

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. September 2012

915. Beteiligung des Kantons an den BVK-Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen

1. Ausgangslage

Mit der Vorlage 4851 hat der Kantonsrat am 2. April 2012 der Sanierung der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich zugestimmt. Gegen die Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken ist kein Referendum ergriffen worden. Der entsprechende Beschluss tritt auf Anfang 2013 in Kraft. Das gilt auch für die Statutenrevision der BVK, die der Kantonsrat mit der Einmaleinlage verbunden hat. Diese Statutenrevision sieht ab 2013 Sanierungsbeiträge vor. Wie in den Richtlinien zum KEF 2013–2016 und Budget 2013 festgehalten, werden für 2013 und 2014 jährliche Arbeitgeberbeiträge von 3,75% und für 2015 und 2016 von 2,5% der versicherten Lohnsumme eingeplant. Da für die BVK-Sanierungsbeiträge bereits in der Rechnung 2011 in der Leistungsgruppe Nr. 4950 – zusätzlich zur Rückstellung für die Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken – zentral eine Rückstellung von insgesamt 617 Mio. Franken gebildet worden ist, sind die Sanierungsbeiträge für den Kanton grundsätzlich saldoneutral.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie der Kanton Zürich mit möglichen zusätzlichen Belastungen aus BVK-Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen umgeht (ohne Universität, Fachhochschulen, Universitätsspital und Kantonsspital Winterthur, deren Sanierungsbeiträge bereits in der auf Ende 2011 gebildeten Rückstellung enthalten sind).

2. Auslegeordnung

In den Fällen, in denen die Staatsbeiträge bei den betroffenen Institutionen ein Defizit abdecken, beteiligt sich der Kanton automatisch an den BVK-Sanierungsbeiträgen. Anders präsentiert sich wegen der neuen Spitalfinanzierung die Lage bei den staatsbeitragsberechtigten Spitälern. Ab 2012 erfolgt die Abgeltung der stationären Leistungen über Fallpauschalen, die anteilig von den Krankenversicherern und dem Kanton übernommen werden. Der Kanton hat jedoch in der Vergangenheit von zu tiefen Arbeitgeberbeiträgen und damit tieferen Staatsbeiträgen profitiert. Es ist deshalb folgerichtig, dass sich der Kanton auch in diesen Fällen an den BVK-Sanierungsbeiträgen beteiligt.

Die Beteiligung des Kantons wird durch verschiedene Präzedenzfälle gestützt. Bei der Verselbstständigung der Zentralwäscherei Zürich (ZWZ) hat sich der Kanton verpflichtet, während fünf Jahren die arbeitgeberseitigen Kosten von Ausfinanzierungs- und Sanierungsmassnahmen der BVK zu übernehmen. Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) beteiligte sich an Arbeitgeberbeiträgen für die Pensionskasse der Stadt Zürich, nachdem sich Mitte der 90er-Jahre herausgestellt hatte, dass die Arbeitgeberbeiträge der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) und damit auch das Leistungsentgelt des ZVV an die VBZ in früheren Jahren zu tief waren. Nach Auskunft des ZVV haben zudem die Verkehrsbetriebe Zürcher Oberland (VZO) Sanierungsbeiträge an die Pensionskasse Symova Sammelstiftung BVG (Nachfolgerin der liquidierten Pensionskasse des öffentlichen Verkehrs ASCOOP) zulasten des Leistungsentgeltes des ZVV geleistet.

Die finanzielle Mehrbelastung für den Kanton wird in etwa kompensiert durch die Entlastung, weil Dritte in andern Fällen die Sanierungsbeiträge des Kantons mitfinanzieren (vgl. Tabelle 2).

3. Übersicht über erwartete Belastungen

Als Entscheidungsgrundlage hat die Finanzdirektion bei den Direktionen detaillierte Informationen über die erwarteten zusätzlichen Belastungen eingeholt.

Tabelle 1: Sanierungsbeiträge staatsbeitragsberechtigter Institutionen (in Mio. Franken)

Leistungsgruppe	Betroffene Dritte	2013/2014 jährlich	2015–2019 jährlich	2013–2019 Total
3500 Sozialamt	Soziale Einrichtungen	–0,8	–0,5	–4,2
6300 Somatische Akutversorgung	Staatsbeitragsberechtigte Spitäler*	–18,2	–12,1	–97,1
6300 Somatische Akutversorgung	Zentralwäscherei Zürich	–0,4	–0,3	–2,2
6400 Psychiatrische Versorgung	Staatsbeitragsberechtigte Spitäler*	–0,3	–0,2	–1,6
7200 Volksschulen	Kommunale und private Sonderschulen**	–4,5	–3,3	–25,5
7306 Berufsbildung	Kaufmännische Berufsfachschulen und Careum (Bildungszentrum Gesundheit)	–1,8	–1,2	–9,6
Total		–26,0	–17,6	–140,2

– Belastung

* Die Belastung umfasst die Mitfinanzierung der BVK-Sanierungsbeiträge der staatsbeitragsberechtigten Spitäler für den stationären Bereich gemäss Staatsbeitragssatz.

** Von Bildungsdirektion zusätzlich gemeldete Belastung.

Die in der Tabelle aufgeführten Beträge sind gerundet: Totalisierungen können deshalb von der Summe der einzelnen Werte abweichen.

Gemäss den Angaben der betroffenen Direktionen ist für 2013 und 2014 mit jährlichen Belastungen von 26 Mio. Franken, für 2015 bis 2019 von rund 18 Mio. Franken zu rechnen. Über die ganze Zeitperiode beläuft sich die Belastung also auf rund 140 Mio. Franken, wenn die der Planung zugrunde liegenden Annahmen eintreffen, dass 2014 und 2015 BVK-Sanierungsbeiträge von je 3,75% und 2015 bis 2019 solche von 2,5% notwendig werden.

4. Informationen zu den betroffenen Institutionen

Soziale Einrichtungen (Leistungsgruppe Nr. 3500)

Bei verschiedenen staatsbeitragsberechtigten sozialen Einrichtungen lösen die BVK-Sanierungsbeiträge höhere Transferzahlungen des Kantons aus.

Staatsbeitragsberechtigte Spitäler (Leistungsgruppen Nrn. 6300 und 6400)

Die staatsbeitragsberechtigten Spitäler sind mehrheitlich bei der BVK versichert. Da der Sanierungsbedarf der BVK aus der Zeit vor Inkrafttreten des neuen Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes herrührt, sind bezüglich Staatsbeitragsberechtigung die bis Ende 2011 geltenden Bestimmungen massgebend. Es ist auf den damals geltenden § 40 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 und die zugehörige Ausführungsverordnung (Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege) abzustellen. Danach wurden vom Kanton nach Finanzkraft der Trägergemeinden abgestufte Staatsbeiträge an die nach Abzug der Krankenkassenleistungen verbleibenden Spitaldefizite geleistet. Ab 1998 wurden Beiträge für den stationären Bereich gestützt auf die Verordnung über die Pauschalierung von Staatsbeiträgen im Gesundheitswesen auf der Grundlage von Globalbudgets ausgerichtet. Dabei wurde in den Kontrakten jeweils festgehalten, dass Budgetunter- und Budgetüberschreitungen beidseitig abzugelten sind, wenn diese auf exogene Faktoren wie Gesetzesänderungen oder politische Entscheide zurückzuführen sind.

Zentralwäscherei Zürich ZWZ (Leistungsgruppe Nr. 6300)

Die ZWZ wurde Mitte 2010 verselbstständigt und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Bei der ZWZ hat sich der Kanton unter der Bedingung, dass die ZWZ während einer Dauer von mindestens fünf Jahren seit der Verselbstständigung (Mitte 2010) bei der BVK ange-

schlossen bleibt, verpflichtet, bei Ausfinanzierungs- und Sanierungsmaßnahmen der BVK Zürich während fünf Jahren nach dem Vollzugsstag die arbeitgeberseitigen Kosten zu übernehmen.

Kommunale und private Sonderschulen (Leistungsgruppe Nr. 7200)

Im Volksschulbereich sind die kommunalen und privaten Sonderschulen und Sonderschulheime, deren Mitarbeitende bei der BVK versichert sind, von der Sanierung betroffen. Zwar bestünde die Möglichkeit, die BVK-Sanierungsbeiträge mit einer Erhöhung der Versorgertaxe ganz oder teilweise auf die Gemeinden abzuwälzen. Das wäre laut Bildungsdirektion jedoch systemfremd. Daher trägt der Kanton die Mehrbelastung über die Defizitabdeckung.

*Kaufmännische Berufsfachschulen und Careum
(Leistungsgruppe Nr. 7306)*

Der Kanton trägt die Kosten für die Grundbildung in den nicht staatlichen kaufmännischen Berufsfachschulen und für das Careum (Schulen im Bereich Grundbildung mit privater Trägerschaft) vollständig. Daher erhöhen sich die Transferzahlungen an diese Institutionen um die BVK-Sanierungsbeiträge.

5. Massgebender Staatsbeitragssatz

Für die Berechnung des Kantonsanteils ist grundsätzlich der im Zeitpunkt der Zahlung der Sanierungsbeiträge geltende Staatsbeitragssatz anzuwenden.

Bei den Spitätern wird wegen der Systemumstellung allgemein auf den letzten geltenden Staatsbeitragssatz 2011 vor Einführung der neuen Spitalfinanzierung abgestellt.

6. Verbuchung

Die aus den Rückstellungen finanzierten Belastungen aus der Beteiligung des Kantons an den BVK-Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen werden im KEF 2013–2016 auf internen Verrechnungskonti eingestellt. Sie sind für die konsolidierte Rechnung des Kantons nicht erfolgswirksam, da sie zulasten der bereits 2011 gebildeten zentralen Rückstellungen bezahlt werden.

Im Hinblick auf die Rechnung 2013 müssen die betroffenen Direktionen die Vorkehrungen rechtzeitig treffen, damit die Anteile an Staatsbeiträgen, die Abgeltungen von BVK-Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen darstellen, erfolgsneutral als Rückstellungsverwendung verbucht werden. Dabei erfolgt die Zahlung durch die zuständige Direktion an die betroffene Institution, nicht an die BVK. Gleichzeitig sind mit einer internen Buchung im gleichen Betrag die betroffene Leistungsgruppe zu belasten und die Leistungsgruppe Nr. 4950, die seinerzeit durch die Bildung der Rückstellung belastet wurde, zu entlasten. Das kantonale Rechnungswesen klärt das zweckmässige administrative Vorgehen mit der BVK ab und wird die Direktionen darüber informieren.

7. Ausgabenbewilligungen

Die Beteiligung an den BVK-Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen führt in der Sicherheitsdirektion und Bildungsdirektion zu höheren Staatsbeiträgen (vgl. Tabelle 1). Die Rechtsgrundlage für die Staatsbeiträge ändert sich durch die Beteiligung an den BVK-Sanierungsbeiträgen jedoch nicht. Für die Ausgabenbewilligungen sind die beiden Direktionen zuständig.

Im Gegensatz dazu hat die gesetzliche Grundlage für Staatsbeiträge im Gesundheitswesen mit der Inkraftsetzung des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes auf Anfang 2012 geändert. Die Mitfinanzierung der BVK-Sanierungsbeiträge kann daher nicht über die zukünftigen Staatsbeiträge erfolgen, sondern muss gesondert ausgerichtet werden. Dazu ist ein Ausgabenbeschluss notwendig. Da es sich bei den Sanierungsmassnahmen um eine Verpflichtung aus der Vergangenheit handelt, ist die bis 2011 gültige Bestimmung von § 40 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962 anzuwenden, wonach der Staat Kostenanteile an den Betrieb der den Bedürfnissen der Bevölkerung dienenden Krankenhäuser leistet. Für die Mitfinanzierung der BVK-Sanierungsbeiträge der staatsbeitragsberechtigten Spitäler und der Zentralwäschelei Zürich in den Jahren 2013–2019 ist eine gebundene Ausgabe von Fr. 100'900'000 zulasten der Rückstellung für die BVK-Sanierungsbeiträge der Leistungsgruppe Nr. 4950, Verrechnete Zinsen und nicht zugeordnete Sammelpositionen, zu bewilligen.

8. Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen der BVK-Sanierungsbeiträge
(in Mio. Franken)

	Kantonsinterne Belastungen 2013	Entlastung durch Beteiligung Dritter 2013	Belastung durch Beteiligung bei staatsbeitragsberechtigten Institutionen 2013	Total 2013
Regierungsrat und Staatskanzlei	-0,4	0	0	-0,4
Direktion der Justiz und des Innern	-5,4	0	0	-5,4
Sicherheitsdirektion	-11,9	+1,5	-0,8	-11,2
Finanzdirektion	-3,1	0	0	-3,1
Volkswirtschaftsdirektion	-2,2	+1,7	0	-0,5
Gesundheitsdirektion	-23,0	0	-18,9	-41,9
Bildungsdirektion*	-70,4	+25,7	-6,3	-51,0
Baudirektion	-4,5	0	0	-4,5
Behörden	-0,2	0	0	-0,2
Rechtspflege	-5,0	0	0	-5,0
Anstalten**	-0,5	+0,1	0	-0,4
Total 2013	-126,5	+29,0	-26,0	-123,5
Rückstellung im Jahr 2011 für 2013				-116
2013 durch Rückstellung nicht gedeckt				-8
Rückstellung im Jahr 2011 für BVK-Sanierungsbeiträge 2013–2019				-617
2013–2019 durch Rückstellung nicht gedeckt				-41

– Belastung Erfolgsrechnung / bilanzierte Rückstellungen, + Entlastung Erfolgsrechnung

* Nachträglich gemeldete Änderungen bei der Bildungsdirektion: Verminderung der kantonsinternen Belastung um rund 4 Mio. Franken und Erhöhung der Belastung durch Beteiligung bei Dritten um 4,5 Mio. Franken; die Totalbelastung 2013 erhöht sich damit leicht von 123 auf 123,5 Mio. Franken.

** Die Auswirkungen der BVK-Sanierungsbeiträge von Universitätsspital und Kantonsspital Winterthur sind in der Gesundheitsdirektion, jene von Universität und Fachhochschulen in der Bildungsdirektion ausgewiesen, weil die Beiträge der selbstständigen Anstalten den Leistungsgruppen belastet werden, die Staatsbeiträge an die selbstständigen Anstalten leisten. ZW (zu 50% von Gemeinden finanziert) und Zentralbibliothek (zu 20% von Stadt Zürich finanziert).

Gemäss den Planungen der Direktionen für den KEF 2013–2016 beträgt die Belastung für die BVK-Sanierungsbeiträge 2013 knapp 127 Mio. Franken. Rund 29 Mio. Franken davon werden von Dritten getragen und bringen eine Entlastung. Die vorgesehene Beteiligung des Kantons an den BVK-Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen dürfte 2013 eine Belastung von rund 26 Mio. Franken auslösen. Insgesamt ist also 2013 eine Belastung von knapp 124 Mio. Franken zu erwarten. 116 Mio. Franken sind 2011 für 2013 zurückgestellt worden. Eine Belastung von 8 Mio. Franken ist durch die Rückstellung also nicht gedeckt. Für 2014 ist mit einer ähnlichen Grössenordnung zu rechnen,

da von unveränderten BVK-Sanierungsbeiträgen von 3,75% ausgegangen wird. Ab 2015 wird mit einem Drittel tieferen Sanierungsbeiträgen von 2,5% gerechnet. Geht man von jeweils 5 Mio. Franken für die Jahre 2015–2019 aus, ergibt sich für die Jahre 2013–2019 insgesamt eine Belastung von 41 Mio. Franken, die durch die Rückstellung nicht gedeckt ist.

Diese Mehrbelastung im Vergleich zu den bereits gebildeten Rückstellungen ist Folge des Lohnsummenwachstums im Jahr 2013, das wiederum vor allem auf das geplante Stellenwachstum zurückzuführen ist. Hingegen halten sich die weiteren Änderungen gegenüber Ende 2011, als die Rückstellungen gebildet wurden, in etwa die Waage: Die Mehrbelastung durch die Beteiligung des Kantons an den BVK-Sanierungsbeiträgen staatsbeitragsberechtigter Institutionen wird kompensiert durch die Entlastung aus der Mitfinanzierung von BVK-Sanierungsbeiträgen durch Dritte. Voraussetzung für eine Rückstellung bzw. eine Rückstellungserhöhung ist eine gegenwärtige Verpflichtung, deren Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt. Das Lohnsummenwachstum im Jahr 2013 jedoch ist kein solches Ereignis in der Vergangenheit und kann keine Erhöhung der Rückstellung begründen. Der zusätzliche Aufwand als Folge des Lohnsummenwachstums führt deshalb zu einer Mehrbelastung der Erfolgsrechnung. Sie ist im KEF 2013–2016 nicht eingestellt, weil bisher davon ausgegangen wurde, dass die Rückstellungen im Jahr 2012 entsprechend erhöht würden. Die zusätzliche Belastung von je 8 Mio. Franken 2013 und 2014 und je 5 Mio. Franken ab 2015 scheint jedoch verkraftbar.

Auf Antrag der Finanzdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Kanton beteiligt sich anteilmässig im Sinne der Ziff. 2 bis 6 der Erwägungen an den BVK-Sanierungsbeiträgen der in Tabelle 1 erwähnten staatsbeitragsberechtigten Institutionen.

II. Für die Mitfinanzierung der BVK-Sanierungsbeiträge der staatsbeitragsberechtigten Spitäler und der Zentralwäscherei Zürich in den Jahren 2013–2019 wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 100'900'000 zu lasten der Rückstellung für die BVK-Sanierungsbeiträge der Leistungsgruppe Nr. 4950, Verrechnete Zinsen und nicht zugeordnete Sammelpositionen, bewilligt.

– 8 –

III. Die zuständigen Direktionen werden beauftragt, die betroffenen Institutionen bis 19. September 2012 über diesen Beschluss zu informieren.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi