

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. Juni 2023

796. Konferenz der Kantonsregierungen, Plenarversammlung, Ermächtigung

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hält in der Regel viermal jährlich eine Plenarversammlung ab. Gemäss § 24 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.11) erfordern Stellungnahmen des Regierungsrates, die eines seiner Mitglieder in der Plenarversammlung der KdK abgibt, einen vorgängigen Beschluss des Regierungsrates. Der vorliegende Beschluss erfolgt im Hinblick auf die Plenarversammlung vom 23. Juni 2023.

Die Geschäfte einer Plenarversammlung unterteilen sich in Organisationsgeschäfte, Blockgeschäfte, Einzelgeschäfte und Varia.

Organisationsgeschäfte

5. Rechnung KdK 2022

Die Jahresrechnung 2022 der KdK schliesst mit folgenden Kennzahlen ab:

	in Franken
Akonto-Zahlungen der Kantone 2022	3 295 998
Nettoaufwand Rechnung 2022	3 433 175
Aufwandüberschuss 2022	137 177
Entnahme «Kostenverteiler» (Reserve) KdK	137 177

Das Budget 2022 ging ursprünglich von einem Aufwandüberschuss von Fr. 11 300 aus. Die Abweichung lässt sich in erster Linie mit nicht budgetierten Mehrkosten von Fr. 123 000 für eine Lichtshow zur Lancierung der Kantonsbriefmarken begründen. Der «Kostenverteiler» (Reserve) beträgt nach der Entnahme von Fr. 137 177 zwecks Deckung des Aufwandüberschusses noch Fr. 1 214 347 (Stand 31. Dezember 2022).

Haltung des Kantons Zürich

Die Rechnung 2022 kann genehmigt werden.

6. Budget KdK 2024

Der Plenarversammlung vom 23. Juni 2023 werden das Budget 2024 zur Verabschiedung und der Finanzplan 2025 zur Genehmigung vorgelegt. Das Budget 2024 geht von einem Aufwand von Fr. 3 665 000 aus. Der Ertrag von Fr. 3 627 158 setzt sich zusammen aus Kantonsbeiträgen von Fr. 3 429 158 und den Beiträgen für die Tripartite Konferenz von Fr. 198 000.

Die Kantonsbeiträge sollen gegenüber dem Vorjahr um 2% erhöht werden. Zusätzlich ist eine Entnahme aus dem «Kostenverteiler» (Reserve) von Fr. 37842 zur Deckung des Aufwandüberschusses vorgesehen. Als Begründung für das Ausgabenwachstum werden insbesondere höhere Personalkosten geltend gemacht. Im Finanzplan 2025 werden die Kantonsbeiträge mit Fr. 3 429 158 im Vergleich zum Budget 2024 nicht weiter erhöht. Allerdings steigt der Gesamtaufwand um über 3% auf Fr. 3 793 940. Die Entnahme aus dem «Kostenverteiler» erhöht sich entsprechend auf Fr. 166 782.

Haltung des Kantons Zürich

Die Beitragserhöhung von 2% für das Jahr 2024 und der Finanzplan 2025 werden abgelehnt. An der Plenarversammlung vom 24. Juni 2022 (RRB Nr. 912/2022) lehnte der Regierungsrat die im damaligen Finanzplan 2024 veranschlagte Beitragserhöhung von 2% bereits ab. An der Regelung der letzten Jahre, die Beiträge nicht zu erhöhen und einen allfälligen Aufwandüberschuss aus der Reserve zu entnehmen, ist grundsätzlich festzuhalten. Der Beitragserhöhung von 2% im Rahmen des Budgets 2023 stimmte der Kanton Zürich einmalig und im Sinne eines Teuerungsausgleichs zu. Um zu gewährleisten, dass die KdK auch in Zukunft eine attraktive Arbeitgeberin mit angemessenen Löhnen und Arbeitsbelastung bleibt, soll das KdK-Sekretariat deshalb erneut aufgefordert werden, dem Leitenden Ausschuss eine Aufgabenverzichtsplanung vorzulegen.

Dass die Kantonsbeiträge im Finanzplan 2025 nicht weiter steigen, wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings schreitet gleichzeitig das Wachstum des Gesamtaufwandes ungehindert fort und wird durch die Entnahme aus den Reserven kompensiert. Dieses Planungsvorgehen ist nicht nachhaltig und würde nach der vollständigen Verwendung der Reserve zu einem sprunghaften Anstieg der Kantonsbeiträge oder einem markanten Leistungsabbau des KdK-Sekretariats führen. Zwar sollen nicht antizipierbare Aufwandüberschüsse der Reserve entnommen werden dürfen, die entsprechende Budget- und Finanzplanung ist aber nachhaltig und ohne markantes Kostenwachstum zu gestalten.

Bei den übrigen Traktanden unter diesem Titel handelt es sich um ein Geschäft zur Kenntnisnahme (7) sowie unbestrittene Genehmigungs- (4) oder Wahlgeschäfte (3), die keiner Bemerkung oder Stellungnahme bedürfen.

Blockgeschäfte

Bei den Traktanden unter diesem Titel (8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 und 16) handelt es sich um Geschäfte zur Kenntnisnahme, die keiner Bemerkung oder Stellungnahme bedürfen.

Einzelgeschäfte

18. Menschenrechtsfragen

Die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI), vormals Nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI), hat an der Gründungsversammlung vom 23. Mai 2023 offiziell Gestalt angenommen und wird im Kanton Freiburg angesiedelt werden. Der Plenarversammlung vom 23. Juni 2023 wird das entsprechende Budget für den Beitrag der Kantone an die SMRI sowie dessen Aufteilung zur Diskussion unterbreitet. Zudem wird die Plenarversammlung entscheiden, ob der Beitrag der Kantone an die Bedingung geknüpft werden soll, dass die Statuten der SMRI den durch das Bundesgesetz vorgegebenen Rahmen einhalten.

Gemäss Art. 10a Abs. 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) wird angestrebt, dass die Kantone für die Infrastrukturstarkosten der SMRI aufkommen. Der Standortkanton Freiburg hat dazu einen Budgetentwurf, der ab 2024 gelten soll, erstellt. Dieser sieht bei einem jährlichen Gesamtbetrag von Fr. 350 000 Bürokosten von Fr. 160 000, Kosten für die digitalen Strukturen von Fr. 140 000 und Übersetzungskosten von Fr. 50 000 vor. Das Budget gilt über das Jahr 2024 hinaus, bis die SMRI einen neuen Budgetantrag stellt. Eine Kompensation allfälliger finanzieller Verluste durch die Kantone ist nicht vorgesehen. Ein allfälliges Defizit muss die Institution durch ihre anderen Finanzierungsquellen ausgleichen.

Das KdK-Sekretariat macht für die Aufteilung der Infrastrukturstarkosten auf die Kantone drei Vorschläge (siehe Beilage 18a). Der erste sieht eine Verteilung im Verhältnis zur Wohnbevölkerung vor (jährliche Kosten für den Kanton Zürich von Fr. 62 687). Die beiden weiteren Optionen sehen einen Sockelbeitrag von der Hälfte bzw. einem Drittel des Gesamtbetrags vor, der zu gleichen Teilen auf die Kantone verteilt wird. Die restliche Hälfte bzw. zwei Drittel werden auf der Grundlage der Wohnbevölkerung verteilt (jährliche Kosten für den Kanton Zürich Fr. 38 074 bzw. Fr. 46 279). Das KdK-Sekretariat sieht Sockelbeiträge in der Höhe der Hälfte der Kantonsbeiträge als zweckmässig an und begründet dies mit dem Umstand, dass sich aus struktureller Sicht die Betroffenheit der Kantone bezüglich der Menschenrechtsthematik nicht unterscheidet (z. B. bei grundsätzlichen Fragen zu bürgerlichen und politischen Rechten). Bei der Umsetzung der Menschenrechte hingegen ist die Bevölkerungszahl relevant (betrifft wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte).

Die Plenarversammlung wird zudem darüber beraten, ob direkt von den Kantonen erbrachte Leistungen, wie beispielsweise Mietkosten oder Tagungsräume für Events, mit dem pro Kanton anfallenden Betrag verrechnet und somit davon abgezogen werden können. Das KdK-Sekretariat rät von diesem bisher vorgeschlagenen Vorgehen ab, damit die Kantonsbeiträge gemäss dem Verteilschlüssel konstant bleiben.

Weiter wird die Frage aufgeworfen, ob die Kantonsbeiträge an die Be dingung geknüpft werden sollen, dass die Statuten der SMRI den vom Parlament verabschiedeten rechtlichen Rahmen einhalten. Im entsprechenden Bundesgesetz (Art. 10c Abs. 3) ist vorgesehen, dass Bund und Kantone im Vorstand der SMRI ohne Stimmrecht vertreten sein können. In den Statuten hingegen steht gemäss KdK-Unterlage (siehe Beilage 18) lediglich: «Bund und Kantone können sich an den Vorstandssitzungen durch je eine Person als Beisitzer:in ohne Antrags- und Stimmrecht vertreten lassen.» Diese Präzisierung könnte dazu führen, dass die Kantone von bestimmten strategischen Diskussionen ausgeschlossen werden können.

Haltung des Kantons Zürich

Formeller Vorbehalt: Das Traktandum 18 (Menschenrechtsfragen) des Leitenden Ausschusses vom 12. Mai 2023, das im Wesentlichen mit den Inhalten und Anträgen des gleichnamigen Traktandums 18 der Plenarversammlung vom 23. Juni 2023 übereinstimmt, wurde vom Leitenden Ausschuss an das KdK-Sekretariat zurückgewiesen. Als Grund wurde nicht vorhandene Beschlussreife aufgeführt. Dass dieses Traktandum nun in aktualisierter Form, jedoch ohne markante Anpassung an den Inhalten oder Anträgen, in der Plenarversammlung behandelt werden soll, läuft der Vereinbarung der KdK vom 24. März 2006 entgegen. Dem Leitenden Ausschuss kommt gemäss Art. 11 Abs. 1 die Aufgabe zu, die Sitzungen der Plenarversammlung vorzubereiten. Bei einer Rückweisung eines Geschäfts an das KdK-Sekretariat im Rahmen einer Sitzung des Leitenden Ausschusses erwartet der Kanton Zürich, dass dieses erneut im Leitenden Ausschuss behandelt wird, bevor die entsprechenden Anträge in der Plenarversammlung diskutiert werden. Bei dringlichen Geschäften kann auch ein alternatives Vorgehen, z. B. unter Berücksichtigung des Präsidiums des Leitenden Ausschusses, angewendet werden.

Materielle Beurteilung: Dem vorgeschlagenen Budget von jährlich Fr. 350 000 kann grundsätzlich zugestimmt werden. Um ein stetiges Wachstum der Kantonsbeiträge an die SMRI zu verhindern, ist deren Höhe mindestens für die Periode 2024–2027 ohne Kostensteigerung festzulegen. Als Ausnahme können allfällige Teuerungsausgleiche geltend gemacht werden. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum die Übersetzungskosten von Fr. 50 000 Infrastrukturkosten sein sollen und somit von den Kantonen übernommen werden sollen.

Es wird ausdrücklich begrüsst, dass zwei Verteilschlüssel vorgeschlagen werden, die sich nicht allein auf das Verhältnis der Wohnbevölkerung abstützen. Der auch vom KdK-Sekretariat bevorzugte Vorschlag mit einem fixen Beitrag für die eine Hälfte der Kosten und einem zur Wohnbevöl-

kerung proportionalen Beitrag für die andere Hälfte ist schlüssig begründet und kann unterstützt werden. Die erforderlichen Mittel sind in der Leistungsgruppe Nr. 1000, Regierungsrat und Staatskanzlei, einzustellen.

Betreffend die direkt von den Kantonen erbrachten Leistungen wie Zurverfügungstellen von Tagungsräumen für Veranstaltungen der SMRI kann dem Vorgehen gemäss Vorschlag des KdK-Sekretariats zugestimmt werden. Diese Leistungen werden entsprechend nicht vom Kantonsanteil gemäss dem Verteilschlüssel abgezogen. Der administrative Aufwand wird somit möglichst klein gehalten, zudem ermöglicht es diese Option einzelnen Kantonen, unbürokratisch finanzielle Beiträge an bestimmte Aktivitäten zu leisten.

Es soll weiter auf eine gesetzeskonforme Ausgestaltung der Statuten der SMRI hingewirkt werden. Ein möglicher situativer Ausschluss von Bund und Kantonen aus dem Vorstand der SMRI ist zu verhindern. Die Ausrichtung der Kantonsbeiträge kann demnach an die Bedingung einer entsprechenden Statutenanpassung geknüpft werden. Ebenfalls soll erwirkt werden, dass die Kantone mit einem Antragsrecht im Vorstand und in der Mitgliederversammlung ausgestattet sind. Zwar gesteht das entsprechende Bundesgesetz dem Bund und den Kantonen kein Stimmrecht zu, aber es sieht nicht vor, dass ein Antragsrecht ausgeschlossen ist.

Die weiteren Ausführungen unter diesem Traktandum sind unbestritten und können zur Kenntnis genommen werden.

19. ch International: Absichtserklärung

Am 4. Januar 2023 trafen sich die Spitzen der österreichischen Landeshauptleutekonferenz (LHK), der KdK und der ch Stiftung unter dem Titel ch International. Das Treffen orientierte sich an früheren Präsidiumstreffen (damals unter zusätzlicher Beteiligung der Spalte der deutschen Länderkonferenz) und sollte den Informations- und Erfahrungsaustausch auf politischer Ebene fördern. Dabei wurden übergeordnete, föderalistisch-staatspolitische wie auch aktuelle Themen diskutiert (siehe Beilage 19a).

An besagtem Treffen wurde zudem eine Absichtserklärung unterzeichnet, um den Austausch zu intensivieren (siehe Beilage 19b). Dazu sollen die Präsidentinnen und Präsidenten der LHK, KdK und ch Stiftung zur Diskussion von übergeordneten Fragestellungen und aktuellen Herausforderungen zusammenkommen. Der Plenarversammlung vom 23. Juni 2023 wird die Absichtserklärung zur Zustimmung unterbreitet. Bei Bestätigung durch die Plenarversammlung, die LHK und den Stiftungsrat der ch Stiftung wird die Organisation des nächsten Treffens an die Hand genommen.

Haltung des Kantons Zürich

Der Absichtserklärung kann unter bestimmten Bedingungen zugesagt werden. Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Stiftungsratsversammlung der ch Stiftung vom 24. Juni 2022 gegen die damals beschlossene Budgeterhöhung gestellt (RRB Nr. 914/2022). Eine Aufgabenerweiterung der ch Stiftung ist demnach kritisch zu betrachten. Im vorliegenden Fall ist nicht klar dargelegt, warum zwei Schweizer Organisationen – die KdK und die ch Stiftung – an den entsprechenden Treffen vertreten sein müssen. Es soll geprüft werden, ob die Schweizer Teilnahme auf die KdK beschränkt werden kann. Weiter obliegt die Organisation der regelmässigen Treffen gemäss der Absichtserklärung jeweils der ch Stiftung. Damit die Lasten gleichmässiger verteilt werden, soll angeregt werden, dass die Treffen abwechselnd in den verschiedenen Ländern stattfinden und von den entsprechenden politischen Organisationen organisiert und koordiniert werden.

Der Regierungsrat anerkennt den grundsätzlichen Nutzen des Austausches. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum die in der Absichtserklärung aufgeführten Themen allein für Österreich und die Schweiz von Interesse sein sollen. Eine Erweiterung auf die Präsidien weiterer Grenzstaaten – allen voran Deutschland – soll in Betracht gezogen werden. Deren Einbezug liesse sich ohne markant grösseren Aufwand bewerkstelligen.

20. Digitale Verwaltung Schweiz (DVS): Stand der Arbeiten, weiteres Vorgehen

Der Plenarversammlung vom 23. Juni 2023 werden der Stand der Arbeiten zur Strategie DVS 2024–2027 und die definitive Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Finanzierung von Projekten der Agenda DVS (Finanzierungsvereinbarung) zur Kenntnis gebracht. Zudem wird sie eingeladen, festzustellen, im Namen welcher Kantone die KdK die Finanzierungsvereinbarung zeichnen kann.

Am 30. März 2023 fand die vierte Sitzung des politischen Führungsgeräts (PFG) DVS statt. Dabei wurde der Entwurf der Strategie DVS (siehe Beilage 20a) gutgeheissen und für die Konsultation beim Bund, den Kantonen und den Gemeinden freigegeben. Diese läuft bis am 30. Juni 2023. Das KdK-Sekretariat wird gestützt auf die Ergebnisse der Konsultation zuhanden des Leitenden Ausschusses vom 25. August 2023 den Entwurf einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantone erarbeiten. Dieser Entwurf soll anschliessend an der Plenarversammlung vom 22. September 2023 verabschiedet werden. Die entsprechend überarbeitete Strategie soll bis Ende 2023 vom Bundesrat und von den Kantonsregierungen verabschiedet werden.

Zudem hat das PFG DVS die bereinigte Finanzierungsvereinbarung (siehe Beilagen 20b und 20c) zur Ratifizierung durch die Träger freigegeben, die von der KdK am 9. Mai 2023 ausgelöst worden war. Die Ermächtigungen zur Zeichnung der Vereinbarung sind bis am 21. Juni 2023 bei der KdK einzureichen. Basierend auf diesen Rückmeldungen beschliesst die Plenarversammlung vom 23. Juni 2023 über die Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung und ermächtigt den Präsidenten und den Generalsekretär der KdK entsprechend zur Zeichnung.

Haltung des Kantons Zürich

Der Regierungsrat hat der Finanzierungsvereinbarung im Rahmen der am 9. Mai 2023 von der KdK ausgelösten Konsultation mit Beschluss vom 14. Juni 2023 formell zugestimmt und der KdK die Ermächtigung zur Unterzeichnung erteilt. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die nötigen finanziellen Mittel noch nicht bewilligt sind. Die in der Stellungnahme des Kantons Zürich vom 1. Februar 2023 zum Entwurf der Finanzierungsvereinbarung geforderte Präzisierung ist inzwischen zum grössten Teil erfolgt. So sind beispielsweise die zu finanzierenden Projekte der Agenda DVS neu in einem tabellarischen Anhang aufgeführt.

Von der Organisation DVS wird erwartet, dass sie im Rahmen der Umsetzung der Vereinbarung die weiteren Vorbehalte des Kantons Zürich, namentlich die Forderung nach einer Staffelung der Vorhaben sowie der Konkretisierung des jährlichen Ausgabenwachstums, vertieft prüft.

Vom Stand der Arbeiten zur Strategie DVS 2024–2027 kann Kenntnis genommen werden.

22. Aufgabenteilung / Monitoring Kostenentwicklung Bund – Kantone: Stand der Arbeiten, weiteres Vorgehen

Das politische Steuerungsorgan Finanzausgleich hat dem Konzeptentwurf zum Monitoring Kostenentwicklung und dem weiteren Vorgehen an seiner Sitzung vom 8. Mai 2023 zugestimmt. Die entsprechende Arbeitsgruppe mit Vertretungen von Bund und Kantonen will das Konzept bis Ende 2023 am Aufgabenbereich «Soziale Sicherheit» exemplarisch anwenden und einen Schlussbericht verfassen. Danach soll auf politischer Ebene entschieden werden, ob und in welcher Form ein regelmässiges Monitoring durchgeführt werden kann. Zudem werden die KdK und das Eidgenössische Finanzdepartement bis Ende Juni 2024 einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen in Sachen Aufgabenteilung erarbeiten.

Haltung des Kantons Zürich

Dem weiteren Vorgehen betreffend Monitoring kann zugestimmt werden. Allerdings sind Bedenken bezüglich der Datengrundlage anzu bringen. Gemäss Konzeptentwurf beruht das Monitoring auf der Finanzstatistik gemäss funktionaler Gliederung. Auf der Detailebene der funk-

tionalen Gliederung bestehen Unschärfen. Es ist nicht garantiert, dass der gleiche Sachverhalt in jedem Kanton immer der gleichen Funktion zugeteilt wird. Aufgrund dieser Differenzen zwischen den Kantonen besteht das Risiko von Verzerrungen und ungenauen Ergebnissen des Monitorings. Zudem macht die funktionale Gliederung keine Aussage zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Deshalb und weil die laufenden Diskussionen zu den Entlastungsmassnahmen des Bundes (siehe Traktandum 23) die Problematik der Verbundaufgaben verdeutlichen, muss der Fokus in diesem Geschäft klar auf einer raschen Wiederaufnahme der Arbeiten für eine Reform der Aufgabenteilung liegen.

23. Finanzplanung des Bundes: Entlastungsmassnahmen

Der Bund rechnet in den kommenden Jahren mit einem strukturellen Finanzierungsdefizit, in erster Linie aufgrund von neuen, nicht gegenfinanzierten Ausgaben. Am 25. Januar und am 15. Februar 2023 entschied der Bundesrat, den Bundeshaushalt ab 2024 bei den schwach gebundenen Ausgaben um jährlich 1,6 Mrd. bis 2 Mrd. Franken und ab 2025 bei den stark gebundenen Ausgaben um 0,6 Mrd. bis 1 Mrd. Franken zu entlasten. Unter anderem soll dabei auch der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer um 0,7 Prozentpunkte auf 20,5% gesenkt werden.

Das Vernehmlassungsverfahren zu den geplanten Entlastungsmassnahmen des Bundes wird voraussichtlich am 21. Juni 2023 eröffnet. Der Leitende Ausschuss hat am 12. Mai 2023 bereits entschieden, dass die KdK wie bei früheren Haushaltsbereinigungen des Bundes eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone vorbereitet. Die entsprechende Konsultation bei den Kantsregierungen zum Entwurf der KdK-Stellungnahme soll bis Ende August 2023 abgeschlossen sein, damit die Stellungnahme an der Plenarversammlung vom 22. September 2023 verabschiedet werden kann.

Haltung des Kantons Zürich

Dem vorgeschlagenen Vorgehen bezüglich einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantone kann zugestimmt werden. Mit Blick auf die geplanten Entlastungsmassnahmen des Bundes ist festzuhalten, dass für Ausgaben des Bundes eine Gegenfinanzierung innerhalb des Bundeshaushalts vorzusehen ist. Entlastungsmassnahmen dürfen nicht zulasten der Kantone gehen, wie dies insbesondere mittels Senkung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer geschehen würde. Auch Kürzungen des Bundesanteils bei der Finanzierung von Verbundaufgaben sind abzulehnen.

Bei den übrigen Traktanden unter diesem Titel handelt es sich um Geschäfte zur Kenntnisnahme (17, 21) sowie Ausführungen zum weiteren Vorgehen (24), die keiner Bemerkung oder Stellungnahme bedürfen.

Auf Antrag der Staatskanzlei
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Vertreter des Regierungsrates in der KdK wird ermächtigt, anlässlich der Plenarversammlung der KdK vom 23. Juni 2023 im Sinne der Erwägungen Stellung zu beziehen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Plenarversammlung vom 23. Juni 2023 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Veröffentlichung gemäss Dispositiv II), den Finanzdirektor, die übrigen Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli