

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 372/2004 betreffend Aufhebung
oder Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten**

(vom 21. März 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. März 2005 folgendes von den Kantonsrätinnen Gabriela Winkler, Oberglatt, und Katharina Weibel, Seuzach, am 25. Oktober 2004 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat Vorschläge zu unterbreiten, welche Verwaltungseinheiten mit ähnlich gearteten Aufgaben aufgehoben oder mit anderen im Laufe der nächsten 3 Jahre zusammengelegt werden können, um dabei rund 50 bis 100 Millionen Schweizer Franken jährlich wiederkehrend einzusparen, ohne dass vitale kantonalzürcherische Interessen vernachlässigt werden. Sollten Gesetzes- oder Verordnungsänderungen nötig sein, so sind die entsprechenden Erlasse zu bezeichnen und dem Kantonsrat zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Einleitend ist festzuhalten, dass gemäss dem Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 26. Februar 1899 (OG RR, LS 172.1) der Regierungsrat die Organisationshoheit über die kantonale Verwaltung besitzt, soweit die Organisation nicht spezialgesetzlich geregelt ist. Dem Regierungsrat steht die Befugnis zu, sowohl einzelne Geschäftszweige von dem Geschäftskreis einer Direktion abzutrennen und einer anderen Direktion zuzuweisen als auch zu bestimmen, welcher Direktion allfällige neue Geschäftszweige zu übertragen seien (§ 2 Abs. 3 OG RR). Anträge des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Aufhebung oder Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten sind nach der gesetzlichen Kompetenzordnung daher nur dann erforderlich, wenn die Organisation der betroffenen Verwaltungseinheiten spezialgesetzlich geregelt ist.

1. Verknüpfung von Entlastungsvorgabe und Strukturreform im Rahmen des Projektes Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06

Im Herbst 2004 hat der Regierungsrat das Projekt Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 ausgelöst. Im Rahmen dieses Projektes wurde auch ein Teilprojekt zur Strukturbereinigung in der Zentralverwaltung durchgeführt. Die Verknüpfung von Strukturreformen mit Entlastungsvorgaben, wie sie zu Beginn des Projektes Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 vorgenommen wurde, erwies sich in der Folge insoweit als fragwürdig, als die Schätzung oder Messung solcher Entlastungen sehr schwierig ist. Zudem stehen bei Strukturreformen finanzielle Überlegungen im Sinne einer unmittelbaren Entlastung des Staatshaushaltes nicht zwingend im Vordergrund. Auf die Vorgabe eines solchen Entlastungspotenzials hat der Regierungsrat daher sowohl beim Projekt Strukturbereinigung in der Zentralverwaltung wie auch beim Vorprojekt zur Reform der Bezirks- und Gemeindestrukturen verzichtet. Die Entlastung des Staatshaushaltes durch Strukturreformen bleibt aber auch ohne ausdrückliche Entlastungsvorgabe ein Ziel. Regierungsrat und Verwaltung sind zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet, woraus sich auch ein ständiger Auftrag ableitet, die Verwaltungsstruktur und die Verwaltungsabläufe laufend auf ein mögliches finanzielles Verbesserungspotenzial zu überprüfen und beispielsweise kostspielige Doppelspurigkeiten zu beseitigen.

2. Heutige Verwaltungsstruktur und Projektziele der Strukturbereinigung im Rahmen des Massnahmenplans Haushaltsgleichgewicht 06

Die heutige Verwaltungsstruktur wurde 1996 eingeführt, wobei seither einige grössere und kleinere Anpassungen an der damals beschlossenen Struktur vorgenommen wurden (z. B. Privatisierung des Flughafens, Einführung Regionaler Arbeitsvermittlungszentren). Als Hauptziele der damaligen Strukturreform wurden festgelegt:

- die neue Struktur sollte sich für die spätere Umsetzung der wirkungsgeführten Verwaltung eignen,
- integrierte, grosse Aufgabengebiete sollten einheitlich zugewiesen werden,
- es sollten gleichwertige Direktionen hinsichtlich politischer Gestaltungsmöglichkeit, aber auch hinsichtlich der Arbeitsbelastung der Regierungsmitglieder geschaffen werden,

- die Staatskanzlei sollte zur Stabsstelle des Regierungsrates ausgestaltet werden,
- Querschnittaufgaben sollten ausgewogen verteilt werden.

Die 1996 geschaffene Organisation mit sieben Direktionen hat sich grundsätzlich bewährt und die Hauptziele der damaligen Strukturreform konnten im Wesentlichen erreicht werden. Der Regierungsrat hat daher entschieden, auf eine erneute umfassende Strukturreform, nicht zuletzt mit Blick auf die damit verbundenen Umsetzungskosten, zu verzichten und hat als Projektziele für die Strukturbereinigung in der Zentralverwaltung im Rahmen des Massnahmenplans Haushaltsgleichgewicht 06 festgelegt:

- ermitteln von Schnittstellen zwischen den Direktionen, die ein Verbesserungspotenzial aufweisen,
- ermitteln von Doppelspurigkeiten und unnötig geteilten Zuständigkeiten,
- ermitteln von unbefriedigenden direktionsübergreifenden Entscheidungs- und Leistungserstellungsprozessen.

Die Erarbeitung des Berichtes zum vorliegenden Postulat sollte im Rahmen dieses Projektes erfolgen.

3. Projektergebnisse der Strukturbereinigung im Rahmen des Massnahmenplans Haushaltsgleichgewicht 06

3.1 Schnittstelle Gesamtverkehr Baudirektion / Volkswirtschaftsdirektion

Mit diesem Teilprojekt wurde die Schnittstelle zwischen der Baudirektion und der Volkswirtschaftsdirektion bezüglich der Verantwortung für den Gesamtverkehr im Sinne der Ziele der Strukturreform von 1996 in diesem Bereich bereinigt. Zu diesem Zweck wurde ein Teil des Tiefbauamtes in die Volkswirtschaftsdirektion übertragen. Damit wird eine Verbesserung der Abläufe, der Organisation und der Wahrnehmung der Verantwortung im Bereich Gesamtverkehr angestrebt. Aus der Reorganisation ergibt sich keine unmittelbare Entlastung des Staatshaushaltes im Sinne der Einsparung von Personal- oder Sachaufwand. Die Lösung bestehender und zukünftiger Verkehrsprobleme aus einer Gesamtsicht wird aber erleichtert, was sich langfristig auch finanziell positiv auswirken wird.

3.2 Schnittstelle Amt für Landschaft und Natur (ALN) / Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) / Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV)

Im Rahmen der Projektarbeiten hat sich gezeigt, dass die Zusammenarbeit ALN, AWEL und ARV grundsätzlich gut funktioniert, dass aber Synergieeffekte durch eine noch engere Zusammenarbeit, konsequenterer Aufteilung oder teilweise Verlagerung von Aufgaben und Leistungen denkbar sind. Mit dem 2006 vollzogenen Wechsel des ALN von der Volkswirtschaftsdirektion in die Baudirektion wurden diejenigen Ämter unter einheitlicher politischer Führung zusammengefasst, die sich mit der Umwelt und der Landschaft im weiteren Sinne befassen. Damit wurde die Voraussetzung für unkomplizierte direktionsinterne organisatorische und prozessbezogene Verbesserungen geschaffen, wobei auch in diesem Fall keine unmittelbare Entlastung des Staatshaushaltes im Sinne der Einsparung von Personal- oder Sachaufwand zu erwarten ist.

3.3 Schnittstelle Verkehrstechnik der Kantonspolizei (Sicherheitsdirektion) und des integrierten Verkehrsmanagements (VIS, Volkswirtschaftsdirektion)

Im Rahmen der Projektarbeiten wurde eine Aufgabenübertragung im Aufgabenbereich «Verkehrsmanagement» von der Kantonspolizei an die Organisationseinheit Verkehr und Infrastruktur Strassen (VIS) in der Volkswirtschaftsdirektion in Betracht gezogen. Da der Aufgabenbereich «Verkehrsmanagement» im VIS noch nicht abschliessend definiert ist, konnte die Schnittstellenüberprüfung noch nicht vorgenommen werden.

3.4 Schnittstelle Arbeitsbewilligungen Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA, Volkswirtschaftsdirektion) und Migrationsamt (Sicherheitsdirektion)

Im Rahmen der Projektarbeiten wurde die Frage aufgeworfen, ob aus einer allfälligen Übertragung der Arbeitsbewilligungen vom AWA zum Migrationsamt Vereinfachungen der Bewilligungsverfahren oder Rationalisierungsgewinne zu erwarten sind. Einer solchen Übertragung steht die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21) entgegen, die klar zwischen polizeilichen und wirtschaftlichen Aufgabengebieten trennt. Es ist durchaus sinnvoll, die Aufgabengebiete mit Bewilligungs- und Überwachungsaufgaben aus

unterschiedlichen Perspektiven weiterhin zwei Direktionen zuzuordnen.

3.5 Schnittstelle Liegenschaftenverwaltung (Finanzdirektion) und Immobilienamt (Baudirektion)

Im Rahmen der noch laufenden Projektarbeiten wird abgeklärt, welche Vor- und Nachteile sich aus einer Zusammenführung der Liegenschaftenverwaltung der Finanzdirektion mit dem Immobilienamt der Baudirektion ergeben würden. Derzeit ist die Liegenschaftenverwaltung der Finanzdirektion für die Liegenschaften des Finanzvermögens und das Immobilienamt der Baudirektion für die Liegenschaften des Verwaltungsvermögens zuständig. Die Verantwortung für das strategische Liegenschaftenmanagement der Liegenschaften der BVK wurde bereits von der Liegenschaftenverwaltung an die BVK übertragen.

3.6 Querschnittprojekt Beschaffungswesen

In Verbindung mit dem Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 wurde ein Projekt zur Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens beschlossen. Der Hauptfokus des laufenden Projektes liegt in der nachhaltigen Senkung der gesamten Beschaffungskosten. Der Schwerpunkt ist somit nicht nur die Erzielung von möglichst tiefen Einkaufspreisen, sondern von tiefen Beschaffungsgesamtkosten. Letztere umfassen neben den direkten (Einkaufspreis) auch die indirekten Beschaffungskosten (Personalkosten für die Markt- und Lieferantanalyse, Lieferantenauswahl, Vertragsverhandlungen, Logistik- und Lagerkosten). Die Höhe und die Art der durch die Optimierung des Beschaffungswesens erzielten Einsparungen ist derzeit noch nicht bekannt.

3.7 Querschnittprojekt ZERZE (Zentrales Rechnungswesen zentralisieren)

Mit dem Projekt ZERZE, das im Rahmen der Haushaltsentlastungsprojekte Sanierungsprogramm 04 und Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 beschlossen wurde, werden die Prozesse im Rechnungswesen optimiert sowie Buchungszentren eingeführt. Es werden grundsätzlich Einsparungen im technischen Bereich (z. B. Betriebskosten SAP) wie auch bei den Personalkosten durch die

Reorganisation des Rechnungswesens erwartet. Das Projekt ZERZE wird voraussichtlich Anfang 2009 abgeschlossen. Bis Ende August 2006 wurden im technischen Bereich jährlich wiederkehrende Einsparungen von rund 2,9 Mio. Franken ausgewiesen. Die geplanten Investitionen von rund 11,0 Mio. Franken können demzufolge in wenigen Jahren amortisiert werden. Allerdings zeigt gerade dieses Projekt, dass ein Vorher-Nachher-Vergleich zur Messung von Einsparungen im Personalbereich schwierig ist, wenn gleichzeitig der Leistungsumfang und die Leistungsqualität verändert werden. Im Personalbereich wurden bisher keine Einsparungen ausgewiesen.

4. Schlussfolgerungen

Einsparungen durch die Aufhebung oder Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten sind grundsätzlich nur möglich, wenn entweder auf die durch diese Verwaltungseinheiten erbrachten Leistungen verzichtet wird oder wenn Synergiepotenziale vorhanden sind. Sollen Verwaltungseinheiten aufgehoben werden, so kann dies nur Folge und nicht der Ausgangspunkt eines Verzichtes auf staatliche Leistungen in einer bestimmten Qualität und Quantität sein. Die Haushaltsentlastungsprogramme der letzten Jahre haben gezeigt, dass der politische Wille zum Verzicht auf wesentliche staatliche Leistungen nur beschränkt vorhanden ist.

Die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten in der Absicht, Synergiepotenziale zu erzielen, wird immer wieder gefordert. Die Einsparpotenziale sind im Vergleich zum gesamten Staatshaushalt aber eher bescheiden. Der Hauptgrund liegt darin, dass die Verwaltung hauptsächlich personalintensive Dienstleistungen erbringt, deren Qualität und Quantität sehr direkt von den eingesetzten Personalressourcen abhängen. Zudem sind neben finanziellen Überlegungen häufig weitere politische Rahmenbedingungen zu beachten, z. B. die bewusste Aufteilung von Kompetenzen, um die Wahrnehmung unterschiedlicher Perspektiven zu sichern, die Zuordnung der Verwaltungseinheiten zu Direktionen mit dem Ziel, gleichwertige Direktionen hinsichtlich politischer Gestaltungsmöglichkeit, aber auch hinsichtlich der Arbeitsbelastung der Regierungsmitglieder, zu schaffen und zu wahren. In der Praxis ist zudem die Ausnutzung von Synergiepotenzialen häufig mit der Frage einer dezentralen oder zentralen Organisationsform verknüpft. Zentralisierte oder zusammengelegte Verwaltungseinheiten sind aber nicht in jedem Fall die insgesamt effizientere Organisationsform und widersprechen häufig dem Streben nach dezentraler politischer Steuerung.

Trotz diesen Rahmenbedingungen wurden in den letzten Jahren insbesondere im Rahmen des Massnahmenplans Haushaltsgleichgewicht 06 eine Reihe von Projekten begonnen, die sich im weiteren Sinn mit der Aufhebung und Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten befassen. Diese Projekte sind über längere Zeit beharrlich voranzutreiben. Sie sind in der Regel auch mit der Erwartung einer direkten oder indirekten Entlastung des Staatshaushaltes und verbesserter Steuerungsmöglichkeiten verknüpft. Einige der beschriebenen Projekte entsprechen weitgehend der Forderung nach einer Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten, auch wenn die möglichen Einsparungen, die sich nicht genau beziffern lassen, nicht unbedingt im Vordergrund stehen.

Die mit dem Postulat angestrebte Entlastung des Staatshaushaltes in der Grössenordnung von jährlich 50 bis 100 Mio. Franken lässt sich jedoch mit Strukturreformen in der Zentralverwaltung nicht erreichen. Die Anpassung der Verwaltungsstrukturen an sich verändernde Verhältnisse stellt im Übrigen eine ständig wahrzunehmende Aufgabe der Regierung dar.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 372/2004 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi