

Antrag der Finanzkommission vom 23. Juni 2011  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 23. Juni 2011  
Antrag der Justizkommission vom 21. Juni 2011

**4785a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2010**

(vom .....



Antrag der Finanzkommission\* vom 23. Juni 2011  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission\*\* vom 23. Juni 2011  
Antrag der Justizkommission\*\*\* vom 21. Juni 2011

**4785 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2010**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 30. März 2011, der Finanzkommission vom 23. Juni 2011, der Geschäftsprüfungskommission vom 23. Juni 2011 und der Justizkommission vom 21. Juni 2011,

*beschliesst:*

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2010 wird genehmigt.

II. Die Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2010 wird wie folgt genehmigt:

- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):  
Fr. 9 227 231
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):  
Fr. 16 347 658
- Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710):  
Fr. 9 000 000
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):  
Fr. 4 978 102
- Pädagogische Hochschule (Leistungsgruppe Nr. 9740):  
Fr. 2 267 917

-----  
\* 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; Roger Liebi, Zürich; Sabine Sieber, Sternenberg; Michael Zeugin, Winterthur; Hansueli Züllig, Zürich; Sekretärin: Evi Didierjean.

\*\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Zanetti, Zollikon (Präsident); Christoph Holenstein, Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Emy Lalli, Zürich; Walter Schoch, Bauma; 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; Leila Feit, Zürich; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Davide Loss, Adliswil; Gabi Petri, Zürich; Claudio Schmid, Bülach; Rolf Stucker, Zürich; Hans Wiesner, Bonstetten; Sekretär: Emanuel Brügger.

III. Die Verlustdeckung des Universitätsspitals Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510) von Fr. 2 184 517 wird genehmigt.

IV. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2010 werden Rücklagen von Fr. 4 126 671 genehmigt.

V. Die Motion KR-Nr. 294/2007 betreffend Neuer Lohnausweis: Bewertung Verpflegungskosten wird gestützt auf § 18 Abs. 1 KRG abgeschrieben.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat.

# **1. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2010, 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 notwendigen Fragen und Abklärungen mit den zuständigen Regierungsmitgliedern besprachen. Basierend auf der Berichterstattung dieser Subkommissionen fasst die Geschäftsprüfungskommission ihre Feststellungen und Empfehlungen zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2010 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 Abschreibungsantrag gestützt auf § 18 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes**

Übereinstimmend mit dem Antrag des Regierungsrates empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat die Abschreibung der unter Dispositiv Ziffer V aufgeführten Motion KR-Nr. 294/2007 betreffend Neuer Lohnausweis: Bewertung der Verpflegungskosten. Der Motionär ist mit der Abschreibung der Motion einverstanden.

## **1.3 Regierungsrat/Staatskanzlei**

### **1.3.1 Legislaturziel «Aufbau und Umsetzung eines Regierungscontrollings»**

Die Stabsstelle Regierungscontrolling ist das verwaltungsinterne Kompetenzzentrum für die gesamtpolitische Strategie, Planung und Steuerung. Sie unterstützt den Regierungsrat bei der Entwicklung und Umsetzung seiner Legislaturziele und bei der Steuerung der Leistungen des Kantons.

Die Subkommission liess sich über die Rechtsgrundlagen, Organisation, Zuständigkeiten und Abläufe des Regierungscontrollings informieren. Gemäss dem im Amtsjahr amtierenden Regierungspräsident haben sich die Konzepte zum Controlling der laufenden Tätigkeit des Kantons, der Legislaturziele des Regierungsrates und zur Strategieschöpfung und Zielfestlegung sowie die Integration in die bestehenden Instrumente wie KEF und Geschäftsbericht als zielführend erwiesen. Im Rahmen des Regierungscontrollings werden sechs Hauptprodukte erstellt, die untereinander in einem funktionalen Zusammenhang stehen. Es handelt sich um die Lagebeurteilung, den Controllingbericht, die Richtlinien der Regierungspolitik, die strategischen Teile des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans, den Legislaturbericht und den Geschäftsbericht. Durch rollende Prozesse, zum Beispiel in der Lagebeurteilung, und eine Durchgängigkeit zwischen Re-

gierungsrat, Direktionen und Leistungsgruppen lasse sich die Qualität des Controllings entscheidend verbessern. Die Unterscheidung in ein Controlling der laufenden Tätigkeit des Kantons und ein strategisches Controlling erlaube eine bessere Beurteilung der Leistungs- und Finanzentwicklung. Nicht nur für den Regierungsrat, sondern auch für weitere Führungsebenen wie Verwaltung und Parlament würden adäquatere Entscheidungsgrundlagen erarbeitet.

Da es sich bei der kantonalen Verwaltung um ein sehr grosses und heterogenes Gebilde handelt, braucht es gemäss Regierungsrat zur vollständigen Umsetzung und zum Erreichen der angestrebten hohen Qualität weitere Anstrengungen und Zeit. Zudem bestünden bei der Darstellung in den sechs Hauptprodukten noch Verbesserungsmöglichkeiten. Im Herbst 2011 wird der Regierungsrat die Arbeiten des Regierungscontrollings einer Bilanz unterziehen und über das weitere Vorgehen beschliessen.

*Die Geschäftsprüfungskommission nimmt vom Aufbau und dem gegenwärtigen Umsetzungsstand Kenntnis. Sie wird die Entwicklung dieses Legislaturziel weiter verfolgen. Insbesondere wird sie sich über die Bilanz des Regierungsrates und das weitere Vorgehen informieren lassen, bevor die Geschäftsprüfungskommission ihre Beurteilung zum Regierungscontrolling abgibt.*

### **1.3.2 Legislaturziel «Koordination Aussenbeziehungen»**

Der Regierungsrat überprüfte in der abgeschlossenen Legislatur die Mitgliedschaft in den drei regionalen Regierungskonferenzen und entschied, die Zusammenarbeit in der bisherigen Form, das heisst Beobachterstatus in allen drei Konferenzen, weiterzuführen. Dieser Status dient gemäss Regierungsrat vornehmlich der Beziehungspflege auf Regierungsebene und sei kostengünstig, erlaube aber keine Mitentscheidung. Durch die Gründung der Metropolitankonferenz hätten die regionalen Regierungskonferenzen ohnehin an Bedeutung verloren.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten der Metropolitankonferenz lag in den ersten beiden Jahren in der Erarbeitung und dem Beschluss von für den Kanton Zürich und den Metropolitanraum Zürich wichtigen Schlüsselvorhaben auf Schiene und Strasse. Gemäss Regierungsrat stellte die Konferenz regional wie bezüglich Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Städten sowie Gemeinden eine grosse inhaltliche Übereinstimmung mit den zentralen Anliegen des Kantons Zürich fest. Dazu beigetragen hat auch der Zürcher Vorsitz in der Arbeitsgruppe Verkehr. Die gemeinsamen Anliegen der Konferenz wurden in koordinierten Schritten durch Delegationen aus Kantons- und Gemeindevertretungen auf Bundesebene geltend gemacht.

Das Sekretariat der Regierungskonferenz des Metropolitanraumes Zürich wird vom Leiter der Fachstelle Aussenbeziehungen der Staatskanzlei geführt. Die bisherigen Erfahrungen mit dieser Lösung seien positiv. Kostenmässig profitiere der Kanton Zürich: Mit der Pauschalentschädigung von Fr. 30'000 ist der Aufwand für die Sekretariatsführung abgedeckt.

### **1.3.3 Legislaturlinie «Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Zürich stärken»**

Im Rahmen seiner Legislaturziele legte der Regierungsrat drei übergeordnete Leitlinien fest. Der Leitlinie «Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Zürich stärken» wurden insgesamt sieben Legislaturziele des Regierungsrates und 32 Massnahmen zu deren Umsetzung zugeordnet. In die Um-

setzung waren sämtliche Direktionen sowie die Staatskanzlei einbezogen. Sechs der sieben Legislaturziele wurden vollständig oder überwiegend und eins wurde teilweise erreicht. Von den insgesamt 32 Massnahmen wurden zehn abgeschlossen, zwölf werden 2011 und fünf nach 2011 abgeschlossen. Drei Massnahmen wurden sistiert und auf zwei wurde verzichtet.

Anlässlich der Besprechung mit dem im Geschäftsjahr amtierenden Regierungspräsidenten und dem Staatsschreiber wurde die Subkommission an verschiedenen Beispielen über den Umsetzungsstand dieser Legislaturziele und Massnahmen näher orientiert.

## **1.4 Direktion der Justiz und des Innern**

### **1.4.1 Gesetzgebungsdienst**

Der Gesetzgebungsdienst der Direktion der Justiz und des Innern erfüllt Aufgaben für alle Direktionen des Regierungsrates. Gemäss § 6 der Rechtsetzungsverordnung koordiniert er die Rechtsetzung im Kanton. Er steht der federführenden Verwaltungsstelle bei der Erarbeitung von neuen oder zu ändernden Erlassen beratend zur Verfügung und prüft auf deren Veranlassung die Normkonzepte und Erlassentwürfe in rechtlicher und gesetzgebungstechnischer Hinsicht. Im Vordergrund stehen dabei die Übereinstimmung mit höher rangigem Recht, die Auswirkungen auf die bestehende Rechtsordnung, die Systematik des Aufbaus sowie die Klarheit und Verständlichkeit. Mit dieser Dienstleistung soll die Qualität der kantonalen Rechtsetzung verbessert werden. Die Regelungsabsichten sollen verdeutlicht und Rechtsstreitigkeiten vermieden werden. Der Regierungsrat beschloss zudem umfassende Richtlinien über die formale Gestaltung von Rechtserlassen, die seit dem 1. Januar 2006 gelten.

Der Gesetzgebungsdienst verfügt für die Erfüllung seiner Aufgaben über drei Mitarbeitende mit einem Pensum von insgesamt rund 150 Stellenprozenten. Die Mitarbeitenden sind dem Generalsekretariat der Direktion angegliedert und erfüllen neben ihrer Tätigkeit für den Gesetzgebungsdienst weitere Aufgaben. So betreuen sie in der Regel eigene Rechtsetzungsprojekte der Direktion der Justiz und des Innern. Zudem führen sie auch eine Liste mit allen Rechtsänderungen im Kanton. Für die anderen Direktionen steht der Gesetzgebungsdienst auch für Rechtsauskünfte zur Verfügung. In Zusammenarbeit mit der Universität organisiert er regelmässig halbtägige Informationsveranstaltungen zum Thema Rechtssetzung.

An den Sitzungen der Redaktionskommission des Regierungsrates nimmt jeweils auch der verantwortliche Mitarbeitende des Gesetzgebungsdienstes teil. Auch an den Sitzungen der Redaktionskommission des Kantonsrates nimmt eine Vertretung des Gesetzgebungsdienstes teil. Falls die kantonsrätlichen Kommissionen es wünschen, werden sie vom Gesetzgebungsdienst unterstützt. Noch nicht sicher gestellt ist, dass die Schlussformulierung einer Gesetzesvorlage vom Gesetzgebungsdienst nochmals geprüft wird. Aus Sicht des Gesetzgebungsdienstes wäre es am sinnvollsten, wenn jeweils die Direktionen die Vorlage in der Schlussformulierung dem Gesetzgebungsdienst nochmals zur Prüfung vorlegen würden.

Die Subkommission konnte anlässlich der Besprechung mit dem Direktionsvorsteher und den zuständigen Mitarbeitenden feststellen, dass der Gesetzgebungsdienst seine Aufgabe mit dem Fokus «Technik der Gesetzgebung» erfüllt und dabei keine politischen Erwägungen miteinbe-

zieht. Sein Ziel ist, mit einem methodisch korrekt aufgebauten, klaren und verständlichen Gesetz künftige Kontroversen zu vermeiden.

## **1.4.2 Amt für Justizvollzug**

Das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich wurde am 1. August 1999 gegründet. Im neuen Amt wurden sämtliche mit dem Straf- und Massnahmenvollzug befassten Anstalten und Dienststellen unter einer einheitlichen Führung zusammengefasst. Es stellt nebst der Strafuntersuchungsbehörden und den Gerichten die dritte Säule des Strafsystems dar. Die Amtsstruktur und die darin vereinten Fachlichkeiten und Potenziale bieten eine gute Möglichkeit, fachliche Fragen und Themen des Justizvollzugs in interdisziplinärer Zusammenarbeit zu definieren und zu entwickeln. Das Amt mit seinen Abteilungen Bewährungs- und Vollzugsdienste, Gefängnisse Kanton Zürich, Justizvollzugsanstalt Pöschwies, Massnahmenzentrum Uitikon sowie Psychiatrisch-Psychologischer Dienst beschäftigt rund 850 Mitarbeitende aus rund 40 verschiedenen Berufen.

Anlässlich der Besprechung mit der Subkommission orientierte der Direktionsvorsteher und seine Mitarbeitenden über die Situation in den Gefängnissen Kanton Zürich und der Justizvollzugsanstalt Pöschwies, über die Gefängnisplanung sowie über das Massnahmenzentrum Uitikon. Im ganzen Ostschweizer Strafvollzugskonkordat sind die geschlossenen Anstalten in den letzten Jahren jeweils vollständig belegt. In der Regel treten Gefangene aus den Gefängnissen Kanton Zürich aus der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft in die Justizvollzugsanstalt Pöschwies ein. Durch die Doppelbelegung im Ergänzungstrakt, die vor ein paar Jahren eingeführt wurde, konnte die Kapazität in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies erhöht werden. Während dem in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies also sämtliche Plätze stets voll belegt sind, waren die Gefängnisse im Kanton Zürich in den letzten Jahren immer wieder überbelegt, so auch teilweise im Berichtsjahr. Zu Notentlassungen ist es in den letzten 15 Jahren nicht mehr gekommen.

## **1.5 Sicherheitsdirektion**

### **1.5.1 Aufsicht über die Heime**

In die Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion bzw. des Kantonalen Sozialamtes fallen die Invalideinrichtungen für erwachsene Personen und die Sozialhilfeeinrichtungen. Als erstinstanzliche Aufsicht überprüft der Bezirksrat jährlich, ob die Voraussetzungen für die Betriebsbewilligungen oder die Beitragsberechtigung eingehalten werden. Bei Bedarf können auch externe Fachpersonen beigezogen werden. Die Aufsicht des Bezirkesrates bildet die Ergänzung zur internen Aufsicht, welche durch die Organe der Trägerschaft einer Einrichtung wahrgenommen wird. Diese müssen über eine von der operativen Betriebsleitung unabhängige Trägerschaft verfügen.

Die Oberaufsicht liegt bei der Sicherheitsdirektion. Operativ wird sie vom Kantonalen Sozialamt wahrgenommen. Dieses kann dem Bezirksrat im Einzelfall Aufträge im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit erteilen. Der zuständige Heimreferent oder die zuständige Heimreferentin des Bezirkesrates kann neben den ordentlichen Visitationen zusätzlich unangemeldete Besuche und Sonderprüfungen durchführen, Auflagen machen, zusätzliche Prüfberichte erstellen und dem Kantonalen Sozialamt Anträge für weitergehende Massnahmen unterbreiten. Der Sicherheitsdirektion und dem Kantonalen Sozialamt als Oberaufsichtsbehörde stehen alle Mittel und Mass-



nahmen des Bezirkrates ebenfalls offen. Zusätzlich können Auflagen im Zusammenhang mit der erteilten Betriebsbewilligung gemacht oder der Entzug der Bewilligung bzw. der Beitragsberechtigung angedroht oder verfügt werden.

Aus Sicht der Sicherheitsdirektion ist mit der internen Aufsicht der unabhängigen Trägerschaft und der zweistufigen externen Aufsicht eine Struktur geschaffen worden, welche sich in der Praxis bewährt hat.

### **1.5.2 Integration der Flughafenpolizei in das Korps der Kantonspolizei**

Verschiedene Gründe haben zur Integration der Flughafen-Sicherheitspolizei in das Polizeikorps der Kantonspolizei auf den 1. Januar 2009 geführt. Im Vordergrund standen das mangelnde Interesse an einer Beschäftigung bei der Flughafen-Sicherheitspolizei und hohe Austrittsraten. Das eingeschränkte Tätigkeitsgebiet, der geringere Verdienst und die fehlenden internen Veränderungsmöglichkeiten führten zu immer weniger Bewerbungen. Die Integration bzw. die Zusammenführung der beiden Polizeikorps erforderte gemäss Sicherheitsdirektion umfangreiche Vorbereitungsarbeiten und erfolgte schrittweise. So waren die Rechtsgrundlagen und die Rekrutierung anzupassen, eine neue Laufbahn musste definiert werden und die Stellenbewertungssysteme mussten angeglichen werden.

Der Zusammenlegungsprozess ist gemäss Sicherheitsdirektion grundsätzlich abgeschlossen. Der letzte Realisierungsschritt bildet die Neueinreihung der bisherigen Stellen der Flughafen-Sicherheitspolizei auf den 1. Juli 2011. Mit der Integration ins Polizeikorps der Kantonspolizei gibt es nur noch ein Berufsbild Polizist. Für alle frisch ausgebildeten Polizisten führt die Laufbahn obligatorisch über den Flughafen. Dabei werden die Grundtätigkeiten sicherheitspolizeiliche Überwachung und Grenz- und Ausweiskontrolle geschult. Die Sicherheitsdirektion beurteilt die gegenwärtige Verweildauer der neuen Polizistinnen und Polizisten von rund zwei Jahren unter Berücksichtigung des Bedarfs beim Flughafen als zu lang. Es ist deshalb der Einsatz von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten vorgesehen. Diese könnten Aufgaben übernehmen, für die keine Polizeiausbildung erforderlich ist.

Grundsätzlich wird die Zusammenführung von den betroffenen Polizistinnen und Polizisten gemäss Sicherheitsdirektion gut akzeptiert. Dazu beigetragen habe, dass im ganzen Veränderungsprozess grosses Gewicht auf die Kommunikation gelegt wurde.

### **1.5.3 Migrationsamt**

Im Berichtsjahr liess der Sicherheitsdirektor einen externen Bericht zur Überprüfung der Betriebsabläufe im Bewilligungswesen des Migrationsamtes erstellen, der im April 2010 vorlag. Zudem wurde eine externe Fachperson beauftragt, die Vorwürfe gegen das Migrationsamt, die im Mai 2010 in den Medien veröffentlicht wurden, zu untersuchen. Der Bericht wurde im August 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt. Beide Berichte enthalten zahlreiche Empfehlungen und Hinweise für Massnahmen zur Verbesserung der Führung und Organisation des Migrationsamtes. Die Umsetzung dieser Massnahmen leitete der Sicherheitsdirektor im Berichtsjahr ein.

Im November 2010 wählte der Regierungsrat den neuen Chef des Migrationsamtes. Dieser nahm seine Tätigkeit Anfang Januar 2011 auf. Der Sicherheitsdirektor erteilte ihm den Auftrag, das Migrationsamt in ein kundenorientiertes Dienstleistungszentrum zu überführen. Zur Erreichung dieses Ziels wurde das Projekt «Migrationsamt 2011» gestartet. Das Projekt wurde in verschiedene Teilprojekte gegliedert, die von Kaderangehörigen des Migrationsamtes geleitet werden. Die übrigen Mitarbeitenden werden in die Teilprojekte einbezogen. In regelmässigen Abständen hat die Projektleitung dem Sicherheitsdirektor über den Projektfortschritt Bericht zu erstatten. Die Ergebnisse der Projektarbeit sollen laufend umgesetzt und in die Linienstruktur integriert werden.

Die im Jahr 2009 beschlossene Personalaufstockung konnte per Ende 2010 vollständig umgesetzt werden. Sie führte zu einer spürbaren Verbesserung im Bewilligungsverfahren, an den Schaltern und bei der telefonischen Auskunftserteilung. Seit Ende Januar 2011 erfasst das Migrationsamt die biometrischen Merkmale für den Ausländerausweis für Drittstaatsangehörige. Täglich werden 200 bis 300 Personen an den zehn neuen Erfassungsstationen bedient. Die Einführung dieser neuen Dienstleistung verlief gemäss Sicherheitsdirektion reibungslos. Rückstände bestehen nicht.

*Die Geschäftsprüfungskommission hat sich in den letzten Jahren regelmässig über das Migrationsamt informieren lassen. Die externen Abklärungen zu den Vorwürfen gegenüber dem Migrationsamt haben die Geschäftsprüfungskommission durch eine Subkommission begleiten und sich über die Ergebnisse orientieren lassen. Für die Geschäftsprüfungskommission sind damit die Abklärungen noch nicht erledigt. Nachdem sich sowohl der neue Sicherheitsdirektor als auch der neue Chef des Migrationsamtes in ihre neuen Funktionen eingearbeitet haben, wird sich die Geschäftsprüfungskommission in geeigneter Form über den Stand der Reorganisation des Migrationsamtes erneut orientieren lassen.*

## **1.6 Finanzdirektion**

### **1.6.1 IKS in der Verwaltung**

Gemäss § 39 der Rechnungslegungsverordnung hat die Finanzdirektion unter Einbezug der Finanzkontrolle und der Direktionen im Oktober 2009 die Grundsätze für ein zweckmässiges internes Kontrollsystem festgelegt.

Die Direktionen und die Staatskanzlei sowie andere Organisationen, die dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) unterstellt sind, sind gemäss § 42 Abs. 1 RLV verpflichtet, die Grundsätze zum IKS einzuhalten. Soweit dies für die korrekte Erstellung der konsolidierten Rechnung erforderlich ist, gelten die IKS-Grundsätze auch für die gemäss § 54 CRG zu konsolidierenden Einheiten, die dem CRG nicht unterstellt sind. Das IKS unterstützt die Führungskräfte bei der verlässlichen finanziellen Berichterstattung, der Einhaltung der relevanten Gesetze und Normen, dem Schutz des Kantonsvermögens und der Sicherstellung der Effektivität und Effizienz der Abläufe.

Für die Einführung des IKS bis Ende 2012 wurde im April 2010 unter der Leitung der Finanzverwaltung ein direktionsübergreifendes Projekt gestartet und ein Grobkonzept erarbeitet. Für die Direktionen ist die Teilnahme am Projekt freiwillig, doch haben sich mittlerweile sämtliche Di-

reaktionen, die Parlamentsdienste des Kantonsrates, der Datenschutzbeauftragte, die Rechtspflege und auch die Zürcher Fachhochschulen dazu entschlossen. Die kantonalen Spitäler und die Universität Zürich haben auf eine Teilnahme verzichtet.

Zudem wurden die Arbeiten am IKS-Leitfaden aufgenommen sowie mit der Planung der für Mitte 2011 vorgesehenen Lancierung der Umsetzungsprojekte der Direktionen zum Aufbau/Ausbau des IKS begonnen. Verschiedene Vorarbeiten zu IKS wurden bereits in zentralen Projekten umgesetzt. So ist beispielsweise das zertifizierte Kompetenzzentrum SAP bei der Finanzverwaltung der Finanzdirektion angegliedert. Dieses führt die SAP-Applikationen des Kantons.

Mit der Vollständigkeitserklärung für die Rechnung 2013 bestätigt die Amtsleitung erstmals auch, dass das Amt über ein internes Kontrollsystem verfügt, das alle wesentlichen finanzrelevanten Risiken abdeckt. Ab 2014 wird von der Finanzkontrolle erstmals geprüft, ob die Umsetzung des IKS in den Direktionen korrekt erfolgt ist und das System bestimmungsgemäss funktioniert.

*Die Geschäftsprüfungskommission beabsichtigt, die Umsetzung und Einführung dieses Projektes weiter zu verfolgen und sich zu gegebener Zeit nach den ersten Erfahrungen zu erkundigen.*

### **1.6.2 Übergang von PALAS zu PULS-ZH**

Der Regierungsrat beschloss Anfang 2009, das Personalinformationssystem PALAS durch das verbreitete Standardsystem SAP HCM zu ersetzen. Unter der Bezeichnung PULS-ZH wurden die Projektarbeiten an die Hand genommen. Für das Projekt PULS-ZH bewilligte der Regierungsrat einen Objektkredit von 15,6 Mio. Franken. Gemäss Projektplan war die Ablösung auf 1. Januar 2011 vorgesehen. Anlässlich der Besprechung mit der Finanzdirektorin und ihren Mitarbeitenden liess sich die Subkommission über den Ablösungsprozess und die ersten Erfahrungen informieren.

Die Projektorganisation umfasste im Berichtsjahr rund 100 Personen. Der Betrieb des neuen Systems PULS-ZH funktionierte nach der Ablösung zu 90%. So konnten die rund 51'000 Lohnzahlungen korrekt abgewickelt werden. Wenige Details mussten nochmals überprüft werden. In der eigentlichen Ablösungsphase sei von den Beteiligten ein ausserordentlicher Einsatz abverlangt worden. Mit Problemen behaftet seien einzelne notwendige Zusätze zum System wie beispielsweise Reportings oder Stellenpläne. Mit Hilfe einer externen Firma würden gegenwärtig Nachbesserungen vorgenommen. Im Berichtsjahr wurden insgesamt 175 Schulungen durchgeführt.

Während des Umsetzungsprozesses rapportierte ein externer Controller der Finanzdirektorin über den Projektfortschritt und den Stand der Umsetzung. Die Kosten für PULS-ZH setzen sich im Wesentlichen aus folgenden Grössen zusammen: 9 Mio. Franken für die Programmierung, 2 Mio. Franken für Lizenzen, rund 2 Mio. Franken für Verschiedenes, Infrastruktur und Schulung sowie 3,5 Mio. Franken für die Unterstützung bei der Einführung und der internen Teilprojekte. Die jährlichen reinen Betriebskosten betragen neu knapp 1 Mio. Franken. Der Betrieb von PALAS, der bisherigen Applikation auf dem HOST der Firma Abraxas, kostete dagegen rund 3,6 Mio. Franken pro Jahr. Im Gegensatz zu PALAS erfolgt die Wartung von PULS-ZH durch das interne SAP-Kompetenzzentrum.

### **1.6.3 Vernehmlassung Teilrevision der BVK-Statuten «nachhaltige Finanzierung»**

Bei diesem Themenschwerpunkt interessierte sich die Subkommission nicht für den Inhalt der geplanten Teilrevision. Vielmehr stand Ablauf und Adressaten der Vernehmlassung im Vordergrund.

Zum Vernehmlassungskreis gehörten 600 Adressaten: Direktionen, angeschlossene Betriebe, Gemeinden, Parteien etc. Die Städte Zürich und Winterthur wurden explizit zur Vernehmlassung eingeladen. Die Mitglieder der Verwaltungskommission der BVK hatten ein uneingeschränktes Einsichtsrecht in die Vernehmlassungsantworten. Ein solches wurde auch den Vereinigten Personalverbänden gewährt. Die Auswertung erfolgte unter Beizug der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Bis Ende April 2011 lag der abschliessende Bericht vor. Bevor dem Regierungsrat Antrag gestellt wird, soll die Verwaltungskommission nochmals umfassend über die Vernehmlassungsergebnisse informiert werden.

## **1.7 Volkswirtschaftsdirektion**

### **1.7.1 Entwicklung/Steuerung Wohnungsbau in Nachachtung der Wohnbauförderungsverordnung 2009**

Der Wohnungsbau hatte sich in den letzten Jahren laufend verteuert. Hinzu kamen verschärfte gesetzliche Anforderungen und erhöhte Komfortansprüche. Aus diesem Grund wurden die Erstellungs-, Investitions- und Erneuerungskosten in der Wohnbauförderungsverordnung per 1. März 2009 der Teuerung angepasst. Um die zukünftige Teuerung aufzunehmen, wurden sie darüber hinaus indiziert. Analog dazu wurden die Einkommenslimiten der Mieterinnen und Mieter der Teuerung angepasst. Auf eine generelle Erhöhung der Einkommenslimiten wurde hingegen verzichtet, da das Gesetz ausdrücklich vorsieht, dass nur Personen mit geringem Einkommen Anspruch auf eine subventionierte Mietwohnung haben. Dies im Gegensatz zur früheren kantonalen Wohnbauförderung, die zum Ziel hatte, Mietwohnungen für Personen mit tiefem und mittlerem Einkommen zu fördern.

Wegen der steigenden Energiepreise und der verstärkten Umweltbelastung war ein weiteres Ziel, Massnahmen zu fördern für eine sparsame und rationelle Energieverwendung sowie zur Schonung der Umwelt. Zudem wurden jene Bestimmungen der Wohnbauförderungsverordnung geändert, die auf den Richtsatz der Zürcher Kantonalbank Bezug nehmen. Dieser war seit dem 1. Januar 2008 mietrechtlich nicht mehr relevant und wurde, analog zum Mietrecht, durch den hypothekarischen Referenzzinssatz ersetzt.

Gemäss der Volkswirtschaftsdirektion ist die Wohnbauförderung derzeit ein zentrales Thema, mit dem sich auch die zuständige Sachkommission des Kantonsrates befasse. Erstaunlich sei, dass die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht ausgeschöpft würden. Es würden weniger Gesuche gestellt als in früheren Jahren. Das liege am gegenwärtigen tiefen Zinsniveau sowie an den knappen Landreserven.

### **1.7.2 Veränderte Rolle des Kantons bei Nationalstrassenprojekten im Rahmen der NFA**

Mit der NFA ging das Eigentum am bestehenden Nationalstrassennetz auf den Bund über. Dieser ist seitdem für den Ausbau, Unterhalt, Betrieb und die Finanzierung der Nationalstrassen zuständig. In seinem Entwurf für eine Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz vom 9. Mai 2008 schlug der Bundesrat die Aufnahme von rund 400 Kilometer bestehender Strassen ins Nationalstrassennetz vor. Die dort vorgebrachte Forderung, wonach die Kantone dem Bund die finanziellen Aufwendungen für den Betrieb, Unterhalt und Ausbau der neuen Netzelemente durch vollständige Kompensation bei verschiedenen Bundesbeiträgen hätten entschädigen müssen, stiess in der Vernehmlassung auf breite Ablehnung. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen erarbeitete in der Folge einen Kompromissvorschlag, nach welchem die Kantone Betrieb und Unterhalt der zu übertragenden Strassen kompensieren, während die Aufwendungen für den Ausbau zu Lasten des Bundes gehen. In seiner Stellungnahme akzeptiert der Regierungsrat die Kompensation der Aufwendungen für den Betrieb und Unterhalt der abzutretenden Strassen im Umfang von jährlich 105 Millionen Franken, wovon auf den Kanton Zürich 11,35 Millionen Franken entfallen.

Im Kanton Zürich sind zwei Strassenabschnitte zur Aufklassierung zu Nationalstrassen vorgesehen. Zum einen ist dies die Oberlandautobahn A53 zwischen Brüttsellen – Uster – Hinwil – Rüti – Kantonsgrenze St. Gallen und zum anderen die Hirzelstrasse zwischen dem Kreisel Sihlbrugg und dem Anschluss an die Nationalstrasse A3 in Wädenswil. Prinzipiell vertritt der Regierungsrat die Ansicht, dass gemäss Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen der Bund alleine für die Finanzierung von Bau und Unterhalt der Nationalstrassen zuständig ist. Der Regierungsrat ist aber auch der Überzeugung, dass sich die dringenden Ausbauvorhaben sowohl an der Oberlandautobahn (Lückenschluss Uster - Hinwil) wie auch der in Planung befindliche Hirzeltunnel nur dann realisieren lassen, wenn diese zu Nationalstrassen aufklassiert werden. Dafür muss allerdings die Finanzierung sichergestellt sein, weshalb der Regierungsrat dem Kompensationsvorschlag zugestimmt hat. Bei der Oberlandautobahn geht die Volkswirtschaftsdirektion davon aus, dass der entsprechende Netzbeschluss Ende 2011 vorliegen dürfte. Sofern zwei hängige Einsprachen bis dahin erledigt werden könnten, wäre danach eine Übernahme des kantonalen Projektes durch den Bund möglich.

### **1.7.3 Greater Zurich Area: Stand der geplanten Neuausrichtung**

Am 11. November 2010 orientierte der Stiftungsrat der GZA die Öffentlichkeit über die Eckwerte der beabsichtigten Neuausrichtung seiner Organisation. Der Regierungsrat stimmte den folgenden Vorschlägen für die Neuausrichtung der GZA grundsätzlich zu:

- Festhalten am heutigen bewährten PPP-Modell mit einer Stiftung als Trägerorganisation und der operativen GZA AG. Der Vorsitz der Stiftung liegt weiterhin beim Kanton Zürich als grösstem Geldgeber.
- Erarbeitung eines Marktbearbeitungskonzepts, das die Aktivitäten der Organisationen im Umfeld (Osec, Kantone, Städte) berücksichtigt.
- Modifizierung des Auftrags an die GZA und Konzentration der Aktivitäten auf die Akquisition.
- Stärkung des PPP-Gedankens durch einen verstärkten Miteinbezug der öffentlichen Geldgeber und eine Aufstockung des Verwaltungsrates.

Die vom Regierungsrat mitgetragene Neuausrichtung der GZA ist eine Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen im internationalen Standortmarketing. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die überregionale Zusammenarbeit im internationalen Standortmarketing wirkungsvoller als ein Alleingang ist.

Die Kredite für die GZA wurden bis anhin vom Kantonsrat für vier Jahre beschlossen, letztmals mit Beschluss vom 18. Dezember 2006 für die Jahre 2007 bis 2010. Weil die Eckwerte der Neuausrichtung nun beschlossen, aber noch nicht umgesetzt sind, hat der Regierungsrat im Sinne einer Übergangslösung einen einjährigen Kredit für das Jahr 2011 in der Höhe von 1,88 Mio. Franken bewilligt. Gemäss der Volkswirtschaftsdirektion kann der Zeitplan für die Neuausrichtung eingehalten werden. Bis Ende 2011 sollte der ordentliche Kreditantrag vom Kantonsrat bewilligt werden können. Die Vorlage dazu wird der zuständigen Sachkommission im Herbst 2011 unterbreitet.

## **1.8 Gesundheitsdirektion**

### **1.8.1 Diagnosis Related Groups (DRG)**

Bei der Spitalfinanzierung schreibt das revidierte Krankenversicherungsgesetz für Leistungen der obligatorischen Krankenversicherung eine Abgeltung über leistungsbezogene Pauschalen vor. Zurzeit wird für die obligatorische Krankenversicherung eine gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstruktur mit diagnosebezogenen Fallpauschalen vorbereitet. Diese Tarifstruktur baut auf einem DRG-System (diagnosis related groups) auf, bei dem medizinisch ähnliche Fälle zu kostenhomogenen Gruppen zusammengefasst und mit einer Pauschale entschädigt werden. Das KVG schreibt den Kantonen neu vor, dass sie ab 2015 mindestens 55% von diesen Pauschalen übernehmen müssen. Diese enthalten neu auch Investitionskostenanteile.

Die Mitwirkung der Kantone bei der Tarifaushandlung zwischen den Versicherern und Leistungserbringern ist nicht vorgesehen, obwohl sie neu die finanzielle Hauptlast tragen. Die Verhandlungen über die konkreten Tarife sind von den Leistungserbringern mit den Versicherern zu führen. Das KVG setzt die Kantone aber weiterhin als Tarifgenehmigungsinstanz und – bei fehlenden Vereinbarungen – als Festsetzungsbehörde ein. Dabei haben sie zu prüfen, ob die Tarifverträge mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit in Einklang stehen und insbesondere, ob sie sich an der Entschädigung jener Spitäler orientieren, welche die Leistungen in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringen.

Im Bereich Spitalfinanzierung muss als Folge des KVG das kantonale Recht angepasst werden. Das wurde in der Vorlage 4763 betr. Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz berücksichtigt. Der Kantonsrat hat der entsprechenden Vorlage der zuständigen Sachkommission am 2. Mai 2011 zugestimmt.

## **1.9 Bildungsdirektion**

### **1.9.1 Berufseinstieg**

#### **1.9.1.1 Zweijährige Grundbildung mit Berufsattest**

Die zweijährige berufliche Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) löste die bisherige Anlehre ab. EBA-Ausbildungen ermöglichen praktisch begabten Jugendlichen den Berufseinstieg. Zurzeit gibt es in 39 Berufen eine EBA-Ausbildung. Gemäss Bildungsdirektion stellt die EBA-Grundbildung im Vergleich zur Anlehre eindeutig höhere Leistungsanforderungen. Gemäss Evaluationsbericht von 2010 ist es mit den Bildungsverordnungen relativ gut gelungen, sowohl den Bedürfnissen der Lernenden wie auch der Betriebe gerecht zu werden. Diese Grundbildungen scheinen den Anforderungen des Arbeitsmarktes eher gerecht zu werden. Die Erfolgsquoten im Kanton Zürich sind hoch; 2009 betrug sie 95%. Dies wird als Indiz gewertet, dass das Anforderungsniveau nicht zu hoch angesetzt wurde.

#### **1.9.1.2 Neugestaltung 3. Sek**

Die Umsetzung des Projekts Neugestaltung 3. Sek verlief im Berichtsjahr nach Plan und ohne nennenswerte Schwierigkeiten. Die ersten Erfahrungen zeigen gemäss Bildungsdirektion, dass das Projekt sowohl bei den Schulen, wie auch bei den Eltern und der Berufswelt positive Resonanz findet.

Erwartungsgemäss wird die enge Einbindung von Eltern und Schülerinnen und Schülern im Rahmen der verbindlichen Standortbestimmungen als zentrales Element der Umsetzung erachtet, auch wenn die Durchführung des klar strukturierten Gesprächs von den Lehrpersonen als zusätzliche zeitliche Belastung vermerkt wird. Stellwerk ist ein standardisiertes Testsystem, das schulische Kernkompetenzen objektiv vergleichbar und losgelöst vom besuchten Schultyp ausweist. Gemäss Bildungsdirektion haben auch die Lehrbetriebe die Vorteile des schultypunabhängigen Leistungsprofils erkannt. Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt informierte an der Kantonalen Lehrstellenkonferenz vom April 2011 über den richtigen Umgang mit dem neuen Stellwerk-Test.

Die Stärkung der Selbst-, Sozial- und Methodenkompetenzen mit Projektunterricht und Abschlussarbeit ist ein weiteres Kernelement der Neugestaltung 3. Sek. Die Schülerinnen und Schüler vertiefen dabei im Rahmen des Projektunterrichts überfachliche Fähigkeiten, die im Berufs- und ausserschulischen Alltagsleben gebraucht werden.

### **1.9.2 Sonderpädagogische Massnahmen**

Die Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen wurde ab Schuljahr 2008/09 in drei Staffeln umgesetzt. Seit Beginn des Schuljahres 2010/11 arbeiten alle Gemeinden nach den Bestimmungen dieser Verordnung. Die Schulgemeinden beschreiben die konkrete Umsetzung in ihren gemeindeeigenen sonderpädagogischen Konzepten. So sind gemäss Bildungsdirektion die Ausgestaltung der Angebote und die Abläufe innerhalb der Gemeinde geregelt, ebenso wie die Fragen der Zuständigkeit und der Qualitätsüberprüfung. Gemäss einer Erhebung haben nahezu

alle Gemeinden ihre sonderpädagogischen Gemeindekonzepte verabschiedet und damit den organisatorischen und administrativen Ablauf geregelt.

Der Stand der Umsetzung auf Unterrichtsebene, die Zusammenarbeitsformen und die Qualität der Zusammenarbeit hängt gemäss Bildungsdirektion massgeblich vom Stand der generellen Schulentwicklung ab und ist entsprechend heterogen.

## **1.10 Baudirektion**

### **1.10.1 Legislaturziel 8 «Attraktive Siedlungs- und Landschaftsräume als wesentliche Faktoren einer hohen Lebensqualität erhalten und fördern»**

Die Zürcher Land- und Forstwirtschaft produziert in einem immer schwierigeren Umfeld. Der Landwirtschaft macht die Globalisierung und Liberalisierung der Märkte zu schaffen. Die Forstwirtschaft ist konfrontiert mit stark schwankenden Holzpreisen. Der Regierungsrat strebt an, mit einem zugunsten der produzierenden Landwirtschaft ausgerichteten Vollzug der meist bundesrechtlichen Vorgaben sowie mit ergänzenden kantonalen Massnahmen die Produktionsbedingungen zu verbessern. Ein Ziel ist, dass die rund 30% Wald- und 45% Landwirtschaftsfläche der gesamten Kantonsfläche flächendeckend und nachhaltig genutzt werden.

2006 wurde das Projekt «Zukunftsfähige Landwirtschaft» unter Federführung der Baudirektion abgeschlossen. In Folgearbeitsgruppen wurden seither zu den Themen Lufthygiene, Gewässerschutz, Bauen ausserhalb von Bauzonen und Naturschutz zusammen mit dem Zürcher Bauernverband praxistaugliche Vollzugslösungen erarbeitet. So wurden beispielsweise 2009 zum Schutz der besten Ackerflächen als Produktionsgrundlage die Fruchtfolgeflächen im Feld verifiziert und für die laufende Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplanes kartografisch ausgeschieden.

Eine hohe Priorität hat die Stärkung der Befähigung angehender Landwirte am Strickhof, die unternehmerischen Herausforderungen der Zukunft erfolgreich zu bewältigen. Deshalb wurde der Ausbau des Strickhofes zu einem überkantonalen, stufenübergreifenden Kompetenzzentrum vorangetrieben. Im interkantonalen Vergleich ist das Bildungsniveau im Agrarsektor im Kanton Zürich hoch.

Im Bereich Forst wurde der Waldentwicklungsplan Kanton Zürich von der Baudirektion festgesetzt. Damit wird eine den lokalen Bedürfnissen und Standortgegebenheiten angepasste Nutzung festgelegt und ökonomische wie auch ökologische Waldbewirtschaftung ermöglicht.

### **1.10.2 Baucontrolling**

Anlässlich der Besprechung mit dem Baudirektor und seinen Mitarbeitenden wurde der Subkommission ein Statusbericht zum Projekt Baucontrolling präsentiert. Mit dem Baucontrolling soll die Steuerung von Bauprojekten zur Erreichung der Projektziele unter Einhaltung der Kredit-, Termin- und Qualitätsvorgaben sicher gestellt werden. Grundsätzlich verfügt die Baudirektion über ein Baucontrolling, doch ist dieses nicht standardisiert, nicht systemunterstützt und nicht lückenlos dokumentiert. Neu soll ein Managementinformationssystem aufgebaut werden, das alle Führungsverantwortlichen mit stufengerechten, aktuellen und verlässlichen Informationen versorgt.



Ende Januar 2010 erfolgte der Projektstart. Im März 2010 genehmigte die Geschäftsleitung der Baudirektion den Projektantrag und im August 2010 die Lösungskonzepte für den Hochbau und den Wasserbau sowie den Umsetzungsauftrag mit Abschlussberichterstattung bis im zweiten Quartal 2011. Zudem wurde im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben Obergericht Kanton Zürich eine externe Prüfstelle für das Projektcontrolling eingesetzt, insbesondere auch, um die Effektivität und die Effizienz des Controllingeinsatzes anhand eines anspruchsvollen Projektes konkret zu überprüfen. Für den Tiefbau wurde ein spezieller Zeitplan aufgestellt. Ende August 2011 erfolgt eine Berichterstattung an die Finanzkommission, die 2009 mit einer Subkommission das Thema Baucontrolling näher prüfte. Die Geschäftsprüfungskommission war mit der Referentin für die Baudirektion in dieser Subkommission vertreten.

*Die Geschäftsprüfungskommission wird zusammen mit der Finanzkommission die Entwicklung dieses Projektes beobachten und sich regelmässig orientieren lassen. Im Rahmen ihrer laufenden gemeinsamen Abklärungen zum Zusatzkredit für das Massnahmenzentrum Uitikon wird das Thema Baucontrolling ebenfalls betrachtet werden müssen.*

### **1.11 Schlusswort**

Basierend auf der Gewaltenteilung sind dem Kantons- und dem Regierungsrat Aufgaben zugeordnet. Der Geschäftsprüfungskommission obliegt dabei die Kontrolle, dass Regierung und Verwaltung die ihnen zugewiesenen Aufgaben innerhalb dieses Systems ordnungsgemäss wahrnehmen. Der Geschäftsprüfungskommission geht es nicht in erster Linie darum, festgestellte Mängel zu rügen oder gar anzuprangern. Vielmehr will sie diese unter Mitwirkung der beteiligten Amtsstellen offen legen, so dass geeignete Lösungen gesucht werden können. Das bedingt ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis und transparente Abläufe. Die Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass ihr die gewünschten Auskünfte und Unterlagen in der Regel vollumfänglich erteilt bzw. ausgehändigt werden. Vertiefte Abklärungen oder Besichtigungen einzelner Amtsstellen werden von den Vorgesetzten und Mitarbeitenden nicht als lästige Kontrolle wahrgenommen. Vielmehr hat die Geschäftsprüfungskommission den Eindruck, dass die Mitarbeitenden das Interesse der Geschäftsprüfungskommission an ihrer Arbeit schätzen. Die Geschäftsprüfungskommission möchte dem Regierungsrat und den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für diese offene und gute Zusammenarbeit danken.

Zürich, 23. Juni 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Die Sekretärin
Claudio Zanetti	Madeleine Speerli

## **2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2010, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2010 bis Mai 2011**

### **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. Seit kurzem prüft sie gemäss § 49 c Abs. 3 KRG die Richterandidaturen 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 § 49c 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. Bei Gesuchen von Mitgliedern des Verwaltungs-, Sozialversicherungs- oder Obergerichts um Zugehörigkeit zur Verwaltung oder Geschäftsführung einer Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft zu wirtschaftlichen Zwecken stellt die Justizkommission dem Kantonsrat Antrag. Diesem stellt sie zudem Antrag bei

Gesuchen um Teilentlassung aus dem Amt für die vom Kantonsrat gewählten Mitglieder der kantonalen Gerichte.

Im Berichtszeitraum hat die Justizkommission vier 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. Die Justizkommission nahm zudem gemäss § 204 Abs. 1 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) Kenntnis von einem vom Regierungsrat abgelehnten Gesuch um Begnadigung.

## **2.4 Prüfung der Kandidaturen in die gesamtkantonale Gerichte**

Gestützt auf Art. 75 Abs. 1 KV und einen Beschluss der Geschäftsleitung vom 6. Januar 2011 hat die Justizkommission erstmals die Richter kandidaturen für zehn ausgeschriebene Handelsrichterstellen geprüft. Die Ausschreibung der Stellen erfolgte Ende November 2010 durch die damals zuständige Volkswirtschaftsdirektion. Die Übergabe der Bewerbungsdossiers erfolgte am 2. Februar 2011. Gleichentags erging ein Bundesgerichtsurteil, nach welchem die gesetzlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen gemäss § 36 Abs. 3 GOG als unzulässig aufgehoben wurden, wonach wählbar ist, wer in einem Unternehmen als Inhaberin oder Inhaber oder in leitender Stellung tätig ist oder während mindestens zehn Jahren eine solche Stellung bekleidet hat.

Gestützt darauf schrieb die Justizkommission die Stellen ohne diese Wählbarkeitsvoraussetzungen am 11. März 2011 erneut aus.

Am 19. April 2011 konnten die als geeignet beurteilten Kandidaturen an die Interfraktionelle Konferenz weitergeleitet werden.

Die Justizkommission hat das Handelsgericht vor der Prüfung der Bewerbungen Stellung nehmen lassen, welche fachlichen und persönlichen Anforderungen an die einzelnen zu besetzenden Stellen zu erfüllen sind. Mithilfe dieser Anforderungsprofile hat die Justizkommission die 87 eingegangenen Bewerbungen beurteilt. Erfreulicherweise konnten für jeden gesuchten Fachbereich in den jeweiligen Kammern mindestens so viele Kandidaturen als geeignet beurteilt werden, wie Stellen zu besetzen sind. In einzelnen Fachbereichen sind sogar mehr Kandidaturen als gesucht für geeignet beurteilt worden. Die Wahlvorschläge unterbreitet die Interfraktionelle Konferenz dem Kantonsrat.

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

Aufgrund der jährlichen Visitationen der Strafverfolgungsbehörden hat eine ausführliche Besprechung des Geschäftsberichtes 2010 am 19. April 2011 mit dem damaligen Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern, Regierungsrat Markus Notter, dem Generalsekretär, einem Vertreter der Oberstaatsanwaltschaft sowie dem leitenden Oberjugendanwalt stattgefunden.

## **2.5.1 Strafverfolgung Erwachsene**

### **2.5.1.1 Geschäftsgang**

Insgesamt ist die Anzahl Nettoeingänge bei den Allgemeinen Staatsanwaltschaften gegenüber dem Vorjahr leicht auf 25'086 gesunken. Einzig die Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl hatte eine Zunahme zu verzeichnen. Zusammen mit einer gesunkenen Anzahl Erledigungen sind dort die Pendenzen verhältnismässig stark angestiegen.

Bei den Besonderen Staatsanwaltschaften gab es einen leichten Anstieg bei den Eingängen. Glücklicherweise gingen die Eingänge bei der über Jahre stark beanspruchten Staatsanwaltschaft III für Wirtschaftsdelikte zurück.

Die Unterschiede zwischen Allgemeinen und Besonderen Staatsanwaltschaften zeigen sich auch deutlich bei der durchschnittlichen Untersuchungsdauer. Liegt sie bei den erstgenannten bei rund 140 Tagen pro Fall, liegt sie bei den letztgenannten aufgrund des Aufwands und der Komplexität zwischen 242 und sogar 820 Tagen (Wirtschaftsdelikte).

### **2.5.1.2 Auswirkungen der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung**

Mit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung am 1. Januar 2011 sind auf der einen Seite neue Aufgaben und zusätzlicher Aufwand auf die Strafverfolgungsbehörden zugekommen. Erwähnenswert ist die neue Zuständigkeit für die Bestellung der amtlichen Verteidigungen und der unentgeltlichen Rechtsbeistände. Das zuständige Büro ist bei der Oberstaatsanwaltschaft angegliedert und hat mit dieser zusätzlichen Aufgabe im neuen Spannungsfeld zwischen Staatsanwälten und Rechtsanwälten seine Unabhängigkeit zu wahren.

Ebenso fällt die Strafverfolgung von Ehrverletzungsdelikten neu in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften.

Mehraufwand für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bedeutet auch die Stärkung des Unmittelbarkeitsprinzips im gerichtlichen Hauptverfahren. Durch vermehrte Beweisabnahmen vor Gericht ist die persönliche Anwesenheit der fallführenden Staatsanwältin oder des fallführenden Staatsanwaltes in Verfahren erforderlich, in denen diese bisher die Anklagen nicht persönlich vor Gericht vertreten mussten.

Auf der anderen Seite ist eine entlastende Wirkung der erweiterten Möglichkeiten zum Erlass eines Strafbefehls zu erwarten. Der Erlass eines Strafbefehls durch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ist neu in sämtlichen Fällen möglich, in welchen das Strafmass 180 Tagessätze, 720 Stunden gemeinnützige Arbeit oder 6 Monate Freiheitsstrafe nicht überschreitet. Insgesamt ist damit eine Zunahme der etwas weniger aufwändigen Strafbefehle und damit verbunden eine Abnahme der zeitlich aufwändigeren Anklagen ans Gericht zu erwarten.

Die Strafverfolgungsbehörden haben die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung so lange im Voraus und so gründlich wie möglich vorbereitet. Neben der Erarbeitung einer 300 Seiten starken Weisung ist auch die Bearbeitung und Anpassung von 400 im Strafverfahren relevanten elektronischen Vorlagen zu erwähnen. Die fallführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte konnten mit entsprechender Weiterbildung und Einführung – als Hilfsmittel diente eine internetbasierte Prüfungsplattform - am 1. Januar 2011 den in der Strafprozessgeschichte historischen Wechsel gut unterstützt vollziehen. In einem Jahr wird sicherlich eine erste ein wenig vertiefte Beurteilung der Umsetzung der neuen Strafprozessordnung möglich sein, welche Auswirkungen die Umstellung insgesamt hatte. Grundsätzlich muss wohl davon ausgegangen werden, dass der Aufwand steigt auch durch mehr Administration, und dass dafür nebst organisatori-

schen Massnahmen wohl mehr Personal benötigt wird, um die Qualität der Strafverfolgung beibehalten zu können.

### **2.5.1.3 Verdeckte Massnahmen der Polizei**

Mit der Schweizerischen Strafprozessordnung gingen aber auch unterschiedliche Auffassungen betreffend Zuständigkeit zur Regelung von verdeckten Massnahmen der Polizei einher. Dies hatte nicht zuletzt zur Folge, dass seit dem 1. Januar 2011 die Lücke besteht, dass die Zürcher Polizeien ausserhalb eines Strafverfahrens keine präventiven Ermittlungen mehr durchführen dürfen. Diese Lücke ist nun raschmöglichst zu schliessen.

### **2.5.1.4 Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit Polizei und Gerichten**

Die wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften, wie sie in den letzten Jahren vor allem zwischen den Spezialabteilungen der Polizeien und den Besonderen Staatsanwaltschaften umgesetzt wurde, wird durch die Schweizerische Strafprozessordnung generell zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften nochmals verstärkt. Mit der neuen Prozessordnung sind die Staatsanwaltschaften nicht mehr nur im Untersuchungsverfahren, sondern bereits im vorgelagerten Ermittlungsverfahren zuständig und damit gegenüber der Polizei weisungsbe-rechtigt.

Die Strafverfolgungsbehörden haben bei den Vorbereitungen und Erörterungen insbesondere von Verfahrensfragen mit den Gerichten zusammengearbeitet, um reibungslose Abläufe zwischen den Behörden sicherzustellen. Dies soll so fortgeführt werden im Interesse einer effizienten Umsetzung der StPO.

### **2.5.1.5 Schwerpunkte in der Strafverfolgung**

Bereits im vorjährigen Bericht der Justizkommission ist die Schwerpunktsetzung des Regierungsrates für die Strafverfolgung für die Jahre 2009 -2012 erläutert. Im diesjährigen Bericht sind daher nachfolgend nur die wichtigsten Punkte seit der letzten Berichterstattung zu erwähnen.

#### *Wirtschaftskriminalität*

Unter diesem Begriff hat die Justizkommission in den vorangegangenen Jahren insbesondere über die auf die Wirtschaftskriminalität spezialisierte Staatsanwaltschaft III Bericht erstattet. Nach den dort erfolgreich umgesetzten Neuerungen ist den sogenannten Para-Wirtschaftsfällen vermehrt Beachtung zu schenken. Dabei handelt es sich um etwas weniger komplexe Wirtschaftsfälle, welche bisher in die Kompetenz der Allgemeinen Staatsanwaltschaften fallen.

#### *Vermögenseinziehung*

Die vermehrte Einziehung von Vermögenswerten darf, seit sie als Schwerpunkt gesetzt wurde, bereits als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Es handelt sich um Vermögenswerte, die von jemanden mittels einer Straftat widerrechtlich erlangt wurden und welche dem Geschädigten oder dem Staat zufallen.

Die Abteilung wurde daher um eine 50%-Stelle verstärkt, womit die Stellvertretung sichergestellt ist. Eine weitere 50%-Stelle sollte demnächst besetzt werden. Die Vermögenseinziehung erweist

sich als einträglich, konnten 2010 doch rund 9 Mio. Franken beschlagnahmt oder gesperrt werden.

#### *Urbane Kriminalität*

Urbane Zentren wie Zürich und Winterthur ziehen mit ihren Angeboten bezüglich Vergnügen, kulturellen Anlässen, Club-Szenen und weiteren Angeboten, insbesondere das Rotlichtmilieu, speziell an Wochenenden mit entsprechenden Auswirkungen eine grosse Anzahl von Personen an. Die Anforderungen an die Blaulichtorganisationen der beiden Städte sind immens.

Im Bereich Menschenhandel ist insbesondere die Aktion «Goldfinger» zu erwähnen. Es handelte sich dabei um eine aufwändige und umfangreiche Strafuntersuchung im Bereich Menschenhandel und Förderung der Prostitution, die mit der Verurteilung der Täter endete. Damit haben die Strafverfolgungsbehörden dem Phänomen des Menschenhandels und dem Opferschutz adäquat Rechnung getragen und es der Öffentlichkeit mit einer aktiven Medienarbeit zur Kenntnis gebracht.

#### *Internetkriminalität*

Die Internetkriminalität stellt die Strafverfolgungsbehörden bereits seit einigen Jahren vor neue Herausforderungen. Die dafür auszuwertende Menge an digitalen Daten hat sich in den letzten Jahren vervielfacht. In diesem Bereich sind die Ressourcen zu überprüfen und anzupassen, damit im Internet nicht ein rechtsfreier Raum entsteht.

#### *Organisierter Sozialversicherungsbetrug*

Dieser gehört zusammen mit der Internetkriminalität gemäss Oberstaatsanwaltschaft zu den gravierenden neuen Kriminalitätsformen. Im vergangenen Jahr hatte sich der darauf spezialisierte Staatsanwalt mit rund 20 anspruchsvollen Fällen auseinanderzusetzen.

### **2.5.1.6 Räumliche Ressourcen**

Nachdem der Kantonsrat den Objektkredit für das Polizei- und Justizzentrum (PJZ) abgelehnt und in Konsequenz das Gesetz aufgehoben hat, werden die Stimmberechtigten im Herbst aufgrund eines ergriffenen Referendums darüber zu entscheiden haben. Ungeachtet des Ausgangs der Abstimmung sollten sich die betroffenen Direktionen und Amtsstellen daher darauf einstellen, noch für längere Zeit an ihren bisherigen Standorten zu bleiben, und dafür sorgen, sich den erforderlichen Raumbedarf dort zu sichern und die für einen möglichst reibungslosen Betrieb nötigen Investitionen zu tätigen.

### **2.5.1.7 Verbesserung der Altersstruktur der Pendenzen**

Die Oberstaatsanwaltschaft hat sich in den vergangenen Jahren verstärkt der Verbesserung der Altersstruktur der Pendenzen angenommen. Dieser Effort hatte zur Folge, dass der Anteil der überjährigen und über zweijährigen Pendenzen in den letzten Jahren stetig gesenkt werden konnte. Im vergangenen Jahr zeigte sich jedoch eine leichte Verschlechterung. Die Altersstruktur der Fälle bleibt weiterhin Schwerpunkt der Oberstaatsanwaltschaft.

### **2.5.1.8 Amtsdauer von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten**

Im Zusammenhang mit der Entlassung eines vom Volk gewählten Staatsanwalts hat das Verwaltungsgericht festgehalten, dass vom Volk gewählte Behördenmitglieder nicht auf den Zeitpunkt der Vollendung des 65. Altersjahres entlassen werden dürfen. Die Direktion der Justiz und des Innern hatte zu Unrecht die abweichende Auffassung vertreten.

### **2.5.1.9 Ausblick**

Die Regionalisierung der Strafverfolgungsbehörden ist nun sowohl organisatorisch als auch örtlich abgeschlossen. Weitere Veränderungen sind gemäss Direktion der Justiz und des Innern und der Oberstaatsanwaltschaft betreffend Struktur und Organisation nicht geplant. Die jetzige Regionalisierung der Struktur dürfte auf längere Zeit Bestand haben. Prüfwert sind allenfalls Teilspezialisierungen bei den Allgemeinen Staatsanwaltschaften, wie es sie bereits im Bereich Diebstahl oder Verkehrsdelikte gibt.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Strafverfolgungsbehörden mit ihrer Arbeit einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung im Kanton Zürich leisten.

## **2.5.2 Jugendstrafrechtspflege**

### **2.5.2.1 Geschäftsgang**

Im Jahr 2010 war gegenüber dem Vorjahr ein deutlicher Rückgang der Anzahl Eingänge festzustellen. Dies ist sehr erfreulich. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Anzahl Massnahmen (beispielsweise Erziehungsmassnahmen, Unterbringungen usw.) immer noch zunehmen, bei den stationären von 108 auf 120, bei den ambulanten von 429 auf 453. Der Arbeitsaufwand hat deshalb in diesem Bereich für die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte zugenommen und eine Trendwende ist mindestens nicht in Sicht.

Herausfordernd für die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte ist, dass sie sich nicht nur in die neue Schweizerische Jugendstrafprozessordnung einarbeiten mussten, sondern dass sie auch Kenntnis von der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung haben müssen, da auf diese teilweise verwiesen wird.

Die Zusammenarbeit mit den Jugenddiensten der Polizeien und anderen beteiligten Behörden funktioniert gut.

### **2.5.2.2 Vollzug**

Die Verzögerung beim Um- und Ausbau des Massnahmenzentrums Uitikon (MZU) ist aus Sicht der Justizkommission äusserst bedauerlich. Wie oben dargelegt ist die Anzahl der jugendstrafrechtlichen Massnahmen ansteigend. Durch diese Umstände wird die Knappheit an geeigneten Massnahmeplätzen zusätzlich verschärft.

Im Übrigen ist gemäss Oberjugendanwaltschaft aber über das Schweizer Massnahmenrecht eine für die Jugendlichen strengere und zielorientierte Intervention möglich als mit längeren Freiheitsstrafen im Ausland.

### **2.5.2.3 Zuständigkeit für Übertretungen**

Seit dem 1. Januar 2011 sind die Jugendstrafverfolgungsbehörden neu für sämtliche Übertretungen Jugendlicher zuständig, ausser denjenigen, die im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden. Um dieses Massengeschäft effizient zu erledigen, wurde an der Jugendanwaltschaft Winterthur eine Abteilung geschaffen, welche die Übertretungen aus dem ganzen Kanton ahndet. Übertretungen werden grundsätzlich auf schriftlichem Weg erledigt. Die Abteilung überweist aber bestimmte Fallgruppen, sowie Fälle von Wiederholungstätern oder Fälle, in denen im Polizeirapport ein besonderer Hinweis vermerkt ist, an die örtlich zuständige Jugendanwaltschaft, welche weitere Abklärungen oder Einvernahmen vornimmt.

## **2.6. Gerichte**

### **2.6.1 Obergericht und Bezirksgerichte**

#### **2.6.1.1 Auswirkungen der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung**

Auch die Gerichte waren wie die Strafverfolgungsbehörden mit den Vorbereitungen und der Umsetzung der Schweizerischen Strafprozessordnung konfrontiert. Bedauerlicherweise war die Bereitstellung der neuen elektronischen Vorlagen für Prozessentscheide auf den 1. Januar 2011 äusserst mangelhaft. Der Justizkommission ist bewusst, dass eine solche Umstellung Probleme verursachen kann. Jedoch dauerte die Behebung der Probleme so lange, dass die Bezirksgerichte doch in spürbarem Mass in ihrer Arbeit behindert worden sind. Zudem war in dieser Sache die Kommunikation von Obergericht zu Bezirksgerichten nicht problemadäquat.

Auch bei den Gerichten ist die Schweizerische Strafprozessordnung mit Mehraufwand verbunden. Erwähnenswert sind die Protokollierungsvorschriften, nach denen das Protokoll neu während der Verhandlung ausgefertigt und den Parteien zum Durchlesen und Unterschreiben vorgelegt werden muss. Ebenfalls zeitaufwändiger ist das Verfahren an und für sich, indem vor Gericht vermehrt direkt Beweise erhoben werden müssen.

All dies hat nicht zuletzt Auswirkungen auf den Gerichtsbetrieb, insbesondere die Verfügbarkeit der Gerichtssäle. Es wird zu prüfen sein, ob mehr Gerichtssäle erforderlich werden.

#### **2.6.1.2 Einführung der neuen Schweizerischen Zivilprozessordnung**

Hier ist besonders zu erwähnen, dass neu grundsätzlich ein Kostenvorschuss in der Höhe der mutmasslichen Gerichtsgebühren geleistet werden muss. Dies bedeutet in jedem Verfahren das Ausstellen einer zusätzlichen, schriftlichen Verfügung, welche auch anfechtbar ist.

#### **2.6.1.3 Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt**

Die Zuständigkeiten zwischen den Gerichten und dem Hochbauamt in Bausachen erweisen sich als problematisch. Das Vorgehen des Hochbauamtes scheint nicht in allen Fällen genügend koordiniert zu sein.



Die Bedürfnisse der Gerichte als Nutzer werden teilweise nicht genügend berücksichtigt, wie dies die Justizkommission anlässlich von Besuchen verschiedenorts feststellen konnte. Die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten und dem Hochbauamt ist insgesamt nicht optimal.

#### **2.6.1.4 Bezirksgericht Zürich**

Die Justizkommission konnte zur Kenntnis nehmen, dass die in den letzten Jahren einzig als Einzelrichterinnen und Einzelrichter tätigen Mitglieder des Gerichtes ihre grosse Erfahrung als Richterinnen oder Richter durch eine Neuorganisation des Gerichtes wieder in das Kollegialgericht einbringen.

#### **2.6.1.5 Notariate, Grundbuch- und Konkursämter**

Neu wird die Leistungserfassung mit Aufwandschätzung (LEA) eingeführt. Dadurch wird eine Vollkostenrechnung ermöglicht, die zukünftig genauere Gebührenberechnungen ermöglichen wird, nachdem die am 1. Juli 2009 in Kraft getretene neue Notariatsgebührenverordnung zu einer Ertragsverminderung führte. Dies ist primär auf die Reduktion der grundbuchamtlichen Gebühr von 2,5 auf 1,5 Promille bei Handänderungen und Pfandrechtserrichtungen zurückzuführen.

Die Justizkommission hat davon Kenntnis genommen, dass bei der Einführung des ISOV (Informationssysteme für Öffentliche Verwaltungen) Verzögerungen eingetreten sind.

#### **2.6.1.6 Vorzeitige Entlassung von Handelsrichtern**

Im Zusammenhang mit dem Handelsgericht ist die Justizkommission durch eine Eingabe an den Kantonsrat darauf aufmerksam geworden, dass nicht sämtliche Handelsrichterinnen und Handelsrichter im Kanton Zürich Wohnsitz haben. Gestützt auf die Kantonsverfassung und das Gesetz über die politischen Rechte ist in ein Amt des Kantons aber nur wählbar, wer politischen Wohnsitz im Kanton Zürich hat. Dies wurde sowohl von den betreffenden Handelsrichtern als auch von den die Wahl vorbereitenden Organen und letztlich vom Kantonsrat als Wahlorgan zu wenig beachtet. Die Handelsrichter waren daher entsprechend zu ermahnen. Daraufhin stellte eine Handelsrichterin das Gesuch um vorzeitige Entlassung aus dem Amt, welches vom Kantonsrat bewilligt wurde. Vier Handelsrichter ersuchten dagegen um Fortführung ihres Amtes bis zum Ende der Amtsdauer trotz fehlendem Wohnsitz. Justizkommission und Kantonsrat lehnten dies ab, da dies im Grundsatz nur dann in Frage kommt, wenn das Funktionieren des Gerichtes durch die vorzeitige Entlassung gefährdet würde. Andernfalls ist der Wohnsitzpflicht Nachachtung zu schenken. Die betreffenden Handelsrichter müssen daher aus dem Amt ausscheiden, sobald ihre Nachfolger gewählt sind.

#### **2.6.2 Sozialversicherungsgericht**

Der Kantonsrat hat auf Antrag der Justizkommission am 1. Februar 2010 beschlossen, die Ersatzrichterstellen am Sozialversicherungsgericht bis Mitte 2013 um zwei zu erhöhen, nachdem sich gezeigt hat, dass in den Vorjahren die Pendenzen und die durchschnittliche Dauer der Verfahren kontinuierlich angestiegen waren. Die Massnahme zeigte nun im vergangenen Jahr bereits Wir-

kung. Die Anzahl Erledigungen konnte gesteigert, die Anzahl Pendenzen gesenkt werden. Die durchschnittliche Prozessdauer konnte dagegen nur ganz leicht aber immerhin gesenkt werden. Im Hinblick auf den Beginn der nächsten Amtsdauer ab Mitte 2013 sind für die Abschätzung der Entwicklung des Geschäftsganges sicherlich noch mindestens die definitiven Zahlen des laufenden Jahres abzuwarten. Die Justizkommission erwartet vom Sozialversicherungsgericht rechtzeitig einen detaillierten Bericht.

### **2.6.3 Verwaltungsgericht und Baurekursgericht sowie Steuerrekursgericht**

Dem Verwaltungsgericht wurden per 1. Januar 2011 das Baurekursgericht sowie das Steuerrekursgericht unterstellt. Diese beiden Gerichte stehen damit neu auch unter der Oberaufsicht der Justizkommission. Beide Gerichte wurden bereits von einem Vertreter der Justizkommission besucht, und mit dem Baurekursgericht wurde im Hinblick auf die Wahlen für die Amtsdauer 2011 – 2017 die Zusammenarbeit bereits aufgenommen.

### **2.6.4 Kassationsgericht**

Das Kassationsgericht ist am 1. Januar 2011 in seine Übergangsphase zur definitiven Einstellung der Rechtsprechung am 30. Juni 2012 eingetreten.

Erfreulicherweise konnte das Gericht viele bewährte Mitarbeitende dazu motivieren, dem Gericht in seiner Endphase noch zur Verfügung zu stehen, was der qualitativ hochstehenden Erledigung der pendenten Fälle dienlich sein wird.

Zürich, 21. Juni 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Lübli

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

### **3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2010, Bereich Rechnung, sowie über ihre Tätigkeit von Juli 2010 bis Juni 2011**

#### **3.1 Bericht zur Rechnung 2010**

##### **3.1.1 Einleitung**

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2010 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Staatsrechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

Grundlage für die Rechnung 2010 ist wie bereits im Vorjahr das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Dieses richtet sich nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Mit der Rechnungslegung nach IPSAS kommt der in der Privatwirtschaft übliche Grundsatz der tatsächengetreuen Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zur Anwendung (true and fair view). Aufwände und Erträge werden periodengerecht ausgewiesen, was zu einer wesentlich 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 Rechnung umfasst den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und der Verwaltung, der Rechtspflege und der kantonalen Behörden sowie von Anstalten und weiteren Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann. Die Stammhausrechnung umfasst den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung ohne die unselbstständigen Anstalten mit eigener Rechnung. 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. Das Schwergewicht der Berichterstattung liegt auf der konsolidierten Rechnung.

##### **3.1.2 Überblick konsolidierte Rechnung 2010**

Die Erfolgsrechnung 2010 weist einen Ertragsüberschuss von 598 Mio. Franken auf. Gegenüber dem Budget 2010, das mit einem Minus von 525 Mio. Franken rechnete, bedeutet das eine Saldoverbesserung um 1'123 Mio. Franken. Während der Ertrag 1'326 Mio. Franken oder 11,1% über dem Budget liegt, hat sich der Aufwand gegenüber dem Budget um 203 Mio. Franken oder 1,6% erhöht. Zum Rechnungsergebnis haben die gegenüber dem Budget um 996 Mio. Franken höheren Steuererträge beigetragen sowie Saldoverbesserungen um 245 Mio. Franken im Bereich der Direktionen, der Behörden und der selbstständigen Betriebe – insbesondere in der somatischen und psychiatrischen Versorgung (Gesundheitsdirektion), bei den Volks-, Mittel- und Berufsschulen (Bildungsdirektion) und der Sozialhilfe (Sicherheitsdirektion) sowie bei der Universität Zürich und der Zürcher Fachhochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW).

Die Erfolgsrechnung 2010 schliesst um 402 Mio. Franken besser ab als die Erfolgsrechnung 2009, was insbesondere auf die Saldoverbesserung von 459 Mio. Franken bei der Finanzdirektion, bedingt durch gegenüber dem Vorjahr um 475 Mio. Franken höhere Steuererträge, zurück-

zuführen ist. Verbesserungen verzeichnen zudem die Bildungsdirektion und in geringerem Ausmass die Volkswirtschaftsdirektion. Gesundheitsdirektion, Sicherheitsdirektion sowie Direktion der Justiz und des Innern verzeichnen Saldoverschlechterungen um insgesamt 89 Mio. Franken.

Die Nettoinvestitionen betragen 772 Mio. Franken und liegen damit 382 Mio. Franken unter dem Budget 2010, welches mit 1'153 Mio. Franken rechnet. Die Investitionsbudgets wurden durchschnittlich nur zu 67% ausgeschöpft. Die grössten Unterschreitungen sind im Immobilienamt, wo vor allem der Verzicht auf den Landerwerb für das Polizei- und Justizzentrum von 100 Mio. Franken ins Gewicht fällt, sowie beim Verkehrsfonds, im Amt für Verkehr und im Tiefbauamt zu verzeichnen. Gegenüber dem Vorjahr bewegen sich die Nettoinvestitionen praktisch auf dem gleichen Niveau.

Im Berichtsjahr belief sich der Selbstfinanzierungsgrad dank des Ertragsüberschusses und niedriger Investitionsausgaben auf 163%, während das Budget nur mit 14% rechnet. Die Nettoinvestitionen konnten erneut vollständig aus den Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden.

Die Verschuldung sank gegenüber Ende 2009 um rund 500 Mio. Franken auf noch 3,6 Mrd. Franken. Das Eigenkapital erhöhte sich auf gut 10 Mrd. Franken.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der folgenden Feststellungen, die Staatsrechnung 2010 zu genehmigen.

### **3.1.3 Schwerpunkte in der Finanzkommission**

Bei der Prüfung der Rechnung 2010 beschäftigte sich die Finanzkommission schwerpunktmässig unter anderen mit folgenden Themenbereichen:

#### **3.1.3.1 BVK**

Die Jahresrechnung 2010 weist eine Unterdeckung von 3,28 Mrd. Franken und einen Deckungsgrad von 86,5% aus. Am 16. April 2010 informierte die BVK die Aufsichtsbehörde über die Unterdeckung und ergriff verschiedene Sanierungsmassnahmen: Verzicht auf eine Verzinsung der Sparguthaben über dem BVG-Mindestzinssatz, Verzicht auf die Ausrichtung zusätzlicher Teuerungszulagen auf den laufenden Renten sowie Initiierung der Vernehmlassung zur Teilrevision der BVK-Statuten. Die Finanzkontrolle weist darauf hin, dass die Möglichkeit zur Behebung der Unterdeckung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und die Risikofähigkeit bezüglich der Vermögensanlage von den letztlich beschlossenen Massnahmen, dem Zeitpunkt der Umsetzung dieser Massnahmen und auch von nicht vorhersehbaren Ereignissen abhängen, z.B. Entwicklungen auf den Anlagemärkten und beim Arbeitgeber.

Die Frage der Finanzkommission nach der Risikobeurteilung der Situation bei der BVK beantwortete die Finanzdirektion wie folgt: Gemäss § 3 Abs. 2 lit. a. der Rechnungslegungsverordnung (RLV), der vom Kantonsrat genehmigt worden ist, gilt für Vorsorgeverpflichtungen der Standard Swiss GAAP FER 16. Dieser Standard macht keine Rückstellungen für Vorsorgeverpflichtungen per Abschlussstichtag 31.12.2010 notwendig. Zusätzlich werden die Vorsorgeverpflichtungen nach IPSAS 25 ermittelt und als Eventualverpflichtung im Anhang der konsolidierten Jahres-

rechnung ausgewiesen. Auf den Seiten 575 bis 577 des Geschäftsberichts 2010 wird die Eventualverpflichtung per 31.12.2010 mit rund 5,9 Mrd. Franken beziffert.

Im Kontrollstellenbericht vom 21. April 2011 über die Jahresrechnung 2010 der BVK empfiehlt die Finanzkontrolle, die Jahresrechnung zu genehmigen. Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, hält sie fest, dass im Rahmen der laufenden Untersuchungen gegen den inzwischen entlassenen Leiter Asset Management der BVK Verstösse gegen die Vorschriften über die Loyalität in der Vermögensverwaltung festgestellt wurden und dass Art und Umfang der Verstösse sowie deren allfälliger Einfluss auf die Beurteilung der Jahresrechnung, Geschäftsführung und Vermögensanlage der Berichtsperiode oder früherer Perioden derzeit nicht abschliessend beurteilt werden können.

### **3.1.3.2 Umsetzung der im Budget beschlossenen zentralen Aufwandkürzung um 100 Mio. Franken**

Im Unterschied zum Vorjahr verzichtete der Regierungsrat darauf, den Direktionen konkrete Vorgaben zur Saldoverbesserung zu machen. Die Direktionen und die Staatskanzlei wurden aber aufgefordert, die Verbesserung von 100 Mio. Franken durch einen restriktiven Haushaltsvollzug zu erreichen. Diese Zielvorgabe wurde mit einer Saldoverbesserung der Direktionen (ohne finanzielle Leistungsgruppen) und der Staatskanzlei von 186 Mio. Franken mehr als erreicht.

### **3.1.3.3 Staatssteuern: Nachträge**

Im Jahr 2010 sind ausserordentlich hohe Nachträge angefallen. Es fällt jedoch auf, dass die Nachträge in den letzten zehn Jahren kontinuierlich zugenommen haben, in Prozent der Steuereinnahmen von 7 auf 18% (Gutachten von Professor Schaltegger vom 8. Dezember 2010 zu den Einnahmenschätzungen der Finanzdirektion des Kantons Zürich). Es ist aber auch möglich, dass die Nachträge in einem Jahr wesentlich tiefer als budgetiert ausfallen. Grundsätzlich wären sogar Rückträge, d. h. negative Nachträge denkbar. Nach Beurteilung des Steueramtes sind aber solche Szenarien sehr unwahrscheinlich und die Risiken für den Kanton damit gering.

### **3.1.3.4 Investitionsbudget: Gründe für den tiefen Ausschöpfungsgrad von 67%**

Das Investitionsbudget wird aus Systemgründen nicht ausgeschöpft. Jede Leistungsgruppe muss ihre Investitionen so planen, dass Nachtragskredite möglichst vermieden werden. Aus unterschiedlichen Gründen können jedoch nie alle Investitionen wie geplant durchgeführt werden. Welche Vorhaben davon betroffen sind, weiss man im Zeitpunkt der Budgetierung nicht. In der Regel werden 20% des gesamten Investitionsbudgets nicht ausgeschöpft. Dem wird ab 2011 Rechnung getragen, indem bereits im Budget eine pauschale Kürzung von 20% vorgenommen wird. 2010 wurde das Investitionsbudget absolut im Immobilienamt, im Verkehrsfonds und im Tiefbauamt am meisten unterschritten. In ihrer Antwort hält die Finanzdirektion fest, dass der tiefe Ausschöpfungsgrad im Jahr 2010 vom Regierungsrat nicht angestrebt worden ist.

### **3.1.3.5 Aufbau und Strategie von Beteiligungs-, Staatsbeitrags- und Risikocontrolling**

Beteiligungscontrolling / Staatsbeitragscontrolling:

§ 13 Abs. 1 der Verordnung zum Organisationsgesetz (VOG RR) legt fest, dass die Direktionen die Ziele für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Beteiligungen festlegen. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung legen sie dar, inwieweit die Ziele erreicht worden und welche Massnahmen zu ergreifen sind. Übersteigt der Wert einer Beteiligung 30% des Eigenkapitals der Institution und 1 Mio. Franken, legt der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie fest. Darin sind insbesondere die Zielsetzung, die Vertretung in den Organen, die Berichterstattung und die Risikobeurteilung festzulegen (§ 13 Abs. 2 VOG RR). Die Vorgaben der VOG RR zum Beteiligungscontrolling sollen in einem Projekt der Staatskanzlei ab Sommer 2011 systematisch umgesetzt werden.

Risikocontrolling:

Gemäss § 14 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) beurteilt die Finanzdirektion jährlich in Zusammenarbeit mit den Direktionen die Veränderungen der finanziellen Risiken, die sich aus Beteiligungen, staatlichen Leistungsverpflichtungen und Garantien sowie der Erfüllung der staatlichen Aufgaben ergeben, und stellt diese im Geschäftsbericht dar. Die Offenlegung der wesentlichen Finanzrisikofaktoren (gemäss § 23 Abs. 1 lit. c RLV) ist ein massgebliches Element der Rechnung des Kantons Zürich. Insbesondere ist die Identifikation der wesentlichen Risiken eine Voraussetzung zur Bestimmung der Eventualverbindlichkeiten.

Ausführlich dargestellt ist das Risikocontrolling im Geschäftsbericht 2010 auf den Seiten 524 bis 526 unter dem Titel «Risikocontrolling/Finanzielles Risikomanagement». Die finanziellen Risiken von Projekten sind bereits Gegenstand der Ausgabenbewilligungen. So werden oft Reserven für Unvorgesehenes bewilligt. Zeigt sich im Projektverlauf, dass eine Ausgabenbewilligung trotzdem nicht ausreicht, ist gemäss § 41 Abs. 1 CRG vor dem Eingehen neuer finanzieller Verpflichtungen ein Zusatzkredit einzuholen. Damit ist gewährleistet, dass die Ausgabenbewilligungen den aktuellen Stand des Projektes widerspiegeln.

### **3.1.4 Prüfung der Rechnung 2010 durch die Finanzkontrolle**

Am 26. Mai 2011 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung des Kantons Zürich 2010.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht, gesamthaft betrachtet, die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2010 abgeschlossene Rechnungsjahr dem CRG sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien.

Allerdings ist auch in den nächsten Jahren noch damit zu rechnen, dass die Komplexität und die hohen Ansprüche auf Transparenz, Objektivität und Zukunftsrelevanz ein inhärentes Risiko von Fehlaussagen im Jahresbericht enthalten. In ihrem Bericht über die Prüfung der Rechnung 2010 erwähnt die Finanzkontrolle die folgenden Bereiche, in denen weiterhin Verbesserungen anzustreben sind:

Das bisher angewandte Schätzungsmodell der Staatssteuern zeigt in den ersten Jahren relevante Ungenauigkeiten. Spätestens nachdem eine vollständige Zahlenreihe der dem Modell zugrunde gelegten Basisinformationen vorliegt (nach 2012), ist nach Ansicht der Finanzkontrolle zu prüfen, mit welchen Massnahmen eine Steigerung der Zuverlässigkeit der Schätzungen erreicht werden kann.

Der zeitgerechten und vollständigen Überführung der Anlagen im Bau in die Sachanlagen in Nutzung im Zeitpunkt der Inbetriebnahme ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Ebenso sind die Aktivierung und die Bewirtschaftung der Sachanlagen in der Anlagebuchhaltung mit stabilen Prozessen so zu unterlegen, dass die Anlagen jederzeit vollständig und mit dem richtigen Zeitwert ausgewiesen werden und der periodische Nutzenverzehr in der Erfolgsrechnung richtig dargestellt wird.

Aufwand und Ertrag wie auch Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung müssen periodengerecht ausgewiesen bzw. abgegrenzt werden. Dieser grundsätzlichen Anforderung an die Rechnungslegung kommt für die Beurteilung des staatlichen Handelns aufgrund der zeitlichen Verbindlichkeit des Budgets besondere Bedeutung zu.

Die Prozesse vor Ort zur Erhebung und zum Ausweis der Rückstellungen vermögen in einigen Bereichen noch nicht zu genügen. Der vollständige Ausweis der Rückstellungen muss mit sachgerechten Kontrollmassnahmen unterstützt werden.

Der Ausweis der Legate und Fonds bei den selbstständigen Anstalten erfolgt uneinheitlich. Die Finanzkontrolle empfiehlt, unabhängig vom Ort und der Art der Verwaltung dieses Kapitals, die entsprechenden Werte jeweils vollständig in der Rechnung der Anstalt auszuweisen, soweit die Verfügungsberechtigung dieser zugesprochen ist.

Als Folge der immer grösseren Bedeutung der Zukunftsrelevanz der Rechnungslegung sind nach Auffassung der Finanzkontrolle der Offenlegung und dem Reporting der finanziellen Zusagen und den Gewährleistungen besondere Beachtung zu schenken. Die Konzeption und der gegenwärtige Ausweis der Gewährleistungen vermögen die formulierten Zielsetzungen noch nicht zu erreichen.

Nach wie vor als unbefriedigend müssen die technischen Hilfsmittel im Bereich Quellensteuer bezeichnet werden. Das Steueramt hat zuhanden der Finanzdirektion einen Antrag für die Ablösung der Quellensteuerapplikation gestellt. Weiter weist die Finanzkontrolle auf den problematischen Arbeitsrückstand hin, welcher neben den alten Systemen auch auf die deutlich gestiegenen Volumina in der Quellensteuer zurückgeht.

Im Bericht zur konsolidierten Rechnung 2010 hält die Finanzkontrolle fest, dass die umfassenden Anforderungen an ein dokumentiertes Internes Kontrollsystem noch nicht umgesetzt werden konnten. Gemäss Verfügung der Finanzdirektion vom 13. Oktober 2009 ist die Realisierung bei allen in die Staatsrechnung konsolidierten Einheiten bis 2013 vorgesehen.

### **3.1.5 Würdigung und Ausblick**

Der Rechnungsabschluss 2010 mit einem Ertragsüberschuss von 598 Mio. Franken anstelle eines budgetierten Aufwandüberschusses von 525 Mio. Franken ist erfreulich. Die Rechnung des Kantons Zürich hat zum sechsten Mal in Folge positiv abgeschlossen. Zu würdigen ist auch, dass der mittelfristige Haushaltsausgleich für die vergangenen acht Jahre 2003 bis 2010 mit einem kumulierten Ertragsüberschuss von knapp 2 Mrd. Franken auch ohne den einmaligen Erlös von 1,6 Mrd. Franken aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 2005 erreicht wird.

Das gute Rechnungsergebnis, das hohe Eigenkapital und die gesunkene Verschuldung dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den kommenden Jahren zusätzliche Belastungen drohen und die Finanzplanung mit negativen Abschlüssen rechnet. Die Richtlinien zum KEF 2012–2015 rechnen in der Erfolgsrechnung der Jahre 2008–2015 mit einem kumulierten Aufwandüberschuss von 221 Mio. Franken, womit der mittelfristige Ausgleich für die Jahre 2008–2015 planerisch verfehlt wird.



## **3.2 Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2010 bis Juni 2011**

### **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 2010 bis 23. Juni 2011) traf sich die Finanzkommission zu 27 Sitzungen.

### **3.2.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben**

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

- Budget 2011 des Kantons Zürich, 4725b
- Nachtragskredite für das Jahr 2010, II. Serie, 4721
- Nachtragskredite für das Jahr 2011, I. Serie, 4800
- Rechnung 2010 des Kantons Zürich, 4785a
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2010

Die Nachtragskredite 2010, II. Serie, genehmigte der Rat entsprechend dem Antrag der Finanzkommission. Ebenso folgte der Rat in der Budgetdebatte dem Mehrheitsantrag der Finanzkommission und stimmte dem Budget 2011 in der Schlussabstimmung mit 118 Ja zu 57 Nein zu.

Die Rechnung 2010 und die Nachtragskredite I/2011 werden 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 2011 bis 2014 (KEF 2011) des Kantons Zürich, 4725
- Verwaltungsrechnung 2010, Zwischenberichterstattung II, Stand 10. September 2010, mit Stichtagsbilanz 31. August 2010 (RRB 1493 vom 6. Oktober 2010)
- Verwaltungsrechnung 2011, Zwischenberichterstattung I, Stand 10. Mai 2011, mit Stichtagsbilanz 30. April 2011 (RRB 723 vom 8. Juni 2011)
- Semesterberichterstattung 1/2010 der Finanzkontrolle vom 13. September 2010
- Semesterberichterstattung 2/2010 der Finanzkontrolle vom 7. März 2011
- Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung des Kantons Zürich 2010

Im Weiteren liess sich die Finanzkommission von der Finanzdirektion periodisch über die wirtschaftliche Situation und die Auswirkungen auf den Staatshaushalt informieren. Ergänzend fand eine Orientierung seitens der Volkswirtschaftsdirektion statt. Um den Überblick über die wirtschaftliche Situation im Kanton Zürich zu haben, erstellt das Amt für Wirtschaft und Arbeit regelmässig die Broschüre «Monitoring im Kantons Zürich».

### **3.2.3 Lotteriefonds**

#### **3.2.3.1 Beitrag an den Dampfbahn-Verein Zürcher Oberland (DVZO), Vorlage 4698**

Mit der Vorlage 4698 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, dem Dampfbahn-Verein Zürcher Oberland einen Beitrag von 2,6 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds zu gewähren, um die 150 Jahre alte Basler Bahnhofshalle in Olten zu demontieren und in Bauma neu aufzubauen. Die Dampfbahn gilt als führende Museumsbahn der Schweiz und als Attraktion im touristischen Angebot des Zürcher Oberlands. Der Oberländer Dampfbahnverein war seit langem auf der Suche nach einer Halle, um sein wertvolles Rollmaterial vor Witterungseinflüssen und Vandalismus zu schützen. Im Industriewerk Olten stiess er auf die Basler Bahnhofshalle von 1860. Das Gebäude des damaligen Centralbahn-Chefarchitekten Ludwig Maring wurde 1905 nach Olten versetzt. Die weitgehend im Originalzustand erhaltene Halle gilt als bedeutendes Baudenkmal der frühen Schweizer Eisenbahnarchitektur. Die SBB geben die heute als Lagerschuppen und Werkstätte genutzte Halle dem Verein ab. Der Wiederaufbau in Bauma eröffnet dem Verein die Möglichkeit, das Gebäude als Ankunfts- und Abfahrtshalle seiner Museumsbahn zu nutzen und ausserhalb der Betriebszeiten den grössten Teil seines rollenden Kulturgutes einzustellen. Der Kantonsrat folgte dem einstimmigen Antrag der Finanzkommission auf Genehmigung der Vorlage mit 157:0 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

#### **3.2.3.2 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. Die unentgeltliche Einräumung des Baurechts stellt einen Einnahmeverzicht dar, der gemäss Finanzcontrollingverordnung als Ausgabe gilt.

Das Kunsthaus, eines der bedeutendsten Kunstmuseen der Schweiz, geniesst internationales Ansehen. Um seine Stellung als internationalen Anziehungspunkt auch künftig zu sichern, soll das Kunsthaus mit dem Erweiterungsbau nach dem Entwurf von David Chipperfield um 80% vergrössert werden, was dem zusätzlichen Flächenbedarf an 17'000 m<sup>2</sup> Nutzfläche für Sammlungen und Ausstellungen entspricht. Standort für den Erweiterungsbau ist das Areal der alten Kantonschule mit den beiden Turnhallen und den Pavillonbauten der Pädagogischen Hochschule. Bauherrin ist die Einfache Gesellschaft Kunsthaus Erweiterung, bestehend aus der Stiftung Zürcher Kunsthaus, der Zürcher Kunstgesellschaft und der Stadt Zürich. Die Baukosten belaufen sich auf insgesamt 180 Mio. Franken, die sich wie folgt aufteilen: Stadt Zürich und Verein Zürcher Kunstgesellschaft (ZKG) je 75 Mio. Franken, Kanton (Lotteriefonds) 30 Mio. Franken. Die Ge-

währung des Lotteriefondsbeitrags und die Genehmigung des Baurechtsvertrags sind an die Auflage gebunden, dass die Stadt Zürich den 75 Mio. Franken zustimmt, die ihre Zustimmung davon abhängig macht, dass mindestens 50 Mio. Franken der ZKG gesichert sind. Ohne Beteiligung der Stadt Zürich entfällt die Beitragsleitung aus dem Lotteriefonds und der Baurechtsvertrag ist hinfällig. Sollte der städtische Beitrag gekürzt werden, würde der Beitrag aus dem Lotteriefonds entsprechend reduziert.

Die Finanzkommission hat ihre Beratungen bei Reaktionsschluss noch nicht abgeschlossen.

### **3.2.3.3 Beitrag zugunsten der Stiftung Technorama, Winterthur**

Mit der Vorlage 4775 beantragte der Regierungsrat, der Stiftung Technorama in Oberwinterthur einen Beitrag von 4,5 Mio. Franken für die Erweiterung des Jugendlabors und zur Sanierung der Fassade des Osttrakts zu gewähren.

Das Technorama, das Erwachsenen und Jugendlichen einen spielerischen und unterhaltsamen Zugang zu technischen und naturwissenschaftlichen Phänomenen ermöglicht, führt zusätzlich als Ergänzungsangebot für Schulen ein Jugendlabor mit Experimentierstationen und Labors, wo der naturwissenschaftliche Unterricht veranschaulicht werden kann. Letztes Jahr besuchten 632 Gruppen mit mehr als 12'000 Schülerinnen und Schülern das Jugendlabor. Das Labor ist zu klein geworden und die Infrastruktur genügt den heutigen Anforderungen nicht mehr. Mit dem vorliegenden Ausbauprojekt wird das Jugendlabor um rund 1080 Quadratmeter erweitert und mit einer modernen Labor- und Veranstaltungsinfrastruktur aufgewertet.

Zusammen mit der Erweiterung plant die Stiftung Technorama, die Ostfassade (Baujahr 1982) energetisch zu sanieren. Die in der Ausschreibung zum Wettbewerb enthaltene Fotovoltaikanlage (300'000 Franken) verfolgte das Technorama aus Kostengründen nicht weiter. Die Finanzkommission kam im Laufe ihrer Beratungen zum Schluss, es sei richtig, die Fotovoltaikanlage jetzt zu realisieren. Sie erhöhte den Beitrag aus dem Lotteriefonds um 200'000 Franken auf 4,7 Mio. Franken und stellte dem Kantonsrat entsprechend Antrag. Nach Auskunft des Technoramas kann es die fehlenden 100'000 Franken via Sponsoring aufbringen.

Die Kosten für das Gesamtvorhaben belaufen sich inklusive Fotovoltaikanlage auf 9,4 Mio. Franken. Neben dem Kanton mit dem Beitrag aus dem Lotteriefonds in der Höhe von 4,7 Mio. Franken werden sich am Projekt beteiligen das Technorama mit 400'000 Franken, die Stadt Winterthur mit 1,5 Mio. Franken und die Privatwirtschaft mit 2,7 Mio. Franken plus 100'000 Franken für die Fotovoltaikanlage.

### **3.2.3.4 Motion der Finanzkommission betreffend Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen zur Verwendung von Geldern des Lotteriefonds**

Gegen den Entscheid des Kantonsrates, dem Landesmuseum aus dem Lotteriefonds einen Beitrag von 20 Mio. Franken für den Erweiterungsbau zu gewähren, wurde Beschwerde erhoben. Der Beschwerdeführer rügte eine Verletzung seiner politischen Rechte, weil der Kantonsratsbeschluss dem fakultativen Finanzreferendum hätte unterstellt werden müssen. Das Bundesgericht hiess die Beschwerde mit folgender Begründung gut: Mit der Einführung des Gesetzes über Rechnungsle-

gung und Controlling (CRG) würden Beiträge aus dem Lotteriefonds von mehr als 6 Mio. Franken dem Finanzreferendum unterstehen, da es sich dabei um neue, einmalige Ausgaben handle. Der Kantonsrat stimmte in der Folge der um das fakultative Referendum ergänzten Vorlage zu (siehe Berichte über die Tätigkeit der Finanzkommission von Juni 2008 bis Juni 2009 sowie Juni 2009 bis Juni 2010, Vorlage 4594a und 4684a, Seite 39 bzw. 36). Nach dem Zustandekommen des Referendums sagten in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2011 62% der Zürcherinnen und Zürcher Ja zum 20-Millionen-Beitrag aus dem Lotteriefonds.

Aufgrund des aufgehobenen § 45 des Finanzhaushaltsgesetzes war im Kanton Zürich langjährige Praxis, Entnahmen aus dem Lotteriefonds nicht dem Ausgabenreferendum zu unterstellen. Nachdem das Bundesgericht in seiner Entscheidung zum Schluss gekommen ist, bei Fondsentnahmen handle es sich um neue einmalige Ausgaben, unterstehen sie nicht nur dem fakultativen Referendum, sondern ab 3 Mio. Franken gemäss Art. 56 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung auch der Ausgabenbremse (Zustimmung der Mehrheit aller Kantonsratsmitglieder).

Die Finanzkommission betrachtet weder die generelle Unterstellung der Beiträge aus dem Lotteriefonds unter das fakultative Referendum noch die Anwendung der Ausgabenbremse in diesem Bereich als sinnvoll. Mit einer Kommissionsmotion (KR-Nr. 101/2011, einreicht am 21. März) lädt sie deshalb den Regierungsrat ein, die gesetzlichen Grundlagen für die Vergabe von Lotteriefondsgeldern so zu ändern, dass der Kantonsrat abschliessend darüber befinden kann.

### **3.2.4 Weitere Geschäfte**

#### **3.2.4.1 Abrechnung von Verpflichtungskrediten, Vorlage 4683**

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 4683 war der erste Abrechnungsantrag nach neuem Recht. Es handelte sich dabei um eine Sammelvorlage mit neun von den zuständigen Verwaltungseinheiten abgerechneten Verpflichtungskrediten. Das Geschäft wurde der Finanzkommission mit Mitbericht der zuständigen Sachkommissionen für projektbezogene Fachfragen zugewiesen. Die FIKO entschied sich daher, sich weniger mit materiellen Fragen der Abrechnungen zu befassen, als vielmehr darüber zu diskutieren, ob die gewählte Form den Anforderungen an eine Abrechnung entspricht. Dabei zeigte sich, dass die Kreditabrechnungen nicht mit den Kreditanträgen vergleichbar sind, was eine Prüfung der Abrechnung erschwert oder gar verunmöglicht. Ziel muss sein, dass zur Genehmigung von Abrechnungen ein Bericht vorgelegt wird, der zum Inhalt hat, was der Kantonsrat/das Volk beschlossen hat und was mit dem Kredit erreicht worden ist. Da der Regierungsrat einer entsprechenden Neugestaltung der Kreditanträge positiv gegenüberstand, verzichtete die FIKO auf die Durchführung einer mit viel Aufwand und wenig Nutzen verbundenen Aufarbeitung der vorliegenden Abrechnungen. Sie beantragte dem Kantonsrat in Kenntnis der zustimmenden Stellungnahmen der Sachkommissionen einstimmig, die Vorlage 4683 zu genehmigen, allerdings mit folgenden zwei Hinweisen an den Regierungsrat: In Zukunft sind dem Kantonsrat mit den jeweiligen Kreditanträgen vergleichbare Kreditabrechnungen vorzulegen. Auf Sammelabrechnungen in der vorliegenden Art ist zu verzichten.

Der Kantonsrat stimmte der Vorlage am 29. November 2010 mit 156:0 Stimmen zu.

### **3.2.4.2 Änderung der Rechnungslegungsverordnung, Vorlage 4772**

Seit 2009 orientiert sich die Rechnungslegung des Kantons Zürich an den internationalen Normen für die öffentliche Hand IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). Die Grundsätze für die Rechnungslegung des Kantons sind im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) und in der Rechnungslegungsverordnung (RLV) enthalten. Bei deren Erlass wies das IPSAS-Regelwerk noch Lücken auf, unter anderem betreffend Ausweis der Vorsorgeverpflichtungen. Als Alternative für die fehlende IPSAS-Regelung beschloss der Regierungsrat, dass die Vorsorgeverpflichtungen nach dem Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER 16 berechnet und bilanziert und im Anhang des Finanzberichts zur konsolidierten Rechnung zusätzlich nach dem damaligen Entwurf zum IPSAS-Standard ausgewiesen werden.

Seither sind die IPSAS ergänzt und geändert worden. Solche Weiterentwicklungen werden jedoch gemäss RLV nicht automatisch übernommen, sondern von der Finanzdirektion darauf hin geprüft, ob sie sich für den Kanton Zürich eignen. Der Regierungsrat hat nach dieser Prüfung nun eine Reihe von Anpassungen der RLV beschlossen, die für das Budget und die Rechnung 2012 in Kraft treten werden. Jene Änderungen, welche das Regelwerk und Abweichungen davon betreffen, legt der Regierungsrat gemäss CRG dem Kantonsrat zur Genehmigung vor.

Der Entwurf zur Bilanzierung der Vorsorgeverpflichtungen mündete im neuen IPSAS-Standard 25 «Leistungen an Arbeitnehmer». Der Regierungsrat sieht davon ab, die neue IPSAS-Regel zur Bewertung der Vorsorgeverpflichtungen zu übernehmen. Die Verpflichtungen gegenüber Pensionskassen des kantonalen Personals werden wie bisher jährlich nach GAAP FER 16 bilanziert. Die gemäss IPSAS ermittelten Vorsorgeverpflichtungen des Kantons werden weiterhin periodisch – mindestens alle vier Jahre – ermittelt und zur Information im Anhang der konsolidierten Rechnung ausgewiesen.

Die Änderungen der Rechnungslegungsverordnung sind hauptsächlich formaler Natur und haben keinen wesentlichen Einfluss auf das Rechnungsergebnis und die Bilanz des Kantons.

Die Finanzkommission stimmte der Vorlage 4772 mit 10 zu 0 Stimmen zu.

## **3.2.5 Weitere Tätigkeiten**

### **3.2.5.1 Finanzrelevante Vorlagen**

Im Zusammenhang mit ihren Abklärungen zum Thema «Baucontrolling in der kantonalen Verwaltung» ersuchte die FIKO den Regierungsrat im Frühjahr 2010, dem Kantonsrat sämtliche finanzrelevanten Vorlagen künftig nur noch in strukturierter, transparenter und gegliederter Form zuzustellen.

Der Regierungsrat nahm zu dieser Forderung am 19. Mai 2010 wie folgt Stellung: «Die Anforderungen an Verpflichtungskreditbeschlüsse und Ausgabenbewilligungen werden im CRG und in der Finanzcontrollingverordnung geregelt. Aufgrund der Bestimmungen in CRG und FCV ist grundsätz-

lich sichergestellt, dass die massgebenden Informationen in den Anträgen an den Regierungsrat bzw. in den Vorlagen an den Kantonsrat enthalten sein müssen. Zusätzlich hat die Staatskanzlei die Regeln für die Erarbeitung von Anträgen an den Regierungsrat und von Vorlagen für den Kantonsrat in ihren Richtlinien für das Verfassen von Anträgen an den Regierungsrat zusammengefasst und aufbereitet. Gegenwärtig werden diese Richtlinien überarbeitet, wobei unter anderem die aufgrund der neuen Rechtserlasse CRG und FCV notwendig gewordenen Anpassungen vorgenommen werden. Eine Neufassung war soeben in der Vernehmlassung und wird zurzeit ausgewertet».

Die Finanzkommission nahm den Abschluss der Vernehmlassung zur Kenntnis und gelangte am 3. Juni 2010 mit dem Wunsch an die Regierung, die Vorlagen 4690, Objektkredit für Um- und Neubauten im Übungsdorf des Ausbildungszentrums Andelfingen, und 4691, Objektkredit für die Autobahnüberdeckung Katzensee Nationalstrasse A1, in die neue Form umzuschreiben, damit sich die Finanzkommission anhand dieser Beispiele ein Bild über die neue Darstellung machen könne. Antwort des Staatsschreibers war, der bis dato (23. Juli 2010) vorliegende Stand der neuen Richtlinien für das Verfassen von Anträgen entspreche noch nicht den Vorstellungen der Finanzkommission. Es dränge sich unter diesen Umständen auf, dass die Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle den Bereich Kreditanträge nochmals überarbeite.

Mit der Vorlage 4745, Bewilligung eines Objektkredites für den Ersatzneubau Stampfenbachstrasse 28/30, Zürich, legte der Regierungsrat ein Beispiel vor, wie Kreditanträge künftig aufgebaut sein sollen. Mit der gewählten Darstellung wurde der Forderung der Finanzkommission nach einem transparenteren Aufbau der Kreditanträge weitgehend Rechnung getragen. In ihrer Stellungnahme zuhanden des Staatsschreibers regte die Finanzkommission zusätzlich zu den vorgenommenen Verbesserungen an, nicht nur die Kostenaufgliederung nach BKP sowie die Baukosten, Nutzungsdauer und Kapitalfolgekosten tabellarisch darzustellen, sondern auch die Angaben zu Kontenbelastung, KEF-Berücksichtigung, Indexierung usw. in Tabellenform darzustellen. Im Übrigen gab sie ihrer Erwartung Ausdruck, dass die Kreditabrechnungen dem Kantonsrat ab sofort in der neuen Struktur vorgelegt werden.

Mit den im April 2011 erlassenen Richtlinien für das Verfassen von Anträgen an den Regierungsrat (und damit auch an den Kantonsrat) wurde den Anliegen der Finanzkommission Rechnung getragen. Sie wird die kommenden Anträge bezüglich Einhaltung der Richtlinien kritisch anschauen.

### **3.2.5.2 Baucontrolling der Baudirektion**

Ebenfalls 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. Die Information findet am 25. August 2011 statt.

### **3.2.5.3 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 und 4684a, Seiten 41f. bzw. 43f.)

Mit dem RRB 1482 vom 6. Oktober 2010 beschloss der Regierungsrat, das kantonale Immobilienmanagement einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. Da sich verwaltungsintern verschiedene Interessen gegenüberstehen, beauftragte der Regierungsrat eine externe Fachperson – 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. Unter der Leitung von Planconsult wurden Arbeitsgruppen mit Vertretern aller Direktionen, der Staatskanzlei und der Rechtspflege gebildet, die mit Fokus auf die Rollenverteilung, die Funktionen und die Prozessabläufe eine Situationsanalyse des bestehenden Immobilienmanagements vorgenommen haben. Zurzeit werden die verschiedenen Modelle von Arbeitsgruppen, zusammengesetzt aus den verschiedenen Direktionen, beurteilt, um dem Regierungsrat einen Modellvorschlag zu unterbreiten. Der Modellentscheid des Regierungsrates wird im September 2011 erwartet.

### **3.2.5.4 Subkommission BVK**

Als Folge der Korruptionsvorwürfe gegen den Anlagechef der kantonalen Personalvorsorge BVK beschlossen Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission Anfang Juli 2010, für die Aufarbeitung der politisch relevanten Vorkommnisse bei der BVK eine kommissionsübergreifende Subkommission einzusetzen. Die Finanzkommission war darin mit Martin Arnold (Vorsitz), Hans Läubli und Katharina Weibel vertreten, die Geschäftsprüfungskommission mit Nicole Barandun-Gross, Martin Naef und Peter Uhlmann. Bereits an ihrer zweiten Sitzung am 26. August 2010 kam die Subkommission aus folgenden Überlegungen zum Schluss, für die Aufarbeitung der Vorkommnisse sei eine Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einzusetzen:

Aufgrund des gesetzlichen Auftrags, aber auch angesichts des Umfangs und der Bedeutung der Vorkommnisse bei der BVK Personalvorsorge ist es Pflicht des Kantonsrates, seiner Aufsichtsfunktion bestmöglich und vollumfänglich nachzukommen, was nur mit einer Parlamentarischen Untersuchungskommission möglich ist. Eine Subkommission verfügt nicht über mehr Kompetenzen als die Aufsichtskommissionen. Vor gewissen Anhörungen muss sie das Einverständnis der Finanzdirektorin einholen. Da die Finanzdirektion auch Teil der zu untersuchenden Thematik ist, muss sie auch Teil der Abklärungen sein. Von da her sind die parlamentarischen Abklärungen auch weiter zu fassen als die von der Finanzdirektion in Auftrag gegebenen Administrativuntersuchungen. In die parlamentarischen Abklärungen müssen einbezogen werden: Finanzdirektion, Finanzkontrolle, externe Revision, Verwaltungskommission, Anlageausschuss usw. Bedeutung und Umfang der BVK – 75'000 Versicherte, 25'000 Rentenbezüger (insgesamt 100'000 Personen), 500 angeschlossene Körperschaften – machen es nötig, dass mit einer PUK den Vorkommnissen rund um die BVK das nötige Gewicht gegeben wird, und zwar gegen aussen sowie gegenüber den Arbeitnehmenden und den angeschlossenen Arbeitgebern.

Aufgrund dieser Überlegungen fällten Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission noch gleichentags den Grundsatzentscheid auf Einsetzung einer PUK. Nach Vorliegen der Stellungnahme des Regierungsrates zum Antragsentwurf von Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission beschlossen die beiden Aufsichtskommissionen am 9. September 2010 einstimmig, dem Kantonsrat die Einsetzung einer PUK zu beantragen.

Am 13. September 2010 stimmte der Kantonsrat dem Antrag auf Einsetzung einer PUK BVK mit 162:0 Stimmen zu.

### **3.2.5.5 Vernehmlassung «Teilrevision Kantonsratsgesetz und Geschäftsreglement des Kantonsrates (Nachführung und Effizienzsteigerung)»**

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 26. April 2010 wurde die Geschäftsleitung beauftragt, das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 sowie das Geschäftsreglement vom 15. März 1999 zu revidieren. Im Juni 2010 beschloss die Geschäftsleitung, eine Teilrevision von Kantonsratsgesetz und Geschäftsreglement in Vernehmlassung zu geben.

Die Finanzkommission hielt in ihrer Stellungnahme zur Teilrevision klar fest, die im Geschäftsreglement explizite Erwähnung der Antragstellung der Finanzkommission zu Budget, Rechnung und Nachtragskrediten sei nicht zu streichen, sondern künftig auf Gesetzesstufe zu verankern.

Mit der Streichung der expliziten Erwähnung der Antragstellung wird die Finanzkommission als Organ der zentralen Überwachung und Steuerung der Finanzen geschwächt. Die Delegation der Aufsicht über die kantonalen Finanzen auf die Sachkommissionen ist nicht zweckmässig. Die Nähe der Sachkommissionen zu den ihnen zugewiesenen Sachbereichen behindert eine kritische Prüfung der finanziellen Entwicklung in diesen Leistungsgruppen. Die Sicht für die Kantonsfinanzen als Ganzes geht dabei verloren, was zu einer Schwächung des Parlaments führt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, braucht es eine starke und von den Sachbereichen unabhängige Finanzkommission mit einer übergeordneten Sichtweise. Sie sollte frei sein, unter Information der Sachkommissionen und der betroffenen Regierungsmitglieder eigene Budgetanträge zu stellen.

### **3.2.6 Schlusswort des Präsidenten**

Ich danke der Kommission in alter und neuer Zusammensetzung für die konstruktive und beförderliche Zusammenarbeit und für die grosse Unterstützung. Erneuerungen sind Herausforderungen. Der enge Zeitrahmen für die Prüfung der Rechnung 2010 verlangte von den Mitgliedern der Kommission Flexibilität und erhöhten Einsatz. Ein besonderer Dank gilt auch der Sekretärin der Finanzkommission, Frau Evi Didierjean, die die Kommission mit Erfahrung und Sachkenntnis begleitet.



Im Weiteren danke ich der Finanzkontrolle und dem Regierungsrat, insbesondere der Finanzdirektorin, sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit und für die Unterstützung der Finanzkommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Finanzkommission ist es ein Anliegen, auch in der neuen Legislatur mit der Finanzkontrolle, der Finanzdirektion, dem Regierungsrat und der Verwaltung in einem offenen Dialog zusammenzuarbeiten.

Zürich, 23. Juni 2011

Im Namen der Kommission

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

## **4. Anhang: Berichte von Sachkommissionen zur Rechnung**

### **4.1 Kommission für Bildung und Kultur**

#### **4.1.1 Einleitung**

Gestützt auf §§ 31 und 32 der Immobilienverordnung legt der Regierungsrat im Rahmen des Beschlusses zu den Budgetrichtlinien für die KEF-Periode und die folgenden vier Jahre den Höchstbetrag der Nettoinvestitionen im Hochbau fest. In der Praxis können mit dem bestehenden Verfahren höchstens 80% der bewilligten Nettoinvestitionen realisiert werden. Zudem besteht ein Investitionsplafonds. Für die Jahre 2012-2015 stehen ca. 1 Mia. Franken zur Verfügung.

#### **4.1.2 Abklärungen**

In den Leistungsgruppen 7301 (Mittelschulen), 7303 (Berufsschulen), 7401 (Universität) und 7406 (Zürcher Fachhochschule) wurden die im Budget 2010 eingestellten Investitionskredite zu rund 23% nicht ausgeschöpft. Bei den Berufsschulen waren es sogar 28,4%, bei der Zürcher Fachhochschule 35,8%. Eine vergleichbar tiefe Ausschöpfung der Investitionskredite ist auch in vergangenen Jahren zu beobachten. Als Gründe werden verzögerter Baubeginn, verzögerter Baufortschritt und verzögerte Projektierung von Projekten angegeben.

Rund 80% der Investitionskredite betreffen Ersatzinvestitionen. Der Investitionsplafond und die tiefere Ausschöpfung haben zur Folge, dass die Werterhaltung der bestehenden Gebäude nicht mehr gewährleistet ist. Etliche Gebäude sind in ihrer Substanz bereits stark beschädigt und bedürfen dringend der Sanierung. Für mehrere Projekte, die der Kantonsrat als sehr dringend bezeichnet hat, sind indes in den nächsten KEF-Jahren gar keine Mittel oder nur Teilbeträge für einzelne Jahre vorgesehen.

Bis 2025 werden allein im Bildungsbereich als notwendig ausgewiesene Vorhaben im Umfang von 3,8 Mia. Franken angegeben, wovon 2,2 Mia. Franken auf Projekte in der Initialisierungsphase entfallen, d.h. auf Projekte, für die erst Planungskredite bereitzustellen sind. Grössere Projekte brauchen für die Vorbereitung bis zur Baureife mindestens zwei bis fünf Jahre.

#### **4.1.3 Resultate**

Die Vernachlässigung der Bausubstanz zeigt besorgniserregende Züge und wirkt sich mittelfristig indirekt auf Inhalt und Qualität der Leistungen im Bildungsbereich aus. Der Investitionsstau hat Folgen nicht nur bei der Werterhaltung, die nicht mehr gewährleistet werden kann. Er führt letztlich sogar zu Mehrkosten, denn verspätet eingeleitete Sanierungsmassnahmen sind oft deutlich teurer, was den Druck auf die knappen Mittel ebenfalls weiter erhöht.

Überdies verhindert der festgestellte Investitionsstau auch nötige Entwicklungen für den absehbaren Mehrbedarf infolge steigender Schüler- und Studierendenzahlen, was den Druck auf die vorhandenen Infrastrukturen weiter erhöht.

#### **4.1.4 Empfehlungen**

Die bestehende Immobilienverordnung ist dahingehend anzupassen, dass die Verfahren beschleunigt und die Planungskredite über den Plafond von 100% hinaus (z.B. bis 120%) erhöht werden können. Damit könnte sichergestellt werden, dass genügend Projekte ausführungsfähig sind und Verzögerungen in einem Projekt durch das Ausweichen auf ein anderes Projekt ausgeglichen werden können. Mit diesen Massnahmen könnten die vom Kantonsrat bewilligten Budgetkredite auch tatsächlich zu 100% ausgeschöpft werden – mit positiver Wirkung auf Werterhaltung sowie Entwicklung der kantonalen Bildungsinfrastrukturen.

Angesichts des manifesten Investitionsstaus in Milliardenhöhe nur schon im Bildungsbereich ist die Investitionspolitik insgesamt zu überdenken.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Ralf Margreiter

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

## **4.2 Kommission Planung und Bau**

### **4.2.1 Einleitung**

Folgende Budgetpositionen der Baudirektion sind der KPB zugewiesen: Generalsekretariat (8000), Hochbau (8100), ARV (8300), Immobilienamt (8700), Immobilienerfolg (8710), NHS-Fonds (8910) und Denkmalpflegefonds (8940). Die der KPB zugewiesenen Ämter wurden von Subkommissionen besucht.

Die KPB genehmigt die Staatsrechnung der ihr zugewiesenen Leistungsgruppen und die Rücklagen der Ämter.

### **4.2.2 Abklärungen**

Die Subkommission HBA / IMA hat unter anderem den Sanierungsbedarf der kantonalen Gebäude, auch den energetischen, abgeklärt.

Gerade im Zusammenhang mit dem PJZ-Kredit wurde deutlich, dass trotz bedeutender, nicht beanspruchter Investitionskredite dringend nötige Sanierungen von Bauten nicht getätigt werden konnten.

### **4.2.3 Resultate**

Die Abklärungen haben einen für die KPB alarmierenden Rückstau beim Gebäudeunterhalt und bei den energetischen Sanierungen ergeben.

Befund: Investitionskredite können aufgrund bindender finanzrechtlicher Bestimmungen nicht auf andere Leistungsgruppen verschoben werden, schon gar nicht direktionsübergreifend.

### **4.2.4 Empfehlungen**

Nicht ausgeführte oder verzögerte Gebäudesanierungen führen zu hohen Betriebskosten und belasten die Umwelt. Es sind deshalb bedeutend mehr personelle und finanzielle Mittel für den Gebäudeunterhalt sowie für Gebäudesanierungen einzusetzen.

Es ist stossend, dass trotz grossem Bedarf die für Bauten und Sanierungen zur Verfügung stehenden Mittel des Staates nicht an einem anderen Ort eingesetzt werden können, wo dringender Handlungsbedarf besteht. Das wird nicht zuletzt durch die Eigentümerstrategie bei Gebäuden verhindert. Es ist nach Mitteln und Wegen zu suchen, um nicht beanspruchte Investitionskredite während des laufenden Rechnungsjahres auf andere Leistungsgruppen übertragen zu können.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:  
Stefan Krebs

Die Sekretärin:  
Franziska Gasser



