

Sitzung vom 7. Dezember 1994

3671. Dringliche Interpellation (Mittelfristige Sanierung der Staatsfinanzen)

Kantonsrätin Dr. Regula Pfister, Zürich, hat am 21. November 1994 folgende dringlich erklärte Interpellation eingereicht und schriftlich begründet.

Die Finanzplanung 1994 bis 1999, die dem Kantonsrat im Herbst 1993 vorgelegt wurde, sah ab 1997 wieder ausgeglichene Staatsrechnungen mit einem leichten Überschuss vor. Demgegenüber zeigt die überarbeitete Finanzplanung (RRB Nr. 2709/1994), die im Herbst 1994 mit dem Budget 1995 präsentiert wurde, ab 1996 stark zunehmende Defizite (1996: 534 Mio. Fr., 1997: 716 Mio. Fr., 1998: 778 Mio. Fr., 1999: 844 Mio. Fr.) und damit eine massive Verschlechterung der Staatsfinanzen innert bloss einem Jahr. Das Budget 1995 fällt zwar schlechter aus, als die Finanzplanung 1994 bis 1999 vorsah, ist jedoch das "beste" in der zu Ende gehenden Legislaturperiode.

Aufgrund der heutigen finanzpolitischen Grundlagen ist das Eigenkapital des Staates nächstens aufgebraucht; dem Staat droht der finanzielle Ruin.

Mit Effort I, in das verschiedene, noch nicht realisierte Massnahmen von HSP96 übernommen wurden, hat der Regierungsrat ein weiteres Sanierungspaket geschnürt, das einen konsolidierten Sanierungsbeitrag von 480 Mio. Fr. bringen soll. Da dies noch nicht genügt, um die kantonalen Finanzen wieder ins Gleichgewicht zu bringen, ist der Regierungsrat bereits an der Erarbeitung des Folgepakets Effort II.

Der Regierungsrat tut sich schwer mit der Sanierung der Staatsfinanzen. Das Sanierungspaket Effort I vermag nicht zu überzeugen. Es enthält zu viele "Ladenhüter" aus HSP96 – 77 der vorgeschlagenen insgesamt 130 einzelnen Massnahmen wurden aus HSP96 übernommen! Werden die vorgeschlagenen Massnahmen auf ihre Realisierbarkeit hin abgeklöpft, so gibt es eine ganze Reihe von Vorschlägen, die in der vorgesehenen Zeit (bis 1999) niemals verwirklicht werden können (z.B. Abschaffung des Kassationsgerichtes).

Schliesslich gibt der Kanton den "Schwarzen Peter" an die Gemeinden weiter, indem wichtige Teile von Effort I Beitragskürzungen sind.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Finanzlage des Kantons?
2. Nachdem die Staatsfinanzen seit 1991 stark defizitär sind, Paragraph 4 des Finanzhaushaltsgesetzes jedoch vorschreibt, "Die Laufende Rechnung ist mittelfristig auszugleichen", befinden wir uns in einem gesetzeswidrigen Zustand. Was gedenkt der Regierungsrat dagegen zu unternehmen?

3. Wie muss nach Auffassung des Regierungsrates ein Sanierungspaket aussehen, mit dem der Staatshaushalt bis Ende 1996 ausgeglichen werden kann?
4. Welche gebundenen Ausgaben sind zu reduzieren oder aufzuheben? Welche konkreten Verordnungs- und Gesetzesänderungen ist der Regierungsrat bereit, vorzuschlagen?
5. Die Personalausgaben sind der mit Abstand bedeutendste Ausgabenposten. Welche Massnahmen zu deren Stabilisierung bzw. Reduktion schlägt der Regierungsrat vor? Welche konkreten Verordnungs- und Gesetzesänderungen ist der Regierungsrat bereit vorzuschlagen?
6. Zur Verschlechterung des zürcherischen Staatshaushaltes trägt der Bund nicht unwesentlich bei. Was unternimmt der Regierungsrat konkret beim Bund, um diesen - bequemen - Trend zu brechen, die Ausgaben an die nächst tiefere Ebene abzuschieben? Ist er bereit, künftig auch im eigenen Kanton davon abzusehen, den "Schwarzen Peter" den Gemeinden weiterzureichen?
7. Was unternimmt der Regierungsrat konkret, um Leistungen, die der Kanton Zürich für Bewohnerinnen und Bewohner anderer Kantone erbringt, mindestens kostendeckend zu verrechnen?
8. Wie sieht der Zeitplan für die mittelfristige Sanierung der Staatsfinanzen aus?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen
beschliesst der Regierungsrat:

- I. Die dringliche Interpellation Dr. Regula Pfister, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die aktuelle Haushaltsanierung beginnt offiziell mit dem "Bericht des Regierungsrates über die finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1991 bis 1996" vom 3. Oktober 1990. In diesem Bericht musste der Regierungsrat feststellen, dass sich in der Laufenden Rechnung zukünftig eine Periode von Aufwandüberschüssen abzeichnen werde.

Finanzpolitische Grundlagen 1991/96 (nominal in Mio. Fr.)

Grundlage/Jahr	R89	VA90	VA91	FP92	FP93	FP94	FP95	FP96
Aufwand	7'331	7'604	8'245	8'722	9'096	9'429	9'713	10'028
Ertrag	7'396	7'569	7'961	8'350	8'678	9'012	9'303	9'591
Laufende Rechnung	65	-35	-284	-372	-418	-417	-409	-437

Erklärungen: R= Rechnung; VA = Voranschlag; FP = Finanzplan; negative Werte in der Laufenden Rechnung = Aufwandüberschüsse; positive Werte in der Laufenden Rechnung = Ertragsüberschüsse

Weil sich diese unerwünschte Entwicklung schon bei den Vorarbeiten zum Voranschlag 1991, im 1. Quartal 1990, ankündigte, wurden für den Voranschlag 1991 verwaltungsin-tern Massnahmen zur Diskussion gestellt. In den darauffolgenden zwei Quartalen ver-schlechterten sich wesentliche finanzpolitische Rahmenbedingungen (insbesondere die Teuerungsentwicklung), so dass der Regierungsrat mit dem Bericht vom 3. Oktober 1990 die Haushaltsanierung mit folgenden Grundsätzen und Leitlinien einleitete: (1) Überprü-fung der Zweckmässigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung; (2) Vermehrte Befristung staatlicher Leistungen; (3) Beschränkung der Schaffung neuer Stellen; (4) Neumieten-stopp; (5) Kostendeckende Leistungsverrechnung; (6) Vermehrte Nutzniesser- und Ver-ursacherfinanzierung; (7) Plafonierung des Sachaufwands, der Beiträge und der Nettoin-vestitionen.

Am 6. März 1991 wurde sodann der auf diesen Grundsätzen und Leitlinien ruhende Massnahmenplan "Haushaltgleichgewicht 1992/96" beschlossen. Der Massnahmenplan "Haushaltgleichgewicht 1992/96" bezweckte die Wiederherstellung des Haushaltsgleich-gewichts in den Jahren 1992 bis 1996. Da die Staatsrechnungen in den Vorjahren immer besser als geplant abschlossen, wurde ein Aufwandüberschuss in der Grösse der Voranschlagsungenauigkeit als vertretbar erachtet und das Sanierungsziel des Mass-nahmenplans auf 300 Mio. Fr. festgelegt. Dieses Ziel hätte in vier Phasen erreicht wer-den sollen: (I) Bericht; (II) Grundsätze und Sofortmassnahmen für das Haushaltsjahr 1991; (III) Massnahmen im Rahmen der Richtlinien für den Voranschlag 1992; (IV) Mittel-fristige Massnahmen, die frühestens 1993 hätten wirksam werden sollen. Die folgende Uebersicht zeigt die Zahl der Massnahmen, gegliedert nach Massnahmengruppen und Vollzugsphasen:

Massnahmengruppe	Massnahmen pro Vollzugsphase			Total
	(II)	(III)	(IV)	
	1991	VA92	ab 1993	
Personalaufwand	2	4	3	9
Sachaufwand (ohne EDV)	3	7	0	10
Entschädigungen an Gemeinwesen	0	0	1	1
Eigene Beiträge	2	3	6	11
Steuern	1	0	3	4
Vermögenserträge	1	1	1	3
Entgelte (ohne EDV)	2	2	10	14
Rückerstattungen von Gemeinwesen	3	1	0	4
Beiträge für eigene Rechnung	0	0	1	1
Sachgüter (ohne EDV)	0	3	1	4
Eigene Beiträge	0	2	3	5
EDV	2	4	5	11
Diverses	6	6	4	16
Total	22	33	38	93

Die Massnahmen, die die Laufende Rechnung direkt und indirekt (d.h. über die Investitionsrechnung) entlasteten, liessen aufgrund einer ersten Schätzung folgende finanzielle Wirkung erwarten:

Finanzpolitische Grundlagen 1991/96

einschliesslich Massnahmenplan "Haushaltgleichgewicht 1992/96"

(nominal in Mio. Fr.)

Grundlage/Jahr	R89	VA90	VA91	FP92	FP93	FP94	FP95	FP96
Aufwand	7'331	7'604	8'245	8'722	9'096	9'429	9'713	10'028
Ertrag	7'396	7'569	7'961	8'350	8'678	9'012	9'303	9'591
	65	-35	-284	-372	-418	-417	-409	-437
Massnahmenplan				157	280	334	347	358
Laufende Rechnung	65	-35	-284	-215	-138	-83	-62	-79

Erklärungen: R= Rechnung; VA = Voranschlag; FP = Finanzplan; negative Werte in der Laufenden Rechnung = Aufwandüberschüsse; positive Werte in der Laufenden Rechnung = Ertragsüberschüsse

Die finanzielle Wirkung resultierte für das Bezugsjahr 1994 zu 95 % aus Massnahmen, welche die Laufende Rechnung direkt entlasteten und zu 5 % auf indirekt wirkende Massnahmen. Bei den Direktmassnahmen entfielen etwas mehr auf Ertragssteigerungen als auf Aufwandminderungen.

Als im Sommer 1993 der Massnahmenplan "Haushaltsgleichgewicht 1992/96" abgeschlossen wurde, konnten folgende Entlastungen ausgewiesen werden (in Mio. Fr.):

• Personalaufwandreduktionen	180
– keine Beförderungen auf den 01.01.92	
– Aufschub der Jahresstufen auf 01.07.92	
– reduzierter Teuerungsausgleich per 01.01.93	
– wenige Beförderungen per 01.01.93	
– keine Jahresstufe ab 01.01.93	
• Sachaufwandreduktionen, Ertragssteigerungen	160
– Sachaufwandreduktionen (Dutzende Positionen)	50
– Ertragssteigerungen	107-110
– höhere Spital- und Heimtaxen	50
– verschiedene kleine Verbesserungen	57-60
Permanente Verbesserung des Saldos der Laufenden Rechnung	340

Obschon mit diesem Massnahmenplan in der Laufenden Rechnung 1993 Verbesserungen von 340 Mio. Franken erzielt wurden (davon 180 Mio. Franken im Personalbereich aufgrund von zusätzlich beschlossenen Massnahmen), musste im Rahmen der Vorarbeiten für die volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1994 bis 1999 zur Kenntnis genommen werden, dass das Ziel, die Laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen, nicht erreicht werden könne. Die aktuelle Wirtschaftslage führte zu immer neuen Belastungen und Mindererträgen, welche die Massnahmen zur Verbesserung laufend unterliefen.

In dieser Situation beschloss der Regierungsrat am 17. Februar 1993, anstelle der laufenden Ergänzungen am bestehenden Massnahmenplan, die Haushaltsanierung mit einem neuen Konzept anzugehen, dem Haushaltsanierungsplan 96 (HSP96).

Der HSP96 gründet auf der Überarbeitung der Finanzplanung 1994 bis 1996 (Stand: September 1992), die für 1996 einen Aufwandüberschuss von 580 Mio. Franken erwarten liess. Daraus resultierte das Ziel, den Saldo der Laufenden Rechnung für das Jahr 1996 um 580 Mio. Franken zu verbessern und allfällige zukünftige weitere Mehrbelastungen infolge neuer Aufgaben, der Sanierungsmassnahmen des Bundes oder neuer Finanzausgleichslasten durch darüber hinausgehende Sanierungsmassnahmen oder durch Steuerfusserhöhungen aufzufangen, so dass der gesetzlich vorgeschriebene mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung trotz der zur Zeit ungünstigen Wirtschaftslage bis 1996 erreicht würde.

Die Erfahrung, dass mit einem primär auf die Voranschlagsrichtlinien ausgerichteten Massnahmenplan zwar Effizienzsteigerungen, aber kaum strukturelle Verbesserungen erzielt werden können, führte zum zweistufigen Konzept, auf dem der HSP96 gründete. In der ersten Stufe wurden, ausgehend vom Voranschlag 1993 und den Prognosen für

die Folgejahre, strenge, aber erzielbare Voranschlags- und Finanzplanrichtlinien (1994 bis 1999) festgelegt. Für die zweite Stufe wurde ermittelt, dass 1996 selbst bei Einhaltung der Voranschlags- und Finanzplanrichtlinien mit einem Aufwandüberschuss von rund 400 Mio. Franken gerechnet werden muss. Daher wurde beschlossen, den Sanierungsbedarf von 400 Mio. Franken mit strukturellen Massnahmen und Querschnittsmassnahmen zu eliminieren, weil beispielsweise Massnahmen im Personalbereich nur sinnvoll sind, wenn sie für die gesamte Verwaltung festgelegt werden. Entsprechende Aufträge ergingen an die Direktionen, und die Rechtspflege wurde eingeladen, sich entsprechend zu beteiligen.

Die Saldoverbesserung in der Laufenden Rechnung 1996 hätte sich auf diese zwei Massnahmenkategorien wie folgt verteilen sollen:

Strukturelle Massnahmen	239 Mio. Franken
Querschnittsmassnahmen	166 Mio. Franken
<hr/>	
Total	405 Mio. Franken
<hr/>	

Mit den *strukturellen Massnahmen* des HSP96 hätte im Jahr 1996 eine Saldoverbesserung der Laufenden Rechnung von 239 Mio. Franken erzielt werden sollen. Die Saldoverbesserung hätte sich wie folgt verteilt:

Rechtspflege	10.2 Mio. Franken
Staatskanzlei	1.2 Mio. Franken
Direktion des Innern	10.0 Mio. Franken
Direktion der Justiz	0.0 Mio. Franken
Direktion der Polizei	8.5 Mio. Franken
Direktion des Militärs	6.8 Mio. Franken
Direktion der Finanzen	17.6 Mio. Franken
Direktion der Volkswirtschaft	39.1 Mio. Franken
Direktion des Gesundheitswesens	70.0 Mio. Franken
Direktion der Fürsorge	14.0 Mio. Franken
Direktion des Erziehungswesens	53.6 Mio. Franken
Direktion der öffentlichen Bauten	7.5 Mio. Franken
<hr/>	
Total	238.5 Mio. Franken
<hr/>	

Mit den *Querschnittsmassnahmen* des HSP96 hätte im Jahr 1996 eine Saldoverbesserung der Laufenden Rechnung von 166 Mio. Franken erzielt werden sollen. Folgende Massnahmen waren vorgesehen:

Verzicht auf Besoldungserhöhungen 1994	112.4 Mio. Franken
Abbau von 500 Stellen 1994	40.0 Mio. Franken

Überprüfung der Zulagen	5.0 Mio. Franken
Individuelle Reduktion des Beschäftigungsgrades	2.0 Mio. Franken
Reduktion der Entschädigungen	1.1 Mio. Franken
Investitionsreduktionen	5.0 Mio. Franken
Total	165.5 Mio. Franken

Die Massnahmen des HSP96 wurden auf ihre Sozialverträglichkeit und die Auswirkungen auf die Gemeinden untersucht. Dabei zeigte sich, dass sie sozialverträglich sind und die strukturellen Massnahmen die Gemeinden mit etwas mehr als 5 Mio. Franken belasten. Dieser Belastung der Gemeinden stand eine finanzielle Entlastung insbesondere durch die kostensparenden Personalentscheide von Kantons- und Regierungsrat im Rahmen des HSP 96 gegenüber, da Personalentscheide des Staates von sehr vielen Gemeinden übernommen werden.

Der Massnahmenplan HSP96 wurde mit dem "Bericht des Regierungsrates über den Finanzplan für die Jahre 1994 bis 1996" am 15. September 1993 veröffentlicht. Da in diesem Bericht die Massnahmen tabellarisch gelistet und schwerpunktmässig beschrieben wurden, wird auf die detaillierte Wiedergabe verzichtet. Der Finanzplan wies unter Einbezug der Massnahmen HSP 96 folgende Entwicklung für die Jahre 1994 bis 1999 aus.

Finanzpolitische Grundlagen 1994/99 (nominal in Mio. Fr.)

Grundlage/Jahr	R92	VA93	VA94	FP95	FP96	FP97	FP98	FP99
Aufwand	9'152	9'146	9'328	9'465	9'624	9'948	10'269	10'616
Ertrag	8'633	8'769	8'981	9'305	9'599	9'962	10'330	10'703
Laufende Rechnung	-519	-377	-347	-160	-25	14	61	87

Erklärungen: R= Rechnung; VA = Voranschlag; FP = Finanzplan; negative Werte in der Laufenden Rechnung = Aufwandüberschüsse; positive Werte in der Laufenden Rechnung = Ertragsüberschüsse

Das Ziel, die Laufende Rechnung bis 1996 auszugleichen, war bei den damals bekannten Rahmenbedingungen dank der verschärften Richtlinien, der strukturellen Massnahmen und der Querschnittsmassnahmen des HSP 96 grundsätzlich in Reichweite. Allerdings war auf der Ertragsseite auch eine Erhöhung des Staatssteuerfusses von 108 auf 111 Prozentpunkte ab 1. Januar 1994 eingerechnet. Diese Steuerfusserhöhung wurde vom Kantonsrat am 22. Dezember 1993 abgelehnt, woraus sich ein zusätzlicher Sanierungsbetrag von rund 90 Mio. Franken ergab.

Der HSP96 wurde im Sommer 1994 abgeschlossen. Die pendenten Massnahmen wurden in das Projekt "EFFORT" integriert. Aus den abgeschlossenen HSP96-Massnahmen resultierten folgende Sanierungsbeiträge (in Mio. Fr.):

• Querschnittsmassnahmen		115
– Verzicht auf Besoldungserhöhungen 1994 (keine Jahresstufe und kein Teuerungsausgleich)	112.400	
– Reduktion der Entschädigungen	1.100	
– Diverses	2.000	
• Strukturelle Massnahmen		120
Rechtspflege	1.566	
Staatskanzlei	0.370	
Direktion der Polizei	0.200	
Direktion der Finanzen	2.390	
Direktion der Volkswirtschaft	25.926	
Direktion des Gesundheitswesens	54.500	
Direktion der Fürsorge	0.004	
Direktion des Erziehungswesens	34.415	
Direktion der öffentlichen Bauten	2.010	
Permanente Verbesserung des Saldos der Laufenden Rechnung		235

Während der Vorarbeiten für den Voranschlag 1995 zeigte sich, dass durch neue Entwicklungen das Sanierungsziel abermals ausser Reichweite zu geraten drohte. Das Ausmass der sich abzeichnenden Lücke erforderte ein weiteres Massnahmenpaket. Die pendenten HSP96-Massnahmen wurden in das neue Sanierungsprojekt überführt, um bei der Haushaltssanierung nicht mit mehreren Sanierungsplänen gleichzeitig arbeiten zu müssen. Angestrebt wird angesichts der Vielzahl der einzelnen Massnahmen eine möglichst hohe Transparenz und Steuerungsfähigkeit der Haushaltssanierung.

Zu den wesentlichen Verschlechterungsgründen gehören die Ablehnung der Erhöhung des Staatssteuerfusses von 108 auf 111 Prozentpunkte (90 Mio. Fr.), der Verzicht auf den Abbau von 500 Stellen (40 Mio. Fr.), ausserplanmässige Personal- und Sachaufwandserhöhungen in der Justizdirektion und in der Polizeidirektion, Beitragserhöhungen als Folge des eidgenössischen Krankenversicherungsgesetzes (140 – 265 Mio. Fr.) und die Übernahme der finanziellen Verantwortung für das Zürcher Opernhaus (24 Mio. Fr.).

Das Projekt "EFFORT" wurde im Sommer 1994 gestartet, um die Sanierung des Staatshaushalts bis 1996/97 trotz der erneut ungünstigen Aussichten zu erreichen. Es sollte den Regierungsrat in die Lage versetzen, bei Massnahmen, die über den HSP96 hinausgehen, nach politischen Schwerpunkten zu entscheiden. Aufgrund der Klausurtagung des Regierungsrates vom 14./15. Juli 1994 und den daraus resultierenden Folgeentscheiden sind folgende neue Massnahmen umzusetzen oder zur Umsetzung zu beantragen, bzw. weiterzuverfolgen.

Neue Massnahme	Umsetzung möglich ab	weiterverfolgen
<i>Alle Direktionen</i>		
• Weniger Fachkommissionen und weniger Mitglieder pro Fachkommission		X
• Flache Strukturen (Umfang der Direktionssekretariate reduzieren); Überprüfung Matrixorganisationen		X
• Zahlungszeitpunkt für Staatsbeiträge optimieren		X
• Nicht einspringen, wenn Bund oder Gemeinden kürzen, sondern Konzept revidieren		X
• Anzahl der Publikationen, Broschüren usw. reduzieren und deren Gestaltung vereinfachen		X
• Verwaltungskosten belasten bei Alkoholfonds, Denkmalpflegekredit usw.		X
• Kosten-Leistungs-Benchmarking	1995	
<i>Staatskanzlei</i>		
• Werbung im Staatskalender	1995	
• Werbung im Amtsblatt	1997	
• Werbung im Schulblatt		X
<i>Direktion des Innern</i>		
• Regionalisierung des Kantons		X
• Direktion des Innern und der Justiz: Organisation überprüfen; Stör- fallkoordination: Redimensionierung	1996	
• Erhöhung des Gemeindeanteils an die Pfarrerbesoldungen (die Hälfte statt ein Drittel)	1996	
<i>Direktion der Justiz</i>		
• Sozialdienst auf Überschneidungen überprüfen		X
<i>Direktion der Polizei</i>		
• Spielkasino betreiben (intern oder extern)		X
<i>Direktion des Militärs</i>		
• Armee 95: Militärdirektion redimensionieren	1996	
• Zivilschutz 95: Militärdirektion redimensionieren	1998	
<i>Direktion der Finanzen</i>		
• Neue Ausgaben in Steuerfussprozentpunkten	1995	
• Justizverwaltung dem Regierungsrat unterstellen	1997	
• Objektkreditabrechnungen in allen Direktionen durchsetzen	1995	
• Liegenschaften neu zuordnen		X

- Pauschalspesen für Essenzuschläge abschaffen 1995
- Preiskontrolle bei Monopollieferanten einführen (analog Bund) 1997
- Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen ins Personalamt integrieren 1995
- Teilprivatisierung der Zürcher Kantonalbank 1997
- Debitorenbewirtschaftung verbessern 1995
- Zusammenlegung der Administration aller Sozialversicherungszweige 1996
- Teilprivatisierung der Liegenschaftenverwaltung 1997
- (Teil-) Privatisierung des Amtes für Informatikdienste 1997

Personal-Querschnittsmassnahmen

- Dienstaltersgeschenke grundsätzlich in Form von Urlaub beziehen. 1995
Auszahlung nur noch auf Wunsch oder bei besonderen Verhältnissen
- Übernahme der Teuerungszulage für Rentner durch die BVK 1995
(einmalige Erhöhung der ex-HSP96-Massnahme im Jahre 1995)
- Kürzung der Spesenkonti um 10 % 1995
- Limitierung Besoldungszuwachs auf je 2 % 1995 und 1996 1995/96

Direktion der Volkswirtschaft

- Abteilung Berufschulpädagogik verkleinern X
- Kann-Vorschriften bei Subventionen auf das Minimum statt auf das Maximum auslegen X

Direktion des Gesundheitswesens

- Zuschlag für hochspezialisierte Behandlungen 1995
- Verzicht auf freiwillige Krankenkassenprämienverbilligungen 1996

Direktion der Fürsorge

Direktion des Erziehungswesens

- Stipendienabteilungen zusammenlegen X
- Reduktion des Staatsanteils an der Volksschullehrerbesoldung 1996
- Universität: Reduzierte Übernahme der BVK-Einkaufssummen für Professoren 1996
- Subventionskürzungen im Schulsport 1996
- Universität: Finanzielle Belastung bei Studiendauer von mehr als 16 Semestern ohne Erstabschluss 1996
- Universität (Tierspital): Kostendeckende Preise im nichtlandwirtschaftlichen Bereich 1996
- Lehrmittelverlag: Profitcenter, das die gesamten direkten und indirekten Produktionskosten (u.a. Lehrerentlastungen) trägt 1995

Direktion der öffentlichen Bauten

- Für Bauvorhaben unter 2 Jahren nur Festverträge X
- Bessere Raumbewirtschaftung/Abbau von Fremdmieten X
- Zusammenfassung Bodenschutz X
- Zusammenfassung Naturschutz und Landwirtschaft X
- Zusammenfassung Energie X
- Zusammenfassung Lufthygiene X
- Wasserversorgung nicht mehr subventionieren X
- Submissionsverordnung europakompatibel machen und Architekten- und Ingenieurverträge für den Kanton günstiger gestalten X

Hinzu kamen folgende laufende Massnahmen aus dem HSP96:

Integrierte Massnahme	Umsetzung möglich ab	weiterverfolgen
------------------------------	---------------------------------	------------------------

Rechtspflege

- Notariate: Erhöhung des Gebührentarifs 1994
- Kassationsgericht: Abschaffung X

Staatskanzlei

- Erhöhung Beglaubigungsgebühren um 10 % 1996
- Erhöhung Jahresabonnement Amtsblatt (10 %) 1996
- Erhöhung Inserationspreise Amtsblatt (10 %) 1996

- Erhöhung Gebühren Drucksachen 1996
 - Verrechnung der Passempfehlungen an Gemeinden 1995
 - Erhöhung Passgebühren (12 %) 1996
 - Integration der Gesetzesbeilage (bisher Format A5) in die Abstimmungszeitung 1995
- Direktion des Innern*
- Verzicht auf Einlage in den Investitionsfonds 1995/96
- Direktion der Justiz*
- Direktion der Polizei*
- Verzicht auf Besetzung von 4 Stellen bei der Fremdenpolizei 1995
 - Kompetenzrücknahme von den Städten Zürich und Winterthur, Kontrollfristverlängerung für niedergelassene Ausländer 1996
 - AMA: Gebührenerhöhung 1995
 - Strassenverkehrsamt: Abbau von 5 Stellen im administrativen Bereich 1995
 - Strassenverkehrsamt: Gebührenerhöhung 1996

Direktion des Militärs

- Revision des Kantonalen Zivilschutzgesetzes. Übertragung von Ausbildungskosten auf die Gemeinden 1996
- Abbau von Personal, kein Ersatz von Pensionierten 1994
- Reduzierter Unterhalt bei Zivilschutzbauten und beim Waffenplatz Reppischtal 1994

Direktion der Finanzen

- Teilübernahme der Teuerungszulage für Rentner durch die Beamtenversicherungskasse 1995
- AID: Neuplanung der Investitionen 1994
- AID: Abbau externer Mitarbeiter 1994
- AID: Auslaufen der Ausbildung "Juniorprogrammierer" 1994
- Verzögerung der Abgeltung von Pfarrhäusern 1994
- Erhöhung der Parkplatzgebühren bzw. Parkplatzabgaben in der gesamten Verwaltung 1994

Personal-Querschnittsmassnahmen

- Überprüfung der Zulagen 1995

Direktion der Volkswirtschaft

- Erhöhung des Einnahmenüberschusses des Flughafens (vor allem einnahmenseitig) X
- Aufhebung von drei Landwirtschaftsschulen 1994
- Eliminierung des Aufwandüberschusses Staatskeller 1994
- Beitragsreduktion an Vereine, Ausstellungen; 10 % 1996
- Bewirtschaftungsbeiträge "Berg- und Hügelzone" abbauen 1996
- Differenzzulagen abbauen 1996
- Abbau der Beiträge an private Institutionen für die landwirtschaftliche Fortbildung 1995
- Beitragsreduktion an Gemeinden für Nachführung der Vermessungswerke: 20 % 1995
- Abbau der Beiträge an private Institutionen für die Förderung des Viehabsatzes 1995

Direktion des Gesundheitswesens

Direktion der Fürsorge

- Abgestufte Herabsetzung der Beiträge an die Gemeinden für die Zusatzleistungen zur AHV/IV 1996
- Erhöhung des Vermögensverzehrs bei Altersrentnern in Heimen und Heilanstalten 1996

Direktion des Erziehungswesens

- Volksschule: Streichen der Zulagen an die Lehrkräfte 1995
- Volksschule: Reduktion der Höchstwerte für die Anrechenbarkeit der Kosten bei Staatsbeiträgen 1995
- Volksschule: Vikariatskostenreduktion 1995
- Volksschule: Vikariatskostenreduktion durch Reduktion von Fortbildungsobligationen 1995
- Volksschule: Vikariatskostenreduktion durch vermehrtes Verlegen von Fortbildungskursen in die schulfreie Zeit der Lehrkräfte 1995
- Volksschule: Änderung der Volksschullehrerbesoldung 1996
- Volksschule: Kontingentierung und Pauschalierung der Stütz- und Förderungsmassnahmen 1995
- Volksschule: Abschaffung der Altersentlastung X
- Volksschule: Zusammenlegung von 2 Sonderschulen 1996
- Handarbeit + Hausw.: Abbau von hauswirtschaftlichen Kursen für Mittelschülerinnen und Mittelschüler 1996
- Handarbeit + Hausw.: Abschaffung der Angebotspflicht der Gemeinden für freiwillige Fortbildungskurse 1996
- Handarbeit + Hausw.: Reduktion der Zulagen an Lehrkräfte 1995
- Mittelschulen + Lehrerbildung: Reduktion des Besoldungsanspruchs bei Semesterurlauben 1994

- Mittelschulen + Lehrerbildung: Verzicht auf Altersentlastung X
- Diplom- und Maturitätsschulen: Reduktion der Kosten bei den besonderen Unterrichtsformen 1994
- Diplom- und Maturitätsschulen: Streichung von Jahrespflichtstunden bei allen Klassen auf max. 33 h 1995
- Lehrerbildung (Real- und Oberschullehrersemin.): Verzicht auf Frühjahresbeginn X
- Lehrerbildung: Kürzung der Studienaufenthalte im Rahmen der interkulturellen Pädagogik 1994
- Technikum Winterthur: Diverse strukturelle Massnahmen 1994
- Pädagogische Abteilung: Streichung der Zusatzstunden beim AVO 1994
- Jugendamt (Bezirksjugendsekretariate): Reduktion des durchschnittlichen Subventionierungssatzes von 70 auf 60 % 1996

Direktion der öffentlichen Bauten

- Direktionssekretariat: Reorganisation 1996
- Direktionssekretariat: Reduktion Kanzlei 1994
- Direktionssekretariat: Beschränkung für externe Gutachten 1996
- Direktionssekretariat: Beschränkung auf umweltrelevante Projekte 1996
- Direktionssekretariat: Neue Gebührenordnung Umweltschutz 1994
- N+H-Fonds: Einsparungen von Druckkosten 1994
- N+H-Fonds: Rückstellung von Anschaffungen von Maschinen und Fahrzeugen 1994
- N+H-Fonds: Rückstellung von Bauvorhaben 1994
- N+H-Fonds: Verzicht auf neue Rettungsgrabungen 1994
- N+H-Fonds: Reduktion von Projektierungsaufträgen für Denkmalpflege und Archäologie 1994
- N+H-Fonds: Reduktion von Bewirtschaftungsbeiträgen um ca. 10 % 1996
- Hochbauamt: Einschränkung baulicher Unterhalt 1994
- ATAL: Lufthygiene: Reduktion Depositionsmessungen 1994
- ATAL: Vermietung von Tankvolumen der kantonalen Tanklager 1996
- ATAL: Jahresgebühr für Berechtigte zur privaten Kontrolle einführen 1994
- ATAL: EDV-Auswertung Gebäudekataster verrechnen 1994
- ATAL: Abgeltung (Bund) von Leistungen im Bereich Luftreinhaltung 1994
- ATAL: Lufthygiene-Dienstleistungen (UVP, Emissionen) verrechnen 1994
- Raumplanung: Teilweise Sistierung der Erarbeitung von Schutzverordnungen 1994
- Abschluss der Deponieplanung per 31.12.95 1996
- Wegfall Betriebsbeiträge an Sonderabfallstellen 1997

Mit dem Projekt "EFFORT" soll der Saldo der Laufenden Rechnung um 480 Mio. Franken entlastet werden; der Sanierungsbetrag setzt sich im wesentlichen wie folgt zusammen (in Mio. Fr.):

• Personal-Querschnittsmassnahmen		134
– Dienstaltersgeschenke in Form von Urlaub	10.0	
– Übernahme der Teuerungszulage durch die BVK (einmalig) ¹	48.0	
– Kürzung der Spesenkonti um 10 %	0.8	
– Überprüfung der Zulagen	5.0	ex HSP96
– Limitierung des Besoldungszuwachses 1995/96 auf 2 %	70.0	

• **Einzelmassnahmen**

348

– Verzicht auf freiwillige Krankenkassenprämienverbilligungen	94.0	
– Reduktion des Staatsanteils an der Volksschullehrerbesoldung	54.0	
– Spielkasino	50.0	
– Reduktion der Zusatzleistungen zur AHV/IV	17.4	ex HSP96
– Übernahme der Teuerungszulage durch die BVK (wiederkehrend) ¹	12.0	ex HSP96
– Vorübergehender Verzicht auf Einlage in den Investitionsfonds	10.0	ex HSP96
– Redimensionierung der Militärdirektion im Zusammenhang mit Armee und Zivilschutz 95	8.0	
– Erhöhung des Gemeindeanteils an die Pfarrerbesoldungen	6.0	
– Änderung der Volksschullehrerbesoldung	5.5	ex HSP96
– Teilprivatisierung der ZKB (wiederkehrend)	5.0	
– Justizverwaltung dem Regierungsrat unterstellen	5.0	
– Bezirksjugendsekretariate: 60 statt 70 %	3.7	ex HSP96
– Kontingentierung/Pauschalierung der Stütz- und Förderungsmassnahmen	3.5	ex HSP96
– Verbessern der Debitorenbewirtschaftung	3.0	
– Bewirtschaftungsbeiträge Berg- und Hügelzone abbauen	2.6	ex HSP96
– Aufheben von drei Landwirtschaftsschulen	2.5	ex HSP96
– Rest (109 oder 84 % der Massnahmen)	65.8	
<hr/>		
Permanente Verbesserung des Saldos der Laufenden Rechnung		480

Bemerkungen : 1) Aus historischen Gründen in zwei Kategorien

Von den 348 Mio. Fr. der Einzelmassnahmen entfallen 237 Mio. Fr. auf die neuen Massnahmen. Sie sollen in den Jahren 1996/99 zu einer permanenten Verbesserung des Saldos der Laufenden Rechnung von 230 Mio. Fr. führen. Ihr Beitrag zu Verbesserung der finanziellen Lage soll sich wie folgt entfalten:

1996	160 Mio. Fr.
1997	200 Mio. Fr.
1998	215 Mio. Fr.
1999	230 Mio. Fr.

Auf die Integration der strukturellen HSP96-Massnahmen entfallen 111 Mio. Fr.; sie sind jedoch schon fast gänzlich in Voranschlag und Finanzplan integriert.

Die Schwäche der "EFFORT"-Einzelmassnahmen liegt im Risiko, dass 57% des Sanierungsbetrages auf lediglich drei Massnahmen entfallen. Zudem ist die Massnahme "Spielkasino" mit besonderer Unsicherheit behaftet.

Ohne Berücksichtigung der neuen Massnahmen des Projekts "EFFORT" resultiert der folgende aktuelle Stand der Finanzplanung:

Finanzpolitische Grundlagen 1994/99**Stand: Herbst 1994 (VA95, FP96/99)****(nominal in Mio. Fr.)**

Grundlage/Jahr	R92	R93	VA94	VA95	FP96	FP97	FP98	FP99
Aufwand	9'152	9'211	9'355	9'821	10'362	10'761	11'195	11'677
Ertrag	8'633	8'993	8'938	9'595	9'958	10'235	10'612	11'023
Laufende Rechnung	-519	-218	-417	-226	-404	-525	-582	-654

Hinweis zu VA95: Antrag des Regierungsrates vom 7. September 1994 und Nachtragsantrag des Regierungsrates vom 23. November 1994

Erklärungen: R= Rechnung; VA = Voranschlag; FP = Finanzplan; negative Werte in der Laufenden Rechnung = Aufwandüberschüsse; positive Werte in der Laufenden Rechnung = Ertragsüberschüsse

In dieser Finanzplanung sind weitere jährliche Belastungen von rund 100 Mio. Franken aus den absehbaren Revisionen des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung und des Eidgenössischen Eisenbahngesetzes noch nicht aufgenommen worden. Zudem ist eine zusätzliche, in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigte Belastung von rund 100 Mio. Franken durch die Abgeltung an die Stadt Zürich für zentralörtliche Polizeiaufgaben sowie durch den Wegfall der Börsenabgabe zu erwarten.

Der Sanierungsbeitrag der neuen Massnahmen aus dem Projekt "EFFORT" ist noch nicht in der Finanzplanung enthalten, weil die Projektarbeiten parallel zur Überarbeitung der finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1994/99 liefen und noch nicht abgeschlossen sind. So können beispielsweise erst nach Rücksprache mit den Direktionen im Frühjahr 1995 genauere Angaben zu wesentlichen neuen Massnahmen gemacht werden.

Ein Gutachten des Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Hochschule St. Gallen vom 15. November 1994 über die Machbarkeit von Kosten-Leistungs-Vergleichen in Verwaltungseinheiten mit gleichartigen Aufgaben (Benchmarking) liegt vor, muss aber noch beurteilt und umgesetzt werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt, der zurzeit auch geprüft wird, ist das Benchmarking. Darunter versteht man die systematische Annäherung vergleichbarer Einheiten an die Leistungsfähigkeit der Besten. Dies setzt die Definition von quantitativen Massstäben und einen Lernprozess zur Annäherung voraus. Diese Massstäbe können auf der Ebene des Output/Kostenverhältnisses (Effizienz) liegen (z.B. Jahreskosten pro Schüler, Unterhaltskosten pro Strassenkilometer, Fallkosten im Spital usw.). Da das Ziel letztlich nicht der Output, sondern der Nutzen des Outputs ist, sollten zusätzlich auch Massstäbe der Effektivität (Verhältnis des aus dem

Output entstehenden Nutzens zu den Kosten) ermittelt werden (z.B. zusätzliche Lebensjahre von höherer Lebensqualität der medizinischen Eingriffe, Einkommen und Beschäftigung der Schulabsolventen usw.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Messung der Effektivität schwieriger, methodisch anspruchsvoller und kontroverser ist. Benchmarkingkonzepte werden daher in der Regel von der leichter messbaren Effizienzzebene her aufgebaut.

Die Kürzung von Staatsbeiträgen oder sogar der Verzicht auf Staatsbeiträge an Gemeinden soll mit einem Abbau von Normen und Standards begleitet werden. Das Ziel besteht darin, durch eine Reduktion der Regelungsdichte die Gemeinden in die Lage zu versetzen, durch grössere Freiheit in der Aufgabenerfüllung die Beitragskürzungen zu kompensieren. Um rasch zu konkreten Resultaten zu gelangen, ist eine gemischte Arbeitsgruppe Kanton/Gemeinden gebildet worden, welche die Leistungsstandards und die damit verbundenen Entlastungsmöglichkeiten anhand von Pilotgemeinden konkret ermittelt. Das gemeinsame Vorgehen von Kanton und Gemeinden sollte die Realisierung der mit einem Normenabbau verbundenen Beitragskürzungen erleichtern. Unmittelbar bevor steht eine Sammelvorlage über Gesetzes- und Verordnungsänderungen. Obschon diese Massnahmen im wesentlichen aus HSP96-Massnahmen bestehen, welche ins Projekt "EFFORT" übernommenen wurden, und welche damit aus einem Sanierungspaket stammen, das noch unter der Rahmenbedingung "keine Belastung der Gemeinden als Ganzes" erstellt wurde, fiel das Vernehmlassungsverfahren vom Sommer/Herbst 1994 mehrheitlich negativ aus. Die ablehnende Haltung ist insbesondere auf die zusätzliche Belastung der Gemeinden durch diese Sammelvorlage zurückzuführen, wobei die bereits wirksame Entlastung der Gemeinden durch andere Sanierungsmassnahmen des Staates ausser Acht gelassen wurde.

Aufgrund der zu erwartenden finanziellen Entlastung durch das Projekt "EFFORT" ist das Ziel der Haushaltsanierung wieder greifbarer, aber noch nicht erreicht. Deshalb hat der Regierungsrat bereits am 7. September 1994 den Startschuss für ein "EFFORT"- Folgeprogramm gegeben und die Finanzdirektion beauftragt, bis 28. Oktober 1994 ein Sanierungsprogramm in seinen Grundzügen zu unterbreiten, das mit weiteren Sanierungsmassnahmen den Haushaltsausgleich bis 1996/97 sicherstellt.

Die von den Direktionen in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen Sanierungsmassnahmen zeigen folgendes Bild:

Massnahme	Saldoverbesserung
Staatskanzlei	1.1 Mio. Fr.
Direktion des Innern	0.0 Mio. Fr.
Direktion der Justiz	0.0 Mio. Fr.
Direktion der Polizei	0.0 Mio. Fr.
Direktion des Militärs	0.0 Mio. Fr.
Direktion der Finanzen	6.2 Mio. Fr.
Direktion der Volkswirtschaft	0.0 Mio. Fr.
Direktion des Gesundheitswesens	0.0 Mio. Fr.
Direktion der Fürsorge	11.0 Mio. Fr.
Direktion des Erziehungswesens	48.0 Mio. Fr.
Direktion der öffentlichen Bauten	mehr als 19.5 Mio. Fr.
Permanente Verbesserung des Saldos der Laufenden Rechnung	mehr als 85.8 Mio. Fr.

Auf eine Opfersymmetrie wurde ausdrücklich verzichtet. Eine grössere vierte massnahmenorientierte Haushaltsanierungsrunde bedingt nach Meinung einiger Direktionen letztlich Entlassungen und Leistungsreduktionen, was aber eine grundsätzliche Beurteilung der gewünschten staatlichen Leistungen voraussetzt.

Der Regierungsrat hat aufgrund dieser ungenügenden materiellen Ergebnisse und der gemachten Anregungen am 4. November 1994 beschlossen, drei der obigen Massnahmen mit einem Sanierungsbetrag von 41 Mio. Franken in das Projekt "EFFORT" zu integrieren und im übrigen das "EFFORT"-Folgeprogramm neu auszurichten.

Effort-Folgeprogramm	
Strategie "Massnahmen"	
Massnahme	Saldoverbesserung
• Herabsetzung der Differenzbeträge in § 16 Abs. 1 des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters- Hinterlassenen- und Invalidenversicherung zur Berechnung der für die Ausrichtung von kantonalen Beihilfen zur AHV/IV massgeblichen Einkommensgrenzen auf das Niveau von 1983	4.4 Mio. Fr.
• Zusätzliche Herabsetzung der Staatsbeiträge an die Gemeinden für die Zusatzleistungen zur AHV/IV (Verschärfung einer ex-HSP96-Massnahme)	6.6 Mio. Fr.
• Reduktion des Anteils des Kantons an den Lehrerbesoldungen von 25 auf 20 % (Verschärfung einer ex-HSP96-Massnahme)	30.0 Mio. Fr.

Das neue "EFFORT"-Folgeprogramm zielt vor allem auf die Reduktion der staatlichen Leistungen und eine Lastenneuverteilung mit Standardreduktionen. Vor der Diskussion einzelner Reduktionsmassnahmen muss jedoch als Entscheidungshilfe für den Regierungsrat eine Übersicht über die heutigen staatlichen Leistungen, deren Kosten sowie über den Gestaltungsbereich des Staates erarbeitet werden. In dieser Übersicht sollen die einzelnen Leistungen zu Leistungspaketen (Programmen) zusammengefasst werden. Die Ebene der Programme soll nämlich eine grobe Prioritätensetzung aufgrund einer ersten Beurteilung der Wirkungen der staatlichen Leistungen ermöglichen. Aufgrund der festgelegten Prioritäten können ziel- und prioritätenbezogene Kürzungen der finanziellen Mittel entsprechend den finanzpolitischen Erfordernissen geplant, auf ihre Wirkungen hin im Gesamtzusammenhang beurteilt und entschieden werden. Damit soll gesichert werden, dass auch die künftigen Sanierungsmassnahmen sowohl den finanzpolitischen Zielen als auch den materiellen Zielen der einzelnen Aufgabengebiete sowie des Staatshaushaltes insgesamt entsprechen. Die mittelfristige Sanierung der Staatsfinanzen erfordert wegen dem notwendigen Ausmass der Reduktion der staatlichen Leistungen diese Verbindung von Aufgaben- und Ausgabenplanung auf strategischer Ebene. Die entsprechenden Aufträge zur Erarbeitung der Übersicht über die heutigen, nach Programmen gegliederten Leistungen wurden am 4. November 1994 der Finanzdirektion und den Fachdirektionen erteilt. Mit ersten Ergebnissen ist Mitte März 1995 zu rechnen.

Aus dem bisherigen Verlauf der Sanierung ist ersichtlich, dass der Regierungsrat sofort nach Offensichtlichwerden einer längeren Phase von Aufwandüberschüssen in der Laufenden Rechnung die Haushaltsanierung an die Hand genommen und in bisher vier Sanierungsschritten vorangetrieben hat.

Überblick über die aktuelle Haushaltsanierung

(in Mio. Fr.)

Sanierungsschritt	Ziel	abgeschlossen
Haushaltsgleichgewicht 1992/96	358	340
Haushaltsanierung 96 (nicht in das Projekt "Effort" integriert)	294	235
Projekt "Effort"	480	(111)
Effort-Folgeprogramm, Teil "Massnahmen"	41	0
Permanente Verbesserung des Saldos der Laufenden Rechnung	1173	(686)

Dabei wurde bisher eine permanente Verbesserung des Saldos der Laufenden Rechnung von 1.173 Mrd. Fr. angestrebt und 575 Mio. Fr. bereits erreicht. Die Verwirklichung von rund 111 Mio. Fr. steht unmittelbar bevor und ist in Voranschlag und Finanzplan eingestellt. Die Massnahmen des Regierungsrates zeigen seinen festen Willen, der Erfordernis von § 4 des Finanzhaushaltsgesetzes nachzukommen und die Laufende Rechnung wie gefordert mittelfristig auszugleichen.

Dass das Ziel noch nicht erreicht wurde, liegt unter anderem daran, dass sich die Rahmenbedingungen in wirtschaftlich schweren Zeiten laufend, schnell und im Ausmass unvorhersehbar verschlechtern. Die Wirtschaftslage schlägt in ständig steigenden Sozial- und Fürsorgekosten zu Buche. Aber auch Massnahmen des Bundes zur Sanierung seines Finanzhaushaltes belasten den Kanton erheblich. So führen die dringlichen Bundesbeschlüsse zur Krankenversicherung zu einer Verschlechterung des Kostendeckungsgrades in den Spitälern, die die Laufende Rechnung des Kantons mit rund 55 Mio. Fr. pro Jahr belasten. Grundsätzlich springt der Staat nicht ein, um ausfallende Bundesbeiträge zu seinen Lasten auszugleichen, wenn der Bund Beiträge kürzt. Doch muss im Einzelfall entschieden werden, ob eine staatliche Leistung aus kantonaler Sicht auch bei Kürzung der Bundesbeiträge weiterhin aufrechterhalten werden soll. Aufgrund solcher Abwägungen übernimmt der Staat fallweise zusätzliche Belastungen. Anders verhält sich der Bund: Nachdem zum Beispiel im Rahmen des Massnahmenplans "Haushaltsgleichgewicht 1992/96" der Abschluss der Kostenrechnung für die polizeiliche Verkehrsüberwachung auf Nationalstrassen forciert worden war und die zusätzlichen Beiträge eingefordert werden konnten, leistete der Bund die geforderten Nachzahlungen. Kurz darauf reduzierte er jedoch per 1. Januar 1993 den Beitragssatz im Rahmen der Bundeshaushaltsanierung von 70 auf 42 %. Auf den 1. Januar 1995 entfallen die entsprechenden Beiträge ganz, wodurch dem Kanton Zürich ein Ertragsausfall von rund 6 Mio. Fr. entstehen dürfte.

Grundsätzlich strebt der Regierungsrat eine kostendeckende Entgeltung von Leistungen an, welche der Kanton Zürich für andere Kantone und deren Bewohnerinnen und Bewohner erbringt. Erfolgen, wie der Kostendeckung für Leistungen auf Autobahnabschnitten anderer Kantone im Rahmen des Massnahmenplans "Haushaltsgleichgewicht 1992/96", stehen Entscheide gegenüber, bei denen im übergeordneten Interesse nicht nur im Sinne der Haushaltsanierung entschieden werden konnte. So hat sich der Regierungsrat bis zuletzt für eine Verbesserung bei der Interkantonalen Vereinbarung über Hochschulbeiträge eingesetzt. Am 23. Dezember 1992 entschied er sich doch noch für einen Konkordatsbeitritt, da die Folgen eines Nichtbeitritts für den Kanton unabsehbar waren. Infolge des Ausfalls der Beiträge der Nichthochschulkantone für Langzeitstudenten entstehen Mindereinnahmen, die durch die schrittweise Erhöhung der Kollegienpauschale nur teilweise kompensiert werden konnten.

Als bisher einzige Sanierungsmassnahme musste die Erhöhung der Verkehrsabgaben dem Volk unterbreitet werden. Mit der Abstimmung vom 6. Dezember 1992 wurden dem Staat die beantragten Mehreinnahmen verweigert. Der Regierungsrat überwies am 9. November 1994 dem Kantonsrat eine neue Vorlage. Gegen die erfolgte Streichung von Subventionen an die Musikschulen wurde eine Volksinitiative lanciert. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass mit einer Volksabstimmung eine bereits umgesetzte Sanierungsmassnahme rückgängig gemacht wird.

Der Kantonsrat seinerseits lehnte 1993 die beantragte Erhöhung des Staatssteuerfusses von 108 auf 111 Prozentpunkte ab und verweigerte dem Staat die entsprechenden Mehreinnahmen. Weiter lehnte er am 13. Juni 1994 das Eintreten auf eine Vorlage mit vier Sanierungsmassnahmen aus dem Berufsschulbereich ab, welche Minderausgaben von 1.52 Mio. Fr. umfassten. Am 14. Dezember 1993 wurde im Rahmen der Debatte über den Voranschlag 1994 ein Antrag aus dem Kantonsrat für das Führen einer Polizeiaspirantenklasse gutgeheissen. Damit wurde die Wirkung einer Sparmassnahme im Polizeiwesen halbiert, worauf der Regierungsrat im Herbst 1994 bei der Integration der HSP96-Massnahmen in das Projekt "EFFORT" auf die Realisierung des zweiten Teils der Massnahme wegen der Aussichtslosigkeit verzichtete. Auf den Antrag des Regierungsrates vom 16. Februar 1994 über die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes wollte bereits die Kantonsratskommission nicht eintreten, obschon er zu einer allerdings geringen Entlastung der Staatsrechnung beigetragen hätte. Damit wurde auch auf die Schaffung der Grundlagen für ein stufenweises Einführen des "Normlasten-Modells" verzichtet. Trotz der angespannten Finanzlage werden im Kantonsrat Vorlagen unterstützt, die der Regierungsrat als Wunschbedarf ablehnt, wie die vorläufige Unterstützung der Einzelinitiative betreffend Änderung des Gesetzes über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für die Erholungsgebiete. Diese Vorlage würde einen Mehraufwand von 30 – 50 Mio. Franken auslösen.

Dem stehen die harten finanzpolitischen Rahmenbedingungen der Haushaltsanierung gegenüber. Der Regierungsrat will keinen Bilanzfehlbetrag und keine negative Selbstfinanzierung entstehen lassen, entsprechend dem Auftrag des Kantonsrates bei konstantem Staatssteuerfuss. Das bedeutet, dass bereits der Voranschlag 1997 ausgeglichen sein muss, was ein äusserst anspruchvolles Ziel darstellt. Bezüglich des Voranschlags 1996 wird an der Personalaufwandsteigerung von maximal 2 % festgehalten, womit zum vierten Mal die Teuerung vor allem in den mittleren und höheren Besoldungsklassen nicht ausgeglichen und kein beziehungsweise nur ein teilweiser Stufenaufstieg gewährt wird. Hinzu wird eine Verschärfung der Sachaufwand- und Beitragsvorgaben kommen müssen, indem sie real auf dem Niveau des Voranschlags 1995 plafoniert werden sollen.

Der Regierungsrat hat das Sanierungsmass und seine Massnahmen laufend den sich ändernden Gegebenheiten angepasst. Dabei musste er jedoch angesichts der schwieri-

gen wirtschaftlichen Lage auch Rücksicht auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Sanierungsmassnahmen nehmen. Der Schaden einer kurzfristigen, radikalen Haushaltsanierung, die allenfalls auch kontraproduktiv sein könnte, ist nicht zu beziffern. Nichtsdestoweniger hat die Haushaltsanierung gezeigt, dass Anzahl und Grösse der strukturellen Probleme in der ersten Beurteilung vermutlich unterschätzt wurden. Aber auch der Handlungsspielraum des Regierungsrates ist wesentlich kleiner als landläufig angenommen wird. Ausgehend von den Werten des Voranschlags 1994 sind rund 60 % des Aufwands der Laufenden Rechnung mittelfristig direkt beeinflussbar.

Grobanalyse des Handlungsspielraums (in Mio. Fr.)

Aufwandart	VA 94	Handlungs- Spielraum	
		nicht beeinflussbar	beeinflussbar
Personalaufwand	3.491		3.140
- Behörden, Kommission und Richter		52	
- Sozialversicherungsbeiträge		178	
- Unfall- und Krankenversicherungsbeiträge		22	
- Rentenleistungen		99	
Sachaufwand	1.177		618
- ,Wasser, Energie und Heizmaterialien		54	
- Unterhalt von Liegenschaften des FV		11	
- Mieten, Pachten und Benützungskosten		153	
- Dienstleistungen und Honorare		341	
Passivzinsen	365	365	
Abschreibungen	690	690	
Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	209		206
- Einnahmenanteile an Gemeinden		2	
Entschädigungen an Gemeinwesen für DL	48	48	
Eigene Beiträge	1.574		1.574
Durchlaufende Beiträge	117	117	

Einlagen in Bestandeskonten von Spezialfonds	7	7	
Interne Verrechnungen	1.677	1.677	
	9.355	3.817	5.538

Am grössten ist der Handlungsspielraum auf den ersten Blick bei den Eigenen Beiträgen, bei den Anteilen und Beiträgen ohne Zweckbindung und beim Personalaufwand. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch beispielsweise, dass rund drei Viertel des Beschäftigungsumfanges des kantonalen Personals auf das Justiz- und Polizeiwesen, die Spitäler und die Lehrkräfte entfallen. Bei den Besoldungen ist der Handlungsspielraum aus personalpolitischen Gründen beschränkt, soll der Staat auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig bleiben. Bei den Anteilen und Beiträgen ohne Zweckbindung handelt es sich um die Finanzausgleichsbeiträge an die Gemeinden. Eine interne Untersuchung im Rahmen der Haushaltsanierung zeigte im weiteren, dass bei den Betriebsbeiträgen an die Gemeinden und bei denjenigen an gemischtwirtschaftliche Unternehmen der kurzfristige Handlungsspielraum kaum 25 % beträgt. Das dürfte wohl auch für die Gesamtheit der Eigenen Beiträge gültig sein.

Der weitere Verlauf der Haushaltsanierung wird primär mit einem Abbau von staatlichen Leistungen und der Reduktion von Leistungsstandards zu bewerkstelligen sein. Da viele Leistungen letztlich nicht nur vom Kanton getragen werden, wird der Leistungsabbau grösser sein, als er in der Staatsrechnung sichtbar wird. Dieser Leistungsabbau wird kaum ohne Personalabbau verwirklicht werden können. Selbstverständlich wird man dabei bemüht sein, den Abbau durch natürliche Abgänge, vorzeitige Pensionierungen und Sozialpläne abzufedern. Für vorzeitige Pensionierungen und Sozialpläne stehen dem Regierungsrat zur Zeit die dafür notwendigen Instrumente noch nicht zur Verfügung.

Ziemlich sicher ist, dass der Regierungsrat mit dem Voranschlag 1996 noch keine ausgeglichene Rechnung wird präsentieren können. Eine schnellere Gangart zur Umsetzung der zahlreichen Sanierungsmassnahmen scheitert nicht zuletzt am Fehlen von Instrumenten für schnelle Beschlüsse auf Gesetzesebene, Instrumente wie sie beispielsweise dem Bund mit den dringlichen Bundesbeschlüssen zur Verfügung stehen. Die Vielzahl von Sanierungsmassnahmen ermöglicht zwar die negativen Auswirkungen zu minimieren, bringt aber auch einen grösseren Aufwand zur Realisierung und steht darum einer schnellen Sanierung des Staatshaushaltes entgegen. Ein überarbeiteter Zeitplan für die mittelfristige Sanierung, welche auch die sich in Planung befindlichen "EFFORT"-Massnahmen sowie das zu entwickelnde "EFFORT"-Nachfolgeprogramm enthält, kann erst im Sommer 1995 vorgelegt werden, wenn die Rahmenbedingungen erneut beurteilt sind und die aktualisierte Finanzplanung, die Richtlinien für den Voran-

schlag 1996 sowie eine Beurteilung des Erfolgs der getroffenen Sanierungsmassnahmen vorliegen.

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

Zürich, 7. November 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber
Roggwiller