzierungsfehlbeträge von 380 bis 871 Mio. Franken aus. Der Selbstfinanzierungsgrad schwankt von 2003 bis 2008 innerhalb einer Bandbreite von 30% bis 51%.

Dank den Ertragsüberschüssen der Laufenden Rechnung von 1998 bis 2001 konnte in der Bestandesrechnung per 31. Dezember 2001 das Eigenkapital auf einen Stand von 1469 Mio. Franken geäuft und das Fremdkapital auf rund 10 046 Mio. Franken abgebaut werden. Bis Ende 2008 ist jedoch wegen der geplanten Aufwandüberschüsse eine Abnahme des Eigenkapitals um 1621 Mio. Franken zu verzeichnen. Damit ergibt sich 2008 ein Bilanzfehlbetrag von 152 Mio. Franken. Wegen des stark steigenden Investitionsvolumens muss zudem bis Ende 2008 mit einer Zunahme des Fremdkapitals um 3644 Mio. Franken auf einen Stand von 13 690 Mio. Franken gerechnet werden. Nachdem die finanzpolitisch bedeutsame Verschuldung (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) 1997 mit 7,5 Mrd. Franken den höchsten Wert erreichte, ist sie Ende 2001 mit 5,2 Mrd. Franken wieder nahezu auf den Stand von 1992 gesunken. Bis Ende 2008 steigt die Verschuldung – unter der Annahme eines konstanten Finanzvermögens – auf über 8,8 Mrd. Franken.

Die erwartete Entwicklung der Staatssteuereinnahmen ist niedriger als die prognostizierte Entwicklung des Volkseinkommens, sodass die Steuerquote bis zum Jahr 2005 auf 5,6% sinkt. Die Verminderung der Steuerquote ist unter anderem auf die Steuerausfälle wegen der geplanten kantonalen Steuergesetzrevisionen bei den natürlichen Personen und den juristischen Personen sowie wegen der Gesetzesänderungen bei der Direkten Bundessteuer zurückzuführen. Ab 2006 steigt die Steuerquote wegen der steuerlichen Kompensation der Belastung der NFA im Umfang von 487 Mio. Franken auf 6,3% im Jahr 2008 an. Die Staatsquote ist 2005 gleich hoch wie 2002 und steigt dann auf Grund der Berücksichtigung der NFA von 12,2% im 2005 auf 13,1% im Jahr 2008 an. Die konsolidierten Gesamtausgaben steigen im Planungszeitraum somit insgesamt mehr als das prognostizierte Volkseinkommen.

Die bedeutenden Entwicklungen sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2003 bis 2006 und im Finanzplan 2007 bis 2008 dargestellt.

2. Finanzpolitische Beurteilung der Ergebnisse

Mit der vorliegenden Finanzplanung 2003 bis 2008 wird der gesetzlich vorgeschriebene mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung der Jahre 1999 bis 2006 knapp erreicht. Dies ergibt sich insbesondere aus den guten Abschlüssen der Jahre 1999 bis 2001. Der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung der Jahre 2001 bis 2008 wird hingegen deutlich nicht erreicht, wobei zu berücksichtigen ist, dass für die Jahre 2007 und 2008 noch keine Leistungsplanung vorliegt und die Finanzdaten daher als Trendprognosen zu verstehen sind. Zur Zielerreichung müssten die Saldi der Laufenden Rechnung der Jahre 2003 bis 2008 insgesamt ausgeglichen sein. Die Finanzplanung jedoch weist für alle Planjahre hohe Aufwandüberschüsse in der Laufenden Rechnung aus. Die Zunahme der Erträge und insbesondere der Steuererträge kann mit dem Aufwandwachstum nicht Schritt halten. Damit öffnet sich nach einem positiven Rechnungsabschluss 2001 und einem ausgeglichenen Voranschlag 2002 die Schere zwischen Aufwand und Ertrag wieder. Trotz Sparanstrengungen kann das Aufwandwachstum innerhalb des Planungshorizonts 2003 bis 2008 nicht eingedämmt werden. Die Entwicklung sowohl der Laufenden Rechnung wie auch der Investitionsrechnung wird massgeblich durch exogene, nicht beeinflussbare Faktoren geprägt. Die Lasten der Kantone nehmen insbesondere durch neue bzw. geänderte Bundesgesetze, sowie durch Aufwandsteigerungen auf Grund bestehender Bundesgesetze laufend zu.

Gemäss der Finanzplanung 2003 bis 2008 wird das Eigenkapital auf Grund der hohen Aufwandüberschüsse der Laufenden Rechnung stetig abgebaut und ist bis zum Jahr 2007 aufgebraucht. Im Jahr 2008 wird gar mit einem Bilanzfehlbetrag gerechnet. Für Nettoinvestitionen wird in der Planperiode mit jährlichen Ausgaben von 771 bis 1240 Mio. Franken gerechnet. Die ausgewiesenen Finanzierungsfehlbeträge erhöhen die Verschuldung und damit die Zinsbelastung. Diese Entwicklung vermindert den finanzpolitischen Spielraum, um neuen Herausforderungen und Problemen begegnen zu können. Steigende Zinsen würden den Handlungsspielraum weiter vermindern. Die Rückgewinnung des finanzpolitischen Handlungsspielraumes muss deshalb ein vordringliches staatspolitisches Ziel der nächsten Jahre sein. Der Schlüssel zur Verbesserung der unbefriedigenden Haushaltssituation liegt weiterhin in der strikten Kontrolle der Aufwandentwicklung. Die Nettoinvestitionen sowie die Aufwands- und die Ertragsentwicklung der Laufenden Rechnung müssen noch stärker in Übereinstimmung gebracht werden. Der Handlungsspielraum auf der Aufwandseite ist auf Grund der Bundesvorgaben allerdings sehr klein geworden. Die nachhaltige Verbesserung des Finanzhaushaltes verlangt deshalb laufende und gemeinsame Anstrengungen von Regierungsrat und Kantonsrat.

3. Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2003 bis 2005

Gemäss § 2 des Steuergesetzes setzt der Kantonsrat jeweils für drei Jahre den Steuerfuss fest. Grundlage für diesen Entscheid bildet der Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über den Finanzplan 2003 bis 2008.

Das kumulierte Defizit der Laufenden Rechnung in der Steuerfussperiode 2003 bis 2005 beträgt 801 Mio. oder 267 Mio. Franken pro Jahr. Gemessen am Gesamtaufwand (ohne interne Verrechnungen) von über 10 Mrd. Franken beträgt die jährliche Unterdeckung rund 2,5%. Die Beibehaltung des Steuerfusses erweist sich wegen der herrschenden grossen Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung als notwendig.

Auf Verbesserungen des Finanzhaushaltes durch eine Steuerfusserhöhung soll vor allem aus konjunkturpolitischen Gründen und wegen des Standortwettbewerbs verzichtet werden. Der Staatshaushalt soll ohne Steuerfusserhöhung ins Gleichgewicht gebracht werden. Den im Kanton Zürich angesiedelten Wirtschaftsunternehmen sollen entsprechend den Legislatorschwerpunkten 2003 bis 2006 des Regierungsrates seitens des Staates die bestmöglichen Rahmenbedingungen

geboten werden. Zudem soll die Abwanderung von juristischen sowie einkommens- und vermögensstarken natürlichen Personen an steuer-günstige Orte nicht weiter begünstigt werden.

Die vorliegende Finanzplanung lässt aber auch keine Senkung des Steuerfusses in den Jahren 2003 bis 2005 zu. Die Steuerbelastung soll gezielt bei den juristischen und den natürlichen Personen vermindert werden.

Auf Grund des vorliegenden Finanzplans beantragt der Regie-rungsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2003 bis 2005 auf dem heutigen Niveau von 105% festzusetzen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Buschor

Der Staatsschreiber:
Husi