

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. März 2021

268. Richtlinien zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2022–2025 und Budget 2022

1. Allgemeine Vorgaben

Aufgaben und Finanzen beziehungsweise Text- und Zahlenteile sind gleichzeitig und in Übereinstimmung zu erstellen. Aufwand und Ertrag bzw. Ausgaben und Einnahmen sind gemäss den zu erwartenden Mengen und Kosten von Grund auf neu und realistisch zu budgetieren. Sie haben den Rechtsgrundlagen der Aufgabenerfüllung in der Planperiode aus Sicht des Regierungsrates zu entsprechen. Verschlechterungen gegenüber dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2021–2024 aufgrund von unabwendbaren Mehrbelastungen sind begründet darzulegen. Beschlossene Ausgabenbewilligungen, Vernehmlassungen und Vorlagen an den Kantonsrat sind zeitlich und inhaltlich korrekt abzubilden. Rechtsänderungen auf Bundesebene sind abzubilden, wenn sie beschlossen sind und ihr Inkrafttreten feststeht. Kantonale Rechtsänderungen sind gemäss Haltung des Regierungsrates abzubilden, solange einem abweichenden Beschluss des Kantonsrates keine Rechtskraft erwachsen ist.

Erkenntnisse aus der Rechnung 2020 sind zu berücksichtigen. Intercompany-Aufwände und -Erträge sind unter gegenseitiger Absprache einzustellen.

2. Weisung und Vorzeichenregelung

Detaillierte Angaben zur Erstellung des KEF 2022–2025 und des Budgets 2022 erfolgen in einer Weisung der Finanzdirektion und der Staatskanzlei. Diese Weisung ergänzt diese Richtlinien zum KEF 2022–2025 und Budget 2022 (KEF-Richtlinien).

Nachfolgend bezeichnen Minuswerte einen Aufwand, eine Ausgabe, ein Defizit oder eine Verschlechterung; Positivwerte bezeichnen einen Ertrag, eine Einnahme, einen Überschuss oder eine Verbesserung.

3. Ausgangslage

Die Ausgangslage stellt auf die Rechnung 2020, den Kantonsratsbeschluss zum Budget 2021 und die Planjahre 2022–2024 gemäss Corona-Nachbudgetierung zum KEF 2021–2024 (Vorlage 5644a) ab. Das Planjahr 2025 entspricht dem Planjahr 2024. Zudem werden die nicht beeinflussbaren Bereiche gemäss nachfolgenden Festlegungen aktualisiert.

Mit dem KEF 2022–2025 werden die Jahre 2018 bis 2025 für den mittelfristigen Ausgleich massgebend. Der Saldo 2017 von 259 Mio. Franken entfällt, und der Saldo des erstmals zu planenden Jahres 2025 kommt hinzu. Es ergeben sich einschliesslich der nachfolgenden Festlegungen für den Budgetentwurf 2022 ein Saldo der Erfolgsrechnung von –407 Mio. Franken und ein mittelfristiger Ausgleich 2018–2025 von –645 Mio. Franken.

Tabelle 1: Nachführung Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Finanzierungsrechnung

in Mio. Franken	R 2018	R 2019	R 2020	B 2021	P 2022	P 2023	P 2024	P 2025
Saldo Erfolgsrechnung KEF 2021–2024	548	566	499	–525	–566	–434	–385	–385
Corona-Nachbudgetierung (Vorlage 5644a)					5	–26	121	121
Saldo Erfolgsrechnung vor KEF-Richtlinien	548	566	499	–525	–561	–460	–264	–264
<i>Aktualisierungen:</i>								
F1 Neubeurteilung der letztjährigen Steuerprognose				102	–24	20	81	192
F2 Neubeurteilung Beteiligungserlöse				489	321	222	226	231
F3 Nationaler Finanzausgleich							–4	17
F4 Kantonaler Finanzausgleich				0	–49	–49	–50	–30
F5 Aktualisierung Schülerzahlen					–7	–6	0	–24
F6 Covid-19 Härtefallprogramm				–744				
F7 Auswirkungen Budgetbeschluss, Finanzmotionen					0	0	0	0
F8 Änderung Zusatzleistungsgesetz					–166	–173	–177	–181
F9 Änderung Strassengesetz						–72	–72	–72
F10 Gegenvorschlag des KR zur Naturinitiative (Vorlage 5582b)						–1	–7	–12
F13 Polizei- und Justizzentrum					0	0	0	0
F14 Begründeter Mehrbedarf aus KEF 2021–2024					–26	–50	–87	–87
Saldo Erfolgsrechnung, aktualisiert	548	566	499	–678	–512	–570	–355	–231
KRB Übergangsbestimmung BVK-Sanierung	–50	–50	–50	0	0	0	0	0
Nichtanrechnung Abgeltung Staatsgarantie ZKB	–22	–22	–22	–23	–23	–23	–23	–23
Saldo Erfolgsrechnung im mittelfristigen Ausgleich	476	494	427	–701	–535	–593	–378	–254
Mittelfristiger Ausgleich 2018–2025								–1064

in Mio. Franken	R 2018	R 2019	R 2020	B 2021	P 2022	P 2023	P 2024	P 2025
<i>Massnahmen:</i>								
F15 Lohnentwicklung					0	0	0	0
F16 Kürzung Kreditreste					105	105	105	105
Saldo Erfolgsrechnung nach KEF-RL	548	566	499	-678	-407	-465	-250	-126
Saldo Erfolgsrechnung im mittelfristigen Ausgleich	476	494	427	-701	-430	-488	-273	-149
Mittelfristiger Ausgleich 2018–2025								-645
Investitionsausgaben, aktualisiert	-1110	-1213	-1334	-1475	-1245	-1227	-1410	-1410
Summe 2022–2025								-5293
Saldo Finanzierungsrechnung, aktualisiert	159	176	80	-1381	-854	-827	-754	-630
Summe 2022–2025								-3065
Selbstfinanzierungsgrad	116%	117%	107%	-5%	23%	22%	39%	49%
Mittelfristiger Selbstfinanzierungsgrad 2018–2025								56%
KEF-Selbstfinanzierungsgrad 2022–2025								34%

(R=Rechnung, B=Budget, P=Planjahr, Rundungsdifferenzen)

4. Festlegungen zur Erfolgsrechnung

4.1. Steuern und Beteiligungserlöse

F1. Die Neubeurteilung der letztjährigen Steuerprognose führt in der Leistungsgruppe Nr. 4910 zu Saldoveränderungen von 2021 +102 Mio. Franken, 2022 –24 Mio. Franken, 2023 +20 Mio. Franken, 2024 +81 Mio. Franken und 2025 +192 Mio. Franken.

Erläuterungen: In der Neubeurteilung ist die Anpassung der Besteuerung von Kapitaleleistungen ab 2022 mit Veränderungen von –16 Mio. Franken pro Planjahr enthalten. Die Erkenntnisse aus dem Steuerhearing im Frühjahr werden im Rahmen der Überarbeitung der Ersteingaben berücksichtigt.

F2. Die Neubeurteilung der Beteiligungserlöse führt in der Leistungsgruppe Nr. 4930 zu Saldoveränderungen von 2021 +489 Mio. Franken, 2022 +321 Mio. Franken, 2023 +222 Mio. Franken, 2024 +226 Mio. Franken und 2025 +231 Mio. Franken.

Erläuterungen: 2021 wird mit einer sechsfachen statt doppelten Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank gerechnet (+475 Mio. Franken). Für 2022 wird eine fünffache (+356 Mio. Franken) und für 2023, 2024 und 2025 eine vierfache Ausschüttung (+238 Mio. Franken) eingeplant. Die eingeplanten Dividenden der Flughafen Zürich AG sinken 2022–2025 jährlich um 12 bis 41 Mio. Franken. Die erwarteten Dividenden der Axpo Holding AG erhöhen sich 2021 um 15 Mio. Franken und 2022–2025 um 5 Mio. Franken pro Planjahr.

4.2. Nationaler und kantonaler Finanzausgleich

F3. Die Neubeurteilung des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) führt in der Leistungsgruppe Nr. 4960 zu Saldoveränderungen von 2024 –4 Mio. Franken und 2025 +17 Mio. Franken.

Erläuterungen: Die NFA-Ausgleichszahlungen werden beeinflusst durch die NFA-Reform, die Steuervorlage STAF sowie die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung in den Kantonen. Im Auftrag der kantonalen Finanzverwaltungen wurde von BAK Economics ein Prognose-Tool entwickelt, das die Umsetzung der NFA-Reform (2020–2021) sowie die Auswirkungen der Steuervorlage STAF (Einführung der Zeta-Faktoren mit Wirkung ab 2024) abbildet. Zur Verbesserung der Prognosegenauigkeit konnten erstmals auch die provisorischen Daten der Kantone für das neuste Bemessungsjahr 2018 im Prognose-Tool zusätzlich berücksichtigt werden. Dennoch sind die Prognosen für den Zeitraum 2021–2025 aufgrund zahlreicher Einflussfaktoren mit grosser Unsicherheit

verbunden. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass vor allem die Entwicklung im Kanton Zürich oft nicht richtig abgebildet wurde. Die Budgetierung wurde unter bestmöglichem Einbezug der bekannten Faktoren vorgenommen. Der soziodemografische Lastenausgleich und der Härteausgleich werden separat geschätzt. Der Saldo aller Ausgleichsgefässe beträgt 2022 –495 Mio. Franken, 2023 –504 Mio. Franken, 2024 –453 Mio. Franken und 2025 –432 Mio. Franken.

Antrag der Direktion der Justiz und des Innern:

F4. Die Neubeurteilung des kantonalen Finanzausgleichs führt in der Leistungsgruppe Nr. 2216 zu Saldoänderungen von 2022 –49 Mio. Franken, 2023 –49 Mio. Franken, 2024 –50 Mio. Franken und 2025 –30 Mio. Franken.

Erläuterungen: In den drei Planjahren wird der Durchschnittswert aus dem neu geschätzten Budgetjahr 2022 sowie den drei Rechnungsjahren 2019–2021 eingestellt. Das Budgetjahr wird in den Ersteingaben nochmals aktualisiert. Die Verschlechterungen entstehen hauptsächlich im Ressourcenausgleich infolge der 2020 stark gesunkenen relativen Steuerkraft der Stadt Kloten.

4.3. Aktualisierung Schülerzahlen

Antrag der Bildungsdirektion:

F5. Die Aktualisierung der Schülerprognosen führt in der Bildungsdirektion zu Saldoänderungen von 2022 –7 Mio. Franken, 2023 –6 Mio. Franken, 2024 –0,4 Mio. Franken und 2025 –24 Mio. Franken.

Tabelle 2: Saldoänderungen infolge Aktualisierung der Schülerprognosen pro Leistungsgruppe

in Mio. Franken	2022	2023	2024	2025
LG 7200 Volksschulen	–2,6	–2,4	–0,6	–3,7
LG 7301 Mittelschulen	–6,4	–5,1	–2,6	–11,9
LG 7306 Berufsbildung	1,8	1,9	2,9	–8,5
Total	–7,1	–5,6	–0,4	–24,1

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterungen: Die Schülerprognosen werden auf der Grundlage aktueller statistischer Zahlen für die Volksschule, die Mittelschulen und die Berufsfachschulen zuhanden der KEF-Richtlinien neu beurteilt. Die Änderung der Schülerzahlen beruht ausschliesslich auf nicht beeinflussbaren Faktoren. Der Nettoaufwand je Schülerin und Schüler bleibt gegenüber dem KEF 2021–2024 unverändert; allfällige Anpassungen des Nettoaufwands erfolgen im Rahmen der Ersteingaben.

4.4. Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich

F6. Der Regierungsrat erwartet für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich 2021 eine Nettobelastung von 743,9 Mio. Franken.

Erläuterungen: Mit den Vorlagen 5663a, 5663c und 5663d zum Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich wurden Nachtragskredite 2021 in der Erfolgsrechnung von total 244,5 Mio. Franken vom Kantonsrat beschlossen bzw. vom Regierungsrat beantragt. Der erwartete Bundesbeitrag von 959,5 Mio. Franken ist dabei bereits berücksichtigt. Hinzuzurechnen ist die derzeit zu erwartende Darlehenssumme multipliziert mit der Ausfallwahrscheinlichkeit von 80% (–499,4 Mio. Franken). Bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Mio. Franken finanziert der Bund den vollständigen Aufwand, bei Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Mio. Franken übernimmt der Kanton 20% des Aufwands. Es handelt sich um die bestmögliche Näherung, wobei eine gewisse zu erwartende Verteilung auf spätere Planjahre nicht genau hergeleitet werden kann.

4.5. Kantonsratsbeschlüsse und Volksabstimmungen

F7. Der Kantonsratsbeschluss zum Budget 2021 führt in der Leistungsgruppe Nr. 9000 zu Saldoüberänderungen von 2022 –0,25 Mio. Franken, 2023 –0,25 Mio. Franken, 2024 –0,25 Mio. Franken und 2025 –0,25 Mio. Franken.

Erläuterungen: Es liegen keine Auswirkungen von Finanzmotionen oder von Nachtragskrediten 2020 vor.

F8. Die Änderung vom 28. Oktober 2019 des Zusatzleistungsgesetzes (LS 831.3) führt in der Leistungsgruppe Nr. 3500 zu Saldoüberänderungen von 2022 –166 Mio. Franken, 2023 –173 Mio. Franken, 2024 –177 Mio. Franken und 2025 –181 Mio. Franken.

Erläuterungen: Die Gesetzesänderung wurde in der Volksabstimmung vom 27. September 2020 angenommen. Die Inkraftsetzung wird auf den 1. Januar 2022 geplant.

F9. Die Änderung vom 18. November 2019 des Strassengesetzes (LS 722.1) führt in der Leistungsgruppe Nr. 5925 zu Saldoüberänderungen von 2023 –72 Mio. Franken, 2024 –72 Mio. Franken und 2025 –72 Mio. Franken.

Erläuterungen: Die Gesetzesänderung wurde in der Volksabstimmung vom 27. September 2020 angenommen. Die Inkraftsetzung wird auf den 1. Januar 2023 geplant.

F10. Der Gegenvorschlag zur Natur-Initiative (Vorlage 5582b) führt – vorbehaltlich des ungenutzten Ablaufs der Referendumsfrist auf 23. März 2021 – in der Leistungsgruppe Nr. 8000 zu Saldoveränderungen von 2023 –1 Mio. Franken, 2024 –7 Mio. Franken und 2025 –12 Mio. Franken.

Erläuterungen: Der Kantonsrat beschloss am 14. Dezember 2020 höhere Einlagen in den Natur- und Heimatschutzfonds als vom Regierungsrat beantragt (Vorlage 5582).

4.6. Vorgaben zu Verrechnungen

F11. Eine verlässliche Datenbasis für die effektiven Raumkosten liegt erst für den KEF 2023–2026 vor. Die Richtpreise pro Gebäudeverrechnungsgruppe (Fr./m² Hauptnutzungsfläche) werden erst auf die nächste KEF-Periode aktualisiert. Zu diesem Zeitpunkt werden die eingestellten fiktiven Erträge in der Leistungsgruppe Nr. 8750 bereinigt und auf die Leistungsgruppen umgelegt. Für die neu definierten Gebäudeverrechnungsgruppen Polizei- und Justizzentrum und Zürcher Verkehrsverbund werden die Werte gestützt auf § 34 der Immobilienverordnung (LS 721.1) bis spätestens am 6. Mai 2021 festgelegt.

F12. Auf dem Verwaltungsvermögen, den Sachanlagen des Finanzvermögens (Legate und Stiftungen ohne Rechtspersönlichkeit ausgenommen) und den Verpflichtungen oder Vorschüssen von Fonds wird im Budgetjahr und in den Planjahren ein gegenüber dem KEF 2021–2024 unveränderter Zins von 0,75% auf dem jeweiligen Bilanzwert verrechnet. Fondsguthaben von Fonds im Fremdkapital werden zum Kontokorrentzinssatz von 0,0% verzinst.

Erläuterungen: Der Regierungsrat legt den internen Verrechnungszins gestützt auf § 27 Abs. 3 der Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2) mit den KEF-Richtlinien fest. Er beruht auf den Kosten des langfristigen Fremdkapitals für Neuaufnahmen (für zehnjährige Anleihen derzeit rund –0,2%) und den durchschnittlichen Fremdkapitalkosten des Kantons (für die kommenden zwölf Monate derzeit rund 0,7%).

4.7. Polizei- und Justizzentrum

F13. Von den in Leistungsgruppe Nr. 4950 eingestellten pauschalen Beträgen für den Betrieb des Polizei- und Justizzentrums werden 2022 0,3 Mio. Franken, 2023 0,5 Mio. Franken, 2024 0,5 Mio. Franken und 2025 0,5 Mio. Franken in die Leistungsgruppe Nr. 9040 verschoben.

Erläuterungen: Für den Betrieb des Polizei- und Justizzentrums werden in der Leistungsgruppe Nr. 4950, Sammelpositionen, pauschal neu 2022 –24,7 Mio. Franken, 2023 –24,5 Mio. Franken, 2024 –24,5 Mio. Franken und 2025 –24,5 Mio. Franken eingestellt. In der Leistungsgruppe Nr. 9040, Bezirksgerichte, werden neu für das Zwangsmassnahmengericht 2022

–0,3 Mio. Franken, 2023 –0,5 Mio. Franken, 2024 –0,5 Mio. Franken und 2025 –0,5 Mio. Franken eingestellt. Die endgültige Verteilung der Betriebskosten des Polizei- und Justizzentrums auf die Leistungsgruppen erfolgt im KEF 2023–2026 (Sicherheitsdirektion: Kantonspolizei; Direktion der Justiz und des Innern: Justizvollzug und Wiedereingliederung, Staatsanwaltschaft, Jugendstrafrechtspflege, Generalsekretariat; Finanzdirektion: Amt für Informatik; Forensisches Institut Zürich; Universität Zürich: Institut für Rechtsmedizin; Obergericht). Allfällige Zusatzkosten im 2022, welche die dezentralen Budgets überschreiten, führen dort zu Kreditüberschreitungen.

4.8. Begründeter Mehrbedarf aus dem KEF 2021–2024

F14. Die Berücksichtigung des im KEF 2021–2024 nicht aufgenommenen begründeten Mehrbedarfs führt zu Saldoüberänderungen von 2022 –26 Mio. Franken, 2023 –50 Mio. Franken, 2024 –87 Mio. Franken und 2025 –87 Mio. Franken.

Tabelle 3: Zu berücksichtigende, im KEF 2021–2024 nicht aufgenommene Saldoüberänderungen

in Mio. Franken	P 22	P 23	P 24	P 25
Regierungsrat und Staatskanzlei	0,0	0,0	0,0	0,0
Direktion der Justiz und des Innern	–4,1	–7,1	–15,2	–15,2
Sicherheitsdirektion	–4,9	–4,9	–4,9	–4,9
Finanzdirektion	–10,1	–13,6	–18,3	–18,3
davon nicht-finanzielle LG	–10,1	–13,6	–18,3	–18,3
davon finanzielle LG	0,0	0,0	0,0	0,0
Volkswirtschaftsdirektion	1,1	1,1	–1,3	–1,3
Gesundheitsdirektion	–8,6	–22,6	–36,3	–36,3
Bildungsdirektion	5,6	2,3	1,0	1,0
Baudirektion	–4,6	–5,5	–11,7	–11,7
davon nicht-finanzielle LG	0,0	0,0	–1,1	–1,1
davon finanzielle LG	–4,4	–5,5	–10,6	–10,6
Total Direktionen und Staatskanzlei	–25,7	–50,4	–86,6	–86,6

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterungen: Aufgrund der finanziellen Auswirkungen der Corona-Krise beschränkte der Regierungsrat die KEF-Planung 2021–2024 auf den Stand des Vorjahres-KEF, ausgenommen blieben unausweichliche Entwicklungen. Veränderungen, welche die Kriterien gemäss den Richtlinien (RRB Nr. 228/2020) erfüllt hätten, wurden deshalb nicht in den KEF 2021–2024 aufgenommen. Sie werden nun für die Planjahre 2022–2025 berücksichtigt.

4.9. Lohnentwicklung

F15. Für den Ausgleich der Teuerung des Vorjahres wird in allen Planjahren 0,0% angenommen. Für individuelle Lohnerhöhungen werden in allen Planjahren 0,6% vorgesehen, die vollständig durch Rotationsgewinne zu finanzieren sind und den Saldo des Kantons nicht belasten. Für Einmalzulagen stehen in allen Planjahren dezentral 0,0% zur Verfügung, wobei Einmalzulagen zulasten der Quote der individuellen Lohnerhöhungen möglich sind.

Erläuterungen: Die Lohnentwicklung bleibt gegenüber dem KEF 2021–2024 unverändert, es fallen daher in den Leistungsgruppen keine Saldoveränderungen an. Die Lohnsumme wird in allen Planjahren gleich gemäss Stand 1. April 2021 eingestellt (vgl. nachfolgende Tabellen und Ausführungen).

Tabelle 4: Lohnentwicklung

pro Jahr	2022	2023	2024	2025
Teuerungsausgleich	0,0	0,0	0,0	0,0
Individuelle Lohnerhöhungen	0,6	0,6	0,6	0,6
Einmalzulagen*	0,0	0,0	0,0	0,0

*Einmalzulagen können auch zulasten der Quote für individuelle Lohnerhöhungen ausgerichtet werden.

Der Teuerungsausgleich per 1. Januar 2021 beläuft sich trotz vorliegender Negativteuerung von –0,8% auf 0,0% (vgl. RRB Nr. 1099/2020). Die Prognosen des Bundes sehen in den Planjahren 2023–2025 eine leichte Teuerung vor. Aufgrund der nicht weitergegebenen Negativteuerung und in Anbetracht der aktuellen Situation wird in allen Planjahren auf einen Ausgleich der Teuerung verzichtet. Über den konkreten Teuerungsausgleich im Budgetjahr entscheidet der Regierungsrat gestützt auf § 42 Abs. 1 der Personalverordnung (LS 177.11) aufgrund der Septemberteuerung im Herbst des laufenden Jahres. Die Einstellung des Teuerungsausgleichs bedeutet kein Präjudiz für die entsprechenden Entscheide des Regierungsrates. Die Auswirkung einer Lohnveränderung wurde mittels Umfrage im Herbst 2020 aktualisiert. Neu entspricht 1% auf der Grundlage des Budgetentwurfs 2021 46,7 Mio. Franken (bisher 44 Mio. Franken). Die kantonalen Spitäler planen die Lohnentwicklung dezentral und sind in dieser Summe nicht enthalten.

4.10. Bereinigungsmassnahmen

Zur Stabilisierung der Erfolgsrechnung und um den in Art. 123 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) und in § 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) vorgeschriebenen mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung zu erreichen, sind Massnahmen erforderlich.

F16. Bedeutsame Kreditreste im Durchschnitt der Rechnungsergebnisse 2018–2020 (Kreditreste grösser als 1 Mio. Franken oder 2% des budgetierten Aufwands) werden in allen Planjahren verbessert. Der Saldo der Direktionen verbessert sich entsprechend der nachfolgenden Tabelle. Die Notariate, Grundbuch- und Konkursämter werden zur Saldoverbesserung eingeladen.

Tabelle 5: Saldoverbesserung pro Planjahr aus Bereinigung der Kreditreste pro Direktion und Organisation

in Mio. Franken		Saldoverbesserung
Regierungsrat und Staatskanzlei	Festlegung	0,0
Direktion der Justiz und des Innern (ohne LG 2216)	Festlegung	4,0
Sicherheitsdirektion	Festlegung	0,2
Finanzdirektion (ohne finanzielle LG)	Festlegung	5,9
Volkswirtschaftsdirektion	Festlegung	5,8
Gesundheitsdirektion	Festlegung	21,0
Bildungsdirektion	Festlegung	37,6
Baudirektion (ohne finanzielle LG)	Festlegung	15,9
Notariate, Grundbuch- und Konkursämter	Einladung	14,2
Total		104,6

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterungen: In den Leistungsgruppen wird ein Kreditrest von 1 Mio. Franken oder 2% des Aufwands (höherer Betrag) belassen. Um einmalige Ausschläge zu glätten, werden für die Verbesserungsvorgabe die durchschnittlichen Kreditreste der Jahre 2018–2020 herangezogen. Damit bleibt der Handlungsspielraum der Leistungsgruppen erhalten. Gleichzeitig wird die hohe Abweichung der Rechnungsergebnisse 2018–2020 im Vergleich zu den Budgets in allen Planjahren korrigiert. Ausserordentliche Effekte wie Auflösungen von Rückstellungen werden von der Verbesserungsvorgabe ausgenommen.

4.11. Maximale Saldi der Erfolgsrechnung

Die vorhergehenden Festlegungen führen für die Steuerungsgrösse «Saldo der Erfolgsrechnung» (§ 15 CRG) zu folgenden maximalen Saldi. Die Finanzdirektion erstellt eine detaillierte Liste zur Nachverfolgung der Festlegungen pro Leistungsgruppe, die in den Ersteingaben nicht zu überschreiten ist.

Tabelle 6: Maximale Saldi der Erfolgsrechnung

in Mio. Franken	2022	2023	2024	2025
Staatskanzlei	–22,1	–20,4	–20,4	–20,4
Direktion der Justiz und des Innern	–1018,2	–1048,4	–1063,3	–1043,3
Sicherheitsdirektion	–1421,8	–1433,7	–1437,7	–1441,7
Finanzdirektion	7606,4	7729,2	8053,9	8191,0
Volkswirtschaftsdirektion	–321,3	–390,9	–384,6	–384,6
Gesundheitsdirektion	–2131,9	–2190,7	–2254,1	–2254,1
Bildungsdirektion	–2717,9	–2734,9	–2753,5	–2777,3
Baudirektion	–229,7	–230,0	–241,1	–246,1

Erläuterungen: Gemäss den allgemeinen Vorgaben in Kapitel 1 sind die Budgets von Grund auf neu und realistisch zu erstellen, d. h., sie müssen gemäss dem Erfordernis der budgetären Transparenz in Art. 122 Abs. 3 KV inhaltlich nachweisbar sein. Im Sinne der Vermeidung von überhöhten Kreditresten gelten die maximalen Saldi somit als Höchstvorgabe und dürfen nicht pauschal ausgeschöpft werden.

F17. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Finanzkontrolle, der Ombudsmann, die Datenschutzbeauftragte, die Rechtspflege, die Zentralbibliothek und die Spitäler werden eingeladen, ihren Saldo der Erfolgsrechnung gegenüber der nachfolgenden Tabelle nicht zu verschlechtern. Für die weiteren Organisationen des Konsolidierungskreises 3 ist dies eine Festlegung. Die für die zu konsolidierenden Organisationen zuständigen Direktionen vertreten deren Eingaben im Regierungsrat.

Tabelle 7: Maximale Saldi der Organisationen in den Konsolidierungskreisen 2 und 3

in Mio. Franken		2022	2023	2024	2025
Behörden	Einladung	0,0	0,0	0,1	0,1
Rechtspflege	Einladung	-160,4	-164,4	-161,8	-161,8
Zürcher Verkehrsverbund	Festlegung	0,0	0,0	0,0	0,0
Universitätsspital Zürich	Einladung	8,0	12,7	5,6	5,6
Kantonsspital Winterthur	Einladung	-1,2	3,4	3,4	3,4
Psychiatrische Universitätsklinik	Einladung	2,4	2,7	2,8	2,8
Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland	Einladung	0,4	0,4	0,4	0,4
Universität Zürich	Festlegung	0,0	0,0	0,0	0,0
Zentralbibliothek	Einladung	0,0	0,0	0,0	0,0
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	Festlegung	0,0	0,0	0,0	0,0
Zürcher Hochschule der Künste	Festlegung	0,0	0,0	0,0	0,0
Pädagogische Hochschule Zürich	Festlegung	0,0	0,0	0,0	0,0

Erläuterungen: Die Saldi der Leistungsgruppen der Konsolidierungskreise 2 und 3 beeinflussen den mittelfristigen Ausgleich gemäss § 4 CRG gleichermassen, weshalb sie in der Planung des Regierungsrates zu berücksichtigen sind.

Die jährlichen Wachstumsraten der nichtfinanziellen Leistungsgruppen gegenüber dem Vorjahr betragen 2022 2,7%, 2023 2,3%, 2024 1,4% und 2025 0,1% (Durchschnitt 1,6%).

5. Festlegungen zur Investitionsrechnung

5.1. Ausgangslage: Höhe und Aufteilung der Investitionen

Die Investitionsausgaben entsprechen als Ausgangslage den Planjahren 2022–2024 im KEF 2021–2024; das Planjahr 2025 entspricht dem Planjahr 2024.

Tabelle 8: Aggregierte Investitionsausgaben (nicht um interne Transaktionen bereinigt)

in Mio. Franken	P 22	P 23	P 24	P 25	22–25
Investitionsausgaben aggregiert	–1327	–1289	–1482	–1482	–5581
Direktionen und Staatskanzlei	–988	–930	–1080	–1080	–4077
– davon Hochbau	–495	–392	–531	–531	–1950
– Liegenschaften Verwaltungsvermögen	–378	–279	–341	–341	–1339
– fondsfinanziert	–12	–8	–2	–2	–24
– Universität Zürich	–105	–105	–189	–189	–587
– davon Übrige	–493	–538	–548	–548	–2127
– Strassen	–201	–215	–190	–190	–795
– öffentlicher Verkehr	–50	–29	–78	–78	–234
– restliche	–243	–294	–281	–281	–1098
Konsolidierungskreise 2 und 3	–339	–360	–403	–403	–1504
Investitionseinnahmen aggregiert	143	174	175	175	667
Saldo Investitionsrechnung	–1184	–1115	–1307	–1307	–4914

(Rundungsdifferenzen)

Tabelle 9: Investitionsausgaben pro Direktion

in Mio. Franken	P 22	P 23	P 24	P 25	22–25
Regierungsrat und Staatskanzlei	–1,9	–1,8	–0,5	–0,5	–4,7
Direktion der Justiz und des Innern	–11,6	–5,4	–14,1	–14,1	–45,1
Sicherheitsdirektion	–83,4	–48,7	–45,8	–45,8	–223,7
Finanzdirektion	49,1	–20,3	–21,1	–21,1	–13,4
Volkswirtschaftsdirektion	–130,2	–142,1	–165,7	–165,7	–603,6
Gesundheitsdirektion	–4,5	–4,1	–4,1	–4,1	–16,7
Bildungsdirektion	–141,4	–148,7	–234,2	–234,2	–758,5
Baudirektion	–664,3	–558,6	–594,3	–594,3	–2411,4
Investitionsausgaben Direktionen und Staatskanzlei	–988,2	–929,5	–1079,7	–1079,7	–4077,1

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterungen:

- Im Rahmen des Mietermodells erfolgt die Finanzierung der Hochbauinvestitionen zentral über die Leistungsgruppe Nr. 8750, mit Ausnahme des Sportfonds, Leistungsgruppe Nr. 3910, der Universität Zürich, Leistungsgruppe Nr. 7050, der fondsfinanzierten Investitionen des Tiefbauamts, Leistungsgruppe Nr. 8400, und des Natur- und Heimatschutzfonds, Leistungsgruppe Nr. 8910.
- Die von den Direktionen im Dezember 2020 eingereichten Projektplanungen werden unter Berücksichtigung der Gewichtung der Realisierungswahrscheinlichkeit geplant: Um das Investitionsvolumen der eingereichten Projekte den Vorgaben anzugleichen, wird für die Verteilung eine Gewichtung anhand der Projektphasen vorgenommen. Die Gewichtung berücksichtigt die Projektphasen insofern, als die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung von Projekten in frühen Phasen geringer eingestuft wird, hingegen werden Projekte in fortgeschrittenen Phasen stärker gewichtet. Die Gewichtung dient dazu, über die zur Verfügung stehenden Investitionsausgaben zu orientieren.

Tabelle 10: Gewichtung der Realisierung von Projekten durch die Bau-
direktion

aktuelle Projektphase	Realisierungswahrscheinlichkeit im Jahr ...			
	2022	2023	2024	2025
Bedarfsplanung	10%	30%	40%	60%
Bestellung/Projektauftrag	20%	30%	50%	70%
Vorstudien	40%	50%	60%	80%
Projektierung	80%	80%	80%	80%
Ausschreibung/Realisierung	90%	90%	90%	80%

5.2. Planung der Investitionsausgaben

F18. Die Leistungsgruppe Nr. 8750 senkt ihre geplanten Investitionsausgaben 2022 um 76 Mio. Franken, 2023 um 56 Mio. Franken, 2024 um 68 Mio. Franken und 2025 um 68 Mio. Franken.

Erläuterungen: Die Leistungsgruppe Liegenschaften Verwaltungsvermögen schöpfte ihre budgetierten Investitionsausgaben 2018–2020 (einschliesslich Nachtragskredite und Kreditübertragungen) um durchschnittlich rund 64% aus. Für die Leistungsgruppe ist das einzustellende Investitionsvolumen gemäss Ausgangslage im KEF 2021–2024 (vgl. Tabelle 14) um 20% zu verringern.

F19. Die Direktionen und die Staatskanzlei aktualisieren die Investitionsausgaben auf der Grundlage einzureichender Projektlisten. Die Projektlisten enthalten neben den Planjahren 2022–2025 auch die langfristigen Investitionsplanungen bis 2033.

F20. Die Leistungsgruppen der Konsolidierungskreise 2 und 3 werden eingeladen, die Investitionsausgaben auf Grundlage einzureichender Projektlisten zu aktualisieren und höchstens gemäss nachfolgender Tabelle zu planen. Die Projektlisten enthalten neben den Planjahren 2022–2025 auch die langfristigen Investitionsplanungen bis 2033.

Tabelle 11: Investitionsausgaben der Leistungsgruppen der Konsolidierungskreise 2 und 3

in Mio. Franken	P 22	P 23	P 24	P 25	22–25
Behörden				0,0	0,0
Rechtspflege	–18,8	–37,1	–60,5	–60,5	–177,0
Zürcher Verkehrsverbund	–1,0	–1,0	–1,0	–1,0	–4,0
Universitätsspital Zürich	–150,1	–147,0	–197,8	–197,8	–692,8
Kantonsspital Winterthur	–48,0	–69,0	–38,0	–38,0	–193,0
Psychiatrische Universitätsklinik Zürich	–12,3	–13,5	–23,0	–23,0	–71,9
Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland	–24,7	–6,5	–3,9	–3,9	–39,1
Universität Zürich	–53,3	–50,8	–46,9	–46,9	–197,9
Zentralbibliothek	–3,9	–3,4	–1,4	–1,4	–10,0
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	–19,0	–24,0	–24,0	–24,0	–91,0
Zürcher Hochschule der Künste	–5,0	–5,0	–4,0	–4,0	–18,0
Pädagogische Hochschule Zürich	–2,4	–2,1	–2,2	–2,2	–8,9
Investitionsausgaben Konsolidierungskreise 2 und 3	–338,7	–359,5	–402,7	–402,7	–1503,7

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterungen: Die Investitionsausgaben der Leistungsgruppen der Konsolidierungskreise 2 und 3 beeinflussen den Saldo der Finanzierungsrechnung und somit die Entwicklung der Finanzverbindlichkeiten gleichermassen wie diejenigen der übrigen Leistungsgruppen, weshalb sie in der Planung des Regierungsrates zu berücksichtigen sind.

6. Festlegungen zur Bilanz

6.1. Festlegungen zu den Fonds

F21. Die Fonds weisen Ende 2025 keinen negativen Bestand aus.

7. Ergebnis der Festlegungen

Die vorangehenden Festlegungen führen zu einem Saldo der Erfolgsrechnung 2022 von –407 Mio. Franken bzw. –430 Mio. Franken im mittelfristigen Ausgleich. Der mittelfristige Ausgleich 2018–2025 beträgt –645 Mio. Franken. Für die Jahre 2022–2025 sind konsolidierte Investitionsausgaben von –5293 Mio. Franken vorgesehen. Der Saldo der Finanzierungsrechnung (Selbstfinanzierung aus der Erfolgsrechnung abzüglich Saldo der Investitionsrechnung) beträgt für die KEF-Periode insgesamt –3065 Mio. Franken; er zeigt die Veränderung der Netto-Finanzverbindlichkeiten (einschliesslich Rückstellungen, ohne Veränderungen im Finanzvermögen).

Tabelle 12: Übersicht Erfolgsrechnung, Investitionsrechnung, Finanzierungsrechnung nach Festlegungen

	R 2018	R 2019	R 2020	B 2021	P 2022	P 2023	P 2024	P2025
in Mio. Franken								
Saldo Erfolgsrechnung nach KEF-RL	548	566	499	-678	-407	-465	-250	-126
Saldo Erfolgsrechnung im mittelfristigen Ausgleich	476	494	427	-701	-430	-488	-273	-149
Mittelfristiger Ausgleich 2018–2025								-645
Investitionsausgaben, aktualisiert	-1110	-1213	-1334	-1475	-1245	-1227	-1410	-1410
Summe 2022–2025								-5293
Saldo Finanzierungsrechnung, aktualisiert	159	176	80	-1381	-854	-827	-754	-630
Summe 2022–2025								-3065
Selbstfinanzierungsgrad	116%	117%	107%	-5%	23%	22%	39%	49%
Mittelfristiger Selbstfinanzierungsgrad 2018–2025								56%
KEF-Selbstfinanzierungsgrad 2022–2025								34%
(Rundungsdifferenzen)								

8. Festlegung zu den Leistungsgruppen und zum Konsolidierungskreis

F22. Die Einteilung der Leistungsgruppen und die Kreise der zu konsolidierenden Einheiten verändern sich im Vergleich zum KEF 2021–2024 wie folgt:

- Gemäss dem Lotteriefondsgesetz vom 2. November 2020 (LS 612) wird eine neue Leistungsgruppe Nr. 2934, Kulturfonds, eröffnet. Die Bezeichnung der Leistungsgruppe Nr. 4980 ändert von «Lotteriefonds des Kantons Zürich» zu «Gemeinnütziger Fonds».
- IKT-Sicherheitsbeauftragter des Kantons Zürich (ISIK): Für die direktionsübergreifenden Belange des ISIK wird neu die Leistungsgruppe Nr. 4620 geschaffen. Gemäss dem IKT-Verrechnungskonzept (RRB Nr. 1233/2020) werden Leistungen, die vom Amt für Informatik (AFI) erbracht, aber nicht zur Erbringung von IKT-Leistungen beitragen, z. B. Aufwände für den ISIK, nicht verrechnet werden. Vom Kantonsrat wurde allerdings in mehreren Vorstössen (u. a. KEF-Erklärungen) vom AFI ein höherer Verrechnungsgrad ihrer Leistungen an die Leistungsbezüger verlangt. Mit der Schaffung einer Leistungsgruppe für den ISIK kann Klarheit geschaffen werden und dem ISIK zu mehr Visibilität verholfen werden. Im Rahmen der Erarbeitung der kantonalen Strategie im Bereich Cybersicherheit/Informationssicherheit wird das Thema der Verrechnung der Kosten rund um die Dienstleistungen des ISIK noch einmal aufgegriffen.
- Gemäss RRB Nr. 1159/2020 fasst die Gesundheitsdirektion die beiden Geschäftsfelder Gesundheitsversorgung und Medizin in eine neue Leistungsgruppe Nr. 6010, Amt für Gesundheit, zusammen. Infolge dieser organisatorischen Veränderungen werden auch die neuen Bezeichnungen der Leistungsgruppen Nr. 6000, Generalsekretariat, Nr. 6100, Kantonale Heilmittelkontrolle, Kantonales Labor, Veterinäramt, und Nr. 6150, Kantonsapotheke, eingeführt.
- Forensisches Institut Zürich: Mit Beschluss Nr. 475/2020 hat der Regierungsrat der Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich über Errichtung und Betrieb des Forensischen Instituts Zürich (FOR) als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt zugestimmt. Vorbehältlich des Beschlusses durch den Kantonsrat (Vorlage 5621) ist das FOR als Leistungsgruppe Nr. 9350 im Konsolidierungskreis 3 zu führen. Die Betriebsbeiträge an das FOR belaufen sich gemäss Weisung zur Vorlage 5621 auf rund 20 Mio. Franken, womit das Konsolidierungskriterium gemäss § 28 Abs. 1 der Rechnungslegungsverordnung (RLV, LS 611.1) erfüllt ist. Das FOR wird somit inskünftig dauerhaft konsolidiert, d. h. auch bei Schwankungen der Betriebsbeiträge unterhalb des genannten Werts.

Erläuterungen: Der Regierungsrat teilt die vom Kanton erbrachten Leistungen gemäss § 11 Abs. 1 CRG in Leistungsgruppen ein und legt gemäss § 54 Abs. 2 CRG den Kreis der zu konsolidierenden Einheiten gemäss den Bestimmungen und Kriterien von § 54 CRG und von § 28 RLV fest. Änderungen der bestehenden Struktur werden mit den KEF-Richtlinien beschlossen.

9. Festlegungen auf Antrag der Staatskanzlei

F23. Die vom Regierungsrat angenommenen Erklärungen des Kantonsrates zum KEF werden umgesetzt.

Erläuterungen: Im März 2021 wird der Regierungsrat den Bericht zu den Erklärungen zum KEF verabschieden. Darin hält er fest, welche der vom Kantonsrat überwiesenen Erklärungen zum KEF umgesetzt werden. Diese sind in den KEF 2022–2025 aufzunehmen.

F24. Mit dem Regierungsratsbeschluss zum Controllingbericht 2021 beschlossene Anpassungen an den Legislaturzielen des Regierungsrates 2019–2023 und den Massnahmen zu deren Umsetzung werden saldonneutral in den KEF übernommen.

Erläuterungen: Auf der Grundlage des Controllingberichts 2021 beschliesst der Regierungsrat Anpassungen an seinen Legislaturzielen 2019–2023 und an den Massnahmen zu deren Umsetzung. Die Direktionen und die Staatskanzlei übernehmen die Anpassungen in ihre Planung, soweit diese in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, und setzen sie saldonneutral um.

10. Zeitplan

Der Regierungsrat legte mit Beschluss Nr. 479/2020 den Terminplan zur Erstellung des KEF 2022–2025 und des Budgets 2022 fest. Er ist gemäss § 17 CRG auf die Zustellung an den Kantonsrat am ersten Mittwoch des Monats September ausgerichtet. Abweichend vom damals festgelegten Terminplan erfolgen Überarbeitung und Festlegung Finanzen des KEF in zwei separaten Beschlüssen. Die von der Terminplanung gemäss RRB Nr. 479/2020 abweichenden Termine bzw. Prozessschritte sind mit einem Stern markiert.

31. März 2021	RRB Bericht des Regierungsrates zu den Erklärungen des Kantonsrates zum Vorjahres-KEF
6. Mai 2021	KEF 2022–2025 eingegeben
19.–25. Mai 2021	Technische Budgetgespräche mit der Finanzverwaltung
9./10. Juni 2021	Regierungsratsklausur Überarbeitung KEF 2022–2025

16. Juni 2021	RRB Überarbeitung KEF 2022–2025*
17.–22. Juni 2021	Budgetgespräche der Direktionsvorstehenden mit dem Finanzdirektor (nach Bedarf)*
25. Juni 2021	Meldung zur Umsetzung des RRB Überarbeitung KEF 2022–2025 vom 17. Juni 2020*
7. Juli 2021	RRB Festlegung Finanzen KEF 2022–2025*
7. Juli 2021	Eingabe in SAP ERP bzw. Webplanung abgeschlossen
9. Juli 2021	Bereinigter KEF 2022–2025 sowie Begründungen von Entwicklungen eingereicht
25. August 2021	RRB Festlegung KEF 2022–2025 und Budgetentwurf 2022
26. August 2021	Information der Finanzkommission über den KEF 2022–2025 und den Budgetentwurf 2022
27. August 2021	Medienorientierung und Aufschaltung KEF 2022–2025 und Budgetentwurf 2022 im Internet
3. September 2021	Nachträge zum Budgetentwurf 2022 eingereicht*
22. September 2021	RRB Nachträge zum Budgetentwurf 2022*
30. September 2021	Information der Finanzkommission über die Nachträge zum Budgetentwurf

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktionen und die Staatskanzlei, der Zürcher Verkehrsverbund, das Forensische Institut Zürich, die Universität Zürich und die Fachhochschulen erarbeiten den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2022–2025 und das Budget 2022 gemäss den Festlegungen F1 bis F24.

II. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Finanzkontrolle, die obersten kantonalen Gerichte, der Ombudsmann, die Datenschutzbeauftragte, die Zentralbibliothek, das Universitätsspital Zürich, die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, das Kantonsspital Winterthur und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland werden eingeladen, die Richtlinien zur Erarbeitung des KEF 2022–2025 und des Budgets 2022 sinngemäss umzusetzen.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung und die Finanzkommission des Kantonsrates sowie an die Direktionen des Regierungsrates, die Staatskanzlei, die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte, die Finanzkontrolle, den Ombudsmann, die Datenschutzbeauftragte, die Zentralbibliothek, das Universitätsspital Zürich, die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, das Kantonsspital Winterthur und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli