

Antrag der Finanzkommission vom 20. Juni 2013
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 20. Juni 2013
Antrag der Justizkommission vom 18. Juni 2013

4977a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2012**

(vom

Antrag der Finanzkommission* vom 20. Juni 2013
Antrag der Geschäftsprüfungskommission** vom 20. Juni 2013
Antrag der Justizkommission*** vom 18. Juni 2013

4977 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2012**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 3. April 2013, der Finanzkommission vom 20. Juni 2013, der Geschäftsprüfungskommission vom 20. Juni 2013 und der Justizkommission vom 18. Juni 2013,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2012 wird genehmigt.

II. Das Postulat KR-Nr. 255/2010 betreffend Investitionsstau und veraltete Bausubstanz in den öffentlichen Spitälern wird gestützt auf § 24 Abs. 4 KRG über den Geschäftsbericht abgeschrieben.

III. Die Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2012 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):
Fr. 1'190'242.25
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):
Fr. 22'176'634.12

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Martin Arnold, Oberrieden; Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen; Matthias Hauser, Hüntwangen; Rosmarie Joss, Dietikon; Regula Kaeser-Stöckli, Kloten; Jörg Kündig, Gossau; Jürg Sulser, Otelfingen; Sabine Sieber, Sternenberg; Michael Zeugin, Winterthur; Hansueli Züllig, Zürich; Sekretärin: Evi Didierjean.

** Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Zanetti, Zollikon (Präsident); Christoph Holenstein, Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Emy Lalli, Zürich; Walter Schoch, Bauma; Daniel Schwab, Zürich; Yves Senn, Winterthur; Rolf Steiner, Dietikon; Judith Stofer, Zürich; Peter Uhlmann, Dinhard; Rahel Walti, Horgen; Sekretärin: Madeleine Speerli.

*** Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Läubli, Affoltern a.A (Präsident); Hans Egli, Steinmaur; Ursina Egli, Stäfa; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Dieter Kläy, Winterthur; Gabi Petri, Zürich; Roland Scheck, Zürich; Rolf Stucker, Zürich; Céline Widmer, Zürich; Hans W. Wiesner, Bonstetten; Heinrich Wuhmann, Dübendorf; Sekretär: Emanuel Brügger.

- Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710):
Fr. 1'111'352.51
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):
Fr. 4'841'706.28
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740):
Fr. 758'715.34

IV. Die Verlustdeckung der Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600) von Fr. 3'549'659.94 wird genehmigt

V. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2012 werden Rücklagen im Betrag von Fr. 5'976'889 genehmigt.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat.

1. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2012, ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege

1.1 Einleitung

Gemäss § 49 b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zuständig für die Prüfung die Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung. Diese Aufsichtsaufgabe beinhaltet auch die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates. Pro Direktion werden in der Regel drei Schwerpunkte ausgewählt. Die Geschäftsprüfungskommission setzt pro Direktion eine Subkommission ein, die sich vom zuständigen Regierungsmitglied über die Schwerpunktthemen orientieren lässt. Angesichts des engen Terminfahrplanes sind bei diesen Gesprächen zwar vertiefere Abklärungen nicht möglich. Hingegen können sich Hinweise ergeben, welche Themen im Laufe des Geschäftsjahres weiterzuverfolgen sind. Die Geschäftsprüfungskommission will jedoch Möglichkeiten prüfen, um die Vorberatung des Geschäftsberichts im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit effektiver zu gestalten. Sie hat damit ihre Subkommission «Arbeitsstrukturen» beauftragt.

Die Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass der Informationsgehalt der Gespräche mit den Direktionen unterschiedlich ist. So informieren einzelne Direktionen umfassend über die angesprochenen Themen, auch wenn sie das laufende Jahr und nicht nur das Berichtsjahr betreffen. Von anderen Direktionen wünschte sich die Geschäftsprüfungskommission gerade bei aktuelleren Themen mehr Offenheit. Grundsätzlich haben die Mitglieder der Subkommissionen die Gespräche als lebendigen und offenen Dialog erlebt.

Nicht nur im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht des Regierungsrates sondern insbesondere auch bei ihren vertiefteren Abklärungen – beispielsweise zur IT-Strategie, zum Immobilienmanagement oder Beschaffungswesen – befasst sich die Geschäftsprüfungskommission regelmässig mit dem Thema «direktionsübergreifende Zusammenarbeit». Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission besteht hier nach wie vor Verbesserungspotenzial.

Neben der Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die Geschäftsprüfungskommission ihre Aufsichtsaufgaben insbesondere im Rahmen ihrer Themenschwerpunkte gemäss Jahresprogramm wahr. Über diese Abklärungen legt die Geschäftsprüfungskommission gegenüber dem Kantonsrat unabhängig vom Geschäftsbericht des Regierungsrates jeweils Ende Amtsjahr in ihrem Tätigkeitsbericht Rechenschaft ab.

1.2 Abschreibungsantrag gestützt auf § 24 Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes

Übereinstimmend mit dem Antrag des Regierungsrates empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat die Abschreibung des unter Dispositiv Ziffer II aufgeführten Postulats KR-Nr. 255/2010 betreffend Investitionsstau und veraltete Bausubstanz in den öffentlichen Spitälern. Die Einreicherin ist mit der Abschreibung des Postulates einverstanden.

1.3 Regierungsrat/Staatskanzlei

1.3.1 Praxis betreffend Nebenbeschäftigungen von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Nebenbeschäftigungen und die Ausübung öffentlicher Ämter von kantonalen Mitarbeitenden finden sich im Personalgesetz (§§ 53 und 54) und in der dazugehörigen Vollzugsverordnung (§§ 144 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz). Zudem präzisiert eine Weisung der Finanzdirektion vom 1. Januar 2006 («Information über Nebenbeschäftigung und Beurteilung von Gesuchen um Bewilligung einer Nebenbeschäftigung») diese Bestimmungen. Die diesbezügliche Aufgabenteilung zwischen Personalamt und den Direktionen ist klar geregelt: Das kantonale Personalamt gibt Auskunft über alle rechtlichen Fragen, und die Direktionen sind für die Bewilligung der Nebenbeschäftigungen oder der Übernahme öffentlicher Ämter zuständig. Vor der Übernahme einer Nebenbeschäftigung oder eines öffentlichen Amtes müssen Angestellte immer ihre Anstellungsbehörde informieren. Eine Bewilligung ist dann erforderlich, wenn vereinbarte Arbeitszeit beansprucht werden soll. Somit werden sämtliche Anträge von hohen Kadermitarbeitenden durch Regierungsmitglieder beurteilt, entweder bei der Entgegennahme der Information (zum Beispiel Regierungsrat als Anstellungsbehörde) oder bei der Bewilligungserteilung (durch Direktionsvorsteher/in). Überprüft wird dabei, ob die beantragte Nebenbeschäftigung ein Sicherheitsproblem für den Kanton darstellt oder dem Ansehen des Kantons schaden könnte, was beispielsweise bei unangemessen hohen Entschädigungen von Nebenbeschäftigten der Fall sein könnte. Bei Gesuchen um Bewilligung der Übernahme von öffentlichen Ämtern werden auch allfällige Rollenkonflikte besprochen.

Dennoch ist die Bewilligungspraxis in den verschiedenen Direktionen sehr unterschiedlich. Direktionsübergreifende Kennzahlen zu den Nebenbeschäftigungen existieren im Personalinformationssystem nicht. Die Informationen liegen allein bei den Direktionen. Auch aus diesem Grund existiert bis heute in der Verwaltung keine einheitliche Regelung für solche Bewilligungen. Der Direktionsvorsteher ist überzeugt, dass einheitliche Regelungen denn auch nur schwierig umzusetzen wären, da jeder Fall ein Einzelfall sei.

Aufgrund des Postulats KR-Nr. 289/2012 (Bewilligung von Nebenbeschäftigungen) hat sich der Regierungsrat nun vertiefter mit dem Thema einer einheitlichen Bewilligungspraxis auseinanderzusetzen.

1.3.2 E-Government-Strategie

Bei der Umsetzung der E-Government-Strategie 2008 bis 2012 ist der Kanton Zürich einen Schritt weiter gekommen. Allerdings einen kleinen Schritt, die gesteckten Ziele wurden nicht vollständig erreicht. Dies vor allem aus organisatorischen Gründen.

Die gemäss der Strategie festgelegten Handlungsschwerpunkte liegen bei der Schaffung der organisatorischen, technischen und rechtlichen Voraussetzungen für einen durchgängig elektronischen Verkehr zwischen der kantonalen Verwaltung und den Zürcher Städten/Gemeinden sowie anderen Kantonen und dem Bund. Ebenso soll der Amtsverkehr mit der Bevölkerung

durchgängig elektronisch erfolgen und auch alle für die Wirtschaft wichtigen Verfahren sollen auf elektronischem Wege abgewickelt werden können. Auch der amtsinterne Verkehr soll vollständig elektronisch erfolgen und letztlich soll auch das Informationsangebot der Verwaltung elektronisch verfügbar sein.

Aus der Periode 2008 bis 2012 hat man wichtige Erkenntnisse gewonnen. So beispielsweise, dass der elektronische Amtsverkehr den Unternehmen ein grosses Bedürfnis ist und in diesem Bereich ein grosser Handlungsbedarf besteht. Der Kontakt zur Wirtschaft und der Bevölkerung soll daher weiterhin grosse Bedeutung haben. Vordringlich muss der Ausbau des Datenaustausches und des elektronischen Verkehrs innerhalb der Verwaltung vorangetrieben werden. Zudem braucht es in der Umsetzungsorganisation bessere Rahmenbedingungen für die Verankerung und die koordinierte Weiterentwicklung von E-Government. Mit klaren Regelungen über die Zulässigkeit elektronischer Handlungen kann das Vorantreiben einzelner Projekte gefördert werden.

Die Leitlinien der E-Government-Strategie 2008 bis 2012 sind gemäss dem Staatsschreiber nach wie vor aktuell. Die E-Government-Strategie 2013 bis 2016 orientiert sich an den bisherigen sechs Leitlinien und Handlungsschwerpunkten der vorangegangenen Periode, allerdings wurden diese leicht angepasst. Vor allem die Leitlinie für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Städten sowie Kantonen und Bund wurde aufgrund der vorliegenden «Vereinbarung zur Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Zürich und den Gemeinden im Bereich E-Government» angepasst. Neu soll zudem das Thema «Open Government Data», das dem Ziel 6 «Informationsangebot» zugeordnet wird, bedürfnisgerecht angegangen werden. Alle öffentlichen Daten sollen frei und kostenlos zugänglich gemacht werden, sofern sie keiner Schutzbestimmung unterliegen.

1.3.3 Legislaturziel 1 des Regierungsrates, Massnahme «Die Grundsätze für Rechtsform, Steuerung, Risikomanagement, Rechenschaftsablage und Bewertung der verselbstständigten Einheiten des Kantons klären und festlegen» (Public Corporate Governance)

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich nach Mitte Januar 2013 nun ein zweites Mal über den Stand dieses Projektes informieren. Die Arbeitsgruppe unter der Leitung der Staatskanzlei ist gemäss dem Staatsschreiber auf gutem Weg. Sie wird von einem externen Berater begleitet und gecoacht. Mit dem Verweis auf den Werkstattbericht vom Januar 2013 kann seitens der Staatskanzlei zurzeit nicht viel mehr dazu gesagt werden. Der Staatsschreiber ist aber überzeugt, dass die Richtlinien im Herbst vom Regierungsrat verabschiedet werden können. Die Geschäftsprüfungskommission erwartete auf diesen Zeitpunkt hin auch eine konkrete und vollständige Information über den Stand der Umsetzung.

1.4 Direktion der Justiz und des Innern

1.4.1 Legislaturziel 6 des Regierungsrates, Massnahme «Entwicklung eines kantonalen Integrationsprogramms und begleitende Massnahmen»

Gemäss Direktionsvorsteher befindet man sich in der Schlussphase der Erarbeitung des Integrationsprogramms. Es bedarf jedoch noch der Genehmigung durch den Regierungsrat, wobei der Direktionsvorsteher zuversichtlich ist. Momentan liegen dazu eine Bestandes- und die Bedarfsanalyse vor und man ist im Gespräch mit den Gemeinden. Der Start des Programms ist auf Anfang 2014 vorgesehen.

Obschon das Integrationsgesetz nicht zustande gekommen ist, muss der Kanton Zürich aufgrund der Neuausrichtung der Bundesvorgaben ein Integrationsprogramm erarbeiten, welches er zusammen mit den Gemeinden entwickelt. Die Fachstelle für Integrationsfragen stellt den Gemeinden verschiedene Bausteine beziehungsweise Module zur Verfügung, wovon die Gemeinden dann diejenigen auswählen können, die ihnen nützlich sind. Bei der Auswahl sind die Gemeinden frei, so dass deren Autonomie nicht tangiert wird. Die Finanzierung erfolgt durch den Bund, den Kanton und die Gemeinden. Der Bund zahlt dem Kanton Zürich 6,5 Millionen Franken für die spezifische Integration und macht dabei Vorgaben, wie das Geld zu verteilen ist. Der Kanton muss eine Leistungsvereinbarung mit dem Bund abschliessen.

Der Fokus des Integrationsprogramms liegt auf den beiden grossen Städten sowie 20 grossen Gemeinden. Damit werden 85% der Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Zürich erreicht. Kleinere Gemeinden können alleine oder gemeinsam mit Nachbargemeinden am Programm teilnehmen.

Mögliche konkrete Massnahmen des Integrationsprogramms sind beispielsweise die Erstinformation für die Migrantinnen und Migranten. So können die Gemeinden gemäss dem Direktionsvorsteher eine systematische Erstbegrüssung von Zuzügerinnen und Zuzüglern einrichten. Dabei können sie diesen die nötigen Informationen abgeben. Erste Erfahrungen damit waren positiv. Der dafür einsetzbare Integrationskoffer – ein Koffer aus Karton, gefüllt mit Erstinformationen – kam hingegen sehr unterschiedlich an. Das Problem ist eben, dass die Leute vermehrt elektronisch den Verkehr mit der Gemeinde regeln, so dass es schwierig sein kann, die Menschen persönlich anzutreffen. Einen Apéro für neuzugezogene Personen sieht der Direktionsvorsteher hier als eine andere Möglichkeit, wobei auch da nie alle kämen.

Andere Massnahmen liegen im Bereich der Gesundheit oder im Bildungswesen. Von Bedeutung ist vor allem der Übergang von der Schule zum Beruf. Dabei muss gerade bei jugendlichen zugezogenen Personen die Sprachkompetenz verbessert werden. Der Kanton bietet den Gemeinden bereits heute eine Dokumentation mit den verschiedenen Angeboten an.

Der Direktionsvorsteher ist sich bewusst, dass die Plakatkampagne, wie sie kürzlich zum Thema Integration im Kanton Zürich gelaufen ist, naturgemäss für Diskussionen sorgt. Diese war allerdings gesponsert, und es sind keine Gelder vom Kanton verwendet worden.

1.4.2 Legislaturziel 4 der Direktion, Massnahme «Intervention gegen häusliche Gewalt»

Nach dem Tötungsdelikt in Pfäffikon wurden gewisse Sofortmassnahmen ergriffen. Der Schlussbericht dazu liegt vor. Zum einen wurde ein Kompetenzzentrum bei der Polizei aufgebaut. Dabei durchlaufen die Personen nun ein dreistufiges Verfahren: Risiko-Einschätzung an der Basis, differenzierte Risikobeurteilung durch die Gewaltschutzstellen, vertiefte Risikoabklärung durch Spezialisten der forensischen Psychiatrie und Psychologie. Dazu verwenden die Leute an der Front das Programm ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment), wo mit rund zehn Fragen der Grad der Gefährlichkeit abgeklärt wird. Dies sind beispielsweise Fragen nach Vorstrafen, nach Gewaltanwendung etc. Anhand der Auswertung kann dann eine Triage vorgenommen werden. Als weitere Massnahme wurde eine Hotline für die Dienststellen eingerichtet, da in ca. 5% der Fälle ein forensisches Gutachten erstellt werden muss. Die Hauptarbeit bei der Einschätzung der Gefährlichkeit liegt aber nach wie vor bei den Polizeipersonen, denen dabei jedoch die grösstmögliche Unterstützung geboten werden soll.

Die Zusammenarbeit zwischen der Justiz- und der Sicherheitsdirektion (Polizei) ist eng. In die polizeilichen Gewaltschutzstellen sollen mittelfristig auch Psychologen oder Psychiater integriert werden. Zur Zeit werden sie im Hintergrund vom Psychiatrisch-Psychologischen Dienst des Amtes für Justizvollzug und der Klinik für forensische Psychiatrie Rheinau (PUK) unterstützt. Es ist vorgesehen, dass sich die PUK künftig auch vermehrt an der Front einsetzen wird.

Generell wurde auch der Zugriff auf Daten, beispielsweise durch die Polizei, verbessert. In Zukunft sollen im Übrigen auch zurückgezogene Anzeigen über den Strafregisterauszug wieder gefunden werden. Denn dies ist ein häufiges Problem im Bereich der häuslichen Gewalt; dass die Opfer ihre Anzeigen zurückziehen, sei dies weil sie unter Druck stehen oder sich mit dem Gefährder wieder verstehen. Auch im Fall Pfäffikon wurden während 10 Jahren vor dem eigentlichen Delikt immer wieder Anzeigen erstattet und wieder zurück gezogen.

Bei diesen Massnahmen muss auch immer der Datenschutz beachtet werden. Dem schenkt man gemäss Direktionsvorsteher die notwendige Aufmerksamkeit.

1.4.3 Legislaturziel 15 des Regierungsrates, Massnahme «Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden im E-Government verstärken und in geeigneter Form regeln»

Bis zum heutigen Zeitpunkt haben 119 Gemeinden ihre Zusage erklärt an dem Projekt mitzuwirken. Der Kanton ist sehr an einer Zusammenarbeit mit den Gemeinden interessiert.

Momentan wird die Einführung eines kantonalen Einwohnerregisters intensiv vorangetrieben. Zurzeit gibt es nur in den einzelnen Gemeinden Register. Es existiert jedoch noch kein zentrales Register, in welchem alle Einwohner des Kantons eingetragen sind. Auch der Bund verfügt nicht über eine solche zentrale Ablage. Momentan muss man tatsächlich bei den einzelnen Gemeinden anrufen, um an die interessierenden Daten zu kommen. Neu sollen daher die Einwohnerdaten der Gemeinden zentral beim Kanton gespiegelt werden und bilden dann beispielsweise auch die Basis für das E-Voting-Tool. Dabei müssten sich die Einwohnerinnen

und Einwohner gemäss Aussagen des Direktionsvorstehers für die briefliche oder elektronische Wahl entscheiden. Bei elektronischen Verfahren würde komplett auf den Versand von Papier verzichtet. Es würden individuelle Konti eingerichtet, welche durch Passwörter geschützt sind, ähnlich derjenigen wie man sie von der elektronischen Steuererklärung oder vom E-Banking her kennt. Damit diese Schritte umgesetzt werden können, müssen zunächst jedoch noch die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Ein entsprechendes neues Einwohnerkontrollgesetz liegt im Entwurf vor. Bis Ende Jahr soll es in die Vernehmlassung kommen.

Nicht einbezogen in das Projekt wird zur Zeit das Steuerregister. Dennoch ist die Entwicklung eines kantonalen Einwohnerregisters wegen der enorm vielen Abfragen (1,5 Millionen Abfragen bei Gemeinden pro Jahr) nur schon für die kantonalen Ämter eine Erleichterung.

Da es in diesem Gebiet letztlich auch um Daten geht, ist die Direktion im ständigen Austausch mit dem Datenschutzbeauftragten.

1.5 Sicherheitsdirektion

1.5.1 Kantonspolizei

Seit 1999 setzt die Kantonspolizei Zürich zivile Sicherheitsassistentinnen und -assistenten für verschiedene Aufgabengebiete wie beispielsweise den Transport und die Vorführung von Gefangenen oder für Sicherheitskontrollpunkte bei zentralen Gebäuden ein und hat damit sehr gute Erfahrungen gemacht. Diese Personen (140 Zivilstellen) ersetzen Polizistinnen und Polizisten in Aufgaben, für welche keine vollständige Polizeiausbildung erforderlich ist. Ihre Ausbildungszeit beträgt in der Regel drei Monate, variiert aber je nach Einsatzgebiet. Ziel dieser aufgabenbezogenen Organisation der Kantonspolizei ist, dass Polizistinnen und Polizisten, welche für diese Aufgaben mit einer vollen Polizeiausbildung überqualifiziert sind, für die eigentlichen Polizeiaufgaben an der Front (primär Regionalpolizei und sicherheitspolizeilicher Einsatz) eingesetzt werden können. Im Frühjahr 2011 bewilligte der Regierungsrat auch für die Grenzkontrolle am Flughafen sowie den Rückführungsvollzug im Ausländerrecht die gestaffelte Anstellung von 100 zivilen Sicherheitsassistentinnen und -assistenten.

Der Bedarf an solch zivilem Personal zur Entlastung der Polizistinnen und Polizisten zu Gunsten anderer Aufgaben ist noch nicht gedeckt. Auch sollen in Zukunft in weiteren Bereichen wie IT oder Cyber Crime ausgebildete Polizisten durch Zivilpersonal mit entsprechendem Fachwissen ersetzt werden.

Der Sollbestand an Polizistinnen und Polizisten sollte per Ende 2014 zum ersten Mal nach gut 20 Jahren wieder erreicht sein. Nach dem momentanen Stand der Rekrutierung sollte der Unterbestand bis Ende Jahr auf ca. 30 Stellen reduziert sein. Die Personalwerbung erfolgt primär mittels Inseratenkampagne, neu auch mit online-Inseraten, welche gemäss der Sicherheitsdirektion gut ankommt. Insbesondere aus dem Kanton Aargau sind viele Bewerbungen eingegangen. Auch schenkt die Kantonspolizei der Möglichkeit der Teilzeitbeschäftigung grosse Aufmerksamkeit. So will sie Polizistinnen trotz Familienverpflichtungen im Korps behalten oder ihnen den Wiedereinstieg ermöglichen. Wichtig für die Erreichung des Sollbestandes ist

weiterhin auch die «Mund-zu-Mund»-Propaganda. Die Bewerbungslage gestaltet sich insgesamt als gut.

1.5.2 Kantonale Führungsorganisation

Im Rahmen der Kantonalen Führungsorganisation, welche im Jahr 2000 die bis dahin geltenden Organisationsformen und Bewältigungsstrukturen ersetzte, haben sämtliche Gemeinden ihre Führungsorgane (GFO) zu bestellen. Schliessen sich mehrere Gemeinden zu einem Sicherheitsverbund zusammen, so bilden sie eine gemeinsame, regionale Führungsorganisation (RFO). Diese Führungsorgane sollen eine möglichst kleine Anzahl von Personen umfassen und ihre Stellvertretung regeln. Die so erstellten Führungsorganisationen sind der Kantonspolizei zu melden. Bei den ihnen zugeteilten Aufgaben wird zwischen normalen und ausserordentlichen Lagen unterschieden.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und den bezeichneten GFO/RFO verläuft sehr gut. Wo immer möglich unterstützt die Kantonspolizei Zürich die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Erfordert eine Lage Schutz- oder Rettungsmassnahmen, die mit den verfügbaren Mitteln der für den Ereignisort zuständigen öffentlichen Dienste voraussichtlich nicht rechtzeitig bewältigt werden können, trifft die Kantonspolizei die sofort erforderlichen Massnahmen und koordiniert und leitet die eingesetzten Kräfte.

Ab 2014 wird die Kantonspolizei auf Wunsch der Gemeinden den GFO/RFO 1-tägige Ausbildungsmodule anbieten. Dazu steht sie in engem Austausch mit dem Gemeindepräsidentenverband.

Alle 171 Gemeinden des Kantons Zürich haben ihre entsprechenden Organisationen gebildet und die Kontaktdaten der Kantonspolizei gemeldet. Mit der jetzigen Organisation ist der Kanton Zürich für die Bewältigung ausserordentlicher Lagen gut vorbereitet.

1.5.3 Kantonales Sozialamt

Gemäss Legislaturziel 6 des Regierungsrates gehen die Bestrebungen dahin, Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem zu beseitigen und Bildungs- und Beschäftigungsprogramme zu evaluieren. Mit Beschluss vom 21. November 2012 hat der Regierungsrat vom entsprechenden Schlussbericht der econcept AG Kenntnis genommen und die betroffenen Direktionen beauftragt, weiterhin entsprechende Massnahmen zu prüfen und umzusetzen.

Dem im Schlussbericht erwähnten Schwelleneffekt bei Übertritt von der Sozialhilfe in die wirtschaftliche Unabhängigkeit kommt eher geringe Bedeutung zu. Den entsprechenden Erhebungen lässt sich entnehmen, dass lediglich rund 1% aller Steuerhaushalte im Kanton Zürich ohne Sozialhilfeanspruch schlechter gestellt ist als Steuerhaushalte mit Sozialhilfeanspruch. Auch aufgrund dieser eher geringen Bedeutung des Schwelleneffekts wurde von den mit 1,7 Mio. Franken Zusatzkosten bezifferten Möglichkeit der Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages beim Austritt als Massnahme gegen diesen Fehlanreiz abgesehen. Auch die Mitglieder der vorberatenden Kommission sind zu einer gleichen Einstufung gekommen.

Die Regierung konzentriert sich nun auf andere Bereiche, wo der Schwelleneffekt auch zum Tragen kommt (z.B. Steuern, Kinderzulagen, Prämienverbilligungen etc.) und muss sich auch mit dem Postulat «Sanktionswesen in der Sozialhilfe» (Postulat KR-Nr. 151/2013) befassen.

Die Kosten für das Sozialwesen haben insgesamt nicht zugenommen und sind seit zwei Jahren ziemlich stabil.

Zur Neugestaltung des Finanzausgleichs für Invalideneinrichtungen wird mit dem System des Individuellen Betreuungsbedarfs (IBB-System) der Aufwand für die Betreuung von Menschen mit Behinderung genau erfasst. Dieser Aufwand dient als Grundlage für die Entrichtung der Abgeltung in Form von Betriebsbeiträgen. Das System ist einfach zu handhaben und praxistauglich und seine Einführung führte in verschiedenen Einrichtungen zu einer Professionalisierung. Das IBB-System wird in allen Kantonen der Ostschweiz angewendet und neu sollen auch die Kantone der Innerschweiz und der Kanton Aargau dazu kommen. Dank dieser breiten Anwendung und Akzeptanz ist ein immer breiterer Quervergleich möglich und weit auseinanderliegende Ansätze treten immer seltener auf. Kontrollen hinsichtlich Einstufungen werden aber weiterhin durchgeführt, um Missbräuche mit offensichtlichen Falscheinstufungen zu verhindern. Gemäss Direktionsvorsteher haben hingegen zweckgebundene Spenden keinen Einfluss auf die Betriebsbeiträge und bleiben bei den Institutionen. Diese Beträge finden primär Verwendung für Umbauten, Neubauten und Renovationen aber beispielsweise auch für Ausflüge mit den Betreuten.

1.6 Finanzdirektion

1.6.1 Finanzverwaltung

Bis Ende des Berichtjahres mussten alle Organisationseinheiten zwingend das Interne Kontrollsystem (IKS) eingeführt haben. Den Direktionen war es dabei freigestellt, das Projekt selber zu führen oder sich dem Projekt der Finanzverwaltung anzuschliessen. Bis auf die Universität, das Universitätsspital und das Kantonsspital Winterthur haben letztlich alle Einheiten dies gemacht. Alle Organisationseinheiten haben den verlangten Bericht nach Abschluss der IKS-Einführung zuhanden der Finanzdirektion erstellt. Die Finanzverwaltung wird einen Gesamtbericht zur IKS-Einführung erstellen.

Seit dem 1. Januar 2013 ist das IKS nun in Betrieb. Die Direktionsvorsteherin betont, dass die Gefahr bei solchen Projekten darin bestehe, dass die konsequente Nutzung mit der Zeit etwas abflache. Für den Betrieb des IKS steht optional ein SAP-Tool zur Verfügung (GRC Process Control). Entsprechende Schulungen werden von der Finanzverwaltung angeboten. Mit dem Einsatz des SAP-Tools kann man dem Problem der inkonsequenten Nutzung des IKS entschieden besser entgegen wirken als beispielsweise mit manuellen Anwendungen.

Zur Unterstützung des IKS-Betriebs wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die sich viermal jährlich trifft; jede Direktion ist mit einem Delegierten vertreten. Der Qualitätsstandard des IKS wird grundsätzlich durch die Finanzkontrolle gesetzt werden. Spätestens deren Bericht 2014 wird dann auch zeigen, ob das IKS überall richtig und zufriedenstellend funktioniert.

Bezüglich SAP soll eine entsprechende Strategie helfen, die Kosten besser kontrollieren zu können. Die Verantwortlichen sind oftmals mit kurzfristigen und unerwarteten Anforderungen konfrontiert, was das Festlegen einer Strategie und die Planung des Einsatzes von SAP-Ressourcen erschwert. Zum Bedauern der Direktionsvorsteherin erfolgte jedoch kürzlich eine Budgetkürzung bei der KITT-Geschäftsstelle, was zu einer Verzögerung in der Strategieentwicklung führte. Eine der Hauptherausforderung bei einem ökonomischen Einsatz von SAP-Ressourcen liegt gemäss dem Leiter der KITT-Geschäftsstelle bei den Bedürfnisanmeldungen der Fachbereiche. Für die Finanzdirektion, welche mit Querschnittaufgaben betraut ist, ist es wichtig, bei der Ressourcenplanung frühzeitig die SAP-Bedürfnisse der einzelnen Fachbereiche zu kennen. Daher werden nun Anforderungen formuliert, wie die Fachbereiche hinsichtlich SAP arbeiten sollen. Ausser dem Personalamt und der Finanzverwaltung sollen auch die Beschaffung und die Logistik in diesen Prozess einbezogen werden.

Die Direktion gibt zu bedenken, dass aufgrund der Marktmacht und Grösse von SAP auch im Verbund mit anderen Kantonen oder dem Bund (wahrgenommen durch SIK, Schweizerische Informatik Konferenz) kaum Preissenkungen oder sonstige Verbesserungen bei den Konditionen erreicht werden können. Die Direktionsvorsteherin sieht daher in einer auf den ökonomischen Einsatz von SAP fokussierten Strategie die einzige Handlungsmöglichkeit in diesem Bereich.

1.6.2 Legislaturziel 8 der Finanzdirektion, Massnahme «Aufbau einer systemintegrierten Lohn- und Personalaufwandplanung»

Für die Budgetierung und den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan muss die Lohnsummenentwicklung berechnet werden können. Zu diesem Zwecke werden in den Direktionen ganz unterschiedliche Methoden angewendet. Oftmals kommen Excel-Lösungen zum Einsatz. Solche Lösungen sind jedoch allein schon aus Gründen der manuellen Übernahme und Übergabe von Daten umständlich und fehlerbehaftet.

In Zukunft soll daher eine professionelle IT-gestützte Lösung zur Anwendung kommen. Die Beteiligung der Direktionen an dieser Lösung ist optional aber voraussichtlich werden sich sämtliche Direktionen anschliessen. Im Vordergrund steht eine Implementierung auf SAP. Aus Kostengründen wäre aber auch die Bevorzugung einer alternativen Applikation mit den notwendigen Schnittstellen zu den vorhandenen Systemen – namentlich SAP – denkbar. Für die entsprechende Evaluation werden auch Vergleiche mit anderen Kantonen durchgeführt. In der eigens für dieses Projekt aufgestellten Projektorganisation arbeiten sämtliche Direktionen und die Staatskanzlei mit. Den selbstständigen Anstalten steht es frei, sich diesem Projekt anzuschliessen.

Für die systemintegrierte Lohn- und Personalaufwandplanung soll 2015 eine Pilotphase durchgeführt werden. Die generelle Umsetzung ist für 2016 vorgesehen. Der Kostenaufwand wird – insbesondere bei der SAP-Lösung – auf mehrere Millionen Franken geschätzt. Eine professionelle Planung beim Lohnaufwand rechtfertigt sich jedoch, da es sich um eine sehr gewichtige Position im Budget des Kantons handelt.

Schon heute ist die Erfassung von Nebenbeschäftigungen im System möglich. Die effektive Datenpflege wird aber auch in Zukunft bei den einzelnen Direktionen angesiedelt sein, so dass nicht auf nach einheitlichen Regeln eingepflegte Daten zurückgegriffen werden kann.

1.6.3 Legislaturziel 13 des Regierungsrates, Massnahme «Strategie und begleitende Massnahmen zur Erhaltung der Steuerhoheit und der guten Wettbewerbsposition sowie zur Optimierung des Steuersubstrats erarbeiten und umsetzen.»

Die Schweiz steht insbesondere bei der Besteuerung der grossen Konzerne unter starkem Druck der EU und der OECD. Hier stehen vor allem die Besteuerung von Tochtergesellschaften und die Holdingbesteuerung im Zentrum. Die EU und die OECD akzeptieren keine speziellen Steuerstatus in dem Sinne, dass zwischen ausländischen und inländischen Unternehmen ein Unterschied gemacht wird. Daher muss ein neues EU-kompatibles Besteuerungssystem gefunden werden. Die Direktionsvorsteherin erwähnt als eine Möglichkeit von Lizenzboxen, welche jedoch für die vielfältige und diversifizierte Unternehmenslandschaft im Kanton Zürich nur bedingt geeignet ist. Der Kanton Zürich kann gemäss der Direktionsvorsteherin nicht mit einer eigenen Steuerstrategie vorpreschen, da er auf die breit strukturierte Unternehmerlandschaft Rücksicht nehmen muss. Es muss zunächst die Regelung des Bundes abgewartet werden, bevor eine Strategie definiert werden kann. Die Anliegen des Kantons Zürich werden durch die verschiedenen Fachleute der Finanzdirektion in die Gremien und Arbeitsgruppen des Bundes eingebracht. Auch die Direktionsvorsteherin vertritt die Interessen des Kantons an der Finanzdirektorenkonferenz.

Als Aspekt bei der Steuerstrategie ist weiter zu berücksichtigen, dass dem Kanton bei den materiellen Grundlagen keine Handlungsfreiheit zukommt. Indes ist er bei der Festlegung des Steuertarifses noch frei. Die Finanzdirektion gibt zu bedenken, dass es nicht nur um Steuern geht, sondern oftmals um «Asset-Protection». Das heisst, dass man die Unternehmen mit ihrer Investitionstätigkeit und den hochwertigen Arbeitsplätzen behalten will, weil dadurch ökonomisch ein Mehrwert entsteht, der die reinen Steuereinnahmen oft überwiegt. Die momentane Unternehmensbesteuerung erfolgt zwar rechtens, unterliegt aber politischem Druck.

Aufgrund der Tatsache, dass der Kanton Zürich auf ein harmonisiertes Vorgehen angewiesen ist, erwartet die Finanzdirektorin einen Entscheid des Regierungsrates über die Steuerstrategie für Unternehmen in der zweiten Hälfte des Jahres 2014.

1.7 Volkswirtschaftsdirektion

1.7.1 Legislaturziel 7 des Regierungsrates, Massnahme «Zur Beobachtung, Steuerung und Kontrolle der Verkehrsentwicklung und deren Wirkungen ein Gesamtverkehrscontrolling einführen und betreiben»

Das Gesamtverkehrscontrolling wurde zur Beobachtung und Steuerung der Verkehrsentwicklung und deren Auswirkung aufgebaut. Grundlage dafür ist das Gesamtverkehrskonzept. Dieses wiederum wurde erstmals im Jahr 2006 als Grundlage im Hinblick auf die Richtplanrevision im Jahre 2007 erstellt und sieht unter anderem vor, dass im Kanton Zürich 50% des Neu-

verkehrs durch den Öffentlichen Verkehr bewältigt werden. Im Kanton Zürich laufen nur 36% des Verkehrs über die öffentlichen Transportmittel. Dies sind gut zehn Prozentpunkte mehr als beim gesamtschweizerischen Durchschnitt. Die dafür erforderliche optimale Abstimmung der verschiedenen Verkehrsträger aufeinander bedingt dabei das Erkennen und die Förderung ihrer jeweiligen Stärken unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems. Voraussetzung dafür ist, dass das Verkehrsgeschehen nicht nur für die einzelnen Verkehrsträger bekannt ist, sondern dass auch die Wechselwirkungen zwischen diesen nachvollziehbar gemacht werden. Diesen Zweck erfüllt das Gesamtverkehrsmodell, indem es den Verkehr in seinen Ausprägungen und Wirkungszusammenhängen darstellt (Nachfrage, Kapazitätsauslastung, Reisezeiten etc.). Diese Applikation wird auch von der Stadt Zürich verwendet und erfreut sich auch der Nachfrage privater Dritter.

Im Zusammenhang mit dem Legislaturziel 7 des Regierungsrates, welches vorsieht, dass die Verkehrsinfrastruktur das Verkehrsaufkommen mit mindestens gleichbleibender Qualität und Zuverlässigkeit bewältigen können soll, wurde titelerwähnte Massnahme vorgesehen, jedoch im Berichtsjahr sistiert. Diese Sistierung ist darauf zurückzuführen, dass die Massnahme des Gesamtverkehrscontrollings neu als Teil des Gesamtverkehrskonzepts (Massnahme zum Legislaturziel 9a des Regierungsrates) umgesetzt wird. Gemäss Direktionsvorsteher muss dazu zunächst das Gesamtverkehrskonzept überarbeitet werden. Dazu sind Umfeldanalysen für alle Wirkungsbereiche sowie Teilstrategien zu erarbeiten. Bis dahin ist auch der weitere Verlauf der Agglomerationsprogramme des Kantons Zürich bekannt.

Nach dem voraussichtlichen Abschluss dieser Arbeiten im Jahr 2013 soll das weitere Vorgehen bezüglich des Gesamtverkehrscontrollings festgelegt werden.

1.7.2 Generalsekretariat

Im Generalsekretariat wurde die Anzahl Vollzeitstellen seit 2008 von 35 auf 27 reduziert. Dies war möglich indem man Abgänge nicht neu besetzte, sondern zunächst versuchte, mit der Optimierung der Prozesse das bestehende Arbeitsvolumen zu bewältigen. Zudem sind gewisse Tätigkeiten, welche zuvor durch das Generalsekretariat erledigt wurden, in die Ämter verschoben worden. Diese haben dadurch eine grössere Autonomie erlangt. Die Zusammenarbeit verläuft sehr gut und gewährleistet eine effiziente Arbeitsweise.

Die Senkung bei den Grundarbeitsplatzkosten bei gleichbleibend hoher Gesamtzufriedenheit konnte unter anderem damit erreicht werden, dass die IT in der Direktion sehr zentral organisiert ist und in gewissen Bereichen eine Zusammenarbeit mit der Direktion der Justiz und des Inneren erfolgt.

Der Direktionsvorsteher fühlt sich in seiner Führungsfunktion trotz der Straffung der Ressourcen hervorragend unterstützt.

1.7.3 Flughafen / Zürcher Fluglärmindex (ZFI)

Gemäss Aussagen des Direktionsvorstehers ist in diesem Bereich vieles in Bewegung. Ob schon die Anzahl Flugbewegungen in den letzten zehn Jahren aufgrund grösserer und besser ausgelasteter Flugzeuge von ca. 320'000 auf ca. 270'000 pro Jahr gesunken ist, wurde der Richtwert erneut überschritten. Er bewegt sich aber, was den Einfluss des Flugbetriebs angeht, in stabilem Rahmen. Dennoch kann der Regierungsrat erst eine Verminderung der Flugbewegungen beantragen, wenn die Schwelle von 320'000 Flugbewegungen pro Jahr überschritten ist. Der Hauptgrund für die Überschreitung des ZFI liegt im Bevölkerungswachstum im Umfeld des Flughafens. Von den vier für den ZFI massgebenden Faktoren (Anzahl Flugbewegungen, Flugzeugmix, Bevölkerungsentwicklung und An- und Abflugrouten) ist einzig der Flugzeugmix bis zu einem bestimmten Mass beeinflussbar. Dies geschieht durch ein Bonus/Malus-System, also beispielsweise durch höhere Abgaben für laute Flugzeuge oder einen Randzeitenzuschlag. Der Flugbetrieb ist Bundessache, die An- und Abflugrouten sind durch Sky Guide, also die Sicherheit, bestimmt und bei der Bevölkerungsentwicklung spielt der Markt. Die Gegend um den Flughafen bietet teilweise günstigen Wohnraum und gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr. Der Fluglärm scheint bei der Bevölkerung nicht der wichtigste Faktor bei der Wahl des Wohnorts zu sein. Die Zu- und Wegzugsrate im Gebiet um den Flughafen ist mit rund 10% nur wenig höher als in anderen Gegenden des Kantons. Trotz der günstigen Wohnungen ist höchstens punktuell eine «Ghettoisierung» in diesem Gebiet zu erwarten. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sollten frühzeitig Massnahmen geprüft werden, um eine solche Entwicklung möglichst zu verhindern.

Die für die Erhebung der Fluglärmbelastung nötigen Berechnungen werden durch den Flughafen durchgeführt und durch Messungen der EMPA bestätigt. Es gibt keinen Anlass, die Richtigkeit der Messungen zu bezweifeln. An der Berechnung des ZFI wird festgehalten. Um die richtigen Massnahmen einzuleiten, differenziert die ZFI-Verordnung jedoch in zwei Teilindizes: den Flugbetriebsindex und den Bevölkerungsindex. Diese Teilindizes sind aussagekräftiger als der ZFI als Summe, weil sie die Ursachen für die ZFI-Entwicklung aufzeigen.

Im Kapitel Flughafen des Richtplans des Kantons Zürich sind die Vorgaben für die Siedlungsentwicklung festgelegt. Diese richten sich nach dem Umweltschutzgesetz und der Lärmschutzverordnung. Ausserhalb der festgelegten Grenzen des vom Fluglärm betroffenen Gebietes sind die Freiheitsgrade grösser. Zur Verbesserung der Wohnqualität in bestehenden Bauten werden aus dem Flughafenfonds Subventionen ausgerichtet. Diese sollen gemäss dem Direktionsvorsteher Anreiz bieten, die Bauten nach SIA Norm 181 zu sanieren und so gegen Lärm zu schützen. Bei Abriss und Neuüberbauungen erhalten Investoren nur für die Anzahl der vorher bestehenden Wohnungen Beiträge. Wird der Immissionswert überschritten, so bewegt sich der Beitrag zwischen Fr. 10'000 und Fr. 20'000. Bei Überschreitung der Alarmwerte können Fr. 30'000 ausgeschüttet werden. Diese Mittel stammen nicht aus dem Steuerhaushalt, sondern aus dem Erlös, den der Kanton durch die Verselbstständigung des Flughafens erzielt hat.

1.8 Gesundheitsdirektion

1.8.1 Fallpauschalen

Auf den 1. Januar 2012 ist die bundesrechtlich vorgeschriebene neue Spitalfinanzierung in Kraft getreten, welche für die stationäre Gesundheitsversorgung leistungsorientierte Pauschalen vorschreibt. Ziele dieser Massnahmen sind mehr Transparenz, eine Kostendämpfung im Gesundheitswesen durch verstärkten Wettbewerb und die Verbesserung der Behandlungsqualität.

Dieses neue System sieht vor, dass Versicherer und Spitäler die Pauschalen aushandeln, welche dann vom Kanton genehmigt werden. Diese Genehmigung hat der Kanton Zürich in Einzelfällen abgelehnt, weil der eingereichte Tarifvertrag deutlich höhere Tarife vorsah als aufgrund der Kosten eines effizienten Spitals gerechtfertigt gewesen wären. Dies war beispielsweise auch der Fall beim Tarifvertrag zwischen dem Stadtspital Triemli und einem Teil der Krankenversicherungen (der HSK-Gruppe; Helsana, Sanitas und KPT). Diese Fallpauschalen hätten nur für die Versicherten dieser Gruppe gegolten, was nur ca. einen Viertel der Versicherten im Kanton betrifft. Das heisst, je nach Krankenkasse wären sehr unterschiedliche Tarife für dieselbe Leistung abgerechnet worden. Grundsätzlich respektiert der Regierungsrat aber das Verhandlungsprimat der Krankenversicherer und Spitäler; die Mehrheit der Tarifverträge wurde deshalb genehmigt. Der Kanton muss zudem auch die Tarife festlegen, wenn sich die Verhandlungspartner nicht einigen können, was für die Tarife 2012 mehrheitlich der Fall war.

Der Kanton Zürich nimmt bei der Finanzierung mit (Fall-)pauschalen eine Vorreiterrolle ein, indem er schon vor zehn Jahren mit deren Einführung begonnen hat und demnach über einen grossen Schatz an Erfahrung und Daten verfügt. Als erster Kanton hat Zürich nun auch die definitiven Tarife für fast alle stationären Behandlungen festgelegt. Obschon die Zahlen auf fundiertem Datenmaterial beruhen, regt sich sowohl von Seiten des Preisüberwacher und der Krankenversicherer als auch von Seiten der Spitäler Widerstand. Erstere bezeichnen sie als zu hoch, letztere als zu niedrig. Entsprechende Beschwerden beim Bundesverwaltungsgericht, welches sich zum ersten Mal mit dieser Materie beschäftigt, sind noch hängig. Aufgrund der sehr sorgfältig berechneten Pauschalen sieht der Regierungsrat diesen Entscheiden jedoch zuversichtlich entgegen.

Das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz, welches seit dem 1. Januar 2012 in Kraft ist, gibt den Rahmen für die von den Spitälern zu erbringenden Leistungen vor. Sie haben diejenigen Leistungen zu erbringen, für welche sie sich auf der Spitalliste verpflichtet haben. Spitäler mit einem kantonalen Leistungsauftrag müssen sämtliche Zürcher Patientinnen und Patienten aufnehmen, unabhängig davon, ob diese grundversichert oder zusatzversichert sind. Dies gilt so beispielsweise auch für die Klinik Hirslanden, wo der Anteil an allgemeinversicherten Patientinnen und Patienten auf 15% angestiegen ist. Dies im Gegensatz zu der Zahl der früheren Jahre von 1% bis 3%. Dank der Beschwerdestelle und der guten Vernetzung der Gesundheitsdirektion kann sehr schnell festgestellt werden, wenn eine Klinik allgemeinversicherte Patientinnen und Patienten systematisch abweisen würde.

Mit der Bündelung der einzelnen Leistungen in 120 Leistungsgruppen stellt die Gesundheitsdirektion sicher, dass alle Spitäler nicht nur einzelne lukrative Behandlungen, sondern medizinisch sinnvoll zusammenhängende Leistungen anbieten und nicht aus Kostenüberlegungen gewisse Leistungen abbauen. Denn die Spitäler sind dazu verpflichtet, alle Behandlungen einer bestimmten Leistungsgruppe anzubieten, was von der Gesundheitsdirektion auch überprüft wird. Dieselben Leistungen werden daher im Kanton Zürich mehrfach angeboten, was die Behandlungssicherheit im ganzen Kanton gewährleistet und die Spitalwahlfreiheit für Patientinnen und Patienten ermöglicht. Ob es aufgrund dieses erhöhten Angebots zu unnötigen Behandlungen kommt, unterliegt der Überprüfung der Krankenversicherer.

Der Befürchtung, dass Patientinnen und Patienten aufgrund der eingeführten Pauschalen zu früh entlassen würden, hält man entgegen, dass die Spitäler genau wüssten, dass sie pro Fall und Patient lediglich einmal die Pauschale verrechnen können, so dass sie selbst ein Interesse daran haben, dass die Leute nicht nach wenigen Tagen mit Komplikationen erneut eintreten müssen.

Die Qualität der Spitäler wird bei den Listenspitälern durch das Vorlegen eines Qualitätskonzepts überprüft. Dies ist zwingend vorgeschrieben, um einen Listenplatz zu erhalten. Die Gesundheitsdirektion führt keine eigentlichen Einzelkontrollen im Spital durch, überprüft aber die Qualitätsprozesse und -strukturen.

Bezüglich Ausbildungsplätze müssen alle Listenspitäler genügend Ausbildungsplätze im Pflege- und Therapiebereich anbieten. Die Gesundheitsdirektion gibt den Ausbildungsanteil für jedes Listenspital vor. Spitäler, welche diese Ausbildungsplätze nicht anbieten können, müssen diese Leistungen bei einem anderen Spital einkaufen, das heisst, Ausbildungsplätze entsprechend ihrem Anteil finanzieren. Bis 2015 sollten alle Spitäler ihre Ausbildungsquoten erfüllen können, was von der Gesundheitsdirektion zu überprüfen sein wird.

Die Weiterbildungskosten von Ärztinnen und Ärzten zu Fachärzten sind nicht in den Fallpauschalen enthalten. Spitäler, welche sich an der Ausbildung von Ärztinnen und Ärzten beteiligen, erhalten deshalb Subventionen.

Für Beschwerden im Zusammenhang mit Spitälern besteht für die Patientinnen und Patienten eine Beschwerdestelle. Sie wird von der Ärztesgesellschaft geführt. Diese Beschwerdestelle weist jedoch einen geringen Bekanntheitsgrad auf, der aber beispielsweise durch gezielte Information der Patientinnen und Patienten bei Eintritt in ein Spital erhöht werden könnte.

1.8.2 Legislaturziel 5 des Regierungsrates, Massnahme «Entwicklung eines Tarifsystems Psychiatrie im Auftrag von SwissDRG», Projekt TARPSY

Auch für die Psychiatrie und die Rehabilitation muss eine leistungsorientierte Tarifstruktur entwickelt werden, die soweit möglich ebenfalls auf Pauschalen basiert. Das für die somatischen Spitäler eingeführte System ist dazu jedoch nicht geeignet.

Für die SwissDRG AG war es nicht möglich, auf den 1. Januar 2012 solche Fallpauschalen auszuarbeiten. Die Gesundheitsdirektion und der Schweizer Spitalverband H+ haben bereits

seit mehreren Jahren an einem solchen System für die Psychiatrie parallel gearbeitet und wurden am 18. August 2011 vom Verwaltungsrat der SwissDRG AG gemeinsam mandatiert, die Entwicklung der «nationalen Tarifstruktur stationäre Psychiatrie» TARPSY voranzutreiben.

Das so zu entwickelnde System wird später als nationales System auch von den anderen Kantonen übernommen werden müssen. Die entsprechenden Datenerhebungen für die Entwicklung des Systems laufen seit Mitte 2012 mit 15 Kliniken. Nun folgt die Auswertung und die Analyse der Daten. Das vorgesehene Modell sieht jedoch kein reines Fallpauschalensystem vor, sondern ein Mischsystem mit Fallelementen und Tagespauschalen. Auch in der nationalen und internationalen Diskussion wird mehrheitlich vertreten, dass diagnosebezogene Fallpauschalen wie im akutsomatischen DRG-Modell den Besonderheiten der Psychiatrie nicht gerecht werden.

Schweizer Pionierin ist dabei die Psychiatrische Universitätsklinik, welche bereits vor sieben Jahren begonnen hat, sich mit diesem Thema zu beschäftigen. Die Einführung einer leistungsorientierten Tarifstruktur in der Psychiatrie ist allgemein eine Herausforderung. Bis 2016/2017 sollen die Arbeiten gemäss Auftrag der SwissDRG AG abgeschlossen sein.

1.9 Bildungsdirektion

1.9.1 Legislaturziel 7 der Bildungsdirektion «Guten Unterricht unterstützen»

Eine Massnahme zur Erreichung dieses Legislaturziels ist die Förderung des Unterrichts in Naturwissenschaft und Technik (NaTech) auf den allgemeinbildenden Schulstufen. Diesbezüglich sind auch die Lehrpersonen entsprechend aus- und weiterzubilden. Dazu bestehen folgende Projekte:

Auf der Stufe der Volksschule wird für Studierende im Primarschulbereich ab dem Herbstsemester 2013 ein obligatorisches Modul Natur und Technik eingerichtet (NT), worin stufenspezifische Inhalte der NT-Didaktik vermittelt werden. Zudem wird das Ausbildungsvolumen im Fach Mensch und Umwelt (MU) ausgebaut und die zukünftigen Lehrpersonen erhalten darin vermehrte Unterstützung und Wahlmöglichkeiten. Auch werden vermehrt im Zuge der Anpassungen an den Lehrplan 21 (2014/2015) Themen aus dem NT-Angebot in das obligatorische Curriculum von MU eingebaut werden. Auf der Sekundarstufe wird sich mit der Einführung des Lehrplans 21 eine grundlegende Reform der Studiengänge Sek I ergeben.

Ein vom Volksschulamt in Auftrag gegebenes Weiterbildungskonzept liegt vor. Die Umsetzung ist ab dem Jahr 2013/2014 geplant und sieht verschiedene Elemente vor wie beispielsweise Schnupperkurse im Bereich Naturwissenschaften, um das Interesse der Lehrkräfte zu wecken und sie zur Teilnahme an Weiterbildungskursen zu motivieren. Weiter sind auch mehrtägige Weiterbildungskurse spezifisch für die Vorbereitung und Durchführung des NaTech-Unterrichts geplant. Zudem sollen schulinterne Weiterbildungen in diesem Bereich angeboten werden, welche auf die einzelnen Schulen zugeschnitten sind und ganze Schulausteam mit einbeziehen. Auch sollen fachdidaktische Coachings zur individuellen Förderung von Lehrpersonen angeboten werden.

Eine weitere Fördermassnahme in diesem Bereich ist das SWiSE-Projekt (Swiss Science Education, welches unter anderem von 12 Kantonen getragen wird, darunter auch der Kanton Zürich). Seit Beginn des Schuljahres 2012/2013 nehmen 12 Schulen des Kantons Zürich an diesem Projekt teil. Pro Schule besuchen zwei SWiSE-Lehrpersonen Weiterbildungsmodule und nehmen an Praxistreffs und weiteren Veranstaltungen teil. Die Teilnehmenden wirken schulintern als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren.

Bezüglich der Aus- und Weiterbildung von Gymnasiallehrpersonen wird im Sommer 2013 an der Universität Zürich das «Science Lab» gegründet. Es dient Gymnasiallehrpersonen als Lernzentrum. In der Prüfung befindet sich zudem ein neues Modell für die finanzielle Unterstützung von Doktorierenden, die parallel zu ihrer Doktorarbeit die Ausbildung zur Gymnasiallehrperson absolvieren wollen.

Im Bereich der Mittelschulen passen alle 13 Untergymnasien ihre Stundentafeln an und führen Physik bereits im Untergymnasium. Elf davon tun dies auch mit dem Fach Chemie. Vier Langzeitgymnasien (Kantonsschule Wiedikon, Kantonsschule Freudenberg, Kantonsschule Zürcher Unterland in Bülach und Kantonsschule Küsnacht) haben ein NaTech-Integrationsfach auf Stufe Untergymnasium implementiert. Vor dem Hintergrund des Lehrplans 21 soll ein systematischer Austausch an der Schnittstelle Volksschule - Mittelschule zu Zielen und Inhalten des NaTech-Unterrichts stattfinden. Zudem sollen alle Zürcher Mittelschulen bis im Jahr 2014 ein schuleigenes Konzept zur Förderung von NaTech in den folgenden Bereichen erstellt haben: Förderung MINT-Kultur (**M**athematik, **I**nformatik, **N**aturwissenschaften, **T**echnik), Interdisziplinarität, Nutzung von externen Lernorten, Interesse an NaTech bei jungen Frauen und Unterstützung bei der Studienwahl.

Für guten NaTech-Unterricht müssen auch gute Unterrichtsmaterialien zur Verfügung stehen. Diesbezüglich laufen Gespräche zwischen dem Volksschulamt und den Lehrmittelverlagen der Kantone Zürich und Bern. Dabei wird es voraussichtlich zu einer Kooperation kommen bezüglich der Überarbeitung und Neuentwicklung von Lehrmitteln im NaTech-Bereich. Auf der Primarstufe soll die bestehende Reihe NMM (Natur, Mensch, Mitwelt) überarbeitet werden. Auf der Sekundarstufe bestehen noch verschiedene offene Fragen, welche mit dem Lehrplan 21 in Zusammenhang stehen. Es wird aber auch dort zu einer grösseren Überarbeitung der bestehenden Lehrmittel kommen. Für die Kindergartenstufe ist ein neues Lehrmittel geplant.

Die PHZH bietet in Zusammenarbeit mit Universität und ETH Zürich neu den Masterlehrgang «Fachdidaktik in Naturwissenschaften» an. Momentan sind 19 Studierende eingeschrieben. Seit Oktober 2012 führt die PHZH auch ein neues Zentrum für Didaktik der Naturwissenschaften.

Im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 liegt der bedeutendste Neuerungsgehalt ebenfalls im Kompetenzaufbau in Naturwissenschaft und Technik. In der Anhörung zur zweiten Version der Lehrplanvorlage, welche bis Ende 2013 dauern wird, wird sich zeigen, ob die Einschätzungen und Erwartungen realistisch waren. Diese zweite Version wird 2014 überarbeitet und soll im Herbst 2014 den Kantonen übergeben werden. Die effektive Einführung des Lehrplans im Kanton Zürich ist aber nicht vor 2017/2018 zu erwarten.

1.9.2 Legislaturziel 2 des Regierungsrates «Lehre und Forschung sind im nationalen und internationalen Vergleich zu stärken»

Auch in diesem Bereich wurden verschiedene Projekte lanciert, welche sich nun in der Umsetzung befinden.

Eine spezielle Herausforderung stellt dabei sicherlich die strategische Steuerung der universitären Medizin dar. Mittlerweise liegen im Projekt UMZH-Governance und Steuerung drei verschiedene Modelle vor. Bei deren Erarbeitung wurden viele Parteien mit unterschiedlichen Interessen, welche teilweise auch in direkter Konkurrenz stehen, eingebunden.

In Kanton Zürich gibt es fünf universitäre Kliniken. Die Stärkung von Lehre und Forschung soll mit einem neuen Ressourcenallokationsmodell erfolgen. Trotz entstandener Verzögerung soll das neue Modell 2015 umgesetzt werden.

1.9.3 Investitionsplanung im Bildungsbereich

Für die GPK steht im Bereich der Investitionen nicht die finanzielle Betrachtung im Vordergrund, sondern vielmehr der systemische bzw. der organisatorische Aspekt. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates zeigt, wie schon in früheren Jahren, dass bei der Planung von Investitionen regelmässig Verzögerungen und Verschiebungen auftreten.

Bei der Bildungsdirektion besteht im Bereich der Infrastruktur – insbesondere bei Gebäudesanierungen – ein erheblicher Investitionsbedarf, welcher mit dem bestehenden Investitionsplanfond nicht gedeckt werden kann. Einerseits fehlen personelle Ressourcen, die für die Planung der zahlreichen Sanierungsprojekte eingesetzt werden können und andererseits dauern die entsprechenden internen Verfahren wegen ihrer Komplexität viel zu lange. Aus diesen Gründen werden viele Projekte verschoben oder verzögert.

Um die zahlreichen anstehenden Investitionsprojekte fristgerecht umsetzen zu können, fehlt in der zuständigen Direktion das entsprechende Fachpersonal. Da nicht geplant ist, neue Stellen zu schaffen, müssen andere Lösungen geprüft werden. Die Bildungsdirektion hat festgestellt, dass die direktionsübergreifenden Planungsprozesse wenig effizient sind. Die Abläufe sind langwierig und könnten durch eine klarere Zuordnung der Zuständigkeiten und Kompetenzen optimiert werden.

Als weitere Möglichkeit der Effizienzsteigerung sieht die Bildungsdirektion die Auslagerung bestimmter Projekte an private Dienstleister, wie beispielsweise bei den Projekten Sihlpost (PHZH) oder Toni Areal (ZHdK). Mit einer externen Vergabe würden die Projekte erfahrungsgemäss schneller und effizienter ausgeführt. Bei dieser Variante sind allerdings die gesamte Mietdauer bzw. die daraus entstehenden Mehrkosten nicht ausser Acht zu lassen.

1.10 Baudirektion

1.10.1 Investitionsvorhaben Hochbauprojekte

Das Hochbauamt bearbeitete im Berichtsjahr weit über 600 laufende Bauprojekte mit einem insgesamt Bauvolumen von über 450 Millionen Franken. Auffallend ist dabei die Zunahme der Grossprojekte, wobei es mittlerweile deren neun sind. Daneben gibt es bis zu 400 andere laufende Projekte (inklusive Teilprojekte). Die Aufteilung innerhalb der Baudirektion erfolgt normalerweise nach Genre, wobei das Universitätsspital, die Universität Irchel und das Polizei- und Justizzentrum als Grossprojekte in separaten Organisationen durchgeführt werden.

Das oberste Gremium beim Bau des Polizei- und Justizzentrums setzt sich aus den Vorstehern der Bau-, der Justiz- sowie der Sicherheitsdirektion zusammen. Die achtköpfige Bauherrenvertretung steht unter der Leitung des Chefs Hochbauamt. Momentan befindet man sich in einer sehr wichtigen und heiklen Phase des Projekts, bei welcher es darum geht, rund 60 Arbeitsthemen zusammen mit den Nutzern durchzugehen, damit die Spezifikationen für das Pflichtenheft aufgesetzt werden können. Die Bauherren müssen dabei die Anforderungen der künftigen Nutzer verstehen. So war beispielsweise der Chef Hochbauamt am 1. Mai bei der Polizei vor Ort um die räumlichen Anforderungen an Massenverhaftungen zu erfassen. Auch der Gastronomiebetrieb, welcher sowohl für die Mitarbeitenden als auch für die Inhaftierten funktionieren muss, hat spezielle Anforderungen zu erfüllen. Trotz dieser vielfältigen Herausforderungen wurden bisher keine personellen Aufstockungen innerhalb der Baudirektion vorgenommen, jedoch organisatorische Änderungen.

Was den Umbau des Universitätsspitals anbelangt, so erfordert der Entscheid, am bisherigen Standort zu verbleiben, den Masterplan Hochschulgebiet in Zusammenarbeit mit der Universität, der ETH und der Stadt Zürich neu festzulegen. Erst dann wird man sich mit dem eigentlichen Bauvorhaben beschäftigen können.

1.10.2 Spannungsverhältnis zwischen Ortsbild-/Denkmalschutz und umweltverträglicher Energieversorgung

Der potentielle Konflikt zwischen Ortsbild-/Denkmalschutz und umweltverträglicher Energieversorgung betrifft vielmehr die Gemeinden als den Kanton. Lediglich 1,5% aller Bauten sind denkmalgeschützt und nur ein geringer Teil davon mit überkommunaler Bedeutung. Dazu kommen noch Ortsbilder mit Bedeutung über die Gemeinden hinaus. Der weitaus grösste Teil der Schutzbauten im Kanton Zürich hat somit lediglich kommunalen Charakter und fällt daher in die Zuständigkeit der Gemeinden und Städte.

Für die kantonalen Denkmalschutzobjekte ist die Abteilung Archäologie/Denkmalpflege zuständig, beim Ortsbildschutz ist es die Abteilung Raumplanung des Amtes für Raumentwicklung. Bei auftretenden Problemen wird jeweils nach Einzelfalllösungen mit den betroffenen Eigentümern gesucht. Dabei wägen die Fachstellen die Interessen der Parteien gegeneinander ab. Die Zusammenarbeit zwischen der Denkmalpflege und dem Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft ist eingespielt. Der letzte Entscheid liegt beim Direktionsvorsteher.

Die involvierten Ämter wie auch der Regierungsrat werden bei ihrer Arbeit von der Natur- und Heimatschutzkommission, der Denkmalschutzkommission und der Archäologiekommision beraten. Diese Kommissionen sind interdisziplinäre Sachverständigenkommissionen des Regierungsrates. Sie sind fachlich unabhängig und beraten Entscheidungsträger (Kanton, Gemeinden) in Fragen ihrer jeweiligen Fachgebiete. Der Kanton, aber auch Gemeinden und Dritte können bei der Baudirektion gegen eine geringe Entschädigung ein Begutachtungsgesuch stellen. Diese Gutachten können den Gemeinden als Grundlage für ihre diesbezüglichen Entscheide dienen, sie ersetzen diese aber nicht. Dies wird oft falsch durch die Medien transportiert, nämlich dahingehend als würde der Kanton durch die Begutachtung auch gleich über das Objekt bestimmen. Dem ist nicht so.

Für die Kommunen stellt das Amt für Raumentwicklung verschiedene Wegleitungen zum Umgang mit Energie und Denkmalschutzobjekten zur Verfügung.

1.10.3 Führung der Baudirektion

450 der 1600 Mitarbeitenden in der Baudirektion haben eine Aufgabe mit Führungsfunktion. Für Angestellte in Kaderfunktion organisiert die Abteilung HR jeweils freiwillige Veranstaltungen («Führungsimpuls») über den Mittag, welche gut besucht werden. Dabei werden Themen behandelt wie Changeprozesse, Führung bei Suchtproblemen am Arbeitsplatz oder es werden rechtliche Aspekte der Führung behandelt. Daneben gibt es auch obligatorische Weiterbildung für Führungspersonen, die speziell der Schulung im Umgang mit den Führungsinstrumenten der Baudirektion dienen. Weiter gibt es regelmässig den «BD Treff» mit dem Baudirektor und 450 Führungspersonen, bei der man sich aktiv abmelden muss, wenn man nicht teilnimmt. Die Human Resources Abteilung prüft zudem alle zwei Jahre wie die Führungspersonen die Mitarbeitergespräche durchführen.

Der Altersdurchschnitt der Mitarbeitenden in der Baudirektion ist eher hoch. 25% des Kadern wird in den nächsten fünf bis sechs Jahren pensioniert werden. Da frühzeitig auf diese Veränderung reagiert werden muss, wurde das Thema «Führungsentwicklung fördern» zum Legislaturziel (Legislaturziel 10 der Baudirektion) erhoben. Es wird von der Abteilungsleiterin Human Resources bedauert, dass die Pensionskassenregelung eine flexiblere Gestaltung des Arbeitspensums nach dem 60. Altersjahr nicht rechtmässig unterstützt, so dass die älteren Mitarbeitenden ihre Nachfolgerinnen und Nachfolger in Teilzeitpensum einarbeiten könnten (Bogenkarriere).

Was die externe Kommunikation der Baudirektion anbelangt, so wird diese – wie auch IT und HR – im Generalsekretariat zentralisiert, welches daher im Vergleich zu anderen Direktionen personell relativ hoch besetzt ist. Die Baudirektion ist bezüglich der Kommunikation in der Situation, dass sich unter ihr Ämter und Abteilungen befinden, welche sich von ihrer Aufgabe und Thematik her teilweise widersprechen können. Das ist einer der Gründe, weshalb dem Direktionsvorsteher eine Zentralisierung der Kommunikation zweckmässig erscheint. Sie ermöglicht es, als Direktion nach aussen mit einer Stimme aufzutreten.

Im Berichtsjahr wurde das Budget für Medienkonferenzen überschritten, was unter anderem mit den vielen stattfindenden Eröffnungen zu begründen ist.

1.11 Schlusswort

Auch in diesem Jahr war die Prüfung des Geschäftsberichts angesichts der zur Verfügung stehenden Zeit nur möglich dank der Flexibilität und Bereitschaft der Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher und ihren Mitarbeitenden, die Gespräche mit den Subkommissionen in offenem und persönlichem Rahmen zu führen sowie ihre Stellungnahmen zu den Berichten der Geschäftsprüfungskommission innert kürzester Zeit zu verfassen. Die Geschäftsprüfungskommission dankt dem Regierungsrat und seinen Mitarbeitenden für diese gute Zusammenarbeit.

Zürich, 20. Juni 2013

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Die Sekretärin
Claudio Zanetti	Madeleine Speerli

2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2012, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2012 bis Mai 2013

2.1 Allgemeines

Vorbemerkung: Im nachfolgenden Bericht wird auf das Kantonsratsgesetz und das Geschäftsreglement des Kantonsrates in der Fassung gültig bis 5. Mai 2013 Bezug genommen.

Gemäss § 49 c Abs. 1 Kantonsratsgesetz (KRG) ist die Justizkommission zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung der obersten kantonalen Gerichte sowie der Strafverfolgungsbehörden, die der Direktion der Justiz und des Innern unterstehen. Zudem prüft sie nach § 49 c Abs. 2 KRG Aufsichtseingaben über die Justizverwaltung, die durch den Regierungsrat unterbreiteten Begnadigungsgesuche und weitere ihr zugewiesene Geschäfte. Schliesslich prüft sie gemäss § 49 c Abs. 3 KRG die Richterkandidaturen der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte gemäss Art. 75 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV).

2.2 Oberaufsicht

Gemäss § 34 a Abs. 1 KRG stehen dem Kantonsrat und seinen Organen, gestützt auf die Kantonsverfassung und nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen über die Gewaltentrennung, die Oberaufsicht über die Verwaltung und die Rechtspflege des Kantons Zürich zu. Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht können sich der Kantonsrat und seine Organe insbesondere nicht in einzelne Verfahren einmischen und haben den Behörden und Amtsstellen auch keine Weisungen zu erteilen. So sieht § 34 a Abs. 2 KRG ausdrücklich vor, dass Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen vom Kantonsrat oder von seinen Organen nicht aufgehoben oder geändert werden können. Zu einer Überprüfung der richterlichen Urteile in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht sind der Kantonsrat und seine Organe gemäss § 34 a Abs. 3 KRG nicht befugt. Gemäss § 34 e KRG kann die Justizkommission im Rahmen ihres Bereichs der Oberaufsicht beim Regierungsrat bzw. bei der zuständigen obersten Justizbehörde die Herausgabe aller mit der Beurteilung der Geschäftsführung in Zusammenhang stehenden Akten verlangen. Ausnahmsweise kann sie zudem unter Wahrung der nachstehend genannten besonderen schutzwürdigen Interessen ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ in der Verwaltung Besichtigungen vornehmen sowie jede Person in der Verwaltung anhören und befragen. Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren unerlässlich ist, kann der Regierungsrat oder die zuständige oberste Justizbehörde anstelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten. Das Amtsgeheimnis zum Schutze überwiegender öffentlicher Interessen kann gegenüber den Aufsichtskommissionen nicht geltend gemacht werden.

2.3 Geschäfte nach § 49 c Abs. 2 Kantonsratsgesetz

Bereits erwähnt wurde die Kompetenz der Justizkommission zur Behandlung von Aufsichtseingaben über die Justizverwaltung und von Begnadigungsgesuchen. Zudem stellt die

Kommission gemäss § 38 Abs. 2 KRG bei Ermächtigungsgesuchen zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen Antrag zuhanden der Geschäftsleitung. Im Berichtszeitraum hat die Justizkommission drei Aufsichtseingaben abschliessend behandelt. Ihr Handlungsspielraum ist aufgrund ihrer Kompetenzen als Oberaufsichtsbehörde nicht sehr tiefgreifend, weshalb sie den Vorstellungen einzelner Beschwerdeführenden, die sich mit ihren Anliegen an die Justizkommission wandten, nicht immer gerecht werden konnte. Die Justizkommission zieht aber aus den Aufsichtseingaben immer wieder auch wichtige Erkenntnisse für ihre Oberaufsicht. Die Justizkommission hat ferner zu 17 Ermächtigungsgesuchen bzw. Revisionsgesuchen zu ablehnenden Ermächtigungsbeschlüssen Antrag an die Geschäftsleitung des Kantonsrates auf Abweisung gestellt. Die Geschäftsleitung wies in der Folge die Gesuche von der Hand. Als Ursache für die den Ermächtigungsgesuchen zugrunde liegenden haltlosen Strafanzeigen gegen Regierungsrätinnen oder Regierungsräte bzw. oberste Richterinnen oder Richter zeigt sich in den meisten Fällen die Unzufriedenheit mit einem Verwaltungs- oder Gerichtsentscheid.

2.4 Prüfung der Kandidaturen für die gesamtkantonale Gerichte

Gemäss § 49 c Abs. 3 KRG prüft die Justizkommission die Kandidaturen in die gesamtkantonale Gerichte. Im Berichtszeitraum waren einerseits für Ersatzwahlen und andererseits im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen der obersten kantonalen Gerichte im Juni 2013 insgesamt 34 Richterstellen auszuschreiben bzw. Kandidaturen dafür zu prüfen.

Die Gerichte erhielten die Möglichkeit, sich vor den Ausschreibungen zu den Anforderungen zu äussern. Den Fraktionen und der IFK stellte die Justizkommission detaillierte Anforderungsprofile zur Verfügung.

Für Ersatzwahlen waren ein Nebenamt für das Baurekursgericht und ein Vollamt sowie ein Ersatzmitglied für das Sozialversicherungsgericht auszuschreiben. Für die Gesamterneuerungswahlen waren für das Obergericht ein Vollamt, zwei Teilämter und vier Ersatzmitglieder, für das Verwaltungsgericht fünf Teilämter, für das Sozialversicherungsgericht vier Teilämter und ein Ersatzmitglied und für das Handelsgericht 14 Nebenämter auszuschreiben.

Insgesamt gingen 95 Bewerbungen ein, die von der Justizkommission zu prüfen waren. Von diesen wurden 37 als ungeeignet beurteilt, weil sie in fachlicher und/oder persönlicher Hinsicht den gestellten Anforderungen nicht vollumfänglich genügten. Dies betraf ganz überwiegend Bewerbungen für das Handelsgericht, weil dort sehr spezifische Fachkenntnisse erforderlich sind.

Trotz der Tatsache, dass mit den meisten sich Bewerbenden gemäss § 58 b Abs. 3 Geschäftsreglement des Kantonsrates Gespräche geführt wurden, gelang es der Justizkommission bei den meisten ausgeschriebenen Stellen die Beurteilung rascher als im ursprünglich geplanten Zeitraum vorzunehmen, womit den Fraktionen mehr Zeit für Auswahl und Nomination zur Verfügung stand.

Neben den genannten Stellen waren zudem ein Ersatzmitglied für das Verwaltungsgericht und zwei Ersatzmitglieder für das Obergericht zu wählen, bei welchen das jeweilige Gericht das

gesetzliche Wahlvorschlagsrecht nutzte. Auch diese Wahlvorschläge waren von der Justizkommission zu beurteilen.

Wahlvorschläge des Sozialversicherungsgerichts für zwei Ersatzmitgliederstellen im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen sind bis zum Zeitpunkt des Verabschiedens des Berichts noch nicht eingetroffen.

Die Verwaltungskommission der obersten Gerichte hat im Übrigen mitgeteilt, dass sie zurzeit daran ist, die Anforderungsprofile für die Mitglieder und Ersatzmitglieder der gesamtkantonalen Gerichte zu überarbeiten. Die Justizkommission wird diese zum gegebenen Zeitpunkt gerne für ihre Aufgabe zur Kenntnis nehmen.

2.5 Prüfung der Geschäftsführung und Tätigkeitsbericht der Justizkommission im Bereich der Strafverfolgungsbehörden

2.5.1 Strafverfolgung Erwachsene

2.5.1.1 Geschäftsgang und Personal

Die Anzahl der Eingänge bei den Allgemeinen Staatsanwaltschaften hat stark um insgesamt 11,4% zugenommen. Bei den Besonderen Staatsanwaltschaften ist der Anstieg sogar massiv um 29,1% ausgefallen. Damit nicht genug wird zudem der durch die Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung entstandene Mehraufwand auf 10% - 15% geschätzt.

Bereits im letztjährigen Bericht hat die Justizkommission in diesem Zusammenhang insbesondere auf die ausgebauten Teilnahmerechte von Beschuldigten und Geschädigten und auf die notwendig gewordene persönliche Vertretung der Anklage durch einen Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin vor Gericht sowie auf die generelle Erhöhung des Formalismus durch die StPO hingewiesen.

Leicht entlastend dürfte der Umstand sein, dass der Anteil Anklagen ein wenig gesunken ist, was ebenfalls durch die StPO und deren Erhöhung der Strafbefehlskompetenz der Staatsanwaltschaften zurückzuführen ist.

Erfreulicherweise konnten die Staatsanwaltschaften durch ihre Anstrengungen 11% mehr Fälle als im Vorjahr erledigen, sodass der Pendenzenberg trotz der erheblichen Mehrbelastung nicht übermässig angewachsen ist, dies auch dank dem Einsatz von zusätzlichen Assistenz-Staatsanwältinnen bzw. Assistenz-Staatsanwälten. Die Oberstaatsanwaltschaft wird nicht umhin kommen, im laufenden Jahr zusätzliche Stellen zu beantragen, um die Mehrbelastung abzufangen.

Das Projekt zur Umsetzung der neuen Strafprozessordnung konnte Ende 2012 wie geplant nach zwei Jahren erfolgreich abgeschlossen werden. Nach wie vor sind viele Fragen noch nicht gerichtlich geklärt, was jedoch laufend geschieht, entweder durch die Strafkammern des Obergerichts oder durch das Bundesgericht.

2.5.1.2 Schwerpunkte des Regierungsrates in der Strafverfolgung

Gestützt auf § 115 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) hat der Regierungsrat am 20. Juni 2012 für die Oberstaatsanwaltschaft, die Oberjugendanwaltschaft und die Polizei Schwerpunkte der Strafverfolgung für den Zeitraum 2012 bis 2015 festgelegt. Die Festlegung solcher Schwerpunkte erfolgt bei Aufgaben, die neu sind oder auf neuen Wegen anzugehen sind oder für deren Bewältigung neu eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei, Untersuchungsbehörden sowie allenfalls weiteren Stellen unabdingbar ist oder für die zusätzliche Mittel bereitzustellen sind. Der Regierungsrat hat in Anwendung dieser Kriterien drei Schwerpunkte festgelegt: Wirtschaftskriminalität, Internetkriminalität und Gewaltschutz sowie Gewaltbekämpfung. Nachfolgend werden kurz die Ausgangslage und Zielsetzung der Schwerpunkte dargelegt.

Im Weiteren hat der Regierungsrat Bericht erstattet über die Umsetzung der Schwerpunkte 2009 bis 2012.

Im Schwerpunkt Wirtschaftsdelikte ist insbesondere das Führen von Wirtschaftsstrafverfahren anhand einer Untersuchungsplanung zu erwähnen, das sich als zeitgemässe Form der Untersuchungsführung erwiesen hat, welche die Qualität garantiert und zugleich die Effizienz fördert.

Im Schwerpunkt Vermögenseinziehung konnten durch den Einsatz von Spezialistinnen und Spezialisten auch komplexe Einziehungsfälle zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Etwa 30 Mio. Franken Deliktserlöse wurden den Täterinnen und Tätern in den Jahren 2009 bis 2012 wieder abgenommen. Seit März 2012 entlastet zudem ein Vermögensverwalter die Staatsanwälte von der logistischen Abwicklung beschlagnahmter Vermögenswerte, vom Moment der Sicherstellung bis zum Verkauf. In der Person eines ehemaligen Betriebsbeamten konnte für diese Aufgabe eine passende Besetzung gefunden werden. Allein 2012 stellten die Vermögenseinziehungsspezialisten bei Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei und Stadtpolizei insgesamt 9,15 Mio. Franken sicher. Gemäss den bisherigen Erfahrungen fliessen rund 80% der beschlagnahmten Vermögenswerte an die Geschädigten zurück, während der Rest in der Staatskasse verbleibt.

Im Schwerpunkt Urbane Kriminalität wurden sowohl in der Stadt Zürich als auch in der Stadt Winterthur in der Berichtsperiode zusätzliche zeitlich und taktisch flexible polizeiliche Instrumente geschaffen, um die Präsenz in der Nacht und an den Wochenenden zu verstärken. In beiden Städten fanden vor grösseren Aktionen Absprachen mit den zuständigen Staatsanwaltschaften statt.

Im Schwerpunkt Jugendgewalt konnte 2010 und 2011 sowohl bei den Eingängen als auch bei den Verurteilungen ein deutlicher Rückgang der Jugendkriminalität im Kanton Zürich festgestellt werden. Dies ist sicher auch auf die konsequente Weiterführung und Optimierung der seit 2006 getroffenen Massnahmen wie insbesondere die Verfahrensbeschleunigung und das Projekt «Junge Intensivtäter» zurückzuführen.

Wirtschaftskriminalität

Im Bereich der Wirtschaftskriminalität, die im Programm des Regierungsrates ein Schwerpunkt bildet, ist die Geschäftslast in den letzten zwei Jahren markant angestiegen. Zwei grosse Wirtschaftsfälle wurden erstinstanzlich abgeschlossen.

Die Staatsanwaltschaft III konnte um zwei Staatsanwälte (und einen Revisor) aufgestockt werden, um der in den letzten Jahren stark gestiegenen Geschäftslast Rechnung tragen zu können. Die Kantonspolizei dagegen hat ihre Stellen in diesem Bereich leider reduziert. Insgesamt wird die Zusammenarbeit mit der Polizei im Bereich der Wirtschaftskriminalität als gut bezeichnet.

Im Rahmen dieses Schwerpunkts wurde das Projekt «Para-Wirtschaftskriminalität» gestartet. Hierbei werden neu eingegangene Vermögensstrafverfahren von der Staatsanwaltschaft III vorgeprüft, um die Identifikation von Para-Wirtschaftsstrafverfahren sicherzustellen. Para-Wirtschaftsfälle sind aufwendige Vermögensstraffälle, die die Kriterien eigentlicher Wirtschaftsdelikte knapp nicht erfüllen. Sachverhalte, welche die entsprechenden Kriterien erfüllen, werden zwar weiterhin von den regionalen Staatsanwaltschaften untersucht, doch erfolgt die Verfahrensführung neu durch teilspezialisierte Staatsanwältinnen und -anwälte unter Anwendung der für grosse Wirtschaftsstrafverfahren entwickelten und inzwischen bewährten Untersuchungs- und Ressourcenplanung. Die fallführenden Kräfte werden durch ein von der Staatsanwaltschaft III gewährleitetes fallbezogenes Coaching unterstützt und profitieren von erweiterten polizeilichen Mitteln.

Bis im Februar 2013 konnten 34 Fälle als «Para-Wirtschaftsfälle» qualifiziert werden. Die ersten Rückmeldungen sowohl der Staatsanwaltschaft III als auch der allgemeinen Staatsanwaltschaften sind grundsätzlich positiv. Die abschliessende Beurteilung ist noch abzuwarten.

Internetkriminalität

Das Kompetenzzentrum Cyberkriminalität ist auf gutem Weg. Der leitende Oberstaatsanwalt hat zu diesem Thema im Jahr 2002 ein erstes Konzept erstellt. Die Räumlichkeiten des Zentrums werden zurzeit eingerichtet.

Der Start des Kompetenzzentrums war für den April 2013 geplant. Die Staatsanwaltschaft Zürich wie auch die Stadtpolizei Zürich waren bereit, jedoch hat sich der Start verzögert, einerseits in technischer Hinsicht, andererseits in personeller Hinsicht bei der Kantonspolizei. Neben den personellen Ressourcen werden in diesem Bereich auch die technischen Ressourcen finanziell ins Gewicht fallen.

Die Bekämpfung der Internetkriminalität ist in erster Linie Sache der Kantone. Die Bundesstelle KOBK hat in erster Linie eine Meldestelle- und Koordinationsfunktion, für Ermittlungen stehen nur beschränkte Ressourcen zur Verfügung.

Gewaltschutz und Gewaltbekämpfung

Zu den Themen Gewaltschutz und Gewaltbekämpfung und den Konsequenzen, die der Regierungsrat aus den Tötungsdelikten von August 2011 in Pfäffikon gezogen hat, liess sich die Justizkommission vom Direktor der Justiz und des Innern und dem Sicherheitsdirektor umfassend informieren. Unter dem Titel «Mögliche Optimierungsmassnahmen bei Verfahren im Rahmen von Häuslicher Gewalt» hat die Direktion der Justiz und des Innern Direktion der Justiz und des Innern einen öffentlichen Bericht verfasst.

Der Regierungsrat beabsichtigt, durch den systematischen Ausbau der Gewaltschutz-Dienststellen der Polizei, die Verbesserung der Triagierung durch standardisierte Gefährlichkeitseinschätzung, die Behebung von Schnittstellenproblemen – u.a. in der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und der Polizei – sowie der Anpassung der datenschutzrechtlichen Grundlagen den Gewaltschutz und die Gewaltbekämpfung zu optimieren. Zudem wurde eine Arbeitsgruppe für Gefahrenmanagement eingesetzt. Die Kantonspolizei wie auch die Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur verfügen über Gewaltschutzzentralen.

2.5.1.3 Weitere Schwerpunkte

Sozialversicherungsbetrug

Die Staatsanwaltschaft II verfügt seit 2009 über einen auf Sozialversicherungsbetrug spezialisierten Staatsanwalt. In den letzten Jahren sind massiv steigende Fallzahlen festzustellen. Das Bewusstsein für das hohe Deliktpotenzial bei den staatlichen und privaten Versicherungen ist stark gewachsen, sodass sich die Staatsanwaltschaft mit massiv ansteigenden Anzeigen konfrontiert sieht. Geheime Überwachungsmaßnahmen sind nicht selten obsolet, da die Betroffenen bereits vorgewarnt sind.

Ärztefälle

Die Anfang 2011 neu geschaffene spezialisierte Stelle für Ärztefälle führte im Jahr 2012 insgesamt 23 Verfahren wegen aussergewöhnlicher Todesfälle im Zusammenhang mit möglichen Behandlungsfehlern ein. In sieben Fällen wurde eine Untersuchung wegen fahrlässiger Tötung eröffnet. Generell kann gesagt werden, dass die Bearbeitung medizinischer Straffälle in der Regel sehr zeitaufwendig ist.

Krawallgruppe

Dies Staatsanwaltschaften Zürich-Limmat und Zürich-Sihl verfügen über eine sogenannte Krawallgruppe für das Vorverfahren bei polizeilichem Zugriff in Fällen von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen und bei grösseren Fällen der Störung von Ruhe und Ordnung auf dem Gebiet der Stadt Zürich (z.B. auch im Umfeld des 1. Mai oder bei Spontan-Unruhen). Eine Richtlinie regelt Organisation und Einsatz. Mit einheitlichen Anweisungen stellt sie sicher, dass die Vorbereitung der Einsätze, der Einsatz selbst sowie dessen Nachbearbeitung bis hin zur Höhe von Strafanträgen überall gleich gehandhabt werden.

Organisierte Kriminalität

Bei der Staatsanwaltschaft II sind die Eingangszahlen in der Tendenz rückläufig. In der organisierten Kriminalität ist die Anzahl Fälle vor allem von Beobachtungen der Polizei oder Staatsanwaltschaften abhängig (Holkriminalität) und weniger von Strafanzeigen. Durch die

Reorganisation der Kriminalpolizei sind insbesondere im Bereich Menschenhandel, aber auch im Bereich Betäubungsmittelkriminalität sehr gute Strukturen und Know-how zum Teil verloren gegangen. Der Rückgang der Ermittlungs- und Untersuchungstätigkeit im Bereich der organisierten Kriminalität ist für die Justizkommission nicht wünschenswert.

Bei der organisierten Kriminalität stellt sich zudem die Frage, wieweit Ermittlungen aufgrund von Verdachtsmomenten aufgrund der beschränkten Ressourcen gehen sollen. Schliesslich sind Überwachungen und Ermittlungen in diesem Bereich aufwändig und langwierig, um nicht nur die Vordermänner, sondern auch die dahinterstehenden Drahtzieher zu ermitteln. Oft genügen zudem die erlangten Beweismittel vor Gericht nicht, um die Drahtzieher einer angemessenen Bestrafung durch die Gerichte zuführen zu können.

2.5.1.4 Infrastruktur

RIS 2

Das Rechtsinformationssystem der Justizdirektion ist in die Jahre gekommen. Der Bereich Strafverfolgung Erwachsene und die Direktion sind zurzeit mit Hochdruck daran, das Nachfolgesystem RIS2 zu entwickeln und zu implementieren. Der Start ist für den 1. Juli 2014 vorgesehen. RIS2 ist so konzipiert, dass es über die bisherige reine Verwaltungsfunktionalität hinaus neu als zeitgemässe, prozessorientierte Software-Unterstützung der Fallbearbeitung sowie als Führungs- und Controllinginstrument zum Einsatz kommt. Auf der operativen Ebene geht es mittelfristig um eine möglichst durchgängige digitale Fallführung, d.h., ausgehend vom Polizeirapport über die Arbeit der Staatsanwaltschaften bis hin zu den Gerichten, sollen fallbezogene Daten mittels eThek (elektronische Akte) zwischen allen Anspruchsgruppen austauschbar sein. Die Fallführung erfolgt neu ausschliesslich systemimmanent auf der Basis strukturierter Datenbanken wie z.B. des Delikte- oder Leistungskatalogs, was folglich auch eine strukturierte Speicherung, Ablage und Auswertbarkeit der generierten Daten zulässt. Auf Stufe Führung soll RIS2 als Management-Informationssystem ausgebaut und über die statistische Auswertbarkeit der operativen Arbeit als Führungsinstrument implementiert werden. Die statistische Auswertbarkeit dürfte auch für die parlamentarische Kontrolle der Geschäftsführung der Strafverfolgungsbehörden von Interesse bzw. von Nutzen sein.

Staatsanwaltschaft Winterthur Unterland

An der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland muss dringend die räumliche Situation geprüft und verbessert werden. Es sollte nicht sein, dass die Mitarbeitenden in Containern ohne sanitäre Einrichtungen arbeiten müssen. Ein entsprechendes Bauprojekt ist voranzutreiben.

2.5.2 Jugendstrafrechtspflege

2.5.2.1 Geschäftsgang und Personal

Im Gegensatz zur Strafverfolgung Erwachsene ist bezüglich Anzahl Eingänge bei der Jugendstrafrechtspflege bereits zum dritten Mal in Folge Erfreuliches festzustellen. Die Anzahl der Eingänge ist um 10,6% gesunken. Seit 2009 ist damit die Anzahl Eingänge um über einen Drittel gesunken. Noch nicht so stark gesunken ist gegenüber dem Vorjahr die Anzahl

Schutzmassnahmen. Das hängt damit zusammen, dass für die Anordnung einer Schutzmassnahme Abklärungen getroffen werden müssen, die Zeit benötigen. Die von den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten zu begleitenden Schutzmassnahmen ziehen sich zudem häufig über mehr als ein Jahr hinweg, womit also in diesem Bereich noch nicht von einer starken Entlastung gesprochen werden kann.

Ebenfalls erfreulich ist die erneut gesunkene durchschnittliche Untersuchungsdauer von 96 Tagen auf 83 Tage.

Auffällig ist auch der Rückgang der Anzahl Anklagen von 60 auf 36. Gemäss Oberjugend-anwaltschaft ist dieser auf den Rückgang der Falleingänge und den Rückgang der Fälle mit schweren Delikten zurückzuführen. Die Anzahl der Verfahren, in denen eine Anklage oder ein Bericht und Antrag ans Jugendgericht erfolgte, differiert von Jahr zu Jahr. Zudem kann nun nach Art. 352 Abs. 1 StPO auch dann ein Strafbefehl erlassen werden, wenn die beschuldigte Person den Sachverhalt nicht eingestanden hat, dieser aber «anderweitig ausreichend geklärt» ist. Unter der alten Zürcherischen Strafprozessordnung musste diesfalls Anklage erhoben werden. Und bei den Übergangstätern (Täter mit Taten vor und nach 18. Geburtstag) wurden die Strafbefehlskompetenzen der Jugendanwaltschaften erheblich ausgeweitet.

Der gesunkenen Geschäftslast hat die Jugendstrafrechtspflege bereits Rechnung getragen, indem der Beschäftigungsumfang gegenüber dem Budget um knapp 5 Stellen unterschritten wurde, indem Stellen nicht besetzt wurden.

2.5.2.2. KORJUS

Die Jugendstrafrechtspflege konnte auch durch die gesunkene Geschäftslast die Einführung und Umsetzung des im Rahmen des internen Projektes «Kompetenz- und Risikoorientierung in der Jugendstrafrechtspflege» (KORJUS) erarbeiteten Handlungsmodells vollziehen. Das Modell orientiert sich im diagnostischen Verfahren und im Interventionsprozess an Schutz und Risikofaktoren auf der Ebene der Jugendlichen und ihrer Umwelt in Bezug auf Entwicklung und Rückfallrisiko. Es soll die Wirkung jugendstrafrechtlicher Interventionen weiter erhöhen. Die im Rahmen des Projektes erarbeiteten Vorgaben zur Strukturierung von Arbeitsschritten und Verfahren bei der Diagnostik, Planung, Gestaltung und Evaluation der Interventionen stossen auch in weiteren Kantonen auf grosses Interesse.

2.6. Gerichte

2.6.1 Obergericht und Bezirksgerichte

2.6.1.1 Geschäftsgang

Die Anzahl Eingänge am Obergericht ist um über 8% gegenüber dem Vorjahr gesunken. Sowohl in Zivilsachen als auch bei Berufungen in Strafsachen ist ein Rückgang festzustellen. Einzig die III. Strafkammer, die schwergewichtig Beschwerden in Strafsachen behandelt, verzeichnete eine Zunahme der Eingänge. Es konnten am Obergericht insgesamt über 13% mehr

hängige Prozesse und Verfahren erledigt werden. Dadurch ist die Anzahl hängiger Verfahren massiv um 26% gesunken.

Erfreulich ist zudem, dass die Zahlungen des Staates für amtliche Verteidigungen nur leicht und viel weniger als budgetiert angestiegen sind. Die Zahlungen des Staates für unentgeltliche Rechtsbeistände sind gesunken.

An den Bezirksgerichten ist die Anzahl Eingänge insgesamt minim angestiegen, wobei der Anstieg vor allem auf den Bereich der summarischen Verfahren und der Mietschlichtungen zurückzuführen ist. Ein spürbarer Rückgang ist vor allem bei den Kollegialgerichtsfällen zu verzeichnen, in Zivilprozessen um 15% und in Strafprozessen um 2%.

Auch an den Bezirksgerichten ist erfreulicherweise nur ein leichter Anstieg der Zahlungen des Staates für amtliche Verteidigungen wie auch für unentgeltliche Rechtsbeistände festzustellen.

Bezüglich Geschäftslast sind zwei vom Obergericht eingesetzte Arbeitsgruppen zurzeit daran, die tatsächlichen Auswirkungen der eidgenössischen Prozessordnungen im Bezug auf den Aufwand zu eruieren.

2.6.1.2 Mediale Äusserungen von Richterinnen/Richtern

In Zusammenhang mit medialen politischen Äusserungen eines Bezirksgerichtspräsidenten hat die Justizkommission über das Obergericht den Richterinnen und Richtern die Erwartung in Erinnerung gerufen, dass sich diese im Hinblick auf das Wahre der Unabhängigkeit ihres Amtes in der Öffentlichkeit mit solchen Äusserungen, die nicht im Zusammenhang mit der gerichtlichen Tätigkeit stehen, zurückhalten sollten.

2.6.1.3 Kontaktnahme von Richtern mit Angeschuldigten

Die Kommission hat das Obergericht eingeladen, zur Kontaktnahme von Richterinnen und Richtern mit Angeschuldigten Stellung zu nehmen. Dies war bereits vor einigen Jahren nach einem ersten Bundesgerichtsentscheid einmal Thema in der Kommission. Das Bundesgericht hat das Vorgehen des Obergerichts bzw. einzelner Oberrichter in zwei Entscheiden (BGE 134 I 238 und BGE 137 I 227), welche der Kommission zur Verfügung gestellt wurden, kritisiert. Im Januar dieses Jahres wurde ein offenbar ähnlicher Vorfall an die Öffentlichkeit getragen, in welchem ein Oberrichter Kontakt mit einer Partei aufgenommen und dieser zum Rückzug eines Rechtsmittels geraten haben soll. In der Öffentlichkeit ist dadurch teilweise der Eindruck entstanden, dass einzelne Oberrichter die Bundesgerichtsrechtsprechung nicht richtig befolgen. Der Präsident des Obergerichtes konnte der Justizkommission gegenüber plausibel darlegen, dass es gemäss Bundesgericht unter bestimmten Voraussetzungen für einen obergerichtlichen Referenten zulässig ist, eine negative Chancenprognose abzugeben. Als Beispiele für zulässige Mitteilungen werden in BGE 134 I 238 erwähnt, dass einer Partei mit dem Hinweis auf einen allfälligen Rückzug möglicherweise weitere Kosten und ein aufwändiges Verfahren erspart werden können oder sie im Fall einer Anschlussberufung auf die Gefahr einer

Verschlechterung aufmerksam gemacht werden darf (vgl. richterliche Fürsorgepflicht BGE 131 I 350). Denkbar ist auch, dass einem Rechtsuchenden unmittelbar nach Eingang der Rechtsschrift offensichtliche formelle Mängel mitgeteilt werden.

Trotz solcher Möglichkeiten zulässiger Mitteilungen einer vorläufigen Einschätzung der Prozessaussichten an eine Verfahrenspartei üben die Mitglieder des Obergerichtes dabei grundsätzlich, mit Blick auf den Anspruch auf einen unbefangenen Richter, grosse Zurückhaltung aus.

2.6.1.4 Richtplan

Die Justizkommission wurde vom Kantonsrat beauftragt zur Revision des Richtplans einen Mitbericht an die Kommission für Planung und Bau zu erstatten. Mit Erstaunen musste sie feststellen, dass das Obergericht, welches als Oberbehörde auch die Bezirksgerichte und die Notariate, Grundbuch- und Konkursämter vertritt, bei der Richtplanrevision vom Regierungsrat nicht einbezogen worden ist. Im Auftrag der Kommission hat das Obergericht daher die mutmassliche Entwicklung des Raumbedarfs der Zürcher Rechtspflege bis ins Jahr 2030 errechnet. Die Baudirektion ihrerseits hat Abklärungen zu den Erweiterungsmöglichkeiten an den bisherigen Standorten der Bezirksgerichte getroffen und Stellung genommen, ob richtplanrelevante Sachverhalte vorliegen. Es hat sich gezeigt, dass an den Standorten Winterthur und allenfalls Dietikon richtplanrelevanter Flächenmehrbedarf besteht. Für Winterthur steht der entsprechende Richtplaneintrag zur Diskussion (siehe Nr. 8, 6-23 des Richtplans). In Dietikon hat die Baudirektion erklärt, die nötigen Abklärungen zur Vorbereitung eines Richtplaneintrags bzw. eines allfälligen Erwerbs zu prüfen. Es geht dabei insbesondere um die Sicherung eines zum Bezirksgebäude Dietikon benachbarten Grundstücks der SBB.

2.6.2 Sozialversicherungsgericht

Die Anzahl Eingänge ist gegenüber dem Vorjahr leicht um 1,3% gesunken. Abgenommen haben die Fälle insbesondere im Bereich der Invalidenversicherung um 3,5%, der Unfallversicherung um 13,1% und der Alters- und Hinterlassenenversicherung um 10,3%. Besonders erfreulich ist der Rückgang in den beiden erstgenannten Bereichen, da dort aufgrund des Umfangs und auch der Komplexität der Fälle der Minderaufwand spürbar wird. Bedauerlicherweise ist auch die Anzahl Erledigungen gesunken, was das Sozialversicherungsgericht unter anderem auf vier Mutterschaftsurlaube mit teilweise anschliessenden unbezahlten Urlauben und einem längeren krankheitsbedingten Ausfall sowie auf einen gestiegenen Bearbeitungsaufwand im Bereich der IV-Fälle zurückführt. Der Kantonsrat bewilligte am 1. Februar 2010 zwei zusätzliche bis 2013 befristete Ersatzrichterstellen. Am 23. März 2012 beantragte das Sozialversicherungsgericht dem Kantonsrat die Zahl der Stellen für voll- und teilamtliche Mitglieder von 900 auf neu 1200 Stellenprozent zu erhöhen. Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 19. November 2012 auf Antrag der Justizkommission die zwei bis 2013 befristeten Ersatzrichterstellen für die Amtsdauer 2013 bis 2019 verlängert und die Stellenprozent der Mitglieder von 900 auf 1000 per neue Amtsdauer erhöht. Damit wird das Sozialversicherungsgericht auf Richterstufe faktisch über 200 Stellenprozent mehr verfügen als vor drei Jahren und dies bei seit 2010 leicht gesunkener Anzahl Eingänge. Daher kann auch erwartet

werden, dass die Anzahl Erledigungen wieder steigt und das durchschnittliche Erledigungsalter weiter sinkt. Damit ist das Gericht auch für einen allfälligen Anstieg bei der Anzahl Eingänge in der Invalidenversicherung gewappnet.

2.6.3 Verwaltungsgericht und Baurekursgericht sowie Steuerrekursgericht

Am Verwaltungsgericht ist die Anzahl Eingänge um 6% gestiegen. Die Anzahl Erledigungen konnte um 3% gesteigert werden. Nach wie vor entscheidet das Gericht rasch mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 4,2 Monaten und der Erledigung von 85% der Verfahren innert sechs Monaten.

Am Baurekursgericht ist die Anzahl Eingänge um 8,9% gesunken. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug 3,7 Monate. Erneut konnten 90% der Fälle innert sechs Monaten und 99% innert einem Jahr erledigt werden.

Am Steuerrekursgericht ist die Anzahl Eingänge fast gleich geblieben. Die Anzahl Erledigungen konnte um über 18% gesteigert werden.

Schlusswort

Die Kommission dankt ihrem Sekretär Emanuel Brügger für die Zusammenarbeit und Unterstützung. Ebenso bedankt sie sich beim Direktor der Justiz und des Innern und bei dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie bei den Präsidentinnen und Präsidenten der Gerichte und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die konstruktive Unterstützung und Zusammenarbeit. Es ist der Kommission ein Anliegen, weiterhin im offenen Dialog mit den Behörden und Amtsstellen zusammen zu arbeiten.

Zürich, 18. Juni 2013

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Lüubli

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2012, Bereich Rechnung, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2012 bis Juni 2013

3.1 Bericht zur Rechnung 2012

3.1.1 Einleitung

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2012 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Rechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

Grundlage für die Rechnung 2012 ist wie in den Vorjahren das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Die auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzte neue Rechnungslegung löste das obligationenrechtlich geprägte Vorsichtsprinzip durch den in der Privatwirtschaft üblichen Grundsatz der tatsächengetreuen Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab (true and fair view). Sie verfolgt den periodengerechten Ausweis (accrual accounting) aller Aufwände und Erträge, was zu einer verbesserten Aussagekraft und Transparenz in der finanziellen Berichterstattung führt.

Der Aufbau der Finanzberichterstattung richtet sich nach den §§ 47, 48 und 54 CRG sowie nach § 26 der Rechnungslegungsverordnung. Es ist sowohl eine konsolidierte Rechnung als auch eine Jahresrechnung des Stammhauses abzulegen. Die konsolidierte Jahresrechnung umfasst neben der Rechnung des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung auch die Einheiten der Rechtspflege, kantonale Behörden sowie Anstalten und weitere Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann. Die Jahresrechnung des Stammhauses beinhaltet im Gegensatz zur konsolidierten Jahresrechnung nur die Rechnung des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung. Beide Rechnungen beinhalten Erfolgsrechnung und Bilanz. Erweitert wird die Finanzberichterstattung mit einer Geldflussrechnung, die auch die frühere Investitionsrechnung enthält, mit dem Eigenkapitalnachweis sowie dem Anhang. Buchführung und Rechnungslegung sind für beide Abschlüsse identisch.

3.1.2 Überblick konsolidierte Rechnung 2012

Die Erfolgsrechnung 2012 des Kantons Zürich schliesst bei einem Ertrag von 14,263 Mrd. Franken und einem Aufwand von 14,158 Mrd. Franken mit einem Ertragsüberschuss von rund 106 Mio. Franken ab, was gegenüber dem budgetierten Aufwandüberschuss von 82 Mio. Franken eine Verbesserung um 187 Mio. Franken bedeutet. Alle Direktionen sowie die Konsolidierungskreise 2 und 3 haben in der Erfolgsrechnung besser oder zumindest praktisch gleich wie budgetiert abgeschlossen. Prozentual bedeutend sind nur die Abweichungen bei der Baudirektion, der Volkswirtschaftsdirektion, der Staatskanzlei sowie bei den Konsolidierungskreisen 2 und 3. Insgesamt weisen die Direktionen und die Staatskanzlei – ohne finanzielle Leistungsgruppen – Saldoverbesserungen von rund 70 Mio. Franken gegenüber dem Budget aus.

Der Aufwand – bereinigt um die pauschale Budgetkürzung von 300 Mio. Franken – liegt um 126 Mio. Franken über dem Budget, was vor allem auf den Personalaufwand zurückzuführen ist, wobei rund 100 Mio. Franken des Mehraufwands bei den Anstalten anfallen. Der Mehraufwand der Anstalten wird durch Mehrerträge kompensiert. Im Gegensatz dazu schliessen der Sachaufwand – ohne pauschale Budgetkürzung – und der Transferaufwand um je 72 Mio. Franken besser ab als budgetiert.

Die Staatssteuererträge fallen insgesamt um 233 Mio. Franken höher aus als budgetiert. Hauptursachen sind: Die Nachträge für frühere Perioden weisen bei den natürlichen Personen eine Verbesserung von 82 Mio. Franken und bei den juristischen Personen eine Verschlechterung von 33 Mio. Franken auf. Die fakturierten Staatssteuererträge für die laufende Periode liegen bei den natürlichen Personen um 34 Mio. Franken über dem Budget und bei den juristischen Personen um 8 Mio. Franken unter dem Budget (Abweichung je 1%). Bei den Nachträgen für die laufende Steuerperiode kam es bei den natürlichen Personen zu Verbesserungen von 51 Mio. Franken und bei den juristischen Personen zu solchen von 37 Mio. Franken. Diese Verbesserungen gegenüber dem Budget sind zur Hauptsache auf eine Anpassung der Prozentsätze bei der Berechnung zurückzuführen. Diese beruhen auf dem Durchschnitt der tatsächlichen Nachträge der letzten acht Jahre und haben sich zwischen Budgeterstellung und Rechnungsabschluss 2012 erhöht. Die Quellensteuererträge sind um 65 Mio. Franken höher als budgetiert ausgefallen. Ursachen des starken Anstiegs sind die Auswirkungen der San10-Massnahme «Verkürzung Verfahrensdauer Inkasso Quellensteuer» sowie die hohe Zunahme ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Der Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung 2012 führt zu einem Anstieg des Eigenkapitals auf 8,4 Mrd. Franken. Dank des Selbstfinanzierungsgrads von 137% nimmt die Verschuldung um rund 200 Mio. Franken auf 5,1 Mrd. Franken ab.

Die Nettoinvestitionen betragen 519 Mio. Franken und liegen damit 429 Mio. Franken unter dem Budget 2012, obwohl dieses pauschal um 20 % gekürzt wurde, weil erfahrungsgemäss nicht alle geplanten Projekte zeitgerecht realisiert werden können. Die Abweichung um 429 Mio. Franken ist auf höhere Investitionseinnahmen von 244 Mio. Franken und tiefere Investitionsausgaben von 185 Mio. Franken zurückzuführen. Rund 300 Mio. Franken oder drei Viertel der tieferen Nettoinvestitionen sind auf Abweichungen bei den beiden Vorhaben Durchmesserlinie (frühere Rückzahlungen des Bundes) und PJZ (Verzögerung Landkauf) zurückzuführen.

Die beantragte Bildung von Rücklagen liegt mit 6,0 Mio. Franken über dem Vorjahresniveau von 4,3 Mio. Franken. Per Ende 2012 beträgt der Rücklagenbestand der Direktionen und der Staatskanzlei sowie des ZVV als unselbstständige Anstalt – nach Verwendung von Rücklagen in der Höhe von 4,4 Mio. Franken im 2012 sowie mit der beantragten Bildung 2012 – 41,9 Mio. Franken. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber dem Vorjahr um 1,5 Mio. Franken oder 4 %.

Gegenüber dem Vorjahresergebnis schliesst die Rechnung 2012 um 1,829 Mrd. Franken besser ab. Ursache für diese grosse Abweichung sind die Rückstellungen für die BVK-Sanierung im Jahr 2011. Ohne BVK-Rückstellung verschlechtert sich die Rechnung 2012 gegenüber der

Rechnung 2011 um 788 Mio. Franken. Die Saldoverschlechterung beruht unter anderem auf folgenden Faktoren: Die 225 Mio. Franken bei der Direktion der Justiz und des Innern sind in erster Linie auf den neuen innerkantonalen Finanzausgleich zurückzuführen. Die Verschlechterung bei der Gesundheitsdirektion um 307 Mio. Franken ist hauptsächlich Folge der KVG-Revision und der neuen Spitalfinanzierung. Die Verschlechterung bei der Finanzdirektion um 324 Mio. Franken ist – nach Eliminierung der BVK-Rückstellungen im 2011 – zur Hauptsache durch tiefere Steuererträge von rund 180 Mio. Franken sowie durch die gegenüber dem Vorjahr um 175 Mio. Franken tiefere Gewinnausschüttung der Nationalbank verursacht.

Der Ertrag 2012 fällt um rund 313 Mio. Franken höher als im Jahr 2011 aus. Der Aufwand ist – nach Eliminierung der BVK-Rückstellungen aus der Rechnung 2011 – um 1,102 Mrd. Franken höher als im 2011.

Die Nettoinvestitionen haben gegenüber dem Vorjahr um 158 Mio. Franken abgenommen.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der folgenden Feststellungen, die Rechnung 2012 zu genehmigen.

3.1.3 Schwerpunkte in der Finanzkommission

Bei der Prüfung der Rechnung 2012 beschäftigte sich die Finanzkommission schwerpunktmässig unter anderen mit folgenden Themenbereichen:

3.1.3.1 Bilanzbetrachtung – Fremdkapital, Verschuldung, Eigenkapital

In der Bilanz des Kantons Zürich per Ende 2012 steht dem Fremdkapital von 13,5 Mrd. Franken ein Finanzvermögen von 7,7 Mrd. Franken gegenüber. Das Fremdkapital könnte also nicht vollständig zurückbezahlt werden, auch wenn das gesamte Finanzvermögen, das aus jenen Vermögenswerten besteht, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können, verkauft würde. Für die vollständige Tilgung der Schulden müsste auch Verwaltungsvermögen im Umfang von 5,8 Mrd. Franken aus dem aktuellen Bestand von 14,2 Mrd. Franken veräussert werden. Weil das zu einer erheblichen Beschneidung der öffentlichen Aufgabenerfüllung führen würde, spricht man davon, dass der Kanton Zürich verschuldet ist.

Die Entwicklung der Verschuldung wird in erster Linie von der Investitionstätigkeit bestimmt. Die Verschuldung erhöht sich, wenn die Nettoinvestitionen nicht vollständig aus Mitteln der Erfolgsrechnung – vereinfacht aus dem Saldo der Erfolgsrechnung plus den Abschreibungen oder technisch gesprochen aus dem «free cash-flow» – finanziert werden können, so geschehen 2011 vor allem wegen der Rückstellungen für die Sanierung der BVK. 2012 dagegen konnte die Verschuldung leicht abgebaut werden, wie schon in den Jahren von 2006 bis 2010. Das hat zu einer vergleichsweise tiefen Verschuldung des Kantons Zürich geführt. Der Regierungsrat teilt die Meinung der Finanzkommission, dass eine hohe Verschuldung ein Zinsrisiko darstellt und den Handlungsspielraum kommender Generationen einschränkt. Die Verschuldung soll die künftigen Generationen nur entsprechend dem Nutzen

der getätigten Investitionen belasten. Weil der heutigen Verschuldung ein zukünftiger Nutzen der aufgebauten Infrastruktur gegenüber steht und die künftige Investitionspolitik die Entwicklung der Verschuldung bestimmt, besteht seitens des Regierungsrates kein Konzept zur weiteren Reduktion der Verschuldung.

Dem Eigenkapital im Kanton Zürich kommt eine andere Funktion als in privaten Unternehmen zu. Es weist im Prinzip bloss die kumulierten Überschüsse und Defizite der Erfolgsrechnung aus. Verfassung und Gesetz stellen den Erhalt des Eigenkapitals sicher: Der geforderte mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung sorgt dafür, dass das Eigenkapital nach acht Jahren zumindest wieder gleich hoch ist wie zu Beginn der Zeitperiode. Damit wird sichergestellt, dass sich die Verschuldung mittelfristig nicht aufgrund der laufenden Staatsleistungen erhöht.

3.1.3.2 Prognose/Schätzgenauigkeit der Steuernachträge

Die in der Jahresrechnung für eine Steuerperiode n ausgewiesenen Steuererträge Staatssteuern (Einkommenssteuer, Vermögenssteuer, Gewinnsteuer, Kapitalsteuer) entsprechen in der Regel nicht den effektiven Steuererträgen dieser Steuerperiode. Die effektiven Steuererträge der Steuerperiode n sind erst nach Einreichung der entsprechenden Steuererklärungen und der nachfolgenden Veranlagung durch die Steuerbehörden mehrere Jahre (ca. 3-5 Jahre) nach Erstellung der Jahresrechnung n mit genügender Genauigkeit bekannt. Der in der Jahresrechnung n ausgewiesene Staatssteuerertrag setzt sich daher gemäss § 19 der Rechnungslegungsverordnung (RLV) zusammen aus einerseits den im Jahr n für die Steuerperiode n in Rechnung gestellten Steuern (§ 19 Abs. 2 lit. a RLV; Sollstellung durch die Gemeinden bzw. Steuern Laufende Periode) und andererseits den «Nachträgen» gemäss § 19 Abs. 2 lit. b-d und Abs. 3 RLV. Durch die Nachträge erfolgt grundsätzlich eine Korrektur der Differenz zwischen den in Rechnung gestellten Steuern (Sollstellung durch die Gemeinden) und den effektiv durch die Veranlagung bestimmten Steuern.

Die unter «Nachträge» in der Jahresrechnung zusammengefassten Steuererträge nach § 19 Abs. 2 lit. b-d und § 19 Abs. 3 RLV betreffen einerseits unterschiedliche Steuerperioden und bestimmen sich auch auf unterschiedliche Weise. Allgemein zutreffende Aussagen zu den Abweichungen der Nachträge Jahresrechnung zu Budget sind daher nicht möglich. Die Abweichungen müssen für jede einzelne Art der Nachträge separat ausgewiesen werden.

3.1.3.3 Punktuelle Plausibilitätsabklärung in einzelnen Direktionen

Punktuelle Plausibilitätsabklärungen in einzelnen Direktionen führen zu folgenden Feststellungen:

Indikatoren

Sowohl die Erhebung als auch der Nutzen und die Vergleichbarkeit einzelner Wirkungs- und Leistungsindikatoren werden erst auf Nachfrage ausgewiesen. Einige Indikatoren bilden Ergebnisse von mehr oder weniger aufwendigen Umfragen ab, die Dritte durchgeführt haben. Andere werden errechnet. Einige können durch die Verwaltungstätigkeit gesteuert werden.

Wieder andere bilden eine Entwicklung ab, auf welche die Verwaltung lediglich reagieren kann. Naturgemäss sind die Indikatoren sehr unterschiedlich. Es zeigt sich, dass fünf Jahre nach Einführung der neuen Rechnungslegung nach wie vor Bedarf besteht, die Indikatoren in folgende Richtung weiterzuentwickeln:

- a) Im Hinblick auf die Steuerbarkeit der Verwaltung über Budget und Rechnung sollen Indikatoren möglichst einen durch die Verwaltungstätigkeit aktiv beeinflussbaren Wert aufweisen.
- b) Der Ausweis von Leistungen und Wirkungen selbst darf nicht zu aufwendig erfolgen (grosse Umfragen). Die für die Indikatoren verwendeten Daten sollen sich möglichst aus der Verwaltungstätigkeit naturgemäss ergeben.
- c) Erhebung und Zweck eines Indikators sollen ohne Nachfrage aus den Erläuterungen zur Leistungsgruppe in der Rechnungslegung hervorgehen.

Begründung für Rücklagen

Es kann festgestellt werden, dass die Begründungen zur Bildung von Rücklagen nicht durchgehend schlüssig sind. Beispielsweise lassen sich aufgeführte «Effizienz- und Produktivitätssteigerungen» nicht immer aus den Indikatoren ablesen: In einzelnen Fällen zeigen übliche Wirtschaftlichkeitsindikatoren sogar in die entgegengesetzte Richtung. Auch wenn sich die Bildung von Rücklagen innerhalb des gesetzlichen Rahmens bewegt, so sollen die Aussagen über die Wirtschaftlichkeit einer Leistungsgruppe, welche zur Begründung der Rücklagenbildung in der Rechnung aufgeführt sind, unmittelbar aus den Zahlen überprüfbar oder zumindest durch die Erklärung von Tatbeständen nachvollziehbar sein.

3.1.4 Prüfung der Rechnung 2012 durch die Finanzkontrolle

Am 30. Mai 2013 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung des Kantons Zürich 2012.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2012 abgeschlossene Geschäftsjahr dem CRG sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in einigen Bereichen Optimierungsbedarf.

Berufsbildungsfonds (BBF)

Der Berufsbildungsfonds basiert auf § 26 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) sowie der entsprechenden Verordnung über den Berufsbildungsfonds (VBBF). Er wird seit 2011 als Fonds im Fremdkapital geführt. Zwei Problemstellungen bildeten die Rechnungsabgrenzung und der Fondsbestand. Die Erträge 2011 von 17 Mio. Franken wurden erst 2012 verbucht. Die Erträge 2012 wurden nicht abgegrenzt. Gemäss § 26c Abs. 1 EG BBG kann der Fonds bis zum Maximum von 20 Mio. Franken geäuftnet werden. Wenn im Jahr 2012 der Ertrag in Anwendung der periodengerechten Verbuchung richtig abgegrenzt worden wäre, würde das Fondsvermögen zum Bilanzstichtag 20 Mio. Franken deutlich übersteigen. Es stellt sich nun politisch die Frage, ob zukünftig mehr oder grössere Beiträge ausgerichtet werden sollen und/oder ob der Beitragssatz zu senken ist.

Übertragung von Anlagen im Bau bei Nutzungsbeginn

Nach wie vor vermag der Prozess zur rechtzeitigen Übertragung der Anlagen im Bau im Zeitpunkt des Nutzungsbeginns den Anforderungen noch nicht vollständig zu genügen. Im Rahmen der Stichprobenprüfung erkannte die Finanzkontrolle verschiedene Anlagen zum Bilanzstichtag als Anlagen im Bau, obschon diese bereits in Nutzung standen. Dieser Mangel führt insbesondere dazu, dass in der Erfolgsrechnung keine Abschreibungen belastet werden, obschon ein Nutzenverzehr bereits eingetreten ist und die Anlage in der Bilanz überbewertet dargestellt wird.

Gewährleistungen

Idee der Gewährleistungsdeklaration ist der Ausweis von Organisationen, die Aufgaben des Kantons erfüllen und die der Kanton wesentlich beeinflussen kann, an denen er aber keine Beteiligung hält und denen er kein Dotationskapital gegeben hat. Eine wesentliche Beeinflussung liegt insbesondere vor, wenn der Regierungsrat oder der Kantonsrat durch Festlegung des Budgets, Abnahme der Rechnung, Wahl der obersten Organe oder durch Stimmenmehrheit die Geschicke einer Organisation massgebend mitprägen kann (§ 28 Abs. 2 RLV). Im Finanzbericht wird festgehalten: «keine Meldung». Diese Information mag erstaunen, hängt aber offensichtlich mit der Unsicherheit über den sachgerechten Ausweis der Gewährleistungen zusammen. Der Ausweis von Gewährleistungen stellt keine Offenlegungsanforderung aus IPSAS dar. Dennoch hat der Gesetzgeber in § 54 Abs. 3 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) festgehalten: «Die wesentlichen Beteiligungen und Tatbestände, aus denen sich Verpflichtungen ergeben können (Gewährleistungen), werden gesondert ausgewiesen.» Eine Nutzung des Instruments Gewährleistungen könnte aus Sicht der Finanzkontrolle, auch losgelöst von der gesetzlichen Verpflichtung, durchaus Sinn ergeben; insbesondere im Licht der Aspekte strategisches Controlling und der nicht erfolgende Revision des Staatsbeitragsgesetzes. Es empfiehlt sich eine fundierte Auseinandersetzung über die künftige Handhabung der gegenwärtig bestehenden Norm des Gewährleistungsausweises.

Investitionsfonds

Das Gemeindeamt führte im Zusammenhang mit dem bisherigen Finanz- und Lastenausgleich einen Investitionsfonds. Das Finanzausgleichsgesetz (FAG), das am 1. Januar 2012 in Kraft trat, sieht in den Übergangsbestimmungen vor, dass der Investitionsfonds im Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes aufgehoben wird. Der Investitionsfonds blieb entgegen den Bestimmungen des FAG bestehen. Zulasten der Rechnung des Kantons Zürich wurde der Investitionsfonds im Jahr 2012 mit einer Einmaleinlage von 22,5 Mio. Franken zusätzlich alimentiert. Der Fondsbestand wird per Ende 2012 mit 53,4 Mio. Franken ausgewiesen. Die Finanzkontrolle stellt fest, dass für die Weiterführung des Investitionsfonds über das Jahr 2012 hinaus keine gesetzliche Grundlage besteht. Gemäss Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern wird der Investitionsfonds per 31. Dezember 2013 zu Gunsten der Rechnung 2013 des Kantons Zürich – Buchungskreis 2216, kantonaler Finanzausgleich – aufgelöst.

Personal

Der Jahresabschluss 2012 des Personalamtes enthält eine Vielzahl von Lohn-Bilanzkonten, die nicht abgestimmt werden konnten. Als Folge davon lassen sich die ausgewiesenen Bestände bzw. die Kontobewegungen bezüglich Richtigkeit und Vollständigkeit nicht abschliessend beurteilen. Eine ordnungsmässige Buchführung und Rechnungslegung ist damit nicht

sichergestellt. Seit der Einführung von PULS (per 1. Januar 2011) sind die festgestellten Mängel bei den Abschlussarbeiten (Lohnbilanzkonten) nicht nur auf die Mehrbelastung des Personals, sondern auch auf die mangelhaften Prozesse und internen Kontrollen zurückzuführen. Im Weiteren zeigen sich vermehrt Probleme mit organisatorischen Schnittstellenverarbeitungen (Koordination der diversen Zahlstellen). Die technischen Hilfsmittel vermögen keine genügende Unterstützung sicherzustellen.

Die Universität Zürich (UZH) berechnet die Rückstellung anhand der erhobenen Daten 2011 bei den zentralen Diensten für das gesamte Personal mittels Hochrechnung. Eine vollständige Erhebung der Mehrzeit-, Überzeit- und Ferienguthaben erfolgt bis anhin nicht. Die UZH wird nach Abschluss der Projekte «Neue Finanzplattform (NFP)» und «Internes Kontrollsystem (IKS)» ein Vorhaben bezüglich der Zeiterfassung starten.

Wertberichtigung Staatssteuern

Die Wertberichtigung der Staatssteuern per Abschluss des Geschäftsjahres 2012 beträgt 1,01% des Staatssteuerertrags 2012. Die Berechnung basiert auf dem rechnerischen Mittel des Verhältnisses von Erlassen und Abschreibungen zum Staatssteuerertrag der letzten zehn Jahre (0,71%) sowie auf einem zusätzlichen Risikozuschlag aufgrund erwarteter Konjunkturerwicklungen (0,30% = Erwartungen von höheren Abschreibungen und Erlassen als im Durchschnitt der letzten zehn Jahre).

Innerhalb der letzten zehn Jahre resultierten im Jahr 2009 mit 0,95% die höchsten effektiven Abschreibungen. In den Jahren 2010 (0,57%), 2011 (0,53%) und 2012 (0,56%) lagen die effektiven Abschreibungen nah beieinander und deutlich unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre (0,71%). Ob eine Wertberichtigung von 1,01% dennoch gerechtfertigt ist, bemisst sich danach, wie sich die Zahlungsfähigkeit und die Zahlungsbereitschaft in den kommenden Jahren entwickeln. Die Finanzkontrolle bemängelt, dass eine entsprechende Dokumentation fehlt.

Revision bei der BVK

Bis Ende 2012 ist die Finanzkontrolle Revisionsstelle der BVK, wobei der Vermögensteil an Ernst & Young ausgelagert ist. Mit dem Inkrafttreten der neuen Statuten auf den 1. Januar 2013 wählt der Regierungsrat für ein Jahr die Revisionsstelle, wobei er sich für Ernst & Young entschieden hat. Ab dem Jahr 2014 liegt die Wahl der Revisionsstelle in der Kompetenz des Stiftungsrates. Aus Sicht der Finanzkommission wäre es ungünstig, wenn die Revisionsgesellschaft 2014 bereits wieder wechseln würde.

3.1.5 Würdigung und Ausblick

Der Kantonshaushalt steht mit dem siebten positiven Abschluss seit 2005 auf einer guten Basis. Dies kommt auch in den Beurteilungen der Rating-Agenturen Standard & Poor's und Fitch zum Ausdruck. Beide haben zu Beginn dieses Jahres den Kanton Zürich erneut mit «AAA stabil» benotet.

Der kumulierte Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung 2005 bis 2012 beträgt 1,368 Mrd. Franken oder durchschnittlich rund 170 Mio. Franken pro Jahr. Aufgrund der mit Vorlage

4851, Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal, beschlossenen und in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 bestätigten Regelung wird die Rückstellung für die Sanierung der kantonalen Pensionskasse BVK im Umfang von 2,6 Mrd. Franken im 2011 nicht in den mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung 2005 bis 2012 eingerechnet. Er fällt deshalb deutlich besser aus als der kumulierte Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung.

Der Kanton steht aber auch vor grossen finanzpolitischen Herausforderungen. Mit der stark wachsenden Bevölkerung im Kanton Zürich sind finanzielle Herausforderungen verbunden, insbesondere im Bildungsbereich und bei den Investitionen in die Infrastruktur. Hohe Investitionsausgaben stehen vor der Tür für das PJZ, das Universitätsspital und die Hochschulen. Gleichzeitig sind finanzpolitisch grosse Brocken wie die neue Spitalfinanzierung, die BVK-Sanierung oder der neue innerkantonale Finanzausgleich zu verdauen

3.2 Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juni 2012 bis Juni 2013

3.2.1 Einleitung

Nach § 49a Kantonsratsgesetz überwacht die Finanzkommission die Führung des Finanzhaushalts des Regierungsrates und der Verwaltung, der Justizverwaltung sowie weiterer Behörden und Anstalten nach Massgabe des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006.

Sie prüft die Vorlage zur Festsetzung des Staatssteuerfusses, den Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle, die Geschäfte betreffend den Lotteriefonds und weitere, ihr zugewiesene Berichte und Geschäfte.

Sie prüft in Koordination mit den zuständigen Sachkommissionen, der Justizkommission sowie der Geschäftsleitung die Auswirkungen der mittelfristigen Planung, das Budget, die Nachtragskreditbegehren sowie die Jahresrechnung und konsolidierte Rechnung.

Die Finanzkommission erhält die Einladungen und Protokolle der Sachkommissionen. Sie kann eine Vertretung an deren Sitzungen delegieren, wenn die Leistungsgruppenbudgets, Nachtragskreditbegehren, die Rechnung oder Geschäfte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen beraten werden.

Im Berichtsjahr (28. Juni 2012 bis 20. Juni 2013) traf sich die Finanzkommission zu 28 Sitzungen.

3.2.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben

In der Berichtsperiode hat die Finanzkommission folgende Vorlagen beraten und dazu Antrag gestellt:

- Budget 2013 des Kantons Zürich, 4930 b
- Nachtragskredite für das Jahr 2012, II. Serie, 4925a
- Rechnung 2012 des Kantons Zürich, 4977 a
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2012

Beim Budget 2013 folgte der Rat dem Antrag der Finanzkommission auf Genehmigung und stimmte in der Schlussabstimmung dem bereinigten Budget 2013 mit 120 Ja zu 53 Nein bei 1 Enthaltung zu. Den Nachtragskredit 2012, II. Serie, lehnte der Rat entsprechend dem Antrag der Finanzkommission mit 103 zu 60 Stimmen ab.

Die Rechnung 2012 wird vom Rat erst nach der Verabschiedung des Tätigkeitsberichts in der Kommission beraten.

In der Berichtsperiode hat die Finanzkommission folgende Vorlagen und Berichte diskutiert und zur Kenntnis genommen:

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2013 bis 2016 (KEF 2013) des Kantons Zürich, 4930
- Verwaltungsrechnung 2012, Zwischenberichterstattung II, Stand 10. September 2012, mit Stichtagsbilanz 31. August 2012 (RRB 1037 vom 3. Oktober 2012)

- Verwaltungsrechnung 2013, Zwischenberichterstattung I, Stand 10. Mai 2013, mit Stichtagsbilanz 30. April 2013 (RRB 639 vom 5. Juni 2013)
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten Halbjahr 2012 vom 12. September 2012
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im zweiten Halbjahr 2012 vom 11. März 2013
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2012 des Kantons Zürich an die Finanzkommission des Kantonsrates und den Regierungsrat vom 15. Mai 2013

Im Weiteren liess sich die Finanzkommission von der Finanzdirektion periodisch über die wirtschaftliche Situation und die Auswirkungen auf den Staatshaushalt informieren.

3.2.3 Lotteriefonds

3.2.3.1 Beitrag zugunsten des Vereins unterstrass.edu (Verein für das Evangelische Lehrerseminar Zürich), Vorlage 4872

Mit der Vorlage 4872 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, dem Verein «unterstrass.edu» aus dem Lotteriefonds für einen Erweiterungsbau und die Umnutzung von Räumen in den bestehenden Gebäuden einen Beitrag von 6 Mio. Franken zu bewilligen (Kommissionberatung siehe Bericht über die Tätigkeit der Finanzkommission von Juli 2011 bis Juni 2012, Vorlage 4883a, Seite 43.).

Die Finanzkommission stimmte der Vorlage mit 11:0 Stimmen zu. Der Rat unterstützte den Antrag auf Zustimmung und genehmigte den Beitrag aus dem Lotteriefonds mit 169 zu 0 Stimmen.

3.2.3.2 Beitrag zugunsten des Vereins Kunsthalle Zürich, Vorlage 4898

Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat, einen Beitrag von 1 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds für den Verein Kunsthalle Zürich zu bewilligen (Kommissionsberatung siehe Bericht über die Tätigkeit der Finanzkommission von Juli 2011 bis Juni 2012, Vorlage 4883a, Seite 44).

Dem Antrag der Finanzkommission, die mit 11:0 Stimmen Annahme empfahl, folgte der Kantonsrat mit 162 zu 0 Stimmen.

3.2.3.3 Beitrag zugunsten der Stiftung für Studentisches Wohnen, Zürich, Vorlage 4912

Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat, der Stiftung für Studentisches Wohnen (SSWZ) für den Bau des Studentenwohnhauses Aspholz-Süd in Zürich Affoltern 7 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds an die Gesamtkosten von 39 Mio. Franken zu bewilligen.

Die SSZW wurde 1987 gemeinsam von ETH, Universität Zürich, Stadt Zürich und Studentische Wohngenossenschaft Zürich (WOKO) gegründet. Zweck der SSZW ist es, günstigen Wohnraum für Studierende zu schaffen. In Zürich steht einem Bedarf von geschätzten 6300 Wohneinheiten (Zimmern) für Studierende an den universitären Hochschulen ein Manko von rund 3000 Wohneinheiten gegenüber. Mit dem Bau des Studentenwohnhauses Aspholz-Süd entstehen 332 preisgünstige Zimmer: 248 Zimmer für «unbefristetes» Wohnen und 84 Zimmer für «befristetes» Wohnen (das heisst höchstens für die Dauer von zwei Semestern).

Der Finanzkommission unterstützte den Antrag des Regierungsrates und beantragte dem Kantonsrat einstimmig, die 7 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds zugunsten des Studentenwohnhauses in Zürich Affoltern zu genehmigen. Der Rat stimmte dem Beitrag mit 151 zu 1 Stimme zu.

3.2.3.4 Beitrag zugunsten der Zentralbibliothek, Vorlage 4915

Der Regierungsrat beantragte, der Zentralbibliothek für das Digitalisierungsprojekt «Das kulturelle Erbe von Stadt und Kanton nachhaltig sichern» einen Beitrag von rund 9,67 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds zu bewilligen.

Die Zentralbibliothek ist Stadt-, Kantons- und Universitätsbibliothek. Sie hat den Auftrag, zürcherische Veröffentlichungen – sogenannte Turicensia – zu sammeln und zu sichern. Dabei handelt es sich nicht nur um gedruckte Veröffentlichungen wie Zeitungen und Grafiken, sondern auch um Handschriften, Fotografien und Archivalien. Mit ihrem Projekt «Das kulturelle Erbe von Stadt und Kanton nachhaltig sichern» will die Zentralbibliothek einen über ihren Auftrag hinausgehenden Zusatznutzen für die breite Bevölkerung schaffen. Dabei sollen die Bestände der Turicensia, das heisst alte Drucke, Grafiken, Fotografien, Karten, Panoramen und Zeitungen aus dem Kanton, digitalisiert und der breiten Öffentlichkeit auf Plattformen im Internet zeitlich und örtlich unbeschränkt zugänglich gemacht werden, ohne dass die Objekte durch ihre Nutzung Schaden nehmen.

Die Zentralbibliothek plant mit der ersten Tranche, rund 77'000 Blätter handschriftliches Material, 7,9 Mio. Seiten Drucke, 115'000 Seiten Musikalien, 106'000 graphische Blätter und Fotografien, 5000 Karten und Panoramen sowie 1 Mio. Zeitungsseiten zu digitalisieren. Die Gesamtkosten belaufen sich auf rund 11,1 Mio. Franken.

Die Finanzkommission erachtet einen Beitrag von rund 9,7 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds auf Grund der Grösse und der Bedeutung des Projektes für gerechtfertigt und stellte dem Kantonsrat entsprechend Antrag. Der Rat folgte dem Antrag der Finanzkommission mit 144 zu 5 Stimmen.

3.2.3.5 Beitrag zugunsten der Stadt Winterthur (Stadtrechtsjubiläum), Vorlage 4953

Mit der Vorlage 4953 ersuchte der Regierungsrat den Kantonsrat, der Stadt Winterthur zulasten des Lotteriefonds einen Beitrag von 1 Mio. Franken zugunsten ausgewählter Teilaktivitäten innerhalb des Anlasses Stadtrechtsjubiläum 2014 auszurichten.

Im Jahr 2014 feiert Winterthur 750 Jahre Stadtrecht. Aus diesem Anlass plant die Stadt ein breitgefächertes Jubiläumsprogramm über einen längeren Zeitraum. Winterthur will in seinem Jubiläumsjahr die Vielseitigkeit seiner Stadt zeigen. Zu den grundsätzlichen Zielen gehören neben einer Standortbestimmung die Förderung des historischen Bewusstseins sowie die Auseinandersetzung mit der Zukunft. Die Aktivitäten sollen über das Jubiläumsjahr und Winterthur hinaus wirken. Dazu sind während des Jahres zahlreiche Aktivitäten und Veranstaltungen geplant. Mit dem Beitrag aus dem Lotteriefonds beteiligt sich der Kanton an sieben Teilprojekten.

Die Gesamtkosten für die Jubiläumsaktivitäten belaufen sich auf 4,98 Mio. Franken. Winterthur beteiligt sich mit 1,6 Mio. Franken. Zusätzlich zum Beitrag aus dem Lotteriefonds rechnet man mit 800'000 Franken an Spenden/Gönnerschaften, 1,5 Mio. Franken an Sponsorenbeiträgen und 80'000 Franken aus dem Verkauf von Talern und Merchandising.

Trotz einiger kritischer Äusserungen zur Höhe des Beitrags empfahl die Finanzkommission dem Kantonsrat einstimmig, die 1 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds zugunsten des Stadtrechtsjubiläums zu genehmigen. Der Rat stimmte dem Beitrag mit 138 Ja zu 18 Nein bei 2 Enthaltungen zu.

3.2.3.6 Beitrag zugunsten der Stadt Winterthur für den Umbau und die Sanierung der Villa Flora, 4954

Mit der Vorlage 4954 stellte der Regierungsrat Antrag, für den Umbau und die Sanierung der Villa Flora einen Beitrag aus dem Lotteriefonds zu einem Beitrag in der Höhe von maximal 5 Mio. Franken zu sprechen.

Die 1846 erbaute Villa Flora an der Tösstalstrasse in Winterthur ist der ehemalige Privatwohnsitz des Kunstsammler-Ehepaars Hedy und Arthur Hahnloser-Bühler, die zwischen 1907 und 1930 eine international bedeutende Gemälde- und Skulpturensammlung zusammengetragen haben. Seit 1995 ist ein Teil der Villa Flora als Museum zugänglich. Der Museumsbetrieb ist heute allerdings technischen, betrieblichen und konservatorischen Einschränkungen unterworfen. Auch ist das Gebäude nicht rollstuhlgängig und die klimatischen Verhältnisse in den Ausstellungsräumen sind ungenügend.

Der Regierungsrat hat den Kaufvertrag für den Erwerb der Villa Flora am 19. Dezember 2012, geknüpft an gewisse Bedingungen, genehmigt. Die Mittel für den Kaufpreis von 2,75 Millionen Franken stammen aus dem Natur- und Heimatschutzfonds. Der Kanton gibt die Villa Flora für 50 Jahre unentgeltlich im Baurecht an die Stadt Winterthur ab.

Damit die Villa Flora die räumlichen Voraussetzungen für einen zeitgemässen und publikumsgerechten Museumsbetrieb erfüllt, soll sie mit einem Beitrag von 5 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds saniert und erweitert werden.

Damit das Gesamtvorhaben umgesetzt werden kann, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt sein, unter anderem die Zustimmung der Winterthurer Stimmberechtigten zu einer Erhö-

hung der jährlich wiederkehrenden Betriebsbeiträge an die Villa Flora und den Kunstverein Winterthur um 600'000 Franken sowie einer einmaligen Defizitgarantie der Stadt Winterthur von höchstens 1,5 Millionen Franken für die Umbaukosten.

Die Finanzkommission hat ihre Beratungen bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen.

3.2.4 Weitere Geschäfte

3.2.4.1 Dringliches Postulat KR-Nr. 268/2011 betreffend Sanierungsprogramm statt Steuererhöhungen, Vorlage 4810

Als Folge der vom Regierungsrat im Herbst 2011 beantragten 7-prozentigen Steuerfusserhöhung für die Jahre 2012-2013 sowie der vorgesehenen zusätzlichen Erhöhung um 2 Prozentpunkte für die Jahre 2014-2015 wurde die Regierung mit dem vorliegenden Postulat ersucht, für den KEF 2012-2015 eine Variante zu entwickeln, welche den mittelfristigen Haushaltsausgleich ohne Erhöhungen des Staatssteuerfusses gewährleistet.

In seinem Bericht vom 2. Mai 2012 beantragte der Regierungsrat mit folgender Begründung Abschreibung des Postulats: Verschiedene seit der Festlegung des KEF 2012-2015 eingetretene Veränderungen, unter anderem der Rechnungsabschluss 2011, haben dazu geführt, dass neu beim mittelfristigen Ausgleich 2008-2015 noch ein Fehlbetrag von 45 Franken vorhanden ist und der mittelfristige Ausgleich für die Jahre 2008-2015, wie vom Postulat gefordert, somit ohne Steuerfusserhöhung praktisch erreicht wird. Die Mehrheit der Finanzkommission folgte dieser Argumentation und beantragte dem Rat, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Da die Antwort auf das Postulat nicht aufzeigt, welche Massnahmen zur Aufwandminderung vorgesehen sind, wenn das von der Regierung erwartete Szenario nicht eintritt, stellte eine Minderheit der Finanzkommission Antrag auf einen Ergänzungsbericht. Darin wurde der Regierungsrat eingeladen darzulegen, wie er den Aufwand reduzieren und den mittelfristigen Haushaltsausgleich auch nach 2015 erreichen will, wenn sich die Situation aufgrund von Volksentscheiden, sich verschlechternder Ertragssituation oder eines sich verschärfenden Ausgabendrucks ändert.

Der Rat stimmte dem Antrag der Finanzkommission mit 87 zu 70 Stimmen zu.

3.2.5 Weitere Tätigkeiten

3.2.5.1 Personalaufwand

Im Berichtsjahr befasste sich die Finanzkommission schwerpunktmässig mit dem Personalaufwand.

Steuerung des Personalaufwands

Mit den Richtlinien zum KEF erlässt der Regierungsrat jeweils für alle Leistungsgruppen verbindliche Regelungen, wie sich unter anderem der Lohnaufwand der einzelnen Leis-

tungsgruppen in den folgenden vier Jahren entwickeln darf. Diese umfassen die Angaben zum Teuerungsausgleich, zu den individuellen Lohnerhöhungen und zu den Einmalzulagen. Für alle anderen lohnaufwandswirksamen Sachverhalte wie zum Beispiel die Lohnfestlegung für neu eintretende Mitarbeitende, Bildung von Rückstellungen für Mehrleistungen des Personals aus Mehrzeit, Überzeit und Ferien, Neueinstufungen bestehender Funktionen, zusätzliche Stellen, Zulagen, Abfindungen und weitere gelten die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts. Im Rahmen dieser Vorgaben haben die Verantwortlichen der Leistungsgruppen einen Handlungsspielraum.

Steuerung der Stellenpläne

Zuständig zur Festsetzung – und damit auch Bewirtschaftung und Prüfung – der Stellenpläne sind die Direktionen. Ebenso sind die Direktionen für die Bewilligung saldoneutraler Stellen zuständig. Der Regierungsrat genehmigt die Schaffung neuer Stellen, die zu Mehrkosten führen. Das Personalamt unterstützt die Direktionen bei der lohnmassigen Einreihung der Stellen im Stellenplan. Einreihungen ab Lohnklasse 17 und solche, die durch den Einreihungsplan und die Richtpositionsumschreibungen nicht eindeutig bestimmt sind, müssen dem Personalamt zur Begutachtung vorgelegt werden. Den Einreihungsplan (die Liste der Richtpositionen) legt der Regierungsrat in der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz fest.

Umsetzung und Kontrolle der Vorgaben des Regierungsrates zur Lohnentwicklung bzw. zum Teuerungsausgleich (namentlich die Finanzierung aus Rotationsgewinnen)

Für den Nachvollzug des Teuerungsausgleichs werden im Personalsystem PULS alle Löhne um den jeweiligen Teuerungs-Prozentsatz angehoben. Diese Vorgabe wird automatisiert und über alle Organisationseinheiten des Kantons per jeweils 1. Januar umgesetzt. Für die restlichen Steuerungsgrössen wird dem Regierungsrat Bericht erstattet.

Steuerung und Kontrolle von weiteren lohnwirksamen Massnahmen wie Besoldungsrevisionen, Spesenregelungen, Regelung von Lohnzuschlägen und allfälligen weiteren Vergütungen
Besoldungsrevisionen brauchen sowohl für deren Auslösung als auch Umsetzung entsprechende Beschlüsse des Regierungsrates und allenfalls Anpassungen der Rechtsordnung. Lohnzuschläge und allfällige weitere Vergütungen sind durch die Gesetzgebung geregelt. Die Einhaltung der Regelungen wird in den Ämtern bzw. den Direktionen unter anderem über das IKS sichergestellt.

Abgangsentschädigungen in den Jahren 2007 bis 2012

Abgangsentschädigungen sind ein breit gefasster Begriff, darunter können Sachverhalte wie Abfindungen, Bezahlung eines Outplacements, spezielle Austrittsregelungen fallen. Zur Beantwortung der Frage hat sich die Finanzdirektion auf die Auszahlung von Abfindungen gem. § 26 PG und § 17 VVO bezogen. Bei der Interpretation der nachstehenden Tabelle ist zu berücksichtigen, dass auch Rückzahlungen von Abfindungen enthalten sind und somit Minuswerte ausgewiesen werden. Zudem sind nur die «reinen» Abfindungszahlungen aufgeführt und keine Zahlungen für Anstellungsverlängerungen.

Abfindungen 2007-2012 (in Tsd. Franken)

Direktion	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Direktion der Justiz und des Innern	442	116	290	23	300	66
Sicherheitsdirektion	392	70	0	76	235	32
Finanzdirektion	117	135	79	0	9	0
Volkswirtschaftsdirektion	71	206	127	-61	0	0
Gesundheitsdirektion	41	392	467	79	395	241
Bildungsdirektion	342	870	928	1'729	646	645
Baudirektion	237	55	315	116	384	54
Total Konsolidierungskreis 1	1'642	1'844	2'206	1'962	1'969	1'038

Schlussfolgerungen der Finanzkommission zum Thema Personalaufwand

Wie die Abklärungen der Finanzkommission ergeben haben, sind Steuerungsmechanismen vorhanden, was aber nicht verhindert, dass die Personalaufwendungen weiter zunehmen. Da der Personalaufwand rund ein Drittel des Gesamtaufwands der Erfolgsrechnung ausmacht, ist seiner Entwicklung Beachtung zu schenken. Die Finanzkommission wird sich auch in Zukunft mit dem Personalaufwand befassen und insbesondere nähere Abklärungen zu den Rotationsgewinnen treffen.

3.2.5.2 Rücklagen

Wie in ihrem Bericht zur Rechnung 2011 festgehalten ist (siehe Vorlage 4883a, Seite 35f.), befasste sich die Finanzkommission im Herbst 2012 nochmals mit der Rücklagenthematik. Da sich die Argumente für Beibehalten und Abschaffen der Rücklagen etwa die Waage hielten, wurde auf das Einreichen eines Kommissionsvorstosses auf Abschaffung verzichtet.

3.2.5.3 Baucontrolling der Baudirektion

Aufbau, Betrieb und Wirksamkeit

Am 6. September 2012 liess sich die FIKO zum zweiten Mal vom Baudirektor und seinen Amtschefs über den Aufbau, den Betrieb und die Wirksamkeit des Bauprojektcontrollings im Hochbauamt, im Tiefbauamt und im AWEL informieren (siehe Vorlage 4883a, Seite 48). Gegenüber der letztjährigen Präsentation gab es in den Ämtern keine wesentlichen Veränderungen. Das Baucontrolling ist in den Amtsstellen Courant normal geworden. Die Information spielt. Die Verantwortlichen sind über den Projektstand informiert und können Bewertungen vornehmen. Mit einem funktionierenden Controlling ist der Überblick über Kosten und Termine vorhanden und die Qualität der Projekte steigt. Konfliktträchtige Entwicklungen werden früher erkannt, kommuniziert und korrigiert. Die Tatsache, dass die drei Ämter verschiedene Tools einsetzen, gab Anlass für einige kritische Fragen. Da im Moment kein Handlungsbedarf besteht, wechselt die Finanzkommission von der jährlichen Information auf einen Zweijahresrhythmus.

3.2.5.4 Subkommissionen und Delegationen

a) Baucontrolling am Projekt PJZ

Als Schwerpunktthema hat die Finanzkommission im Berichtsjahr das Baucontrolling am Projekt PJZ aufgenommen und dazu eine Subkommission, bestehend aus Regula Kaeser-Stöckli, Martin Arnold, Jean-Philippe Pinto und Jürg Sulser, eingesetzt. Die GPK ist mit Christoph Holenstein in der Subkommission vertreten. Die Subkommission lässt sich halbjährlich über den Projektstand informieren. Gemäss Auskunft der Baudirektion schreiten die Arbeiten plangemäss voran. Die Projektplanung wird nochmals angeschaut. Dass nach zehn Jahren Planung ein Projekt nochmals überprüft wird, ist nachvollziehbar, erstaunt ist die Subkommission aber über die Tiefe der Überprüfung. Bis Ende Juni 2013 müssen die künftigen Bezüger ihren definitiven Raumbedarf melden. Nach Eingang der definitiven Bestellungen bezüglich Raumbedarf trifft sich die Subkommission zu ihrer nächsten Sitzung. Ein besonderes Augenmerk wird sie auf den mit dem Projekt verbundenen Personalaufwand, und zwar verwaltungsintern wie extern, legen. Die von der Subkommission angesprochene Flächenbilanz – Zustand alt, neu geplant, Verschiebungen – wird ihr zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt.

b) Flächenbedarf/Arbeitsplatzkosten

Im Zusammenhang mit der Beratung des Budgets 2013 und des KEF 2013-2016 liess sich die Finanzkommission vom Regierungsrat und der Rechtspflege Fragen zum Flächenbedarf und zu den Kosten pro Arbeitsplatz beantworten. Um sich vertieft mit der Thematik zu befassen, hat die Finanzkommission im Nachgang zur Budgetberatung eine Subkommission, bestehend aus Jürg Sulser, Martin Arnold und Sabine Sieber, eingesetzt. Die erste Berichterstattung der Subkommission ist für September 2013 vorgesehen.

c) Submission

Für eine vertiefte Untersuchung des Submissionswesens wurde eine gemeinsame GPK/FIKO-Subkommission gebildet. Der Lead liegt bei der GPK. Die Finanzkommission ist mit Regula Kaeser-Stöckli und Jürg Sulser vertreten. Die Subkommission hat ihre Beratungen im Februar 2013 aufgenommen.

d) Überlagerung von Eigentümerstrategie und Mietermodell

Die Finanzkommission beschäftigt sich seit 2008 mit dem Thema (siehe Berichte über ihre Tätigkeit 2008/2009, 2009/2010, 2010/2011 sowie 2011/2012, Vorlagen 4594a, 4684a, 4785a und 4883a, Seiten 41f., 43f., 37 und 47f.).

Der Themenbereich «Überprüfung Immobilienmanagement» ist nach wie vor pendent. Die Federführung liegt unter Einbezug der FIKO-Delegation (Martin Arnold, Jürg Sulser und Michael Zeugin) bei der Geschäftsprüfungskommission. Der Bericht der GPK über ihre Tätig-

keit vom April 2012 bis März 2013 (KR-Nr. 81/2013, Seite S. 32) enthält detaillierte Ausführungen. Die Finanzkommission schliesst sich den Feststellungen und den Empfehlungen der GPK an.

e) Informatik-Strategie

In der GPK-Subkommission, die sich mit der Umsetzung der IT-Strategie in der kantonalen Verwaltung befasst, ist die FIKO mit Martin Arnold, Matthias Hauser und Rosmarie Joss vertreten. Im Bericht der GPK über ihre Tätigkeit vom April 2012 bis März 2013 (KR-Nr. 81/2013, Seite S. 14ff.) sind detaillierte Ausführungen enthalten.

f) Budgetprozess

In der Arbeitsgruppe der Geschäftsleitung, die sich mit der Evaluation des Budgetprozesses befasst, ist die Finanzkommission mit Martin Arnold und Rosmarie Joss vertreten. Um die heute mangelnde finanzpolitische Steuerung des Parlaments zu stärken, geht die Tendenz dahin, die Verantwortung der Finanzkommission zu stärken.

g) Zusatzkredit Massnahmenzentrum Uitikon

Im Bericht der GPK und der Finanzkommission über ihre Abklärungen zu Umbau und Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon (siehe Anhang zum Tätigkeitsbericht der GPK, KR-Nr. 80/2012) ist festgehalten, dass die beiden Aufsichtskommissionen im Lauf der Jahre 2012/2013 in ihren Bereichen prüfen werden, welche Massnahmen der Regierungsrat an die Hand genommen hat, um die Überwachung und Steuerung von Bauprojekten zu verbessern. Die Überprüfung der Massnahmen ist pendent.

h) Lotteriefonds

Da der Lotteriefonds ein Vermögen von rund 300 Mio. Franken besitzt, wurden immer wieder Stimmen laut, die vermehrt Projekte mit Lotteriefondsbeiträgen unterstützen möchten. Die Finanzkommission hat eine Delegation (Sabine Sieber und Jürg Sulser) eingesetzt, deren Aufgabe es war, die Möglichkeiten für eine Ausweitung der Beiträge auf weitere Aktivitäten auszuloten. Ihre Abklärungen haben ergeben, dass nur der Regierungsrat über Richtlinien für die Gewährung von Beiträgen aus dem Lotteriefonds verfügt, die er jeweils zu Beginn der Legislatur überprüft. Der Kantonsrat ist nur der Bundesgesetzgebung verpflichtet und kann innerhalb dieser Vorgaben frei über den Einsatz von Mittel aus dem Lotteriefonds entscheiden. Die Finanzkommission nimmt die Thematik auf und wird abklären, wie Richtlinien für den Kantonsrat aussehen könnten, ob es allenfalls ein Gesetz braucht oder ob Beiträge im Sinn von einmaligen Aktionen gesprochen werden sollen.

3.2.6 KEF-Erklärung / Leistungsmotionen

Die von der Finanzkommission eingereichte KEF-Erklärung betreffend Lohnkostentransparenz und Lohnrichtlinien für sämtliche Leistungsgruppen überwies der Kantonsrat am 28. Januar 2013 mit 166 zu 0 Stimmen (KR-Nr. 12/2013). Im RRB 413 vom 10. April 2013, Bericht zu den Erklärungen des Kantonsrates zum KEF, erklärt sich der Regierungsrat bereit, zur Umsetzung der KEF-Erklärung im Funktionsbereich Personal des KEF 2014-2017 in den Direktionen und der Staatskanzlei pro Leistungsgruppe den Indikator «durchschnittliche Lohnkosten pro Vollzeitstelle» auszuweisen. Grundlage dafür bilden die Lohnsumme sowie die Anzahl Vollzeitstellen. Dieselbe Kennzahl wird für die Behörden, die obersten kantonalen Gerichte und die selbstständigen Anstalten auf konsolidierter Ebene dargestellt.

Um der KEF-Erklärung Nachdruck zu verleihen, reichte die Finanzkommission am 28. Januar 2013 eine Leistungsmotion zur gleichen Thematik ein (KR 24/2013). Der Regierungsrat beurteilte die Leistungsmotion unter verschiedenen Punkten als unzulässig, da damit unter anderem, wie dies § 20 Abs. 2 KRG verlangt, weder ein alternatives Leistungsniveau noch ein Leistungsziel vorgegeben, sondern systemwidrige Ressourcensteuerung vorgenommen wird. Er stellte daher dem Kantonsrat Antrag, die Leistungsmotion nicht zu überweisen. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrates nicht und überwies die Leistungsmotion am 25. März 2013 mit 107 Ja zu 59 Nein.

Die zweite Leistungsmotion der Finanzkommission betrifft das Aufzeigen der Konsequenzen einer pauschalen Aufwandreduktion in sämtlichen Leistungsgruppen (KR-Nr. 23/2013). Auch diese Leistungsmotion beurteilte der Regierungsrat als unzulässig, da damit weder ein alternatives Leistungsniveau noch ein Leistungsziel vorgegeben wird, wie es § 20 Abs. 2 KRG verlangt, und weil das verfassungsmässige Antragsrecht des Regierungsrates für den Budgetentwurf in unzulässiger Art ausgehöhlt würde. Der Kantonsrat teilte auch hier die Argumentation des Regierungsrates nicht und überwies die Leistungsmotion am 25. Mai 2013 mit 102 Ja zu 64 Nein.

3.2.7 Schlusswort des Präsidenten

Ich danke der Kommission für die gute und beförderliche Zusammenarbeit und für die grosse Unterstützung. Im Weiteren danke ich der Finanzkontrolle und dem Regierungsrat, insbesondere der Finanzdirektorin, sowie den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit und für die Unterstützung der Finanzkommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Finanzkommission ist es ein Anliegen, mit der Finanzkontrolle, der Finanzdirektion, dem Regierungsrat und der Verwaltung in einem offenen Dialog zusammenzuarbeiten. Ein Dank gilt auch der Sekretärin der Finanzkommission, Evi Didierjean, welche die Kommission mit Erfahrung und Sachkenntnis begleitet.

Zürich, 20. Juni 2013

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Jean-Philippe Pinto	Evi Didierjean

4. Anhang: Berichte der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit und von Sachkommissionen zur Rechnung

4.1 Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit

4.1.1 Antrag der Kommission

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit stimmt den Anträgen zur Gewinnverwendung in der Leistungsgruppe 9510 (Universitätsspital Zürich), der Leistungsgruppe 9520 (Kantonsspital Winterthur), der Leistungsgruppe 9710 (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften), der Leistungsgruppe 9720 (Zürcher Hochschule der Künste) und der Leistungsgruppe 9740 (Pädagogische Hochschule) und dem Antrag zur Verlustdeckung in der Leistungsgruppe 9600 (Universität Zürich) zu.

4.1.2 Feststellungen

4.1.2.1 Gewinn USZ

Die Finanzkontrolle hat bei der Prüfung der Rechnung des USZ festgestellt, dass eine Rückstellung für Personalansprüche der Oberärzte doppelt verbucht wurde. Das USZ hat diesen Fehler in der Rechnung nicht korrigiert, obwohl die Finanzkontrolle dies empfohlen hat. Das führt dazu, dass der Gewinnausweis um 5,3 Mio. Franken zu tief ausfällt. Ausgewiesen werden in der Rechnung 1,2 Mio. Franken, korrekt wäre ein Gewinn in der Höhe von 6,5 Mio. Franken. Die ABG kann die Feststellung des USZ, dass sich damit für das Gesamtbild der Rechnung des USZ keine relevante Änderung ergibt, zwar nachvollziehen. Wenn dem Kantonsrat ein Gewinn beantragt wird, der nur einen Drittel dessen beträgt, was das USZ hätte ausweisen können, besteht jedoch eine Wesentlichkeit hinsichtlich der Kompetenz des Kantonsrates bei der Genehmigung der Gewinnverwendung. Die Finanzkontrolle teilt diese Meinung der ABG.

4.1.2.2 Darstellung der Drittmittel UZH

Aufgrund der hohen Zahl von Projektabgrenzungen sowie der Drittmittel-Sammeltöpfe, in welchen verschiedene Sachverhalte abgewickelt werden, kann der ausgewiesene Eigenkapitalanteil in Rahmen der Revision der Jahresrechnung nicht abschliessend quantifiziert werden. Die Finanzkontrolle fordert von der UZH seit mehreren Jahren, dass die Zuteilung im Sinne des CRG zu den übrigen Verbindlichkeiten, Fonds im Eigen- und Fremdkapital erfolgt. Die ABG schliesst sich dieser Forderung an und erwartet das Erledigen dieser Pendeuz bis Ende 2013.

4.1.2.3 Ziele des Eigenkapitals der selbständigen Anstalten

Vor einem Jahr hat die ABG in ihrem Bericht zur Rechnung 2011 die Empfehlung abgegeben, dass längerfristig für jede selbständige Anstalt die Ziele des Eigenkapitals festgelegt und defi-

niert werden sollen. Bisher ist das nicht erfolgt und die ABG erneuert hiermit ihre Empfehlung.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans-Peter Portmann

Die Sekretärin:

Karin Tschumi-Pallmert

4.2 Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt

Die KEVU zeichnet verantwortlich für Leistungsgruppen der Baudirektion (Tiefbau (8400), AWEL (8500), Altlasten (8510), Fonds für Kleinmengen von Sonderabfällen (8950), Depofonds (8960)) und der Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Verkehr (5205), Fonds für die Förderung des öV (5920), Fonds für den Flughafen (5921), Strassenfonds (5925), Finanzierung öffentlicher Verkehr (5210), ZVV (9300)).

Die Ämter wurden von Subkommissionen besucht, die Einzelheiten zu den Leistungsgruppen klärten.

Folgende Abklärungen/Resultate und Empfehlungen möchte die Gesamtkommission der FIKO und dem Kantonsrat zur Kenntnis bringen:

Leistungsgruppe 8500 (AWEL): Energie-Förderbeiträge

Bei den Förderprogrammen im Gebäude- und Energiebereich wird die kontinuierliche Unterstützung von Projekten dadurch erschwert, dass der Bund die Spielregeln für die Kantone immer wieder ändert. Insgesamt flossen 2012 36 Mio. Franken Fördergelder, davon 4,5 Mio. aus kantonalen Mitteln, der Rest aus der zweckgebundenen CO₂-Abgabe. Es ist momentan sehr unsicher, wie es mit den Fördergeldern weitergeht. Vor allem die wichtigen grösseren Projekte brauchen eine Anlaufzeit und die Investoren Sicherheit bei den Zusicherungen. Es ist vermehrte Konstanz bei den Vorgaben seitens des Bundes erwünscht.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Ruedi Lais

Die Sekretärin:

Franziska Gasser

