

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 236/2009

Sitzung vom 12. August 2009

**1238. Dringliche Anfrage (Trendbruch beim Ausgabenwachstum
im Rahmen des Budgetprozesses 2010)**

Die Kantonsräte Thomas Maier, Dübendorf, und Martin Arnold, Oberrieden, sowie Kantonsrätin Katharina Weibel, Seuzach, haben am 6. Juli 2009 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Die finanziellen Aussichten des Kantons Zürich für die kommenden Jahre sind bekanntlich alles andere als rosig. Bereits 2008 sind in der laufenden Steuerperiode die Einnahmen um 332 Mio. Franken eingebrochen. Im Dezember 2009 wird der Kantonsrat über Budget 2010 und die Festsetzung des Steuerfusses entscheiden müssen. Entscheidend in der politischen Diskussion dafür sind diverse sachpolitische Grundlagen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat daher in Ergänzung zu weiteren Vorstössen um die Beantwortung folgender Fragen:

Betreffend dem Projekt eines neuen Polizei- und Justizzentrums (PJZ), das einen enormen Bedarf an finanziellen Mitteln hat:

1. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass sich der Kanton das PJZ angesichts der angespannten Finanzlage und der massiven Zusatzkosten noch leisten kann und darf?
2. Wenn ja, mit welchen Maximalkosten und in welchem groben zeitlichen Ablauf?
3. Wenn nein, mit welchem Vorgehen müsste in Anbetracht des gültigen Volksentscheides geplant werden?

Betreffend der Bildungsadministration:

4. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, den steigenden Kosten in der Bildungsverwaltung entgegenzuwirken bzw. diese deutlich zu senken?
5. Welche Projekte müssten a) bei einer Stagnation der Stellen b) bei einem Abbau von Stellen in der Bildungsverwaltung auf Eis gelegt werden bzw. c) könnten nicht neu gestartet werden?

Betreffend der Sicherheitsdirektion:

6. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, den steigenden Kosten in der Sicherheitsabteilung entgegenzuwirken?

7. Im KEF 2009–2012 ist das Ziel und die dazugehörige Finanzierung der Erreichung des sog. «Sollbestandes» bei der Kantonspolizei eingestellt. Welche konkreten Auswirkungen ergeben sich, wenn dieser Ausbau aus finanzpolitischen Überlegungen nicht umgesetzt wird?

Betreffend Personal:

8. Wie kann der Regierungsrat sicherstellen, dass die angekündigte und in der Stossrichtung richtige Besoldungsrevision für den Kanton saldoneutral umgesetzt werden kann?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Thomas Maier, Dübendorf, Martin Arnold, Oberrieden, und Katharina Weibel, Seuzach, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Februar 2009 hat sich der Regierungsrat eingehend mit der Entwicklung der Realisierungskosten für das Polizei- und Justizzentrum (PJZ) auseinandergesetzt. Dabei hat er auch die Folgen eines Verzichts auf das PJZ erwogen. Die Zürcher Stimmberechtigten haben mit der Zustimmung zum PJZ-Gesetz (PJZG; LS 551.4) am 30. November 2003 neben dem Rahmenkreditbetrag auch den Auftrag zur Nutzung von möglichen Synergien gutgeheissen. Der Regierungsrat lehnt den Abbruch des Projektes PJZ aufgrund folgender Überlegungen ab:

- Kosten: Die Zielsetzung, die heute auf über 30 verschiedene Standorte verteilten Organisationseinheiten von Kantonspolizei und Justiz an einem Standort zu konzentrieren, ist wirtschaftlich sinnvoll. Mit dem Umzug werden verschiedene, teilweise wenig effizient nutzbare Flächen und Provisorien aufgegeben (z. B. alte Militärkaserne, provisorisches Polizeigefängnis).
Die Zusatzkosten sollen so tief wie möglich gehalten werden. Projektoptimierungen sind zurzeit in Erarbeitung und Bestandteil der laufenden Budget- und KEF-Planung. Die finanziellen Leitlinien der Investitionsvorhaben werden durch Verschiebung und/oder Verzicht auf weniger weit vorangeschrittene Investitionsvorhaben eingehalten. Ein Verzicht auf das PJZ würde zu Mehrausgaben für die Renovation und für die Umbauten bestehender Gebäude von Justiz und Polizei führen und für verschiedene im PJZ geplante Nutzungen müssten neue Ersatzlösungen gefunden werden.
- Strafverfolgung Erwachsene: Für eine wirkungsvolle Strafverfolgung im Kanton Zürich ist es entscheidend, die in der Strafverfolgung tätigen Einheiten, wie die Staatsanwaltschaften und deren Aufsichtsor-

gane, Polizeiorgane und weitere Behörden mit Aufgaben in den Schnittstellen zur Strafverfolgung (Hafttrichterinnen und -richter, Institut für Rechtsmedizin, Gefängnis, Pikett Strafverteidigung usw.) in einem Gebäude zusammenzuführen. Die neue Schweizerische Strafprozessordnung, die 2011 in Kraft treten wird, regelt die polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Aufgaben in einem verfahrensrechtlichen Gesamtzusammenhang, was das Bedürfnis nach einer räumlich wirkungsvollen Zusammenarbeit verstärkt. Das PJZ schafft zudem die Voraussetzung für eine bessere Zusammenarbeit der künftig an einem Ort untergebrachten Stellen der Kantonspolizei.

- Strafverfolgung Jugendliche: Das materielle Jugendstrafrecht wurde aus dem Strafgesetzbuch herausgelöst und auf den 1. Januar 2007 in ein eigenständiges Gesetz übergeführt. In Kürze wird auch für die Verfahren mit der neuen Jugendstrafprozessordnung eidgenössisches Recht gelten. Das neue Recht verlangt unter anderem eine verstärkte Zusammenarbeit der Jugendstrafbehörden mit den jeweiligen zivilen Behörden. Die Erfahrungen mit der Bekämpfung der Jugendkriminalität – ein Legislaturziel des Regierungsrates – zeigen, dass die Jugendgewalt nur mit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Jugendstrafrechtspflege, Schulen, anderen zivilen Behörden, Polizei und der Strafverfolgung für Erwachsene nachhaltig bekämpft werden kann. Für eine enge Zusammenarbeit der Behörden im Kanton Zürich ist ein Standort der Jugendstaatsanwaltschaft in der Stadt Zürich am wirkungsvollsten.
- Polizei- und Bezirksgefängnis: Das im PJZ geplante Gefängnis mit rund 300 Plätzen wird dem Vollzug von Polizei- und Untersuchungshaft dienen. Ein Verzicht auf das neue Gefängnis im PJZ würde eine erneute Fristverlängerung für die bis 2011 befristete Bewilligung für das provisorische Polizeigegefängnis (PROPOG) notwendig machen. Alternativ müsste das Gefängnis an einem anderen Standort mit entsprechenden Kosten erstellt werden.
- Schaffung gemeinsamer Organisationseinheiten der Kantonspolizei und der Stadtpolizei: Die beabsichtigte Fusion von Kriminaltechnischer Abteilung der Kantonspolizei und Wissenschaftlichem Dienst der Stadtpolizei Zürich zu einer Organisationseinheit «Polizeiwissenschaften Zürich» unter gemeinsamer Trägerschaft bedingt, dass geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Die Fusion – die im Übrigen auch in einem parlamentarischen Vorstoss gefordert (Postulat KR-Nr. 199/2007) wurde – bringt für beide Korps Synergien. Am heutigen Standort wäre die Fusion nur mit erheblichen Mehrkosten möglich.

Mit der geplanten Gründung einer regionalen Polizeischule Zürich soll die Grundausbildung für sämtliche Polizeikorps des Kantons vermittelt werden. Ein Verzicht auf den Bau des PJZ würde die Umsetzung dieses Projekts, das den Vorgaben des bildungspolitischen Gesamtkonzepts der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren entspricht, stark erschweren. Andernfalls müsste eine andere Liegenschaft erstellt oder gemietet werden.

Zu Frage 2:

Bezüglich der Kosten des PJZ hat der Regierungsrat im ersten Halbjahr 2009 wiederholt informiert (Schreiben des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 11. Februar 2009 betreffend Mehrkosten, Medienmitteilung vom 26. Februar 2009 sowie Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 71/2009 betreffend Zusatzkredit und Polizei- und Justizzentrum und 83/2009 betreffend Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum [Änderung]). Der Rahmenkredit (teuerungsbereinigt 537 Mio. Franken), die gebundenen Ausgaben (teuerungsbereinigt 55 Mio. Franken) und die angekündigten Mehrausgaben (95 Mio. Franken) gelten grundsätzlich als Kostendach für die PJZ-Investitionen. Betreffend Höchstkosten kann noch keine verlässliche Aussage gemacht werden. Der Kostenvoranschlag des Architekten mit einer Genauigkeit von $\pm 5\%$ wird Ende September 2009 vorliegen.

Der jährliche Anteil an den Gesamtkosten verteilt sich voraussichtlich wie folgt:

Jahr	voraussichtliche Gesamtkosten in Prozenten	
Bis 2009	5%	
2010	18%	(davon Landkauf 16%)
2011	23%	
2012	23%	
2013	18%	
2014	10%	
2015	3%	

Die gebundenen Ausgaben im Zusammenhang mit den Rückbauten von bestehenden Standorten, von nutzerspezifischen Ausbauten und von der Beschaffung von Mobiliar sind in dieser frühen Planungsphase noch nicht bezifferbar.

Zu Frage 3:

Die Bedarfsplanung des Justizvollzugs im Kanton Zürich ist auf die Erstellung des PJZ ausgerichtet. Diese Planung enthält Ausstattungsmodule, die es erlauben, bedürfnisgerecht und flexibel auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren und Leerbestände ebenso wie Überbelegung

gen zu vermeiden. Zudem wird die kollusionsfreie Unterbringung von mindestens vier Mittätern an einem Standort ermöglicht, was zu beträchtlichen Transportersparnissen führt.

Ein Verzicht auf das PJZ würde dazu führen, dass für die bis 2011 befristete Bewilligung für das heutige provisorische Polizeigefängnis (PROPOG) auf dem Kasernenareal eine erneute Fristverlängerung beantragt oder das Gefängnis mit entsprechenden Kosten an einem anderen Standort erstellt werden müsste. Auch der Ersatz des Zellenprovisoriums im Hof des heutigen Bezirksgefängnisses müsste zurückgestellt bzw. an einem anderen Ort erstellt werden. Der Verlust von Zellenplätzen durch den seit Jahren dringend erforderlichen Umbau des Bezirksgefängnisses müsste mit entsprechenden Aufwendungen anderweitig ausgeglichen werden. Die Gewährleistung der im PJZ vorgesehenen Hochsicherheitseinrichtungen würde bei der Bereitstellung an einem anderen Standort zu entsprechenden Mehrkosten führen. Hervorzuheben sind auch die betrieblichen Synergien eines gemeinsamen Standortes von Gefängnis und Strafverfolgungsbehörden.

Das von der Direktion der Justiz und des Innern derzeit im Bezirksgebäude Zürich betriebene Rechenzentrum muss so rasch als möglich erneuert werden. Bei einem Verzicht auf das PJZ müsste ein neuer Standort eingerichtet werden, da der Flächenbedarf am heutigen Standort nicht mehr zufriedenstellend gedeckt werden kann und die Direktion der Justiz und des Innern das einzige hochsichere Rechenzentrum der kantonalen Verwaltung betreibt. Zusätzlich zu den im PJZ bereits für das Rechenzentrum veranschlagten Kosten wären weitere Planungs- und Erstellungs- oder Mietkosten hinzuzurechnen. Ebenso wäre mit einem erhöhten betrieblichen Aufwand zu rechnen, wenn sich das Rechenzentrum nicht am gleichen Standort wie die Nutzereinheiten befände. Im Übrigen strebt die Informatikstrategie des Regierungsrates für die kantonale Verwaltung eine Konzentration der kantonalen Rechenzentren an, wobei zumindest ein Hochsicherheitsstandort als notwendig erachtet wird.

Zusammengefasst ergibt sich aus diesen Darlegungen, dass ein Verzicht auf das PJZ weder sinnvoll noch wirtschaftlich ist.

Zu Frage 4:

Entgegen den Ausführungen in der Anfrage steigen die Kosten in der Bildungsverwaltung trotz zunehmender Aufgaben nicht an. In der KEF-Periode 2010–2013 verringert sich der Saldo der Erfolgsrechnung von 81,6 Mio. Franken auf 80,6 Mio. Franken. Dies im Gegensatz zu den Ausgaben für die Volksschule, die Mittel- und Berufsfachschulen und für die Hochschulen, die in dieser KEF-Periode ansteigen. Prozentual

gehen die Kosten der Bildungsverwaltung um rund 1,2% zurück, während die Kosten im gleichen Zeitraum für das übrige Bildungswesen um rund 8% ansteigen, von 2365 auf 2554 Mio. Franken.

Die Zunahme der Ausgaben in den vergangenen Jahren ist vor allem zurückzuführen auf

- den gesetzlichen Auftrag im neuen Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (LS 412.100), eine Fachstelle für Schulbeurteilung zu schaffen, die mit 30 Vollzeitstellen die Aufgaben der Bezirksschulpflegen übernommen hat, und
- das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (SR 412.10) sowie das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar (LS 413.31), das zu neuen gesetzlichen Aufgaben für den Kanton führte, die nur mit zusätzlichen Stellen erfüllt werden können (z. B. Harmonisierung der Berufsvorbereitungsjahre, Lehrstellenförderung, Case Management Berufsbildung, Weiterbildung).

Die Bildungsverwaltung (Leistungsgruppe Nr. 7000) umfasst das Generalsekretariat der Bildungsdirektion, einschliesslich Abteilung Bildungsplanung und Fachstelle für Schulbeurteilung, sowie das Volksschulamt, das Mittelschul- und Berufsbildungsamt, das Hochschulamt und das Amt für Jugend und Berufsberatung. Sie erfüllt die gesetzlich vorgegebenen Aufgaben (z. B. Aufsicht, Bildungsstatistik, Bewilligen, Rekurswesen, Gesetzgebung) und die Querschnittsaufgaben für das gesamte Bildungswesen in den Bereichen Finanzen, Bauten, Personal und IT. Dies vor dem Hintergrund, dass diese Dienstleistungen zentral kostengünstiger und effizienter erbracht werden können.

In der Leistungsgruppe Bildungsverwaltung sind zudem zahlreiche Ausgaben enthalten, die nicht zur eigentlichen Bildungsverwaltung gehören, sondern direkte Leistungen an Bildungs- und andere Institutionen umfassen, die keiner anderen Leistungsgruppe zugeordnet werden können. Dazu gehören z. B. die Staatsbeiträge an die Musikschulen und das Kulturama, Beiträge an die Lehrerweiterbildung und die Schulsynode sowie auch die Bezahlung der Urheberrechtsabgaben für die Schulen. Vor diesem Hintergrund sind die Kosten der im Globalbudget der Bildungsverwaltung enthaltenen Leistungen von rund 80 Mio. Franken gegenüber den kantonalen Gesamtkosten des Bildungswesens von rund 2,5 Mrd. Franken vergleichsweise gering.

Zu Frage 5:

Bei verschiedenen Projekten, die in die Abschlussphase gelangen, laufen in nächster Zeit befristete Stellen aus, so in den Projekten Umsetzung Volksschulgesetz, Religion und Kultur sowie im Projekt zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Ein weiter gehender Stellenabbau bei Projekten hätte einschneidende Folgen: Der Schulversuch mit der Grundstufe müsste abgebrochen werden, bevor die politischen Behörden darüber entscheiden könnten. Die Streichung der befristeten Stelle des Beauftragten gegen Gewalt im schulischen Umfeld würde zu einem Verlust der Koordination und der Steuerung von Gewaltpräventionsprojekten im schulischen Umfeld führen. Im Mittelschul- und Berufsbildungsamt müsste die Umsetzung der Wiedereinführung der Hauswirtschaftskurse sistiert werden, die Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben aus dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung wäre nicht mehr möglich, und das Projekt Selbstorganisiertes Lernen könnte nicht mehr weitergeführt werden. All diese Projekte waren auch Gegenstand von politischen Vorstössen und Beschlüssen des Kantonsrates.

Zu Frage 6:

Der Aufwand der Sicherheitsdirektion von rund 1,9 Mrd. Franken setzt sich im Wesentlichen aus drei grossen Posten zusammen: Die gesetzlich vorgegebenen Beiträge des Sozialamtes belaufen sich auf rund 50% des gesamten Aufwandes. Der Personalaufwand umfasst 26% des Gesamtaufwandes, wobei über vier Fünftel bei der Kantonspolizei anfallen (zu den Personalkosten der Kantonspolizei siehe Beantwortung der Frage 7). Weitere 19% des Gesamtaufwandes werden hauptsächlich durch den Übertrag in den Strassenfonds sowie in geringerem Mass durch interne Verrechnungen und Abschreibungen verursacht.

Eine nennenswerte Senkung der Kosten im Zuständigkeitsbereich des kantonalen Sozialamtes wäre nur – soweit sie nicht vom Bundesrecht vorgegeben sind – durch Gesetzesänderungen möglich (z. B. durch Verminderung oder Abschaffung der kantonalen Beihilfen, Senkung der Leistungen an Sozialhilfebeziehende und/oder Senkung des Kostenanteils an den Gemeinden).

Zu Frage 7:

Seit der Integration der Flughafensicherheitspolizei in das Polizeikorps beträgt der Sollbestand 2247 Stellen. Im Rahmen von Haushaltsmassnahmen wurde der Sollbestand durch den Regierungsrat um 79 Personaleinheiten auf 2168 Stellen vermindert. Der tatsächliche Bestand mit Stichtag 30. April 2009 beträgt 2067 Stellen. Dies bedeutet einen Unterbestand von 101 Personaleinheiten. Aufgrund der langjährigen Erfahrungen ist mit jährlich rund 90 bis 100 Abgängen als Folge von Pensionierungen, Kündigungen und Todesfällen zu rechnen.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat die KEF-Erklärung «Führung einer weiteren Aspirantenklasse ab 2010 zur Annäherung an den Sollbestand» überwiesen. Die Kantonspolizei plant deshalb in der laufenden KEF-Planung, jährlich vier Aspirantenklassen mit insgesamt

140 Aspirantinnen und Aspiranten zu führen. Damit wäre es möglich, den Sollbestand in etwa drei bis vier, den ursprünglichen Sollbestand in fünf bis sechs Jahren zu erreichen.

Sollte aus finanzpolitischen Überlegungen eine vierte Aspirantenklasse nicht wie geplant geführt werden können, dürfte der tatsächliche Bestand weiter abnehmen. Schon heute weisen operativ tätige Bereiche (Verkehrsvollzugspolizei, Polizeistationen, Kriminalpolizeiliche Ermittlungen) Unterbestände auf, was die Interventionsbereitschaft verschlechtert. Zudem können kriminalpolizeiliche Untersuchungen teilweise nur verzögert an die Hand genommen werden.

Zu Frage 8:

2006 wurde die Finanzdirektion mit der Durchführung des Projektes Teilrevision Lohnsystem beauftragt. Dabei sollte ein flexibleres und verstärkt leistungsorientiertes Konzept der individuellen Lohnentwicklung erarbeitet sowie die Einreihung einzelner Richtpositionen überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Das Projekt sollte möglichst ohne zusätzliche Mittel für die Einführung abgewickelt werden.

Die Vorlage Teilrevision Lohnsystem, Neuregelung der Lohnerhöhungen und der Einmalzulagen wurde im Juni 2009 an den Kantonsrat überwiesen (Vorlage 4609). Sie sieht unter anderem die Abschaffung des automatischen Stufenaufstieges vor. Neu soll sich die durchschnittliche Lohnentwicklung des kantonalen Personals an den Lohnrunden von Arbeitgebern mit Bedeutung für den Wirtschaftsraum Zürich orientieren. Ein wesentliches Instrument zur Ermittlung dieser Lohnrunden soll die UBS-Lohnumfrage sein. Bereits in den letzten Jahren war die durchschnittliche Lohnentwicklung des kantonalen Personals, bestehend aus dem Teuerungsausgleich, dem automatischen Stufenaufstieg sowie der Beförderungsquote, insgesamt weder deutlich höher noch deutlich tiefer als die Lohnrunden von Arbeitgebern mit Bedeutung für den Wirtschaftsraum Zürich. Wenn sich die durchschnittliche Lohnentwicklung des kantonalen Personals künftig an den Lohnrunden von Arbeitgebern mit Bedeutung für den Wirtschaftsraum Zürich orientiert, sind somit gegenüber dem bestehenden Lohnsystem mit dem automatischen Stufenaufstieg weder Mehrkosten noch Kosteneinsparungen zu erwarten. Die Ergebnisse der UBS-Lohnumfrage bilden eine Orientierungsgrösse und keinen Automatismus. Der Regierungsrat legt den Teuerungsausgleich, die Quote für individuelle Lohnerhöhungen sowie eine allfällige über den Teuerungsausgleich hinausgehende allgemeine Realloohnerhöhung auch in Zukunft in eigener Kompetenz und unter Berücksichtigung des kantonalen Finanzhaushaltes fest. Damit verfügt der Regierungsrat über den erforderlichen Entscheidungsspielraum, um die Umsetzung dieser Vorlage saldoneutral zu gestalten.

Zur Vorlage Teilrevision Lohnsystem, Anpassung einzelner Richtpositionen, wurde bis Mitte Juni 2009 eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Zahl der zu überprüfenden Funktionen soll auf ein Mindestmass beschränkt werden. Die Auswahl musste sich darum auf Funktionen mit wesentlichen Veränderungen der Anforderungen an Ausbildung und Erfahrung oder anderweitigen sehr weit reichenden Veränderungen des Berufsauftrages beschränken. Entsprechend diesen Vorgaben wurden rund 30 Funktionen ausgewählt. Dabei handelt es sich zu einem grossen Teil um Funktionen im Bereich der Gesundheitsdirektion. Mit dem bestehenden System der Arbeitsbewertung – der vereinfachten Funktionsanalyse – wurden diese Funktionen detailliert überprüft, bewertet und auf der Grundlage dieser Bewertungen neu eingereiht. Aufgrund von Höherbewertungen von einzelnen Funktionen ist aus heutiger Sicht eine saldoneutrale Umsetzung dieser Vorlage nicht möglich.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi