

Antrag der Finanzkommission vom 18. Juni 2009  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Juni 2009  
Antrag der Justizkommission vom 16. Juni 2009

**4594 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2008**

(vom .....

Antrag der Finanzkommission\* vom 18. Juni 2009  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission\*\* vom 18. Juni 2009  
Antrag der Justizkommission\*\*\* vom 16. Juni 2009

**4594 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2008**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 15. April 2009, der Finanzkommission vom 18. Juni 2009, der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Juni 2009 und der Justizkommission vom 16. Juni 2009,

*beschliesst:*

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2008 wird genehmigt.

II. Die Gewinnverwendung für das Jahr 2008 des Universitätsspitals Zürich (Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 3'171'000) und des Kantonsspitals Winterthur (Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 1'302'000) wird genehmigt.

III. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2008 werden Rücklagen im Betrag von Fr. 25'457'000 (einschliesslich Universitätsspital Zürich und Kantonsspital Winterthur) genehmigt.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

-----  
\* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Martin Arnold, Oberrieden (Präsident); Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Raphael Golta, Zürich; Hans Läubli, Affoltern a.A.; Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf; Thomas Maier, Dübendorf; Jakob Schneebeli, Affoltern; Theo Toggweiler, Zürich; Rolf Walther, Zürich; Katharina Weibel, Seuzach; Hansueli Züllig, Zürich; Sekretärin: Evi Didierjean.

\*\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Heinrich Wuhrmann, Dübendorf (Präsident); Nicole Barandun-Gross, Zürich; Michèle Bättig, Zürich; Marco V. Camin, Zürich; Lilith Claudia Hübscher, Winterthur; Lisette Müller-Jaag, Knonau; Martin Naef, Zürich; Yves Senn, Winterthur; Rolf Steiner, Dietikon; Peter Uhlmann, Dinhard; Claudio Zanetti, Zollikon; Sekretärin: Madeleine Speerli.

\*\*\* Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Egloff, Aesch bei Birmensdorf (Präsident); Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikerberg; Hans Egli, Steinmaur; Rosmarie Frehsner, Dietikon; Gaston Guex, Zumikon; Regula Kuhn, Effretikon; Gabi Petri, Zürich; Luca Rosario Roth, Winterthur; Regine Sauter, Zürich; Peter Schulthess, Stäfa; Silvia Steiner, Zürich; Sekretär: Emanuel Brügger.

# **I. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2008, ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege**

## **1. Einleitung**

Gemäss § 49 b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zuständig für die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates. Pro Direktion wurden drei Schwerpunkte ausgewählt und diese einer genaueren Prüfung unterzogen. Dazu wurden Subkommissionen eingesetzt, die sich jeweils mit einer Direktion befassten und die notwendigen Fragen und Abklärungen mit den zuständigen Regierungsmitgliedern besprachen. Basierend auf der Berichterstattung dieser Subkommissionen fasst die Geschäftsprüfungskommission ihre Feststellungen und Empfehlungen zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2008 nachfolgend zusammen. Auf eine ausführliche schriftliche Begründung wird verzichtet, um damit der mündlichen Beratung im Kantonsrat ein grösseres Gewicht zu geben.

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 Rechenschaft ab.

## **2. Regierungsrat/Staatskanzlei**

### **2.1 Legislaturziel 6, Massnahme 6.1: Einheitliches Corporate Design für die kantonale Verwaltung einführen und Erscheinungsbild der Verwaltungsgebäude modernisieren.**

Das Corporate Design des Kantons Zürich muss zwei Hauptfunktionen widerspiegeln: das Erbringen von Dienstleistungen sowie die Förderung und Repräsentation des Standortes und seiner Interessen. Auch die Zugehörigkeit zum Kanton soll gestärkt werden. Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, ein einheitliches Erscheinungsbild zu entwickeln und auf Anfang 2010 einzuführen. Heute haben die Ämter und Fachstellen diverse Logos und Darstellungen. Es mangelt an Einheitlichkeit. Im Rahmen von Reorganisationen werden regelmässig neue Logos entwickelt und eingeführt. Pro Jahr entstehen so in der kantonalen Verwaltung ein bis zwei neue Logos, was jeweils Kosten von insgesamt ein bis zwei Millionen Franken auslöst. Andere Kantone und insbesondere der Bund haben einheitliche Auftritte für sämtliche Amtsstellen eingeführt.

Der Kanton Zürich hat das Projekt „Corporate Design“ ausgeschrieben und aus 76 bewerbenden Agenturen vier für die weitere Bearbeitung ausgewählt. Für die Begleitung des Projektes und die Auswahl des Logos wurde eine Jury gebildet, in der die Regierungspräsidentin, die Kantonsratspräsidentin, eine Vertretung der Zürcher Hochschule der Künste, die Leiterin der Kommunikationsabteilung sowie eine externe Fachperson vertreten sind. Der Entscheid dürfte in absehbarer Zeit fallen. Die bisher angefallenen Kosten belaufen sich auf rund 500'000 Franken.

Hinsichtlich der Kosten für die Umsetzung des Projektes wird von zwei Varianten ausgegangen: die Umsetzung in einem Schritt und die schrittweise Umsetzung. Bei der Umsetzung in einem Schritt würde das Briefpapier über die Gebäudebeschriftungen bis zu den Uniformen

der Kantonspolizei und der Gefängnismitarbeitenden gleichzeitig angepasst. Bei der schrittweisen Umsetzung würden zu Beginn Anpassungen bei den wesentlichen Schriftlichkeiten und danach bei Bedarf (Substitutionsprinzip) an den weiteren Objekten vorgenommen. Der Regierungsrat geht bei der schrittweisen Umsetzung von Kosten in der Höhe von vier bis fünf Millionen Franken aus. Die Kosteneinsparungen durch den Wegfall neuer Logos werden diese Investitionen in ein paar Jahren ausgeglichen haben. Für die Umsetzung in einem Schritt rechnet der Regierungsrat mit Kosten in der Höhe eines zweistelligen Millionenbetrages (Anlässlich des Direktionsgespräches wurde ein Betrag von zwölf Millionen Franken genannt.), die jedoch im Zeitablauf ebenfalls kompensiert würden. Es ist anzunehmen, dass der Regierungsrat für die Umsetzung die günstigere Variante vorziehen wird.

Es ist das Ziel des Regierungsrates, dass praktisch sämtliche kantonalen Institutionen das neue Logo übernehmen. Eine Ausnahme bilden dabei die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten wie Zürcher Kantonalbank oder Elektrizitätswerke des Kantons Zürich. Gegenüber der Rechtspflege und dem Kantonsrat hat der Regierungsrat keine Weisungsbefugnisse. Aus seiner Sicht wäre eine Übernahme des Corporate Designs durch diese Institutionen wünschenswert.

*Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt die Absicht des Regierungsrates, für die Einführung des neuen Corporate Designs die schrittweise Umsetzung und damit die günstigere Variante zu wählen.*

## **2.2 Abschaffung der Pauschalsteuer**

Das Legislaturziel 3 des Regierungsrates will das Standortmarketing verstärken. Dazu dient unter anderem die Massnahme 3.6, die die Neuansiedlung von juristischen und natürlichen Personen im Kanton Zürich unterstützen soll. Das Legislaturziel 4 will die Position des Kantons Zürich im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb zur Erhaltung des Steuersubstrats stärken. Die Geschäftsprüfungskommission liess sich über die Auswirkungen der Abschaffung der Pauschalsteuer auf diese Ziele und Massnahmen orientieren.

Der im Geschäftsjahr amtierende Regierungspräsident stellte fest, dass die Vorstellungen und Absichten von Regierungsrat und Parlament nicht in Stein gemeisselt sind, wie das Beispiel der Pauschalsteuer zeigt. Es kann vorkommen, dass eine Volksinitiative eine andere Richtung vorgibt. Im Kanton Zürich wurde die Möglichkeit der Pauschalsteuer erst mit dem eidgenössischen Steuerharmonisierungsgesetz geschaffen. Das heisst, die Pauschalsteuer kann nicht auf eine langjährige Tradition wie in anderen Kantonen zurückblicken. Die Steuereinnahmen aus der Pauschalsteuer sind im Kanton Zürich angesichts der verhältnismässig geringen Zahl der Personen (Anlässlich des Direktionsgespräches wurden 30 bis 40 Personen genannt.), die unter diese Steuerkategorie fallen, klein. Der Regierungsrat geht nicht davon aus, dass ein grosser Teil dieser Personen aus dem Kanton Zürich wegziehen wird, nachdem die Pauschalsteuer abgeschafft ist. Neben der Steuerbelastung gibt es noch andere Faktoren, die für den Kanton sprechen. Der Kanton muss seine Attraktivität als Ganzes – auch die Attraktivität des gesamten Tarifsystems – beachten und stärken.

Aus Sicht des Regierungspräsidenten war ein Problem der Pauschalsteuer, dass sie im Einzelfall zu tief bemessen war. Anstelle der Aufhebung dieser Besteuerungsmöglichkeit wäre auch eine angemessene Erhöhung denkbar gewesen. Grundsätzlich wäre eine einheitliche Regelung auf Bundesebene zu dieser Frage sinnvoll.

In diesem Zusammenhang sprach der Regierungspräsident die Frage der finanziellen Beteiligung anderer Kantone an Einrichtungen des Kantons Zürich an; beispielsweise an das Opernhaus, das Schauspielhaus oder die Tonhalle. Entsprechende Vereinbarungen mit anderen Kantonen bzw. Absichtserklärungen liegen vor. Es kann angenommen werden, dass der Kanton Zürich jährlich Beiträge aus anderen Kantonen in der Höhe von ca. drei Millionen Franken erhalten wird.

*Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Regierungsrat, in den nächsten zwei Jahren zu erheben, wie viele der unter die Kategorie der Pauschalbesteuerung fallenden Personen nach der Abschaffung den Kanton Zürich verlassen und wie viel Steuersubstrat damit verloren geht.*

## **2.3 Rechtsetzung**

Das Gesetz über die politischen Rechte regelt die Fristen, die bei Volksinitiativen einzuhalten sind. Die Geschäftsprüfungskommission liess sich aufzeigen, wie der Regierungsrat die Einhaltung dieser Fristen sicherstellt.

Die Staatskanzlei ist verantwortlich für die Feststellung, ob eine Volksinitiative zustande gekommen ist. Die Fachdirektionen sind zuständig für die Prüfung der Gültigkeit einer Volksinitiative und für die Fristeneinhaltung bis zur Berichterstattung und Antragstellung an den Kantonsrat. Mit der Revision des Gesetzes über die politischen Rechte werden weitere Fristen in das Gesetz aufgenommen; beispielsweise die Frist für das konstruktive Referendum. Aus Sicht des Regierungsrates ist die Einhaltung der Fristen grundsätzlich sichergestellt. In lediglich einem Fall kam es zu einer Fristverletzung. Damals wurde übersehen, dass mit dem Gesetz über die politischen Rechte kürzere Fristen eingeführt wurden.

Neues Bundesrecht ist in den Kantonen mit entsprechenden Einführungsgesetzen umzusetzen, da jeder Kanton über eine eigene Gesetzgebung verfügt. Als Beispiel kann das kantonale Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Straf- und Zivilprozess genannt werden. Damit soll das kantonale Recht an die neuen Prozessgesetze des Bundes angepasst werden. Zwischen Bund und Kantonen bildet die Frage, wie viel Zeit die Kantone für die Umsetzung der Bundesgesetzgebung benötigen, einen regelmässigen Streitpunkt. Der vom Bund vorgegebene Zeitplan ist in der Regel relativ eng. Dadurch bleibt oftmals wenig Zeit für die politische Diskussion bzw. den politischen Entscheid. Das Parlament benötigt durchschnittlich ein Jahr für die Beratung einer Gesetzesvorlage. Je besser eine Vorlage durch Regierungsrat und Verwaltung vorbereitet wurde, desto rascher kann sie in der Regel vom Kantonsrat behandelt und verabschiedet werden.

## **3. Direktion der Justiz und des Innern**

### **3.1 Legislaturziel 5: Interessenwahrung des Kantons Zürich gegenüber Bund, Kantonen, Regionen und Gemeinden**

Nachdem sich die Geschäftsprüfungskommission im Rahmen ihrer Themenschwerpunkte gemäss Jahresprogramm 2008/2009 mit dem Thema „Aussenbeziehungen des Kantons Zürich“ beschäftigt hatte (siehe GPK-Tätigkeitsbericht, KR-Nr. 75/2009), knüpfte sie im Zusammenhang mit dem Legislaturziel 5 nochmals an dieses Thema an und fokussierte sich insbesondere auf die Organisation und Aufgabenteilung zwischen Regierungsrat und Direktio-

nen sowie auf deren Informationspflicht gegenüber dem Kantonsrat im Bereich der Aussenbeziehungen.

Die am 1. September 2007 in Kraft getretene Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) regelt die Organisation der Interessenwahrung im Kanton Zürich. Dabei wird festgehalten, für welche Aufgaben der Gesamtregierungsrat und die Direktionen zuständig sind. Grundsätzlich pflegen im Kanton Zürich die Fachdirektionen die Aussenbeziehungen. Für deren Unterstützung und Koordination ist die Staatskanzlei zuständig. Die Direktionen haben sich vor Aufnahme von Verhandlungen für den Abschluss interkantonalen und internationalen Verträge, die rechtsetzende oder anderweitige Inhalte von besonderer Tragweite umfassen, vom Regierungsrat ein Verhandlungsmandat erteilen zu lassen. Gleiches gilt für die Mitwirkung in Konferenzen und Gremien, die zu Entscheidungen von besonderer Tragweite führen. Das Mandat regelt insbesondere die Vorgehens- und Terminplanung, die Zuständigkeiten, die inhaltlichen Vorgaben, die Berichterstattung und den Abschluss sowie die Genehmigung der Verträge.

Es ist zu beachten, dass die VOG RR mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeitet. Der Begriff „besondere Tragweite“ lässt einen bestimmten Ermessensspielraum offen. Gemäss dem im Berichtsjahr amtierenden Regierungspräsidenten löst dies im Regierungsrat zum Teil Diskussionsbedarf aus. Der Regierungsrat will sicherstellen, dass vor Aufnahme von Vertragsverhandlungen eine Mandatierung beschlossen wird. In der Vergangenheit wurde dies nicht immer beachtet.

In den Fällen, in denen der Regierungsrat ein Verhandlungsmandat erteilt, hat er im Hinblick auf seine verfassungsmässige Informationspflicht gleichzeitig den Kantonsrat bzw. die zuständige Sachkommission zu informieren. Gegenwärtig wird für die nähere Ausgestaltung und den Ablauf dieser Informationspflicht eine Gesetzesvorlage erarbeitet. Ein entsprechendes Konzept liegt vor und wird demnächst vom Regierungsrat verabschiedet.

Die der Geschäftsleitung mit Schreiben vom 15. April 2009 zugestellte Liste über die interkantonale und internationale Zusammenarbeit will nicht inhaltlich über konkrete Verhandlungen informieren. Sie dient lediglich dazu, den Kantonsrat und seine Organe über die Verfahren zu informieren, so dass diese die Möglichkeit haben, vertiefte Informationen von der zuständigen Direktion zu verlangen. Grundsätzlich haben die Direktionen jedoch eine Bringschuld gegenüber den Sachkommissionen. Stellt die Direktion in der Sachkommission einen Dissens gegenüber der regierungsrätlichen Absicht fest, so hat das zuständige Regierungsmitglied den Regierungsrat darüber zu informieren. Dieser hat die Argumente der Sachkommission in seine Entscheidungsfindung einfließen zu lassen.

*Wie bereits in ihrem Tätigkeitsbericht 2008/2009 erwähnt, wird die Geschäftsprüfungskommission die Entwicklung im Bereich der Aussenbeziehungen weiter verfolgen. Ein entsprechender Auftrag hat sie ihrer Subkommission „Aussenbeziehungen“ bereits erteilt. Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck, dass für den Regierungsrat und die Direktionen bei der Umsetzung der §§ 18 ff. VOG RR und insbesondere bei der verfassungsmässigen Informationspflicht gegenüber dem Kantonsrat und seiner Organe Optimierungspotenzial besteht.*

### **3.2 Legislaturziel 2: Optimierung föderalistischer Staatsstrukturen**

Als Beispiel für die Optimierung föderalistischer Staatsstrukturen nannte der Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern die Neugestaltung des Finanzausgleichs. Mit dem neuen Gesetz sollen die bisherigen Mängel beseitigt und ein fairer Wettbewerb zwischen den Gemeinden ermöglicht werden. Der Handlungsspielraum für die einzelne Gemeinde wird grösser. Mit dem bisherigen Finanzausgleich wurden eher diejenigen Gemeinden belohnt, die viele Projekte umsetzen wollten, da sich dieser jeweils auf konkrete Vorhaben bezog. Mit dem neuen Finanzausgleich sollen die Gemeinden nicht mehr zweckgebundene Beiträge erhalten. Aus Sicht des Direktionsvorstehers kann es nicht Aufgabe des Kantons sein, über die Notwendigkeit konkreter Vorhaben der Gemeinden zu entscheiden. Die Entrichtung des Finanzausgleichs wird künftig auch nicht mehr abhängig sein von der Höhe des jeweiligen Gemeindesteuerfusses. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass mit diesem Gesetzesprojekt die Eigenverantwortung der Gemeinden gestärkt werden soll.

Demgegenüber wird auch geprüft, welche Dienstleistungsqualität und Fachlichkeit sich die einzelne Gemeinde leisten kann und darf. Hier ist ein Trend zu mehr Fachlichkeit festzustellen, was zu einer Zusammenfassung der Dienstleistungen für mehrere Gemeinden führen kann. Ursache für solche Zusammenführungen können aber auch Rationalisierungsbemühungen sein, insbesondere mit Blick auf mögliche Kosteneinsparungen. Solche Entwicklungen werden von den Gemeinden eher skeptisch beurteilt. Als Beispiele können das Zivilstandwesen und das Betreuungswesen genannt werden.

### **3.3 Legislaturziel 3: Förderung von Milizengagements**

Die beiden Aktionen „Im Dienste aller“ und „Dem-ok-ratie: Ich mache mit“, die der Gemeindepräsidentenverband Kanton Zürich durchführte, sind Beispiele zur Förderung des Milizengagements. Eine Wirkungsüberprüfung erfolgte nicht. Der Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern bezweifelt eher, dass solche Aktionen in der Bevölkerung das Milizengagement verstärken. Er ortet eher ein gesellschaftliches Problem hinter dem mangelnden Interesse. Gezielte Information im Rahmen von Schulungen und Kursen seien erfolgreicher. Gemeinden und Milizbehörden brauchen praxisorientierte und zielgerichtete Informationen für ihre Aufgabenerfüllung. Deshalb entwickelt und organisiert das Gemeindeamt allein oder mit Partnern Beratung, Grundschulung und Kurse für Behörden und Verwaltungen. Diese Weiterbildungsangebote würden interessierten Personen das notwendige Know-how und Sicherheit vermitteln. Ein weiterer Aspekt könne auch die finanzielle Abgeltung eines Behördenamtes sein, beispielsweise die Beitrittsmöglichkeit zur Pensionskasse der öffentlichen Hand.

## **4. Sicherheitsdirektion**

### **4.1 Migrationsamt**

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich in den letzten Jahren mehrmals mit dem Migrationsamt befasst und insbesondere bei den Verfahrensabläufen teilweise Handlungsbedarf festgestellt. In der Zwischenzeit hat das Migrationsamt Massnahmen ergriffen und seine Organisation angepasst. So wurde beispielsweise die Abteilung Bewilligungsverfahren in die beiden Abteilungen Einreise/Freizügigkeitsabkommen und Aufenthalt aufgeteilt. Mit der stärkeren Spezialisierung der Sachbearbeitenden versprach sich das Migrationsamt eine gründlichere und schnellere Fallbearbeitung. Daneben wird der Einarbeitungs- und Ausbildungsaufwand

für die Mitarbeitenden verkleinert. Diese Massnahmen wirken sich jedoch bis heute nicht genügend auf die Arbeitslast der Mitarbeitenden aus, da gleichzeitig die Gesamtzahl der Geschäfte zugenommen hat. Beispielsweise haben die Aufenthaltsgeschäfte im Jahr 2008 (153'298) um 50% zugenommen im Vergleich zu 2006 (105'680).

Die rund 140 Mitarbeitenden des Migrationsamtes haben im Jahr durchschnittlich 260'000 Geschäftsfälle zu erledigen. Pro Tag sind rund 3'000 Anfragen zu bearbeiten: Täglich werden 1'200 Telefonanrufe registriert. Das Migrationsamt kann jedoch nur 600 bis 700 dieser Anrufe beantworten. Pro Tag gehen zudem 800 Postsendungen ein, die rund 1'500 neue Geschäftsfälle auslösen. Durchschnittlich sprechen täglich 250 Personen direkt an den Schaltern des Migrationsamtes vor. Die Schalterhalle wird zwar um 16.00 Uhr geschlossen, es kann aber durchaus bis 18.30 Uhr dauern, bis alle Personen bedient worden sind. Zudem erhält das Migrationsamt Anfragen auch in elektronischer Form.

Das Migrationsamt geht davon aus, dass die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung bedingt durch die Personenfreizügigkeit weiter zunehmen wird. Im März 2009 hielten sich 315'377 Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Zürich auf. Jeden Monat kommen durchschnittlich weitere 1'000 Personen dazu. Ausgelöst durch das Schengen-Abkommen hat sich auch der Visa-Bereich verändert. Neu ist das Rückreise-Visum drei Monate gültig und es kann mehrmals ein- und ausgereist werden. Das Abkommen trat im Dezember 2008 in Kraft. Seither haben sich die Visa-Anträge verdoppelt gegenüber der vergleichbaren Zeitperiode des Vorjahres.

Bereits sind weitere Neuerungen im Ausländer- und Asylbereich bekannt, die in den nächsten zwei Jahren umgesetzt werden müssen. Beispielsweise wird ab Herbst 2010 der Ausländerausweis mit Biometrie eingeführt, wodurch der Aufwand für das Migrationsamt weiter steigt. Aber auch mit den Räumlichkeiten gelangt es an seine Grenzen. Für die Bearbeitung der biometrischen Ausländerausweise muss eine neue Schalterhalle eingerichtet werden. Das Migrationsamt stellt zusammenfassend fest, dass der Bund regelmässig neue Geschäftsfälle kreiert, die bisherigen aber oftmals unverändert bestehen bleiben. Als Beispiel nennt es die bisherigen Garantieerklärungen bei den Visa-Geschäften. Obwohl Personen, die mit Visa einreisen, heute eine Versicherung abschliessen müssen, verlangt der Bund weiterhin die bisherigen Garantieerklärungen. Pro Jahr betrifft das 25'000 Fälle.

Angesichts dieser Ausgangslage und in Anbetracht der weiteren Entwicklung bewilligte der Regierungsrat für das Migrationsamt zusätzliche Stellen. Auch nach der erwähnten Reorganisation werden aber weitere Massnahmen geprüft werden müssen, um die Geschäftslast pro Mitarbeitenden zu reduzieren. Heute beträgt die Verfahrensdauer beispielsweise für ein Aufenthaltsgeschäft immer noch zwei bis drei Monate. Sind dabei ausserordentliche Abklärungen notwendig, kann sich diese Dauer um mehrere Monate verlängern. Das Ziel des Migrationsamtes ist aber nach wie vor eine Verfahrensdauer von einem Monat für einen durchschnittlichen Aufenthaltsfall.

*Die Geschäftsprüfungskommission ist sich bewusst, dass neue Gesetze und Vorschriften auf Bundesebene im Ausländerbereich in der Regel durch die Kantone und Gemeinden vollzogen werden müssen. Diese Zuständigkeitsregelung hat zur Folge, dass sowohl Kanton wie Gemeinden für den Vollzug genügend Ressourcen zur Verfügung stellen müssen. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst, dass der Regierungsrat und die Sicherheitsdirektion den Bund konsequent auf diese Mehrbelastung und deren Auswirkungen im Kanton hinweisen und in den interkantonalen Gremien auf eine bessere Mitsprache der Kantone in diesem Bereich pochen. Daneben regt die Geschäftsprüfungskommission an, dass der Regierungsrat und die*



*Sicherheitsdirektion ihren Handlungsspielraum wo immer möglich ausnützen, um bestehende Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Beispielsweise sollte bei der Problematik der Garantieerklärungen im Visa-Geschäft direkt beim Bundesrat interveniert werden.*

## **4.2 Strassenverkehrsamt**

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich über das Qualitätssicherungs-System im Bereich Fahrzeugprüfung orientieren. Das ganze Strassenverkehrsamt ist nach ISO 9001:2008 zertifiziert; der Bereich „Strassen-und Wasserfahrzeuge“ ist zusätzlich akkreditiert. Das Strassenverkehrsamt verfügt insgesamt über sieben Standorte; an fünf Standorten werden Fahrzeug- und Führerprüfungen durchgeführt. Mit der Qualitätssicherung ist gewährleistet, dass die Fahrzeugprüfungen an allen Standorten nach den gleichen Kriterien und Standards durchgeführt werden. Die entsprechenden Instruktionen für die Mitarbeitenden sind in einem Handbuch schriftlich festgehalten. Dadurch wird auch die Einarbeitung neuer Mitarbeitender erleichtert.

Neue bzw. künftige Verkehrsexperten haben eine Eintrittsprüfung und eine psychologische Prüfung abzulegen. Jeder Verkehrsexperte hat eine Grundausbildung von einem Jahr zu durchlaufen und danach eine anspruchsvolle Prüfung zu bestehen. Bei erfolgreichem Abschluss wird das Diplom „Verkehrsexperte“ verliehen. Eine jährliche Weiterbildung von vier mal zwei Stunden ist Pflicht. Der Verkehrsexperte führt sowohl Fahrzeugprüfungen als auch Führerprüfungen durch. Seine Arbeit unterliegt einer regelmässigen Qualitätskontrolle durch Oberexperten. Zudem hat er jedes Jahr die Theorieprüfung zur Erlangung des Führerausweises zu wiederholen. Fallen die Resultate aus Qualitätskontrolle oder Theorieprüfung ungenügend aus, wird zusätzliche Weiterbildung angeordnet.

Das Strassenverkehrsamt führte das Qualitätssicherungs-System vor zehn Jahren schrittweise ein. Seit gut drei Jahren ist es vollständig eingeführt und funktioniert gut. Die Anforderungen des Bundes werden damit erfüllt. Auch die externen Fahrzeugprüfer wie TCS haben eine gleichwertige Qualitätssicherung zu garantieren. Das Strassenverkehrsamt nimmt entsprechende Kontrollen vor.

## **4.3 Fachstelle Sport**

Mit Mitteln des Sportfonds werden Massnahmen zur Erhöhung des Anteils der sportlich aktiven Bevölkerung finanziert. 2008 wurden Sportvereine mit 5,8 Mio. Franken unterstützt. Das kantonale Sportzentrum erhält 3,1 Mio. Franken, Sportanlagen von Dritten 2,2 Mio. Franken. Für weitere Anlässe und Projekte werden nochmals Fr. 150'000 ausbezahlt. Die zur Verfügung stehenden Mittel des Sportfonds werden für den Jugend- und Breitensport investiert. Der Kanton unterstützt daraus nicht den professionellen Spitzensport.

Alle fünf Jahre wird der Erfolg dieser Massnahmen mit einer Studie gemessen. Dabei wird eine Bevölkerungsumfrage durchgeführt und der kantonale Verband für Sport erhebt alle zwei Jahre das Attraktivitätsniveau der Vereine. Der Erfolg der weiteren Projekte und Anlässe zeigt sich an der Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

## **5. Finanzdirektion**

### **5.1 Finanz- und Wirtschaftskrise**

Im Hinblick auf die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Finanzdirektion im vierten Quartal 2007 eine interne Arbeitsgruppe „Finanzkrise“ gebildet. Diese setzt sich zusammen aus dem Chef der Finanzverwaltung, dem Chef des kantonalen Steueramtes und dem Chef des Amtes für Tresorerie. Ihre Aufgabe ist es, mögliche Auswirkungen der Krise auf den Kanton Zürich zu analysieren und darauf basierend den Handlungsbedarf aufzuzeigen und geeignete Massnahmen vorzuschlagen. Die Arbeitsgruppe rapportierte der Finanzdirektorin bis im Februar 2008 wöchentlich über den Stand ihrer Arbeit. Ab Februar 2008 erfolgt dieser Rapport vierzehntäglich. Er umfasst auch die internationale Entwicklung in dieser Thematik. Resultate und Erkenntnisse aus den Abklärungen der Arbeitsgruppe flossen beispielsweise in die Eckwerte der Finanzstrategie ein, die der Regierungsrat am 22. April 2009 beschlossen hat.

Auf Stufe Regierungsrat befasst sich der Ende 2008 gebildete Ausschuss Wirtschaftskrise mit dieser Thematik. Darin sind die Volkswirtschaftsdirektorin, die Finanzdirektorin sowie der Sicherheitsdirektor vertreten. Den Vorsitz führt die Volkswirtschaftsdirektorin. Der Ausschuss und seine Arbeitsgruppen stehen in regelmässigem Kontakt mit dem Bund und den grossen Wirtschaftsunternehmen im Kanton Zürich. Zuhanden des Regierungsrates hat der Ausschuss verschiedene Szenarien erarbeitet, die als Basis für weitere Massnahmen dienen. Gegenwärtig betreffen die Massnahmen vorwiegend die Prozess- und Organisationsebene. Sowohl die Finanzdirektorin als auch die Volkswirtschaftsdirektorin zeigten sich überzeugt, dass der Regierungsrat auf die weitere Entwicklung der Finanz- und Wirtschaftskrise gut vorbereitet ist. Dazu stünden sie auch in engem Kontakt zu Bund, Schweizerischer Nationalbank, Aufsichtsbehörden (zum Beispiel Finma), Wirtschaft und Forschung (siehe auch Volkswirtschaftsdirektion, Ziffer 6.2).

*Die Subkommissionen „Finanzdirektion“ und „Volkswirtschaftsdirektion“ erklärten in ihren Berichterstattungen unabhängig voneinander, dass sie aus den Gesprächen den Eindruck gewonnen hätten, der Regierungsrat habe der Finanz- und Wirtschaftskrise im Berichtsjahr 2008 die notwendige Priorität gegeben und dafür genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt. Szenarien und eine entsprechende Organisation zur Verfolgung der weiteren Entwicklung sowie zur Umsetzung allfälliger Massnahmen sind vorhanden. Angesichts der Tragweite der Finanz- und Wirtschaftskrise wird die Geschäftsprüfungskommission die weitere Entwicklung mitverfolgen und – falls angezeigt – sich von der Finanzdirektorin und der Volkswirtschaftsdirektorin näher orientieren lassen bzw. in die massgeblichen Unterlagen des Regierungsrates Einsicht nehmen.*

### **5.2 Legislaturziel 2: Das kantonale Beschaffungswesen optimieren.**

Der Regierungsrat hat 2007 die Finanzdirektion beauftragt, das Projekt „Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens“ durchzuführen. Das Projekt zielt darauf hin, eine nachhaltige Senkung der gesamten Beschaffungskosten zu erreichen, und umfasst alle nicht strategischen oder besonderen Sachmittel und Dienstleistungen, die durch den Kanton beschafft oder finanziert werden. Insgesamt beträgt das jährliche Beschaffungsvolumen des Kantons rund 1,2 Mrd. Franken. Gemäss einem Zwischenbericht kann von einem Optimierungspotenzial in der Grössenordnung von mehreren Millionen Franken ausgegangen werden. Gleichzeitig soll neben der Kostensenkung die hohe Qualität der Beschaffung gewährleistet sein und das Risiko tief gehalten werden.

Der Projektausschuss als oberstes Projektorgan setzt sich aus je einer Vertretung der Staatskanzlei, der Direktionen, der Universität Zürich sowie der Rechtspflege zusammen. Geleitet wird der Ausschuss vom Geschäftsleiter der Kantonalen Drucksachen- und Materialzentrale (kdmz). Neben dem Projektausschuss gibt es ein Kernteam mit ausgewählten Vertretern des Projektausschusses. Dieses steuert und koordiniert das Projekt im Auftrag des Projektausschusses. Zudem bestehen Teilprojekte zur Bearbeitung einzelner Materialgruppen.

Die Überwachung der Zielerreichung, Termine und Kosten sowie die laufende Risikobeurteilung erfolgen durch den Projektausschuss, wobei die Informationen durch das Kernteam aufbereitet werden.

Die Grundlagenarbeiten sind im Wesentlichen abgeschlossen, doch ist das Projekt im Vergleich mit der bisherigen Planung in Terminverzug. Ein Grund dafür waren die breit angelegten und aufwändigen Arbeiten zur Aufbereitung und Analyse der Daten. Ein weiterer Grund liegt im personellen Wechsel des Geschäftsleiters der kdmz.

Der Leiter des Projektausschusses erstattet der Finanzdirektorin regelmässig Bericht über die Fortschritte des Projekts. In einem Zwischenbericht vom Mai 2008 wurden die bisher vorliegenden Ergebnisse festgehalten. Im Februar 2009 nahm der Regierungsrat Kenntnis vom Projektstand und legte das weitere Vorgehen fest.

Bisher sind die Teilprojekte „Büromaterial“, „Lehrmittel“ und „Publikationen, Drucksachen“ eingeleitet worden. Das Projekt umfasst aber auch weitere Bereiche wie beispielsweise „Maschinen, Geräte, Fahrzeuge“, „Büromaschinen“, „Kleider und Wäsche“, „Heizung, Strom, Wasser, Abwasser, Unterhalt“. In ökologischen Belangen findet eine Koordination zwischen der kdmz, der Abteilung Bauverfahren und Koordination Umweltschutz und dem Fachausschuss Büroökologie statt.

*Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst dieses Projekt und insbesondere dessen Zielsetzung. Das jährliche Beschaffungsvolumen beträgt gemäss Berichterstattung vom Februar 2009 insgesamt rund 1,2 Mrd. Franken und das Optimierungspotenzial wird auf mehrere Millionen Franken geschätzt. Mit Blick auf dieses Einsparungspotenzial sowie die umfangreichen Grundlagenarbeiten und die eingesetzten Ressourcen erwartet die Geschäftsprüfungskommission, dass das Projekt mit Unterstützung aller Beteiligten in der Staatskanzlei und den Direktionen hartnäckig und nachhaltig weitergeführt wird. Sie wird sich über den Projektfortschritt wieder orientieren lassen.*

### **5.3 SAirGroup in Nachlassliquidation**

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich in den letzten Jahren regelmässig über den Stand der Nachlassliquidation SAirGroup orientieren. Die Subkommission erkundigte sich deshalb wiederum nach dem aktuellen Verfahrensstand.

Das ehemals durch den Bund und den Kanton Zürich an der Generalversammlung der SAirGroup im April 2001 initiierte Sonderprüfungsverfahren wurde in der Folge durch eine umfassende Verantwortlichkeitsabklärung, die der Sachwalter in Auftrag gegeben hatte, abgelöst. Im Januar 2003 lag dieser Bericht vor. Danach wurde durch die Liquidationsorgane geprüft, ob und gegen welche Organe allenfalls Ansprüche geltend gemacht werden können.

Im Jahr 2008 lag das Schwergewicht der Tätigkeit des Liquidators wiederum in der Bereinigung der Passiven inklusive das Führen der von Gläubigern eingeleiteten Kollokationsprozesse und die Abklärung sowie das Führen der hängigen Prozesse betreffend Verantwortlichkeit der Organe. Bei den Verantwortlichkeitsklagen konzentrierte sich der Liquidator auf zwei Fälle, bei denen grössere Erfolgsaussichten bestanden. Die Prozesse gestalteten sich als aufwändig und schwierig. Der erste Fall wurde in der Zwischenzeit erstinstanzlich negativ entschieden und es wurden der Nachlassmasse dafür Gerichtsgebühren von 2 Mio. Franken und Prozessentschädigungen zugunsten der Beklagten von 5,8 Mio. Franken auferlegt. Der Liquidator hat gegen diesen Entscheid Berufung eingelegt. Der zweite Fall ist gegenwärtig noch vor erster Instanz hängig.

Angesichts dieser Ausgangslage verzichtete der Kanton Zürich bisher auf eigene Aktivitäten. Die Forderungen des Kantons betreffen hauptsächlich Steuerschulden im Umfang von mehreren Millionen Franken, für die die Finanzdirektion zuständig ist. Weitere Forderungen aus unbeglichenen Rechnungen betreffen andere Direktionen. Eine zentrale Erfassung der Forderungen bei der Finanzdirektion existiert nicht.

Der Kanton Zürich war bis April 1999 durch den damaligen Finanzdirektor im Verwaltungsrat der SAirGroup vertreten. Die für allfällige Verantwortlichkeitsansprüche relevanten Beschlüsse fielen jedoch nach April 1999, so dass der Kanton aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mit Haftungsklagen zu rechnen hat.

*Die Geschäftsprüfungskommission hat den Bericht zum Stand des Liquidationsverfahrens SAirGroup zur Kenntnis genommen. Sie empfiehlt dem Regierungsrat, die bestehenden Forderungen gegenüber der SAirGroup und weiterhin in das Liquidationsverfahren involvierter Gesellschaften an einer zentralen Stelle bei der Finanzdirektion zu erfassen und zu verwalten.*

## **6. Volkswirtschaftsdirektion**

### **6.1 Schwerpunkte der Volkswirtschaftsdirektion**

Die Geschäftsprüfungskommission stellte fest, dass sich der Geschäftsbericht 2008 der Volkswirtschaftsdirektion zu drei Vierteln mit dem Verkehr, mit der Wirtschaft bzw. dem Amt für Wirtschaft und Arbeit jedoch nur zu einem Drittel befasst. Sie erkundigte sich deshalb, ob diese Aufteilung der tatsächlich geleisteten Arbeit, den Prioritäten und dem Personal- und Finanzaufwand der Volkswirtschaftsdirektion entspricht.

Die optische Gewichtung des Bereichs Verkehr im Geschäftsbericht 2008 entspricht nicht der effektiven Arbeitslast oder dem Aufwand. Je nach Aktualität kann sich der Schwerpunkt verschieben. Die Direktionen sind im Geschäftsbericht nach Leistungsgruppen gegliedert. Die Volkswirtschaftsdirektion weist insgesamt acht Leistungsgruppen auf, wovon sich sechs mit dem Thema Verkehr befassen. Bei drei dieser Leistungsgruppen handelt es sich um Fonds (Verkehrsfonds, Flughafenfonds, Strassenfonds). Im Geschäftsjahr 2008 lag das Schwergewicht der Tätigkeit in der Volkswirtschaftsdirektion aktualitätsbedingt klar beim Amt für Wirtschaft und Arbeit.

## 6.2 Amt für Wirtschaft und Arbeit

### 6.2.1 Finanz- und Wirtschaftskrise

Im Auftrag des Regierungsrates befasst sich der Ende 2008 gebildete Ausschuss Wirtschaftskrise mit dieser Thematik. Darin sind die Volkswirtschaftsdirektorin, die Finanzdirektorin sowie der Sicherheitsdirektor vertreten. Den Vorsitz führt die Volkswirtschaftsdirektorin. Der Ausschuss und seine Arbeitsgruppen stehen in regelmässigem Kontakt mit dem Bund und den grossen Wirtschaftsunternehmen im Kanton Zürich. Zuhanden des Regierungsrates hat der Ausschuss verschiedene Szenarien erarbeitet, die als Basis für weitere Massnahmen dienen. Gegenwärtig betreffen die Massnahmen vorwiegend die Prozess- und Organisationsebene. Sowohl die Finanzdirektorin als auch die Volkswirtschaftsdirektorin zeigten sich überzeugt, dass der Regierungsrat auf die weitere Entwicklung der Finanz- und Wirtschaftskrise gut vorbereitet ist. Dazu stünden sie auch in engem Kontakt zu Bund, Schweizerischer Nationalbank, Aufsichtsbehörden (zum Beispiel Finma), Wirtschaft und Forschung (siehe auch Finanzdirektion, Ziffer 5.1).

Hinsichtlich Ankurbelung der Wirtschaft verweist die Volkswirtschaftsdirektion auf die laufenden Stabilisierungsmassnahmen des Bundes. Gleichzeitig wird festgestellt, dass der Kanton Zürich bis jetzt eher ungenügend berücksichtigt wurde. Die Volkswirtschaftsdirektion rechnet damit, dass der Bundesrat in nächster Zeit die dritte Phase der Stabilisierungsmassnahmen beschliessen wird. Sie erhofft sich dabei eine stärkere Berücksichtigung des Kantons Zürich.

Gemäss den Berechnungen der Volkswirtschaftsdirektion hat insbesondere die Arbeitslosenversicherung einen stabilisierenden Effekt, der über Ausgaben im Umfang von 300 bis 1'200 Mio. Franken pro Jahr im Zug des Abschwungs in grossem Ausmass zur Stabilisierung der Konjunktur beiträgt. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit in der Volkswirtschaftsdirektion ist bestens auf den zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosen vorbereitet (siehe dazu nachfolgend Ziffer 6.2.2). Dank bisheriger Erfahrungen mit wirtschaftlichen Schwächephasen auch im Finanzsektor ist der Kanton bestens vorbereitet, gezielt, effizient und adäquat die Arbeitslosen zu beraten und bei der Stellensuche zu unterstützen. Wünschbar wären neue Massnahmen vor allem im Bereich der Weiterbildung von Personen, die hohes Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit haben, namentlich Personen mit geringer Ausbildung und schlechten Deutschkenntnissen. Denkbar wäre zum Beispiel, die Frist für Kurzarbeit zu verlängern und sie gleichzeitig mit einer Verpflichtung zur Weiterbildung zu verknüpfen.

*Die Subkommissionen „Finanzdirektion“ und „Volkswirtschaftsdirektion“ erklärten in ihren Berichterstattungen unabhängig voneinander, dass sie aus den Gesprächen den Eindruck gewonnen hätten, der Regierungsrat habe der Finanz- und Wirtschaftskrise im Berichtsjahr 2008 die notwendige Priorität gegeben und dafür genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt. Szenarien und eine entsprechende Organisation zur Verfolgung der weiteren Entwicklung sowie zur Umsetzung allfälliger Massnahmen sind vorhanden. Angesichts der Tragweite der Finanz- und Wirtschaftskrise wird die Geschäftsprüfungskommission die weitere Entwicklung mitverfolgen und – falls angezeigt – sich von der Finanzdirektorin und der Volkswirtschaftsdirektorin näher orientieren lassen bzw. in die massgeblichen Unterlagen des Regierungsrates Einsicht nehmen.*

## **6.2.2 Legislaturziel 5: Flexibilität der Wirtschaft und der Arbeitnehmenden bzw. -suchenden durch entsprechende Rahmenbedingungen unterstützen sowie Missbräuche bekämpfen.**

Im Hinblick auf die Wirtschaftskrise hat die Volkswirtschaftsdirektion die Zahl der Mitarbeitenden der 17 Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) erhöht. Die neu eingestellten Mitarbeitenden bringen mehrheitlich gute Qualifikationen mit. Das ist unter anderem auf den Beschäftigungsrückgang in der Privatwirtschaft zurückzuführen. Fehlt im Einzelfall Fachkompetenz, so wird diese mit gezielter Weiterbildung erworben. Die Neukonzeption des elektronischen Systems für Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik des Bundes ist erfolgreich eingeführt und die Mitarbeitenden sind entsprechend geschult worden. Die Missbräuche bei der Arbeitslosenversicherung sind im Kanton Zürich recht selten. In 118 Fällen wurden Strafen ausgesprochen aufgrund eines unrechtmässigen Bezugs von Leistungen. Aufgrund des Nichtbefolgens von Weisungen oder ungenügenden Arbeitsbemühungen wurden in rund 23'000 Fällen die Versicherungsleistungen gekürzt. Damit liegt der Kanton Zürich hinsichtlich der Strenge der Sanktionen im Landesdurchschnitt.

In jedem Kanton nimmt ein Kontrollorgan die Überprüfung des Arbeitsmarktes vor und deckt dabei Fälle von Schwarzarbeit auf. Das kantonale Kontrollorgan koordiniert die betroffenen Behörden und Organisationen und bildet die Drehscheibe für den Austausch von Kontrollergebnissen. Im Kanton Zürich nimmt die Arbeitskontrollstelle (AKZ) im Auftrag der tripartiten Kommission und des Amtes für Wirtschaft und Arbeit diese Kontrollaufgaben wahr. Im Berichtsjahr wurden rund 2'000 Betriebe kontrolliert. In 15 Fällen mussten Missbräuche festgestellt werden. Die Volkswirtschaftsdirektion geht hinsichtlich Schwarzarbeit von einer Dunkelziffer aus, die jedoch nur schwer eingeschätzt werden kann.

Am 1. Juni 2004 trat die Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweiz und der EU in eine neue Phase. Sowohl die generelle Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen wie auch der Inländervorrang entfallen. Zum Schutz der Arbeits- und Lohnbedingungen wurden flankierende Massnahmen erlassen. Im Kanton Zürich ist die Vollzugsstelle dieser Massnahmen im Amt für Wirtschaft und Arbeit angesiedelt. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen hat sich gemäss Volkswirtschaftsdirektion in den vergangenen Jahren die Personenfreizügigkeit nicht negativ auf den Zürcher Arbeitsmarkt ausgewirkt.

Die im Amt für Wirtschaft und Arbeit angegliederte Standortförderung ist Ansprechpartnerin bei Fragen zum Standort Zürich sowie zu Unternehmensgründungen. Sie bietet zu folgenden Themen Informationen an: Gründung eines Unternehmens, Bewilligungen, Netzwerkpartner im In- und Ausland, Steuern, Relocation und Immobiliensuche. Dabei sind die KMU ein Schwerpunkt in ihrer Tätigkeit. Durch die Förderung von Branchenclustern fördert sie zudem die Netzwerkbildung über die Wertschöpfungskette in folgenden Bereichen: Finanzmarkt, Life Sciences, Kreativwirtschaft, Informationstechnologie sowie Aviatik und Cleantech. Gemäss Volkswirtschaftsdirektion konnten mit Unterstützung der Standortförderung mehrere Unternehmen im Kanton Zürich neu angesiedelt und ansässige Unternehmen vom Wegzug abgehalten werden.

*Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, der Qualität der RAV-Mitarbeitenden eine hohe Priorität einzuräumen und diese mit entsprechenden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen nachhaltig zu sichern.*

## **7. Gesundheitsdirektion**

### **7.1 Legislaturziel 2: Festlegung der Übernahme der Verantwortlichkeit des Staates unter Wahrung der Eigenverantwortung des Menschen**

Die Wahrung der individuellen Eigenverantwortung beim Festlegen der Verantwortlichkeiten des Staates ist gemäss Regierungsrat eine dauernde Handlungsmaxime, die insbesondere bei der Rechtsetzung im ganzen Zuständigkeitsbereich der Gesundheitsdirektion zu beachten ist.

Als Beispiel für dieses Ziel wird § 1 des Gesundheitsgesetzes genannt, der festhält, dass die Massnahmen des Kantons und der Gemeinden im Gesundheitsbereich die Eigenverantwortung des Individuums wahren. Der Grundsatz der kontrollierten Eigenverantwortung findet auch Beachtung bei der Auslegung der Rechtsgrundlagen und Leitlinien. Im Gegensatz zur früheren Praxis wird beispielsweise für Naturheilbehandlungen keine Bewilligung mehr vorausgesetzt. Bewilligungspflichtig sind aber nach wie vor Tätigkeiten, die mit einer Gefährdung des Leistungsempfängers verbunden sein können. Der Bevölkerung wird dadurch mehr Wahlfreiheit zugestanden, aber auch mehr Eigenverantwortung übertragen.

Die Eigenverantwortung des Menschen hat auch im Tierbereich Beachtung gefunden. So wird die Ausbildung und Haftpflicht im neuen Hundegesetz nicht detailliert geregelt. Strenge Vorschriften sind jedoch für Hunde mit einem Gefährdungspotenzial erlassen worden.

Der Grundsatz der Eigenverantwortung liegt auch der Prävention und der Gesundheitsförderung zugrunde. Das Institut für Sozial- und Präventivmedizin hat seit 1991 vom Regierungsrat einen Leistungsauftrag in den Bereichen Gesundheitsmonitoring, Gesundheitsüberwachung, Prävention und Gesundheitsförderung. Regelmässig werden zum Thema Prävention und Gesundheitsförderung Aktionen durchgeführt, beispielsweise „Bewegung im Alter“ oder „Leichter leben“. An der Umsetzung dieser Aktionen sind neben der Gesundheitsdirektion auch die Sicherheits- und die Bildungsdirektion beteiligt, wobei die Federführung beim Institut für Sozial- und Präventivmedizin liegt. Solche Präventionskampagnen kosten zwar, doch sollen sie dazu beitragen, die Inanspruchnahme medizinischer Dienstleistungen zu vermeiden.

*Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck, dass es bei diesem Legislaturziel äusserst schwierig ist, geeignete und wirksame Massnahmen zur Zielerreichung anzuordnen. Sie empfiehlt dem Regierungsrat, künftig auf die Festlegung solcher Ziele zu verzichten.*

### **7.2 Legislaturziel 6: Nachhaltige Kosteneindämmung; Massnahme 6.2 Optimierungs- und Liberalisierungspotenzial Zentralwäscherei Zürich (ZWZ)**

Der öffentliche Regierungsratsbeschluss 378 vom 11. März 2009 betreffend Beschaffung einer Schmutzwäschesortier- und -speicheranlage befasst sich unter anderem mit diesem Legislaturziel.

Auch die ZWZ steht unter einem Optimierungs- und Liberalisierungsdruck, da das Wäscheimonopol in Frage gestellt wird. Es kann aber festgestellt werden, dass die Preise im Volumengeschäft der ZWZ konkurrenzfähig sind. Sie konnte ihre Preise Ende 2007 um 4% senken und trotzdem im Jahr 2008 den Ertrag um 2% bei gleich bleibendem Personalbestand steigern. Das war nur dank einer höheren Arbeitsproduktivität möglich. Der Energieverbrauch des Maschinenparks konnte verringert werden. Da genauere Temperaturmessungen möglich sind, konnte zudem die Wassermenge reduziert werden. Die verwendeten Textilien stehen im

Eigentum der ZWZ und werden von den Spitälern gemietet. Das erlaubt es der ZWZ, bei Neuanschaffungen auf eine bessere Pfl egbarkeit zu achten, was einen geringeren Waschmittelverbrauch zur Folge hat. Schliesslich hat die ZWZ die Transportlogistik optimiert.

Vor 40 Jahren lagerte die Gesundheitsdirektion die Wäschereibetriebe von den Spitälern an einen zentralen Standort aus, um Synergien zu schaffen. In der Zwischenzeit hat die Zahl der Spitäler abgenommen. Der Grundsatz, dass die Reinigung der Schmutzwäsche an einem Standort erfolgen soll, wird jedoch nach wie vor anerkannt. Der Betrieb einer Wäscherei ist aber ein Fremdkörper im Aufgabenkatalog der Gesundheitsdirektion. Es handelt es sich auch nicht um eine Kernaufgabe des Staats. Der Kantonsrat hat am 29. Oktober 2007 den Regierungsrat im Postulat KR-Nr. 9/2005 damit beauftragt, für die Zukunft der ZWZ verschiedene Optionen zu prüfen: Unter anderem sollen dabei die Rechtsform und die Zusammensetzung der Trägerschaft geprüft werden. Nebst der Fortführung als unselbstständige kantonale Anstalt wird derzeit der Verkauf der ZWZ an ihre Hauptkunden geprüft. Im Vordergrund steht dabei die Möglichkeit einer Übernahme durch die drei Grosskunden Universitätsspital Zürich, Kantonsspital Winterthur und die Stadt Zürich. Dabei könnte die ZWZ beispielsweise in der Rechtsform der Aktiengesellschaft geführt werden. Die Gesundheitsdirektion erachtet die Gefahr eines Abbaus von Arbeitsplätzen bei einem solchen Vorgehen im Übrigen als gering, weil gerade die Stadt Zürich am Erhalt dieser Arbeitsplätze interessiert ist.

### **7.3 Beiträge an Krankenkassenprämien**

Gemäss Gesundheitsdirektor beansprucht rund ein Drittel der Zürcher Bevölkerung die Individuelle Prämienverbilligung (IPV), was auf einen Fehler im System hindeutet. Das Verfahren zur Geltendmachung der IPV sieht wie folgt aus: Aufgrund der definitiven Steuerveranlagung melden die Gemeinden der kantonalen Sozialversicherungsanstalt die für das Jahr 2010 beitragsberechtigten Personen bis Ende Januar 2009. Im Mai 2009 stellt die kantonale Sozialversicherungsanstalt diesen Personen die Antragsformulare zur Ausrichtung der IPV zu. Stellt die berechnete Person Antrag, meldet die kantonale Sozialversicherungsanstalt diese Person bis September 2009 dem zuständigen Krankenversicherer, so dass die Prämien für 2010 verbilligt in Rechnung gestellt werden können. Der Kanton Zürich hat dieses Verfahren gewählt, damit die IPV direkt an die Krankenversicherer bezahlt werden können. Andere Kantone zahlen sie den Versicherungsnehmenden aus, was aber zu Zweckentfremdungen führen kann.

Kommt es zu einer Veränderung der Bemessungsgrundlagen, hat sich die Gesundheitsdirektion an einen Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichtes zu halten. Früher wurden nur Veränderungen von mindestens 30% des Nettoeinkommens berücksichtigt. Gemäss Verwaltungsgericht ist diese Grenze jedoch nicht rechtmässig. In der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz sollen solche Abgrenzungsfragen detaillierter geregelt werden.

Der Gesundheitsdirektor sieht mögliche Vereinfachungen bzw. Verbesserungen nicht im zeitlichen Verfahrensablauf. Er ist vielmehr der Meinung, dass die Bemessungsgrundlagen geändert werden müssten. Dabei sollte vermehrt die effektive wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Zentrum stehen. Er weist jedoch darauf hin, dass es sich hier um eine politische Fragestellung handelt, die von den zuständigen Behörden diskutiert werden muss.

Neben den Beiträgen an Krankenkassen werden dieser Leistungsgruppe auch die Beiträge belastet, die zur Aufrechterhaltung des Versicherungsschutzes in den Fällen bezahlt werden,



in denen der Versicherte seine Beiträge nicht mehr bezahlt. Künftig soll der Versicherungsschutz aber erst bei Vorliegen eines Verlustscheines gestrichen werden können.

## **8. Bildungsdirektion**

### **8.1 Legislaturziel 4: Partnerschaft für Bildung stärken**

Kernstück des neuen Volksschulgesetzes bildet die Einführung der geleiteten Schulen. Ab Schuljahr 2008/2009 war diese Einführung in sämtlichen Gemeinden erfolgt. Durch mehr Gestaltungsfreiraum haben die Schuleinheiten die Möglichkeit, ein eigenes Profil zu entwickeln. Die Schulleiterinnen und Schulleiter übernehmen Führungsaufgaben und sind dementsprechend mit Kompetenzen ausgestattet. Sie leiten die Schule auch in betrieblichen Belangen und wirken bei Personalgeschäften mit. Durch die Einführung geleiteter Schulen verändert sich auch das Aufgabenfeld der kommunalen Schulpflege. Sie wird von Alltagsgeschäften befreit und kann sich vermehrt auf die strategische Führung der Schule konzentrieren.

Nachdem im Frühjahr 2007 der Verband der Schulleitenden fehlende Ressourcen für ihre Arbeit monierten, liess die Bildungsdirektion die Anliegen des Verbandes im Rahmen einer Studie zum Führungssystem „Geleitete Schule“ untersuchen. Ein entsprechender Auftrag wurde der ETH Zürich erteilt. Die Resultate wurden im Juni 2008 dem Verband der Schulleitenden präsentiert. Kurz zusammengefasst lassen sich die Hauptaussagen wie folgt umschreiben:

- Das System „Geleitete Schule“ ist ein gut funktionierendes System mit vielen Stärken und einem prinzipiell guten Niveau für kontroverse Auseinandersetzungen.
- Die Schulleitung weist ein positives, allerdings mit teilweiser quantitativer Überforderung und hohem Aufwand verbundenes Tätigkeitsprofil auf.
- Es besteht Potenzial zur Reduktion von Belastung und Aufwand durch die Delegation organisatorischer und administrativer Aufgaben zugunsten pädagogischer Führung bzw. Schulentwicklung und Personalführung.

Im Rahmen des Direktionsgespräches liess sich die Geschäftsprüfungskommission dazu weiter orientieren. Die Bildungsdirektion wies auf die erwähnte Studie hin und stellte fest, dass die Einführung geleiteter Schulen einen eigentlichen Kulturwandel voraussetze. Dementsprechend vielfältig sei das Spektrum der bisherigen Erfahrungen. Für ein abschliessendes Urteil sei es noch verfrüht. Einzelne Schulleiterinnen und Schulleiter hätten sich noch etwas besser in ihre Führungsfunktion einzuleben. Allenfalls sei eine zusätzliche Klärung der Aufgaben und Kompetenzen notwendig.

*Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission haben sich Organisation und Strukturen gemäss neuem Volksschulgesetz in den nächsten Jahren zu stabilisieren. Rückmeldungen der Gemeinden und der Lehrkräfte sind dabei regelmässig auszuwerten und bei allfälligen Nachbesserungsmassnahmen zu berücksichtigen. Bis diese Etablierung abgeschlossen ist, soll auf zusätzliche grössere Reformprojekte im Volksschulbereich verzichtet werden.*

## **8.2    Legislaturziel 5: Anschlüsse gewährleisten, Massnahme 5.3 Zentrale Aufnahmeprüfung für alle Mittelschulen**

Im Mai 2007 wurden die Aufnahmeprüfungen an die Langgymnasien erstmals einheitlich durchgeführt. Die Bewertung erfolgte zudem nach einheitlichen, von den Mittelschulen ausgearbeiteten Massstäben. Im Jahr 2008 folgte danach die Vereinheitlichung der Aufnahmeprüfungen an die Kurzgymnasien. An den Langgymnasien wurde im gleichen Jahr erstmals ein Test zur Ermittlung der allgemeinen kognitiven Fähigkeiten (AKF-Test) erprobt. Damit sind fächerübergreifende Fähigkeiten gemeint, die am Gymnasium wichtig sind. Im Gegensatz zu den Prüfungsaufgaben in Deutsch und Mathematik sind diese nicht an bestimmte Lehrplaninhalte gebunden. Es geht um allgemeine Denk- und Problemlösefähigkeiten. Ohne Kenntnisse in Deutsch und Rechnen kann der Test jedoch nicht erfolgreich absolviert werden. Mit diesem neuen Prüfungsteil (AKF-Test) soll untersucht werden, ob die Prognosen für das Verbleiben im Gymnasium verbessert und die Chancengleichheit erhöht werden kann.

Gemäss Bildungsdirektion sind die Erfahrungen mit der zentralen Aufnahmeprüfung an den Gymnasien durchwegs positiv. Es konnte festgestellt werden, dass die Unterschiede im Lernniveau zwischen den Regionen im Kanton gering sind. Es wird geprüft, den Test zur Erfassung der allgemeinen kognitiven Fähigkeiten bereits in der fünften Klasse durchzuführen. Das Ziel wäre, allfällige Defizite möglichst frühzeitig festzustellen, um diese mit gezielten Massnahmen bis zur Aufnahmeprüfung zu beseitigen bzw. zu verringern. Eine weitere Möglichkeit wäre, den Test beim Aufnahmeentscheid mitzubersichtigen. Welcher Möglichkeit schliesslich der Vorzug gegeben wird, kann gegenwärtig noch nicht gesagt werden.

*Falls der Test zur Erfassung der allgemeinen kognitiven Fähigkeiten bereits in der fünften Klasse durchgeführt wird, um allfällige Defizite frühzeitig festzustellen, hat die Bildungsdirektion zu gewährleisten, dass an den Schulen die Strukturen und Ressourcen vorhanden sind zur Verringerung dieser Defizite. Es muss insbesondere vermieden werden, dass der bestehende Trend zur ausserschulischen Prüfungsvorbereitung mit diesem Test weiter zunimmt.*

## **8.3    Resultate und Berichterstattung der Schulbeurteilung**

Mit dem neuen Volksschulgesetz wird den Schulen grössere Autonomie zugestanden. Die Fachstelle für Schulbeurteilung nahm im August 2006 den Betrieb auf. Mit Beginn des Schuljahres 2007/2008 löste sie die Bezirksschulpflegen ab. In einem Vierjahresrhythmus werden alle Volksschulen des Kantons extern evaluiert. Dabei überprüft die Fachstelle die Qualität der Schulen in pädagogischer und organisatorischer Hinsicht. Sie ist fachlich unabhängig – die Mitarbeitenden werden durch den Regierungsrat ernannt – und hat keinerlei Weisungsrecht gegenüber den Schulen.

Die Beurteilung durch die Fachstelle stützt sich auf vorhandene Daten und solche, welche im Laufe der Evaluation erhoben werden. Die Schule hat ein Portfolio mit den wichtigsten Zahlen, Fakten und Dokumenten inklusive einer Selbstbeurteilung zu erstellen. Danach erfolgt eine schriftliche Befragung der Lehrpersonen, von Schülerinnen und Schülern sowie von Eltern. Im Rahmen des mehrtägigen Evaluationsbesuches beobachtet das Evaluationsteam den Unterricht. Bei diesem Besuch werden zudem Interviews mit Lehrpersonen, weiteren Mitarbeitenden, der Schulleitung, der Schulpflege sowie mit Eltern und Schülerinnen und Schülern durchgeführt.

In einer Rückmeldeveranstaltung wird die Schule durch das Evaluationsteam der Fachstelle zunächst mündlich und danach in einem schriftlichen Evaluationsbericht informiert. Gemäss Gesetz über die Information und den Datenschutz ist der Evaluationsbericht grundsätzlich öffentlich, da er keine schützenswerten Personendaten enthält. Mit der Zustellung wird die Schule primäre Informationsträgerin. Die Fachstelle für Schulbeurteilung verweist deshalb Anfragen zur Bekanntgabe der Evaluationsergebnisse an die zuständige Schulbehörde. Sie empfiehlt den Schulen, den Bericht im Internet zu publizieren.

Nachdem der Evaluationsbericht vorliegt, hat die Schule basierend auf den Ergebnissen innert vier Monaten eine Massnahmenplanung zu erarbeiten und die Fachstelle darüber zu informieren.

Die Bildungsdirektion konnte der Geschäftsprüfungskommission versichern, dass die Aufhebung der Bezirksschulpflegen nicht zu Lücken in der Schulbeurteilung geführt hat. Die Mitarbeiterbeurteilung ersetzt die individuellen Berichte für die Lehrpersonen. Die alle vier Jahre stattfindende Schulbeurteilung ergibt ein aussagekräftiges Bild über die Schule als Ganzes. Im Übrigen würden die Gesamtergebnisse der Schulbeurteilung erstmals in einem Bericht veröffentlicht, der Mitte Juni 2009 in einer Medienkonferenz vorgestellt werde.

*Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck, dass für die neue Schulbeurteilung eine geeignete und professionelle Organisation zur Verfügung steht. Sie empfiehlt der Fachstelle, bei ihrer Beurteilung neben den definierten Qualitäten (Input-, Prozess- und Outputqualitäten) auch die Bedürfnisse und Anforderungen der Berufswelt an ihre Lernenden vermehrt einfließen zu lassen.*

*Weiter erachtet die Geschäftsprüfungskommission eine einheitliche und transparente Publikation der Evaluationsberichte als notwendig. Sie empfiehlt deshalb der Bildungsdirektion, die kommunalen Schulbehörden und Schuleinheiten darauf hinzuweisen, dass diese Berichte gemäss Gesetz über die Information und den Datenschutz dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegen und damit die Informationstätigkeit von Amtes wegen zu erfolgen hat. Die Empfehlung der Fachstelle zur Publikation im Internet sollte deshalb verbindlicher ausgestaltet werden.*

## **9. Baudirektion**

### **9.1 Legislaturziel 6: Verbesserte Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, Massnahme 6.1 Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens**

Seit 2000 besteht eine ämterübergreifende Geschäftskontrolle für alle am Baubewilligungsverfahren beteiligten Fachstellen. Die Gemeinden haben via geschütztem Intranet Zugriff auf die Geschäftskontrolle. Ebenfalls im Jahr 2000 nahm die kantonale Leitstelle für Baubewilligungen ihre Arbeit auf. Sie dient insbesondere den kommunalen Behörden als Anlaufstelle für Bauvorhaben, welche eine kantonale Bewilligung benötigen. Die Leitstelle koordiniert kantonsintern die Bewilligungsverfahren, überwacht die Fristen und stellt sicher, dass die Gesuche von den richtigen Fachstellen beurteilt werden. 2005 wurde zudem die so genannte Gesamtverfügung eingeführt mit dem Ziel der besseren und vereinfachten Koordination der jährlich rund 3000 eingereichten Baugesuche. Mit dem Wechsel von der Einzel- zur Gesamtverfügung konnten zusätzlich Schranken zwischen den beteiligten Ämtern und Fachstellen abgebaut werden. Die Baugesuchsformulare der neusten Generation, die einheitlich aufgebaut und gestaltet sind, können elektronisch ausgefüllt werden. Für alle Bewilligungen steht ein Inter-

netauftritt zur Verfügung mit einer einfachen Erläuterung zum Baugesuchsablauf, den notwendigen kommunalen und kantonalen Formularen und Merkblättern.

Seit dem Start der kantonalen Leitstelle für Baubewilligungen finden jährlich so genannte Gemeindegemeinschaften statt, an denen die Gemeinden über die Bewilligungspraxis der kantonalen Fachstellen informiert werden. Zudem publizieren die Fachstellen diverse Newsletters, Fachberichte und Merkblätter.

Im Rahmen des Umweltvollzugs wird vermehrt auf die Eigenverantwortung von Betrieben und Branchen gesetzt: Einerseits werden Branchenvereinbarungen abgeschlossen, andererseits wird die Eigenverantwortung auch im einzelbetrieblichen Vollzug gestärkt. Die kantonale Vollzugsstelle tritt nur noch mit Stichprobenkontrollen und bei schweren Mängeln auf. Gewisse Branchen wurden als so genannte „Bagatellen“ eingestuft, so dass sie die Umsetzung der Umweltvorschriften ohne formelle umweltrechtliche Bewilligung in Eigenverantwortung wahrnehmen können.

In Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung werden bei Ansiedelung von zukunftsfähigen und grösseren Betrieben so genannte „One Stop Shops“ durch die Wirtschaftsförderung durchgeführt. In Besprechungen werden mit den Gesuchstellern und der Gemeinde die notwendigen Bewilligungen besprochen und die Kontakte zu den zuständigen Fachstellen geknüpft. Damit ist ein effizientes Bewilligungsverfahren gewährleistet. Bei der Standortwahl sind zudem die Anbindung an ein übergeordnetes Verkehrsnetz, internationale Schulen, Wohnqualität und steuertechnische Fragen wichtige Faktoren.

## **9.2 Raumentwicklung, Lebensgrundlagen**

Gemäss Geschäftsbericht hat die Bodenversauerung im Wald durch die anhaltend hohe Stickstoffbelastung aus der Luft an einigen Standorten weiter zugenommen. Die Geschäftsprüfungskommission liess sich dazu näher informieren:

Der Umweltbericht für das Jahr 2008 enthält eine Darstellung der Bodenversauerung. Die darin aufgeführten Daten der kantonalen Bodenüberwachung dienen als Frühwarnsystem. Darauf basierend werden Massnahmen zur Bekämpfung der Bodenversauerung vorgeschlagen. Beispielsweise wird im Sinne eines Pilotprojektes die Revitalisierung eines von Bodenversauerung betroffenen Waldstandortes empfohlen. Dabei soll auch die Düngung mit Holzasche geprüft werden. Grundsätzlich ist nach der geltenden Waldgesetzgebung die Verwendung von Holzasche als Dünger im Wald verboten. Zudem bestehen wissenschaftlich noch keine eindeutigen Ergebnisse über den Erfolg einer solchen Massnahme zur Bekämpfung der Bodenversauerung. Sofern technologisch machbar und das Pilotprojekt positive ökologische Resultate liefert, wird beispielsweise in Erwägung gezogen, für das geplante Holzheizkraftwerk Aubrugg eine Verwertung der Holzasche zu empfehlen oder zu verlangen.

## **9.3 Querschnittsthema: Jahresschwerpunkt „Energie“**

Die kantonale Verwaltung hat als grösstes Dienstleistungsunternehmen im Kanton eine Vorbildrolle im eigenen Umweltverhalten. Die Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) nimmt direktionsübergreifend eine breit gefächerte Beratungstätigkeit wahr. Ihre Arbeiten haben in den vergangenen Jahren zu einer Ökologisierung der kantonalen Verwaltung beigetragen. Trotz der erzielten Erfolge bleibt die Betriebsökologie und die ökologische Beschaf-

fung eine Daueraufgabe. Viele Mitarbeitende und Entscheidungsträger in der kantonalen Verwaltung schätzen es, eine interne Anlaufstelle für Umweltschutzfragen zu haben.

Für eine zielgerichtete Betriebsökologie der kantonalen Verwaltung besteht ein Satz von betrieblichen Umweltkennzahlen. Diese sind ein Mass für das ökologische Wirtschaften der kantonalen Verwaltung und dienen intern dem kontinuierlichen Verbesserungsprozess sowie der Erkennung von Schwachstellen. Sie werden jährlich erfasst. Die langjährige Entwicklung und die Interpretation ist in der Zürcher Umweltpraxis Nr. 56/2009 zu finden. Diesem Bericht ist zu entnehmen, dass bereits seit den Jahren 2005 und 2006 zwei Regierungsratsbeschlüsse fordern, die kantonale Verwaltung habe mindestens 50% Recyclingpapier einzusetzen. Gegenwärtig beträgt der Anteil jedoch erst rund 23%. Würde die kantonale Verwaltung die Vorgabe des Regierungsrates vollumfänglich erfüllen, so könnten dadurch jährlich rund 60 Tonnen oder 5% des durch die Herstellung von Kopierpapier verursachten Treibhausgases Kohlendioxid vermieden und gut zwei Millionen Kilowattstunden an Energie eingespart werden. Es ist beabsichtigt, den 50%-Recyclinganteil mit einer Palette von Massnahmen zu erreichen.

Zu den beiden extrem gefallen bzw. gestiegenen Umweltkennzahlen beim Treibhausgas-Ausstoss und beim Abfall gibt die Baudirektion folgende Begründung ab: Die Reduktion des Treibhausgas-Ausstosses um rund 10'000 Tonnen lässt sich durch den ab Oktober 2006 bezogenen CO<sub>2</sub>-freien naturemade Ökostrom erklären. In weitaus geringerem Mass trägt auch der modernisierte Fahrzeugpark zur Reduktion bei. Bei der markanten Zunahme des Abfalls von rund 165 Tonnen handelt es sich in erster Linie um vertrauliche Akten und EDV-Schrott. Der Grund für die Zunahme der Entsorgung von vertraulichen Akten ist das nutzungsbedingte Räumen von Archiven im Zusammenhang mit Umzügen. Zudem wurde gleichzeitig in mehreren Direktionen die Client-Infrastruktur ersetzt. Beide Abfallfraktionen wurden dem Recycling zugeführt, was zu einem Anstieg des wiederverwertbaren Anteils am Gesamtabfall führte.

Im Geschäftsbericht wird unter anderem die Vorbildfunktion des Kantons zur Umsetzung des Legislaturziels 7 zur Energie erwähnt. Das Hochbauamt der Baudirektion setzt sich beispielsweise seit Jahren für die Umsetzung dieses Legislaturziels ein. Die kantonseigenen Neubauten werden konsequent im Minergie-Standard geplant und gebaut, bei Umbauten und Sanierungen wird der Minergie-Standard umgesetzt, falls dies wirtschaftlich und technisch möglich ist. Im Berichtsjahr wurden sieben Neubau- und acht Umbauprojekte ausgewertet: Die thermische Qualität der Gebäudehülle lag bei diesen Projekten 10% bis 15% unter dem Minergie-Grenzwert, die Energiekennzahl 5% bis 15% unter der Minergie-Vorgabe. Bei einem Projekt wurde untersucht, welche Massnahmen notwendig sind, um den Minergie-P-Standard zu erreichen oder ein „Nullenergie-Gebäude“ zu planen. Der restliche Energiebedarf für die 15 ausgewerteten Projekte wurde so geplant, dass möglichst erneuerbare Energieträger zum Einsatz kommen.

*Die Informationen der Baudirektion zeigen auf, dass sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Ökologie und Nachhaltigkeit miteinbezieht. Um die Vorbildrolle des Kantons optimal erfüllen zu können, muss aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission die Betriebsökologie in allen Direktionen vermehrt überprüft werden. Der Gesamtregerungsrat hat dazu die Direktionen anzuhalten, das Fachwissen der Baudirektion in ökologischen Fragen systematisch beizuziehen und bei ihren Entscheiden zu berücksichtigen. Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck, dass im Bereich Betriebsökologie die direktionsübergreifende Zusammenarbeit und Vernetzung Verbesserungspotenzial beinhaltet.*

## 10. Schlusswort

Bereits zum zweiten Mal hat die Geschäftsprüfungskommission für die Vorberatung des Geschäftsberichts für jede Direktion eine Dreier-Subkommission eingesetzt. Dieses Vorgehen hat sich bewährt. Die Gespräche bei den Direktionen sind lebendig und geben jeweils Gelegenheit, einzelne Aspekte der ausgewählten Themen vertiefter zu erörtern. Im Gegensatz dazu gestalteten sich die früheren Einfragesitzungen in der Gesamt-Geschäftsprüfungskommission als reine Fragebeantwortung durch das zuständige Regierungsmitglied ohne weitere Diskussionsmöglichkeiten. Die neue Beratungsform setzt jedoch voraus, dass sich die Gesamt-Geschäftsprüfungskommission vor den Direktionsgesprächen mit den abzuklärenden Themen auseinandersetzt und für die Subkommissionen möglichst klar umschriebene Fragestellungen formuliert, da es in der Regel im Rahmen der nachfolgenden Berichterstattung nicht mehr möglich ist, zusätzliche Fragen zu stellen. Es gilt auch zu beachten, dass die Subkommissionen bei der konkreten Ausgestaltung der Direktionsgespräche über einen Ermessensspielraum verfügen müssen. Es ist der Geschäftsprüfungskommission jedoch unbenommen, offene Fragen oder Fragen, die sich neu stellen, unabhängig von der Behandlung des Geschäftsberichts weiterzuverfolgen.

Abschliessend stellt die Geschäftsprüfungskommission fest, dass die neue Form der Vorberatung nicht zuletzt möglich war dank der Flexibilität und Bereitschaft der Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher und ihren Mitarbeitenden, die Gespräche mit den Subkommissionen in offenem und persönlichem Rahmen zu führen sowie ihre Stellungnahmen zu den Berichten der Geschäftsprüfungskommission innert kürzester Zeit zu verfassen. Die Geschäftsprüfungskommission dankt dem Regierungsrat und seinen Mitarbeitenden für diese gute Zusammenarbeit.

Zürich, 18. Juni 2009

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Heinrich Wuhrmann

Die Sekretärin:

Madeleine Speerli

## **II. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2008, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Oktober 2008 bis Mai 2009**

### **1. Allgemeines**

Gemäss § 49 c Abs. 1 Kantonsratsgesetz (KRG) ist die Justizkommission zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung der obersten kantonalen Gerichte sowie der Strafverfolgungsbehörden, die der Justizdirektion unterstehen. Zudem prüft sie nach § 49 c Abs. 2 KRG Aufsichtseingaben über die Justizverwaltung, die durch den Regierungsrat unterbreiteten Begnadigungsgesuche und weitere ihr zugewiesene Geschäfte.

### **2. Oberaufsicht**

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

Ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Georg Müller betreffend Rolle der Aufsichtskommissionen über verselbständigte öffentlich-rechtliche Anstalten vom 17. Dezember 2008 hat zur Oberaufsicht des Kantonsrates und seiner Aufsichtskommissionen allgemein keine neuen Erkenntnisse gebracht. Es wurde unter anderem was folgt festgehalten: „Der Kantonsrat und seine Aufsichtsorgane können Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen der Regierung, der Verwaltung und der Justiz auf ihr Recht- und Zweckmässigkeit, Effizienz und Wirksamkeit hin prüfen und zustimmend oder kritisch dazu Stellung nehmen. Sie sind auch befugt, die Kritik mit rechtlich unverbindlichen Empfehlungen für das künftige Verhalten zu verbinden.“ Weiter wird gefolgert: „Der Kantonsrat darf sich auch Informationen über hängige Geschäfte und laufende Verfahren beschaffen. Die Beobachtung der Verwaltung „an der Arbeit“ kann Voraussetzung für eine zutreffende Würdigung des Ergebnisses dieser Arbeit sein, sie darf allerdings nicht zu einer Beeinflussung führen.“ Bezüglich der Beschaffung von Informationen ist ebenfalls ausdrücklich festgehalten, dass der Regierungsrat das Amtsgeheimnis zum

Schutz überwiegender öffentlicher Interessen gegenüber den Aufsichtskommissionen nicht geltend machen kann.

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

Bereits erwähnt wurde die Kompetenz der Justizkommission zur Behandlung von Aufsichtseingaben über die Justizverwaltung und von Begnadigungsgesuchen. Zudem stellt die Kommission gemäss § 38 Abs. 2 KRG bei Ermächtigungsgesuchen zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen Antrag zuhanden der Geschäftsleitung. Bei Gesuchen von Mitgliedern des Verwaltungs-, Sozialversicherungs- oder Obergerichts um Zugehörigkeit zur Verwaltung oder Geschäftsführung einer Handelsgesellschaft oder einer Genossenschaft zu wirtschaftlichen Zwecken stellt die Justizkommission dem Kantonsrat Antrag. Diesem stellt sie zudem Antrag bei Gesuchen um Teilentlassung aus dem Amt für die vom Kantonsrat gewählten Mitglieder der kantonalen Gerichte.

Im Berichtszeitraum hat die Justizkommission eine Aufsichtseingabe abschliessend behandelt. Ihr Handlungsspielraum ist aufgrund ihrer Kompetenzen als Oberaufsichtsbehörde nicht sehr tiefgreifend, weshalb sie den Vorstellungen einzelner Beschwerdeführenden, die sich mit ihren Anliegen an die Justizkommission wandten, nicht immer gerecht werden konnte. Die Justizkommission hat ferner zu drei Ermächtigungsgesuchen Antrag an die Geschäftsleitung des Kantonsrates gestellt. Zu allen Ermächtigungsgesuchen stellte die Justizkommission Antrag auf Abweisung. Die Geschäftsleitung wies die Gesuche selbstständig von der Hand.

Die Justizkommission hatte zudem in einem Verfahren gemäss § 44 Abs. 3 KRG zuhanden der Geschäftsleitung den Ausstand der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Obergerichtes zu prüfen. Die Geschäftsleitung wies das Gesuch selbstständig von der Hand.

### **4. Prüfung der Geschäftsführung und Tätigkeitsbericht der Justizkommission im Bereich der Strafverfolgungsbehörden**

Auch für die Besprechung des Geschäftsberichtes 2008 konnte die Justizkommission aufgrund der jährlichen Visitationen der Strafverfolgungsbehörden am 12. Mai 2009 eine ausführliche Diskussion mit dem Justizdirektor, dem leitenden Oberstaatsanwalt sowie dem leitenden Jugendstaatsanwalt führen.

#### **4.1 Strafverfolgung Erwachsene**

##### **4.1.1 Schwerpunktsetzung**

Der Regierungsrat hat am 4. Oktober 2006 gestützt auf § 91 Abs. 3 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) für die Staatsanwaltschaften und die Polizei gemeinsam Schwerpunkte in der Strafverfolgung für die Jahre 2006 bis 2009 festgelegt. Zurzeit wird - auch im Hinblick auf die Schwerpunktsetzung für die Jahre 2009 bis 2012 - die Umsetzung der bisherigen Schwerpunkte überprüft.

Der Regierungsrat setzt Schwerpunkte in der Strafverfolgung in Bereichen, die einer besonderen Betrachtungsweise bedürfen, weil sie zum Beispiel neue, dauerhafte Formen strafbarer Handlungen darstellen. Dabei ist etwa an die Internetkriminalität in ihrer ganzen Bandbreite



zu denken. Oder es handelt sich um Bereiche, in denen durch Veränderung der bisherigen Arbeitsstrukturen und Zusammenarbeitsformen mit der Schwerpunktsetzung eine verbesserte Koordination der verschiedenen Beteiligten erreicht und somit effizientere Untersuchungen und effektivere Resultate ermöglicht werden. Hier sei als Beispiel der bisherige Schwerpunkt der Auswüchse im Strassenverkehr („Raser“) genannt, wo neue Methoden, vorab in Fragen der technischen Möglichkeiten zur Unfallrekonstruktion sowie der Beweisführung etabliert werden konnten.

Es geht bei der Schwerpunktsetzung auch darum, die beschränkten Ressourcen, die den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehen, so einzusetzen, dass sie in allen strafrechtlichen Bereichen möglichst optimal zum Einsatz gelangen. Soweit in den bisherigen Schwerpunkten die gewünschten Ziele erreicht werden konnten, kann der Akzent auf andere, neue Schwerpunkte gelegt werden.

Die Strafverfolgungsbehörden sind im Übrigen auch ausserhalb der Schwerpunktsetzung bemüht, Verfahrensabläufe zu optimieren. Beispielhaft sei erwähnt, dass in Winterthur Anzeigerapporte wegen Verkehrsunfällen, bei welchen noch nicht feststeht, ob Strafantrag gestellt wird, von der Stadtpolizei versuchsweise ohne Umweg über die Staatsanwaltschaft direkt an den Polizeirichter verfügt werden, der das Verfahren nach Ablauf der Strafantragsfrist je nachdem selber führt oder der Staatsanwaltschaft überweist. Die Auswertung des Versuchs Ende Jahr wird zeigen, ob dieser Ablauf für die Staatsanwaltschaft eine administrative Entlastung bringt, ohne dafür die Übertretungsstrafbehörden zusätzlich über Gebühr administrativ zu belasten.

#### **4.1.2 Staatsanwaltschaft III, Wirtschaftskriminalität**

Im Rahmen des im Jahr 2006 initiierten Projekts „Quo vadis?“ wurden einige Änderungen in der Arbeitsweise der Amtsstelle und in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Amtsstellen wie der Börsen-, der Finanzmarktaufsicht, den Steuerbehörden und weiteren Behörden umgesetzt oder sind in Planung. Bei der Behandlung der Fälle wird das Gewicht auf das Fallcontrolling und das Führen der Strafverfahren als Projekte gelegt.

Ein bedeutender Schritt ist zudem zweifellos die noch engere Zusammenarbeit mit der Spezialabteilung 1 der Kantonspolizei, indem diese der Staatsanwaltschaft III ein Ressourcenkontingent gewährleistet, dessen Einsatz im Rahmen der gemeinsamen Verfahrensführung geplant wird.

Der „Swissair“-Fall ist nach Meinung der Justizkommission von Umfang und Komplexität her aussergewöhnlich. Die Staatsanwaltschaft III hat die anforderungsreiche Aufgabe, diese Untersuchung zu führen, gut und zeitgerecht erfüllt. Es ist wichtig, dass das Optimierungspotential in Bezug auf die Untersuchungsführung analysiert und dokumentiert wird. Die fallführenden Staatsanwaltschaften lassen diese Erkenntnisse laufend in ihre Untersuchungstätigkeit einfließen. Und die Justizkommission wäre erstaunt, wenn die verantwortliche Oberstaatsanwaltschaft diese Erkenntnisse nicht schon immer und laufend auch in die Aufsicht miteinbezogen hätte.

### **4.1.3 Wahlfähigkeitszeugnis für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte**

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat festgestellt, dass keine genügende gesetzliche Grundlage für die in der Verordnung des Regierungsrates über das Wahlfähigkeitszeugnis für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verlangte Kandidatur bzw. Fähigkeitsprüfung vorhanden ist. Die Oberstaatsanwaltschaft stellt zurzeit gemäss dem als Übergangsbestimmung eingefügten § 13 a der Verordnung im Hinblick auf eine Wahl als Staatsanwältin oder Staatsanwalt eine Wählbarkeitsbescheinigung aus. Im Rahmen des künftigen Gerichts- und Behördenorganisationsgesetzes will die Oberstaatsanwaltschaft die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für das Wahlfähigkeitszeugnis geschaffen haben.

### **4.1.4 Polizei- und Justizzentrum**

Die Justizkommission hat erneut beim Justizdirektor nachgefragt, ob die Bedürfnisse der im Polizei- und Justizzentrum unterzubringenden Strafverfolgungsbehörden tatsächlich auch erfüllt werden können, was dieser bestätigte.

Der Justizkommission ist es wichtig, dass durch die Struktur der Räumlichkeiten bewährte betriebliche Abläufe beibehalten oder sogar verbessert werden können. Ihr Anliegen ist deshalb, dass die Planung diesen Abläufen genügend Beachtung schenken soll. Der Nachweis wird letztlich bei der Inbetriebnahme erbracht werden müssen.

### **4.1.5 Projekt „Langstrasse Plus“**

Im März 2001 bewilligte der Stadtrat von Zürich das Projekt „Langstrasse Plus“. Der Regierungsrat nahm das Projekt im Jahr 2006 als Schwerpunkt in der Strafverfolgung auf. Im Rahmen des Projekts wurde im vergangenen Jahr die Aktion „Herbstwind“ durchgeführt. Schwerpunkt dieser Aktion war die gezielte und koordinierte Verfolgung von Betäubungsmittelhändlern. In den vergangenen Jahren traten sogenannte „Chügelidealer“ auf, welche jeweils nur Kleinstmengen von Betäubungsmitteln mit sich führten. Das hatte zur Folge, dass die Polizei die Betroffenen zwar für kurze Zeit festhalten konnte, diese aber bereits kurze Zeit später von den Staatsanwaltschaften wieder freigelassen werden mussten, da keine unbedingte Freiheitsstrafe angeordnet werden konnte.

Die Stadtpolizei Zürich koordiniert deshalb in diesem Bereich des Betäubungsmittelhandels das gemeinsame Vorgehen mit den Staatsanwaltschaften, um Ermittlungs- und Untersuchungsergebnisse zu erreichen, die eine Anklage vor Gericht mit einer Freiheitsstrafe ermöglichen können. Die Staatsanwaltschaften haben das Anliegen aufgenommen und eine besondere Gruppe von Staatsanwälten aller beteiligten Staatsanwaltschaften gebildet, die als ständige Ansprechpartner für die Aktion dienen und das Vorgehen für die Fälle koordiniert haben.

Mit der Begründung einer Wiederholungsgefahr wurde verstärkt Haft angeordnet und fortgesetzt. Nach mehrfacher Vorbestrafung fällten die Staatsanwaltschaften unbedingte Geld- oder Freiheitsstrafen aus oder erhoben Anklage am Gericht mit entsprechenden Anträgen.

Der Erfolg der Aktion blieb nicht aus. Bereits Anfang Dezember konnte gegen einen unter die Zielgruppe fallenden Betäubungsmittelhändler, welcher beim Verkauf einer kleinen Menge von 0,5 Gramm Kokain ertappt wurde, Anklage erhoben werden. Das Bezirksgericht bestrafte

den Angeklagten trotz geringer Menge verkaufter Betäubungsmittel aufgrund seiner sieben Vorstrafen, davon sechs einschlägig, zu acht Monaten Freiheitsstrafe unbeding.

#### **4.1.6 Gefährlichkeitsgutachten**

Im Bereich der psychiatrischen Kurzgutachten, welche im Rahmen von Strafuntersuchungen und Gerichtsverfahren in Auftrag gegeben werden, um die Gefährlichkeit einer Person abzuklären, herrscht ein Mangel an qualifizierten Psychiatern.

Für ein Kurzgutachten stehen meist nur wenige Akten und wenige Befragungsprotokolle zur Verfügung, weshalb für eine Abschätzung des Gefährdungsrisikos innert kurzer Zeit speziell qualifizierte forensische Psychiater benötigt werden.

Zurzeit läuft eine Revision der Verordnung über psychiatrische Gutachten im Strafverfahren, innerhalb welcher gemäss Oberstaatsanwaltschaft auch die erwähnte Ressourcenproblematik überprüft wird.

Kann der Bedarf an speziell qualifizierten forensischen Gutachtern nicht von ausserhalb erfüllt werden, müsste allenfalls ein entsprechender Ausbau des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes (PPD) des Amtes für Justizvollzug geprüft werden.

Letztlich darf aber auch vor dem Hintergrund der Qualitätsdiskussion nicht vergessen gehen, dass es sich insbesondere bei Kurzgutachten immer nur um eine Abschätzung des Risikos handeln kann.

#### **4.1.7 Tötungsdelikt von Wetzikon**

Im Nachgang zum Tötungsdelikt von Wetzikon vom 16. September 2007 stellten das Obergericht und die Oberstaatsanwaltschaft am 26. Juni 2008 einen Bericht vor, in dem 16 Massnahmen vorgeschlagen wurden, aufgeteilt in die Bereiche gesetzgeberischer Handlungsbedarf, Ergänzungen von Weisungen und Richtlinien, Verbesserung der Hilfsmittel, Schulungen und Nacherfassung von Beschlüssen im Strafregister.

Über den Stand der Umsetzung der Massnahmen wurde am 30. Januar 2009 Bericht erstattet. Die Umsetzung der Massnahmen wurde anhand genommen, ein grosser Teil konnte bereits umgesetzt werden. Es handelt sich dabei um teilweise unspektakuläre, aber effiziente Massnahmen. So ist zum Beispiel neu vorgesehen, dass Haftverfügungen ausschliesslich dem Polizeikommando Zürich zum Vollzug zuzustellen sind. Die Haft anordnende Stelle hat sich den Eingang der Verfügung bestätigen zu lassen.

Die Anordnungen der Amtsstellen und Behörden haben dem Schutz der Öffentlichkeit und der Persönlichkeit des Täters Rechnung zu tragen. Mit der Umsetzung der beschlossenen Massnahmen sollte sich das Risiko verringern, dass diese Anordnungen durch eine Verkettung von Umständen nicht zum angezeigten Vollzug führen.

Der Kantonsrat wird betreffend Ermächtigung zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen den Oberrichter, der in diesem Fall Sicherheitshaft angeordnet hatte, erneut einen Entscheid fällen müssen. Das Bundesgericht hat den ersten Entscheid vom 21. April 2008 in dieser Sa-

che aufgehoben, da dem rechtlichen Gehör der Geschädigten zuwenig Rechnung getragen worden sei.

#### **4.1.8 Untersuchung im Zusammenhang mit dem VBS**

Im Nachgang zum Bericht der Direktion der Justiz und des Innern vom 1. September 2008 haben sich noch einige zu klärende Fragen ergeben. Eine Delegation der Justizkommission nahm am 27. April 2009 Einsicht in die Aktenverzeichnisse und die Einstellungsverfügung, und liess sich vom Direktionsvorsteher ergänzende Auskünfte erteilen.

### **4.2 Jugendstrafrechtspflege**

#### **4.2.1 Schwerpunktsetzung**

Auch die Jugendanwaltschaften werden in die Schwerpunktsetzung des Regierungsrates in der Strafverfolgung einbezogen. So dürfte auch für die nächste Schwerpunktperiode mindestens ein Schwerpunkt im Bereich der Jugendstrafrechtspflege liegen.

Der bisherige Schwerpunkt der schweren Jugendkriminalität wurde massgeblich durch das Projekt „Junge Intensivtäter“ geprägt. Als Intensivtäter wird einer speziellen Beobachtung ein Jugendlicher unterworfen, der im vergangenen halben Jahr fünf Verbrechen oder Vergehen begangen hat, wovon mindestens eines der Delikte ein Gewaltdelikt sein muss.

Im Laufe dieses Jahres wird die Jugendanwaltschaft See/Oberland im Sinne einer Spezialisierung neu die Untersuchungsfälle betreffend jugendliche Fahrende ohne gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz für den ganzen Kanton übernehmen.

#### **4.2.2 Vollzug von Massnahmen**

Auch die Jugendanwaltschaften suchen nach innovativen Lösungen für den Vollzug. Im Rahmen eines Pilotversuchs „Neue Perspektiven bei der Reintegration von jugendlichen Straftätern durch eine ambulante, intensive Begleitung“ werden Jugendliche speziell betreut, die zwar eine sehr intensive Betreuung benötigen, sodass durchaus auch eine stationäre Massnahme zur Diskussion stehen würde, aber eine solche nicht als zwingend erscheint.

Aufgrund der bisherigen Resultate dürfte es laut Jugendstaatsanwaltschaft durchaus sein, dass durch diese speziell intensive, auch kostenintensive, ambulante Massnahme eine noch teurere, nicht unbedingt zielführende stationäre Massnahme vermieden werden kann.

Selbstverständlich werden stationäre Massnahmen weiterhin dort angeordnet, wo dies angezeigt ist.

Nachdem bereits in früheren Jahren auch von Seiten der Justizkommission darauf hingewiesen wurde, dass im Bereich der geschlossenen Unterbringung ein Platzmangel besteht, kann dieser dank dem Antrag des Regierungsrates auf eine Erweiterung des Massnahmenzentrums Uetikon und dank der Bewilligung des entsprechenden Kredites durch den Kantonsrat am 11. Mai 2009 zukünftig behoben werden.

## **5. Tätigkeitsbericht der Justizkommission im Bereich der Gerichte**

### **5.1 Gerichts- und Behördenorganisation**

Auf den 1. Januar 2011 werden voraussichtlich die eidgenössischen Prozessgesetze für den Strafprozess und für den Zivilprozess in Kraft treten. Diese Gesetze werden die kantonalen Prozessgesetze StPO und ZPO weitgehend ablösen. Auf denselben Zeitpunkt sind zudem die Bestimmungen des Prozess- und Gerichtsorganisationsrechts an die neue Kantonsverfassung anzupassen.

Straf- und Zivilsachen können nach diesen Vorgaben weiterhin von denselben Gerichtsbehörden behandelt werden, da die Bundesprozessgesetze keine organisatorische Trennung zwischen Straf- und Zivilgerichten vorgeben. Ein gemeinsames Organisationsgesetz – in Anlehnung an das heutige Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) – erscheint deshalb als sinnvoll. Dieses muss die den Kantonen verbleibende Aufgaben regeln, insbesondere die Wahl und Organisation der Behörden sowie die Aufsicht und die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Behörden.

Die eidgenössische Strafprozessordnung lässt keinen Raum mehr für ein Geschworenengericht. Für das Kassationsgericht belassen weder StPO noch ZPO einen Spielraum, weshalb dieses ebenfalls aufzuheben ist. Die Justizkommission wird das Kassationsgericht im Hinblick auf die Fragen und Umstände der Auflösung begleiten.

Ebenfalls im Zusammenhang mit der künftigen Gerichts- und Behördenorganisation hat die Justizkommission die Beschlussfassung zu einer parlamentarischen Initiative betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Präsidien im Teilamt am Obergericht, die sie grundsätzlich unterstützt, sistiert.

Neben der Gerichts- und Behördenorganisation sind zudem die gesetzlichen Grundlagen für die Verwaltungsrechtspflege zu revidieren. Das Bundesgerichtsgesetz räumte den Kantonen eine Frist bis zum 1. Januar 2009 ein, um Ausführungsbestimmungen bezüglich Zuständigkeit, Organisation und Verfahren vor den Vorinstanzen zu erlassen (Art. 130 Abs. 3 BGG) und die Rechtsweggarantie (Art. 29 a BV) umzusetzen.

Damit musste per 1. Januar 2009 der Instanzenzug und insbesondere der Ausnahmekatalog nach § 43 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) überprüft werden. Da der Regierungsrat dem Kantonsrat keinen Antrag gestellt hatte, erliess er am 9. Dezember 2008 zur Verwirklichung der Rechtsweggarantie im Verwaltungsverfahren per 1. Januar 2009 eine Weisung an die Behörden, nach der er einzelne Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes für nicht mehr anwendbar erklärt hat.

Die Justizkommission erwartet seit langem, dass der Regierungsrat die notwendigen gesetzlichen Änderungen dem Kantonsrat als für die formelle Gesetzgebung zuständige Behörde endlich zur Beratung unterbreitet.

Im Rahmen dieser Revision wird im Übrigen auch über die Zukunft des Landwirtschaftsgerichtes zu befinden sei. Die Justizkommission erachtet es im Gegensatz zum Regierungsrat aufgrund der hohen Fachkompetenz und der vergleichsweise kostengünstigen Erledigung der Streitfälle in diesem spezialisierten Bereich als sinnvoll, das für den ganzen Kanton Zürich zuständige Landwirtschaftsgericht beizubehalten und neu als erste Instanz einzusetzen.

## **5.2 Kandidaturprüfungskommission**

Die neue Kantonsverfassung sieht in Art. 75 Abs. 1 vor, dass der Kantonsrat sämtliche Mitglieder und Ersatzmitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte wählt. Ferner müssen die Kandidaturen von einer vom Kantonsrat bestimmten Kommission geprüft werden. Diese Vorprüfung bildet somit eine verfassungsrechtliche Wahlvoraussetzung. Die Justizkommission als für die Oberaufsicht über die Justiz zuständige Kommission hat sich eingehend mit der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben befasst und hat dazu eine Stellungnahme der Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte eingeholt.

Am 24. November 2008 konnten Mitglieder der Justizkommission als Erst- und Mitunterzeichnende eine parlamentarische Initiative einreichen, welche die Grundlagen für die Kandidaturprüfung im Kantonsratsgesetz und im Geschäftsreglement des Kantonsrates schaffen will. Der Kantonsrat hat die Initiative am 2. Februar 2009 vorläufig unterstützt. Sie steht zurzeit in der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit in Beratung.

Zentrales Anliegen der Initiative ist es, die Vorgaben der Verfassung möglichst schlank umzusetzen. Die Kandidaturprüfung soll in erster Linie durch Begutachtung der Bewerbungsunterlagen in fachlicher Hinsicht vorgenommen werden. Ergänzend ist eine Anhörung möglich. Diese Überprüfung soll durch eine kleine vom Kantonsrat gewählte Kommission bestehend aus Mitgliedern der Justizkommission vorgenommen werden, die dazu Fachleute der Gerichte und der Universität beiziehen kann.

Wie bisher werden die Wahlvorschläge dem Kantonsrat von der Interfraktionellen Konferenz unterbreitet. Damit ist auch die Trennung der Bestimmung des Parteienanspruchs und der politischen Wahlfragen in der IFK von der Beurteilung einer Kandidatur nach fachlichen und sachlichen Kriterien in der Kandidaturprüfungskommission gewährleistet.

## **5.3 Umbau des Obergerichtes, Umzug ins Provisorium**

Am 13. und 14. August 2008 ist das Obergericht des Kantons Zürich für den Zeitraum des Umbaus und der Erweiterung am Hirschengraben ins Seefeld an die Klausstrasse umgezogen. Die Justizkommission konnte sich anlässlich eines Rundgangs im Dezember 2008 davon überzeugen, dass der Umzug während des Umbaus die richtige Entscheidung gewesen sein dürfte. Abseits von Umbauimmissionen kann das Obergericht seine Funktion als oberstes Gericht weiterhin mit der gebotenen Funktionalität und Würde wahrnehmen.

Am 20. März 2009 konnte nach archäologischen Untersuchungen zudem der Spatenstich für den Umbau und die Erweiterung vollzogen werden.

## **5.4 Umbau und Restaurierung des Bezirksgerichtes Winterthur**

Am 26. Februar 2009 konnte das umgebaute Bezirksgericht Winterthur eingeweiht werden. Der Umbau war nötig geworden, da nicht mehr genügend Gerichtssäle, Anwaltszimmer und Büroräumlichkeiten vorhanden waren. Diese Platznot konnte durch die Neunutzung des ehemaligen, nicht mehr benötigten Geschworenengerichtssaals behoben werden. In diesem denkmalpflegerisch wertvollen Saal konnten die Bibliothek und ein Aufenthaltsraum eingerichtet werden.

## **5.5 An- und Umbau des Bezirksgerichtes Meilen**

Am 15. Mai 2009 schliesslich konnte auch der Erweiterungsbau des Bezirksgerichtes Meilen eingeweiht werden. Unter anderem aufgrund erheblichen Drucks durch die Justizkommission, die im Rahmen ihrer Oberaufsicht Kenntnis von der prekären Raumsituation im Bezirksgebäude hatte, wurde das Vorhaben von der Bauherrin - der Baudirektion - nicht weiter zeitlich hinausgeschoben oder gar gestrichen.

## **5.6 Rechnung der Gerichte**

Die Justizkommission hat sich durch die Präsidien der obersten Gerichte über die Rechnung orientieren lassen und beantragt deren Genehmigung.

## **6. Antrag**

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Justizkommission die in einem schwierigen Umfeld sehr gut arbeitenden Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden auch in den kommenden Jahren nach ihren Möglichkeiten unterstützen wird. In diesem Sinne danken wir allen Mitarbeitenden der Gerichte und der Strafrechtspflege. Die Justizkommission beantragt, der Geschäftsbericht des Regierungsrates in den Bereichen Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege sei zu genehmigen.

Zürich, 16. Juni 2009

Im Namen der Kommission  
Der Präsident:      Der Sekretär:  
Hans Egloff      Emanuel Brügger

### **III. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2008, Bereich Rechnung, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2008 bis Juni 2009**

#### **A. Bericht zur Rechnung 2008**

##### **1. Überblick Rechnung 2008**

Mit der Umsetzung von § 27 CRG, der eine integrierte Berichterstattung über Leistungen und Finanzen verlangt, ist die Rechnung erstmals Bestandteil des Geschäftsberichts.

Die Finanzkommission hat die Staatsrechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2008 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die materielle Prüfung der Staatsrechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

Die Erfolgsrechnung 2008 weist einen Ertragsüberschuss von 315 Mio. Franken auf. Gegenüber dem Budget 2008, das mit einem Aufwandüberschuss von 29 Mio. Franken rechnete, bedeutet das eine Saldoverbesserung um 343 Mio. Franken. Während der Ertrag rund 446 Mio. Franken oder 4,1% über dem Budget liegt, hat sich der Aufwand gegenüber dem Budget um 102 Mio. Franken oder 0,9% erhöht. Ausser der Direktion der Justiz und des Innern schliessen alle Direktionen besser ab als budgetiert. Die Verschlechterung um 29 Mio. Franken ist durch den Sharingfall mit Japan (Teilung der 2004 eingezogenen Vermögenswerte) bedingt. Mit 201 Mio. Franken gehen rund 60% der gesamten Saldoverbesserung auf das Konto der Finanzdirektion. Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer und an der Verrechnungssteuer liegt zusammen um fast 100 Mio. Franken deutlich über dem Budget. Die Staatssteuereinnahmen haben den Budgetwert leicht unterschritten. Die Erträge der laufenden Steuerperiode verfehlten das Budget als Folge der Finanzkrise um 332 Mio. Franken. Diese Ausfälle konnten durch unerwartet hohe Nachträge für frühere Steuerperioden weitgehend kompensiert werden. Die Gewinnausschüttung der Zürcher Kantonalbank ist um 80 Mio. Franken höher ausgefallen als budgetiert.

Der Saldo der Erfolgsrechnung hat sich gegenüber dem Vorjahr um 124 Mio. Franken verschlechtert. Verbesserungen fielen vor allem in der Sicherheitsdirektion an. Grössere Verschlechterungen verzeichnen die Finanz-, die Bildungs- und die Gesundheitsdirektion. Als wichtigster Grund für die unterschiedliche Entwicklung der Direktionen ist die Neugestaltung des Bundesfinanzausgleichs (NFA) zu nennen. Sie hat dazu geführt, dass sich der Aufwand gegenüber dem Vorjahr um über 400 Mio. Franken und der Ertrag um rund 300 Mio. Franken erhöht hat. In einem separaten NFA-Wirkungsbericht wird im Jahr 2009 noch genauer untersucht werden, wie die finanziellen Auswirkungen der NFA auf den Kanton Zürich und seine Gemeinden im Jahre 2008 ausgefallen sind. In etlichen Bereichen muss dabei mit Annahmen gearbeitet werden, weil die finanzielle Entwicklung ohne NFA nicht eindeutig feststeht. Die grössten NFA-Auswirkungen zeigen sich in der Sicherheitsdirektion und in der Finanzdirektion. In der Sicherheitsdirektion hat der Wegfall der Kantonsbeiträge an die Sozialversicherungen des Bundes für AHV und IV zu einer Entlastung von 580 Mio. Franken geführt. Zu einer Verbesserung von 86 Mio. Franken hat auch der höhere Beitrag des Bundes an die Zusatzleistungen zur AHV/IV geführt. Mehrbelastungen von rund 258 Mio. Franken entstanden aus der Übernahme der gesamten Betriebsbeiträge an Invalideneinrichtungen durch den Kanton. Als einmaligen Effekt musste sich der Kanton Zürich zudem beim Übergang zur NFA mit 110 Mio. Franken an nachschüssigen IV-Beiträgen beteiligen, die noch aus früheren Jahren herührten. Bei der Finanzdirektion ist insbesondere auf die erstmalige Verbuchung von Aufwand und Ertrag für die verschiedenen NFA-Ausgleichsgefässe hinzuweisen. Aus dem Ressourcen- und dem Härteausgleich sowie dem soziodemografischen Lastenausgleich resultiert



insgesamt eine Mehrbelastung von 433 Mio. Franken. Dem stehen Verbesserungen bei den Nettosteuererträgen von 167 Mio. Franken und bei der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank von 94 Mio. Franken gegenüber. Die Verschlechterung von 147 Mio. Franken bei der Bildungsdirektion ist vor allem durch eine um 74 Mio. Franken höhere Nettobelastung beim Personalaufwand unter anderem wegen der Kantonalisierung der Kindergärten und durch die NFA-bedingt um 51 Mio. Franken höheren Beiträge an Sonderschulen zu erklären. Bei der Gesundheitsdirektion ist die Verschlechterung in erster Linie den um 87 Mio. Franken höheren Staatsbeiträgen infolge höherer Lohn- und Sachaufwendungen bei den staatsbeitragsberechtigten Spitälern zuzuschreiben.

Die Nettoinvestitionen betragen 792 Mio. Franken und liegen damit 178 Mio. Franken unter dem Budget, das mit 970 Mio. Franken rechnet. Mit anderen Worten: Das Investitionsbudget wurde nur zu rund 80% ausgelastet, was sich mit den Erfahrungen der letzten Jahre deckt. Sämtliche Direktionen haben ihr Investitionsbudget nicht voll ausgeschöpft. In absoluten Zahlen sind die Bildungsdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion am deutlichsten unter den Budgetzahlen geblieben. Ohne die nicht budgetierte Vorfinanzierung des Bundesanteils an der Finanzierung der Durchmesserlinie im Betrag von 104 Mio. Franken wäre die Verbesserung der Investitionsrechnung gegenüber dem Budget noch wesentlich ausgeprägter gewesen. Der Selbstfinanzierungsgrad beläuft sich dank des Ertragsüberschusses und niedriger Investitionsausgaben auf 118%, während das Budget nur mit 64% rechnet. Die Nettoinvestitionen konnten vollständig aus den Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden.

Bestandesrechnung: Im Berichtsjahr ging das Fremdkapital um 754 Mio. Franken auf 7'450 Mio. Franken zurück. Im gleichen Zeitraum nahm das Finanzvermögen um 519 Mio. Franken auf 3'968 Mio. Franken ab. Die finanzpolitisch relevante Verschuldung (Fremdkapital minus Finanzvermögen) verminderte sich gegenüber Ende 2007 um 235 Millionen auf 3'482 Mio. Franken. Der Ertragsüberschuss erhöhte das Eigenkapital von 2'560 Mio. Franken um 313 Mio. Franken auf 2'873 Mio. Franken.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der folgenden Feststellungen, die Staatsrechnung 2008 zu genehmigen.

## **2. Feststellungen der Finanzkommission**

### **2.1 Schwerpunktthemen**

Bei der Prüfung der Rechnung 2008 beschäftigte sich die Finanzkommission vertieft mit folgenden Schwerpunktthemen.

#### **2.1.1 Rücklagen**

Im Berichtsjahr sind Rücklagen von 25,5 Mio. Franken gebildet und lediglich im Betrag von 15,2 Mio. Franken aufgelöst worden. Der Bestand erhöhte sich per 31. Dezember 2008 um 10,3 Mio. Franken oder um 11% auf 103,5 Mio. Franken. Von den 15,2 Mio. Franken aufgelösten Rücklagen wurden dem Personal Einmalzulagen von insgesamt 5,4 Mio. Franken gewährt. Die Finanzcontrollingverordnung (FCV) lässt Ausschüttungen an Mitarbeitende zulasten der Rücklagen nicht mehr zu. Ausschüttungen an das Personal – höchstens 50% oder 12,75 Mio. Franken der 2008 gebildeten Rücklagen – sind letztmals im Jahr 2009 möglich. Sofern der für Einmalzulagen mögliche Betrag vollumfänglich verwendet wird, bleiben Rück-

lagen von 90,75 Mio. Franken, abzüglich der Auflösung für Sachaufwendungen. Nach § 16 der FCV darf die Bildung neuer Rücklagen jährlich 2% des Lohnaufwands gemäss Rechnung der Leistungsgruppe nach Abzug von Rückerstattungen Dritter nicht übersteigen. Rücklagen dürfen künftig bis höchstens 5% dieses Lohnaufwands gebildet werden. Wenn eine Leistungsgruppe schlechter abschliesst als budgetiert, kann der Regierungsrat einen angemessenen Teil der bestehenden Rücklagen auflösen.

Die Finanzkommission wollte vom Regierungsrat wissen,

- wie er angesichts der wirtschaftlichen Lage die gegenwärtige Höhe der Rücklagen, also von Geld, das der Erfolgsrechnung entzogen ist, beurteile
- ob bei jenen Leistungsgruppen, deren Rücklagenbestand per Ende Jahr die 5% des Lohnaufwands übersteige, der Mehrbetrag aufgelöst werde
- ob er bei jenen Leistungsgruppen, deren Rechnung 2009 schlechter abschliesst als budgetiert, einen Teil der bestehenden Rücklagen auflöse.

Nach § 23 Abs. 3 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) hat der Regierungsrat, dafür zu sorgen, dass die Rücklagen eine angemessene Höhe nicht übersteigen. In § 16 Abs. 1 FCV hat er festgelegt, bis zu welchem Betrag er den Rücklagenbestand als angemessen beurteilt, nämlich bis 5% des Lohnaufwandes der Leistungsgruppe, und zwar unabhängig von der wirtschaftlichen Lage. Mit der Möglichkeit zur Bildung von Rücklagen wollte der Gesetzgeber einen Anreiz für wirtschaftliches Verhalten (Vermeidung des «Dezemberfiebers») schaffen. Der Anreiz würde jedoch verloren gehen, wenn die Bestimmungen zu den Rücklagen keinen Bestand hätten, weil sie jeweils an die wirtschaftliche Lage angepasst würden.

Die Rücklagenbestände der einzelnen Leistungsgruppen per Ende 2008 werden – gemessen an der ab 2009 geltenden Limite von 5% des Lohnaufwands – in 20 Leistungsgruppen überschritten. Insgesamt wäre der Rücklagenbestand in den betroffenen Leistungsgruppen allerdings nur um rund 2,8 Mio. Franken zu hoch gewesen.

Der Regierungsrat sieht nicht vor, Rücklagenbestände aufzulösen, welche die Limite von § 16 Abs. 1 FCV überschreiten. Hingegen können die betroffenen Leistungsgruppen keine oder nur eingeschränkt neue Rücklagen bilden.

Wenn eine Leistungsgruppe schlechter abschneidet als budgetiert, kann der Regierungsrat aufgrund von § 16 Abs. 2 FCV einen angemessenen Teil der bestehenden Rücklagen auflösen, wobei die Auflösung nicht an Kriterien gebunden ist, beispielsweise an eine ineffiziente Leistungserbringung. Eine ineffiziente Leistungserbringung kann für eine Direktion allerdings Anlass sein, dem Regierungsrat die Auflösung eines Teils des Rücklagenbestandes zu beantragen. Der Regierungsrat soll die Möglichkeit haben, auch aus anderen Gründen den Rücklagenbestand zu kürzen. Die Auflösung eines Teils des Rücklagenbestandes beschliesst der Regierungsrat im gleichen Verfahren wie die Bildung von Rücklagen. Über die Auflösung von Rücklagen in der Rechnung 2009 wird der Regierungsrat also 2010 entscheiden, wenn er dem Kantonsrat den Geschäftsbericht 2009 zur Genehmigung vorlegt.

### **2.1.2 Personalmanagement**

Eine Folge der neuen Rechnungslegung nach IPSAS ist, dass für die am Jahresende aufgelaufenen Guthaben für Gleitzeit, Überzeit, Ferien und Dienstaltersgeschenke Rückstellungen zu

buchen sind, da es sich dabei um Verpflichtungen des Kantons gegenüber seinen Mitarbeitenden handelt.

Die von der Finanzkommission gewünschte Auflistung der Guthaben für Gleitzeit, Überzeit, Ferien und Dienstaltersgeschenke der Mitarbeitenden pro Leistungsgruppe der kantonalen Verwaltung per 31. Dezember 2007 und per 31. Dezember 2008 liegt erst im September 2009 mit dem Bilanzanpassungsbericht per 1. Januar 2009 vor.

Im Weiteren erkundigte sich die Finanzkommission, ob die Arbeitszeit in der kantonalen Verwaltung nach einem einheitlichen System erfasst werde bzw. weshalb verschiedene Systeme zur Anwendung kämen und ob mit PULS-ZH diesbezüglich eine Änderung angestrebt werde.

In der kantonalen Verwaltung werden zur Erfassung der Arbeitszeit verschiedene Systeme eingesetzt. In der Vergangenheit konnten die Direktionen grundsätzlich autonom entscheiden, welche Systeme sie zur Zeiterfassung einsetzen. Unterschiedliche Zeiterfassungssysteme werden auf Grund unterschiedlicher betrieblicher Notwendigkeiten gewählt. Die Systeme der zentralen Verwaltung zur Zeit- und Leistungserfassung dienen einerseits der Erfassung der Arbeitszeit und dem Ausweis der Zeit- und Ferienguthaben nach den Anforderungen des Personalrechts und andererseits der Erfassung und dem Ausweis der für die einzelnen Leistungen verwendeten Arbeitszeit nach den Anforderungen der Kosten-Leistungs-Rechnung im Sinne der Leistungserfassung mit Aufwandausweis (LEA). Bei Schichtbetrieben wie den Spitälern oder der Kantonspolizei dienen die Zeiterfassungssysteme zusätzlich der Personaleinsatzplanung.

Mit der Einführung von PULS-ZH sind in der kantonalen Verwaltung diesbezüglich keine Änderungen geplant. Das neue Personalmanagement- und Lohnadministrationssystem wird auf der Grundlage von SAP HCM aufgebaut. SAP bietet für die Zeiterfassung zwar das Modul CATS an. Es ist jedoch nicht geplant, dieses Modul einzuführen, da eine flächendeckende Einführung den Projektumfang sprengen würde. Zudem müsste noch genau geprüft werden, ob die Funktionalitäten dieser Standardsoftware den kantonalen Anforderungen genügen würden. Die Einrichtung einer direkten Zeiterfassung mindestens für die Zentralverwaltung in SAP wäre technisch zwar möglich, würde aber zusätzliche Lizenzkosten verursachen. Als Alternative dazu ist jedoch vorgesehen, Schnittstellen von PULS-ZH zu den verschiedenen Zeit- und Leistungserfassungssystemen einzurichten. Damit soll eine zentrale Auswertung ermöglicht werden.

### **2.1.3 Mietverträge**

Die Finanzkommission liess sich von der Staatskanzlei eine Liste mit den Mietverträgen ab 100'000 Franken/Jahr geben, die 2008 neu abgeschlossen oder verlängert wurden. Zu den Objekten «Zürich, Stampfenbachstrasse 115 / Nutzer PHZH / Nettomiete total p.a. Fr. 366'560» sowie «Schlieren, Wagistrasse 14 und 10 / Nutzer USZ / Nettomiete total p.a. Fr. 1'890'240 und Fr. 208'690» bat die Finanzkommission die Baudirektion um Herausgabe der Mietverträge und um eine Beurteilung der Verträge durch das Immobilienamt.

## 2.2 Prüfung der Rechnung 2008 durch die Finanzkontrolle

Am 28. Mai 2009 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung des Kantons Zürich 2008. Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entsprechen die Werte und Angaben der am 31. Dezember 2008 abgeschlossenen Rechnung den für die Rechnungslegung massgebenden gesetzlichen Grundlagen sowie den weiteren Bestimmungen des Kantons Zürich.

Aufgrund des Berichts der Finanzkontrolle zur Rechnung 2008 hat die Finanzkommission folgende Vertiefungsfragen an die Finanzdirektionen formuliert.

Neben den Lohnempfängern, wo die AHV-Pflicht beim Arbeitgeber liegt, beschäftigt der Kanton auch Selbstständigerwerbende, die selbst mit der AHV abrechnen. Da es einen Graubereich gibt, kommt es vor, dass jemand als selbstständig erwerbend eingereiht wird, obwohl das nicht der Fall ist, was zu Lücken bei den Sozialversicherungsbeiträgen führt.

Gibt es Richtlinien des Personalamtes? Wie werden sie umgesetzt? Wie wird geprüft, dass sie eingehalten werden? Was ist der Grund, dass es in den Bereichen Bildung und Gesundheit immer wieder zu Klagen kommt?

Die Finanzdirektion hat zu den Fragen wie folgt Stellung genommen: Die Beurteilung der Frage, welche Geldleistungen als AHV-pflichtiger Lohn aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit zu betrachten sind, richtet sich ausschliesslich nach dem Bundesrecht. Richtlinien des Personalamtes gibt es angesichts der umfassenden und abschliessenden Regelung durch den Bund nicht. Die Einhaltung der Vorschriften wird durch die Revisionsorgane der Sozialversicherungsanstalt Zürich überprüft. Die Revision wird durch die Kantonale Finanzkontrolle im Mandatsverhältnis ausgeführt. Dem Personalamt sind nicht alle Klagen bekannt, die gemäss Feststellung offenbar in den Bereichen Bildung und Gesundheitswesen mit zum Teil eigener Lohnadministration vorgebracht werden. In beiden Bereichen gibt es zudem eine Vielzahl von besonderen Anstellungs- und Auftragsformen, die mitunter besonders komplexe AHV-rechtliche Fragen aufwerfen. Zahlungen, die zu Unrecht nicht als AHV-pflichtiger Lohn abgerechnet und ausserhalb des zentralen Lohnverarbeitungssystems als normale Kreditoren abgewickelt werden, können vom Personalamt und den Lohnzahlstellen nicht überwacht werden.

Mehrwertsteuer: In ihrem Bericht über die Prüfung der Rechnung des Kantons Zürich 2008 empfiehlt die Finanzkontrolle unter Ziff. 3.4 wie schon in früheren Jahren, bezüglich Mehrwertsteuerpflicht ein koordiniertes Vorgehen sicherzustellen und ein zentrales Kompetenzzentrum für die Schulung und die effiziente, rechtmässige und steueroptimale Abwicklung einzurichten.

Ist die Finanzdirektion am Aufbau eines solchen Kompetenzzentrums? Wie sieht der zeitliche Ablauf aus?

Aufgrund der Erfahrung in der Vergangenheit hat die Finanzverwaltung entschieden, wie bisher für komplexe Fragen auch künftig externe Beratungsleistungen einzukaufen. Weil zu wenig schwierige Fälle zu bearbeiten sind, lohnt sich der Aufbau eines Kompetenzzentrums mit zwei oder mehr Stellen für Mehrwertsteuerexperten nicht. Im Stellenplan der Finanzverwaltung ist demzufolge nur eine halbe Stelle für die Mehrwertsteuerkoordination und die interne Bereitstellung von Mehrwertsteuerexpertenwissen vorgesehen, nicht aber der Aufbau eines eigentlichen Kompetenzzentrums. Die Abteilung Kantonales Rechnungswesen der Fi-

finanzverwaltung kann sich den Mehrwertsteuerfragen erst vermehrt widmen, wenn das laufende Reorganisationsprojekt «Neue Rechnungslegung» abgeschlossen ist, da die Ressourcen durch dieses Projekt gebunden sind. Eine Erhöhung des Stellenplans und damit eine Budgeterhöhung für den Aufgabenbereich Mehrwertsteuer ist nicht geplant. Die Finanzverwaltung kennt das Anliegen der Finanzkontrolle seit längerer Zeit und hat sie über die beabsichtigte Entwicklung informiert.

Im erwähnten Bericht der Finanzkontrolle heisst es beim Steueramt, auch für den Jahresabschluss 2008 könne kein ordnungsmässiger Saldonachweis für das in der Rechnung ausgewiesene Kontokorrent Quellensteuer erbracht werden. Der Hauptgrund liege in den Unzulänglichkeiten der sich bei der Abteilung Quellensteuer im Einsatz befindlichen alten Informatiksysteme.

Wie beabsichtigt die Finanzdirektion, die Ordnungsmässigkeit im Bereich Quellensteuer wieder herzustellen (Massnahmen und Termine)?

Das Systemumfeld im Bereich Quellensteuer (NCR Galaxy) datiert aus dem Jahr 1985. Die Applikation ist am Ende ihres Lebenszyklus angelangt. Die Ablösung der überalterten Software ist im Programm ZüriPrimo als Realisierungseinheit RE07 geplant. Vorarbeiten wurden in Angriff genommen. Der Projekt-Initialisierungsauftrag für die Ablösung der Galaxy-Software ist erteilt und bereits in Bearbeitung. Als Zielgrösse ist die Einführung einer neuen Applikation bzw. die Ablösung der bestehenden Software bis 2012 geplant.

### **3. Würdigung und Ausblick**

Der Rechnungsabschluss 2008 mit einem Ertragsüberschuss anstelle eines budgetierten Aufwandüberschusses ist erfreulich. Zu würdigen ist auch, dass der mittelfristige Haushaltsausgleich für die vergangenen acht Jahre 2001 bis 2008 mit einem Überschuss von 1,6 Mrd. Franken erreicht wird. Weniger erfreulich sind die Perspektiven für die Periode 2006 bis 2013. Einerseits fällt der hohe Ertragsüberschuss 2005 von 1,3 Mrd. Franken (Golderlös) aus der Betrachtung, andererseits drohen in den kommenden Jahren wegen der von der Finanzkrise ausgelösten Rezession geringere Einnahmen bei den Steuererträgen.

Der Regierungsrat hat sich mit den finanziellen Perspektiven des Kantonshaushalts 2010 bis 2017 befasst und langfristige Ziele festgelegt. Den Überlegungen zur Entwicklung in der Achtjahresperiode liegen vier Szenarien zum Steuerertrag zugrunde. Der Regierungsrat rechnet im besten Fall mit einem kumulierten Aufwandüberschuss von 2,9 Mrd. Franken bis 2017. In der Investitionsrechnung sind in allen Planjahren Nettoinvestitionen von durchschnittlich 1,1 Mrd. Franken geplant. Das Eigenkapital nimmt bis 2017 um 2,9 Mrd. Franken ab und die Verschuldung steigt um 5,7 Mrd. Franken. In den weiteren Szenarien der Staatssteuererträge verschlechtern sich der kumulierte Aufwandüberschuss, das Eigenkapital und die Verschuldung bis 2017 noch zusätzlich um bis zu 2,4 Mrd. Franken.

## **B. Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juni 2008 bis Juni 2009**

### **1. Einleitung**

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

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

Am 31. August 2008 trat Hans Frei als Folge seiner Wahl zum Fraktionsvorsitzenden der SVP nach nur gut einem Jahr als Mitglied und Präsident der Finanzkommission zurück. Gleichentags gab auch Natalie Vieli-Platzer, die der Finanzkommission gut vier Jahre angehörte, ihren Rücktritt bekannt. Zum neuen Präsidenten wurde das bisherige Mitglied Martin Arnold gewählt. Als Mitglieder wurden Hans Frei und Natalie Vieli-Platzer durch Theo Toggweiler und Hans Läubli ersetzt.

Im Berichtsjahr (19. Juni 2008 bis 18. Juni 2009) traf sich die Finanzkommission zu 26 Sitzungen.

### **2. Periodisch wiederkehrende Aufgaben**

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

- Budget 2009 des Kantons Zürich, 4543b
- Nachtragskredite für das Jahr 2008, II. Serie, 4540
- Nachtragskredite für das Jahr 2008, III. Serie, 4561
- Nachtragskredite für das Jahr 2009, I. Serie, 4601a
- Rechnung 2008 des Kantons Zürich, 4594a

Die Nachtragskredite 2008, II. und III. Serie, genehmigte der Rat entsprechend den Anträgen der Finanzkommission. Während eine Mehrheit der Finanzkommission das Budget 2009 ablehnte, setzte der Rat mit 106 Ja zu 72 Nein ein Budget fest.

Die Rechnung 2008 und die Nachtragskredite I/2009 werden vom Rat erst nach der Verabschiedung des Tätigkeitsberichts in der Kommission beraten.

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

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2009 bis 2012 (KEF 2009) des Kantons Zürich, 4543
- Verwaltungsrechnung 2008, Zwischenberichterstattung II, Stand 10. September, mit Stichtagsbilanz 31. August 2008 (RRB 1613 vom 22. Oktober 2008)
- Verwaltungsrechnung 2009, Zwischenberichterstattung I, Stand 10. Mai 2009, mit Stichtagsbilanz 30. April 2008 (RRB 930 vom 10. Juni 2009)
- Semesterberichterstattung 1/2008 der Finanzkontrolle vom 14. Oktober 2008

- Semesterberichterstattung 2/2008 der Finanzkontrolle vom 8. April 2009
- Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung des Kantons Zürich 2008
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2008

### **3. KEF-Erklärungen**

Die Finanzkommission hat eine KEF-Erklärung zum Thema «Jährliche Saldoverbesserung um 120 Mio. Franken gegenüber dem KEF 2009 ab dem Jahr 2010» eingereicht, die der Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesen hat.

Wie dem Bericht des Regierungsrates zu den Erklärungen des Kantonsrates zum KEF 2010 bis 2013 (RRB Nr. 622 vom 22. April 2009) zu entnehmen ist, wird die Erklärung der Finanzkommission im KEF 2010 bis 2013 mit folgender Begründung nicht umgesetzt. Da aufgrund der neuesten Szenarienrechnungen die Steuererträge um 200 bis 300 Mio. Franken unter dem Budget 2009 bleiben könnten, müsste der Saldo nicht nur um 120 Mio. Franken, sondern um 300 bis 400 Mio. Franken verbessert werden, um die geforderte Saldoverbesserung gegenüber dem KEF vom 10. September 2008 zu erreichen. Nach Aussage des Regierungsrates lassen sich Verbesserungen in diesem Umfang nicht in einem Planungs- und Budgetprozess umsetzen.

Die Finanzkommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Informatikgesamtaufwand pro Arbeitsplatz, wie vor einem Jahr mit einer KEF-Erklärung verlangt, nun im Geschäftsbericht ausgewiesen wird.

### **4. Lotteriefondsgeschäfte**

#### **4.1 Staatsarchiv**

Mit der Vorlage 4492 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, dem Staatsarchiv einen Beitrag in der Höhe von 3,759 Mio. Franken für das Projekt «Transkription und Digitalisierung von Kantonsratsprotokollen und Regierungsratsbeschlüssen seit dem 19. Jahrhundert» zu gewähren. Die Protokolle von Parlament und Regierung sind die wichtigsten Aktenserien des Kantons Zürich. Sie sind ein Kondensat dessen, was die Verwaltung gemacht hat, und zeigen das Wechselspiel zwischen Regierungsrat und Kantonsrat auf. Bei der Vorlage handelte es sich um ein typisches Fondsprojekt. Das Staatsarchiv hat keinen gesetzlichen Auftrag, seine Unterlagen in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen. Da nicht davon auszugehen war, dass ein Teil der Projektkosten durch Beiträge von Privaten gedeckt werden kann, übernahm der Lotteriefonds die gesamten anfallenden Kosten. Sowohl die Finanzkommission als auch der Rat stimmten der Vorlage einstimmig zu.

#### **4.2 «StudentHostel»**

Mit der Genehmigung der Vorlage 4505 bewilligten Finanzkommission und Kantonsrat 3 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds zu Gunsten der Stiftung Studentisches Wohnen Zürich. Die Stiftung benötigt den Beitrag für den Bau eines «StudentHostels» in Zürich-Altstetten mit 168 preisgünstigen Zimmern für ausserkantonale und ausländische Studierende. Die weltbesten Universitäten bieten Austausch und Masterstudiengänge im Gesamtpaket mit einer Unterkunft an. Die Stiftung für Studentisches Wohnen Zürich will die Hochschulen von Zürich in

ihrer Absicht unterstützen, sogenannten Mobilitätsstudierenden, das heisst Studierenden, die während ihres Studiums ein bis zwei Semester oder einen ganzen Studienteil an einer zweiten Hochschule leisten, auch solche Angebote unterbreiten zu können.

### **4.3 Zoo Zürich**

1997 und 2001 leisteten Kanton und Stadt Zürich mit zwei Beiträgen an den ersten und zweiten Ausbauschnitt des Zoos insgesamt je 25,1 Mio. Franken. In den Jahren 2010 bis 2020 folgt die nächste Ausbaustufe (Vorlage 4577). Der Zoo möchte unter anderem einen neuen Elefantentempel erstellen und eine grosse Savannenanlage bauen. Zudem stehen Erschliessungs- und Infrastrukturkosten an. Zwischen Zoo und Kanton/Stadt besteht eine klare Aufgabenteilung. Der Zoo bringt die für den Bau der Tieranlagen notwendigen Mittel selbst auf. Kanton und Stadt übernehmen die Infrastrukturkosten. Im Rahmen des kommenden Ausbauschnittes hat der Zoo 97 Mio. Franken selbst zu übernehmen. Von Stadt und Kanton beantragt er je 9,8 Mio. Franken. Den Betrag von 19,6 Mio. Franken benötigt die Zoo Zürich AG für diverse Leitungen und zur Erneuerung der Energieinfrastrukturanlagen. Die Finanzkommission steht dem Ausbauprojekt positiv gegenüber und begrüsst insbesondere die langfristige Planung des Zoos. Zu diskutieren gab allerdings die Erschliessung des Zoos mit dem öffentlichen Verkehr. Da die grosse Mehrheit der Kommission den Zooausbau nicht von der Verkehrsfrage abhängig machen wollte, stimmte sie der Vorlage mit 10:1 Stimme zu. Der Rat folgte dem Antrag der Finanzkommission mit 147 Ja zu 6 Nein.

### **4.4 Schweizerisches Landesmuseum**

Das Schweizerische Landesmuseum wurde 1898 eröffnet. Da der Bau den modernen Museumsbedürfnissen bereits seit geraumer Zeit nicht mehr genügt, entschlossen sich die zuständigen Bundesinstanzen, den Altbau zu sanieren und das Landesmuseum mit einem Ergänzungsbau zu erweitern. Das Erweiterungsprojekt weist budgetierte Kosten von 111 Mio. Franken auf. Der Kanton Zürich als Standortkanton beteiligt sich am Erweiterungsprojekt mit einem Pauschalbeitrag von 20 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds (Vorlage 4574). Weiter ist vorgesehen, dass der Bund 76 Mio. Franken übernimmt, die Stadt Zürich 10 Mio. Franken beiträgt und sich Private mit 5 Mio. Franken beteiligen.

Nachdem der Bund die Kultur auf kantonaler Ebene nur minimal fördern will und der Nationalrat den Vorstoss aus dem Kanton Zürich, die sogenannten «Leuchttürme» (Kulturinstitutionen und Kulturprogramme von nationaler und internationaler Ausstrahlung) zu unterstützen, deutlich verworfen hat, wurde die Frage aufgeworfen, weshalb der Kanton Zürich jetzt 20 Mio. Franken für das Landesmuseum sprechen sollte, gegen die nicht einmal das Referendum ergriffen werden könne. Als Eigentümer habe der Bund selbst für die Kosten aufzukommen. Da der Kanton Zürich an einer kritischen Auseinandersetzung mit der Geschichte der Schweiz und des Kantons interessiert ist und auch aus touristischen Überlegungen ein Interesse daran hat, Standortkanton des Landesmuseums zu bleiben, stimmte die Finanzkommission dem Beitrag aus dem Lotteriefonds mit 10:1 Stimme zu.

### **4.5 UEFA EURO 2008**

Am 11. Dezember 2007 bewilligte der Kantonsrat mit der Vorlage 4440 insgesamt 4,5 Mio. Franken aus dem Lotteriefonds zu Gunsten von Projekten im Zusammenhang mit der EURO



08. Mit Schreiben vom 7. Juli 2008 bat die Finanzkommission die Finanzdirektion um eine detaillierte Abrechnung über die Verwendung dieses Betrages. Gleichzeitig ersuchte die FIKO um Auskunft, ob der Verkaufserlös der Fan Camp-Zelte mit dem vom Kanton bewilligten Beitrag verrechnet werde.

Abrechnung: 3 Mio. Franken wurden direkt an den Verein EM 08 Zürich überwiesen. Für die Projekte Swiss Beach, Wien, und Fan Camp, Zürich, standen insgesamt 1 Mio. Franken zur Verfügung. Gemäss Schlussabrechnung wurden dafür insgesamt 919'434 Franken ausgegeben. Für das Teilprojekt Fan Camp wurden dem Lotteriefonds nur die Netto-Aufwendungen belastet, so dass keine Rückzahlungen für Verkaufserlöse notwendig sind. Sämtliche Einnahmen wie die Logierabgaben der Gäste, der Mahlzeiten- und Getränkeverkauf und der Verkauf von gebrauchtem Material (darunter Zelte) flossen in die Projektabrechnung. Von der Ermächtigung, Beiträge aus dem Lotteriefonds zur Unterstützung von Einzelprojekten im Zusammenhang mit der EURO 08 bis zum Betrag von insgesamt 500'000 Franken zu bewilligen, machte der Regierungsrat Gebrauch. Zur Unterstützung von drei Projekten bewilligte er einen Gesamtbetrag von 130'000 Franken, unter anderem 100'000 Franken für die Informationskampagne gegen Frauenhandel. Davon wurden vom Lotteriefonds 129'750 Franken ausbezahlt. Der zur Verfügung stehende Kredit von 4,5 Mio. Franken wurde um 450'816 Franken oder 10,02% unterschritten.

## **5. Geschäfte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen**

Wie bereits im letzten Tätigkeitsbericht erwähnt, wurde der Kredit für den Mieterausbau betreffend das Toni-Areal für die Zürcher Hochschule der Künste sowie für Teile der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Vorlage 4477, von drei kantonsrätlichen Kommissionen vorberaten. Federführende Kommission war die KBIK. Für die baulichen Fragen war die KPB zuständig. Die Finanzkommission befasste sich mit dem Mietvertrag, den Investitionen für Mieterausbau und Mieterausstattung, dem Vorkaufsrecht und dem Bundesbeitrag. Sie erstellte zu diesen Themenbereichen einen umfassenden Fragenkatalog, den sie sich von ZKB, Immobilienamt und der Bildungsdirektion beantworten liess. Die Finanzkommission stimmte dem Geschäft mit 8 zu 1 Stimme bei 1 Enthaltung zu. Der Rat entschied sich mit 107 Ja zu 29 Nein bei 30 Enthaltungen für die Vorlage.

## **6. Weitere Tätigkeiten**

### **6.1 Nachnutzung von Liegenschaften**

Im Zusammenhang mit der Beratung der Vorlage 4477, Toni-Areal, hat die Finanzkommission das Thema «Nachnutzung von Liegenschaften» aufgenommen. Da nach ihrer Meinung bei der Realisierung neuer Projekte auch aufgezeigt werden muss, was im Gegenzug abgegeben wird, da der Kanton nicht alle freiwerdenden Liegenschaften behalten kann, gelangte sie bezüglich der folgenden vier Vorlagen am 2. Oktober 2008 schriftlich an den Regierungsrat:

3941 Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ)

4150 Übergang von Liegenschaften (Gebiet Ausstellungsstrasse)

4338 Bewilligung eines Kredits für den Mieterausbau der Liegenschaft Sihlpost für die PHZH

4477 Bewilligung eines Kredits für den Mieterausbau betreffend das Toni-Areal für die ZHdK sowie für Teile der ZHAW

Bei den vier Geschäften ist festzustellen, dass Flächenangaben und Nutzungsabsichten sowie Angaben zur vorgesehenen Aufgabe von Flächen und deren bisherige Kosten in den Vorlagen selbst, in den Detailunterlagen und in weiteren Antworten unterschiedlich sind. Da aufgrund der Vorlagen nach dem Bezug der Objekte Mietflächen aufgegeben und eigene Gebäude genutzt werden sollen, bat die Finanzkommission den Regierungsrat, mit den erwähnten Vorlagen übereinstimmende und zukünftig vergleichbare Angaben in Tabellenform zu liefern, unter anderem zur Anzahl m<sup>2</sup> pro Objekt, zu den Mietkosten, zum Mieterausbau und beim Eigentum zu den totalen Anlagekosten. Die Finanzkommission ging davon aus, der Regierungsrat habe bei seinen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen die Zahlen erfasst und das Immobilienamt sei in der Lage, vergleichbare Angaben zu liefern. Damit sollte es möglich werden, nach dem Bezug der vorgenannten Objekte das entsprechende Controlling für die vom Regierungsrat beabsichtigte Aufgabe von Flächen in m<sup>2</sup> und in Franken aufzubauen.

Am 31. Oktober 2008 teilte die Baudirektion der Finanzkommission mit: «Bei den vier Vorlagen handelt es sich um unterschiedliche Geschäfte wie ein Neubauvorhaben, zwei Mietgeschäfte sowie einen Liegenschafts Kauf. Diese befinden sich in unterschiedlichen Projektentwicklungsstadien, weshalb die von Ihnen gewünschten Angaben teilweise noch nicht vorhanden sind, respektive noch nicht berechnet werden können.» Die folgenden Angaben der Baudirektion zu den einzelnen Vorlagen beantworteten die gestellten Fragen aus der Sicht der Finanzkommission nicht, sondern listeten nur in Ansätzen auf, was dem Parlament in den vier Vorlagen bisher unterbreitet wurde und was in dieser Form nach wie vor nicht vergleichbar ist. Die Finanzkommission teilte dies dem Regierungsrat am 13. November 2008 mit und lud ihn ein, ihr mitzuteilen, wann sie mit der definitiven Beantwortung ihrer Fragen vom 2. Oktober rechnen könne. Die Antwort des Regierungsrates vom 28. Januar 2009 führte zu keiner Klärung, da sie nicht mehr aussagte als das Schreiben der Baudirektion vom 31. Oktober 2008. Im Februar 2009 wurde zudem bekannt, dass der vom Volk im Jahr 2003 genehmigte Kredit von 380 Mio. Franken für das PJZ infolge zahlreicher Anpassungen des Projekts um 95 Mio. Franken erhöht werden muss.

Um ihre Aufsichtsfunktion wahrnehmen zu können, muss die Finanzkommission wissen, wo bei den einzelnen Bauvorhaben Kosten anfallen. Gemäss § 16 Abs. 1 Finanzkontrollgesetz (FKG) können parlamentarische Untersuchungskommissionen, die Finanzkommission, der Regierungsrat, die Direktionen und andere der Finanzkontrolle zur Unterstützung ihrer Oberaufsicht oder Dienstaufsicht besondere Prüfungsaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen. Da die Fragen der Finanzkommission vom 2. Oktober 2008 zur Erhebung der Flächen sowie zum Kostenvergleich weder von der Baudirektion noch vom Regierungsrat beantwortet wurden, entschied sie sich am 26. März 2009, an die Finanzkontrolle zu gelangen und diese anzufragen, ob sie einen entsprechenden Auftrag entgegennehmen könne. Nachdem die Finanzkontrolle diese Problematik bereits in früheren Jahren beleuchtet und verschiedentlich darüber berichtet hatte, wurde vereinbart, dass sie ihre seinerzeitigen Erkenntnisse aktualisiert und der Finanzkommission vorlegt, so dass die FIKO noch vor den Sommerferien über das weitere Vorgehen entscheiden kann.

## **6.2 Überlagerung von Eigentümerstrategie und Mietermodell**

Bei ihren Diskussionen über die Nachnutzung von Liegenschaften stiess die Finanzkommission auf einen Sachverhalt der einer Klärung bedarf. Mit der 1998 beschlossenen Neuordnung der Zuständigkeiten im Liegenschaftsbereich wurde die Bewirtschaftung der Liegenschaften dezentralisiert. Diese gehörte neu zum Kompetenzbereich der einzelnen Direktionen. Weil in

der Folge Absprachen und Optimierungen fehlten, weil zu kleine Einheiten entstanden, was zu Ineffizienz führte, schuf man zur Erfüllung einer Klammerfunktion das Immobilienamt. Da die Eigentümerstrategie aber bestehen blieb, entstanden zwei sich überlagernde bzw. sich widersprechende Modelle. Da nach Auffassung der Finanzkommission dieser Widerspruch es für das Immobilienamt schwierig macht, seinen Auftrag zu erfüllen, bat sie den Regierungsrat am 22. September 2008 zum bestehenden Widerspruch Stellung zu nehmen und die Frage zu beantworten, ob es nicht Sinn machen würde, sich für eines der beiden Modelle zu entscheiden.

Am 25. Februar 2009 nahm der Regierungsrat auf Nachfrage der Finanzkommission Stellung. Inhalt der Antwort war: «Das Immobilienamt ist erst seit gut zwei Jahren tätig. Die Immobilienverordnung wurde am 24. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Die Verwaltung ist dabei, Erfahrungen zu sammeln, und wird zu gegebener Zeit eine Auslegeordnung machen. Zum heutigen Zeitpunkt können wir zu Ihrer Anfrage betreffend Überschneidungen von Mietermodell und Eigentümermodell noch keine konkreteren Antworten geben.»

Die Finanzkommission hielt am 30. März 2009 zuhause des Regierungsrates fest, es würde sie freuen, wenn er verbindlich sagen könnte, wann das Sammeln von Erfahrungen soweit fortgeschritten sei, dass der Kommission die gewünschten Auskünfte erteilt werden können. Die regierungsrätliche Antwort ist bei der Verabschiedung des Tätigkeitsberichts noch ausstehend.

### **6.3 IT-Strategie des Regierungsrates**

Sowohl Geschäftsprüfungs- als auch Finanzkommission befassen sich regelmässig mit Fragen zum IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung. Dabei stehen die strategische Ausrichtung des Informatikeinsatzes und damit die IT-Strategie des Regierungsrates im Vordergrund. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, beschlossen die beiden Aufsichtskommissionen die Bildung einer kommissionsübergreifenden Subkommission.

Im Sommer 2008 stellte die Subkommission dem Regierungsrat und den Direktionen verschiedene Fragen zur damaligen Situation im IT-Bereich, die bis Ende August 2008 beantwortet wurden. Im Dezember 2008 verabschiedete der Regierungsrat die von der Subkommission seit langem erwartete IT-Strategie der kantonalen Verwaltung. Nach der Auswertung der Informationen aus den Direktionen und der Beratung der IT-Strategie des Regierungsrates unterbreiteten Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat insbesondere folgende Empfehlungen:

- Die Organisation der Informatik und die KITT-Verordnung sind zu überprüfen. Insbesondere sind der KITT-Geschäftsstelle klare Kompetenzen und Ressourcen für die operative Ebene der kantonalen Informatik zuzuweisen.
- Die Informatikstrategie der kantonalen Verwaltung ist mit den strategischen Zielen «Green IT» und «Beschränkung auf einen PC pro Arbeitsplatz» zu ergänzen.
- Es sind klare Kriterien zu erarbeiten, unter welchen Voraussetzungen fachspezifische Anwendungen bewilligt werden können. Die Zuständigkeit für solche Entscheide wird der KITT-Geschäftsstelle übertragen. Zudem wird ein Organ bestimmt, das deren Umsetzungspraxis kontrolliert.
- Hinsichtlich der Kosten für die kantonale Informatik ordnet der Regierungsrat einen Benchmark mit vergleichbaren Kantonen oder privaten Unternehmen an.
- Für die Kontrolle der Umsetzungsplanung ist ein Organ zu bestimmen. Dieses hat dem Regierungsrat über den Stand der Umsetzung regelmässig Bericht zu erstatten.

Die Umsetzung der Informatikstrategie wird künftig von der Geschäftsprüfungskommission begleitet, wobei sie die Finanzkommission über wichtige Feststellungen oder Ereignisse regelmässig informiert. In einem ersten Schritt wird die Geschäftsprüfungskommission die Unterlagen zur Umsetzungsplanung (Terminplanung, Meilensteine, Kostenfolge usw.) verlangen. Weiter wird sie sich über einen allfälligen Anpassungsbedarf der KITT-Verordnung sowie nach den Direktionsstrategien im IT-Bereich erkundigen und sich schliesslich vom Regierungsrat über die Umsetzung der Empfehlungen der beiden Aufsichtskommissionen orientieren lassen.

#### **6.4 E-Government-Strategie**

Am 10. September 2008 setzte der Regierungsrat die E-Government-Strategie des Kantons Zürich 2008-2012 fest. Aufgrund dieser Strategie stellten sich der Finanzkommission diverse die Finanzen betreffende Fragen, die sie bei der Staatskanzlei, wo die Stabsstelle E-Government angesiedelt ist, einreichte.

Was die Gesamtkosten für die Umsetzung der E-Government-Strategie im Kanton Zürich betrifft, wird in der Antwort auf die Mitte dieses Jahres durchgeführte Erhebung der E-Government-Projekte in den Direktionen und der Staatskanzlei hingewiesen, bei der unter anderem auch die geplanten Kosten erhoben werden. Gemäss heutiger Planung soll dem Regierungsrat im September 2009 ein Zwischenbericht unter Beilage des Projektportfolios vorgelegt werden, der die Gesamtkosten der Strategieumsetzung ausweisen wird. Demzufolge kann zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verbindliche Angabe zu den Kosten der Strategieumsetzung gemacht werden. Bei der im Frühjahr 2008 durchgeführten Erhebung der E-Government-Projekte bei den Direktionen und der Staatskanzlei wurden Gesamtkosten von 12 bis 19 Mio. Franken ermittelt. Aufgrund der lückenhaften Datenbasis ist diese Angabe jedoch nur als grobe Schätzung zu verstehen.

Da die Strategieumsetzung grundsätzlich durch die für die jeweiligen öffentlichen Leistungen verantwortlichen Direktionen und die Staatskanzlei erfolgt, sind diese auch für Budgetierung, Finanzierung und Kostenkontrolle ihrer Vorhaben zuständig. Die Kosten der einzelnen Vorhaben werden in den jeweiligen Leistungsgruppen, die Gesamtkosten der Strategieumsetzung jährlich im Geschäftsbericht ausgewiesen. Die Staatskanzlei – als zuständige Stelle für die Führung des gesamten E-Government-Projektportfolios – erhebt regelmässig die Statusinformationen aller Projekte. Dabei werden unter anderem auch Kosten- und Terminabweichungen erfasst. Zudem wird das Projektportfolio auf mögliche Lücken oder Doppelspurigkeiten geprüft. Die erfassten Informationen fliessen in die jährliche Berichterstattung ein. Die Kommissionen des Kantonsrats werden mit dem Geschäftsbericht über die Kostenentwicklung und den Umsetzungsstand informiert.

Die Kosten des laufenden Unterhalts aller E-Government-Systeme und -Anwendungen werden bis anhin nicht erhoben und deren Erfassung ist derzeit auch nicht vorgesehen, weil sie aufgrund der schwierigen Abgrenzung zu den Kosten der internen Informatik äusserst schwierig auszuweisen sein dürften. Allerdings können die laufenden Kosten für den Unterhalt einzelner System- bzw. Anwendungsbereiche ausgewiesen werden. So fallen zum Beispiel für den Betrieb und Unterhalt der zentralen Web-Infrastruktur (Intranet und Internetauftritt des Kantons Zürich) jährliche Kosten für externe Leistungen im Umfang von insgesamt rund 500'000 Franken an.

## **6.5 Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung (Verlegung und Neubau in Zürich Lengg), RRB 100/2009**

Mit Beschluss vom 21. Januar 2009 hat der Regierungsrat der Verlegung des Kinderspitals von Zürich Hottingen nach Zürich Lengg zugestimmt und dazu der Eleonorenstiftung, der heutigen Betreiberin des Spitals, das notwendige Land in Zürich Lengg im Abtausch mit dem heutigen Gelände des Kinderspitals in Zürich Hottingen zur Verfügung gestellt.

In diesem Zusammenhang stellten sich der Finanzkommission verschiedene Fragen, welche die Gesundheitsdirektion am 23. April 2009 schriftlich beantwortete.

Welches sind die gesetzlichen Grundlagen für den Landabtausch?

Antwort der Gesundheitsdirektion: Die Kompetenz der Regierungsrates, die zur Wahrnehmung und Erfüllung von öffentlichen Aufgaben notwendigen Grundstücksgeschäfte zu tätigen, ergibt sich aus § 58 Abs. 1 lit. a und c des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611). Verwaltungsintern fallen gemäss Anhang 1 lit. G Ziff. 5 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR; LS 172.11) Liegenschaftengeschäfte des Finanzvermögens in den Zuständigkeitsbereich der Baudirektion. Mit Tauschvertrag vom 5. Februar 2009 hat der Kanton Zürich der Eleonorenstiftung sechs Grundstücke in Zürich Lengg übertragen und im Gegenzug von dieser zwei Grundstücke in Zürich Hottingen bzw. Zürich Fluntern übertragen erhalten.

Im RRB heisst es auf Seite 3 unter anderem: Während bei staatlichen Krankenhäusern der Kantonsrat über Investitionen ab 3 Mio. Franken Beschluss fasst, spricht bei staatsbeitragsberechtigten Spitalern der Regierungsrat gestützt auf § 40 des Gesundheitsgesetzes (GesG) die Staatsbeitragsleistung in Form von Kostenanteilen in eigener Kompetenz zu.

Hier stellt sich folgende kompetenzrechtliche Frage: Kann der Regierungsrat 400 Mio. Franken bewilligen, ohne das Geschäft dem Kantonsrat vorzulegen, nur weil durch die Entrichtung eines Staatsbeitrages eine gebundene Ausgabe abgeleitet wird?

Antwort der Gesundheitsdirektion: Gemäss § 36 f. CRG wird bei der Ausgabenkompetenz zwischen neuen und gebundenen Ausgaben unterschieden. Neue einmalige Ausgaben ab 3 Millionen Franken fallen in den Kompetenzbereich des Kantonsrates (§ 36 lit. a CRG). Dagegen fallen Ausgabenbewilligungen für gebundene Ausgaben in den Kompetenzbereich des Regierungsrates (§ 36 lit. b CRG).

Bei den gemäss dem noch geltenden § 40 des Gesetzes über das Gesundheitswesen vom 4. November 1962 (LS 810.1), den Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 (SBG; LS 132.2) und der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968 (VO SBK, LS 813.21) geleisteten Kostenanteilen an die Investitionen der den Bedürfnissen dienenden Krankenhäuser bzw. die überregionalen Krankenhäuser und die Spezialspitäler für Kinderkrankheiten (§ 2 SBG in Vrb. mit § 33, 34 VO SBK) handelt es sich um gebundene Ausgaben (vgl. auch Weisung zum Staatsbeitragsgesetz, publ. in: ABl 1988 S. 1217 ff.; hier insbesondere S. 1264). Daher fällt die Bewilligung solcher Ausgaben – unabhängig von ihrer Höhe – in die Kompetenz des Regierungsrates.

Im RRB ist weiter festgehalten, dass der Regierungsrat zur Sicherstellung der Spitalversorgung verpflichtet ist. Würde der Kantonsrat die notwendigen Mittel verweigern, müsste der

Regierungsrat aufgrund des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) die Versorgung sicherstellen. Diese Argumentation ist erstaunlich, da der Regierungsrat mit dieser Begründung vieles in eigener Kompetenz entscheiden könnte, das heute dem Parlament vorgelegt wird.

Antwort der Gesundheitsdirektion: Die Argumentation von RRB 100/2009 (Erwägung A lit. e), wonach der Regierungsrat auch dann zur Sicherstellung der Spitalversorgung der Zürcher Bevölkerung verpflichtet wäre, wenn der Kantonsrat die notwendigen Mittel nicht sprechen würde, schildert ein – hoffentlich abstraktes und im übrigen nicht nur für die Gesundheitsversorgung geltendes – «Notfallszenario». Es beschreibt lediglich, wie der Staat seine Versorgungsaufgabe wahrnehmen müsste, wenn das Kantonsparlament – aus welchen Gründen auch immer – die Mittel zur Versorgung durch eigene Institutionen nicht mehr bewilligen würde. Ausgangspunkt der Sicherstellung der Gesundheitsversorgung ist Art. 113 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101): Er verpflichtet den Kanton (und die Gemeinden), für eine ausreichende und wirtschaftlich tragbare Gesundheitsversorgung zu sorgen. Diese Regelung findet auf eidgenössischer Ebene ihr Pendant im Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10), wo die Pflicht der Kantone festgehalten wird, eine nach Leistungsaufträgen gegliederte Spitalliste zu erlassen (Art. 39 KVG). Der Erlass der Spitalliste wird im Kanton Zürich an den Regierungsrat delegiert (vgl. § 41 des Gesundheitsgesetzes vom 2. April 2007; GesG, LS 810.1).

Wie wird das Projekt konkret begleitet? Wer achtet darauf, dass kostengünstig gebaut wird? Wer entscheidet über die Standards? Wie kann sichergestellt werden, dass die Finanzkommission ihrer Aufsichtspflicht für den haushälterischen Umgang mit Staatsgeldern nachkommen kann?

Antwort der Gesundheitsdirektion: Gesundheitsdirektion und Baudirektion überwachen die Erstellung des Neubaus im Rahmen des von der Immobilienverordnung vom 24. Januar 2007 (ImV, LS 721.1) vorgegebenen Standardprozesses. Zweck dieses Standardprozesses ist der zielgerichtete Mitteleinsatz sowie die Optimierung von Kosten und Nutzen. Gemäss § 8 lit. b ImV gilt der Standardprozess (auch) für Investitionsbeiträge an Bauten Dritter, sofern sie 10 Mio. Franken im Einzelfall überschreiten oder mehr als 33% der Investitionskosten betragen. Die Projektierung und der Neubau des Kinderspitals unterliegen damit im Wesentlichen den gleichen Kreditgenehmigungsverfahren, Beurteilungen, Prüfungen und Kostenvergleichen mit anderen Projekten, wie sie bei einer Realisierung des Neubaus durch den Kanton selbst zur Anwendung kommen.

Die unmittelbare Bauführung liegt bei der Eleonorenstiftung. Die Betriebsführung des Spitals und die Führung des Bauprojektes sind aber organisatorisch voneinander getrennt: Der Betrieb wird von einer Betriebskommission geleitet; das Bauprojekt dagegen durch eine Baukommission, in der u. a. der Kantonsbaumeister als Vertreter des Staates Einsitz hat.

Wo findet man den Neubau des Kinderspitals in der Investitionsplanung?

Antwort der Gesundheitsdirektion: Der Neubau des Kinderspitals ist im KEF 2009-2013 (S. 312) namentlich aufgeführt. Finanziell ist er Teil der Investitionsausgaben der Leistungsgruppe Nr. 6300, Somatische Akutversorgung und Rehabilitation, siehe dazu S. 324 des KEF 2009-2013.

Die Diskussion mit dem Gesundheitsdirektor, nach der die Finanzkommission ihre Schlussfolgerungen zu den im Zusammenhang mit der Verlegung und dem Neubau des Kinderspitals

stehenden Fragestellungen ziehen wird, findet am 9. Juli 2009, also nach der Verabschiedung des Tätigkeitsberichts der FIKO, statt.

## **6.6    Wirtschaftliche Situation**

Am 19. März 2009 diskutierte die Finanzkommission mit der Finanzdirektorin und dem Chef der Finanzverwaltung über die wirtschaftliche Situation und deren Auswirkungen auf den Staatshaushalt.

Im KEF 2009-2012 sind die Auswirkungen der Finanzkrise – soweit damals bekannt – berücksichtigt worden. Aufgrund der sich verschärfenden Finanzkrise liess sich der Regierungsrat im Januar 2009 an einem Expertenhearing über die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen informieren. Die wichtigsten Erkenntnisse fliessen in die Erarbeitung der Finanzstrategie ein. Der Regierungsrat schätzt die Wirtschaftslage als schwierig und ihre weitere Entwicklung als kaum prognostizierbar ein. Bezüglich Entwicklung des Aufwands verfügt der Regierungsrat im Vergleich zum KEF 2009-2012 vom 10. September 2008 über keine wesentlichen neuen Erkenntnisse. Bereits damals hat er mit pessimistischen Szenarien auf mögliche Einbrüche bei den Steuereinnahmen hingewiesen. Auf der Basis der Rechnung 2008 und der sich zuspitzenden Wirtschaftskrise wird der budgetierte Staatssteuerertrag nur im besten Fall erreicht werden.

Es ist absehbar, dass die verschlechterten finanziellen Rahmenbedingungen im Planungsprozess für die Periode 2010-2013 zu einer Gefährdung des mittelfristigen Ausgleichs führen. Der Regierungsrat hat sich bereits mehrfach mit möglichen Massnahmen auseinandergesetzt. Entscheidungen sind aber noch keine getroffen. Aktivistische Konjunkturankurbelungsprogramme werden von den Finanzexperten überwiegend skeptisch beurteilt und stehen im Kanton Zürich zurzeit nicht zur Diskussion. Hingegen sollen Projekte mit investivem Charakter planmässig ausgeführt bzw. beschleunigt werden.

Bei der BVK als versicherungstechnisch korrekt finanzierte Pensionskasse eines öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers ohne eigene Rechtspersönlichkeit kann eine temporäre Unterdeckung hingenommen werden, auch wenn sie wesentlich ist, das heisst der Deckungsgrad nur bei rund 80% liegt. Einschneidende Sanierungsmassnahmen sind erst zu ergreifen, wenn feststeht, dass die Volldeckung auch mit einer Erholung der Kapitalmärkte nicht mehr erreicht werden kann. Soweit ist man heute nicht. Voreilige Sanierungsmassnahmen hätten auch negativen Einfluss auf den Konjunkturverlauf. Sanierungsbeiträge würden den Arbeitnehmenden Konsum- und den Arbeitgebern Investitionskraft entziehen. Zurzeit sind keine Auswirkungen der Unterdeckung bei der BVK auf den Staatshaushalt zu erwarten.

Am 14. Mai 2009 informierten die Volkswirtschaftsdirektorin und der Chef des Amtes für Wirtschaft und Arbeit die Finanzkommission über verschiedene Themenbereiche.

Analyse der wirtschaftlichen Situation: Die Prognosen für das Jahr 2009 sind düster. Für 2010 wird aber mehrheitlich der Beginn einer Erholung prognostiziert, wobei die Prognosen gewisse Unsicherheiten beinhalten. Wie rasch die Schweiz vom Aufschwung profitiert, wird sich zeigen. Innerhalb der Schweiz erlebt der Kanton Zürich die Auswirkungen der Wirtschaftskrise intensiver als die umliegenden Kantone. Entsprechend wird auch der Aufschwung im Kanton Zürich rascher erfolgen. Angesichts der erwarteten weiteren Abschreibungen von weltweit 4'100 Mrd. USD ist weiterhin mit einem grossen Restrukturierungsbedarf in der Wirtschaft der meisten Industrieländern zu rechnen. Deshalb ist in der kurzen Frist noch kaum mit einem

Preisdruck zu rechnen, die Gefahr einer Deflation kann zudem nicht ausgeschlossen werden. Mittelfristig, das heisst mit erneuter Belebung der Konjunktur, ist die Gefahr von erneut steigenden Preisen und damit auch die Gefahr einer andauernden Preisbeschleunigung grösser als das Deflationsrisiko. Die Nationalbanken werden in der Regel alles daran setzen, die jetzige Ausweitung der Liquidität rechtzeitig zu absorbieren. Bei Ländern mit einer sehr stark steigenden Staatsverschuldung könnte die Versuchung allerdings gross sein, mittelfristig eine höhere Inflation zuzulassen.

Dank ausreichendem Geldvorkommen gibt es in der Schweiz und insbesondere im Kanton Zürich bis heute noch keine Kreditklemme. Die Bonitätsbeurteilungen der Banken gegenüber Unternehmen sind jedoch angepasst worden. Vorlaufindikatoren für die laufende Verschlechterung der Absatzperspektiven sind die Kurzarbeit und Entlassungen. So kann beurteilt werden, welche Branchen am meisten von der Krise betroffen sind. Im Moment sind das die Exportindustrie und die entsprechenden Zulieferer. Positiv zeigt sich die Situation in der Baubranche, wo noch verhältnismässig viele offene Stellen zu verzeichnen sind. Der Baubereich kann von kommunalen und kantonalen Ausgaben profitieren. Auch im Gastgewerbe sind offene Stellen gemeldet. Die Prognose des SECO rechnet für 2010 mit einer Arbeitslosenquote von 5,2 %. Da das Konsumverhalten die stark dienstleistungsgeprägte Wirtschaft im Kanton Zürich beeinflusst, geht das Szenario des Amtes für Wirtschaft und Arbeit von einer Arbeitsquote von 5,4 % aus. In Prozentzahlen ausgedrückt erscheint die Zunahme der Zahl der Arbeitslosen zwar hoch, in absoluten Zahlen ist sie jedoch noch immer unterdurchschnittlich. Bei den entlassenen Mitarbeitenden von Banken handelt sich im Allgemeinen um gut qualifizierte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die seitens der Banken gut betreut werden. Es ist davon auszugehen, dass betroffene Personen, die flexibel sind, relativ rasch vermittelt werden können.

Banken- und Aufsichtsgesetzgebung (Bankengeheimnis und Auswirkungen von Veränderungen): Bei der Beurteilung der Bedeutung des Bankgeheimnisses für den Schweizer Finanzplatz gehen die Meinungen auseinander. Einerseits haben die Kurseinbrüche an den Aktienmärkten, aber auch bei Anleihen schwächerer Schuldner und Währungsverluste die bei den Banken in der Schweiz deponierten Kundenvermögen massiv reduziert. Dazu kommt eine zunehmende Rechtsunsicherheit in Bezug auf das Bankgeheimnis, die vor allem das Neugeschäft torpediert. Mit einem massiven Rückgang des Verwaltungsgeschäftes würde ein substantieller Verlust an hochwertigen Arbeitsplätzen einhergehen.

Betrachtung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise: Die Finanzpolitik soll, solange die Wirtschaftskrise noch nicht wirklich schwerwiegend ist, vorwiegend auf eine Verstetigung der Ausgaben und vor allem der Investitionen hinwirken und Sparmassnahmen sowie Steuererhöhungen auf die nächste Aufschwungsphase verschieben. Der Anstieg der konjunkturbedingten Staatsverschuldung soll so zugelassen werden. Auch in Krisenzeiten ist die Förderung der Standortattraktivität der Schweiz und der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft ein wichtiges Ziel, das weiterhin verfolgt werden soll. Der Kanton will zukunftssträchtige Branchen mit entsprechenden Startaktivitäten unterstützen, wobei eine aussagekräftige, korrekte und transparente Zahlenbasis Voraussetzung für die Unterstützung ist.

Die Finanzkommission wird in Zukunft von Finanz- und Volkswirtschaftsdirektion vorläufig vierteljährlich alternierend eine Standortbestimmung der wirtschaftlichen Situation einholen. Bei Veränderungen sind die beiden Direktionen gebeten, die Kommission möglichst früh im Sinn einer Bringschuld zu informieren.



## 7. Schlusswort des Präsidenten

Im aktuellen wirtschaftlichen Umfeld ist die Steuerung und Überwachung der Staatsfinanzen von zentraler Bedeutung. Nicht alle laufenden oder neuen Ausgaben des Staates sind richtig oder falsch. Es gilt deshalb kritisch zu überprüfen und zu hinterfragen, aber auch die längerfristigen Konsequenzen von Tun oder Unterlassen, Verändern oder Beibehalten zu berücksichtigen.

Die Finanzkommission ist in der aktuellen Zusammensetzung in der Lage, die übergreifende Aufsicht über die Staatsfinanzen und die sorgsame, zweckmässige Verwendung der von den Steuerzahlern zur Verfügung gestellten Gelder zu prüfen und zu beurteilen. Mein Dank gilt deshalb in erster Linie meinen Kolleginnen und Kollegen in der Kommission, die kritisch-konstruktiv, manchmal divergierend, aber immer der Sache verpflichtet, die anstehenden Geschäfte beraten.

Die neue Rechnungslegung und Berichterstattung, die Kommissionsarchitektur und die Aufteilung von Kompetenzen und Verantwortungen haben die gesetzlich gegebene Auftrags Erfüllung der Finanzkommission nicht vereinfacht. Die Nähe der Sachkommissionen zu ihren Aufgabengebieten ist Vor- und Nachteil zugleich. Der vertiefte Einblick erlaubt differenziertere Beurteilungen, die Nähe zu den Sachgebieten kann aber auch den Blick für das Ganze verstellen. Die Zusammenarbeit der Sachkommissionen mit der Finanzkommission ist gut, kann aber weiter optimiert werden. Die Nahtstellen zwischen den einzelnen Aufgaben- und Verantwortungsbereichen müssen sich in der Praxis noch weiter verfestigen und zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit – im Sinne des Ganzen – gebracht werden.

Ein besonderer Dank gilt der Sekretärin der Finanzkommission, Frau Dr. Evi Didierjean. Sie versteht es, mit Fachkenntnis, Erfahrung und Umsicht die Geschäfte der Kommission vorzubereiten und zu begleiten. Mein Dank gilt aber auch der Finanzkontrolle. Die Zusammenarbeit hat sich auch unter der neuen Leitung von Martin Billeter weiter sehr positiv entwickelt. In den Dank eingeschlossen ist die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Direktionen, im Besonderen mit der Finanzdirektion, die unsere Aufsichtstätigkeit mit Einblick in das umfangreiche Zahlenmaterial durchwegs unterstützt.

Zürich, 18. Juni 2009

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Martin Arnold	Evi Didierjean

## IV. Anhang: Berichte von Sachkommissionen zur Rechnung

### 1. Kommission für Wirtschaft und Abgaben

#### 1.1 Einleitung

Die WAK prüfte die folgenden Leistungsgruppen der Finanz-, Volkswirtschafts- und Baudirektion: Steuern Betriebsteil (4400), Steuererträge (4910), VD-Generalsekretariat (5000), Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA, 5300), Arbeitslosenkasse (9200), Amt für Landschaft und Natur (ALN, 8800), Waldfonds (8970) und Wildschadenfonds (8980).

#### 1.2 Abklärungen

Zu den einzelnen Leistungsgruppen wurden im Gespräch mit den Verantwortlichen sowie mittels eines Katalogs von schriftlichen Fragen u. a. die Bereiche Steuererträge, Rücklagen, Kurz- und Schwarzarbeit sowie die Bodenversauerung im Wald und die Ausdehnung der Ausbildungstätigkeit am Strickhof thematisiert.

#### 1.3 Resultate

Die tieferen Staatssteuererträge bei den juristischen Personen (jP) gegenüber den beiden Vorjahren sind die direkte Folge der Krise im Bankensektor. Von Gesetzes wegen können Verluste während sieben Jahren vorgetragen werden. Nicht zuletzt mit Bezug auf die UBS gilt es festzuhalten, dass ein Konzernverlust nicht mit einem Verlust im Kanton Zürich gleichzusetzen ist. Die Geschäfte in der Schweiz liefen bei verschiedenen Institutionen gut. Dennoch muss mit mehrjährigen Verlustvorträgen von Bankinstituten gerechnet werden.

	R 2001	R 2002	R 2003	R 2004	R 2005	R 2006	R 2007	R 2008
□ Staatssteuererträge jP	1'046	1'084	858	857	864	1'028	1'086	914
■ Staatssteuererträge nP	3'321	3'538	3'287	3'193	3'238	3'282	3'499	3'859
■ Steuerfüsse	105%	105%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Es wird festgestellt, dass der Bestand an Rücklagen weiter ansteigt. Diese werden teilweise für Aufgaben verwendet, welche im Rahmen des normalen Budgets finanziert werden könnten.

Letzes Jahr wurden 318 Voranmeldungen für Kurzarbeit bewilligt. Diese sagen jedoch noch nichts über den Bezug aus. Erstaunt hat die Tatsache, dass das AWA nicht darüber informiert war, wie viel Kurzarbeit dann wirklich geleistet wurde.

Den Betrieben werden seitens der ALV nebst diversen Unterlagen auch verschiedene Verbandsanlässe und telefonische Beratungen zum Thema Kurzarbeit angeboten. Das AWA prüft derzeit Weiterbildungsangebote für Arbeitnehmende, die von Kurzarbeit betroffen sind.

Im Rahmen des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA) fanden 2'069 Kontrollen (Budget: 1'500) statt. Dabei wurde insbesondere auf konkrete Anfangsverdachte und mittels Stichproben geprüft, ob die Melde- und Bewilligungspflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht eingehalten werden. Verstösse waren mehrheitlich gegen ausländerrechtliche Bestimmungen in den Branchen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes, der Hauswirtschaft und des Gastgewerbes zu verzeichnen.

Der Anteil von sehr stark sauren Waldböden als Folge der anhaltenden Stickstoffbelastung aus der Luft hat innert fünf Jahren um 4% auf 15% zugenommen. Besonders stark versauerungsanfällig sind tonarme Böden und solche auf Schotter und Rissmoränen, wie sie vor allem im Nordwesten des Kantons und im Glatttal anzutreffen sind. Im Rahmen der Strategie zur Abwehr der Bodenversauerung ist u. a. geplant, die Ammoniakemissionen der Landwirtschaft zu reduzieren und den Stickstoff möglichst effizient im Kreislauf zur Pflanzendüngung zu behalten. Weiter soll als Pilotprojekt die Revitalisierung eines betroffenen Waldstandortes vorgenommen werden, wozu auch die Düngung mit Holzasche geprüft wird.

Die Anzahl Kursteilnehmerstunden (Weiterbildung) am Strickhof konnten gegenüber dem Rechnungsabschluss 2007 bzw. gegenüber dem Budget 2008 markant gesteigert werden. Dies zeigt, dass der Strickhof als landwirtschaftliches Kompetenzzentrum sehr gut positioniert ist. Gegenüber dem Vorjahr wurden 18 zusätzliche Informationsveranstaltungen mit rund 13'000 zusätzlichen Teilnehmerstunden durchgeführt und der Besuch von Weiterbildungskursen konnte um 5'000 Teilnehmerstunden erhöht werden.

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Der Sekretär:

Regula Götsch Neukom

Andreas Schlagmüller

## **2. Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit**

### **2.1 Einleitung**

Die KSSG prüfte schwergewichtig die Rechnungen der beiden verselbstständigten Spitäler (USZ und KSW) und befasste sich mit den Auswirkungen des Honorargesetzes.

### **2.2 Abklärungen**

#### **2.2.1 Kantonales Sozialamt**

Die gesetzlichen Beiträge an die AHV/IV, Zusatzleistungen, die öffentliche Sozialhilfe, an Behinderten- und Sozialhilfeeinrichtungen etc. umfassen 98% des Gesamtaufwands. Davon flossen bis 2007 rund die Hälfte an die AHV/IV. Mit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ab 2008 fiel diese Beitragsart grundsätzlich weg. Im Gegenzug hat sich der Kanton NFA-bedingt vermehrt bei den Behinderten- und Sozialhilfeeinrichtungen zu beteiligen, d.h. ab 2008 kommen in der Erfolgsrechnung des Kantonalen Sozialamtes zusätzlich 258 Mio. Franken Aufwand hinzu.

Die KSSG beschäftigte sich sodann mit Blick auf die aktuelle Wirtschaftslage vertieft mit den Auswirkungen der Rezession auf die Sozialhilfe.

#### **2.2.2 Universitätsspital Zürich (USZ) und Kantonsspital Winterthur (KSW)**

Die eingehende Prüfung der beiden Spitalrechnungen und der Gewinnverwendungsanträge erfolgte erstmals durch eine dreiköpfige Subkommission unter dem Vorsitz von Willy Haderer. Sie hat dazu einen Bericht verfasst, welcher der FIKO als integrierender Bestandteil dieses Berichts im Anhang zur Verfügung gestellt wird.

### **2.3 Resultate**

#### **2.3.1 Kantonales Sozialamt**

Im Vergleich zur Jahresrechnung 2007 verbesserte sich der Saldo des Kantonalen Sozialamtes dank der NFA-Einführung um 317 Mio. Franken. Die wegfallenden Zahlungen an die Sozialversicherungen des Bundes für AHV/IV (495 Mio. Franken) werden auf der Aufwandseite teilweise durch höhere Beiträge an soziale Einrichtungen (258 Mio. Franken) kompensiert. Zudem kommen höhere Bundesbeiträge für Zusatzleistungen zur AHV/IV hinzu (netto 86 Mio. Franken).

Als Folge des NFA lassen sich die Jahresrechnungen 2007 und 2008 nur sehr bedingt miteinander vergleichen. Ein aussagekräftiger Vergleich zum Vorjahr wird somit erstmals mit der Jahresrechnung 2009 möglich sein. Die gesetzlichen Beiträge machen wie bereits erwähnt annähernd den gesamten Aufwand des Sozialamts aus (98%). Bei allfälligen Spardiskussionen stehen daher die Rechtsgrundlagen und die Höhe von Geldern an Beitragsempfängende im Fokus.

Wegen der Rezession dürfte sich das relativ gute Jahresergebnis 2008 in den kommenden Jahren nicht wiederholen. Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise werden sich im Rechnungsergebnis 2009 des Kantonalen Sozialamtes teilweise und in der Jahresrechnung 2010 stark niederschlagen. Anlässlich der KSSG-Klausurtagung vom 24./25. September 2009 wird sich die Kommission vertieft mit der Sozialhilfe befassen (Rezessionsauswirkungen, zukunftsgerichtete Ansätze und finanzielle Aspekte).

## **2.3.2 Universitätsspital Zürich und Kantonsspital Winterthur**

### **2.3.2.1 Bericht der Subkommission**

Die KSSG hat mit Beschluss vom 26. Mai 2009 die Abnahme der Jahresrechnungen der beiden verselbstständigten Spitäler empfohlen und stimmte auch den Gewinnverwendungsanträgen zuhanden des Kantonsrats einstimmig zu.

Im Übrigen wird auf den Bericht und Antrag der Subkommission in der Beilage verwiesen.

### **2.3.2.2 Umsetzung Honorargesetz**

Die Kommission für die Aufsicht über Bildung und Gesundheit (ABG) wird sich der Umsetzungsproblematik nach Ablauf des zweiten Jahres seit der Inkraftsetzung per 1.1.2008 vertieft annehmen. Dann wird aussagekräftiges Faktenmaterial zur Verfügung stehen und eine allfällige Gesetzesrevision zu prüfen sein.

Erst nach Vorlage des ABG-Berichts wird sich die KSSG der Thematik wieder annehmen.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Urs Lauffer

Der Sekretär

Andreas Schlagmüller

## **Beilage**

Bericht und Antrag der Subkommission über die Prüfung der Jahresrechnungen 2008 des KSW und des USZ vom 26. Mai 2009

## **Bericht und Antrag der Subkommission**

Über die Prüfung der Jahresrechnungen 2008 des Kantonsspitals Winterthur (KSW) und des Universitätsspitals Zürich (USZ)

### **A. Ausgangslage**

In Absprache mit den Spitalern und der Gesundheitsdirektion legte die KSSG mit Beschluss vom 4. November 2008 fest, dass die Präsentation der detaillierten Rechnungsergebnisse und deren Prüfung künftig in einer Subkommission federführend durch die Spitalverantwortlichen und in Anwesenheit einer Vertretung der Gesundheitsdirektion erfolgt.

Die Subkommission unter dem Vorsitz von Willy Haderer und den weiteren Mitgliedern Eva Gutmann und Silvia Seiz prüfte die Spitalrechnungen an den Sitzungen vom 14. und 28. April 2009 und nahm zu den Gewinnverwendungsanträgen Stellung.

### **B. Kantonsspital Winterthur (KSW)**

#### **1. Leistungen und Personalbestand**

##### **1.1 Leistungen**

Die Zahl der Patientinnen und Patienten sowie die erbrachten Leistungen nahmen gegenüber dem Vorjahr weiter zu. Die stationären Austritte erhöhten sich gegenüber 2007 um 1'018 auf 22'714 (+ 4,7%). Der Anteil der Zusatzversicherten konnte gehalten werden und betrug wie im Vorjahr 19%. Der Anteil der stationären Notfälle sank im Vergleich zum Vorjahr um 2%, lag mit 54% aller stationären Eintritte aber weiterhin sehr hoch. Der Trend zu einer Reduktion der Pfl egetage je Fall setzte sich weiter fort. Da mehr Patientinnen und Patienten behandelt wurden, erhöhten sich trotz der Senkung der Aufenthaltstage um -0,3 Tage auf 7,4 Tage (Vorjahr 7,7 Tage) die Pfl egetage von 167'438 auf 168'184. Die Bettenbelegung ist mit 92,5% praktisch gleich hoch wie 2007 (92,7%).

Insgesamt wurden 83'103 Patientinnen und Patienten ambulant und teilstationär behandelt (+ 12,8%). Der Anteil der ambulanten Notfälle lag bei 31%. Die Taxpunkte für ambulante Behandlungen stiegen um 5,4% von 46,7 Mio. auf 49,2 Mio. Die externen Aufträge ans KSW stiegen infolge erhöhter Nachfrage von 34'206 auf 37'129 um 8,6%.

##### **1.2 Personalbestand**

Der durchschnittliche Stellenbestand stieg gegenüber 2007 um 71 auf 1'569 Stellen (+ 4,7%). Die Zahl der Lernenden blieb ungefähr gleich.

## **2. Erfolgsrechnung nach H+**

### **2.1 Ertrag**

Der Betriebsertrag erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 4,5% auf 197,5 Mio. Franken. Das grösste Wachstum gegenüber dem Vorjahr war infolge der erhöhten Leistungsnachfrage im ambulanten Bereich (+ 9,9 Mio. Fr.) zu verzeichnen. Ferner trugen Mehrerträge aus medizinischen und nichtmedizinischen Leistungen (Personalverleih an Kooperationspartner, Parkgebühren etc.) zum Wachstum bei. Die Arzthonorarerträge sind gegenüber dem Vorjahr lediglich um 3,4% angestiegen, obwohl 218 zusatzversicherte Patientinnen und Patienten mehr behandelt wurden (+ 5,4%). Dies bedeutet, dass das Honorar pro Fall leicht gesunken ist, was sich positiv auf die Krankenkassenprämien der Zusatzversicherungen auswirken sollte.

### **2.2 Aufwand**

Der Aufwand übersteigt mit 293,7 Mio. Franken jenen des Vorjahres um 23,7 Mio. Franken (+ 8,8%). Davon sind 15,3 Mio. Franken auf Mehrkosten beim Personalaufwand zurückzuführen. Dies ist bedingt durch die Unterstellung des Personals unter das privatrechtliche Arbeitsgesetz, zusätzlich notwendige 68 Stellen in verschiedenen Fachbereichen und Berufsgruppen, Lohnerhöhungen (Teuerungsausgleich, Stufenaufstieg und Beförderungen) sowie Mehrkosten durch die Umsetzung des auf den 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Honorargesetzes. Gemäss diesem Gesetz werden neu für bei ambulanten zusatzversicherten oder persönlich zugewiesenen Patientinnen und Patienten erbrachte Leistungen Honorare ausbezahlt.

Der medizinische Aufwand erhöhte sich um 4,3 Mio. Franken (+ 12,3%) infolge höherer Fallzahlen speziell in den Bereichen medizinische Onkologie, Hämodialyse, Gastroenterologie, Notfall und Radio-Onkologie und aufgrund des Einsatzes innovativer Medikamente. Entsprechende Mehrerträge resultieren aus der Behandlung der zusätzlichen ambulanten Patientinnen und Patienten.

Der Sachaufwand für den Unterhalt der Liegenschaften ist infolge dringender Unterhaltsarbeiten um 1,5 Mio. Franken gestiegen. Ferner ist gegenüber dem Vorjahr ein erhöhter Bedarf beim Ersatz medizinischer Geräte zu verzeichnen (+ 1,5 Mio. Fr.). Der übrige Sachaufwand stieg um 1,1 Mio. Franken.

## **3. Bericht der Finanzkontrolle und Gewinnverwendungsantrag**

### **3.1 Bericht der Finanzkontrolle**

Die kantonale Finanzkontrolle nimmt in ihrem Bericht vom 14. Mai 2009 ein weiteres Mal zum Leasingvertrag vom 18. Dezember 2007 über die Nutzung eines Grundstückes als Parkhaus Stellung. Bereits im letztjährigen Bericht wurde die Frage der Zuständigkeit für den Kreditbeschluss sowie die Frage des Verbots von Fremdmittelaufnahmen gemäss § 23 KSWG thematisiert.

Im diesjährigen Finanzkontrollbericht ist festgehalten, dass der Spitalrat die notwendigen Schritte eingeleitet hat und angestrebt wird, dass Regierungs- und Kantonsrat im Jahresverlauf über den entsprechenden Kredit beschliessen.

### **3.2 Gewinnverwendungsantrag**

Höhere Erträge aufgrund höherer Fallzahlen bei den Grund- und Zusatzversicherten und im ambulanten Bereich, jedoch nur teilweise abgeglichene höhere Aufwendungen im Personalbereiche (Mehrstellen, Honorargesetz etc.) führen zu einer Verringerung des Gewinns von 2,7 Mio. Franken im Jahr 2007 auf 1,302 Mio. Franken im 2008.

Es wird beantragt, den Gewinn zur Stärkung der Kapitalbasis dem Eigenkapital zuzuweisen.

## **4. Bericht und Antrag der Subkommission**

### **4.1 Bericht**

Die starke Kostensteigerung bei den ambulanten Leistungen bildete ein Schwerpunkt der Diskussionen. Es werden in Zukunft einige Anstrengungen erforderlich sein, um diese Entwicklung einzudämmen. Dabei stellt sich letztlich auch die Frage, wer bestimmt, welche Leistungen nicht gewährt werden (Patient/in, Politik oder Ärzteschaft). Es gilt allerdings auch zu berücksichtigen, dass die Verlagerung der Kosten vom stationären in den ambulanten Bereich grundsätzlich sinnvoll ist, weil dadurch die Gesamtkosten tiefer ausfallen. Die Verlagerung wird darüber hinaus auch mit dem neuen Tarifsystem Swiss-DRG angestrebt.

Der Anteil der ambulanten Notfälle lag im KSW bei 31%. Bei der Steigerung des medizinischen Bedarfs fällt auf, dass sich die Hälfte davon praktisch ausschliesslich auf Krebsmedikamente bezieht. Sie können zwar weiterverrechnet werden und beeinflussen die Spitalrechnung nicht entscheidend. Darin verbirgt sich hingegen aus gesundheitspolitischer Sicht schweizweit Sprengstoff, weil irgendjemand für diese Kosten aufkommen muss. Die Krebsbehandlungen haben aufgrund neuer Behandlungskonzepte, die nach dem Stand der Wissenschaft tatsächlich besser als die alten sind, massiv zugenommen. Die Politik hat sich aber noch nie darum gekümmert, wie viel besser neue Behandlungsmöglichkeiten sind bzw. wie viel besser sie sein müssen, damit sie gewährt werden.

Beim Honorargesetz zeigt sich, dass die ursprünglich beabsichtigte Kostenneutralität nicht eingehalten werden kann, weil im Erlass festgelegt ist, dass Oberärzte, leitende und Chefärzte bei persönlich zugewiesenen und zusatzversicherten Patientinnen und Patienten honorarberechtigt sind. Bei den Oberärzten besteht die Möglichkeit, die Honorare mit einer Obergrenze zu limitieren, wovon auch Gebrauch gemacht wird. Schwierigkeiten bereiten zudem teilweise die Umsetzung der Formulierungen „zusatzversicherte“ oder „persönlich zugewiesene Patientinnen und Patienten“.

Die Subkommission nimmt davon Kenntnis, dass die Kommission für die Aufsicht über Bildung und Gesundheit (ABG) sich der Problematik zur Umsetzung des Honorargesetzes annimmt.

Hinsichtlich der Immobilienfrage mit Blick auf die neue Spitalfinanzierung 2012 vertritt die Spitaldirektion eine klare Haltung. Bei einem Spital handle es sich um einen „Produktionsbetrieb“, der eng mit den Prozessabläufen und somit mit den Gebäuden verknüpft ist. Die Betriebskosten hängen direkt von der Gebäudestruktur ab. In jedem anderen Betrieb muss der Preis eines Produktes auch die Investitionen abdecken. Die Immobilien gehörten somit eindeutig zum Spital.



Die Subkommission ist allerdings der Meinung, dass sowohl bei einer Eigentumsübertragung als auch mit der heutigen Lösung (Immobilien beim Kanton) eine saubere Investitions- und Erneuerungsplanung erfolgen kann. In beiden Fällen müssen bei der künftigen Spitalfinanzierung die Investitionskosten durch das Spital getragen werden.

Ob eine solche Eigentumsübertragung stattfinden soll, muss wohl der politischen Diskussion in Regierungsrat und Kantonsrat vorbehalten sein.

Mit Blick auf den künftigen Bedarf an Pflegestellen erachtet es die Subkommission als problematisch, wenn Stellen für Lernende zur Effizienzsteigerung und um Kosten zu sparen durch Stellen für ausgebildetes Personal ersetzt werden.

## **4.2 Antrag**

Die Subkommission nimmt von den Ausführungen der Spitalverantwortlichen und den Diskussionsergebnissen Kenntnis und beantragt der KSSG, die Rechnung abzunehmen und dem Gewinnverwendungsantrag zuzustimmen.

### **C. Universitätsspital (USZ)**

#### **1. Leistungen und Personalbestand**

##### **1.1 Leistungen**

Die Zahl der Patientinnen und Patienten sowie die erbrachten Leistungen nahmen gegenüber dem Vorjahr weiter zu. Die stationären Austritte erhöhten sich gegenüber 2007 auf 32'724 (+ 3%). Der Anteil der Zusatzversicherten betrug wie im Vorjahr 22%. 48% der stationären Eintritte erfolgten über den Notfall. Die Pflégetage erhöhten sich auf 266'809 (+ 3%), und die Aufenthaltsdauer lag konstant bei 8,1 Tagen. Die Bettenbelegung erhöhte sich von 87% auf 89%.

Insgesamt wurden 127'687 ambulante Patientinnen und Patienten behandelt (+ 1%). Der Anteil der ambulanten Notfälle lag bei 41%. Die ambulanten Taxpunkte stiegen um 10% auf 164 Mio.

##### **1.2 Personalbestand**

Der durchschnittliche Stellenbestand (ohne 292 Vollzeitstellen für Lernende) stieg gegenüber 2007 um 134 auf 4'849 Stellen (+ 2,8%). Der grösste Anstieg war bei der Ärzteschaft und den Pflegefachpersonen zu verzeichnen. Allein auf den Intensivpflegestationen wurde der Bestand zur Bewältigung der zusätzlichen Arbeitslast um etwa 30 Stellen erhöht.

## **2. Erfolgsrechnung nach H+**

### **2.1 Ertrag**

Der Betriebsertrag erhöhte sich um 42 Mio. Franken (+ 5%) auf 948 Mio. Franken. Das grösste Wachstum gegenüber dem Vorjahr war bei den allgemein versicherten stationären Patientinnen und Patienten (+ 5 Mio. Fr.) und in der ambulanten Behandlung (+ 17 Mio. Fr.) zu verzeichnen.

### **2.2 Aufwand und Investitionen in Mobilien**

Der Betriebsaufwand überstieg mit 906 Mio. Franken das Vorjahr um 43,6 Mio. Franken (+ 5%). Den grössten Anstieg gegenüber 2007 verzeichnete der Personalaufwand (+ 30 Mio. Fr., + 6%) als Folge der Besoldungsmassnahmen des Kantons und einer Stellenzunahme. Der unvermindert anhaltende Innovations- und Kostendruck führte erneut zu einem überdurchschnittlichen Anstieg des medizinischen Aufwands um 13 Mio. Franken (+ 8%) auf 182 Mio. Franken.

Die Investitionen in Mobilien umfassten im Jahr 2008 den Betrag von 36,6 Mio. Franken. Investiert wurden 19,6 Mio. Franken in medizintechnische Geräte (u. a. in einem Computertomografen, ein Transmissionselektronenmikroskop, Beatmungsgeräte, Bildverstärker und Spitalbetten), 16 Mio. Franken in die Informatik (u. a. in Peripheriegeräte, die Netzwerkerweiterung und -erneuerung und diverse medizinische und administrative EDV-Systeme) und 1 Mio. Franken in übrige Geräte und Mobilien.

## **3. Bericht der Finanzkontrolle und Gewinnverwendungsantrag**

### **3.1 Bericht der Finanzkontrolle**

Gemäss Finanzkontrollbericht erfolgte die Beschaffung von Mobilien im Wert von 3,5 Mio. Franken zulasten der Rücklagen methodisch nicht nach den geltenden Richtlinien zum Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM). Dies führte dazu, dass dem USZ mit dem Staatsbeitrag Fr. 297'000 Abschreibungen und Zinsen zu viel bezahlt wurden. Die notwendige Korrekturbuchung muss im Rechnungsjahr 2009 nachgeholt werden.

Der Bericht hält weiter fest, dass das finanzielle Ergebnis über die gesamte Investitionsnutzungsdauer sowohl bei der Methode nach HRM als auch nach dem CRG-Verfahren gleich bleibt.

### **3.2 Gewinnverwendungsantrag**

Die Rechnung 2008 schliesst mit einem Gewinn von 3,2 Mio. Franken (Vorjahr + 8,8 Mio. Fr.). Dieser ist eine Folge des erhöhten Leistungsangebots im stationären und ambulanten Bereich. Beim Vorjahresvergleich ist zu beachten, dass in der Rechnung 2007 aperiodische Mehrerträge zu einer Ergebnisverbesserung führten.

Der Gewinn von 3,171 Mio. Franken ist durch Mehrleistungen im stationären und ambulanten Bereich erwirtschaftet worden. Dieser Gewinn soll im Unternehmen bleiben, das im Hinblick

auf den zunehmenden Wettbewerbsdruck im Gesundheitswesen dringend minimale Reserven und einen kleinen finanziellen Handlungsspielraum benötigt.

## **4. Bericht und Antrag der Subkommission**

### **4.1 Bericht**

Die Diskussionen waren stark geprägt von verschiedenen Aspekten bei den Investitionen. Das Investitionsvolumen 2008 im Umfang von 13,6 Mio. Franken in den Gebäudepark mit einem Gesamtwert von 1,4 Mrd. Franken muss eigentlich als Stillstand bezeichnet werden. Dafür sind verschiedene Gründe verantwortlich. So musste beispielsweise der gesamte Immobilienprozess im Jahresverlauf in Zusammenarbeit mit der BD und der GD neu strukturiert werden. Weiter wurde festgestellt, dass viele aufgelaufene Projekte nicht den erforderlichen Standards entsprachen und neu aufgearbeitet werden mussten. Die Asbestproblematik und denkmal-schützerische Aspekte sind weitere Gründe für das tiefe Investitionsvolumen. Schliesslich hemmen auch die gegenüber Privatkliniken oder Landspitälern um ein Vielfaches längeren Instanzenwege die Investitionstätigkeit.

Die Situation bei den Immobilien wird seitens der Spitaldirektion als äusserst unbefriedigend dargelegt. Der bauliche Zustand müsse als bedenklich bezeichnet werden und sei für die Einführung neuer Behandlungsformen sehr hinderlich. Derzeit sei die Funktionalität der Gebäude für ein rationelles Arbeiten in hohem Masse nicht gegeben. Der vom Büro metron im Auftrag der GD und weiterer Beteiligten erstellte Masterplan kommt zusammengefasst zum Schluss, dass 75% aller Gebäude renovationsbedürftig und Teile davon gar abbruchreif sind. Das USZ ist deshalb derzeit daran, neue Standorte zu prüfen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass mit Blick auf die Stärkung des Hochschulstandortes Zürich und der hochspezialisierten Medizin eine enge Zusammenarbeit mit der Universität und zunehmend auch mit der ETH notwendig ist. Eine Gesamtschau sei dringend nötig, weitere 30 Jahre könne am USZ nicht mehr „herumgebastelt“ werden. In diesem Zusammenhang wird auch auf den ABG-Bericht vom 30. April 2009 verwiesen.

Hinsichtlich der Eigentumsfrage ist die Spitaldirektion klar der Ansicht, dass die Liegenschaften sowohl in der Bewirtschaftung als auch in der Bauentwicklung integral zum USZ gehören. Die Subkommission ist allerdings der Meinung, dass sowohl bei einer Eigentumsübertragung als auch mit der heutigen Lösung (Immobilien beim Kanton) eine saubere Investitions- und Erneuerungsplanung erfolgen kann. In beiden Fällen müssen bei der künftigen Spitalfinanzierung die Investitionskosten durch das Spital getragen werden.

Ob eine solche Eigentumsübertragung stattfinden soll, muss wohl der politischen Diskussion in Regierungsrat und Kantonsrat vorbehalten sein.

Hinsichtlich des Honorargesetzes hält die Subkommission fest, dass dieses noch nicht vollumfänglich umgesetzt wurde und sich die Kostensituation daher in der Jahresrechnung 2008 noch nicht vollständig niederschlägt. Die ABG wird sich auch beim USZ dieser Thematik annehmen.

Zur Tendenz, dass sich die Kosten immer mehr vom stationären in den ambulanten Bereich verlagern, wird seitens der Spitalverantwortlichen festgehalten, dass sich die Situation bei den Notfällen sowie der Besuch von Patientinnen und Patienten in Spezialsprechstunden, die sonst nirgends im Kanton anzutreffen sind (z. B. Dermatologie), kaum beeinflussen lassen.

Die Subkommission hält dazu fest, dass es oft eine schwierige Ermessensfrage ist, die Schnittstellenkosten zwischen stationärem und ambulantem Betrieb korrekt zuzuordnen. Im Vergleich zu ambulanten Behandlungen im Praxisbetrieb ausserhalb der Kliniken fallen in den stationären Betrieben, insbesondere beim hochqualifizierten und spezialisierten USZ, höhere Infrastruktur-, Personal- und Technikkosten an. Dem ist bei der Abgrenzung zum stationären Betrieb noch vermehrt Rechnung zu tragen.

## **4.2 Antrag**

Die Subkommission nimmt von den Ausführungen der Spitalverantwortlichen und den Diskussionsergebnissen Kenntnis und beantragt der KSSG, die Rechnung abzunehmen und dem Gewinnverwendungsantrag zuzustimmen.

## **D. Dank und Ausblick**

Die Subkommission bedankt sich bei den Spitalverantwortlichen und beim Vertreter der Gesundheitsdirektion für die ausführliche, engagierte und transparente Berichterstattung und die kompetente Fragenbeantwortung herzlich.

Nachdem ursprünglich von einem kürzeren Zeitplan für die Beratungen der Jahresrechnungen ausgegangen wurde, fanden die beiden Subkommissionssitzungen bereits im April zu einem Zeitpunkt statt, als die Berichte der kantonalen Finanzkontrolle von Mitte Mai noch nicht vorlagen. Ab nächstem Jahr ist es daher angezeigt, mit den Beratungen erst nach Vorlage des Finanzkontrollberichts Mitte Mai zu beginnen. Damit kann gewährleistet werden, dass die Präsentationen durch die Spitäler sowie die Beratungen der Subkommission in einer Sitzung zusammengefasst werden können. Für die Berichterstattung an die KSSG bleibt im Anschluss genügend Zeit.

Zürich, 26. Mai 2009

Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit  
Der Subkommissionspräsident: Der Sekretär:  
Willy Haderer Andreas Schlagmüller

### **3. Kommission für Planung und Bau**

#### **3.1 Einleitung**

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

#### **3.2 Abklärungen**

Erhöhten Erklärungsbedarf zeigten folgende beiden Themenkreise: Sanierungskonzept kantonale Liegenschaften und Erstellung eines Inventars aller Denkmalpflegeobjekte.

#### **3.3 Resultate**

Es gibt keine mittel- und langfristige Erneuerungsplanung über alle kantonalen Liegenschaften und damit auch keine auf strategischen Vorgaben beruhende Prioritätensetzung bei der Erneuerung des kantonalen Liegenschaftenbestandes. Der Grund liegt darin, dass jede Nutzerdirektion selber über ihre Bauten bestimmen kann.

Die beförderliche Fertigstellung eines Inventars aller Denkmalpflegeobjekte (bis etwa 2015) wäre eine grosse Hilfe für Gemeinden und Grundeigentümer. Die dafür benötigten 4 bis 4,5 Stellen sind nicht vorhanden.

#### **3.4 Empfehlungen**

Die Eignerstrategie bei den kantonalen Liegenschaften und die starre Bindung an die Nutzerdirektionen sind zu überprüfen.

Es wird nach einem Weg gesucht, der eine beförderliche Fertigstellung des Inventars aller Denkmalpflegeobjekte erlaubt.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Thomas Hardegger

Die Sekretärin:

Franziska Gasser