

Antrag der Finanzkommission vom 21. Juni 2012
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 21. Juni 2012
Antrag der Justizkommission vom 19. Juni 2012

4883a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2011**

(vom)

Antrag der Finanzkommission* vom 21. Juni 2012
Antrag der Geschäftsprüfungskommission** vom 21. Juni 2012
Antrag der Justizkommission*** vom 19. Juni 2012

4883 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2011**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 28. März 2012, der Finanzkommission vom 21. Juni 2012, der Geschäftsprüfungskommission vom 21. Juni 2012 und der Justizkommission vom 19. Juni 2012,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2011 wird genehmigt.

II. Die Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2011 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich
(Leistungsgruppe Nr. 9510): Fr. 4 800 000
- Kantonsspital Winterthur
(Leistungsgruppe Nr. 9520): Fr. 3 912 712.85
- Universität Zürich
(Leistungsgruppe Nr. 9600): Fr. 5 605 272.71
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
(Leistungsgruppe Nr. 9710): Fr. 3 100 000

* 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, Sternenbergr; 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; Yves Senn, Winterthur; Rolf Steiner, Dietikon; Judith Stofer, Zürich; Rahel Walti, Thalwil; Kurt Weber, Ottenbach; Karl Zweifel, Zürich; Sekretärin: Madeleine Speerli.

*** Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Läubli, Affoltern a.A (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Hans Egli, Steinmaur; Ursina Egli, Stäfa; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Dieter Kläy, Winterthur; Davide Loss, Adliswil; Gabi Petri, Zürich; Roland Scheck, Zürich; Rolf Stucker, Zürich; Hans Wiesner, Bonstetten; Sekretär: Emanuel Brügger.

- Zürcher Hochschule der Künste
(Leistungsgruppe Nr. 9720): Fr. 7 765 517.20
- Pädagogische Hochschule
(Leistungsgruppe Nr. 9740): Fr. 5 421 643.59

III. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2011 werden Rücklagen im Betrag von Fr. 4 282 500 genehmigt.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

1. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2011, ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege

1.1 Einleitung

Gemäss § 49 b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zuständig für die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates. Pro Direktion wurden in der Regel drei Schwerpunkte ausgewählt und diese einer genaueren Prüfung unterzogen. Dazu setzte die Geschäftsprüfungskommission Subkommissionen ein, die sich jeweils mit einer Direktion befassten und die Themen mit den zuständigen Regierungsmitgliedern besprachen. Basierend auf der Berichterstattung der Subkommissionen fasst die Geschäftsprüfungskommission ihre Feststellungen und Empfehlungen zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2011 nachfolgend zusammen.

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 Regierungsrat / Staatskanzlei

1.2.1 Aussenbeziehungen des Kantons

Seit Ende der 90er-Jahre erfolgt die Umsetzung der verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgegebenen staatlichen Aufgaben zunehmend über die interkantonale Zusammenarbeit. Wichtige Instrumente für diese Zusammenarbeit bilden die Konferenz der Kantonsregierungen und die verschiedenen Fachdirektorenkonferenzen. Ihre Beschlüsse weisen ein grosses faktisches und politisches Gewicht auf. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Kantonsrates bei der Vorbereitung und Ausgestaltung von rechtsetzenden interkantonalen Verträgen ist deutlich geringer als beim Erlass kantonalen Gesetze. Die Kantonsverfassung und die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) enthalten Regelungen zu diesen Mitwirkungsmöglichkeiten.

In den vergangenen Jahren befasste sich die Geschäftsprüfungskommission regelmässig mit dem Einbezug des Kantonsrates im Bereich der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit, wobei System-, Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen im Zentrum standen. Dabei stellte sie fest, dass für den Regierungsrat und die Direktionen bei der Umsetzung der verfassungsmässigen Informationspflicht gegenüber dem Kantonsrat und seiner Organe Optimierungspotenzial besteht. Insbesondere entsprach aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission die bisherige Informationspraxis des Regierungsrates und der Direktionen gegenüber den Sachkommissionen nicht der Kantonsverfassung und dem VOG RR.

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst deshalb das Vorhaben, den Einbezug des Kantonsrates in die Aussenbeziehungen in einem Gesetz zu konkretisieren und damit zu verbessern. Die Gesetzesvorlage des Regierungsrates wurde in der Zwischenzeit von der zuständigen Kommission für Staat und Gemeinden beraten und zugunsten der Mitwirkungsrechte des Kantonsrates bzw.

seiner Sachkommissionen überarbeitet und stark verändert. Der Beschluss des Kantonsrates zu dieser Vorlage war im Zeitpunkt der Schlussabstimmung der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht 2011 noch ausstehend. Die Geschäftsprüfungskommission geht davon aus, dass mit den neuen Bestimmungen die bisherige Zurückhaltung des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat im Bereich der Aussenbeziehungen einer transparenten Informationspolitik weicht.

1.2.2 Legislaturziel 18 des Regierungsrates: Die Kommunikation des Kantons gewährleistet die freie Meinungsbildung der Bevölkerung in einer veränderten Medienwelt

Dieses Legislaturziel geht davon aus, dass der Anteil der an kantonalen Themen interessierten Personen höher ist, wenn die Bevölkerung besser und mit unterschiedlichen Medien direkt erreicht wird. Über elektronische und traditionelle Medien soll ein unkomplizierter und rascher Austausch zwischen Bevölkerung und Verwaltung ermöglicht werden. Mit folgenden Massnahmen soll dieses Ziel erreicht werden: Social-Media-Angebote und Live-Streaming der Medienkonferenzen des Regierungsrates werden erprobt, evaluiert und bei positivem Resultat eingeführt. Zudem soll eine Auswahl der Angebote der Internetinhalte von www.zh.ch in englischer und französischer Übersetzung zugänglich gemacht werden.

Anlässlich der Besprechung mit der im Berichtsjahr amtierenden Regierungspräsidentin und dem Staatsschreiber liess sich die Subkommission über den Stand der Umsetzung orientieren. Anlässlich der Berichterstattung innerhalb der Geschäftsprüfungskommission musste festgestellt werden, dass unter den Mitgliedern unterschiedliche Meinungen existieren zum Einsatz der Social-Media-Kanäle Facebook und Twitter für die Kommunikation des Regierungsrates. Die Geschäftsprüfungskommission ist deshalb gespannt auf die Resultate des Pilotprojekts.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich die Geschäftsprüfungskommission bereits in früheren Jahren mit der Kommunikation befasste. Auch im Kantonsrat ist die Kommunikation des Regierungsrates und seiner Direktionen immer wieder ein Thema. Im Vordergrund stehen dabei Fragen zu Aufgabenteilung und Zuständigkeiten zwischen der Kommunikationsabteilung des Regierungsrates und den Kommunikationsbeauftragten in den Direktionen sowie zur Anzahl der in diesem Bereich beschäftigten Mitarbeitenden. Die Geschäftsprüfungskommission will deshalb diesen Fragen vertiefter nachgehen. Es ist geplant, dazu im August eine Sitzung mit dem Regierungspräsidenten und Mitarbeitenden aus dem Kommunikationsbereich durchzuführen.

1.2.3 Public Corporate Governance

Der Regierungsrat setzte sich in den letzten Jahren wiederholt mit Fragen der Public Corporate Governance auseinander und startete ein Projekt zur Klärung der damit verbundenen Fragen. Auch die Geschäftsprüfungskommission befasste sich seit Herbst 2009 verschiedentlich mit dem Thema. Sie beschloss deshalb, Public Corporate Governance im Berichtsjahr 2011/2012 zum Schwerpunktthema zu machen. Da der Regierungsrat jedoch wegen knappen internen personellen Mitteln die Weiterbringung des Projektes auf die neue Legislatur mit Beginn im Sommer 2011 verschieben musste, war eine fundierte inhaltliche Auseinandersetzung mit den Fragen der Geschäftsprüfungskommission im Winter 2011/2012 noch nicht möglich. Anlässlich der Besprechung mit der im Berichtsjahr amtierenden Regierungspräsidentin und dem Staatsschreiber erkundigte sich

die Subkommission, ob das Projekt gemäss bereinigter Terminplanung ablaufe. Der Staatsschreiber sicherte zu, dass der Zeitplan eingehalten werden könne und die Fragen der Geschäftsprüfungskommission Ende 2012 beantwortet werden könnten.

1.3 Direktion der Justiz und des Innern

1.3.1 Amt für Gemeinden

Der Finanzausgleich sorgt dafür, dass alle Gemeinden über genügend Mittel verfügen, um ihre Grundaufgaben mit einem vertretbaren Steuerfuss wahrnehmen zu können. Die bisherige Finanzausgleichsordnung wies unbestrittene Mängel auf. Das neue Finanzausgleichsgesetz soll die Schwächen beseitigen und die bedarfsgerechte und sparsame Nutzung der Steuergelder fördern. Die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb sollen mit ihm geschaffen und die Autonomie der Gemeinden gestärkt werden. Am 15. Mai 2011 hatte das Zürcher Stimmvolk dem Finanzausgleichsgesetz zugestimmt.

Aus Sicht der Direktion der Justiz und des Innern ist die Umstellung auf das neue Modell gut abgelaufen. Die Vorbereitungen seien sehr intensiv gewesen. Beim neuen Finanzausgleich ist entscheidend, dass die Gemeinden ihre Eigenverantwortung wahrnehmen und die gesetzlichen Aufgaben erfüllen. Das setzt voraus, dass sie über die notwendigen fachlichen und personellen Ressourcen sowohl in ihren Behörden als auch auf Verwaltungsebene verfügen. Die Direktion der Justiz und des Innern geht davon aus, dass insbesondere kleinere Gemeinden Fusionen prüfen werden. Es wird mit rund vier Gemeindefusionen bis zur Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes gerechnet. Das geltende Gemeindegesetz äussert sich kaum zu diesem Thema, was zu einer gewissen Rechtsunsicherheit führt. Deshalb werden gesetzliche Grundlagen geschaffen, die den zusammenschlusswilligen Gemeinden Planungssicherheit geben und Fusionsprozesse sowie die Unterstützung des Kantons regeln.

Die Direktion der Justiz und des Innern wird die weitere Entwicklung des neuen Finanzausgleichs überwachen. Gegenwärtig wird davon ausgegangen, dass bis 2016 keine relevanten Anpassungen vorgenommen werden müssen. Dank dem individuellen Sonderlastenausgleich für übermässige Lasten einzelner Gemeinden würde aber genügend Zeit zur Verfügung stehen, um notwendige Anpassungen im System vorzunehmen. Nach Ablauf dieser vier Jahre hat der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichsgesetzes vorzulegen.

1.3.2 Staatsarchiv

Das Staatsarchiv ist das Archiv der öffentlichen Organe des Kantons Zürich und seiner Rechtsvorgänger. Die Aufbewahrung der Unterlagen des Kantonsrates, der Regierung, der kantonalen Zentral- und Bezirksverwaltung sowie der Gerichte und Anstalten soll insbesondere staatliches Handeln nachvollziehbar machen und historische Forschungen ermöglichen. Ende 2011 konnte das Staatsarchiv eine fünfjährige Phase des personellen und strukturellen Auf- und Umbaus abschliessen. In dieser Phase wurden zwei neue Abteilungen – die Beständeerhaltung und die Editi-
onsprojekte – neu geschaffen. Die drei Abteilungen Überlieferungsbildung, Aktenerschliessung

und Individuelle Kundendienste wurden personell verstärkt und mit entsprechenden Organisationsstrukturen versehen. Das Staatsarchiv bezeichnet sich heute als infrastrukturell gut ausgestattet, angemessen organisiert und personell genügend dotiert.

Das Staatsarchiv hat neue Wege gesucht, die Informationsbedürfnisse und -rechte der Öffentlichkeit zeitgemäss zu erfüllen. Dazu werden zentrale Quellenbestände detailliert erschlossen, editiert und online zugänglich gemacht. Ein Projekt ist die Transkription und Digitalisierung der Kantonsratsprotokolle und Regierungsratsbeschlüsse seit 1803. Mit diesem Projekt werden zwei zentrale historische Quellenbestände integral online zugänglich gemacht. Es werden rund 250'000 handschriftliche Kantonsratsprotokolle und Regierungsratsbeschlüsse transkribiert, wie die gedruckten Bände des 20. Jahrhunderts digitalisiert und unter Wahrung der gesetzlichen Schutzfristen sukzessive über den Archivkatalog im Volltext verfügbar gemacht. Finanziert wird das auf sieben Jahre angelegte Projekt aus Mitteln des Lotteriefonds des Kantons Zürich. Das Projekt verbindet die Transkription zweier umfangreicher Quellenserien von Kurrentschrift in die lateinische Schrift unserer Zeit mit der elektronischen Edition und Online-Publikation von Verwaltungsschriftgut. Dadurch eröffnen sich für Verwaltung, Forschung und die interessierte Öffentlichkeit neue Zugänge zu historischen Primärquellen. 15 Studierende, welche die Kurrentschrift kennen, sind für dieses Projekt tätig.

Das Staatsarchiv bietet sowohl für private Gruppen als auch für die Verwaltung Führungen an. Dabei werden die Arbeitsabläufe im Staatsarchiv erläutert und Dokumente aus über tausend Jahren Zürcher Geschichte präsentiert. Pro Jahr machen zwischen 700 bis 1'200 Personen von diesem Angebot Gebrauch.

Der im Jahr 1976 gegründete Verein Freunde des Staatsarchivs will diesem fördernd zur Seite stehen und das Verständnis für das zürcherische Archivwesen allgemein vertiefen, weil dem Staatsarchiv neben den historisch-wissenschaftlichen Aufgaben auch wichtige staatspolitische Funktionen zukommen. Es dient der Identitätsvermittlung durch Geschichte, der Garantie der Rechtssicherheit sowie der Gewährleistung der Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch die Öffentlichkeit.

1.3.3 Fachstelle Kultur

Die Fachstelle Kultur ist für die Kulturförderung im Kanton zuständig. Es werden Subventionen an Kulturinstitutionen aller Sparten sowie subsidiäre Beiträge an die kulturellen Programme der Gemeinden ausgerichtet. Einzelne Kulturschaffende, Projekte und Produktionen werden unterstützt. Kunstwerke werden für die kantonale Kunstsammlung angekauft und Auszeichnungen für herausragende kulturelle Leistungen vergeben.

Gemäss Kulturförderungsgesetz kann der Kanton öffentliche und private Kulturinstitutionen mit Beiträgen mitfinanzieren. Die Ausrichtung eines regelmässig wiederkehrenden Staatsbeitrages bedingt eine vom Regierungsrat bewilligte Beitragsberechtigung, die auf maximal acht Jahre befristet ist. Für das Opernhaus bewilligte der Kantonsrat Rahmenkredite für die Spielzeiten 2006/2007 bis 2011/2012. Im Jahr 2011 erhielt das Opernhaus beispielsweise einen Betriebsbeitrag in der Höhe von rund 78 Mio. Franken; mit Abstand der grösste Beitrag, den der Kanton an Kulturinstitutionen ausrichtet. Ab 2012 gilt das neue Opernhausgesetz, das unter anderem einen

Wechsel vom sechsjährigen Rahmenkredit zu einem System der jährlichen Finanzierung sowie eine Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Kantonsrates vorsieht.

Den grössten Teil der Arbeit der Fachstelle beansprucht die Prüfung der eingegangenen Gesuche. Gemeinden und kulturelle Vereinigungen werden unterstützt, sofern nicht nur ein lokales öffentliches Interesse vorliegt und sich die Gemeinde angemessen beteiligt. Im Rahmen dieser Prüfung führt die Fachstelle auch Gespräche vor Ort durch und berät einzelne Künstler über Unterstützungsmöglichkeiten. 2011 wurden rund 1'100 Veranstaltungen und kulturelle Vorhaben mit Einzelbeiträgen und subsidiären Beiträgen in Form von Defizitgarantien in der Höhe von rund 1,3 Mio. Franken unterstützt. Um der theoretischen Korruptionsgefahr bei der Bearbeitung von Beitragsgesuchen vorzubeugen, hat die Fachstelle die notwendigen Vorkehrungen getroffen.

Die Kulturförderungskommission, die vom Regierungsrat gewählt wird, berät diesen in grundsätzlichen kulturellen Fragen und bei der Verleihung von Auszeichnungen. Sie gibt Empfehlungen ab zu Gesuchen, die ihr von der Fachstelle vorgelegt werden.

Der Regierungsrat genehmigte 2002 das Kulturförderungsleitbild des Kantons Zürich und legte damit längerfristige Perspektiven und Ziel fest. Für die Fachstelle Kultur, die Kulturförderungskommission und die politischen Instanzen wurde ein Bezugsrahmen für ihre kulturellen Entscheidungen geschaffen. Das Leitbild soll nun überprüft und bei Bedarf neu ausgerichtet und aktualisiert werden.

1.4 Sicherheitsdirektion

1.4.1 Legislaturziel 4 der Sicherheitsdirektion: Optimierung der Verkehrssicherheit

Das Verkehrssicherheitsprogramm des Bundes „Via Sicura“ hat diverse Änderungen des Strassenverkehrsrechts zur Folge. Primär betroffen ist innerhalb des Strassenverkehrsamtes die Abteilung Administrativmassnahmen. Das Programm sieht verschiedene Massnahmen vor wie beispielsweise den Einbau von Datenaufzeichnungsgeräten und Alkoholverwehungen für besondere Tätergruppen, die obligatorische medizinische und psychologische Fahreignungsabklärung bei Fahrern in angetrunkenem Zustand ab 1,6 Promille, Befristungsmöglichkeiten des Führerausweises für Personen mit fraglicher Fahreignung sowie strengere Sanktionen von Raserdelikten. Weiter sind Infrastrukturmassnahmen geplant wie beispielsweise die Sanierung von Unfallschwerpunkten und Gefahrenstellen sowie die Überprüfung der Strassenbauprojekte auf allfällige Verkehrssicherheitsdefizite.

Da es sich bei Via Sicura um zwingendes Bundesrecht handelt, ist davon auszugehen, dass die Ausführungsvorschriften und die Rechtsprechung den Spielraum der rechtsanwendenden Behörden stark einschränken werden. Die Ausführungsvorschriften waren im Zeitpunkt des Direktionsgespräches jedoch noch nicht erlassen.

Mit der Umsetzung solcher Massnahmen wird der Verwaltungsaufwand des Strassenverkehrsamtes im Bereich Administrativmassnahmen markant zunehmen. Die Sicherheitsdirektion geht davon aus, dass dieser Mehraufwand mit dem vorhandenen Personalbestand nicht bewältigt

werden kann. Sie weist jedoch darauf hin, dass das Strassenverkehrsamt kostendeckend arbeitet; das heisst der Mehraufwand kann in der Regel mit Gebühren den Verursachern belastet werden.

Grundsätzlich ist eine Erfolgskontrolle zu diesen Massnahmen aufgrund der Bundesstatistiken, insbesondere Administrativmassnahmen-Statistik und Verkehrsunfallstatistik, möglich. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass solche Statistiken jeweils Interpretationsspielraum und Unsicherheitsfaktoren aufweisen.

Gemäss Sicherheitsdirektion setzt die Hauptabteilung der Verkehrspolizei der Kantonspolizei bereits heute alles daran, ihre Mittel durch gezielte, der aktuellen Lage angepasste Schwerpunktbildung dort einzusetzen, wo sie ein besonderes Schutzbedürfnis feststellt und die Verkehrssicherheit effektiv beeinflussen kann. Dabei unterscheidet sie die drei Tätigkeitsfelder Repression und Intervention, Unfallprävention sowie verkehrstechnische Massnahmen.

1.4.2 Legislaturziel 6 der Sicherheitsdirektion: Optimierung von Ausrüstung und Ausbildung des Zivilschutzes

Mit diesem Legislaturziel soll erreicht werden, dass die Formationen des Zivilschutzes mit zeitgemässen, den gültigen Sicherheitsstandards und ökologischen Anforderungen entsprechenden Geräten und persönlicher Bekleidung ausgerüstet sind. Nicht mehr benötigtes oder überzähliges Material soll geordnet und möglichst kostenneutral entsorgt werden. Weiter ist vorgesehen, dass die Materialbeschaffung in enger Absprache mit allen Kantonen und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz erfolgt. Die Ausbildungsgrundlagen und -lehrgänge sind den heutigen Bedürfnissen entsprechend zu überarbeiten. Schliesslich sollen im Übungsdorf im Ausbildungszentrum in Andelfingen Kurse der diversen Partner des Bevölkerungsschutzes aufeinander abgestimmt und parallel durchführbar sein.

Die Geschäftsprüfungskommission interessierte sich insbesondere für die Massnahme zur Beschaffung des neuen Zivilschutz-Einsatz-Materials. Gemäss Sicherheitsdirektion sind die technischen Spezifikationen für die persönliche Ausrüstung in Zusammenarbeit mit der EMPA erstellt. Ab 1. Januar 2013 sollen alle neu eingeteilten Angehörigen des Zivilschutzes im Rahmen der Grundausbildung mit der neuen allwettertauglichen Einsatzbekleidung ausgerüstet werden. Bei der Gerätebeschaffung werden die submittierten und beschafften Geräte seit Frühjahr 2011 laufend den Zivilschutzorganisationen offeriert. Die Ausbildungsunterlagen und technischen Anleitungen werden parallel dazu erarbeitet, in Kursen getestet und auf Anfang 2013 den Organisationen zur Verfügung gestellt. Testkurse mit Angehörigen der Zivilschutzorganisationen und Materialwarten der Gemeinden wurden gemäss Sicherheitsdirektion erfolgreich durchgeführt. Erste nicht mehr benötigte, über 40-jährige Geräte wurden zurückgezogen und kostenneutral liquidiert.

Die Kommandanten der Zivilschutzorganisationen werden seit 2010 mindestens zweimal jährlich über den Stand des Beschaffungsprozesses orientiert. Gegenwärtig erfolgt ungefähr jeden Monat ein „Material-Newsletter“ mit Informationen zum Prozess. Ab Mitte 2012 soll zusätzlich eine separate Homepage für die Materialbeschaffung aufgeschaltet werden.

Die Gemeinden bzw. die Zivilschutzorganisationen mussten eine Bedarfs- und Finanzplanung für die Jahre 2011 bis 2014 erstellen und dem Amt für Zivilschutz einreichen. Aufgrund dieser Pla-

nung wurden die den kommunalen Ersatzabgabefonds zu entnehmenden Beträge festgelegt und den Gemeinden kommuniziert. Nahezu sämtliche Zivilschutzorganisationen können gemäss Sicherheitsdirektion die Anschaffungskosten für die neuen Geräte grossmehrheitlich mit Mitteln aus dem Ersatzabgabefonds für Zivilschutzbauten finanzieren. Die Kosten für die persönliche Ausrüstung der neu einzukleidenden Zivilschutzangehörigen werden entsprechend dem kantonalen Zivilschutzgesetz und der Verordnung den Gemeinden zu Lasten der laufenden Rechnung der Zivilschutzorganisationen weiter verrechnet.

Die ersten Erfahrungen mit dem Schweizerischen Forum Zivilschutzmaterial sind gemäss Sicherheitsdirektion durchwegs positiv. Sämtliche Kantone haben sich zur Zusammenarbeit entschlossen. Das zuständige Bundesamt beabsichtigt, sich künftig mitzubeteiligen. Sämtliche Kantone bezahlen einen Rappen pro Einwohner an die Aufwendungen des federführenden Kantons Zürich. Ab 2013 werden zudem sämtliche Kantone die vom Amt für Militär und Zivilschutz entwickelten Ausbildungsunterlagen anwenden.

1.4.3 Sozialhilfegesetz

Mit dem revidierten Sozialhilfegesetz, das auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt wurde, werden insbesondere die vorläufig aufgenommenen Personen unter die ordentlichen Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes mit einer Übergangsfrist bis 30. April 2012 unterstellt. Weiter wurde das Gesetz an die Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz angepasst. Zudem wurden Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen, ausländische Arbeitssuchende und Touristen vom Bezug ordentlicher Sozialhilfe ausgeschlossen, soweit dies nach übergeordnetem Staatsvertragsrecht zulässig ist und keine begründete Ausnahme vorliegt.

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die Inkraftsetzung wurden die Gemeinden, Sozialhilfeorgane sowie weitere betroffene Stellen schriftlich informiert über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung und die Unterstellung der vorläufig Aufgenommenen unter das Sozialhilfegesetz sowie über die damit verbundenen Änderungen. Verschiedene Informationen zu den Auswirkungen der Revision und den notwendigen neuen Formularen wurden auf der Homepage des Kantonalen Sozialamtes aufgeschaltet. Zudem fand Ende Januar 2012 eine Informationsveranstaltung statt.

Mit Inkraftsetzung der Normen zum Informationsaustausch zwischen Behörden und Amtsstellen und zum Auskunftsrecht gegenüber Dritten auf den 1. Januar 2012 verfügt der Kanton Zürich über klare gesetzliche Grundlagen, welche den Sozialhilfeorganen im Bereich des Datenschutzes Sicherheit geben, die Abklärungen erleichtern und den Missbrauch verhindern bzw. erschweren. Die Übergangsfrist hinsichtlich der vorläufig aufgenommenen Personen soll den Sozialhilfeorganen genügend Zeit einräumen, um die notwendigen Anpassungen vorzunehmen und die Unterstützung der Betroffenen anzupassen. Die meisten Gemeinden unterstützen die vorläufig Aufgenommenen ab dem 1. April 2012 nach den SKOS-Richtlinien. Aus Sicht des Kantonalen Sozialamtes besteht im Zusammenhang mit der Änderung des Sozialhilfegesetzes kein zusätzlicher Handlungsbedarf.

1.5 Finanzdirektion

1.5.1 IT-Strategie / KITT

Im Dezember 2008 genehmigte der Regierungsrat die Informatikstrategie der kantonalen Verwaltung. Diese legt fest, wie die Informatik die Verwaltungstätigkeit unterstützen und für eine zuverlässige und wirtschaftliche Leistungserbringung der kantonalen Verwaltung sorgen soll. Mit ihr sollen unter anderem effiziente Verwaltungsabläufe, eine zielgruppengerichtete Information und die Informatiksicherheit gewährleistet werden.

Das Kantonale IT-Team KITT ist verantwortlich für die strategische Führung der direktionsübergreifenden Informatik und sorgt für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Informatikstrategie. Die einzelnen Fachapplikationen gehören jedoch nicht zu seinen Aufgaben. Dafür sind die Direktionen zuständig. Das KITT setzt sich aus je einem Informatikverantwortlichen aus den Direktionen und der Staatskanzlei zusammen.

Die Finanzdirektion stellt namens des KITT Anträge an den Regierungsrat. Die KITT-Geschäftsstelle ist als Amtsstelle in die Finanzdirektion integriert. Die Geschäftsstelle unterstützt das KITT fachlich und administrativ. Sie bereitet die KITT-Sitzungen vor und nach. Der Geschäftsstellenleiter übernimmt zwar den Vorsitz bei den Sitzungen, doch verfügt er nicht über ein Stimmrecht. Gemäss Finanzdirektorin will man die Zusammenarbeit der Direktionen im Informatikbereich nicht erzwingen. Motivations- und Überzeugungsarbeit mit Blick auf den Nutzen und die Kosteneinsparungen führten eher zum Ziel. In den letzten Jahren habe sich die Zusammenarbeit denn auch verbessert.

Parallel zur IT-Strategie arbeitete das KITT einen Umsetzungsplan mit vier Umsetzungseinheiten aus. Die Umsetzungseinheit 1 bestand aus den vier Teilprojekten „Zentralisierung der Informatik auf Direktionsebene“, „Projektportfolio-Management“, „Informatikcontrolling“ sowie „Standards und Architektur“. Im Berichtsjahr lagen die Lösungskonzepte aller vier Teilprojekte vor. KITT beschloss zudem die Inhalte für die Umsetzungseinheit 2. Stossrichtungen sind der Aufbau einer Sicherheitsorganisation, Richtlinien für den Aufbau eines Management-Systems für die Informatiksicherheit und die Überarbeitung der Informatik-Sicherheitsverordnung.

Das breite Angebot von Modulen der Software SAP soll unter Nützlichkeits- und Wirtschaftlichkeitskriterien in möglichst vielen Anwendungen der kantonalen Verwaltung genutzt werden. Das KITT hatte den Projektauftrag zu genehmigen und damit die Ziele der Strategiearbeit festgesetzt. Mit SAP können die verschiedensten Geschäftsprozesse wie Buchführung, Controlling, Personalführung etc. abgewickelt werden. Es stellte sich die Frage, für welche Bereiche SAP eingesetzt werden soll. Den Direktionen soll das Kosten-Nutzen-Verhältnis aufgezeigt und SAP mit alternativen Produkten verglichen werden. So soll es gelingen, dass den Direktionen rationale Grundlagen für den Einsatzentscheid von SAP zur Verfügung stehen. Dieser Entscheidungsprozess führte jedoch zu Verzögerungen im Projektablauf.

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich bereits früher mit der Umsetzung der IT-Strategie und liess sich regelmässig darüber informieren. Angesichts der Komplexität dieses Geschäftes wird es zu einem Schwerpunktthema im Jahresprogramm 2012/2013 erklärt. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich im Winterhalbjahr detailliert über den aktuellen Umset-

zungsstand und die weiteren Umsetzungsphasen orientieren zu lassen. Auch das Projekt zur Einführung von SAP soll bei dieser Gelegenheit erneut betrachtet werden.

1.5.2 Internes Kontrollsystem

Gestützt auf § 39 der Rechnungslegungsverordnung hat die Finanzdirektion die Grundsätze für ein zweckmässiges internes Kontrollsystem (IKS) für den Kanton Zürich festgelegt. Unter der Leitung der Finanzverwaltung wurde 2010 ein direktionsübergreifendes Projekt gestartet, in welchem die Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Verwaltungseinheiten diese Grundsätze bis Ende 2012 umsetzen können. Sie haben insbesondere sicherzustellen, dass sie über ausreichende Kenntnisse im Bereich IKS verfügen, die IKS-relevanten Prozesse und IT-Applikationen in ihrer Einheit identifiziert haben, das IKS dokumentiert ist und Kontrollen durchgeführt werden. Weiter haben sie Massnahmen festzulegen, um erkannte Mängel zu beseitigen. Zudem haben sie sicherzustellen, dass IKS im laufenden Betrieb überwacht und weiter optimiert wird. Im Fokus des IKS stehen finanzrelevante Risiken. In jeder Direktion wurde eine IKS-verantwortliche Person und in jeder Amtsstelle ein IKS-Beauftragter bestimmt. Ein jährliches Reporting ist vorgeschrieben.

Zur Unterstützung der Verwaltungseinheiten wurde Mitte 2011 ein Leitfaden mit Mustervorlagen erstellt. Insbesondere für die Standardprozesse und für Standard-IT-Applikationen wurden Musterdokumente zur Verfügung gestellt.

Für die Direktionen ist die Teilnahme am Projekt freiwillig. Sie haben die Möglichkeit, das IKS selbstständig einzuführen. Angesichts des damit verbundenen Aufwandes haben aber alle Direktionen darauf verzichtet und sich zur Teilnahme am direktionsübergreifenden Projekt entschlossen. Nachdem die Aufbauphase abgeschlossen wurde, befindet sich das Projekt in der Umsetzungsphase, die bis Ende 2012 abgeschlossen sein muss.

1.5.3 Personalmanagement / Kadernachwuchsförderung

Die Finanzdirektion hat sich zum Ziel gesetzt, den Kadernachwuchs im Sinne einer Personalentwicklungsmassnahme zu fördern und nach Möglichkeit Führungspositionen aus dem Kreis der internen Leistungsträgerinnen und Leistungsträger zu besetzen. Diesen Personen sollen vermehrt verwaltungsinterne Entwicklungsperspektiven und Laufbahnen eröffnet werden. Zur Umsetzung dieser Kaderpolitik hat das Personalamt das Programm „Kadernachwuchsförderung der Finanzdirektion des Kantons Zürich“ (KNF FD) konzipiert. Die Geschäftsleitungen in den Ämtern entscheiden basierend auf einer Potenzialeinschätzung über die Nominierungen der Kandidierenden. 2011 haben insgesamt sieben Personen mit dem Programm gestartet. Die Teilnahmezahl soll aus Sicht der Finanzdirektion in den kommenden Jahren erhöht werden.

Innerhalb dieses Programms durchlaufen die Kadernachwuchskräfte ein Training, das die persönliche Reflexion, die Kompetenzentwicklung und Rollenfindung als künftige Führungskräfte fördert. Zudem bietet es Einblicke in alle Bereiche der Finanzdirektion. Das Training ist in sechs Etappen mit insgesamt 17 Tagen über rund 18 Monate aufgebaut. Welche konkrete Führungsfunktion die Kadernachwuchskräfte übernehmen werden, entscheidet sich schliesslich in der

Nachfolgeplanung und Stellenbesetzung der Ämter. Sie haben jedoch keinen Anspruch auf eine solche Führungsfunktion.

1.6 Volkswirtschaftsdirektion

1.6.1 Gesamtverkehrscontrolling

Die Volkswirtschaftsdirektion weist mit Blick auf das Gesamtverkehrscontrolling (GVC) auf die Mobilitätszunahme hin, deren Bewältigung für den Kanton eine grosse Herausforderung darstelle. Diese Zunahme hänge insbesondere mit dem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum im Kanton Zürich zusammen.

Zur Beobachtung und Steuerung der Verkehrsentwicklung und dessen Wirkungen soll im Kanton Zürich ein GVC aufgebaut werden. Dieses dient als Kontroll-, Steuerungs- und Informationsinstrument dem Regierungsrat sowie der kantonalen Verwaltung. Es soll das gesamte Politikfeld Verkehr abdecken, sofern die Zuständigkeit des Kantons vorliegt. Das GVC bewertet die Zielerreichung bezüglich Verkehrssicherheit, Umweltqualität, Siedlungs- und Landschaftsqualität sowie Grundversorgung und leitet daraus Handlungsschwerpunkte ab. Mit dem GVC wird demnach die Möglichkeit geschaffen, über die Wirkungen des Verkehrs umfassend zu informieren sowie geeignete Massnahmen zu koordinieren und zu überwachen.

Die Ergebnisse des Controllings sollen in den periodisch zu erstellenden Gesamtverkehrsbericht einfließen und sind Grundlage für das alle vier Jahre zu überarbeitende Gesamtverkehrskonzept. In diesem wird eine gesamtheitliche Entwicklungsstrategie für alle Verkehrsträger formuliert. Verkehrspolitische Entscheide, welche Vorhaben mit welcher Dringlichkeit und mit welchen finanziellen Ressourcen vorangetrieben werden sollen, können gestützt auf diese Grundlagen getroffen werden.

Im Rahmen des Projektes für den Aufbau des GVC werden mit den beteiligten kantonalen Stellen die notwendigen Methoden und Prozesse entwickelt und in einem Handbuch dokumentiert. Dieses Handbuch ist die Grundlage für die Implementierung des GVC.

Der Aufbau des Strategieprozesses Gesamtverkehr und eines umfassenden Gesamtverkehrscontrollings verzögerte sich. Ziele und Indikatoren liegen zwar vor, doch kam es bei der Umsetzung zu leichten Verzögerungen, da inhaltliche Fragen noch nicht mit allen Beteiligten abschliessend bereinigt sind, so etwa mit dem Zürcher Verkehrsverbund, der Kantonspolizei und dem Tiefbauamt. Dabei geht es insbesondere um Fragen der Abgrenzung mit sektoralen Vorgaben (zum Beispiel gemäss Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr). Der Aufbau sollte bis Ende 2012 abgeschlossen sein. Danach hat der Regierungsrat die Umsetzung zu beschliessen. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich Anfang 2013 nach dem Stand dieses Projektes erkundigen.

1.6.2 Standortförderung

Die kantonale Standortförderung ist nebst anderen Institutionen Ansprechpartnerin für Unternehmen oder Personen, die sich im Kanton Zürich ansiedeln oder ein Unternehmen gründen

möchten. Sie ist aber auch Anlaufstelle für bereits ansässige Unternehmen. Sie betreibt ein Management der Branchencluster. Cluster sind Branchengruppen, die am Standort Zürich aufgrund der hohen Dichte an Unternehmen, Forschungs- und Bildungseinrichtungen sowie Fachorganisationen eine massgebliche Rolle spielen. Durch die Vernetzung entlang der Wertschöpfungskette will die Volkswirtschaftsdirektion die Innovationskraft der jeweiligen Branchengruppen erhöhen. Die Standortförderung bietet durch verschiedene Veranstaltungen Plattformen für diese Vernetzung und dokumentiert anhand von Publikationen die Bedeutung und Entwicklung einzelner Branchen. Ziel ist es, die Bildung weiterer Cluster zu unterstützen und zu fördern, so dass ein breiteres Spektrum entsteht. Als Beispiele können die Bereiche Lifescience, IT oder Kreativwirtschaft genannt werden.

Gemäss Volkswirtschaftsdirektion werden in Anbetracht der interkantonalen Konkurrenz Steuererleichterungen gewährt. Gemäss kantonalem Steuergesetz kann der Regierungsrat im Einvernehmen mit der zuständigen Gemeinde Personenunternehmen und Unternehmen von juristischen Personen angemessene Steuererleichterungen gewähren. Der Kanton Zürich macht gemäss Volkswirtschaftsdirektion zurückhaltend davon Gebrauch. Die Kriterien, die dabei erfüllt sein müssen, sind im Zürcher Steuerbuch Teil I, Merkblatt zur Gewährleistung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen, festgehalten. Gesuche sind entweder an das kantonale Steueramt oder die Standortförderung zu richten. Das kantonale Steueramt prüft das Gesuch und holt bei der Volkswirtschaftsdirektion und dem zuständigen Gemeinderat eine Stellungnahme ein. Wenn dem Gesuch entsprochen werden kann, entscheidet der Regierungsrat auf Antrag der Finanzdirektion. Soll das Gesuch abgelehnt werden, kann die Finanzdirektion entscheiden. In letzterem Fall kann das Unternehmen einen Entscheid des Regierungsrates verlangen.

Die Koordinationsstelle Unternehmensentlastung (KSUE) setzt die Entlastungsgesetzgebung um. Dazu gehört die Einführung und Begleitung von Regulierungsfolgeabschätzungen sowie die Prüfung des geltenden Rechts. Zudem regt sie weitere Massnahmen zur Entlastung von Unternehmen an. Schliesslich nimmt sie Hinweise zu Vorschriften und Verfahren entgegen, prüft diese und schlägt Verbesserungen vor.

1.6.3 Revision AVIG

Auf den 1. April 2011 trat die vom Volk beschlossene Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) in Kraft. Für einen Teil der Stellensuchenden wurde dabei die Höchstzahl der Taggelder herabgesetzt. Dadurch wurden rund 8% der Arbeitslosen oder rund 1'600 Personen zusätzlich ausgesteuert. Erwartet wurden rund 10% bis 12%. Ebenso wurde befürchtet, dass nach den Aussteuerungen die Sozialhilfe in den Wohnortgemeinden stärker beansprucht würde. Das hat sich bisher aber nicht bestätigt. Auch in der Stadt Zürich blieb der erwartete Anstieg von Sozialhilfebeziehenden aus.

Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) bieten den ausgesteuerten Stellensuchenden weiterhin Beratung und Vermittlung an. Zudem wurden das Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen für diese Personen erweitert und die Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten in den Gemeinden durch eigens dafür spezialisierte Personalberatende der RAV verstärkt. Aus Sicht der Volkswirtschaftsdirektion kommt dieser Personalberatung eine entscheidende Rolle zu.

1.7 Gesundheitsdirektion

1.7.1 Psychiatrische Versorgung

1.7.1.1 Tarifsystem TARPSY

Während in den Akutspitälern ab 2012 über Fallpauschalen abgerechnet wird, behalten die psychiatrischen Kliniken ihre bisherige Finanzierungsart bis auf weiteres bei. Man ist sich einig, dass bei psychischen Krankheiten nicht mit Pauschalbeträgen (DRG) gerechnet werden kann. Der Einzelfall sei in der Psychiatrie zu wenig standardisierbar. Mittelfristig ist von einer Mischform aus Tagespauschale und Fallpauschale auszugehen.

Das von der Gesundheitsdirektion initiierte Projekt „Psychiatrie-Tarifsystem“ (P-TAR), mit dem ein neues Tarifsystem erarbeitet werden soll, wurde im Berichtsjahr mit dem Projekt „psysuisse“ vom Verband H+, die Spitäler der Schweiz, zusammengelegt. Das nunmehr auf einer breiteren Grundlage stehende, gemeinsame Projekt läuft unter dem Namen TARPSY. Die beiden Träger wurden im August des Berichtsjahrs vom Verwaltungsrat der SwissDRG AG mit der Entwicklung eines einheitlichen nationalen Tarifsystems für die stationäre Psychiatrie mandatiert. Nachdem im zweiten Halbjahr die Projektstrukturen etabliert wurden und die Definition der aus den Kliniken benötigten Daten erfolgte, wird Anfang 2012 der weitere Zeitplan festgelegt. Mit einem einheitlichen Tarifsystem erhofft man sich gemäss Gesundheitsdirektion eine Reduktion der Aufenthaltsdauer und gleichzeitig eine Steigerung der Qualität. Die Tarife werden von den Tarifpartnern – Kassen und Kliniken – ausgehandelt; die SwissDRG AG leitet das Projekt strategisch und wird voraussichtlich die Einführung übernehmen. Das neue Tarifsystem dürfte gemäss Gesundheitsdirektion kostenneutral sein. Die gesamtschweizerische Einführung ist auf 2015 geplant. Das neue Tarifsystem wird nur den stationären Bereich umfassen, die Tarife im ambulanten Bereich werden nicht tangiert.

1.7.1.2 Finanzierung der ambulanten Versorgung

Grundlage für die psychiatrische Versorgung bildet das Zürcher Psychiatriekonzept. Dabei gilt der Grundsatz „ambulant vor teilstationär vor stationär“. Dieser Grundsatz kommt den Patientinnen und Patienten zugute und ist auch aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Die Finanzierung der ambulanten Tagesstrukturen stellt jedoch ein Problem dar. Die Finanzierung in der Psychiatrie ist zweigeteilt. An den Kosten für stationäre Patienten beteiligen sich der Kanton und die Krankenversicherung. Bei allen anderen Patientinnen und Patienten der Tages- und Nachtkliniken ist grundsätzlich die Krankenkasse vollkostenpflichtig.

Das ambulante Angebot beinhaltet nicht nur medizinische Behandlungen. Es wird auch Unterstützung bei Schwierigkeiten mit der Arbeit oder Familie angeboten. Die Arbeit im ambulanten Bereich ist interdisziplinär und es wird stark auf die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten eingegangen. Diese Kosten werden durch die geltenden Vergütungen der Krankenkassen jedoch nicht vollständig gedeckt. Eine Evaluation der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) beziffert den zusätzlichen Aufwand auf Fr. 43 pro Fall und Tag. Deshalb erhalten die PUK, die Integrierte Psychiatrie Winterthur und das Sanatorium Kilchberg vom Kanton einen zusätzlichen Beitrag in der Höhe von 20% der bisherigen Vergütungen.

1.7.1.3 Spitalliste 2012 Psychiatrie

Auf der Grundlage der Psychiatrieplanung 2012 legte der Regierungsrat im Dezember 2011 die Spitalliste 2012 Psychiatrie fest. Mit den 16 Kliniken ist die stationäre psychiatrische Versorgung der Zürcher Bevölkerung sichergestellt. Im interkantonalen Vergleich steht der Kanton Zürich gemäss Gesundheitsdirektion trotz der guten Versorgungsdichte kostenmässig im oberen Mittelfeld. Bei einigen der 16 Kliniken handelt es sich um kleinere Betriebe. Die Gesundheitsdirektion prüft deshalb eine verstärkte Konzentration des Angebots und eine bessere Kooperation der Betriebe, insbesondere mit der PUK und dem Psychiatriezentrum Rheinau.

1.7.1.4 Sozialpsychiatrie

Es ist davon auszugehen, dass Professor Wulf Rössler, Inhaber des Lehrstuhles für Klinische Psychiatrie inkl. Sozialpsychiatrie, im Februar 2013 emeritieren wird. Geplant ist, dass dieser Lehrstuhl danach nicht mehr im Rahmen eines eigenen Ordinariats besetzt wird. Aus Sicht der Gesundheitsdirektion bedeutet dies aber keinen Leistungsabbau in der PUK. Durch die Zusammenlegung der Kliniken Ost und West erwarte man zusätzliche Effizienz- und Synergieeffekte. Zusätzlich will die PUK neue Angebote in den Bereichen Suchterkrankungen und Jugendpsychiatrie schaffen. Dank einer Privatspende in der Höhe von rund 11 Mio. Franken könne eine nachhaltige Entwicklung im Bereich Sozialpsychiatrie erfolgen.

1.7.2 Finanzierung der Ausbildung universitärer Gesundheitsberufe

In den ab 1. Januar 2012 geltenden Fallpauschalen (DRG) zur Finanzierung der Hospitalisationskosten sind die Kosten für die universitäre Forschung und Lehre nicht enthalten. Auch das Krankenversicherungsgesetz enthält keine Regelung für die Beitragszahlungen an die Ausbildung angehender Fachärztinnen und Fachärzte. Im Herbst schloss die Gesundheitsdirektion deshalb mit den Mitgliedkantonen der GDK-Ost einen Vertrag ab, der einen solidarischen Abgeltungsmodus für die überproportionalen Aufwendungen für Forschung und Lehre in den universitären Spitälern und Zentrumsspitalen festlegt. Der Kanton Zürich erhält 2012 einen Beitrag in der Höhe von rund 6,4 Mio. Franken. Es besteht die Absicht, in dieser Frage eine gesamtschweizerische Lösung zu vereinbaren.

Grundsätzlich ist es schwierig, die Ausbildungskosten für Assistenzärztinnen und -ärzte genau zu beziffern, da es unterschiedliche Anforderungsprofile in den verschiedenen Medizinbereichen gibt. Es wird geschätzt, dass ein Ausbildungsplatz die Spitäler jährlich zwischen Fr. 10'000 bis Fr. 25'000 kostet (pro Assistenzarzt bzw. -ärztin, ohne die separaten Lohnkosten). Im Kanton Zürich können das Universitätsspital, das Kinderspital und das Stadtspital Triemli diese Kosten nicht aus der Spitalrechnung finanzieren, weil sie – insbesondere das Kinderspital – weniger Zusatzversicherte als die übrigen Spitäler versorgen. Aus diesem Grund erhalten diese drei Einrichtungen pro Ausbildungsplatz jährlich einen Beitrag von Fr. 10'000.

1.8 Bildungsdirektion

1.8.1 Volksschule

1.8.1.1 Förderung des Unterrichts in Naturwissenschaft und Technik

Den Unterricht in Naturwissenschaft und Technik fördern, ist eine Massnahme zur Umsetzung des Legislaturziels „Guten Unterricht unterstützen“. Diese Massnahme betrifft neben der Volksschule auch die Mittelschulen. Um die Tragweite dieses Themas zu erfassen, muss gemäss Bildungsdirektorin der gesellschaftliche Wandel betrachtet werden. Im 19. Jahrhundert fand ein industrieller Aufbruch statt, in dessen Zuge das Ingenieurwesen aufblühte. Die Eidgenössische Technische Hochschule und das Technikum Winterthur wurden gegründet. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelte sich die Dienstleistungsgesellschaft und andere oder neue Berufe standen im Vordergrund. Diese Entwicklungen wirkten sich jeweils auf die Berufs- und Studienwahl der Schülerinnen und Schüler aus. Heute ist die Umweltproblematik ein Thema. Die Neuanmeldungen der Studierenden in den naturwissenschaftlichen Fächern haben wieder zugenommen. Die Studierenden der Pädagogischen Hochschule weisen demgegenüber mehrheitlich ein musikalisches oder neusprachliches Profil auf. Sie müssen befähigt werden, dass sie auch in den naturwissenschaftlichen Fächern einen lebendigen und anschaulichen Unterricht erteilen können. Dazu werden auch entsprechende Lehrmittel benötigt und der Lehrplan muss angepasst werden.

Auf der Grundlage einer Analyse des Zürcher Hochschulinstituts für Schulpädagogik und Fachdidaktik hat der Bildungsrat im April 2010 Massnahmen zur Förderung der naturwissenschaftlichen und technischen Fächer beschlossen. So sind fachdidaktisch abgestützte Leitlinien für guten und lernwirksamen NaTech-Unterricht sowie für überfachliche Themen im Bereich „Natur und Technik“ für alle Stufen der Volksschule entwickelt und 2011 veröffentlicht worden. Die bestehenden Lehrmittel im NaTech-Bereich sollen überprüft und bei Bedarf neue entwickelt werden. Die Aus- und Weiterbildungen der Lehrpersonen soll in diesem Bereich verbessert werden. Die Hochschulen sollen die Attraktivität der Ausbildung zur Gymnasiallehrperson in NaTech-Fächern steigern. Schliesslich sollen geeignete Massnahmen entwickelt werden, um den Bereich Naturwissenschaften an den Mittelschulen zu stärken. Im Juni 2012 führte der Bildungsrat ein Hearing mit den Verantwortlichen der Bildungsinstitutionen durch. Dabei stand die Umsetzung dieser Massnahmen im Zentrum.

1.8.1.2 Fachstelle für Schulbeurteilung

Im Zusammenhang mit der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 174/2010 betreffend Abschaffung der Fachstelle für Schulbeurteilungen hat die Bildungsdirektorin mit den Beteiligten einen runden Tisch installiert. Daraus gingen verschiedene Empfehlungen hervor. Grundsätzlich sind die Schulgemeinden für die Schulqualität verantwortlich. Der Kanton bietet ihnen eine Dienstleistung an. Die Fachstelle soll weiterhin tätig sein und den Gemeinden Bericht erstatten. Die Gemeinden haben neu die an die Hand genommenen Massnahmen nicht mehr der Fachstelle zu melden. Zudem wird auf ein obligatorisches Fokusthema bei der Beurteilung verzichtet. Schliesslich sollen die Sonderschulen nicht mehr evaluiert werden. Diese Änderungen werden auf Verordnungsebene festgehalten. Zusätzlich sei zu prüfen, ob der Evaluationszyklus von vier auf fünf Jahre ausgedehnt werden soll.

1.8.1.3 Massnahmen im Bereich Erziehungskompetenz der Eltern

Gemäss Geschäftsbericht weisen 20% der Schülerinnen und Schüler eine Rechen- und Leseschwäche auf. Betroffen sind hauptsächlich Kinder fremdsprachiger Eltern. Letztendlich gehöre dieses Problem in das grosse Thema Integration. Die Bildungsdirektion bietet Elternbildungskurs an, die sehr gefragt sind. Fraglich sei aber, ob diejenigen Eltern, die hinsichtlich Erziehungskompetenz ein Defizit hätten, an solchen Kursen tatsächlich teilnehmen. Falls Hinweise vorliegen, könnten Eltern auch zur Teilnahme verpflichtet werden.

Das Projekt QUIMS (Qualität in multikulturellen Schulen) hat gemäss einer Evaluationsstudie nicht die erwarteten Auswirkungen auf die schulischen Leistungen der Kinder erbracht. Hingegen habe es positiven Einfluss auf ihre Integration. Die Bildungsdirektion prüft deshalb zusätzliche Massnahmen, um die schulischen Leistungen der Risikogruppen zu verbessern. Im Vordergrund stehen zum Beispiel zusätzliche Lernzeit in Deutsch und Mathematik, ein Ausbau der Aufgabenhilfe und die verstärkte Ausrichtung von QUIMS auf Lernerfolg.

1.8.2 Sonderpädagogik

Das Behindertengleichstellungsgesetz verpflichtet zur Integration im schulischen Bereich. Die sonderpädagogischen Massnahmen wurden in drei Staffeln umgesetzt. Im Gegensatz zu den ersten zwei war die Umsetzung in der dritten Staffel mit Schwierigkeiten verbunden. Im Rahmen der dabei geführten Gespräche wurde festgestellt, dass insbesondere die Vorgaben für die Oberstufe zu streng waren. Die Verordnung wurde entsprechend angepasst. Zudem wurde die Pflicht zu einem Mindestangebot an Massnahmen zur integrativen Förderung für die Sekundarstufe aufgehoben, was die Schaffung von Förderzentren erleichtert. Im finanziellen Bereich wurden ebenfalls Lösungen gefunden, die zu einer Beruhigung seitens der Gemeinden führten. Sind beispielsweise Kinder mit Sonderschulstatus in Regelschulen integriert, kann die Versorgertaxe für Unterstützungsangebote im Rahmen der Regelschule verwendet werden.

Eine weitere Herausforderung bei der Umsetzung der sonderpädagogischen Massnahmen ist gemäss Bildungsdirektion, sicherzustellen, dass genügend ausgebildete IF-Lehrpersonen zur Verfügung stehen. Gegenwärtig sei die Lage entspannt. Ideal wäre, wenn alle Lehrpersonen über eine sonderpädagogische Grundausbildung verfügen würden. Davon sei man aber noch weit entfernt. Insgesamt sei man aber im Bereich Sonderpädagogik auf gutem Weg, vieles habe sich konsolidiert.

1.8.3 Berufs- und Mittelschulen

Neben den Mittelschulen haben auch die Berufsschulen die Möglichkeit, zweisprachigen Unterricht anzubieten. Diese Angebote sind in der Öffentlichkeit bisher zu wenig bekannt. Grossmehrerheitlich wählen die Lernenden Englisch als Zweitsprache aus. Lediglich an einer Klasse wird in deutscher und französischer Sprache unterrichtet, was von der Bildungsdirektorin bedauert wird. Es gebe viele KMU-Betriebe, in deren Geschäftsbeziehungen die französische Sprache eine Rolle spiele. Voraussetzung für den zweisprachigen Unterricht sei, dass genügend Fachlehrpersonen mit entsprechenden Sprachkenntnissen vorhanden sind.

1.9 Baudirektion

1.9.1 Energie (Legislaturziel 3)

Als Folge des Unfalls im japanischen Kernkraftwerk Fukushima beschloss der Bundesrat den Ausstieg aus der Kernenergie, was für den Kanton Zürich Folgen hatte. Der Regierungsrat zog den Energieplanungsbericht vom 5. Juli 2011 zurück, um die energiepolitische Haltung des Kantons zu überprüfen und neu zu formulieren. Dazu sind im laufenden Jahr zahlreiche offene Fragen zu klären. So muss geprüft werden, welche Auswirkungen die neue Energiepolitik auf die Bevölkerung, die Wirtschaft und den Staatshaushalt haben wird. Offene Fragen gibt es zum Beitrag der Axpo zur Versorgungssicherheit des Kantons nach Abschaltung der Kernkraftwerke Beznau I und II und zum Stellenwert des NOK-Gründungsvertrages unter den geänderten Rahmenbedingungen. Zu klären sind die Anforderungen an die künftigen Stromversorgungsnetze und die Verantwortlichkeiten. Gleiches gilt für die künftige Stellung und Aufgaben der kantonalen und kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Zudem sind die Handlungsmöglichkeiten des Regierungsrates zur Gewährleistung einer sicheren und wirtschaftlichen Elektrizitätsversorgung ungewiss. Und schliesslich muss geklärt werden, welche Auswirkungen die neue Energiepolitik auf den Klimaschutz hat und auf das kantonale Ziel, den jährlichen CO₂-Ausstoss bis 2050 auf 2,2 Tonnen pro Person und Jahr zu senken. Bis Ende 2012 will der Regierungsrat diese Fragen beantwortet haben.

Da die längerfristige Energiestrategie 2050 des Bundes jedoch erst im Jahr 2015 vorliegt, wird der Energieplanungsbericht 2012 des Kantons Zürich lediglich den Status einer Zwischenberichterstattung haben. Im Beirat, den Bundesrätin Doris Leuthard in der Projektorganisation Energiestrategie 2050 eingerichtet hat, nimmt Baudirektor Markus Kägi Einsitz. Bei der Erarbeitung der Energiestrategie kommt der Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK) eine wichtige Stellung zu. Das gilt auch für die weitere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. So hat diese Konferenz am 4. Mai 2012 die Energiepolitischen Leitlinien beschlossen, die der Energiepolitik der Kantonsregierungen eine Richtung geben und ihre Position in der Energiepolitik bündeln, harmonisieren und fassbar machen soll.

Die EnDK hat zudem am 4. April 2008 Mustervorschriften im Energiebereich zuhanden der Kantone verabschiedet. Wichtigste Zielvorgabe war, dass für Neubauten und umfassende Sanierungen bestehender Gebäude künftig ein Wert gelten muss, der etwa demjenigen von MINERGIE-Bauten entspricht. Der Kanton Zürich hat diese Vorschriften in vier Schritten in die kantonale Gesetzgebung überführt. Die Inkraftsetzung der ersten zwei Revisionen erfolgte auf den 1. Juli 2007. Im laufenden Jahr sollen die im dritten und vierten Schritt revidierten Vorschriften gemeinsam in Kraft gesetzt werden. Damit werden die Mustervorschriften in der kantonalen Gesetzgebung vollständig umgesetzt.

Im Übrigen beauftragte der Regierungsrat die Baudirektion im Zusammenhang mit dem Rückzug des Energieplanungsberichts 2012, das Förderprogramm Energie im Umfang von 32 Mio. Franken gemäss Rahmenkredit 2009-2013 weiterzuführen und den Rahmenkredit möglichst vollständig auszuschöpfen. Zudem hat die Baudirektion dem Regierungsrat einen Antrag für einen weiteren Rahmenkredit über 20 Mio. Franken für den Zeitraum 2013-2014 zur Unterstützung von Pilotprojekten vorzulegen.

Obwohl die finanziellen Beiträge an die Energieförderung im Kanton Zürich pro Einwohner relativ bescheiden sind, beurteilt die Baudirektion die Effizienz im Bereich Energiesparen als sehr gut. Höhere Beiträge könnten die Effizienz nicht erhöhen und gar kontraproduktiv sein. Es gelte künftige technische Fortschritte zu berücksichtigen. Würden heute mehr Investitionsentscheide durch Förderbeiträge ausgelöst, könnten die Vorteile von folgenden technischen Entwicklungen nicht im gleichen Umfang genutzt werden.

1.9.2 Bauprojektcontrolling (Legislaturziel 10, Massnahme 10.1)

Das Projekt zur Einführung einer softwaregestützten, standardisierten Projektberichterstattung auf allen Stufen der Baudirektion ist im Berichtsjahr abgeschlossen worden. Die entsprechende Weisung ist am 1. Dezember 2011 in Kraft gesetzt worden. Die Umsetzung der Weisung ist im Hochbauamt und im Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft weit fortgeschritten. Im Tiefbauamt laufen die Vorbereitungsarbeiten.

Die ersten Erfahrungen mit dem Bauprojektcontrolling sind gemäss Baudirektion gut. Das BD-Cockpit als Controllinginstrument hat sich bewährt. Es hat sich gezeigt, dass die Berichterstattungen verbindlicher geworden sind. Diejenigen zu wichtigen Bauprojekten sind dem Baudirektor vorzulegen. Die Einführung des BD-Cockpit hat zudem zu einer Verbesserung der Führungsgespräche geführt. Die Baudirektion weist darauf hin, dass den Projektleitenden unabhängig von BD-Cockpit eine wichtige Bedeutung zukommt. Es sei jedoch schwierig, auf dem Arbeitsmarkt gute Fachpersonen in diesem Bereich zu finden. Der Umstand, dass es innerhalb der Direktion nur beschränkte Karrieremöglichkeiten gebe, erschwere die Situation zusätzlich; gute Projektleitende seien schwer zu halten. Die Baudirektion hat als Personalentwicklungsmassnahme das Projekt „Akademie“ gestartet. Ziel ist es, Nachwuchskräfte zu fördern.

Beim Umbau und der Erweiterung des Obergerichts wurde im Sinne eines Pilotprojektes eine externe Firma zur Überprüfung und Begleitung des internen Projektcontrollings des Hochbauamtes sowie für eine entsprechende Berichterstattung beigezogen. Eine externe laufende Prüfung im Sinne einer Revisionsstelle biete sich insbesondere für komplexe Bauprojekte mit einem hohen Risikopotenzial an. Da der Beizug externer Fachleute mit zusätzlichen Kosten und erhöhtem Aufwand verbunden ist, geht die Baudirektion davon aus, dass es sich dabei um Einzelfälle handeln wird. Ein solcher Einzelfall dürfte gemäss Baudirektion die Realisierung des PJZ sein.

1.9.3 Immobilienmanagement

Das Legislaturziel 6 der Baudirektion lautet, das Immobilienmanagement Kanton Zürich zu optimieren. Eine Massnahme zur Erreichung dieses Zieles ist die Verbesserung der Kunden- und Resultatorientierung unter Intensivierung der Kommunikation und Zusammenarbeit in sämtlichen Phasen der Planungs- und Bauprozesse.

Die Nutzerdirektionen sowie das Amt für Raumentwicklung, das Hochbauamt und das Immobilienamt, die an solchen Prozessen beteiligt sind, haben teilweise unterschiedliche Zielsetzungen. Das kann zu einer ineffizienten Prozessabwicklung und zu Projektverzögerungen führen, was wiederum Konflikte zwischen den beteiligten Direktionen und den Ämtern der Baudirektion aus-

löst. Mit der Massnahme soll das gegenseitige Verständnis für die Rollen aller Beteiligten gefördert werden. Klarere Commitments sollen zu stabileren Entscheiden bei den einzelnen Projekten führen. Konflikte sollten weitgehend vermieden werden, so dass die Zusammenarbeit effizienter wird. Zur Umsetzung dieser Massnahme hat die Baudirektion verschiedene Teilprojekte unter Beizug aller Direktionen vorgeschlagen. Insbesondere soll ein überdirektionaler Strategieausschuss eine langfristige Strategie zur Festlegung des Raum- und Flächenbedarfs im Immobilienbereich erarbeiten. Innerhalb der Baudirektion werden gemeinsame Zielvereinbarungen abgeschlossen, Zusammenarbeitsregeln festgelegt und klare Verantwortlichkeiten zugeordnet. Zudem soll eine Amtschefkonferenz zur Besprechung von Themen mit strategischer Bedeutung eingerichtet werden.

An dieser Stelle möchte die Geschäftsprüfungskommission darauf hinweisen, dass sie das Projekt „Überprüfung des kantonalen Immobilienmanagements“ unter Beizug einer Delegation der Finanzkommission ausserhalb der Prüfung des Geschäftsberichts 2011 vertieft abklärt. Die Geschäftsprüfungskommission wird nach Abschluss der Abklärungen den Kantonsrat in geeigneter Form orientieren.

1.10 Schlusswort

Basierend auf der Gewaltenteilung sind dem Kantons- und dem Regierungsrat Aufgaben zugeordnet. Bei der Kontrolle des Regierungsrates und der Verwaltung beachtet die Geschäftsprüfungskommission folgende Kriterien: Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Zielkonformität und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns, Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung sowie Einheitlichkeit der Praxis. Zudem hat die Geschäftsprüfungskommission die notwendige Unabhängigkeit und Objektivität zu wahren.

Die Geschäftsprüfungskommission konnte im Rahmen ihrer Prüfung des Geschäftsberichts 2011 keine grösseren Mängel in der Tätigkeit des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung feststellen. Grössere Projekte wie beispielsweise Public Corporate Governance, IT-Strategie, Gesamtverkehrscontrolling und Immobilienmanagement wird die Geschäftsprüfungskommission im laufenden Berichtsjahr einer vertieften Betrachtung unterziehen.

Die Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass ihr die gewünschten Auskünfte und Unterlagen erteilt bzw. ausgehändigt wurden. Die Kontakte mit den Regierungsmitgliedern und ihren Mitarbeitenden waren offen und von gegenseitigem Respekt geprägt. Abschliessend dankt die Geschäftsprüfungskommission für den konstruktiven Dialog und die gute Zusammenarbeit.

Zürich, 21. Juni 2012

Im Namen der Kommission

| | |
|-----------------|-------------------|
| Der Präsident: | Die Sekretärin |
| Claudio Zanetti | Madeleine Speerli |

2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2011, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2011 bis Mai 2012

2.1 Allgemeines

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 beziehungsweise 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 zwei 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 zwei Ermächtigungsgesuchen Antrag an die Geschäftsleitung des Kantonsrates auf Abweisung gestellt. Die Geschäftsleitung wies in der Folge die Gesuche von der Hand.

2.4 Begnadigung

Mit Beschluss vom 16. März 2011 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Begnadigung eines in Thailand verurteilten, im Kanton Zürich wohnhaften Schweizers. Nach eingehender Prüfung der Akten und nach Abwägung, ob eine Begnadigung gerechtfertigt erscheine, stellte die Mehrheit der Justizkommission dem Kantonsrat den Antrag, die Begnadigung abzulehnen. Eine Minderheit beantragte, der Begnadigung zuzustimmen. Der Kantonsrat folgte dem Mehrheitsantrag und lehnte die Begnadigung mit Beschluss vom 5. Dezember 2011 ab.

2.5 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 insgesamt 17 Richterstellen auszuschreiben bzw. Kandidaturen dafür zu prüfen: fünf voll- oder teilamtliche Mitglieder des Obergerichtes, zwei teilamtliche Mitglieder des Sozialversicherungsgerichtes, zwei voll- oder teilamtliche Mitglieder des Verwaltungsgerichtes, ein teilamtliches Mitglied und vier nebenamtliche Ersatzmitglieder des Baurekursgerichtes, ein teilamtliches Mitglied des Steuerrekursgerichtes und zwei Handelsrichterstellen. Insgesamt gingen für die 17 Stellen 62 Bewerbungen ein. Von diesen wurden 19 als ungeeignet beurteilt, weil sie in fachlicher und/oder persönlicher Hinsicht den gestellten Anforderungen nicht vollumfänglich genügten.

Vorgängig räumte die Justizkommission den jeweiligen Gerichten die Möglichkeit ein, zu den zu stellenden Anforderungen Stellung zu nehmen. Neben den genannten Stellen waren zudem je ein Ersatzmitglied für das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht sowie zwei Ersatzmitglieder für das Obergericht zu wählen, bei welchen das entsprechende Gericht das gesetzliche Wahlvorschlagsrecht nutzte. Auch diese Wahlvorschläge waren von der Justizkommission zu beurteilen. 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 innert etwa zwei Monaten oder weniger vorzunehmen. Für die Nomination bzw. den Wahlvorschlag an den Kantonsrat sind die ansprucherhebenden Fraktionen bzw. die Interfraktionelle Konferenz zuständig.

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

2.6.1 Strafverfolgung Erwachsene

2.6.1.1 Geschäftsgang

Die Anzahl der Eingänge bei den Allgemeinen Staatsanwaltschaften hat leicht um etwas über 3% zugenommen. Die Anzahl Eingänge bei den Besonderen Staatsanwaltschaften hat um über 5% zugenommen. Unter anderem ist diese Zunahme mit dem stetigen Bevölkerungswachstum zu erklären. Besonders signifikant sind die Zunahmen in zwei Spezialbereichen, nämlich einerseits bei den Fällen der spezialisierten Staatsanwaltschaft III für Wirtschaftskriminalität um 80% von 86 auf 155 Fälle. Mehr dazu unter den Schwerpunkten in der Strafverfolgung. Andererseits haben die Fälle der Staatsanwaltschaft IV für Gewaltdelikte zugenommen, da diese neu nun für sämtliche Fälle des sexuellen Missbrauchs kindlicher Opfer zuständig ist. Da die Anzahl Erledigungen fast durchwegs tiefer lag als die Anzahl Eingänge, sind die Pendenzen im Jahr 2011 um über 4% gegenüber dem Vorjahr angewachsen. Die Pendenzen der Besonderen Staatsanwaltschaften sind insbesondere aufgrund komplexer Fälle von Wirtschaftskriminalität angestiegen.

2.6.1.2 Umsetzung und Auswirkungen der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung

Für die Strafverfolgungsbehörden galt es, die neue Strafprozessordnung exakt auf den 1. Januar 2011 umzusetzen. Aufgrund intensiver Vorarbeiten im Bereich der Weiterbildung und bei der Umstellung auf neue elektronische Formulare darf festgehalten werden, dass die Umstellung weitestgehend reibungslos erfolgte, was auch die nur minimal gesunkene Anzahl Erledigungen gegenüber dem Vorjahr zeigt. Aufgrund der neuen Strafprozessordnung ist auf der einen Seite die Zahl der Strafbefehle um rund 11% angestiegen, da die Kompetenz der Staatsanwaltschaften von früher drei Monaten Freiheitsstrafe auf sechs Monate Freiheitsstrafe verdoppelt wurde. Im Gegenzug ist die Anzahl Anklagen um fast einen Drittel zurückgegangen. Damit ist der Anteil Strafbefehle an den Haupterledigungsarten auf 56,9% angewachsen. Bei den Besonderen Staatsanwaltschaften sind die Einstellungen auf einen Anteil von 54,9% der Erledigungen angestiegen.

Neu eingeführt wurde das sogenannte abgekürzte Verfahren. Bei einer geforderten Strafe bis zu fünf Jahren und der Zustimmung der beschuldigten Person in den wesentlichen Punkten ist dieses anwendbar. Gedacht war dies zur Reduktion des Aufwands in den komplexen Wirtschaftsstraffällen. Dort zeigte sich jedoch, dass die Beschuldigten die Untersuchung meist so lange laufen lassen, bis klar ist, dass die Staatsanwaltschaft das Verfahren nicht einstellen wird. Zur Anwendung gelangte es nun vor allem bei Betäubungsmitteldelikten.

Mit der neuen Strafprozessordnung sind zudem die Teilnahmerechte von Beschuldigten und Geschädigten ausgebaut worden. Dies führte zu einer tendenziell längeren Verfahrensdauer, die aber zumindest im ersten Jahr gesamthaft betrachtet noch nicht stark ins Gewicht gefallen ist. Vor allem im Hauptverfahren vor Gericht bedeutet die Strafprozessordnung für die Staatsanwaltschaften erhöhten Aufwand, schon allein deshalb, weil im Gegensatz zu früher jede Anklage von mehr als einem Jahr von der Staatsanwältin oder vom Staatsanwalt persönlich vor Gericht vertreten werden muss.

Als «Garantiearbeit» wird bei Gelegenheit im GOG eine neue Regelung für das Vorgehen bei der Verfahrenseröffnung gegen Behördenmitglieder und Beamte zu erlassen sein. Während früher das Obergericht über die Eröffnung oder Nichteröffnung alleine entschied, ist dies heute ein doppeispuriges Verfahren, in welchem auch die Staatsanwaltschaft neben dem Obergericht entscheiden muss.

Zusammengefasst hat die neue Strafprozessordnung den Formalismus weiter erhöht, was zu einer Erhöhung des administrativen Aufwandes führte.

2.6.1.3 Schwerpunkte in der Strafverfolgung

Aus den regierungsrätlichen Schwerpunkten in der Strafverfolgung (RRB 1068/2009) sind im diesjährigen Bericht zwei zu betrachten, einerseits die Wirtschaftskriminalität, andererseits die Vermögenseinziehung. Im Bereich der Wirtschaftskriminalität war, wie bereits beim Geschäftsgang erwähnt, eine massive Zunahme an Fällen zu verzeichnen. Zudem unterstützt die Staatsanwaltschaft III mit ihrem Know-how auch die Allgemeinen Staatsanwaltschaften bei den sogenannten Para-Wirtschaftsfällen. Um diese stark gestiegene Geschäftslast bewältigen zu können, hat der Regierungsrat am 11. April 2012 nach Jahren sehr hoher Belastung beschlossen, die Staatsanwaltschaft III mit zwei zusätzlichen Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten und einer Revisorin oder einem Revisor auszustatten. Der Schwerpunkt Vermögenseinziehung hat sich bisher als erfolgreich herausgestellt. Durch eine konsequentere Vermögenseinziehung und Verwertung können einerseits die Geschädigten und andererseits auch der Staat wenigstens zu einem Teil finanziell entschädigt werden. Ein Ausbau der Tätigkeit ist geplant.

2.6.1.4 Tötungsdelikte von Pfäffikon

Die Justizkommission hat im Zusammenhang mit den Tötungsdelikten von Pfäffikon erste Berichte der zuständigen Direktionen entgegengenommen. Sie wird die getroffenen und zu treffenden Massnahmen beurteilen, sobald sie den Schlussbericht der Direktionen erhalten und beraten hat.

Die Direktion der Justiz und des Innern hat den der Justizkommission als vertraulich zur Kenntnis gebrachten Bericht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, ohne die Kommission vorab über die Veröffentlichung zu informieren. Die Direktion sicherte der Justizkommission im Nachhinein zu, dass sie sich künftig bemühen werde, die zuständigen Kommissionen darüber zu informieren. Im Zusammenhang mit den Tötungsdelikten stellten sich Fragen zu den Abläufen in der Strafverfolgung, da der Beschuldigte sowohl bei der Polizei als auch bei der Staatsanwaltschaft wegen im Rahmen von Häuslicher Gewalt begangener Straftaten aktenkundig war. Die Oberstaatsanwaltschaft hat im Rahmen von Richtlinien in Ergänzung zu den bereits existierenden Vorgaben in den Weisungen für das Vorverfahren die sofort erkennbaren Massnahmen zur Optimierung der Abläufe umgesetzt.

Wichtigste Punkte dieser am 12. September 2011 erlassenen Richtlinien, die sich teilweise an der langjährigen Vorgehensweise der Stadtpolizei Zürich orientieren, sind:

Bei einschlägigen polizeilich oder staatsanwaltschaftlich erledigten oder nicht erledigten Vorakten ist die angezeigte Person unverzüglich gemäss Weisungen der Polizei festzunehmen, zu den Vorwürfen zu befragen und der Staatsanwaltschaft zuzuführen.

Die zuständige Staatsanwaltschaft ist unverzüglich telefonisch über die Festnahme zu informieren und vorhandene Akten sind möglichst zeitgleich zu faxen.

Die Zuständigkeit zwischen der örtlichen Staatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaft IV sind unverzüglich zwischen diesen beiden Amtsstellen zu klären und das Ergebnis sofort der betreffenden Polizeistelle weiterzuleiten.

Die Verantwortung der Verfahrensführung in Fällen Häuslicher Gewalt liegt bei einem Staatsanwalt oder einer Staatsanwältin, bei Übertragung an eine Assistenzstaatsanwältin oder einen Assistenzstaatsanwalt ist diese bzw. dieser eng zu begleiten, die Hafteinvernahme erfolgt stets durch einen Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin.

Der Haftgrund der Ausführungsgefahr ist bei Drohungen immer vertieft zu prüfen.

Eine Hausdurchsuchung ist immer zu prüfen.

Neben diesen Sofortmassnahmen werden weitere Massnahmen geprüft und der Justizkommission und der Öffentlichkeit in einem Schlussbericht voraussichtlich am 3. Juli 2012 vorgestellt.

2.6.1.5 Infrastruktur

In Folge der innerhalb der Direktion der Justiz und des Innern stark zentralisierten IT-Abteilung ist in der Staatsanwaltschaft teilweise Unzufriedenheit bei den elektronischen Arbeitsgeräten festzustellen. Die Anwender sind besser in die Entscheide einzubeziehen und ihren Bedürfnissen sollte – unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Betriebssicherheit – möglichst weitgehend Rechnung getragen werden.

2.6.1.6 Verschlechterung der Altersstruktur der Pendenzen

In den Indikatoren ist eine beunruhigende Verschlechterung bei der Altersstruktur der Untersuchungen festzustellen. Die überjährigen und überzweijährigen Untersuchungen sind deutlich höher als im Vorjahr. Dies ist mitunter darauf zurück zu führen, dass im Rahmen der Priorisierung Fälle nach hinten geschoben werden. Inwieweit die neue StPO Einfluss auf die Verfahrensdauer hat, kann noch nicht abschliessend eingeschätzt werden. Die Oberstaatsanwaltschaft setzt sich weiterhin zum Ziel, die Zahl der überjährigen und überzweijährigen Untersuchungen herabzusetzen; die Vorgesetzten aller Stufen verschaffen diesen Fällen besondere Beachtung. Die Entwicklung wird aufmerksam beobachtet. Für den Fall, dass es nicht gelingen sollte, die Anzahl der überjährigen und überzweijährigen Untersuchungen herabzusetzen, müssen weitere Massnahmen ins Auge gefasst werden.

2.6.1.7 Personal

Das Gebiet rund um den Flughafen boomt. Die Zweigstelle Flughafen der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland hatte eine Zunahme der Anzahl Eingänge zu verzeichnen. Da die Kantonspolizei ihre Stellen am Flughafen ausbaut, ist folglich mit einer weiteren Zunahme der Fälle bei

der Staatsanwaltschaft zu rechnen. Eine Stellenerhöhung und die Zumiete von Büroräumlichkeiten werden zu prüfen sein.

2.6.1.8 Haftentlassungsbeschwerden

Das Bundesgericht hat gestützt auf die neue Strafprozessordnung entschieden, dass den Staatsanwaltschaften gegen den Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts betreffend Haftentlassung ein Beschwerderecht zukommt. Das Obergericht war, da abweichender Ansicht, darauf nicht eingestellt und ist zurzeit noch daran, die Abläufe zu optimieren, um den knappen Fristen für Entscheide in diesen Fällen gerecht werden zu können.

2.6.1.9 Staatstrojaner

Auf Anregung der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates hat die Justizkommission abgeklärt, ob und wie häufig die Zürcher Strafverfolgungsbehörden den Einsatz von Überwachungssoftware (sogenannten «Staatstrojanern») beantragt haben. Es stellte sich heraus, dass dies in den letzten zehn Jahren lediglich ein einziges Mal der Fall war.

2.6.2 Jugendstrafrechtspflege

2.6.2.1 Geschäftsgang

Parallel zur Strafprozessordnung wurde die Jugendstrafprozessordnung eingeführt. Damit hat ein Gesetzgebungsprozess einen Abschluss gefunden. Bereits im Jahr 2010 war im Bereich der Jugendstrafrechtspflege ein markanter Rückgang der Anzahl Eingänge zu verzeichnen, nachdem seit Ende der 90-er Jahre die Fälle konstant angestiegen waren. Es war noch nicht sicher, ob es sich um eine Trendwende oder um ein ausserordentliches Jahr handelt - das gab es schon einmal im Jahr 2006. Nun hat sich im Jahr 2011 der Abnahmetrend fortgesetzt, so dass nach Jahren der Überlastung mit Notmassnahmen eine massive Entlastung in den Jugendanwaltschaften spürbar wurde. Infolge des Rückgangs der Eingänge konnten die Pendenzen abgebaut werden.

Bei den Schutzmassnahmen ist dagegen noch kaum ein Rückgang festzustellen. Das liegt einerseits vor allem daran, dass die Schutzmassnahmen häufig über mehr als ein Jahr andauern und von den Mitarbeitenden begleitet werden müssen, und andererseits, dass auch in weniger gravierenden Fällen vermehrt Massnahmen angeordnet werden.

2.6.2.2 Sicherheit

In verschiedenen Bereichen sind sowohl bei den Staats- wie auch bei den Jugendanwaltschaften Probleme im Sicherheitsbereich vorhanden. Einige davon sind auf Personalmangel in diesem Bereich zurückzuführen, andere sind baulicher und technischer Natur. Im Personalbereich müssen dringend in Zusammenarbeit mit der Polizei Lösungen gesucht werden. Die baulichen und

technischen Sicherheitsmängel werden, so gut wie möglich und soweit notwendig, bis zum Umzug ins Polizei- und Justizzentrum behoben.

2.7. Gerichte

2.7.1 Obergericht und Bezirksgerichte

2.7.1.1 Geschäftsgang

Einleitend ist hier zu erwähnen, dass das Jahr 2011 nicht als repräsentativ geltend darf. Die Eingangszahlen sind gegen Ende 2010 vor der Einführung der neuen Prozessgesetze erheblich angestiegen. Dafür waren die Eingänge in den ersten Monaten des Jahres 2011 ungewöhnlich tief. Am Obergericht war nichtsdestotrotz ein Anstieg der Anzahl Eingänge um über 30% festzustellen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Berufungsmöglichkeiten mit den neuen Prozessgesetzen vermehrt wurden. An den Bezirksgerichten war dagegen eine Abnahme um über 8% zu verzeichnen.

2.7.1.2 Auswirkungen der neuen Schweizerischen Prozessordnungen

Wie bereits beim Geschäftsgang erwähnt, ist es für eine Beurteilung der Auswirkungen noch zu früh. Im Strafprozess führen das beschränkte Unmittelbarkeitsprinzip (vermehrte Einvernahmen vor Gericht) und die neue Protokollführung während der Verhandlung zu längeren Verfahrensdauern. Auf der anderen Seite sind aufgrund der Erhöhung der Strafbefehlskompetenz der Staatsanwaltschaften weiterhin weniger Eingänge zu erwarten. Eine einigermaßen verlässliche Beurteilung ist frühestens per Ende 2012 oder per Ende 2013 möglich.

Im Zivilprozess verkürzt sich die Verfahrensdauer. Während früher in einem Berufungsverfahren bis zu vier Parteivorträge die Regel waren, sind es nun noch ein oder zwei.

2.7.1.3 Infrastruktur

Generell

In Folge der StPO und ZPO-Revisionen musste das Formularwesen grundlegend angepasst werden. Dies führte zu Beginn zu Umstellungs- und Anpassungsschwierigkeiten, die weitgehend, aber noch nicht vollständig behoben werden konnten.

Die im Rahmen des Massnahmenplans Haushaltsgleichgewicht 2006 des Regierungsrates vorgenommene Privatisierung der Haus- und Reinigungsdienste führte dazu, dass nun die Reinigung der Räumlichkeiten in den Gerichten von ständig wechselndem Personal privater Firmen vorgenommen wird. Um die Vertraulichkeit der Akten zu gewährleisten, sollten die Amtsstellen und Gerichte daher eine strikte «Clear desk policy» einhalten.

Obergericht

Das Obergericht konnte im Februar 2012 wieder an den angestammten Platz am Hirschengraben umziehen. Ende Februar hatte die Justizkommission Gelegenheit, den Umbau und die Erweiterung anlässlich einer durch Obergericht, Hochbauamt und Architekten begleiteten Führung zu besichtigen. Dem Obergericht wurde ein Kredit von 81,9 Mio. Franken bewilligt (Preisstand 1. April 2006).

Bezirksgericht Bülach

Kürzlich wurde der Anbau und Umbau des Bezirksgerichts Bülach im Umfang von 17,8 Mio. Franken abgeschlossen. Der Einzug erfolgte im Mai 2012. Damit sind die gestiegenen Raumbedürfnisse grosszügig gedeckt, und der Sicherheitsstandard ist erhöht worden.

Bezirksgericht Dietikon

Am Bezirksgericht Dietikon zeigt sich bereits weniger als zwei Jahre nach dem Bezug des neu erstellten Bezirksgebäudes, dass die Platzverhältnisse knapp sind. Das Bezirksgericht darf zurzeit das Sitzungszimmer des Bezirksrates mitbenutzen, um dem Platzmangel Abhilfe zu schaffen. Bis anhin nicht gelöst ist der fehlende Sichtschutz des Bezirksgerichtes zu den gegenüberliegenden Arbeitsräumlichkeiten des Gefängnisses.

Bezirksgericht Meilen

Auch am Beispiel des erst kürzlich ausgebauten Bezirksgebäudes in Meilen zeigt sich, dass mit anderen Amtsstellen gemischt genutzte Liegenschaften zu knapp geplant werden. Beim Bezug der ausgebauten Räumlichkeiten zeigte sich, dass diese dem Raumbedarf nicht genügen. Das Bezirksgericht muss daher bereits jetzt zum Teil in einem sehr einfachen Bürocontainer arbeiten. Das ist unbefriedigend.

2.7.1.4 Notariatsinspektorat

Bei den teilweise seit 1992 bestehenden Mietverträgen für das Notariatsinspektorat wurde 2007 eine fünfjährige Option auf eine weitere, feste Mietdauer von 5 Jahren eingelöst. Das Vereinbaren von einseitigen Optionen für Mietvertragsverlängerungen kann sinnvoll sein. Es erscheint jedoch nicht zweckmässig, trotz Kenntnis von grossen Bauprojekten und der entsprechenden Terminplanung, eine Option für eine feste Mietdauer bis Vertragsende einzugehen, welche massgeblich über den Termin des gemäss Projektplanung vorgesehenen Umzuges hinaus geht. Im Falle des Notariatsinspektorats wurde der aufgrund der eingelösten Vertragsoption am 31. Oktober 2012 auslaufende Vertrag wegen des rund acht Monate früher erfolgten Umzugs per 31. Mai 2012 vorzeitig aufgelöst.

2.7.1.5 Notariate, Grundbuch- und Konkursämter

Infolge der Initiative «Erbschaftssteuer» ergab sich im letzten Quartal 2011 ein regelrechter Ansturm von Überschreibungen von Liegenschaften. Dies führte neben dem sehr positiven Rechnungsergebnis zu einer riesigen Belastung der Notariate und Grundbuchämter, die von diesen mit grossem Einsatz und perfekter Planung bravourös gemeistert wurde.

Für die Einführung eines EDV-gestützten Grundbuches entschied sich das Obergericht, zusammen mit weiteren Institutionen anderer Kantone und Städte, für das von der IBM angebotene System ISOV. Im Verlauf der Umsetzung und Einführung ergaben sich nicht lösbare Probleme, welche die in einer einfachen Gesellschaft zusammengeschlossenen Projektauftraggeber bewogen, das Projekt abzubrechen, den Vertrag mit der IBM aufzulösen und nach einer anderen Lösung zu suchen. Das Obergericht informierte die Justizkommission laufend über die Entwicklung in dieser Angelegenheit. Ein ausführlicher Bericht wurde vom Obergericht dem Kantonsrat in Form einer Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 198/2011 abgegeben. Zurzeit wird mit der Firma IBM für die Folgen der Vertragsauflösung nach einer einvernehmlichen Lösung gesucht. Für die elektronische Erfassung der Grundbuchdaten wird das bestehende EDV-System aufgerüstet.

2.7.1.6 Betriebsinspektorat

Der Stellenplan umfasste im Berichtsjahr 350 Stellenprozent, davon waren 300 Stellenprozent besetzt. Auf die Besetzung der im Stellenplan vorhandenen Verwaltungssekretärin wurde jedoch verzichtet. Nach der Reorganisation im Betriebswesen und dem Weggang der langjährigen Betriebsinspektors sowie der Verwaltungssekretärin wurde einstweilen entschieden, mit der Stellenbesetzung zuzuwarten. Es sollen zunächst Erfahrungen gesammelt werden mit den veränderten Verhältnissen. Erst wenn klar ist, dass die Stelle allenfalls tatsächlich nicht mehr gebraucht wird, wird sie aus dem Stellenplan gestrichen.

2.7.1.7 Forderungsverluste

Die Forderungsverluste haben in den letzten Jahren markant zugenommen und betragen im letzten Jahr an Obergericht und Bezirksgerichten über 30 Mio. Franken. Sie hängen grösstenteils mit den finanziellen Verhältnissen der Parteien zusammen. Und in Strafprozessen, die in einem Freispruch enden, sind meist hohe Untersuchungskosten und Auslagen für anwaltliche Vertretungen zulasten der Gerichtskasse abzuschreiben.

2.7.1.8 Zentrales Inkasso

Das Zentrale Inkasso wurde bereits im Jahre 2001 eingeführt. Letzter Schritt war die Zentralisierung des Rechnungswesens im Jahre 2010, wobei noch gewisser Optimierungsbedarf bei den Schnittstellen besteht. Durch das Zentrale Inkasso konnte das Know-how gesteigert und die Rückforderung der Prozesskosten verbessert werden. Das Zentrale Inkasso bedeutet auch eine Verbesserung für die Schuldner, da damit bessere Gewähr für Gleichbehandlung besteht und diese für sämtliche Gerichtsforderungen des Kantons eine einzige zuständige Ansprechperson mit dem Überblick über sämtliche Forderungen haben.

2.7.2 Sozialversicherungsgericht

Beim Sozialversicherungsgericht hat die Anzahl der aufwändigen IV-Fälle markant zugenommen, während in anderen, weniger aufwändigen Bereichen (AVIG) eine Abnahme zu verzeich-

nen ist. Gleichzeitig stieg kontinuierlich der Anteil materieller Erledigungen (begründete Urteile bzw. Endentscheide) von 38% im Jahre 1995 auf 84% im Berichtsjahr, gegenüber dem sinkenden Anteil formeller Entscheide (Abschreibungen wie z.B. Rückzüge, Vergleiche, Anerkennungen), der von 62% im Jahr 1995 auf 16% im Berichtsjahr sank. Dies sind die Hauptfaktoren, die zu einer stetig höheren Belastung des Personals führten und das Sozialversicherungsgericht dazu bewogen, beim Kantonsrat eine Erhöhung des Etats der Richterstellen zu beantragen. Die Prozessdauer konnte von durchschnittlich 13,4 Monaten im Vorjahr auf durchschnittlich 13,2 Monate im Berichtsjahr abgebaut werden. Die aber nach wie vor zu hohe durchschnittliche Verfahrensdauer beabsichtigt das Sozialversicherungsgericht mit der Erhöhung der Richterstellen auf einen vertretbaren Durchschnitt von neun bis elf Monaten zu senken.

2.7.3 Verwaltungsgericht und Baurekursgericht sowie Steuerrekursgericht

Gemäss §§ 19 Abs. 1 und 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) können seit dem 1. Juli 2010 auch Erlasse, ausgenommen die Kantonsverfassung und kantonale Gesetze, mit Rekurs bzw. Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Dabei handelt es sich um die sogenannte abstrakte Normenkontrolle. Das Einreichen einer entsprechenden Beschwerde zeitigt eine aufschiebende Wirkung, womit der angefochtene Erlass nicht in Kraft treten kann, bis das Verfahren abgeschlossen ist.

Aufgrund der Erneuerung der Software und daraus entstehenden Komplikationen und Gefährdung der Datensicherheit war das Verwaltungsgericht gezwungen, nach einer neuen Lösung für die Betreuung der IT zu suchen. Es ist gelungen, eine gegenüber dem heutigen Zustand zwar teurere, aber im Vergleich zur kantonalen Verwaltung nach wie vor kostengünstige Lösung bei der Direktion der Justiz und des Innern zu finden.

2.7.4 Kassationsgericht

Das Kassationsgericht ist im laufenden Jahr nur noch bis Ende Juni als rechtsprechende Behörde tätig. Damit es nicht nur einen ausgedünnten Jahresbericht 2012 vorlegen muss, hat es entschieden, den Rechenschaftsbericht 2011/2012 als ein Bericht herauszubringen, der dem Kantonsrat im Oktober dieses Jahres vorgelegt wird.

Seit Anfang 2011 beurteilt das Kassationsgericht im Sinne einer Übergangsregelung (§ 211 GOG) noch die zu diesem Zeitpunkt hängigen bzw. die aufgrund der Übergangsbestimmungen eingehenden Beschwerden gegen Entscheide (namentlich des Geschworenengerichts), die noch unter altem Recht gefällt wurden und für die noch die frühere Rechtsmittelordnung gilt. Dank umsichtiger Planung fanden die Abgänge der Mitarbeitenden gestaffelt über ein Jahr statt, sodass weit möglichst Gewähr dafür geboten wurde, dass das Kassationsgericht, die ihm noch verbleibenden Fälle bis zum endgültigen Termin Mitte 2012 - wie gewohnt in hoher Qualität - selber erledigen können wird.

Schlusswort

Für die Unterstützung und Zusammenarbeit dankt die Kommission ihrem Sekretär Emanuel Brügger. Ebenso bedankt sie sich beim Direktor der Justiz und des Innern und 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 der Direktion der Justiz und des Innern, der Oberstaatsanwaltschaft und den Staatsanwaltschaften, der Oberjugendanwaltschaft und den Jugendanwaltschaften, dem Obergericht und den Bezirksgerichten, dem Notariatssinspektorat und dem Betreibungsinspektorat, dem Verwaltungsgericht, dem Baurekursgericht und dem Steuerrekursgericht sowie dem Sozialversicherungsgericht zusammen zu arbeiten.

Zürich, 19. Juni 2012

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Lübli

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2011, Bereich Rechnung, sowie über ihre Tätigkeit von Juli 2011 bis Juni 2012

3.1 Bericht zur Rechnung 2011

3.1.1 Einleitung

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2011 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Rechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

Grundlage für die Rechnung 2011 ist wie in den Vorjahren das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Die auf den 1.1.2009 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 2011

Der Jahresabschluss 2011 in der Erfolgsrechnung ist durch die anstehende Sanierung der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich geprägt.

Die Erfolgsrechnung 2011 des Kantons Zürich schliesst mit einem Aufwandüberschuss von rund 1,723 Mrd. Franken ab, was gegenüber dem budgetierten Ertragsüberschuss von 192 Mio. Franken eine Verschlechterung um 1,915 Mrd. Franken bedeutet. Der hohe Aufwandüberschuss ist bedingt durch die Rückstellung von 2,6 Mrd. Franken für die Sanierung der BVK. Ohne diesen Sondereffekt würde die Erfolgsrechnung mit einem Ertragsüberschuss von 894 Mio. Franken und damit um 702 Mio. Franken über dem Budget abschliessen. Der gegenüber dem Budget um 2,77 Mrd. Franken höhere Aufwand ist ebenfalls insbesondere auf die BVK-Rückstellung in der Höhe von 2,6 Mrd. Franken zurückzuführen. Daneben trugen höheren Abschreibungen im Tiefbauamt und nicht budgetierte Wertberichtigungen im Strassenfonds zur Aufwandverschlechterung bei. Der Ertrag liegt 855 Mio. Franken über dem Budget.

Der unter Ausklammerung der Rückstellung für die BVK-Sanierung positive Rechnungsabschluss ist vor allem Folge höherer Steuererträge, die insgesamt um 530 Mio. Franken über dem Budget liegen. Davon ist allerdings ein erheblicher Teil auf einen unvorhersehbaren Einmaleffekt bei den Staatssteuern für natürliche Personen zurückzuführen, die rund 247 Mio. Franken mehr als budgetiert eingebracht haben. Ins Gewicht fallen auch die um 144 Mio. Franken höheren Nachträge bei den Steuern der juristischen Personen sowie die Zunahmen bei der Quellensteuer von 52 Mio. Franken und bei der direkten Bundessteuer von 60 Mio. Franken. Die Rechnung der Volkswirtschaftsdirektion schloss vor allem dank ungeplanten Gewinnen aus Verkäufen und Aufwertungen von Liegenschaften im Strassenfonds rund 75 Mio. Franken besser als budgetiert ab. Weitere Verbesserungen um je 30 Mio. Franken weisen die Sicherheits-, die Gesundheit- und die Bildungsdirektion sowie die Hochschulen aus. Die Verbesserung um 90 Mio. Franken in den Konsolidierungskreisen 2 und 3 ist fast zur Hälfte auf einen deutlichen Mehrertrag bei den Notariatsgebühren zurückzuführen, da in Erwartung einer eidgenössischen Erbschaftssteuer markant mehr Handänderungen getätigt wurden.

Die Nettoinvestitionen betragen 677 Mio. Franken und liegen damit 87 Mio. Franken unter dem Budget 2011, obwohl dieses pauschal um 20 % gekürzt wurde, weil erfahrungsgemäss nicht alle geplanten Projekte zeitgerecht realisiert werden können. Die tiefen Nettoinvestitionen sind nicht nur ausgabenseitig begründbar. Weil geleistete Vorfinanzierungen bei Infrastrukturprojekten wie der Durchmesserlinie und der Glattalbahn früher als erwartet an den Kanton zurückgeflossen sind, haben auch nicht geplante Einnahmen zum tiefen Niveau der Nettoinvestitionen beigetragen.

Mit der Rückstellung für die BVK-Sanierung ist der Selbstfinanzierungsgrad mit minus 157% stark negativ ausgefallen. Rein rechnerisch standen für die Finanzierung der Nettoinvestitionen keine Mittel aus der Erfolgsrechnung zur Verfügung.

Die Rückstellung für die BVK-Sanierung wirkt sich auch auf Eigenkapital und Verschuldung aus. Das Eigenkapital fällt von 10 Mrd. Franken im Vorjahr auf noch 8,3 Mrd. Franken. Umgekehrt steigt die Verschuldung von 3,6 auf 5,3 Mrd. Franken.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der folgenden Feststellungen, die Rechnung 2011 zu genehmigen.

3.1.3 Schwerpunkte in der Finanzkommission

Bei der Prüfung der Rechnung 2011 beschäftigte sich die Finanzkommission schwerpunktmässig unter anderen mit folgenden Themenbereichen:

3.1.3.1 BVK

Beschwerden gegen Teilliquidationsreglement

Das Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen (Aufsichtsbehörde) genehmigte das Teilliquidationsreglement der BVK am 31. Mai 2011. Voraussetzung dafür war der RRB Nr. 585

«Handhabung bei versicherungstechnischen Fehlbeträgen aus Teilliquidationsbeständen der BVK» vom 4. Mai 2011. Gegen diese Genehmigungsverfügung der Aufsichtsbehörde haben verschiedene angeschlossene Arbeitgeber und Versicherte Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Die Finanzkommission erkundigte sich bei der Finanzdirektorin, ob der Regierungsrat die damit verbundenen Prozessrisiken beurteilt und entsprechende Rückstellungen gebildet habe. Gemäss Antwort kann im jetzigen Verfahrensstand keine Einschätzung der Prozessrisiken abgegeben werden. Man geht davon aus, dass die hängigen Beschwerden von angeschlossenen Arbeitgebern und Dritten betreffend das Teilliquidationsreglement aus den nachstehenden Gründen mutmasslich keine direkten Folgen für den Kanton haben werden. Solange kein Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts bzw. des Bundesgerichts vorliegt, ist das Teilliquidationsreglement nicht rechtskräftig, und die BVK stützt sich auf die geltenden Regelungen in den bestehenden Versicherungsverträgen (Anschlussverträge), gemäss denen die angeschlossenen Arbeitgeber verpflichtet sind, bei Kündigung des Anschlussvertrags für den versicherungstechnischen Fehlbetrag aufzukommen. Worst case für den Kanton bzw. die BVK wäre die alleinige Ausfinanzierung des versicherungstechnischen Fehlbetrags.

Status der BVK

Auf Empfehlung der Finanzkontrolle beauftragte die Finanzdirektion eine externe Stelle mit der rechtlichen Klärung der Frage betreffend die Klassifizierung der BVK als geschlossene Kasse. Die Frage der Finanzkommission, zu welchen Schlussfolgerungen das Gutachten gekommen sei, beantwortete die Finanzdirektion wie folgt:

«Die Sachverständigen sind zum Schluss gelangt, gewichtige Argumente würden dafür sprechen, dass die BVK unter dem bis am 31. Dezember 2011 geltenden Recht in geschlossener Kasse bilanzieren bzw. sich im System der Vollkapitalisierung bewege. Diese Einschätzung kann sich im Ergebnis auf die vom Schweizerischen Pensionskassenverband im Februar 2012 erlassene «Wegleitung zur Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen über die Ausfinanzierung einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung im Verfahren der Teilkapitalisierung» stützen. Dieselben Schlussfolgerungen können auch einem früheren Gutachten entnommen werden.

Abschliessend ist festzuhalten, dass sowohl der Regierungs- als auch der Kantonsrat selber hinsichtlich der BVK nie von einer Teilkapitalisierung mit Bilanzierung in offener Kasse ausgegangen sind.

Eine solche Annahme würde unseres Erachtens gegen die geltenden gesetzlichen und vertraglichen Grundlagen verstossen und stünde auch in Widerspruch zum angefochtenen Teilliquidationsreglement und der jüngst verabschiedeten Sanierungsvorlage.»

Risikoeinschätzung der Finanzkontrolle

Wie bereits im Vorjahresbericht der Finanzkontrolle festgehalten, bilanziert die BVK als eine gemäss Art. 69 Abs. 1 BVG geschlossene Kasse. Falls die BVK effektiv als geschlossene (= voll kapitalisierte) Kasse ohne umfassende Staatsgarantie zu qualifizieren ist, weist die Finanzkontrolle bezüglich der bestehenden Unterdeckung auf die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen hin, insbesondere Art. 65c und Art. 65d BVG sowie Art. 44 BVV2 und die Weisung des Bundesrates über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge vom 27. Oktober 2004. Diese werden bezüglich dem vorgegebenen Sanierungszeitraum von fünf bis sieben Jahren, in Ausnahmefällen zehn Jahren, zum jetzigen Zeitpunkt nicht erfüllt. Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich hat mit Schreiben vom 10. April 2012 Folgendes festgehalten:

«Aufgrund der besonderen Struktur der BVK als unselbständige öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung mit impliziter Staatsgarantie und ihrer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung mit den

für eine Sanierung erforderlichen langwierigen politischen und demokratischen Prozesse ist eine Ausdehnung der Sanierungsfrist auf 12 bis 14 Jahre nicht zu beanstanden.»

Die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich unterstellt in ihrer Begründung eine implizite Staatsgarantie des Kantons Zürich und betont die öffentlich rechtliche Ausgestaltung zur Begründung der Abweichung von vorgenannten gesetzlichen Grundlagen. Die Finanzkontrolle nimmt zur Kenntnis, dass die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich in der Frage der impliziten Staatsgarantie eine von der BVK und der Finanzdirektion abweichende Haltung einnimmt.

Wie weit eine mutmassliche, implizite Staatsgarantie einen Einfluss auf die Beschwerde von verschiedenen bei der BVK angeschlossenen Arbeitgebern und Versicherten gegen das Teilliquidationsreglement der BVK hat, vermag die Finanzkontrolle gegenwärtig nicht abschliessend zu beurteilen. Falls entgegen den Erwartungen der BVK die Beschwerde letztinstanzlich gutgeheissen würde, könnte dies für die BVK und damit auch für den Kanton Zürich weitreichende Auswirkungen haben. Es würde sich die Frage der Finanzierung der nicht durch Sparkapital gedeckten Freizügigkeitsleistungen der Austretenden stellen. Sollte dieser Entscheid zu einer Vielzahl von Austritten angeschlossener Arbeitgeber führen, müsste möglicherweise eine Finanzierung der Deckungslücke durch den Kanton Zürich in Erwägung gezogen werden. Zumindest lässt die von der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich mit Schreiben vom 10. April 2012 erwähnte implizite Staatsgarantie ein solches Szenario als nicht unwahrscheinlich erscheinen.

3.1.3.2 Rücklagen

Mit der Einführung des Globalbudgets wurde die Bildung von Rücklagen ermöglicht. In § 9 der Globalbudgetverordnung vom 2. Oktober 1996 wurde Folgendes festgehalten: «Ist der Rechnungssaldo aufgrund endogener Ursachen besser als der bewilligte Budgetsaldo, kann die Differenz ganz oder teilweise den Rücklagen zugewiesen werden.» In den vom Regierungsrat aufgrund von § 10 der Globalbudgetverordnung erlassenen Richtlinien zur Bemessung von Rücklagen vom 21. Januar 1998 (RRB 158) wurde die Auflösung und Verwendung von Rücklagen wie folgt geregelt:

«Die Stellen können nach der Genehmigung der Staatsrechnung durch den Kantonsrat Rücklagen auflösen und diese für die Ausschüttung an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie für die Finanzierung einzelner Vorhaben der Stelle verwenden.

Dabei gelten folgende Regelungen:

- Die Stellen können maximal 50% der im abgeschlossenen Rechnungsjahr gebildeten Rücklagen für Ausschüttungen in Form von Einmalzulagen an das Personal verwenden. Die Zulagen [...] kumuliert werden.
- Die Stellen können den restlichen Teil der gebildeten Rücklagen im Rahmen ihrer Finanzkompetenzen für Vorhaben verwenden, die in einem engen Zusammenhang mit der Leistungsumschreibung gemäss Globalbudget stehen.»

An der Möglichkeit, Rücklagen zu bilden, hielt man im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) mit folgender Begründung fest: «Die Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen ist ein wichtiger Teil der Verwaltungsreform. Sie bilden einen wichtigen Anreiz für ein wirtschaftliches Verhalten und für Verbesserungen gegenüber dem Budget und helfen, das so genannte «De-

zemberfieber» zu vermeiden. Durch die Abschaffung der Rücklagen würden diese wesentlichen Anreize zur effizienten Leistungserbringung verloren gehen.» Hingegen wurden die Ausschüttungen in Form von Einmalzulagen an das Personal mit dem CRG abgeschafft. Die Regelung der Ausschüttung von Leistungszulagen nahm man ins Personalrecht auf, das heisst, sie müssen ordentlich budgetiert werden. In § 17 Finanzcontrollingverordnung ist festgehalten, dass Rücklagen für Vorhaben verwendet werden können, die mit den Leistungen der Leistungsgruppe zusammenhängen.

Nachdem die Rücklagen für Dinge verwendet werden, die ordentlich budgetiert werden können (Finanzierung von Mitarbeiteranlässen, Kaffee oder Mineralwasser für das Personal, Honorare für Experten, Anschaffung von Waffen bei der Kantonspolizei usw.) nahm die Finanzkommission die Rücklagenthematik auf. Sie gelangte im Sommer 2011 mit der Bitte an die Sachkommissionen und die Justizkommission, sich Gedanken zu einer allfälligen Abschaffung zu machen und der Finanzkommission ihre Überlegungen bekannt zu geben.

Die Mehrheit der Kommissionen nahm materiell nicht Stellung zur aufgeworfenen Thematik. Tenor der Antworten war, es handle sich um ein übergeordnetes Grundsatzthema, welches die Finanzkommission dem Kantonsrat aufgrund eines konkreten Vorstosses zum Entscheid unterbreiten soll. Zwei Kommissionen sprachen sich unter Bezugnahme auf die oben erwähnte Begründung im Zusammenhang mit der Einführung des CRG für das Beibehalten der Rücklagen aus. Nach ihrer Ansicht ist es verfrüht, bereits jetzt die Frage der Abschaffung aufzugreifen.

Im Zusammenhang mit der Rechnung 2011 stellte die Finanzkommission der Finanzdirektion verschiedene die Rücklagen betreffende Fragen, um dann darüber zu befinden, ob die Bildung von Rücklagen auch in Zukunft gerechtfertigt sei. Aufgrund der Antworten, die keine überzeugenden Argumente für das Festhalten an den Rücklagen beinhalten, beschloss die Finanzkommission, sich nach der Sommerpause vertieft mit der Rücklagenthematik zu befassen und je nach Ausgang der Abklärungen allenfalls einen Vorstoss auf Abschaffung einzureichen.

3.1.3.3 Indikatoren

Indikatoren sind keine statischen Grössen und unterliegen Veränderungen. Die Indikatoren werden jährlich im Rahmen der Budgetierung bzw. KEF-Planung überarbeitet. Bei der Definition neuer Indikatoren werden folgende Kriterien berücksichtigt: Das Indikatorenset soll möglichst umfassend die gesetzlichen Aufgaben, die Leistungsstruktur sowie die Leistungsmenge und -qualität abbilden.

- Es werden keine zeitlich begrenzten Indikatoren verwendet.
- Die Indikatoren sollen für externe Dritte verständlich sein.
- Die Indikatoren sollen messbar sein. Dementsprechend wird Wert auf eine effiziente und effektive Bereitstellung der Werte mit Informationssystemen (zum Beispiel Zeit- und Leistungserfassung, standardisierte SAP-Auswertungen) gelegt.

Nach Meinung der Finanzkommission sind die heute verwendeten Indikatoren zum Teil zu wenig aussagekräftig. Sie erwartet, dass die Direktionen an der Verbesserung der Indikatoren arbeiten. Insbesondere sollten keine Wirkungsindikatoren ausgewiesen werden, deren dargestellte Grösse nicht eine eindeutige und unmittelbare Folge einer in der entsprechenden Leistungsgruppe er-

brachten kantonalen Leistung darstellt (z.B. W6, LG 6100, Bissvorfälle mit Hunden). Indikatoren, auch Wirkungsindikatoren, sind so zu wählen, dass sie zur Steuerung kantonalen Tätigkeit relevante und direkt beeinflussbare Grössen liefern und nicht Werte mit lediglich statistischem Charakter abbilden.

3.1.3.4 Bewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen

Gemäss § 56 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) sind Liegenschaften des Finanzvermögens zum Verkehrswert zu bilanzieren. Eine erfolgswirksame Neubewertung erfolgt mindestens alle vier Jahre oder wenn die Marktpreise wesentlich von den bilanzierten Werten abweichen.

Liegenschaften im Finanzvermögen von total mehr als 1 Mio. Franken Bilanzwert sind nur in den Leistungsgruppen 5925 Strassenfonds und 8710 Liegenschaftenerfolg vorhanden. In der Leistungsgruppe 8710 Liegenschaftenerfolg werden seit der Einführung der neuen Rechnungslegung nach CRG/IPSAS im Jahr 2009 die Bewertungsgewinne und -verluste von Liegenschaften im Finanzvermögen nicht mehr ins Budget eingestellt. Der Grund dafür liegt in der Unberechenbarkeit der Bewertungsgewinne oder -verluste bei regelmässig vorzunehmenden Bewertungen. Auch bei Veräusserungen von nicht mehr benötigten Liegenschaften anderer Direktionen durch das Immobilienamt kann keine Planung vorgenommen werden, weil der Zeitpunkt der Veräusserung in der Regel nicht vorbestimmt werden kann. In der Leistungsgruppe 5925 Strassenfonds wird ein verhältnismässig bescheidener Buchgewinn von Liegenschaftenverkäufen des Finanzvermögens geplant. Die Bewertungsänderungen der periodischen Neubewertungen können auch in dieser Leistungsgruppe nicht vorausgeplant werden.

3.1.4 Prüfung der Rechnung 2011 durch die Finanzkontrolle

Am 24. Mai 2012 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung des Kantons Zürich 2011.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2011 abgeschlossene Rechnungsjahr dem CRG sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, zeigt die Finanzkontrolle in folgenden Themenbereichen Optimierungsbedarf auf:

- Steuern
- Vorsorgeverpflichtungen (BVK), siehe Kapitel 3.1.3.1 Seite 7f.
- Anstalten: Eigenkapitalausweis und Governance
- Sachanlagen / Abgrenzungen
- Zukunftsrelevante Angaben im Anhang

Steuern

Die auf § 19 Rechnungslegungsverordnung (RLV) basierende Schätzung der Nach- und Rückträge des Staatssteuerertrags führt – bezüglich periodengerechter Ertragsdarstellung – in den Rech-

nungsjahren 2010 und 2011 nicht zu hinreichend zuverlässigen Ergebnissen. Aufgrund der Formulierung von § 19 Abs. 3 RLV ging das Steueramt davon aus, dass ein Ermessensspielraum bestehe hinsichtlich der Rechnungsperiode, in welcher die gegenüber den Berechnungen gemäss § 19 Abs. 2 lit. b RLV entstehenden Differenzen erfolgswirksam ausgebucht werden. Das im Rechnungsjahr 2011 gewählte Vorgehen vermittelt jedoch kein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons (§ 44 CRG). Mit diesem nicht periodengerechten Ausweis wird die Rechnung des Kantons zu schlecht dargestellt. Gegenüber einer steten Anwendung des in den Vorjahren angewandten Korrekturverfahrens dürfte sich die Abweichung auf über 100 Mio. Franken beziffern.

Nach wie vor als unbefriedigend müssen die technischen Hilfsmittel im Bereich Quellensteuer bezeichnet werden. Der Regierungsrat hat im Jahr 2011 die Ablösung der Quellensteuerapplikation beschlossen. Gegenwärtig sind die ersten Machbarkeitsstudien in Arbeit. Die Einführung der neuen Quellensteuerapplikation ist noch nicht terminiert. Dem Arbeitsrückstand konnte durch Einstellung von zusätzlichem Personal im Rahmen des gültigen Stellenplans begegnet werden.

Das Berechnungsmodell der Wertberichtigungen der Staatssteuer basiert auf einer Extrapolation von historischen Werten sowie der Anwendung eines Zuschlagssatzes. Die Finanzkontrolle beurteilt diesen in der Rechnung 2011 angewandten Zuschlagssatz als wenig objektiv und substantiiert und zeigt auf, dass das Berechnungsmodell zu einer Wertberichtigung führt, die im Umfang von 13,0 bis 26,0 Mio. Franken nicht genügend nachgewiesen erscheint. Das Steueramt hat bereits in seiner Stellungnahme zum Bericht der Finanzkontrolle 2010 eingeräumt, die Wertberichtigungsrechnung im Jahr 2012 zu überprüfen.

Anstalten: Eigenkapitalausweis und Governance

Das von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) per 31. Dezember 2011 in der Bilanz der Leistungsgruppenrechnung ausgewiesene Eigenkapital setzt sich zusammen aus effektiven eigenen Mitteln von 26,2 Mio. Franken (inklusive beantragte Gewinnverwendung 2011 im Umfang von 3,1 Mio. Franken), 10,8 Mio. Franken Kreditübertrag für noch nicht abgeschlossene Projekte des Geschäftsjahrs 2011 sowie 12,4 Mio. Franken noch nicht (an den Kanton) zurückgeführte Mittel. Das Eigenkapital ist damit zu hoch ausgewiesen. Gemäss § 25 CRG können Kreditübertragungen nicht zu Eigenkapitalbildung führen. Die von der ZHAW gewählte Darstellung der bewilligten Kreditübertragung führte zu dieser Falschdarstellung im Eigenkapital. Die Finanzkontrolle empfiehlt bei Verzug der Leistungserbringungen der Zürcher Fachhochschule, den Staatsbeitrag in diesem Umfang zu kürzen.

In ihrem Bericht zur Rechnung weist die Finanzkontrolle auf das zur Zeit international breit diskutierte Thema der Good Governance oder zu Deutsch auf den sensiblen Umgang und eine sachgerechte Steuerung und Führung von Drittmitteln im Bereich von Forschung und Lehre hin. Die Finanzkontrolle stellt fest, dass in den einzelnen Anstalten diesbezüglich noch diverse Fragen offen sind. Sowohl bei Vereinnahmung von Drittmitteln in eigens dafür unterhaltenen Stiftungen wie auch bei Vereinnahmung in den Anstalten selbst muss eine umfassende Transparenz sichergestellt werden. Diese Forderung nach Transparenz umfasst insbesondere auch ein Prüfrecht der Finanzkontrolle im Rahmen der Finanzaufsicht. Ziel im Drittmittelwesen muss es sein, dass uneingeschränkt darauf vertraut werden kann, dass die Mittel wie beabsichtigt verwendet werden und ein Beitrag zum wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn und Gemeinwohl geleistet wird. Gleichzeitig muss durch genügende Massnahmen sichergestellt sein, dass auch nur der Anschein

einer möglichen Beeinflussung durch einen Drittmittelgeber ausgeschlossen werden kann. Sowohl die Politik wie auch die Anstalten und ihre Leitungen werden diesbezüglich in Zukunft gefordert sein.

Sachanlagen / Abgrenzungen

Nach wie vor vermögen die Prozesse zur richtigen und vollständigen Darstellung der Sachanlagen den Anforderungen noch nicht in allen Teilen zu genügen. Als besondere Schwachstelle kann dabei die rechtzeitige Überführung von Anlagen im Bau in solche in Nutzung bezeichnet werden. Neben den verantwortlichen Direktionen und Ämtern kommt in dieser Frage dem Hochbauamt besondere Verantwortung zu. Der schon seit vielen Jahren angemahnten Forderung nach zeitgerechter Abrechnung von Bauprojekten kommt seit Einführung der Rechnungslegung nach CRG nun auch hinsichtlich eines richtigen und vollständigen Ausweises in der Rechnung des Kantons Zürich grosse Bedeutung zu.

Einmalig dürfte der Erfassungsfehler bei der Neubewertung der Liegenschaften sein, der zu einer Überwertung im Strassenfonds im Umfang von 10,7 Mio. Franken führte.

Ebenso nicht in allen Teilen genügend erachtet die Finanzkontrolle den sachgerechten Umgang mit der zeitlichen Abgrenzung sowie die Ermittlung der erforderlichen Rückstellungen. Bezüglich nicht vorgenommener Rückstellungen ist im Besonderen auf die fehlende Rückstellung aus der Änderung der Lehrpersonalverordnung hinzuweisen. Das hierbei gewählte Vorgehen beurteilt die Finanzkontrolle neben dem nicht zeitgerechten Ausweis der Verpflichtung/Rückstellung auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Abwicklung dieses Sachverhalts als problematisch.

Bemerkungen zu den zukunftsrelevanten Angaben im Anhang zur konsolidierten Rechnung

Im Einzelfall sieht die Finanzkontrolle bei der Erhebung und im Ausweis der Anhangsangaben noch ein leichtes Verbesserungspotential. Insbesondere der Gewährleistungsspiegel vermag den Anforderungen noch nicht vollumfänglich zu genügen. Nach Auffassung der Finanzkontrolle bedarf der Ausweis der Gewährleistungen nochmals einer umfassenden und detaillierten Überprüfung und Beurteilung. Insbesondere sollte sich der Ausweis konsequent auf die Zielsetzungen des nach wie vor nicht genügend umgesetzten Controllings betreffend Beteiligungen, Staatsbeiträgen und sonstigen Risiken gemäss § 7 lit. d-f CRG beziehen.

Bereits im Bericht zum Restatement der Eingangsbilanz 2009 hat die Finanzkontrolle darauf aufmerksam gemacht, dass die Erreichung der hoch gesteckten Ziele einige Jahre in Anspruch nehmen wird. Es ist auch noch in den nächsten Jahren damit zu rechnen, dass die Komplexität und die hohen Ansprüche auf Transparenz, Objektivität und Zukunftsrelevanz ein inhärentes Risiko von Fehlaussagen im Jahresabschluss enthalten.

Zur Sicherstellung eines den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechenden Ausweises der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ist ein dokumentiertes internes Kontrollsystem unverzichtbar. Die notwendigen Arbeiten zu einer effektiven Definition sowie nachfolgend einer effizienten und zielorientierten Durchführung und Dokumentation wurden im Geschäftsjahr konsequent vorangetrieben. Die Finanzkontrolle konnte bereits bei einigen Organisationseinheiten einen ersten Einblick in die erarbeiteten Grundlagen nehmen. Es besteht nach wie vor die Zielsetzung, die Anforderungen an das IKS verwaltungsweit per 1. Januar 2013 umzusetzen.

3.1.5 Darstellung von Geschäftsbericht und KEF

In der Erfolgsrechnung werden sowohl im Geschäftsbericht als auch im KEF beim Aufwand und Ertrag die wichtigsten Positionen als «Davon»-Grössen aufgeführt und deren Abweichung begründet. Die FIKO erachtet den Personal- und Sachaufwand pro Leistungsgruppe als wichtige Positionen, insbesondere wenn sie sich in der Höhe von mehreren 10 Mio. Franken bewegen. Entsprechend sollte künftig die Genauigkeit der Darstellung in den Leistungsgruppen erhöht werden.

3.1.6 Würdigung und Ausblick

Die Rechnung 2011 ist von der anstehenden Sanierung der BVK geprägt. Der Kantonsrat hat am 2. April der Vorlage 4851, Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal, zugestimmt. Gegen Ziff. I von Teil B «Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich» wurde das Behördenreferendum ergriffen. Ziel des Referendums ist es, dass die Einmaleinlage von 2,0 Mrd. Franken zur Sanierung der BVK bei der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs gemäss § 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) gleichmässig über acht Jahre dem mittelfristigen Ausgleich angerechnet wird.

Neben den bekannten Auswirkungen der BVK-Sanierung gibt es Entwicklungen, die noch nicht beziffert werden können. Dazu gehören das Konsolidierungsprogramm KAP des Bundes, die Zahlungen an den Ressourcenausgleich im interkantonalen Finanzausgleich, die Vereinfachung der Mehrwertsteuer (Aufhebung der Ausnahmen im Gesundheits-, Bildungs-, Sozial- und Kulturbereich), der Verzicht oder Teilverzicht der Nationalbank auf eine Gewinnausschüttung und Verschärfungen von Eigenkapitalvorschriften im Bankensektor mit möglichen Auswirkungen auf die Gewinnausschüttung der ZKB. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass zurzeit grosse Unsicherheit über die Wirtschaftsentwicklung weltweit und in der Schweiz mit ihren Auswirkungen auf die Steuererträge besteht.

3.2 Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2011 bis Juni 2012

3.2.1 Einleitung

Nach § 49 a Abs. 1 Kantonsratsgesetz überwacht die Finanzkommission die Haushaltsführung der staatlichen Verwaltung und der Justizverwaltung nach Massgabe des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung. Sie prüft in Koordination mit den zuständigen Kommissionen die Auswirkungen der mittelfristigen Planung, das Budget, die Nachtragskredite, die Jahresrechnung und konsolidierte Rechnung, die Vorlage zur Festsetzung des Staatssteuerfusses, den Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle sowie weitere ihr zugewiesene Geschäfte.

In Abs. 2 ist festgehalten, dass jede Kommission, die ein Geschäft mit erheblichen finanziellen Auswirkungen oder ein Globalbudget berät, die Finanzkommission über das Ergebnis ihrer Beratungen informiert.

Im Berichtsjahr (1. Juli 2011 bis 21. Juni 2012) traf sich die Finanzkommission zu 26 Sitzungen.

3.2.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben

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

- Budget 2012 des Kantons Zürich, 4835 b
- Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2012 und 2013, 4834 a
- Nachtragskredite für das Jahr 2011, II. Serie, 4821
- Rechnung 2011 des Kantons Zürich, 4883a
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2011

Die Nachtragskredite 2011, II. Serie, genehmigte der Rat entsprechend dem Antrag der Finanzkommission. Ebenso folgte der Rat in den Schlussabstimmungen über das Budget 2012 und die Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2012 und 2013 den Mehrheitsanträgen der Finanzkommission und stimmte dem Budget 2012 mit 102 Ja zu 68 Nein bei 3 Enthaltungen bzw. dem Steuerfussantrag mit 104 zu 68 Stimmen zu.

Die Rechnung 2011 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 2012 bis 2015 (KEF 2012) des Kantons Zürich, 4835
- Verwaltungsrechnung 2011, Zwischenberichterstattung II, Stand 10. September 2011, mit Stichtagsbilanz 31. August 2011 (RRB 1223 vom 5. Oktober 2011)
- Verwaltungsrechnung 2012, Zwischenberichterstattung I, Stand 10. Mai 2012, mit Stichtagsbilanz 30. April 2012 (RRB 602 vom 6. Juni 2012)
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten Halbjahr 2011 vom 14. September 2011

- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im zweiten Halbjahr 2011 vom 12. März 2012
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2011 des Kantons Zürich an die Finanzkommission des Kantonsrates und den Regierungsrat vom 7. Mai 2012

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 der Stiftung Zürcher Kunsthaus und unentgeltliche Einräumung eines Baurechts zugunsten der Stiftung Zürcher Kunsthaus, Vorlage 4761

Mit der Vorlage 4761 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, den geplanten Erweiterungsbau des Kunsthauses am Heimplatz mit 30 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds zu unterstützen und der Stiftung das für das Gebäude benötigte Areal mit einem angenommenen Landwert von 15 Mio. Franken unentgeltlich im Baurecht zu überlassen (siehe auch Bericht über die Tätigkeit der Finanzkommission von Juli 2010 bis Juni 2011, Vorlage 4785a, Seite 32 f.)

Zu diskutieren gaben in der Finanzkommission die 15 Mio. Franken für die unentgeltliche Einräumung des Baurechts. Unentgeltlich heisst hier Einnahmenverzicht, was gemäss Finanzcontrollingverordnung (FCV) einer Ausgabe gleichkommt, wobei vorgesehen war, den internen Zins auf dem gebundenen Kapital der Erfolgsrechnung der Fachstelle Kultur zu belasten. Die Finanzkommission stand diesem Vorgehen kritisch gegenüber. Sie klärte ab, ob es möglich sei, den Beitrag aus dem Lotteriefonds um 15 Mio. Franken für den Baurechtszins zu erhöhen. Gemäss den gesetzlichen Grundlagen sind die Mittel des Lotteriefonds ausschliesslich für gemeinnützige oder wohltätige Zwecke zu verwenden. Da es sich beim Kunsthaus um eine gemeinnützige Institution handelt, war es möglich, die 15 Mio. Franken dem Lotteriefonds zu entnehmen. Die Finanzkommission stellte mit 10:1 Stimme in diesem Sinn Antrag.

Der Kantonsrat folgte am 12. Dezember 2011 dem Antrag der Finanzkommission und genehmigte zugunsten des Kunsthauses einen Gesamtbeitrag aus dem Lotteriefonds in der Höhe von 45 Mio. Franken.

3.2.3.2 Beitrag an das Paul Scherrer Institut in Villigen, Vorlage 4816

Mit der Vorlage 4816 beantragte der Regierungsrat, dem Paul Scherrer Institut (PSI) einen Beitrag von 20 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds zur Erweiterung der Protonen-Forschungs- und Therapieanlage um eine zusätzliche Behandlungseinheit (Gantry) zu bewilligen.

Die schweizweit einzige Anlage zur Durchführung von Protonenstrahlentherapien befindet sich am Paul Scherrer Institut in Villigen (AG). Sie umfasst derzeit zwei Behandlungseinheiten. Die vom PSI entwickelte Technik erlaubt es, die Strahlendosis und -intensität äusserst genau an die meist unregelmässige Form der Tumore anzupassen und dadurch das umliegende, gesunde Gewebe besser zu schonen. Zur Weiterentwicklung dieser spezifischen Krebsbehandlungsmethode

planen die Universität Zürich und das Universitätsspital Zürich gemeinsam mit dem PSI den Bau und den Betrieb einer zusätzlichen Behandlungseinheit, einer dritten Gantry, womit die notwendigen zusätzlichen Kapazitäten für die klinische Forschung und medizinische Behandlung geschaffen werden.

Wie der Finanzkommission dargelegt wurde, entspricht die Finanzierung einer zusätzlichen Gantry im PSI den rechtlichen Voraussetzungen für Beiträge aus dem Lotteriefonds. Da für den Kanton keine Verpflichtung besteht, eine Gantry zu betreiben, handelt es sich nicht um eine ordentliche staatliche Leistung, sondern um eine freiwillige Leistung. Das Vorhaben ist gemeinnützig. Es profitieren die Patienten sowie der Bereich Bildung und Forschung. Zudem ist es ein Stück weit ein Pilotprojekt, also ein klassischer Bereich, wo sich der Lotteriefonds engagiert. Diese Auslegung blieb in der Finanzkommission nicht unwidersprochen. Es wurden einige wenige Stimmen laut, die zwar das Projekt unterstützten, aber der Finanzierung aus dem Lotteriefonds eher skeptisch bzw. ablehnend gegenüberstehen.

Dem Antrag der Finanzkommission, die mit 9:1 Stimme Annahme empfahl, folgte der Kantonsrat mit 149 zu 22 Stimmen, wobei auch hier nicht das Projekt, sondern die Finanzierung mit Lotteriefondsgeldern für die ablehnenden Stimmen massgebend war.

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

Mit der Vorlage 4872 beantragt 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.

Der Verein «unterstrass.edu» ist eine nichtstaatliche Lehrerbildungsinstitution, die Kooperationspartnerin der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) ist. Sie bildet Primarlehrpersonen sowie Kindergärtnerinnen und Kindergärtner aus. Vor kurzem hat sie zusammen mit der PHZH gegen den Lehrermangel einen Ausbildungslehrgang für qualifizierte Quereinsteigende über 30 Jahre konzipiert. Zudem führt der Verein ein staatlich anerkanntes Kurzgymnasium und eine Gesamtschule.

Da die gut ausgelastete Schule kapazitätsmässig seit längerem an ihre räumlichen Grenzen stösst, ist auf dem bestehenden Schulareal ein Neubau mit vielfältig nutzbaren Lernräumen geplant. Gleichzeitig sollen eine notwendig gewordene Erweiterung des musischen Bereichs und Sanierungen angegangen werden. Die budgetierte Projektsumme beträgt rund 12 Mio. Franken. Als Schule mit privater Trägerschaft strebt «unterstrass.edu» an, diese Bausumme neben dem Beitrag aus dem Lotteriefonds durch Eigenkapital, Fundraising-Aktionen, Gesuche bei verschiedenen Stiftungen und zwei Darlehen zu decken.

Die Schlussabstimmung in der Finanzkommission war bei Redaktionsschluss noch ausstehend.

3.2.3.4 Beitrag zugunsten des Vereins Kunsthalle Zürich, Vorlage 4898

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, einen Beitrag von 1 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds für den Verein Kunsthalle Zürich zu bewilligen.

Das Museum Kunsthalle Zürich hat sich in den 25 Jahren seines Bestehens zu einem international bedeutenden Zentrum für zeitgenössische Kunst entwickelt. Zusammen mit dem Migros-Genossenschafts-Bund und der Stadt Zürich hat die Stiftung Kunsthalle das Löwenbräu-Areal unterdessen gekauft und dem Museum damit einen eigenen, dauerhaften Standort gesichert.

Verein und Stiftung Kunsthalle investieren gesamthaft rund 13 Mio. Franken in die Beteiligung am Aktienkapital der Löwenbräu-Kunst AG und in den Ausbau der Infrastruktur. Die Ausbaukosten von 4 Mio. Franken deckt der Verein neben der vom Lotteriefonds gewünschten Million mit Auktionen und Spenden.

Den Betrieb der Kunsthalle Zürich unterstützt der Kanton Zürich mit einem jährlichen Staatsbeitrag von 54'500 Franken. Die Stadt Zürich leistet eine Betriebssubvention von 725'000 Franken pro Jahr. Der Lotteriefonds hat den Verein Kunsthalle bereits in früheren Jahren unterstützt: 1995 mit 400'000 und 2002 mit 322'000 Franken.

Die Finanzkommission hat ihre Beratungen bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen.

3.2.3.5 Rahmenkredit für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit und der Inlandhilfe 2011 bis 2014, Vorlage 4856

Mit der Vorlage 4856 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Rahmenkredit in der Höhe von 40 Mio. Franken (bisher 32 Mio. Franken) bzw. 10 Mio. Franken pro Jahr (bisher 8 Mio. Franken) für die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und der Inlandhilfe (IH) des Kantons für den Zeitraum 2011 bis 2014.

Mit dem Rahmenkredit 2007 bis 2010 wurden 116 EZA-Projekte im Ausland unterstützt und die vom Kantonsrat bewilligten Jahrestanchen von je 4 Mio. Franken ausgeschöpft. Bei genügend Mitteln hätten jährlich Gesuche in der Höhe von mindestens 6,5 Mio. Franken berücksichtigt werden können. Aus der ebenfalls mit 16 Mio. Franken dotierten Inlandhilfe erhielten 53 Projekte einen Beitrag aus dem zürcherischen Lotteriefonds; ausbezahlt wurden dafür 11,5 Millionen Franken.

Da sich diese Situation in den nächsten Jahren kaum ändern wird, ist der neue Rahmenkredit flexibler ausgestaltet. Obwohl EZA und IH grundsätzlich mit gleich hohen Beiträgen berücksichtigt werden sollen, wird auf eine finanzielle Abgrenzung für die Projekte im In- und Ausland verzichtet und eine jährliche Gesamtsumme von 10 Mio. Franken bewilligt.

Im Jahr 2011 erfolgten keine Vergabungen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und Inlandhilfe, weil der Rahmenkredit für die Jahre 2011 bis 2014 nicht rechtzeitig vorlag. Grund für die Verzögerung war die Überarbeitung der Richtlinien, die der Regierungsrat nicht mehr in der alten Zusammensetzung, sondern nach den Neuwahlen vom Mai 2011 verabschieden wollte.

Die Mehrheit der Finanzkommission stimmte der Vorlage 4856 gemäss Antrag des Regierungsrates zu. Eine Minderheit wollte am bisherigen System festhalten sowie die Entwicklungszusammenarbeit auf jene Staaten beschränken, die ihre Bürger zurücknehmen. Eine zweite Minderheit beantragte, jetzt einen Rahmenkredit für die Jahre 2011 bis 2015 (50 Mio. Franken) zu beschliessen und dann im Vierjahresturnus weiterzufahren, um so in Zukunft zu vermeiden, dass die Überarbeitung der Richtlinien mit der Neuwahl des Regierungsrates zusammenfällt, was zu einer Verzögerung bei der Beschlussfassung über den Rahmenkredit führen kann.

3.2.4 Weitere Geschäfte

3.2.4.1 Abrechnung von Verpflichtungskrediten, Vorlage 4810

Mit dem CRG ist neu der Kantonsrat und nicht mehr der Regierungsrat zuständig für die Genehmigung der Abrechnung von Verpflichtungskrediten, die auf einem Beschluss des Kantonsrates oder der Stimmberechtigten beruhen.

Die Vorlage 4810 ist der zweite Abrechnungsantrag nach neuem Recht. Es handelt sich dabei um eine Sammelvorlage mit vier Verpflichtungskrediten und einer Ausgabenbewilligung des Regierungsrates, die von den zuständigen Verwaltungseinheiten abgerechnet wurden. Die Vorlage wurde der Finanzkommission mit Mitbericht der zuständigen Sachkommissionen für projektbezogene Fachfragen zugewiesen. Die Rückmeldungen der Sachkommissionen lauteten einstimmig auf Genehmigung der Abrechnung der jeweiligen Verpflichtungskredite. Die Finanzkommission folgte den Stellungnahmen der Sachkommissionen und stimmte der Vorlage 4810 mit 9:1 Stimme zu. Der Rat folgte dem Antrag der Finanzkommission auf Zustimmung mit 151:0 Stimmen.

Die Finanzkommission diskutierte schon bei der ersten Sammelvorlage (Vorlage 4683) darüber, ob die gewählte Form den Anforderungen an eine Abrechnung entspricht und hielt in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht (Vorlage 4785a, Seite 34) fest, es sei künftig auf Sammelvorlagen in der vorliegenden Art zu verzichten. In der Zwischenzeit erliess der Regierungsrat im April 2011 neue Richtlinien für das Verfassen von Anträgen an den Regierungsrat (und damit auch an den Kantonsrat). Die Finanzkommission steht der Neugestaltung der Kreditanträge positiv gegenüber, wies aber erneut darauf hin, dass die Kreditabrechnungen mit den Kreditanträgen vergleichbar sein müssen, da nur so eine Prüfung der Abrechnung möglich ist. Ziel muss sein, dass dem Kantonsrat zur Genehmigung von Abrechnungen ein Bericht vorgelegt wird, und zwar zeitnah, der zum Inhalt hat, was das Parlament/das Volk beschlossen hat und was mit dem Kredit erreicht worden ist.

An seiner Sitzung vom 2. November 2011 beschloss der Regierungsrat, die Genehmigung der Abrechnung eines Verpflichtungskredits werde dem Kantonsrat neu einzeln von der zuständigen Direktion beantragt (RRB Nr. 1318/2011). Demzufolge würden im Jahr 2011 abgerechnete Verpflichtungskredite dem Kantonsrat nicht wie im Vorjahr als Sammelvorlage zur Genehmigung vorgelegt.

3.2.4.2 Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal, Vorlage 4851

- A. Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Objektkredits als Einmaleinlage zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal**
- B. Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich**
- C. Genehmigung der Änderung der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal**

Die Sanierungsvorlage wurde der Kommission für Staat und Gemeinden zur Beratung und Antragstellung zugewiesen. Die Finanzkommission nahm mit vier Vertretern an den entsprechenden STGK-Sitzungen teil.

Die Gesamt-FIKO befasste sich an drei Sitzungen insbesondere mit den finanzpolitischen Aspekten der Vorlage zur Sanierung der BVK. Sie nahm zu den Teilen A und B zuhanden der STGK wie folgt Stellung:

Teil A

Die Finanzkommission erachtet die Einmaleinlage zur Sanierung der BVK für unerlässlich. Aufgrund der Abläufe in den früheren Jahren steht der Kanton in der Pflicht, die Kasse (anteilmässig) zu sanieren. Zudem besteht eine gesetzliche Pflicht, da die Kasse als geschlossene Kasse geführt wird, den Deckungsgrad von 100% innert Frist zu erreichen. Ein weiterer Aufschub oder eine Ablehnung des Geschäftes könnte den Schaden für den Kanton weiter vergrössern.

Teil B

Die Finanzkommission erachtet das Erreichen des mittelfristigen Ausgleiches als wichtig. Eine Mehrheit der Finanzkommission ist aber der Meinung, dass der modifizierte Anrechnungsmodus des mittelfristigen Ausgleiches für die BVK-Sanierung eine vertretbare Ausnahme darstellt. Einerseits sind die Verpflichtungen, welche mit der BVK-Sanierung beglichen werden müssen, vor dem für den aktuellen mittelfristigen Ausgleich relevanten Zeitraum entstanden und hätten demzufolge korrekterweise früher angerechnet werden müssen. Die aktuelle Sachlage sprengt deshalb den technischen Rahmen des Mechanismus des mittelfristigen Ausgleiches. Andererseits stellt die Tatsache, dass die Einmaleinlage nicht nur dem Staatshaushalt, sondern auch wesentlich den Anschlüssen zu Gute kommt, eine ausserordentliche Situation dar. Die Finanzkommissionsmehrheit erachtet den Antrag auch finanzpolitisch für vertretbar, da die Teilausklammerung der Einmaleinlage aus dem mittelfristigen Ausgleich nur in dem Umfang erfolgt, wie er infolge des Einbezugs des Golderlöses des Jahres 2005 von 1,6 Mia. Franken übertroffen wurde.

Die Finanzkommission kommt deshalb mehrheitlich zum Schluss, dass die Annahme der Vorlage B im langfristigen finanzpolitischen Interesse des Kantons Zürich ist.

Die Finanzkommission weist die STGK darauf hin, dass bei der Vorlage 4851 B ein Widerspruch zum heute geltenden Finanzrecht (Art. 123 Abs. 1 KV, § 4 CRG) besteht. Die Tatsache, dass das Parlament in Einzelfällen durch Beschlüsse Ausnahmen vom geltenden Rechtszustand im Kanton beschliessen kann, verdient nach Ansicht der Finanzkommission eine vertiefte rechtliche Würdigung und stellt nicht nur in finanzrechtlicher Sicht ein Präjudiz dar.

Eine Minderheit der Finanzkommission erachtet es als unzulässig, den Sanierungsbeitrag des Kantons vom mittelfristigen Ausgleich auszunehmen. Mit dieser Ausnahmeregelung würde ein Präjudiz geschaffen, um das Instrument des mittelfristigen Ausgleichs auch in anderen Fällen auszusetzen. Dies ist jedoch nicht im Sinn des Gesetzgebers.

Eine ausgeglichene Rechnung ist für die finanzielle Stabilität des Kantons Zürich entscheidend. Entsprechend muss sich der mittelfristige Ausgleich unabhängig von der Begründung eines Defizits und der Entstehung des Eigenkapitals (Golderlös) am realen Abschluss der Jahresrechnung orientieren.

Die Argumentation, dass der mittelfristige Ausgleich (im Nachhinein betrachtet) auch ohne die Verbuchung des Golderlöses von 1,6 Mia erreicht worden sei, kann auch zum Umkehrschluss führen, nämlich dass der mittelfristige Ausgleich auch bei einem einmaligen Aufwand von 1,6 Mia erreicht werden kann. Um den von Arbeitnehmerseite befürchteten Spardruck und Leistungsabbau abzufedern, wäre eine gleichmässige Belastung über die nächsten 8 Jahre denkbar.

3.2.5 Weitere Tätigkeiten

3.2.5.1 Überlagerung von Eigentümerstrategie und Mietermodell

Die Finanzkommission beschäftigt sich seit 2008 mit dem Thema (siehe Berichte über ihre Tätigkeit von Juni 2008 bis Juni 2009 sowie Juni 2009 bis Juni 2010, Vorlage 4594a, 4684a und 4785, Seiten 41f., 43f. und 37).

Mit dem RRB 1482 vom 6. Oktober 2010 beschloss der Regierungsrat, das kantonale Immobilienmanagement einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. Er beauftragte die Planconsult AG, Basel, die Ist-Situation zu überprüfen und unter Darlegung der Vor- und Nachteile der einzelnen Immobilienmanagementmodelle eine Empfehlung abzugeben, welches Modell sich für den Kanton Zürich am besten eignet, um vorhandenes Sparpotenzial auszuschöpfen und die Effizienz zu steigern. Auf eine Nachfrage der Finanzkommission, wann sie über das Resultat der Überprüfung informiert werde, hiess es im Juni 2011, der Modellentscheid des Regierungsrates werde im September 2011 erwartet.

Unter der Leitung von Planconsult wurde in Arbeitsgruppen mit Vertretern aller Direktionen, der Staatskanzlei und der Rechtspflege eine Analyse des heute praktizierten Immobilienmanagements gemacht. Darauf basierend wurden vier Modelle entwickelt:

- Reines Mietermodell: Die Immobilien und die Mittel werden zentral gesteuert. Die Nutzer bezahlen eine Kostenmiete.
- Mietermodell mit dezentraler Bewirtschaftung: Im Gegensatz zum reinen Mietermodell wird die Bewirtschaftung durch die Nutzerdirektionen wahrgenommen.
- Eigentümermodell: Das Modell lehnt sich an den heutigen Zustand an und überlässt das Immobilienmanagement den Direktionen. Diese müssen die zentralen Dienste lediglich für Immobiliengeschäfte und das Bauen in Anspruch nehmen.
- Eigentümermodell für Anstalten: Zusätzlich zu den drei oben genannten Modellen wurde überlegt, ob für Anstalten (UZH, USZ, allenfalls weitere) ein Eigentümermodell eingeführt werden könnte.

Die Ergebnisse wurden am 14. Juli 2011 von Planconsult der Projektaufsicht, bestehend aus den Regierungsmitgliedern Markus Kägi (Vorsitz), Regine Aeppli, Ursula Gut-Winterberger und

Thomas Heiniger, vorgelegt. Die Projektaufsicht entschied, dass folgende Themen von Arbeitsgruppen mit Mitgliedern aus verschiedenen Direktionen, der Staatskanzlei und der Anstalten zu vertiefen sind:

- Modelle
- Ausnahmeregelung für die Anstalten
- Verbesserung der Projektabwicklung im Standardprozess
- Datentransparenz

Gemäss Schreiben der Baudirektion vom 28. Oktober 2011 würden die Ergebnisse dieser vertieften Überprüfung voraussichtlich Ende Januar 2012 vorliegen. Dann sollte die Projektaufsicht in der Lage sein, dem Regierungsrat die Modellfrage zum Entscheid vorzulegen.

Im Herbst 2011 nahm auch die Geschäftsprüfungskommission die Überprüfung des Immobilienmanagements als Schwerpunktthema auf. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, nahm eine Delegation der Finanzkommission (Martin Arnold, Jürg Sulser und Michael Zeugin) an der entsprechenden GPK-Veranstaltung teil. Da nach wie vor Fragen zum Immobilienmanagement offen waren, legte die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat zusätzlich verschiedene Fragen vor, die er am 28. März 2012 beantwortete. Die Auswertung durch Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission führte zur Feststellung, dass die Antworten in keiner Weise zu befriedigen vermögen.

Der Themenbereich «Überprüfung Immobilienmanagement» ist nach wie vor pendent. Die Federführung liegt unter Einbezug der FIKO-Delegation bei der GPK.

3.2.5.2 Baucontrolling der Baudirektion

Im Zusammenhang mit der Thematik «Baucontrolling in der kantonalen Verwaltung» hielt der Regierungsrat in seiner Stellungnahme vom 19. Mai 2010 fest, die Baudirektion sei zurzeit daran, die bestehenden Controllingprozesse bei Bauprojekten zu systematisieren und eine standardisierte, informatikgestützte Bauprojektberichterstattung aufzubauen. Sie werde der Finanzkommission über den Aufbau, den Betrieb und die Wirksamkeit des Bauprojektcontrollings jährlich Bericht erstatten. Eine erste Information fand am 25. August 2011 statt. Der Baudirektor und die Amtschefs von Hochbauamt, Tiefbauamt und Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft stellten das im Jahr 2010 in der Baudirektion bzw. in den drei Ämtern eingeführte Baucontrolling vor. Die Finanzkommission begrüsst, dass das Baucontrolling implementiert worden ist. Da sich die mit dem Baucontrolling entstehenden Verbesserungen erst mit der Zeit auswirken, macht es Sinn, dass die Finanzkommission den Prozess begleitet und sich periodisch informieren lässt. Da ein funktionierendes Baucontrolling auch ein Anliegen der Finanzkontrolle ist, wird zur nächsten Information – sie findet am 6. September 2012 statt – auch der Leiter der Finanzkontrolle eingeladen.

3.2.5.3 Zusatzkredit Massnahmenzentrum Uitikon

Mit Schreiben vom 4. Mai 2011 informierte der Regierungsrat den Kantonsrat, dass er für die Sanierung und Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon einen Zusatzkredit von 9,405 Mio. Franken beschlossen habe. Damit erhöhten sich die Gesamtkosten von ursprünglich 29,6 Mio. Franken für Sanierung und Erneuerung auf 39,005 Mio. Franken. Da sich auf Grund des regie-

rungsrätlichen Schreibens diverse Fragen stellten, die sowohl die Finanz- wie auch die Geschäftsprüfungskommission betrafen, beschlossen die beiden Aufsichtskommissionen, für die Aufarbeitung eine gemeinsame Subkommission unter der Federführung der GPK einzusetzen. Das Resultat der Beratungen mit Empfehlungen für Massnahmen ist im Bericht der GPK und der Finanzkommission über ihre Abklärungen zu Umbau und Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon enthalten (siehe Anhang zum Tätigkeitsbericht der GPK, KR-Nr. 80/2012). Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission werden in ihren Bereichen im Lauf der Jahre 2012/2013 prüfen, welche Massnahmen der Regierungsrat an die Hand genommen hat, um die Überwachung und Steuerung von Bauprojekten zu verbessern.

3.2.5.4 Budgetprozess

Im Zusammenhang mit der Revision des Kantonsgesetzes (§ 49a) und des Geschäftsreglements (§ 58a neu § 59) sowie im Rückblick auf die Beratung des Budgets 2012 befasste sich die Finanzkommission intensiv mit dem Budgetprozess und ihrem Stellenwert bei der Beratung von Budget und KEF. Am 26. April 2012 führte sie unter Beizug von Prof. Lukas Summermatter, Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen, ein Seminar zur Thematik «Budgetprozess» durch. Themenbereiche waren die Aufgaben und das Funktionieren der Finanzkommission sowie der Planungs- und Budgetierungsprozess. Aus der Diskussion resultierten folgende Handlungsfelder, bei denen die Finanzkommission aktiv werden will: Rollenklärung, kommissionsinterne Arbeitsweise und Ausgestaltung sowie Zusammenspiel von KEF und Budget. In der ersten Phase der Umsetzung der gewonnen Erkenntnisse geht es um die Rollenklärung und die interne Arbeitsweise der Finanzkommission.

3.2.6 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, 21. Juni 2012

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), Leistungsgruppe 9600 (Universität Zürich), der Leistungsgruppe 9710 (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften), der Leistungsgruppe 9720 (Zürcher Hochschule der Künste) und der Leistungsgruppe 9740 (Pädagogische Hochschule) zu.

4.1.2 Feststellungen

Die selbstständigen Anstalten legen dem Kantonsrat mit dem Geschäftsbericht einen Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlustes vor. Der Gesetzgeber sieht vor, dass Reserven gemäss § 50 Abs. 3 FCV gebildet werden können. Diese sind im Gesetz nicht näher spezifiziert.

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit hat bei der Beratung der Gewinnverwendungsanträge bei den verschiedenen selbstständigen Institutionen im Bildungs- und Gesundheitsbereich sehr unterschiedliche Begriffe und Begründungen für die Bildung von Reserven festgestellt. Damit ist eine Vergleichbarkeit der Gewinnverwendungen schwierig. Durch die unterschiedlichen Begrifflichkeiten kann eine allfällige Verwischung der Grenzen zwischen Reserve und Rückstellung nicht ausgeschlossen werden. Zudem fehlt eine Definition, wozu das Eigenkapital der selbstständigen Institutionen dient. Das Eigenkapital eignet sich weder für Kreditübertragungen noch für klassische Rückstellungen.

4.1.3 Empfehlungen

Die Eigenkapitalpositionen sollen bei den selbstständigen Anstalten im Bereich Bildung und Gesundheit einheitlich ausgewiesen werden.

Eigenkapital darf nicht über Kreditübertragung aus der ordentlichen Rechnung oder durch Rückstellungen von bereits bestehenden oder beabsichtigten eingegangenen Verpflichtungen gebildet werden.

Längerfristig sollten die Ziele des Eigenkapitals für jede selbstständige Anstalt festgelegt werden.

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Hans-Peter Portmann 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), Deponiefonds (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 Finanzkommission und dem Kantonsrat zur Kenntnis bringen:

4.2.1 Leistungsgruppe 8500 (AWEL): Verbuchung der Energie-Förderbeiträge

Zwischen Zusicherung eines Energie-Förderbeitrages und deren Auszahlung können bis zu vier Jahre liegen. Dies führt dazu, dass bei der Energieförderung durch die Baudirektion in der Leistungsgruppe 8500 (AWEL) per Ende 2011 Zusicherungen (Commitments) von rund 14 Mio. Franken (davon 6 Mio. finanziert durch Globalbeiträge des Bundes) bestehen. Vom Gesamtbudget von 12,9 Mio. Franken (inklusive Kreditübertragung von 8,9 Mio. aus dem Jahr 2010) für das Förderprogramm 2011 wurden im Jahr 2011 nur 7 Mio. Franken (brutto 12,7 Mio. abzüglich Globalbeitrag des Bundes von 5,7 Mio.) ausbezahlt. Neu wurden auf Grund der Finanzkontrolle des Bundes die durchlaufenden Beiträge aus dem Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen der Leistungsgruppe 8500 belastet, was zu einer bewilligten Kreditüberschreitung führte.

Diese Kreditüberschreitung hat zur Folge, dass der nicht ausgeschöpfte Betrag von 5,9 Mio. Franken nicht wie vorgesehen als Kreditübertragung auf das Jahr 2012 übertragen werden kann. Sollten die Mittel im Budget 2012 von 8 Mio. Franken (brutto 12,8 Mio. abzüglich Globalbeitrag des Bundes von 4,8 Mio.) nicht ausreichen, sucht die Baudirektion zuerst nach Kompensationsmöglichkeiten innerhalb der Leistungsgruppe 8500 und beantragt wenn nötig einen Nachtragskredit.

4.2.2 Leistungsgruppe 8500 (AWEL): Minderheit für Ablehnung der Rücklagen

Eine Minderheit der KEVU lehnt die Rücklagen der Leistungsgruppe 8500 (100'000 Franken) ab und empfiehlt der FIKO eine entsprechende Antragstellung. Die Minderheit lehnt die Bildung neuer Rücklagen ab.

Die Mehrheit der KEVU beantragt, die Rücklagen von 100'000 Franken zu genehmigen. Die Bildung der Rücklagen ist gemäss den Bestimmungen des CRG erfolgt.

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Die Sekretärin:
Ruedi Lais Franziska Gasser

