

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 248/2009

Sitzung vom 23. September 2009

1534. Anfrage (Beseitigung des strukturellen Defizits im Staatshaushalt)

Kantonsrätin Susanne Brunner, Zürich, Kantonsrat Andreas Federer, Thalwil, und Kantonsrätin Nicole Barandun, Zürich, haben am 6. Juli 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat hat in seinen Legislaturzielen 2007–2011 als Legislaturziel Nummer 2 festgehalten: «Das strukturelle Defizit im Staatshaushalt beseitigen.»

Ein strukturelles Defizit ist auf die dauerhafte Überlastung des Haushalts mit nicht finanzierten Aufgaben zurückzuführen. Ein strukturelles Defizit wird deshalb selbst bei guter Konjunktur nicht abgebaut.

Der Kanton Zürich muss nun dringend sein strukturelles Defizit beheben. Dieses ist in den letzten Jahren durch die gute wirtschaftliche Situation noch weitgehend überdeckt worden. Die Aussage der Finanzdirektorin am 6. Juli 2009 in der Debatte um die Rechnung 2008, der kantonale Haushalt habe mit vier positiven Rechnungsabschlüssen in Serie aufwarten können, untermauert diese Forderung. Neben dem strukturellen Defizit muss sich der Kanton Zürich in den kommenden Jahren noch grösseren finanzpolitischen Herausforderungen stellen: Die Rechnung 2009 wird, so hat der Regierungsrat im Juni 2009 kommuniziert, mit einem Aufwandüberschuss rund 200 Mio. Franken abschliessen. Das Budget 2010 wird wohl ebenfalls stark defizitär sein, dies angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat gegenüber einer betriebswirtschaftlichen Analyse der kantonalen Verwaltung, welche die Aufgaben und Leistungen, Kostenstruktur, Effizienz der Aufgabenerfüllung und weitere betriebswirtschaftliche Aspekte analysieren soll?
2. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass eine solche betriebswirtschaftliche Analyse aller Direktionen und ihrer Verwaltungstätigkeit von einer externen Stelle durchgeführt werden soll? Wenn nein, warum nicht?

3. Ist der Regierungsrat bereit, eine solche Analyse in sämtlichen Direktionen durchführen zu lassen? Wenn nein, warum nicht?
4. Wie, mit welchen Massnahmen, gedenkt der Regierungsrat, Legislaturziel Nummer 2 zu erreichen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Susanne Brunner, Zürich, Andreas Federer, Thalwil, und Nicole Barandun, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 3:

«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.» (Beantwortung der Dringlichen Interpellation KR-Nr. 368/1994 betreffend mittelfristige Sanierung der Staatsfinanzen). Diese Aussage stimmt bis heute und voraussichtlich auch für die nächsten Jahre. Mit dem Bericht vom 3. Oktober 1990 leitete der Regierungsrat die erste Haushaltsanierung der 90er-Jahre ein. Seither ist der Regierungsrat ununterbrochen dabei, zur Sicherung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs Sanierungsprogramme zu planen, aufeinander abzustimmen, auszulösen und Sanierungsmassnahmen umzusetzen. Dies zeigt die Auflistung der Programme:

- Massnahmenplan «Haushaltgleichgewicht 1992–96»
- Haushaltsanierungsplan 96 (HSP96)
- EFFORT
- EFFORT-Folgeprogramm I
- EFFORT-Folgeprogramm II
- EFFORT-Folgeprogramm III
- Aufgaben- und Leistungsüberprüfung ALÜB
- Sanierungsprogramm San04
- Massnahmenplan Haushaltgleichgewicht 2006 (MH06)
- Entlastungsprogramm E08
- Sanierungsprogramm San10 (neu ab 2009).

Zudem wurde mit der Verwaltungsreform *wif!* 1995–2001 unter anderem auch das Ziel verfolgt, die Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Im Schlussbericht zur Evaluation der Verwaltungsreform

wif/ vom 18. November 2002 kommt das Evaluationsteam zum Schluss, dass das Ziel «Effizienz und Wirtschaftlichkeit» erreicht worden sei (econcept, S. 48f.).

Bei all diesen Programmen der letzten 19 Jahre wurden «die Aufgaben und Leistungen, Kostenstruktur und Effizienz der Aufgabenerfüllung» überprüft und beurteilt zur Erreichung der finanziellen Sanierungsziele, die der Regierungsrat jeweils festsetzte. Dazu haben die Direktionen, Ämter und Betriebe solche Überprüfungen punktuell vorgenommen, wenn der Regierungsrat ihnen Sanierungsziele vorgab und sie mit der Erarbeitung von Massnahmenvorschlägen beauftragte.

Eine flächendeckende betriebswirtschaftliche Analyse hat der Kanton Zürich letztmals 1985 mit dem Projekt VERAS (Verwaltungsrationalisierungsstudien) für die gesamte Zürcher Verwaltung durchgeführt. Drei Firmen erhielten Aufträge zur Durchführung der Studien über die Zentralverwaltung. Ziel dieser Studien war die Senkung der Gemeinkosten durch Rationalisierung der Ablauf- und Strukturorganisation sowie den Abbau von Leistungen. Die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen stützte sich in erster Linie auf die Gemeinkosten-Nutzwert-Analyse ab, mit der Mitte der 80er-Jahre sehr viele private Unternehmen und öffentliche Körperschaften – unter anderem auch die Stadt Zürich – betriebswirtschaftlich durchleuchtet wurden und die vielen Beratungsfirmen ein lukratives Betätigungsfeld bot. Für die Analyse mussten sich die Beratungsfirmen auf eine enge Zusammenarbeit mit den untersuchten kantonalen Verwaltungsstellen abstützen. Mitarbeitende der Verwaltung mussten nach vorgegebenen Regeln ihre Tätigkeiten analysieren und Vorschläge für eine Aufwandminderung unterbreiten. Diese dienten als Grundlage für die Ausarbeitung der aus Amtsicht realisierbaren Sparvorschläge. Nach dem verwaltungsinternen Berichtsverfahren wurde das ausgewiesene Rationalisierungspotenzial bzw. die Zahl der eingesparten Stellen auf knapp 8% beziffert. Ein Teil dieses Sparpotenzials, nämlich rund 5 Prozent, wurde zur Kompensation des Mehrstellenbedarfs aus der Arbeitszeitverkürzung auf die 42-Stunden-Woche benötigt.

Zur Beantwortung der vorliegenden Anfrage wurden die Finanzverwaltungen der Kantone im Sommer 2009 nach ihren Erfahrungen mit betriebswirtschaftlichen Analysen befragt. Die Umfrage hat ergeben, dass die Mehrheit der Kantone in den vergangenen 10–15 Jahren betriebswirtschaftliche Analysen vorgenommen haben, um die Effizienz der Leistungserbringung des Staates zu steigern. Die betriebswirtschaftlichen Analysen bildeten oft Teil eines umfassenden Sanierungsprogramms mit einer Aufgaben- und Leistungsüberprüfung. Auslöser waren meistens Finanzkrisen und damit notwendige Sanierungen der

Staatshaushalte. Positiv beurteilt wurde, dass betriebswirtschaftliche Analysen dazu zwingen würden, zur Routine gewordene Arbeitsabläufe kritisch zu überdenken. Auch würde das Kostenbewusstsein allgemein gestärkt. Als Probleme genannt wurden insbesondere Umsetzungsschwierigkeiten, nicht erreichte Ziele oder nachlassender politischer Umsetzungswille aufgrund einer inzwischen verbesserten Finanzlage. Die Mehrheit der Kantone zog zu Beginn oder im Verlaufe des Projekts externe Expertinnen und Experten bei. Die Projektorganisation wurde aber jeweils intern organisiert. Betriebswirtschaftliche Analysen zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung werden als eine Möglichkeit zur Entlastung des Staatshaushalts angesehen. Als entscheidender zur Erreichung von Sanierungszielen werden in der Regel jedoch Projekte zur Ziel- und Aufgabenüberprüfung betrachtet. Die Schaffung von Transparenz bezüglich der erbrachten Leistungen hinsichtlich Priorität, Qualität und Quantität bildet dazu eine wichtige Grundlage.

Aufgrund der Erfahrungen des Kantons Zürich und anderer Kantone wie auch wegen der hohen Kosten und des dagegen vergleichsweise erwarteten bescheidenen Ertrags lehnt der Regierungsrat eine flächendeckende, d.h. die ganze Verwaltung abdeckende betriebswirtschaftliche Analyse ab. Die Überprüfung der Strukturen und der Effizienz der Verwaltung ist eine ständige Führungsaufgabe. Der Regierungsrat hat keine Anhaltspunkte, dass die Direktionen, Amtsstellen, Betriebe, kantonalen Anstalten sowie die Gerichte und Behörden diese Aufgabe nicht wahrnehmen würden. Auch wenn davon auszugehen ist, dass sich die Wirtschaftlichkeit und Effizienz im Einzelnen verbessern liesse, so rechtfertigt dies keine teure betriebswirtschaftliche Analyse der gesamten Verwaltung. Grundsätzlich soll vermuteten Verbesserungsmöglichkeiten gezielt nachgegangen werden. In Teilbereichen werden denn auch bereits heute Analysen durchgeführt, um die Leistungen effektiver und effizienter zu erbringen und den sich ständig ändernden Anforderungen anzupassen. Im Übrigen soll im Sanierungsprogramm San10 die Zusammenarbeit zwischen Institutionen überprüft werden.

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat ist nicht der Meinung, dass betriebswirtschaftliche Analysen grundsätzlich von einer externen Stelle durchgeführt werden sollen. Externe Fachleute verfügen über wertvolles Methodenwissen und über Erfahrungen in der betriebswirtschaftlichen Analyse. Sie kennen in der Regel jedoch die Aufgaben und Rahmenbedingungen der kantonalen Verwaltung nicht. Sie müssen für ihre Analysen nicht zuletzt aus Kostengründen auf Informationen aus der Verwaltung bauen. Dies schränkt den Nutzen einer externen Sicht frei von «Betriebsblindheit» und Interessen stark ein. Dies schliesst den Beizug externer Expertin-

nen und Experten für das Einbringen von Methodenwissen, bei fehlenden internen Arbeitskapazitäten und für Beurteilungen in Teilprojekten nicht aus. Voraussetzung ist aber, dass Erwartungen, Projektauftrag und Zielsetzung vorab klar festgelegt werden und realistisch sind. Dies entspricht auch den Erfahrungen in anderen Kantonen. Der Kanton Freiburg zum Beispiel hat eine interne Task-Force für die Analyse der staatlichen Leistungen aufgebaut, die durch externe Fachleute unterstützt wurde.

Zu Frage 4:

Wegen der finanziell ungünstigen Entwicklung, die im KEF 2010–2013 vom 9. September 2009 (Vorlage 4630) aufgezeigt ist, hat der Regierungsrat die Erarbeitung eines Sanierungsprogramms San10 ausgelöst. Die schwierige Wirtschaftslage und die grosse Unsicherheit über die Entwicklung der Steuererträge erfordern ein vorsichtiges Vorgehen, damit die Zürcher Fiskalpolitik die Wirtschaftsentwicklung nicht ungünstig beeinflusst und keine vermeidbaren ungünstigen Wirkungen auf die Zürcher Position im Standortwettbewerb entfaltet. San10 hat den Ausgleich der Erfolgsrechnung 2013 zum Ziel. Damit wird zwar der mittelfristige Haushaltsausgleich noch nicht erreicht. Doch sollte das strukturelle Defizit bei Erreichung des Ziels von San10 und bei einer durchschnittlichen zukünftigen Wirtschaftsentwicklung beseitigt oder zumindest erheblich vermindert werden können.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi