

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. April 2009

623. Sanierungsprogramm 04, Schlussbericht

Ausgangslage

Der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) vom 11. September 2002 wies für die Periode 2000 bis 2007 ein kumuliertes Defizit von 818 Mio. Franken aus. Gemäss § 6 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes war der Regierungsrat in einer solchen finanziellen Situation verpflichtet, die Ausgabenbedürfnisse erneut auf ihre sachliche und zeitliche Dringlichkeit hin zu prüfen und dem Kantonsrat Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben zu beantragen. Der Regierungsrat leitete daher mit RRB Nr. 1882/2002 das Projekt Sanierungsprogramm 04 (San04) ein. Im Dezember 2002 wurde das Projekt begonnen.

Vorgaben

Der Regierungsrat legte mit RRB Nr. 585/2003 die Massnahmen des Sanierungsprogramms fest. Die Massnahmen wurden nochmals inhaltlich und im Sanierungspotenzial überprüft und mit RRB Nr. 1048/2003 endgültig festgesetzt. Das Sanierungspotenzial für 2004 bis 2007 wurde auf 1,475 Mrd. Franken berechnet. Die Direktionen und die Staatskanzlei wurden aufgefordert, die beschlossenen finanziellen und personellen Massnahmen in den KEF und die Budgets der Folgejahre aufzunehmen und die entsprechenden Massnahmen umzusetzen. Das hauptsächliche Ziel des Sanierungsprogramms bestand in einer nachhaltigen finanziellen Entlastung des Staatshaushalts. Der Stellenabbau zur Erreichung der finanziellen Vorgaben wurde rollend geplant. Ein Stellenabbau war daher nur in dem Umfang notwendig, wie es zur Erreichung der finanziellen Vorgaben erforderlich war. Am 17. September 2003 verabschiedete der Regierungsrat die Vorlage 4104 mit Bericht und Antrag an den Kantonsrat über den mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung (Sanierungsprogramm 04) und beantragte die notwendigen Rechtsänderungen. Die Massnahmen setzten einerseits auf der Aufwandseite an und andererseits beantragte der Regierungsrat eine Erhöhung des Steuerfusses auf 103%, weil er die für den vollständigen Ausgleich notwendigen Massnahmen für unverantwortlich erachtete. Der Kantonsrat lehnte in der Folge eine Erhöhung des Steuerfusses ab und stimmte im Übrigen dem Antrag am 15. März 2004 in geänderter Form zu. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 26. September 2004 wurde die Vorlage von den Stimmberechtigten angenommen.

Berichterstattung zur Umsetzung der finanziellen Massnahmen

Die Direktionen und die Staatskanzlei haben jährlich (Rechnungsjahre 2004 bis 2007) über den Stand der Umsetzung der beschlossenen Sanierungsmassnahmen Bericht erstattet. Aufgrund der letzten Berichterstattung für das Rechnungsjahr 2007 wird dieser abschliessende Bericht über das San04 erstellt. Die Berichterstattung der Direktionen und der Staatskanzlei weist als Folge der Umsetzung der Sanierungsmassnahmen ein erreichtes Sanierungsvolumen über die Rechnungsjahre 2004 bis 2007 von 1,269 Mrd. Franken aus, wobei für die fünf Massnahmen des Steueramtes (San04.153–157) der Saldo per 31. Dezember 2008 zugrunde gelegt wurde (RRB Nr. 491/2009). Zum Sanierungspotenzial von 1,475 Mrd. Franken gemäss RRB Nr. 1048/2003 ergibt sich eine Differenz von 206 Mio. Franken, die in den Berichterstattungen der Direktionen und der Staatskanzlei begründet wird.

Nachfolgend sind diejenigen Projekte aufgeführt, die eine erhebliche Differenz zum ursprünglichen Sanierungspotenzial aufweisen. Sie umfassen Abweichungen von netto 194,25 Mio. Franken oder 94,3% aller Abweichungen. Bei dieser Sicht auf der Ebene Massnahmen ist zu berücksichtigen, dass die Direktionen und die Staatskanzlei die Möglichkeit hatten, Verschlechterungen bei einzelnen Massnahmen durch Verbesserungen bei anderen Massnahmen auszugleichen. So weist beispielsweise die Gesundheitsdirektion bei vier Massnahmen deutliche Abweichungen auf, erreicht aber insgesamt die im Rahmen von San.04 geforderten Einsparungen.

Abweichung in Mio. Franken	San04 Massnahme	Direktion	Amt	Begründung
-60,00	San04.119	JJ	Finanz- und Lastenausgleich	Die REFA-Einführung wurde von 2006 auf 2008 verschoben.
-9,20	San04.141	DS	Amt für Militär und Zivilschutz	Eine Abtretung des Waffenplatzes Reppischtal kann mangels Bereitschaft des Bundes zur Übernahme vorläufig ausgeschlossen werden. Dafür wurden höhere Entschädigungen ausgehandelt, die sich ab 2007 schrittweise auswirken.
-56,10	San04.143	DS	Sozialamt	Die Massnahme «Abschaffung der Beihilfen» wurde vom Kantonsrat abgelehnt.
-44,85	San04.145	DS	Sozialamt	Die Massnahme «Reduzierte Dauer für den Kostenersatz für Ausländerfürsorge» wurde vom Kantonsrat abgelehnt.
+5,67	San04.153	FD	Steueramt	Vollständige Zusammenführung des Steueramtes an einem Standort.
-1,28	San04.154	FD	Steueramt	Auf Ersatz der Erbschafts- und Schenkungssteuer durch eine Nachlasssteuer nach nochmaliger Überprüfung der Machbarkeit verzichtet.
-6,50	San04.157	FD	Steueramt	Mit dieser Massnahme konnte eine Saldoverbesserung von 49,0 Mio. Franken erreicht werden. Das Sanierungsziel wird damit um 6,5 Mio. Franken verfehlt.
+30,35	San04.193	GD	Somatische Akutversorgung	Aufschiebung Arbeitszeitreduktion bei Oberärztinnen/Oberärzten, (Bundesratsentscheid, Ausdehnung bis 2007).
-21,00	San04.196	GD	Somatische Akutversorgung	Abbau nicht kostendeckender Leistungen (Änderung gem. RRB Nr. 799/2004).
-23,00	San04.197	GD	Somatische Akutversorgung	Effizienzsteigerung und Standardreduktion (Änderung gem. RRB Nr. 799/2004).
+11,10	San04.198	GD	Somatische Akutversorgung	Beteiligung der Wohngemeinden an Sockelbeiträgen für Zusatzversicherte, Inkrafttreten 1. Januar 2005.
-19,44	San04.304	BI	Mittelschulen	Lektionenfaktor wurde aufgrund einer Leistungsmotion weniger gesenkt (Änderung gem. RRB Nr. 85/2004).

*Berichterstattung zur Umsetzung der Personalmassnahmen
und Kosten*

Mit RRB Nr. 1576/2004 wurde die Finanzdirektion beauftragt, die Umsetzung der Personalmassnahmen regelmässig zu überprüfen und dem Regierungsrat Bericht zu erstatten. Eine erste Berichterstattung zur Umsetzung der Personalmassnahmen per 30. Juni 2004 erfolgte im Rahmen des erwähnten Beschlusses. Über den Stand der Umsetzung der Personalmassnahmen per Ende 2004 gibt RRB Nr. 1519/2005 Auskunft. Die Berichterstattung bezüglich der abzubauenen Stellen des Jahres 2005 erfolgte in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 49/2006.

Für den vorliegenden Bericht per Ende 2007 führte das Personalamt bei den Direktionen und der Staatskanzlei entsprechende Abklärungen zum Stellenabbau und der vom Stellenabbau betroffenen Personen durch.

Tabelle 1: Stand Personalmassnahmen San04 per 31. Dezember 2007

Direktion	Abbau geplant ¹⁾	Abbau realisiert ¹⁾	Betroffene Personen ¹⁾	Frauen	Männer	Mit Lösung	Ohne Lösung ²⁾	Keine Angaben
SK	6,6	6,6	7	2	5	7	0	–
JI	19,5	19,5	20	7	13	11	9	–
DS	99,7	80,0	5	1	4	5	0	–
FD ⁵⁾	128,0	85,0	43	23	20	35	8	–
VD	3,5	3,5	2	0	2	1	0	1
GD ³⁾	393,9	393,9	437	299	138	227	54	156
BI ⁴⁾	671,1	672,4	566	458	108	192	19	355
BD	105,3	103,7	124	43	81	82	24	18
Total	1427,6	1364,6	1204	833	371	560	114	530

1) Die Zahlen «Abbau geplant» und «Abbau realisiert» werden in Vollzeitstellen ausgewiesen. Bei «betroffene Personen» wird jede Person voll gezählt (Kopfzählung). Als vom Stellenabbau betroffen gelten Personen, die aufgrund der Streichung ihrer Stellen entlassen, frühpensioniert oder intern versetzt werden mussten, sowie Personen, deren Beschäftigungsgrad herabgesetzt werden musste. Beim Abbau von Stellen über die natürliche Fluktuation sind keine Personen «betroffen».

2) «Ohne Lösung» zum Zeitpunkt der Entlassung heisst, dass die betroffenen Personen keine berufliche Beschäftigung fanden und nicht frühpensioniert wurden.

3) Inkl. Klinik Hoheneck (Abbau von 192,2 Stellen mit 267 betroffenen Personen), die von einer Stiftung getragen wurde. Zum Zeitpunkt der Schliessung lagen für 149 Personen keine Angaben über berufliche Lösungen vor.

4) Von den 566 betroffenen Personen erhielten 205 eine Teilkündigung. Im Volksschulbereich ist die kommunale Schulpflege die Anstellungsbehörde. Deshalb liegen von 355 Personen keine Angaben vor.

5) Mit Massnahme San04.157 wurden beim Steueramt 30 neue Stellen für Bücherrevisorinnen und -revisoren geschaffen.

Per Ende 2007 haben die Direktionen und die Staatskanzlei 1365 Vollzeitstellen abgebaut, davon 672 Stellen in der Bildungsdirektion (wobei rund 653 Stellen im Schulbereich abgebaut wurden) und 394 Stellen in der Gesundheitsdirektion (wobei rund 388 Stellen im Spitalbereich abgebaut wurden). Aufgrund der rollenden Planung war ein Stellenabbau nur in dem Umfang notwendig, wie es zur Erreichung der

finanziellen Vorgaben erforderlich ist. Die Gesundheitsdirektion hat die geplanten finanziellen Einsparungen erreicht bzw. Massnahmen wurden im Verlaufe des Sanierungsprogrammes geändert. Deshalb wurden die Planvorgaben des Abbaus von 456,1 Stellen dem bereits verwirklichten Abbau von 393,9 Stellen angepasst. Bei der Sicherheitsdirektion konnte die Massnahme der Übertragung des Waffenplatzes Reppischtal an den Bund nicht umgesetzt werden. Anstelle einer Übertragung konnte eine höhere Entschädigung ausgehandelt werden. Der ursprünglich geplante Stellenabbau wurde hinfällig. In der Finanzdirektion konnte bei der Massnahme «Konzentration auf einen Standort» der geplante Abbau der Aktenkanzleien und der Ersatz von sämtlichen Papier-Dossiers durch elektronische Dossiers mangels elektronischer Signatur nicht umgesetzt werden. Die finanzielle Zielsetzung konnte aber mit anderen Vorkehren übertroffen werden. Vom Stellenabbau des San04 waren 1204 Personen betroffen. Als vom Stellenabbau betroffen gelten Personen, die wegen der Streichung ihrer Stellen entlassen, frühpensioniert oder intern versetzt werden mussten, sowie Personen, deren Beschäftigungsgrad herabgesetzt werden musste. Unter Personen «mit Lösung» werden Frühpensionierungen, interne Versetzungen sowie Entlassungen mit anschliessender beruflicher Lösung verstanden. «Ohne Lösung» sind Personen, die zum Zeitpunkt der Entlassung weder eine berufliche Beschäftigung gefunden hatten, noch frühpensioniert wurden. Von den 1204 betroffenen Personen hatten 560 Mitarbeitende bzw. 47% zum Zeitpunkt ihrer Entlassung eine Lösung gefunden. Von diesen fanden 160 Personen innerhalb und 172 ausserhalb der kantonalen Verwaltung eine neue Anstellung und 228 Personen wurden frühpensioniert. 114 bzw. 9% der vom Stellenabbau betroffenen 1204 Personen hatten zum Zeitpunkt ihrer Entlassung noch keine berufliche Lösung gefunden. Allerdings liegen von 530 Personen (davon 355 Lehrpersonen und 149 Personen von der Klinik Hohenegg) bzw. 44% der betroffenen Personen zum Zeitpunkt ihrer Entlassung keine Angaben über mögliche berufliche Lösungen vor. Bei den Lehrpersonen der Volksschule ist die kommunale Schulpflege die Anstellungsbehörde. Entsprechend fehlen bei dieser Berufsgruppe die Informationen über berufliche Lösungen. Es ist jedoch bekannt, dass 205 Lehrpersonen eine Teilkündigung erhielten. Trägerschaft der Klinik Hohenegg war eine Stiftung und nicht der Kanton. Entsprechend liegen nicht gleich umfassende Informationen wie aus den Direktionen vor. Bekannt ist, dass zum Zeitpunkt der Schliessung für 118 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berufliche Lösungen gefunden worden sind. Für 149 Personen liegen dem Kanton keine entsprechenden Angaben vor.

Von den 1204 vom Stellenabbau betroffenen Personen sind 833 Frauen und 371 Männer. Die unterschiedliche Zahl der betroffenen Frauen und Männer ergibt sich vor allem aus dem hohen Frauenanteil

in den Bereichen, die vom Stellenabbau am meisten betroffen waren. Aufgrund der Sanierungsmassnahmen im Bereich der Volksschulen und der Mittelschulen (Abschaffung Hauswirtschaftskurse) waren bis Ende 2007 421 Frauen und 79 Männer betroffen. Im Bereich der Psychiatrie waren 291 Frauen und 128 Männer betroffen. Der Stellenabbau der übrigen Sanierungsmassnahmen verteilt sich auf 121 Frauen und 164 Männer. Anhand der vorliegenden Zahlen darf die Schlussfolgerung gezogen werden, dass das Geschlecht bei der Auswahl der abzubauenen Personen keine Rolle spielte und dass das Sanierungsprogramm keine diskriminierende Wirkung entfaltete.

Beim Start des Sanierungsprogrammes wurden die Kosten für die Personalmassnahmen auf durchschnittlich Fr. 73 000 pro abzubauenen Vollzeitstelle geschätzt. Die Sozialplankosten wurden für die Dauer des Sanierungsprogrammes in die zentrale Leistungsgruppe Nr. 4970, Sanierungsprogramme Personalmassnahmen, eingestellt. Die Auswertung dieser Leistungsgruppe per 31. Dezember 2007 ergab für den Kanton durchschnittliche Sozialplankosten von rund Fr. 35 000 pro abgebauten Vollzeitstelle in den Jahren 2004 bis 2007. Die geschätzten Kosten wurden deutlich unterschritten, da ein erheblicher Teil des Stellenabbaus über die natürliche Fluktuation vollzogen werden konnte. Weitere Gründe sind einerseits die entfallenden oder herabgesetzten Beiträge des Arbeitgebers (z. B. bei Abgangsentschädigungen), falls die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter innerhalb der Kündigungsfrist eine neue Stelle findet. Andererseits verteilen sich hauptsächlich bei Frühpensionierungen bestimmte Kosten (z. B. für Überbrückungszuschüsse bis zur Erreichung des ordentlichen Pensionsalters) über mehrere Jahre. Die Kosten werden Fr. 40 000 pro abzubauenen Vollzeitstelle jedoch nicht überschreiten.

Würdigung

Das San04 bedeutete einen deutlichen Einschnitt in die staatliche Aufgabenerfüllung. Eine derart massive Aufwandverminderung kann nur über Massnahmen im Leistungsbereich erfolgen. Positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass das San04 zumindest im Ansatz zu einer umfassenden Prüfung der staatlichen Leistungen geführt hat. Leistungseinschränkungen sind jedoch vielfach nur auf dem Weg der Gesetzgebung möglich. Vorliegend stiessen vor allem Massnahmen aus dem Bildungs- und Sozialbereich auf starken politischen Widerstand. So wurde der Vorschlag zur Abschaffung der Beihilfen und einer Senkung der Dauer für den Kostenersatz für Ausländerfürsorge bereits vom Kantonsrat abgelehnt. Mit Volksinitiativen und Beschlüssen des Kantonsrates wurden die Klassengrössen teilweise wieder verkleinert, die Aufstockung des Handarbeitsunterrichtes herbeigeführt und die Wiedereinführung

der Hauswirtschaftskurse an Mittelschulen gesetzlich verankert. Sollte sich künftig wieder eine zwingende Notwendigkeit ergeben, den Staatshaushalt mit Sanierungsmassnahmen weitgehend aufwandseitig verbessern zu müssen, ist davon auszugehen, dass ein solches Programm weitgehend auf dem Weg der Gesetzgebung und damit unter Mitwirkung des Kantonsrates und der Stimmberechtigten sowie dem entsprechenden Zeitbedarf umgesetzt werden muss. Als Schwäche eines über mehrere Jahre angelegten Programmes zeigte sich, dass vorab bei der Umsetzung der Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates als Folge von Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse Massnahmen wieder rückgängig gemacht wurden bzw. durch andere Massnahmen überlagert wurden, was insgesamt die Beurteilung der Ergebnisse des Programms erschwert.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Schlussbericht zum Sanierungsprogramm 04 wird genehmigt.

II. Mitteilung an die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission des Kantonsrates, die Finanzkontrolle, die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli