

**3652**

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 100/1993  
betreffend Schutz der öffentlichen Sicherheit  
als eine prioritäre Staatsaufgabe und  
Postulat (Bereitstellung der für die Wahrnehmung  
der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Mittel)**

(vom 1. Juli 1998)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 4. Juli 1994 folgendes am 19. April 1993 von den Kantonsräten Christian Bretscher, Birmensdorf, und Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert:

- dem Kantonsrat anstelle von linearen Budgetkürzungen ein Schwerpunktprogramm zur Sanierung des Staatshaushaltes vorzulegen, das innerhalb der staatlichen Aufgaben klare Prioritäten setzt;
- dem Schutz der öffentlichen Sicherheit im Rahmen eines solchen Schwerpunktprogrammes hohe Priorität einzuräumen und dessen Gewährleistung sicherzustellen.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 20. Oktober 1997 die Frist für Bericht und Antrag bis 3. Juli 1998 erstreckt.

Kantonsrat Christian Bretscher, Birmensdorf, hat am 8. Juni 1998 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, auf welchem Weg die Ausgaben für die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben unter Kompensation in anderen Aufgabenbereichen auf den Stand von 1994 zurückgeführt werden können.

*Begründung:*

Die Kantonspolizei kann ihre ständig wachsenden Aufgaben nur wahrnehmen, wenn neben der konsequenten Weiterführung der laufenden Rationalisierungsmassnahmen auch die Ausgaben für die Polizei wieder angehoben werden.

Dadurch soll insbesondere die Durchführung der erforderlichen Polizeirekrutenschulen langfristig sichergestellt und die Anhebung des Korpsbestandes der Kantonspolizei auf den Sollbestand von 1990 (1551 Korpsangehörige) ermöglicht werden.

Angesichts der prekären finanziellen Lage des Kantons Zürich können Mehrausgaben indessen nur in Kauf genommen werden, wenn diese in anderen Aufgabenbereichen kompensiert werden. Der Regierungsrat ist aufgefordert, im Rahmen der Prioritätensetzung bei der Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben entsprechende Kompensationsmöglichkeiten zu schaffen und darzustellen.

Der Regierungsrat erstattet zum Postulat KR-Nr. 100/1993 folgenden Bericht und nimmt zum Postulat KR-Nr. 201/1998 wie folgt Stellung:

## **1. Finanzpolitischer Rückblick 1989 bis 1997**

### **1.1 Allgemeiner Überblick**

Aus Sicht des Finanzhaushaltes gingen die achtziger Jahre als eine Periode mit regelmässig positiven Rechnungsabschlüssen in die Geschichte ein. Die Laufende Rechnung 1989 schloss mit einem Ertragsüberschuss von 64 Mio. Franken ab, jene des Jahres 1990 war demgegenüber mit einem Überschuss von 38 Mio. Franken praktisch ausgeglichen. 1991 und 1992 mussten dann mit 417 Mio. Franken und 519 Mio. Franken Rekorddefizite ausgewiesen werden. Nach drei Jahren mit etwas geringeren jährlichen Aufwandüberschüssen zwischen 91 und 218 Mio. Franken stieg das Defizit 1996 auf 374 Mio. Franken und näherte sich beängstigend wieder den Rekordmarken von 1991/1992. 1997 reduzierte sich der Aufwandüberschuss insbesondere dank der Kürzung der Besoldungen um 3% und der hohen Ausgabendisziplin auf 164 Mio. Franken. In der Zeitspanne 1989–1997 liefen Aufwandüberschüsse der Laufenden Rechnung von kumuliert 1,8 Mrd. Franken auf. In diesen Jahren wurden Nettoinvestitionen von zusammen 7,9 Mrd. Franken getätigt, was jährlich durchschnittlich rund 900 Mio. Franken entspricht. Von diesen Investitionen konnten 3,4 Mrd. Franken vor allem durch Abschreibungsmittel gedeckt werden. Für die ganze Periode ergab sich, ohne Berücksichtigung der Darlehen und Beteiligungen, ein Selbstfinanzierungsgrad von 56%, was unzureichend ist. Als Minimalziel für eine nachhaltige Investitionsfinanzierung werden in der Regel 60% betrachtet. Heute fordern einzelne Experten aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen sogar deutlich höhere Selbstfinanzierungsgrade für eine gesunde Finanzierung der kantonalen Staatshaushalte. Die Aufwandüberschüsse und die Nettoinvestitionen ergaben für 1989–1997 zusammen einen kumulierten Finanzierungsfehlbetrag von 4,5 Mrd. Franken oder rund 3800 Franken pro Einwohnerin und Einwohner. Zum heutigen Steuerfuss entspricht dies beinahe dem anderthalbfachen jährlichen Staatssteuerertrag.

Der Vergleich der Bestandesrechnungen per 31. Dezember 1988 und 31. Dezember 1997 zeigt einen Zuwachs des Staatsvermögens um 3,5 Mrd. Franken bzw. 46%, was deutlich über dem Wachstum des Landesindex der Konsumentenpreise von rund 25% (Jahresmittel 1989 bis 1997) liegt. Von diesem Zuwachs entfielen rund zwei Drittel auf das Verwaltungsvermögen (2,3 Mrd. Franken) und rund ein Drittel auf das Finanzvermögen (1,2 Mrd. Franken). Diese Zunahme des Staatsvermögens wurde durch die Aufnahme von

Fremdkapital finanziert. Zudem musste mit Fremdkapital die Kapitalabnahme der Spezialfonds (0,6 Mrd. Franken) und das infolge der Aufwandüberschüsse der Laufenden Rechnung abnehmende Eigenkapital (1,8 Mrd. Franken) kompensiert werden. Das Fremdkapital nahm in den Jahren 1989–1997 daher um insgesamt 5,9 Mrd. Franken auf 10,6 Mrd. Franken zu und verdoppelte sich damit. Das Eigenkapital schmolz in der gleichen Zeitspanne von 2,2 Mrd. Franken auf rund 0,4 Mrd. Franken.

## 1.2 Entwicklung der Bestandesrechnung

Bestandesrechnung in Mio. Franken	31.12.1988 absolut	31.12.1997	Veränderung in %			
Aktiven	7644	11 124	+ 3480	+	46	
Finanzvermögen	1884	3 064	+ 1180	+	63	
Flüssige Mittel	137	143	+ 6	+	4	
Guthaben	1073	2 084	+ 1011	+	94	
Anlagen des Finanzvermögens	672	790	+ 118	+	18	
Transitorische Aktiven	3	48	+ 45	+	1 540	
Verwaltungsvermögen	5759	8 060	+ 2300	+	40	
Sachgüter	3077	3 692	+ 615	+	20	
Darlehen und Beteiligungen	1225	3 048	+ 1823	+	149	
Investitionsbeiträge	1447	1 295	- 151	-	11	
Übrige aktivierte Ausgaben	11	25	+	14	+	129
Passiven	7644	11 124	+ 3480	+	46	
Fremdkapital	4708	10 610	+ 5902	+	125	
Laufende Verpflichtungen	881	941	+ 60	+	7	
Kurzfristige Schulden	0	106	+ 106			
Mittel- und langfristige Schulden	2559	7 511	+ 4952	+	194	
Verpflichtungen für						
Sonderrechnungen	1266	1 796	+ 529	+	42	
Rückstellungen	0	4	+ 4			
Transitorische Passiven	1	252	+ 250	+	20 356	
Spezialfonds	761	129	- 633	-	83	
Eigenkapital	2175	385	- 1789	-	82	
Rücklagen	0	4	+ 4			
Kapital	2175	381	-	1793	- 83	

Das Finanzvermögen nahm zwischen dem 31. Dezember 1988 und dem 31. Dezember 1997 um 1180 Mio. Franken (63%) zu. Diese Zunahme ist hauptsächlich auf die um 1011 Mio. Franken (94%) höheren Guthaben zurückzuführen und dabei vor allem auf die

Steuerguthaben (+653 Mio. Franken bzw. 174%) und die anderen Debitoren (+458 Mio. Franken bzw. 245%). Der Wertzuwachs bei den Liegenschaften des Finanzvermögens von 125 Mio. Franken (22%) ist demgegenüber von geringerer Bedeutung.

Für das Wachstum des Verwaltungsvermögens um 2300 Mio. Franken (40%) war hauptsächlich die Zunahme der Darlehen und Beteiligungen um 1823 Mio. Franken (149%) verantwortlich. Die Beteiligungen an eigenen Unternehmen stiegen um 890 Mio. Franken (Erhöhung des Grundkapitals der Zürcher Kantonalbank um 900 Mio. Franken, Abnahme der Beteiligung am Grundkapital der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich um 10 Mio. Franken). Der Arbeitslosenversicherung mussten aufgrund der bundesgesetzlichen Regelung Darlehen von 907 Mio. Franken gewährt werden.

Der bilanzierte Wert der Sachgüter (nach Abschreibungen) nahm um 615 Mio. Franken (20%) zu. Während der Bilanzwert der Hochbauten um 601 Mio. Franken und der Mobilien, Maschinen und Fahrzeuge um 136 Mio. Franken stieg, sank jener der Strassen und übrigen Tiefbauten um 119 Mio. Franken. Den Investitionen in Hochbauten von 2410 Mio. Franken 1989–1997 standen Abschreibungen, Einnahmen und Abgänge von 1809 Mio. Franken gegenüber. Bei den Mobilien, Maschinen, Geräten und Fahrzeugen wurden Investitionen von 814 Mio. Franken getätigt, während die Abschreibungen, Abgänge und Einnahmen 678 Mio. Franken betragen. Demgegenüber waren die Investitionen in Strassen und übrige Tiefbauten von 1519 Mio. Franken geringer als die Abschreibungen, Einnahmen und Abgänge von 1638 Mio. Franken.

Der Wert der aktivierten Investitionsbeiträge (nach Abschreibungen) sank insgesamt um 151 Mio. Franken (10%), wobei die Entwicklung nach Bereichen sehr unterschiedlich ausfiel: Einen erheblichen Wertzuwachs verzeichneten die Aufgabenbereiche Umwelt und Raumordnung (+108 Mio. Franken) und das Gesundheitswesen (+97 Mio. Franken). Dagegen sanken die bilanzierten Investitionsbeiträge aus Spezialfonds (–233 Mio. Franken) und an das Verkehrswesen (– 163 Mio. Franken).

Das Fremdkapital erhöhte sich um 5902 Mio. Franken. Auf die Finanzierung der eigentlichen Staatstätigkeit, das heisst ohne Berücksichtigung des Finanzbedarfs des Finanzvermögens, entfielen 4722 Mio. Franken. Davon beanspruchten die Beteiligungen an eigenen Unternehmen 890 Mio. Franken, die Darlehen an die Arbeitslosenkasse 907 Mio. Franken. 503 Mio. Franken wurden für eigentliche Investitionen in das Verwaltungsvermögen verwendet; das waren lediglich 9% des Zuwachses des Fremdkapitals. Die Erträge der Spezialfonds deckten insgesamt den Aufwand der Fondsrechnungen nicht. Entnahmen aus den Bestandeskonti der Fonds deckten die Finanzierungslücken, so dass per Saldo die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Fonds um 633 Mio. Franken (83%) sanken. Dementsprechend musste jedoch das Fremdkapital erhöht werden. 1789 Mio. Franken mussten zur Kompensation des aufgrund der Aufwandüberschüsse der Laufenden Rechnung sinkenden Eigenkapitals aufgewendet werden.

Die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Spezialfonds (das «Eigenkapital» der Fonds) nahmen wie oben dargestellt um 633 Mio. Franken (83%) ab. Die grössten Abnahmen verzeichneten der Fonds für den öffentlichen Verkehr (–232 Mio. Franken), der

Strassenfonds (–173 Mio. Franken), der Investitionsfonds nach Finanzausgleichsgesetz (–81 Mio. Franken) und der Fonds für Natur- und Heimatschutz (–75 Mio. Franken). Mit Ausnahme des Verkehrsfonds waren die genannten Fonds Ende 1997 gegenüber dem Staat «verschuldet», da ihr Zufluss an Finanzmitteln in der Zeitspanne 1989–1997 zu gering war. Ohne eine Analyse der zukünftigen Ausgaben und Belastungen der Fonds lässt sich aber deren finanzielle Lage nicht abschliessend beurteilen.

### 1.3 Entwicklung nach Sachgruppen

Laufende Rechnung nach Sachgruppen in Mio. Franken	1989 absolut	1997 absolut	Veränderung in %	
Aufwand	7332	9843	+ 2511	+ 34
Aufwand ohne interne Verrechnungen	5686	8135	+ 2449	+ 43
Personalaufwand	2629	3459	+ 830	+ 32
Sachaufwand	883	1228	+ 345	+ 39
Passivzinsen	189	389	+ 200	+ 106
Abschreibungen	636	739	+ 103	+ 16
Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	125	206	+ 81	+ 65
Entschädigungen an Gemeinwesen für Dienstleistungen	32	77	+ 45	+ 141
Eigene Beiträge	1089	1829	+ 741	+ 68
Durchlaufende Beiträge	77	181	– 104	+ 134
Einlagen in Bestandeskonten von Spezialfonds, Rückstellungen, Rücklagen	25	26	+ 1	+ 2
Interne Verrechnungen 1646	1708	+	63	+ 4
Ertrag	7395	9679	+ 2284	+ 31
Ertrag ohne interne Verrechnungen	5750	7971	+ 2221	+ 39
Steuern	3130	3818	+ 688	+ 22
Regalien und Konzessionen	12	13	+ 1	+ 10
Vermögenserträge	138	319	+ 181	+ 131
Entgelte	1144	1918	+ 774	+ 68
Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	335	424	+ 89	+ 27
Rückerstattungen von Gemeinwesen	469	609	+ 140	+ 30
Beiträge für Eigene Rechnung	384	629	+ 245	+ 64
Durchlaufende Beiträge	77	181	+ 104	+ 134
Entnahmen in Bestandeskonten von Spezialfonds, Rückstellungen, Rücklagen	61	60	– 1	– 2

Interne Verrechnungen 1646	1708	+	63	+	4	
Saldo Laufende Rechnung	64	-	164	-	228	358

Der Ertrag der Laufenden Rechnung war 1997 ohne interne Verrechnungen um 2221 Mio. Franken (39%) höher als 1989. Bei einer Zunahme der Konsumentenpreise von rund 25% in der gleichen Periode bedeutet dies eine reale Ertragssteigerung von insgesamt 14% oder von jährlich durchschnittlich rund 1,4%. Die Steuern (Staatssteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Verkehrsabgaben und, ab 1997, Schiffssteuer) trugen zum Mehrertrag 688 Mio. Franken (+22%), die Entgelte 774 Mio. Franken (+68%) und die Beiträge für eigene Rechnung 245 Mio. Franken (+64%) bei. Diese drei Ertragsgruppen steuerten insgesamt drei Viertel des Mehrertrags bei. Mit einer Zunahme von 22% nahmen die Steuererträge in der Periode 1989–1997 bei gleichbleibendem Steuerfuss um real 3% ab. Die Staatssteuern alleine stiegen von 1989–1997 um 535 Mio. Franken (20%), was einer realen Abnahme um 5% entspricht. Die Erbschafts- und Schenkungssteuern erhöhten sich im gleichen Zeitraum um 120 Mio. Franken (61% bzw. real 36%). Die Verkehrsabgaben nahmen lediglich um 31 Mio. Franken (15%) zu, was einem realen Rückgang um 10% entspricht. Neben den Staatssteuern und den Verkehrsabgaben stiegen nur die Regalien und Konzessionen sowie die Entnahmen aus Bestandeskonten von Spezialfonds und -finanzierungen weniger stark als die Konsumentenpreise.

Dem Mehrertrag von 2221 Mio. Franken stand eine Aufwandsteigerung (ohne interne Verrechnungen) von 2449 Mio. Franken gegenüber. Das Aufwandswachstum übertraf mit 43% die Preisentwicklung um 18%. Über drei Viertel des Mehraufwandes entfallen auf den Personalaufwand (+830 Mio. Franken), den Sachaufwand (+345 Mio. Franken) und die Eigenen Beiträge (+741 Mio. Franken). Von diesen drei Aufwandarten wiesen die Eigenen Beiträge mit 68% das weitaus höchste Wachstum aus. Der Personal- und der Sachaufwand wuchsen nur rund halb so stark (+32% bzw. +39%).

Beim Personalaufwand wuchsen die Gehälter der Behörden und Richter und die Vergütungen an Behörden und Kommissionen mit 51% am stärksten. Die Aufwandsteigerung für die Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals betrug 41%, die Zunahme der Lohnsumme der Lehrkräfte 27%. Hohe jährliche Zuwachsraten zwischen 7% und 14% wies der Personalaufwand von 1989 bis 1992 auf. Real betrug das jährliche Wachstum zwischen 2% und 8%. 1993 bis 1995 und 1997 lagen die Wachstumsraten dagegen deutlich unter jenen der Konsumentenpreise, 1996 ohne Berücksichtigung der einmaligen Ablösung von Verbindlichkeiten aus einem Eintrittsdefizit aus dem Jahr 1950 für Einkäufe in die Beamtenversicherungskasse etwas darüber. Der Beschäftigungsumfang stieg von 1989–1997 insgesamt um etwa 8%. Die Personalgruppen mit überdurchschnittlichem Wachstum waren die Lehrlinge (+53%), die Polizei (+32%), die Pfarrer (+24%), das Verwaltungspersonal (+22%), die Rechtspflege (+11%) und die Assistenten (+9%). Unterdurchschnittlich nahm der Beschäftigungsumfang der Lehrer und jener des Betriebspersonals zu (je +3%). Abnahmen verzeichneten das Reinigungspersonal (-27%) und die Ärzte (-3%). Unter Berücksichtigung der Zunahme des Beschäftigungsum-

fanges von etwa 8% erhöhte sich der Personalaufwand pro vollbeschäftigte Personaleinheit von 1989–1997 real praktisch nicht bzw. war sogar leicht rückläufig.

Ein Drittel des Sachaufwandwachstums war durch die Zunahme der Entschädigungen für Dienstleistungen und Honorare um 105 Mio. Franken (+48%) bedingt. Zum Teil ist dieses Wachstum darauf zurückzuführen, dass für die Erstellung von neuen Leistungen auf die Anstellung von Personal verzichtet und die Leistungserstellung extern eingekauft wurde. Der Aufwand für Verbrauchsmaterialien sowie für Mieten, Pacht und Benützungskosten nahm je um rund 55 Mio. Franken (+38% bzw. +53%) zu, für Wasser, Energie und Heizung um 21 Mio. Franken (+59%).

Prozentual mit 68% das höchste, absolut mit 741 Mio. Franken das zweithöchste Wachstum wiesen die Eigenen Beiträge auf. Innerhalb dieser Kategorie nahmen die Betriebsbeiträge an private Haushalte mit 271 Mio. Franken mit Abstand am stärksten zu, was im wesentlichen auf die per 1. Januar 1996 eingeführte Prämienverbilligung nach neuem Krankenversicherungsgesetz (KVG) zurückzuführen ist. Rund die Hälfte dieser Mehrausgaben werden aber durch den Bund zurückerstattet. Zudem entfallen die Beiträge an private Institutionen für die Förderung der Krankenversicherung nach altem Recht (1989 94 Mio. Franken, 1995 147 Mio. Franken). Gesamthaft gesehen war der Systemwechsel im Zeitpunkt der Umstellung aufgrund des Ausschöpfungsgrades von 50% für den Kanton praktisch kostenneutral. Massiv höher waren auch die Betriebsbeiträge an gemischtwirtschaftliche Unternehmungen (192 Mio. Franken bzw. 153%), vor allem als Folge der um 167 Mio. Franken gestiegenen Ausgaben für den Zürcher Verkehrsverbund. Ursachen für die Zunahme bei den Betriebsbeiträgen an die Gemeinden (142 Mio. Franken bzw. 39%) sind einerseits deutlich höhere Beiträge an die Zusatzleistungen zur AHV/IV (77 Mio. Franken) und für die öffentliche Fürsorge (36 Mio. Franken) sowie andererseits die vom Stimmvolk beschlossene und seit 1996 ausgerichtete Abgeltung für die Kriminalpolizei der Stadt Zürich von 47,5 Mio. Franken. Die bedeutend höheren Betriebsbeiträge an den Bund (111 Mio. Franken bzw. 44%) sind auf die gestiegenen Kantonsanteile an die AHV und an die IV zurückzuführen.

Aufgrund der hohen Fremdkapitalzunahme ist die zusätzliche Belastung der Staatsrechnung um 200 Mio. Franken (+106%) durch Zinszahlungen nicht erstaunlich. Dabei gilt es zu beachten, dass das Zinsniveau 1997 ausserordentlich niedrig war und dem Kanton einen erheblich höheren Zinsaufwand ersparte. Während die Zunahmen der Abschreibungen (+103 Mio. bzw. 16%) und der Einlagen in Bestandeskonten von Spezialfonds und -finanzierungen (+0,5 Mio. Franken bzw. 2%) niedriger waren als die Zunahme der Konsumentenpreise, wiesen die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (+81 Mio. Franken bzw. 65%), die Entschädigungen an Gemeinwesen für Dienstleistungen (+45 Mio. Franken bzw. 141%) und die saldoneutralen Durchlaufenden Beiträge (+104 Mio. Franken bzw. 134%) deutlich höhere Zuwachsraten aus. Betragsmässig fallen letztere Ausgaben allerdings nicht ins Gewicht.

Die Entwicklung von 1989 bis 1997 zeigt für die grösseren Ertrags- und Aufwandpositionen rein rechnerisch, dass die Zunahme des Steuerertrags und der eingegangenen Beiträge für die Eigene Rechnung (zusammen 933 Mio. Franken)

ausreiche, um die Steigerung der Eigenen Beiträge (741 Mio. Franken) zu finanzieren. Die höheren Entgelte (774 Mio. Franken) deckten demgegenüber die Zunahme des Personal- und Sachaufwandes von zusammen 1175 Mio. Franken nur zu etwa zwei Drittel.

#### 1.4 Entwicklung nach Aufgaben (Funktionale Gliederung)

Laufende Rechnung nach Aufgaben (Funktionale Gliederung) Nettobelastung, in Mio. Franken	1989	1997	Veränderung (+besser/-schlechter) absolut		in %
Allgemeine Verwaltung <sup>1</sup>	- 404	- 464	- 60	-	15
Öffentliche Sicherheit	- 179	- 324	- 145	-	81
Rechtsaufsicht	138	131	- 8	-	6
Strassenverkehrsamt	7	22	+ 16	+	239
Polizei	- 170	- 221	- 51	-	30
Rechtsprechung	- 80	- 131	- 51	-	63
Strafvollzug <sup>2</sup>	- 46	- 108	- 62	-	134
Militärische					
Landesverteidigung	- 13	- 8	+ 5	+	40
Zivile Landesverteidigung	- 14	- 9	+ 5	+	37
Bildung	- 1080	- 1328	- 248	-	23
Volksschule	- 233	- 304	- 71	-	31
Berufsbildung	- 217	- 238	- 21	-	10
Mittelschulen	- 201	- 237	- 36	-	18
Universität	- 327	- 372	- 45	-	14
Übriges Bildungswesen	- 101	- 176	- 75	-	74
Kultur und Freizeit	- 96	- 137	- 41	-	43
Gesundheit	- 514	- 522	- 8	-	2
Soziale Wohlfahrt	- 499	- 794	- 294	-	59
AHV und IV	- 251	- 363	- 112	-	45
Übrige	- 248	- 431	- 183	-	74
Verkehr	- 183	- 155	+ 28	+	15
Nationalstrassen	7	0	- 8	-	105
Staatsstrassen	- 37	- 13	+ 24	+	66
Gemeindestrassen	0	17	+ 18	+	3764
Regionalverkehr	- 176	- 218	- 42	-	24
Luftfahrt	23	59	+ 36	+	155
Umwelt und Raumordnung	- 24	- 42	- 18	-	75
Volkswirtschaft	- 14	- 22	- 8	-	59
Land- und Forstwirtschaft	- 26	- 32	- 6	-	22
Übrige <sup>3</sup>	12	10	- 2	-	20
Finanzen und Steuern	3056	3624	+ 568	+	19

Steuern- und Einnahmenanteile	3240	4012	+772	+ 24
Finanzausgleich <sup>4</sup>	- 44	- 106	- 62	- 143
Vermögens- und Schuldenverwaltung <sup>5</sup>	51	- 10	- 6	- 1201

Laufende Rechnung nach Aufgaben (Funktionale Gliederung) Nettobelastung, in Mio. Franken	1989		1997		Veränderung (+besser/–schlechter) absolut		in %
	Abschreibungen aus						
Investitionen und nicht							
aufzuteilende Posten	–	191	–	272	–	81	– 42
Total Saldo Laufende							
Rechnung	64	–	164	–	228	–	358

<sup>1</sup> ohne Steuerfussausgleich, Übertragung in den Investitionsfonds und Abgeltung an die Stadt Zürich für zentralörtliche Polizeiaufgaben.

<sup>2</sup> 1989 Strafvollzugskosten teilweise unter Rechtsprechung.

<sup>3</sup> ohne Zinsertrag auf dem Grundkapital der ZKB und der EWZ; inkl. Anteil am Erträgnis der ZKB.

<sup>4</sup> inkl. Steuerfussausgleich, Übertragung in den Investitionsfonds und Abgeltung an die Stadt Zürich für zentralörtliche Polizeiaufgaben.

<sup>5</sup> inkl. Zinsertrag auf dem Grundkapital der ZKB und der EWZ; ohne Anteil am Erträgnis der ZKB.

Die Steigerung des Nettoertrags der Funktionsgruppe Finanzen und Steuern (um 568 Mio. Franken) und die Abnahme des Nettoaufwandes für den Verkehr (um 28 Mio. Franken) zwischen 1989 und 1997 konnten die Zunahmen des Nettoaufwandes für die Soziale Wohlfahrt (um 294 Mio. Franken), die Bildung (um 248 Mio. Franken), die Öffentliche Sicherheit (um 145 Mio. Franken), die Allgemeine Verwaltung (um 60 Mio. Franken), die Kultur und die Freizeit (um 41 Mio. Franken), die Umwelt und die Raumordnung (um 18 Mio. Franken), die Volkswirtschaft und die Gesundheit (um je 8 Mio. Franken) bei weitem nicht kompensieren.

Im einzelnen veränderten sich die zehn Funktionsgruppen wie folgt:

Der Nettoaufwand der Allgemeinen Verwaltung verschlechterte sich von 1989–1997 um 60 Mio. Franken bzw. 15%, was aufgrund der Zunahme des Konsumentenpreisindex um 25% über diesen Zeitraum einer realen Abnahme um 10% gleichkommt. Zunahmen wurden insbesondere verzeichnet bei den Gehältern des Steueramtes (14 Mio. Franken), des Hochbauamtes (3 Mio. Franken), des Amtes für Informatikdienste (3 Mio. Franken), des Amtes für technische Anlagen und Lüfthygiene (2,5 Mio. Franken), bei den Ruhegehältern an der Universität (11 Mio. Franken), bei den Rentenanteilen für Mittelschullehrer (4 Mio. Franken), beim Unterhalt der Bezirksgebäude (6 Mio. Franken), bei den Bezirksräten (2 Mio. Franken) und bei den Taggeldern des Kantonsrates (1,5 Mio. Franken).

Mit einem um 145 Mio. Franken bzw. 81% (real 56%) höheren Nettoaufwand verzeichnete die Öffentliche Sicherheit die höchste Steigerungsrate aller zehn Funktionsgruppen. Ohne die Zunahme der unter dieser Funktionsgruppe verbuchten Wertpapierumsatzabgabe um 27 Mio. Franken hätte sich der Nettoaufwand der öffentlichen

Sicherheit sogar um 172 Mio. Franken oder 96% erhöht. Die seit 1996 ausgerichtete und bis Ende 2000 befristete Abgeltung von 47,5 Mio. Franken an die Stadt Zürich für die Kriminalpolizei ist in diesen Zahlen nicht enthalten, sondern figuriert in der Funktionsgruppe Finanzen und Steuern (Funktion Finanzausgleich). Das Wachstum bei der Öffentlichen Sicherheit dauerte vor allem bis 1995 an. Seither ging die Nettobelastung um 88 Mio. Franken (21%) vor allem aufgrund höherer Erträge zurück (Wertpapierumsatzabgabe +47 Mio. Franken, Kostgelder und Taxen Strafvollzug +22 Mio. Franken, Bussenerträge +16 Mio. Franken, Verkehrsabgaben +8 Mio. Franken). Innerhalb der Funktionsgruppe erhöhte sich vor allem der Nettoaufwand für den Strafvollzug (um 62 Mio. Franken bzw. 134%), die Rechtsprechung (um 51 Mio. Franken bzw. 63%) und die Polizei (um ebenfalls 51 Mio. Franken bzw. 30%). Der wesentlichste Kostensteigerungsfaktor ist allerdings auf eine bloss Umkontierung zurückzuführen: 1989 wurden die Straf- und Massnahmenvollzugskosten sowie die Kosten von Untersuchungs- und Sicherheitshaft noch bei den Gerichten verbucht, inzwischen aber beim Amt für Straf- und Massnahmenvollzug. Die effektiv eingetretene Kostensteigerung ist wesentlich geringer und zur Hauptsache auf den um 44% gestiegenen Gefangenenbestand und die damit verbundene Bereitstellung zusätzlicher Gefängnisplätze zurückzuführen. Der Nettoertrag der Rechtsaufsicht verringerte sich um 8 Mio. Franken (5%). Der Nettoertrag des Strassenverkehrsamtes erhöhte sich dagegen um 16 Mio. Franken (239%). Der Nettoaufwand für die militärische und zivile Landesverteidigung verringerte sich um je rund 5 Mio. Franken bzw. knapp 40%.

Der Nettoaufwand für die Bildung nahm im Zeitraum 1989–1997 um 248 Mio. Franken (23%) zu; real hat damit der Bildungsaufwand um 2% abgenommen. Bis 1992 wurden noch jährliche Steigerungsraten zwischen 7% und 12% verzeichnet, seither konnte der Nettoaufwand um 65 Mio. Franken (5%) reduziert werden. Hohe Steigerungen wurden bei der Volksschule (um 71 Mio. Franken bzw. 31%), der Verwaltung (um 38 Mio. Franken), unter anderem weil seit 1997 die Stipendien unter dieser Funktionsnummer verbucht werden (per Saldo Verschlechterung um 27 Mio. Franken, entsprechende Entlastung bei den übrigen Funktionen), den Wirtschaftsschulen (um 16 Mio. Franken) und den Ingenieurschulen (um 9 Mio. Franken) verzeichnet. Dagegen waren der Nettoaufwand der Universität, der Mittelschulen, der Lehrerausbildung, der Sonderschulen und der Berufsbildung real rückläufig.

Für Kultur und Freizeit wurden 1997 netto 41 Mio. Franken (43%) mehr ausgegeben, was einer realen Zunahme um 18% entspricht. Der Bruttoaufwand stieg um 81 Mio. Franken (54%), der Ertrag um 40 Mio. Franken (75%). Das hohe Wachstum 1994 (um 6 Mio. Franken bzw. 5%) und 1995 (um 13 Mio. Franken bzw. 11%) ist im wesentlichen auf die Kantonalisierung des Opernhauses per 1. August 1994 zurückzuführen. Dafür zog sich der Kanton aus der Finanzierung des Schauspielhauses, der Tonhalle und des Kunsthouses zurück.

Obwohl der Bruttoaufwand für die Gesundheit von 1989 bis 1997 um 414 Mio. Franken (40%) stieg, nahm der Nettoaufwand nur sehr geringfügig um 8 Mio. Franken (2%) zu; real wurden netto sogar 23% weniger für das Gesundheitswesen ausgegeben.

Grund für diese verhältnismässig geringe Zunahme des Nettoaufwands ist die mit 406 Mio. Franken (78%) praktisch auf dem Niveau der Aufwandsteigerung liegende Ertragssteigerung. Der höchste Nettoaufwand wurde 1991 verzeichnet. Von 1991 bis 1997 nahm dieser um 97 Mio. Franken (16%) ab.

Der Nettoaufwand für die Soziale Wohlfahrt nahm im Zeitraum 1989 bis 1997 um 294 Mio. Franken zu. Dies ist, in absoluten Zahlen, das höchste Wachstum aller Funktionsgruppen. Mit einer Steigerungsrate von nominal 59%, real 34%, liegt die Soziale Wohlfahrt beim prozentualen Wachstum allerdings nach der Öffentlichen Sicherheit und der Umwelt und Raumordnung erst an dritter Stelle. Mit 112 Mio. Franken (+45%) waren die AHV und die IV an diesem Wachstum beteiligt. 71 Mio. Franken (+217%) sind auf die höheren Kosten für die Fürsorge, 70 Mio. Franken (+94%) auf gestiegene Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und 34 Mio. Franken (+37%) auf höhere Beiträge an die Krankenversicherung zurückzuführen.

Als einzige Funktionsgruppe verzeichnete der Verkehr eine Abnahme des Nettoaufwandes um 28 Mio. Franken (15%, real 40%). Bis 1992 nahm der Nettoaufwand zu, seither ging er um 104 Mio. Franken (40%) zurück. Höhere Nettoerträge wurden bei der Luftfahrt (um 36 Mio. Franken) und bei den Gemeindestrassen (um 18 Mio. Franken) erzielt. Der Nettoaufwand für die Staatsstrassen verringerte sich um 24 Mio. Franken. Mehrkosten resultierten dagegen beim Regionalverkehr (um 42 Mio. Franken) und bei den Nationalstrassen (um 8 Mio. Franken).

Die nach der Öffentlichen Sicherheit zweithöchste Steigerungsrate von 1989 bis 1997 wies mit 75% (18 Mio. Franken) die Umwelt und Raumordnung auf. Real betrug die Zunahme 50%. Seit dem Höchststand von 1992 konnte die Nettobelastung immerhin um 8 Mio. Franken (16%) verringert werden.

Die Nettobelastung der Volkswirtschaft erhöhte sich von 1989 bis 1997 um 8 Mio. Franken (59%), was einer realen Steigerung um 34% entspricht. Der Nettoaufwand für die Land- und Forstwirtschaft stieg von 1989 bis 1997 um 6 Mio. Franken (22%), der Bruttoaufwand sogar um 101 Mio. Franken (123%). Der Nettoertrag der übrigen Volkswirtschaft verringerte sich demgegenüber um 2 Mio. Franken (20%).

Der Nettoertrag der Finanzen und Steuern verbesserte sich zwischen 1989 und 1997 um 568 Mio. Franken (19%); real entspricht dies allerdings einem Rückgang um 6%. Der Bruttoaufwand nahm um 359 Mio. Franken (27%) zu. Der Bruttoertrag aus Steuern und Einnahmenanteilen erhöhte sich um 822 Mio. Franken bzw. 24%; real resultierte ein Rückgang um 1%. Bis 1995 wurden jährliche Wachstumsraten zwischen 0,3% und 8,3% verzeichnet; 1996 wurde ein Rückgang um 0,1%, 1997 um 1,5% registriert. Unter Einbezug der Abschreibungen stieg der Nettoertrag der Steuern und Einnahmenanteile von 1989 bis 1997 um 772 Mio. Franken (24% bzw. real -1%). Die Nettobelastung aus dem Finanzausgleich erhöhte sich zwischen 1989 und 1997 um 62 Mio. Franken (143%), unter anderem wegen der vom Souverän genehmigten und seit 1996 ausgerichteten Abgeltung von 47,5 Mio. Franken an die Stadt Zürich für die Kriminalpolizei. Die Vermögens- und Schuldenverwaltung kostete den Kanton Zürich 1997 10 Mio. Franken, nachdem 1989 noch ein Nettoertrag von 51 Mio. Franken verbucht werden konnte. Bei einem ungünstigeren

Zinsumfeld wäre der Aufwand für die Vermögens- und Schuldenverwaltung 1997 allerdings bedeutend höher ausgefallen. Die Abschreibungen auf Investitionen erhöhten sich um 81 Mio. Franken (42%).

## **2. Haushaltsanierung 1990 bis Mitte 1998**

### **2.1 Haushaltgleichgewicht 1992/96**

Im «Bericht des Regierungsrates über die finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1991 bis 1996» vom 3. Oktober 1990 stellte der Regierungsrat fest, dass sich in der Laufenden Rechnung eine Periode von Aufwandüberschüssen abzeichnete. Deshalb wurde die Haushaltsanierung mit folgenden Grundsätzen und Leitlinien eingeleitet:

- Überprüfung der Zweckmässigkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung;
- Vermehrte Befristung staatlicher Leistungen;
- Beschränkung der Schaffung neuer Stellen;
- Neumietenstopp;
- Kostendeckende Leistungsverrechnung;
- Vermehrte Nutzniesser- und Verursacherfinanzierung;
- Plafonierung des Sachaufwands, der Beiträge und der Nettoinvestitionen.

Am 6. März 1991 wurde der auf diesen Grundsätzen und Leitlinien beruhende Massnahmenplan «Haushaltgleichgewicht 1992/96» verabschiedet, der die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs in den Jahren 1992 bis 1996 zum Ziel hatte. Als im Sommer 1993 der Massnahmenplan 1992/96 abgeschlossen wurde, konnten Entlastungen von insgesamt 340 Mio. Franken (180 Mio. Franken Personalaufwandreduktionen, 160 Mio. Franken Sachaufwandreduktionen und Ertragssteigerungen) ausgewiesen werden.

### **2.2 Haushaltsanierungsplan 96 (HSP96)**

Im Rahmen der Vorarbeiten für die volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1994 bis 1999 musste der Regierungsrat feststellen, dass trotz Massnahmenplan «Haushaltgleichgewicht 1992/96» das Ziel, die Laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen, nicht erreicht werden könne. Die Wirtschaftslage führte zu immer neuen Belastungen und Mindererträgen, welche die Sanierungsmassnahmen 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). Ziel des HSP96 war, den in der Finanzplanung für 1996 ausgewiesenen Aufwandüberschuss von

580 Mio. Franken zu eliminieren und allfällige zukünftige Mehrbelastungen durch zusätzliche Massnahmen oder durch Steuerfusserhöhungen aufzufangen, so dass der gesetzlich vorgeschriebene mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung trotz der ungünstigen Wirtschaftslage erreicht würde. Der HSP96 basierte auf einem zweistufigen Konzept: In einer ersten Stufe wurden strenge, aber erzielbare Voranschlags- und Finanzplanrichtlinien (1994 bis 1999) beschlossen. In einer zweiten Stufe sollte der danach verbleibende Aufwandüberschuss von rund 400 Mio. Franken mit strukturellen und Querschnittsmassnahmen eliminiert werden. Mit diesem Vorgehen schien das Ziel, die Laufende Rechnung bis 1996 auszugleichen, 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 mit Entlastungen der Laufenden Rechnung von 237 Mio. Franken abgeschlossen.

## **2.3 EFFORT**

Bei der Erarbeitung des Voranschlags 1995 zeigte sich, dass durch die Ablehnung der vom Regierungsrat beantragten Steuerfusserhöhung durch den Kantonsrat, das neue Krankenversicherungsgesetz und weitere neue Entwicklungen der angestrebte Ausgleich der Laufenden Rechnung trotz der bereits realisierten Sanierungsmassnahmen ausser Reichweite zu geraten drohte. Der Regierungsrat erteilte der Finanzdirektion deshalb den Auftrag, ein neues Sanierungsprogramm, EFFORT, auszuarbeiten. Die noch nicht abgeschlossenen Massnahmen aus dem HSP96 wurden in EFFORT integriert. Dieses heute sich in der Umsetzung befindliche Sanierungsprogramm hätte gemäss Planung weitere 480 Millionen Franken Entlastungen generieren müssen.

## **2.4 EFFORT-Folgeprogramm I**

Da die von der Verwaltung vorgeschlagenen Massnahmen aber immer noch nicht ausreichten, um den Ausgleich der Laufenden Rechnung bis 1997 zu erreichen, hat der Regierungsrat bereits im Spätsommer/Herbst 1994 ein erstes EFFORT-Folgeprogramm ausarbeiten lassen, wobei sich rasch zeigte, dass der gewählte Ansatz nicht zu den erwarteten Resultaten führen würde. Der Regierungsrat beschloss deshalb am 4. November 1994, drei realisierbare Massnahmen im Umfang von 41 Mio. Franken in EFFORT zu integrieren und das Folgeprogramm neu auszurichten.

Das neu definierte EFFORT-Folgeprogramm zielte auf die Reduktion der staatlichen Leistungen und eine Lastenneuverteilung mit Standardreduktionen. Der Regierungsrat nahm im Herbst 1995 aufgrund einer Übersicht über die staatlichen Leistungen, deren

Kosten und den Gestaltungsspielraum des Staates eine grobe Prioritätensetzung vor. Dabei legte er fest, in welchen Aufgabenbereichen ein Abbau, in welchen eine Einfrierung der Mittel und in welchen ein Ausbau vorzusehen sei. Daraufhin wurden die Direktionen beauftragt, Szenarien zu erarbeiten, wie diese Vorgaben umzusetzen seien. Am 29. November 1995 verabschiedete der Regierungsrat Massnahmen im Umfang von 416 Mio. Franken, davon 58 Mio. Franken ausserhalb von EFFORT in der alleinigen Verantwortung der jeweiligen Direktion.

## **2.5 EFFORT-Folgeprogramm II**

Bei der Auslösung des ersten EFFORT-Folgeprogramms war von einem Sanierungsbedarf zwischen 400 und 600 Millionen Franken ausgegangen worden. Die Einarbeitung der zu realisierenden Massnahmen in den provisorischen Finanzplan 1997 bis 1999 konnte zwar den Trend massiv steigender Defizite brechen, doch verblieb ein Sockeldefizit von rund 400 Millionen Franken für die Jahre 1997 bis 1999. Die Anfang 1996 vorliegenden Konjunkturprognosen liessen tendenziell sogar noch höhere Aufwandüberschüsse erwarten. Da an der Zielsetzung, dem Kantonsrat 1997 einen ausgeglichenen Voranschlag vorlegen zu können, festgehalten wurde, löste der Regierungsrat im April 1996 ein zweites EFFORT-Folgeprogramm mit einer Zielgösse von 200 Millionen Franken aus. Für die verschiedenen Aufgabenbereiche wurden Vorgaben gemacht. Bei einzelnen Aufgabenbereichen hat der Regierungsrat zudem präzisiert, wo die Prioritäten bei der Erarbeitung der Massnahmen zu legen seien. Am 16. Oktober 1996 verabschiedete der Regierungsrat Massnahmen im Umfang von 73 Mio. Franken, davon 19 Mio. Franken ausserhalb von EFFORT.

Zusätzlich erteilte der Regierungsrat im Frühling 1996 den Auftrag, eine Kürzung der Besoldungen, allenfalls verknüpft mit einer Arbeitszeitverkürzung, sowie weitere Querschnittsmassnahmen in den Bereichen Informatik, baulicher Unterhalt und Mietzinsaufwendungen zu prüfen. Weiter sollten die im provisorischen Voranschlag 1997 eingestellten Beschaffungen, neuen Aufgaben und Projekte nochmals überprüft werden. Am 5. August 1996 verabschiedete der Regierungsrat eine generelle Besoldungskürzung von 3% ab 1. Januar 1997, Kürzungen von 8,8 Mio. Franken in der Laufenden Rechnung und von 11,3 Mio. Franken in der Investitionsrechnung bei Beschaffungen, neuen Aufgaben und Projekten sowie Einsparungen von rund 7 Mio. Franken beim Informatikaufwand.

## **2.6 EFFORT-Folgeprogramm III**

Die Ausgangslage für die Erstellung des Voranschlages 1998 präsentierte sich Ende 1996/Anfang 1997 so, dass ohne Gegenmassnahmen mit einem Aufwandüberschuss von rund 300 Mio. Franken gerechnet werden musste. Der Regierungsrat beschloss deshalb noch im Dezember 1996, den Aufwand auf 9,8 Mrd. Franken zu plafonieren, was gegenüber dem Finanzplan einer Reduktion um rund 300 Mio. Franken entsprach. Damit

hätte nach damaligem Wissensstand der Rechnungsausgleich 1998 erreicht werden sollen. Die Aufwandreduktionen sollten durch eine Reduktion des Sachaufwandes um 100 Mio. Franken, einem dritten EFFORT-Folgeprogramm und weiteren Querschnittsmassnahmen erreicht werden. Für das Folgeprogramm EFFORT III wurden, gestützt auf Grobszenarien der Direktionen, vom Regierungsrat im Rahmen der Voranschlagsrichtlinien für die einzelnen Direktionen Vorgaben gemacht. Diese konnten gesamthaft eingehalten bzw. sogar übertroffen werden: Verabschiedet wurden schliesslich Massnahmen im Umfang von 123 Mio. Franken, davon rund 55 Mio. Franken ausserhalb von EFFORT.

## **2.7 Effizienzsteigerung**

Um die in den Bereichen Strafuntersuchungsbehörde und Strafvollzug bestehende Überlastungssituation abzubauen, sind effizienzsteigernde Massnahmen in die Wege geleitet worden:

1. Im Bereich der Strafuntersuchungsbehörden wurden die Bezirksanwaltschaften I–IV für den Kanton Zürich eingerichtet, welche eine verbesserte schwerpunktmässige Bekämpfung der Kriminalität ermöglichen.
2. Weiter wird das Opportunitätsprinzip vermehrt zur Anwendung gebracht. Des weiteren ist eine grosse Revision der Strafprozessordnung in Vorbereitung, die insbesondere eine Flexibilisierung der gesetzlich vorgegebenen, teilweise eher starren und ineffizienten Organisationsstrukturen sowie eine Verfahrensstraffung verfolgt. Sodann ist eine umfassende Beurteilung der Kriminalitätslage in Vorbereitung.
3. Der Strafvollzugsbereich wird gegenwärtig neu organisiert. Abläufe und Schnittstellen sollen gestrafft werden.

## **2.8 Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜB)**

Da aufgrund der Finanzplanaussichten und selbst wenn Verbesserungen von 300 Mio. Franken in der Laufenden Rechnung 1998 realisiert werden können, mittelfristig mit weiter ansteigenden Aufwandüberschüssen zu rechnen ist, wurde parallel zu den Massnahmen zur Verbesserung des Voranschlags 1998 das Projekt «Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜB)» ausgelöst. Dieses zielt darauf ab, unter Anwendung neuer Methoden Potentiale für einen Leistungsabbau bzw. mögliche Leistungsreduktionen aufzuzeigen sowie das Leistungs- und Kostenverhältnis bei den weiterhin zu erbringenden Leistungen zu verbessern. Im Rahmen einer verwaltungsweiten, systematischen Aufgaben- und Leistungsüberprüfung werden verschiedene Aspekte der Leistungserstellung analysiert. Geprüft wird, welche Bedarfsziele aus der Sicht der staatlichen Gemeinschaft inskünftig zu erfüllen und mitzufinanzieren sind und wie der staatliche Leistungskatalog entsprechend zu gestalten ist. Dabei wird hinterfragt, ob die heutige Form der Leistungserstellung optimal

ist oder ob allenfalls eine andere Form (z. B. selbständige Anstalt, andere öffentliche Körperschaft, vollständige Privatisierung) zweckmässiger ist. Im weiteren werden die Wirtschaftlichkeit und die Finanzierbarkeit der Leistungen systematisch beurteilt. In der ersten Phase des Projektes ALÜB sind verwaltungsweit 249 Leistungsgruppen festgelegt und für jede Leistungsgruppe ein Portfolio zur Beurteilung der Stärken und Schwächen erstellt worden. Die Portfolio-Analysen betreffen vor allem die Dimension „Wichtigkeit“ der erbrachten Leistungen aus gesellschaftlicher Sicht und die Dimension „Leistungsfähigkeit“ der Verwaltung im Vergleich zu andern möglichen Leistungserbringern wie beispielsweise Gemeinden und Private. Auf der Grundlage der Portfolio-Analysen sind anschliessend insgesamt 292 Reformideen entwickelt worden. Der Regierungsrat wird eine Gesamtbeurteilung der Reformideen vornehmen, die einzelnen Vorschläge gewichten und seine Schwerpunkte für die weitere Sanierung des Staatshaushaltes festlegen. Über die konkreten Massnahmen und deren finanzielle Auswirkungen kann im jetzigen Zeitpunkt noch nichts ausgesagt werden, da noch keine definitiven Entscheide gefällt wurden.

## **2.9 Ergebnis der Staatsrechnung 1997**

Die Rechnung 1997 schloss mit einem Aufwandüberschuss von 164 Mio. Franken rund 100 Mio. Franken besser als budgetiert ab. Der Trend zur Aufwandsteigerung konnte gebrochen werden; der Aufwand liegt sogar unter dem Wert von 1996. In einem nicht erwarteten Ausmass gingen jedoch die Steuereinnahmen zurück. Diese lagen um 158 Mio. Franken unter dem Voranschlag und um 100 Mio. Franken unter dem Ergebnis von 1996. Ohne diese in diesem Ausmass nicht voraussehbare Entwicklung wäre der Rechnungsausgleich 1997 praktisch erreicht worden.

## **2.10 Vorgaben Voranschlag 1999**

Für die Erstellung des Voranschlags 1999 stellt sich die finanzpolitische Ausgangslage trotz der zahlreichen, bereits ergriffenen Massnahmen und der Trendumkehr beim Aufwand aber nach wie vor äusserst schlecht dar: Der Voranschlag 1998 geht von einem Aufwandüberschuss von 375 Mio. Franken aus, was vor allem eine Folge des Einbruchs bei den Steuererträgen ist, die Finanzplanung vom Herbst 1997 zeigt für die Jahre 2000 bis 2002 Aufwandüberschüsse zwischen 600 und 800 Mio. Franken auf. In diesen Zahlen noch nicht enthalten sind weitere Belastungen, die in den nächsten Jahren auf den Kanton Zürich zukommen könnten, insbesondere die Lastenabgeltung für die Stadt Zürich und die Auswirkungen der Sanierungsbemühungen auf Bundesebene. Der Regierungsrat hat deshalb neben der erwähnten Aufgaben- und Leistungsüberprüfung für die Erarbeitung des Voranschlags 1999 für jede einzelne Direktion entweder eine Saldo- oder eine Aufwandvorgabe festgelegt. Insgesamt liessen sich bei Einhaltung der Vorgaben 350 Mio. Franken gegenüber der Finanzplanung einsparen. Zusammen mit dem geplanten

Minderaufwand für Arbeitgeberbeiträge an die Beamtenversicherungskasse von rund 100 Mio. Franken und weiteren geschätzten 50 Mio. Franken aus nicht ausgeschöpften Budgetkrediten, dürfte der Rechnungsausgleich 1999 damit, vorausgesetzt die ausserordentlich harten Budgetvorgaben können umgesetzt werden, erreichbar sein.

In der nachfolgenden Tabelle werden die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Haushaltsanierungsprogramme seit 1990 kurz zusammengefasst; diese setzen sich zusammen aus aufwandseitigen Einsparungen und auch aus Mehreinnahmen.

#### Haushaltsanierung 1990–1998 (in 1000 Franken)

Direktion	Aufwand	Summe Massnahme	Durchschn. Aufwand	in durchschn.	%
1989–1997		1989–1997			
Total		1 711 541	8 970 658	19	
Rechtspflege		5 806	166 454	4	
Staatskanzlei		3 326	57 377	6	
Inneres		30 845	317 118	10	
Justiz		18 192	201 726	9	
Polizei		79 738	553 236	14	
Militär		19 127	60 570	32	
Finanzen		61 351	1 740 997	4	
Volkswirtschaft		100 692	1 006 367	10	
Gesundheit		308 483	1 522 915	20	
Fürsorge		44 512	531 187	8	
Erziehung		213 930	1 904 572	11	
Bauten		45 952	908 139	5	
Querschnittmassnahmen		619 587			

Der Regierungsrat hat mit seinen bisherigen Sanierungsbemühungen innerhalb seiner Kompetenzen jeweils klare Prioritäten gesetzt. Die obenstehende Tabelle zeigt dies deutlich. Von einseitig linearen Budgetkürzungen kann keinesfalls gesprochen werden. Der Kantonsrat ist diesen Prioritäten des Regierungsrates aber nicht immer gefolgt, wie die folgenden Beispiele zeigen: die 1993 beantragte Steuererhöhung wurde abgelehnt; 1994 wurden die Jugendmusikschulbeiträge erhöht statt gestrichen, wie vom Regierungsrat beantragt; 1995 wurde die beantragte Abschaffung der Lunch-Checks und die Redimensionierung der Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen verworfen; 1996 verweigerte der Kantonsrat das Eintreten auf die im Rahmen der Sammelvorlage 3460 beantragte Streichung der Flächenbeiträge an Bewirtschafter von Hanglagen, der Sömmerungsbeiträge und der Differenzzulage zur Kinderzulage an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern sowie auf die Abschaffung der Angebotspflicht der Gemeinden für die freiwilligen hauswirtschaftlichen Fortbildungskurse.

Die Sanierungsmassnahmen im Sicherheitsbereich (Direktionen der Polizei, des Militärs und der Justiz sowie Rechtspflege) beliefen sich auf rund 123 Mio. Franken bzw.

rund 13% des durchschnittlichen Aufwandes 1989–1997. Damit liegt der Sicherheitsbereich etwas über der Volkswirtschaft, aber deutlich unter dem Gesundheitsbereich, wo Verbesserungen von rund 308 Mio. Franken bzw. 20% des durchschnittlichen Aufwandes 1989–1997 realisiert wurden, und auch, zumindest in absoluten Werten, unter dem Bildungsbereich (214 Mio. Franken).

### **3. Forderungen des Postulates KR-Nr. 100/1993**

Das Postulat KR-Nr. 100/1993 verlangt vom Regierungsrat, dem Schutz der öffentlichen Sicherheit im Rahmen seiner Sanierungsbemühungen hohe Priorität einzuräumen. Nach Ansicht des Regierungsrates wurde diesem Anliegen bisher im wesentlichen entsprochen: Die öffentliche Sicherheit ist diejenige Staatsaufgabe, die im Zeitraum 1989–1997 verhältnismässig am stärksten gewachsen ist. Ihr Anteil am Gesamtaufwand erhöhte sich von 7,8% 1989 auf 9,2% 1997. 1989 beanspruchte die öffentliche Sicherheit 7 Steuerprocente (1 Steuerprozent = etwa 25 Mio. Franken), 1997 bei unverändertem Steuerfuss 11 Steuerprocente (1 Steuerprozent = etwa 30 Mio. Franken). Dies ist die prozentual stärkste Zunahme aller Funktionsgruppen. Absolut hat lediglich die Soziale Wohlfahrt noch mehr zusätzliche Steuerprocente benötigt.

Beanspruchte Steuerprozent	1989	1997		Veränderung		
	absolut	(+besser/–schlechter) in %				
Allgemeine Verwaltung <sup>1</sup>	16	15	– 1	–	4	
Öffentliche Sicherheit	7	11	+ 4	+	51	
Bildung	43	44	+ 1	+	3	
Kultur und Freizeit	4	5	+ 1	+	19	
Gesundheit	20	17	– 3	–	15	
Soziale Wohlfahrt	20	26	+ 7	+	33	
Verkehr	7	5	– 2	–	29	
Umwelt und Raumordnung	1	1	+ 0	+	46	
Volkswirtschaft <sup>2</sup>	1	1	+	0	+	33
pro memoria:						
Staatssteuerertrag (in Mio. Franken)	2725	3260	+535	+	20	
Steuerfuss (einfache Staatssteuer)	108	108	unv.		unv.	
Staatssteuerertrag je % der einfachen Staatssteuer (in Mio. Franken)	25	30	+	5	+	20

<sup>1</sup> ohne Steuerfussausgleich, Übertragung in den Investitionsfonds und Abgeltung an die Stadt Zürich für zentralörtliche Polizeiaufgaben.

<sup>2</sup> ohne Zinsertrag auf dem Grundkapital der ZKB und der EWZ; inkl. Anteil am Ertragnis der ZKB.

Beim Beschäftigungsumfang weist die Polizei abgesehen von den zahlenmässig nicht ins Gewicht fallenden Lehrlingen ebenfalls die höchste Wachstumsrate auf. Unter Einbezug der Gemeinden erhöhte sich der Nettoaufwand für die öffentliche Sicherheit von 1989–1995 (keine neueren Zahlen für die Gemeinden verfügbar) um 354 Mio. Franken bzw. 75%.

Die Gründe für das Wachstum im Polizeibereich sind insbesondere:

1. Zunahme der Polizeigeschäfte in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Die Weiterentwicklung der Rechtsetzung und der Rechtsprechung stellt an die Polizeiarbeit immer höhere Anforderungen bezüglich Sachverhaltsermittlung, Beweissicherheit, Beschleunigungsgebot im Ausschaffungsbereich (Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, Haftrichterorganisation). Die allgemeine Kriminalentwicklung sowie die Auswüchse in der Drogenszene machen zusätzliche Mittel notwendig.
2. Parallel zur Entwicklung gemäss Ziffer 1 mussten die Gefängnisbetriebe der Kantonspolizei (Polizeigefängnis, Notgefängnis Waid, Propog) und der Justizdirektion (die das Ausschaffungsgefängnis in Kloten für die Polizei betreibt) ausgebaut werden. Eng verbunden mit den Gefängnisbetrieben ist der Transportdienst der Kantonspolizei

(Bereitschaftsdienst), der durch Rechtsänderungen (Ausschaffungshaft, obligatorischer Haftrichter) und steigende Geschäftslast starkes Wachstum verzeichnet.

Eine wesentliche Kostensteigerung hat sich auch bei den Gerichten ergeben. Im Beobachtungszeitraum wurde mit dem Sozialversicherungsgericht ein neues Gericht geschaffen. Zudem musste der Personalbestand beim Verwaltungsgericht als Folge der Revision der Verwaltungsrechtsgesetzes (VRG) aufgestockt werden. Zusätzlich führten Gesetzesänderungen (Einführung des Haftrichters, Überprüfung der Ausschaffungshaft, Beurteilung des Fürsorgerischen Freiheitsentzuges [FFE] durch Einzelrichter) zu Kostensteigerungen.

Laufende Rechnung nach Aufgaben (Kanton und Gemeinden)			Veränderung (+besser/–schlechter)		in %
	1989	1995	absolut		
Nettobelastung, in Mio. Franken					
Allgemeine Verwaltung	– 782	– 852	– 71	– 9	
Öffentliche Sicherheit	– 475	– 829	– 354	– 75	
Bildung	– 2073	– 2701	– 628	– 30	
Kultur und Freizeit	– 489	– 580	– 90	– 19	
Gesundheit	– 721	– 713	+ 8	+ 1	
Soziale Wohlfahrt	– 939	– 1500	– 561	– 60	
Verkehr	– 393	– 448	– 55	– 14	
Umwelt und Raumordnung	– 107	– 110	– 3	– 3	
Volkswirtschaft	0	17	18	+ 2961	
Finanzen und Steuern	6299	7356	+	1057	+ 17
Total	320	– 359	– 679	– 212	

Damit weist die öffentliche Sicherheit im Kanton Zürich das mit Abstand höchste Wachstum aller Funktionen auf. Die Haushaltsanierungsmassnahmen verhinderten lediglich ein noch stärkeres Wachstum.

Auch in seinen Legislatorschwerpunkten 1995–1999 hat der Regierungsrat klar zum Ausdruck gebracht, dass er die Wahrung der öffentlichen Sicherheit zu den Staatsaufgaben mit hoher Bedeutung zählt. Er hat indessen darauf verzichtet, eine eigentliche Priorisierung der Staatsaufgaben vorzunehmen, dies namentlich angesichts des finanzpolitischen Umfeldes, das zur Erreichung des gesetzlich vorgeschriebenen mittelfristigen Ausgleichs des Finanzhaushaltes weitere, sehr einschneidende Massnahmen in Aussicht stellte.

Es ist unbestritten, dass der Sparzwang auch Staatsaufgaben mit hoher Bedeutung nicht unberührt lassen kann. Aus diesen Überlegungen hat der Regierungsrat für das laufende Jahr dem Kantonsrat beantragt, auf die Durchführung von Polizeischulen zu verzichten. Der Kantonsrat hat bekanntlich nun doch der Durchführung einer kleinen Schule für das Polizeikorps zugestimmt. Auch das wird nichts daran ändern, dass – wie bei einem

gänzlichen Schulungsverzicht – der Korpsbestand abnehmen wird. In Beantwortung der parlamentarischen Anfrage KR-Nr. 353/1997 hat der Regierungsrat am 12. November 1997 darauf hingewiesen, dass bei diesem Bestandesrückgang die Erfüllung des polizeilichen Grundauftrages zwar nicht gefährdet sei, dass Reduktionen bei Spezialistenstellen aber unumgänglich sein werden.

Die Sanierung des Staatshaushaltes ist zu einer Daueraufgabe geworden. Deshalb kann von einem einzigen Schwerpunktprogramm mit klaren Prioritäten des Regierungsrates auch zukünftig die Sanierung des Staatshaushaltes nicht erwartet werden: Die in ihrem vollen Ausmass nicht voraussehbaren finanzpolitischen Rahmenbedingungen und die Tatsache, dass der Kantonsrat aufgrund seiner Prioritäten immer wieder neue Belastungen des Staatshaushaltes zur Prüfung überweist und beschliesst, haben zur Folge, dass auch der Sanierungsbedarf sich immer wieder erhöht.

#### **4. Forderungen des Postulates KR-Nr. 201/1998**

Das noch nicht überwiesene Postulat KR-Nr. 201/1998 fordert eine Erhöhung der Ausgaben für die Polizei, wobei die Mehrausgaben mit Minderausgaben bei anderen Aufgabengebieten zu kompensieren seien. Zudem soll in den übrigen Aufgabenbereichen der Aufwand auf das Niveau von 1994 zurückgefahren werden. Folgende Grobanalyse zeigt, dass sich der Aufwand – unter Ausklammerung der Kantonspolizei – zwischen der Rechnung 1994 und dem Voranschlag 1998 um rund 480 Mio. Franken erhöht hat. Bemerkenswert ist, dass 16% der Aufwandsteigerung beim Personalaufwand durch die Kantonspolizei verursacht wurde, obwohl der Anteil der Kantonspolizei am Gesamtpersonalaufwand 1994 lediglich 7% betrug.

Aufwand in Mio. Franken	Laufende Rechnung 1994	Rechnung 1998	Voranschlag absolut	Veränderung	davon Kantons-
		polizei			
Personalaufwand		3446	3514	+ 68	+11 <sup>1</sup>
Sachaufwand		1158	1204	+ 46	0
Eigene Beiträge (ohne Beiträge an Bund)		1253	1459	+206	0
Zwischentotal	5857	6177	+	320	+ 11 <sup>1</sup>
Passivzinsen	349	434	+	85	0
Abschreibungen		688	685	- 3	0
Anteile und Beiträge ohne Zweckbindungen		219	209	- 10	+ 1
Entschädigungen an Gemeinwesen für Dienstleistungen		49	75	+ 26	0
Eigene Beiträge an Bund		326	377	+ 51	0
Durchlaufend Beiträge 143	169	+	26		0
Total	7631	8126	+	495	+ 12 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> ohne Arbeitgeberbeiträge Sozialversicherungen, Beamtenversicherungskasse und Unfallversicherungen.

Die Finanzplanung weist zudem für den Staatshaushalt der Jahre 1999–2002 eine Aufwandsteigerung aus, welche durch die erwartete Ertragsentwicklung nicht annähernd gedeckt ist. Damit der Forderung des Postulates entsprochen werden könnte, müssten die gegenwärtigen staatlichen Leistungen nicht nur auf das Niveau 1994 zurückgeführt werden. Die Ausgaben müssten beim direkt beeinflussbaren Personal- und Sachaufwand sowie bei den Beiträgen beträchtlich unter die rund 5,86 Mrd. Franken des Jahres 1994 gesenkt werden, um die Entwicklung der Passivzinsen, der Abschreibungen und der bundesrechtlich vorgegebenen Ausgaben insbesondere in den kommenden Jahren kompensieren zu können. Der Kantonsrat würde den dazu notwendigen Gesetzesänderungen erfahrungsgemäss kaum zustimmen.

Der Kantonsrat legt mit dem Voranschlag jährlich die Ausgabenkredite der Kantonspolizei fest. Er kann daher gegenüber dem Antrag des Regierungsrates Mehrausgaben für polizeiliche Aufgaben wie beim Voranschlag 1998 beschliessen und Kompensationen bei andern Aufgaben vornehmen. Wie in der Vorlage 3645 vom 13. Juni 1998 betreffend Ausgabenbremse dargestellt, zeigen der Voranschlag 1998 und die Finanzplanung einen erheblichen Sanierungsbedarf. Demgegenüber sind die vom Postulat geforderten Kompensationen in der Höhe allfälliger Mehrausgaben für polizeiliche Aufgaben gering. Finanzpolitisch entscheidend und dringend ist die Sanierung des Staatshaushaltes insgesamt.

## **5. Gesamtbeurteilung**

Die ganze Staatsordnung ist auf der öffentlichen Sicherheit aufgebaut. Sie gehört letztlich zur Grundversorgung, ist Voraussetzung für einen starken Wirtschaftsstandort, umfasst die Verkehrssicherheit, schafft den schützenden Rahmen für eine gute Ausbildung und schützt Bürgerinnen und Bürger in ihrer Privatsphäre. Weiter hat sie einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Entwicklung der sozialen Wohlfahrt. Die öffentliche Sicherheit gewährleistet und vermittelt der Bevölkerung die existentielle Grundsicherheit.

Deshalb sollten zur Durchführung dieser Aufgabe die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden, damit:

- die Polizei alle Straftaten ermitteln und verfolgen kann,
- die Strafuntersuchungsbehörden alle Strafverfahren gesetzeskonform durchführen können,
- die Gerichte die eingegangenen Anklagen vor Ablauf der Verjährung rechtskräftig erledigen können,
- die Strafvollzugsbehörden die gefällten Urteile vollziehen können.

Daher wird der Regierungsrat der öffentlichen Sicherheit innerhalb des aktuellen finanziellen Rahmens weiterhin die nötige Priorität einräumen. Dabei ist abzuwägen zwischen der öffentlichen Sicherheit, anderen staatlichen Aufgabenbereichen, sowie der interkantonalen und internationalen Position im Wettbewerb zur Erhaltung und Gewinnung von guten Steuerzahlern.

## **6. Antrag**

Es besteht zurzeit keine Notwendigkeit für eine Neuausrichtung der Sanierungsbemühungen. Mit den bisherigen Sanierungsprogrammen, insbesondere mit EFFORT, hat der Regierungsrat gezeigt, dass jeweils klare Prioritäten gesetzt und keinesfalls nur lineare Budgetkürzungen vorgenommen wurden. Angesichts der nach wie vor prekären Finanzlage des Kantons soll vielmehr mit unvermindertem Druck auf dem eingeschlagenen Weg, insbesondere mit ALÜB und restriktiven Budgetrichtlinien, weitergefahren werden. Die Vorlage 3645 für eine Ausgabenbremse dürfte in diesem Prozess unterstützend wirken.

Gestützt auf diesen Bericht bzw. auf diese Stellungnahme beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 100/1993 als erledigt abzuschreiben und das Postulat KR-Nr. 201/1998 nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Honegger

Der Staatsschreiber:  
Husi