

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. März 2024

268. Richtlinien zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2025–2028 und Budget 2025

I. Allgemeine Vorgaben

Aufgaben und Finanzen bzw. Text- und Zahlenteile sind gleichzeitig und in Übereinstimmung zu erstellen. Aufwand und Ertrag bzw. Ausgaben und Einnahmen sind entsprechend dem Erfordernis der budgetären Transparenz nach Art. 122 Abs. 3 der Kantonsverfassung (LS 101) gemäss den zu erwartenden Mengen und Preisen bzw. Kosten sowie beschlossenen Stellenplänen von Grund auf neu und realistisch sowie frankengenau zu budgetieren. Sie haben den Rechtsgrundlagen der Aufgabenerfüllung in der Planperiode zeitlich und inhaltlich zu entsprechen. Erkenntnisse aus der Rechnung 2023 sind zu berücksichtigen. Verbesserungen sowie Verschlechterungen aufgrund von unabwendbaren Mehrbelastungen gegenüber dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 sind begründet darzulegen. Als Begründung bei Mehrbelastungen gelten eindeutige Rechtsgrundlagen, Regierungsratsbeschlüsse (einschliesslich Vorlagen an den Kantonsrat, ohne Vernehmlassungen) sowie Direktionsverfügungen, wobei alle Kompensationsmöglichkeiten auszuschöpfen sind. Solange einem abweichenden Beschluss des Kantonsrates keine Rechtskraft erwachsen ist, ist die Haltung des Regierungsrates abzubilden. Rechtsänderungen auf Bundesebene sind abzubilden, wenn sie beschlossen sind und ihr Inkrafttreten feststeht. Für die Aufnahme der erwähnten Beschlüsse in den Planungsprozess gelten folgende Stichtage:

Tabelle 1:

Zeitpunkt Beschluss	Meilenstein	Aufzunehmen in*
bis 7. Mai 2024	Ersteingaben KEF	KEF 2025–2028
bis 5. September 2024	Nachträge zum Budgetentwurf	Budget 2025, KEF 2026–2029
später	Ersteingaben KEF (Folgejahr)	KEF 2026–2029

* bei früherem Bedarf: interne Kompensation oder Nachtragskredit

Technische Vorgaben zur Erstellung des KEF 2025–2028 und des Budgets 2025 erfolgen in einer Weisung der Finanzdirektion und der Staatskanzlei. Die Weisung ergänzt diese Richtlinien zum KEF 2025–2028 und Budget 2025 (KEF-Richtlinien). Intercompany-Aufwände und -Erträge sind im gegenseitigen Einvernehmen einzustellen, soweit sie nicht in den Richtlinien oder der Weisung festgelegt sind.

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

2. Ausgangslage

Die Ausgangslage stellt auf die Rechnung 2023, den Kantonsratsbeschluss zum Budget 2024 (Vorlage 593ob) und für 2025–2027 auf den KEF 2024–2027, Festlegung Finanzen, ab. Mit dem KEF 2025–2028 ist die Periode 2021–2028 für den mittelfristigen Ausgleich massgebend. Der Saldo 2020 von 499 Mio. Franken entfällt und der Saldo des erstmals zu planenden 2028 von –296 Mio. Franken kommt hinzu. Das Planjahr 2028 entspricht dem Planjahr 2027.

Die Ausgangslage wird mit den nachfolgenden Festlegungen angepasst.

Tabelle 2: Erfolgs- und Finanzierungsrechnung nach Aktualisierungen

	in Mio. Franken					
	R 2021	R 2022	R 2023	B 2024	P 2025	P 2026
Saldo Erfolgsrechnung vor KEF-Richtlinien	758	543	-2	-189	-442	-359
F1 Neubeurteilung der Steuerprognose				144	173	102
F2 Neubeurteilung Beteiligungserlöse					30	183
F3 Zinsaufwand Finanzverbindlichkeiten					30	27
F4 Nationaler Finanzausgleich					-8	33
F5 Kantonaler Finanzausgleich				4	165	-12
F6 Aktualisierung Schülierzahlen, Lernende					39	39
F7 Bewertungsveränderungen auf Liegenschaften					-11	-35
im Finanzvermögen					-15	-35
F8 Auswirkungen Budgetbeschluss					60	28
F9 Kreditübertragungen aus Erfolgsrechnung*					0	-29
F10–F17 Verrechnungen					0	-29
Saldo Erfolgsrechnung nach Aktualisierungen	758	543	-2	-20	-69	-188
Nichtanrechnung Abgeltung Staatsgarantie ZKB	-27	-28	-30	-28	-31	-32
Saldo Erfolgsrechnung im mittelfristigen Ausgleich	731	515	-32	-49	-100	-219
Mittelfristiger Ausgleich 2021–2028 nach Aktualisierungen					-115	36
					766	
Aufwand vor KEF-Richtlinien	-17959	-18116	-18779	-18903	-19186	-19435
Aktualisierung Aufwand (F3–F6, F8–F17)	0	0	0	-35	170	40
Aufwand nach Aktualisierungen	-17959	-18116	-18779	-18939	-19015	-19395
Jährliches Aufwandswachstum nach Aktualisierungen	9,3%	0,9%	3,7%	0,9%	0,4%	2,0%
Mittelfristiges Aufwandswachstum 2021–2028 nach Aktualisierungen					1,5%	0,1%
					2,3%	

in Mio. Franken

	R 2021	R 2022	R 2023	B 2024	P 2025	P 2026	P 2027	P 2028
Saldo Investitionsrechnung KEF 2024–2027	-1 288	-971	-1 037	-1 123	-1 152	-1 078	-1 158	-1 158
Entfernung Investitionsausgaben KEF 2024–2027					1 297	1 310	1 404	1 404
Entfernung Investitionseinnahmen KEF 2024–2027					-145	-232	-245	-245
Investitionsausgaben gemäss Projektliste					-1 241	-1 271	-1 443	-1 400
Hochbauinvestitionen (Platzhalter)					-320	-320	-320	-320
Investitionseinnahmen gemäss Projektliste					127	184	208	201
F28 Kreditübertragungen aus Investitionsrechnung*				-281				
Saldo Investitionsrechnung vor Massnahmen	-1 288	-971	-1 037	-1 403	-1 434	-1 406	-1 555	-1 519
Saldo Finanzierungsrechnung nach Aktualisierungen	157	313	-358	-796	-780	-849	-884	-755
Summe Saldo Finanzierungsrechnung 2025–2028							-3 267	
Selbstfinanzierungsgrad nach Aktualisierungen	112%	132%	65%	43%	46%	40%	43%	50%
Mittelfristiger Selbstfinanzierungsgrad 2021–2028							63%	
KEF-Selbstfinanzierungsgrad 2025–2028							45%	

– 4 –

(Rundungsdifferenzen)
* Die Angaben zu den Kreditübertragungen können sich mit dem Beschluss zum Geschäftsjahrsbericht 2023 noch verändern.

Tabelle 3: Erfolgs- und Finanzierungsrechnung nach Massnahmen in der Erfolgsrechnung

in Mio. Franken

	R 2021	R 2022	R 2023	B 2024	P 2025	P 2026	P 2027	P 2028
--	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Saldo Finanzierungsrechnung nach Massnahmen ER **157** **313** **-358** **-796** **-537** **-541** **-578** **-500**
Summe Saldo Finanzierungsrechnung 2025–2028 _____
-2156 _____

Selbstfinanzierungsgrad nach Massnahmen ER **112%** **132%** **65%** **43%** **63%** **62%** **63%** **67%**
Mittelfristiger Selbstfinanzierungsgrad 2021–2028 _____
KEF-Selbstfinanzierungsgrad 2025–2028 _____
(Rundungsdifferenzen)

Tabelle 4: Finanzierungsrechnung nach Massnahmen in der Investitionsrechnung

in Mio. Franken

	R 2021	R 2022	R 2023	B 2024	P 2025	P 2026	P 2027	P 2028
--	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

F29 Vorgabe Saldo Finanzierungsrechnung

				300	400	400	400	400
--	--	--	--	-----	-----	-----	-----	-----

Saldo Finanzierungsrechnung nach Massnahmen ER, IR **157** **313** **-358** **-796** **-237** **-141** **-178** **-100**
Summe Saldo Finanzierungsrechnung 2025–2028 _____
-656 _____

Selbstfinanzierungsgrad nach Massnahmen ER, IR **112%** **132%** **65%** **43%** **79%** **86%** **85%** **91%**
Mittelfristiger Selbstfinanzierungsgrad 2021–2028 _____
KEF-Selbstfinanzierungsgrad 2025–2028 _____
(Rundungsdifferenzen)

3. Festlegungen zur Erfolgsrechnung

3.1 Aktualisierungen

F1. Die Neubeurteilung der Steuerprognose führt in der Leistungsgruppe Nr. 4910, Steuererträge, zu Saldoänderungen von 2024 +144 Mio. Franken, 2025 +173 Mio. Franken, 2026 +102 Mio. Franken, 2027 +183 Mio. Franken und 2028 +293 Mio. Franken.

Erläuterungen: Die Neubeurteilung beträgt für das Jahr 2024 +144 Mio. Franken. Die Verbesserung ist auf die Erhöhung der Nachträge NP und JP (höhere Durchschnittswerte für die Berechnung der zu erwartenden Nachträge 2024, höhere Überträge aus der Neuveranlagungen von ehemals an der Quelle besteuerten Arbeitnehmenden und Erholungseffekte der Steuerjahre 2020 und 2021) sowie die Anpassung der Bundessteuererträge aufgrund des erhöhten Vorjahresniveaus zurückzuführen. Diese Effekte und weitere Aktualisierung führen zu einer Anpassung der KEF-Prognose 2025–2028. Der mutmassliche Ausgleich der kalten Progression in der KEF-Periode sowie die erwarteten Mehrerträge aus der Neubewertung von Liegenschaften wurden berücksichtigt. Die Planung des KEF-Jahres 2028 führt zu zusätzlichen Erträgen von 293 Mio. Franken. Weitere Erkenntnisse aus dem Steuerhearing im Frühjahr werden im Rahmen der Ersteingaben berücksichtigt. Die Aktualisierung der Steuerprognose erfolgte in allen Jahren mit dem ab 2024 geltenden Steuerfuss von 98%.

F2. Die Neubeurteilung der Beteiligungserlöse führt in der Leistungsgruppe Nr. 4930, Zinsen und Beteiligungen, zu Saldoänderungen von 2025 +30 Mio. Franken, 2026 +30 Mio. Franken, 2027 +27 Mio. Franken und 2028 +28 Mio. Franken.

Erläuterungen: Es wird mit Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank von 1 Mrd. Franken pro Jahr gerechnet. Das entspricht einer gegenüber dem KEF 2024–2027 unverändert eingestellten einfachen Ausschüttung von 119,3 Mio. Franken pro Planjahr. Die Dividende der Zürcher Kantonalbank von 340 Mio. Franken entspricht in allen Planjahren der Höhe im Jahr 2024. Die Abgeltung des Dotationskapitals ist aufgrund der aktuellen Zinserwartungen stabil. Die Abgeltung der Staatsgarantie folgt ab 2023 dem BIP-Wachstum der Schweiz. Für die Flughäfen Zürich AG wird unverändert mit einer Dividende von jährlich 46,5 Mio. Franken gerechnet. Bei der Axpo Holding AG wird in allen Planjahren von einer Dividende von insgesamt 200 Mio. Franken ausgegangen (Anteil Kanton Zürich 18,3%). Bei den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich wird in allen Planjahren von einer Ausschüttung von 20 Mio. Franken ausgegangen.

F3. Die Neubeurteilung des Zinsaufwands für langfristige Finanzverbindlichkeiten führt in der Leistungsgruppe Nr. 4930, Zinsen und Beteiligungen, zu Saldoveränderungen von 2025 +30 Mio. Franken, 2026 +33 Mio. Franken, 2027 +22 Mio. Franken und 2028 +24 Mio. Franken.

Erläuterungen: Die aktuelle Planung weist für 2025–2028 aufgrund der gesunkenen langfristigen Zinsen einen deutlich tieferen Zinsaufwand aus.

F4. Die Neubeurteilung des nationalen Finanzausgleichs (NFA) führt in der Leistungsgruppe Nr. 4960, Nationaler Finanzausgleich, zu Saldoveränderungen von 2025 –8 Mio. Franken, 2026 –12 Mio. Franken, 2027 –35 Mio. Franken und 2028 –32 Mio. Franken.

Erläuterungen: 2025 und 2026 sinken die Zahlungen des Kantons Zürich in den Ressourcenausgleich aufgrund der Mindergewichtung der Unternehmensgewinne, die 2024 erstmalig zur Anwendung kam. Sie nehmen jedoch etwas weniger stark ab als in der Vergangenheit angenommen. Gemäss der aktualisierten Prognose zeichnet sich 2027 und 2028 eine Stabilisierung der Zahlungen des Kantons Zürich in den Ressourcenausgleich ab. Der Saldo der Leistungsgruppe Nr. 4960, Nationaler Finanzausgleich, beträgt 2025 –425 Mio. Franken, 2026 –392 Mio. Franken, 2027 –393 Mio. Franken und 2028 –390 Mio. Franken.

Antrag der Direktion der Justiz und des Innern:

F5. Die Neubeurteilung des kantonalen Finanzausgleichs führt in der Leistungsgruppe Nr. 2216, Kantonaler Finanzausgleich, zu Saldoveränderungen von 2024 +4 Mio. Franken, 2025 +165 Mio. Franken, 2026 +39 Mio. Franken, 2027 +35 Mio. Franken und 2028 +28 Mio. Franken.

Erläuterungen: Die Stadt Zürich wird 2025 zur Nettozahlerin im Finanzausgleich. Im Vergleich zu den übrigen Gemeinden im Kanton sind in der Stadt Zürich die Steuereinnahmen 2023 überproportional gestiegen, weshalb der Saldo der Leistungsgruppe im Budgetjahr deutlich besser ausfällt als in den Vorjahren.

Antrag der Bildungsdirektion:

F6. Die Aktualisierung der Prognose der Anzahl Schülerinnen und Schüler sowie Lernender führt in der Bildungsdirektion zu Saldoveränderungen von 2025 –11 Mio. Franken, 2026 –15 Mio. Franken, 2027 –13 Mio. Franken und 2028 –29 Mio. Franken.

Tabelle 5: Saldoveränderungen infolge Aktualisierung der Prognose der Anzahl Schülerinnen und Schüler sowie Lernender pro Leistungsgruppe

in Mio. Franken	2025	2026	2027	2028
LG Nr. 7200, Volksschulen	-4,0	-3,9	0,6	3,9
LG Nr. 7301, Mittelschulen	-8,2	-10,5	-10,3	-18,4
LG Nr. 7306, Berufsbildung	0,7	-0,2	-3,1	-14,5
Total	-11,5	-14,5	-12,8	-28,9

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterungen: Die Veränderungen der diesjährigen Prognose der Anzahl Schülerinnen und Schüler sowie Lernender zur Vorjahresprognose betragen zwischen -0,2 und +1,9 Prozentpunkte. Die Volksschulprognose ist für die KEF-Jahre um 0,2 Prozentpunkte niedriger als die Vorjahresprognose. Die Differenzen sind auf den Rückgang der Eintritte der Vierjährigen in der Periode 2026–2027 aufgrund einer tieferen Geburtenrate zurückzuführen. Bei den Mittelschulen beträgt die Differenz zur Vorjahresprognose 1,9 Prozentpunkte. Die Zunahme ist insbesondere auf den Anstieg der Eintritte in das HarmoS-Programmjahr 11 und höhere Eintrittsquoten zurückzuführen. Die aktuelle Prognose in der Berufsbildung weicht um 0,5 Prozentpunkte von der Vorjahresprognose ab. Die Zunahme ist unter anderem auf die aktualisierte Volksschulprognose zurückzuführen.

F7. Die regelmässigen Bewertungsveränderungen auf Liegenschaften im Finanzvermögen führen in der Leistungsgruppe Nr. 8710, Liegenschaften Finanzvermögen, zu Saldoeveränderungen von 2024 +60 Mio. Franken und 2028 +58 Mio. Franken. In der Leistungsgruppe Nr. 5925, Strassenfonds, bleibt der Saldo in den Planjahren unverändert.

Erläuterungen: Seit der Einführung von IPSAS 2009 fallen immer wieder erhebliche Aufwertungsgewinne auf den Liegenschaften im Finanzvermögen an. Neu werden die zukünftigen regelmässigen Bewertungsveränderungen geschätzt und in der Finanzplanung berücksichtigt. Es handelt sich um pauschale Schätzungen auf der Grundlage der gebuchten Bewertungsveränderungen seit Einführung von IPSAS 2009 und der angenommenen Immobilienpreisentwicklung für den Kanton Zürich. In der Saldoeveränderung nicht berücksichtigt sind die wesentlichen Neubewertungen gemäss § 11 Abs. 1 der Rechnungslegungsverordnung (RLV, LS 611.1).

3.2 Kantonsratsbeschlüsse, Volksabstimmungen, Finanzmotionen und Kreditübertragungen

Es liegen keine Volksentscheide und Finanzmotionen vor.

F8. Der Kantonsratsbeschluss zum Budget 2024 führt 2025–2028 zu Veränderungen in folgender Leistungsgruppe:

Tabelle 6: Saldoüberänderungen aufgrund Budgetbeschluss 2024

in Mio. Franken	2025	2026	2027	2028
LG Nr. 9540, Integrierte Psychiatrie	–1,2	–1,2	–1,2	–1,2
Winterthur – Zürcher Unterland				

Erläuterungen: In der Leistungsgruppe Nr. 9540, Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland, führt die Teuerung 2025–2028 zu einer Saldoverschlechterung von jährlich –1,2 Mio. Franken.

F9. Kreditübertragungen aus der Erfolgsrechnung 2023 führen 2024 zu Saldoüberänderungen von –39 Mio. Franken.

Erläuterungen: Für eine realistischere Einschätzung des mittelfristigen Ausgleichs werden Kreditübertragungen, die aus der Rechnung 2023 in das Budget 2024 fliessen, miteingerechnet. Die definitive Höhe der Kreditübertragungen pro Leistungsgruppe wird mit dem Geschäftsbericht 2023 beschlossen.

3.3 Vorgaben zu Verrechnungen

Zwecks Transparenz werden neu sämtliche Leistungsverrechnungen in den KEF-Richtlinien zusammengeführt.

F10. Die Zinsen auf dem Verwaltungsvermögen, den Sachanlagen des Finanzvermögens (ausgenommen jene der Legate und Stiftungen ohne Rechtspersönlichkeit) und den Verpflichtungen oder Vorschüssen der Fonds werden 2025–2028 zu 0,75% auf dem jeweiligen Bilanzwert verrechnet.

Erläuterungen: Der interne Verrechnungszins wird vom Regierungsrat gestützt auf § 27 Abs. 3 der Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2) mit den Richtlinien zur Erarbeitung des KEF festgelegt. Er beruht auf den Kosten des langfristigen Fremdkapitals für Neuaufnahmen (für zehnjährige Anleihe zurzeit rund 1,4%) und den durchschnittlichen Fremdkapitalkosten des Kantons (für die kommenden zwölf Monate rund 0,7%). Im KEF 2024–2027 wurde mit einem internen Verrechnungszins von 0,75% gerechnet. Seither sind die Kosten des langfristigen Kapitals für zehnjährige Neuaufnahmen gesunken, die Fremdkapitalkosten des Kantons liegen leicht unter dem zuletzt festgelegten internen Verrechnungszins.

Antrag der Baudirektion:

F11. Es gelten ab dem KEF 2025–2028 neu folgende Richtpreise pro m² Hauptnutzfläche und Gebäudeverrechnungsgruppe:

Tabelle 7: Richtpreise pro m² Hauptnutzfläche und Gebäudeverrechnungsgruppe

Gebäudeverrechnungsgruppe	Richtpreise in Franken		Veränderungen	
	KEF 2024–2027	KEF 2025–2028	Franken	%
Betrieb	285	303	18	+6,5
Bildung	326	344	18	+5,6
Büros	355	366	12	+3,3
Einfamilienhäuser	270	315	45	+16,7
Gefängnisse	664	695	31	+4,7
Gewächshäuser	87	67	-20	-22,8
Industrie	194	299	105	+53,8
Kultur	379	412	33	+8,6
Labor & Heilmittel	471	500	29	+6,2
Lagergebäude	152	128	-24	-15,6
Militär & Zivilschutz	410	267	-143	-34,9
Pädagogische Hochschule Zürich	573	672	99	+17,3
Polizei- und Justizzentrum	880	880		
Polizei & Justiz	468	634	165	+35,4
Polizeiposten	461	454	-8	-1,7
Reinigung & Entsorgung	307	307		
Restaurants & Hotels	554	454	-100	-18,0
Scheunen	168	158	-10	-6,0
Sport & Freizeit	862	972	110	+12,8
Stallungen	300	317	17	+5,8
Waffenplatz Reppischthal	230	232	2	+0,9
Wohnkomplexe	201	195	-6	-3,0
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	342	324	-18	-5,1
Zürcher Hochschule der Künste	397	456	59	+14,8
Zürcher Verkehrsverbund	438	438		

(Rundungsdifferenzen)

Die neuen Richtpreise führen zu folgenden Saldoveränderungen für die einzelnen Einheiten und sind insgesamt saldoneutral:

Tabelle 8: Saldoveränderungen pro Planjahr in den dezentralen Leistungsgruppen (zusammengefasst nach Direktionen und Organisationseinheiten) aufgrund der geänderten Richtpreise (Flächen gemäss Nutzervereinbarungen per Januar 2024)

in Mio. Franken	2025	2026	2027	2028
Staatskanzlei	0,1	0,1	0,1	0,1
Direktion der Justiz und des Innern	-2,2	-2,2	-2,2	-2,2
Sicherheitsdirektion	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
davon Forensisches Institut Zürich	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanzdirektion	0,6	0,6	0,6	0,6
Volkswirtschaftsdirektion	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
davon Tiefbauamt	0,1	0,1	0,1	0,1
davon Zürcher Verkehrsverbund	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
Gesundheitsdirektion	0,3	0,3	0,3	0,3
Bildungsdirektion	-10,3	-10,3	-10,3	-10,3
davon Universität Zürich	-0,0	-0,0	-0,0	-0,0
davon Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
davon Zürcher Hochschule der Künste	-3,4	-3,4	-3,4	-3,4
davon Pädagogische Hochschule Zürich	0,3	0,3	0,3	0,3
Baudirektion (ohne LG Nr. 8750)	0,2	0,2	0,2	0,2
Konsolidierungskreis 2	-0,1	-0,3	-0,5	-0,5
Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaften	12,4	12,5	12,7	12,7
Verwaltungsvermögen				
Total	0,0	0,0	0,0	0,0

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterungen: Gemäss § 34 der Immobilienverordnung (LS 721.1) berechnet das Immobilienamt, Baudirektion, kostendeckende Richtpreise pro Gebäudeverrechnungsgruppe und beantragt sie dem Regierungsrat mit den Richtlinien zum KEF.

Antrag der Baudirektion und der Finanzdirektion:

F12. Die Direktionen und die Staatskanzlei halten sich an die Hauptnutzflächen gemäss den Nutzervereinbarungen für 2025. Sollten aufgrund des Kernauftrags der Direktionen oder der Staatskanzlei Veränderungen der zukünftigen Hauptnutzflächen notwendig sein, stellen sie diese Veränderungen ein und informieren das Immobilienamt umgehend. Die Veränderungen sind im Rahmen der Ersteingaben zu belegen und vom Immobilienamt zu bestätigen. Die Flächenstandards sollen auch in den Konsolidierungskreisen 2 und 3 angewendet werden.

Erläuterung: Die Raumkosten der Direktionen und der Staatskanzlei ergeben sich durch Multiplikation der Richtpreise mit den geplanten Hauptnutzflächen, Raumtypen und Zustandsfaktoren. Das Immobilienamt plant für die Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungs-

vermögen, die entsprechenden Erträge. Nicht gemeldete Abweichungen bei den Hauptnutzflächen führen zu Kostendeckungsdifferenzen in der Leistungsgruppe Nr. 8750.

Antrag der Baudirektion:

F13. Die Direktionen und die Staatskanzlei übernehmen für den KEF 2025–2028 die von der Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungsvermögen, an die Nutzertdirektionen verrechneten Ist–Nebenkosten 2023 und stellen diese pro Leistungsgruppe in das Budget und die Planjahre ein.

Die kalkulierten Nebenkosten führen zu folgenden Saldoveränderungen für die einzelnen Einheiten und sind insgesamt saldoneutral:

Tabelle 9: Saldoveränderungen pro Planjahr in den dezentralen Leistungsgruppen (zusammengefasst nach Direktionen und Organisationseinheiten) aufgrund der dezentralen Nebenkosten

in Mio. Franken	pro Planjahr
Staatskanzlei	+0,0
Direktion der Justiz und des Innern	+1,3
Sicherheitsdirektion	-1,2
davon Forensisches Institut Zürich	-0,1
Finanzdirektion	+0,0
Volkswirtschaftsdirektion	-0,5
davon Tiefbauamt	-0,0
davon Zürcher Verkehrsverbund	-0,0
Gesundheitsdirektion	-0,2
Bildungsdirektion	-1,6
davon Universität Zürich	0,0
davon Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	-4,7
davon Zürcher Hochschule der Künste	-2,6
davon Pädagogische Hochschule Zürich	-0,9
Baudirektion (ohne Leistungsgruppe Nr. 8750)	-1,2
Konsolidierungskreis 2	+1,1
Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungsvermögen	+2,3
Total	0,0

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterung: Das Immobilienamt plant für die Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungsvermögen, die entsprechenden Erträge.

F14. Die Verrechnung der Finanz- und Personalsysteme führen pro Planjahr zu einer Saldoverschlechterung von 4 Mio. Franken.

Die folgenden Kantonsapplikationen, die auf der SAP- und SAP-nahe Plattform laufen, werden im Auftrag der fachdomänenverantwortlichen Verwaltungseinheit (FAV) durch das Amt für Informatik an die nutzenden Verwaltungseinheiten verrechnet:

Tabelle 10: Verrechnung Kantonsapplikationen, die auf SAP- und SAP-nahen Plattformen laufen

Kantonsapplikation	Einheit	Preis pro Einheit in Franken
Finanz- und Controllingapplikationen, insbesondere SAP FI, CO, CML, PS-CD, IM, PS, einschliesslich Add-Ins FS2, MaxFlow	Belegposition in der Tabelle ACDOCA	0.16
Zahlungsverkehr	Anzahl Transaktionen	0.21
Konsolidierung, Finanzbericht, UmfrageTool, Planungstool	Leistungsgruppe	5313
KEF-Tool	Leistungsgruppe	1652
GB-Tool	Leistungsgruppe	1473
IKS-Tool, SAP GRC	Bewertungsumfrage	94
Immobilien, SAP RE-FX	Vollumfänglich zulasten BD-IMA	–
Instandhaltung, SAP PM	Instandhaltungsauftrag	7.15
Vertrieb, SAP SD	Belegposition in der Tabelle VBEP	0.41
Materialwirtschaft, SAP MM	Belegposition in der Tabelle MATDOC	2.09
	Tabelle EKPO	3.09
	Tabelle ACDOCA (kreditorische Belegpositionen)	0.21
Personal-, Zeit- und Lohnadministration, SAP PA, PY, PT, OM, RM einschliesslich Add-Ins und Organisationsmanager	Lohnabrechnung	6.66
	Angestellte	27.66
	Lehrperson VSA	18.30
	Entschädiger	7.25
	Übrige	3.50
Pro Time / CATS	Belegposition der Tabelle CATS	0.11
PULS Avanti VSA	pauschal	
PULS Avanti MBA	pauschal	

Tabelle 11: Saldoveränderungen pro Planjahr in den dezentralen Leistungsgruppen (zusammengefasst nach Direktionen und Organisations-einheiten) infolge Verrechnung der Personal- und Finanzsysteme

in Mio. Franken	Personalsysteme	Finanzsysteme	gesamt
Staatskanzlei	–0,0	–0,0	–0,0
Direktion der Justiz und des Innern	–0,2	–0,0	–0,2
Sicherheitsdirektion	–0,3	–0,7	–1,0
davon Forensisches Institut Zürich	–0,0	–0,0	–0,0
Finanzdirektion	–0,2	0,4	0,2
Volkswirtschaftsdirektion	–0,1	–0,1	–0,2
davon Tiefbauamt	–0,1	–0,1	–0,1
davon Zürcher Verkehrsverbund	–0,0	–0,0	–0,0
Gesundheitsdirektion	–0,0	–0,1	–0,2

in Mio. Franken	Personalsysteme	Finanzsysteme	gesamt
Bildungsdirektion	-1,6	-0,2	-1,9
davon Universität Zürich		-0,1	-0,1
davon Zentralbibliothek		-0,0	-0,0
davon Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften		-0,0	-0,0
davon Zürcher Hochschule der Künste	-0,1	-0,0	-0,1
davon Pädagogische Hochschule Zürich	-0,1	-0,0	-0,1
Baudirektion	-0,2	-0,1	-0,2
Konsolidierungskreise 2 und 3	-0,6	-0,0	-0,6
Total	-3,3	-0,9	-4,2

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterung: Für die Personalsysteme steigt der Aufwand um 3,3 Mio. Franken. Die höheren Kosten für die Kantonsapplikation SAP HCM zulasten der Leistungsgruppen entstehen aufgrund des Parallelbetriebs der bisherigen SAP-Stäfa-Lösung und der neuen SAP-HCM-Standardlösung bis voraussichtlich Ende 2025. Gleichzeitig sind die neuen Self-Service-Funktionalitäten bereits ab 2025 verfügbar. Für die Finanzsysteme ergibt sich eine Saldoverschlechterung von 0,9 Mio. Franken. Diese setzt sich aus der Verrechnung des eingeführten Planungs- und Budgetierungstools von 0,3 Mio. Franken, der neuen Fachlichen Applikationsverantwortung (FAV) Materialwirtschaft in der Kantonalen Drucksachen- und Materialzentrale von 0,25 Mio. Franken und der Verrechnung des Zahlungsverkehrs von 1,4 Mio. Franken zusammen, wobei Letztere zu einer Saldoverbesserung in der Finanzverwaltung um 1,0 Mio. Franken führt. Die Verrechnung wird in einer einmaligen Rechnung für das ganze Jahr im ersten Quartal durchgeführt; allfällige Differenzen im Jahresverlauf werden nicht nachverrechnet. Der Saldo der Leistungsgruppen wird in entsprechendem Umfang erhöht.

F15. Die IKT-Verrechnung in der IKT-Grundversorgung wird gemäss Handbuch IKT-Verrechnung für alle Einheiten angewendet, die bis und mit 2024 auf den digitalen Arbeitsplatz (DAP) umgestellt werden.

Tabelle 12: Saldoänderungen pro Planjahr gegenüber KEF 2024–2027

in Mio. Franken	pro Planjahr
Finanzdirektion	1,3
Volkswirtschaftsdirektion	-0,6
Gesundheitsdirektion	-0,7
Total	0,0

Erläuterungen: Nach aktueller Einführungsplanung betrifft dies die Volkswirtschaftsdirektion und die Gesundheitsdirektion. Die Differenzen zwischen der neuen und bisherigen IKT-Verrechnung für die IKT-Grundversorgung führt bei den betroffenen Leistungsgruppen ab 2025 zu einer Saldoverschlechterung; der Saldo der Leistungsgruppe Nr. 4610, Amt für Informatik, wird entsprechend verbessert. Die Sicherheitsdirektion und die Bildungsdirektion planen im KEF 2025–2028 für alle Planjahre ihre IKT-Grundversorgung mit der bisherigen IKT-Verrechnung.

F16. Mengenanpassungen bei der IKT-Grundversorgung führen pro Planjahr zu einer Saldoveränderung von –0,4 Mio. Franken in den Einheiten, bei denen die IKT-Grundversorgung bereits im KEF 2024–2027 zur Anwendung kam.

Tabelle 13: Saldoveränderungen pro Planjahr gegenüber KEF 2024–2027 aufgrund von Mengenveränderungen bei der IKT-Grundversorgung

in Mio. Franken	pro Planjahr
Staatskanzlei	–0,0
Finanzdirektion	0,3
Volkswirtschaftsdirektion	–0,2
davon Tiefbauamt	–0,2
Baudirektion	–0,5
Finanzkontrolle	0,0
Ombudsstelle	–0,0
Total	–0,4

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterungen: Die IKT-Verrechnung in der IKT-Grundversorgung (Pauschale IKT-Grundversorgung, Standardapplikationen, Smart Devices) wird im KEF 2025–2028 für alle Einheiten angewendet, die bis und mit 2024 auf den DAP umgestellt worden sind. Bereits auf die neue IKT-Verrechnung umgestellt wurden die Staatskanzlei, die Finanzdirektion, die Baudirektion, die Finanzkontrolle, die Ombudsstelle und teilweise die Volkswirtschaftsdirektion. Im KEF 2024–2027 wurde die Direktion der Justiz und des Innern auf der Grundlage der neuen IKT-Verrechnung geplant.

Der Verrechnungsschlüssel beruht auf den Ist-Mengen viertes Quartal 2023. Die Umstellung der Direktion der Justiz und des Innern beruht auf den Plan-Mengen des KEF 2024–2027.

F17. Gemäss KEF-Erklärung Nr. 17 (Dezember 2019) verrechnet die Leistungsgruppe Nr. 4610, Amt für Informatik, den Direktionen und der Staatskanzlei, die nicht auf die neue IKT-Verrechnung umgestellt werden, Leistungen des Netzwerkes und des Zugriffs- und Identitätsmanagements von 5,32 Mio. Franken pro Jahr. Die Verrechnung ist saldoneutral.

Erläuterungen: Der Kantonsrat verlangt mit der KEF-Erklärung Nr. 17, dass der Aufwand des Amtes für Informatik verrechnet wird. Die Verrechnung dieser Leistungen wurde mit dem KEF 2020–2024 eingeführt und wird sukzessive durch die «neue» IKT-Verrechnung abgelöst. Diese Verrechnung findet nur Anwendung in der Bildungsdirektion und der Sicherheitsdirektion. Im Vergleich zum Vorjahres-KEF bleiben Verrechnungsschlüssel und -beträge unverändert.

F18. Zusätzliche Leistungsverrechnungen ausserhalb der KEF-Richtlinien sind für die in den KEF-Richtlinien abgehandelten Sachverhalte ausgeschlossen.

Erläuterungen: Gemäss dem Grundsatz der Transparenz muss klar nachvollziehbar sein, wo die Kosten für die Leistungen anfallen.

F19: Ab dem KEF 2026–2029 werden alle Leistungsverrechnungen umgestellt auf «Plankosten geteilt durch letzte verfügbare Ist-Mengen», wobei die Abrechnung einmal jährlich zu Beginn des Jahres durchgeführt wird und allfällige Differenzen zwischen Verrechnung und Ist in den verrechnenden Leistungsgruppen erscheinen (analog heutige Verrechnung Finanz- und Personalsysteme). Die Finanzverwaltung wird beauftragt, diese Verrechnungsart im Hinblick auf den übernächsten KEF mit den verrechnenden Leistungsgruppen vorzubereiten. Ausgenommen sind die vom Immobilienamt zu verrechnenden Nutzungskosten Immobilien.

Erläuterungen: Die Verrechnungen sind im Sinne der Transparenz und einfachen Handhabung bzw. der Verhinderung von bürokratischen Nachkontrollen von Ist-Verrechnungen zu vereinheitlichen.

3.4 Massnahmen

F20. Die allgemeine Lohnentwicklung, individuelle Lohnerhöhungen und Einmalzulagen werden für die Planjahre 2025–2028 gemäss Tabelle 14 festgelegt. Die Leistungsgruppen budgetieren auf der Grundlage der Lohnsumme gemäss Stand am 1. April 2024, womit der Teuerungsausgleich für das Jahr 2024 im Budgetjahr und in den Planjahren dezentral eingestellt ist. Für den Ausgleich der Teuerung des Vorjahres werden 2025 1,2%, 2026 1,1%, 2027 1,0% und 2028 1,0% zentral in der Leistungsgruppe Nr. 4950, Sammelpositionen, eingestellt. Die Leistungsgruppen verbessern ihre Saldi pro Planjahr um 0,2% der Lohnsumme, da eine Neuberechnung der Rotationsgewinne einen Umfang von 0,8% der Lohnsumme anzeigt und weiterhin individuelle Lohnerhöhungen von 0,6% der Lohnsumme vorgesehen sind. Die Lohnmassnahmen führen insgesamt zu Saldoänderungen von 2025 +41 Mio. Franken, 2026 +44 Mio. Franken, 2027 +43 Mio. Franken und 2028 –9 Mio. Franken. Die Teuerung wird im Rahmen der Überarbeitung gestützt auf die im März 2024 vom Bund publizierten Eckwerte der Finanzplanung aktualisiert.

Tabelle 14: Lohnentwicklung

pro Jahr (in %)	2025	2026	2027	2028
Allgemeine Lohnentwicklung	0,0	0,0	0,0	0,0
Individuelle Lohnerhöhungen (dezentral zu finanzieren durch Rotationsgewinne)	0,6	0,6	0,6	0,6
Einmalzulagen*	0,2	0,2	0,2	0,2
Teuerungsausgleich für Teuerung Vorjahr	1,2	1,1	1,0	1,0

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

Tabelle 15: Finanzielle Auswirkungen der Lohnentwicklung auf den KEF 2025–2028

in Mio. Franken	2025	2026	2027	2028
Dezentrale Leistungsgruppen	-72,9	-72,9	-72,9	-72,9
davon Einstellen Teuerungsausgleich 2024	-82,9	-82,9	-82,9	-82,9
(1,6%)				
davon Einmalzulagen (Anpassung der Basis für 1 Lohnprozent von 50,3 Mio. auf 51,8 Mio. Franken)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
davon Verbesserung Rotationsgewinne (0,2%)	10,4	10,4	10,4	10,4
Zentrale Leistungsgruppe Nr. 4950	113,7	117,1	115,5	63,7
davon Entfernung Teuerungsausgleich 2024	100,5	100,5	100,5	100,5
(2,0%)				
davon Entfernung bisheriger Teuerungsausgleich 2025–2028*	75,4	135,7	186,0	186,0
davon Einstellen neuer Teuerungsausgleich 2025–2028	-62,2	-119,2	-171,0	-222,9
Total Saldowirkung Lohnentwicklung	40,9	44,2	42,6	-9,2

(Rundungsdifferenzen)

* 2028 als Kopie von 2027

Erläuterungen:

- Die Lohnentwicklung wird neu mit der Lohnsumme gemäss Budgetentwurf 2024 geplant. Sie entspricht 51,8 Mio. Franken pro 1% Lohnsumme anstelle von 50,3 Mio. Franken im Vorjahr. Die im KEF 2024–2027 für die Planjahre 2025–2027 eingestellten Saldi werden entsprechend verschlechtert. Die kantonalen Spitäler planen die Lohnentwicklung dezentral; deren Lohnentwicklung ist in dieser Summe nicht enthalten.
- Im KEF 2024–2027 war für die Planjahre 2024–2027 ein Teuerungsausgleich 2024 von 2,0% zentral eingeplant. Der tatsächliche Teuerungsausgleich 2024 beträgt 1,6%. Für den Teuerungsausgleich 2024 ist daher der Saldo der Leistungsgruppen dezentral um 1,6% auf dem neuen Lohnprozent zu verschlechtern. Die bisher zentral eingestellte Position des Teuerungsausgleichs 2024 von 2,0% ist zu entfernen.

- Die Teuerungsausgleiche 2025–2028 werden zentral eingestellt. 2025 wird mit einer Teuerung von 1,2% gerechnet. Die Annahmen zur Teuerung für 2026–2028 entsprechen den volkswirtschaftlichen Eckwerten des Bundes (Stand Dezember 2023). Der im KEF 2024–2027 auf dem alten Lohnprozent zentral eingestellte Teuerungsausgleich wird durch die neue Teuerungsprognose mit dem neuen Lohnprozent ersetzt. Über den Teuerungsausgleich im Budgetjahr entscheidet der Regierungsrat gestützt auf § 42 der Personalverordnung (LS 177.11) im Herbst des laufenden Jahres.
- Die Einmalzulagen von 0,2% der Lohnsumme werden auf der Grundlage des neuen Lohnprozents eingestellt, was in den dezentralen Leistungsgruppen zu Saldoveränderungen von insgesamt –0,3 Mio. Franken pro Planjahr führt.
- Für 2025–2028 sind individuelle Lohnerhöhungen von 0,6% (finanziert durch Rotationsgewinne) dezentral in den Leistungsgruppen eingestellt (vgl. Tabelle 14). Untersuchungen zu den Rotationsgewinnen beim Verwaltungspersonal haben gezeigt, dass diese 2022 und 2023 durchschnittlich 0,8% der Lohnsumme betragen haben. Aufgrund der derzeitigen Altersstruktur der Mitarbeitenden sowie von deren Dienstaltersstruktur kann davon ausgegangen werden, dass sich die Rotationsgewinne in der kantonalen Verwaltung auf einem ähnlichen Niveau wie in den Vorjahren bewegen. Dies führt zu einer Verbesserung in den Leistungsgruppen von 0,2% der Lohnsumme.

F21. Die Verbesserung der Anstellungsbedingungen wird ab 2026 geplant. Daraus ergibt sich in der Leistungsgruppe Nr. 4950, Sammelpositionen, eine Saldoveränderung 2025 von +30 Mio. Franken.

Erläuterungen: Die Verbesserung der Anstellungsbedingungen enthält die Versicherung des Koordinationsabzuges.

F22. Kreditreste im Rechnungsergebnis 2023 von mehr als 1% des budgetierten Aufwands werden in allen Planjahren verbessert. Kreditreste von weniger als 1 Mio. Franken werden nicht bereinigt. Der Saldo der Verwaltungseinheiten verbessert sich entsprechend der nachfolgenden Tabelle.

Tabelle 16: Saldoverbesserung pro Planjahr aus Bereinigung der Kreditreste in den dezentralen Leistungsgruppen (zusammengefasst nach Direktionen) und Organisationseinheiten

in Mio. Franken	pro Planjahr
Staatskanzlei	0,0
Direktion der Justiz und des Innern	4,0
Sicherheitsdirektion	1,7
Finanzdirektion	5,6
Volkswirtschaftsdirektion	17,0

in Mio. Franken	pro Planjahr
Gesundheitsdirektion	6,7
Bildungsdirektion	0,0
Baudirektion	3,7
Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland	0,2
Legate	2,5
Total	41,3

(Rundungsdifferenzen)

Erläuterungen: Die Schwellenwerte entsprechen jenen im KEF 2024–2027. Mit den Schwellenwerten bleibt der Handlungsspielraum der Leistungsgruppen erhalten und der Anreiz für das sogenannte «Dezemberfieber» weiterhin tief. Massgebliche Abweichungen des Rechnungsergebnisses 2023 im Vergleich zum Budget werden in allen Planjahren korrigiert. Bereits erfolgte Verbesserungsvorgaben aus dem KEF 2024–2027 aufgrund der vorjährigen Kreditreste wurden abgezogen. Ausserordentliche Einmaleffekte gemäss Geschäftsbericht 2023 (Auflösungen und Bildung von Rückstellungen sowie nicht ausgeschöpfte Nachtragskredite) wurden ausgenommen.

F23. Die Direktionen werden beauftragt und die weiteren Organisationseinheiten eingeladen, ihre vereinnahmten Entgelte (Basis: Geschäftsbericht 2023, Kontogruppe 42) bzw. allfällige Rechtsgrundlagen auf 2026 im Umfang von mindestens 50 Mio. Franken jährlich an die aufgelaufene Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) anzupassen. Die Direktionen und Verwaltungseinheiten melden die entsprechenden Verbesserungen in den Ersteingaben zum KEF 2025–2028 der Finanzverwaltung.

Erläuterungen: Zwischen 2020 und 2023 beträgt die aufgelaufene LIK-Teuerung 5,7%. Ohne Anpassung an die aufgelaufene Teuerung ergibt sich eine zunehmende Unterdeckung der durch die Entgelte finanzierten staatlichen Leistungen bzw. eine zunehmende Finanzierung dieser Leistungen durch Steuererträge.

F24. Die Pauschalkürzung für die Kreditreste in der Leistungsgruppe Nr. 4950, Sammelpositionen, wird von 100 Mio. Franken auf 200 Mio. Franken pro Planjahr erhöht. Dies bedeutet eine Saldoverbesserung von 2025 +100 Mio. Franken, 2026 +100 Mio. Franken, 2027 +100 Mio. Franken und 2028 +100 Mio. Franken.

Erläuterungen: Erfahrungsgemäss können Kreditreste von jährlich 200 Mio. Franken angenommen werden, verbunden mit der Kreditrestekürzung gemäss separater Festlegung. Damit wird die Budgetgenauigkeit («true and fair view») verbessert.

F25. Die Leistungsgruppe Nr. 2216, Kantonaler Finanzausgleich, verbessert den Saldo 2026 +42 Mio. Franken, 2027 +42 Mio. Franken und 2028 +43 Mio. Franken. Die Leistungsgruppe Nr. 6700, Beiträge an Krankenkassenprämien, verbessert den Saldo 2025–2028 +30 Mio. Franken pro Planjahr.

F26. Die Direktionen und Organisationseinheiten stellen bei der Erarbeitung von Gesetzesänderungen sicher, dass keine Lastenverschiebungen von den Gemeinden hin zum Kanton entstehen.

Erläuterung: Die Lastenverschiebungen der vergangenen fünf Jahre belasten den Staatshaushalt jährlich um 295 Mio. Franken (Basis: Einführungsjahr) und einmalig um 438 Mio. Franken (vgl. Tabelle 17, Auszug aus KEF 2024–2027, S. 15, sowie Geschäftsbericht 2023).

Tabelle 17: Nettoaufwand-Verschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden ab 2019

Reform (letzte drei Jahre)	Aufgabenbereich	Jahr	Kanton	Gemeinden
Jährlich wiederkehrende Lastenverschiebungen:				
Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr, Einlage in den Bahninfrastrukturfonds des Bundes	Verkehr	2019	+43	-43
Beteiligung der Gemeinden an der Einlage des Kantons in den Bahninfrastrukturfonds des Bundes, Senkung des Pendlerabzuges zur Kompensation	Soziale Wohlfahrt	2021	-60	+60
Steuergesetz und Zusatzleistungsgesetz, kantonale Umsetzungsvorlage zur Steuervorlage 17 Erhöhung des Kantonsanteils an die Zusatzleistungen von 44% auf 50%	Soziale Wohlfahrt	2022	-30	+30
Kinder- und Jugendheimgesetz Finanzierung der Leistungen zu 40% durch den Kanton und zu 60% durch die Gemeinden (Vorlage 5222, KRB 27. November 2017)	Soziale Wohlfahrt	2022	-166	+166
Zusatzleistungsgesetz, Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz Erhöhung Kantonsanteil Zusatzleistungen von 50% auf 70%	Bildung	2023	-11	+11
Musikschulgesetz, Betriebskosten Musikschulen Erhöhung Kantonsbeitrag (Vorlage 5500b, KRB 11. November 2019)	Verkehr	2023	-71	+71
Strassengesetz, Unterhalt Gemeindestrassen Mindestens 20% der Einlage in den Strassenfonds werden für die Finanzierung des Unterhalts der Gemeindestrassen verwendet.				
Total jährlich wiederkehrende Lastenverschiebungen			-295	+295

Reform (letzte drei Jahre)	Aufgabenbereich	Jahr	Kanton	Gemeinden
Einmalige Lastenverschiebung:				
Rückerstattung von Versorgertaxen	Bildung,	2022	-438	+438
Rückerstattung von Versorgertaxen an Gemeinden, nachdem das Verwaltungsgerichtsurteil vom 18. November 2015 (VB.2015.00607) und das Bundesgerichtsurteil vom 17. Juni 2016 (8C_709/2015) sowie das Verwaltungsgerichtsurteil vom 1. Juli 2021 (VB.2020.00161) 2022 rechtskräftig wurden.	Soziale Wohlfahrt			

3.5 Maximale Saldi der Erfolgsrechnung

Die vorhergehenden Festlegungen führen für die Steuerungsgrösse «Saldo der Erfolgsrechnung» (§ 15 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]) zu folgenden maximalen Saldi. Die Finanzdirektion erstellt eine detaillierte Liste zur Nachverfolgung der Festlegungen pro Leistungsgruppe, die in den Ersteingaben nicht zu überschritten sind.

Tabelle 18: Maximale Saldi der Erfolgsrechnung pro Leistungsgruppe (zusammengefasst nach Direktionen)

in Mio. Franken	2025	2026	2027	2028
Staatskanzlei	-30,3	-29,7	-29,7	-29,7
Direktion der Justiz und des Innern	-1000,1	-1079,9	-1086,3	-1090,7
Sicherheitsdirektion	-1485,1	-1505,1	-1519,2	-1519,2
Finanzdirektion	9126,0	9230,4	9451,4	9515,1
Volkswirtschaftsdirektion	-424,5	-446,2	-455,4	-455,4
Gesundheitsdirektion	-2295,6	-2342,8	-2394,7	-2394,7
Bildungsdirektion	-3156,8	-3221,4	-3252,2	-3268,3
Baudirektion	-309,1	-305,7	-313,8	-255,8

Erläuterungen: Gemäss den allgemeinen Vorgaben in Kapitel 1 und im Sinne der Vermeidung von überhöhten Kreditresten gelten die maximalen Saldi der Leistungsgruppen als Höchstvorgabe und dürfen nicht pauschal ausgeschöpft werden. Die 50 Mio. Franken pro Planjahr ab 2026 gemäss F23 sind in Tabelle 18 noch nicht berücksichtigt.

F27. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Finanzkontrolle, die Ombudsstelle, 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 zu konsolidierenden Organisationseinheiten ist dies eine Festlegung. Die für die zu konsolidierenden Organisationseinheiten zuständigen Direktionen vertreten deren Eingaben im Regierungsrat.

Tabelle 19: Maximale Saldi der Organisationseinheiten der Konsolidierungskreise 2 und 3, pro Leistungsgruppe, zusammengefasst nach Organisationseinheit bzw. Art

in Mio. Franken	2025	2026	2027	2028
Behörden	–26,0	–26,2	–26,3	–26,3
Rechtspflege	–202,7	–202,6	–201,4	–201,4
Zürcher Verkehrsverbund	0,0	0,0	0,0	0,0
Forensisches Institut Zürich	0,0	0,0	0,0	0,0
Universitätsspital Zürich	–3,4	0,0	0,0	0,0
Kantonsspital Winterthur	–18,4	–0,3	–0,3	–0,3
Psychiatrische Universitätsklinik	0,6	0,4	1,8	1,8
Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland	–0,7	–0,7	–0,7	–0,7
Universität Zürich	0,0	0,0	0,0	0,0
Zentralbibliothek	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	0,0	0,0	0,0	0,0
Zürcher Hochschule der Künste	0,0	0,0	0,0	0,0
Pädagogische Hochschule Zürich	0,0	0,0	0,0	0,0
Legate	1,8	2,0	1,9	1,9

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.

4. Festlegungen zur Investitionsrechnung

4.1 Aktualisierungen

F28: Kreditübertragungen aus der Investitionsrechnung 2023 führen 2024 zu höheren Investitionsausgaben von –281 Mio. Franken.

Erläuterungen: Für eine realistischere Einschätzung der Investitionen und des Saldos der Finanzierungsrechnung werden die Kreditübertragungen, die aus der Rechnung 2023 in das Budget 2024 fliessen, miteingerechnet. Die definitive Höhe der Kreditübertragungen pro Leistungsgruppe wird mit dem Geschäftsbericht 2023 beschlossen.

4.2 Massnahmen

Im KEF 2024–2027 wurde mit einer jährlichen Neuverschuldung des Kantons von durchschnittlich rund 770 Mio. Franken gerechnet. Der Regierungsrat hat die Finanzdirektion daher mit Beschluss Nr. 1413/2023 beauftragt, für die Richtlinien zum KEF 2025–2028 die langfristige Finanzplanung zu untersuchen sowie Kriterien zur Priorisierung der Investitionsvorhaben zu erarbeiten.

Die Organisationseinheiten wurden mit Eingabefrist Ende Januar 2024 beauftragt, ihre Projektlisten für Investitionsvorhaben provisorisch zu aktualisieren. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Betrag der gesamthaft gemeldeten Investitionen. Nicht enthalten sind die Hochbauprojekte der Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungsvermögen. Für diese wird ein Platzhalter von 320 Mio. Franken pro Planjahr eingesetzt.

Tabelle 20: Gemeldete Investitionen gemäss Projektliste und Hochbauvorhaben

in Mio. Franken	2025	2026	2027	2028
Investitionsausgaben gemäss Projektliste	–1241	–1271	–1443	–1400
Platzhalter LG Nr. 8750	–320	–320	–320	–320
Total	–1561	–1591	–1763	–1720
Veränderung gegenüber KEF 2024–2027	–264	–280	–359	–317

Im Vergleich zum KEF 2024–2027 liegen die gemeldeten Investitionsausgaben um durchschnittlich rund 300 Mio. Franken höher pro Jahr. Die Erhöhung stammt insbesondere aus den vier kantonalen Spitätern und den Liegenschaften im Verwaltungsvermögen. Das Finanzierungsdefizit liegt gemäss nachfolgender Tabelle zwischen 529 Mio. und 661 Mio. Franken pro Planjahr, was bis zum Planjahr 2028 zu einer entsprechenden Neuverschuldung von 2399 Mio. Franken führt.

F29. Die Finanzdirektion beantragt auf die Überarbeitung der Ersteingaben hin jährliche Verbesserungen des Saldos der Investitionsrechnung um voraussichtlich +300 Mio. Franken (2025) bzw. +400 Mio. Franken (2026–2028). Die Verbesserung erfolgt anhand der gemäss F30 festgelegten Kriterien zur Priorisierung der Investitionsvorhaben.

Tabelle 21: Saldo Finanzierungsrechnung nach Massnahmen in der Erfolgs- und Investitionsrechnung

in Mio. Franken	2025	2026	2027	2028
Saldo Finanzierungsrechnung nach Massnahmen ER	–537	–541	–578	–500
Vorgabe Saldo Finanzierungsrechnung	300	400	400	400
Saldo Finanzierungsrechnung nach Massnahmen ER und IR	–237	–141	–178	–100

Erläuterungen: Zur Beurteilung der langfristigen Finanzplanung gemäss RRB Nr. 1413/2023 ist der Saldo der Finanzierungsrechnung zu untersuchen. Dieser berechnet sich aus der Selbstfinanzierung abzüglich des Saldos der Investitionsrechnung. Bei konstanten Nettoschulden I entspricht der Saldo der Finanzierungsrechnung in den Planjahren einer Null.

Antrag der Baudirektion und der Finanzdirektion:

F30: Die Direktionen und Organisationseinheiten priorisieren alle Investitionsvorhaben grösser als 4 Mio. Franken im Rahmen der Ersteingaben zum KEF 2025–2028. Für die Vorhaben ist eine Planungskorrektur anzuwenden und auszuweisen («true and fair view»). Es werden folgende Kriterien K1 bis K5 zur Priorisierung der Investitionsvorhaben gemäss Auftrag aus RRB Nr. 1413/2023 festgelegt:

Tabelle 22: Kriterien zur Priorisierung von Investitionsvorhaben

Ausschlusskriterien	
a. Objektkredit ist bewilligt durch zuständige Stelle bis RR, bei KR reicht RRB / Überweisung an KR	Investitionsvorhaben werden in KEF aufgenommen und nicht prioritisiert.
b. Investitionen zur Minimierung Sicherheitsrisiken bezüglich Eigentümerhaftung Immobilien	Investitionsvorhaben werden in KEF aufgenommen und nicht prioritisiert.
c. Vorhaben mit Gesamtinvestition <4 Mio.	Investitionsvorhaben werden in KEF aufgenommen und nicht prioritisiert.
d. Vorhaben mit 100% durchlaufenden Investitionen in der Investitionsrechnung	Investitionsvorhaben werden in KEF aufgenommen und nicht prioritisiert.
Bewertungskriterien zur Priorisierung (für jene Vorhaben, die nicht den Ausschlusskriterien unterliegen)	
K1 Priorität für Direktion	(1) Hoch: max. 30% der Investitionen pro Direktion und Jahr (2) Mittel: max. 30% der Investitionen pro Direktion und Jahr (3) Tief: mind. 30% der Investitionen pro Direktion und Jahr
K2 Notwendigkeit zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe	Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ist ohne die Investition (1) nicht möglich (2) mit Einschränkungen möglich (3) weiterhin möglich
K3 Ausgegebene Kosten	(1) grösser 10 Mio. Franken (2) 1–10 Mio. Franken (3) kleiner 1 Mio. Franken
K4 Fortschritt	(1) Projektierungskredit ist bewilligt (2) Vorstudienkredit ist bewilligt (3) noch kein bewilligter Kredit / keine Ausgabebewilligung
K5 Projektart	(1) Grossteil Instandsetzung / Werterhalt (2) Mind. zur Hälfte Instandsetzung / Werterhalt (3) Überwiegend Neubau / Wertvermehrung

Erläuterungen: Die oben genannten Kriterien wurden zwischen der Baudirektion und der Finanzdirektion harmonisiert und können für die Beurteilung der Vorhaben aus der Projektliste verwendet werden. Zwecks Priorisierung der Investitionen erfolgt für jedes Vorhaben je Kriterium eine Bewertung mit ein bis drei Punkten. Je Vorhaben wird durch Addition die Gesamtpunktezahl ermittelt, wobei eine geringere Punktezahl einer höheren Priorisierung entspricht. Die definitive Priorisierung anhand der oben festgelegten Kriterien findet im Rahmen der Ersteingaben zum KEF statt. Die Kriterien K₁ und K₂ werden durch die Direktionen und Organisationseinheiten bewertet. Die Kriterien K₃ bis K₅ werden im Hochbau durch die Baudirektion und in den anderen Bereichen (einschliesslich Konsolidierungskreis 3) durch die Direktionen und Organisationseinheiten bewertet.

5. Festlegungen zur Bilanz

5.1 Festlegungen zu den Fonds

F₃₁. Die Fonds weisen Ende 2028 einen positiven Bestand aus.

Erläuterung: Ende 2028 muss ein positiver Fondsbestand vorhanden sein. Gemäss der im KEF verwendeten Vorzeichenkonvention bedeutet dies, dass der in den Leistungsgruppenblättern ausgewiesene Fondsbestand ein negatives Vorzeichen haben muss.

6. Ergebnis der Festlegungen

Die vorangehenden Festlegungen führen 2025 zu einem Saldo der Erfolgsrechnung von 173 Mio. Franken bzw. 142 Mio. Franken im mittelfristigen Ausgleich. Der mittelfristige Ausgleich 2021–2028 beträgt 1876 Mio. Franken. 2025–2028 sind konsolidierte (d. h. um interne Transaktionen bereinigte) Investitionsausgaben von –5135 Mio. Franken vorgesehen. Der Saldo der Finanzierungsrechnung (Selbstfinanzierung aus der Erfolgsrechnung abzüglich des Saldos der Investitionsrechnung) beträgt für die KEF-Periode nach Massnahmen –656 Mio. Franken; er zeigt die Veränderung der Netto-Finanzverbindlichkeiten (einschliesslich Rückstellungen, ohne Veränderungen im Finanzvermögen). Der Selbstfinanzierungsgrad liegt 2025 bei 79% und über die Periode des mittelfristigen Ausgleichs 2021–2028 bei 85%. Ein Selbstfinanzierungsgrad von 100% bedeutet, dass der Geldzufluss aus der Erfolgsrechnung exakt ausreicht, um die Nettoinvestitionen zu finanzieren.

7. Festlegungen zu den Leistungsgruppen und zum Konsolidierungskreis

F32. Die Einteilung der Leistungsgruppen und die Kreise der zu konsolidierenden Einheiten verändern sich im Vergleich zum KEF 2024–2027 wie folgt:

- Die Leistungsgruppe Nr. 2217, Abwicklung Investitionsfonds, wird aufgehoben und der bestehende Saldo in die fachlich zuständige Leistungsgruppe Nr. 2207, Gemeindeamt, verschoben. Der zu verschiebende Aufwand von –0,4 Mio. Franken ist als Zeile in der Finanzierungs-tabelle des Gemeindeamtes sichtbar zu machen.

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 § 28 RLV fest. Änderungen der bestehenden Struktur werden mit den KEF-Richtlinien beschlossen.

8. Festlegungen auf Antrag der Staatskanzlei

F33. Die vom Regierungsrat angenommenen Erklärungen des Kantonsrates zum KEF werden umgesetzt.

Erläuterungen: Im März 2024 wird der Regierungsrat den Bericht zu den Erklärungen zum KEF beschliessen. Darin hält er fest, welche der vom Kantonsrat überwiesenen Erklärungen zum KEF umgesetzt werden. Diese sind in den KEF 2025–2028 aufzunehmen. Der Kantonsrat hat im Rahmen der Debatte zum Budget 2024 keine Finanzmotion überwiesen.

F34. Im KEF werden künftig nur noch die aktuellen KEF-Erklärungen und Finanzmotionen ausgewiesen. Auf eine Darstellung der KEF-Erklärungen und Finanzmotionen der vorherigen drei Jahre wird verzichtet.

Erläuterungen: Der KEF dient der Abbildung aktueller Informationen. Bei den KEF-Erklärungen und Finanzmotionen der vergangenen Jahre handelt es sich um erledigte Geschäfte, die keine aktuellen Informationen liefern und daher nicht weiterzuführen sind.

9. Zeitplan

Der Regierungsrat legte mit Beschluss Nr. 581/2023 den Terminplan zur Erstellung des KEF 2025–2028 und des Budgets 2025 fest. Er ist gemäss § 17 CRG auf die Zustellung an den Kantonsrat am ersten Mittwoch des Monats September ausgerichtet.

27. März 2024	RRB Bericht des Regierungsrates zu den Erklärungen des Kantonsrates zum KEF 2024–2027
7. Mai 2024	KEF 2025–2028 eingegeben
15.–21. Mai 2024	Technische Budgetgespräche mit der Finanzverwaltung
5./6. Juni 2024	Regierungsratsklausur Überarbeitung KEF 2025–2028
12. Juni 2024	RRB Überarbeitung KEF 2025–2028
13.–17. Juni 2024	Budgetgespräche der Direktionsvorstehenden mit dem Finanzdirektor (nach Bedarf)
20. Juni 2024	Meldung zur Umsetzung des RRB Überarbeitung KEF 2025–2028
3. Juli 2024	RRB Festlegung Finanzen KEF 2025–2028
3. Juli 2024	Eingabe der finanziellen Daten abgeschlossen
5. Juli 2024	Bereinigter KEF 2025–2028 sowie Begründungen von Entwicklungen eingereicht
28. August 2024	RRB Festsetzung KEF 2025–2028 und Budgetentwurf 2025
29. August 2024	Information der Finanzkommission zum KEF 2025–2028 und Budgetentwurf 2025
30. August 2024	Medienorientierung und Aufschaltung KEF 2025–2028 sowie Budgetentwurf 2025 im Internet
5. September 2024	Nachträge zum Budgetentwurf 2025 eingereicht
25. September 2024	RRB Nachträge zum Budgetentwurf 2025
3. Oktober 2024	Information der Finanzkommission über die Nachträge zum Budgetentwurf 2025

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 2025–2028 und das Budget 2025 gemäss den Festlegungen F1 bis F34.

II. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Finanzkontrolle, die obersten kantonalen Gerichte, die Ombudsstelle, 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 2025–2028 und des Budgets 2025 sinngemäß umzusetzen.

III. Mitteilung an

- die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei,
- die Geschäftsleitung des Kantonsrates,
- die Finanzkontrolle,
- die Ombudsstelle,
- die Datenschutzbeauftragte,
- die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte,
- das Forensische Institut Zürich,
- die Zentralbibliothek Zürich,
- das Universitätsspital Zürich,
- das Kantonsspital Winterthur,
- die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich,
- die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli