

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

Sitzung vom 8. April 2015

### **359. Bericht des Regierungsrates zu den Erklärungen des Kantonsrates zum KEF**

Gemäss § 13 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) kann der Kantonsrat Erklärungen zum KEF beschliessen. Der Regierungsrat setzt die überwiesenen Erklärungen im nächsten KEF um. Kann oder will er eine Erklärung nicht umsetzen, so hat er dies dem Kantonsrat innerhalb von drei Monaten nach dessen Beschlussfassung schriftlich zu begründen (§ 13 Abs. 2 CRG).

An seiner Sitzung vom 26. Januar 2015 hat der Kantonsrat folgende Erklärungen zum KEF überwiesen (KR-Nr. 1/2015):

Nr.	Titel	Direktion	Erstunterzeichner/in
2	Neue, zentrale LG Hochbauinvestitionen für alle Direktionen	FD	Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht)
3	Neuer (Wirtschaftlichkeits-)Indikator B2 Kostendeckungsgrad	JL	Dieter Kläy (FDP, Winterthur)
4	Massnahmen- und Vollzugskosten	JL	Cäcilia Hänni (FDP, Zürich)
7	Fachstelle Kultur	JL	Corinne Thomet (CVP, Kloten) und Claudio Zanetti (SVP, Gossau)
21	Erstabschlüsse an Hochschulen	Bl	Kommission für Bildung und Kultur

Mit der Überweisung der Erklärung Nr. 21 betreffend Erstabschlüsse an Hochschulen hat sich der Regierungsrat bereits anlässlich der KEF-Debatte bereit erklärt.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zu den vom Kantonsrat überwiesenen Erklärungen zum KEF wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat setzt die Erklärung zum KEF Nr. 21 um. Die Erklärungen Nrn. 2, 3, 4 und 7 werden aus den folgenden Gründen nicht umgesetzt:

## **Nr. 2 Neue, zentrale LG Hochbauinvestitionen für alle Direktionen (Leistungsgruppen Nr. 2000–8999)**

Pro Direktion wird (analog der durch die Bildungsdirektion auf das Jahr 2015 eingerichteten, neuen Leistungsgruppe Nr. 6050 Hochbauinvestitionen Bildungsdirektion) zwingend eine neue, zentrale Leistungsgruppe Hochbauinvestitionen (LG Nr. ...50) eingerichtet.

*Begründung:* Transparenz, Vergleichbarkeit, Einheitlichkeit, Konsolidierung einer Vielzahl derzeit in den einzelnen Direktionen geführter Anlagebuchhaltungen.

### *Stellungnahme des Regierungsrates*

Gemäss § 11 Abs. 1 CRG teilt der Regierungsrat die vom Kanton erbrachten Leistungen in Leistungsgruppen ein. Änderungen der Leistungsgruppenstruktur werden vom Regierungsrat auf Antrag der Direktionen jeweils zu Beginn des Planungsprozesses mit den Richtlinien für den KEF festgelegt (vgl. RRB Nr. 321/2014, Festlegung F1).

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 981/2013 festgelegt, dass die Direktionen eine zentrale Leistungsgruppe für ihre Hochbauinvestitionen einführen können. Diesen Weg haben im KEF 2015–2018 die Bildungsdirektion und die Baudirektion gewählt. In den meisten anderen Direktionen fallen hingegen geringe, gar keine oder auf einzelne Leistungsgruppen konzentrierte Hochbauinvestitionen an.

Bei der Gesundheitsdirektion ist eine zentrale Leistungsgruppe Hochbauinvestitionen zudem wegen der seit 2012 geltenden neuen Spitalfinanzierung nicht sinnvoll. Diese hat zur Folge, dass die Spitäler seit 2012 ihren gesamten Aufwand grundsätzlich direkt und vollständig über die Erträge aus der Leistungserbringung – das heisst über Fallpauschalen für stationäre Behandlungen und Tarife für ambulante Einzelleistungen sowie über eventuelle Zusatzversicherungs- und Nebenerträge – decken müssen. Eine Subventionierung von Investitionen ist nicht mehr vorgesehen; die Spitäler finanzieren ihre Investitionsvorhaben vielmehr mit eigenen bzw. selbst erwirtschafteten Mitteln oder mit Darlehen Dritter.

Die Spitäler müssen ihr Handeln konsequent an unternehmerischen Prinzipien ausrichten. Um im Wettbewerb zu bestehen, müssen sie flexibel und rasch auf sich ändernde Rahmenbedingungen und auf unternehmerische Herausforderungen reagieren können. Der Regierungsrat plant darum, den beiden Spitälern Universitätsspital Zürich (USZ) und Kantonsspital Winterthur (KSW) sowie den drei kantonalen psychiatrischen Kliniken das Eigentum an den genutzten Liegenschaften zu übertragen. Entsprechende Gesetzesanpassungen wurden dem Kantonsrat beauftragt oder in die Vernehmlassung (Universitätsspital Zürich, Integrierte Psychiatrie Winterthur - Zürcher Unterland) gegeben.

Einen Zwang zur Bildung von Hochbauinvestitions-Leistungsgruppen lehnt der Regierungsrat deshalb ab. Lediglich sporadische oder geringe Hochbauinvestitionen können auch über die bestehenden Leistungsgruppen abgedeckt werden.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Umsetzung dieser Erklärung zum KEF ab.

### **Nr. 3 Neuer (Wirtschaftlichkeits-)Indikator B2-Kostendeckungsgrad (Leistungsgruppe Nr. 2204)**

Die Direktion der Justiz und des Innern erarbeitet einen oder mehrere Indikatoren betreffend «Wertberichtigung Forderungen» und «Forderungsverluste» und erarbeitet eine Strategie, diese zu minimieren.

*Begründung:* «Forderungsverluste» und «Wertberichtigung Forderungen» erhöhen sich im Budget 2015 um weitere 4,3 Mio. Franken und stellen einen immer grösseren Anteil des Sachaufwandes dar. Diese Aufwände bedürfen eines oder mehrerer Indikatoren, um in den strategischen und politischen Fokus zu rücken. Das schlichte Abschreiben von Forderungen der öffentlichen Hand kann nicht akzeptiert werden.

#### *Stellungnahme des Regierungsrates*

Der Inkassoprozess wird für die Strafverfolgung Erwachsene (SVE) durch das Zentrale Inkasso des Obergerichtes erledigt. Die SVE tritt die Forderungen mit Eintritt der Rechtskraft an das Obergericht ab. Dieses nimmt das Inkasso vor und leitet die Zahlungseingänge als Ertrag und die Forderungsverluste als Aufwand an die SVE weiter. Die Wertberichtigungen Forderungen sind eine direkte Folge (prozentualer Anteil) der aufgelaufenen Untersuchungskosten und schwanken mit deren Bestand. In den letzten Jahren verzeichneten die Staatsanwaltschaften ein starkes Wachstum bei den Erledigungen. Mit dem grösseren Erledigungsvolumen stieg der Ertrag, aber auch der Aufwand (vor allem Forderungsverluste und Wertberichtigung). Die Definition eines Indikators, der Aussagen zum Forderungsverlustrisiko zulässt und steuerbar ist, dürfte schwierig sein. Die Entwicklung hängt massgeblich von der Zahlungsfähigkeit der Kundinnen und Kunden ab. Durch die Inkassotätigkeit des Obergerichtes ist gewährleistet, dass das Forderungsmanagement professionell betrieben wird. Von Bedeutung ist, dass in den Mitteilungssätzen der SVE «einstweilen» und nicht «definitiv» beschrieben wird. So ist gewährleistet, dass das Obergericht Gelder über einen langen Zeitraum einfordern kann, indem es die Zahlungsfähigkeit von Schuldnern periodisch überprüft.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Umsetzung dieser Erklärung zum KEF ab.

#### **Nr. 4 Massnahmen- und Vollzugskosten (Leistungsgruppe Nr. 2206)**

Die durchschnittlichen Massnahmen- und Vollzugskosten je Aufenthaltstag und Person werden für die Jahre 2016–2018 auf dem Niveau des vom Kantonsrat genehmigten Budgets 2014 plafoniert. Eine allfällige Teuerung kann berücksichtigt werden.

*Begründung:* Beim Budgetentwurf 2015 wird der höhere Sachaufwand unter anderem mit höheren Straf- und Massnahmenvollzugskosten begründet. Auch in den Folgejahren soll die weitere Erhöhung des Aufwandes von noch mehr Massnahmen- und Vollzugskosten geprägt sein, obwohl keine Indikatoren steigen (im Gegenteil, die meisten verbessern sich oder bleiben gleich gegenüber 2014). Der weitere Anstieg der Kosten ist daher nicht nachvollziehbar und kann nicht akzeptiert werden.

#### *Stellungnahme des Regierungsrates*

Die Kosten des Sachaufwandes 2014–2018 im Amt für Justizvollzug werden geprägt durch die betriebseigenen Kosten des Justizvollzugs (JuV) (praktisch keine Kostensteigerung zwischen 2014 und 2018), die Planungs- und Projektierungskosten (für die Sanierung des alten Gefängnisses Zürich und die Sanierung und den Ausbau des Vollzugszentrums Bachtel +3 Mio. Franken) sowie insbesondere durch die externen Straf- und Massnahmenvollzugskosten (+8,0 Mio. Franken). Ab 2015 sind die Rückerstattungen der Krankenkassen nicht mehr als Aufwandminderung, sondern als separater Ertrag zu verbuchen (Weisung der Finanzkontrolle).

Dies bewirkt, dass der Sachaufwand durch diese rein buchhalterische Verschiebung jährlich um rund 3,5 Mio. Franken höher ausfällt als 2014. Dieser Gesichtspunkt ist bei der Analyse und Interpretation zu berücksichtigen. Das Amt für Justizvollzug vollzieht möglichst viele Strafen und Massnahmen kostengünstig in den eigenen JuV-Institutionen. Aus Kapazitätsgründen kann dies aber nicht in allen Fällen geschehen. Jährlich müssen etwa 100 000 Hafttage im Freiheitsentzug und rund 900 Fälle im Massnahmenvollzug extern platziert oder behandelt werden. Bei dieser beeindruckenden Zahl von Tagen und Fällen führen bereits kleine Tarifierhöhungen zu jährlichen Kostensteigerungen in Millionenhöhe, die das Amt für Justizvollzug in keiner Art beeinflussen kann. Die Tarife werden in interkantonalen Gremien verbindlich vereinbart. Ein freier Markt mit der Möglichkeit der individuellen Preisverhandlung besteht nicht. So kündigte z. B. die Bewachungsstation des Inselpitals in Bern eine deutliche Erhöhung der Tageskosten an. Bei der Platzierung der Insassen handelt es sich um eine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe. Der entsprechende Aufwand ist als gebundene Ausgabe einzustufen.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Umsetzung dieser Erklärung zum KEF ab.

### **KEF-Erklärung Nr. 7 Fachstelle Kultur (Leistungsgruppe Nr. 2234)**

Das Budget der Leistungsgruppe Nr. 2234 ist so zu kürzen, dass auch das Opernhaus einen Beitrag an gesunde Kantonsfinanzen leistet. Der Kostenbeitrag Betrieb Opernhaus ist im Sinne eines Sparauftrags um 2% zu kürzen.

*Begründung:* Gemäss Opernhausgesetz betreibt die Opernhaus AG in der Stadt Zürich ein Musiktheater und Ballett. Durch Grundlagenvertrag und Leistungsvereinbarung zwischen Kanton und der Opernhaus AG sind die zu erbringenden Leistungen detailliert geregelt. Die Leistungsvereinbarung kann bei Bedarf jährlich angepasst werden. Im Gegenzug zu den erbrachten Leistungen unterstützt der Kanton Zürich die Opernhaus AG mit einem jährlichen Betriebsbeitrag von rund 80 Mio. Franken. Die Höhe des Kostenbeitrags des Opernhauses wird grundsätzlich durch die vereinbarten zu erbringenden Leistungen bestimmt.

Ansesichts der momentan knappen kantonalen Finanzen sollte auch das Opernhaus als mit Abstand grösster Budgetposten im Kulturbudget des Kantons einen Beitrag zu gesunden Staatsfinanzen leisten. Eine Budgetkürzung des Staatsbeitrags von 2% muss bei einem Budget von 80 Mio. Franken durch Sparmassnahmen im Betrieb möglich sein.

#### *Stellungnahme des Regierungsrates:*

Bei der Festlegung des Kostenbeitrags Betrieb hat die Direktion der Justiz und des Innern den vom Opernhaus vorgelegten Leistungs- und Finanzplan sorgfältig geprüft. Der Kostenbeitrag wurde so festgelegt, dass er einen Betrieb ermöglicht, wie er im Opernhausgesetz, im Grundlagenvertrag und in der Leistungsvereinbarung festgeschrieben wird. Da der Kostenbeitrag Betrieb «schlank» berechnet ist, hat eine Kürzung von rund 1,6 Mio. Franken unmittelbare Auswirkungen auf das Personal und die Qualität der Produktionen. Der Betrieb des Opernhauses ist sehr personalkostenintensiv. Einsparungen in diesem Bereich sind nur beschränkt möglich. Die Kürzung würde deshalb vor allem zulasten des Produktionsbudgets gehen, was unweigerlich mit Qualitätsabstrichen verbunden wäre.

Das Opernhaus hat in den letzten Jahren in Übereinstimmung mit dem Grundlagenvertrag und der Leistungsvereinbarung grosse Anstrengungen unternommen, um das Haus für weitere Bevölkerungskreise zu öffnen. Im Rahmen von «Oper für alle» werden Direktübertragungen von Opern auf dem Sechseläutenplatz verwirklicht, und es wird alljährlich ein grosses Eröffnungsfest für die Bevölkerung durchgeführt. Beide Aktivitäten sind mit erheblichen Kosten verbunden, generieren jedoch keine Einnahmen. Zudem hat das Opernhaus das Programm für Kinder und

Jugendliche ausgebaut und das Engagement für das zeitgenössische Musiktheater verstärkt. Es ist zu befürchten, dass gerade diese positiven Entwicklungen hinsichtlich Öffnung für ein breites Publikum sowie bezüglich eines verstärkten Engagements für Kinderproduktionen und zeitgenössische Opern infrage gestellt würden, wenn der Kostenbeitrag Betrieb gekürzt würde.

Zudem ist zu erwähnen, dass die Kommission für Bildung und Kultur wiederholt deutlich gemacht hat, dass sie vom Opernhaus eine Beteiligung an den Sanierungskosten des Lagergebäudes Kügeliloo erwartet. Eine solche Beteiligung bedeutet eine grosse finanzielle Belastung für das Opernhaus. Eine Kürzung des Kostenbeitrags Betrieb würde die finanzielle Situation zusätzlich verschärfen.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Umsetzung dieser Erklärung zum KEF ab.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**