

Antrag der Finanzkommission vom 19. Juni 2014  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 19. Juni 2014  
Antrag der Justizkommission vom 17. Juni 2014

**5083a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2013**

(vom .....)



Antrag der Finanzkommission\* vom 19. Juni 2014  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission\*\* vom 19. Juni 2014  
Antrag der Justizkommission\*\*\* vom 17. Juni 2014

**5083 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2013  
(vom .....**)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 2. April 2014, der Finanzkommission vom 19. Juni 2014, der Geschäftsprüfungskommission vom 19. Juni 2014 und der Justizkommission vom 17. Juni 2014,

*beschliesst:*

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2013 wird genehmigt.

II. Die Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2013 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):  
Fr. 21'593'372.22
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):  
Fr. 29'482'528.72
- Pädagogische Hochschule (Leistungsgruppe Nr. 9740):  
Fr. 2'282'053.37

-----  
\* 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; Jürg Sulser, Otelfingen; Sabine Sieber, Sternenbergr; Peter Vollenweider, Stäfa; Michael Zeugin, Winterthur; Hansueli Züllig, Zürich; Sekretär: Michael Weber.

\*\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Zanetti, Gossau (Präsident); Daniel Hodel, Zürich; Christoph Holenstein, Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Emy Lalli, Zürich; Walter Schoch, Bauma; Daniel Schwab, Zürich; Rafael Steiner, Winterthur; Judith Stofer, Zürich; Peter Uhlmann, Dinhard; Rolf Zimmermann, Erlenbach; Sekretärin: Madeleine Speerli.

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

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2013 wird wie folgt genehmigt:

- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):  
Fr. 8'412'933.83
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710):  
Fr. 280'946.98
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):  
Fr. 1'101'853.16

IV. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2013 werden Rücklagen im Betrag von Fr. 6'673'106 genehmigt.

V. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VI. Mitteilung an den Regierungsrat.

# **1. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2013, ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege**

## **1.1 Einleitung**

Gemäss § 49 b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung. Diese Aufsichtsaufgabe beinhaltet insbesondere die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates. Pro Direktion werden in der Regel drei Schwerpunkte ausgewählt und diese einer genaueren Prüfung unterzogen. Dazu setzt die Geschäftsprüfungskommission Subkommissionen ein, die sich jeweils mit einer Direktion befassen und sich vom zuständigen Regierungsmitglied über die Schwerpunkte orientieren lassen. Basierend auf der Berichterstattung der Subkommissionen fasst die Geschäftsprüfungskommission ihre Feststellungen zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2013 nachfolgend zusammen.

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

## **1.2 Regierungsrat/Staatskanzlei**

### **1.2.1 Rechtsetzung**

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht. Gemäss Kantonsverfassung muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. In diesem Zusammenhang interessierte die Subkommission der Geschäftsprüfungskommission insbesondere die Frage, welches Organ im Kanton Zürich überprüft, ob die Gesetze und Verordnungen diese Vorgaben – insbesondere auch die Schranke staatlichen Handelns – einhalten.

Der Regierungsrat hat im Berichtsjahr zu verschiedenen Gesetzen und Verordnungen Beschluss gefasst. Gemäss des im Berichtsjahr amtierenden Regierungspräsidenten ist der Spielraum des Regierungsrates im Gesetzgebungsprozess oftmals gering, insbesondere wenn die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen seien, um Vorgaben des Bundes umzusetzen. Hier handle es sich um reine Vollzugsaufgaben. Ist der Kanton in einem Bereich jedoch zuständig, dann sei der Spielraum des Regierungsrates grösser. Der Anstoss für den Erlass eines Gesetzes könne vom Kantonsrat oder vom Regierungsrat bzw. der kantonalen Verwaltung kommen.

Ist der Regierungsrat damit beauftragt, dann hat er die kantonale Rechtsetzungsverordnung zu beachten. Handelt es sich um einen Erlass von besonderer Tragweite, hat die federführende Direktion dem Regierungsrat ein Konzept zu unterbreiten. Basierend darauf beauftragt der Regierungsrat die Direktion mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs. Liegt der Entwurf vor, eröffnet der Regierungsrat die Vernehmlassung. Handelt es sich um einen Erlass ohne besondere Tragweite, erarbeitet die zuständige Direktion einen Erlassentwurf und eröffnet danach die Vernehmlassung. In beiden Fällen können die anderen Direktionen und die Staatskanzlei zum Entwurf Mitbericht erstatten. Die Vernehmlassungsergebnisse werden in der Folge in der Weisung und den Erwägungen des Regierungsrates zusammenfassend dargestellt.

Der federführenden Direktion steht bei der Erarbeitung des Erlasses der Gesetzgebungsdienst beratend zur Verfügung. Dieser prüft auf Veranlassung der Direktion das Normkonzept oder den Erlassentwurf in rechtlicher und gesetzgebungstechnischer Hinsicht. Dabei werden Fragen der Verfassungsmässigkeit und der notwendigen gesetzlichen Grundlagen geprüft. Die Redaktionskommission des Regierungsrates berät diesen in allgemeinen Fragen der Rechtsetzung und prüft die Erlasse vor Antragstellung an den Regierungsrat auf formale und sprachliche Richtigkeit. Auch die Redaktionskommission prüft im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Einhaltung des Legalitätsprinzips. Sie besteht aus drei Mitgliedern, wobei der Staatsschreiber den Vorsitz führt. Weiter sind darin der Chef des Rechtsdienstes der Staatskanzlei und der Leiter des Rechtsdienstes des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft vertreten. Im Berichtsjahr hat die Redaktionskommission an 22 Sitzungen insgesamt 39 Vorlagen behandelt.

Gemäss dem Regierungspräsidenten erfolgt die Überprüfung von Gesetzen und Verordnungen auf ihre Gesetzmässigkeit und Verfassungsmässigkeit auf entsprechende Beschwerde hin durch die Gerichte. Es würden nur wenige Erlasse angefochten und in äusserst seltenen Fällen würden solche von den Gerichten aufgehoben. Davon zu unterscheiden sei der politische Prozess. Der Regierungsrat sei ein vom Volk gewähltes und damit auch ein politisches Organ. Dementsprechend würden auch politische Entscheidungen gefällt, die aber eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse voraussetzten.

Aus Sicht der Subkommission gelang es im Gespräch mit dem Regierungspräsidenten und dem Staatsschreiber nur ungenügend, an den Kern der Frage, nämlich die Beachtung des Legalitätsprinzips durch Regierungsrat und Verwaltung, vorzustossen.

## **1.2.2 Parlamentarische Kontrolle**

Die Geschäftsprüfungskommission macht im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle Feststellungen, kommt zu Schlussfolgerungen und gibt zuhanden des Regierungsrates Empfehlungen ab. Diese sind hauptsächlich im Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission festgehalten. Der amtierende Regierungspräsident bzw. die amtierende Regierungspräsidentin nimmt jeweils an der Beratung des Tätigkeitsberichts im Kantonsrat teil und informiert danach an einer Regierungsratssitzung. An dieser Sitzung liegt zudem der Tätigkeitsbericht auf und es findet eine Diskussion dazu statt. Aus Sicht des Staatsschreibers sind die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission nicht immer genügend präzise und es werde oftmals auch nicht festgehalten, innert welcher Frist eine Empfehlung umzusetzen sei. Es komme aber auch vor, dass die Geschäftsprüfungskommission mit der Stellungnahme des Regierungsrates oder mit der Umsetzung einer Empfehlung nicht zufrieden sei. Grundsätzlich stehe es der Geschäftsprüfungskommission frei, vom Regierungsrat einen Bericht über die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu verlangen.

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst die Hinweise des Staatsschreibers. Sie wird künftig in ihren Berichten ihre Empfehlungen präziser abfassen und sich über deren Umsetzung im Sinne einer Nachkontrolle verstärkt informieren lassen.

Anlässlich des Gesprächs äusserte die Subkommission einmal mehr den Wunsch, dass alle Regierungsmitglieder an der Kantonsratsdebatte zum Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission teilnehmen sollten, da sämtliche Direktionen angesprochen seien. Der im Berichtsjahr amtierende Regierungspräsident zeigte Verständnis für dieses Anliegen. Er erklärte sich dementsprechend bereit, dieses dem Gesamtregierungsrat zu unterbreiten.

### **1.2.3 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung**

Gemäss § 2 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung räumen die Mitglieder des Regierungsrates den Regierungsaufgaben Vorrang gegenüber der Führung der Verwaltung ein. Die Subkommission erkundigte sich nach der Bedeutung, die der Gesamtregierungsrat dieser Bestimmung beimisst. Gemäss Regierungspräsident handelt es sich bei den Mitgliedern des Regierungsrates um sieben Personen mit eigenen politischen Vorstellungen, die von der Stimmbevölkerung gewählt werden. Die Zuteilung der Direktionen erfolge danach durch das Gesamtgremium. Im Regierungsrat besteht bei allen Geschäften Stimmzwang. Jedes Mitglied hat Stellung zu beziehen und sich in die politische Diskussion einzubringen. Falls notwendig fällt der Regierungsrat nach Ende der Beratung einen Mehrheitsentscheid, der von allen Mitgliedern unter Beachtung des Kollegialitätsprinzips getragen wird. Dies ist unter anderem Ausdruck, dass den Regierungsaufgaben Vorrang eingeräumt wird und das Kollegium gegen aussen als Einheit in Erscheinung tritt. Falls in der Öffentlichkeit zum Teil ein anderer Eindruck entstehe, sei dies in der Regel auf die Medien zurückzuführen. Diese würden es vorziehen, auf einzelne Personen und nicht auf das Gesamtgremium zu fokussieren.

### **1.2.4 Projekt Immigration und Bevölkerungswachstum**

In den vergangenen Jahren ist die Bevölkerung im Metropolitanraum Zürich stark gewachsen und sie wird es auch weiterhin tun. Der grösste Teil des Wachstums geht auf die Zuwanderung aus dem Ausland zurück. Die Metropolitankonferenz Zürich hat im Rahmen des Projektes «Immigration und Bevölkerungswachstum» die Herausforderungen der Zuwanderung in den Bereichen Wirtschaft/Arbeitsmarkt, Gesellschaft/Integration und Raum/Siedlung untersucht und 53 konkrete Massnahmen zum Umgang mit diesen Herausforderungen erarbeitet und in einem Fachbericht präsentiert. Für die Umsetzung möglicher Massnahmen auf der Ebene Kanton ist dieser zuständig. Die Staatskanzlei zieht aus diesem Projekt eine positive Zwischenbilanz. Die Sichtweise des Kantons habe starken Niederschlag im Fachbericht gefunden. Dieser umfasst eine ausgewogene Analyse und Vorschläge zur Bewältigung der Herausforderungen in einem hoch komplexen und kontroversen Themenbereich. Der Regierungsrat hat dem Fachbericht zugestimmt. Einzelne vorgeschlagene Massnahmen werden weiter verfolgt.

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

### **1.3.1 E-Government**

*Plattform auf [www.services.zh.ch](http://www.services.zh.ch)<sup>1</sup>*

Seit Januar 2013 können Firmen sämtliche Eintragungsgeschäfte beim Handelsregisteramt Zürich vollständig auf dem elektronischen Weg tätigen. Der Versand der Dokumente per Post entfällt und der Vorgang kann online mitverfolgt werden.

Der Bund verpflichtet die Kantone, dass Daten grundsätzlich digital entgegen genommen werden können, was eine entsprechende Plattform voraussetzt. Ziel ist, die Daten medienbruchfrei entgegenzunehmen, so dass sie unverändert in die Geschäftsprozesse einfließen

---

<sup>1</sup> Auf der Plattform ZHservices werden neben der Anwendung des Handelsregisteramtes noch weitere Anwendungen bereitgestellt.

können. Gemäss Direktion der Justiz und des Innern ist die digitale Datenlieferung aber nur erfolgreich, wenn der Nutzen gegenüber dem herkömmlichen Weg bedeutend grösser ist, was für das Handelsregisteramt gegenwärtig noch nicht zutrifft. Es wird vermutet, dass der Grund dafür die noch wenig verbreitete digitale Unterschrift SuisseID ist. Diese sei in der Anwendung zu umständlich. Einige Kundinnen und Kunden des Handelsregisteramtes bekunden zudem Mühe, die elektronischen Formulare korrekt auszufüllen, so dass die über die Plattform eingereichten Daten mangelhaft sind.

Um die elektronische Zustellung zu fördern, prüft der Bund die Einführung möglicher Anreize, beispielsweise die kostenlose Abgabe der SuisseID oder die Erhebung reduzierter Gebühren bei elektronischer Einreichung der Daten. Ein erfolgreiches Projekt im Kanton Zürich ist die elektronische Einreichung der Steuererklärung, die ebenfalls auf der durch die Staatskanzlei bereitgestellten Plattform ZHservices umgesetzt wurde. Gegenwärtig besteht aber noch ein Medienbruch bei der Verarbeitung der Belege, da diese noch nicht elektronisch eingereicht werden können. Für die Zukunft plant der Kanton Zürich, dass weitere Fachbereiche die Plattform ZHservices mit entsprechenden Fachanwendungen nutzen. Die Verantwortlichkeiten verblieben zwar bei den Fachbereichen, doch könnte die Funktionalität der elektronischen Zustellung, neben anderen Grundfunktionen von ZHservices, gemeinsam und koordiniert genutzt werden.

#### *Open Government Data*

Der Kanton Zürich macht Daten aus der kantonalen Verwaltung in der Form von so genannten offenen Behördendaten der Öffentlichkeit zur kostenlosen und freien Weiterverwendung zugänglich. Der entsprechende Pilotversuch wird in Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv realisiert. So sind beispielsweise acht Datensätze aus dem Statistischen Amt, welche die Gemeindefinanzen und die Gemeindesteuern betreffen, im nationalen Open-Data-Pilotportal verfügbar. Dieses wird vom Bundesarchiv zusammen mit sechs weiteren Bundesämtern im Sinne eines nationalen Verzeichnisses betrieben. Die Datenhoheit der vom Kanton Zürich beigesteuerten Daten bleibt bei den beteiligten Ämtern des Kantons. Da immer mehr Daten des Statistischen Amtes online über verschiedene Kanäle (Website, Open-Data-Portal) zur Verfügung gestellt werden, ist der Data Shop des Statistischen Amtes zunehmend mit weniger, dafür komplexeren Anfragen konfrontiert. Komplexere Anfragen haben oft höhere Verrechnungen zur Folge.

#### *E-Voting*

Der Kanton Zürich führte von 2005 bis 2011 im Rahmen eines Pilotprojektes und unter Mitwirkung des Bundes in einigen Gemeinden mehrere Volksabstimmungen mit E-Voting durch unter Einbezug der Inlandschweizerinnen und Inlandschweizer. Ab 2008 wurden zudem in der Stadt Zürich die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in die E-Voting Versuche einbezogen. Auf Ende 2011 wurden die Testphase und damit die Testabstimmungen eingestellt, da damals die Anforderungen des Bundes an die Sicherheit eines E-Voting-Systems der zweiten Generation noch nicht bekannt waren. Im Sommer 2013 hat der Bundesrat die Anforderungen an E-Voting-Systeme definiert, die für das gesamte Elektorat eingesetzt werden dürfen.

Gegenwärtig ist der Kanton Zürich zusammen mit dem Consortium Vote électronique an der Weiterentwicklung des Systems der zweiten Generation. Angestrebt wird, dass ab 2015 in einem ersten Teilschritt das neue System für rund 20'000 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im Einsatz ist. Dabei erhalten die Stimmberechtigten auf einem sicheren Kanal für jede einzelne Stimme einen Prüfcode (individuelle Verifizierbarkeit). Nach der elektronischen Stimmabgabe, aber vor dem Einwurf in die elektronische Urne sendet das E-Voting-

System pro abgegebene Stimme einen Prüfcode zurück. Dieser hat mit dem ersten Code übereinzustimmen.

Ab 2018 soll das System der zweiten Generation für das gesamte Elektorat im Einsatz sein. Dabei ist die universelle Verifizierbarkeit zu gewährleisten; das heisst durch ein kryptographisches Protokoll kann die korrekte Ergebnisvermittlung mathematisch nachvollzogen und somit das Endresultat überprüft werden.

### **1.3.2 Reorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes**

Die kommunalen Vormundschaftsbehörden wurden per 1. Januar 2013 durch die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) abgelöst. Das Gemeindeamt als Aufsichtsbehörde hat die Aufgabe, für eine korrekte, einheitliche Rechtsanwendung im Kindes- und Erwachsenenschutz zu sorgen. Die Qualität soll entwickelt und gesichert werden. Das Gemeindeamt kann den KESB Weisungen erteilen. Weiter kann es Kreisschreiben erlassen, Auskünfte erteilen, Schulungen organisieren, Inspektionen durchführen oder von Amtes wegen bzw. auf Anzeige hin bei fehlerhafter Führung der Geschäfte durch die KESB oder Feststellung von Unregelmässigkeiten einschreiten. Hingegen kann das Amt einen Entscheid der KESB nicht korrigieren. Das bleibt den gerichtlichen Beschwerdeinstanzen vorbehalten.

Gemäss Direktion der Justiz und des Innern befindet sich die Neuorganisation noch in der Startphase. Es sei nun eine gut funktionierende Praxis zu entwickeln, was eine gewisse Zeit dauere. Die Geschäftslast der KESB sei gegenwärtig hoch und das Gemeindeamt sehe sich auch mit Klagen aus den Gemeinden konfrontiert. Beim Gemeindeamt selbst stand im Zeitpunkt der Besprechung (Mai 2014) nur ein Mitarbeitender für den Bereich KESB zur Verfügung. Die zweite Stelle ist derzeit vakant. Um das Zusammenwirken der KESB mit den Gemeinden zu verbessern, beschäftigt sich seit Herbst 2013 eine unter Leitung des Gemeindeamtes stehende, breit abgestützte Arbeitsgruppe, in der Vertretungen des Gemeindepräsidentenverbandes, der Sozialkonferenz, des Amtes für Jugend und Berufsberatung und des Sozialamtes beteiligt sind, mit der Frage des Einbezugs der Gemeinden in diesem Bereich.

### **1.3.3 Regierungsrat Legislaturziel 1, Massnahme «Die Zusammenarbeit zwischen allen Strafverfolgungsbehörden optimieren», Bildung der Krawallgruppe per Ende 2012**

Grundlage des Einsatzes der Krawallgruppe bildet die Richtlinie der Oberstaatsanwaltschaft (OSTA) betreffend «Einsatz Krawallgruppe», die seit 1. Dezember 2012 in Kraft ist. Diese Richtlinie ist im Einvernehmen mit den Kommandos der Stadt- und Kantonspolizei Zürich, der Stadtpolizei Winterthur und der Oberjugendanwaltschaft erlassen worden. Die Krawallgruppe besteht aus vier Staatsanwälten der Staatsanwaltschaften Zürich-Limmat und Zürich-Sihl. Ein Staatsanwalt aus dieser Gruppe amtiert als Leiter. Die Gruppe steht in engem Kontakt mit den entsprechenden Ansprechpartnern bei den drei Polizeikörpern, der Jugendanwaltschaft Zürich-Stadt und der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland. Zuständig sind die genannten Staatsanwälte bei Verfahren gegen die öffentliche Sicherheit und die persönliche Unversehrtheit im Umfeld von Sportveranstaltungen, am 1. Mai oder bei anderen Krawallereignissen. Bei Hochrisiko-Spielen ist zudem einer dieser Staatsanwälte während des Spiels im Stadion vor Ort. Gleiches gilt jeweils auch am 1. Mai. Diese Staatsanwälte werden denn auch regelmässig schon für Vorabsprachen mit der Polizei beigezogen.

Die OSTA beurteilt die ersten Erfahrungen als sehr positiv. Für diese Art von Ereignissen bzw. Delikten stehen namentlich für die Polizei klar definierte Ansprechpartner zur Verfügung, die auch die entsprechenden Verfahren führen und so bereits über ein Spezialwissen verfügen (z.B. Auswertung und Verwertbarkeit von sichergestelltem Bildmaterial). Auch bezüglich der Art und Höhe der auszufällenden Strafen bei Strafbefehlen und bei der Antragstellung an die Gerichte besteht eine einheitlichere Anwendung. Nach Ansicht der OSTA wurden die Ziele insgesamt erreicht. Sie ist aber zusammen mit den entsprechenden Arbeitspartnern bestrebt, in Bezug auf die Ermittlungstätigkeit und Verfahrensführung ständig Optimierungen vorzunehmen.

## **1.4 Sicherheitsdirektion**

### **1.4.1 Zürich – ein sicherer Kanton**

Vor allem im Hinblick auf die Fussball-Europameisterschaft 2008 und die Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 hatte der Bund befristete polizeiliche Massnahmen eingeführt mit dem Ziel, gewalttätige Personen von Sportveranstaltungen fernzuhalten. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit erfolgte nach 2009 die Überführung in das interkantonale Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen zeigte sich schon bald das Bedürfnis nach einer Anpassung und Ergänzung des Konkordats. In der kantonalen Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 wurde der Konkordatsänderung mit grossem Mehr zugestimmt, welche auf den 1. August 2013 in Kraft gesetzt wurde. Mit der Änderung wurden die polizeilichen Massnahmen teilweise verschärft. So kann das Rayonverbot neu nicht mehr nur bis zu einem Jahr, sondern bis zu drei Jahren ausgesprochen werden. Zudem kann es gesamtschweizerisch angeordnet werden. Weiter sieht die Änderung eine Bewilligungspflicht für Spiele mit Beteiligung von Klubs der obersten Männerliga im Fussball und Eishockey vor. Die Bewilligung an die veranstaltenden Verbände und Vereine kann mit risiko- und situationsgerechten Auflagen verbunden werden. Mit der Bewilligungspflicht sollen die Klubs auch stärker in die Pflicht genommen werden.

Im Kanton Zürich sind die Zuständigkeiten für den Vollzug des Konkordats in der entsprechenden Vollzugsverordnung geregelt. Polizeiliche Massnahmen werden für das ganze Kantonsgebiet von der Kantonspolizei angeordnet. In den Städten Zürich und Winterthur sind neben der Kantonspolizei auch die Stadtpolizeien dafür zuständig. Hier sind die Stadtpolizeien zuständig. Hingegen erteilen die Gemeinden am Austragungsort der Sportveranstaltung die Spielbewilligung. Die Sicherheitsdirektion sorgt jedoch für eine einheitliche Umsetzung der Bewilligungspflicht im Kanton.

Mit den verschärften polizeilichen Massnahmen sollen im Kanton Zürich die unverbesserlichen Einzeltäter gezielt härter angefasst werden. Zudem haben die Städte Zürich und Kloten die erforderlichen Rahmenbewilligungen für die Meisterschaftsspiele der Fussball- und Eishockeyklubs erteilt. Die Spiele sind dabei in drei Risikokategorien eingeteilt, denen spezifische Auflagen zugeordnet sind. Unter Leitung des Sicherheitsdirektors finden periodische Sitzungen mit den verantwortlichen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern der Städte Zürich, Winterthur und Kloten statt. Dabei geht es hauptsächlich um einen Erfahrungsaustausch und um die Abstimmung der Massnahmen. Schliesslich führt die Sicherheitsdirektion

ein monatlich aktualisiertes Monitoring zur Umsetzung des Hooligan-Konkordats mit Bezug auf den Kanton Zürich.

Aus Sicht der Sicherheitsdirektion wurden mit dem geänderten Konkordat wirksame Mittel zur Gewaltbekämpfung geschaffen. Im Hauptfokus stehen die unverbesserlichen Einzeltäter. Die Massnahmen müssen gemäss Sicherheitsdirektor mit Augenmass, aber gleichzeitig konsequent angewendet werden. Seit Inkrafttreten des geänderten Konkordats (1. August 2013) haben die Zürcher Behörden 25 der insgesamt 32 Rayonverbote für über ein Jahr angeordnet.

Bei der Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen ist es insbesondere wichtig, dass sich alle Beteiligten – Verbände, Klubs und Behörden – glaubhaft, im Verbund und wirksam engagieren. Gemäss Sicherheitsdirektion ist dieser Appell bei den Spitzenklubs zur Hauptsache an die Fussballvereine FCZ und GC zu richten. Positiv hervorzuheben sei die Mitwirkung der Eishockeyvereine ZSC und Kloten Flyers bei der Gewaltbekämpfung.

Den Hinweis der Subkommission der Geschäftsprüfungskommission, nebst verstärkten repressiven Massnahmen stärkeres Gewicht auf die Prävention unter Einbezug der Vereine und Schulen zu legen, nahm der Sicherheitsdirektor gern entgegen.

#### **1.4.2 Sicherheitsdirektion Legislaturziel 5 «Kundenorientierter Vollzug des Ausländerrechts des Bundes»**

Das Migrationsamt des Kantons Zürich bearbeitet jährlich rund 195'000 Aufenthaltsgeschäfte: Erteilung, Verlängerung und Widerruf von Bewilligungen. Hauptziel des Organisationsprojektes «Migrationsamt 2011» war es, die Bearbeitung dieser Geschäfte zu beschleunigen und damit kundenfreundlicher zu werden. Derzeit können 50% der Geschäfte in weniger als drei Arbeitstagen, 90% der Geschäfte in weniger als 26 Arbeitstagen erledigt werden. Weder bei telefonischen Anfragen noch bei Schaltergesprächen bestehen längere Wartezeiten. Dies wird sowohl von den betroffenen ausländischen Personen als auch von den Arbeitgebenden, Schulen, Universitäten und Partnerbehörden geschätzt. Somit konnte gemäss Sicherheitsdirektion das Hauptziel des Projekts erreicht werden.

Im Teilprojekt «Controlling» wurden die Grundlagen für ein Prozessunterstützungs- und Monitoringsystem gelegt. Bisher fehlte ein durchgehendes Steuerungs- und Controllingsystem (PuM) für die wichtigsten Geschäftsprozesse im Migrationsamt. Ziel des neuen Systems ist es, den Mitarbeitenden und Führungskräften eine bessere Prozessunterstützung zu bieten. Dies geschieht mittels Workflow, webbasierter Benutzeroberfläche mit Zugriff auf die verschiedenen Subsysteme, automatisiertem Download von Stammdaten aus dem Bundessystem, elektronischer Pendenzenlisten, Belastungssteuerung etc. PuM ist in der Realisierungsphase und soll nach Schulung aller Mitarbeitenden 2014 eingeführt werden.

#### **1.4.3 Zürich – ein sportlicher Kanton**

Seit dem 1. Januar 2013 gehört der ausserschulische Sport in den Aufgabenbereich des neuen kantonalen Sportamtes. Gemäss Sicherheitsdirektor wird dieses Amt heute bereits sehr gut wahrgenommen. Aus Sicht des Regierungsrates habe sich diese neue Organisation gelohnt. Das Sportamt arbeitet mit den Gemeinden, Schulen, Vereinen und Verbänden zusammen. Im Sinne von Netzwerkarbeit organisiert es das jährliche «Forum Sportkanton Zürich» mit Delegationen aus Gemeinden, Schulen sowie Verbänden und Vereinen.

Auf Beginn des Schuljahres 2013/14 hat das Sportamt ein Förderprogramm für mehr freiwilligen Schulsport eingeführt. Dabei werden freiwillige Schulsportkurse mit Sportfondsbeiträgen unterstützt. Ziel ist es, die Anzahl Schulsportkurse und die Anzahl teilnehmende Gemeinden zu erhöhen. Bis 2018 sollen 10% der Volksschülerinnen und -schüler bei der Plattform schulsport.zh teilnehmen. Im ersten Semester seit Programmbeginn wurden bereits 580 Kurse in 48 Gemeinden gemeldet. Erwartet wurden lediglich 350 Kurse. Alle Angebote werden über J+S erfasst. Nach Abschluss jedes Schuljahres liegen die Angaben über Anzahl durchgeführte Kurse, Anzahl der Teilnehmenden und eingesetzte Leitende vor.

Anlässlich des Gespräches mit dem Sicherheitsdirektor berichtete dieser vom Projekt kick:it, einem Fussball-Projekt für Mädchen. Ziel dieses Projektes ist es, möglichst viele Mädchen aus sozioökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie Mädchen mit Migrationshintergrund zu erreichen und für den Sport zu gewinnen. Aus Sicht der Sicherheitsdirektion können solche Angebote Brücken zu den Angeboten der Sportvereine darstellen. Bedenken der Vereine hinsichtlich Konkurrenzierung ihrer eigenen Angebote konnten grösstenteils ausgeräumt werden.

Der Sportfonds wird aus Gewinnanteilen der Sport-Toto-Gesellschaft und 21% des Ertragsanteils der Landeslotterie gespeisen. Unter anderem werden daraus Beiträge an die Nachwuchsförderung und an den freiwilligen Schulsport bezahlt. Weiter können die Gemeinden auch Beiträge für Sportanlagen beantragen. Der Zürcher Kantonalverband für Sport als Dachverband der Zürcher Sportverbände erfüllt im Rahmen einer Leistungsvereinbarung verschiedene Aufgaben für die Sicherheitsdirektion. Er wirkt insbesondere bei der Verwendung der Mittel des Sportfonds mit.

## **1.5 Finanzdirektion**

### **1.5.1 Konferenz der NFA-Geberkantone**

Der nationale Finanzausgleich bezweckt neben der Aufgabenzuteilung zwischen Bund und Kantonen die Umverteilung von Finanzmitteln zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen finanziell starken und schwachen Kantonen. Er umfasst folgende Ausgleichsgefässe: vertikaler Ressourcenausgleich, horizontaler Ressourcenausgleich, Lastenausgleich und Härteausgleich.

Die Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren der Kantone Zürich, Schwyz, Nidwalden, Basel-Landschaft und Zug beschlossen im Mai 2005, ihre Interessen hinsichtlich der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu bündeln und ihre Anliegen gemeinsam zu vertreten. 2014 sind 10 Kantone ressourcenstark und Mitglied der NFA-Geberkonferenz: Zürich, Schwyz, Nidwalden, Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Tessin, Waadt und Genf. 2011 übernahm Regierungsrätin Ursula Gut-Winterberger das Präsidium. Das Sekretariat wird von der Finanzverwaltung des Kantons Zürich geführt. Die Nehmerkantone haben zwar eine gemeinsame Stellungnahme an die Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eingereicht, sind jedoch lose organisiert. Im Unterschied zu den Geberkantonen wurde keine stehende Organisation gegründet.

Alle vier Jahre legt der Bundesrat der Bundesversammlung einen Wirksamkeitsbericht vor, welcher die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs überprüft und Korrekturmassnahmen vorschlägt. Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat im Hinblick auf den zweiten Wirk-

samkeitsbericht und der Neudotierung der Ausgleichsgefässe frühzeitig die Analyse des NFA-Regelwerks an die Hand genommen, um sich aktiv in den bevorstehenden Prozess zur Neudotierung der Ausgleichsgefässe einbringen zu können. Aufgrund der Analyse über die Wirksamkeit des NFA seit 2008 gelangten sie zum Schluss, dass gewisse Korrekturen notwendig sind, um Systemfehler zu beheben und die Effizienz des Finanzausgleichs zu verbessern. Dies gilt gemäss Konferenz insbesondere für die steigende Belastung der Geberkantone trotz sinkender Disparitäten, für die hohen Zusatzlasten für einzelne Geberkantone infolge geringerer Zahlungen des grössten Beitragszahlers Zürich (Solidarhaftung), für die stark steigenden Zahlungen an die ressourcenstärksten Nehmerkantone, für die Benachteiligung der Wirtschaftsstandorte sowie für die Vermeidung von Steuerdumping im interkantonalen Steuerwettbewerb.

Die Konferenz der NFA-Geberkantone verdeutlichte ihre Position mit insgesamt sieben Vorschlägen für Anpassungen am Finanzausgleichssystem: Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone, Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs, Anpassung der Agregierten Steuerbemessungsgrundlage aufgrund der steuerlichen Ausschöpfbarkeit, Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping, Aufhebung des Härteausgleichs, Berücksichtigung aller wesentlichen Einnahmen aus Regalien und Konzessionen sowie besserer Lastenausgleich der Universitäten (weiterführende Informationen: [www.fairer-nfa.ch](http://www.fairer-nfa.ch)). Mit den Forderungen der Geberkantone wurde beabsichtigt, Systemmängel im Interesse aller Kantone zu beseitigen, um den NFA als nationales Solidaritätswerk effizienter und gerechter zu gestalten. Im Hinblick auf den zweiten Wirksamkeitsbericht informierte die Konferenz der Geberkantone ihre Parlamentarierinnen und Parlamentarier im National- und Ständerat an zwei Veranstaltungen im September 2013 und Januar 2014 über ihre Ziele und Position.

Am 14. März 2014 publizierte der Bundesrat schliesslich den zweiten Wirksamkeitsbericht. Nach dessen Kenntnisnahme zeigte sich die Konferenz der NFA-Geberkantone enttäuscht, dass der Bundesrat alle Positionen der Geberkantone ablehnte. Sie kündigte an, dass sie sich im Rahmen der Vernehmlassung im Detail zum Wirksamkeitsbericht und den Empfehlungen des Bundesrates für die nächste Finanzierungsperiode 2016-2019 äussern würde.

### **1.5.2 Entwicklungsschwerpunkt «Strategie und begleitende Massnahmen zur Erhaltung der Steuerhoheit und der guten Wettbewerbsposition sowie Optimierung des Steuersubstrats erarbeiten und umsetzen» / Unternehmenssteuerreform III**

Mit der Unternehmenssteuerreform III soll die Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz gestärkt und der Steuerstreit mit der EU beigelegt werden. Kritisiert werden bestimmte Besteuerungsmodalitäten für Holding- und gemischte Gesellschaften. Die Reform soll die unterschiedliche Besteuerung in- und ausländischer Unternehmensgewinne durch die Kantone beseitigen. Dazu hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zusammen mit der FDK und der KdK die Projektorganisation «Unternehmenssteuerreform (USR) III» eingesetzt.

Im Dezember 2013 legte das Steuerorgan der Projektorganisation den Schlussbericht vor. Darin werden als Ersatz für die bisherigen kantonalen Steuerstatus im Wesentlichen eine Lizenzbox und eine zinsbereinigte Gewinnsteuer vorgeschlagen. Die Lizenzbox beinhaltet insbesondere eine privilegierte Besteuerung von Lizenzverträgen. Die Kantone können aber auch die Gewinnsteuersätze senken, soweit sie dies für erforderlich halten. Weitere steuerliche Massnahmen zur Erhöhung der Standortattraktivität sind möglich. Die Umsetzung dieser Massnahmen setzt jedoch voraus, dass die Kantone über den notwendigen finanzpolitischen

Spielraum verfügen. Der Bund ist bereit, sich an möglichen Massnahmen finanziell zu beteiligen. Basierend auf dem Schlussbericht der Projektorganisation will der Bundesrat bis Herbst 2014 die Vernehmlassungsvorlage zur USR III vorlegen.

Gegenwärtig ist die konkrete Ausgestaltung einer Lizenzbox oder einer zinsbereinigten Gewinnsteuer wegen fehlender Vorgaben der EU noch offen. Auch die damit verbundenen Auswirkungen auf den Steuerertrag können noch nicht abgeschätzt werden. Ebenfalls offen ist, welche konkreten Ausgleichsmassnahmen seitens des Bundes zu erwarten sind. Je nach Ausgestaltung können sich für den Kanton Zürich aus der USR III aber langfristig empfindliche Steuerausfälle ergeben.

Gemäss Finanzdirektion sind aufgrund der Reform der Unternehmensbesteuerung zwingend Anpassungen bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs im NFA erforderlich.

Bei dieser Ausgangslage ist es gemäss Finanzdirektion gegenwärtig nicht möglich, die künftige Steuerstrategie des Kantons Zürich für die Unternehmenssteuern festzulegen, weshalb sich die Umsetzung dieses Legislaturziels verzögert hat.

## **1.6 Volkswirtschaftsdirektion**

### **1.6.1 Amt für Wirtschaft und Arbeit**

#### *Kontrollen im Bereich flankierende Massnahmen*

Das eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung regelt mit den Kantonen in einer Leistungsvereinbarung die Anzahl durchzuführende Kontrollen. Für den Kanton Zürich wurden für das Jahr 2013 1850 Kontrollen vereinbart. Effektiv führte die Arbeitskontrollstelle Zürich im Auftrag der Tripartiten Kommission insgesamt 1934 Kontrollen durch.

Die in den Kantonen und auf Bundesebene eingesetzten Tripartiten Kommissionen, jeweils mit Vertretern von Behörde, Arbeitgebern und Gewerkschaften, sind zuständig für die Kontrolle von Unternehmen in Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag. Die Kommissionen beobachten den Arbeitsmarkt, kontrollieren die Einhaltung von zwingenden Normalarbeitsverträgen, melden Verstösse an die kantonalen Vollzugsbehörden und können Massnahmen wie den Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit zwingenden Mindestlöhnen oder die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrages beantragen. Im Fokus der Tripartiten Kommission stehen Risikobranchen, in welchen die Unterbietung der orts-, berufs- und branchenüblichen Löhne nach Einschätzung der Kommission gehäuft vermutet wird und erhöhte Aufmerksamkeit angezeigt ist. Hier können die Kontrollen öfters und spontan durchgeführt werden. Eine flächendeckende Kontrolle findet jedoch – auch angesichts der zur Verfügung stehenden Ressourcen – nicht statt.

In Branchen mit allgemeinverbindlich erklärtem Gesamtarbeitsvertrag kontrollieren die Paritätischen Berufskommissionen deren Einhaltung. Sie sind verpflichtet, den kantonalen Vollzugsstellen Verstösse zu melden.

#### *Arbeitssicherheit*

In diesem Bereich werden das Arbeitsgesetz (ArG) und das Unfallversicherungsgesetz (UVG) für industrielle und gewerbliche Betriebe vollzogen. Damit kann die Arbeitssicherheit und der Gesundheitsschutz für die Beschäftigten in den besuchten Betrieben gewährleistet und Be-

rufsunfälle sowie Berufskrankheiten verhütet werden. Die Betriebsbesuche, die einen Kontroll- und Beratungscharakter haben, erfolgen entweder stichprobenartig oder in festgelegten Schwerpunktbranchen sowie aufgrund von konkreten Beschwerden. Die im Vollzug eingesetzten Arbeitsinspektoren und Sicherheitsingenieure verfügen über eine umfassende fachspezifische Ausbildung und werden ständig unter anderem bei der SUVA und dem SECO weitergebildet.

Aktuelle Schwerpunktthemen waren zum Beispiel muskuloskeletale Belastungen und psychosoziale Risiken im Arbeitsumfeld. Kontrollen erfolgten beispielsweise im Einzelhandel, wo schwere und zahlreiche Lasten verschoben werden müssen. Relativ neu sind Kontrollen bei Banken und Versicherungen. Hier steht der psychosoziale Aspekt – beispielsweise das Thema Erschöpfungsdepression – vor allem bei Mitarbeitenden auf unteren Stufen im Vordergrund. Kontrollen, welche die Einhaltung der ArG-Arbeitszeitbestimmungen beinhalten, wurden vermehrt in der Dienstleistungsbranche und in Spitälern durchgeführt. Themen, die vor allem bei der Prüfung (Planbegutachtungen) von Neu- und Umbauprojekten eine Rolle spielten, waren zum Beispiel technische Einrichtungen, Absturzgefahren, Notausgänge und Fluchtwege, Gewährleistung der Sicht ins Freie und die Ausführung von Sozialräumen.

#### *Weiterbildungs- und Beschäftigungsmassnahmen für Ausgesteuerte*

Gemäss Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz subventionieren der Kanton und die Gemeinden Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme für voll- und teilerwerbsfähige Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind. Der Kanton setzt dafür die Ziele und Qualitätsanforderungen fest. Er subventioniert solche arbeitsmarktlichen Massnahmen mit maximal 50%. Die verbleibenden Kosten sind von den zuständigen Gemeinden zu übernehmen. Am 29. November 2010 bewilligte der Kantonsrat einen Rahmenkredit für die Jahre 2010 bis 2013 in der Höhe von 20,9 Mio. Franken. Der Rahmenkredit für die Jahre 2014 bis 2017 kommt demnächst im Kantonsrat zur Beratung und Beschlussfassung.

Die Vielfalt und Anzahl der EG AVIG-Programme wurden schrittweise ausgebaut. So wurden neben dem Ausbau von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung neu auch Bildungsmassnahmen wie beispielsweise Sprach- und Strategiekurse sowie berufliche Fachkurse ins Angebot genommen. Diese Programme können genutzt werden, wenn die betroffenen Personen sich beim RAV anmelden und auch die Gemeinden bereit sind, diese Programme zu finanzieren. Zwischen den RAV und den Sozialdiensten der Gemeinden besteht eine gute Zusammenarbeit.

#### *Verstärkung der Bande zur Millionenmetropole Chongqing*

2012 wurde die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Zürich und der chinesischen Metropole verstärkt und die Kontakte zwischen chinesischen und Zürcher Firmen intensiviert. Primär standen die wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Beziehungen auf den folgenden Gebieten im Vordergrund: Finanzwirtschaft, energiesparende Technologien, Umweltschutz, Handel, Life Science sowie Stadt- und Regionalentwicklung. Mit der Delegationsreise vom April 2014 nach China wurde die Partnerschaft weiter konkretisiert. Ein Symposium zum Thema nachhaltige Stadtentwicklung sowie Kontakte auf Regierungsebene standen im Zentrum der Reise.

Die Zürcher Delegation stand unter der Leitung des Volkswirtschaftsdirektors und umfasste neben Fachleuten der kantonalen Verwaltung auch verschiedene Personen aus der Privatwirtschaft sowie von Bildungs- und Forschungsinstitutionen. Damit Schweizer Firmen in China Fuss fassen können, sind Kontakte auf Regierungsebene eine wichtige Voraussetzung Des-

halb fungiert der Kanton Zürich im Rahmen seiner Wirtschaftspolitik hier als Türöffner. Dabei sind die Anstrengungen, die man in China unternimmt, gut in die Bestrebungen des Bundes eingebettet. Dieser arbeitet mit grösseren Firmen zusammen, während der Kanton sich hauptsächlich für die Belange der Zürcher KMU einsetzt.

### **1.6.2 Strassenfonds**

Der Strassenfonds wird dem Eigenkapital zugerechnet und als Leistungsgruppe geführt. Die im Fonds enthaltenen Mittel sind zweckgebunden und werden grösstenteils für den Unterhalt und den Betrieb der Strasseninfrastruktur aufgewendet. Der Rest fliesst in neue Infrastruktur. Dem Fonds werden der Reinertrag der kantonalen Verkehrsabgaben, die für die Strassenaufwendungen gebundenen kantonalen Anteile an bundesrechtlichen Abgaben und allfällige weitere zweckgebundene Mittel zugewiesen.

2013 erhöhte sich der Fondsbestand gegenüber dem Budget um zusätzliche 11,9 Mio. Franken. Auf Frage der Subkommission wurde erklärt, dass es bei dieser Ausgangslage trotzdem nicht möglich gewesen wäre, über das Budget hinausgehende Investitionen zu tätigen, da dies in der Gesamtrechnung Auswirkungen gehabt hätte. Eine weitere Schwierigkeit sei, dass die Projekte, die mit Geldern aus dem Strassenfonds finanziert werden, in der Regel eine längere Vorlaufzeit hätten und die Planung für einen definierten Zeitraum schwierig sei.

### **1.6.3 Zürcher Fluglärmindex (ZFI)**

Für den ZFI sind folgende Faktoren massgebend: Anzahl Flugbewegungen, Flugzeugmix, Bevölkerungsentwicklung und An- und Abflugrouten. Die Einflussnahme auf die einzelnen Faktoren ist unterschiedlich möglich. Zu denken ist an eine Reduktion des Lärms an der Quelle, an raumplanerische Massnahmen oder beispielsweise an lärmbedingte Betriebsbeschränkungen.

Zwar sinken die Flugbewegungen pro Jahr um rund 3%, doch wurde der Richtwert 2013 erneut überschritten. Der Flugzeugmix ist bis zu einem bestimmten Mass beeinflussbar. Dies geschieht durch ein Bonus/Malus-System, also beispielsweise durch höhere Abgaben für laute Flugzeuge oder einen Randzeitenzuschlag. In diesem Zusammenhang orientierte die Volkswirtschaftsdirektion, dass die Kurzstreckenflotte der Swiss durch lärmreduzierte Flugzeuge ersetzt wird. Der Airbus 340 wird durch die lärm- und steigungsgünstigere Boeing 777 abgelöst. Zwar ist der Airbus 340 aufgrund der technischen Merkmale leiser als das Vorgänger-Flugzeug MD 11, doch benötigt er eine längere Steigungszeit und verursacht dadurch eine flächenmässig grössere Beschallung.

Die ZFI-Verordnung sieht die Verwendung von Mitteln des Flughafensfonds für Massnahmen der Gemeinden im Bereich der Raumplanung und für Massnahmen zur Verbesserung der Wohnqualität vor. In Gebieten, in denen der Betrieb des Flughafens Zürich zu einer Lärmbelastung über dem Immissionsgrenzwert führt, untersucht der Regierungsrat auf der Grundlage des Bevölkerungsindex die Besiedlungs- und Nutzungsentwicklung. Stellt er Abweichungen zur angestrebten räumlichen Entwicklung fest, leitet er Steuerungsmassnahmen ein. In Gebieten, in denen der Betrieb des Flughafens Zürich zu einer Lärmbelastung über dem Immissionsgrenzwert führt, fördert der Kanton bei der Erneuerung oder beim Ersatz von bestehenden Wohnbauten die Massnahmen für einen hochwertigen Schallschutz.

Aus Sicht der Volkswirtschaftsdirektion ist der ZFI ein gutes Reporting-Instrument. Die Formel sei gut, um die Lärmbelastung zu berechnen. Der Problempunkt sei die Höhe des festgesetzten Richtwertes, der trotz ergriffener Massnahmen derzeit nicht erreicht werden könne.

## **1.7 Gesundheitsdirektion**

### **1.7.1 Legislaturziel 3, Massnahme 3f: Nachwuchsförderung im Gesundheitswesen**

Seit dem 1. Januar 2013 sind die Listenspitäler zur Aus- und Weiterbildung des Nachwuchses verpflichtet. Die Nachweise der Spitäler über ihre Aus- und Weiterbildungsleistungen sind Gegenstand einer derzeit laufenden Erhebung. Auch wurde ein Fonds eingerichtet, der ältere Berufseinsteigerinnen und -einsteiger mit familiären Betreuungs- oder Unterhaltsverpflichtungen unterstützt – etwa wenn allein mit dem Praktikumslohn während der Ausbildungszeit nicht in jedem Fall ein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden kann.

Die Pflegefachpersonen werden am Zentrum für Ausbildung Gesundheit, am Careum und an der ZHAW ausgebildet. Gemäss Gesundheitsdirektion hat die Branche grosses Interesse, den Nachwuchs zu fördern. Die Gesundheitsdirektion legte aufgrund der Grösse der Spitäler die jeweiligen Ausbildungsleistungen für die Listenspitäler in der Akutsomatik, Psychiatrie und Rehabilitation fest. Im ersten Jahr sind die Vorgaben zu 70%, 2014 zu 85% und ab 2015 zu 100% zu erfüllen. Grundsätzlich sind heute in den Spitälern genügend Ausbildungsplätze vorhanden. Schwierig ist es, genügend geeignete Personen für die höheren Ausbildungslehrgänge zu finden. Demgegenüber gibt es für die Ausbildung Fachangestellte Gesundheit mehr Bewerberinnen und Bewerber als Ausbildungsplätze.

Gestützt auf das Konzept «Finanzielles Fördermodell zur Gewinnung von älteren Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteigern Pflege HF durch die OdA G ZH» wurde im Berichtsjahr zusammen mit dem Branchenverband OdA G ZH (Organisation der Arbeitswelt Gesundheit Zürich) ein Fonds zur Förderung des Späteintritts in den Pflegeberuf geschaffen. Der Kanton stellte eine Anschubfinanzierung von insgesamt 720'000 Franken für drei Jahre zur Verfügung. Die erste Tranche in der Höhe von 240'000 Franken wurde im Dezember 2013 bereitgestellt. Aus dem Fonds können auf Gesuch hin gezielt Ausbildungsbeiträge an ältere Studierende Pflege HF ausgerichtet werden. Über die Gesuche entscheidet eine Fachkommission der OdA G ZH abschliessend. Die interessierten Personen müssen das Eignungsverfahren für die Pflegeausbildung HF erfolgreich absolviert haben. Zudem müssen sie über einen Ausbildungsplatz in einem Ausbildungsbetrieb oder einem Bildungszentrum im Kanton Zürich verfügen. Schliesslich müssen sie mindestens 28 Jahre alt sein und eine längerfristige Erwerbstätigkeit im Gesundheitswesen anstreben. Bis Mai 2014 sind bei der Fachkommission sechs Gesuche eingereicht worden.

### **1.7.2 Pflegeversorgung**

Bereits vor dem Jahr 2012 stellten die Gemeinden die Pflegeversorgung im stationären und ambulanten Bereich für die Einwohnerinnen und Einwohner sicher. Mit Inkrafttreten des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG) am 1. Januar 2012 übernehmen die Gemeinden die zulasten der öffentlichen Hand anfallenden Kosten im Bereich der Langzeitversorgung vollumfänglich. Um ihren Pflichten nachzukommen, können die Gemeinden Leistungsvereinbarungen mit Pflegeinstitutionen abschliessen. Wählen pflegebedürftige Gemeindemit-

gliedert jedoch andere Institutionen aus, so hat die Gemeinde diese Kosten ebenfalls zu übernehmen.

Die Normdefizite in der Langzeitpflege werden von der Gesundheitsdirektion berechnet. Sie kann zur Ermittlung des Normdefizits eine repräsentative Stichprobe von Pflegeheimen heranziehen. Das Normdefizit wird jährlich für das kommende Beitragsjahr auf der Grundlage des vorangehenden Rechnungsjahres festgelegt. Grundlage für die Berechnung ist ein Pflegeminutenvergleich. Die Vollkosten pro Pflegeminute ergeben sich aus dem Mittel zwischen den Pflegeinstitutionen mit den tiefsten und solchen mit den höchsten Kosten pro Minute. Um genügend Daten in guter Qualität zu erhalten, steht die Gesundheitsdirektion im ständigen Dialog mit den Verbänden und Pflegeinstitutionen. Ziel ist es, die Kosten so präzise und differenziert wie möglich zu erheben.

Die Gesundheitsdirektion hat im September 2013 die Normdefizite 2014 für Pflegeheime den Gemeinden und den betroffenen Verbänden kommuniziert. Dem Schreiben konnte entnommen werden, dass die Normkosten pro Pflegeminute gegenüber dem Vorjahr tiefer ausfielen. Die Verbände äusserten in der Folge gegenüber der Gesundheitsdirektion Zweifel an der Richtigkeit der Berechnungen. Die Gesundheitsdirektion hat darauf die betroffenen Verbände und den Gemeindepräsidentenverband zu einem gemeinsamen Gespräch eingeladen, um Missverständnisse zu klären, die Berechnungsgrundlagen offen und die Berechnungsmethodik darzulegen. Die Teilnehmenden kamen schliesslich überein, dass die Berechnung des Normdefizits 2014 korrekt und gesetzeskonform erfolgt war.

Schliesslich sieht es die Gesundheitsdirektion als ihre Aufgabe an, die beteiligten Institutionen zu vernetzen, Unzufriedenheit zu beseitigen und Differenzen zu schlichten. Längerfristig möchte sich die Gesundheitsdirektion hier jedoch zurückziehen.

### **1.7.3 Legislaturziel 3, Massnahme 3g: Die Finanzierung der Bildungsleistungen im Gesundheitswesen klären**

Im Rahmen der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss SPFG machen die Abteilungen der Spitäler im Kanton Zürich für ihr Engagement bei der Facharztweiterbildung mit rund 22 Mio. Franken den grössten Betrag aus. Bei der Abgeltung der Spitäler für ihr nicht über die Fallpauschalen abgedecktes Engagement bei der Facharztweiterbildung wurde der Subventionsbetrag – unabhängig von der individuellen Ertragssituation der Spitäler – im Berichtsjahr für die universitären Spitäler auf 20'000 Franken und bei den übrigen Spitälern auf 10'000 Franken pro Assistenzärztin oder Assistenzarzt festgesetzt. Für das Jahr 2014 wurde der Betrag für die universitären Spitäler auf 16'000 Franken gekürzt.

Ausbildungskosten fallen den Spitälern aber auch an für Assistenzärztinnen und Assistenzärzte aus anderen Kantonen. Da sich die Kantone nicht einigen konnten, wie solche Kosten abgegolten werden sollen, setzte die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) 2012 eine Arbeitsgruppe ein, um verschiedene Abgeltungsmodelle zu prüfen. Im November 2012 beschloss die GDK-Plenarversammlung, ein solches Ausgleichsmodell zu schaffen. Gegenwärtig ist eine Arbeitsgruppe, in welcher der Kanton Zürich vertreten ist, mit der Modellumsetzung befasst. Eine Kompromissvariante setzt für den interkantonalen Ausgleich pro Assistenzärztin und -arzt eine einheitliche Pauschale von 15'000 Franken fest. Wegen Uneinigkeiten mit einzelnen Kantonen kam es zu Verzögerungen. Im Mai 2014 konnte die Gesundheitsdirektion noch nicht sagen, ob sich dieses Modell in der GDK so durchsetzen wird.

## 1.8 Bildungsdirektion

### 1.8.1 Volksschule, Kinder- und Jugendhilfe

*Entwicklungsschwerpunkt «Startchancen für sozial benachteiligte Kinder durch Frühintervention, Frühförderung, Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern verbessern und Zugang zur Familienhilfe erleichtern.»*

Das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) und das Volksschulamt (VSA) arbeiten bei diesem Entwicklungsschwerpunkt gemeinsam mit der Fachstelle für Integration zusammen, die bei der Direktion der Justiz und des Innern angesiedelt ist. Die gegenseitige Information ist gewährleistet durch die Einsitznahme des AJB und des VSA in der Begleitgruppe der Fachstelle zur Umsetzung des kantonalen Integrationsprogramms. Für einzelne Projekte der Bildungsdirektion – beispielsweise Spielgruppe plus – stehen Mittel der Direktion der Justiz und des Innern für Integrationsprogramme zur Verfügung.

Eine flächendeckende Erhebung für den Bedarf an Frühintervention oder Frühförderung ist gemäss Bildungsdirektion nicht möglich. Als Beispiel eines weitreichenden und bewährten Angebots nannte die Bildungsdirektion die Mütter- und Väterberatung nach der Geburt. Sie stellt ein niederschwelliges Angebot dar und erreicht einen grossen Teil der Zielgruppe dieses Entwicklungsschwerpunktes.

Zur Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern bestehen verschiedene private Angebote sowie Angebote in den Jugendhilfestellen, die von interessierten bzw. verunsicherten Eltern genutzt werden können. Grundsätzlich ist die gesetzliche Möglichkeit gegeben, Eltern zur Weiterbildung in ihrer erzieherischen Aufgabe zu verpflichten. Davon wurde aber noch nie Gebrauch gemacht. Allerdings darf gemäss Bildungsdirektion die präventive Wirkung dieser gesetzlichen Handhabe nicht unterschätzt werden. Es bleibt auch zu erwähnen, dass die Schulbehörden gegenüber Eltern, die ihren Pflichten nicht nachkommen, Bussen verhängen können.

Im Übrigen weist die Bildungsdirektion darauf hin, dass die Lehrmittel im Bereich Früherziehung grossen Anklang finden, obwohl es hier an einer gesetzlichen Grundlage fehlt.

*Schulversuch «Fokus Starke Lernbeziehungen»*

Eine grosse Anzahl Lehrpersonen an einer Klasse kann zu einer erhöhten Belastung der Schülerinnen und Schüler und der Lehrpersonen führen. Mit dem Schulversuch wird das Ziel verfolgt, die Zahl der an einer Klasse tätigen Lehrpersonen zu reduzieren. Erreicht werden soll es durch die Umlagerung von Ressourcen aus verschiedenen Unterstützungs- und Fördermassnahmen in die Regelklasse. Auch Schülerinnen und Schüler mit besonderen pädagogischen Bedürfnissen sollen weitgehend im Rahmen des Regelklasseunterrichts gefördert werden.

Der Versuch startete im Sommer 2013 mit fünf Schulen. Vier weitere Schulen stossen im August 2014 dazu, so dass insgesamt 110 Klassen mit rund 2000 Schülerinnen und Schülern an dem Versuch teilnehmen. Im Schuljahr 2015/2016 soll eine dritte und letzte Staffel in den Versuch einsteigen. Es ist geplant, dass der Versuch 2019 beendet wird. Aufgrund erster Erfahrungen kann gesagt werden, dass die Zielvorgabe von zwei bis drei Lehrpersonen pro Klasse bis auf wenige Ausnahmen umgesetzt werden konnte. Konkrete Schlussfolgerungen aus dem Versuch können aber im heutigen Zeitpunkt noch nicht gezogen werden.

Die Bildungsdirektion verweist auf den beträchtlichen organisatorischen Aufwand, der mit dem Einstieg in den Schulversuch verbunden ist. Dies würde viele Gemeinden von einer Teil-

nahme abhalten. Bei diesem Schulversuch stellt sich auch die Frage, wie weit Teilzeitarbeit von Lehrpersonen möglich sein kann. Aus Sicht der Bildungsdirektion sollte trotz grundsätzlicher «Teilzeitfreundlichkeit» ein bestimmtes Pensum nicht unterschritten werden. Das Interesse der Kinder an einer guten Ausbildungsqualität sei höher zu gewichten als individuelle Interessen der Lehrerschaft.

## 1.8.2 Berufsbildung

### *Leistungsvereinbarungen Höhere Berufsbildung*

Gemäss revidierter Verordnung über die Finanzierung von Leistungen in der Berufsbildung ist für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Bildungsanbieter und dem Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) notwendig. Diese Bestimmung ist seit 1. Januar 2013 in Kraft. Seither hat das MBA mit 25 bisherigen Anbietern neue Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, die bis 2016 gelten. Drei bisherige Anbieter erfüllten die Voraussetzungen nicht mehr, weshalb die kantonale Finanzierung im Dezember 2014 endet. Mit 22 neuen Anbietern wurden Leistungsvereinbarungen für den Zeitraum 2014 bis 2017 abgeschlossen. Schliesslich werden einzelne Anbieter nach Ablauf der Übergangsfrist tiefere Beiträge erhalten. Als erstes Fazit stellt die Bildungsdirektion fest, dass die Reaktionen der Anbieter überwiegend positiv sind. Das wird hauptsächlich auf das transparente Verfahren und die Vereinfachung durch die eingeführte Pauschalierung zurückgeführt.

### *Organisation der Bildungszentren, Beispiele Bildungszentren Uster und Zürichsee*

Gemäss Bildungsdirektion handelt es sich beim Begriff «Bildungszentrum» nicht um einen gesetzlich definierten Begriff, welcher zwingend ein einheitliches Konzept voraussetzt; das heisst unterschiedliche Organisationsformen sind möglich. Das Bildungszentrum Zürichsee entstand aus dem Zusammenschluss von zwei bestehenden Berufsschulen mit Standorten in Horgen und Stäfa zu einer Schule mit einer Leitung. Das Bildungszentrum Uster besteht neu aus der Kantonsschule, der Berufsfachschule und der privaten Höheren Fachschule Uster. Ein Delegiertenrat mit Vertretung der Stadt Uster und der einzelnen Schulen nimmt Koordinationsfunktionen wahr. Jede der Schulen am Bildungszentrum Uster bleibt jedoch selbstständig.

## 1.8.3 Universität

Die Life-Science-Fächer an der Universität Zürich (UZH) leiden unter erheblichen Raumengpässen bei Laborflächen und Flächen für Tierzucht und -haltung. Zur Behebung wird ein auf 10 bis 15 Jahre befristeter Standort im bestehenden Bio-Technopark in Schlieren aufgebaut. Rund 200 Mitarbeitende der Institute für Medizinische Genetik und Medizinische Molekulargenetik, der Psychiatrischen Forschung sowie der Forschergruppen des Universitätsspitals (USZ) werden an diesem Standort arbeiten.

Die Bildungsdirektion weist darauf hin, dass der Biotechnopark für die Fächer Life-Science ein gutes Umfeld mit zahlreichen Biotechfirmen und Spin-offs von ETH und UZH bietet. Dadurch werde auch der Wichtigkeit der engen Verbundenheit zwischen Industrie und UZH Rechnung getragen.

Grundsätzlich unterstützt die Unitectra AG, Technologietransferstelle der Universitäten Zürich, Bern und Basel, die Forschenden an den Schnittstellen zur Wirtschaft. Zum Einen wirkt sie bei der Umsetzung von Forschungsergebnissen mit. Zum Andern handelt sie Forschungsverträge aus.

## **1.9 Baudirektion**

### **1.9.1 Förderprogramm Energie**

Basis für die Geldflüsse zwischen Bund und Kantonen für die Förderprogramme Energie bildet jeweils das Budget. 2013 betrug das kantonale Budget 8 Mio. Franken. Demzufolge flossen dem Kanton aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe ebenfalls 8 Mio. Franken via Globalbeiträge zu. Mit diesem Geld förderte der Kanton die Wärmeversorgung aus Abwärme sowie erneuerbarer Energie und die Effizienzsteigerung der Haustechnik (kantonales Förderprogramm). Ebenfalls aus den Erträgen der CO<sub>2</sub>-Abgabe werden Effizienzsteigerungen an der Gebäudehülle gefördert. Hierbei handelt es sich jedoch um ein interkantonales Förderprogramm, mit welchem die Konferenz Kantonale Energiedirektoren vom Bund beauftragt wurde. Der Kanton erwartet aus diesem Programm einen Beitrag in der Höhe von 28 Mio. Franken. Massnahmen im Strombereich werden vom Bund zudem über die Kostendeckende Einspeisevergütung gefördert. Die Gemeinden erhalten weder vom Bund noch vom Kanton Unterstützung für allfällige kommunale Förderprogramme.

2013 konnten mit Hilfe des kantonalen Förderprogramms insgesamt knapp 600'000 Megawattstunden eingespart werden, was rund 54'000 Tonnen Heizöl entspricht. Gleichzeitig war jedoch auch eine Abnahme der energetischen Wirkung pro Franken Subvention zu verzeichnen. Das hatte unter anderem folgende Gründe: Die energetische Wirkung ist als Differenz zwischen den gesetzlichen Vorgaben und der tatsächlichen Ausführung definiert. Da in den letzten Jahren die gesetzlichen Anforderungen verschärft wurden, hat sich die anrechenbare Wirkung verkleinert. Die grösste Sparwirkung pro eingesetzten Franken wird zudem mit grossen Holzheizungen und der Nachverdichtung bestehender Wärmenetze zur Abwärmenutzung erzielt. Hier ist ein deutlicher Rückgang von Gesuchen zu verzeichnen, die in früheren Jahren einen beachtlichen Teil an der gesamten Fördersumme ausmachten. 2013 wurden für solche Projekte nur Fr. 666'000 von insgesamt 6,856 Mio. Franken ausbezahlt. Die übrigen Fördergelder flossen in Massnahmen mit geringerer Wirkung. Der Rückgang solcher Gesuche ist auch mit ein Grund, weshalb das Ziel des Rahmenkredits (pro Einwohner werden Fr. 5.80 eingesetzt) nicht erreicht wurde.

Da der Rückgang der zugesicherten Mittel erkannt wurde, ist im Jahr 2013 die Kampagne «starte! jetzt energetisch modernisieren» in Zusammenarbeit mit den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich und mit der Zürcher Kantonalbank ins Leben gerufen worden. Wesentlicher Bestandteil sind dabei Informationsveranstaltungen in den Gemeinden. Im September 2014 ist zudem eine Werbekampagne geplant, um auf das kantonale Förderprogramm verstärkt hinzuweisen.

### **1.9.2 Hochwasserschutz**

Mehr als 90% der Zürcher Bevölkerung ist mit einer Gefahrenkarte abgedeckt. Bis Ende 2016 werden die Karten für alle Gemeinden erstellt sein. Im Rahmen der Umsetzung geht es um die Eliminierung von untragbaren Risiken durch Hochwasser und Rutschungen. Wenn immer möglich werden primär Unterhaltsmassnahmen, sekundär raumplanerische Massnahmen und erst in dritter Folge bauliche Massnahmen ergriffen. Die Notfallplanung ist laufend anzupassen. Bisher sind erst wenige Gemeinden dem Auftrag zur systematischen Umsetzung gefolgt. Doch gerade die Stadt Zürich hat gemäss Baudirektion gezeigt, dass trotz schwierigen grossräumigen Verhältnissen gute Lösungen im Sinne der Prävention möglich sind. In letzter Zeit

ist nun auch bei den übrigen Gemeinden eine Zunahme der zur Genehmigung eingereichten Hochwasserschutzprojekte zu verzeichnen.

Im Rahmen der Besprechung mit dem Baudirektor stellte die Subkommission der Geschäftsprüfungskommission auch Fragen zu kantonalen Projekten, die gemäss Geschäftsbericht verzögert sind. Aus Sicht der Subkommission konnten diese Verzögerungen überzeugend begründet werden.

Das neue Gewässerschutzgesetz verpflichtet den Kanton, bis 2018 für alle Gewässer den Gewässerraum festzulegen. Die Baudirektion hat 2012 deshalb das Projekt «Umsetzungsprogramm Gewässerschutzgesetz im Kanton Zürich» gestartet und dafür 1 Mio. Franken bewilligt. Dem Regierungsrat wird in einem nächsten Schritt beantragt, die restlichen Mittel bis 2015 zu bewilligen, so dass der Grossteil der Planungen fristgerecht abgeschlossen und ab Mitte 2015 mit der systematischen Festlegung des Gewässerraums begonnen werden kann.

### **1.9.3 Immobilien**

Auch hier liess sich die Subkommission über Verzögerungen bei verschiedenen Bauvorhaben orientieren:

#### *Polizei- und Justizzentrum (PJZ)*

Die Projektleitung PJZ vertritt die Haltung, dass mit der Realisierung erst begonnen wird, wenn sämtliche offenen Fragen geklärt sind. Gegenwärtig ist das Planungsteam mit der Umsetzung der aktualisierten nutzerseitigen Anforderungen, den Betriebsplanungskonzepten und dem Abbilden der Raumbestellungen befasst. Bis Ende Jahr soll ein von der Projektaufsicht testiertes Bauprojekt BP 03 mit aktuellem Kostenvoranschlag vorliegen. Die anschliessende GU-Submission wird die präzise Kostenaussage und Terminalsicherheit aufzeigen. Diese Vorgehensschritte entsprechen den Meilensteinen. Im September 2019 sollen der Bezug und die Inbetriebnahme erfolgen.

#### *5. Bauetappe Universität Irchel*

Diese Verzögerung ist eine Folge der neuen Ausrichtung der Universität. Erst im Anschluss daran wurde das neue Raumprogramm für das heutige Projekt erarbeitet und der Planungsprozess neu gestartet. Da keine vorgezogene Ausführungsplanung erfolgen sollte, konnte der Planungsprozess erst nach der Kreditgenehmigung durch den Kantonsrat wieder aufgenommen werden.

#### *Zürcher Fachhochschule für Angewandte Wissenschaften*

##### *Standort Winterthur*

Die Verzögerungen bei verschiedenen Bauvorhaben beruhen unter anderem auf erforderlichen vertieften Abklärungen im Bereich Hochwasserschutz, auf veränderten gesetzlichen Grundlagen, die mangels fehlender Praxis Zuständigkeitsfragen aufwarfen sowie auf der Abhängigkeit eines laufenden Gestaltungsplanverfahrens der Stadt Winterthur.

##### *Standort Wädenswil*

Hier wird die Verzögerung mit einer vertieften Flächenanalyse durch die Fachhochschule und mit Einsprachen in einem laufenden Gestaltungsplanverfahren begründet.

Der durchschnittliche Flächenbedarf in der engeren, aber auch in der übrigen Zentralverwaltung des Kantons hat im Berichtsjahr zugenommen, was grundsätzlich gegen die Bestrebungen des Regierungsrates läuft. Auf entsprechende Fragen wies die Baudirektion darauf hin, dass der Trend über den gesamten Betrachtungsraum 2005 bis 2013 klar sinkend sei. Betrug der durchschnittliche Standard 2005 beispielsweise in der engeren Verwaltung 22,4 m<sup>2</sup> pro Arbeitsplatz, sank er bis Ende Dezember 2013 auf 18,5 m<sup>2</sup> pro Arbeitsplatz. Der jährliche Stand, der für den Geschäftsbericht errechnet wird, entspricht gemäss Baudirektion einem Zustand, der jeweils einem Zwischenstand Ende Jahr entspricht. Dies könne dazu führen, dass Veränderungen durch Umzüge in neue Mietverhältnisse oder bevorstehende Verdichtungen noch nicht berücksichtigt seien und erst im nächsten Bericht erscheinen würden.

## **1.10 Schlusswort**

Die Geschäftsprüfungskommission konnte im Rahmen ihrer Prüfung des Geschäftsberichts 2013 keine grösseren Mängel in der Tätigkeit des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung feststellen. Die gewünschten Auskünfte und Unterlagen wurden ihr erteilt bzw. ausgehändigt. Die Gespräche der Subkommissionen mit den Regierungsmitgliedern waren lebendig und fanden in einem offenen und persönlichen Rahmen statt. Die Subkommissionen schätzen jeweils auch die Anwesenheit der zuständigen Führungspersonen der Ämter und Abteilungen. Die Gespräche in diesem Rahmen geben die Gelegenheit, einzelne Aspekte der ausgewählten Schwerpunkte vertiefter zu erörtern. Sie können aber auch Hinweise oder Fragen aufwerfen, welche die Geschäftsprüfungskommission unabhängig von der Behandlung des Geschäftsberichts weiterverfolgen will.

Abschliessend dankt die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat und den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für die gute Zusammenarbeit.

Zürich, 19. Juni 2014

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Claudio Zanetti

Die Sekretärin

Madeleine Speerli

## **2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2013, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2013 bis Mai 2014**

### **2.1 Allgemeines**

Gemäss § 49 c Abs. 1 Kantonsratsgesetz (KRG) prüft die Justizkommission den Geschäftsgang der Gerichte und die Geschäftsführung der Justizverwaltung der Gerichte samt den beigeordneten Amtsstellen sowie die Geschäftsführung der Strafverfolgungsbehörden, ausgenommen Polizei und Statthalterämter. Zudem prüft sie nach § 49 c Abs. 2 KRG Eingaben betreffend parlamentarische Kontrolle über die Justizverwaltung, vom Regierungsrat unterbreitete Begnadigungsgesuche, Ermächtigungsgesuche gemäss § 38 und weitere, ihr zugewiesene Berichte und Geschäfte. Schliesslich 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 üben der Kantonsrat und seine Organe insbesondere über folgende Behörden und Organisationen die Oberaufsicht nach Massgabe von Art. 57 KV und der kantonalen Gesetze aus: Regierungsrat und Verwaltung, Rechtspflege, selbstständigen Anstalten, Finanzkontrolle, Ombudsperson, Beauftragte oder Beauftragter für den Datenschutz sowie die von der Kantonsverfassung anerkannten kantonalen kirchlichen Körperschaften und anerkannten weiteren Religionsgemeinschaften. Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht können sich der Kantonsrat und seine Organe insbesondere nicht in einzelne Verfahren einmischen und haben den Behörden und Amtsstellen auch keine Weisungen zu erteilen. So sieht § 34 a Abs. 2 KRG ausdrücklich vor, dass Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen vom Kantonsrat oder von seinen Organen nicht aufgehoben oder geändert werden können. Zu einer Überprüfung der richterlichen Urteile in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht sind der Kantonsrat und seine Organe gemäss § 34 a Abs. 3 KRG nicht befugt. Gemäss § 34 e KRG kann die Justizkommission im Rahmen ihres Bereichs der Oberaufsicht beim Regierungsrat bzw. bei der zuständigen obersten Justizbehörde die Herausgabe aller mit der Beurteilung der Geschäftsführung in Zusammenhang stehenden Akten verlangen. Ausnahmsweise kann sie zudem unter Wahrung der nachstehend genannten besonderen schutzwürdigen Interessen ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ in der Verwaltung Besichtigungen vornehmen sowie jede Person in der Verwaltung anhören und befragen. Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren unerlässlich ist, kann der Regierungsrat oder die zuständige oberste Justizbehörde anstelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten. Das Amtsgeheimnis zum Schutze überwiegender öffentlicher Interessen kann gegenüber den Aufsichtskommissionen nicht geltend gemacht werden.

### **2.3 Geschäfte nach § 49 c Abs. 2 Kantonsratsgesetz**

Bereits erwähnt wurde die Kompetenz der Justizkommission zur Behandlung von Eingaben betreffend parlamentarische Kontrolle über die Justizverwaltung und von Begnadigungsgesuchen. Zudem stellt die Kommission gemäss § 38 Abs. 2 KRG bei Ermächtigungsgesuchen zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen Antrag zuhanden der Geschäftsleitung. Im Berichtszeitraum hat die Justizkommission zwei Aufsichtseingaben ab-

schliessend 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 neun Ermächtigungsgesuchen Antrag an die Geschäftsleitung des Kantonsrates auf Abweisung gestellt. Die Geschäftsleitung wies in der Folge die Gesuche von der Hand. Als Ursache für die den Ermächtigungsgesuchen zugrunde liegenden haltlosen Strafanzeigen gegen Regierungsrätinnen oder Regierungsräte bzw. oberste Richterinnen oder Richter zeigt sich in den meisten Fällen die Unzufriedenheit mit einer Verwaltungs- oder Gerichtsentscheid.

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

Gemäss § 49 c Abs. 3 KRG prüft die Justizkommission die Kandidaturen in die gesamtkantonale Gerichte. Im Berichtszeitraum waren für Ersatzwahlen insgesamt 15 Richterstellen auszusuchen bzw. Kandidaturen dafür zu prüfen.

Es waren ein vollamtliches Mitglied, drei teilamtliche Mitglieder sowie ein Ersatzmitglied für das Obergericht, drei Ersatzmitglieder für das Verwaltungsgericht, drei Ersatzmitglieder für das Sozialversicherungsgericht und vier nebenamtliche Stellen für Handelsrichterinnen bzw. Handelsrichter auszusuchen. Fünf davon betrafen Stellen, die von den Gerichten gemäss § 59b Abs. 5 GR-KR auszusuchen waren. Die Gerichte machten entsprechend von ihrem gesetzlichen Wahlvorschlagsrecht Gebrauch.

Insgesamt gingen 70 Bewerbungen ein, die von der Justizkommission zu prüfen waren. Von diesen wurden 27 als ungeeignet beurteilt, weil sie in fachlicher und/oder persönlicher Hinsicht den gestellten Anforderungen nicht vollumfänglich genügten. Dies betraf ganz überwiegend Bewerbungen für das Handelsgericht, weil dort sehr spezifische Fachkenntnisse erforderlich sind.

Mit den meisten sich Bewerbenden wurden gemäss § 59 b Abs. 3 Geschäftsreglement des Kantonsrates Gespräche geführt.

Die Verwaltungskommission der obersten Gerichte hat die Anforderungsprofile für die Mitglieder und Ersatzmitglieder der gesamtkantonale Gerichte überarbeitet und diese der Justizkommission erläutert und zur Verfügung gestellt. Diese sind für die Prüfung der Eignung der Bewerberinnen und Bewerber in fachlicher und persönlicher Hinsicht ein wertvolles Hilfsmittel.

Weiter hatte die Justizkommission die Wahlvorschläge für die Mitglieder des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten zu prüfen. Gemäss § 39 Abs. 2 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht (GSVGer) wählt der Kantonsrat diese auf Antrag des Regierungsrates. Gemäss § 39 Abs. 3 GSVGer hat der Antrag des Regierungsrates auf den Wahlvorschlägen der Versicherungsträger und der Leistungserbringer zu beruhen. Beim Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten handelt es sich um ein paritätisch zusammengesetztes Schiedsgericht. Für die Eignung in fachlicher und persönlicher Hinsicht stellt die Justizkommission daher auf die Beurteilung der wahlvorschlagenden Verbände und des Regierungsrates ab. Die Justizkommission beschränkt sich auf die Prüfung der Wählbarkeit (Schweizer Staatsangehörigkeit) und des Strafregisterauszuges. Zudem holt sie analog der Vorgehensweise der IFK bei den Handelsrichterinnen und Handelsrichtern einen Revers bezüglich Rücktrittsalter 70 ein.

## **2.5 Geschäfte nach § 59 a GR-KR**

Die Justizkommission hat, ergänzend zu § 49 c KRG, folgende Aufgaben: Vorberatung der Vorlagen der Gerichte, Beratung der Leistungsgruppenbudgets sowie des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans, der Nachtragskreditbegehren und der Rechnungen der Gerichte sowie die Beratung der Abrechnung von Verpflichtungskrediten der Gerichte, die vom Kantonsrat genehmigt werden müssen.

Die Justizkommission hatte dem Kantonsrat einen Antrag auf Beschluss des Kantonsrates über die Stellenprozente sowie die Mindestzahl der Mitglieder der Bezirksgerichte (KR-Nr. 121a/2013), einen Antrag auf Beschluss über die Zahl der Beisitzenden der Arbeitsgerichte für die Amtsdauer 2014–2020 (KR-Nr. 219a/2013), einen Antrag auf Beschluss über die Zahl der Beisitzenden der Mietgerichte für die Amtsdauer 2014–2020 (KR-Nr. 220a/2013), einen Antrag auf Änderung des Beschlusses über die Notariatskreise und den Sitz der Notariate (KR-Nr. 239a/2013), einen Antrag auf Beschluss über die Bewilligung für die Zugehörigkeit zur Verwaltung einer Handelsgesellschaft im Sinne von § 34 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegegesetz (KR-Nr. 282/2013) und einen Antrag auf Beschluss über die Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Anwaltsgebühren (KR-Nr. 375a/2013) zu unterbreiten. Die Geschäfte waren – ausser dem letztgenannten – in der Kommission unbestritten.

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

### **2.6.1 Strafverfolgung Erwachsene**

#### **2.6.1.1 Geschäftsgang und Personal**

Nachdem die Anzahl Eingänge im Jahr 2011 um 3,5% und im Jahr 2012 um markante 12,4 % angestiegen war, ist für das Jahr 2013 wieder ein leichter Rückgang um 1,6% festzustellen. Damit liegt die Anzahl Eingänge nach wie vor auf sehr hohem Niveau. Die Staatsanwaltschaften konnten die hohe Anzahl Erledigungen, die schon im Jahr 2012 erreicht wurde, nochmals steigern, weshalb die Anzahl Pendenzen sowohl den guten Vorjahres- als auch den Budgetwert unterschritt.

Der mit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung gestiegene Anteil der Erledigung durch Strafbefehle ist dabei konstant geblieben.

#### *Massnahmen gegen Mehrbelastung*

Die Oberstaatsanwaltschaft hat verschiedene interne Massnahmen ergriffen, um die Mehrbelastung zu bewältigen. Massgeblich zur Unterstützung hat dabei die direktioninterne Stellenverschiebung von der Jugendstrafrechtspflege zur Strafverfolgung Erwachsene beigetragen. Mit der Verschiebung von drei Stellen konnten zwei zusätzliche Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte und eine zusätzliche kaufmännische Angestellte zum Einsatz gelangen. Diese Stellen sind nicht fix, sondern als «Joker» für eine längere Dauer stark belasteten Staatsanwaltschaften zugeteilt. Zum Start wurden zwei Stellen der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland und eine Stelle der Staatsanwaltschaft See/Oberland zugewiesen.

Weiter geführt wird die bisherige Joker-Staatsanwaltschaftsstelle der Staatsanwaltschaft I, die bei krankheits-, unfall- und mutterschaftsbedingten Abwesenheiten zum Einsatz gelangt.

### *Spezialisierung*

Neben der bereits langjährigen Spezialisierung der Besonderen Staatsanwaltschaften auf besondere Untersuchungen, Rechtshilfe, Betäubungsmittelkriminalität, Organisierte Kriminalität, Menschenhandel, Wirtschaftskriminalität und Kapitalverbrechen sind in den letzten Jahren weitere Spezialisierungen erfolgt, z.B. für den organisierten Sozialversicherungsbetrug, die Vermögenseinziehung und für Ärzefälle. Die Oberstaatsanwaltschaft wird im Sinne der Ressourcenplanung wieder einmal zu überprüfen haben, in welchen Bereichen Spezialisierungen sinnvoll sind, bzw. wieviel Ressourcen zur Verfügung gestellt werden sollen. Der prozentual anhaltende Anstieg der Fälle in den letzten beiden Jahren hat in erster Linie die Allgemeinen Staatsanwaltschaften betroffen, während die Besonderen Staatsanwaltschaften Schwankungen unterliegen.

### *Personalrecht*

Anlässlich der Pensionierung des Leitenden Oberstaatsanwalts musste die Justizkommission zur Kenntnis nehmen, dass das kantonale Personalrecht zulässt, dass sich über Jahre hinweg hohe Ferienguthaben anhäufen können. Dies gilt es zu vermeiden. Diese Problematik betrifft jedoch nicht nur die Direktion der Justiz und des Innern, sondern die gesamte kantonale Verwaltung und auch die Rechtspflege.

## **2.6.1.2 Schwerpunkte des Regierungsrates in der Strafverfolgung**

Die Kriterien für die Zielsetzung der Schwerpunktsetzung haben sich im Laufe der letzten Jahre geändert. Im Gesetz über die Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung vom 27. Januar 2003 wurde im Rahmen der Neuorganisation der Strafverfolgungsbehörden in § 91 GVG auch die Aufsicht neu geregelt.

Abs. 3 der genannten Bestimmung sah dabei vor, dass der Regierungsrat für die Oberstaatsanwaltschaft und Polizei Schwerpunkte der Strafverfolgung festlegen kann (vgl. auch § 5 der Verordnung über die Oberstaatsanwaltschaft und die Staatsanwaltschaften). Ziel dieser Bestimmung war zum einen, die Zusammenarbeit der mit der Strafverfolgung befassten Behörden zu verbessern (vgl. Antrag des Regierungsrates vom 4. April 2001, Vorlage 3845, S. 53), indem die Vorgaben für die wichtigsten Arbeitspartner gemeinsam gelten und damit zur verstärkten Koordination und Absprache führen sollen. Zum andern sollte damit aber auch ermöglicht werden, die beschränkten zur Verfügung stehenden Mittel dort für die Bekämpfung und Ahndung von Straftaten zu bündeln und gezielt einzusetzen, wo es aufgrund der Kriminalitätsentwicklung und dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung am dringlichsten erschien.

Bei der letztmaligen Schwerpunktsetzung für die Jahre 2012 bis 2015 hat der Regierungsrat festgehalten, dass er gemäss § 115 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010 für die Oberstaatsanwaltschaft, die Oberjugendanwaltschaft und die Polizei Schwerpunkte der Strafverfolgung festlegen kann. Die Festlegung solcher Schwerpunkte ist demgemäss sinnvoll bei Aufgaben,

- die neu sind oder auf neuen Wegen anzugehen sind oder
- für deren Bewältigung neu eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei, Untersuchungsbehörden sowie allenfalls weiteren Stellen unabdingbar ist oder
- für die zusätzliche Mittel bereitzustellen sind.

Als Schwerpunkte hat der Regierungsrat nach diesen Kriterien die Wirtschaftskriminalität, die Internetkriminalität und den Gewaltschutz sowie die Gewaltbekämpfung festgelegt. Diese wurden im letztjährigen Bericht der Justizkommission teilweise bereits ausführlicher dargelegt.

### *Wirtschaftskriminalität*

In diesem Bereich läuft insbesondere das Projekt «Para-Wirtschaftsfälle». Das sind Wirtschaftsdelikte, welche die Kriterien für die Zuteilung an die spezialisierte Staatsanwaltschaft III nicht erfüllen, bei den allgemeinen Staatsanwaltschaften aber zusätzliches Fachwissen erfordert. Die Staatsanwaltschaft III bietet ein fallbezogenes Coaching an und an den allgemeinen Staatsanwaltschaften werden Staatsanwälte dafür teilspezialisiert. Es wird nach Auswertung des Projekts, welches bis Herbst 2014 verlängert wurde, zu entscheiden sein, ob dieser Prozess so implementiert werden oder stattdessen die Staatsanwaltschaft III vergrössert und mit diesen Para-Wirtschaftsfällen betraut werden soll.

### *Internetkriminalität*

In diesem Schwerpunkt konnte im Lauf des Jahrs 2013 das Kompetenzzentrum Cybercrime schrittweise in Betrieb genommen werden. Es ist zuständig für die Untersuchung von Straftaten, die mit Mitteln der modernen Informationstechnologien begangen werden oder in welchen solche Mittel wesentliche Beweismittel bilden. Als qualifizierte Strafuntersuchungen gelten Verfahren, bei welchen der zu untersuchende Sachverhalt in rechtlicher und/oder technischer Hinsicht hohe Komplexität aufweist. Ende November konnte der personelle Vollbestand der ersten Phase erreicht werden: zwei Staatsanwälte, eine Verwaltungsassistentin, eine Auditorin, ein Offizier und vier Ermittler der Kantonspolizei sowie zwei Ermittler der Stadtpolizei. Diese Art der Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei sowie Stadtpolizei Zürich in einem Team am selben Ort ist erstmalig im Kanton. Für die IT-Forensik und für technische Fragen ist der Beizug von im selben Gebäude untergebrachten Informatik- und Telekommunikationstechnologiespezialisten möglich. Damit ist das Kompetenzzentrum für Fälle, die zur Anzeige gelangt sind, operativ. Bis Ende dieses Jahres soll zudem der Aufbau des Bereichs «Monitoring» (Internet-Vorermittlungen) beendet sein. Ziel des Kompetenzzentrums ist die verbesserte Bekämpfung von schwerer Wirtschaftskriminalität wie Phishing (Erlangen von Daten bspw. für Online-Banking oder von Kreditkarten) oder Hacking (Eindringen in Computersysteme), aber auch Drogenhandel.

Wie bereits im letztjährigen Bericht erwähnt, sind dafür massgebliche finanzielle Mittel erforderlich, einerseits für die personellen Ressourcen, andererseits für die erforderlichen modernen technischen Hilfsmittel.

Die Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK) und der Melde- und Analysestelle Informationssicherung MELANI ist gewährleistet. Die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden des Bundes im Bereich Internetkriminalität ist nur eine eingeschränkte.

Für das Kompetenzzentrum von zentraler Bedeutung waren zudem die gesetzlichen Änderungen im Bereich der verdeckten Fahndung und der verdeckten Ermittlung (siehe nachfolgend unter 2.6.1.5). Ebenfalls ist der Bereich der internationalen Rechtshilfe wichtig, da gerade die Internetkriminalität in vielen Fällen nicht nur die Kantons- sondern auch die Landesgrenzen überschreitet. Am 1. Januar 2012 ist für die Schweiz die Europaratskonvention über die Cyberkriminalität als erstes internationales Übereinkommen zur Bekämpfung von Computer- und Internetkriminalität in Kraft getreten. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten unter anderem, Computerbetrug, Datendiebstahl, Fälschung von Dokumenten mit Hilfe eines Computers oder das Eindringen in ein geschütztes Computersystem unter Strafe zu stellen. Die Vertragsstaaten müssen zudem Kinderpornografie sowie die Verletzung von Urheberrechten im Internet bestrafen. Die Konvention regelt ferner, wie in der Strafuntersuchung Beweise in Form von elektronischen Daten erhoben und gesichert werden. Sie will insbesondere sicherstellen, dass die Untersuchungsbehörden rasch auf elektronisch bearbeitete Daten zugreifen können, damit diese im Laufe des Verfahrens nicht verfälscht oder vernichtet werden. Schliesslich will die Konvention eine schnelle, wirksame und umfassende Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten gewährleisten.

### *Gewaltschutz und Gewaltbekämpfung*

Bei diesem Schwerpunkt ist die Kantonspolizei federführend. Der Kantonspolizei und den Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur steht zur ersten Gefährdungsbeurteilung und insbesondere zur Rückfallgefahr im Bereich der Häuslichen Gewalt das Instrument «ODARA» zur Verfügung. Anfang Februar 2014 konnte zudem die Fachstelle «Forensic Assessment» ihren Betrieb aufnehmen. Diese wird von der Psychiatrischen Universitätsklinik betrieben und dient den Strafverfolgungsbehörden dazu, bei kurzfristig zu beurteilenden Gefahrensituationen eine professionelle Risikoeinschätzung und darauf basierende Interventionsempfehlungen einholen zu können.

Die Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt ist nun bei der Fachstelle Gewaltschutz der Kantonspolizei angesiedelt.

### **2.6.1.3 Weitere Schwerpunkte**

#### *Personalentwicklung*

Im Bereich der Personalentwicklung wurden im Jahr 2013 einige Massnahmen umgesetzt. Die Massnahmen haben zum Ziel, die Rekrutierungsqualität bei allen juristischen Funktionen zu erhöhen, einen Pool mit qualifiziertem Nachwuchskader sicherzustellen sowie bedarfsgerechte Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten. In den nächsten Jahren werden insbesondere Leitende Staatsanwälte altershalber zu ersetzen sein. Um gemäss Oberstaatsanwaltschaft potentielle Bewerber frühzeitig zu erkennen und allenfalls zu fördern, wurden erste Entwicklungs-Assessments durchgeführt. Auf gesetzlicher Stufe beschränkt das GOG die Auswahl an Leitenden Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten auf den Kreis der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (vgl. § 96 GOG). Der Einsatz von Quereinsteigern ist somit im Gegensatz zur Oberstaatsanwaltschaft nicht möglich.

Gerade bei den spezialisierten Staatsanwaltschaften, wo spezielle Kenntnisse verlangt sind, und insbesondere im Bereich Wirtschaftsdelikte, wo die Rekrutierung auch aufgrund der kaum konkurrenzfähigen Entlohnung ohnehin schon schwierig ist, wird die Auswahl durch das erforderliche Wahlfähigkeitszeugnis zusätzlich erschwert.

### **2.6.1.4 Infrastruktur**

#### *RIS 2*

Das neue Rechtsinformationssystem RIS 2 soll per 1. Juli 2014 im Bereich Strafverfolgung Erwachsene eingeführt werden. Neben der bereits in RIS 1 vorhandenen Verwaltungsfunktion wird RIS 2 als prozessorientierte Software-Unterstützung der Fallbearbeitung sowie als Führungs- und Controllingsystem dienen. Zudem wird damit die Schnittstelle zum POLIS, dem Fallbearbeitungssystem der Polizei verbessert. Mit RIS 2 werden künftig Akten und Daten zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft vollumfänglich digital ausgetauscht.

#### *Mobile IT*

Im Bereich der mobilen IT benötigen die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zeitgemässe elektronische Hilfsmittel, wie sie die Polizei einsetzt. Für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die an einen Tatort ausrücken müssen, sollten daher mobile Geräte wie Laptops oder Tablets zur Verfügung gestellt werden, damit diese ihre Aufgabe adäquat erfüllen können.

### *Sicherheitsproblematik in den Staatsanwaltschaften*

In einzelnen Staatsanwaltschaften bestehen, infolge von knappen Raumverhältnissen und zurückhaltender Investitionen im Hinblick auf den Umzug ins PJZ, nach wie vor Sicherheitslücken, die behoben werden sollten.

## **2.6.1.5 Gesetzliche Rahmenbedingungen**

### *Verdeckte Fahndung und verdeckte Ermittlung*

Wichtige Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen sind durch die Inkraftsetzung von Art. 285a der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) und durch § 32d des kantonalen Polizeigesetzes (PolG) erfolgt. Durch die erstgenannte Bestimmung liegt eine verdeckte Ermittlung nur dann vor, wenn Polizeiangehörige oder vorübergehend für polizeiliche Aufgaben angestellte Personen eine durch Urkunden abgesicherte falsche Identität (Legende) verwenden, um in ein kriminelles Milieu einzudringen und besonders schwere Straftaten aufzuklären. Die Verwendung falscher Urkunden ist das entscheidende Unterscheidungsmerkmal zur weniger einschneidenden verdeckten Fahndung, wo Polizeiangehörige lediglich ihre wahre Funktion verschweigen. Bei der verdeckten Fahndung sehen also die Angehörigen der Polizei im Kontakt mit Privaten lediglich davon ab, ihre polizeiliche Identität und die damit verbundenen dienstlichen Absichten zu früh erkennbar werden zu lassen. Damit werden alltägliche Ermittlungs- und Fahndungsmassnahmen vereinfacht, indem die Polizeiangehörigen z.B. bei Betrugs- oder Erpressungsfällen die Rolle eines Opfers oder bei Abklärungen im Drogen- oder Sexmilieu jene der Kundin oder des Kunden übernehmen. Zudem ermöglicht die verdeckte Fahndung, dass das Kompetenzzentrum Cybercrime «digitale Patrouillen» durchführen darf.

## **2.6.2 Jugendstrafrechtspflege**

### **2.6.2.1 Geschäftsgang und Personal**

Beim Geschäftsgang ist insgesamt eine Zunahme der Fälle um 7% zu verzeichnen. Es wird davon ausgegangen, dass ein grosser Teil auf die Wiedereinführung der Strafbarkeit des Schwarzfahrens im Personenbeförderungsgesetz zurückzuführen ist.

Hingegen ist ein weiterer Rückgang der Gewaltdelikte und der Intensivtäter zu festzustellen. Diese seit einigen Jahren andauernde erfreuliche Entwicklung – bei den registrierten Gewaltdelikten ist vom Jahr 2009 zum Jahr 2013 einen Rückgang von fast 50% zu verzeichnen - führte zu einer deutlich geringeren Anzahl Untersuchungshaft, zu kürzerer durchschnittlicher Verfahrensdauer sowie zu deutlich weniger Massnahmen und somit zur Senkung der Kosten.

### **2.6.2.2 Sonder-Settings**

Mit diesem Thema waren die mit der Jugendstrafrechtspflege betrauten Behörden im Geschäftsjahr intensiv beschäftigt. Die Justizkommission hat dazu den «Bericht betreffend Anordnung von «Sonder-Settings» der Jugendanwaltschaften vom 19. November 2013» verfasst. Die Justizkommission liess sich in der Folge von der Justizdirektion, der Oberjugendanwaltschaft und dem für das Sonder-Setting zuständigen Jugendanwalt über den weiteren Verlauf und die Anhandnahme des neuen Sonder-Settings Bericht erstatten. Über den Verlauf von Sonder-Settings und die Umsetzung der Empfehlungen der Justizkommission wird sich die Kommission weiter informieren lassen.

### **2.6.2.3 KORJUS**

Mit dem Projekt KORJUS (Kompetenz- und Risikoorientierung in der Jugendstrafrechtspflege) wurde bereits im Jahr 2012 eine Methodik für die Sozialarbeitenden in der Jugendstrafrechtspflege entwickelt und eingeführt. Die Justizkommission hat im letztjährigen Bericht darauf hingewiesen. Mit den geschaffenen methodischen Grundlagen werden mittelfristig auch Aussagen zur Wirksamkeit der verfügbaren Schutzmassnahmen gemacht werden können. Die wichtigsten Instrumente von KORJUS sind Checklisten, Raster, Gesprächsleitfaden und Berichtsvorlagen. Durch KORJUS erstellen die Jugendanwaltschaften bis auf wenige Ausnahmen für jede zu verfügbare Massnahme einen Indikationsbericht. Es wird nach etwa zwei Dutzend Items geprüft, ob bzw. welche Massnahme angezeigt ist.

### **2.6.2.4 Anwaltliche Vertretungen**

Während in der Strafverfolgung Erwachsene anwaltliche Vertretung nicht selten ist und auch vom durch die Schweizerische Strafprozessordnung eingeführten Anwalt der ersten Stunde regelmässig Gebrauch gemacht wird, war dies in der Jugendstrafrechtspflege bisher ein eher untergeordnetes Thema. Jedoch dürfte durch den Ausbau der Kinderrechte auf europäischer Ebene und die Strategie des Europarates zur Umsetzung von Standards zum Schutz und zur Förderung von Kinderrechten vermutlich die anwaltliche Interessenvertretung in der Jugendstrafrechtspflege zunehmen.

## **2.7 Gerichte**

### **2.7.1 Obergericht und Bezirksgerichte**

#### **2.7.1.1 Geschäftsgang und Personal**

Die Überprüfung des Aufwands infolge der am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen eidgenössischen Prozessordnungen steht vor dem Abschluss. Das Obergericht hat diesbezüglich zwei Arbeitsgruppen eingesetzt. Ein Bericht an die Justizkommission wird vom Obergericht für diesen Sommer in Aussicht gestellt.

Am Obergericht ist ein leichter Anstieg der Beschwerden in Strafsachen auf einem hohen Niveau zu verzeichnen. Die III. Strafkammer hat bereits zusätzliche Gerichtsschreiberstellen erhalten. Sollte die Geschäftslast auf diesem hohen Niveau bleiben, muss gemäss Obergericht eine Aufstockung der Richter bei gleichzeitiger Senkung der Stellenprozente der Gerichtsschreiber in Erwägung gezogen werden.

Am Handelsgericht ist die Anzahl Prozesse, die in die Kompetenz des Kollegiums fallen, um etwa 20% gesunken. Andererseits sind einige sehr grosse Prozesse eingegangen. Dies betrifft insbesondere Verantwortlichkeitsklagen, die früher von den Bezirksgerichten beurteilt wurden.

Die Eingangszahlen an den Bezirksgerichten blieben im Berichtsjahr ungefähr auf dem Niveau des Vorjahres. Da die Anzahl Erledigungen jedoch leicht gesunken ist, sind die Pendenzen angestiegen. Es wird angenommen, dass dies an den durch die Prozessordnungen aufwendiger gewordenen Prozessen liegt. Die oben erwähnten Schlussberichte werden Aufschluss darüber geben. Die diesbezügliche Entwicklung ist aufmerksam zu beobachten.

Am Arbeitsgericht Zürich ist die Geschäftslast leicht zurückgegangen. Die Arbeitsrichter werden auch in anderen Verfahren eingesetzt.

### **2.7.1.2 Infrastruktur**

#### *Bauvorhaben an den Bezirksgerichten*

##### *Bezirksgericht Andelfingen*

Die Fassade des Gerichtsgebäudes muss für einen Betrag von ca. Fr. 460'000 saniert werden. Die Arbeiten sollten bis im Herbst 2014 abgeschlossen sein.

##### *Bezirksgericht Hinwil*

Das Bezirksgebäude in Hinwil wurde im Jahre 1950 erstellt und 2003 umgebaut. Die entsprechenden Baumassnahmen führten gemessen an den zuvor herrschenden Zuständen zu einer deutlichen Verbesserung der räumlichen und betrieblichen Verhältnisse am Bezirksgericht Hinwil. Eine grundlegende Anpassung des Gebäudes an heutige Bedürfnisse fand jedoch in verschiedenen Bereichen nicht statt und es wurde nur ein Minimum an zusätzlichem Platz geschaffen. Der mittlerweile angewachsene Personalbestand verlangt nach zusätzlichen Räumlichkeiten. Aktuell ist ein Projektpflichtenheft für die Vorstudie in Bearbeitung. Das Bezirksgericht verfolgt das Ziel, die durch personelle Aufstockung entstehenden Raumbedürfnisse zu befriedigen. Im Weiteren geht es aber auch darum einen Gerichtssaal zu erhalten, der aufgrund seiner Grösse, Schnitte und Zugänge den Bedürfnissen aller Beteiligten (Richter, Parteien, Öffentlichkeit) entspricht. Aus betrieblicher Sicht ist zudem von Bedeutung, dass der Zugang für Gefangene oder für Personen mit einem erhöhten Bedürfnis nach Privatsphäre, verbessert werden kann. Je nach dem steht ein grösserer Umbau an, weshalb das Bauprojekt über mehrere Jahre budgetiert wurde. Ein allenfalls grosser baulicher Eingriff würde aus betrieblichen Gründen eine verzögerte Staffelung der Arbeiten verlangen. Das Projektpflichtenheft des Immobilienamtes liegt vor und wird vom Obergericht mit dem Bezirksgericht besprochen.

##### *Bezirksgericht Horgen*

Im Februar 2014 hat die letzte Sitzung des Projektausschusses stattgefunden. Es wurde ein umfassendes Denkmalschutzkonzept, ein Massnahmenplan für die energetische Dachsanierung sowie die Machbarkeitsstudie für die Erweiterung des Gebäudes bzw. Ersatz des Büro-pavillons präsentiert. Gemäss heutigem Stand wird aus betrieblichen und städtebaulichen Gründen eine Erweiterung des Gebäudes einem Ersatz des bestehenden Pavillons vorgezogen. Bis im Sommer 2014 sollte das neue Schutzkonzept umgesetzt sein.

##### *Bezirksgericht Meilen*

Das Bezirksgebäude in Meilen wurde im Jahre 1954 erstellt und 2007/2008 umgebaut und erweitert. Die entsprechenden Baumassnahmen führten zu einer deutlichen Verbesserung der räumlichen und betrieblichen Verhältnisse am Bezirksgericht Meilen. Eine grundlegende Anpassung des Gebäudes an heutige Bedürfnisse fand jedoch in verschiedenen Bereichen nicht statt (z.B. wurde zwar die Zahl der Gerichtssäle erhöht, die Disposition derselben aber nicht den Notwendigkeiten des Gerichtsbetriebs angepasst) und es wurde nur ein Minimum an zusätzlichem Platz geschaffen. Raumreserven fehlten bereits beim Einzug. Grund dafür war im Wesentlichen das finanzpolitisch heikle Umfeld, in welchem die prägenden Planungsarbeiten stattgefunden hatten.

Weil sich der Personalbestand seit dem Umbau und der Erweiterung vergrösserte, ist das Bezirksgericht bereits heute gezwungen, temporäre Arbeitsplätze in den von der Kantonspolizei übernommenen Bürocontainer auf dem Parkplatz des Gefängnisses einzurichten. Zu beachten

gilt, dass die baurechtliche Bewilligung für das Büro- und Sanitärcontainerprovisorium Ende November 2014 ausläuft. Um den Bürokomplex weiterhin betreiben zu können, ist daher ein neues ordentliches Verfahren für eine befristete baurechtliche Bewilligung nötig. Es ist der Justizkommission daher ein Anliegen, dass die zuständigen Ämter der Baudirektion zeitgerecht ein entsprechendes Baubewilligungsverfahren einleiten. Wenn die Bewilligung nicht rechtzeitig vorliegen sollte, wird das Bezirksgericht Meilen neue Büroräumlichkeiten hinzu mieten müssen.

Mit einer zweiten Erweiterungsetappe wird das Ziel verfolgt, die durch personelle Aufstockung entstehenden Raumbedürfnisse zu befriedigen, sowie die betrieblich ungünstigen Büros im Sockelgeschoss aufzuheben. Im Weiteren geht es darum, neue Gerichtssäle zu erstellen, die in Grösse und Disposition den Bedürfnissen aller Beteiligten entsprechen. Zudem soll der Zugang für Gefangene oder für Personen mit einem erhöhten Bedürfnis nach Privatsphäre verbessert werden.

Die mit RRB 353/2012 beschlossene Realisierungsreihenfolge sieht für das Projekt «Erweiterung Gerichtstrakt» eine Investition von rund 12 Mio. Franken vor. Das Projektpflichtenheft des Immobilienamtes liegt vor und wird vom Obergericht mit dem Bezirksgericht besprochen. Eine Machbarkeitsstudie wurde in Auftrag gegeben.

#### *Bezirksgericht Winterthur*

Bereits vor mehreren Jahren wurde eine mögliche Umgebungsgestaltung angedacht. Diese wurde jedoch aus Budgetgründen zugunsten der dringenden Instandsetzungs- und Umstrukturierungsarbeiten im Gebäude und an der Fassade zurückgestellt. Ein entsprechender Planungskredit wurde gesprochen, die Projektierung ist aber noch nicht abgeschlossen. Das Hochbauamt hat bis dato noch keine Ergebnisse vorgelegt und keinen Objektkredit beantragt.

#### *Bezirksgericht Zürich*

Die Liegenschaft Wengistrasse 30 ist baulich verbunden mit der Liegenschaft Feldstrasse 40/42, welche sich im Eigentum der ASCOM Pensionskasse befindet und weitgehend baugleich ist. Nachdem das Bezirksgericht Zürich (bzw. das Hochbauamt des Kantons Zürich) im Jahre 2010 zusammen mit der ASCOM bereits erfolgreich die sich im Miteigentum beider befindliche Tiefgarage saniert hat, trat die ASCOM mit dem Vorhaben an das Bezirksgericht Zürich heran, ihren Gebäudeteil (Feldstrasse 40/42) in naher Zukunft einer Sanierung zu unterziehen und fragte an, inwieweit eine gewisse zeitliche (oder gar darüber hinausgehende) Koordination für beide Seiten von Vorteil sein könnte. Eine Gebäudeanalyse förderte einen Sanierungsbedarf des Gebäudes an der Wengistrasse 30 zu Tage, in erster Linie im Bereich der Heizung, der Fassade, der Fenster, dem Flachdach und der sanitären Anlagen. Da die ASCOM die Sanierung für das Jahr 2014 plante und eine zumindest zeitliche Abstimmung sinnvoll ist, wurde das Hochbauamt mit der entsprechenden Planung beauftragt. Nach aktuellem Kenntnisstand hat die ASCOM ihre geplante Sanierung aber verschoben. Seitens BG Zürich wird in einem ersten Schritt nun die dringend sanierungsbedürftige Heizung erneuert.

#### *Mängel im Erweiterungsbau des Bezirksgerichts Bülach*

Es mussten Mängel zur Kenntnis genommen werden. Ein planerischer Mangel bei der Loge konnte behoben werden. Nicht gelöst ist ein Mangel des Bodens, welcher erheblichen Trittschall verursacht. Mangelhaft funktioniert zudem der Sensor für die Garageneinfahrt.

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

### *ISOV*

Nach dem Scheitern des Projekts «ISOV GB V6», über welches die Justizkommission in ihrem Tätigkeitsbericht vor zwei Jahren Bericht erstattet hat, konnten die Vertragspartner eine aussergerichtliche Einigung erzielen, die dem Kanton Zürich in diesem Jahr einen ausserordentlichen Ertrag aufgrund der bereits erfolgten Abschreibung eingebracht hat. Das Obergericht hat beschlossen, das bisherige System, welches die Bedürfnisse der Notariate abdeckt, für das elektronische Grundbuch auszubauen. Nach eingehender Prüfung ist das Obergericht zum Schluss gelangt, dass dies die am raschesten und am kostengünstigsten zu realisierende Lösung sein dürfte. Die auf dem Markt angebotenen Standardprodukte für das Grundbuch decken die Bedürfnisse der Zürcher Notariate nicht ab.

## **2.7.3 Sozialversicherungsgericht**

Im Jahr 2013 sind am Sozialversicherungsgericht 6,7% weniger Fälle als im Vorjahr eingegangen. Erledigt wurden 1,1% mehr Fälle als im Vorjahr. Die Pendenzen sanken um 9% gegenüber dem Vorjahr. Der Kantonsrat hat dem Sozialversicherungsgericht per 1. Juli 2013 ein zusätzliches Vollamt (100%) bewilligt und für die Amtsdauer 2013 bis 2019 gewählt. Damit sollte es dem Gericht möglich sein, die Erledigungszahl weiter zu erhöhen und die Pendenzen zu senken. Die sinkenden Pendenzen dürften sich dann auch positiv auf das durchschnittliche Alter der erledigten Fälle, welches nach wie vor bei relativ hohen 12,7 Monaten lag, auswirken.

Besonders erfreulich ist festzustellen, dass die Eingänge im Bereich der Invalidenversicherung um über 10% abgenommen haben, nachdem sie im Jahr 2012 bereits um 3,5% abgenommen haben. Das Sozialversicherungsgericht ist zu Beginn des Jahres 2012 von einer Zunahme um 25% ausgegangen, womit es unter anderem den seinerzeitigen Antrag um Erhöhung der Richterstellen um 300% begründet hatte.

## **2.7.4 Verwaltungsgericht und Baurekursgericht sowie Steuerrekursgericht**

Das Verwaltungsgericht durfte einen leichten Rückgang der Eingänge um 4% feststellen, wobei die einzelnen Rechtsgebiete ein sehr uneinheitliches Bild zeigen. Die Anzahl Erledigungen konnte leicht um 1% gesteigert und die Anzahl Pendenzen leicht gesenkt werden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag weiterhin auf einem sehr zufriedenstellenden Wert von unter 5 Monaten, wobei 77% der Verfahren innert 6 Monaten erledigt werden konnten.

Am Baurekursgericht ist ebenfalls ein Rückgang der Eingänge (-8%) festzustellen. Die Pendenzen und die durchschnittliche Verfahrensdauer – auf einen Wert von 3,6 Monaten – konnten leicht reduziert werden. 90% der Verfahren konnten innerhalb von 6 Monaten erledigt werden.

Auch am Steuerrekursgericht ist ein Rückgang der Eingänge (-9,9%) zu verzeichnen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer ist leicht auf 4,7 Monate angestiegen. 77% der Verfahren konnten innerhalb von 6 Monaten erledigt werden.

## **2.8 Schlussbemerkungen und Dank**

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

Zürich, 17. Juni 2014

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Lübli

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

### **3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2013, Bereich Rechnung, sowie über ihre Tätigkeit von Juli 2013 bis Juni 2014**

#### **3.1 Bericht zur Rechnung 2013**

##### **3.1.1 Einleitung**

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2013 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Rechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

Grundlage für die Rechnung 2013 ist wie in den Vorjahren das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Die auf den 1. April 2008 in Kraft gesetzte neue Rechnungslegung löste das obligationenrechtlich geprägte Vorsichtsprinzip durch den in der Privatwirtschaft üblichen Grundsatz der tatsächengetreuen Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab (true and fair view). Sie verfolgt den periodengerechten Ausweis (accrual accounting) aller Aufwände und Erträge, was zu einer verbesserten Aussagekraft und Transparenz in der finanziellen Berichterstattung führt.

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

##### **3.1.2 Überblick konsolidierte Rechnung 2013**

Die Erfolgsrechnung 2013 des Kantons Zürich schliesst bei einem Aufwand von 14,227 Mrd. Franken und einem Ertrag von 14,189 Mrd. Franken mit einem Aufwandüberschuss von rund 38 Mio. Franken ab, was gegenüber dem budgetierten Ertragsüberschuss von 104 Mio. Franken einer Verschlechterung von knapp 142 Mio. Franken entspricht (Mehraufwand von rund 9 Mio. Franken, Minderertrag von rund 132 Mio. Franken). Die Direktionen und die Staatskanzlei zusammen haben – ohne finanzielle Leistungsgruppen wie Steuererträge, Kapital- und Zinsendienst sowie Liegenschaftenerfolg – um 282 Mio. Franken besser als budgetiert abgeschlossen. Auch die Behörden und Rechtspflege (um 21 Mio. Franken, Konsolidierungskreis 2) sowie die selbständigen Anstalten (um 30 Mio. Franken, Konsolidierungskreis 3) haben besser als budgetiert abgeschlossen.

Die Steuererträge sind im vergangenen Jahr netto insgesamt um 269 Mio. Franken tiefer als budgetiert ausgefallen. Davon sind 224 Mio. Franken auf die Staatssteuererträge zurückzuführen, was einer Budget-Abweichung von 3,8% entspricht. Im Wesentlichen sind zwei bedeutende Abweichungen gegenüber dem Budget dafür verantwortlich. Zum einen konnten bei den Nachträgen für die Steuerperioden 2010 und 2011 rund 180 Mio. Franken weniger verbucht werden als budgetiert. Zum anderen brachte der Kantonsanteil aus der Direkten Bun-

dessteuer 72 Mio. Franken oder rund 11% weniger ein als erwartet. Beim grössten Teil der Steuereinnahmen, dem für die natürlichen und juristischen Personen fakturierten Ertrag für die damals laufende Steuerperiode 2013, d. h. ohne Nach- und Rückträge, weicht die Rechnung lediglich um 74 Mio. Franken oder 1,6% vom Budget ab.

Die rote Null in der Erfolgsrechnung führt dazu, dass das Eigenkapital stabil bleibt und wie im Vorjahr knapp 8,5 Mrd. Franken beträgt. Der Selbstfinanzierungsgrad von 102% ermöglichte eine vollständige Finanzierung der Investitionen mit Mitteln aus der Erfolgsrechnung. Die Verschuldung bleibt damit unverändert bei rund 5,1 Mrd. Franken.

Im Jahr 2013 hat der Kanton Zürich netto 603 Mio. Franken investiert. Das sind 174 Mio. Franken weniger als budgetiert, obwohl die geplanten Investitionsausgaben im Budget 2013 bereits pauschal um 20% gekürzt wurden, da erfahrungsgemäss nicht alle geplanten Projekte zeitgleich realisiert werden können. Die Abweichung von 174 Mio. Franken ist allerdings vollständig auf die Gewährung von Darlehen und ihrer Rückzahlungen zurückzuführen: Ausgabenseitig mussten um 93 Mio. Franken weniger Darlehen geleistet werden und einnahmenseitig sind um 102 Mio. Franken höhere Rückzahlungen von Darlehen eingegangen. Diese Effekte betreffen vor allem die somatische Akutversorgung, wo kaum Darlehen an Spitäler, aber Rückzahlungen von Spitälern geleistet worden sind; ebenso gilt dies für den Verkehrsfonds, wo für die Durchmesserlinie weniger Darlehen ausgegeben worden und Rückzahlungen des Bundes früher als erwartet eingegangen sind. Ohne Berücksichtigung dieser Besonderheiten hätte die Investitionsrechnung praktisch wie budgetiert abgeschlossen. Die Investitionsbudgets, welche nur die Investitionsausgaben, nicht aber die Investitionseinnahmen betreffen, sind im Jahr 2013 über alle Direktionen zu 72% ausgeschöpft worden, wobei sich dieser Wert von Direktion zu Direktion erheblich unterscheidet.

Zulasten der Rechnung 2011 hat der Regierungsrat bekanntlich 617 Mio. Franken für die jährlichen Arbeitgeberbeiträge an die BVK-Sanierung zurückgestellt. 131 Mio. Franken von dieser Rückstellung konnten nun aufgelöst werden und die Rechnung verbesserte sich entsprechend. Ermöglicht wurde die Teilauflösung dank der hohen Anlageerträge in den Jahren 2012 und 2013. Die Sanierung der BVK ist damit schneller als erwartet vorangekommen. Ende 2013 lag der Deckungsgrad der BVK bereits wieder bei über 96%.

Die beantragte Bildung von Rücklagen liegt mit 6,7 Mio. Franken über dem Vorjahresniveau. Im 2012 genehmigte der Kantonsrat die Bildung von Rücklagen in Höhe von 6 Mio. Franken. Per Ende 2013 beträgt der Rücklagenbestand der Direktionen und der Staatskanzlei sowie des ZVV als unselbständige Anstalt – nach Verwendung von Rücklagen in Höhe von 2,7 Mio. Franken im 2013 sowie mit der beantragten Bildung 2013 – 45,9 Mio. Franken. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber dem Vorjahr um 4 Mio. Franken oder rund 10%.

Ein Vergleich zwischen der Rechnung 2013 und der Vorjahresrechnung 2012 zeigt, dass sich die Erfolgsrechnung um 143 Mio. Franken verschlechtert hat.

Was die Aufwandentwicklung angeht, so hat im Jahr 2013 der Aufwand gegenüber 2012 um insgesamt rund 70 Mio. Franken oder 0,5% zugenommen. Die Mehr- und Minderaufwände verteilen sich dabei über alle Sachgruppen. Hingegen ist der Personalaufwand 2013 um rund 50 Mio. Franken tiefer als 2012. Ohne die Teilauflösung der BVK-Rückstellung von 131 Mio. Franken, welche im Personalaufwand als Minderaufwand gebucht worden ist, hätte der Personalaufwand um rund 80 Mio. Franken zugenommen. Davon sind gut 70 Mio. Franken auf eine Steigerung des Personalaufwandes bei den Anstalten zurückzuführen. Allerdings belastet diese Aufwandsteigerung bei den Anstalten den Staatshaushalt nur teilweise, weil der

Bund, andere Kantone und Dritte ebenfalls Beiträge an die Finanzierung von Universität und Fachhochschulen leisten. Zu höheren Erträgen führen aber auch Mehrleistungen in den Spitälern.

Der Ertrag fällt um rund 74 Mio. Franken tiefer aus als im 2012. Hauptursache sind die leicht tieferen Staatssteuererträge. Dort hat eine Verschlechterung um 52 Mio. Franken oder 0,9% gegenüber dem Vorjahr stattgefunden, welche nur auf die Nachträge zu den Staatssteuererträgen früherer Perioden zurückzuführen ist.

Auf der Ertragsseite haben die Steuern das Vorjahrestotal um 53 Mio. Franken verfehlt. Das liegt an den stark zurückgegangenen Nachträgen für vergangene Steuerperioden, während der fakturierte Staatssteuerertrag für die laufende Steuerperiode (ohne Nach- und Rückträge) um 114 Mio. Franken oder 2,6% gestiegen ist.

Die Nettoinvestitionen haben gegenüber 2012 um 84 Mio. Franken zugenommen. Der Selbstfinanzierungsgrad liegt mit 102% um 35% tiefer als im Vorjahr (137%). Dafür verantwortlich sind die höheren Nettoinvestitionen sowie das schlechtere Ergebnis der Erfolgsrechnung.

Betrachtet man zum Schluss noch die Saldoabweichungen der Rechnung 2013 gegenüber der Rechnung 2012 pro Direktion, dann fällt die Verbesserung um 173 Mio. Franken in der Finanzdirektion auf. Hauptgrund ist die bereits erwähnte Teilauflösung von Rückstellungen für die BVK-Sanierung. Zusätzlich resultiert gegenüber dem Vorjahr eine Entlastung im interkantonalen Finanzausgleich, welche jedoch weitgehend durch die Verschlechterung bei den Steuererträgen kompensiert wird. Die bedeutendste Verschlechterung verzeichnet mit 142 Mio. Franken die Direktion der Justiz und des Innern, während die Sicherheits-, die Bau- und die Bildungsdirektion alle mit je rund 50 Mio. Franken schlechter dastehen. Bei der Direktion der Justiz und des Innern hängt die Verschlechterung im Wesentlichen mit dem kantonalen Finanzausgleich zusammen, welcher die Staatsrechnung im Jahr 2013 um rund 120 Mio. Franken stärker belastete als im Vorjahr. In der Sicherheitsdirektion ist die Verschlechterung je rund zur Hälfte bei der Kantonspolizei und dem Sozialamt angefallen. In der Baudirektion ist die Verschlechterung grösstenteils in der finanziellen Leistungsgruppe «Liegenschaftenerfolg» zu finden. Die Bildungsdirektion wiederum hat mehr Mittel für die Universität und die Fachschulen aufgewendet.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der folgenden Feststellungen, die Rechnung 2013 zu genehmigen.

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

Bei der Prüfung der Rechnung 2013 beschäftigte sich die Finanzkommission schwerpunktmässig mit folgenden Fragestellungen:

#### **3.1.3.1 Aufwandentwicklung in den Konten 3130 und 3132**

Der Sachaufwand hat im Vergleich zu 2012 um 114 Mio. Franken zugenommen, wobei die Mehraufwände für Dienstleistungen und Honorare am meisten ins Gewicht fallen. Die Finanzkommission hat diesen Aspekt zum Anlass genommen, den Aufwand in den Konten 3130 (Dienstleistungen Dritter) und 3132 (Honorare externe Berater, Gutachter etc.) bei den einzelnen Direktionen über die vergangenen 10 Jahre (2003-2013) näher untersuchen zu las-

sen. Eine Analyse der von der Finanzdirektion ausgewiesenen Zahlenreihen liess erkennen, dass seit dem Jahr 2010 – über sämtliche Direktionen betrachtet – der Aufwand in den beiden Konten von 192,5 Mio. Franken um rund 14% oder 27,3 Mio. Franken auf 219,8 Mio. Franken zugenommen hat. Ein Vergleich mit 2003 zeigt eine Zunahme um rund 10% oder knapp 20 Mio. Franken. Insbesondere die Bildungsdirektion hat mit rund 42% oder 19 Mio. Franken den Aufwand seit 2010 beinahe verdoppelt (von 44,8 Mio. Franken auf 63,8 Mio. Franken).

Auch wenn die aufgeführten Werte in Bezug auf den Gesamthaushalt von verhältnismässig geringem Umfang sind, nimmt die Finanzkommission doch zur Kenntnis, dass in diesem Bereich eine wesentliche Aufwandsteigerung stattgefunden hat.

### 3.1.3.2 Rotationsgewinne

Gemäss Budget 2013 werden individuelle Lohnerhöhungen im Umfang von 0,4% der Lohnsumme über Rotationsgewinne finanziert. Damit stellte sich für die Finanzkommission bezüglich der Rechnung 2013 die Frage, wie hoch die Rotationsgewinne in den einzelnen Direktionen effektiv waren und in welchem Ausmass sie von den für individuelle Lohnerhöhungen gewährten 0,4% der Lohnsumme abwichen.

Die Finanzdirektion verweist in ihrer Beantwortung auf den RRB Nr. 322/2014 «Berichterstattung Rotationsgewinne 2013». Einen Gesamtüberblick gibt die darin enthaltene Tabelle:

Direktion	Lohnsumme 2013 (Grundlohn) in 1000 Franken	Rotationsgewinn 2013 in 1000 Franken	Rotationsgewinn 2013 in % der Lohnsumme
Direktion der Justiz und des Innern	176 160,4	632,6	0,4
Sicherheitsdirektion	377 381,3	3 973,0	1,1
Finanzdirektion <sup>1</sup>	101 861,6	510,6	0,5
Volkswirtschaftsdirektion (einschliesslich ALK, ZW)	79 957,7	235,3	0,3
Gesundheitsdirektion	213 807,1	1 053,7	0,5
Bildungsdirektion	1 604 920,0	16 667,3	1,0
Baudirektion	148 886,1	691,3	0,5
<b>Total Direktionen</b>	<b>2 702 974,2</b>	<b>23 763,8</b>	<b>0,9</b>

<sup>1</sup> ohne BVK

Tabelle 2: Rotationsgewinne 2013 pro Personalgruppe

Personalgruppe	Lohnsumme 2013 (Grundlohn) in 1000 Franken	Rotationsgewinn 2013 in 1000 Franken	Rotationsgewinn 2013 in % der Lohnsumme
Lehrpersonen	1 460 049,3	15 619,9	1,1
Verwaltungspersonal <sup>1</sup>	1 242 924,9	8 143,9	0,7
<b>Total Direktionen</b>	<b>2 702 974,2</b>	<b>23 763,8</b>	<b>0,9</b>

<sup>1</sup> ohne BVK

Demnach betragen 2013 die Rotationsgewinne aller Direktionen insgesamt 0,9% der Lohnsumme und bewegten sich im Bereich zwischen 0,3% und 1,1% der Lohnsumme der Direktionen.

Dem RRB ist zu entnehmen, dass wie in den Vorjahren der prozentuale Anteil der Rotationsgewinne in der Bildungsdirektion bzw. den Lehrpersonen 2013 höher als beim Verwaltungspersonal war. Die Lehrpersonen verweilen tendenziell länger in ihrer Funktion als das Verwaltungspersonal, da ein Funktionswechsel in der Regel mit einem Berufswechsel verbunden

ist. Ausserdem ist die Einstufung bei Anstellungen von Lehrpersonen stark reglementiert, sodass bei Neuanstellungen im Lohnbereich kein Spielraum besteht, um auf Veränderungen des Arbeitsmarktes zu reagieren. Das neue Lohnsystem der Lehrpersonen, das mit der Teilrevision des Lohnsystems der Lehrpersonen auf den 1. Januar 2011 umgesetzt wurde (RRB Nr. 673/2010), sieht zudem Lohnstufen mit zwingenden Lohnerhöhungen vor. Diese gemäss der Lehrpersonalverordnung und der Mittel- und Berufsschullehrerverordnung automatischen Lohnerhöhungen werden durch die bei den Lehrpersonen entstandenen Rotationsgewinne finanziert.

Gemäss RRB Nr. 1294/2008 können für die Finanzplanung 0,4% der Rotationsgewinne verwendet werden. Mit Ausnahme in der Volkswirtschaftsdirektion fallen in allen Direktionen Rotationsgewinne im Umfang von 0,4% an. Der Rotationsgewinn der Volkswirtschaftsdirektion liegt bei 0,3%, was im Zusammenhang mit einem negativen Rotationsgewinn steht, der in einem Amt mit einer sehr niedrigen Fluktuation erzielt wurde. Unter Berücksichtigung dieses Sachverhalts und da ansonsten alle weiteren Direktionen einen Rotationsgewinn von mindestens 0,4% der Lohnsumme erreicht haben, wird auf eine Anpassung der Finanzplanung für die Finanzierung von individuellen Lohnerhöhungen verzichtet. Sollten sich jedoch die Rotationsgewinne bei den Direktionen in den nächsten Jahren verändern, dann ist die Vorgabe der für die Finanzplanung zu verwendenden Rotationsgewinne zu überprüfen.

#### **3.1.4 Prüfung der Rechnung 2013 durch die Finanzkontrolle**

Am 22. Mai 2014 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2013 des Kantons Zürich.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2013 abgeschlossene Geschäftsjahr dem CRG sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien.

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

##### *Internes Kontrollsystem (IKS)*

Ab dem Rechnungsjahr 2013 sind alle Organisationseinheiten der konsolidierten Rechnung verpflichtet, ein internes Kontrollsystem (IKS) zu betreiben und alle notwendigen Massnahmen zu treffen, um eine ordnungsmässige Rechnungslegung zu gewährleisten. Alle Organisationseinheiten der konsolidierten Rechnung haben per 31. Dezember 2013 ein gemäss den Vorgaben der Finanzdirektion ausgestaltetes IKS erarbeitet. Teilweise fand dieses im Rechnungsjahr noch nicht vollständig Anwendung. Bei fast allen Organisationseinheiten erkennt die Finanzkontrolle bezüglich der generellen IT-Kontrollen, insbesondere in den Bereichen Governance, Riskmanagement, Compliance, Zugriffsschutz sowie der physischen und technischen Sicherheit, noch Verbesserungsbedarf.

Das IKS adressiert primär die finanzrelevanten Risiken einer einzelnen Organisation. Die dezentrale Organisation der IT im Kanton Zürich führt dazu, dass übergreifende (Sicherheits-) Standards schwer zu verwirklichen sind und daher verschiedene Risiken bei Querschnittfunktionen bestehen, die weder in einem IKS noch einem übergeordneten ganzheitlichen Risikomanagement berücksichtigt werden. Verantwortlich für das Management dieser Risiken ist das Kantonale IT-Team (KIT), wobei die Prioritäten und Vorgaben für das Risikomanagement sowie einen definierten IT-Grundschutz vom Regierungsrat beschlossen werden sollten.

Die aufgezeigten Lücken sind insofern auch ein Hinweis zum Umsetzungsstand der kantonalen IT-Strategie. Die erkannten Lücken in den betroffenen Themenbereichen müssen gezielt reduziert werden durch Ergänzung und konkrete Umsetzung der strategischen Vorgaben. Sowohl Führung als auch Sicherheit erfordern erhöhte Aufmerksamkeit. Die kantonale IT-Strategie sollte zeitnah hinsichtlich adäquater Abdeckung neuer Entwicklungen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

#### *Risikocontrolling und finanzielles Risikomanagement*

Was das Risikocontrolling und das finanzielle Risikomanagement betrifft, stellt die Finanzkontrolle im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2013 fest, dass bezüglich verschiedener relevanter Risiken keine systematische, nachvollziehbare Beurteilung vorliegt. Es wird dabei in den meisten Fällen geltend gemacht, dass diese Risiken erkannt sind und überwacht werden. Ohne eine angemessene Dokumentation des Controllingprozesses sowie der Ergebnisse und Beurteilungen, kann dies durch die Finanzkontrolle aber weder überprüft noch beurteilt werden. Auch wenn der Regierungsrat im Anhang zur Rechnung einzelne Preis-, Kredit- und Liquiditätsrisiken offenlegt, fehlt dennoch weitgehend eine transparente Offenlegung des Risikomanagements bzw. der jährlichen Beurteilung der Veränderung der finanziellen Risiken, die sich aus Beteiligungen, staatlichen Leistungsverpflichtungen und Garantien, der Erfüllung staatlicher Aufgaben sowie aus regulatorischen Einflüssen ergeben (§ 14 VOG RR). Ebenso gibt es zum Teil keine adäquaten Instrumente zum Staatsbeitragscontrolling (§ 13 VOG RR).

#### *Vertragsmanagement*

Gestützt auf ihre Prüfungsarbeit hat die Finanzkontrolle festgestellt, dass bei diversen Organisationseinheiten der Kantonalen Verwaltung kein systematisches Vertragsmanagement besteht. Insbesondere bei Verwaltungseinheiten, die über viele langfristige Verträge mit Dritten verfügen, ist es nach Ansicht der Finanzkontrolle angezeigt, diese mittels eines systematischen Vertragsmanagements zu bewirtschaften.

#### *Gewährleistungen*

Der Ausweis der Gewährleistungen wurde für die Berichterstattung 2013 überarbeitet. Mit der Änderung des CRG im Jahr 2017 bzw. 2018 werden die Offenlegungsanforderungen von Gewährleistungen gestrichen. In Kenntnis dieser künftigen Anpassung wurde im Geschäftsbericht 2013 bereits auf eine Offenlegung verzichtet. Aus Sicht der Finanzkontrolle fehlt mit den eingeschränkten Offenlegungsanforderungen im CRG gegenüber IPSAS sowie der nun vorgesehenen Streichung der Offenlegungsanforderung aus Gewährleistungen zukünftig eine genügende rechtliche Grundlage zur Rechenschaft im vom Staat gewährleisteten Bereich. Es ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob eine vollständige Umsetzung der Offenlegungs- und Konsolidierungsanforderung gemäss IPSAS anzustreben ist. Ob und in welchem Umfang die genannten Lücken in der Offenlegung zu schliessen sind, obliegt der Beurteilung des Gesetzgebers.

#### *Leasing*

Finanzierungsleasing-Geschäfte sind in der Rechnungslegung wie Kaufgeschäfte zu behandeln. Investitionen sind entsprechend zu aktivieren und über die Nutzungsdauer abzuschreiben; die entsprechende Summe der Annuitätszahlungen ist zu passivieren. Im Rahmen der Prüfung hat die Finanzkontrolle Finanzierungsleasings beim USZ betreffend «Zyklotron» im Umfang von 2,2 Mio. Franken und bei der Direktion Justiz und Inneres hinsichtlich IT-Infrastruktur im Umfang von rund 3,5 Mio. Franken festgestellt, die nicht nach den massgebenden Grundlagen ausgewiesen werden.

### **3.1.5 Würdigung und Ausblick**

Mit dem – wenn auch geringen – Defizit von 38 Mio. Franken für das Jahr 2013 endet die lange Periode positiver Rechnungsabschlüsse seit 2005, welche einzig 2011 durch die Rückstellung für die BVK-Sanierung unterbrochen wurde. Kennzahlen wie Eigenkapital oder Verschuldung sind nach wie vor auf einem erfreulichen Niveau und der Haushaltsausgleich über die letzten 8 Jahre ist mit einem Ertragsüberschuss von rund 2,4 Mrd. Franken deutlich erreicht. Beleg für die gute Verfassung des Kantonshaushaltes sind die unveränderten Höchstnoten von Rating-Agenturen wie Standard & Poor's (S&P) und Fitch.

Im Hinblick auf die nächsten Jahre steht der Kanton aber vor grossen finanzpolitischen Herausforderungen. Besonders im Gesundheitswesen und im Bildungsbereich stehen hohe Investitionsausgaben an. Trotz Mehraufwand für die neue Spitalfinanzierung, die BVK-Sanierung oder den neuen innerkantonalen Finanzausgleich schliesst die Rechnung 2013 mit einer roten Null ab. Am Horizont droht jedoch bereits die Unternehmenssteuerreform III des Bundes, welche für den Kanton Zürich zu voraussichtlich gewichtigen Steuerausfällen führen wird. Ebenso unklar ist, wann und in welchem Umfang die Schweizerische Nationalbank (SNB) nach dem Ausfall der für 2014 budgetierten Gelder in Höhe von rund 117 Mio. Franken wieder eine Gewinnausschüttung vornehmen kann. In den nächsten Jahren wird auch die Erreichung des gesetzlich geforderten mittelfristigen Haushaltsausgleichs einen besonderen Effort erfordern; dies umso mehr, als die hohen Ertragsüberschüsse der Jahre 2010 und 2011 nach und nach aus dem Berechnungshorizont fallen.

## **3.2 Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2013 bis Juni 2014**

### **3.2.1 Einleitung**

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

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

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

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

Im Berichtsjahr (1. Juli 2013 bis 19. Juni 2014) traf sich die Finanzkommission zu 26 Sitzungen.

### **3.2.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben**

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

- Budget 2014 des Kantons Zürich, 5016 b
- Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2014 und 2015, 5017 a
- Rechnung 2013 des Kantons Zürich, 5083 a
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2013

Beim Budget 2014 folgte der Rat dem Antrag der Finanzkommission auf Genehmigung und stimmte in der Schlussabstimmung dem bereinigten Budget 2014 mit 111 Ja zu 53 Nein bzw. dem Steuerfussantrag mit 120 zu 51 Stimmen zu.

Die Rechnung 2013 wird vom Rat erst nach der Verabschiedung des Tätigkeitsberichts in der Kommission beraten.

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

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2014 bis 2017 (KEF 2014) des Kantons Zürich, 5016
- Verwaltungsrechnung 2013, Zwischenberichterstattung II, Stand 10. September 2013, mit Stichtagsbilanz 31. August 2013 (RRB 1130 vom 2. Oktober 2013)
- Verwaltungsrechnung 2014, Zwischenberichterstattung I, Stand 10. Mai 2014, mit Stichtagsbilanz 30. April 2014 (RRB 653 vom 4. Juni 2014)
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten Halbjahr 2013 vom 10. September 2013

- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im zweiten Halbjahr 2013 vom 11. März 2014
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2013 des Kantons Zürich an die Finanzkommission des Kantonsrates und den Regierungsrat vom 8. Mai 2013

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

### **3.2.3 Lotteriefonds**

Im Zeitraum von Juli 2013 bis Juni 2014 hat die Finanzkommission die nachfolgend aufgeführten Lotteriefonds-Vorlagen behandelt:

- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Zürcherischen Seidenindustrie-Gesellschaft, Vorlage 4993
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten des Klosters Fahr, Vorlage 5013
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stiftung Schweizer Musikinsel Rheinau, Vorlage 5024
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Städte Zürich und Winterthur für die grossen Kulturinstitutionen, Vorlage 5048
- Beitrag aus dem Lotteriefonds für die Teilnahme des Kantons als Ehrengast an der LUGA 2015 in Luzern, Vorlage 5052
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stadt Zürich für die Durchführung der europäischen Biennale Manifesta 11, Vorlage 5061
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stiftung ResOrtho, Vorlage 5068
- Beitrag aus dem Lotteriefonds an die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren zugunsten des Soforthilfefonds für die Betroffenen früherer fürsorglicher Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981, Vorlage 5086

Die oben aufgeführten Vorlagen 4993, 5013, 5024, 5048 und 5052 wurden von der Finanzkommission abschliessend beraten und jeweils mit einer Mehrheit dem Kantonsrat zur Annahme empfohlen. Der Kantonsrat unterstützte sämtliche Anträge auf Zustimmung und genehmigte die entsprechenden Beiträge aus dem Lotteriefonds.

Die Beratungen zu den Vorlagen 5061, 5068 und 5086 sind bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen.

Details zu den einzelnen Geschäften können direkt den Vorlagen und den zugehörigen Kantonsratsprotokollen entnommen werden, welche elektronisch auf der Webseite des Kantonsrates unter <http://www.kantonsrat.zh.ch> abrufbar sind.

### **3.2.4 Weitere Geschäfte**

#### **3.2.4.1 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung, Vorlage 5012**

Mit der Vorlage 5012 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat zwei Änderungen im CRG beantragt. Beide betreffen den § 61 und damit den Lotteriefonds.

Durch die Anpassung des CRG erhöht sich die Summe, welche dem Regierungsrat für Vergabungen in eigener Kompetenz pro Jahr zur Verfügung steht, von 10 auf 20 Mio. Franken. Ebenfalls kann der Kantonsrat juristisch wieder abschliessend über Lotteriefondsbeiträge ab 500'000 Franken entscheiden, wodurch Beiträge von mehr als 6 Mio. Franken nicht mehr dem fakultativen Referendum nach Art. 33 KV unterstellt sind.

Ein wichtiger Grund für die beantragte Änderung ist die stetig steigende Anzahl von Lotteriefonds-Gesuchen. Viele Gesuche entsprechen den Richtlinien des Fonds und könnten eigentlich berücksichtigt werden. Die gegenwärtig verfügbare Summe von 10 Mio. Franken pro Jahr reicht jedoch seit mehreren Jahren nicht mehr aus. Das hat einen Stau bei den Gesuchen zur Folge, sodass man fortwährend einen Teil auf das kommende Jahr verschieben muss.

Die Finanzkommission hat zur Kenntnis genommen, dass die Finanzdirektion zuhanden der Regierung daran ist, das CRG betreffend Zuständigkeit bei Ausgaben aus dem Lotteriefonds den aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Eine der Massnahmen kann unter Umständen sein, dass man den Betrag, über den die Regierung verfügen kann, erhöht. Das ist seit längerem nicht mehr geschehen. Der Regierung kann in diesem Zusammenhang sicher nicht vorgeworfen werden, dass sie in der Vergangenheit leichtfertig mit dem Geld umgegangen sei; sie setzt es vielmehr mit Bedacht ein. Mit einem «Gesuchsstau» besteht die Gefahr, dass die Hälfte des Budgets des folgenden Jahres, über das die Regierung befinden kann, bereits Ende des laufenden Jahres vergeben ist. Das kann nicht im Interesse des Kantonsrates sein, zumal der Fonds genügend hoch dotiert ist und man schauen muss, wie man ihn abbauen kann.

In der Finanzkommission wurde einzig die Tatsache kritisiert, dass im Zusammenhang mit dem Lotteriefonds immer wieder nur einzelne Richtlinien angepasst werden. Gewünscht wird diesbezüglich ein überarbeitetes Gesamtkonzept. Insgesamt war man sich aber einig, dass bei der Summe der Vergabungen sowie der abschliessenden Entscheidungskompetenz des Lotteriefonds Handlungsbedarf besteht.

Die Finanzkommission stimmte der Vorlage mit 9 : 1 Stimmen zu. Der Kantonsrat folgte ihr am 5. Mai 2014 mit 137 : 24 Stimmen.

#### **3.2.4.2 Genehmigung der Änderung der Rechnungslegungsverordnung (RLV), Vorlage 5014**

Mit der Vorlage 5014 ersuchte der Regierungsrat den Kantonsrat, die Änderung vom 3. September 2013 von § 4 der Rechnungslegungsverordnung zu genehmigen.

Seit dem Jahr 2009 richtet sich die Rechnungslegung des Kantons Zürich nach IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), dem internationalen Regelwerk für die öffentliche Hand. Die Grundzüge der Rechnungslegung sind im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG), die Ausführungsbestimmungen in der Rechnungslegungsverordnung (RLV) geregelt.

Gemäss § 5 RLV verfolgt die Finanzdirektion die Entwicklung der IPSAS und beantragt dem Regierungsrat die Anpassungen der RLV infolge Änderungen der IPSAS. Weiterentwicklungen der IPSAS, die sich für eine Übernahme im Kanton Zürich nicht eignen, werden als Abweichungen ausgewiesen.

Seit der letzten Revision der RLV (RRB Nr. 193/2011 und Vorlage 4772, genehmigt durch den Kantonsrat am 31. Oktober 2011) sind die IPSAS in einzelnen Bereichen weiterentwickelt worden. Es sind vier neue IPSAS erschienen und ein Standard ausser Kraft gesetzt worden. Der Regierungsrat hat am 3. September 2013 die dadurch erforderliche Nachführung der Rechnungslegung des Kantons beschlossen und dabei auch eine wesentliche Abweichung beim IPSAS 29 vorgesehen.

Mit dem neuen IPSAS 29 wird die bisherige Regelungslücke der IPSAS zur Bilanzierung und Bewertung von Finanzinstrumenten geschlossen. Unter dem Begriff Finanzinstrumente werden vor allem finanzielle Vermögenswerte und finanzielle Schulden zusammengefasst. Neben Forderungen und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen gehören auch Beteiligungen zu den Finanzinstrumenten und damit in den Geltungsbereich des IPSAS 29. Probleme bereitet die Bewertung von Beteiligungen des Kantons, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gehalten werden, wie z. B. die ZKB oder der Anteil an der Schweizerischen Rheinsaline. Sie werden heute als Verwaltungsvermögen grundsätzlich zu Anschaffungswerten bewertet. Solche Beteiligungen wären nach den neuen Regelungen von IPSAS 29 künftig zu Verkehrswerten zu bilanzieren. Nur in Ausnahmefällen, wenn der Verkehrswert des Finanzinstruments nicht verlässlich bestimmt werden kann, darf auch weiterhin zum Anschaffungswert bewertet werden.

Eine umfassende Anwendung von IPSAS 29 würde eine Anpassung der Regelungen für Verwaltungsvermögen im CRG und in der RLV erfordern. So müsste im CRG die Bewertung zu Verkehrswerten im Verwaltungsvermögen zugelassen werden.

Die Finanzkommission erachtete die Änderung von § 4 RLV als sinnvoll und nachvollziehbar. Sie genehmigte die Vorlage 5014 einstimmig. Der Rat war gleicher Meinung und befürwortete das Begehren in seiner Sitzung vom 31. März 2014 mit 165 : 0 Stimmen ebenfalls ohne Gegenstimme.

### **3.2.5 Weitere Tätigkeiten**

#### **3.2.5.1 Bericht der Finanzkommission betreffend Sonderprüfung bei der Oberjugendanwaltschaft durch die Finanzkontrolle**

Im Oktober 2013 beauftragte die Finanzkommission die Finanzkontrolle mit der Durchführung einer vertieften Prüfung bei der Oberjugendanwaltschaft. Die in diesem Zusammenhang formulierten Fragestellungen verfolgten insbesondere die Zielsetzung, Klarheit über die Ausgestaltung von Ausgabenkompetenzen sowie der finanziellen Steuerung im Rahmen der Durchführung von Schutzmassnahmen zu verschaffen. Auf Grundlage der erhaltenen Untersuchungsergebnisse erarbeitete die Finanzkommission einen mit Empfehlungen ergänzten, eigenen Bericht (KR-Nr. 59/2014) zu Händen des Kantonsrats.

In ihren diesbezüglichen Ausführungen stellte die Finanzkommission fest, dass die Finanzkompetenzen beim Gesetzesvollzug durch die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte hinsichtlich der Ausgabenhöhe keinerlei Einschränkungen unterliegen. Über die kantonalen Bestimmungen zum Zahlungsverkehr hinaus gehende Regelungen bestehen nicht. Ebenfalls sind weitergehende Kontrollinstrumente in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Fallführung nicht vorgesehen. Für die rechtlich-inhaltliche Fallbeurteilung stehen Hilfsmittel zur Verfügung. Hingegen ist eine kontinuierliche Kostenüberwachung mit den gegebenen Hilfsmitteln beeinträchtigt. Die Kostentransparenz wird zusätzlich durch den Umstand einge-

schränkt, dass die verrechneten Betreuungsleistungen in vielen Fällen nicht den Vollkosten entsprechen. Gesicherte Kostenvergleiche sind deshalb gegenwärtig nicht zugänglich.

Die Finanzkommission hat in Kenntnis dieser Problembereiche verschiedene Empfehlungen an die Oberjugendanwaltschaft gerichtet. Sie erwartet, dass in einem ersten Schritt sachgerechte Kriterien, mit denen sich risikobehaftete Fälle standardmässig und systematisch identifizieren lassen, erarbeitet werden. Ziel dabei sollte insbesondere sein, dass Aussagen zu allfälligen Kostenfolgen ermöglicht werden. Zudem ist in einem weiteren Schritt die Evaluation und Einführung eines umfassenden Fallcontrollings unabdingbar. Die Finanzkommission verlangt ausserdem eine Vollkostenbetrachtung für jeden Fall. Damit können beispielsweise Subventionen etwa von der Wohnsitzgemeinde mitberücksichtigt werden. Weiter regt sie auch an, dass Massnahmenentscheide künftig einer breiteren fachlichen Abstützung unterliegen, d. h. im Rahmen der Entscheidungsfindung sollen nicht nur sozialpädagogische und rechtliche, sondern auch wirtschaftliche Aspekte zum Tragen kommen und regelmässig überprüft werden.

Der Kantonsrat diskutierte den am 6. März 2014 veröffentlichten Bericht der Finanzkommission in seiner Sitzung vom 14. April 2014. Die Finanzkommission geht nun davon aus, dass sich die Oberjugendanwaltschaft mit den erarbeiteten Vorschlägen vertieft auseinandersetzt und die dafür notwendigen Umsetzungsschritte in die Wege leitet. Im Rahmen ihrer Sitzung vom 19. Juni 2014 wird sich die Finanzkommission zudem über die elektronische Geschäftskontrolle RIS II (direktionsinternes Rechtsinformationssystem) sowie ein Programm für standardisierte Abklärungsverfahren mit der Bezeichnung KORJUS (Kompetenz- und Risikoorientierung in der Jugendstrafrechtspflege) informieren lassen. Gemäss der Direktion der Justiz und des Innern können mit diesen neuen, schon lange vorangetriebenen Mitteln die wesentlichen Empfehlungen der Finanzkommission erfüllt werden. Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit wird sich zukünftig neben der Finanzkommission auch die Finanzkontrolle mit der Umsetzung der Empfehlungen bei der Oberjugendanwaltschaft auseinandersetzen.

### **3.2.5.2 Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB)**

Am 6. Januar 2014 gab die SNB bekannt, dass sie für das laufende Jahr nach einem Verlust von rund 9 Mrd. Franken 2013 keine Gewinnausschüttungen an die Kantone und den Bund vornehmen kann. Dem Kanton Zürich entgehen damit für 2014 rund 117 Mio. Franken an budgetierten Einnahmen. Die Finanzkommission nahm den Zeitpunkt der Information mit Verwunderung, aber auch Verärgerung zur Kenntnis, hatte doch der Kantonsrat erst Mitte Dezember 2013 das Budget 2014 definitiv verabschiedet. Aus diesem Grund formulierte die Finanzkommission verschiedene Fragen an die Finanzdirektorin und den Volkswirtschaftsdi- rektor. Die Fragen befassten sich einerseits mit dem Informationsaustausch zwischen Regierungsrat und SNB, andererseits thematisierten sie den Budgetierungs- und Planungsmechanismus dieser Gelder.

### **3.2.6 Subkommissionen und Delegationen**

#### **3.2.6.1 Baucontrolling am Projekt Polizei- und Justizzentrum (PJZ)**

In Bezug auf dieses Projekt hat die Finanzkommission im August 2012 eine Subkommission, bestehend aus Regula Kaeser-Stöckli, Martin Arnold, Jean-Philippe Pinto und Jürg Sulser, eingesetzt. Die Geschäftsprüfungskommission ist mit Christoph Holenstein in der Subkom-

mission vertreten. Halbjährlich lässt sich die Subkommission über den jeweils aktuellen Projektstand, den Projekt-Zeitplan und die Meilensteine informieren. In der Berichtsperiode wurden zwei Sitzungen abgehalten. Die Mitglieder der Subkommission nahmen zur Kenntnis, dass die Ermittlung und Begründung des Flächenbedarfs der zukünftigen Nutzer äusserst zeitintensiv ist. Gemäss Auskunft der Baudirektion von Ende Januar 2014 dürften diese Arbeiten und die anschliessende Testierung des Bauprojekts im 2. und 3. Quartal 2014 ihren Abschluss finden. Damit könnte gegen Ende Jahr die Submission des Generalunternehmers erfolgen. Per 1. Quartal 2014 wurde ausserdem der Rückbau des Güterbahnhofs abgeschlossen und mit dem vorgezogenen Baugrubenaushub begonnen. Nach der voraussichtlichen Vergabe des Generalunternehmers im 2. Quartal 2015 ist mit einem Baubeginn im 4. Quartal 2015 zu rechnen. Bauabschluss und Inbetriebnahme des PJZ wären in diesem Fall im Jahr 2019.

### **3.2.6.2 Submission**

Für eine vertiefte Untersuchung zum Thema «Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung» wurde im Dezember 2012 eine gemeinsame Subkommission mit drei Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission (Judith Stofer, Walter Schoch und Rahel Walti) sowie der Finanzkommission (Jürg Sulser und Regula Kaeser-Stöckli) gebildet. Den Lead hat die Geschäftsprüfungskommission. Die Subkommission erarbeitet gegenwärtig den Schlussbericht, der anfangs Juli 2014 von Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission abgenommen wird. Für Details zu den Arbeiten und Erkenntnissen Subkommission wird auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit vom April 2013 bis März 2014 (KR-Nr. 49/2014, Kapitel 1.2, Seite 7) verwiesen, welcher elektronisch auf der Webseite <http://www.kantonsrat.zh.ch> abgerufen werden kann.

### **3.2.6.3 Umbau und Erweiterung des Massnahmezentrums Uitikon (MZU)**

Die gemeinsame Subkommission von Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission hat ihre Arbeiten in der Berichtsperiode abgeschlossen (vgl. KR-Nr. 49/2014, Kapitel 8.2, Seite 45). Die Frage nach einer professionellen Projektorganisation verbunden mit einem effektiven Controlling werden die beiden Aufsichtskommissionen im Rahmen der unter Kapitel 3.2.6.1 erwähnten, laufenden gemeinsamen Subkommission zum Grossprojekt PJZ weiterverfolgen.

### **3.2.6.4 Immobilienmanagement**

Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission befassen sich seit mehreren Jahren regelmässig mit dem Immobilienmanagement des Kantons. Im Oktober 2010 beschloss der Regierungsrat, das Immobilienmanagement einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. Im Raum stand die Frage, welches Immobilienmanagementmodell – Mieter- oder Vermietermmodell – für den Kanton besser geeignet wäre. Aufgrund der Tragweite des Geschäfts und des zögerlichen Projektfortschritts beschlossen die beiden Aufsichtskommissionen im Herbst 2011, die weitere Überprüfung im Rahmen der Oberaufsicht gemeinsam vorzunehmen. Seither nimmt jeweils eine Delegation der Finanzkommission bestehend aus Martin Arnold, Jürg Sulser und Michael Zeugin an den entsprechenden Sitzungen der Geschäftsprüfungskommission teil. Ausführliche Informationen zu dieser Thematik sind wiederum dem Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission (KR-Nr. 49/2014, Kapitel 832, Seite 46) zu entnehmen.

### 3.2.7 KEF-Erklärungen / Leistungsmotionen

In der Berichtsperiode reichte die Finanzkommission weder KEF-Erklärungen noch Leistungsmotionen ein. Hingegen beantragte sie dem Kantonsrat in ihrer Sitzung vom 21. November 2013, die folgenden zwei Leistungsmotionen im Rahmen der Beratungen des Budgets 2014 abzuschreiben:

- Aufzeigen der Konsequenzen einer pauschalen Aufwandreduktion in sämtlichen Leistungsgruppen (KR-Nr. 23/2013)
- Lohnkostentransparenz und Lohnrichtlinien für sämtliche Leistungsgruppen (KR-Nr. 24/2013)

Der Antrag der Finanzkommission auf Abschreibung der Leistungsmotionen erfolgte vor dem Hintergrund der ablehnenden Haltung und des entsprechenden Antrags des Regierungsrates auf Abschreibung vom 18. September 2013. Die Finanzkommission stimmte dem Abschreibungsbegehren des Regierungsrates schliesslich zu, denn unter diesen Umständen wäre ein Weiterverfolgen der Leistungsmotionen aussichtslos gewesen. Da eine Mehrheit der Finanzkommission damit aber materiell nicht einverstanden war, wurden hinsichtlich der oben genannten Leistungsmotion «Lohnkostentransparenz und Lohnrichtlinien für sämtliche Leistungsgruppen» mehrere Budgetanträge in verschiedenen Leistungsgruppen eingereicht. Begründet wurden die Anträge in den betroffenen Leistungsgruppen dahingehend, dass die Entwicklung der Lohnsumme pro Vollzeitstelle zwischen 2013 und 2014 die Vorgaben der Regierung von 0,2% (Teuerung) überstiegen. Entsprechend verlangte man die Kürzung um den die Vorgaben übersteigenden Anteil. Als Berechnungsbasis dienten die ausgewiesenen Stellen 2014 sowie eine durchschnittliche Lohnsumme pro Stelle von 99'000 Franken (vgl. KEF 2014-2017, S. 527, Tabelle 2).

Der Kantonsrat folgte in der Budgetdebatte den Anträgen der Finanzkommission und schrieb die beiden Leistungsmotionen schliesslich in seiner Sitzung vom 16. Dezember 2013 ab.

### 3.2.8 Schlusswort des Präsidenten

Ich danke der Kommission für die gute und beförderliche Zusammenarbeit und für die grosse Unterstützung. Im Weiteren danke ich der Finanzkontrolle und dem Regierungsrat, insbesondere der Finanzdirektorin, sowie den Mitarbeitenden der Kantonalen Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit und für die Unterstützung der Finanzkommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Finanzkommission ist es ein Anliegen, mit der Finanzkontrolle, der Finanzdirektion, dem Regierungsrat und der Verwaltung in einem offenen Dialog zusammenzuarbeiten. Ein Dank gilt auch dem neuen Sekretär der Finanzkommission, Michael Weber, welcher sich sehr schnell in sein neues Aufgabengebiet eingearbeitet hat und die Kommission mit Erfahrung sowie Sachkenntnis begleitet. Ebenfalls verdankt werden soll an dieser Stelle die ehemalige Sekretärin der Finanzkommission, Evi Didierjean, welche ihre Funktion per Januar 2014 definitiv an Michael Weber übergab und für einen reibungslosen Übergang besorgt war.

Zürich, 19. Juni 2014

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Der Sekretär:

Michael Weber

## **4. Anhang: Berichte der 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 Investitionsplafond. Nachdem die Kommission für Bildung und Kultur sich bereits bei der Genehmigung der Rechnung 2010 besorgt über die mangelnde Ausschöpfung der Investitionskredite zeigte und Empfehlungen formulierte, sieht sich die Kommission angesichts der Rechnung 2013 erneut verpflichtet, auf die sich immer noch stetig verschlechternde Situation bei den Investitionen hinzuweisen.

#### **4.1.2 Abklärungen**

In der Bildungsdirektion konnten die im Budget 2013 eingestellten Investitionskredite nur zu einem Drittel ausgeschöpft werden. In der Leistungsgruppe 7301 (Mittelschulen) wurden die Investitionsmittel zu rund 10%, in der Leistungsgruppe 7306 (Berufsbildung) zu rund 30%, in der Leistungsgruppe 7401 (Universität, Beiträge und Liegenschaften) zu rund 70% und in der Leistungsgruppe 7406 (Zürcher Fachhochschulen) zu gut 20% ausgeschöpft. Auch wenn bei den Mittelschulen die Verzögerung beim Neubau und der Sanierung der Kantonsschule Uster das Ergebnis zuspitzt, bleibt der Ausschöpfungsgrad der Investitionskredite im Rechnungsjahr 2013 deutlich unter den Werten der letzten Jahre.

Als Gründe werden Verzögerungen angegeben, die auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen sind. So führen die Erarbeitung und Genehmigung privater Gestaltungspläne zu Verzögerungen bei der ZHAW in Winterthur und Wädenswil und bauliche Verzögerungen zu einem um ein Jahr verschobenen Bezug des Toni-Areals durch die ZHdK, aber auch die Komplexität der Projekte, Ressourcenengpässe, Projektanpassungen und lange Prozessabläufe werden als Gründe für die mangelnde Ausschöpfung der Investitionskredite genannt. Das Fehlen von Ersatzschulhäusern verunmöglicht zudem die Gesamtsanierung der Schulhäuser (z.B. Rämibühl). Kleine Projekte werden demgegenüber zusammengefasst, so dass ein grösseres entsteht, das aber wiederum nicht umgesetzt wird. Damit führen unterschiedliche Ursachen dazu, dass die Investitionen nicht realisiert werden. Neben nicht direkt beeinflussbaren exogenen Faktoren (z.B. Gestaltungspläne) führt insbesondere das Investitionsmanagement des Regierungsrates zu einem klar ungenügenden Ergebnis. In Bezug auf die Mittel- und Berufsschulen bezweifelt die Kommission, ob die vom Regierungsrat eingeleiteten Projekte (Überprüfung Immobilienmanagement) zur Verbesserung der Investitionspolitik ausreichen.

Der Investitionsbedarf ist hoch: Der KEF 2014-17 weist für die Bildungsdirektion steigende Investitionen aus. Bis 2027 werden allein im Bildungsbereich als notwendig ausgewiesene Vorhaben im Umfang von über 5 Mia. Franken angegeben.

### 4.1.3 Resultate

Die Vernachlässigung der Bausubstanz zeigt weiterhin 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 führen die steigenden Schülerzahlen ab 2020 zu zusätzlichem Raumbedarf, welcher gemäss *Gesamtstrategie Schulrauminfrastruktur Sekundarstufe II* zum Bau von bis zu drei neuen Kantonsschulen führt. Die Kommission zweifelt, dass der Kanton mit dem heutigen Immobilienmanagement in der Lage sein wird, die Sanierungen und Neubauten gleichzeitig bewältigen zu können.

### 4.1.4 Empfehlungen

Im Bericht zur Rechnung 2010 empfahl die Kommission, die Immobilienverordnung so anzupassen, dass über den Plafond von 100% hinaus budgetiert wird, um tatsächlich 100% der eingestellten Investitionskredite realisieren zu können. Umgesetzt wurde diese Empfehlung in den vergangenen drei Jahren nicht. Der Erfolg der Investitionspolitik zeigt sich primär im Ergebnis an der Realisierung der Investitionsprojekte. Die Kommission für Bildung und Kultur fordert von der Regierung, die internen Abläufe so zu organisieren, dass die Investitionen ausgeschöpft werden können. Sie fordert die Direktion auf, neben den grossen, ressourcenintensiven Projekten parallel auch kleinere (z.B. eine Sportplatzsanierung) voranzutreiben und umzusetzen. Die Überarbeitung der Investitionspolitik muss neben den Gesamtabläufen auch kleine verbessernde Massnahmen beinhalten, die umgehend Wirkung entfalten.

Auch die zweite Empfehlung nach einer Überarbeitung der Investitionspolitik ist bis jetzt nicht über Projektskizzen hinausgelangt. Die Kommission beurteilt die bisherigen Bemühungen der Regierung als ungenügend. Gestützt auf § 61 lit. e GR-KR ersucht sie die GPK, in den kommenden Monaten die Planungs- und Projektabläufe insbesondere im MBA zu untersuchen und Vorschläge auszuarbeiten, um eine Verbesserung des Investitionsprozesses zu ermöglichen.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Ralf Margreiter

Die Sekretärin:

Jacqueline Wegmann

## 4.2 Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt

Die KEVU zeichnet sich bei der Baudirektion für die folgenden Leistungsgruppen verantwortlich: Tiefbau, LG 8400; AWEL, LG 8500; Altlasten, LG 8510; Fonds für Kleinmengen von Sonderabfällen, LG 8950 und Deponiefonds, LG 8960. Bei der Volkswirtschaftsdirektion sind die nachstehend aufgeführten Leistungsgruppen in ihrem Verantwortungsbereich: Amt für Verkehr, LG 5205; Fonds für die Förderung des öffentlichen Verkehrs, LG 5920; Fonds für den Flughafen, LG 5921; Strassenfonds, LG 5925; Finanzierung öffentlicher Verkehr, LG 5210 und ZVV, LG 9300.

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

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

### **Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (betrifft LG 5210, Finanzierung öffentlicher Verkehr; LG 5920, Verkehrsfonds sowie LG 9300, ZVV)**

Die KEVU wird die Kostenunterdeckung und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs im Auge behalten.

Ausserdem ist zu erwarten, dass mit den neuen Pauschalbeiträgen an den Bahninfrastrukturfonds BIF gemäss FABI-Vorlage eine erhebliche neue Belastung der Leistungsgruppen im Bereich des öffentlichen Verkehrs auf den kantonalen Haushalt zukommt. Die Rechnung 2013 ist eine Momentaufnahme in dieser dynamischen, genau zu verfolgenden Entwicklung: 2013 wichen die Nebenerträge um 17,7% positiv von der Budgetierung ab, dazu beigetragen haben Reklameerträge und Eigenleistungen der VBZ. Diese wurden aber durch einmalige Aufwendungen von 16 Mio. Franken zugunsten der Pensionskasse von Stadtbus Winterthur wettgemacht.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Ruedi Lais	Franziska Gasser